

100.2016.44U  
MUT/BER/SRE

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 19. August 2016**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Keller und Müller  
Gerichtsschreiberin Bernasconi Zenger

**A.** \_\_\_\_\_

Beschwerdeführer

gegen

**Kanton Bern**

handelnd durch die Polizei- und Militärdirektion, Kramgasse 20, 3011 Bern

Beschwerdegegner

und

**Einwohnergemeinde Bern**

Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei, Predigergasse 5, Postfach, 3000 Bern 7

betreffend Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 12. Januar 2016; 207214)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_, Staatsangehöriger der Republik Irak, geboren am ... 1975, lebt seit dem 23. Juni 1999 in der Schweiz und war bis am 11. Dezember 2006 als Asylbewerber gemeldet. Er wohnte zuerst in ... und ist am 20. November 2003 nach Bern gezogen. Seit dem 1. März 2007 arbeitet er als Hilfskoch bei der B.\_\_\_\_\_ AG in .... Am 23. November 2011 stellte er bei der Einwohnergemeinde (EG) Bern ein Einbürgerungsgesuch. Unter Vorbehalt der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und des Kantonsbürgerrechts sicherte der Gemeinderat von Bern A.\_\_\_\_\_ am 11. Februar 2015 das Gemeindebürgerrecht zu. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) erteilte ihm am 23. Juli 2015 die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung.

Mit Strafbefehl vom 20. August 2015 wurde A.\_\_\_\_\_ wegen Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz durch Fahren in fahruntüchtigem Zustand (Fahren in angetrunkenem Zustand; qualifizierte Blutalkoholkonzentration von mind. 1,06 Gewichtspromillen) schuldig erklärt und zu einer bedingten Geldstrafe von 15 Tagessätzen mit einer Probezeit von zwei Jahren und einer Busse verurteilt. Der Strafbefehl blieb unangefochten.

Am 15. Oktober 2015 teilte der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst (ZBD) des Amts für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP) A.\_\_\_\_\_ mit, dass er die Einbürgerungsvoraussetzungen aufgrund der rechtskräftigen Verurteilung nicht erfülle und eine Sistierung seines Gesuchs wegen der maximalen Sistierungsdauer von zwei Jahren nicht möglich sei und empfahl ihm, sein Gesuch um Einbürgerung zurückzuziehen. Mit Eingabe vom 10. November 2015 hielt A.\_\_\_\_\_ daran fest. Nach einem weiteren Schriftenwechsel zwischen dem ZBD und A.\_\_\_\_\_ wies die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) mit Verfügung vom 12. Januar 2016 das Gesuch von A.\_\_\_\_\_ um Einbürgerung ab und stellte fest, dass damit die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts der EG Bern und die zugesicherte Bundesbewilligung erlöschen.

**B.**

Gegen diese Verfügung hat A. \_\_\_\_\_ am 9. Februar 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Rechtsbegehren, die Verfügung der POM vom 12. Januar 2016 sei aufzuheben und es sei ihm das Schweizer Bürgerrecht zu erteilen.

Mit Vernehmlassung vom 11. März 2016 beantragt die POM die Abweisung der Beschwerde. Die EG Bern hat keine Stellungnahme eingereicht.

**Erwägungen:**

**1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG; BSG 121.1]). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.2** Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

## **2.**

**2.1** Der Beschwerdeführer macht vorab geltend, er habe seine Situation und die Gründe, weshalb er sein Einbürgerungsgesuch nicht zurückziehen wolle, dem ZBD in zwei Briefen vom 8. Dezember 2015 und 10. November 2015 geschildert. Der ZBD habe seine Schreiben zwar zur Kenntnis genommen, jedoch nicht berücksichtigt. Dass sein Anliegen nicht gründlich untersucht worden sei, zeige die Tatsache, dass er vom ZBD zwei Briefe in einem Abstand von mehr als einem Monat bekommen habe, welche beide mit dem 15. Oktober 2015 datiert seien. Damit rügt der Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

**2.2** Das rechtliche Gehör (Art. 21 ff. VRPG; Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]) dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache äussern zu können. Das Anhörungsrecht verpflichtet die Behörde nicht nur, die Äusserungen der Parteien entgegenzunehmen, sondern auch dazu, diese Äusserungen zu würdigen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 21 N. 15 und Art. 52 N. 5). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst sodann die Begründungspflicht der Behörde. Diese verlangt, dass in einem Entscheid wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Entscheid gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann. Das bedeutet indessen nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. zum Ganzen BGE 137 II 266 E. 3.2, 136 I 229 E. 5.2).

**2.3** Der Beschwerdeführer hat vor dem Erlass der Verfügung der POM die Möglichkeit erhalten, sich zur vorgesehenen Abweisung seines Einbürgerungsgesuchs zu äussern (vgl. Schreiben des ZBD vom 15.10.2015 [in Vorakten, act. 4A, pag. 47 f.]). Mit Eingabe vom 10. November 2015 (in

Vorakten, act. 4A, pag. 50) hat er dies getan und insbesondere darauf aufmerksam gemacht, dass das begangene Verkehrsdelikt sein erster Verstoss gegen die schweizerische Rechtsordnung sei und er daraus viel gelernt habe. Der ZBD antwortete ihm mit Schreiben vom 15. Oktober 2015 (richtig: 19. November 2015; in Vorakten, act. 4A, pag. 52). Dass der Brief falsch datiert war, schadet in diesem Zusammenhang nicht und ist insoweit unerheblich. Auf die weitere Eingabe des Beschwerdeführers vom 8. Dezember 2015 hin (in Vorakten, act. 4A, pag. 56) erging am 12. Januar 2016 die Verfügung der POM. Diese hat erwogen, der Beschwerdeführer erfülle die Einbürgerungsvoraussetzung des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung aufgrund seiner Verurteilung vom 20. August 2015 zu einer bedingten Geldstrafe (vgl. vorne Bst. A) zurzeit nicht. Sie stützt sich dabei auf die kantonale Wegleitung zum Einbürgerungsverfahren, gemäss welcher bei Verurteilungen mit bedingten Freiheits- oder Geldstrafen für die Behandlung des Einbürgerungsgesuchs der Ablauf der Probezeit sowie eine zusätzliche Frist von sechs Monaten abzuwarten sind. Auch wenn die POM sich in ihrer Verfügung nicht ausdrücklich mit den Argumenten des Beschwerdeführers auseinandergesetzt hat, geht doch aus dieser klar hervor, dass eine Einbürgerung aufgrund der erfolgten Verurteilung und der noch laufenden Probezeit nicht möglich ist; daraus ergibt sich ohne weiteres, dass aus Sicht der POM die einmalige Verurteilung für die Verweigerung der Einbürgerung ausreicht. Die Vorinstanz hat das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers demnach nicht verletzt. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

### **3.**

In der Sache strittig ist die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts.

**3.1** Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 BV). Ausländerinnen und Ausländer erwerben das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde unter Vorbehalt der Einbürgerungsbewilligung des Bundes in einem kantonrechtlich geregelten Verfahren (vgl. Art. 12 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 29. September

1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0]). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit. Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, welches der Gemeinderat unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert (Art. 7 Abs. 2 KV; Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 12 KBÜG; Art. 14 Abs. 1 der Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren [EbüV; BSG 121.111]; zum Ganzen BVR 2012 S. 193 E. 2.1 mit Hinweisen; VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 2.1).

**3.2** Die Voraussetzungen an die Eignung einer Person zur Einbürgerung sind als Mindestvorschriften (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV) in Art. 14 BÜG umschrieben. Nach Art. 14 BÜG ist vor der Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er 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). Die Kantone sind in der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit frei, als sie hinsichtlich der Wohnsitzerfordernisse oder der Eignung Konkretisierungen vornehmen können (BGE 140 I 99 E. 2.1, 139 I 169 E. 6.3, 138 I 305 E. 1.4.3, 242 E. 5.3). Dabei haben sie die verfassungsrechtlichen Schranken sowie Ziel und Zweck der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung zu beachten (Art. 46 und 49 BV; BGE 137 I 235 E. 2.4; BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit weiteren Hinweisen; VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 2.2).

**3.3** Nach Art. 7 Abs. 1 KV werden Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts im Rahmen des Bundesrechts und unter Vorbehalt verschiedener Grundsätze durch die Gesetzgebung geregelt. Für die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung knüpft das kantonale Recht an die bundesrechtlichen Anforderungen an: Nach Art. 8 Abs. 1 KBÜG können Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllen, um die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ersuchen, wenn sie die zeitlichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. Art. 13 Abs. 1 EbüV wiederholt die vier Eignungskriterien nach Art. 14 BÜG und hält fest, dass die Gemeinden

«insbesondere» zu prüfen haben, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht nicht (Art. 7 Abs. 4 KV und Art. 16 Abs. 1 KBüG). Sind die massgebenden Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt, entscheidet die zuständige kommunale oder kantonale Behörde nach Ermessen, ob die gesuchstellende Person eingebürgert werden kann (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 2.2 mit Hinweis; VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 2.3.2).

#### **4.**

**4.1** Die POM spricht dem Beschwerdeführer die Eignung zur Einbürgerung ab, weil er die schweizerische Rechtsordnung nicht beachte. Sie vertritt in der angefochtenen Verfügung mit Hinweis auf die kantonale Wegleitung zum Einbürgerungsverfahren die Auffassung, der Beschwerdeführer könne aufgrund seiner Verurteilung vom 20. August 2015 nicht eingebürgert werden. Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, der Eintrag im Strafregister dürfe nicht zur Verweigerung der Einbürgerung führen. Es müsse berücksichtigt werden, dass er nur ein einziges Mal gegen das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) verstossen habe. Die Nichteinbürgerung verstosse zudem gegen Art. 8 Abs. 2 BV, wonach niemand diskriminiert werden dürfe. Im Weiteren sehe Art. 7 Abs. 3 Bst. a KV vor, dass nicht eingebürgert werde, wer wegen eines Verbrechens oder für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden sei, was bei ihm nicht zutreffe.

**4.2** Aufgrund der Akten ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

Der Beschwerdeführer wurde am 20. August 2015 wegen Widerhandlung gegen das SVG durch Fahren in fahruntüchtigem Zustand (Fahren in ange-trunkenem Zustand; qualifizierte Blutalkoholkonzentration von mind. 1,06 Gewichtspromillen) schuldig erklärt (vgl. vorne Bst. A). Er wurde zu einer bedingten Geldstrafe von 15 Tagessätzen zu je Fr. 80.--, ausmachend Fr. 1'200.--, mit einer Probezeit von zwei Jahren sowie einer Verbindungs-busse von Fr. 800.-- verurteilt. Der Strafbefehl blieb unangefochten.

Das Führen eines Motorfahrzeugs in angetrunkenem Zustand mit qualifizierter Atemalkohol- oder Blutalkoholkonzentration wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (Art. 91 Abs. 2 Bst. a SVG). Bei einer solchen Strafdrohung liegt gemäss Art. 10 Abs. 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) ein Vergehen vor.

## 5.

**5.1** Mit der Frage, ob dem Beschwerdeführer zurzeit die Einbürgerung verweigert werden darf, weil er nach Massgabe von Art. 14 Bst. c BÜG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBÜG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. c EbÜV die schweizerische Rechtsordnung nicht beachtet, liegt die Auslegung und Anwendung eines unbestimmten Gesetzesbegriffs im Streit. Das zuständige Einbürgerungsorgan verfügt somit über einen gewissen Spielraum bei der Beurteilung der einzelnen Voraussetzungen; das Bundesgericht spricht von einem «weiten Ermessensbereich», welchen die Rechtsmittelbehörden zu beachten haben (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3.1, S. 192 E. 3.2.1 und 3.2.2 mit Hinweisen; VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.1; BGE 137 I 235 E. 2.4). Die Einbürgerungspraxis darf mangels näherer gesetzlicher Kriterien streng oder entgegenkommend sein und mit sachlicher Begründung im Zeitablauf auch verschärft oder gemildert werden (BVR 2012 S. 193 E. 4.2; VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.1; Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, in ZBI 2009 S. 293 ff., 308; vgl. auch BGE 138 I 305 E. 1.4.5). Den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden verbleibt im Rahmen pflichtgemässer Ermessensausübung grundsätzlich auch Raum für ein gewisses Entschliessungsermessen, da auf die Einbürgerung kein Rechtsanspruch besteht (vgl. Art. 7 Abs. 4 KV bzw. Art. 16 Abs. 1 KBÜG; BVR 2012 S. 529 E. 3.3.3 und 6.3 a.E.; VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.1). Das Ermessen enthebt die Rechtsmittelinstanzen indes nicht von einer umfassenden Rechts- und Sachverhaltsprüfung. Sie haben im Rahmen ihrer Rechtskontrolle frei zu überprüfen, ob sich die Einbürgerungsbehörde bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob der auf ihrer wertenden Konkretisierung beruhende Entscheid namentlich unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots, der Verhältnismässigkeit und gemäss dem Sinn

und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung als vertretbar erscheint (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3, S. 193 E. 3.2; VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.1; BGE 137 I 235 E. 2.4, 129 I 232 E. 3.3).

**5.2** Der Beschwerdeführer beruft sich auf Art. 7 Abs. 3 KV. Er macht geltend, es liege kein Einbürgerungshindernis im Sinn dieser Bestimmung vor und schliesst daraus sinngemäss, er könne eingebürgert werden. Damit übersieht er, dass er aus Art. 7 Abs. 3 Bst. a KV nichts zu seinen Gunsten ableiten kann: Mit der Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» wollten die Initianten eine Verschärfung der kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen erreichen und damit das Erlangen des kommunalen und kantonalen Bürgerrechts insgesamt erschweren (Vortrag des Regierungsrats zum Grossratsbeschluss betreffend die Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern», Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 14, S. 4; vgl. auch die Voten in der parlamentarischen Debatte, Tagblatt des Grossen Rates 2013, S. 562, 564, 566). Art. 7 Abs. 3 Bst. a KV sieht vor, dass nicht eingebürgert wird, wer wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist oder wer für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist. Nach Auffassung der Initianten soll in diesen beiden Fällen ein «unbefristetes Einbürgerungsverbot» gelten (vgl. Botschaft zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. November 2013 «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!», S. 9, einsehbar unter <[www.be.ch/abstimmungen](http://www.be.ch/abstimmungen)>, Rubriken «Ergebnisse im Überblick/ Ergebnisse 2013»). Wie es sich damit verhält, braucht hier nicht geklärt zu werden, wird dem Beschwerdeführer doch weder eine derartige Verurteilung entgegengehalten noch steht eine unbefristete Nichteinbürgerung zur Diskussion. Umgekehrt kann hieraus aber nicht geschlossen werden, der Beschwerdeführer habe die schweizerische Rechtsordnung im Sinn der Bürgerrechtsgesetzgebung beachtet und sei demzufolge ohne weiteres einzubürgern. Ein solcher Umkehrschluss ist unzulässig. Zum einen enthält Art. 7 Abs. 3 KV keine abschliessende Aufzählung («namentlich»). Zum anderen besteht von vornherein kein Anspruch auf Einbürgerung (Art. 7 Abs. 4 KV bzw. Art. 16 Abs. 1 KBüG). Liegt kein spezifisches Einbürgerungshindernis nach Art. 7 Abs. 3 KV vor, erfolgt die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs – im Rahmen des Bundesrechts – gestützt auf

die kantonale Gesetzgebung (vgl. Art. 7 Abs. 1 KV). Massgebend ist somit, ob der Beschwerdeführer im Sinn von Art. 14 Bst. c BÜG sowie Art. 8 Abs. 1 KBÜG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. c EbÜV die schweizerische Rechtsordnung beachtet.

**5.3** Art. 14 Bst. c BÜG setzt für die Einbürgerung einen guten strafrechtlichen Leumund voraus (Botschaft des Bundesrats zur Änderung des BÜG, in BBl 1987 III 293 ff., S. 305). Die Voraussetzung des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung stellt eine der Grundvoraussetzungen dar, welche erfüllt sein müssen, damit von einer gelungenen Integration in die hiesigen Verhältnisse im Sinn der Bürgerrechtsgesetzgebung ausgegangen werden kann (BVR 2012 S. 193 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch BGE 135 I 143 E. 4.2, 105 Ib 49 E. 5a). Auch das totalrevidierte BÜG verlangt für eine erfolgreiche Integration u.a. das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. a des neuen BÜG vom 20. Juni 2014, in Kraft ab 1. Januar 2018 [AS 2016 S. 2561] sowie Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des BÜG, in BBl 2011 S. 2825 ff., 2833, auch zum Folgenden). Dieser Begriff schliesst das Beachten der schweizerischen Rechtsordnung nicht nur zwingend mit ein, sondern geht sogar darüber hinaus. Vor diesem Hintergrund ist es zulässig, hohe Anforderungen an das Legalverhalten des Bewerbers oder der Bewerberin zu stellen (BVR 2012 S. 193 E. 4.2; zum Ganzen VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.3).

**5.4** Die POM konkretisiert die Einbürgerungsvoraussetzungen in einer Wegleitung, welche in den letzten Jahren mehrfach aktualisiert wurde («Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Schweizerinnen und Schweizern», publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] 1/121.1/1.1, zugänglich unter <<http://www.bsig.jgk.be.ch>> sowie unter <<http://www.pom.be.ch>>; aktuelle Fassung vom 24.6.2014; nachfolgend: Wegleitung 2014). Bei dieser Wegleitung handelt es sich um eine sog. Verwaltungsverordnung, deren Hauptfunktion darin besteht, im Sinn einer behördlichen Weisung über die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen des BÜG, des KBÜG und der EbÜV eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Einbürgerungspraxis sicherzustellen. Obwohl ihr keine rechtssetzende Qualität eig-

net, ist die Wegleitung bei der Gesuchsbehandlung zu beachten, wenn und soweit deren Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst und sie eine einzelfallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt bzw. eine überzeugende und praktikable Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit Hinweisen; zum Ganzen VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.4).

**5.4.1** Nach der Wegleitung 2014 wird der strafrechtliche Leumund vorab anhand des Strafregisterauszugs für Privatpersonen beurteilt; zusätzlich prüft der Kanton den (umfassenderen) amtlichen Auszug auf Verurteilungen zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren (Ziff. 3.1). Dieses Vorgehen entspricht einerseits Art. 365 Abs. 2 Bst. g StGB, wonach das Register der Unterstützung von Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung von Aufgaben u.a. im Einbürgerungsverfahren dient, und andererseits Art. 7 Abs. 3 Bst. a KV, wonach nicht eingebürgert wird, wer wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist oder wer für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist (vgl. dazu vorne E. 5.2). Gemäss der Wegleitung 2014 darf der Strafregisterauszug für Privatpersonen keine Einträge enthalten, damit die gesuchstellende Person eingebürgert werden kann (Ziff. 3.1). Bei Verurteilungen zu bedingten Freiheits- oder Geldstrafen ist der Ablauf der Probezeit sowie eine zusätzliche Frist von sechs Monaten abzuwarten. Der gesuchstellenden Person ist mitzuteilen, dass ihr Einbürgerungsgesuch erst nach Ablauf der Probezeit sowie einer zusätzlichen Frist von sechs Monaten behandelt werden kann. Das Gesuch kann mit Zustimmung der betroffenen Person insgesamt für höchstens 2 Jahre sistiert werden. Beträgt die Probezeit im Entscheidzeitpunkt mehr als 1 ½ Jahre, ist das Gesuch abzuweisen (Ziff. 3.1.2.2).

**5.4.2** Der Beschwerdeführer bringt vor, es sei zu berücksichtigen, dass er sich vor seinem Verkehrsdelikt 16 Jahre lang nichts habe zuschulden kommen lassen. Den Eintrag im Strafregister als Ausschlusskriterium bei einer Einbürgerung und somit letztlich auch bei der politischen Mitsprache festzulegen, erinnere an die Praxis Grossbritanniens, Gefangenen automatisch das Wahlrecht und somit die politische Partizipation zu entziehen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sei jedoch zum

Schluss gekommen, dass diese Massnahme gegen die Menschenrechte der Gefängnisinsassen verstosse und daher rechtswidrig sei. – Die hiavor wiedergegebenen Bestimmungen der Wegleitung 2014 der POM werden der gesetzgeberischen Vorgabe im Allgemeinen gerecht, wonach sich Einbürgerungswillige über einen guten strafrechtlichen Leumund müssen ausweisen können. Die Wegleitung 2014 erscheint daher mit Art. 14 Bst. c BÜG und mit Art. 8 Abs. 1 KBÜG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. c EbÜV grundsätzlich vereinbar, soweit sie die Einbürgerung im Fall einer einmaligen, mit einer bedingten Strafe sanktionierten Verfehlung vor Ablauf der Probezeit und einer zusätzlichen Sechsmonatsfrist ausschliesst (Ziff. 3.1.2.2; vgl. auch BVR 2012 S. 193 E. 4.2). Anders als die Fassung der Wegleitung vom 21. August 2009 (zitiert in BVR 2012 S. 193 E. 4.1) und das Handbuch Bürgerrecht des Staatssekretariats für Migration (Kap. 4, S. 35 f.), welches als Wegleitung bei der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung dient, sieht die Wegleitung 2014 die Möglichkeit nicht mehr vor, Personen bei geringfügigen bedingten Strafen (Bagatelldelikte) bereits vor Ablauf der Probezeit einzubürgern. Die vom Beschwerdeführer begangene Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz durch Fahren in fahrunfähigem Zustand stellt indes kein Bagatelldelikt dar. Der Beschwerdeführer war mit einer qualifizierten Blutalkoholkonzentration von mind. 1,06 Gewichtspromillen am Steuer. Die ausgesprochene Geldstrafe von 15 Tagessätzen übersteigt denn auch den im Handbuch Bürgerrecht vorgesehenen Strafrahmen von 14 Tagessätzen, der die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung trotz noch laufender Probezeit unter Umständen erlaubt (Kap. 4, S. 35 f.). Zwar ist das Erteilen der Einbürgerungsbewilligung auf Bundesebene auch «bei leicht höheren Strafen» nicht ausgeschlossen (vgl. Handbuch Bürgerrecht, Kap. 4 S. 36), doch liegt dies im Ermessen der Behörde. Im Weiteren muss beachtet werden, dass die Bundesvorschriften Mindestvorschriften darstellen und die Praxis der Kantone strenger sein darf (vgl. vorne E. 2.2). Da durch die Verweigerung der Einbürgerung nicht in eine bestehende Rechtsposition oder gar in ein Grundrecht eingegriffen wird, ist die Situation des Beschwerdeführers mit jener britischer Gefangener, denen das Wahlrecht entzogen wurde, nicht vergleichbar. Die Nichteinbürgerung wirkt sich dahingehend aus, dass der Beschwerdeführer sein Aufenthaltsrecht in der Schweiz zwar (vorerst) nicht weiter festigen kann. Da er über eine Niederlassungsbewilligung verfügt

(Vorakten, pag. 6), erwachsen ihm hieraus jedoch keine unmittelbaren Nachteile; insbesondere droht ihm nicht etwa die Wegweisung aus der Schweiz oder Ähnliches. Entgegen seinen Befürchtungen hätte er das Land auch bei Annahme der Durchsetzungsinitiative nicht verlassen müssen; die Initiative wurde am 28. Februar 2016 jedoch abgelehnt. Nachteile erfährt der Beschwerdeführer insoweit, als es ihm noch eine Zeit lang verwehrt bleibt, die politischen Rechte eines Schweizer Bürgers auszuüben (vgl. Art. 136 Abs. 1 BV; Art. 55 Abs. 1 KV) und er ausländer- und sozialrechtlich verschiedene weitere Nachteile in Kauf zu nehmen hat (vgl. die Übersicht bei Christian R. Tappenbeck, Das Bürgerrecht in der Schweiz und seine persönlichkeitsrechtliche Dimension, Diss. Freiburg 2010, S. 157 ff.). Diese Nachteile sind aber bloss vorübergehender Natur, hat doch der Beschwerdeführer nach Ablauf der Probezeit und weiterer sechs Monate, mithin im Februar 2018, die Möglichkeit, erneut ein Einbürgerungsgesuch zu stellen, sofern er sich in der Zwischenzeit bewährt hat.

**5.5** Nach dem Gesagten führt die Anwendung der Wegleitung 2014 auf den vorliegenden Fall zu einem vertretbaren Ergebnis und wirkt sich nicht unverhältnismässig auf den Beschwerdeführer aus. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die POM bei ihrem Entscheid darauf abgestützt hat und zum Schluss gekommen ist, der Beschwerdeführer habe aufgrund der bestehenden Verurteilung die schweizerische Rechtsordnung nicht genügend beachtet.

**5.6** Der Beschwerdeführer beruft sich weiter auf Art. 8 Abs. 2 BV, wonach niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

**5.6.1** Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die

als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 139 I 292 E. 8.2.1, 169 E. 7.2.1, beide mit Hinweisen).

**5.6.2** Inwiefern der Beschwerdeführer diskriminiert werden könnte, ist unklar. Dass das begangene Verkehrsdelikt Einfluss auf seine soziale Stellung in der Gesellschaft hat, wie er selber geltend macht, trifft insofern zu, als er deshalb zurzeit nicht eingebürgert wird und die damit verbundenen Nachteile in Kauf zu nehmen hat (vgl. vorne E. 5.4.2). Von einer Diskriminierung kann indes nicht im Ansatz die Rede sein. Die Einbürgerungsvoraussetzungen sind für alle Ausländerinnen und Ausländer die gleichen und die Einbürgerungsgesuche werden in Anwendung derselben Rechtsgrundlagen beurteilt. Dass Ausländerinnen und Ausländern insbesondere auf politischer Ebene nicht dieselben Rechte zustehen wie Schweizerinnen und Schweizern, hat sachliche Gründe und führt ebenfalls nicht zu einer Diskriminierung des Beschwerdeführers (vgl. BGE 129 I 392 E. 3.3). Die Rüge erweist sich als unbegründet.

**5.7** Die angefochtene Verfügung hält nach dem Gesagten der Rechtskontrolle stand, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

## **6.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - dem Beschwerdeführer
  - dem Beschwerdegegner
  - der Einwohnergemeinde Bern
  - dem Staatssekretariat für Migration

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.