

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-802/2007
{T 0/2}

Urteil vom 3. Dezember 2007

Mitwirkung: Richter Jürg Kölliker (Vorsitz), Richter Beat Forster, Richterin
Salome Zimmermann, Gerichtsschreiberin Yasemin Cevik.

A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. LL.M. Stephan
Bernard,

gegen

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

betreffend
Personensicherheitsprüfung.

Sachverhalt:

- A. A._____ ist seit Juni 2000 bei der Dienststelle X._____ angestellt. Er ist zuständig für (Funktionsbezeichnung).
- B. Der Sicherheitsbeauftragte der Dienststelle X._____ beantragte im Februar 2005 eine Wiederholung der Sicherheitsprüfung für A._____. Der Antrag lautete auf eine erweiterte Sicherheitsprüfung mit Befragung, weil er als Angestellter des Bundes, mit regelmässigem Zugang zu Geheimnissen der inneren oder äusseren Sicherheit oder zu Informationen, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes gefährden könnten, eingestuft sei. Am 23. Februar 2005 stimmte A._____ der Sicherheitsprüfung zu und ermächtigte die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und Objektsicherheit (Fachstelle) zur Erhebung der erforderlichen Daten. Sie holte darauf hin Akten bzw. Auskünfte ein, darunter einen Informationsbericht der Stadtpolizei Y._____, wonach sich A._____ wegen Nichtbefolgens und Verweigerung des Zivilschutz-Aufgebots schuldig gemacht hatte. Es wurde überdies vermerkt, dass A._____ seine Unterschrift unter das Dokument "Ermächtigung zur Befragung der Lebenspartnerin" verweigert habe.
- C. Am 15. August 2005 führte die Fachstelle mit A._____ eine Befragung durch. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass keine Aufzeichnung derselben existierte.
- D. Im Folgenden stimmte A._____ deshalb einer zweiten Befragung (sog. Anschlussbefragung) zu. Diese fand am 6. April 2006 und auf Wunsch von A._____ im Beisein seines Vorgesetzten statt. Dabei wurden Fragen zum schulischen und beruflichen Werdegang, zur momentanen beruflichen Tätigkeit, zum Privatleben und zu den Gründen der früheren Verweigerung des Zivilschutzdienstes gestellt. Anschliessend holte die Fachstelle, welche von A._____ einzeln hierzu ermächtigt worden war, detaillierte Informationen bezüglich des Verlustes von Zutrittskarten (Badges) sowie eine Stellungnahme der Dienststelle X._____ hinsichtlich einer "ICT-Weisung" (Weisung über die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie) ein. Daneben zog sie auch das Personaldossier bei.
- E. Mit Schreiben vom 3. Juli 2006 teilte die Fachstelle A._____ mit, dass sie beabsichtige, eine Risikoverfügung mit Auflagen oder eine negative Risikoverfügung zu erlassen. Seine ausserordentlich sicherheitsempfindliche Funktion im (...) Bereich beinhalte beim Eintreten eines Ereignisses Schadenspotentiale verschiedenster Art. Sie habe bei A._____ ein eingeschränktes Gefahrenbewusstsein und Sicherheitsempfinden festgestellt, was eine deutlich erkennbare Gleichgültigkeit offenbare, die sowohl seine persönliche Reputation als auch die des Arbeitgebers gefährde.
- F. Mit Eingabe vom 17. August 2006 liess A._____ durch seinen Anwalt Stellung nehmen und geltend machen, der Erlass einer negativen Risikoverfügung bzw. einer Risikoverfügung mit Auflagen sei insgesamt nicht verhältnismässig. Er könne keinesfalls als Sicherheitsrisiko angesehen

werden; sämtliche gegen ihn sprechenden Argumente seien bei genauer Betrachtung unhaltbar, übertrieben oder falsch gewichtet worden.

- G. Am 21. Dezember 2006 erliess die Fachstelle eine Risikoverfügung mit Auflagen. In dieser hielt die Fachstelle fest, dass in Anbetracht der sicherheitsempfindlichen Funktion von A._____ bei einem uneingeschränkten Einsatz ein erhöhtes Sicherheitsrisiko für die Dienststelle X._____ bestehe. Sie empfahl folgende Auflagen: A._____ werde der regelmässige Zugang zu Geheimnissen der inneren oder der äusseren Sicherheit oder zu Informationen, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes gefährden könnte, bis auf Weiteres gewährt (Ziff. 3). Bei einem nächsten Verstoss gegen interne oder externe Sicherheitsbestimmungen, militärische oder zivile Vorschriften, Weisungen oder Reglemente erfolge eine Rückstufung der Sicherheitsstufe auf "vertraulich". Das bedeute, dass in diesem Fall lediglich noch der Zugang zu "vertraulich" klassifizierten Informationen und (...) gewährt werden könnte (Ziff. 4). Der Sicherheitsbeauftragte der Dienststelle X._____ informiere die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen schriftlich über einen allfälligen Verstoss (Ziff. 5). Das Eintreten eines Ereignisses im Sinne eines Reputationsverlustes/ Spektakelschadens werde insgesamt mit einer begrenzten, aber dennoch vorhandenen Wahrscheinlichkeit beurteilt. Der daraus entstehende Schaden werde unter den gegebenen Umständen als hoch erachtet. Die Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit von A._____ würden aufgrund der Fakten als eingeschränkt beurteilt.
- H. Gegen die Verfügung der Fachstelle (Vorinstanz) erhebt A._____ (Beschwerdeführer) am 30. Januar 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, es sei eine positive Risikoverfügung zu erlassen. Eventualiter sei die Sache mit verbindlichen Weisungen insbesondere bezüglich der Sachverhaltsfeststellung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig erhoben und ihr Ermessen nicht nur unangemessen, sondern missbräuchlich ausgeübt. Die Aussagen zu den verschiedenen Themen seien falsch gewürdigt worden, bzw. man habe falsche Schlüsse daraus gezogen. Im Rahmen der ersten Befragung seien ihm persönlichkeitsverletzende Fragen gestellt worden. Die Fachstelle sei weiter nicht auf seine Ausführungen im Vorfeld der Verfügung eingegangen und habe damit zwar formell das rechtliche Gehör gewährt, den materiellen Gehalt desselben jedoch verletzt. Aus der sog. Lohnrelevanten Beurteilung (LOBE) aus dem Jahr 2005 habe man entscheidende Passagen nicht zitiert und daraus falsche Schlussfolgerungen gezogen wie z.B., dass seine Vertrauenswürdigkeit angeschlagen sei. Zusammenfassend stehe fest, dass er kein Sicherheitsrisiko darstelle.
- I. Mit Vernehmlassung vom 18. April 2007 hält die Vorinstanz an ihrer Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Sie führt an, den Vorwürfen des Beschwerdeführers lasse sich einmal mehr entnehmen, dass er sich seiner sicherheitsempfindlichen Arbeitsstelle nicht bewusst sei. Die Fachstelle habe beim Erlass der Risikoverfügung alle Elemente berücksichtigt, entsprechend gewichtet und im Rahmen ihres Ermessensspielraumes und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips

verfügt.

- J. Mit abschliessender Stellungnahme vom 6. Juni 2007 hält der Beschwerdeführer an seinen bisherigen Anträgen und Rügen fest.
- K. Auf weitergehende Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit erforderlich, im Rahmen der nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
 - 1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Die Verfügung der Fachstelle vom 21. Dezember 2006 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar und die Fachstelle ist nach Art. 33 Bst. d VGG eine zulässige Vorinstanz. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde.
 - 1.2 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist als von der Prüfung betroffene Person und als Adressat der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde berechtigt.
 - 1.3 Der Beschwerdeführer beantragt unter anderem das Anbringen eines Bestreitungsvermerks hinsichtlich der ihm von der Vorinstanz zur Last gelegten Anzahl ersetzter Badges. Gemäss Art. 20 Abs. 3 Bst. c der Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV, SR 120.4) kann die Person, welcher eine negative oder eine Risikoverfügung mit Auflage in Aussicht gestellt wird, von der Fachstelle verlangen, einen Bestreitungsvermerk anzubringen. Ein solcher Antrag ist demnach im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren zu stellen. Der Beschwerdeführer hat dies jedoch unterlassen. Entsprechend hat die Vorinstanz über die Rechtmässigkeit eines Bestreitungsvermerks auch gar nicht verfügt; auf den Antrag des Beschwerdeführers ist daher nicht einzutreten.
 - 1.4 Auf die ansonsten frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist - mit der genannten Einschränkung - einzutreten.
 - 1.5 In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör verletzt, indem sie sich bei der Entscheidung nicht rechtsgenügend mit seinen Argumenten auseinandergesetzt und an ihrer Argumentation anlässlich der Aufforderung zur Stellungnahme

zur geplanten Verfügung nichts Entscheidendes verändert habe. Dem hält die Vorinstanz entgegen, sie habe die Stellungnahme des Beschwerdeführers gebührend bewertet und in die Risikobeurteilung miteinbezogen. Die entscheiderelevanten Tatsachen hätten sich aus der Befragung ergeben. Die Beanstandung, sie habe ihrer Verfügung im Vergleich zur Aufforderung zur Stellungnahme nur einige Seiten neuen Text hinzugefügt, bezeichnet sie als "hilflos".

- 1.5.1 Das rechtliche Gehör ist durch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantiert. Konkretisiert wird der Anspruch in den Art. 29 ff. VwVG. Demnach steht den Parteien u.a. das Recht zu, sich vor Erlass eines Entscheids, der in ihre Rechtsstellung eingreift, zu äussern sowie mit erheblichen Beweismitteln gehört zu werden (vgl. BGE 129 II 497 E. 2.2; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, N. 292 ff.). Gegenstück zu den Mitwirkungsrechten der Parteien ist die behördliche Prüfungspflicht. Die Behörde hat die angebotenen Beweise abzunehmen, wenn sie ihr zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 33 VwVG); darauf verzichten darf sie dagegen dann, wenn sie den Sachverhalt aufgrund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann oder wenn zum Voraus gewiss ist, dass das Beweismittel keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., N. 320). Bevor die Behörde verfügt, muss sie die Vorbringen sorgfältig prüfen und sie, sofern sie erheblich sind, würdigen (Art. 32 VwVG). Das Ergebnis dieser Würdigung muss sich alsdann in der Entscheidbegründung niederschlagen (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., N. 325).
- 1.5.2 Das Verfahren rund um eine Personensicherheitsprüfung bietet, indem es eine Aufforderung der betroffenen Person zur Stellungnahme vorsieht, eine formalisierte Gewährleistung des rechtlichen Gehörs (Art. 20 Abs. 1 PSPV). Das Vorgehen der Vorinstanz entspricht dieser Vorgabe. Der Beschwerdeführer konnte seine Anliegen im Rahmen seiner Stellungnahme vorbringen und die Vorinstanz hat sich damit rechtsgenügend auseinandergesetzt. Der blosse Umstand, dass die Vorinstanz andere Elemente für entscheiderelevant hält als der Beschwerdeführer, hat noch keine Gehörsverletzung zur Folge. Diese Rüge erweist sich somit als unbegründet.
2. Ziel der Personensicherheitsprüfung ist es, bei Personen, welche eine nach Art. 19 Bst. a-e des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) sensible Arbeit verrichten oder verrichten würden, Sicherheitsrisiken aufzudecken. Nach Art. 20 Abs. 1 BWIS werden im Rahmen der Personensicherheitsprüfung sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere und äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden könnten. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben. Das BWIS dient der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung (Art. 1 BWIS). Der

Bundesrat hat in der Botschaft ausgeführt, eine der heikelsten und intensivsten Bedrohungen der inneren Sicherheit entstehe dann, wenn an besonders wichtigen Schlüsselpositionen eingesetzte Personen Verrat übten, gegen den Staat selber arbeiteten oder seine Institutionen auf rechtswidrige Art verändern wollten. Es sollten nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar seien und Gewähr bieten würden, das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen (BBl 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. Entscheide der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [REKO VBS] vom 6. April 2006 [470.07/05] E. 4b und vom 19. November 2004 [470.10/04] E. 3a).

Nach Art. 21 Abs. 1 Bst. a-d PSPV kann die Fachstelle eine positive Risikoverfügung, eine Risikoverfügung mit Auflagen, eine negative Risikoverfügung oder mangels Datenverfügbarkeit eine Feststellungsverfügung erlassen (zur Verfassungsmässigkeit letzterer vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 5 sowie Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 70.27 E. 2).

Vorliegend hat die Vorinstanz ein mögliches Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS unter den Titeln „Integrität, Zuverlässigkeit, Vertrauens- und Glaubwürdigkeit“ sowie „Reputationsverlust und Spektakelwert“ geprüft und eine Risikoverfügung mit Auflagen erlassen, weil sie den Beschwerdeführer in seiner Funktion bedingt als Sicherheitsrisiko einstuft. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass die Vorinstanz eine positive Risikoverfügung hätte erlassen müssen und die Auflagen nicht gerechtfertigt seien. Er verlangt die Aufhebung der Risikoverfügung, eventualiter die Rückweisung, weil die Vorinstanz ihr Ermessen in unzweckmässiger Weise ausgeübt habe und die Sachverhaltsfeststellung unvollständig sei.

3. Vor Bundesverwaltungsgericht kann auch die unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 49 Bst. b VwVG). Unvollständig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn nicht alle für den Entscheid rechtswesentlichen Sachumstände berücksichtigt wurden (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., N. 630). Das Bundesverwaltungsgericht untersucht den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen (Art. 12 VwVG). Es kann den von der Vorinstanz zugrundegelegten Sachverhalt berichtigen oder ergänzen, insbesondere wenn Zweifel an dessen Richtigkeit bestehen. Die Parteien sind in einem Verfahren, welches sie durch ihr Begehren einleiten, jedoch verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG).

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz vor, den Sachverhalt in verschiedener Hinsicht nicht richtig festgestellt zu haben.

- 3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, ihm sei erst zu Beginn der zweiten Befragung mitgeteilt worden, dass es bei der ersten Befragung vom 15. August 2005 technische Probleme gegeben habe und keine Aufnahme

davon existiere. Sein Vorgesetzter habe ihm zuvor mitgeteilt, dass ihm der Chef der Fachstelle IOS bestätigt habe, sich die Aufnahme der ersten Befragung selber angehört zu haben. Der Beschwerdeführer leitet aus dem nun festgestellten Fehlen einer Aufnahme der ersten Befragung ab, das Verhalten der Vorinstanz sei persönlichkeitsverletzend oder es liege allenfalls sogar Amtsmissbrauch vor.

Die Vorinstanz bestreitet die Vorbringen des Beschwerdeführers und legt dar, die von diesem behauptete Aussage des Chefs der Fachstelle IOS habe es nie gegeben. Zum Beweis verweist sie auf den E-Mailverkehr zwischen ihm und dem Vorgesetzten des Beschwerdeführers vom (...). Daraus geht hervor, dass der Chef der Fachstelle IOS im Zusammenhang mit der zweiten Befragung gegenüber dem Vorgesetzten erklärte, er habe die erste Aufzeichnung selber überprüft. Leider sei aber aufgrund eines technischen Problems nichts aufgezeichnet worden. Der Vorgesetzte des Beschwerdeführers bestätigt in seiner Antwort, dass er den Chef der Fachstelle IOS somit offensichtlich missverstanden habe. Die Vorinstanz führt ausserdem aus, dass aufgrund der fehlenden Aufzeichnung der ersten Befragung diese auch nicht für die Risikobeurteilung verwertet worden sei.

Aus dem von der Vorinstanz vorgelegten E-Mailverkehr ergibt sich ohne weiteres, dass die vom Beschwerdeführer zitierten Äusserungen seines Vorgesetzten auf einem Missverständnis beruhten. Den Vorbringen des Beschwerdeführers ist deshalb von vornherein jegliche Grundlage entzogen. Gleichzeitig ist der Sachverhalt in diesem Punkt als erstellt zu betrachten und es erübrigen sich weitere Abklärungen.

- 3.2 Der Beschwerdeführer verlangt ausserdem die vollständige Transkription der Befragung vom 6. April 2006. Er ist der Meinung, dass die Vorinstanz die Befragung inhaltlich unvollständig und teilweise missverständlich bzw. gar falsch wiedergegeben habe, da entscheidende Passagen ausgelassen oder nur selektiv zitiert worden seien.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es nicht erforderlich, ein auf Tonträger gespeichertes Gespräch nachträglich noch in voller Länge und in seinem genauen Wortlaut in die schriftliche Form zu übertragen (BGE 130 II 473 E. 5). Die vollständige Transkription ist vorliegend auch deshalb entbehrlich, weil das fragliche Band sowohl den Parteien bekannt ist als auch dem Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung steht und abgehört werden konnte. Daher erübrigt sich die beantragte vollständige Transkription.

4. In materieller Hinsicht hat das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen, ob die Beurteilung der Vorinstanz, wonach der Beschwerdeführer in seiner Funktion ein teilweise erhöhtes Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstellt, nach Massgabe der oben (E. 2) erwähnten Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmungen zutrifft oder anders hätte ausfallen müssen. Es entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann auch die Unangemessenheit einer angefochtenen Verfügung (Art. 49 Bst. c VwVG). Dabei geht es um die Frage, ob die zu prüfende Verfügung, welche die Verwaltungsbehörde nach dem ihr zustehenden Ermessen im Ein-

klang mit den allgemeinen Rechtsprinzipien in einem konkreten Fall erlassen hat, nicht zweckmässiger hätte anders lauten sollen. Das Bundesverwaltungsgericht darf ohne hinreichenden Grund jedoch nicht sein eigenes Gutdünken an die Stelle des Ermessens und des technischen Wissens der fachkundigen Verwaltungsbehörde setzen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.65/2004 vom 26. Juni 2004 E. 2.3.3 sowie 2A.705/2004 vom 16. März 2005 E. 3.1; BGE 130 II 449 E. 4.1 mit Hinweisen; BGE 129 II 331 E. 3c; ANDRÉ MOSER in: André Moser/Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, Rz. 2.59 ff., insbesondere 2.62; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 617 f., 644 f.).

5. Vorweg ist festzuhalten, dass nicht massgebend ist, ob den Beschwerdeführer am Vorliegen eines allfälligen Sicherheitsrisikos ein Verschulden trifft oder nicht. Weiter dürfen in die Beurteilung des Sicherheitsrisikos keine sozialen Überlegungen einfließen. Nicht relevant ist ferner die Qualität der Arbeitsleistung des Beschwerdeführers (zu diesen drei Überlegungen vgl. Entscheide der REKO VBS vom 4. Dezember 2006 [470.01/06] E. 3d und vom 6. April 2006 [470.07/05] E. 3b und c; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 5). Soziale Aspekte und die positive Arbeitsleistung des Beschwerdeführers können hingegen vom Arbeitgeber beim Entscheid über die Form der Weiterbeschäftigung mitberücksichtigt werden, zumal dieser nicht an die Beurteilung der Fachstelle gebunden ist (Art. 21 Abs. 4 Satz 2 BWIS).
6. Unter dem Titel "Integrität, Zuverlässigkeit, Vertrauens- und Glaubwürdigkeit" prüft die Vorinstanz, ob darauf vertraut werden kann, dass der Beschwerdeführer bei der Ausübung der Tätigkeit, mit welcher er betraut worden ist, loyal zu seiner Aufgabe steht.

Die Vorinstanz ist der Ansicht, dass die Integrität, Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers in Frage gestellt seien, dies namentlich aufgrund dessen Umgangs mit amtlichen Ausweisen und Badges (s. dazu unten E. 6.2) sowie seiner eingeschränkten Kooperationsbereitschaft gegenüber Sicherheitsinstitutionen des Bundes, welche sich auch im Rahmen der Befragung durch die Fachstelle verdeutlicht habe. Zudem sei er im Jahre 1991 zu 30 Tagen Gefängnis (unbedingt) wegen Verweigerung des Zivildienstes verurteilt worden. Dies stehe zwar bei der Risikoanalyse nicht im Vordergrund, sei jedoch bei der ganzheitlichen Beurteilung mitzuberücksichtigen. Die geäusserten Bedenken würden sich nach Durchsicht seiner Personalakten bestätigen. Für die Beurteilungsperiode 2005 sei die Gesamtbeurteilung nur "genügend" ausgefallen (d.h. entspricht teilweise den Anforderungen). Die Bedenken hinsichtlich fehlender Vertrauenswürdigkeit und Integrität des Beschwerdeführers würden im Besonderen durch dessen LOBE des Jahres 2005 bestätigt. Die fachlichen Qualifikationen des Beschwerdeführers (auch der vorhergehenden Jahre) seien zwar einwandfrei, doch sei dies für die Personensicherheitsprüfung nicht relevant. Entscheidend seien sicherheitsrelevante Aspekte. Bei der LOBE 2005 seien im Bereich Sozialkompetenzen Mängel festgestellt worden, was im Zusammenhang mit der Sicherheit gewertet werden müsse. Der Arbeitgeber sehe sich offenbar sogar gezwungen, ein Massnahmenpa-

ket auszuarbeiten, das den Bedürfnissen des Dienstes und jenen des Beschwerdeführers Rechnung trage.

Der Beschwerdeführer hält dagegen, dass es bei besagtem Massnahmenpaket nicht um die Wiederherstellung der Vertrauensbasis gegangen sei, sondern darum, seine intellektuellen und fachlichen Ressourcen im Rahmen der Institution optimal zu nutzen. Organisatorische und strukturelle Probleme hätten zu Beeinträchtigungen der Zusammenarbeit geführt. Hauptursache seien demnach nicht sein Verhalten, sondern strukturelle Defizite innerhalb der Organisation gewesen. Er selber habe als integer und vertrauenswürdig zu gelten.

- 6.1 Ob der in Zusammenhang mit dem LOBE 2005 erstellte Massnahmenkatalog so zu verstehen ist, wie vom Beschwerdeführer dargelegt, kann vorliegend offen bleiben. Selbst wenn dies zutreffen würde, so ist in der LOBE 2005 doch - neben dem Hinweis auf die hervorragenden Fachkenntnisse des Beschwerdeführers wie auch auf dessen überdurchschnittliches persönliches Engagement - ohne Umschweife von einer "Ungeduld" des Beschwerdeführers und seinem "geringen Verständnis für verwaltungs- und personalbedingte Zwänge", der Notwendigkeit einer "Wiederherstellung der gegenseitigen Vertrauensbasis" bzw. einer festgestellten "Erodierung der Vertrauensbasis" die Rede und auch die Äusserungen seines Vorgesetzten gehen eindeutig in diese Richtung. Deshalb ist der Schluss der Vorinstanz, es bestünden aufgrund der LOBE 2005 an der Vertrauenswürdigkeit und Integrität des Beschwerdeführers nicht zu vernachlässigende Zweifel, jedenfalls im Ergebnis nicht zu beanstanden.
- 6.1.1 Der Beschwerdeführer fordert, dass auch die Qualifikationen der vorhergehenden Jahre (2001-2004) zu berücksichtigen seien, da diese keine Hinweise auf fehlende Vertrauenswürdigkeit enthielten. Dass auch diese Qualifikationen in das Gesamtbild einzubeziehen sind, welches der Sicherheitsprüfung zugrunde gelegt werden muss, ist zwar richtig. Dem Beschwerdeführer ist auch beizupflichten, dass die von der Fachstelle im Zusammenhang mit der mangelnden Vertrauenswürdigkeit angefügten Vorkommnisse erst in der LOBE 2005 explizit angesprochen wurden; indes enthalten bereits die Qualifikationen der vorangehenden Jahre Hinweise darauf, dass die Haltung des Beschwerdeführers gewisse Spannungen mit seinen Vorgesetzten zur Folge hatte. So wurden in der LOBE 2004 zwar einerseits die hervorragenden fachlichen Qualifikationen des Beschwerdeführers erwähnt, gleichzeitig aber Defizite im Bereich der Sozialkompetenz festgestellt und ausgeführt, es sei angezeigt, dass er "einen Mix zwischen Kompromissbereitschaft resp. Standhaftigkeit in enger Absprache mit dem Bereichsleiter" so anwende, dass sowohl seine Interessen als auch diejenigen der Dienststelle X. _____ sich nicht gegenseitig kompromittieren würden. Ein Beizug der Qualifikationen der Vorjahre stellt somit die Schlussfolgerungen der Fachstelle nicht grundsätzlich in Frage.
- 6.1.2 Der Beschwerdeführer verlangt sodann die Edition des E-Mailverkehrs zwischen seinen Vorgesetzten betreffend seiner letzten LOBE sowie Erläuterungen hierzu. Es sei aufgrund struktureller Defizite innerhalb des Appa-

rates zu Problemen zwischen dem Arbeitgeber und ihm gekommen. Die vorgesetzte Linie habe sich weiter dazu zu äussern, ob ihrer Ansicht nach Bedenken hinsichtlich seiner Vertrauenswürdigkeit bestünden und ob die Qualifikation in diesem Sinne verstanden werden dürfe, ansonsten die Schlussfolgerungen der Vorinstanz auf Mutmassungen beruhten.

Dieser Auffassung des Beschwerdeführers kann nicht gefolgt werden. Neben den oben (E. 6.1) bereits erwähnten Punkten ist der LOBE 2005 auch zu entnehmen, dass der Trend zur Abkoppelung des Beschwerdeführers gestoppt und in Zusammenarbeit mit der Linie eine vertretbare Balance zwischen initiativer Aktivität und strukturierendem Rahmen gefunden werden müsse. Dies setze unter anderem die Einsicht voraus, dass Vorschriften, Regelungen usw. im Allgemeinen zur Strukturierung von Aktivitäten geschaffen würden. Die kommenden Monate seien von entscheidender Bedeutung. Es müsse gelingen, den Trend in Richtung Abgrenzung/Isolation zu stoppen. Hier sei allerdings nicht nur der Beschwerdeführer, sondern auch die vorgesetzte Linie gefordert. In enger Absprache sollten strukturelle Defizite angegangen werden. Diese müssten parallel zur Bereitschaft des Beschwerdeführers zur Kooperation und der Einhaltung der vorgegebenen Rahmenbedingungen erfolgen. Der Vorgesetzte des Beschwerdeführers schrieb ausserdem in einem E-Mail vom (...), unabhängig davon, wie die Beurteilung ausfalle, werde der Beschwerdeführer einer "Bewährungsprobe" entgegensehen.

Die LOBE 2005 ergibt demnach ein hinreichend präzises Bild, wie die Vorgesetzten den Beschwerdeführer im hier interessierenden Zeitraum einschätzten. Unter diesen Umständen erübrigt sich - in antizipierter Beweiswürdigung - die beantragte Edition von weiterem E-Mailverkehr.

- 6.2 Die Vorinstanz ist der Ansicht, der Beschwerdeführer weise ein eindeutig mangelhaft ausgebildetes Sicherheitsbewusstsein auf und lasse deutliche Mängel hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit erkennen. In diesem Zusammenhang führt sie den Verlust des Ausweises und des Passes an. Den Ausweis habe der Beschwerdeführer in Z._____ verloren. Er habe ihn gemäss seinen Aussagen in der hinteren Hosentasche getragen, obschon er gewusst habe, dass der Ausweis zu gross für diese gewesen sei. Der Pass sei nach seinem letzten Umzug unauffindbar gewesen. Den Verlust habe er damals umgehend der Polizei gemeldet; zu einem späteren Zeitpunkt habe er den Pass dann wieder gefunden. Die Vorinstanz beurteilt deshalb den Umgang des Beschwerdeführers mit amtlichen Dokumenten in Zusammenhang mit seiner sensitiven Funktion bei der Dienststelle X._____ als fahrlässig und unsorgfältig. Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, sowohl beim Verlust des Ausweises als auch beim vorübergehenden Nichtauffinden des Passes habe er jeweils unverzüglich die notwendigen Vorkehrungen getroffen, was wiederum seine Sorgfalt belege.

Die Vorinstanz macht in diesem Zusammenhang auch geltend, die Zutrittsbadges des Beschwerdeführers zur Verwaltungseinheit hätten überdurchschnittlich oft ersetzt werden müssen. Dabei ist umstritten, wieviele Bad-

ges der Beschwerdeführer seit Arbeitsbeginn im Jahre 2000 ersetzen lassen musste. Er ist der Auffassung, dass ihm in dieser Zeit gesamthaft drei Badges ausgehändigt worden seien. Die Vorinstanz hat dagegen nach Nachforschungen beim Sicherheitsbeauftragten der Dienststelle X._____ festgehalten, dass er bereits im Besitz des sechsten Badges sei. Der Beschwerdeführer hält fest, dass er sich schon in einem früheren Zeitpunkt gegen diese "Dokumentation" des damaligen Sicherheitsbeauftragten gewehrt habe. Eine Bereinigung in seinem Sinne sei jedoch nie vorgenommen worden. Auf ebendiese "Dokumentation" stelle die Vorinstanz nun ab, womit ihre Information auf falschen Tatsachen beruhe. Die Vorinstanz führt dagegen aus, dass sie sich auf diese Informationen, welche sie von Fach- und Vertrauenspersonen direkt erhalten habe, abstützen könne und müsse. Ausserdem deckten sich die Angaben des Sicherheitsbeauftragten der Dienststelle X._____ mit jenen des Chefs Sicherheit der Verwaltungseinheit.

Auch hier kann letztlich offen bleiben, ob die Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz oder jene des Beschwerdeführers zutrifft. Unbestritten ist jedenfalls, dass mehrere Zutrittsbadges des Beschwerdeführers ersetzt werden mussten. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des Verlustes des Ausweises und des vorübergehenden Nichtauffindens des Passes kann jedenfalls eine gewisse Unsorgfalt und Sorglosigkeit des Beschwerdeführers im Umgang mit amtlichen Dokumenten bzw. den Zutrittskarten als erstellt gelten. Es ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz dies in Anbetracht der sensitiven Funktion, die der Beschwerdeführer bei der Dienststelle X._____ inne hat, als problematisch wertet. Die Funktion des Beschwerdeführers erfordert in der Tat besondere Sorgfalt beim Umgang mit amtlichen Dokumenten wie auch mit den Badges, die bei einem Verlust (und solange sie nicht gesperrt sind) Unbefugten unter Umständen den Zugang zu geheimen Dokumenten ermöglichen könnten. Mangelndes Bewusstsein in diesem Bereich stellt ein Sicherheitsrisiko dar. Die entsprechenden Vorwürfe der Vorinstanz hat der Beschwerdeführer nicht entkräftet.

- 6.3 Zum Themenblock (...) hat sich im Verlauf des Verfahrens folgendes herausgestellt:

(...)

In der angefochtenen Verfügung finden sich im Rahmen der Risikobeurteilung in der Tat keine Ausführungen zu diesen Fragen. Ist der genannte Themenblock für die Risikobeurteilung demnach nicht relevant, so erübrigen sich nähere Ausführungen und weitere Abklärungen dazu.

- 6.4 Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer sodann vor, er habe mit einem Tarnanzug der Schweizer Armee im Wald Holz gehackt. In diesem Zusammenhang ist der Beschwerdeführer der Ansicht, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nur selektiv abgeklärt und ausserdem seine Aussagen teilweise falsch wiedergegeben.

Die Parteien sind sich uneinig über die genaue Bezeichnung bzw. Beschaffenheit der vom Beschwerdeführer beim Holzhacken verwendeten

Kleidungsstücke, d.h. ob es sich dabei lediglich um eine solide Jacke oder um einen Tarnanzug der Schweizer Armee handelte. Ferner ist umstritten, woher diese Kleidungsstücke stammten. Diese Fragen sind jedoch im vorliegenden Kontext nicht von grosser Tragweite. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet jedenfalls den blossen Umstand, dass der Beschwerdeführer an einer offenbar einsamen Stelle im Wald Holz hackt und dabei möglicherweise eine Tarnanzugsjacke der Schweizer Armee trägt, für sich genommen nicht als staatsgefährdend.

Gewichtiger scheinen demgegenüber die Schlüsse, welche die Vorinstanz aus dem Verhalten des Beschwerdeführers anlässlich der Befragung zu diesem Themenkomplex gezogen hat. Wie das Abspielen der Mini-Disc zur Anschlussbefragung des Beschwerdeführers ergeben hat, war dieser der Ansicht, dass er an einer sehr einsamen Stelle Holz gehackt habe, an der niemand vorbei komme. Er habe sich tatsächlich noch nie Gedanken dazu gemacht, dass sein Verhalten in Zusammenhang mit seiner Arbeitsstelle problematisch sein könnte. Auch könne er eigentlich nicht nachvollziehen, inwieweit dies ein Problem für die Dienststelle X._____ sein könnte. Die Vorinstanz fragte ihn darauf hin, ob er gedenke, dies in Zukunft zu unterlassen. Der Beschwerdeführer entgegnete darauf, dass er annehme, dass ihm die Lust dazu nun vergangen sei. Auf die erneute Bitte, präziser zu antworten, sagte er, er werde es kaum mehr machen. Die Vorinstanz hielt in diesem Zusammenhang abschliessend fest, dass die berufliche Situation eines (Funktion) bei der Dienststelle X._____ nicht mit derjenigen eines Bauern oder Waldarbeiters verglichen werden könne. Weiter könne oder wolle er auf einfache Fragen keine einfachen Antworten geben. Sie komme deshalb zum Schluss, dass sie aufgrund seiner vagen und unpräzisen Aussagen seine Glaubwürdigkeit stark anzweifle. Er verstosse mit seinem Verhalten überdies gegen bestehende Vorschriften und zeige wenig Einsicht und kaum Sensitivität gegenüber notwendigen Sicherheitsbelangen.

Das Bundesverwaltungsgericht teilt die Auffassung der Vorinstanz, dass die Uneinsichtigkeit des Beschwerdeführers bzw. sein offensichtliches Bestreben, eine klare Frage der Fachstelle ausweichend zu beantworten, seine Integrität schmälert.

- 6.5 Weiter wirft die Vorinstanz dem Beschwerdeführer eine Verurteilung wegen Verweigerung der Zivildienstpflicht im Jahre 1991 vor. In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass nicht jede Verurteilung eine Person zum Sicherheitsrisiko macht. Es ist zu klären, ob die Art des Deliktes, die Umstände und Beweggründe Rückschlüsse auf Charakterzüge des Beschwerdeführers zulassen, welche einen Risikofaktor darstellen. Zu berücksichtigen ist auch, wie lange ein Delikt bzw. die Verurteilung zurückliegt. Bei der Beurteilung des sich im Delikt manifestierenden Sicherheitsrisikos muss auch der Frage nachgegangen werden, ob seither Umstände hinzugetreten sind, welche die Verurteilung in den Hintergrund treten oder anders beurteilen lassen, d.h. ob sich die Risikobeurteilung zugunsten der zu überprüfenden Person geändert habe (Entscheidung der REKO VBS vom 26. August 2003 und vom 27. Oktober 2004, veröffentlicht in Verwaltungs-

praxis der Bundesbehörden [VPB] 70.48 E. 7 und VPB 70.25 E. 3a).

Vorliegend hat die Vorinstanz richtigerweise beachtet, dass das Urteil über 15 Jahre zurückliegt. Sie leitet entsprechend nicht aus der Verurteilung an sich, sondern aufgrund der gesamten Umstände rund um die Risikoanalyse ab, dass auch im heutigen Zeitpunkt das Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber staatlichen Institutionen als gestört beurteilt werden müsse. Dies ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht zulässig. Die Verurteilung war der Vorinstanz bereits im Jahr 2000 bekannt. Ungeachtet dessen erliess sie damals eine positive Risikoverfügung zu Gunsten des Beschwerdeführers. Damit erachtete sie die Verurteilung als unproblematisch bzw. nicht weiter relevant. Es besteht kein Anlass, die damalige Einschätzung nach Ablauf weiterer sieben Jahre nun neu zu überdenken.

- 6.6 Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer zudem vor, dass er seinen Mitwirkungspflichten teilweise unvollständig nachgekommen sei. Der Beschwerdeführer weigerte sich vorerst, das Dokument bezüglich Ermächtigung zur Befragung seiner Ehefrau zu unterzeichnen und zweifelte die Zulässigkeit einer solchen Befragung an; erst nach Rücksprache mit seinem Vorgesetzten entschloss er sich, das Dokument doch noch zu unterzeichnen. Auch bezüglich seiner vagen und unklaren Aussagen erhob die Vorinstanz ihm gegenüber den Vorwurf, dass er sich unkooperativ verhalte und seiner Mitwirkungspflicht nicht nachkomme; die Fachstelle habe sich verschiedentlich davon überzeugen können, dass der Beschwerdeführer durchaus in der Lage gewesen sei, jeweils sehr präzise und konkrete Aussagen zu machen. Der Beschwerdeführer führt hierzu aus, er habe sich seines Erachtens verständlich zu den z.T. schwer verständlichen (Suggestiv-)Fragen der Fachstelle geäußert und habe auch nicht derart ausweichend geantwortet, wie von der Fachstelle beschrieben.

Das bereits in E. 6.4 erwähnte Aussageverhalten des Beschwerdeführers kann ihm durchaus als mangelnde Mitwirkung angelastet werden. Die Ermächtigung zur Befragung seiner Ehefrau hat er demgegenüber (nachträglich) erteilt.

- 6.7 Umstritten sind schliesslich auch die Umstände der zweiten Befragung. Der Beschwerdeführer wirft hier der Vorinstanz vor, dass sie ihn erst anlässlich derselben informiert habe, dass die Aufzeichnung der ersten Befragung infolge technischer Probleme nicht aufgezeichnet worden sei. Dies habe ihn aufgewühlt und es sei deshalb offensichtlich, dass er emotionalisiert und voreingenommen in diese neuerliche Befragung gegangen sei. Ausserdem sei er an jenem Tag krank gewesen und habe dennoch die Befragung auf sich genommen. Ein Abbruch sei wohl kaum in Frage gekommen, da ihm dies mit Sicherheit zum Nachteil ausgelegt worden wäre.

Die Vorinstanz hält dagegen fest, dass eine Befragung jederzeit aus Krankheitsgründen abgebrochen werden könne. Die Fachstelle habe allerdings nicht den Eindruck gehabt, dass der Beschwerdeführer nur eingeschränkt aussagefähig gewesen sei. Weiter habe der Beschwerdeführer einer zweiten Befragung explizit zugestimmt. Man habe ihn ausserdem im Vorfeld der zweiten Befragung informiert, dass die erste Befragung auf-

grund technischer Probleme nicht aufgezeichnet worden sei.

Die Vorbringen des Beschwerdeführers sind nicht geeignet, die Ergebnisse der zweiten Befragung in Zweifel zu ziehen. Wenn er der Ansicht war, im Zeitpunkt der zweiten Befragung nicht korrekt antworten zu können, weil er an diesem Tag krank war, dann hätte er damals den Abbruch verlangen können resp. müssen. Wann genau der Beschwerdeführer über den Verbleib der Aufzeichnung der ersten Befragung informiert wurde, kann so dann offen gelassen werden, war es doch bereits im Vorfeld klar, dass hinsichtlich des Inhalts jener Befragung Unklarheit bzw. Uneinigkeit herrschte, was u.a. auch ein Grund dafür war, dass der Beschwerdeführer die Anwesenheit seines Vorgesetzten an der zweiten Befragung verlangte.

- 6.8 Zusammenfassend ist dem Beschwerdeführer insbesondere vorzuwerfen, dass er im Umgang mit seinem Ausweis sowie seinem Pass eine gewisse Sorglosigkeit erkennen liess. Dasselbe gilt auch bezüglich der Zutrittsbadges. Seiner Mitwirkungspflicht im Verfahren ist er teilweise nur widerwillig nachgekommen. Auch sind Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Sicherheitsbeauftragten der Dienststelle X._____ ebenso aktenkundig wie der Umstand, dass amtsintern seine Vertrauenswürdigkeit angeschlagen ist.

Damit stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführer aus diesen Gründen ein Sicherheitsrisiko darstellt.

7. Für die Beurteilung, ob der Beschwerdeführer in seiner Funktion ein erhöhtes Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstellt, ist das konkrete Schutzinteresse des Staates zu beachten. Entscheidend ist die genaue Funktion bzw. Tätigkeit der betroffenen Person bzw. deren Sicherheitsempfindlichkeit. Je höher die Sicherheitsempfindlichkeit ist, desto eher liegt ein Sicherheitsrisiko vor (Entscheid der REKO VBS vom 19. November 2004 [470.10/04] E. 3b). Die Bejahung eines relevanten Sicherheitsrisikos im Sinne des BWIS kann auf Grund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein, auch wenn einzelne Risikoquellen für sich genommen kein relevantes Sicherheitsrisiko darstellen würden (vgl. Entscheid der REKO VBS vom 27. Oktober 2004, veröffentlicht in VPB 70.25 E. 6a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 9.1).

Die Vorinstanz ist bei ihrer Entscheid wie jede Verwaltungsbehörde an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Die Verfügung muss demnach im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie 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 (BGE 131 V 107 E. 3.4.1, BGE 130 I 65 E. 3.5.1 je mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 9.1 und A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 4.2; ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 581). Für die Beurteilung, ob der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen für den Be-

schwerdeführer steht, ist eine sorgfältige Abwägung der entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen.

- 7.1 Der Beschwerdeführer hat aufgrund seiner Funktion bei der Dienststelle X. _____ Zugang zu Geheimnissen der inneren und äusseren Sicherheit oder zu Informationen, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes gefährden können. Die Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion des Beschwerdeführers ist damit als hoch einzustufen. Die (unter Umständen unabsichtliche) Weitergabe von "geheim" klassifizierten Informationen an unberechtigte Dritte kann einen besonders grossen Schaden anrichten. Deshalb ist eine differenzierte Beurteilung des Sicherheitsrisikos für den Zugang zu Informationen dieser Kategorie gerechtfertigt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 9.2).
- 7.2 Während die in den Erwägungen 6 bis 6.7 erwähnten Elemente je für sich kaum genügen, den Beschwerdeführer als Sicherheitsrisiko einzustufen, hat ihre Summe eine andere Wertung zur Folge. Die Funktion, welche der Beschwerdeführer bei der Dienststelle X. _____ bekleidet, stellt höchste Anforderungen an die Integrität, Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit des Stelleninhabers. Diese Aspekte müssen beim Beschwerdeführer gesamthaft als eingeschränkt beurteilt werden. Der sich aus den Akten ergebende unsorgfältige Umgang des Beschwerdeführers mit amtlichen Dokumenten zeugt von einem ungenügenden Sicherheits- und Gefahrenbewusstsein. Hinzu kommen die festgestellten Mängel betreffend Sozialkompetenz sowie das angeschlagene Vertrauensverhältnis in seiner Dienststelle. Zusammengenommen führt dies dazu, dass der Beschwerdeführer als Sicherheitsrisiko mit Vorbehalt beurteilt werden muss.

Die Vorinstanz hat daher zu Recht eine Risikoverfügung mit Auflagen erlassen (Art. 21 Abs. 1 Bst. b PSPV).

Bei diesem Zwischenergebnis erübrigen sich Ausführungen zu einem allfälligen Spektakelwert der gegenüber dem Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfe (s. dazu Entscheid der REKO VBS vom 19. November 2004 [470.10/04] E. 7 mit Hinweisen). Dass unter Annahme eines Spektakelwerts der Beschwerdeführer als Sicherheitsrisiko (ohne Vorbehalt) qualifiziert werden müsste und damit eine negative Risikoverfügung im Sinne von Art. 21 Abs. 1 Bst. c PSPV zu erlassen wäre, macht auch die Vorinstanz nicht geltend.

- 7.3 Es stellt sich somit die Frage, ob die von der Vorinstanz gemachten Auflagen verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sind. Die Auflagen halten fest, dass dem Beschwerdeführer der Zugang zu Geheimnissen und Informationen i.S. von Art. 12 Abs. 1 Bst. b PSPV bis auf Weiteres gewährt wird (Ziff. 3). Jeglicher Verstoss, sei es gegen interne oder externe Sicherheitsbestimmungen, militärische oder zivile Vorschriften, Weisungen oder Regelemente hat eine Rückstufung der Sicherheitsstufe auf "Vertraulich" zur Folge (Ziff. 4). Bei einem allfälligen Verstoss gegen diese Auflage informiert der Sicherheitsbeauftragte der Dienststelle X. _____ die Fachstelle IOS schriftlich (Ziff. 5).

- 7.4 Eignung bedeutet, dass die staatliche Massnahme geeignet sein muss, den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen (vgl. ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2002, Rz. 321). Im Zentrum steht vorliegend das öffentliche Interesse der staatlichen Sicherheit.

Bei der Auflage in Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung fällt auf, dass dem Beschwerdeführer der Zugang zu Geheimnissen der inneren oder äusseren Sicherheit etc. nach wie vor im bisherigen Umfang gewährt wird. Auch ist der Sinn des Hinweises auf Art. 12 PSPV nicht ohne weiteres ersichtlich und es bleibt unklar, inwiefern mit dieser Auflage dem öffentlichen Interesse der staatlichen Sicherheit bei einem Fehlverhalten des Beschwerdeführers gedient wäre.

Die Auflage in Ziff. 4 der Verfügung sieht für den Fall eines Fehlverhaltens des Beschwerdeführers eine Rückstufung der Sicherheitsstufe auf "Vertraulich" vor. Eine solche Rückstufung erscheint mit Blick auf die Wahrung der staatlichen Sicherheit generell geeignet. Allerdings ist die Auflage gerade unter dem Aspekt staatlicher Sicherheitsinteressen in dem Sinne nicht geeignet, als sie erst nach Eintritt eines Ereignisses zum Tragen kommt und die staatliche Sicherheit dann allenfalls bereits beeinträchtigt sein könnte. Kommt hinzu, dass die Auflage unklar formuliert ist. So ist nicht ersichtlich, was mit "internen oder externen Sicherheitsbestimmungen, militärischen oder zivilen Vorschriften, Weisungen oder Reglementen" genau gemeint ist und wann ein "Verstoss" gegen solche Bestimmungen vorliegt. Es ist in keiner Art und Weise definiert, welche Intensität ein Verstoss aufweisen muss, damit die vorgesehene Sanktion eintritt und wer überhaupt zu beurteilen hätte, ob tatsächlich ein Verstoss vorliegt oder nicht.

Ziff. 5 hält einer Prüfung unter dem Aspekt der Geeignetheit ebenfalls nicht stand. Unter Berücksichtigung, dass der Beschwerdeführer mehrmals glaubhaft dargelegt hat und auch durch die Akten belegt wird, dass das Verhältnis zwischen ihm und dem Sicherheitsbeauftragten der Dienststelle X._____ sehr angespannt ist, erscheint es keinesfalls sachgerecht, eben diesen Sicherheitsbeauftragten mit dem Melden allfälliger Verstösse des Beschwerdeführers zu betrauen. Diese Anordnung dürfte über kurz oder lang zu einer Konfliktsituation zwischen den Beteiligten führen bzw. eine solche noch akzentuieren. Sodann käme auch diese Auflage zu spät, nämlich erst nach Eintritt einer allfälligen Verfehlung des Beschwerdeführers, zum Tragen.

Damit erweisen sich die von der Vorinstanz formulierten Auflagen bereits mangels Geeignetheit als unverhältnismässig.

- 7.5 Die Unverhältnismässigkeit der streitigen Auflagen ergibt sich im Übrigen auch unter den Teilaspekten der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit.

Bei der Erforderlichkeit ist zu prüfen, ob der Eingriff in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht (vgl. HÄFELIN/HALLER, a.a.O., Rz. 322). Bei allen Auflagen erscheint pro-

blematisch, dass kein zeitlicher Rahmen vorgegeben ist. Eine Anordnung ist aber nur verhältnismässig, wenn sie nicht länger dauert, als dies zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig ist. Da die angefochtene Verfügung keine Hinweise auf eine erneute Sicherheitsprüfung beispielsweise in einem Jahr vorsieht, könnten die Auflagen grundsätzlich für eine Maximaldauer von fünf Jahren Anwendung finden (Art. 19 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 Bst. b PSPV). Für einen solch langen Beobachtungs- und Bewährungszeitraum des Beschwerdeführers besteht jedoch kein Anlass.

Bei der Prüfung der Zumutbarkeit muss zwischen dem gesetzten Ziel und der zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkung ein vernünftiges Verhältnis bestehen (sog. Zweck-Mittel-Relation). Im Grunde genommen geht es bei der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn um eine Abwägung von öffentlichen und betroffenen privaten Interessen (HÄFELIN/HALLER, a.a.O., Rz. 323). Das private Interesse des Beschwerdeführers besteht darin, seine bisherige Funktion bei der Dienststelle X. _____ wie bis anhin ausüben zu können. Gemäss Ziff. 4 erfolgt bei jeglichem Verstoss, sei es gegen interne oder externe Sicherheitsbestimmungen, militärische oder zivile Vorschriften, Weisungen oder Reglemente, eine Rückstufung auf die Sicherheitsstufe "Vertraulich". In einer derart offenen Formulierung sind auch geringfügigste Fehlhandlungen des Beschwerdeführers, die keinerlei Bezug zu öffentlichen Sicherheitsinteressen aufweisen, mit erfasst. Dies wäre angesichts der weitreichenden Konsequenzen, welche eine Rückstufung für den Beschwerdeführer hinsichtlich der Ausübung seiner Funktion hätte, offensichtlich unzumutbar.

Nach dem Gesagten erweisen sich die Auflagen gemäss Ziff. 3, 4 und 5 der angefochtenen Verfügung als rechtswidrig und sind daher aufzuheben; insoweit ist die Beschwerde gutzuheissen. Gestützt auf Art. 21 Abs. 1 Bst. b PSPV sind anstelle der bisherigen Auflagen neue zu formulieren.

8. Die Verwaltungsbeschwerde hat nach Art. 61 Abs. 1 VwVG grundsätzlich reformatorischen Charakter. Demnach kann die Behörde, welche eine Beschwerde ganz oder teilweise gutheisst, einen neuen Sachentscheid treffen, und zwar selbst dann, wenn kein entsprechender Antrag vorliegt. Sie kann die angefochtene Verfügung zugunsten des Beschwerdeführers ändern (vgl. Art. 62 Abs. 1 VwVG). Auf den vorliegenden Sachverhalt bezogen bedeutet dies, dass das Bundesverwaltungsgericht die Auflagen der angefochtenen Risikoverfügung selber formulieren kann.

Hinsichtlich des angesprochenen Vertrauensverhältnisses am Arbeitsplatz des Beschwerdeführers wurden gemäss LOBE 2005 bereits Schritte eingeleitet. Damit ist vorliegend im Rahmen einer Auflage einzig die Einstellung des Beschwerdeführers zur Sensitivität seines Arbeitsbereichs und - in diesem Zusammenhang - sein Umgang mit amtlichen Dokumenten und ihm anvertrautem Material zu thematisieren.

Um das Ziel der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu erreichen, braucht es präventive Massnahmen und nicht die Androhung weitreichender Konsequenzen nach Eintritt eines allenfalls schädigenden Ereignisses.

Ein präventiver Charakter ist insbesondere dann gegeben, wenn dem Beschwerdeführer bewusst gemacht wird, dass sein bisheriges Verhalten am und neben dem Arbeitsplatz unter Sicherheitsaspekten teilweise mangelhaft ist und dies unter Umständen gravierende Konsequenzen nicht nur für ihn selber, sondern auch für übergeordnete nationale Sicherheitsinteressen haben kann. Diese Konsequenzen sind dem Beschwerdeführer durch die vorgesetzte Stelle vor Augen zu führen.

Das Bundesverwaltungsgericht betrachtet den Beschwerdeführer demnach dann nicht als Sicherheitsrisiko, wenn er von seinem direkten Vorgesetzten mit aller Deutlichkeit auf die Sensitivität seiner Funktion und die möglichen Folgen eines sorglosen Umgangs mit ihm anvertrauten amtlichen Dokumenten und Arbeitsmaterialien hingewiesen wird und der Beschwerdeführer sich zugleich schriftlich zu entsprechend sorgfältigem Umgang damit verpflichtet. Diese Auflage ist ins Urteilsdispositiv aufzunehmen (vgl. auch Entscheid der REKO VBS vom 26. August 2003 [470.03/03] E. 12).

Unter der genannten Voraussetzung kann dem Beschwerdeführer der regelmässige Zugang zu Geheimnissen der inneren oder äusseren Sicherheit oder zu sensitiven Informationen wie bis anhin uneingeschränkt gewährt werden. Die Auflagen gemäss Ziff. 3 und 5 der angefochtenen Verfügung sind daher ersatzlos aufzuheben.

9. Zusammenfassend ist die angefochtene Verfügung im Sinne der Ausführungen in E. 8 abzuändern und die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Soweit der Beschwerdeführer den Erlass einer positiven Risikoverfügung beantragt, ist die Beschwerde unbegründet und daher abzuweisen.
10. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt eine Partei nur teilweise, werden sie ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Da der Beschwerdeführer mit seinem Antrag um Erlass einer positiven Risikoverfügung nicht durchdringt und mit vorliegendem Entscheid einzig die Auflagen der angefochtenen Risikoverfügung neu formuliert werden, ist im Kostenpunkt von einem Unterliegen zu 3/4 auszugehen. Dem Beschwerdeführer sind daher reduzierte Verfahrenskosten von Fr 750.- aufzuerlegen. Vom geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- sind ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides Fr 250.- zurückzuerstatten.

11. Da der Beschwerdeführer teilweise obsiegt, ist ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sein Anwalt hat eine Kostennote im Betrage von Fr. 20'515.40 eingereicht. Zu entschädigen ist allerdings nur dessen Aufwand seit Erlass der angefochtenen Verfügung, d.h. die ausgewiesenen Aufwendungen ab 3. Januar 2007. Der dadurch begründete Entschädigungsanspruch beläuft sich auf Fr. 8'595.- (32,75 Stunden à Fr. 260.-). Entsprechend dem teilweisen Obsiegen steht dem Beschwerdeführer somit eine Parteientschädigung von pauschal

Fr. 2'000.- (inkl. Mehrwertsteuer und Auslagen) zu. Diese ist dem Beschwerdeführer durch die Vorinstanz zu entrichten (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden Ziff. 3, 4 und 5 der Verfügung der Vorinstanz vom 21. Dezember 2006 aufgehoben und durch folgende Auflage ersetzt:
 3. Der Beschwerdeführer ist von seinem direkten Vorgesetzten mit aller Deutlichkeit auf die Sensitivität seiner Funktion und die möglichen Folgen eines sorglosen Umgangs mit ihm anvertrauten amtlichen Dokumenten und Arbeitsmaterialien hinzuweisen. Der Beschwerdeführer hat sich schriftlich zu sorgfältigem Umgang mit solchen Dokumenten und Arbeitsmaterialien zu verpflichten.
2. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Dem Beschwerdeführer werden reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 750.- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 250.- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids zurückerstattet. Hierzu hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontonummer anzugeben.
4. Die Fachstelle IOS hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- zu entrichten.
5. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - dem Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde)
 - der Vorinstanz (Ref-Nr. 05123) (eingeschrieben)
 - dem Generalsekretariat VBS (mit Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Kölliker

Yasemin Cevik

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das vorliegende Urteil kann eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen seit der Eröffnung des angefochtenen Urteils zu erheben. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (vgl. Art. 42, 46, 48, 54 und 100 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG], SR 173.110).

Versand am: