

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1D 7/2023

Urteil vom 28. März 2024

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Müller,
Gerichtsschreiber Poffet.

Verfahrensbeteiligte

1. B.A._____,
2. C.A._____,
Beschwerdeführende
beide vertreten durch Herrn Marad Widmer,

gegen

Gemeinde Langnau am Albis,
Gemeinderat,
Neue Dorfstrasse 14, Postfach, 8135 Langnau am Albis,

Bezirksrat Horgen,
Seestrasse 124, 8810 Horgen.

Gegenstand
Einbürgerung,

Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer,
vom 21. August 2023 (VB.2023.00180).

Sachverhalt:

A.

B.A._____ und C.A._____, beide geboren 1964, russische Staatsangehörige, sind seit dem 1. Mai 2010 in Langnau am Albis wohnhaft. Am 26. Oktober 2020 stellten sie beim Gemeindeamt des Kantons Zürich ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung. Das Gemeindeamt übermittelte das Gesuch am 14. April 2021 an die Gemeinde Langnau am Albis zum Entscheid über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht. Der Gemeinderat der Gemeinde Langnau am Albis wies das Gesuch mit Beschluss vom 14. Dezember 2021 ab. Dagegen gelangten B.A._____ und C.A._____ mit Rekurs an den Bezirksrat Horgen und beantragten, das Gemeindebürgerrecht sei ihnen ohne Weiteres zu erteilen. Der Bezirksrat hiess den Rekurs am 2. März 2023 teilweise gut und wies die Sache zur erneuten Durchführung des Einbürgerungsgesprächs an die Gemeinde zurück.

B.A._____ und C.A._____ erhoben in der Folge Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und hielten an der angekehrten Erteilung des Gemeindebürgerrechts fest. Mit Beschluss vom 21. August 2023 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein.

B.

Mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde vom 25. September 2023 beantragen B.A. _____ und C.A. _____ dem Bundesgericht, der Beschluss sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, auf die Beschwerde vom 3. April 2023 einzutreten.

Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung. Der Bezirksrat beantragt die Abweisung der Beschwerde, während sich der Gemeinderat nicht vernehmen lässt. Die Beschwerdeführenden halten an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 148 IV 155 E. 1.1 mit Hinweisen).

1.1. Der Bezirksrat hat die Angelegenheit zur erneuten Durchführung eines Einbürgerungsgesprächs und anschliessend neuem Entscheid an den Gemeinderat zurückgewiesen. Die Vorinstanz ist auf die dagegen gerichtete Beschwerde nicht eingetreten. Rechtsprechungsgemäss handelt es sich bei Rückweisungsentscheiden, mit denen die Streitsache zur neuen Entscheidung an die untere Instanz zurückgewiesen wird, grundsätzlich um Zwischenentscheide (BGE 148 IV 155 E. 1.1; 145 III 42 E. 2.1). Rechtsmittelentscheide, mit denen ein kantonales letztinstanzliches Gericht über einen Zwischenentscheid einer unteren Instanz befindet, werden in der Regel ebenfalls als Zwischenentscheide qualifiziert (BGE 142 III 653 E. 1.1; 139 V 604 E. 2.1). Da es aufgrund des vorinstanzlichen Nichteintretens mit dem ergebnisoffenen Rückweisungsbeschluss des Bezirksrats sein Bewenden hat, ist das Einbürgerungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Es liegt somit ein Zwischenentscheid vor.

1.2. Bei Zwischenentscheiden folgt der Rechtsweg jenem in der Hauptsache (BGE 137 III 380 E. 1.1). Diese beschlägt die ordentliche Einbürgerung. Dagegen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen (Art. 83 lit. b BGG). Da es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid handelt und die Einheitsbeschwerde unzulässig ist, ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde das zutreffende Rechtsmittel (Art. 113 BGG; vgl. BGE 135 I 265 E. 1.1 und 1.2; Urteil 1D 8/2018 vom 3. April 2019 E. 1.2).

1.3. Zur Verfassungsbeschwerde ist insbesondere befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen und ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (Art. 115 BGG). Ein Entscheid in der Sache steht vorliegend noch aus. Die Beschwerdeführenden berufen sich indes in vertretbarer Weise auf eine Verletzung ihres Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist und machen sinngemäss eine formelle Rechtsverweigerung geltend (Art. 29 Abs. 1 BV; BGE 135 I 265 E. 1.3). Ohnehin ist die Rüge der Verletzung von Parteirechten, deren Missachtung auf eine formelle Rechtsverweigerung hinausläuft - hier das vorinstanzliche Nichteintreten -, ungeachtet der Legitimation in der Sache zulässig (auf BGE 114 Ia 307 zurückgehende "Star-Praxis"; vgl. BGE 149 I 72 E. 3.1; 133 I 185 E. 6.2). Ob die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf die Beschwerde gegen den bei ihr angefochtenen Zwischenentscheid eingetreten ist, lässt sich ohne Weiteres losgelöst von der Sache beurteilen (vgl. BGE 137 II 305 E. 2).

1.4. Für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde gelangen gemäss Art. 117 BGG namentlich die Art. 90 ff. BGG zur Anwendung. Gegen selbständig eröffnete Zwischenentscheide, die weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen (Art. 92 BGG), ist die Beschwerde demnach nur zulässig, wenn der angefochtene Entscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG).

Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde unter Hinweis auf Art. 93 Abs. 1 BGG in Verbindung mit § 41 Abs. 3 und § 19a Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) nicht eingetreten. Nach § 19a Abs. 2 VRG, der sinngemäss für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren gilt (§ 41 Abs. 3 VRG), richtet sich die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden in der Zürcher Verwaltungsrechtspflege "sinngemäss" nach dem Bundesgerichtsgesetz (vgl. zur Tragweite der sinngemässen Anwendbarkeit MARTIN BERTSCHI, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des

Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 8 ff. und 45 zu § 19a VRG).

In konstanter Rechtsprechung, die auf die Praxis zur staatsrechtlichen Beschwerde zurückgeht, verzichtet das Bundesgericht bei geltend gemachter Rechtsverweigerung oder -verzögerung auf das Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils (vgl. BGE 143 III 416 E. 1.4; 143 I 344 E. 1.2; 138 IV 258 E. 1.1; 138 III 190 E. 6; 134 IV 43 E. 2.2; je mit Hinweisen). Bei genauerer Betrachtung handelt es sich nicht um einen Ausnahmetatbestand, sondern liegt der irreversible Nachteil diesfalls in der Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV, die selbst mit einem für die beschwerdeführende Person günstigen Endentscheid nicht behoben würde (vgl. Urteil 4A 400/2022 vom 22. November 2022 E. 1.3.1 mit Hinweisen; BERTSCHI, a.a.O., N. 48 zu § 19a VRG S. 524). Drohte den Beschwerdeführenden in der Konstellation, wie sie die Vorinstanz antraf, eine Verletzung des Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist, wäre der Forumsverschluss zu Unrecht erfolgt. Das unrechtmässige Verweigern eines Sachentscheids würde eine formelle Rechtsverweigerung darstellen, die sie zur Beschwerde an das Bundesgericht gegen den angefochtenen Nichteintretensentscheid berechtigt (vgl. vorne E. 1.3 und BGE 143 I 344 E. 1.2; zur formellen Rechtsverweigerung statt vieler BGE 149 II 209 E. 4.2).

1.5. Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist somit einzutreten, wobei einzig zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Beschwerde zu Unrecht als unzulässig beurteilte (vgl. BGE 144 II 184 E. 1.1; BGE 143 I 344 E. 1.2).

2.

Die Beschwerdeführenden bringen im Wesentlichen vor, die Vorinstanz verneine zu Unrecht das Vorliegen einer ungerechtfertigten Verfahrensverzögerung bzw. Rechtsverweigerung. Damit verletze der angefochtene Nichteintretensbeschluss Art. 29 Abs. 1 BV.

2.1. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist und das Rechtsverzögerungsverbot (Art. 29 Abs. 1 BV) verpflichtet die Gemeinden, die bei ihnen hängigen Einbürgerungsverfahren ohne unnötige Verzögerungen zum Abschluss zu bringen (BGE 135 I 265 E. 4.4). Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer lässt sich nicht absolut bestimmen. Sie ist nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen einer Angelegenheit zu beurteilen (BGE 144 II 486 E. 3.2 mit Hinweisen; vgl. für das Einbürgerungsverfahren zudem Urteil 1D 8/2018 vom 3. April 2019 E. 5).

2.2. Die Beschwerdeführenden machen geltend, bei der Beurteilung, ob das Einbürgerungsverfahren unangemessen lange dauere, sei zu berücksichtigen, dass die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) auf ein Jahr befristet sei. Das Einbürgerungsverfahren dauere vorliegend alleine auf Gemeindeebene bereits zweieinhalb Jahre. Die Angelegenheit sei nicht komplex. Die Gemeinde habe das Verfahren durch die späte Gewährung des Akteneinsichtsrechts und das rechtswidrige Beharren auf einem zweiten Einbürgerungsgespräch verzögert. Dem Bezirksrat sei ebenfalls eine Verfahrensverzögerung anzulasten, indem er nach Spruchreife des Verfahrens nicht innert 60 Tagen gemäss § 27c Abs. 1 VRG entschieden habe. Demgegenüber könne den Beschwerdeführenden, die ihrer Mitwirkungspflicht stets nachgekommen seien, kein Vorwurf gemacht werden. Angesichts der Bedeutung der Einbürgerungssache und ihrer besonderen Dringlichkeit erscheine eine Verfahrensdauer von zweieinhalb Jahren nicht mehr angemessen.

2.3. Das Gesuch um ordentliche Einbürgerung der Beschwerdeführenden ging gemäss den Akten am 14. Dezember 2020 beim kantonalen Gemeindeamt ein. Dieses prüfte die vom Kanton zu beurteilenden Einbürgerungsvoraussetzungen und überwies das Dossier am 14. April 2021 der Gemeinde. Letztere lud die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 29. April 2021 zu einem Einbürgerungsgespräch ein, das am 26. Mai 2021 stattfand. Mit Schreiben vom 3. Juni 2021 wurden die Beschwerdeführenden darüber informiert, dass ihr Wissensstand über die Gemeinde Langnau am Albis und die politischen Gegebenheiten in der Schweiz nicht überzeugt habe. Sie würden voraussichtlich im September 2021 nochmals zum Einbürgerungsgespräch eingeladen. Es folgte telefonische und briefliche Korrespondenz zwischen dem Vertreter der Beschwerdeführenden und der zuständigen Gemeindemitarbeiterin. Mit Schreiben vom 7. September 2021 liess der Gemeinderat dem Rechtsvertreter die Verfahrensakten zukommen und beharrte auf einem nochmaligen Einbürgerungsgespräch. Die Beschwerdeführenden ihrerseits weigerten sich, an einem solchen teilzunehmen. Am 1. November 2021

forderten sie einen anfechtbaren Entscheid. Dieser erging am 14. Dezember 2021.

Das Verfahren vor dem Bezirksrat dauerte vom 24. Januar 2022 (Rekurseingabe) bis zum 2. März 2023 (Beschluss), wobei der Schriftenwechsel im September 2022 abgeschlossen werden konnte. Am 21. Dezember 2022 erkundigten sich die Beschwerdeführenden nach dem Verfahrensstand.

2.4. Der Vorwurf der Beschwerdeführenden, das Einbürgerungsverfahren sei insgesamt oder betreffend einzelne Verfahrensabschnitte unangemessen verzögert worden, verfängt nicht. Eine längere Phase der Untätigkeit ist einzig für das Rekursverfahren auszumachen, als nach Abschluss des Schriftenwechsels rund ein halbes Jahr bis zum Entscheid verging. Auch dieser Zeitabschnitt ist noch als angemessen zu beurteilen. Dass es sich bei § 27c Abs. 1 VRG um mehr als eine blosse Ordnungsfrist handelt, machen die Beschwerdeführenden zu Recht nicht geltend (vgl. ALAIN GRIFFEL, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 19 zu § 27c VRG).

Die gesamte Dauer von rund zwei Jahren bis zum Rückweisungsbeschluss des Bezirksamts erweist sich ebenfalls als angemessen, zumal sich in diesem Zeitraum insgesamt drei Instanzen (Gemeindeamt, Gemeinde und Bezirksrat) mit dem Einbürgerungsgesuch auseinandergesetzt haben. Es liegt in der Natur der Sache, dass Rechtsmittel das Verfahren verlängern. Eine Rechtsverzögerung ist jedoch nur dargetan, wenn die Behörden ohne ersichtlichen Grund während längerer Perioden untätig geblieben sind oder die Gesamtverfahrensdauer unangemessen lange erscheint (vgl. Urteil 2C 664/2021 vom 20. Januar 2022 E. 4.2.1). Beides trifft vorliegend nicht zu. Der Gemeinderat benötigte für seinen negativen Sachentscheid denn auch deutlich weniger als die Einjahresfrist, die den Beschwerdeführenden gestützt auf Art. 14 Abs. 1 BÜG vorschwebt. Dass ihnen die Einbürgerungsbewilligung bereits erteilt worden ist und nun deren Verfall droht, behaupten sie nicht und scheint mit Blick auf die Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens im Kanton Zürich denn auch nicht wahrscheinlich (vgl. § 21 Abs. 3 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung vom 23. August 2017 [KBüV; LS 141.11]).

2.5. Die Beschwerdeführenden machen zudem am Rande geltend, aufgrund des bezirksrätlichen Beschlusses seien sie in ihrer Niederlassungsfreiheit eingeschränkt. Der Kanton und die Gemeinde, in denen ein Einbürgerungsgesuch gestellt worden sei, blieben bei einem Wegzug in eine andere Gemeinde oder einen anderen Kanton gestützt auf Art. 18 Abs. 2 BÜG nämlich nur dann zuständig, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss Art. 11 und 12 BÜG geprüft worden seien. Würden sich die Beschwerdeführenden vor dem erneut zu fällenden Entscheid in einer anderen Zürcher Gemeinde niederlassen, hätten sie "das Abschreiben des Einbürgerungsgesuchs" zu befürchten. In dieser Hinsicht liege sogar ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG vor.

Der angebliche Nachteil, den die Beschwerdeführenden zu erleiden behaupten, würde - wenn überhaupt - nicht aus dem angefochtenen Beschluss resultieren, sondern ist dem Einbürgerungsverfahren inhärent, das auf Gesuch der Beschwerdeführenden eingeleitet wurde. Immerhin sind derartige, sich aus dem Verfahren selbst ergebende Nachteile bei der Prüfung der Angemessenheit der Verfahrensdauer mitzubetrachten (vgl. BGE 135 I 265 E. 4.4, wonach sich die Angemessenheit der Verfahrensdauer nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen, insbesondere der Bedeutung für die Beteiligten, beurteilt). Auch im Hinblick auf den Umstand, dass die Beschwerdeführenden bei einem Wegzug vor abschliessender Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen nicht von der Fixationswirkung des Art. 18 Abs. 2 BÜG profitieren, erweist sich die Verfahrensdauer vorliegend noch als angemessen, zumal weder dargetan noch ersichtlich ist, dass die Beschwerdeführenden dringend aus der Gemeinde wegziehen wollten oder gar müssten.

2.6. Damit gelingt es den Beschwerdeführenden nicht, aufzuzeigen, inwiefern ihnen durch den Rückweisungsbeschluss des Bezirksamts eine Verletzung ihres Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist droht. Auch anderweitig ist kein nicht wieder gutzumachender Nachteil auszumachen, der die materielle Behandlung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerechtfertigt hätte. Die potenziell jeder Rückweisung anhaftende Verlängerung und Verteuerung des Verfahrens genügt für die Annahme eines solchen Nachteils praxisgemäss nicht (BGE 149 II 170 E. 1.3; 144 III 475 E. 1.2; je mit Hinweisen), da die selbständige Anfechtung eines Zwischenentscheids das Verfahren ihrerseits regelmässig verlängert und verteuert (vgl. BGE 133 V 477 E. 5.2.1). Eine erneute Durchführung des Einbürgerungsgesprächs stellt schliesslich kein zeit- und kostenaufwändiges Beweisverfahren dar (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG i.V.m. §§ 41 Abs. 3 und 19a Abs. 2 VRG), was die Beschwerdeführenden im Übrigen auch gar nicht behaupten.

Die Vorinstanz ist folglich auf die gegen den Rückweisungsbeschluss erhobene Beschwerde zu Recht nicht eingetreten.

3.

Demzufolge ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ergebnis werden die Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden den Beschwerdeführenden auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, der Gemeinde Langnau am Albis, dem Bezirksrat Horgen und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. März 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Poffet