

# **BVGer A-6275/2010 vom 27. April 2011**

Bundesverwaltungsgericht, 2011-04-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-6275\\_2010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6275_2010)

FR: TAF A-6275/2010 du 27 avril 2011

IT: TAF A-6275/2010 del 27 aprile 2011

## **Regeste**

Personensicherheitsprüfungen

## **Erwägungen**

### **E. 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten, und überdies keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Fachstelle IOS ist eine Organisationseinheit des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Sie gehört somit zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist entsprechend Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Die Personensicherheitsprüfung fällt nicht unter die Ausnahme von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG betreffend das Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit (vgl. Thomas Häberli, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 83 Rz. 24 sowie Hansjörg Seiler, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich [Hrsg.], Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, Art. 83 Rz. 17 mit weiteren Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

### **E. 1.2**

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

### **E. 1.3**

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen negativen Risikoverfügung zur Beschwerde legitimiert.

### **E. 1.4**

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 1. Juli 2010 ist daher einzutreten.

### **E. 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 Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Gerügt werden kann mithin auch die Unangemessenheit einer Verfügung (Art. 49 Bst. c VwVG). Bei der Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, steht der Vorinstanz aber zum einen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Zum anderen geht es hierbei um die Beurteilung besonderer Umstände, für welche die Vorinstanz über spezielle (Fach-) Kenntnisse verfügt. Das Bundesverwaltungsgericht hat auch nicht den Massstab für sicherheitsrelevante Bedenken selber zu definieren. Dies obliegt in erster Linie dem Bundesrat, dem Departement und den nachgeordneten Verwaltungsbehörden. Aufgabe der Justizbehörden ist nur, 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 (Urteil des Bundesgerichts 2A.705/2004 vom 16. März 2005 E. 3.1 mit Hinweis). Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich entsprechend bei der diesbezüglichen Beurteilung eine gewisse Zurückhaltung. Soweit die Überlegungen der Vorinstanz als sachgerecht erscheinen, ist deshalb nicht in deren Ermessen einzugreifen (vgl. zum Ganzen: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 103/2010 vom 29. November 2010 E. 2 und A-527/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2 mit weiteren Hinweisen). Die Rechtsanwendung durch das Gericht erfolgt von Amtes wegen, ohne Bindung an die Parteibehören (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

### **E. 3**

Ziel der Personensicherheitsprüfung ist es, bei Personen, die eine nach Art. 19 Abs. 1 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 oder die äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden können. Über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte werden keine Daten erhoben. Gemäss dem Zweckartikel von Art. 1 BWIS dient das Gesetz der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 7. März 1994 ausgeführt, eine der heikelsten und intensivsten Bedrohungen der inneren Sicherheit entstehe dann, wenn an besonders wichtigen Schlüsselpositionen eingesetzte Personen Verrat üben, 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 böten, das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht zu missbrauchen (BBl 1994 II 1147). Als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS gelten insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-103/2010 vom 29. November 2010 E. 3 und A-527/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 4 mit weiteren Hinweisen).

#### **E. 4**

Am 1. April 2011 ist die Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV, SR 120.4) in Kraft getreten. Gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 32 Abs. 3 PSPV gilt indes für Personensicherheitsprüfungen, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung eingeleitet worden sind, das bisherige Recht. Auf den vorliegenden Fall findet demnach noch die Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfungen (aPSPV, AS 2002 377) Anwendung.

#### **E. 5**

5.1 Gemäss Art. 19 Abs. 1 aPSPV wird die Sicherheitsprüfung spätestens nach fünf Jahren wiederholt u.a. bei Angehörigen der Armee mit Zugang zu GEHEIM klassifizierten Informationen, zu GEHEIMEM Armeematerial bzw. zu militärischen Anlagen mit Schutzzonen 2 und 3. Hat die ersuchende Stelle Grund anzunehmen, dass seit der letzten Prüfung neue Risiken entstanden sind, insbesondere vor einer militärischen Beförderung (vgl. dazu auch Art. 103 Abs. 3 Bst. d des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung [MG, SR 510.10] in der seit 1. Januar 2011 in Kraft stehenden Fassung), der Übernahme neuer Aufgaben sowie bei im Ausland einzusetzendem Personal, so kann sie vor Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist bei der Fachstelle eine Prüfungswiederholung einleiten (Art. 19 Abs. 3 aPSPV). Obschon die Möglichkeit einer vorzeitigen Wiederholung der Sicherheitsprüfung nur auf Verordnungsstufe geregelt ist, liegt hierfür eine genügende gesetzliche Grundlage vor, sieht doch Art. 19 Abs. 3 BWIS ausdrücklich die Möglichkeit einer Wiederholung der Prüfung vor. Nach dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 3 aPSPV sowie Sinn und Zweck der Personensicherheitsprüfung braucht die zuständige Stelle für die Einleitung einer vorzeitigen Prüfungswiederholung keine gesicherten Kenntnisse über Vorhandensein, Art und Ausmass möglicher neuer Risiken zu haben. Auch blosser Anzeichen oder nicht völlig haltlose Vermutungen können unter Umständen Grund zur Annahme geben, dass neue Risiken bestehen. Es ist ja gerade der Sinn der Prüfung, abzuklären, ob für eine bestimmte Funktion oder einen bestimmten Auftrag ein Sicherheitsrisiko besteht oder nicht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7512/2006 vom 23. August 2007 E. 3.4).

#### **E. 5.2**

Von der Möglichkeit, die Sicherheitsprüfung vorzeitig zu wiederholen, hat die ersuchende Stelle vorliegend mit Schreiben vom 15. Mai 2010 Gebrauch gemacht, in dem diese darlegt, die Äusserungen des Beschwerdeführers in den Medien zu seiner militärischen Funktion und einer möglichen militärischen Weiterausbildung sowie verschiedene Auftritte in der Öffentlichkeit und die dabei gemachten Äusserungen seien im Kontext zu seiner Funktion Umstände, welche gestützt auf Art. 19 Abs. 3 aPSPV zu einer erneuten Personensicherheitsprüfung führten. Wie dem Sachverhalt (Bst. B) entnommen werden kann, stammten die medialen Berichterstattungen bezüglich der Person des Beschwerdeführers dabei durchwegs aus einer Zeit nach der positiven Risikoverfügung vom 8. Januar 2010. Damit waren die Voraussetzungen für die Durchführung einer erneuten Personensicherheitsprüfung aus der Sicht der ersuchenden Stelle - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - gegeben. Ob die Vorinstanz aber nach durchgeführtem neuem Verfahren in der angefochtenen Verfügung eine korrekte Beurteilung des Sicherheitsrisikos des Beschwerdeführers vorgenommen hat, wird im Folgenden zu prüfen sein.

## **E. 6**

6.1 Vorweg ist festzuhalten, dass nicht massgebend ist, ob den Beschwerdeführer am Vorliegen eines allfälligen Sicherheitsrisikos ein Verschulden trifft oder nicht. Weiter dürfen in die Beurteilung des Sicherheitsrisikos keine sozialen Überlegungen einfließen. Nicht relevant ist ferner die Qualität der Arbeitsleistung des Beschwerdeführers. Soziale Aspekte und die positive Arbeitsleistung können hingegen vom Arbeitgeber beim Entscheid über die Form der Weiterbeschäftigung mitberücksichtigt werden, zumal dieser gemäss Art. 21 Abs. 4 Satz 2 BWIS nicht an die Beurteilung der Fachstelle gebunden ist (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-802/2007 vom 3. Dezember 2007 E. 5 und A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 5 je mit Hinweisen).

### **E. 6.2**

Ferner ist zu beachten, dass nicht jede Verurteilung wegen kriminellen Handlungen eine Person zum Sicherheitsrisiko macht. Auszugehen ist von der Art des Delikts, den Umständen und den Beweggründen der Delinquenz. Nachzugehen ist den damaligen Umständen, d.h. es ist zu fragen, ob diese Faktoren Rückschlüsse auf Charakterzüge des Beschwerdeführers zulassen, die einen Risikofaktor darstellen. Zu berücksichtigen ist auch, wie lange das Delikt beziehungsweise die Verurteilung zurückliegt. Ebenso ist der Frage nachzugehen, 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 hat. Vorab sind die Umstände des Einzelfalls massgebend (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 103/2010 vom 29. November 2010 E. 4 mit Hinweisen). Eine Verurteilung wegen Besitzes und Konsums von unerlaubten Betäubungsmitteln kann bei sehr sensitiven Aufgaben genügen, die Vertrauenswürdigkeit einer Person in Frage zu stellen, und ist insofern grundsätzlich mit zu berücksichtigen (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-527/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 6.3.4.1 und A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 7.4 mit Hinweis).

### **E. 6.3**

Gemäss Rechtsprechung kann bei der Personensicherheitsprüfung nicht nur aufgrund "harter" Fakten entschieden werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass es sich bei den aus den erhobenen Daten gezogenen Schlussfolgerungen auch um Annahmen und Vermutungen im Sinne einer Einschätzung handeln kann. Es geht darum, eine Risikoeinschätzung vorzunehmen, welche aufgrund von Erhebungen gemacht wird. Überprüft werden kann einerseits, ob die getätigten Erhebungen auf zulässige Weise erfolgten und andererseits, ob die erhobenen Daten anschliessend korrekt gewürdigt wurden (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4673/2010 vom 7. April 2011 E. 3.3 und A-7894/2009 vom 16. Juni 2010 E. 5.1).

## **E. 7**

Zu beurteilen ist, ob der Beschwerdeführer in seiner Funktion ein erhöhtes Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS darstellt (vgl. E. 3 und 5.1 hiervor). Hierbei ist die genaue Funktion bzw. Tätigkeit der betroffenen Person bzw. deren Sicherheitsempfindlichkeit entscheidend. Je höher diese ist, desto eher liegt ein Sicherheitsrisiko vor (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7894/2009 vom 16. Juni 2010 E. 6). Die Bejahung eines relevanten Sicherheitsrisikos im Sinne des BWIS kann aufgrund der Summe mehrerer Risikoquellen gerechtfertigt sein, auch wenn einzelne davon für sich genommen kein relevantes Sicherheitsrisiko darstellen würden (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

A-802/2007 vom 3. Dezember 2007 E. 7 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer hat als Werkschutzoffizier Zugang zu GEHEIM klassifizierten Informationen, militärischen Anlagen mit Schutzzonen 2 und 3 und GEHEIMMEM Armeematerial. In Anbetracht dessen hat die Vorinstanz seine Funktion zu Recht als sicherheitsempfindlich eingestuft, welche beim Eintreten eines Ereignisses Schadenspotenziale verschiedenster Art beinhaltet. Dies wird vom Beschwerdeführer denn auch nicht bestritten.

## **E. 8**

Vorliegend hat die Vorinstanz ein mögliches Sicherheitsrisiko im Sinne des BWIS unter den Titeln "Integrität/Vertrauenswürdigkeit/Zuverlässigkeit", "Abhängigkeit" sowie "Reputationsverlust und Spektakelwert" geprüft und bejaht.

### **E. 8.1**

Die Vorinstanz erachtet die Zuverlässigkeit sowie die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers als eingeschränkt. Begründet wird dies mit seiner strafrechtlichen Verurteilung wegen Kaufs, Besitzes und Konsums von Marihuana und einer dadurch manifestierten Gleichgültigkeit gegenüber dem geltenden Recht. Mit dem (einstigen) Drogenkonsum habe der Beschwerdeführer gezeigt, dass er unter gewissen Umständen sein eigenes Bedürfnis über den Willen des Gesetzgebers stelle. Die Rechtfertigung des Widerhandelns im Sinne einer subjektiven Einstufung des Delikts als nicht schwerwiegend sei als problematisch zu bewerten. Im Weiteren weist die Vorinstanz darauf hin, dass seine Funktion als Werkschutzoffizier in einer Kriegsanlage der Klassifizierung GEHEIM auf keinen Fall in Verbindung mit Drogen gebracht werden dürfe, handle es sich doch um eine Dienstausbübung in einem hochsensiblen Bereich. Die Fachstelle sei sich zwar bewusst, dass es sich beim Konsum von Marihuana um eine verhältnismässig geringe Straftat handle, doch habe der Beschwerdeführer insgesamt durch dieses ehemalige und möglicherweise auch zukünftige Verhalten eine Gleichgültigkeit und im weiteren Sinne auch Vorsätzlichkeit zum Ausdruck gebracht, die seine Zuverlässigkeit in Frage stelle und mit seiner Vorbildfunktion als Offizier sowie seiner sicherheitsempfindlichen Funktion nicht vereinbar sei. In diesem Sinne sei eine erhöhte Gefährdung in Bezug auf einen Missbrauch von VERTRAULICH und GEHEIM klassifizierten Informationen gegeben.

### **E. 8.2**

Nach Auffassung der Vorinstanz ergibt sich die mangelnde Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit insbesondere auch im Kontext der extremistischen Tendenzen des Beschwerdeführers. Dieser habe sich anlässlich der Befragung als ideologischen Extremisten bezeichnet, was höchst bedenklich sei. Psychologisch betrachtet sei im Zusammenhang mit dem eindringlich vorgetragenen Universalanspruch auf die alleinige Richtigkeit des Islams von einer Tendenz zur Diskriminierung von Personen mit einem anderen Glauben bzw. einem divergierenden Praktizieren des Islams auszugehen. Diese Argumentation basiere nicht auf der Zugehörigkeit zum Islam, sondern auf der Art und Weise, wie der Glaube praktiziert werde. Die Ausführungen bezüglich der Steinigung sowie des symbolischen Schlagens der Frau würden zudem zeigen, dass sich der Beschwerdeführer nicht von Gewalthandlungen als Strafe distanzieren. Diese mangelnde Distanzierung trage nicht die Handschrift des Islams, sondern zeige vielmehr die Art und Weise auf, wie dieser praktiziert werde. Soweit der Beschwerdeführer der Fachstelle in diesem Zusammenhang vorwerfe, sie bezeichne seine Glaubenspraxis als falsch, sei dies unzutreffend, zumal sie zu keinem Zeitpunkt ein Urteil über die Richtigkeit der

Religionspraxis abgegeben habe. Denn genau diese Differenzierung zwischen "falsch" und "richtig" werde im Sinne einer extremistischen Tendenz als problematisch erachtet. Die vom Beschwerdeführer anlässlich der Befragung wiederholt erwähnte "Güterabwägung" beim Einsatz der Schusswaffe gegenüber Glaubensbrüdern sei im Ernstfall nicht tauglich und unter Umständen staatsgefährdend. Dies werde durch die Absolutheit, mit welcher der Beschwerdeführer die Notwendigkeit einer Güterabwägung in spezifischen Situationen postuliert habe, unterstrichen. Auf der Basis des religiös begründeten Strebens nach mehr Wissen und der hohen Involviertheit, welche sich insbesondere in der rasanten Entwicklung seit der Konvertierung vor ca. zwei Jahren zeige, sei es wahrscheinlich, dass sich die Überzeugungen und Verhaltensweisen des Beschwerdeführers zunehmend radikalisieren würden. Aufgrund seiner Funktion gefährde er sowohl die Armee als auch die Eidgenossenschaft erheblich. In diesem Sinne sei von einem erhöhten Sicherheitsrisiko auszugehen.

### **E. 8.3**

Im Weiteren kommt die Vorinstanz unter Berücksichtigung aller erhobenen Daten zum Schluss, dass beim Beschwerdeführer Anzeichen auf eine substanzungebundene Abhängigkeit vorhanden seien. Diese beziehe sich auf die Hörigkeit gegenüber seiner Religion bzw. die absolute und unhinterfragte Ausübung derselben. Anlässlich der Befragung sei kaum eine Unterscheidung zwischen seiner persönlichen Meinung und seiner Religion zu realisieren gewesen. Im Weiteren sei aufgrund des illegalen Drogenkonsums über einen Zeitraum von acht Jahren von einer - nicht körperlichen, sondern vielmehr psychischen - Abhängigkeit auszugehen. Da sich der Beschwerdeführer im Rahmen dieser Abhängigkeit bereits über mehrere Jahre hinweg auf illegalem Terrain bewegt habe und dies durch subjektive Kriterien legitimiere, könne nicht ausgeschlossen werden, dass er sich in der aktuellen, substanzungebundenen Abhängigkeitstendenz erneut zu illegalen Handlungen hinreissen lasse, welche er durch persönliche Einstellungen zu legitimieren versuche. Insgesamt könne die Fachstelle sodann nicht ausschliessen, dass sich die Abhängigkeitstendenz situationsübergreifend auswirken werde. Personen, die eine aus dependenten Tendenzen resultierende mangelnde Selbststeuerungsfähigkeit aufwiesen, stellten in ihrer sicherheitsempfindlichen Funktion eine Gefährdung und deshalb ein Sicherheitsrisiko dar.

### **E. 8.4**

Unter dem Titel "Reputationsverlust und Spektakelwert" legt die Vorinstanz insbesondere dar, dass die Schweizer Armee, als Institution der Eidgenossenschaft, ein sogenanntes Institutionsvertrauen, welches ihr die Bevölkerung entgegenbringe, genieße. Diese müsse darauf bedacht sein, ausschliesslich Personen mit einer einwandfreien Lebensführung, einem untadeligen Leumund und persönlichen Umfeld in sensitiven Funktionen zu beschäftigen, die nach objektivem Ermessen den Ruf der Schweizer Armee nicht gefährden können. Vorliegend sei der Zusammenhang einer konkreten Bedrohung des Institutionsvertrauens durch die offensichtlichen Gefährdungen durch mangelnde Integrität, Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit, ideologischen Extremismus sowie erhöhte (substanzungebundene) Abhängigkeit konkret gegeben. Das Eintreten eines Ereignisses werde als wahrscheinlich und der daraus entstehende Schaden als sehr hoch eingeschätzt.

### **E. 9**

Mit Blick auf die speziellen Fachkenntnisse der Vorinstanz zur Beurteilung des Sicherheitsrisikos und dem ihr diesbezüglich zustehenden Beurteilungsspielraum (vgl. dazu E. 2 hiervor) besteht für das Bundesverwaltungsgericht vorliegend kein hinreichender Grund, von deren Einschätzung abzuweichen. Die umfassende Risikobeurteilung der Fachbehörde beruht auf einer gründlich durchgeführten persönlichen Befragung und wurde in Kenntnis verschiedener Akten (u.a. Strafverfügung des Bezirksamtes Kreuzlingen vom 6. September 2007, Interview der Thurgauer Zeitung vom 6. Mai 2010, Referat zu den Einsichten und Ansichten eines Konvertiten sowie das Essay "Wurzeln des Atheismus" vom 2. April 2010) abgegeben. Sie vermag in der Beurteilung der sicherheitsrelevanten Situation einzuleuchten und erweist sich im Ergebnis als bundesrechtskonform. Dass es sich bei der Beurteilung teilweise um Annahmen und Vermutungen im Sinne einer Einschätzung handelt, liegt - wie bereits erwähnt (vgl. E. 6.3 hiervor) - in der Natur der Sache und ist somit nicht zu beanstanden. Dies gilt umso mehr, als die Erhebungen, welche als Beurteilungsgrundlage dienen, auf Tatsachen beruhen und korrekt erfolgt sind. Obschon einzelne Risikoquellen für sich alleine betrachtet eher unproblematisch erscheinen, ist die Bejahung eines relevanten Sicherheitsrisikos mit Blick auf die Gesamtheit aller Quellen nachvollziehbar.

#### **E. 10**

Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringen lässt, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern.

##### **E. 10.1**

Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers hat die Fachbehörde die mangelnde Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit nicht nur aus dem früheren Drogenkonsum, sondern aus der Gesamtheit aller Umstände und dabei insbesondere auch aus den extremistischen Tendenzen abgeleitet. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, er befolge seit der Konvertierung zum Islam die Gesetze unabdinglich, kann er nichts zu seinen Gunsten ableiten. Denn die Fachbehörde hat in diesem Zusammenhang nachvollziehbar aufgezeigt, dass die religiöse Pflicht, sich gesetzeskonform zu verhalten, das Risiko einer zukünftigen Gesetzeswidrigkeit insbesondere im Lichte der zunehmenden Radikalisierung seines Verhaltens nicht mindere. Da sich der Beschwerdeführer im Rahmen des Drogenkonsums bereits über mehrere Jahre hinweg auf illegalem Terrain bewegt habe und dies durch subjektive Kriterien legitimiere, könne nicht ausgeschlossen werden, dass er sich in der aktuellen, substanzungebundenen Abhängigkeitstendenz erneut zu illegalen Handlungen hinreissen lasse.

##### **E. 10.2**

Der Beschwerdeführer macht im Weiteren geltend, es seien gemäss Art. 2 Abs. 1 BWIS lediglich gegen den gewalttätigen Extremismus vorbeugende Massnahmen zu ergreifen. Das Gesetz gehe demnach davon aus, dass nur der gewalttätige Extremismus (nicht auch der ideologische) zu ahnden sei. Zudem werde auch in der Rechtsprechung nur der gewalttätige Extremismus als Sicherheitsrisiko betrachtet. Da er bisher nie gewalttätig gewesen sei und dies auch zukünftig nicht vorhabe, liege bei ihm kein Sicherheitsrisiko im Sinne des Gesetzes und der Rechtsprechung vor. Dem Beschwerdeführer ist insoweit zuzustimmen, als seine bisherigen Handlungen und sein Auftreten als Angehöriger der Armee bzw. als Privatperson keine Gewalttätigkeiten erkennen lassen. Zutreffend ist auch, dass bei den in der Rechtsprechung aufgeführten Sicherheitsrisiken (vgl. E. 3 hiervor)

lediglich der gewalttätige - nicht dagegen der rein ideologische - Extremismus explizit genannt wird. Diese Aufzählung ist jedoch nur exemplarisch und weitere mögliche Risiken bleiben damit vorbehalten. Insofern ist nicht auszuschliessen, dass im konkreten Einzelfall auch ein ideologischer Extremismus ein sicherheitsrelevantes Risiko darstellen kann. Dies erscheint insbesondere mit Blick auf die in der Praxis schwierige Abgrenzung der beiden Formen, welche dazu neigen, sich zu überschneiden und sich gegenseitig zu beeinflussen, gerechtfertigt. Sodann würde es dem präventiven Charakter von Art. 2 Abs. 1 BWIS, wonach vorbeugende Massnahmen zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung von Gefährdungen durch gewalttätigen Extremismus zu treffen sind, unter Umständen entgegenstehen, wenn ein Sicherheitsrisiko erst beim sich bereits manifestierten gewalttätigen Extremismus bejaht werden könnte. Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers kann deshalb Art. 2 Abs. 1 BWIS nicht dahingehend verstanden werden, es könne ausnahmslos lediglich der gewalttätige - nicht aber auch der ideologische - Extremismus zu einer negativen Risikoverfügung führen. Mit Bezug auf den vorliegenden Fall ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass beim Beschwerdeführer neben dem ideologischen Extremismus noch weitere Sicherheitsrisiken festgestellt wurden, welche - wie z.B. die Abhängigkeit - in der Rechtsprechung explizit als Risiko genannt werden.

### **E. 10.3**

Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, die von der Vorinstanz erwähnte Diskriminierungs- und Abhängigkeitstendenz basiere weder auf sachlichen Grundlagen noch auf Indizien, ist auch an dieser Stelle festzuhalten, dass bei der Sicherheitsprüfung nicht nur aufgrund "harter" Fakten entschieden werden kann. Bei den Schlussfolgerungen kann es sich auch um Annahmen und Vermutungen im Sinne einer Einschätzung handeln (vgl. dazu E. 6.3). Sodann ist zu beachten, dass die Vorinstanz über spezielle Fachkenntnisse verfügt, welche sie durchaus dazu befähigen, gestützt auf die gesamten Umstände eine sachgerechte Einschätzung vorzunehmen (vgl. E. 9). Da an der persönlichen Befragung u.a. auch der die angefochtene Verfügung der Fachstelle unterzeichnende lic. phil. Peter Giger, Psychologe FSP und Rechtspsychologe SGRP, teilgenommen hat, kann - entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers - nicht davon ausgegangen werden, es seien vorliegend lediglich gestützt auf die Fantasie eines Juristen Fakten geschaffen worden. 10.410.4.1 Der Beschwerdeführer macht schliesslich eine Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie des Diskriminierungsverbots geltend, weil seine religiösen Überzeugungen zu einer negativen Risikoverfügung geführt hätten. 10.4.2 Die durch Art. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 9 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) gewährleistete Religions- und Gewissensfreiheit umfasst sowohl die innere Freiheit, zu glauben, nicht zu glauben oder seine religiösen Anschauungen zu ändern, wie auch die äussere Freiheit, entsprechende Überzeugungen - innerhalb gewisser Schranken - zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten (vgl. BGE 134 I 56 E. 4.3 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-726/2007 vom 1. März 2007 E. 5.2 mit Hinweis; vgl. auch Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR] vom 13. Februar 2003, Refah Partisi und andere gegen die Türkei, [Beschwerden Nr. 41340/98 ff.]), § 92). Art. 8 Abs. 2 BV sieht vor, dass niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen seiner Herkunft und der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (vgl. BGE 135 I 49 E. 4.1, 136 I 309 E. 4.2, je mit Hinweisen; Urteil

des Bundesgerichts 1D\_8/2010 vom 25. Januar 2011 E. 2.1). 10.4.3 Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers knüpft die negative Risikoverfügung nicht an seine religiösen Überzeugungen, sondern an die mangelnde Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit, an die Wahrscheinlichkeit einer zunehmenden Radikalisierung seiner Überzeugungen und Verhaltensweisen sowie an die Abhängigkeitstendenz an. Die Fachbehörde hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass ihre Argumente nicht auf der Zugehörigkeit zum Islam basieren, sondern auf der Art und Weise, wie der Beschwerdeführer den Glauben praktiziert. In diesem Sinne bestehen die festgestellten Risikoquellen unabhängig von seiner konkreten religiösen Weltanschauung. Dass deren Existenz vorliegend insbesondere aufgrund der Verhaltensweise im Zusammenhang mit der Ausübung des Glaubens festgestellt und aufgezeigt wurde, bedeutet nicht, dass die Zugehörigkeit zum Islam bzw. die damit einhergehende Glaubensausübung eine solche Risikoquelle darstellt. Die sicherheitsrelevanten Risiken liegen einzig in der Person des Beschwerdeführers und nicht im Islam. Etwas anderes wird denn auch von der Fachbehörde nicht behauptet. Insofern bildet vorliegend kein Merkmal im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV ein massgebendes Kriterium für die ergangene negative Risikoverfügung. Eine Verletzung des Diskriminierungsverbots liegt deshalb nicht vor. Gleich verhält es sich mit der geltend gemachten Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Inwiefern mit der angefochtenen Verfügung eine Einschränkung der Religionsfreiheit vorliegen soll, ist nicht ersichtlich. Die negative Risikoverfügung erging nicht aufgrund der Zugehörigkeit zum Islam bzw. der damit einhergehenden Glaubensausübung, sondern sie basiert auf in der Person des Beschwerdeführers liegenden Gründen (vgl. Urteil EGMR vom 1. Juli 1997, Kalaç gegen die Türkei, [Beschwerde Nr. 61/1996]), § 30 f.). Deswegen würde entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auch eine fortan gemässigte Glaubensausübung für sich alleine nicht zu einer positiven Risikoverfügung führen. Denn eine bewusste Zurückhaltung in der Glaubensausübung ändert nichts an den festgestellten sicherheitsrelevanten Persönlichkeitsmerkmalen, welche vorliegend zur negativen Risikoverfügung führten. Eine unrechtmässige Einschränkung der Glaubensfreiheit ist folglich zu verneinen.

## **E. 11**

11.1 Die Vorinstanz ist bei ihrer Entscheidung 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 mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-802/2007 vom 3. Dezember 2007 und A-705/2007 vom 6. August 2007 E. 9.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 581).

## **E. 11.2**

Die Ausführungen der Vorinstanz betreffend die Verhältnismässigkeit der erlassenen negativen Risikoverfügung sind sehr kurz gehalten und beschränken sich im Wesentlichen auf theoretische Grundlagen (vgl. E. 4 der angefochtenen Verfügung). Die Beurteilung ist jedoch im Ergebnis nicht zu beanstanden. So ist der Vorinstanz beizupflichten, dass keine mildere Massnahme ersichtlich ist, welche ebenso wie der Erlass einer negativen

Risikoverfügung zum angestrebten Ziel führen würde, das Risiko eines Schadens sofort und nachhaltig möglichst klein zu halten. Insbesondere könnte durch die vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Auflagen das Risiko des im Eintretensfall resultierenden Reputationsverlustes nicht verhindert werden. Das öffentliche Interesse an der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit bzw. an der Vermeidung eines Sicherheitsrisikos und dessen gravierenden Folgen überwiegt gegenüber dem privaten Interesse des Beschwerdeführers an einer weiteren Ausübung seiner sicherheitsempfindlichen Funktion als Werkschutzoffizier in der Hauptquartierbetriebskompanie 11/1.

## **E. 12**

12.1 Die Vorinstanz hat demnach im Dispositiv der angefochtenen Verfügung zu Recht festgehalten, dass der Beschwerdeführer als Sicherheitsrisiko zu erachten sei (Ziffer 1) und ihm kein Zugang zu VERTRAULICH oder GEHEIM klassifizierten Informationen, Materialien oder militärischen Anlagen mit Schutzzonen 2 oder 3 gewährt werden dürfe (Ziffer 2). Soweit der Beschwerdeführer den Erlass einer positiven Risikoverfügung oder eventuell eine Risikoverfügung mit Auflagen beantragt, sich also auf den Standpunkt stellt, es würde aufgrund seiner Person kein Sicherheitsrisiko bestehen, ist die Beschwerde unbegründet und daher abzuweisen.

### **E. 12.2**

Hingegen ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als die Vorinstanz neben der Risikoeinschätzung bezüglich der Funktion als Werkschutzoffizier noch weitergehende Empfehlungen - wie über die militärische Einteilung und Funktion, die Entziehung der Armeewaffe(n) oder die Weiterausbildung bzw. Beförderung des Beschwerdeführers - abgegeben hat (Ziffern 3 bis 5 des Dispositivs). Gemäss Art. 21 Abs. 1 Bst. a-d aPSPV hat die Fachstelle eine positive Risikoverfügung, eine Risikoverfügung mit Auflagen, eine negative Risikoverfügung oder eine Feststellungsverfügung zu erlassen. Weitergehende Empfehlungen sind nicht vorgesehen und fallen deshalb nicht in die Kompetenz der Vorinstanz. Zudem ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer die Einwilligung zur Durchführung der Sicherheitsprüfung bezogen auf die im Antrag umschriebene Funktion als Werkschutzoffizier gegeben hat, weshalb nicht in diesem Zusammenhang stehende Empfehlungen auch unter diesem Aspekt problematisch erscheinen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4673/2010 vom 7. April 2011 E. 3.6). Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen, und die in den Dispositivziffern 3 bis 5 der angefochtenen Verfügung erfolgten Empfehlungen sind aufzuheben.

## **E. 13**

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt eine Partei nur teilweise, werden sie ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Da der Beschwerdeführer mit seinem Hauptantrag um Erlass einer positiven Risikoverfügung sowie mit seinem Eventualantrag betreffend Erlass einer Risikoverfügung mit Auflagen nicht durchdringt, und mit vorliegendem Entscheid einzig Ziffer 3 bis 5 der angefochtenen Risikoverfügung aufgehoben werden, ist im Kostenpunkt von einem Unterliegen zu 2/3 auszugehen. Dem Beschwerdeführer sind daher reduzierte Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- aufzuerlegen. Vom geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- sind ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils Fr. 500.-- zurückzuerstatten.

## **E. 14**

Da der Beschwerdeführer teilweise obsiegt, ist ihm eine Parteientschädigung für ihm erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Entsprechend dem teilweisen Obsiegen steht dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 800.-- (inkl. Mehrwertsteuer und Auslagen) zu. Diese ist dem Beschwerdeführer durch die Vorinstanz zu entrichten (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.