

100.2018.253U
HER/MAM/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 24. April 2019

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli, Verwaltungsrichterin Herzog
Gerichtsschreiberin Marti

A. _____
vertreten durch Rechtsanwältin ...
Beschwerdeführer

gegen

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

sowie

Einwohnergemeinde Bern
Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie, Predigergasse 12, Postfach,
3001 Bern

betreffend Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verfügung der Polizei-
und Militärdirektion des Kantons Bern vom 9. Juli 2018; 209497)



Sachverhalt:

A.

Im November 2012 reichte B._____ für ihren damals noch minderjährigen Sohn A._____ (geb. ... 1996) bei der Einwohnergemeinde (EG) Bern ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung ein. Die Gemeinde sicherte ihm am 12. Mai 2015 das Gemeindebürgerrecht zu. In der Folge übermittelte die Gemeinde die Gesuchssache dem Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP), Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst (ZBD), zur weiteren Behandlung. Der ZBD leitete die Angelegenheit an das Staatssekretariat für Migration (SEM) zwecks Prüfung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung weiter. Da gegen A._____ zwischenzeitlich eine Strafuntersuchung wegen Entwendung eines Motorfahrzeugs zum Gebrauch und Führens eines Motorfahrzeugs ohne Führerausweis eröffnet worden war, teilte das SEM mit, dass die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung zurzeit nicht erteilt werden könne, und sandte die Sache am 17. August 2015 an den ZBD zurück.

Am 26. Januar 2016 erging in vorgenannter Strafuntersuchung ein Strafbefehl. A._____ wurde wegen unberechtigten Verwendens eines Motorfahrrads, Verletzung der Verkehrsregeln, Führen eines Motorfahrzeugs ohne erforderlichen Führerausweis und Führen eines Motorfahrrads ohne Haftpflichtversicherung (begangen am 1.8.2014) zu einer Geldstrafe von fünf Tagessätzen zu je Fr. 30.-- und zu Bussen von insgesamt Fr. 450.-- verurteilt. Der Vollzug der Geldstrafe wurde unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren aufgeschoben.

Am 19. Februar 2016 sistierte der ZBD mit Zustimmung von A._____ das Einbürgerungsverfahren für höchstens zwei Jahre.

B.

Am 22. Februar 2018 nahm der ZBD das Verfahren wieder auf. Mit Verfügung vom 9. Juli 2018 lehnte der Kanton Bern, handelnd durch die Polizei- und Militärdirektion (POM), die Erteilung des Kantonsbürgerrechts aufgrund

der Verurteilung vom 26. Januar 2016 ab. Gleichzeitig stellte der Kanton Bern das Erlöschen der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts der EG Bern fest.

C.

Hiergegen hat A._____ am 8. August 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

- «1. Die Verfügung der POM vom 9. Juli 2018 sei aufzuheben, dem Beschwerdeführer sei die kantonale Einbürgerungsbewilligung zu erteilen und das Gesuch sei zur Prüfung an das Staatssekretariat für Migration (SEM) weiterzuleiten.
2. Eventualiter sei die Verfügung der POM vom 9. Juli 2018 aufzuheben und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.»

Mit Beschwerdeantwort vom 10. September 2018 beantragt die POM für den Kanton Bern die Beschwerdeabweisung. Die EG Bern hat sich nicht vernehmen lassen.

A._____ und die POM halten mit Replik vom 12. Dezember 2018 bzw. Duplik vom 25. Januar 2019 an den gestellten Anträgen fest. Mit Schlussbemerkungen vom 22. Februar 2019 bestätigt A._____ nochmals seine Anträge.

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. 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 im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin. Gerügt werden können mithin die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie andere Rechtsverletzungen einschliesslich Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Strittig ist die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts.

Auf den 1. Januar 2018 sind im Kanton Bern das totalrevidierte Gesetz vom 13. Juni 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG; BSG 121.1) sowie die Verordnung vom 20. September 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonale Bürgerrechtsverordnung, KBüV; BSG 121.111) und auf eidgenössischer Ebene das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) in Kraft getreten. Gemäss Art. 30 Abs. 1 KBüG und Art. 50 Abs. 2 BüG werden vor dem Inkrafttreten dieser Gesetze eingereichte Einbürgerungsgesuche nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt. Vorliegend sind somit das alte Gesetz vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (aKBüG; BAG 97-023), die alte Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren (Einbürgerungsverordnung, aEbüV; BAG 06-036) und die dazu ergangene Rechtsprechung sowie das alte Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, aBüG; AS 1952 S. 1087) anwendbar.

3.

3.1 Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). 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 aBüG). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 2.1, 2012 S. 193 E. 2.1 mit Hinweisen). Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, welches der Gemeinderat unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert (Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 12 aKBüG; Art. 14 Abs. 1 aEbüV).

3.2 Die Voraussetzungen der Eignung einer Person zur Einbürgerung sind als Mindestvorschriften (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV) in Art. 14 aBüG umschrieben. Nach Art. 14 aBüG ist vor der Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob die Bewerberin oder der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob sie oder er in die schweizerischen Verhältnisse eingliedert 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 141 I 60 E. 2.1, 140 I 99 E. 2.1, 139 I 169 E. 6.3, 138 I 305 E. 1.4.3, 138 I 242 E. 5.3). Sie haben dabei 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 2016 S. 293 E. 2.2, 2012 S. 193 E. 3.2.2). Im Anwendungsfall entscheiden die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden nach Ermessen (hinten E. 3.3), wobei Bundesrecht vorbehalten bleibt (vgl. Art. 16 Abs. 2 aKBüG). Das heisst die Behörden entscheiden, obwohl diesem Vorgang auch eine politische Komponente innewohnt und kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht (Art. 16 Abs. 1 aKBüG), im Rahmen von Verfassung und Gesetz

nach sachlichen Grundsätzen, namentlich unter Beachtung des Willkürverbots, des Gebots der rechtsgleichen Behandlung und des Verhältnismässigkeitsprinzips. Ebenso berücksichtigen sie die in der gesetzlichen Ordnung angelegten Wertungen (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3, 2016 S. 293 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 140 I 99 E. 3.1 und 138 I 305 E. 1.4).

3.3 Art. 7 Abs. 3 KV (i.K. am 11.12.2013) enthält einen nicht abschliessenden Katalog von (negativen) Einbürgerungsvoraussetzungen (BVR 2016 S. 293 E. 2.3). Nicht eingebürgert wird namentlich, wer wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist oder wer für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist (Bst. a). Für das hier interessierende Verfahren ist dieses Einbürgerungshindernis indes nicht einschlägig. Dem Beschwerdeführer wird keine derartige Verurteilung entgegengehalten, was aber nicht heisst, dass leichtere Verstösse gegen die Rechtsordnung der Einbürgerung nicht auch entgegenstehen können (vgl. dazu VGE 2016/44 vom 19.8.2016 E. 5.2). Das kantonale Recht knüpft für die (weiteren) materiellen Voraussetzungen an die bundesrechtlichen Anforderungen an: Nach Art. 8 Abs. 1 aKBüG 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 aEbüV wiederholt die vier (bundesrechtlichen) Eignungskriterien von Art. 14 aBüG und hält fest, dass die Gemeinden insbesondere abklären, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Mit Änderung der aEbüV vom 23. April 2014 (BAG 14-045; in Kraft seit 1.7.2014) wurde der revidierte Art. 7 KV in verschiedener Hinsicht konkretisiert. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht weder nach altem noch nach neuem Recht (Art. 16 Abs. 1 aKBüG; Art. 7 Abs. 4 KV). Sind die Einbürgerungskriterien erfüllt, entscheidet demnach die zuständige kommunale oder kantonale Behörde grundsätzlich nach Ermessen, ob die gesuchstellende Person eingebürgert werden kann (BVR 2012 S. 193 E. 2.2; vgl. auch BVR 2017 S. 7 [VGE 2015/82 vom 13.9.2016] nicht publ. E. 2.3, 2017 S. 25 [VGE 2015/211 vom 13.9.2016] nicht publ. E. 2.3).

4.

4.1 Der Kanton spricht dem Beschwerdeführer die Eignung zur Einbürgerung ab, weil er die schweizerische Rechtsordnung nicht beachte. Er vertritt unter Hinweis auf die kantonale Wegleitung zum Einbürgerungsverfahren die Auffassung, der Beschwerdeführer könne wegen seiner Verurteilung vom 26. Januar 2016 nicht eingebürgert werden. Bei Verurteilungen zu bedingten Freiheits- oder Geldstrafen seien die Probezeit sowie zusätzlich eine Frist von sechs Monaten abzuwarten. Das Einbürgerungsgesuch sei am 9. Juli 2018 beurteilt worden. Die zusätzliche Frist von sechs Monaten sei in diesem Zeitpunkt noch nicht abgelaufen gewesen. Der Beschwerdeführer könne aber seit dem 26. Juli 2018 ein neues Gesuch einreichen (Beschwerdeantwort S. 3).

4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe als Jugendlicher eine «Strolchenfahrt mit einem Töffli» begangen. Die Straftat wiege nicht schwer, lasse die Bestrafung mit fünf Tagessätzen doch auf eine Bagatelle schliessen. Es erscheine als schikanös, wenn der Kanton ihm das Kantonsbürgerrecht lediglich gut zwei Wochen vor Ablauf der Zusatzfrist verweigere. Der Kanton habe weder geprüft, ob dies verhältnismässig sei, noch habe er sich mit den gesetzlichen Grundlagen auseinandergesetzt. Der Beschwerdeführer verweist in diesem Zusammenhang auf den neuen Art. 4 Abs. 2 Bst. e BÜV und die kantonale Wegleitung zum neuen Recht (2018), welche unter anderem allein darauf abstellen, ob sich Verurteilte in der Lage des Beschwerdeführers in der Probezeit bewährt haben. Dies müsse bei der Auslegung des alten Rechts berücksichtigt werden. Zudem müssten die Höhe der Strafe, die Art des Delikts, die Umstände der Begehung sowie sein Alter im Tatzeitpunkt berücksichtigt werden, auch wenn die Wegleitung 2014 keine Einzelfallprüfung vorsehe.

5.

Aufgrund der Akten ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

5.1 Der Beschwerdeführer wurde am ... 1996 in Bern geboren. Er hat drei Halbgeschwister, die alle seit Geburt über das Schweizer Bürgerrecht

verfügen. Er besuchte in Bern sechs Jahre die Primar- und drei Jahre die Sekundarschule (Akten POM pag. 14). Danach absolvierte er eine Ausbildung zum ...; am 15. Juni 2015 wurde ihm das eidgenössische Fähigkeitszeugnis erteilt (Beschwerdebeilage [BB] 8). Der Beschwerdeführer arbeitet derzeit in einem ...unternehmen in Nach eigenen Angaben bildet er sich berufsbegleitend zum Projektleiter im Bereich ... weiter (Akten POM pag. 65).

5.2 Zu seinem strafrechtlichen Leumund ergibt sich Folgendes:

- Am 1. August 2014 stattete der damals 18-jährige Beschwerdeführer einem Kollegen einen Besuch ab. Die beiden beschlossen, ein Motorfahrrad, das nach ihren Angaben «schon ewig» in der Einstellhalle gestanden und von niemandem gefahren worden sei, kurz zu gebrauchen. Wem das Motorfahrrad gehörte, wussten sie nicht. Der Beschwerdeführer lenkte das Motorfahrrad. Sein Kollege fuhr mit. Einer Polizeipatrouille fielen die Jugendlichen auf, die ohne Helm mit dem Motorfahrrad unterwegs waren. Sie hielt die beiden zur Kontrolle an. Der Beschwerdeführer gab zu, nicht über den erforderlichen Führerausweis zu verfügen. Am 21. November 2014 wurde er wegen diverser Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz als Lenker eines Motorfahrrads angezeigt (vgl. Anzeigerapport vom 21.11.2014, BB 5). Mit Strafbefehl vom 26. Januar 2016 wurde er wegen Entwendung zum Gebrauch, einfacher Verletzungen der Verkehrsregeln, Fahrens ohne Berechtigung sowie Führens eines Motorfahrrads ohne vorgeschriebene Haftpflichtversicherung schuldig erklärt. Der Beschwerdeführer wurde wie folgt bestraft: mit einer Geldstrafe von fünf Tagessätzen zu je Fr. 30.--, ausmachend Fr. 150.--, einer Verbindungsbusse von Fr. 150.-- und einer Busse von Fr. 300.--. Der Vollzug der Geldstrafe wurde aufgeschoben unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren. Weiter wurden ihm die Verfahrenskosten von Fr. 500.-- auferlegt (BB 4). Am 25. Februar 2015 eröffnete das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) ein Administrativverfahren (Akten POM pag. 42). Es zog in Erwägung, dem Beschwerdeführer die Zulassung zur praktischen Führerprüfung zu sperren und den Lehrfahrausweis für Motorfahrzeuge der Kategorie B für eine bestimmte Dauer zu entziehen. Nach nochmaliger Prüfung des

Sachverhalts hat es indes am 27. März 2015 auf die Anordnung einer Massnahme verzichtet (Akten POM pag. 43).

- Am 20. Juni 2015 verursachte der Beschwerdeführer mit einem Personwagen einen Selbstunfall. Mit Strafbefehl vom 7. September 2015 ist er der einfachen Verletzung von Verkehrsregeln schuldig erklärt und mit einer Busse von Fr. 300.-- (ohne Eintrag im Strafregister) bestraft worden. Dem Beschwerdeführer wurden zudem die Verfahrenskosten von Fr. 150.-- auferlegt (Akten POM pag. 49).
- Gemäss dem Strafregisterauszug für Privatpersonen vom 11. September 2018 ist der Beschwerdeführer im Schweizerischen Strafregister nicht (mehr) verzeichnet (BB 6).

5.3 In finanzieller Hinsicht ist aktenkundig, dass die Steuerverwaltung der EG Bern gegen den Beschwerdeführer am 2. August 2018 eine Betreuung über Fr. 3'415.50 eingeleitet hat (Replik S. 5). Der Beschwerdeführer hat den ausstehenden Steuerbetrag umgehend beglichen (Duplik S. 5). Am 28. November 2018 sind beim Betreibungsamt Bern-Mittelland auf den Beschwerdeführer keine Betreibungen oder Verlustscheine registriert (BB 7).

6.

6.1 Mit der Frage, ob dem Beschwerdeführer zurzeit die Einbürgerung verweigert werden darf, weil er nach Massgabe von Art. 14 Bst. c aBÜG bzw. Art. 8 Abs. 1 aKBÜG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. c aEbÜV 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, 2012 S. 192 E. 3.2.1 und 3.2.2 mit Hinweisen; VGE 2016/44 vom 19.8.2016 E. 5.1; BGE 137 I 235 E. 2.4). 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 Einbürgerungsbe-

hörde 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. 3.3.1, 2012 S. 193 E. 3.2; VGE 2016/44 vom 19.8.2016 E. 5.1; BGE 137 I 235 E. 2.4, 129 I 232 E. 3.3).

6.2 Art. 14 Bst. c aBüG setzt für die Einbürgerung einen guten (strafrechtlichen) Leumund voraus (BGer 1D_3/2012 vom 29.4.2013 E. 2.2). 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; BGer 1C_578/2008 vom 11.11.2009 E. 3.2.3). Auch das neue BüG verlangt für eine erfolgreiche Integration u.a. das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. a BüG 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).

6.3 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 <www.bsig.jgk.be.ch> sowie unter <www.pom.be.ch>). Vorliegend ist infolge Anwendbarkeit der alten Bürgerrechtsgesetzgebung (vorne E. 2) die Wegleitung in der Fassung vom 24. Juni 2014 einschlägig (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 aBüG, des aKBüG und der aEbüV eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Einbürgerungspraxis sicherzustellen. Obwohl ihr keine rechtsetzende Qualität eignet, ist die Wegleitung bei der Gesuchsbehandlung zu beachten, wenn und soweit ihre 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 2017 S. 7 E. 4.1, 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit Hinweisen).

Die Wegleitung 2014 sieht mit Blick auf den strafrechtlichen Leumund soweit hier interessierend Folgendes vor:

«3.1.2.2 Verurteilungen mit bedingter Strafe

Bei Verurteilungen mit 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 max. 2 Jahre sistiert werden. Beträgt die Probezeit im Entscheidzeitpunkt mehr als 1 ½ Jahre, ist das Gesuch abzuweisen.»

Der Beschwerdeführer ist am 26. Januar 2016 unbestrittenermassen mit einer bedingten Geldstrafe von fünf Tagessätzen zu je Fr. 30.--, einer Verbindungsbusse von Fr. 150.-- und einer Busse von Fr. 300.-- bestraft worden (vgl. vorne E. 5.2). Die bedingte Geldstrafe bildet nach Ziff. 3.1.2.2 der Wegleitung 2014 ein zeitlich befristetes Einbürgerungshindernis. Danach ist das Einbürgerungsgesuch erst nach Ablauf der Probezeit sowie einer zusätzlichen Frist von sechs Monaten zu behandeln. Dieses Einbürgerungshindernis steht der Einbürgerung des Beschwerdeführers seit dem 26. Juli 2018 nicht mehr entgegen (vgl. vorne E. 4.1). Gemäss dem Auszug vom 11. September 2018 ist der Beschwerdeführer im Schweizerischen Strafregister denn auch nicht mehr verzeichnet (vgl. vorne E. 5.2).

6.4 Der Beschwerdeführer macht zunächst eine unsachliche und treuwidrige Verfahrensführung geltend. Er hält es angesichts der langen Verfahrensdauer für «geradezu schikanös», wenn ihm der Kanton das Kantonsbürgerrecht am 9. Juli 2018 gestützt auf ein nur noch bis 26. Juli 2018 bestehendes Einbürgerungshindernis verweigert (Beschwerde S. 8). – Die POM entgegnet für den Kanton, die Verfügung sei «fristgerecht, d.h. vor

Ablauf der Zusatzfrist, ausgestellt und eröffnet» worden. Es sei dem Beschwerdeführer zuzuschreiben, dass er nicht mitgewirkt habe. Es wäre stossend, wenn der Beschwerdeführer durch seine «monatelange Untätigkeit Vorteile erwirken könnte» (Beschwerdeantwort S. 3). – Zur Verfahrensführung ist den Akten Folgendes zu entnehmen:

6.4.1 Beim Kanton ist das Einbürgerungsverfahren seit Mitte 2015 hängig. Es wurde am 19. Februar 2016 wegen der laufenden Strafuntersuchung sistiert und am 22. Februar 2018 wiederaufgenommen (vorne Bst. A und B; Akten POM pag. 61, 64). Bis die Zustimmung des Beschwerdeführers zur Sistierung vorgelegen hat, hat es gut vier Monate gedauert (vgl. Akten POM pag. 38-59). Anlässlich der Wiederaufnahme des Verfahrens bot der ZBD dem Beschwerdeführer Gelegenheit, sich zum Umstand zu äussern, dass einerseits die 2-jährige Sistierungsfrist abgelaufen sei, andererseits nach der Wegleitung zusätzlich sechs Monate abzuwarten seien. Der Beschwerdeführer brachte am 20. März 2018 vor, er habe sich nichts mehr zu Schulden kommen lassen. Er sei sich bewusst, dass die zusätzliche Frist von sechs Monaten erst am 26. Juli 2018 ablaufe. Wenn es der Kanton für erforderlich halte, den Ablauf dieser zusätzlichen Frist abzuwarten, sei er mit der «Verlängerung der Sistierung» einverstanden (Akten POM pag. 64 und 65). Am 29. März 2018 teilte der ZBD dem Beschwerdeführer mit, dass eine Einbürgerung zurzeit nicht möglich sei. Eine erneute Sistierung falle ausser Betracht, da das Verfahren bereits für die maximale Dauer von zwei Jahren sistiert gewesen sei. Er habe die Möglichkeit, das Einbürgerungsgesuch zurückzuziehen. Ohne Rückmeldung bis zum 30. April 2018 werde das Gesuch abgewiesen (Akten POM pag. 66). Dieses Einschreiben holte der (damals nicht anwaltlich vertretene) Beschwerdeführer – trotz Abholungseinladung der Post – nicht ab, ihm wurde das Schreiben am 17. April 2018 nochmals mit normaler Post versandt (Akten POM pag. 68). Der Beschwerdeführer liess sich hierauf nicht mehr vernehmen.

6.4.2 Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Dieser allgemeine Verfassungsgrundsatz fordert ein loyales Verhalten im Rechtsverkehr (Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 5 N. 22 f.). – Der Kanton geht zunächst unzutreffend davon aus, dass ein weiteres Zuwarten bis zum 26. Juli 2018 ausser Betracht

gefallen sei, weil der Beschwerdeführer seine Mitwirkungspflicht im bisherigen Verfahren verletzt habe (vgl. Akten POM pag. 38-61): Wohl musste seine Antwort zur Anfrage seiner Zustimmung zur Sistierung (Anfrage 24.8.2015 mit Frist bis zum 30.9.2015) angemahnt werden. Indes blieb der Beschwerdeführer nicht passiv, sondern reichte am 3. November 2015 von sich aus ein seines Erachtens wesentliches Aktenstück ein (Verfahrenseinstellung SVSA), am 25. November 2015 sodann einen früheren Strafbefehl (Strafbefehl vom 7.9.2015; vgl. vorne E. 5.2). Auf Erklärung des ZBD im Dezember 2015, es sei noch die Strafuntersuchung wegen der im August 2014 begangenen Widerhandlung pendent, ersuchte er am 11. Februar 2016 um Sistierung. Nach Wiederaufnahme des Verfahrens nahm der Beschwerdeführer am 20. März 2018 klar Stellung. Auf das Schreiben des ZBD vom 29. März 2018 musste er nicht antworten. Im Weiteren kann aus Art. 13 Abs. 4 aEbüV nicht abgeleitet werden, dass der Entscheid über das Kantonsbürgerrecht noch vor dem 26. Juli 2018 zu treffen war. Nach dieser Bestimmung kann das Gesuch im Einvernehmen mit der betroffenen Person für höchstens zwei Jahre eingestellt werden, wenn die Voraussetzungen für die Einbürgerung noch nicht vollumfänglich erfüllt sind. Ein Verfahren einstellen bedeutet, es ruhen zu lassen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 38 N. 1). Durch die altrechtliche Verfahrenseinstellung soll der einbürgerungswilligen Person Zeit eingeräumt werden, innert welcher sie die noch nicht gegebenen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen kann (enger nun Art. 22 KBüV). Steht fest, dass die oder der Betroffene die Einbürgerungsvoraussetzungen ohnehin nicht erfüllen können, kommt eine Sistierung gestützt auf Art. 13 Abs. 4 aEbüV von vornherein nicht in Betracht. Wurde ein Verfahren eingestellt, wird der weitere Verfahrensgang durch die instruierende Behörde bestimmt. Ist nach der Wiederaufnahme des Verfahrens – wie hier – absehbar, dass ein Einbürgerungshindernis entfällt, widerspricht es loyalen Verhalten im Rechtsverkehr, kurz davor das Kantonsbürgerrecht zu verweigern. Ein vernünftiger Grund für das prozessuale Vorgehen des Kantons ist nicht erkennbar. Es beruht weder auf sachlichen Überlegungen noch dient es prozessökonomischer Fallerledigung. Die instruierende Behörde hat das ihr in der Verfahrensführung zustehende Ermessen pflichtwidrig ausgeübt.

6.5 In der Sache kommt Folgendes hinzu:

6.5.1 In dem in BVR 2012 S. 192 publizierten Urteil hat das Verwaltungsgericht erkannt, dass die Wegleitung (in der Fassung vom 21. August 2009) mit Art. 14 Bst. c aBüG und mit Art. 8 Abs. 1 aKBüG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. c aEbüV vereinbar ist, soweit sie eine Einbürgerung im Fall einer einmaligen, mit einer bedingten Strafe sanktionierten Verfehlung vor Ablauf der Probezeit und einer zusätzlichen Sechsmonatsfrist grundsätzlich ausschliesst. Die Fassung 2009 räumte im Bereich der geringfügigen bedingten Strafen die Möglichkeit ein, Einbürgerungen gleichwohl zu gewähren. Einbürgerungen waren bei bedingten Geldstrafen bis zu 14 Tagessätzen und bei leicht höheren Strafen in Berücksichtigung der Gesamtsituation möglich. Diese Vorgaben entsprachen jenen des Handbuchs Bürgerrecht des Staatssekretariats für Migration; sie sind auf Bundesebene für Gesuche bis zum 31. Dezember 2017 immer noch massgebend (einsehbar unter www.sem.admin.ch; Rubriken: «Einreise & Aufenthalt», «Schweizer Bürgerrecht/Einbürgerung», «Handbuch Bürgerrecht», Kapitel 4, Ziff. 4.7.3.1). Die Wegleitung 2009 hat daher nach der Rechtsprechung den Begriff des Beachtens der Schweizerischen Rechtsordnung auch im Bereich der sog. geringfügigen bedingten Strafen sachgerecht und praktikabel konkretisiert (BVR 2012 S. 192 E. 4.2). Die Wegleitung 2014 sieht die Möglichkeit nicht mehr vor, im Bereich der geringfügigen bedingten Strafen Einbürgerungen mit Rücksicht auf günstige Gesamtumstände gleichwohl zu gewähren. Mit Urteil vom 19. August 2016 kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Vorgabe 2014 im konkreten Einzelfall zu einem vertretbaren Ergebnis führte und sich nicht unverhältnismässig auf den Betroffenen auswirkte. Dieser war wegen Fahrens in fahrunfähigem Zustand zu einer bedingten Geldstrafe von 15 Tagessätzen verurteilt worden; die Geldstrafe überstieg somit den im Handbuch Bürgerrecht vorgesehenen Strafrahmen von 14 Tagessätzen, der die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung trotz noch laufender Probezeit unter Umständen erlaubte. Das Verwaltungsgericht hielt vor dem Hintergrund, dass die Praxis der Kantone strenger sein darf, die Verweigerung im konkreten Fall für gerechtfertigt, zumal das fragliche Delikt nicht Bagatelldelikt hatte und die Gesamtsituation nicht für den Betroffenen sprach (VGE 2016/44 vom 19.8.2016 E. 5.4.2 und 5.5).

6.5.2 Der Beschwerdeführer wurde mit Strafbefehl vom 26. Januar 2016 zu einer bedingten Geldstrafe von fünf Tagessätzen verurteilt. Hierbei handelt es sich, wie er zu Recht vorbringt, um eine geringfügige bedingte Strafe. Die Geldstrafe beträgt nach Art. 34 Abs. 1 Satz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) mindestens drei und höchstens 180 Tagessätze, soweit es das Gesetz nicht anders bestimmt. Das Gericht bestimmt deren Zahl nach dem Verschulden des Täters. Die Staatsanwaltschaft ist demnach von einem sehr geringen Verschulden ausgegangen, andernfalls sie die Strafe nicht derart nah am gesetzlichen Minimum festgesetzt hätte. Die Widerhandlung erscheint unter den konkreten Umständen (vgl. vorne E. 5.2) in der Tat als einmalige Entgleisung eines jungen Erwachsenen – der Beschwerdeführer war wenige Tage zuvor 18-jährig geworden. Sie darf entgegen der POM als Bagatelldelikt gewertet werden. Andernfalls hätte das SVSA nicht auf das Anordnen einer Administrativmassnahme verzichtet (vgl. vorne E. 5.2). Selbst wenn die Praxis der Kantone streng sein darf (vgl. E. 6.5.1 hiervor), ist nach sachlichen Grundsätzen und verhältnismässig zu entscheiden (vgl. vorne E. 3.2). Laut der Wegleitung 2014 ist auch bei geringfügigen bedingten Strafen ausnahmslos die Bewährungsfrist und eine zusätzliche Frist von sechs Monaten abzuwarten. Dies führt hier aber zu keinem vertretbaren Ergebnis: Im Entscheidzeitpunkt des Kantons lag die Begehung der Tat rund vier Jahre zurück. Es konnte nicht mehr ernsthaft in Frage stehen, dass die Einbürgerung wegen des Delikts vom 1. August 2014 am Kriterium des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung scheitert. Unter diesen Umständen erübrigen sich Weiterungen zum neuen, insoweit deutlich günstigeren Recht (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. e BÜV und Wegleitung der POM vom 1.6.2018, Ziff. 3.3.3.7 Bst. e).

6.6 Zusammenfassend hat sich die Vorinstanz sowohl bei der Verfahrensführung als auch bei der materiellen Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds des Beschwerdeführers von unsachlichen Erwägungen leiten lassen (E. 6.4 und 6.5). Der angefochtene Entscheid hält der Rechtskontrolle nicht stand. Dem Antrag des Beschwerdeführers, es sei ihm die kantonale Einbürgerungsbewilligung zu erteilen (vgl. vorne Bst. C), kann jedoch nicht stattgegeben werden. Gemäss den Akten hat sich der ZBD bislang einzig mit dem Einbürgerungshindernis des Nichtbeachtens der

schweizerischen Rechtsordnung befasst. Die angefochtene Verfügung ist daher aufzuheben und die Sache an die POM zurückzuweisen, damit sie wenn nötig den aktuellen Sachverhalt erhebt und die übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen prüft. Es ist nicht die Aufgabe des Verwaltungsgerichts, als letzte kantonale Instanz erstmals darüber zu befinden und Einbürgerungen zu verfügen; dies ist Sache der für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständigen Behörde (vgl. Art. 84 Abs. 1 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 4; betreffend Bürgerrecht BVR 2012 S. 529 E. 6.5, 2013 S. 407 E. 5; VGE 2017/255 vom 12.9.2018 E. 6.4).

7.

7.1 Die Beschwerde erweist sich damit als teilweise begründet. Die Verfügung vom 9. Juli 2018 ist aufzuheben und die Sache ist zur weiteren Behandlung im Sinn der Erwägungen an die POM zurückzuweisen. Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

7.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt der Beschwerdeführer mit der Beschwerde nur teilweise durch, hat er doch einen reformatorischen Hauptantrag gestellt (vorne Bst. C). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung – so hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Demnach ist der Beschwerdeführer für die Kostenverlegung als vollständig obsiegend zu betrachten. Er hat daher keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Dem Kanton Bern können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 Satz 1 VRPG), weshalb keine Kosten zu erheben sind. Hingegen hat der Kanton Bern (POM) dem Beschwerdeführer die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren entstandenen Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote der Rechtsvertreterin gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

8.

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) als Zwischenentscheide. Sie können unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache offenstehenden Rechtsmittel, hier mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde (vgl. Art. 83 Bst. b BGG), selbständig angefochten werden (zuletzt etwa BGE 144 V 280 E. 1.2, 142 II 20 E. 1.2 je mit Hinweisen).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 9. Juli 2018 wird aufgehoben und die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Polizei- und Militärdirektion zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Der Kanton Bern (Polizei- und Militärdirektion) hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, festgesetzt auf Fr. 3'073.30 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
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 Eröffnung 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.