Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-4340/2011

Urteil vom 19. April 2012

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

Parteien

A._____,
B._____,
C._____,
alle wohnhaft […],
alle vertreten durch Rechtsanwalt Peter Frei,
dieser substituiert durch Rechtsanwalt Karl Kümin,
[…],
Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM), Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einbürgerungsbewilligung
(Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung).

Sachverhalt:

A.
A._____, seine Ehefrau B._____ sowie die 1997 geborene gemeinsame Tochter C._____ stammen aus Sri Lanka. Sie stellten am 22. September 2006 ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung. Ihnen wurde mit Verfügung vom 23. April 2008 das Bürgerrecht des Kantons Zürich erteilt, dies unter Vorbehalt der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch das BFM. Am 28. April 2008 beantragte das Gemeindeamt der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich beim BFM die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung.

B.
Mit Schreiben vom 30. Januar 2009 ersuchte A._____ das BFM erstmals um Auskunft über den Stand des Bewilligungsverfahrens. Hierauf reagierte das BFM nicht, so dass die Gesuchstellenden ihre Anfrage am 18. Juni 2009 mittels Rechtsvertreter erneuerten. Das Bundesamt teilte ihnen daraufhin am 23. Juni 2009 mit, die zuständige Sachbearbeiterin werde nach ihrer Rückkehr aus den Ferien so bald als möglich auf die Anfrage zurückkommen. Mit Schreiben vom 13. Oktober 2009 sicherte es nochmals eine raschestmögliche Antwort zu. Am 3. Juni 2010 erkundigten sich die Gesuchstellenden erneut nach dem Verfahrensstand, ohne hierauf eine Antwort zu erhalten. Mit einer weiteren Anfrage vom 22. November 2010 verlangten sie vom BFM eine Antwort bis zum 20. Dezember 2010 und stellten andernfalls eine Beschwerde wegen Rechtsverweigerung in Aussicht. Aufgrund von Abklärungen beim Dienst für Analyse und Prävention (DAP; neu: Nachrichtendienst des Bundes, NDB) teilte das BFM in seiner Antwort vom 11. April 2011 mit, der Gesuchsteller und seine Ehefrau seien langjährige Aktivisten und finanzielle Unterstützer der LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam). Es legte ihnen gleichzeitig nahe, das Gesuch zurückzuziehen, und kündigte für den Fall eines fehlenden Gegenberichts die Abschreibung des Verfahrens an.

C.
Die Gesuchstellenden erklärten mit Schreiben vom 28. April 2011, an ihrem Gesuch festhalten zu wollen, und beantragten die Offenlegung der Akten. Am 6. Mai 2011 sicherte ihnen das BFM wiederum zu, auf das Gesuch so bald als möglich zurückzukommen. Mit Eingabe vom 10. Juni 2011 bestritten die Gesuchstellenden jedwede Verbindung zu den LTTE, verlangten bis anfangs Juli 2011 nochmals die Offenlegung der Akten und

kündigten an, andernfalls *Aufsichtsbeschwerde wegen Verschleppung des Verfahrens* zu erheben. Hierauf reagierte das BFM nicht.

D.
Mit Eingabe vom 4. August 2011 erhoben die Gesuchstellenden beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit dem Antrag, die Vorinstanz sei anzuweisen, das Verfahren beförderlich abzuschliessen und zügig einen Entscheid zu fällen. Unter Hinweis auf den geführten Schriftwechsel machen sie geltend, die Vorinstanz habe die Erteilung der beantragten Einbürgerungsbewilligung unrechtmässig verweigert bzw. verzögert. Seit der Einbürgerungsverfügung des Kantons Zürich vom 23. April 2008 befänden sich dessen Verfahrensakten beim BFM. Dieses habe nie substanziell auf Nachfragen geantwortet; statt dessen habe es den beschwerdeführenden Ehegatten pauschal und zu Unrecht vorgeworfen, die LTTE zu unterstützen. Das gesamte Verhalten der Vorinstanz lasse darauf schliessen, dass sie keine materielle Verfügung erlassen wolle, und liesse sich nicht einmal dann rechtfertigen, wenn die gegen die Eheleute erhobenen Vorwürfe tatsächlich zuträfen. Selbst in einem solchen Fall wäre die innere oder äussere Sicherheit in der Schweiz nicht gefährdet, zumal der Bürgerkrieg in Sri Lanka im Frühjahr 2009 beendet worden sei. Das Vorliegen der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen werde anscheinend nicht bezweifelt. Eine Rechtsverweigerung sei auch darin zu erblicken, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführenden trotz entsprechender Nachfragen bisher keine Akteneinsicht gewährt habe und offenbar auch in Zukunft keine Einsichtnahme einräumen wolle.

E.
In ihrer darauffolgenden Vernehmlassung vom 22. September 2011 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie führt aus, sie habe den Beschwerdeführenden zwar mit Schreiben vom 23. Juni 2009 zugesichert, nach Rückkehr der zuständigen Sachbearbeiterin auf die Sachstandsanfrage zurückkommen zu wollen; tatsächlich habe sich das Verfahrensdossier in diesem Zeitpunkt wegen notwendig gewordener Zusatzabklärungen beim (damals zuständigen) DAP befunden. Informell habe der DAP am 20. August 2009 eine Stellungnahme innerhalb von zwei bis drei Monaten in Aussicht gestellt; eingegangen sei die Stellungnahme des (neu zuständigen) NDB schliesslich am 6. Dezember 2010. Aufgrund der dortigen Informationen habe man den Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 11. April 2011 den Rückzug ihres Einbürgerungsgesuches empfohlen. Nach deren Rechtsmitteleingabe und nach einer weiteren

Rücksprache mit dem NDB habe man ihnen am 18. August 2011 die Einbürgerungsakten zur Einsichtnahme zugestellt.

Aus den vorgenommenen Handlungsschritten und den Zeitabständen zwischen den Eingaben der Beschwerdeführenden und der Beantwortung ihrer Schreiben sei ersichtlich, dass das Bundesamt weder die Aufnahme des Verfahrens bzw. den Erlass einer Verfügung teilweise oder ganz verweigert noch das Verfahren über Gebühr verzögert habe. Es habe auch zu keinem Zeitpunkt erklärt, das Einbürgerungsverfahren nicht durchführen zu wollen. Nach Eingang der Abklärungsergebnisse des NDB habe es sich einzig vier Monate Zeit genommen, um nach der internen Meinungsbildung den Beschwerdeführenden den Rückzugs des Gesuchs zu empfehlen. Es seien bloss anderthalb Monate von der Fristansetzung der Beschwerdeführenden bis zur Zusendung der Verfahrensakten verstrichen, was sich durch die internen organisatorischen Umbildungen und Zuständigkeitswechsel erklären lasse. Da die Beschwerdeführenden die der Rückzugsempfehlung zugrunde liegenden Sachverhaltsfeststellungen bestritten hätten, sei die Sache immer noch nicht entscheidungsreif. Vielmehr seien weitere Abklärungen zur Frage der Unterstützung der LTTE notwendig. Das vorliegende Verfahren sei eine Ausnahme vom Massengeschäft, was sich in einer überdurchschnittlich langen Verfahrensdauer niederschlage.

F.
Mit Verfügung vom 11. Oktober 2011 hat das Bundesverwaltungsgericht das BFM aufgefordert, den Beschwerdeführenden die – entgegen dessen Behauptungen bisher nicht ermöglichte – Akteneinsicht zu gewähren.

G.
In ihrer Replik vom 26. Oktober 2011 nehmen die Beschwerdeführenden Stellung zum Inhalt der vorinstanzlichen Akten. Ihm lasse sich entnehmen, dass das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung am 2. Mai 2008 bei der Vorinstanz eingegangen sei. Seitdem seien rund 42 Monate vergangen, in denen die Vorinstanz die Akten ein- bis zweimal dem NDB übergeben habe. Abgesehen vom Versuch, die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 11. April 2011 zum Rückzug ihres Gesuchs zu bewegen, sei das Verfahren nicht vorangetrieben worden. Ein zureichender Grund hierfür sei nicht ersichtlich.

H.
Auf den weiteren Akteninhalt wird – soweit rechtserheblich – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer der in Art. 33 VGG genannten Behörden erlassen wurden.

1.2. Eine Beschwerde kann auch erhoben werden, wenn die Vorinstanz den Erlass einer anfechtbaren Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert (Art. 46*a* VwVG). Voraussetzung ist, dass der Rechtssuchende vorgängig bei der zuständigen Behörde ein Begehren um Erlass einer Verfügung gestellt bzw. dieses Begehren bei Verzögerung wiederholt hat. Zudem muss ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung bestehen (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 241 Rz. 5.20).

1.3. Die Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde richtet sich an die Beschwerdeinstanz, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsbemäss ergangen wäre (BVGE 2008/15 E. 3.1.1; Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4408; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2946/2008 vom 21. Juni 2011 E. 1.1).

1.4. Im Verfahren betreffend ordentliche Einbürgerung haben Bund, Kantone und Gemeinden zusammenzuwirken (vgl. das bereits zitierte Urteil C-2946/2008 E. 4 mit Hinweisen). Nachdem der Kanton Zürich am 23. April 2008 die Erteilung des Kantonsbürgerrechts verfügt hatte, wurden die Akten am 28. April 2008 mit dem Antrag auf Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung dem hierfür zuständigen BFM übermittelt, wo sie am 2. Mai 2008 eintrafen. In der folgenden Zeit haben die Beschwerdeführenden das BFM wiederholt um Antwort gebeten und schliesslich für den Fall der Untätigkeit eine entsprechende Beschwerde

in Aussicht gestellt. Damit sind sie ihrer vorprozessualen Obliegenheit nachgekommen, bei der Behörde wiederholt den Erlass einer Verfügung zu beantragen. Die Untätigkeit des in dieser Sache zuständigen BFM führt dazu, dass das – im Falle einer ordnungsgemässen Verfügung zuständige – Bundesverwaltungsgericht auch über die vorliegende Beschwerde zu entscheiden hat.

1.5. Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann grundsätzlich jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). Das mit einer solchen Beschwerde verfolgte rechtliche Interesse besteht darin, einen an eine gerichtliche Beschwerdeinstanz weiterziehbaren Entscheid zu erhalten. In diesem Sinne sind die Beschwerdeführenden zur vorliegenden Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG analog).

2.
Rechtsverweigerung liegt vor, wenn die Behörde es ausdrücklich ablehnt oder stillschweigend unterlässt, eine Entscheidung zu treffen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O. S. 242 Rz. 5.24). Von Rechtsverzögerung spricht man, wenn sich die zuständige Behörde zwar bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, allerdings keine *Beurteilung innert angemessener Frist* – so der Wortlaut gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) – vornimmt. Demzufolge liegt eine Rechtsverzögerung dann vor, wenn die Behörde mehr Zeit verstreichen lässt, als dies nach der Natur der Sache und den gebotenen Umständen gerechtfertigt ist; zu berücksichtigen sind dabei u. a. die Komplexität der Rechtsstreitigkeit und deren Bedeutung für die betroffene Person (Urteil des Bundesgerichts 1C_540/2011 vom 13. Februar 2012 E. 4.3 mit Hinweisen). Demgegenüber kommt es nicht darauf an, ob die Behörde die überlange Verfahrensdauer, beispielsweise wegen Überlastung oder Personalmangels, selbst verschuldet hat (FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 46*a* N 20; BGE 130 I 312 E. 5.2 S. 332).

3.
Das Gesuch der Beschwerdeführenden um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung liegt dem BFM seit dem 2. Mai 2008 zur Beurteilung vor. Unbestritten sind Art und Anzahl der von den Beschwerdeführenden seitdem deponierten Anfragen zum Verfahrensstand sowie entsprechende schriftliche Antworten der Vorinstanz, hierauf zurückkom-

men zu wollen. Die Beteiligten des vorinstanzlichen Verfahrens gehen auch übereinstimmend davon aus, dass sich die Vorinstanz lediglich ein einziges Mal, am 11. April 2011, inhaltlich zur Sache äusserte.

4.

4.1. Abgesehen vom zuletzt erwähnten Schreiben sind keine Bemühungen der Vorinstanz, zu einem abschliessenden Entscheid zu gelangen, ersichtlich. Zu welchem Zeitpunkt sie den DAP bzw. NDB um Abklärungen bat, ergibt sich weder aus den Akten noch aus ihrer Vernehmlassung. Einer Telefonnotiz vom 12. August 2011 ist zu entnehmen, dass Herr […] (DAP) "das Dossier im 2008 mal gehabt" habe. Belegt ist indessen, dass der DAP dem BFM mit handschriftlicher Mitteilung vom 20. August 2009 eine Stellungnahme in den darauffolgenden zwei bis drei Monaten in Aussicht stellte. Tatsächlich erfolgte die angekündigte Stellungnahme erst mehr als 15 Monate später am 6. Dezember 2010. Ihren als vertraulich bezeichneten Inhalt hat das BFM den Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 11. April 2011, rund vier Monate danach, in verknappter Form bekannt gegeben.

4.2. Die Vorinstanz hat in ihrer Vernehmlassung behauptet, sie habe sich vier Monate Zeit genommen, um den Beschwerdeführenden nach interner Meinungsbildung den Rückzug ihres Gesuchs nahezulegen. Diese Zeitspanne erscheint jedoch kaum gerechtfertigt, beschränkt sich das Schreiben vom 11. April 2011 doch abgesehen von der Rückzugsempfehlung darauf, den Gesetzestext von Art. 14 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG, SR 141.0) wiederzugeben und den Inhalt der nachrichtendienstlichen Abklärungen in zwei Sätzen zusammenzufassen. Andere bzw. eigenständige Überlegungen der Vorinstanz spielten dabei ganz offensichtlich kein Rolle.

4.3. Fehlendes Bemühen um ein zügiges Verfahren wird auch daraus ersichtlich, dass die Vorinstanz die beiden Gesuche der Beschwerdeführenden vom 28. Mai 2011 und 10. Juni 2011 um Offenlegung der Akten nicht behandelte. Das erste Gesuch hat die Vorinstanz ignoriert bzw. ein baldestmögliches Zurückkommen auf die Sache versichert; bezüglich des zweiten Gesuchs hat die Vorinstanz – zu Unrecht – behauptet, den Beschwerdeführenden *bloss eineinhalb Monate später*, am 18. August 2011, die Akteneinsichtnahme gewährt zu haben. Abgesehen davon, dass hierfür eine sechswöchige Zeitspanne zu lang erscheint, erfolgte die Offenlegung der Akten tatsächlich erst, nachdem das Bundesverwal-

tungsgericht die Vorinstanz hierzu mit Verfügung vom 11. Oktober 2011 aufgefordert hatte.

4.4. In Frage zu stellen ist auch die Behauptung der Vorinstanz, die Sache sei bis zum heutigen Zeitpunkt noch gar nicht behandlungs- bzw. entscheidungsreif. Diesbezüglich wird in der Vernehmlassung geäussert, die von den Beschwerdeführerenden mit Eingabe vom 10. Juni 2011 bestrittene LTTE-Mitgliedschaft und deren Festhalten am Einbürgerungsgesuch erforderten noch weitere Abklärungen, die in der Regel zeitintensiv und komplex seien. Dieser Ankündigung hat das BFM jedoch bisher offenbar keine Taten folgen lassen. Aus seinen Akten ergeben sich jedenfalls keine Hinweise, dass der NDB zur Ergänzung seines vertraulichen Berichts vom 6. Dezember 2010 um weitere Auskunftserteilung ersucht wurde. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Einholen diesbezüglicher Stellungnahmen zum ordentlichen Verfahrensgang im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung gehört. Art. 4 Abs. 2 Bst. d der Verordnung vom 4. Dezember 2009 (V-NDB, SR 121.1, in Kraft seit 1. Januar 2010) i.V.m. Ziff. 4.2.1 von deren Anhang I sieht nämlich vor, dass das BFM sämtliche Einbürgerungsgesuche dem NDB zur Stellungnahme nach Art. 14 Bst. d BüG zu unterbreiten hat (zur analogen Rechtslage vor Inkraftsetzung der V-NDB vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. c der per 1. Januar 2010 aufgehobenen Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [VWIS, AS 2001 1829] i.V.m. deren Anhang I, Ziff. 4 Bst. b erstes Lemma). Entsprechend ist der NDB auch verpflichtet, sachdienliche Hinweise bezüglich Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit im Sinne von Art. 14 Bst. d BüG zu liefern, die einer Einbürgerung entgegenstehen könnten. Wohl mag es im Zuge der Reorganisation der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes (z.B. Überführung des nachrichtendienstlichen Teils des Dienstes für Analyse und Prävention per 1. Januar 2009 zum VBS [AS 2008 6261] bzw. Schaffung des NDB) zu Verzögerungen gekommen sein. Gerade deshalb – und weil der vertrauliche Bericht des NDB vom 6. Dezember 2010 als Entscheidgrundlage offenbar nicht genügte – wäre das BFM gehalten gewesen, das Verfahren zügig voranzutreiben, weitere Abklärungen zu veranlassen, für deren Vornahme Fristen zu setzen und diese auch zu überwachen. Dies ist, soweit ersichtlich, nicht geschehen.

5.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung seit nahezu 48 Monaten

beim BFM befindet und dass der DAP bzw. NDB für sicherheitsrelevante Abklärungen hiervon nachweislich rund 15 Monate benötigte, eine Zeitspanne, in der das BFM tatsächlich keinen Sachentscheid treffen konnte. Nicht erkennbar ist, dass sich das BFM in der übrigen Zeit darum bemüht hätte, das Verfahren voran zu treiben bzw. eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Angesichts dessen ist der Verweis darauf, dass es sich vorliegend um eine Ausnahme vom Massengeschäft mit einer überdurchschnittlichen Verfahrensdauer handle, nicht massgeblich. Unbeachtlich wäre es auch, wenn die von der Vorinstanz behaupteten *organisatorischen Hindernisse* zur Verlängerung der Verfahrensdauer beigetragen hätten (vgl. BGE 130 I 312 E. 5. 2 S. 332 mit Hinweisen).

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass in Verfahren um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung nicht nur der jeweilige Gesuchsteller ein erhebliches Interesse an einem baldigen Entscheid hat. Die (im positiven Fall) auf drei Jahre befristete Einbürgerungsbewilligung bildet auch die Voraussetzung für die Einbürgerung auf Kantons- und Gemeindeebene, deren Behörden ebenfalls das aus Art. 29 Abs. 1 BV resultierende Beschleunigungsgebot zu beachten haben (BGE 135 I 265 E. 4.4 S. 277 mit Hinweisen). Diese sind, um die ihnen vorliegenden Gesuche vor einem möglichst aktuellen Hintergrund behandeln zu können, ebenfalls darauf angewiesen, dass die Bundesbehörde innert angemessener Frist einen Entscheid trifft.

6.

Das BFM hat, auch wenn es den Vorwurf der Rechtsverweigerung von sich weist, bisher keine Bereitschaft zu einem baldigen Entscheid oder zu einer zügigen Verfahrensführung erkennen lassen. Insofern ist festzustellen, dass das Verfahren bisher unangemessen verzögert worden ist. Die Beschwerde ist in diesem Sinne gutzuheissen.

7.

Der unterlegenen Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Sie hat den Beschwerdeführenden für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten eine auf Fr. 1'800.- festzusetzende Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführenden ein Parteientschädigung von Fr. 1'800.- (inkl. Auslagen und MWST) auszurichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführenden (Einschreiben)
– die Vorinstanz […]
– das Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Einbürgerungen, Feldstrasse 40, Postfach, 8090 Zürich

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Ruth Beutler	Barbara Giemsa-Haake

Versand: