



Abteilung III
C-2848/2012

Urteil vom 26. August 2013

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

1. **A.**_____,
2. **B.**_____,
3. **C.**_____,
alle vertreten durch lic. iur. Reto Caflisch,
Fankhauser Rechtsanwälte, Rennweg 10, 8022 Zürich,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Ordentliche Einbürgerung.

Sachverhalt:

A.

Der aus Sri Lanka stammende A._____ (geb. [...], nachfolgend: Beschwerdeführer 1) reiste am 16. Oktober 1989 in die Schweiz ein, wo er rund eine Woche später um Asyl ersuchte. Mit Verfügung vom 10. April 1995 lehnte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute: BFM) das Asylgesuch ab. Gleichzeitig wurde die vorläufige Aufnahme angeordnet. Am 27. Januar 1999 erhielt er vom Kanton Zürich eine Aufenthaltsbewilligung wegen Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles.

B.

Am 25. Februar 2005 stellte der Beschwerdeführer 1 für sich sowie die beiden Kinder B._____ (geb. [...], Beschwerdeführer 2) und C._____ (geb. [...], Beschwerdeführerin 3) ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung nach Art. 13 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG, SR 141.0). Nachdem der Erhebungsbericht vorlag, beschloss die Bürgerversammlung X._____ am 1. Dezember 2005, vorbehältlich der Erteilung des Kantonsbürgerrechts und der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, die Aufnahme der betreffenden Personen in das Gemeindebürgerrecht. Am 9. Februar 2006 sicherte das Gemeindeamt der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich dem Beschwerdeführer 1 und seinen Kindern, unter Vorbehalt der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, daraufhin das zürcherische Kantonsbürgerrecht zu und überwies das Dossier am 16. Februar 2006 mit entsprechendem Antrag an das BFM.

Das Bundesamt seinerseits leitete die Einbürgerungsakten in der Folge an den Dienst für Analyse und Prävention (DAP, heute: Nachrichtendienst des Bundes [NDB]) weiter.

C.

C.a

In einer ersten Stellungnahme vom 29. Februar 2008 hielt der DAP gegenüber der Vorinstanz fest, der Beschwerdeführer 1 sei direkt in die Aktivitäten der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) involviert. Als Direktor und Koordinator des Tamil Education Service Switzerland (TESS) sei er einer der führenden LTTE-Repräsentanten in der Schweiz, da es sich beim TESS um eine Unterorganisation des World Tamil Coordinating Committee (WTCC) bzw. der LTTE handle. In dieser Funktion sei er Hauptverantwortlicher im Bereich "Heimatliche Sprache und Kultur"

(HSK) für Tamilinnen und Tamilen in der Schweiz und könne massgeblich Einfluss auf die Kursinhalte und die Auswahl der Lehrpersonen nehmen. Vor diesem Hintergrund sei nicht auszuschliessen, dass unter den Schülerinnen und Schülern der Kampf gegen den sri-lankischen Staat, einschliesslich der Anwendung von Gewalt, propagiert werde. Der Beschwerdeführer 1 stelle daher eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz im Sinne von Art. 14 Bst. d BÜG dar. Dementsprechend empfahl der DAP die Ablehnung des Einbürgerungsgesuches.

Nach Einsichtnahme in die Akten wendete der neu mandatierte Parteivertreter am 18. September 2008 dagegen ein, sein Mandant sei seit 1996 nicht mehr bei der LTTE aktiv. Ebenso wenig sei der Verein TESS eine Unterorganisation des WTTC. Hinzu komme, dass der Beschwerdeführer 1 als Leiter des TESS gemäss Vereinsstatuten und Stellenbeschreibung keine inhaltliche, sondern lediglich eine administrative und organisatorische Verantwortung für besagte Sprach- und Kulturkurse trage. Insbesondere auch hinsichtlich pädagogischer Belange stehe ihm keine Entscheidungsbefugnis zu. Die Befürchtungen des DAP seien nicht haltbar. Es könne daher nicht gesagt werden, dass der Beschwerdeführer 1 eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz darstelle; noch viel weniger gelte dies für die beiden ins Einbürgerungsgesuch miteinbezogenen Kinder.

C.b Mit Schreiben vom 7. Oktober 2008 fragte die Vorinstanz den DAP an, ob er im Lichte der Ausführungen des Beschwerdeführers 1 am negativen Antrag festhalte. Der inzwischen zuständige NDB gab am 28. Juni 2010 bekannt, dass keine neuen staatsschutzrelevanten Erkenntnisse über die betroffene Person angefallen seien, hielt aber an seiner ablehnenden Haltung fest.

In einer weiteren (dritten) Stellungnahme vom 29. November 2010 ergänzte der NDB, dass die Schweiz trotz der Zerschlagung der LTTE nach wie vor logistischer und strategischer Schauplatz bekannter secessionistischer Strömungen sei und seit kurzem ein Büro der provisorischen Exilregierung beheimate. In diesem Umfeld könne der Schweiz mit ihrer grossen tamilischen Diaspora rasch eine wichtige Rolle zukommen. Obwohl dem Beschwerdeführer 1 bisher keine widerrechtlichen Handlungen hätten nachgewiesen werden können, sei er immer noch als engagierter Anhänger der erwähnten secessionistischen Bemühungen zu betrachten und den diesbezüglichen Sicherheitsbedenken sei, soweit möglich, Rechnung zu tragen.

C.c Nachdem der Parteivertreter mehrmals um Weiterbehandlung der Angelegenheit ersucht hatte, wurde ihm am 19. August 2011 nochmals Akteneinsicht gewährt und eine Äusserungsmöglichkeit eingeräumt. Hinsichtlich der seitherigen Abklärungen des NDB enthielten die Akten eine vom BFM am 17. August 2011 erstellte Stellvertreternotiz.

Am 19. September 2011 erklärte der Beschwerdeführer 1, inzwischen leide er an multipler Sklerose. Aus diesem Grunde könne er nur noch zu 50 % erwerbstätig sein. Aufgrund dessen beziehe er seit dem 1. August 2010 eine halbe Rente der Invalidenversicherung (IV). Mit Hilfe der Berufsberatung der IV-Stelle habe er beim TESS zwar eine 50%-ige Beschäftigung beibehalten können, als Sekretär/Koordinator aber nurmehr in untergeordneter Stellung und Verantwortlichkeit. Die vom NDB geäusserten Sicherheitsbedenken erschienen deshalb noch viel weniger gerechtfertigt.

C.d Am 28. Oktober 2011 unterbreitete die Vorinstanz diese Eingabe zusammen mit den neu eingereichten Unterlagen erneut dem NDB. Dieser verwies – auf Rückfrage hin – am 29. Dezember 2011 ohne nähere Erläuterungen auf seine dritte Stellungnahme vom 29. November 2010.

In seinen abschliessenden Bemerkungen vom 4. April 2012 monierte der Rechtsvertreter, die letzten Stellungnahmen des NDB basierten ganz offensichtlich nicht auf aktuellen Begebenheiten. Zugleich ersuchte er um Gutheissung des Einbürgerungsgesuches oder um Erlass eines anfechtbaren Entscheides.

D.

Mit Verfügung vom 26. April 2012 lehnte die Vorinstanz die Gesuche um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligungen ab. Zur Begründung stützte sie sich im Wesentlichen auf die Stellungnahmen des DAP vom 29. Februar 2008 bzw. des NDB vom 28. Juni 2010, 29. November 2010 sowie 29. Dezember 2011, welche die Frage der Bedrohung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz durch den Beschwerdeführer 1 bejahten. Die fraglichen Berichte seien für das Bundesamt, dem es an der notwendigen Fachkompetenz fehle, verbindlich. Die dagegen erhobenen Einwände vermöchten die diesbezüglichen Feststellungen nur teilweise zu entkräften, weshalb die Einbürgerung des Beschwerdeführers 1 zu verweigern sei. Folgerichtig lasse sich auch die Einbürgerung seiner minderjährigen Kinder nicht rechtfertigen. Würde ihnen das Schweizer Bürgerrecht verliehen, so entstünde dadurch bei einer

allenfalls notwendig werdenden Ausweisung des Vaters kraft seines vom Schweizer Bürgerrecht der Kinder abgeleiteten Aufenthaltsrechts ein Konflikt. Ebenso würden die diplomatischen Beziehungen zum sri-lankischen Staat durch die Einbürgerung der Kinder in kompromittierender Weise in Frage gestellt. Sie seien daher von der Verweigerung der Einbürgerung miterfasst.

E.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 24. Mai 2012 an das Bundesverwaltungsgericht beantragen die Beschwerdeführenden, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und es sei ihnen die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung zu erteilen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchen sie um Einsicht in die Akten des NDB. Dazu bringt der Parteivertreter vor, es treffe in keiner Weise zu, dass die Berichte des NDB für das BFM verbindlich seien. Abgesehen davon würden die Behauptungen der Fachbehörde bestritten. So bleibe im Dunkeln, worauf sich der NDB bei seiner Beurteilung stütze. Da dem Beschwerdeführer 1 nicht Einsicht in die vollständigen fallspezifischen Akten gewährt worden sei, liege vorweg eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Ansonsten würden keine konkreten Vorwürfe erhoben, vielmehr beruhten diese offensichtlich auf reinen Mutmassungen. Dass der Beschwerdeführer 1 als Direktor und Koordinator des TESS konkret und in massgeblicher Weise auf die Kursinhalte und die Auswahl der Lehrpersonen Einfluss nehme, werde weder behauptet noch sei dies bewiesen. Analoges gelte hinsichtlich der Möglichkeit, die Schülerinnen und Schüler zum gewalttätigen Kampf gegen den sri-lankischen Staat aufzuwiegeln. Sein bestrittenes Engagement im Umfeld der LTTE vermöge nicht per se eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz zu begründen. Vielmehr bedürfe es einer individuellen Beurteilung der persönlichen Aktivitäten. Der NDB hege Sicherheitsbedenken, welche nicht einmal halbwegs substanziell begründet seien. Auch aufgrund der Akten könne nicht nachvollzogen werden, auf welchen konkreten Umständen die diesbezüglichen Befürchtungen fussten. Der Stellvertreternotiz vom 17. August 2011 sei ferner zu entnehmen, dass dem NDB Nachweise für allfällige widerrechtliche Handlungen der einbürgerungswilligen Person fehlten. Hierdurch lasse sich erkennen, dass die Fachbehörde weiterhin über keine neuen, staatschutzrelevanten Fakten verfüge und die dem Betroffenen vorgehaltenen Beeinflussungsmöglichkeiten lediglich auf Vermutungen basierten. Hinzu kämen die auf Seiten des Beschwerdeführers 1 gesundheitlich und arbeitsmässig mittlerweile veränderten Verhältnisse. Ob man diese bei der Ablehnung des Einbürgerungsgesuches überhaupt in Erwägung gezogen

habe, werde nicht ersichtlich, wodurch das rechtliche Gehör ebenfalls verletzt worden sei. Die Einbürgerungsgesuche der Kinder schliesslich seien nicht individuell beurteilt worden. Die angegebenen Verweigerungsgründe lägen – soweit sie überhaupt gegeben wären – in der Person des Beschwerdeführers 1, was eine Ablehnung nicht zu rechtfertigen vermöge.

F.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gewährte die Vorinstanz am 17. Oktober 2012 nachträglich Einsicht in die Stellungnahmen des NDB vom 29. November 2010 und 29. Dezember 2011 (in anonymisierter Form), von deren Inhalt die Beschwerdeführenden bis dahin keine Kenntnis gehabt hatten. Im Übrigen sprach sie sich unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus.

G.

Replikweise hält der Rechtsvertreter am 11. Januar 2013 am eingereichten Rechtsmittel und dessen Begründung fest.

H.

Der weitere Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen Berücksichtigung finden.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des BFM betreffend die Erteilung oder Verweigerung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 51 BÜG i.V.m. Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Eine Ausnahme nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG liegt nicht vor (zur restriktiven Auslegung der Ausnahmeklausel der "inneren und äusseren Sicherheit des Landes" vgl. REGINA KIENER/MATHIAS KUHN, Rechtsschutz im Ausländerrecht, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2005/2006, Alberto Achermann et. al [Hrsg.], Bern 2006, S. 100 f. mit Hinweisen).

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021),

soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Ob das Urteil endgültig ist, wird von Lehre und Rechtsprechung kontrovers beurteilt (siehe Urteile des BVGer C-1121/2006 vom 21. August 2009 und C-1124/2006 vom 21. August 2009 je E. 1.3 mit Hinweisen).

1.3 Die Beschwerdeführenden sind als Verfügungsadressaten zur Anfechtung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (vgl. BVGE 2011/1 E. 2 sowie 2012/21 E. 5.1).

3.

3.1 Die Vorinstanz stützt sich praktisch ausschliesslich auf eine Einschätzung des DAP vom 29. Februar 2008 sowie drei Berichte des NDB vom 28. Juni 2010, 29. November 2010 und 29. Dezember 2011 (zur Überführung des nachrichtendienstlichen Teils des Dienstes für Analyse und Prävention per 1. Januar 2009 zum VBS bzw. der Schaffung des NDB siehe AS 2008 6261). In diese Aktenstücke wurde den Beschwerdeführenden – teils im vorinstanzlichen Verfahren, teils nachträglich auf Beschwerdeebene – Einsicht gewährt. Dies geschah in den ersten beiden Fällen vollumfänglich, beim dritten und vierten Bericht wurden die Kürzel und Namen der jeweiligen Sachbearbeitenden vom NDB bzw. des BFM abgedeckt. Damit wird den Anforderungen von Art. 27 und Art. 28 VwVG ohne Zweifel Genüge getan und es darf auf die fraglichen Aktenstücke abgestellt werden.

3.2 Der Parteivertreter hat in der Rechtsmitteleingabe vom 24. Mai 2012 zusätzlich Einsichtnahme in die Akten des NDB verlangt. Nachdem ihm in der Vernehmlassung versichert worden war, man habe ihm keine entscheiderelevanten Informationen vorenthalten, hielt er in Präzisierung des fraglichen Begehrens fest, dass einzig derjenige Sachverhalt massgeblich

sei, der sich aus den ihm zugestellten Akten des BFM ergebe. Vorliegend verhält es sich so, dass die Fachbehörde weder der Vorinstanz noch dem Bundesverwaltungsgericht ein Dossier mit vertraulichen Akten hat zukommen lassen. Der Stellungnahme des DAP vom 29. Februar 2008 wie auch dem Bericht des NDB vom 29. November 2010 sind allerdings vertrauliche Abklärungen und Beobachtungen zu Aktivitäten im Umfeld tamilischer Gruppierungen bzw. einzelner mit Namen aufgeführter Personen beigelegt. Aufgrund des Quellenschutzes können sie nicht offengelegt werden (zum Quellenschutz vgl. Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS, SR 120] und die Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes [V-NDB, SR 121.1]). Dies bedeutet, dass weder die Identität der fraglichen Quellen noch der Inhalt der diesbezüglichen Meldungen bekannt gegeben werden kann, mit entsprechenden Konsequenzen für die Handhabung des Akteneinsichtsrechts und die Verwertbarkeit dieser nicht offen gelegten Akten (vgl. hierzu Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 26 ff. VwVG). Da der wesentliche Inhalt besagter Abklärungen mit deren Quintessenz jedoch in hinreichendem Masse in die vier dem Rechtsvertreter zur Kenntnis gebrachten Resümees eingeflossen ist, rechtfertigt es sich, lediglich auf die unter E. 3.1 aufgelisteten Aktenstücke zurückzugreifen, welche – zusammen mit allgemein zugänglichen Informationen – mithin als alleinige Entscheidungsgrundlagen dienen.

4.

4.1 In formeller Hinsicht wird auf Beschwerdeebene weiter gerügt, die angefochtene Verfügung sei ungenügend begründet, weil aus ihr nicht hervorgehe, ob das BFM die auf Seiten des Beschwerdeführers 1 veränderten Verhältnisse damals überhaupt gewürdigt habe. Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind die Behörden verpflichtet, schriftliche Verfügungen zu begründen. Die Begründungspflicht ist Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV. Sie soll verhindern, dass die Behörden sich von unsachlichen Motiven leiten lassen und es der betroffenen Person ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Eine sachgerechte Anfechtung ist nur möglich, wenn sich sowohl die Partei wie auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihre Verfügung stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder

tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinanderzusetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 III 439 E. 3.3 S. 445 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch BVGE 2007/27 E. 5.5.2 mit Hinweisen, sowie LORENZ KNEUBÜHLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 4 ff. und insb. 9 ff. zu Art. 35 VwVG).

4.2 Eine Verletzung des Gehörsanspruchs führt grundsätzlich zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Im Falle der Verletzung der Begründungspflicht kann der Mangel auf Rechtsmittelebene jedoch geheilt werden, wenn die Vorinstanz die Entscheidungsgründe in einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden Weise darlegt und die Rechtsmittelinstanz der betroffenen Partei im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels die Möglichkeit einräumt, sich dazu zu äussern (vgl. LORENZ KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 19 ff. zu Art. 35 mit Hinweisen).

4.3 Die eigentliche Begründung der angefochtenen Verfügung ist in der Tat ziemlich knapp ausgefallen. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf einen Verweis auf die vier Stellungnahmen der Fachbehörde und deren Folgerungen sowie einer Zusatzerwägung zur Ablehnung der Einbürgerungsgesuche der beiden Kinder. Der Inhalt der fraglichen Berichte wird im Sachverhalt aber ausführlich wiedergegeben und die zur Anwendung kommenden Rechtsgrundlagen sind ebenfalls aufgeführt, weshalb trotz allem ohne weiteres nachvollziehbar wird, warum das BFM die Einbürgerungsvoraussetzungen in Bezug auf den Beschwerdeführer 1 als nicht erfüllt betrachtete. Auch dessen verschlechterter Gesundheitszustand und die veränderte berufliche Situation fanden (wenn auch nur in der Wiedergabe des Sachverhalts) Erwähnung. Dies erweist sich im dargelegten Kontext als ausreichend. Die Beschwerdeführenden waren denn auf der Grundlage dieser Begründung in der Lage, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Ausserdem hat sich das BFM in seiner Vernehmlassung im Nachhinein ganz konkret mit den oben beschriebenen Veränderungen auseinandergesetzt. Die erhobene Rüge der Gehörsverletzung erweist sich auch unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet.

5.

Alle Schweizerinnen und Schweizer gehören drei Gemeinwesen als Bürger an. Sie haben ein Gemeindebürgerrecht, ein Kantonsbürgerrecht und

das Schweizer Bürgerrecht. Diese drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (Art. 37 Abs. 1 BV). Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts ist daher notwendigerweise mit dem Erwerb eines Kantons- und eines Gemeindebürgerrechts verknüpft (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2005, Rz. 1308; Art. 12 Abs. 1 BüG).

5.1 Für die ordentliche Einbürgerung sind in erster Linie die Kantone zuständig. Der Bund erlässt nur Mindestvorschriften (Art. 38 Abs. 2 BV). Demnach erfolgt die ordentliche Einbürgerung in zwei Stufen. Der Bund prüft im Rahmen des Einbürgerungsbewilligungsverfahrens, ob die von ihm in Art. 14 und Art. 15 BüG aufgestellten Mindestanforderungen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts erfüllt sind. Kanton und Gemeinde nehmen auf Grund ihrer eigenen (zusätzlichen) Vorschriften die eigentliche Einbürgerung vor (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, a.a.O., Rz. 1327).

5.2 Die Einbürgerungsbewilligung wird vom Bundesamt für einen bestimmten Kanton erteilt. Sie ist auf drei Jahre befristet und kann verlängert werden. Die Bewilligung kann hinsichtlich des Einbezuges von Familienmitgliedern geändert werden. Das Bundesamt kann die Bewilligung vor der Einbürgerung widerrufen, wenn ihm Tatsachen bekannt werden, bei deren Bekanntsein sie nicht erteilt worden wäre (Art. 13 BüG).

5.3 Gemäss Art. 14 BüG gilt es vor der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung zu prüfen, ob die gesuchstellende Person zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob sie in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (Bst. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (Bst. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Bst. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Bst. d). Andernfalls hat die Einbürgerung zu unterbleiben. Ist die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit bloss vorübergehender Natur, so kann die Einbürgerungsbewilligung erteilt werden, sobald kein Sicherheitsrisiko mehr besteht (vgl. Botschaft zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 26. August 1987, in BBl 1987 III 305).

6.

6.1 Wie bereits erwähnt, stützt sich die Vorinstanz in ihrer ablehnenden Verfügung auf eine Lagebeurteilung des DAP und drei Einschätzungen des NDB. Das Einholen diesbezüglicher Stellungnahmen gehört im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen der eidgenössischen Einbürge-

rungsbewilligung zum ordentlichen Verfahrensgang. Art. 4 Abs. 2 Bst. d V-NDB (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 (siehe etwa Urteil des BVGer C-4340/2011 vom 19. April 2012 E. 4.4). Diese Mitwirkung ändert indessen nichts an der ausschliesslichen Verfügungskompetenz des BFM im Bereich der Erteilung bzw. Verweigerung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und führt auch nicht dazu, dass dem NDB in solchen Einbürgerungsverfahren Parteistellung nach Art. 6 VwVG zukommen würde (vgl. Urteil des BVGer C-1123/2006 vom 12. September 2008 E. 4.1 in analogiam).

6.2 In der Bundesverwaltungsrechtspflege gelten der Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 VwVG) und der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]). Frei ist die Beweiswürdigung darin, dass sie nicht an bestimmte starre Beweisregeln gebunden ist, welche der Behörde genau vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zu Stande kommt und welchen Beweiswert die einzelnen Beweismittel im Verhältnis zueinander haben. Freie Beweiswürdigung ist aber nicht mit freiem Ermessen zu verwechseln (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. Bern 1983, S. 278/279; zu den Beweismitteln: BGE 130 II 169 E. 2.3.2 ff. S. 172 ff.). Bezogen auf Art. 14 Bst. d BÜG gilt es zu untersuchen, ob der Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet. In Konstellationen wie der vorliegenden geht es hierbei in erster Linie um die Würdigung eines Gesamtbildes, welches die vorhandenen bzw. zur Verfügung gestellten Unterlagen vermitteln.

7.

7.1 Das BFM und die Fachbehörde begründen die gehegten Sicherheitsbedenken mit den Verbindungen des Beschwerdeführers 1 zur LTTE bzw. deren Nachfolgeorganisationen. In diesem Zusammenhang wird ihm vorgeworfen, sich exilpolitisch zu engagieren. Vor der Beurteilung seines persönlichen Einsatzes für tamilische Anliegen ist daher kurz darauf ein-

zugehen, welches generelle Gefahrenpotenzial für die innere und äusserre Sicherheit der Schweiz heute von solchen Gruppierungen ausgeht.

7.2 Anders als beispielsweise in der Europäischen Union (EU) wurde die LTTE hierzulande nie als terroristische Organisation eingestuft, sie figurierte aber auf der Beobachtungsliste des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (vgl. Art. 11 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 3 BWIS [in der damaligen Fassung] sowie Art. 17 der inzwischen aufgehobenen VWIS). Mit der Beendigung des Bürgerkrieges in Sri Lanka im Frühjahr 2009 und der damit einhergegangenen Kapitulation der Rebellen haben sich die politischen Rahmenbedingungen wesentlich verändert. Hinsichtlich der übrig gebliebenen Strukturen hält der Lagebericht 2012 des NDB mit Blick auf die allgemeine Situation in der Schweiz denn fest, in der tamilischen Diasporagemeinschaft seien seit Monaten keine grösseren Aktivitäten der LTTE bzw. ihrer Nachfolgeorganisationen zu verzeichnen gewesen. In Sri Lanka, wo die LTTE weitgehend zerschlagen worden sei, habe sich die Sicherheitslage stabilisiert. Das internationale Netzwerk bleibe aber zumindest in Teilen bestehen, dies gelte auch für die Schweiz. Laut NDB zeichnet sich bislang keine Klärung der Stellung der tamilischen Bevölkerung in ihrer Heimat ab. Sollte sich bei der tamilischen Minderheit der Eindruck einstellen, die wirtschaftliche und politische Situation werde sich auf absehbare Zeit nicht verbessern, könnte die Stimmung wieder in gewaltsame Proteste umschlagen und zur erneuten Unterstützung einer separatistischen, tendenziell terroristischen Bewegung führen. Die grosse tamilische Diaspora dürfte sich diesfalls wiederum mit der Bevölkerung und gegebenenfalls einer neuen separatistischen Gruppierung in Sri Lanka solidarisieren. Ähnlich tönt es, was den sog. ethno-nationalistisch motivierten Gewaltextremismus anbelangt, im Lagebericht 2013. Von den Nachfolgeorganisationen der LTTE geht demnach sowohl in Europa als auch in der Schweiz nurmehr wenig Aktivität aus. Gemäss den Erkenntnissen der Fachbehörde kristallisieren sich diesbezüglich bis heute keine klaren Nachfolgestrukturen heraus. Sodann würden sich, jedenfalls offiziell, alle bekannten Organisationen vom gewaltsamen Kampf distanzieren. Über einen Wiederaufbau einer gewalttätigen tamilischen Separatistenbewegung sei überdies nichts bekannt. Wohl existierten hierzulande nationale Ableger der LTTE weiter. In kleinerem Ausmass komme es in diesem Rahmen noch zu Propagandaveranstaltungen. Indessen gebe es keine Hinweise darauf, dass sich ehemalige ranghohe LTTE-Kader oder LTTE-Kämpfer in der Schweiz aufhielten, um von hier aus zu versuchen, Einfluss auf die tamilische Diasporagemeinschaft in oder ausserhalb der Schweiz auszuüben. Das Gefahrenpotenzial, das von diesen Gruppierungen

rungen und ihrer Anhängerschaft für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz ausgeht, erscheint deshalb heutzutage eher minim.

Bei dieser Sachlage vermag das (teilweise bestrittene) Engagement des Beschwerdeführers 1 in der tamilischen Emigration nicht per se eine Gefährdung im Sinne von Art. 14 Bst. d BÜG zu begründen. Ebenso wenig genügt es, dass er Leute aus dem Umfeld der LTTE oder ihrer Nachfolgeorganisationen kennt oder mit ihnen verkehrt. Vielmehr bedarf es einer individuellen Beurteilung seiner persönlichen Aktivitäten.

7.3 Die Fachbehörde wirft dem Beschwerdeführer 1 vor, direkt in die Aktivitäten der LTTE involviert zu sein. Hierzulande figuriere er unter den führenden Repräsentanten dieser Gruppierung und er sei nach wie vor als engagierter Anhänger entsprechender secessionistischer Bemühungen zu betrachten. Vordergründig einziger konkreter Anknüpfungspunkt für besagte Einschätzungen bildet seine Anstellung als Direktor und Koordinator beim TESS. Zu den seitherigen Veränderungen im Anstellungsverhältnis äusserte sich der NDB freilich nicht mehr.

Von einem Einbürgerungskandidaten darf verlangt werden, dass er sich zu den demokratischen Institutionen des Landes bekennt. Bewerber, deren Haltung Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung nicht zweifelsfrei ausschliesst, können von der Einbürgerung ausgeschlossen werden (vgl. Urteil des BVGer C-2946/2008 vom 21. Juni 2011 E. 6.2 mit Hinweis). Im dargelegten Kontext sind die seitens des DAP bzw. des NDB als problematisch erachteten Kontakte des Beschwerdeführers 1 bzw. dessen Stellung innerhalb dem TESS einer Würdigung zu unterziehen.

7.3.1 Im Bericht des DAP vom 29. Februar 2008 wird der TESS als eine Unterorganisation des WTCC bzw. der LTTE eingestuft, was der Beschwerdeführer 1 u.a. unter Vorlage der Vereinsstatuten, einer Informationsbroschüre und eines Flyers bestreitet (siehe Beilagen zur Stellungnahme vom 18. September 2008). Inwieweit die Annahme der Fachbehörde zutrifft, braucht nicht abschliessend beantwortet zu werden. In der im vorinstanzlichen Verfahren eingereichten Broschüre liest man jedenfalls, dass der TESS aus dem WTCC hervorgegangen sei. Es erscheint ohnehin naheliegend, dass Personen, die sich in der tamilischen Emigration engagiert haben, einst kaum um die LTTE bzw. ihre Nachfolgeorganisationen herumkamen. Auch ist bekannt, dass solche Gruppierungen ihr Gedankengut längst nicht nur in Form politischer Aktivitäten, sondern ebenfalls über anderweitige Kanäle wie beispielsweise Kulturvereine ver-

breiteten und dadurch versuchten, propagandistischen Einfluss auszuüben. Dem als Verein ausgestalteten TESS wird allerdings nicht vorgehalten, sich je in dieser Richtung exponiert zu haben. Gemäss den Vereinsstatuten hat sich der TESS zur Aufgabe gemacht, tamilische Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur anzubieten sowie alle Arten sportlicher Aktivitäten zu fördern (Ziff. 2.2 der Statuten). Laut Broschüre hat er mit Unterstützung des BFM zudem Integrationsprojekte durchgeführt. Politische oder wirtschaftliche Ziele und Zwecke werden demgegenüber keine verfolgt (Ziff. 2.4 der Statuten). Vielmehr strebt der Verein die Zusammenarbeit mit den kantonalen Erziehungsdirektionen und Schulen der jeweiligen Region an (Ziff. 2.3 der Statuten). Auch bemüht er sich aktiv darum, als Anbieter der beschriebenen tamilischen Kurse anerkannt zu werden. In den Kantonen Aargau und Schwyz sind diese sog. HSK-Kurse bereits anerkannt. In wie vielen Kantonen sie mittlerweile Anerkennung gefunden haben, ist nicht bekannt. Die Zusammenarbeit mit kantonalen und lokalen Schulbehörden bedingt aber zweifelsohne eine gewisse Unabhängigkeit bzw. Ausgewogenheit und zeugt davon, dass die vom Verein statuierten Werte wie Integration und Toleranz sich nicht in reinen Absichtserklärungen erschöpfen. Die heutigen Zielsetzungen des TESS, die kein extremistisches Gedankengut erkennen lassen, sind deshalb – nicht zuletzt im Lichte der Lageberichte des NDB der Jahre 2012 und 2013 – nicht geeignet, die der angefochtenen Verfügung zu Grunde liegende Risikoeinschätzung zu bestätigen.

7.3.2 Der Beschwerdeführer 1 wurde vom TESS ursprünglich als Schulleiter und Koordinator angestellt. Nach Auffassung der Fachbehörde ist er folglich in der Lage, in massgeblicher Art und Weise auf die Kursinhalte Einfluss zu nehmen und Lehrpersonen seiner Couleur auszuwählen. Damit sei nicht ausgeschlossen, dass Botschaften an die Unterrichteten gelangten, welche Anlass zu gewaltsamen Aktionen gegen den sri-lankischen Staat böten. Dass faktisch Einflussmöglichkeiten im beschriebenen Sinne bestehen, ist aufgrund der Stellenbeschreibung nicht von der Hand zu weisen. Daran ändert nichts, dass der Beschwerdeführer 1 weisungsgebunden handelt und nicht für den Unterrichtsstoff zuständig ist. Immerhin verfügt er trotz allem über vielfältige administrative bzw. organisatorische Kompetenzen (zum Ganzen siehe wiederum Vereinsstatuten). Vorliegend geht es aber darum, dass die gehegte Befürchtung der negativen Beeinflussung ausschliesslich theoretischer Natur ist. Dass der Beschwerdeführer 1 tatsächlich Einfluss genommen oder sonst versucht hat, in diesem Rahmen propagandistisch tätig zu werden, wird denn weder vom NDB noch vom BFM behauptet. Stattdessen setzen die Ein-

schätzungen der Fachbehörde, wie sich den vier mehrfach erwähnten Stellungnahmen bzw. Analysepapieren entnehmen lässt, den Fokus auf allgemeine Erkenntnisse über die in den inzwischen beendeten Bürgerkrieg in Sri Lanka involvierten Akteure. Auch der Einzelfall wird mit anderen Worten letztlich nur mit allgemeinen Ausführungen zur LTTE und deren Verbindungen zum TESS begründet. Insoweit sind keine staatschutzgefährdenden Aktivitäten ersichtlich.

Inzwischen hat der Beschwerdeführer 1 sein Pensum aus gesundheitlichen Gründen auf 50 % reduziert und er fungiert nurmehr als Sekretär und Koordinator (vgl. den im November 2010 von den Vertragsparteien unterzeichneten Arbeitsvertrag). Auch dass er seit dem 1. August 2010 eine halbe Rente der IV bezieht, ist aktenmässig erstellt (vgl. Vorbescheid der IV-Stelle Zürich vom 8. Februar 2011). Wie angetönt, ist der NDB darauf nicht näher eingegangen. Das BFM seinerseits argumentiert in der Vernehmlassung unverändert mit den beruflichen Tätigkeiten des Beschwerdeführers 1. Wohl möge sein, dass er keinen massgeblichen Einfluss auf die Kursinhalte und die Auswahl der Lehrpersonen gehabt habe, doch sei er in engem Kontakt zum Vorstand sowie weiteren Personen der LTTE gestanden und als Lehrperson habe er während des kulturellen Unterrichts Einflussmöglichkeiten gehabt, die ein nicht zu unterschätzendes Gefahrenpotenzial beinhalteten. Hierzu wäre vorweg anzumerken, dass der Beschwerdeführer 1 als Angestellter des TESS nie selber unterrichtet hat. Ansonsten fussen die Ablehnungsgründe wiederum auf allgemeinen Mutmassungen bzw. den theoretischen Beeinflussungsmöglichkeiten kraft seiner beruflichen Stellung. Konkreter, in einem demokratischen Rechtsstaat nicht legitimer Handlungen wird er nicht bezichtigt. Damit stellen die fraglichen Aspekte keine ausreichenden Gründe für die Annahme dar, dass vom Beschwerdeführer 1 eine relevante Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz ausgeht.

7.4 Die angefochtene Verfügung liesse sich nach dem Gesagten nur aufrecht erhalten, wenn sonstige konkrete Vorfälle oder vorwerfbare Aktionen mit minimalem Gefährdungspotenzial und Aktualitätsbezug aktenkundig wären. Solche Anhaltspunkte sind hier keine auszumachen oder zumindest nicht dokumentiert. So machte der Beschwerdeführer 1 während des Asylverfahrens nicht geltend, sich für die LTTE engagiert zu haben. Dies will er seinen eigenen Angaben zufolge erst nach der Einreise in die Schweiz eine Zeit lang getan haben, seine diesbezüglichen Aktivitäten angeblich aber bereits 1996 eingestellt haben. Dass die einbürgerungswillige Person eine der führenden Repräsentanten der LTTE in der

Schweiz und mit dieser Organisation eng verbunden sei, schliesst der DAP in seiner Stellungnahme vom 29. Februar 2008 wiederum einzig aus deren Funktion innerhalb des TESS. Hierzu genügt der Verweis auf die vorangehenden Erwägungen. Darüber hinaus erfährt man nicht, was dem Beschwerdeführer 1 genau vorgehalten wird, wie lange er in dieser Hinsicht eine problematische Gesinnung offenbart haben soll und auf welche Zeiträume sich die erhobenen Zweifel beziehen. Die Fachbehörde verharrt vielmehr in vagen Andeutungen. Gemäss den zur Verfügung stehenden Akten lagen im Jahre 2006 über die betreffende Person, ausser der erwähnten Anstellung beim TESS, jedoch keine Erkenntnisse bezüglich Aktivitäten zu Gunsten der LTTE vor. Kommt hinzu, dass selbst der NDB ausdrücklich festhält, dass dem Beschwerdeführer 1 bislang keine widerrechtlichen Handlungen vorgeworfen werden konnten (siehe Sachverhalt Bst. C.b vorstehend). Damit einher geht das Fehlen ihm anrechenbarer, gewaltbejahender Verhaltensweisen. Von daher spricht nichts gegen die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung.

7.5 Seither sind keine staatsschutzrelevanten Fakten hinzugekommen (siehe die Berichte des NDB vom 29. November 2010 und 29. Dezember 2011). Soweit die Fachbehörde, ebenfalls in der Stellungnahme vom 29. November 2010, auf die Existenz der in der Schweiz beheimateten provisorischen Exilregierung "Provisional Transnational Government of Talim Eelam" (PTGTE) verweist, werden dem Beschwerdeführer 1 keinerlei Verbindungen zu besagtem Büro angelastet, womit es erneut an einem Bezug zum Einzelfall fehlt. Analoges lässt sich mit Blick auf die internationalen Netzwerke vormaliger LTTE-Mitglieder sagen, von denen im Lagebericht 2012 die Rede ist. Die Annahme schliesslich, dass der Betroffene nach wie vor als engagierter Anhänger sezessionistischer Bemühungen zu betrachten sei, basiert auf reinen Mutmassungen und ist nur schon durch die jüngsten Lageberichte des NDB überholt. Die vom NDB und der Vorinstanz zum Ausdruck gebrachten Sicherheitsbedenken erweisen sich demnach als zu wenig konkretisiert, zu spekulativ und nicht mehr aktuell. Bei dieser Sachlage sind die relevanten Sicherheitsinteressen auch bei einer Einbürgerung der beiden Kinder nicht in ausreichendem Masse tangiert.

7.6 Alles in allem lässt die Beweislage für Schlussfolgerungen, wie sie in der angefochtenen Verfügung gezogen werden, keinen Raum. Es liegt somit nichts Konkretes vor, das den Beschwerdeführer 1 und seine beiden Kinder heute als Risiko für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz erkennen liesse.

8.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligungen zu Unrecht verweigert und somit Bundesrecht verletzt hat (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge gutzuheissen.

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind den Beschwerdeführenden keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), und es ist ihnen gestützt auf Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu Lasten der Vorinstanz eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

Dispositiv Seite 18

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der am 8. Juni 2012 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- wird zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführenden für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Fr. 2'000.- (inkl. MwSt.) zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben; Beilage: Formular "Zahladresse")
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Grimm

Versand: