

Bericht

**zuhanden der
Schweizerischen Bundeskanzlei**

betreffend

**die Arbeitsgrundlagen und Arbeitsinstrumente,
das Verfahren und die Verantwortlichkeiten
bei Personensicherheitsprüfungen durch
die FS PSP BK sowie die Verhältnismässigkeit
bei deren Sachverhaltsabklärungen**

erstattet durch

Dr. iur. Arthur Aeschlimann

Bern, 15. April 2012

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung und Grundlagen	4
1.	Ausgangslage	4
2.	Auftrag	5
3.	Zur Verfügung gestellte Unterlagen	5
4.	Untersuchungshandlungen des Unterzeichnenden	6
5.	Rechtliche Grundlagen der Personensicherheitsprüfung	7
II.	Fachstelle Personensicherheitsprüfungen Bundeskanzlei (FS PSP BK)	9
1.	Aufgaben	9
2.	Einordnung und personelle Ressourcen	9
3.	Organisation der Arbeitsabläufe und des Verfahrens	10
4.	Infrastruktur	13
5.	Arbeitshilfen	14
6.	Dossierführung und Dossierverwaltung	16
III.	Sachverhaltsabklärungen durch die FS PSP BK	17
1.	Instrumente und Vorgehen	17
1.1	Konsultation amtlicher Register (Ermittlungsverfahren)	17
1.2	Aktenedition und Internet-Recherche	17
1.3	Befragung von Drittpersonen mit Zustimmung der betroffenen Person	17
1.4	Persönliche Befragung der betroffenen Person	18
1.5	Weitere Sachverhaltsabklärungen nach der persönlichen Befragung	21
1.6	Rechtliches Gehör als Teil rechtsgenügender Sachverhaltsabklärung	21
2.	Verhältnismässigkeit der Sachverhaltsabklärungen	21
2.1	Grundsatz der Verhältnismässigkeit	21
2.2	Öffentliches Interesse an einer umfassenden Sachverhaltsabklärung	22
2.3	Verhältnismässigkeit einzelner Massnahmen	23
2.4	Verhältnismässigkeit der persönlichen Befragung im Speziellen	24

3.	Besondere Aspekte der persönlichen Befragung	26
3.1	Gesprächsatmosphäre	26
3.2	Vorbereitung	27
3.3	Sprache	28
3.4	Befragungsdauer	29
3.5	Zeitpunkt der Befragung	29
IV.	Ergebnisse und Empfehlungen	31
1.	Zusammenfassende Würdigung der wichtigsten Ergebnisse	31
2.	Empfehlungen	37

Hinweis: Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit des Textes wird für Funktionsbezeichnungen grundsätzlich die männliche Schreibweise verwendet.

I. Einleitung und Grundlagen

1. Ausgangslage

Die GPK-N formulierte im Zusammenhang mit den „Umständen der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee“ sechs Empfehlungen an den Bundesrat. Empfehlung 3 betraf die Personensicherheitsprüfung, insbesondere die Unabhängigkeit und Unterstellung der Prüfstelle im VBS. Unter anderem zur Umsetzung dieser Empfehlung 3 beschloss der Bundesrat am 4. März 2011 eine Totalrevision der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4). Dabei wurde neben der Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im VBS (FS PSP VBS) zusätzlich die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen in der Bundeskanzlei (FS PSP BK) geschaffen. Dieser in ihrer Entscheidungsfindung unabhängigen Fachstelle obliegt neu die Sicherheitsprüfung von Personen, die durch den Bundesrat ernannt werden („Top Kader Bund“), und von Mitarbeitenden der Informations- und Objektsicherheit des VBS (IOS) sowie der FS PSP VBS.¹ Die FS PSP BK übt ihre Tätigkeit seit dem 1. April 2011 aus.

Am 1. November 2011 wandte sich der Generalsekretär des UVEK schriftlich an die Bundeskanzlerin. Er machte geltend, die im Rahmen der Personensicherheitsprüfungen durchgeführten Befragungen der FS PSP BK würden zu tief in die Persönlichkeitssphäre der zu prüfenden Personen eingreifen und damit die Verhältnismässigkeit verletzen. Nachdem diese Kritik von der Presse aufgegriffen und auch im Bundesrat thematisiert worden war, hat sich die Bundeskanzlerin entschlossen, die Frage der Verhältnismässigkeit der von der FS PSP BK getätigten Sachverhaltsabklärungen durch eine aussenstehende Person überprüfen zu lassen. Dies im Bestreben, allenfalls berechtigter Kritik mit angemessenen Massnahmen Rechnung tragen zu können, aber insbesondere auch, um die Unabhängigkeit der Fachstelle in der Ausübung ihres gesetzlichen Prüfungsauftrages für die Zukunft sicher zu stellen.

¹ Vgl. zum betroffenen Personenkreis im Einzelnen Art. 12 Abs. 2 PSPV.

2. Auftrag

Am 11./13. Januar 2012 erteilte die Bundeskanzlerin dem Unterzeichnenden folgenden Leistungsauftrag:

„ 1) Würdigung und Beurteilung der bei der Fachstelle PSP BK vorhandenen Arbeitsgrundlagen/Arbeitsinstrumente, Verfahren, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Prozesse.

2) Einholen der Ermächtigungen zur Einsichtnahme in die Akten (inkl. Abhören der aufgezeichneten Befragungen) bei rund 7 bis 10 von der Fachstelle PSP BK überprüften Personen mit rechtskräftig abgeschlossenem Verfahren aus allen Departementen.

Die Auswahl der kontaktierten Personen ist allein Sache des Beauftragten. Er hat sich dabei nicht auf die von den Departementen gemeldeten Personen (...) zu beschränken.

3) Beurteilung der Verhältnismässigkeit der getätigten Sachverhaltsabklärungen in den geprüften Fällen, insbesondere des Befragungsgegenstandes und der Befragungsmethodik in Berücksichtigung des gesetzlichen Prüfauftrages und der effektiv ausgeübten Funktion.

4) Der Beauftragte unterbreitet der Auftraggeberin das Ergebnis seiner Beurteilung (...) in Form eines schriftlichen Berichts mit Empfehlungen. Der Bericht hat in anonymisierter Form zu erfolgen, das heisst ohne Namensnennung der konkret untersuchten Fälle.“

3. Zur Verfügung gestellte Unterlagen

Die Bundeskanzlei stellte dem Unterzeichnenden folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht der GPK-N vom 28. November 2008 zu den Umständen der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee;
- Schreiben GPK-N an den Bundesrat vom 4. September 2009 zu dessen Stellungnahme vom 22. April 2009;
- BRB vom 21. April 2010 zum Bericht der GPK-N vom 28. November 2008 zu den Umständen der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee (sog. Standbericht zur Umsetzung der Empfehlungen 1-6);
- BRB vom 1. Februar 2012 zur Nachkontrolle der GPK-N zu den Umständen der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee (Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen 1 – 6 der GPK-N sowie über die Erfahrungsbilanz der Aufgabenteilung bei der Personensicherheitsprüfung zwischen Bundeskanzlei und VBS und zur aktuellen Situation bei den personellen Ressourcen);
- Antrag VBS an den Bundesrat vom 21. Februar 2011 betreffend Totalrevision der PSPV;
- Controllingbericht der FS PSP BK (Stand 30. September 2011) vom 26. Oktober 2011;

- Schreiben des Generalsekretärs des UVEK vom 1. November 2011 an die Bundeskanzlerin;
- Antwort des Leiters Interne Dienste BK vom 11. November 2011;
- Auswahl einschlägiger Zeitungsartikel aus dem Zeitraum 12. November bis 20. November 2011;
- Aktennotiz Sektion Recht BK vom 30. November 2011;
- Gesamtdokumentation der FS PSP BK, insbesondere das Handbuch zum Verfahrensablauf;
- Sammlung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts zu Personensicherheitsprüfungen;
- Liste der von der FS PSP BK überprüften Personen mit rechtskräftig abgeschlossenem Verfahren (Jahr 2011).

4. Untersuchungshandlungen des Unterzeichnenden

Der Unterzeichnende hat nach vorgängiger schriftlicher Zustimmung in die Dossiers von sieben Personen Einsicht genommen und die zugehörigen Tonaufnahmen aus der persönlichen Befragung angehört. Für die Auswahl der Dossiers waren folgende Kriterien massgebend:

- Personen aus allen Departementen;
- Dossier-Sprache (Deutsch/Französisch);
- Geschlecht (beide sollen vertreten sein);
- mindestens ein Fall, der nicht mit einer vorbehaltlosen Sicherheitserklärung abgeschlossen worden ist;
- mindestens ein Fall, in dem es nach der Befragung weitere Sachverhaltsabklärungen gab.

Drei angefragte Personen haben die Zustimmung zur Akteneinsicht verweigert. Zwei haben auf die Anfrage nicht geantwortet. Aus einem Departement war keine der angefragten Personen bereit, die Zustimmung zur Einsichtnahme abzugeben.

Eine Person erteilte dem Unterzeichnenden schriftlich die Zustimmung zur Akteneinsicht und bat gleichzeitig um ein Gespräch über den Ablauf der mit ihr durchgeführten persönlichen Befragung. Dieses Gespräch hat stattgefunden, nachdem der Unterzeichnende in das betreffende Dossier Einsicht genommen und die Tonaufnahmen aus der persönlichen Befragung angehört hatte.

Im Weiteren führte der Unterzeichnende mehrere Gespräche mit dem Leiter der FS PSP BK und erhielt auch Gelegenheit, die Lokalitäten der Fachstelle in Augenschein zu nehmen.

Entsprechend einer Einladung der Bundeskanzlerin haben die Departemente im Vorfeld der Untersuchungsarbeiten dem Unterzeichnenden Listen mit Personen zugestellt, die um Zustimmung zur Dossier-Einsicht angefragt werden könnten. Etliche dieser so benannten Personen waren allerdings nicht durch die FS PSP BK, sondern durch die FS PSP VBS überprüft worden. Die beiden Fachstellen werden in der Aussensicht zuweilen ungenügend auseinandergehalten. Das gilt nicht nur bundesintern, sondern z.B. auch für die Presse.

5. Rechtliche Grundlagen der Personensicherheitsprüfung

Das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)² dient der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung (Art. 1 BWIS). Dabei trifft der Bund vorbeugende Massnahmen, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen (Art. 2 Abs. 1 BWIS). Als solche vorbeugende Massnahme nennt Art. 2 Abs. 4 Bst. c BWIS – neben anderen – die Personensicherheitsprüfung. Diese soll für den in Art. 19 Abs. 1 BWIS näher umschriebenen Personenkreis grundsätzlich *vor* der Übernahme des Amtes, der Funktion oder des Auftrags durchgeführt werden. Der Bundesrat kann periodische Wiederholungen vorsehen. Die betroffene Person muss zudem einer jeden Prüfung zustimmen (Art. 19 Abs. 3 BWIS). In Bezug auf den Prüfungsinhalt legt Art. 20 Abs. 1 BWIS fest,

- dass sicherheitsrelevante Daten zu erheben seien, über die Lebensführung der betroffenen Person, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Be-

² Am 23. Dezember 2011 wurde das BWIS zum Teil auch im hier interessierenden Bereich revidiert (vgl. BBl 2012 91 ff.). Die Referendumsfrist läuft am 13. April 2012 ab.

ziehungen zum Ausland und über Aktivitäten, welche die innere oder die äussere Sicherheit in rechtswidriger Weise gefährden können,

- dass aber über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte keine Daten erhoben werden dürfen.

Als ein Mittel zur Datenerhebung gibt Art. 20 Abs. 2 Bst. f BWIS der Prüfbehörde die „persönliche Befragung der betroffenen Person“ in die Hand.³

Ausgehend von diesen formellgesetzlichen Grundlagen hat der Bundesrat in den Art. 4 – 23 PSPV Einzelheiten über die Durchführung der Personensicherheitsprüfung geregelt.

³ Vgl. dazu hinten Ziffern III.1.4 und 2.4 sowie 3.

II. Fachstelle Personensicherheitsprüfungen in der Bundeskanzlei (FS PSP BK)

1. Aufgaben

Die FS PSP BK führt bei dem in Art. 12 Abs. 2 PSPV umschriebenen Personenkreis (im Wesentlichen: „Top Kader Bund“) die sog. „erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung“ durch, um allfällig mit der betroffenen Person verbundene Sicherheitsrisiken aufzudecken. Nach der Rechtsprechung⁴ gelten als Sicherheitsrisiken im Sinne des BWIS insbesondere Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, kriminelle Handlungen, Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, Erpressbarkeit und exzessiver Lebenswandel. Die FS PSP BK hat sich demnach ein detailliertes Bild über die vielschichtigen persönlichen Umstände der zu prüfenden Person zu machen und eine Prognose über deren künftiges Verhalten anzustellen. Regelmässig prüft sie dabei das mögliche Sicherheitsrisiko unter den in der Rechtsprechung⁵ verwendeten Aspekten:

- Integrität, Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit;
- Erpressbarkeit;
- passive Bestechlichkeit;
- Abhängigkeit;
- Reputationsverlust und Spektakelwert.

2. Einordnung und personelle Ressourcen

Die FS PSP BK ist organisatorisch dem Bereich Interne Dienste der Bundeskanzlei angegliedert. Sie wird vom Leiter der Internen Dienste geführt. Mit Blick auf den ihr zur Prüfung zugewiesenen Personenkreis ermöglicht die gewählte Zuordnung, dass die FS PSP BK ihre Entscheide im Verhältnis zu den Departementen weisungsungebunden treffen kann, was Art. 3 Abs. 4 PSPV

⁴ Vgl. Urteil BVGer A-527/2010 vom 19.10.2010 E. 4.

⁵ Vgl. Urteil BVGer A-705/2007 vom 6.8.2007 E. 2.2.

ausdrücklich so vorschreibt. Gleiches gilt für den einzelnen Risk Profiler als Teil des Zweierteams, das die Verfügungen konkret ausarbeitet.⁶

Bei der Planung ging man gestützt auf Erfahrungswerte der FS PSP VBS von jährlich etwa 75 Personensicherheitsprüfungen durch die FS PSP BK aus. Der neu geschaffenen Prüfstelle wurden 200 Stellenprozent von der FS PSP VBS abgetreten. Um bei der Bearbeitung der Fälle dem Geschlecht und der Sprache der betroffenen Personen bestmöglich Rechnung tragen zu können, wurden die 200 Stellenprozent auf drei Risk Profiler mit Beschäftigungsgraden von einmal 40 und zweimal 80 Prozent verteilt. Ein Risk Profiler (80-Prozentstelle) ist französischer Muttersprache; die zweite 80-Prozentstelle ist durch eine Frau besetzt; sie und der dritte Stelleninhaber sind deutscher Muttersprache.⁷ Die drei Risk Profiler haben nicht alle denselben beruflichen Hintergrund; sie verfügen vielmehr über unterschiedliche Hochschulabschlüsse in Psychologie, Recht oder Internationale Beziehungen.

Im ersten Betriebsjahr gingen bei der FS PSP BK über 150 Prüffälle ein, mithin mehr als doppelt so viele wie erwartet.⁸ Eine solche Geschäftslast kann mit den vorhandenen personellen Ressourcen nicht sach- und zeitgerecht getragen werden. Es besteht die Gefahr einer Qualitätseinbusse – insbesondere auch in Bezug auf die Vorbereitung und die Abwicklung der anspruchsvollen persönlichen Befragungen.⁹

3. Organisation der Arbeitsabläufe und des Verfahrens

Im sog. Zuteilungsrapport, zu welchem sich das Team der Risk Profiler grundsätzlich täglich trifft, werden die eingehenden Gesuche um Personensicherheitsprüfung auf die sachliche Zuständigkeit der FS PSP BK hin überprüft. Ist diese gegeben, wird unter Berücksichtigung der gesetzlichen Ausstandsvor-

⁶ Vgl. Ziffer II. 3. hiernach.

⁷ Seit anfangs März 2012 ist die 40-Prozentstelle vakant.

⁸ Es wird sich zeigen, ob diese Entwicklung bloss vorübergehender Natur ist, etwa weil gemäss Art. 32 Abs. 2 PSPV die Prüfungen bei Personen, die bisher noch nicht geprüft worden sind, innert Jahresfrist seit Inkrafttreten der PSPV durchzuführen sind, und weil zusätzliche Anstellungen von Spezialisten für Personalsicherheitsprüfungen in der IOS (Rekrutierungszentren der Armee) erfolgten.

⁹ Vgl. zu den persönlichen Befragungen hinten Ziffern III.1.4 und 2.4 sowie 3.

schriften¹⁰, der Sprachenregelung¹¹ und der Geschäftslast aus dem Team der Risk Profiler für jedes Gesuch ein Risk Profiler als Verfahrens- und Dossierverantwortlicher (RP) und ein zweiter Risk Profiler als Qualitätsicherer (QS) und stellvertretender Dossierverantwortlicher bestimmt. Die eingehenden Prüfungsgesuche werden grundsätzlich in der Reihenfolge ihres Eingangs behandelt; allerdings wird der Dringlichkeit eines Geschäftes – z.B. bei einer erstmaligen Ernennung durch den Bundesrat – Rechnung getragen. Diese Rapporte dienen neben der Fallzuteilung der weiteren Organisation der Betriebsabläufe, insbesondere der Terminplanung für die Zweier-Befragungsteams der Risk Profiler und der Priorisierung gewisser Geschäfte. Im Wochenrhythmus (seit Februar 2012 im Rhythmus von 14 Tagen) findet unter dem Vorsitz des Leiters Interne Dienste BK bzw. seiner Stellvertreterin eine Teamsitzung mit offener Traktandenliste statt (Besprechung heikler Fälle, Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer, Festlegung neuer Vorgehensweisen, Anpassung von Formularen oder des Handbuchs usw.).

Der zuständige RP trägt die Verantwortung für die ordnungsgemässe Durchführung des Verfahrens ab Geschäftszuteilung bis zum rechtskräftigen Abschluss. Dabei sind die einzelnen Verfahrensschritte inhaltlich und in der zeitlichen Abfolge im Handbuch der FS PSP BK vom März 2011 detailliert vorgeschrieben. Abgesehen von der Erhebung des entscheiderelevanten Sachverhalts ist für den Verfahrensablauf dreierlei von besonderer Bedeutung:

- Das mehrfache Zusammenwirken von RP und QS. Nach dem Eingang der einverlangten Sachverhaltsunterlagen unterzieht der RP diese einer ersten Analyse und bespricht das Ergebnis mit dem QS. Falls bereits in diesem Stadium ein Sicherheitsrisiko besteht, folgt eine Besprechung der Sache mit der Ltg ID/Stv¹² und gegebenenfalls eine schriftliche Orientie-

¹⁰ Art. 10 VwVG (SR 172.021)

¹¹ Das Verfahren wird grundsätzlich in der Muttersprache der betroffenen Person geführt; vgl. auch Ziffer III.3.3 hiernach.

¹² Mit dieser Abkürzung hat es folgende Bewandnis: Im Zuge der Aufgabenteilung hat der Leiter Interne Dienste der Bundeskanzlei bei der Zielvereinbarung 2012 die formelle Mitwirkung am Verfahren insofern an die Stellvertreterin delegiert, als diese in der Regel die Dossiers an seiner Stelle prüft. Der Leiter wird von ihr über heikle Fälle informiert; sie bespricht diese nötigenfalls mit ihm.

rung der entscheidenden Instanz¹³ bzw. der betroffenen Person. Andernfalls und bei einstweilen vollständigem Dossier lädt der RP nach Rücksprache mit dem QS die betroffene Person zur persönlichen Befragung ein. Er bereitet die persönliche Befragung gemeinsam mit dem QS vor. Zusammen führen sie die Befragung durch. Alsdann analysiert der RP das Dossier und das Ergebnis der persönlichen Befragung, verfasst einen schriftlichen Analysebericht und bespricht diesen mit dem QS. Sind sich RP und QS einig, dass kein Sicherheitsrisiko vorliegt, wird eine entsprechende Sicherheitserklärung von beiden unterzeichnet und nach Vorlage des Dossiers bei der Ltg ID/Stv der betroffenen Person eröffnet. Bei Einigkeit über das Vorliegen eines Sicherheitsrisikos, wird die Sache der Ltg ID/Stv vorgelegt; diese überprüft die formell korrekte Teilhabe des QS an Analyse und Entscheid des RP. Die Verfügung wird von RP und QS unterzeichnet und eröffnet. Besteht keine Übereinstimmung zwischen RP und QS über das Vorliegen eines Sicherheitsrisikos, so entscheidet die Ltg ID/Stv über die Art der Verfügung. Widerspricht der Entscheid demjenigen des dossierverantwortlichen RPs, so wird die Verfügung von der Ltg ID/Stv und vom QS unterzeichnet. Der RP hat auch eine Stellungnahme in einem allfälligen Beschwerdeverfahren mit dem QS und der Ltg ID/Stv zu besprechen.

Diese Mitwirkung des QSs in wichtigen Momenten des Verfahrensablaufs installiert in sachgerechter Weise das „Vier-Augenprinzip“. Damit wird ohne übermässigen Aufwand an Zeit und Personalressourcen die Chance für einen korrekten Ablauf des Prozesses und für eine inhaltlich zutreffende Risikobeurteilung erhöht. Zugleich setzt diese Arbeitsweise das gesetzliche Postulat, wonach die Fachstelle ihre Aufgaben weisungsungebunden zu erfüllen hat, bestmöglich um.

- Der Leitung ID/Stv kommt bei Uneinigkeit von RP und QS die notwendige Entscheidungsfunktion zu. Ansonsten überprüft sie die formelle Mitwirkung des QSs und damit das Spielen des „Vier-Augenprinzips“. Diese Kontrolltätigkeit läuft aber wohl zumindest auf eine Plausibilitätsprüfung

¹³ „Entscheidende Instanz ist die Behörde, die für die Wahl oder die Übertragung des Amtes oder der Funktion oder die Erteilung des Auftrags zuständig ist“ (Art. 24 PSPV).

des von RP und QS getroffenen Entscheids hinaus. Das erscheint durchaus als sachgerecht und ermöglicht der Ltg ID/Stv in effizienter Weise ihre Führungs- und Aufsichtsfunktion wahrzunehmen, was in der Anfangsphase eines neu eingerichteten Dienstes unerlässlich ist und auch im Interesse einer möglichst kohärenten Praxis liegt. Ausnahmsweise nimmt die Ltg ID/Stv bei personellen (z.B. krankheitsbedingten) Engpässen auch die formelle Stellung eines QSs bei der persönlichen Befragung ein.

- Der geschilderte Verfahrensablauf berücksichtigt in zweckmässiger Weise Mitwirkungspflichten und Mitwirkungsrechte der betroffenen Person. Einmal kann die Personensicherheitsprüfung nur mit Zustimmung der betroffenen Person durchgeführt werden (Art. 19 Abs. 3 BWIS). Hat sie zugestimmt, folgen daraus Mitwirkungspflichten im Sinne von Art. 13 VwVG. Diese korrelieren wiederum mit bestimmten Verfahrensrechten: Abgabe einer Zustimmungserklärung zur Einholung von Unterlagen und Auskünften bei gewissen Behörden und Dritten; Akteneinsichtsrecht; Recht zur schriftlichen Stellungnahme vor Erlass einer Verfügung gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b – d PSVP.

4. Infrastruktur

Die FS PSP BK verfügt grundsätzlich über eine zweckmässige Infrastruktur. Die Büroräumlichkeiten liegen mit Blick auf den Publikumsverkehr (Personenbefragungen) ideal in der Nähe des Hauptbahnhofs Bern. Der Gebäudezugang ist gesichert (Logenbetrieb). Die Risk Profiler arbeiten in Einzelbüros, verfügen über die nötigen EDV- und Kommunikationsgeräte sowie über abschliessbare Büromöbel und andere Einrichtungen zur gesicherten Aufbewahrung von Akten.

Als ungeeignet muss der bis Mitte März 2012 benutzte Raum für die persönlichen Befragungen qualifiziert werden (Teilnehmer: 2 Risk Profiler und die zu befragende Person). Es standen dafür ein Zimmer mit einem Grundriss von 2,7 x 3,5 m, einer Höhe von 2,35 m, einem Fenster von 1 x 1,2 m (das auf den Innenhof hin geöffnet werden kann), ein runder Tisch (Durchmesser 1,2 m) so-

wie 3 Stühle zur Verfügung. Dieser Raum erscheint für den hier interessierenden Nutzungszweck als unangemessen klein und beengend; eine positive Gesprächsatmosphäre begünstigt er jedenfalls nicht. Die heikle persönliche Befragung ist aber auf eine solche angewiesen.¹⁴

5. Arbeitshilfen

Die FS PSP BK hat ein 64 Seiten umfassendes Handbuch erstellt. Dieses gibt eine vollständige Übersicht über die Personensicherheitsprüfung und unterstützt so die Risk Profiler im Sinne eines praktischen Arbeitsinstruments von der Gesuchseinreichung bis zum Verfahrensabschluss. Das Handbuch erklärt (verbal und grafisch) den Prozessablauf der Personensicherheitsprüfung, indem es die einzelnen Verfahrensschritte aufzeigt, Kriterien für die Risikobeurteilung erläutert, Musterformulare und Musterbriefe sowie Verfügungsvorlagen (alles dreisprachig) anbietet, die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zusammenfasst (zuweilen in der Form von Textbausteinen) und schliesslich die Grundsätze der Zusammenarbeit mit der FS PSP VBS festhält. Die Sammlung der Formulare und Vorlagen¹⁵ wird fortlaufend aktualisiert, d.h. an die Rechtsprechung, an neue Erkenntnisse aus dem Betriebsablauf und an neue Bedürfnisse angepasst. Sie decken das gesamte Spektrum dossierrelevanter, schriftlicher Äusserungen der FS PSP BK ab, sind elektronisch gespeichert und – soweit nötig - individuell, d.h. fallbezogen, abänderbar. Die Arbeit des Dossier führenden Risk Profilers wird dadurch zweckmässig erleichtert. Eine Durchsicht der Formulare und Vorlagen ergibt, dass sie grundsätzlich inhaltlich und sprachlich korrekt abgefasst sind. Immerhin rechtfertigen sich folgende Bemerkungen:

- Form. Nr. 100_02: Der Leiter der FS PSP BK und seine Stellvertreterin wirken zuweilen an den Verfahren aktiv gestaltend mit (z.B. mit Stichtentscheid bei unterschiedlicher Beurteilung der Risikolage durch RP und QS oder als stellvertretender QS bei Verhinderung des ordentlichen QS). Aus diesem Grund sollten sie wie die anderen am Verfahren mitwirken-

¹⁴ Vgl. dazu Ziffer III.3.1 hiernach. Der seit Mitte März 2012 neu zur Verfügung stehende Raum vermag die Bedürfnisse im Zusammenhang einer persönlichen Befragung in jeder Beziehung zu befriedigen.

¹⁵ Vgl. die Zusammenstellung in Anhang C zum Handbuch.

den Personen im Formular „Information Eröffnung Personensicherheitsprüfung“ aufgeführt werden, damit gegebenenfalls auch gegen sie Ausstandsgründe im Sinne von Art. 10 VwVG geltend gemacht werden können.

- Form. Nr. 000_03 (Merkblatt), Abschnitt „Grundsatz“: Im zweiten Absatz sollte Satz 3 gestrichen werden. Er ist inhaltlich bereits in Satz 1 enthalten und könnte zudem missverstanden werden, da die betroffene Person eine Durchführung der Personensicherheitsprüfung auch ablehnen darf.
- Form. Nr. 000_03 (Merkblatt), Abschnitt „Ersuchende Stelle“: Das dort genannte Formular „Personensicherheitsprüfung“ enthält keine Rubrik „Sicherheitsrisiken“ zur Auswahl; möglicherweise liegt im Merkblatt eine Misschreibung vor, indem es „Prüfstufen“ statt „Sicherheitsrisiken“ heißen sollte.
- Form. Nrn. 101_01, 101_02, 101_04 und 101_05: Aus Tonaufnahmen der persönlichen Befragung von betroffenen Personen hat sich ergeben, dass die zweifach gebrauchte Formulierung „Befragung von Drittpersonen“ z.T. missverstanden worden ist. Die entsprechenden Formulare sollten einfacher gehalten werden, z.B.: „Ermächtigung: Zur Durchführung der erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Befragung nach Art. 12 PSPV (SR 120.4) ermächtigt XY die Fachstelle PSP BK im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS (SR 120) bei folgendem Finanzinstitut Informationen/Unterlagen einzuholen:“.
- Form. Nr. 102_05 (Beizug Gerichts-/Untersuchungsakten [Fax]): Der erste Satz ist sprachlich nicht korrekt.
- Form. Nr. 103_01 (Analyse) und Form. Nr. 103_03 (Risikobeurteilung): beide sind sachgerecht aufgebaut und zwingen den Risk Profiler zu methodisch richtigem und rechtsgleichem Vorgehen. Sie stellen eine wertvolle Arbeitshilfe dar.
- Form. Nr. 104_04: das Formular sollte überarbeitet werden; siehe dazu Ziffer III.1.4 hiernach.
- Form. Nr. 106_02 (Sicherheitserklärung mit Auflage); Erwägung Ziffer 1 Absatz 2: statt die „prüfende Person“ sollte es die „betroffene Person“ heißen. Ebenso in Form. Nr. 106_04 und Form. Nr. 106_06.

6. Dossierführung und Dossierverwaltung

Soweit die FS PSP BK in Prüfungsfällen selber Dokumente erstellt (Korrespondenz, Analysen, Verfügungen usw.), verwendet sie die Formulare und Vorlagen aus der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER). Die erstellten Dokumente sind im elektronischen Dossierverwaltungssystem abzulegen.

Die FS PSP BK führt für jedes Prüfungsgesuch ein physisches und ein elektronisches Dossier. Das primäre Dossier ist das physische. In ihm sind sämtliche Akten enthalten, welche physisch oder elektronisch eingehen. Die letzteren bleiben Teil des elektronischen Dossiers, werden aber ausgedruckt und im physischen Dossier ablegt. Umgekehrt werden physisch eingehende Dokumente nicht gescannt und demnach nicht im elektronischen Dossier abgelegt. Originale Gerichts- oder Untersuchungsakten – die regelmässig spätestens nach Abschluss des Verfahrens zu retournieren sind – werden nicht als solche ins physische Dossier aufgenommen; es werden davon aber Fotokopien erstellt und diese als sog. Beizugsakten gekennzeichnet, im Aktenverzeichnis vermerkt und im Dossier abgelegt.

Die Dokumente werden fortlaufend paginiert und im Aktenverzeichnis eingetragen. Für den Tonträger (CD) aus der persönlichen Befragung werden im Aktenverzeichnis standardmässig zwei Seiten vermerkt. Der für das Dossier verantwortliche Risk Profiler erstellt ab Eröffnung des Dossiers zudem ein Verfahrensprotokoll, in welches sämtliche Verfahrensschritte eingetragen werden. Das Aktenverzeichnis und das Verfahrensprotokoll werden selber nicht paginiert; sie liegen immer zuoberst im Dossier.

Die Dossiers werden unter Beachtung der Informationsschutzvorschriften¹⁶ bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens beim zuständigen Risk Profiler und anschliessend im Archivraum der Fachstelle aufbewahrt. Eine Sonderregelung gilt für die Tonaufnahmen (CD) aus der persönlichen Befragung; diese werden unmittelbar nach der Befragung im Tresor des Archivraums abgelegt.

¹⁶ Vgl. Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007 (ISchV; SR 510.411).

III. Sachverhaltsabklärungen durch die FS PSP BK

1. Instrumente und Vorgehen

1.1 Konsultation amtlicher Register (Ermittlungsverfahren)

Die FS PSP BK macht die ersten Sachverhaltsabklärungen nicht selber. Vielmehr leitet sie die bei ihr eingehenden Prüfesuche zunächst an die FS PSP VBS weiter. Gemäss Art. 3 Abs. 3 PSPV hat diese Stelle zugunsten der FS PSP BK die Registerabfrage in IPAS¹⁷, VOSTRA¹⁸, RIPOL¹⁹, ISIS²⁰, Suis-sepol-Index sowie in den Betreibungs- Verlustschein- und Konkursregistern durchzuführen. Sie hat alsdann darüber ein Protokoll zu erstellen und diese Unterlagen zusammen mit dem beim NDB in Auftrag gegebenen Informationsbericht der Kantonspolizei vom Wohnsitz oder Wochenaufenthaltort der zu prüfenden Person als Abschluss des sog. Ermittlungsverfahrens an die FS PSP BK zu überweisen.

1.2 Aktenedition und Internet-Recherche

Soweit die Registerabfrage positiv ausgefallen ist, ediert die FS PSP BK bei den zuständigen Behörden die einschlägigen Gerichts- und/oder Untersuchungsakten sowie die Betreibungs- und Konkursregisterauszüge.

Routinemässig führt der Risk Profiler bezogen auf die betroffene Person eine Internet-Recherche durch und macht entsprechende Einträge aktenkundig. Kurz vor der Befragung der betroffenen Person wiederholt er die Registerabfragen.

1.3 Befragung von Drittpersonen mit Zustimmung der betroffenen Person

Gestützt auf Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS ist die FS PSP BK befugt, Sachverhaltsabklärungen „durch Befragung von Drittpersonen“ zu tätigen, wenn die betroffene Person zuvor zugestimmt hat. Zwar ist bzw. wäre gestützt auf diese gesetzliche Bestimmung auch die effektive Befragung einer (privaten) Drittper-

¹⁷ Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem.

¹⁸ Strafregister.

¹⁹ Automatisiertes Polizeifahndungssystem.

²⁰ Informationssystem Innere Sicherheit des Nachrichtendienstes.

son (im Sinne einer förmlichen Einvernahme)²¹ möglich. Freilich hat die FS PSP BK diese Form der Sachverhaltsermittlung bisher noch nie angewandt. Wohl aus gutem Grund. Zumeist wären sowohl aus der Sicht der betroffenen Person wie auch aus der Sicht der zu befragenden Drittperson Persönlichkeitsrechte betroffen, die verfassungsrechtlich geschützt sind.²² Solche Befragungen erforderten eine sorgfältige Abwägung der privaten Schutzinteressen gegenüber dem öffentlich Interesse an einer hinreichenden Sachverhaltsabklärung als Basis zur Beantwortung der Frage, ob ein Sicherheitsrisiko vorliege. Verhältnismässig wäre eine solche „Einvernahme“ von vornherein nur, wenn sich der Sachverhalt nicht auf andere Weise rechtsgenügend abklären liesse. Als mildere Massnahme erschiene nur schon die schriftliche Beantwortung konkreter Fragen durch eine private Drittperson.²³

In der Praxis erhebt die FS PSP BK gestützt auf Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS indessen standardmässig die amtlichen Steuerunterlagen der betroffenen Person aus den letzten 5 Jahren. Zusätzlich und soweit dienlich werden Unterlagen bei Finanzinstituten, das sog. B-Dossier beim EDA oder Arztberichte (allenfalls auch beim Medical Service des Bundes) einverlangt.

1.4 Persönliche Befragung der betroffenen Person

Als zentrales Mittel der Sachverhaltserhebung durch die FS PSP BK erscheint die persönliche Befragung der betroffenen Person (Art. 20 Abs. 2 Bst. f BWIS). Die Ermächtigung dazu ist im unterschriftlich bestätigten Einverständnis zur Durchführung der sog. erweiterten Personensicherheitsprüfung gemäss Art. 12 Abs. 2 PSPV enthalten. Die persönliche Befragung ist mit Blick auf den in Art. 20 Abs. 1 BWIS umschriebenen Prüfungsinhalt unerlässlich. Die Qualität dieser Form der Personensicherheitsprüfung hängt denn auch erheblich von

²¹ Es fragt sich, ob die zu prüfende Person – ähnlich wie bei einer Zeugeneinvernahme – ein Anwesenheitsrecht bei der Befragung der Drittperson hat. Je nach den Umständen des Falles ist denkbar, dass bei einer solchen Anwesenheit der Untersuchungszweck gefährdet wäre, weil die Drittperson versucht sein könnte, ihr Aussageverhalten anzupassen. Ist die zu prüfende Person bei der Befragung nicht anwesend, so steht ihr jedenfalls das Recht zu, zum Befragungsergebnis Stellung zu nehmen (rechtliches Gehör; vgl. Art. 29 Abs. 2 BV).

²² Vgl. Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 BV.

²³ Vgl. Urteil BVGer A-7512/2006 vom 23.8.2007 E. 4.6. Siehe auch Ziffer III.2.3 hiernach.

der Aussagebereitschaft und der Ehrlichkeit der betroffenen Person sowie der Vollständigkeit der Aussagen ab.

Die persönliche Befragung wird nach vorgängiger Terminabsprache mit der betroffenen Person in den Räumlichkeiten²⁴ der FS PSP BK durchgeführt. Sie ist gewöhnlich das letzte Element in der Sachverhaltsermittlung. Das ermöglicht dem verantwortlichen Risk Profiler eine gründliche Vorbereitung der persönlichen Befragung: Erstellen des Befragungsrasters und des Fragenkatalogs, Definition der im konkreten Fall einzuschlagenden Befragungstechnik und -taktik, Vorbereiten der für die Befragung nötigen Unterlagen und Formulare, die die betroffene Person zu Beginn und am Ende der Befragung zu unterzeichnen hat. Der Risk Profiler erarbeitet sodann regelmässig anhand des Dossiers eine sog. Voranalyse zum Sicherheitsrisiko und bespricht diese mit dem Qualitätssicherer.

Anhand eines vor der Befragung vorzuweisenden amtlichen Ausweises erfolgt die Identifikation der betroffenen Person.

Die persönliche Befragung läuft nach einem im Handbuch der FS PSP BK detailliert umschriebenem Schema²⁵ ab, beginnend mit dem auf Tonband aufzunehmenden Verlesen des sog. Einleitungstextes²⁶. Nach anschliessender Überprüfung der Tonaufnahme-Infrastruktur wird die betroffene Person bei geschlossenem Mikrofon (nochmals) über den Ablauf des Verfahrens, ihre Rechte und Pflichten, die ihr obliegende Mitwirkungspflicht und die Möglichkeit der Akteneinsichtnahme im Anschluss an die Befragung informiert. Gegebenenfalls hat die betroffene Person zu bestätigen, dass sie damit einverstanden ist, dass die Befragung nicht in ihrer Muttersprache durchgeführt wird. Es folgen ferner Abklärungen zu allfälligen Abwesenheiten mit Blick auf eine spätere Fristansetzung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs. Schliesslich hat die betroffene Person das Formular „rechtliche Grundlagen/Befragungsmodalitäten“²⁷ zu unterzeichnen. Erst dann wird das Mikrofon zur Aufzeichnung der eigentlichen persönlichen Befragung wieder eingeschaltet. Am Ende der Befragung

²⁴ Vgl. dazu Ziffer II.4.hiervor.

²⁵ Ziffer 2.9.3 des Handbuchs.

²⁶ Der Text lautet: „Das ist die Befragung vom xx.yy.zzzz, um ... Uhr. Befragt wird Herr/Frau Name, Vorname, von/vom (Organisationseinheit und Funktion). Befrager sind: Name, Vorname und: Name, Vorname von der FS PSP BK.“

²⁷ Form. Nr. 104_03. Siehe dazu auch Ziffer III.3.1 hiernach.

muss die betroffene Person noch vor der definitiven Schliessung des Mikrofons das Formular „Deklaration zur Sicherheitsbefragung“²⁸ unterzeichnen. Gemäss diesem Formular hat die betroffene Person unterschriftlich zu bestätigen, dass sie vollständige und der Wahrheit entsprechende Angaben gemacht hat und dass sie Umstände, die zu einer Gefährdung ihrer Person, ihrer Funktion oder ihrer beruflichen Aufgaben führen könnten, dem Vorgesetzten oder der FS PSP BK anzeigen würde. Ferner hat sie durch Ankreuzen entsprechender Felder auf sie zutreffende „Unregelmässigkeiten“ zu deklarieren, nämlich:

- „ungeordnete persönliche Verhältnisse“;
- „ungeordnete finanzielle Verhältnisse“;
- „bestehende/s oder mutmasslich bestehende/s, hängige/s Strafverfahren“;
- „bestehende/s oder mutmasslich bestehende/s, hängige/s Disziplinarstrafverfahren“;
- „Verurteilung/en zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe (bedingt oder unbedingt)“;
- „Druck-, Erpressungs- oder Bestechungsversuche gegen meine Person“.

Als Alternativen zum Ankreuzen stehen noch die folgenden zwei Kästchen zur Verfügung:

- „Ich habe sämtliche der oben genannten und auf mich zutreffenden Unregelmässigkeiten inhaltlich vollständig deklariert“;
- „Keine der oben genannten Unregelmässigkeiten trifft auf mich zu“.

Bei der Einsichtnahme in die Dossiers hat sich gezeigt, dass dieses Formular mit seinem Fragenkatalog und den Ankreuzmöglichkeiten praktisch bei allen betroffenen Personen zunächst auf Unverständnis (im wahren Wortsinn) gestossen ist. Es konnte erst nach entsprechendem Nachfragen beim Risk Profiler korrekt ausgefüllt werden, was am Ende einer anstrengenden persönlichen Befragung auch nicht erstaunt. Zudem ist ungewiss, ob dieser Fragenkatalog überhaupt eine zielführende Bedeutung im gesamten Gefüge der Sachverhaltserhebung hat. Denn: was sind „ungeordnete persönliche Verhältnisse“ oder

²⁸ Form. Nr. 104_04.

„ungeordnete finanzielle Verhältnisse“ im Spiegel der *Selbstbeurteilung*? Das Formular Nr. 104_04 sollte überarbeitet werden.

Die persönlichen Befragungen erfolgen grundsätzlich nach einem einheitlichen Frageschema, d.h. es werden unabhängig von der Funktion der befragten Person die gleichen Themenbereiche angesprochen.

1.5 Weitere Sachverhaltsabklärungen nach der persönlichen Befragung

Zeigt sich anlässlich der persönlichen Befragung oder bei der Analyse des Dossiers im Hinblick auf die Sicherheitserklärung, dass der Sachverhalt noch ungenügend erstellt ist, so ordnet der Risk Profiler die nötigen weiteren Massnahmen zur Vervollständigung des Dossiers an. Im Vordergrund steht die Einholung weiterer Unterlagen oder Auskünfte bei Dritten (gemäss Art. 20 Abs. 2 Bst. e BWIS).²⁹ Zuweilen wird der betroffenen Person im Nachgang zur persönlichen Befragung Gelegenheit eingeräumt, bestimmte Sachverhaltselemente schriftlich zu erläutern, beispielsweise einen Budget- oder Schuldentilgungsplan vorzulegen. Denkbar ist auch eine erneute Befragung der betroffenen Person.

1.6 Rechtliches Gehör als Teil rechtsgenügender Sachverhaltsabklärung

Die für die Risk Profiler massgebenden Arbeitsinstrumente (insbesondere das Handbuch) und die Einsichtnahme in die Dossiers machen deutlich, dass die FS PSP BK der Gewährung des rechtlichen Gehörs als abschliessendes Element einer jeden korrekten Sachverhaltsabklärung die nötige Beachtung schenkt.

2. Verhältnismässigkeit der Sachverhaltsabklärungen

2.1 Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels

²⁹ Siehe Ziffer III.1.3 hiavor.

geeignet und notwendig ist. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Privaten durch die Massnahme auferlegt werden. Gemeinhin wird unter dem Begriff der Verhältnismässigkeit nach der „Eignung / Zweckmässigkeit“, der „Erforderlichkeit“ und der „Zumutbarkeit“ der Massnahme differenziert.³⁰

Die Verwaltungsmassnahme ist „geeignet/zwecktauglich“, wenn mit ihr das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erreicht werden kann. Sie muss mit Blick auf das angestrebte Ziel „erforderlich/nötig“ sein und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete aber für den Betroffenen mildere, d.h. weniger einschneidende Massnahme zur Verfügung steht. Und schliesslich ist die Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt und für den Betroffenen „zumutbar“, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff wahrt. Gefordert ist mithin eine wertende Abwägung des im konkreten Fall auf dem Spiele stehenden öffentlichen Interesses an der Massnahme einerseits und des durch diese beeinträchtigten privaten Interesses andererseits. Das öffentliche Interesse hat das private Interesse zu überwiegen. Eine Verwaltungsmassnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tiefgreifende Auswirkungen auf den Privaten nach sich zieht, hat als unzumutbar zu unterbleiben.

2.2 Öffentliches Interesse an einer umfassenden Sachverhaltsabklärung

Die Frage nach der Verhältnismässigkeit einer Massnahme stellt sich nur, wenn an dieser überhaupt ein zulässiges öffentliches Interesse besteht.

Zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung (Wahrung der inneren Sicherheit) hat der Gesetzgeber bestimmte Massnahmen vorgesehen. Zu diesen gehört auch die Personensicherheitsprüfung.³¹ Sie liegt als Ganze fraglos im öffentlichen Interesse. Gleiches gilt für die entsprechenden Sachverhaltsabklärungen als Grundlage für eine zuverlässige Personensicherheitsprüfung.

³⁰ Vgl. zum Ganzen: Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, S. 133 ff.

³¹ Siehe Art. 1, 2, 19 und 20 BWIS.

Das öffentliche (Schutz-)Interesse des Staates hat sich im Rahmen einer Interessenabwägung mit den Persönlichkeitsinteressen der betroffenen Person zu messen. Dabei ist das Schutzinteresse des Staates umso höher zu gewichten, je sensibler die Daten sind, zu denen die betroffene Person Zugang hat bzw. je grösser der Schaden oder die Bedrohung für den Staat ausfallen könnte, wenn eine bestimmte Person in irgendeiner Form das in sie gesetzte Vertrauen missbrauchen würde.³²

2.3 Verhältnismässigkeit einzelner Massnahmen

Wie gezeigt, basiert die Sachverhaltsabklärung für die Personensicherheitsprüfung auf verschiedenen Massnahmen (Instrumenten), nämlich:³³

- Registerabfragen in VOSTRA, IPAS, ISIS, RIPOL, Suisspol-Index;
- Beizug von Polizeiberichten der zuständigen Kantonspolizeibehörden;
- Beizug von Betreibungs-, Verlustschein- und Konkursregisterauszügen;
- Beizug von Gerichtsakten aus abgeschlossenen oder hängigen Strafuntersuchungs- oder Strafverfahren;
- Internet-Abfragen;
- Beizug departementaler Personaldossiers (sog. B-Dossiers des EDA);
- Beizug von Steuerausweisen und Steuerveranlagungen;
- Beizug von Informationen von Finanzinstituten;
- Beizug von Arztberichten;
- Befragung von (privaten) Dritten.

Die fünf am Schluss genannten Instrumente dürfen nur mit ausdrücklicher schriftlicher Zustimmung der zu prüfenden Person eingesetzt werden. Die Zustimmung kann zurückgenommen werden, wie im Übrigen auch das generelle Einverständnis mit der Durchführung der Personensicherheitsprüfung. Die Möglichkeit zum Widerruf kann bei der Frage, ob eine Massnahme verhältnismässig sei, eine Rolle spielen. Solange beispielsweise die betroffene Person ihre Zustimmung zu einer Massnahme oder zur Durchführung der Personensicherheitsprüfung nicht (ganz) zurückzieht, muss sie in Kauf nehmen, dass die entscheidende Instanz zumindest im Rahmen einer (Kurz-)Begründung die

³² Vgl. Urteil BVGer A-7512/2006 vom 23.8.2007 E. 4.6.

³³ Die „persönliche Befragung“ der betroffenen Person wird hier vorläufig ausgeklammert; vgl. aber Ziffer 2.4 hiernach.

Gründe für eine negative oder mit Auflagen behaftete Risikoverfügung erfährt. Der angestrebte Zweck der inneren und äusseren Sicherheit steht angesichts des Widerrufsrechts in einem vernünftigen Verhältnis zur Belastung, die der betroffenen Person durch die Ausstellung einer (Kurz-)Begründung auferlegt wird; diese ist somit „zumutbar“.³⁴ Weiter gilt es zu bedenken, dass auch die Verweigerung der Zustimmung zur Durchführung einer Massnahme für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit von Bedeutung sein kann. Weigert sich die betroffene Person beispielsweise der Befragung einer Drittperson zuzustimmen, wenn es darum geht, einen bestimmten Sachverhalt zu verifizieren, so darf dies nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur dann einen Einfluss auf das Ergebnis der Sicherheitsprüfung haben, wenn die Befragung von Drittpersonen für eine zuverlässige Beurteilung des Sicherheitsrisikos tatsächlich erforderlich und nicht aufgrund der mündlichen Aussagen der betroffenen Person oder aufgrund bereits vorhandener oder angebotener Unterlagen ebenso gut möglich ist (Kriterium der „Erforderlichkeit“).³⁵

Alle oben genannten Massnahmen zur Sachverhaltsabklärung erscheinen unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit als grundsätzlich unbedenklich, d.h. als „geeignet/zwecktauglich“, „erforderlich/nötig“ und „zumutbar“. Bei den Arztberichten und der Befragung (privater) Dritter könnte es sich freilich dann anders verhalten, wenn diese Instrumente eingesetzt würden, ohne dass ein konkreter Anhaltspunkt für das Vorliegen eines sicherheitsrelevanten Umstands oder einer solchen Verhaltensweise bestünde. Anlassloses Befragen Dritter erschiene mithin als unverhältnismässige Vorkehr zur Sachverhaltsabklärung.

2. 4 Verhältnismässigkeit der persönlichen Befragung im Speziellen

Das soeben unter Ziffer 2.3 zur Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips Gesagte gilt ebenfalls für die Massnahme der persönlichen Befragung. Auch wurde bereits dargelegt,³⁶ dass das BWIS den Befragungsgegenstand vorgibt. Bewegt sich die persönliche Befragung innerhalb des gesetzlich umschriebenen Befragungsgegenstands, erweist sich dieses Instrument fraglos als

³⁴ Vgl. Urteil BVGer A-3627/2009 vom 21.8.2009 E. 4.5.8.

³⁵ Vgl. Urteil BVGer A-7512/2006 vom 23.8.2007 E. 4.3. Siehe auch III.1.3 hiervor.

³⁶ Siehe Ziffern I.5. und III.1.4 hiervor.

„geeignet/zwecktauglich“. Unter den beiden anderen Aspekten der Verhältnismässigkeit, also der Frage nach der „Erforderlichkeit“ und nach der „Zumutbarkeit“ einer Massnahme, bietet die persönliche Befragung am meisten Schwierigkeiten. Einmal ist im Verlauf der Befragung zuweilen nicht einfach, aus der Situation heraus sofort zu erkennen, ob ein bestimmtes Verhalten oder ein gewisser Lebensumstand sicherheitsrelevant und damit zulässiger Befragungsgegenstand ist. Sodann bilden Themen wie Sexualität, aussereheliche Beziehungen, Spiel- und Trinkverhalten oder Medikamentenkonsum zwar durchaus tauglichen Gesprächsinhalt, erweisen sich aber unter dem Gesichtswinkel des Persönlichkeitsschutzes als heikel. Gerade hier gilt es für die Befrager sorgfältig und zugleich rasch abzuwägen, ob beispielsweise ein Nachhaken auf eine bestimmte Antwort im Lichte der Verhältnismässigkeit „erforderlich/nötig“ und für das Gegenüber „zumutbar“ ist, oder ob nicht dessen Persönlichkeitsschutz in der Interessenabwägung ein Nachfragen oder Aufgreifen des Themas ausschliesst. Bei der Einsichtnahme des Unterzeichnenden in die Dossiers hat sich ergeben, dass diese Grenzziehung in *Einzelfällen* misslungen ist, wie sich an den folgenden vier Beispielen zeigt:

- Wenn wiederholte Geldspenden an eine private Organisation angesprochen werden, deren Tätigkeit offensichtlich weder die innere noch die äussere Sicherheit oder einen anderen risikobehafteten Bereich berührt, so fehlt die Risikorelevanz dieses Themas. Die Befragung ist in diesem Punkt unverhältnismässig – weil nicht „erforderlich“.
- Gleich verhält es sich, wenn bei der Erörterung der finanziellen Verhältnisse der betroffenen Person deren Überliquidität (als Anlageproblem) abgehandelt wird.
- Der Hinweis darauf, dass man bei der Internet-Recherche auf einen für die Lehrstellensuche der Tochter des Befragten möglicherweise nachteiligen (pubertären) Eintrag in deren Facebook-Konto gestossen sei, liegt ausserhalb des für die Sicherheitsanalyse „nötigen“ Themenbereichs. Daran ändert wenig, dass sich der Hinweis aus dem Gespräch heraus entwickelt hat und gut gemeint war.
- Die betroffene Person ist im Zeitpunkt der Befragung seit mehr als 20 Jahren verheiratet. Auf eine entsprechende Frage bejaht sie, während einer gewissen Zeit (2 – 3 Jahre) eine aussereheliche Beziehung ge-

pfllegt zu haben. Heute bestehe diese Beziehung aber nicht mehr. Er selber habe sie seiner Ehefrau offengelegt. Aufgrund der konkreten Umstände und des Befragungsergebnisses zum damaligen Zeitpunkt erweist es sich unter Sicherheitsaspekten (Erpressungsrisiko) als „nicht erforderlich“ und „unzumutbar“, mit rund einem Dutzend Zusatzfragen diese aussereheliche Beziehung weiter auszuleuchten.

3. Besondere Aspekte der persönlichen Befragung

3.1 Gesprächsatmosphäre

Aus der Sicht der betroffenen Person kann oder könnte die persönliche Befragung leicht den Charakter eines mündlichen „Examens“ annehmen. Allemal dürfte damit eine gewisse Anspannung verbunden sein, namentlich wenn man sich vor Augen hält, dass das Befragungsergebnis die Berufskarriere beeinflussen kann, die Abklärung zudem sehr persönliche Angelegenheiten einschliesst und im Durchschnitt etwas mehr als $1\frac{3}{4}$ Stunden dauert. Ein gutes Ergebnis, d.h. hier eine möglichst umfassende, der Wahrheit entsprechende Sachverhaltsermittlung gelingt nur, wenn die Befrager und die betroffene Person *zusammenwirken*. Letztere muss sich gesprächsweise gleichsam „öffnen“. Das wird sie mutmasslich nur tun, wenn ihr aufgrund einleitender, erläuternder Ausführungen des Risk Profilers Sinn und Zweck dieser Form der Sachverhaltsermittlung einsichtig werden, und sie sich als Gesprächspartner und nicht als Examinand behandelt fühlt. Es gilt eine auf Respekt und Vertrauen beruhende Gesprächsatmosphäre herzustellen. Die Verantwortung dafür liegt primär bei den Befragern (Risk Profiler und Qualitätsicherer). Das ist eine anforderungsreiche Aufgabe, umso mehr, als den Befragern der FS PSP BK in den meisten Prüfungsfällen ein Angehöriger aus dem „Top Kader Bund“ oder eine dafür vorgesehene Person gegenüber sitzt. Entsprechend anspruchsvoll nimmt sich hier die Risikoanalyse aus, die auf einen umfassend und nicht zuletzt in der persönlichen Befragung ermittelten Sachverhalt angewiesen ist. In diesem Zusammenhang fragt sich ernsthaft, ob das Verlesen und Unterzeichnen des Formulars Nr. 104_3 zu Beginn der persönlichen Befragung dem Aufbau einer guten Gesprächsatmosphäre förderlich ist. Es kann der betroffenen Person als

rigider, übertriebener Formalismus erscheinen und in dem Sinne gar abschreckend wirken, als sie befürchten mag, nachfolgend gehe es eher um ein Verhör als um ein Gespräch. Es sollte ein anderer, einladender Einstieg in die persönliche Befragung gesucht werden.

Der Gesprächsatmosphäre wenig zuträglich sind sodann (übertriebene) Emotionen oder eine belehrende Haltung auf Seiten der Befrager.

Wie die Einsichtnahme in die Dossiers gezeigt hat, ist es den Befragern zumeist gut gelungen – allenfalls nach einer gewissen Anlaufzeit –, eine positive Gesprächsatmosphäre herzustellen. Nur so lässt sich die überraschende Offenheit und Aussagebereitschaft praktisch aller Befragten erklären.

3.2 Vorbereitung

Die persönliche Befragung deckt von Gesetzes wegen ein breites Themenfeld ab. Entsprechend aufwändig nimmt sich die Vorbereitung des Gesprächs im Rahmen der vorgängigen Risikoanalyse aus. Risk Profiler *und* Qualitätsicherer sollten die in den Akten vorhandenen Sachverhaltselemente „intus“ haben. Es wirkt sich positiv auf die Befragung aus, wenn die betroffene Person merkt, dass diese Dossierkenntnis vorhanden ist. Weiter erscheint zweckmässig, dass die Befrager die Schlüssel- und Kontrollfragen sowie die Rollenverteilung miteinander absprechen. Die Gesprächsführung soll erkennbar in den Händen des Risk Profilers liegen.

Bei der Einsichtnahme in die Dossiers hat sich gezeigt, dass namentlich im Themenbereich „finanzielle Verhältnisse“ die Gesprächsvorbereitung optimiert werden könnte. Es wirkt schwerfällig und ist wenig zielführend, wenn während der Befragung die Steuerunterlagen oder Bankkonten-Auszüge gesprächsweise durchgeackert werden. Vielmehr geht es darum, allfällige Unklarheiten mit gezielten Fragen auszuräumen. Das setzt aber voraus, dass im Rahmen der Gesprächsvorbereitung die Risikoanalyse in Bezug auf die finanziellen Verhältnisse weit vorangetrieben wird.

3.3 Sprache

Die persönlichen Befragungen wurden bisher entweder auf Deutsch (Mundart) oder Französisch durchgeführt. Die Sprache der Befragung richtet sich grundsätzlich nach der Sprache der betroffenen Person. Aufgrund der personellen und sprachlichen Ressourcen im Team der Risk Profiler ist es freilich nicht möglich, dass der für das Dossier verantwortliche Risk Profiler immer gleicher Muttersprache wie die betroffene Person ist. Deshalb wird bei der Terminvereinbarung auch geregelt, in welcher Sprache die Befragung erfolgen soll.³⁷ Dabei haben sich bisher keine nennenswerten Schwierigkeiten ergeben, wohl auch dank der Bereitschaft der Betroffenen, das Gespräch ganz oder in einzelnen Teilen nicht in ihrer Muttersprache zu führen. Wegen der (gegenwärtigen) sprachlichen Zusammensetzung des Teams der Risk Profiler wickelt sich die Befragung zwangsläufig häufig für den einen der beiden Befrager nicht in seiner Muttersprache ab. So verhält es sich, wenn Französisch als Befragungssprache festgelegt worden ist, für den deutschsprachigen Risk Profiler, oder wenn Deutsch bzw. Mundart als Befragungssprache gewählt wurde, für den französischsprachigen Risk Profiler. Wichtig ist, dass die betroffene Person von allem Anfang an die Gewissheit hat, dass *beide* Risk Profiler die gewählte Befragungssprache *verstehen*, und er beispielsweise nicht gezwungen ist, plötzlich Hochdeutsch zu sprechen, wenn Mundart als Befragungssprache abgemacht worden ist, und er sich bisher so ausgedrückt hat. Auf Seiten der Befrager sollte man insoweit keine Ungewissheiten aufkommen lassen und Missverständnisse sofort klären.

Für eine konstruktive Gesprächsatmosphäre ist die Sprache ein mitbestimmendes Element. Ihr ist entsprechend volle Aufmerksamkeit zu schenken. Das gilt für das Bemühen, präzise Fragen zu stellen, gleich wie für eine der Situation angepasste Wortwahl. So wäre z.B. wohl eher nach „ausserehelichen Beziehungen“, statt nach „Seitensprüngen“ oder „Affären“ zu fragen.

³⁷ Zu beachten bleibt, dass unabhängig von der gewählten Befragungssprache immer dann ein Übersetzungsaufwand anfällt, wenn der Risk Profiler seine für die Verfügung massgebliche Risikoanalyse nicht in der Muttersprache der betroffenen Person abfasst; diese hat Anspruch darauf, dass ihr die Verfügung in ihrer Muttersprache bzw. in der Sprache des Dossiers eröffnet wird.

3.4 Befragungsdauer

Die Dauer der persönlichen Befragung war schon Gegenstand der Kritik, so auch in der Presse. Die kürzeste bisher durch die FS PSP BK vorgenommene Befragung dauerte 51 Minuten, die längste 3h 02min, allerdings verteilt auf zwei Termine. Sie stellt unter den abgeschlossenen Verfahren einen ausgesprochenen Einzelfall dar. Die durchschnittliche Befragungsdauer vor der FS PSP BK liegt wie gesagt mit ca. 1 ³/₄ Stunden erheblich tiefer. Sie erscheint aus der Sicht der Befragten noch als zumutbar und überfordert auch die Befrager nicht. Länger dauernde Befragungen müssten zweckmässigerweise durch eine Pause unterbrochen werden.

3.5 Zeitpunkt der Befragung

Gemäss Art. 19 Abs. 3 BWIS ist die Sicherheitsprüfung durchzuführen *bevor* das Amt angetreten oder die Funktion übernommen wird. Dieser Zeitpunkt wirkt sich auf die persönliche Befragung günstig aus. Er erhöht aufgrund der Interessenlage bei der betroffenen Person die Einsicht in die Notwendigkeit der Befragung und steigert die Mitwirkungsbereitschaft.

Bis Mitte März 2012 wurden der FS PSP BK insgesamt 23 Gesuche zur Sicherheitsprüfung von Personen angemeldet, die nicht bereits schon durch den Bundesrat gewählt worden waren.³⁸ Alle übrigen und damit das Gros der bisherigen Gesuche stützten sich auf die Übergangsbestimmung von Art. 32 Abs. 2 PSPV und betrafen Personen, die – zum Teil bereits seit vielen Jahren – ihr Amt oder ihre Funktion innehatten. Die Einsicht in die Notwendigkeit der Sicherheitsprüfung war daher nicht bei allen Betroffenen gleich gross.

Personensicherheitsprüfungen von der hier interessierenden Art sind gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst b PSPV mindestens alle fünf Jahre zu wiederholen. Diese Wiederholungsprüfung wird zweckmässigerweise anders ablaufen als eine erstmalige Sicherheitsprüfung. Ein entsprechendes Konzept wird sich die FS PSP BK erst noch erarbeiten müssen. In Bezug auf die persönliche Befra-

³⁸ Vgl. Art. 12 Abs. 2 Bst. a PSPV.

gung könnten sich bei diesen Wiederholungsprüfungen ähnliche Akzeptanzprobleme wie heute bei den Prüfungen nach Art. 32 Abs. 2 PSPV ergeben.

IV. Ergebnisse und Empfehlungen

1. Zusammenfassende Würdigung der wichtigsten Ergebnisse

1.1 Generelle Feststellungen vorneweg: Bei Ablauf des ersten Betriebsjahres kann festgehalten werden, dass die FS PSP BK die ihr durch Gesetz und Verordnung zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich korrekt erfüllt. Es gibt bei der FS PSP BK keinen Missstand. Dringlicher Handlungsbedarf besteht freilich in Bezug auf die zur Verfügung gestellten personellen Ressourcen.

1.2 Das BWIS sieht zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz verschiedene Massnahmen vor. Zu diesen gehört die Personensicherheitsprüfung bei einem gesetzlich umschriebenen Personenkreis, unter anderem beim „Top Kader Bund“. Die Prüfbehörde hat sich ein detailliertes Bild über die vielschichtigen persönlichen Umstände einer Person zu machen und eine Prognose über deren künftiges Verhalten anzustellen. Dabei wird das mögliche Sicherheitsrisiko unter den in der Rechtsprechung verwendeten Kriterien Integrität, Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit, Erpressbarkeit, passive Bestechlichkeit, Abhängigkeiten, Reputationsverlust und Spektakelwert geprüft. Das ist nicht zuletzt auch im Lichte der Persönlichkeitsschutz-Interessen eine heikle und anspruchsvolle Aufgabe.

1.3 Seit dem Inkrafttreten der totalrevidierten PSPV am 1. April 2011 sind im Bereich der Personensicherheitsprüfung zwei Fachstellen als Prüfbehörden tätig, je eine im VBS und in der BK. Dieser Umstand scheint den Departementen noch nicht durchwegs geläufig zu sein. Anders ist nicht zu erklären, dass dem Unterzeichnenden im Zusammenhang mit dem Gesuch um Einsicht in Dossiers von Seiten der Departemente verschiedentlich Personen gemeldet wurden, die nicht von der FS PSP BK, sondern von der FS PSP VBS geprüft worden waren. Auch die Presse differenziert gelegentlich ungenügend. So ist bei Kritik (z.B. in Bezug auf überlange Dauer der persönlichen Befragungen) jeweils angezeigt zu prüfen, ob sie an die richtige Adressatin gerichtet ist.

1.4 Bei der Einholung der Zustimmung zur Akteneinsicht hat sich gezeigt, dass Skepsis gegenüber der gesetzlich vorgeschriebenen Personensicher-

heitsprüfung auch beim Personalsegment „Top Kader Bund“ vorhanden ist. Die Akzeptanz gegenüber dieser Massnahme variiert beträchtlich.

1.5 Die FS PSP BK gehört organisatorisch zum Bereich Interne Dienste der Bundeskanzlei. Mit Blick auf den gesetzlich zur Prüfung zugewiesenen Personenkreis ist damit sichergestellt, dass die Prüfungsentscheide ausserhalb der Weisungsbefugnis der Departemente ergehen.

1.6 Der Leiter Interne Dienste der Bundeskanzlei – assistiert durch seine Stellvertreterin – führt das Team der Sachbearbeiter (sog. Risk Profiler) der FS PSP BK. Aufbau und Leitung der Fachstelle beanspruchten ein Arbeitspensum von ungefähr 50 Prozent.

1.7 Die der Fachstelle zugewiesenen 200 Stellenprozente wurden auf drei Risk Profiler mit Beschäftigungsgraden von einmal 40 und zweimal 80 Prozent aufgeteilt (eine 80-Prozentstelle ist durch eine Frau besetzt, die zweite 80-Prozentstelle durch einen Risk Profiler französischer Muttersprache; die 40-Prozentstelle ist momentan vakant). Diese Aufteilung erscheint zweckmässig, um bestmöglich der Sprache und dem Geschlecht der zu prüfenden Personen Rechnung tragen zu können.

1.8 Im ersten Betriebsjahr gingen mehr als doppelt so viele Prüffälle wie erwartet ein. Diese Geschäftslast kann kurz- und mittelfristig mit den vorhandenen Personalressourcen nicht sach- und zeitgerecht bewältigt werden. Anhaltende Überbelastung der Risk Profiler wird sich rasch negativ auf die anspruchsvolle Vorbereitung der persönlichen Befragungen und auf die Qualität der Analysen durch die Risk Profiler auswirken.

1.9 Die Arbeitsabläufe und Verantwortlichkeiten der Risk Profiler sind im sorgfältig erarbeiteten Handbuch der FS PSP BK festgelegt. Ab Eingang des Prüfgesuchs bis zum Verfahrensabschluss besteht so grosse Gewähr für einen einheitlichen, formgerechten und auch die Mitwirkungsrechte der betroffenen Person korrekt berücksichtigenden Verfahrensverlauf.

1.10 Das Handbuch schreibt ein mehrfaches Zusammenwirken des für das Dossier verantwortlichen Risk Profilers und des ebenfalls ab Verfahrensbeginn bezeichneten zweiten Risk Profilers in der Eigenschaft als sog. Qualitätssicherer

vor. Letzterer wirkt namentlich in der persönlichen Befragung der betroffenen Person mit; der Risk Profiler hat sodann obligatorisch seine Risikoanalyse mit dem Qualitätsicherer zu besprechen. Damit wird in zweckmässiger Weise das „Vier-Augenprinzip“ installiert und die Chance für einen korrekten Ablauf des Verfahrens sowie für eine inhaltlich zutreffende Risikobeurteilung erhöht.

1.11 Der Leiter Interne Dienste BK bzw. seine Stellvertreterin hat funktionsgerecht teil am Verfahren. Er prüft den formell korrekten Verfahrensablauf und trifft bei Meinungsverschiedenheit zwischen Risk Profiler und Qualitätsicherer den Stichentscheid bei der Risikoanalyse. Daneben leitet er (seit Februar 2012 bloss noch im Rhythmus von 14 Tagen) die Teamsitzungen mit den Risk Profilern. Insgesamt vermag er so die fachstelleninterne Führungs- und Aufsichtsfunktion korrekt wahrzunehmen. Erklärermassen bleibt aber zu wenig Zeit für die Aus- und Weiterbildung des Teams (z.B. Verfeinerung der Befragungstechnik; Verbesserung der Stringenz der Fallanalysen und der Darstellung von Verfügungen) oder für die Erarbeitung spezifischer Entscheidungsparameter.

1.12 Mitte März 2012 konnte das bisher für die persönliche Befragung genutzte, ungeeignete Zimmer gegen einen geeigneten Raum ausgewechselt werden. Seither verfügt die FS PSP BK über eine unter allen Aspekten (Raum, Mobiliar, EDV- und Kommunikationsgeräte) zweckmässige Infrastruktur.

1.13 Für jeden Prüfungsfall gibt es ein physisches und ein elektronisches Dossier. Das Handbuch der FS PSP BK legt die Einzelheiten der Dossierführung und -verwaltung fest. Diese Regeln erscheinen sachgerecht; sie berücksichtigen insbesondere auch die einschlägigen Informationsschutzvorschriften.

1.14 Das Handbuch der FS PSP BK legt nicht nur die Verantwortlichkeiten und den Verfahrensablauf der Personensicherheitsprüfung minutiös fest, sondern erläutert auch Kriterien für die Risikobeurteilung, fasst die einschlägige Rechtsprechung (zuweilen in Form von Textbausteinen) zusammen und hält die Zusammenarbeit mit der FS PSP VBS fest. Weiter bietet es eine Sammlung von Formularen und Vorlagen an, die das gesamte Spektrum dossierrelevanter, schriftlicher Äusserungen der FS PSP BK abdeckt. Die Vorlagen und Formulare sind elektronisch gespeichert und können individuell, d.h. fallbezogen, abgeän-

dert werden. Konzeptionell stellen sie eine zweckmässige Arbeitshilfe dar. Daran ändert nichts, dass einzelne überarbeitet werden sollten.

1.15 Die FS PSP BK macht die ersten Sachverhaltsabklärungen nicht selber. Die PSPV weist die (elektronische) Abfrage amtlicher Register und das Einholen kantonaler Berichte über die betroffene Person vielmehr der FS PSP VBS bzw. dem NDB zu. Soweit die Registerabfrage positiv ausgefallen ist, ediert die FS PSP BK die vorhandenen Gerichts- und/oder Untersuchungsakten sowie die Betreibungs- und Konkursregisterauszüge. Der zuständige Risk Profiler führt bezogen auf die betroffene Person eine Internet-Recherche durch und macht allfällige Einträge aktenkundig. Mit schriftlicher Zustimmung der betroffenen Person werden die amtlichen Steuerunterlagen aus den letzten 5 Jahren und – soweit dienlich – Unterlagen bei Finanzinstituten, das sog. B-Dossier beim EDA oder Arztberichte einverlangt. Diese Form der aktenmässigen Aufarbeitung des entscheiderelevanten Sachverhalts ist sachgerecht.

1.16 Von Gesetzes wegen wäre mit Zustimmung der zu prüfenden Person auch die Befragung von Dritten zulässig. Die FS PSP BK hat von dieser Befugnis bisher noch nie Gebrauch gemacht. Allemal stellten sich heikle Fragen des Persönlichkeitsschutzes der beteiligten Personen. Erforderlich wäre eine sorgfältige Abwägung der privaten Schutzinteressen einerseits mit dem öffentlichen Interesse an einer für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos hinreichenden Sachverhaltsabklärung andererseits. Verhältnismässig wäre eine solche persönliche Befragung einer Drittperson von vornherein nur, wenn sich der Sachverhalt nicht anders abklären liesse.

1.17 Als gewöhnlich letztes Instrument in der Sachverhaltsermittlung dient die persönliche Befragung der betroffenen Person. Anhand des Dossiers hat der Risk Profiler vorgängig eine Voranalyse zum Sicherheitsrisiko zu erstellen und mit dem Qualitätssicherer zu besprechen. Diese auf den Einzelfall ausgerichtete Art der Sitzungsvorbereitung erscheint zweckmässig, auch wenn sie zeitaufwändig ist. Ohne profunde Dossierkenntnis ist keine kompetente Gesprächsführung möglich. Bei der Einsichtnahme in die Dossiers hat sich gezeigt, dass insbesondere die Befragungen zum Thema „finanzielle Verhältnisse“ optimiert werden könnten.

1.18 Unabhängig von der Funktion der befragten Person werden die gleichen Themenbereiche angesprochen. Die persönliche Befragung läuft grundsätzlich nach einem im Handbuch der FS PSP BK detailliert umschriebenem Schema ab. Diese relative Formenstrenge dient der Verfahrenssicherheit und der rechtsgleichen Behandlung; sie ist nicht zu beanstanden. Allerdings hat sich bei der Einsichtnahme in die Dossiers gezeigt, dass die Formulare, welche die befragte Person am Anfang und am Schluss der Befragung zu unterzeichnen hat, überarbeitet werden sollten.

1.19 Die Personensicherheitsprüfung – so, wie sie das BWIS vorsieht – liegt fraglos im öffentlichen Interesse. Gleich verhält es sich für die entsprechenden Sachverhaltsabklärungen als Grundlage für eine zuverlässige Personensicherheitsprüfung. Dieses öffentliche Interesse überwiegt hier grundsätzlich allfällig entgegengesetzte Persönlichkeitsschutz-Interessen der betroffenen Person – namentlich auch im Verhältnis zum hier angesprochenen Personenkreis „Top Kader Bund“. Denn das Schutzinteresse des Staates ist umso höher zu gewichten, je sensibler die Daten sind, zu denen die betroffene Person Zugang hat bzw. je grösser der Schaden oder die Bedrohung für den Staat ausfallen könnte, wenn eine bestimmte Person in irgendeiner Form das in sie gesetzte Vertrauen missbrauchen würde.

1.20 Alle zur ordentlichen Sachverhaltsabklärung in Betracht fallenden Massnahmen, d.h. das Abfragen amtlicher Register, Internet-Recherchen, der Beizug von Polizeiberichten, von Gerichtsakten aus abgeschlossenen oder hängigen Strafuntersuchungs- oder Strafverfahren, von departementalen Personaldossiers, von Steuerakten, von Informationen privater Finanzinstitute, von Arztberichten, die Befragung Dritter und die Befragung der betroffenen Person erscheinen im Lichte der Verhältnismässigkeit als *grundsätzlich* unbedenklich oder mit anderen Worten als „geeignet/zwecktauglich“, erforderlich/nötig“ und „zumutbar“. In der konkreten Umsetzung der einzelnen Massnahmen zeigen sich allerdings unterschiedliche Schwierigkeiten.

1.21 Neben der Befragung Dritter erweist sich insbesondere auch die persönliche Befragung der betroffenen Person unter dem Verfassungsaspekt der Verhältnismässigkeit als heikel zu handhabendes Instrument der Sachverhaltserhebung. Das hat mit dem vom BWIS vorgeschriebenen Befragungsgegenstand

zu tun. Anders als durch Befragung lassen sich allfällig sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person, 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, gar nicht hinreichend abklären. Registerabfragen allein vermögen derartige Lebenssachverhalte nur ungenügend oder überhaupt nicht zu relevieren. Die Qualität der Personensicherheitsprüfung hängt denn auch erheblich von der Aussagebereitschaft und Ehrlichkeit der betroffenen Person sowie der Vollständigkeit ihrer Aussagen bei der persönlichen Befragung ab. Ist die zu prüfende Person z. B. nicht bereit, über allfällige geheime Aussenbeziehungen, abnorme sexuelle Neigungen oder Alkohol-, Medikamente- oder Drogenabhängigkeit zu sprechen, fehlen der prüfenden Behörde möglicherweise Anhaltspunkte für das Vorliegen eines eventuellen Sicherheitsrisikos. Unter diesen die Persönlichkeitssphäre betreffenden Umständen fällt es für die Befrager nicht immer leicht, auf Anhieb die richtige Tiefschärfe der Frage zu finden und situativ zu entscheiden, ob ein Nachhaken auf eine Antwort oder auch nur das Aufgreifen eines (weiteren) Teilaspekts eines Themenbereichs „erforderlich/nötig“ und für den Befragten „zumutbar“ und damit verhältnismässig ist. Bei der Einsichtnahme in die Dossiers hat sich gezeigt, dass in *Einzelfällen* die persönliche Befragung *in einzelnen Punkten* unverhältnismässig war. Insgesamt aber beurteilt der Unterzeichnende aufgrund seiner Akteneinsicht die persönliche Befragung in den untersuchten Fällen als korrekt.

1.22 Die persönliche Befragung der betroffenen Person ist das zentrale Instrument der Sachverhaltsabklärung. Erfolg verspricht eine auf Vertrauen und Respekt beruhende Gesprächsatmosphäre. Die Hauptverantwortung dafür liegt bei den Befragern. Sie sollten ihr Tun auf ein Zusammenwirken mit der betroffenen Person ausrichten. Der Befragte soll sich nicht als Examinand fühlen. Überlange, d.h. mehr als 2 Stunden dauernde Befragungen sind zu vermeiden oder mit einer angemessenen Pause zu unterbrechen. Wie die Einsichtnahme in die Dossiers gezeigt hat, ist es den Befragern zumeist gut gelungen – allenfalls nach einer gewissen Anlaufzeit –, eine positive Gesprächsatmosphäre herzustellen. Nur so lässt sich die überraschende Offenheit und Aussagebereitschaft praktisch aller Befragten erklären.

1.23 Im Rahmen der persönlichen Befragung kommt der Sprache eine besondere Bedeutung zu, gerade auch in Verhältnissen wie hier, wo zuweilen nicht alle am Gespräch Beteiligten gleicher Muttersprache sind. Zu Recht wird von allem Anfang einvernehmlich festgelegt, ob die Befragung auf Deutsch (Mundart), Französisch oder gemischtsprachlich durchgeführt wird. Die betroffene Person muss die Gewissheit haben, dass gegebenenfalls *beide* Risk Profiler die gewählte Befragungssprache *verstehen*. Die Sprache ist für eine konstruktive Gesprächsatmosphäre mitbestimmend. Die Einsichtnahme in die Dossiers hat ergeben, dass der situationsgerechten Wortwahl, der präzisen Fragestellung und dem konsequenten Festhalten an der einmal gewählten Befragungssprache seitens der Befrager nicht immer die volle Aufmerksamkeit zukam.

1.24 Das BWIS schreibt vor, die Sicherheitsprüfung durchzuführen *bevor* das Amt angetreten oder die Funktion übernommen wird. Dieser Zeitpunkt wirkt sich gerade auch auf die persönliche Befragung günstig aus. Gestützt auf Übergangsrecht betrafen die von der FS PSP BK im ersten Betriebsjahr durchgeführten Sicherheitsprüfungen in der überwiegenden Mehrzahl aber Personen, die bereits seit Jahren im Amt standen. Das hat die Arbeit der FS PSP BK erschwert, weil die Einsicht in die Notwendigkeit der Sicherheitsüberprüfung bei den Betroffenen zum Teil fehlte.

2. Empfehlungen

2.1 Die FS PSP BK befindet sich in einem akuten personellen Engpass. Die Personalressourcen sollten rasch angemessen erhöht werden.

2.2 Bei den Departementen sollte darauf hingewirkt werden, dass diese die Gesuche zur Personensicherheitsprüfung neuer Funktionsträger rechtzeitig *vor* der Wahl durch den Bundesrat bzw. *vor* dem Amtsantritt in die Wege leiten. Diese Sensibilisierung der Departemente könnte z.B. via Generalsekretärenkonferenz geschehen. Im Gegenzug sollte die FS PSP BK alle organisatorischen Vorkehrungen treffen, damit diese Gesuche – deren Anzahl im Vergleich zu heute zunehmen wird – innert weniger Tage (z.B. 10 Arbeitstage nach Gesuchseinreichung) erledigt werden können.

2.3 Über die üblichen Informationskanäle sollte bundesintern (insbesondere beim „Top Kader Bund“) und bundesextern (Medien, Bevölkerung) das Wissen über Bestand und über Sinn und Zweck der Personensicherheitsprüfung vermittelt bzw. vergrössert werden; gleichzeitig wäre über die unterschiedlichen Einsatzbereiche von FS PSP VBS und FS PSP BK zu orientieren.

2.4 Absprachen (Koordination des Ermittlungsverfahrens) und Erfahrungsaustausch zwischen der FS PSP BK und der FS PSP VBS sollten periodisch (institutionalisiert) weiter geführt werden. Dabei ist freilich im Auge zu behalten, dass sich für den Kernbereich des durch die FS PSP BK zu prüfenden Personenkreises („Top Kader Bund“) bei der persönlichen Befragung und in der Risikoanalyse spezifische Anforderungen stellen und die FS PSP BK im Gegensatz zur FS PSP VBS nur Personensicherheitsprüfungen der obersten Prüfungsstufe (Art. 9 Abs. 1 Bst. c PSPV) durchführt.

2.5 Das Merkblatt „Personensicherheitsprüfung“, welches dem Schreiben zur Eröffnung des Verfahrens (Form. Nr. 100-02) beigegeben wird, sollte überarbeitet werden mit dem Ziel, die Skepsis gegenüber der Personensicherheitsprüfung abzubauen und entsprechend die Akzeptanz für das Verfahren zu erhöhen (diese Überarbeitung wurde offenbar bereits an die Hand genommen).

2.6 Generell sollten die Vorlagen und Formulare des Handbuchs auf ihre Wirkungsweise überprüft und die Erfahrungen aus dem ersten Betriebsjahr in der allenfalls nötigen Textanpassung berücksichtigt werden.

2.7 Es sollten die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Risk Profiler hinreichend Zeit haben und sich diese auch nehmen, um die persönlichen Befragungen umfassend vorzubereiten. Fehlt es daran, kann das zentrale Element der höchsten Stufe der Personensicherheitsprüfung nicht ausreichend zum Tragen kommen.

2.8 Bei der persönlichen Befragung sollte noch vermehrt auf die konsequente Beibehaltung der vereinbarten Befragungssprache, auf eine präzise Fragestellung und auf eine situationsgerechte Wortwahl geachtet werden.

2.9 Die Aus- und Weiterbildung der Risk Profiler – insbesondere im Hinblick auf die persönliche Befragung der betroffenen Person – sollte verstärkt wer-

den. Hilfreich könnte dabei z.B. ein periodisches Debriefing von persönlichen Befragungen sein.

2.10 Personensicherheitsprüfungen sind gemäss Art. 18 Abs. 1 PSPV mindestens alle fünf Jahre zu wiederholen. Die FS PSP BK sollte für die Abwicklung dieser „Wiederholungsfälle“ ein adäquates Konzept ausarbeiten.

2.11 Wenn sich in den Fällen nach Art. 32 Abs. 2 PSPV die Akzeptanz gegenüber der Personensicherheitsprüfung im Allgemeinen und gegenüber der persönlichen Befragung im Speziellen nicht nachhaltig verbessert, so empfiehlt sich – auch mit Blick auf die mittelfristig anstehenden „Wiederholungsfälle“ – zu prüfen, ob die Personensicherheitsprüfung für das Personalsegment „Top Kader Bund“ nicht durch eine verwaltungsexterne Prüfstelle durchgeführt werden sollte.

Bern, 15. April 2012



Dr. Arthur Aeschlimann