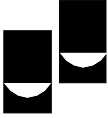


Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-705/2007
{T 0/2}

Urteil vom 6. August 2007

Mitwirkung: Richter André Moser (Vorsitz), Richter Jürg Kölliker, Richterin
Salome Zimmermann, Gerichtsschreiber Adrian Mattle.

A._____,

Beschwerdeführerin, vertreten durch Herrn Fürsprecher Beat Zürcher,

gegen

**Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und
Objektsicherheit (IOS),**

Vorinstanz

betreffend

Personensicherheitsprüfung.

Sachverhalt:

- A. A._____ ist seit August 2002 in der Bundesverwaltung beschäftigt und seit dem 1. Oktober 2004 fest als Objektchefin Reinigung beim Bundesamt X._____ angestellt.
- B. Die Leiterin Personalbereich (...) des Bundesamtes X._____ beantragte die Durchführung einer erweiterten Sicherheitsprüfung für A._____, weil diese als Angestellte der Bundesverwaltung mit regelmässigem Zugang zu „geheim“ klassifizierten Informationen einzustufen sei. Mit Unterschrift vom 10. November 2004 stimmte A._____ der Sicherheitsprüfung zu und ermächtigte die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Bereich Informations- und Objektsicherheit (Fachstelle) zur Erhebung der erforderlichen Daten. Auf Grund von im Verlauf des Verfahrens eingegangenen Akten bzw. Auskünften, nämlich einem Auszug aus dem Betreibungsregister (...), wonach auf den Namen der zu prüfenden Person ein Verlustschein im Betrag von Fr. 839.35 registriert war, und zwei Strafurteilen aus den Jahren 1992 und 1994, gemäss denen sich die zu prüfende Person der Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz und der Begünstigung schuldig gemacht hatte, leitete die Fachstelle eine erweiterte Sicherheitsprüfung mit Befragung ein.
- C. Am 29. August 2005 führte die Fachstelle mit der zu prüfenden Person eine Befragung durch. Dabei wurden Fragen zum schulischen und beruflichen Werdegang, zur momentanen beruflichen Tätigkeit, zu den finanziellen Verhältnissen, zum Privatleben und zu den erwähnten Strafurteilen gestellt. Anschliessend holte die Fachstelle, welche von A._____ hierzu einzeln ermächtigt worden war, folgende Auskünfte über diese ein: Einen Arztbericht über ihren Gesundheitszustand, einen Bericht ihrer Psychotherapeutin sowie einen Bericht über ihre finanzielle Lage vom Sozialdienst (...).
- D. Mit Schreiben vom 8. Februar 2006 teilte die Fachstelle A._____ mit, dass sie beabsichtige, eine Risikoverfügung mit Auflagen oder eine negative Risikoverfügung zu erlassen. Es bestehe die Gefahr, dass sie in ihrer sicherheitsempfindlichen Funktion Opfer von Erpressungsversuchen werden könnte. Ihre Verhaltensweise in der Vergangenheit lasse sie als vereinfacht beeinflussbar und vereinfacht zugänglich erscheinen, was ihre Integrität, Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit in Frage stelle. Ihre finanzielle Situation und ihre psychische Verfassung würden eine passive Bestechlichkeit begünstigen. Ihr bis vor ein paar Jahren geführter Lebenswandel, ihre damaligen Kontakte zum Drogenmilieu und die begangene Begünstigung liessen ihre Person für die auszuübende Funktion als nicht geeignet erscheinen. Das Risiko, dass über einzelne Bundesangestellte Meldungen mit einem solch hohen Spektakelwert an die Öffentlichkeit gelangen, könne nicht eingegangen werden.
- E. Mit Eingabe vom 27. Februar 2006 nahm A._____, vertreten durch einen Anwalt, Stellung und machte geltend, der Erlass einer negativen Risikoverfügung bzw. einer Risikoverfügung mit Auflagen sei unter Berück-

sichtigung der aktuellen Umstände insgesamt nicht verhältnismässig. Ihre Grundrechtsposition sei höher zu gewichten als das öffentliche Interesse der Vermeidung von Sicherheitsrisiken, weshalb eine positive Risikoverfügung zu erlassen sei. Sie macht geltend, dass keine Erpressbarkeit mehr vorliege, da sie inzwischen den Arbeitgeber über ihre problematische Vergangenheit aufgeklärt habe. Ausserdem sei ihre Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit inzwischen positiv zu beurteilen. Zusammen mit der Stellungnahme reichte A._____ verschiedene Arbeitszeugnisse aus den Jahren 1998 bis 2002 ein, in welchen sie als zuverlässig und pflichtbewusst beschrieben und ihre Arbeitsleistung positiv beurteilt wird. Weiter bestätigte ihr ein Zwischenzeugnis des momentanen Arbeitgebers vom 24. Februar 2006 Pflichtbewusstsein, Kompetenz und Gewissenhaftigkeit in ihrer Funktion. Die Arbeitgeberin sei mit den erbrachten Leistungen sehr zufrieden und hoffe weiterhin auf die Dienste von A._____ zählen zu können. Die Lehrerin von drei der vier Kinder äusserte sich in einem Schreiben anerkennend über das Verhältnis von A._____ zur Schule und zu ihren Kindern.

- F. Ebenfalls am 27. Februar 2006 stellte A._____ bei der Fachstelle ein Gesuch um Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege im Verwaltungsverfahren einschliesslich anwaltlicher Verbeiständung.
- G. Am 6. Dezember 2006 erliess die Fachstelle eine Risikoverfügung mit Auflagen. Die Fachstelle stellte in der Verfügung fest, dass A._____ als teilweise erhöhtes Sicherheitsrisiko erachtet werde und empfahl zum Schutz des Bundesamtes X._____ und der Eidgenossenschaft folgende Auflagen: Währenddem der Zugang zu „vertraulich“ klassifizierten Informationen uneingeschränkt gewährt werden könne, sei der Zugang zu „geheim“ klassifizierten Informationen zu verwehren. Die Fachstelle wies den Arbeitgeber an, A._____ in den in der Verfügung definierten Hochsicherheitshäusern nicht einzusetzen. Das Eintreten eines Ereignisses werde insgesamt mit einer begrenzten, aber dennoch vorhandenen Wahrscheinlichkeit beurteilt, der in einem solchen Fall entstehende mögliche Schaden jedoch als gross erachtet. Es bestehe ein erhöhtes Erpressungsrisiko. Die begangenen Delikte, die Notwendigkeit psychotherapeutischer Gespräche sowie eine vereinfachte Beeinflussbarkeit und Zugänglichkeit würden die Vertrauenswürdigkeit von A._____ einschränken. Sie verfüge über keine Ersparnisse, müsse sich vom Sozialdienst finanziell unterstützen lassen und es bestehe ein Verlustschein in der Höhe von Fr. 839.35. Die Wahrscheinlichkeit eines Bestechungsversuchs wie auch der dadurch allenfalls verursachte Schaden seien als niedrig einzustufen.
- H. Gegen die Verfügung der Fachstelle (Vorinstanz) erhebt A._____ (Beschwerdeführerin) am 26. Januar 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie verlangt die Aufhebung der Verfügung. Die Vorinstanz habe ihr Ermessen in unzweckmässiger Weise ausgeübt und den Sachverhalt unvollständig erhoben. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass keine Erpressbarkeit mehr vorliege. Sie habe als integer, vertrauenswürdig und zuverlässig zu gelten. Sie werde zum heutigen Zeitpunkt vom Sozialamt nicht mehr finanziell unterstützt und eine passive Bestechlichkeit sei

zu verneinen. Der Beschwerde liegt eine Bestätigung ihrer Psychotherapeutin bei, wonach die von der Patientin angestrebten Ziele erreicht und als Folge davon die Behandlung abgeschlossen worden seien.

- I. Ebenfalls am 26. Januar 2007 hat A. _____ beim Bundesverwaltungsgericht ein Gesuch um Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht einschliesslich anwaltlicher Verbeiständung gestellt. Mit Zwischenverfügung vom 27. März 2007 hat der Instruktionsrichter dem Gesuch entsprochen und den Vertreter der Beschwerdeführerin als amtlichen Anwalt bezeichnet.
- J. Mit Vernehmlassung vom 19. April 2007 hält die Vorinstanz an ihrer Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Für die Beurteilung der Erpressbarkeit komme es nicht darauf an, aus welchem Grund bestimmte Ereignisse bestimmten Personen verschwiegen würden. Bei der Beurteilung der Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit müsse berücksichtigt werden, dass die Gefahr eines Rückfalls in die Sozialphobie oder in die Drogensucht nicht ausgeschlossen werden könne. Bezüglich passiver Bestechlichkeit macht die Vorinstanz geltend, dass die Beschwerdeführerin nicht als finanziell unabhängig eingestuft werden könne, da sie monatlich eine staatliche Alimentenbevorschussung beziehe und die Verlustscheine nicht nachweislich abbezahlt werden könnten.
- K. Zusammen mit der Vernehmlassung reicht die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht ein Schreiben vom 17. April 2007 ein, in welchem sie von der Beschwerdeführerin um Beurteilung des Gesuchs vom 27. Februar 2006 um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Verwaltungsverfahren ersucht wird. Die Vorinstanz erachte sich hierfür nicht zuständig und bitte das Bundesverwaltungsgericht über das Gesuch im Sinne seiner Zwischenverfügung vom 27. März 2007 zu entscheiden. Mit Zwischenverfügung vom 27. April 2007 weist das Bundesverwaltungsgericht das Schreiben der Beschwerdeführerin zuständigkeitshalber an die Vorinstanz zurück.
- L. Mit abschliessender Stellungnahme vom 11. Mai 2007 hält die Beschwerdeführerin an den erhobenen Rügen und der Beschwerde insgesamt fest.

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 nach 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 6. 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 des Bundesverwaltungsge-

richts. 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). Die Beschwerdeführerin ist als von der Prüfung betroffene Person und als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde berechtigt. Die Beschwerde wurde gemäss Art. 50 Abs. 1 VwVG fristgerecht eingereicht und die Beschwerdeschrift entspricht den Formerfordernissen von Art. 52 Abs. 1 VwVG.

- 1.3 Da die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

- 2.1 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 (BBJ 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 VBS [REKO VBS] vom 6. April 2006 [470.07/05] E. 4b und vom 19. November 2004 [470.10/04] E. 3a).

- 2.2 Nach Art. 21 Abs. 1 Bst. a-d der Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV, SR 120.4) kann die Fachstelle eine positive Risikoverfügung, eine Risikoverfügung mit Auflagen, eine negative Risikoverfügung oder mangels Datenverfügbarkeit eine Feststellungsverfügung erlassen. Die Verfassungsmässigkeit der letzteren hat die REKO VBS im Entscheid vom 28. Januar 2004, veröffentlicht in

Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 70.27 E. 2, offen gelassen. Vorliegend hat die Vorinstanz ein mögliches Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS unter den Titeln „Erpressbarkeit“, „Integrität, Zuverlässigkeit, Vertrauenswürdigkeit“ und „passive Bestechlichkeit“ geprüft und eine Risikoverfügung mit Auflagen erlassen, weil sie die Beschwerdeführerin in ihrer Funktion als teilweise erhöhtes Sicherheitsrisiko einstuft. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass die Vorinstanz eine positive Risikoverfügung hätte erlassen müssen und dass die Auflagen nicht gerechtfertigt seien. Sie verlangt die Aufhebung der Risikoverfügung, weil die Vorinstanz ihr Ermessen in unzweckmässiger Weise ausgeübt habe und die Sachverhaltsfeststellung unvollständig sei.

3.

- 3.1 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 (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, 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). Eine Beschwerde hat neben den Begehren deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht verpflichtet, über die tatsächlichen Vorbringen der Parteien hinaus den Sachverhalt vollkommen neu zu erforschen (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., N. 674 ff.). Massgebend für den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist der Sachverhalt im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids. Die Beschwerdeführerin kann somit in ihrer Beschwerde neue Tatsachen oder neue Beweismittel geltend machen und zwar unabhängig davon, ob diese schon vor der Vorinstanz hätten geltend gemacht werden können (Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] vom 22. Juni 2001, veröffentlicht in VPB 66.7 E. 2b; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., N. 615; ANDRÉ MOSER, in: André Moser/Peter Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Basel 1998, Rz. 2.80).
- 3.2 Vorliegend hat das Bundesverwaltungsgericht bei seinem Entscheid insbesondere das Schreiben der Psychotherapeutin vom 24. Januar 2007, welches der Vorinstanz bei ihrem Entscheid noch nicht vorlag, mitzuberücksichtigen. Ausserdem geht es davon aus, dass die Beschwerdeführerin zum heutigen Zeitpunkt vom Sozialamt finanziell nicht mehr unterstützt wird. Auf die Rüge der Beschwerdeführerin, dass es die Vorinstanz im Rahmen der Prüfung der Erpressbarkeit offenbar unterlassen habe, sich zu informieren, weshalb die Beschwerdeführerin ihr privates Umfeld nur teilweise über ihre problematische Vergangenheit informiert hat, ist im Rahmen der Erwägungen zu dieser Frage näher einzugehen. Ansonsten

macht die Beschwerdeführerin keine konkreten Angaben, inwiefern die Vorinstanz nicht alle für den Entscheid rechtswesentlichen Sachumstände berücksichtigt habe. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet daher auf Grund der ihm vorliegenden Akten des Verfahrens vor der Vorinstanz sowie der Vorbringen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren.

4. Das Bundesverwaltungsgericht 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 Einklang 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 (BGE 130 II 449 E. 4.1 mit Hinweisen; BGE 129 II 331 E. 3c; vgl. auch MOSER, a.a.O., Rz. 2.59 ff., insbesondere 2.62; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 617 f., 644 f.). Vorliegend hat das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen, ob ein hinreichender Grund ersichtlich ist, dass die Beurteilung der fachkundigen Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführerin in ihrer Funktion ein teilweise erhöhtes Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstellt, hätte anders ausfallen müssen.
5. Vorweg ist festzuhalten, dass nicht massgebend ist, ob die Beschwerdeführerin 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 der Beschwerdeführerin (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). Soziale Aspekte und die positive Arbeitsleistung der Beschwerdeführerin 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.
 - 6.1 Die Vorinstanz ist der Ansicht, dass bei der Beschwerdeführerin der Grad der Erpressbarkeit erhöht sei und dass die Zielattraktivität als hoch einzustufen sei, falls die als „geheim“ klassifizierten Informationen nicht vorschriftsgemäss geschützt bzw. eingeschlossen würden. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie nicht erpressbar sei, weil sie ihre problematische Vergangenheit dem Arbeitgeber inzwischen anvertraut habe. Dass nur ein Teil ihres privaten Umfeldes darüber informiert sei, dürfe bei der Beurteilung der Erpressbarkeit keine Rolle spielen, weil der Grund des Schweigens nicht bekannt sei bzw. weil die Vorinstanz es versäumt habe, sich darüber zu informieren. Dass mögliche temporäre Sicherheitslücken eine Erpressbarkeit mitbegründen würden, sei nicht nachvollziehbar.
 - 6.2 Es ist zu berücksichtigen, dass das Risiko einer Erpressung dadurch ge-

mindert wird, dass die Angestellten der Bundesverwaltung gehalten sind, klassifizierte Informationen vor Dritten, so auch vor dem Reinigungspersonal, zu schützen bzw. einzuschliessen (vgl. Entscheid der REKO VBS vom 6. April 2006 [470.07/05] E. 4b). Diese Pflicht ergibt sich für militärische Informationen aus der Verordnung vom 1. Mai 1990 über den Schutz militärischer Informationen (Informationsschutzverordnung, SR 510.411) bzw. den entsprechenden Ausführungsbestimmungen und für zivile Informationen aus Art. 12 Abs. 2 der Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich (SR 172.015). Das Risiko einer Erpressung kann jedoch durch diese Informationsschutzvorschriften nicht ausgeschlossen werden. Einerseits muss in Betracht gezogen werden, dass diese nicht immer eingehalten werden, andererseits ist auch trotz Einhalten der Vorschriften nicht auszuschliessen, dass Informationen unberechtigten Personen zugänglich gemacht werden könnten, wie z.B. mittels Computerwanzen (Key-Logger).

- 6.3 Das Risiko einer Erpressung ist kleiner, wenn das persönliche Umfeld und der Arbeitgeber über den „Makel“, der für eine Erpressung verwendet werden könnte, unterrichtet sind (Entscheid der REKO VBS vom 6. April 2006 [470.07/05] E. 4b mit Hinweisen). Der Beschwerdeführerin ist daher insofern Recht zu geben, dass die Informierung des Arbeitgebers über ihre Vergangenheit und die begangenen Delikte die Erpressbarkeit gemindert hat, wobei die Vorinstanz dies beim Erlass der Verfügung auch berücksichtigt hat. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin ihren Arbeitgeber möglicherweise deshalb informiert hat, weil der auf ihr lastende Druck auf Grund der Personensicherheitsprüfung zugenommen hat, spielt für die Frage der Erpressbarkeit keine Rolle. Dass das private Umfeld der Beschwerdeführerin nur teilweise über die betreffenden Ereignisse informiert ist, beurteilt die Vorinstanz dagegen zu Recht als Erhöhung des Erpressungsrisikos, da die verschwiegenen Informationen geeignet erscheinen, für eine Erpressung verwendet zu werden. Der Grund, weshalb die Beschwerdeführerin ihr privates Umfeld nur teilweise informiert hat, und der Einwand der Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz es versäumt habe, sich darüber zu informieren, sind für die Beurteilung der Erpressbarkeit nicht relevant.

Die Vorinstanz hat im Übrigen bereits anlässlich ihres Schreibens vom 8. Februar 2006 festgehalten, dass das private Umfeld nur teilweise informiert sei und aus diesem Umstand – neben der Tatsache, dass zu diesem Zeitpunkt der Arbeitgeber noch nicht informiert war – geschlossen, dass eine erhöhte Erpressungsgefährdung vorliegen dürfte. Die Beschwerdeführerin hätte daher die Möglichkeit gehabt, im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs oder spätestens im Rahmen des Beschwerdeverfahrens darzulegen, weshalb das Nichtinformieren eines Teils ihres privaten Umfeldes für die Erpressbarkeit nicht relevant sein sollte. Der Einwand der Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz es versäumt habe, sich darüber zu informieren, aus welchem Grund die Beschwerdeführerin gewisse Ereignisse ihrem privaten Umfeld teilweise verschwiegen habe, bliebe daher ohnehin bedeutungslos.

7.

7.1 Unter dem Titel „Integrität, Zuverlässigkeit, Vertrauenswürdigkeit“ prüft die Vorinstanz, ob darauf vertraut werden kann, dass die Beschwerdeführerin bei der Ausübung der Tätigkeit, mit welcher sie betraut worden ist, loyal zu ihrer Aufgabe steht.

7.2 Die Vorinstanz ist der Ansicht, die Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin sei auf Grund der begangenen Delikte eingeschränkt. Die Beschwerdeführerin hat im Dezember 2004 eine Spezialistin für Psychiatrie und Psychotherapie aufgesucht. Die Befragung der Ärztin durch die Vorinstanz hat ergeben, dass bei der Beschwerdeführerin Angstzustände auf der Basis einer ängstlichen Persönlichkeit mit mehreren Zeichen einer sozialen Phobie festgestellt worden seien. Die soziale Phobie äussere sich bei ihr vor allem mit einer Tendenz zur Vermeidung schwieriger sozialer Situationen. Der psychische Zustand der Beschwerdeführerin habe sich nach Beginn einer Therapie gebessert, sie sei seit einigen Monaten stabil. Die Ärztin hat jedoch die Fortsetzung der psychotherapeutischen Gespräche empfohlen. Die Vorinstanz ist von einer bestehenden psychischen Instabilität der Beschwerdeführerin ausgegangen und hat die Aussage der Beschwerdeführerin, wonach sie die Psychotherapie begonnen habe, um endlich „Nein“ sagen zu können, und den Umstand, dass diese in der Vergangenheit mit verschiedenen fremdländischen Männern Beziehungen eingegangen ist, deren Herkunft und Umfeld sie zum Teil nicht kannte, im Sinne einer vereinfachten Beeinflussbarkeit und Zugänglichkeit gewertet.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe als integer, vertrauenswürdig und zuverlässig zu gelten. Sie verweist auf die lange Dauer seit der Begehung der Delikte bzw. der erfolgreichen und ärztlich bestätigten Überwindung der Drogensucht, die bereits bei der Vorinstanz eingereichten Arbeitszeugnisse und das Schreiben der Lehrerin der Kinder. Gemäss Bestätigung der Psychotherapeutin habe sie die von ihr angestrebten Ziele erreicht und als Folge davon sei die Behandlung abgeschlossen worden.

7.3 Nicht jede Verurteilung wegen einer kriminellen Handlung macht eine Person zum Sicherheitsrisiko. Vielmehr ist zu fragen, ob die Art des Deliktes, die Umstände oder die Beweggründe Rückschlüsse auf Charakterzüge des Beschwerdeführers zulassen, welche einen Risikofaktor darstellen. Weiter spielt eine Rolle, ob es sich um ein einmaliges Vergehen handelt oder ob die betroffene Person wiederholt delinquent hat oder ob gar davon ausgegangen werden muss, dass Wiederholungsgefahr besteht. Zu berücksichtigen ist auch, wie lange das Delikt beziehungsweise 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 VPB 70.48 E. 7 und VPB 70.25 E. 3a).

7.4 Eine Verurteilung wegen Besitzes und Konsums von unerlaubten Betäu-

bungsmitteln kann bei sehr sensiblen Aufgaben genügen, die Vertrauenswürdigkeit einer Person in Frage zu stellen (Entscheid der REKO VBS vom 6. April 2006 [470.07/05] E. 4e mit Hinweis). Der Umstand, dass sich die Beschwerdeführerin der Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz schuldig gemacht hat, ist bei der Beurteilung ihrer Vertrauenswürdigkeit mitzuberücksichtigen. Dabei ist von der Vorinstanz richtigerweise beachtet worden, dass das Urteil fünfzehn Jahre zurückliegt, die Beschwerdeführerin vor elf Jahren das Methadonprogramm erfolgreich beendet hat und seither nicht mehr rückfällig geworden ist. So bestätigen zwei Zeugnisse des Arztes der Beschwerdeführerin vom 8. September 2005 und vom 28. Dezember 2006, dass diese das Methadonprogramm, welches sich als voller Erfolg erwiesen habe, im Juli 1996 planmässig beendet habe und dass sich seither nicht der geringste Verdacht auf einen Rückfall oder fortgesetzten Drogenmissbrauch ergeben habe. Unter diesen Umständen kann, obwohl ein Rückfall in die Drogensucht auch nach längerer Abstinenz nicht völlig auszuschliessen ist, von einer geringen Wiederholungsgefahr ausgegangen werden.

- 7.5 Der Tatbestand der von der Beschwerdeführerin begangenen Begünstigung gehört zu den strafbaren Handlungen gegen die Rechtspflege. Auf Grund der Art des geschützten Rechtsgutes ist eine Verurteilung wegen Begünstigung besonders geeignet, die Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin im Hinblick auf die staatliche Sicherheit zu beeinträchtigen. Wiederum hat die Vorinstanz richtigerweise berücksichtigt, dass die Tat über zehn Jahre zurückliegt, die Beschwerdeführerin in der Zwischenzeit nicht mehr straffällig geworden ist und seit längerem in geordneten Verhältnissen lebt. Andererseits zeigt sich die Beschwerdeführerin, indem sie im Rahmen der persönlichen Befragung ausgesagt hat, dass sie nicht verstehen könne, weshalb sie damals verurteilt worden sei, nicht einsichtig in Bezug auf die begangene Tat, was ihre Vertrauenswürdigkeit bzw. Integrität wiederum schmälert.
- 7.6 Eine psychische Instabilität kann die Vertrauenswürdigkeit einer Person beeinträchtigen. Eine vertrauenswürdige Person muss auch mit schwierigen Situationen konfrontiert werden können, ohne dass es sie aus der Bahn wirft (Entscheid der REKO VBS vom 6. April 2006 [470.07/05] E. 4e). Aus diesem Grund muss die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin bis vor kurzem auf Grund einer sozialen Phobie psychotherapeutische Hilfe in Anspruch nahm, in die Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit miteinfließen. Zugunsten der Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin spricht, dass sie die Psychotherapie offenbar erfolgreich beendet hat. Es ist jedoch unklar, ob die Beschwerdeführerin in Zukunft dauerhaft psychisch stabil sein wird und schwierige Situationen problemlos meistern können. Wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung anführt, ist ein Rückfall in eine psychische Instabilität nicht gänzlich auszuschliessen. Die Vorinstanz hat richtigerweise berücksichtigt, dass die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit unter Sicherheitsaspekten eher problematische Beziehungen eingegangen ist. Zwar ist die fremde Herkunft ehemaliger Lebenspartner kein taugliches Kriterium zur Beurteilung der Vertrauenswür-

digkeit der Beschwerdeführerin. Dass die Beschwerdeführerin, wie sie anlässlich der persönlichen Befragung durch die Vorinstanz angegeben hat, durch ihren ersten Ehemann in Kontakt mit Heroin gekommen ist, danach mehrere Monate mit einem Mann zusammen gewesen ist, welchem sie aus Angst vor einer Entführung des gemeinsamen Kindes vorgegeben hat, dass sie das Kind vor der Geburt abgetrieben habe, und dass sie auch bei ihrem zweiten von ihr getrennt lebenden Ehemann befürchtet, dass er im Falle einer Scheidung die beiden gemeinsamen Kinder entführen könnte, zeugt von einer gewissen Leichtfertigkeit beim Eingehen von Beziehungen. Zugunsten der Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin spricht, dass sie in den letzten Jahren nicht mehr leichtfertig Beziehungen eingegangen ist.

- 7.7 Der Beschwerdeführerin ist insofern Recht zu geben, dass die positiven Äusserungen über ihre Arbeitsleistung und ihr gutes Verhältnis zur Schule ihrer Kinder für die Beurteilung ihrer Vertrauenswürdigkeit nicht gänzlich unbedeutend und gebührend mitzuberücksichtigen sind. Andererseits geben Arbeitszeugnisse nur Auskunft darüber, ob eine Person mit Bezug auf die Erfüllung ihrer arbeitsvertraglichen Pflichten belastbar, zuverlässig und vertrauenswürdig ist. Die Äusserungen der Lehrerin beziehen sich in erster Linie auf das Verhältnis der Beschwerdeführerin zur Schule und zu ihren Kindern. Für die hier entscheidende Frage, ob die Beschwerdeführerin über die für die Verneinung eines Sicherheitsrisikos im Sinne von BWIS und PSPV notwendige Integrität, Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit verfügt, sind die Arbeitszeugnisse und das Schreiben der Lehrerin hingegen nicht von vorrangiger Bedeutung.

8.

- 8.1 Unter dem Titel „passive Bestechlichkeit“ prüft die Vorinstanz, ob die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin ein erhöhtes Bestechungsrisiko begründet. Obwohl die Beschwerdeführerin über keine Ersparnisse verfüge, sich vom Sozialamt finanziell unterstützen lasse und ein Verlustschein in der Höhe von Fr. 839.35 bestehe, stuft die Vorinstanz die Wahrscheinlichkeit eines Bestechungsversuchs sowie den dadurch möglicherweise erwachsenden Schaden als niedrig ein. Die Beschwerdeführerin macht in der Beschwerdeschrift geltend, dass sie nunmehr vom Sozialamt nicht mehr finanziell unterstützt werden müsse und der Betrag des Verlustscheines als vernachlässigbar erscheine, weshalb eine passive Bestechlichkeit verneint werden könne. In der Vernehmlassung zur Beschwerde äussert die Vorinstanz die Ansicht, dass die Beschwerdeführerin nicht als finanziell unabhängig eingestuft werden könne, da sie eine monatliche staatliche Alimentenbevorschussung beziehe, und betont, dass die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin nicht der Hauptgrund, sondern lediglich ein Aspekt der Überlegungen sei, welche sie veranlasst habe, eine Risikoverfügung mit Auflagen zu erlassen.
- 8.2 Eine im Verhältnis zur finanziellen Leistungsfähigkeit hohe Verschuldung einer Person kann ein erhöhtes Bestechungsrisiko und damit ein Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS begründen. Allerdings ist bei Vorhanden-

sein von Schulden eine gewisse Toleranzgrenze zu fordern. Nicht jede Verschuldung lässt eine geprüfte Person zum relevanten Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS werden (Entscheid der REKO VBS vom 21. Mai 2001, veröffentlicht in VPB 66.26 E. 6). Die Beschwerdeführerin benötigt von der Sozialhilfe keine finanzielle Unterstützung mehr. Die von ihr monatlich bezogene staatliche Alimentenbevorschussung begründet keine finanzielle Abhängigkeit und ist für die Beurteilung des Bestechungsrisikos unerheblich. Obwohl die Beschwerdeführerin kein nennenswertes Vermögen hat und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit – wie aus der Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. März 2007 über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege hervorgeht – eingeschränkt ist, vermag das Bestehen eines Verlustscheins in der Höhe von bloss Fr. 839.35 kein erhöhtes Risiko einer passiven Bestechung zu begründen.

9.

- 9.1 Für die Beurteilung, ob die Beschwerdeführerin in ihrer 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). Die Vorinstanz ist bei ihrem 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; 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 die Beschwerdeführerin steht, ist eine sorgfältige Abwägung der entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen.
- 9.2 Die Beschwerdeführerin hat nicht nur Zugang zu verschiedenen Gebäuden, in welchen „vertraulich“ klassifizierte Informationen vorhanden sind, sondern ausserdem zu drei Hochsicherheitshäusern, in welchen „geheim“ klassifizierte Informationen bearbeitet werden. Sie besitzt einen Passepartout-Schlüssel für die erwähnten Gebäude und ihre Arbeitszeiten dauern von 1530 bis 2000 Uhr, weshalb sie sich nach Arbeitsschluss der meisten Verwaltungsmitarbeiter oft allein in den betreffenden Räumlichkeiten aufhält. Auf Grund dieser Umstände ist die Sicherheitsempfindlichkeit der Funktion der Beschwerdeführerin als hoch einzustufen. Weil die

Weitergabe von „geheim“ klassifizierten Informationen an unberechtigte Dritte einen besonders grossen Schaden anrichten könnte, ist das Geheimhaltungsinteresse grösser als bei „vertraulich“ klassifizierten Informationen. Deshalb ist eine differenzierte Beurteilung des Sicherheitsrisikos für den Zugang zu Informationen dieser beiden Kategorien gerechtfertigt.

- 9.3 Auf Grund ihrer problematischen Vergangenheit und insbesondere der von ihr begangenen Delikte erscheint die Beschwerdeführerin – trotz Berücksichtigung der positiven Entwicklung in den letzten Jahren – im Hinblick auf ihre Funktion nicht vollständig vertrauenswürdig und es besteht ein erhöhtes Risiko einer Erpressung. Es kann offen bleiben, inwieweit die verschiedenen geprüften Elemente je für sich genommen genügen würden, eine Risikoverfügung mit den entsprechenden Auflagen zu erlassen, jedenfalls rechtfertigen sie in ihrer Summe dieses Ergebnis: Die von der Vorinstanz gemachten Auflagen sind geeignet, eine schwere Beeinträchtigung der staatlichen Sicherheit zu verhindern, indem der Beschwerdeführerin der Zugang zu Räumlichkeiten zu verwehren sei, in welchen „geheim“ klassifizierte Informationen bearbeitet werden. Eine mögliche mildere Massnahme, welche zum gleichen Erfolg führt, ist nicht denkbar. Die Beschwerdeführerin könnte ihre Funktion beispielsweise nicht erfüllen, wenn sie nur während der üblichen Arbeitszeiten der Verwaltungsmitarbeiter Zugang zu den betreffenden Räumlichkeiten hätte. Zwar erscheint die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der staatlichen Sicherheit durch die Beschwerdeführerin insgesamt als begrenzt. Angesichts der Grösse des möglichen Schadens überwiegt das öffentliche Interesse der staatlichen Sicherheit im Falle des Zugangs der Beschwerdeführerin zu den Gebäuden mit „geheim“ klassifizierten und damit besonders sicherheitssensiblen Informationen jedoch ihre persönlichen Interessen.

Die Beurteilung der Vorinstanz, wonach der Beschwerdeführerin der Zugang zu „vertraulich“ klassifizierten Informationen uneingeschränkt gewährt werden kann, der Zugang zu „geheim“ klassifizierten Informationen jedoch ein erhöhtes Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstellt, ist daher im Ergebnis richtig und die Risikoverfügung mit Auflagen verhältnismässig.

10. Gestützt auf vorstehende Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

11.

- 11.1 Es werden keine Verfahrenskosten erhoben, da die Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. März 2007 von der Bezahlung der Verfahrenskosten befreit worden ist (vgl. Art. 65 Abs. 1 VwVG).

- 11.2 Die Entschädigung für den amtlich bestellten Anwalt wird in Anwendung von Art. 7 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) auf Fr. 5'000.-- festgesetzt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Dem amtlich bestellten Anwalt wird zu Lasten der Gerichtskasse eine Entschädigung von **Fr. 5'000.--** zugesprochen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - der Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
 - der Vorinstanz
 - dem GS VBS (mit Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

André Moser

Adrian Mattle

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 Handen 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: