



Abteilung I
A-4486/2017

Urteil vom 19. Februar 2018

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiber Andreas Kunz.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerische Bundeskanzlei BK,
Bundeshaus West, 3003 Bern,
handelnd durch
die Fachstelle Personensicherheitsprüfungen Bundeskanzlei,
Gurtengasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Feststellungserklärung.

Sachverhalt:**A.**

A._____ ist Mitarbeiter der Fachstelle Personensicherheitsprüfungen im Eidgenössischen Departement für Verteidigung und Sport (nachfolgend: FS PSP VBS). In seiner Funktion als Ermittler führt er unter anderem Personensicherheitsprüfungen (...) durch. Im Jahr (...) wurde er seinerseits einer erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Befragung durch die Fachstelle Personensicherheitsprüfungen der Bundeskanzlei (nachfolgend: FS PSP BK) unterzogen und von dieser als unbedenklich eingestuft.

B.

Am 8. April 2016 ersuchte der Armeestab bei der FS PSP BK mit Zustimmung von A._____ um eine Wiederholung der Personensicherheitsprüfung.

C.

Die FS PSP BK forderte A._____ mit Schreiben vom 8. April 2016 auf, zur Abklärung seiner finanziellen Verhältnisse die angefügte Ermächtigungserklärung für die Einsichtnahme in seine Steuerakten unterschrieben einzureichen, was letzterer mit Schreiben vom 28. April 2016 mit Verweis auf die fehlende gesetzliche Grundlage ablehnte. Daraufhin bot ihm die FS PSP BK mit Schreiben vom 9. Mai 2016 an, die für sie als notwendig erachteten Unterlagen (Kopien der Steuererklärungen 2011-2015 [inkl. sämtliche Beilagen und Bescheinigungen], Steuerveranlagung des Steuerjahrs 2015 [soweit vorliegend, auch provisorisch], sämtliche Inkassodaten seit 2011 [Stand 30.04.2016], behördliche Angabe, ob aktuell Steuerschulden existieren) selbst einzureichen. A._____ teilte der FS PSP BK mit Schreiben vom 27. Juni 2016 erneut mit, dass er die Ermächtigungserklärung nicht unterschreiben werde. Er sei jedoch bereit, seine globalen Steuerdaten (steuerbares Einkommen/Vermögen) bekannt zu geben und eine Bestätigung der zuständigen Steuerbehörde beizubringen, welche Auskunft über allfällige Steuerschulden sowie Nachsteuer- oder Steuerstrafverfahren geben werde. Letztere reichte A._____ mit Eingabe vom 16. März 2017 bei der FS PSP BK ein. Darauf befinden sich zusätzlich Angaben zum definitiven oder provisorischen steuerbaren Einkommen (Kanton und Bund) und zum Reinvermögen der Jahre 2011 bis 2015.

D.

Am 6. März 2017 fand die persönliche Befragung von A._____ durch die dafür zuständigen Personen der FS PSP BK statt. In Bezug auf seine finanzielle Situation wurden ihm zwei Tabellen zu seinen Vermögenswerten

und zu anderweitigen Kennziffern seiner finanziellen Verhältnisse unterbreitet. Man schlug ihm vor, diese mit nach Hause zu nehmen und dort unter Zuhilfenahme seiner Unterlagen auszufüllen. Zudem wies man ihn darauf hin, dass danach zu einzelnen Punkten nicht nur Fragen gestellt, sondern allenfalls auch Belege eingefordert werden könnten. A. _____ lehnte dieses Vorgehen jedoch ab, weil dies einer Einsicht in seine Steuerakten gleichkomme und die FS PSP BK den Inhalt der ausgefüllten Tabellen – wie bei einer mündlichen Auskunft – nicht überprüfen könne. Er sei weder in der Befragung noch zu einem späteren Zeitpunkt dazu bereit, die den Steuererklärungen zugrundeliegenden Informationen bekannt zu geben. Stattdessen könne die FS PSP BK die einzelnen Positionen aus den Tabellen mündlich erfragen. Er werde darauf Antwort geben, sofern er dies als sicherheitsrelevant erachte. Vor diesem Hintergrund wurde A. _____ in der Folge zu seinen finanziellen Verhältnissen befragt. Gewisse Fragen wollte oder konnte er mangels Verfügbarkeit der Informationen vor Ort trotzdem nicht beantworten.

E.

Nachdem die FS PSP BK A. _____ das rechtliche Gehör gewährt hatte, erliess sie mit Verfügung vom 2. August 2017 eine Feststellungserklärung, wonach zu wenig Daten für die Prüfung der finanziellen Verhältnisse vorhanden seien, um das Vorliegen eines Sicherheitsrisikos bei A. _____ beurteilen zu können. Zur Begründung führte die FS PSP BK im Wesentlichen aus, dass die eingereichte Bestätigung des Steueramtes sowie die mündlichen Auskünfte von A. _____ nicht geeignet seien, um eine Beurteilung seiner finanziellen Verhältnisse vorzunehmen. Die vorhandenen Daten würden sich weder plausibilisieren noch verifizieren lassen und deckten nicht einen angemessenen zurückliegenden Zeitraum ab. Aufgrund der mangelnden Mitwirkung von A. _____ in diesem Bereich und der sich daraus ergebenden unzureichenden Datenbasis sei es ihr nicht möglich, eine materielle Verfügung zu erlassen.

F.

Mit Schreiben vom 11. August 2017 erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er verlangt die Aufhebung der Verfügung und den Erlass einer Sicherheitserklärung im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 4. März 2011 (PSPV, SR 120.4) unter Kostenfolgen.

G.

Die FS PSP BK (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 14. September 2017 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen. Eventualiter sei ihr die Sache zur Beurteilung zurückzuweisen.

H.

In seiner Replik vom 28. September 2017 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Neu weist er sinngemäss darauf hin, dass bezüglich seiner Funktion und der darauf anzuwendenden Prüfstufe eine Gesetzeslücke bestehe. Zwar sähen die rechtlichen Bestimmungen vor, dass sämtliche Mitarbeitende der Verwaltungseinheit Informations- und Objektsicherheit (nachfolgend: IOS) einer Personensicherheitsprüfung der Stufe 12 zu unterziehen seien. Mitarbeitende der FS PSP VBS fielen jedoch nicht darunter, da die FS PSP VBS der IOS nur administrativ zugeordnet sei. Für seine Funktion genüge eine Personensicherheitsprüfung auf Stufe 11, für welche eine Befragung nicht vorgesehen sei. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Vorinstanz mittels Befragung und unter Berufung auf seine Mitwirkungspflicht Einblick in seine Steuerdaten verlangen dürfe, erübrige sich daher.

I.

Die Vorinstanz bekräftigt mit Duplik vom 5. Oktober 2017 ihre Anträge. Sie verneint das Bestehen einer Gesetzeslücke und beantragt die Einholung einer offiziellen Stellungnahme beim Generalsekretariat des VBS (nachfolgend: GS VBS) zur Frage, ob die Mitarbeitenden der FS PSP VBS als Teil der IOS gelten würden. In Gutheissung dieses Antrags forderte die Instruktionsrichterin das GS VBS mit Verfügung vom 6. Oktober 2017 auf, einen Fachbericht zu dieser Fragestellung einzureichen.

J.

Mit Eingabe vom 16. Oktober 2017 reicht das GS VBS den Fachbericht ein. Es kommt darin zum Schluss, dass die Mitarbeitenden der FS PSP VBS Teil der IOS seien.

K.

Mit Schreiben vom 6. November 2017 reicht der Beschwerdeführer eine Stellungnahme zur Duplik sowie zum Fachbericht und die Vorinstanz mit Schreiben vom 23. November 2017 ihre abschliessende Stellungnahme ein.

L.

Der Beschwerdeführer reicht unaufgefordert mit Eingabe vom 2. Februar 2018 Ergänzungen zu seiner Stellungnahme vom 6. November 2017 ein.

M.

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 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 eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn und ist von einer zulässigen Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen worden. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. ferner Art. 21 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 [BWIS, SR 120]).

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

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

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG sowie unten E. 6.2.1).

3.

Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Eine der heikelsten und intensivsten Bedrohungen der inneren Sicherheit entsteht, wenn an besonders wichtigen Schlüsselpositionen eingesetzte Personen Verrat üben, gegen den Staat selbst arbeiten oder seine Institutionen auf rechtswidrige Art verändern wollen. Für solche Funktionen sollen daher nur Personen eingesetzt werden, die nicht erpressbar sind und Gewähr bieten, das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen (Botschaft vom 7. März 1994 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei», BBl 1994 II 1147). Um dies sicherzustellen, sieht das BWIS im Sinne einer vorbeugenden Massnahme unter anderem Personensicherheitsprüfungen (nachfolgend: PSP) vor (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BWIS). Die Prüfung darf nur durchgeführt werden, wenn die betreffende Person ihre Einwilligung dazu gegeben hat (Art. 19 Abs. 3 BWIS). Bei Personen, welche der FS PSP VBS angehören, wird die PSP nach fünf Jahren wiederholt (Art. 18 Abs. 1 Bst. c PSPV i.V.m. Art. 12 Abs. 2 Bst. c PSPV).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer hat unbestrittenermassen seine Einwilligung zu einer wiederholten PSP gegeben. Umstritten ist jedoch, ob eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung einer PSP nach Art. 12 PSPV für die Funktion des Beschwerdeführers besteht.

4.1.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei aufgrund seiner Tätigkeit nicht sachgerecht, dass er einer PSP nach Art. 12 PSPV unterworfen sei. In seiner Replik bringt er zudem vor, dass man vergessen habe, den Mitarbeitenden der FS PSP VBS in der Verordnung des VBS über die Personensicherheitsprüfungen vom 12. März 2012 (PSPV-VBS, SR 120.423) eine Prüfstufe zuzuweisen. Zwar seien die Mitarbeitenden der IOS einer

PSP nach Art. 12 PSPV zu unterziehen und die Mitarbeitenden der FS PSP VBS seien der IOS administrativ zugeordnet. Allerdings seien letztere nicht gleichzeitig Mitarbeitende der IOS, da ansonsten Art. 12 Abs. 2 Bst. c PSPV überflüssig wäre. Im Übrigen könne man aus Art. 12 Abs. 2 Bst. c PSPV nicht herleiten, dass die Mitarbeitenden der FS PSP VBS einer PSP nach Art. 12 PSPV unterliegen würden. Man müsse die Funktion der zu prüfenden Person bereits bei der Bestimmung der Prüfstufe berücksichtigen. In seinem Fall genüge eine PSP nach Art. 11 PSPV. Ferner führt er in seinen Schlussbemerkungen und deren Ergänzungen aus, dass es nicht sachgerecht sei, die Mitarbeitenden der FS PSP VBS wegen ihrer administrativen Zugehörigkeit zur IOS, welche bloss Support-Prozesse umfasse, gleich zu behandeln, wie deren Mitarbeitenden. Die Mitarbeitenden der IOS hätten andere Aufgaben wahrzunehmen.

4.1.2 Die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung darauf hin, dass die Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion erst bei der Einschätzung des Sicherheitsrisikos zu berücksichtigen sei. In ihrer Duplik macht sie geltend, dass es sich aus Art. 12 Abs. 2 Bst. b und c PSPV ergebe, dass bei Personen, welche der IOS sowie der FS PSP VBS angehören würden, eine PSP nach Art. 12 PSPV durchzuführen sei. Ferner sei im Zeitpunkt der Einleitung der Wiederholungsprüfung im April 2016 die FS PSP VBS mit der IOS dem Armeestab des VBS zugeteilt gewesen. Die Mitarbeitenden des Armeestabs hätten sich gemäss der PSPV einer PSP unterziehen müssen. Nach Einleitung des Verfahrens sei die FS PSP VBS als Teil der IOS dem Generalsekretariat des VBS (nachfolgend: GS VBS) angegliedert worden. In der aktuellen PSPV werde deshalb festgehalten, dass sämtliche Funktionen der IOS einer PSP zu unterziehen seien, worunter auch die Mitarbeitenden der FS PSP VBS zu subsumieren seien. Im Weiteren werde die FS PSP VBS nicht als selbständiger Bereich des GS VBS betrachtet, sondern als in die IOS integrierte, weisungsungebundene Unterabteilung.

4.1.3 Das GS VBS führt aus, dass Art. 12 Abs. 2 Bst. b und c PSPV nur festlege, dass die FS PSP BK für die Durchführung einer PSP nach Art. 12 PSPV bei Mitarbeitenden der IOS oder der FS PSP VBS zuständig sei. Ob eine bestimmte Person einer PSP zu unterziehen sei, richte sich nach den Art. 4 – 7 PSPV. Welche Prüfstufe zur Anwendung gelange, würden gemäss Art. 9 Abs. 2 PSPV die zuständigen Bundesbehörden festlegen. Es stimmt der Vorinstanz zu, dass die FS PSP VBS als organisatorischer Teilbereich der IOS mitgemeint sei und dementsprechend deren Mitarbeitenden der Prüfstufe 12 unterstehen würden. Im Übrigen würde die explizite Nennung der Mitarbeitenden der FS PSP VBS in Art. 12 Abs. 2 Bst. c

PSPV lediglich sicherstellen, dass jene stets durch die FS PSP BK überprüft werden.

4.2

4.2.1 Den Ausführungen der Parteien und des GS VBS zufolge lässt sich dem Wortlaut der einschlägigen Gesetzesbestimmungen nicht klar entnehmen, ob sich die Mitarbeitenden der FS PSP VBS einer PSP nach Art. 12 PSPV unterziehen müssen. Der Sinn einer unklaren Rechtsnorm ist mittels Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalische Auslegung). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisch), ihr Zweck (teleologisch) oder der Zusammenhang mit anderen Vorschriften (systematisch) geben, so namentlich, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann (vgl. BGE 143 II 268 E. 4.3.1; BGE 143 V 148 E. 5.1). Wenn sich dem Gesetz auch durch Auslegung keine Anordnung entnehmen lässt, liegt eine Gesetzeslücke vor (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 202).

4.2.2 Gemäss Art. 19 Abs. 1 BWIS kann der Bundesrat unter den in Bst. a bis e aufgeführten Voraussetzungen Sicherheitsprüfungen für Bedienstete des Bundes, Angehörige der Armee und des Zivilschutzes sowie Dritte, die an klassifizierten Projekten im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit mitwirken, vorsehen. Der Bundesrat erlässt eine Liste der Ämter in der Bundesverwaltung und der Funktionen der Armee, für die eine Sicherheitsprüfung durchgeführt werden muss (Art. 19 Abs. 4 BWIS). Im ersten Abschnitt ("Zu prüfende Personen") des zweiten Kapitels ("Durchführung der Sicherheitsprüfung") in den Art. 4 – 7 sowie im Anhang legt die PSPV im Einzelnen fest, welche Stelleninhaber einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden müssen (vgl. zum Ganzen BVGE 2015/17 E. 3.1.1). Gemäss Anhang 1 Ziff. 2.5 PSPV sind sämtliche Funktionen der IOS einer PSP zu unterziehen. Die FS PSP VBS ist dem GS VBS (Art. 6 Bst. c der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 [OV-VBS, SR 172.214.1]) beziehungsweise dem Chef der IOS (vgl. Ziff. 4.3.8 der Geschäftsordnung des GS VBS vom 1. Oktober 2016) aufgrund ihrer Weisungsungebundenheit (vgl. Art. 21 Abs. 1 BWIS) administrativ zugeordnet.

Mit administrativer Zuordnung ist die Zuordnung in organisatorischer Hinsicht gemeint (ISABELLE HÄNER, Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden in Bund und Kantonen, in: EPI-NEY/HÄNNI/BRÜLISAUER [Hrsg.], Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und weitere aktuelle Fragen des Datenschutzrechts, Forum Europarecht Band/Nr. 23, 2012, S. 49; THOMAS SÄGESSER, Die institutionelle Stellung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2009 S. 1420, 1422). Die Personensicherheitsprüfungen werden nach den folgenden Prüfstufen durchgeführt: Grundsicherheitsprüfungen (Art 9 Abs. 1 Bst. a PSPV i.V.m. Art. 10 PSPV [Prüfstufe 10]), erweiterte Personensicherheitsprüfung (Art. 9 Abs. 1 Bst. b PSPV i.V.m. Art. 11 PSPV [Prüfstufe 11]) sowie erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung (Art. 9 Abs. 1 Bst. c PSPV i.V.m. Art. 12 PSPV [Prüfstufe 12]). Für die Funktionen nach den Anhängen 1 und 2 PSPV legen die zuständigen Bundesbehörden die jeweilige Prüfstufe in Form einer Verordnung fest (Art. 9 Abs. 2 PSPV). Die Chefs, die Stellvertreter sowie die Mitarbeitenden der IOS unterliegen der Prüfstufe 12 (Art. 1 Bst. a PSPV-VBS i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2.4.1 PSPV-VBS). In der PSPV-VBS ist die IOS dem Armeestab zugeordnet (Anhang 1 Ziff. 2.4.1 PSPV-VBS). Bei Personen, die der IOS oder FS PSP VBS angehören, wird die erweiterte PSP mit Befragung durch die FS PSP BK durchgeführt (Art. 12 Abs. 2 Bst. b und c PSPV).

4.2.3 Bei Verordnungen, die sich wie die PSPV auf eine gesetzliche Delegation stützen, beschränkt das Bundesverwaltungsgericht seine Prüfung darauf, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Die Zweckmässigkeit der Verordnungsregelung hat das Bundesverwaltungsgericht nicht zu beurteilen (BGE 136 II 337 E. 5.1; BGE 131 II 562 E. 3.2; BGE 131 II 162 E. 2.3; BVGE 2015/17 E. 3.1.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-863/2017 vom 23. November 2017 E. 7.2.2). Es liegt grundsätzlich nicht am Bundesverwaltungsgericht, den Massstab für die sicherheitsrelevanten Bedenken selber zu definieren. Dies obliegt in erster Linie dem Bundesrat, dem Departement und den nachgeordneten Verwaltungsbehörden (Urteile des Bundesgerichts [BGer] 8C_283/2013 vom 8. November 2013 E. 6.1.2 und 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2; BVGE 2015/17 E. 3.1.2 m.w.H.).

4.3

4.3.1 Wie soeben erwähnt, müssen sich sämtliche Mitarbeiter der IOS einer PSP nach Art. 12 PSPV unterziehen (vgl. oben E. 4.2.2). Fraglich ist, ob mit der Nennung der IOS in den betreffenden Verordnungen die Mitarbeitenden der FS PSP VBS mitgemeint sind. In Art. 3 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 20. Januar 1999 (PSPV, SR 120.4; AS 1999 655 ff.) wurde die Abteilung Informations- und Objektsicherheit des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport *als* Fachstelle bezeichnet, welche die Sicherheitsprüfungen durchzuführen hatte. Mithin wurde die IOS selbst als Fachstelle wahrgenommen. In der Folge löste die Verordnung über die Personensicherheitsprüfung vom 19. Dezember 2001 (PSPV, SR 120.4; AS 2002 377 ff.) die PSPV vom 20. Januar 1999 per 1. Januar 2002 ab (vgl. Art. 28 und Art. 30 PSPV vom 19. Dezember 2001). Sie hielt in Art. 3 fest, dass die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen *in* der Abteilung Informations- und Objektsicherheit des VBS die Sicherheitsprüfungen durchführt. Dies lässt darauf schliessen, dass die Fachstelle neu als eine Unterabteilung der IOS konzipiert wurde. Schliesslich wurde mit der heute in Kraft stehenden PSPV vom 4. März 2011 die PSPV vom 19. Dezember 2001 per 1. April 2011 aufgehoben (vgl. Art. 31 Abs. 1 und Art. 33 PSPV vom 4. März 2011). In der aktuellen PSPV wird keine Verbindung mehr zwischen der IOS und der Fachstelle gemacht, sondern es wird in Art. 3 Abs. 1 nur statuiert, dass die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport die Personensicherheitsprüfungen nach den Artikeln 10, 11 und 12 Abs. 1 durchführt. Aus den Materialien ist jedoch ersichtlich, dass der Verordnungsgeber der aktuellen PSPV die FS PSP VBS nach wie vor als Bestandteil der IOS betrachtet: Im Vorfeld zur Änderung des der PSPV vom 4. März 2011 unterliegenden BWIS hatte die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission empfohlen, die Fachstelle aus dem VBS auszugliedern und einem anderen Departement oder der Bundeskanzlei zuzuweisen. Der Bundesrat war jedoch der Meinung, dass es richtig sei, „*die Prüfbehörde im VBS und hier in der Informations- und Objektsicherheit (IOS), zu belassen*“ (Zusatzbotschaft zur Änderung des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit [«BWIS II reduziert»] vom 27. Oktober 2010, BBI 2010 7889), welche sich - dem heutigen Art. 3 Abs.1 PSPV zufolge - durchsetzte. Die Entstehungsgeschichte der einschlägigen Gesetzgebung zeigt somit, dass der Verordnungsgeber die FS PSP VBS seit dem Inkrafttreten der PSPV vom 20. Januar 1999 als Unterabteilung der IOS verstand.

Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich zudem, dass der Verordnungsgeber seit längerem eine PSP für die Mitarbeitenden der IOS – und somit auch für jene der Fachstelle – als nötig erachtete: In Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2 PSPV vom 19. Dezember 2001 (Stand 27. September 2005) wurde erstmals statuiert, dass der Chef IOS und sämtliche Mitarbeiter der IOS einer PSP unterstehen. Per 1. Januar 2011 erfolgte die Unterstellung der IOS unter den Armeestab (vgl. Art. 11a der OV-VBS in der Fassung vom 1. Januar 2011). Als Folge davon hielt man in Anhang 1 Ziff. 2.5 der PSPV vom 4. März 2011 in den Fassungen vom 1. April 2011 bis und mit 1. Januar 2015 fest, dass sich sämtliche Mitarbeitende des Armeestabs einer PSP zu unterziehen hätten. Schliesslich wurde die IOS per 1. Juli 2016 dem GS VBS zugeordnet (vgl. aArt. 11 OV-VBS [aufgehoben] sowie Anhang 1 Ziff. 2.5 PSPV), was noch den heutigen Gegebenheiten entspricht.

Die soeben gemachten Ausführungen belegen, dass der Verordnungsgeber die FS PSP VBS seit jeher als Bestandteil der IOS betrachtete und deren Mitarbeitenden stets einer PSP unterziehen wollte. Dies tat er auch bei der letzten Revision implizit, indem er die IOS in Anhang 1 der PSPV auflistete. Nach dem oben Gesagten ist ferner verständlich, wieso der Armeestab die Wiederholung der PSP im April 2016 beantragte und wieso die IOS in der PSPV-VBS noch dem Armeestab zugeteilt ist. Bezüglich letzterem ist das VBS seiner in der Verordnung vorgesehenen Aktualisierungspflicht offenbar noch nicht nachgekommen (vgl. Art. 2 Abs. 1 PSPV-VBS).

4.3.2 Im Weiteren sprechen auch der Zweck des BWIS sowie systematische Überlegungen dafür, dass mit der jeweiligen Nennung der IOS die FS PSP VBS mitgemeint ist: Es würde der beabsichtigten Wahrung der inneren Sicherheit zuwiderlaufen, wenn sich gerade jene Personen, deren Aufgabe es ist, diese zu schützen, nicht einer PSP unterziehen müssten. Ausserdem zeigt die Nennung der FS PSP VBS in Art. 12 Abs. 2 Bst. c PSPV und die Auflistung der Mitarbeitenden der FS PSP BK in Anhang 1 Ziff. 2.1 PSPV, dass der Verordnungsgeber allgemein eine PSP für die Mitarbeitenden der Fachstellen vorsah.

4.3.3 Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Mitarbeitenden der FS PSP VBS ebenfalls unter die in Anhang 1 Ziff. 2.5 PSPV und Anhang 1 Ziff. 2.4.1 PSPV-VBS genannte IOS fallen. Wie alle Mitarbeitenden der IOS unterstehen sie folglich einer PSP nach Art. 12 PSPV.

4.3.4 Der Umstand, dass die FS PSP VBS aufgrund ihrer Weisungsungebundenheit nunmehr administrativ der IOS zugeordnet ist, steht dazu nicht im Widerspruch, wird durch eine administrativen Zuordnung doch bloss zum Ausdruck gebracht, dass die FS PSP VBS organisatorisch zur IOS gehört (vgl. oben E. 4.2.2). Zudem lässt sich den Materialien entnehmen, dass man mit der separaten Nennung der IOS und der FS PSP VBS in Art. 12 Abs. 2 Bst. b und c PSPV sicherstellen wollte, dass stets die FS PSP BK die Personensicherheitsprüfungen bei den Mitarbeitenden der FS PSP VBS durchführt, um die Unabhängigkeit letzterer zu gewährleisten (vgl. BBI 2010 7889). Daraus kann demnach nicht abgeleitet werden, dass die Mitarbeitenden der FS PSP VBS nicht gleichzeitig Mitarbeitende der Verwaltungseinheit IOS sein können, zumal die PSPV auch nicht die Regelung organisationsrechtlicher Fragen bezweckt.

4.3.5 Indem der Beschwerdeführer weiter vorbringt, eine PSP nach Art. 12 PSPV sei für seine Funktion – insbesondere mit Blick auf die Aufgaben der Mitarbeitenden der IOS – nicht sachgerecht, rügt er sinngemäss die Zweckmässigkeit der Verordnungsbestimmung. Diese zu überprüfen ist jedoch wie vorne erwähnt nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts und es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Verordnungsgeber mit der Anordnung der Prüfstufe 12 für die Funktion des Beschwerdeführers seine Kompetenzen überschritten oder gegen Gesetz oder Verfassung verstossen haben sollte (vgl. oben E. 4.2.3). Der Ansicht des Beschwerdeführers, man müsse die Sicherheitsempfindlichkeit seiner Funktion bereits bei der Definition der Prüfstufe einbeziehen, kann daher nicht gefolgt werden. Vielmehr ist diese erst bei der Einschätzung des Sicherheitsrisikos zu berücksichtigen (vgl. dazu unten E. 6.2.1). Gleichermassen findet sich auch keine gesetzliche Bestimmung, aus welcher sich ergeben könnte, dass der Gesetzgeber nur eine Prüfstufe 11 oder 10 für die Funktion des Beschwerdeführers vorgesehen hätte. Die Behauptung des Beschwerdeführers, eine PSP auf Prüfstufe 11 würde genügen, entbehrt somit einer gesetzlichen Grundlage.

4.3.6 Im Ergebnis ergibt die Auslegung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen somit, dass für eine PSP nach Art. 12 PSPV für die Funktion des Beschwerdeführers eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Eine Gesetzeslücke besteht nicht. Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer folglich zu Recht einer PSP nach Art. 12 PSPV unterzogen.

5.

5.1 Ein weiterer Streitpunkt betrifft die Erhebung von finanziellen Daten im Rahmen einer PSP nach Art. 12 PSPV.

5.1.1 Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde geltend, dass es für die Einsicht in die detaillierten Steuerdaten im Rahmen einer PSP keine gesetzliche Grundlage gebe. Die Finanzen könnten mit Auszügen aus den Betreibungs- und Konkursregistern sowie durch eine persönliche Befragung abgeklärt werden. Zudem sei er weder verpflichtet, einer Drittpersonenbefragung zuzustimmen, noch könne aus Art. 13 VwVG eine Pflicht abgeleitet werden, an der verlangten Datenerhebung betreffend Steuerdaten mitwirken zu müssen. Es sei auch übertrieben, standardmässig sämtliche Steuererklärungen mit allen Beilagen und Bescheinigungen einzufordern, zumal die Steuerbehörden in Art. 20 Abs. 2 BWIS auch nicht erwähnt seien.

5.1.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass sie nur die finanziellen Kerninformationen des Beschwerdeführers verlangt habe. Art. 20 Abs. 1 BWIS sehe die Datenerhebung über die finanziellen Verhältnisse explizit vor, wovon auch die Steuerdaten umfasst seien. Die besagten Registerauszüge würden bei einer PSP nach Art. 12 PSPV für die Abklärungen der finanziellen Verhältnisse nicht ausreichen, zumal der Gesetzgeber für Personensicherheitsprüfungen nach Art. 11 PSPV und Art. 12 PSPV unterschiedliche Prüfdichten vorsehe. Des Weiteren würden auch Stellen wie die Steuerverwaltung zu den Dritten gehören. Dem Beschwerdeführer werfe sie eine Verletzung seiner Mitwirkungspflicht nur in Bezug auf seine grundsätzliche Weigerung, Kerninformationen zu seinen finanziellen Verhältnissen preiszugeben, vor.

5.2 Bei der Sicherheitsprüfung werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und Aktivitäten, welche die innere oder die äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden können. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben (Art. 20 Abs. 1 BWIS). Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel (statt vieler Urteil BVGer A-777/2014 vom 30. Oktober 2014 E. 4.1). Bei einer

PSP nach Art. 12 Abs. 2 PSPV erhebt die FS PSP BK die Daten durch persönliche Befragung der betroffenen Person (Art. 12 Abs. 3 PSPV i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Bst. f BWIS). Sie kann zusätzlich die Daten durch Befragung von Drittpersonen erheben, wenn die betroffene Person zugestimmt hat (Art. 12 Abs. 3 PSPV i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS). Zu den Dritten gehören unter anderem Amtsstellen, die nicht am Verwaltungsverfahren beteiligt sind. Die Amtsstellen haben dabei allfällige Geheimhaltungspflichten (Amtsgeheimnis) sowie die Datenschutzgesetzgebung zu beachten (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, S. 173; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 114 zu Art. 12 VwVG). Die Mitwirkungspflicht nach Art. 13 VwVG besteht im Verwaltungsrecht allgemein für Tatsachen, die eine Partei, die das Verfahren durch eigenes Begehren einleitet oder die eigene Rechte geltend macht, besser kennt als die Behörde und die ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht ohne vernünftigen Aufwand erhoben werden können (BGE 143 II 425 E. 5.1). Ob die getätigten Erhebungen auf zulässige Weise erfolgten, kann gerichtlich überprüft werden (statt vieler Urteil BVGer A-5099/2016 vom 15. Dezember 2016 E. 3.2).

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

5.4 Wie soeben erwähnt, ermächtigt Art. 20 Abs. 1 BWIS die Fachstellen ausdrücklich, die finanzielle Lage der zu prüfenden Person abzuklären. Im Weiteren enthält das BWIS keine Einschränkungen bezüglich der inhaltlichen Tiefe der diesbezüglichen Abklärungen, sondern nur hinsichtlich der

zulässigen Datenerhebungsquellen. Die Vorinstanz weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass eine PSP nach Art. 12 PSPV weiter geht, als eine nach Art 11 PSPV. Letztere sieht nämlich für die Abklärung der finanziellen Verhältnisse im Grundsatz keine Befragung, sondern nur die Datenerhebung aus dem Betreibungs- und Konkursregister (vgl. Art. 20 Abs. 2 Bst. b BWIS i.V.m. Art. 11 Abs. 3 PSPV) vor. Der Beschwerdeführer scheint sich dieser Ansicht nicht entgegenzustellen, indem er in seinen Schlussbemerkungen zur Vernehmlassung ausführt, dass bei einer PSP nach Art. 12 PSPV die Prüfdichte erheblich erhöht sei. Folglich können die auf Prüfstufe 12 verlangten finanziellen Informationen über jene, welche sich den Betreibungs- und Konkursregister entnehmen lassen, hinausgehen. Dazu gehören typischerweise auch finanzielle Daten, welche einer Steuerveranlagung zugrunde liegen. Eine Fachstelle darf somit im Rahmen einer PSP nach Art. 12 PSPV die finanzielle Lage einer zu prüfenden Person mittels persönlicher Befragung und dem allfälligen Einfordern von Belegen vertieft erfassen (vgl. oben E. 5.3). Ebenso wenig verstösst sie gegen Bundesrecht, wenn sie mit der Ermächtigung der betroffenen Person die Steuerbehörden zu deren finanziellen Lage befragen möchte, gehören Steuerbehörden doch ebenfalls zu den Drittpersonen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS (vgl. oben E. 5.2).

5.5 Die Absicht der Vorinstanz, die finanzielle Lage des Beschwerdeführers vertiefter abzuklären, ist demzufolge grundsätzlich nicht zu beanstanden (vgl. auch unten E. 6.2.4). Zudem hat sie sich bei der Erhebung der Daten an die rechtlichen Vorgaben gehalten, indem sie die verweigerte Ermächtigung des Beschwerdeführers akzeptierte und dessen finanzielle Lage mittels der persönlichen Befragung und dem allfälligen Einfordern einzelner Belege anderweitig zu erstellen versuchte. Die verweigerte Ermächtigung des Beschwerdeführers war somit nicht entscheidrelevant für den Erlass der Feststellungserklärung. Es kann daher offen bleiben, ob ein schriftliches Auskunftersuchen an eine Drittperson, mittels welchem unter anderem Urkunden (wie im vorliegenden Fall zum Beispiel die Steuererklärungen mitsamt Beilagen und Bescheinigungen) einverlangt werden, als mildere Form als die Befragung von Drittpersonen von Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS ebenfalls umfasst ist, wie es die FS PSP BK in ihrem Schreiben vom 9. Mai 2016 an den Beschwerdeführer darlegte. Aus demselben Grund braucht nicht beantwortet zu werden, ob die Praxis der Vorinstanz, im Vorfeld zu einer Befragung die zu prüfenden Personen zwecks Einholen von Auskünften standardmässig um Entbindung der Steuerbehörden von derer Schweigepflicht zu bitten, rechtskonform ist.

6.

6.1 Als nächstes ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht lediglich eine Feststellungserklärung erlassen hat.

6.1.1 Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, dass eine Feststellungserklärung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur für Fälle vorgesehen sei, in welchen überhaupt keine Daten über eine Person vorhanden seien. Im vorliegenden Fall hätten jedoch genügend Daten vorgelegen, weshalb eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos möglich gewesen wäre. Mithin hätten die finanziellen Verhältnisse und deren Entwicklung in den letzten Jahren mittels den Auszügen aus den Betriebs- und Konkursregistern, der eingereichten Bestätigung des Steueramts sowie seinen Aussagen aus der Befragung abgeklärt werden können. Ebenso hätte die Vorinstanz den Umstand, wonach sie wesentliche finanzielle Informationen nicht erheben und verifizieren haben könne, bei der Beurteilung des Sicherheitsrisikos entsprechend würdigen müssen. Die Möglichkeit, Steuerdaten selbst einreichen zu dürfen, stelle keine Alternative dar, wenn die Zustimmung zur Erhebung von Steuerdaten verweigert worden sei. Zudem gehe die Vorinstanz zu weit, wenn sie Geldbewegungen im tiefen vierstelligen Bereich auf den Konten analysieren wolle. Es gehe bei der Abklärung der finanziellen Lage um wirkliche Probleme, wie zahlreiche Betreibungen oder hohe Schulden.

6.1.2 Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass, abgesehen von den finanziellen Verhältnissen, genügend Daten über die Lebensführung des Beschwerdeführers erhoben werden konnten. Sie habe dem Beschwerdeführer kaskadenhaft andere Möglichkeiten angeboten, um die erforderlichen Daten erhältlich zu machen. Der Beschwerdeführer habe jedoch sämtliche finanziellen Kerninformationen verweigert, was es ihr verunmöglicht habe, eine Übersicht über seine Einkommen- und Vermögensverhältnisse der vergangenen Jahre zu erhalten und diese mit den in der Befragung geschilderten Lebensverhältnissen und veränderten Lebensumständen in Relation zu setzen. Sie habe dadurch weder abklären können, ob der Beschwerdeführer in geordneten und stabilen finanziellen Verhältnissen lebe, noch habe sie dadurch eine Prognose betreffend das zukünftige Verhalten treffen können. Jedenfalls würden die Betreibungsregisterauszüge bei einer PSP auf Stufe 12 nicht ausreichen. Ebenso wenig sei die eingereichte Bestätigung des Steueramtes von Nutzen. Es gehe auch nicht darum, über einzelne Transaktionen Rechenschaft abzulegen. Wenn sich jedoch Einkommen oder Vermögen über einen Zeitraum ohne ersichtlichen Grund veränderten

oder trotz vorliegender Gründe nicht veränderten, werfe dies Fragen auf. Ab welcher Höhe ein Betrag als relevant einzustufen sei, könne nicht generell definiert werden und hänge von der konkreten finanziellen Situation der zu prüfenden Person ab. Jedenfalls habe sie eine Risikoeinschätzung oder eine Prognose aufgrund der vorliegenden Daten nicht vornehmen können, weshalb sie eine Feststellungserklärung erlassen habe.

6.1.3 Die Prüfbehörde erlässt eine Sicherheitserklärung, wenn sie die Person als unbedenklich beurteilt (Art. 22 Abs. 1 Bst. a PSPV), eine Sicherheitserklärung mit Auflagen, wenn sie die Person als Sicherheitsrisiko mit Vorbehalt beurteilt (Art. 22 Abs. 1 Bst. b PSPV), eine Risikoerklärung, wenn sie die Person als Sicherheitsrisiko beurteilt (Art. 22 Abs. 1 Bst. c PSPV) oder eine Feststellungserklärung, wenn für die Beurteilung zu wenig Daten vorhanden sind (Art. 22 Abs. 1 Bst. d PSPV). Die Beurteilung des Sicherheitsrisikos bedingt eine eingehende und möglichst lückenlose Ausleuchtung der Lebenssituation und -führung (BGE 130 II 473 E. 4.5). Ein detailliertes Bild über die regelmässig vielschichtigen persönlichen Umstände ist geradezu Voraussetzung für die verlässliche Beurteilung des Sicherheitsrisikos, welche insbesondere eine Wertung im Sinne einer Prognose über das künftige persönliche Verhalten des Betroffenen umfasst (Urteil BGer 8C_283/2013 vom 8. November 2013 E. 5.3.1). Die Fachstellen sind grundsätzlich verpflichtet, die vorhandenen Daten sowie allfällige Auskunftsverweigerungen der zu prüfenden Person zu würdigen und eine Sicherheitsbeurteilung vorzunehmen (Urteil BVGer A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 5.5; BBl 1994 Band II1187). Gleichzeitig wäre die Sicherheitsprüfung illusorisch, falls Fragen zur persönlichen Geheimsphäre unter Berufung auf die Grundrechte nicht beantwortet würden (BBl 1994 Band II 1187). Die Prüfbehörde eröffnet Verfügungen nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b - d PSPV schriftlich der betroffenen Person und der entscheidenden Instanz (Art. 22 Abs. 3 PSPV). Letztere ist für die Wahl oder die Übertragung des Amtes oder der Funktion zuständig (vgl. Art. 24 Abs. 1 PSPV). An die Verfügung der Prüfbehörde ist sie nicht gebunden (Art. 23 Abs. 1 PSPV).

6.1.4 Nach dem Wortlaut von Art. 22 Abs. 1 Bst. d PSPV, dem Sinn und Zweck der PSP – die vorgängige Identifikation von potentiell erpressbaren und vertrauensunwürdigen Personen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit (vgl. oben E. 3) – sowie den weiteren Bestimmungen des Art. 22 Abs. 1 PSPV ist eine Feststellungserklärung in jenen Fällen zu erlassen, in welchen aufgrund der vorhandenen Daten nicht beurteilt werden

kann, ob die überprüfte Person ein Sicherheitsrisiko (allenfalls mit Vorbehalt) darstellt oder nicht. Die Ansicht des Beschwerdeführers, wonach eine Feststellungserklärung nur erlassen werden dürfe, wenn überhaupt keine Daten vorhanden seien, überzeugt hingegen nicht: Es würde dem Zweck einer PSP widersprechen, wenn die Fachstellen verpflichtet wären, eine Sicherheits- oder Risikoerklärung in jenen Fällen zu erlassen, in welchen sie aufgrund der Datenlage keine Aussage darüber machen könnten, ob und gegebenenfalls wieso sie die betroffene Person als erpressbar oder vertrauensunwürdig erachteten. Derartige Erklärungen wären für die entscheidenden Instanzen keine sachdienlichen Entscheidungsgrundlagen. Zwar hielt das Bundesverwaltungsgericht in einem älteren Urteil fest, dass eine Feststellungsverfügung nur verfügt werden dürfe, falls die betroffene Person die Zustimmung zur Sicherheitsüberprüfung verweigert habe oder über eine Person *gar* keine Daten verfügbar seien und eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos aus diesem Grund unmöglich erscheine (vgl. Urteil BVGer A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 5.4). Diese Rechtsprechung ist jedoch vor dem Hintergrund der PSPV vom 19. Dezember 2001 ergangen, welche in Art. 21 Abs. 1 Bst. d festhielt, dass die Fachstelle eine Feststellungsverfügung erlassen kann, falls es dieser *mangels* Datenverfügbarkeit nicht möglich ist, die für die Ausstellung einer Risikoverfügung notwendigen Daten zu erheben. Die bisherige Rechtsprechung wird durch den Wortlaut des heute in Kraft stehenden Art. 22 Abs. 1 Bst. d PSPV nicht gestützt und kann deshalb zur Auslegung der heute geltenden Verordnungsbestimmung nicht herangezogen werden.

6.1.5 Zusammengefasst ergibt sich, dass die Fachstellen eine Feststellungserklärung verfügen müssen, wenn die vorhandenen Daten unter gleichzeitiger Würdigung einer allfälligen Auskunftsverweigerung der zu prüfenden Person für eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos nicht ausreichen. Falls jedoch genügend Daten vorhanden sind, haben sie eine Sicherheits- oder Risikoerklärung zu erlassen.

6.2 Ob die Datenlage im vorliegenden Fall nur eine Feststellungserklärung zuliess, ist nachfolgend zu prüfen.

6.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist zur uneingeschränkten Rechts-, Sachverhalts- und Ermessenskontrolle befugt (vgl. oben E. 2). Bei der Überprüfung der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen übt es indes Zurückhaltung und billigt den Verwaltungsbehörden einen gewissen Beurteilungsspielraum, beziehungsweise ein sogenanntes „technisches

Ermessen“ zu, wenn der Entscheid besonderes Fachwissen oder Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen voraussetzt (BGE 132 II 257 E. 3.2; BGE 131 II 13 E. 3.4; Urteil BGer 2C_685/2016 vom 13. November 2017 E. 7.2.1 [zur Publikation vorgesehen]; BVGE 2014/26 E. 7.8; BVGE 2009/35 E. 4; Urteil BVGer B-1128/2016 vom 22. August 2017 E. 9.1). Verfügt die Vorinstanz als besonderes unabhängiges Fachgremium über spezifische Fachkompetenzen, so können und sollen diese respektiert werden, soweit die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen (BGE 139 II 185 E. 9.3; Urteile BGer 2C_685/2016 vom 13. November 2017 E. 7.2.1 und 2C_783/2013 vom 27. Februar 2014 E. 2.2.1; BVGE 2014/3 E. 1.4.1; Urteil BVGer A-863/2017 vom 23. November 2017 E. 2.2.2). Den Fachstellen wird im Zusammenhang mit Personensicherheitsprüfungen bei der Beurteilung, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden. In diesem Zusammenhang ist es Aufgabe der Justiz, zu überprüfen, ob die Exekutivbehörden bei der Konkretisierung des Sicherheitsrisikos bezogen auf eine bestimmte Funktion im Rahmen der delegierten Befugnisse geblieben sind und ob die Beurteilung im Einzelfall gemessen an diesem Massstab korrekt ist (vgl. Urteile BGer 8C_283/2013 vom 8. November 2013 E. 6.1.2 und 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2; Urteile BVGer A-5099/2016 vom 15. Dezember 2016 E. 2 und A-7239/2015 vom 24. Mai 2016 E. 2.).

6.2.2 Im Rahmen der Beurteilung, ob eine Person ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstellt, ist stets eine Abwägung zu treffen zwischen der Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion und dem konkreten Risiko, das von der betroffenen Person ausgeht. Je heikler eine Funktion ist, desto tiefer ist die Schwelle für ein Sicherheitsrisiko anzusetzen (Urteil BGer 8C_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.2.1; BVGE 2015/17 E. 3.3.1). Nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist ein gewisser Schematismus bei der Prüfung von sicherheitsempfindlichen Funktionen unumgänglich (BVGE 2015/17 E. 3.3.3; statt vieler Urteil BVGer A-777/2014 vom 30. Oktober 2014 E. 6.4). So ist grundsätzlich vom Stellenbeschrieb auszugehen. Es kann dabei auf weitere Umstände abgestellt werden, wie etwa die Befragung der Person (vgl. E. 2015/17 E. 3.3.3 m.w.H.). Eine angespannte finanzielle Situation einer Person erhöht die Gefahr der passiven Bestechlichkeit. Von Interesse ist daher einerseits die absolute Höhe der Schulden der zu überprüfenden Person und andererseits die Frage, ob und innerhalb

welcher Frist diese abgetragen werden können (Urteile BVGer A-6797/2013 vom 1. September 2014 E. 8.1 und A-3037/2011 vom 27. März 2012 E. 6.3). Die Bejahung eines relevanten Sicherheitsrisikos kann aufgrund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein, selbst wenn einzelne davon für sich genommen kein relevantes Sicherheitsrisiko darstellen (Urteil BGer 1C_635/2014 vom 29. September 2015 E. 2.3; statt vieler Urteil BVGer A-1018/2014 vom 31. Oktober 2014 E. 3.2).

6.2.3 Die FS PSP BK ist eine auf Personensicherheitsprüfungen spezialisierte, unabhängige Fachbehörde (Art. 21 Abs. 1 BWIS i.V.m. Art. 3 Abs. 2 PSPV). Die Frage, ob und welche Daten im Einzelfall für eine abschliessende Beurteilung benötigt werden, kann die Vorinstanz besser einschätzen als das Bundesverwaltungsgericht. Es ist ihr deshalb bezüglich dieser Frage – wie schon bei der Beurteilung des Sicherheitsrisikos (vgl. oben E. 6.2.1) – ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

6.2.4 Der Beschwerdeführer führt in seiner Beschwerde aus, dass er Zugang zu besonders schützenswerten Personendaten und gelegentlich zu vertraulich klassifizierten Informationen habe. Ferner lässt sich dem Stellenbeschrieb entnehmen, dass die Funktion des Beschwerdeführers unter anderem das Durchführen personenbezogener Rasteranalysen bezüglich der persönlichen Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit nach dem BWIS und dem Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (MG, SR 510.10) im Zusammenhang mit der Einteilung in eine sicherheitsempfindliche Funktion beinhaltet. Im Weiteren hat sie das Gefährdungspotential der Armee und der öffentlichen Sicherheit bei festgestellten Gewaltdelikten oder entsprechendem Risikoprofil im Zusammenhang mit der Abgabe der persönlichen Waffe zu beurteilen. Überdies bemerkte der Beschwerdeführer anlässlich seiner Befragung, dass er Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen habe. So dürfe niemand ohne unterschriebene Stillschweigeverpflichtung sein Büro betreten und er habe schon an speziellen Befragungen von Armeeleuten teilgenommen, über welche er nicht sprechen dürfe.

Der Beschwerdeführer hat somit Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen und seine Sicherheitserklärungen haben Einfluss darauf, ob eine bestimmte Person in eine sicherheitsempfindliche Funktion gelangt oder die Armeewaffe ausgehändigt bekommt. Eine passive Bestechlichkeit des Beschwerdeführers in seiner Position stellt daher ein Risiko für die innere Sicherheit dar. Das Schutzinteresse des Staates ist folglich als hoch zu

qualifizieren, was eine eingehende Untersuchung seiner finanziellen Situation rechtfertigt.

6.2.5

6.2.5.1 Nachdem der Beschwerdeführer die Ermächtigung für die Einsichtnahme in seine Steuerakten nicht erteilt hatte, bot ihm die Vorinstanz an, die für sie als notwendig erachteten Unterlagen selbst einzureichen. Der Beschwerdeführer war mit diesem Vorgehen sowie mit dem Vorschlag, die von der Vorinstanz vorbereiteten Tabellen nach Hause zu nehmen und dort selbst unter Zuhilfenahme seiner Unterlagen auszufüllen, damit die Vorinstanz im Nachhinein dazu hätte Fragen stellen und allenfalls einzelne Belege nachfordern können, nicht einverstanden. Er beharrte darauf, dass die Vorinstanz jede einzelne Position auf der Tabelle erfragt. Die nachträgliche Einreichung von Belegen zur Verifizierung einzelner Positionen schloss er dabei kategorisch aus. Zu den Akten reichte er nur die Bestätigung des Steueramts.

Die Vorinstanz musste die finanzielle Lage des Beschwerdeführers umfassend abklären (vgl. oben E. 6.1.3 und E. 6.2.4). Faktisch stand ihr dafür einzig die persönliche Befragung des Beschwerdeführers ohne Möglichkeit, die gemachten Aussagen mittels Belegen im Einzelnen auf ihren Wahrheitsgehalt überprüfen zu können, zur Verfügung. Wie sich zeigte, war die mündliche Erfragung jeder einzelnen Position nicht zielführend. Soweit der Beschwerdeführer überhaupt zu Aussagen bereit war, konnte er zu vielen Positionen keine Antwort geben, da er dazu Einsicht in die sich zu Hause befindenden Unterlagen hätte nehmen müssen. Das Ausfüllen der Tabellen zu Hause wäre daher geeignet gewesen, um die betreffenden Daten zu erheben. Zudem stellte die Vorinstanz in Aussicht, allenfalls in *einzelnen* Punkten Belege einzufordern. Mit anderen Worten hätte die Vorinstanz nicht darauf bestanden, sämtliche möglichen Belege einzusehen, sondern nur jene, für welche es einen Anlass dazu gegeben hätte (vgl. oben E. 5.3).

6.2.5.2 Des Weiteren ist der Umfang der verlangten finanziellen Daten angemessen und sachlich gerechtfertigt: Mittels den besagten Tabellen sollten die Vermögenswerte (Konten und Wertpapiere wie Aktien etc.) sowie weitere Kennziffern der finanziellen Verhältnisse aus den Jahren 2011 – 2016 erhoben werden. Die Positionen sind geeignet, eine Aussage über die aktuelle finanzielle Situation des Beschwerdeführers und deren Ent-

wicklung in den letzten Jahren zu machen. Dass die Vorinstanz die finanzielle Entwicklung der letzten fünf Jahre dargelegt haben will, erscheint zudem nicht als sachfremd. Es ist nachvollziehbar, dass auffällige Korrelationen oder unerklärliche Diskrepanzen zu den weiteren Daten Hinweise auf mögliche Risikoquellen oder Interessenskonflikte geben können (vgl. oben E. 6.2.2). Zudem sind bei Personensicherheitsprüfungen auf Stufe 11 und 12 die Daten der letzten zehn Jahren bis zur Einleitung der Prüfung von Interesse (vgl. Art. 19 Abs. 3 Bst. b PSPV).

6.2.5.3 Demgegenüber konnte oder wollte der Beschwerdeführer zu den meisten Positionen auf den Tabellen keine Angaben machen und schloss das Nachreichen allfälliger Belege von vornherein aus. Seine Aussageverweigerung bezieht sich somit nicht auf einzelne wenige Punkte, sondern betrifft einen relativ grossen Teil der benötigten finanziellen Daten. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass die eingereichte Bestätigung des Steueramtes kein genügendes Surrogat darstellt: Einerseits vermögen die darauf aufgelisteten Werte die fehlenden Angaben nicht zu kompensieren. Andererseits weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass die steuerbaren Einkommen aufgrund der vorgenommenen steuerrechtlichen Abzüge nicht dieselbe Aussagekraft haben wie die ihnen zugrundeliegenden effektiven Einkünfte. Ferner beschränkt sich der Aussagegehalt der Betriebsregisterauszüge auf betriebsrechtliche Vorkommnisse. Wie erwähnt, genügen diese für sich alleine nicht für eine Beurteilung der finanziellen Lage bei einer PSP nach Art. 12 PSPV (vgl. oben E. 5.4). Im Bereich der finanziellen Verhältnisse standen der Vorinstanz zusammengefasst nur relativ wenige und unverifizierte Daten zur Verfügung. Unter Miteinbezug der weiteren Daten zur Lebensführung und unter Würdigung der Auskunftsverweigerung des Beschwerdeführers musste sie versuchen, eine Gesamtbeurteilung des Sicherheitsrisikos vorzunehmen (vgl. oben E. 6.1.5). Ihre Schlussfolgerung, dass ihr dies nicht möglich sei, ist mit Blick auf die aktenkundige Datenlage nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat mit ihrer Feststellung, wonach für eine Beurteilung des Sicherheitsrisikos zu wenig Daten vorliegen würden, ihren Beurteilungsspielraum folglich nicht überschritten. Triftige Gründe, welche ein Abweichen von ihrer Einschätzung nahelegen würden (vgl. oben E. 6.2.1), bestehen nicht.

6.2.6 Umstritten ist schliesslich noch, ob der Erlass einer Feststellungserklärung verhältnismässig war.

6.2.6.1 In ihrer Verfügung führt die Vorinstanz aus, dass der Erlass einer anderen Verfügungsart im Sinne einer mildereren Massnahme nicht möglich

gewesen sei. Die Datenlage habe den Erlass einer Risikoverfügung nicht zugelassen. Sodann weist sie in ihrer Vernehmlassung darauf hin, dass eine Feststellungserklärung einen geringeren Einfluss auf das weitere Fortkommen der Person habe, als eine Risikoerklärung, weshalb sie letztere nicht als mildere Massnahme beurteile.

6.2.6.2 Der Beschwerdeführer entgegnet, dass eine Feststellungserklärung im Vergleich zu einer Risikoerklärung keine mildere Verfügung darstelle, da bei einer Feststellungserklärung keine Risikobeurteilung stattfände. So kenne die entscheidende Instanz bei einer Feststellungserklärung die Risiken nicht und könne daher auch keinen Entscheid über den Einsatz des Arbeitnehmers fällen, was unter Umständen gravierendere Konsequenzen haben könne als eine Risikoerklärung.

6.2.6.3 Die Vorinstanz ist bei ihrem Entscheid an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden (Art. 5 Abs. 2 BV). Das Vorgehen der Vorinstanz 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 (BGE 140 I 2 E. 9.2.2; BGE 137 I 31 E. 7.5.2; Urteile BVGer A-8451/2010 vom 20. September 2011 E. 13.1 und A-103/2010 vom 29. November 2010 E. 5.3.8).

6.2.6.4 Der Erlass einer der in Art. 22 Abs. 1 Bst. a-c PSPV genannten Verfügungsarten kommt als mildere Massnahme nicht in Betracht, wenn es an einer genügenden Datenlage für die Vornahme einer Beurteilung des Sicherheitsrisikos fehlt (vgl. oben E. 6.1.5). Andere Verfügungsarten, welche milder als eine Feststellungserklärung wären, sind gesetzlich nicht vorgesehen. Die Vorinstanz hat mit dem Erlass der Feststellungserklärung das Verhältnismässigkeitsgebot somit nicht verletzt.

Im Übrigen würde eine Risikoerklärung im Vergleich zur Feststellungserklärung nicht die mildere Verfügungsart darstellen: Bei einer Risikoerklärung ist es möglich, dass die entscheidende Instanz die betroffene Person aufgrund der vorhandenen Risikofaktoren definitiv nicht wählt oder ihr ein Amt oder eine Funktion definitiv nicht überträgt. Hingegen besteht nach dem Erlass einer Feststellungserklärung die Möglichkeit, Daten nachzureichen, was es der Fachstelle gegebenenfalls erlaubt, eine Beurteilung

des Sicherheitsrisikos vorzunehmen und eine Sicherheitserklärung zu erlassen. Bezüglich des Fortkommens der überprüften Person erweist sich eine Feststellungserklärung somit als günstiger als eine Risikoerklärung.

6.2.7 Im Ergebnis hat die Vorinstanz zu Recht eine Feststellungserklärung erlassen.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer rügt schliesslich eine Verletzung des Beschleunigungsgebots durch die Vorinstanz. Die PSP sei am 8. April 2016 eröffnet worden. Am 27. Juni 2016 habe er ein Schreiben an die FS PSP BK geschickt. Anschliessend sei er erst am 23. Januar 2017 zwecks Vereinbarung eines Befragungstermins telefonisch kontaktiert worden. Er habe der Vorinstanz dabei mitgeteilt, dass er berufsbedingt nur montags und freitags zu einer Befragung in Bern erscheinen könne. Die FS PSP BK habe darauf den Befragungstermin auf den 31. März 2017 festgesetzt. Somit hätten in einer Zeitspanne von über sechs Monaten keine Verfahrenshandlungen stattgefunden, was eine relativ gravierende Rechtsverzögerung darstelle. Dass bei einer Wiederholungsprüfung von geringer Komplexität die persönliche Befragung erst nach rund einem Jahr stattfinde und das Verfahren ohne sachlich nachvollziehbaren Grund verzögert werde, sei mit dem Beschleunigungsgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

7.2 Dem entgegnet die Vorinstanz, dass im September 2016 ein Austausch mit dem Beschwerdeführer stattgefunden habe, anlässlich welchem ihm eine Verzögerung in seinem Verfahren wegen unvorhergesehener und nicht planbarer Arbeitslast mitgeteilt worden sei. Eine PSP ver falle nach fünf Jahren nicht, sondern sei bloss nach dieser Zeit zu wiederholen. Der Beschwerdeführer habe in der Befragung auch bestätigt, dass er in der Ausübung seiner Tätigkeit nicht beeinträchtigt und sein Vorgesetzter über die Verzögerung informiert gewesen sei. Ferner würden die gesetzlichen Grundlagen keine Behandlungsfristen vorsehen.

7.3 Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot; BGE 135 III 127 E. 3.4). Eine überlange Verfahrensdauer ist zunächst an allfälligen im Gesetz festgelegten Fristen zu messen (UHLMANN/WALLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Rz. 21 zu Art. 46a VwVG). Ansonsten beurteilt sich die Angemessenheit einer Verfahrensdauer nach den konkreten Umständen des Einzelfalls. Zu

berücksichtigen sind namentlich die Komplexität des Falls, das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und die Behandlung des Falls durch die Behörden sowie die Bedeutung des Ausgangs des Verfahrens für den Betroffenen (BGE 135 I 265 E. 4.4; Urteil BGer 1C_534/2017 vom 6. Dezember 2017 E. 2.3).

7.4 Weder das BWIS noch die PSPV sehen eine Behandlungsfrist für Personensicherheitsprüfungen vor. Die Verfahrensdauer ist deshalb nach den konkreten Umständen zu beurteilen. Der Beschwerdeführer hat weder während dem vorinstanzlichen noch dem Beschwerdeverfahren geltend gemacht, dass er aufgrund einer ausstehenden rechtskräftigen Verfügung betreffend seiner PSP einen konkreten Nachteil bei seiner Arbeit habe erleiden müssen. Dieser Umstand rechtfertigte es, sein Dossier wegen anderen Prioritäten für eine gewisse Zeit zurückzustellen. So wies die Vorinstanz den Beschwerdeführer anfangs September 2016 per Email darauf hin, dass es unter anderem wegen dringenden Bundesratsgeschäften zu einer Verzögerung betreffend die Terminvereinbarung komme. Zudem machte sie ihn Ende April 2017 per Email darauf aufmerksam, dass dringende, an einer bestimmten Bundesratssitzung traktandierende Verfahren vorrangig behandelt werden müssten. Dazu kommt, dass der Beschwerdeführer die möglichen Befragungstermine einschränkte, nachdem er berufsbedingt nur an jeweils zwei Wochentagen zur Verfügung stand.

7.5 Im Ergebnis erscheint die Verfahrensdauer vor der Vorinstanz nicht übermässig lang. Eine Verletzung des Beschleunigungsgebots liegt nicht vor und eine Reduktion der Verfahrenskosten, welche bei einer Verletzung des Beschleunigungsgebots zu prüfen ist (vgl. (BGE 138 II 513 E. 6.5; Urteile BVGer A-777/2014 vom 30. Oktober 2014 E. 11 und A-4514/2012 vom 12. März 2013 E. 9.2), erübrigt sich daher.

8.

Zusammengefasst bestand für die beim Beschwerdeführer durchgeführte PSP nach Art. 12 PSPV eine gesetzliche Grundlage (vgl. oben E. 4.3.6), die Vorinstanz hat sich bei der Datenerhebung an die gesetzlichen Vorgaben gehalten (vgl. oben E. 5.5) und sie hat zu Recht eine Feststellungserklärung erlassen (vgl. oben E. 6.2.7). Zudem hat sie das Beschleunigungsgebot nicht verletzt (vgl. oben E. 7.5). Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

9.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht von Fr. 800.-- gestützt auf Art. 63 Abs. 1 VwVG dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit seinem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

10.

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

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Generalsekretariat VBS, zHv. Herrn B. _____ (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Andreas Kunz

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 Rechtschrift 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: