

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 18. Juni 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiber Spring

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

Kanton Bern

handelnd durch die Sicherheitsdirektion, Kramgasse 20, 3011 Bern

Beschwerdegegner

sowie

Einwohnergemeinde Bern

handelnd durch den Gemeinderat, vertreten durch die Direktion
für Sicherheit, Umwelt und Energie, Predigergasse 12, Postfach,
3001 Bern

betreffend Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verfügung der
Sicherheitsdirektion des Kantons Bern vom 28. Mai 2020; 262027)



Sachverhalt:

A.

Im Februar 2018 reichte B. _____ bei der Einwohnergemeinde (EG) Bern ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung ein. In das Gesuch wurde sein damals minderjähriger Sohn A. _____ (Jg. 2002), Staatsangehöriger von Bosnien und Herzegowina, miteinbezogen. Die Gemeinde sicherte Vater und Sohn am 24. April 2019 das Gemeindebürgerrecht zu.

B.

In der Folge übermittelte die Gemeinde die Gesuchssachen zur weiteren Behandlung an den Kanton Bern, Amt für Migration und Personenstand (MIP; heute: Amt für Bevölkerungsdienste [ABEV]), Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst (ZBD). In diesem Verfahren wurde ein am 14. November 2018 erlassener Strafbefehl bekannt, mit dem die Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland A. _____ der Einfuhr einer Waffe ohne Berechtigung schuldig gesprochen und ihm einen Verweis erteilt hat. Der instruierende ZBD wies B. _____ mit Schreiben vom 1. November 2019 darauf hin, dass die Verurteilung einer Einbürgerung seines Sohnes zurzeit entgegenstehe und gab ihm Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Nach mehreren Stellungnahmen, die nichts an der Position des ZBD änderten, verlangte B. _____ den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung. Am 20. Mai 2020 trennte der ZBD die Einbürgerungsgesuche von B. _____ und A. _____ von Amtes wegen. Mit Verfügung vom 28. Mai 2020 lehnte der Kanton Bern, handelnd durch die Sicherheitsdirektion (SID), das Gesuch um ordentliche Einbürgerung von A. _____ ab. Gleichzeitig stellte er das Erlöschen der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts der EG Bern fest.

C.

Hiergegen hat A. _____ am 19. Juni 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuhe-

ben und die Vorinstanz sei anzuweisen, ihm das Kantonsbürgerrecht zu erteilen und das Verfahren um ordentliche Einbürgerung fortzusetzen. Eventuell sei das Verfahren zu sistieren.

Der Kanton Bern (SID) beantragt mit Beschwerdeantwort vom 29. Juli 2020 die Abweisung der Beschwerde. Die EG Bern hat sich nicht vernehmen lassen.

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). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 8 einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Hier anwendbar ist das seit 1. Januar 2018 gültige eidgenössische und kantonale Einbürgerungsrecht. Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Haben der Kanton und die Gemeinde die Einbürgerung zugesichert und das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erteilt, trifft die

zuständige kantonale Behörde den Einbürgerungsentscheid (Art. 13 und Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0]). Mit Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheids wird das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht erworben (Art. 14 Abs. 3 BüG). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (BVR 2016 S. 293 E. 2.1, 2012 S. 193 E. 2.1, je mit Hinweisen; s. auch BGE 146 I 83 E. 2.3). Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, welches der Gemeinderat unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert (vgl. Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 17 Abs. 1 und 2 sowie Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. Juni 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG; BSG 121.1]; Art. 18 Abs. 3 der Verordnung vom 20. September 2017 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [Kantonale Bürgerrechtsverordnung, KBüV; BSG 121.111]; zum Ganzen VGE 2019/114 vom 4.2.2021 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 2.1).

2.2 Der Bund erlässt gemäss Art. 38 Abs. 2 BV Mindestvorschriften für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone. Diese können davon nicht abweichen (BGE 146 I 83 E. 4.1). Die bundesrechtlichen Voraussetzungen sind in Art. 9 ff. BüG niedergelegt. Art. 11 BüG bestimmt die sog. materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen. Danach erfordert die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, dass die Bewerberin oder der Bewerber erfolgreich integriert ist (Bst. a), mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist (Bst. b) und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt (Bst. c). Eine erfolgreiche Integration zeigt sich nach Art. 12 Abs. 1 BüG nebst anderem insbesondere im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Bst. a). Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen (Art. 12 Abs. 3 BüG) und sie sind frei, Anforderungen aufzustellen, die über die eidgenössischen hinausgehen (zum Ganzen VGE 2019/114 vom 4.2.2021 [zur Publ. bestimmt; noch nicht rechtskräftig] E. 2.2 mit Hinweisen). 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 2016 S. 293 E. 2.2, 2012 S. 193 E. 3.2.2).

2.3 Kantonalrechtlich können Ausländerinnen und Ausländer auf Gesuch hin in das Bürgerrecht einer Einwohnergemeinde oder gemischten Gemeinde und in das Kantonsbürgerrecht aufgenommen werden, wenn sie neben den Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes (vgl. E. 2.2 hiervor) auch diejenigen nach Art. 7 KV und der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung erfüllen (Art. 10 Abs. 1 KBüG). Art. 7 Abs. 3 KV 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). Vorliegend ist dieses Einbürgerungshindernis nicht einschlägig, was aber nicht heisst, dass leichtere Verstösse gegen die Rechtsordnung der Einbürgerung nicht auch entgegenstehen können (vgl. dazu VGE 2018/253 vom 24.4.2019 E. 3.3, 2016/44 vom 19.8.2016 E. 5.2). Das KBüG fordert unter dem Titel der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen (Art. 12 ff. KBüG) in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht eine erfolgreiche Integration, was sich nebst anderem insbesondere im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zeigt (Art. 12 Abs. 1 Bst. a KBüG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. a BÜG und Art. 14 KBüG).

2.4 Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht nicht (Art. 7 Abs. 4 KV; Art. 19 KBüG). Sind die Eignungskriterien erfüllt, entscheidet demnach die zuständige kommunale oder kantonale Behörde grundsätzlich nach Ermessen, ob die gesuchstellende Person eingebürgert werden kann (BVR 2016 S. 293 E. 2.3). Vorbehalten bleibt dabei das Bundesrecht (vgl. Art. 1 KBüG). Die Behörden entscheiden – wiewohl diesem Vorgang auch eine politische Komponente innewohnt – im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen, namentlich unter Beachtung des Willkürverbots, des Gebots der rechtsgleichen Behandlung und des Verhältnismässigkeitsprinzips, sowie unter Berücksichtigung der in der gesetzlichen Ordnung angelegten Wertungen (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 2.2 mit Hinweisen; BGE 146 I 49 E. 2.6 mit Hinweisen).

3.

Der Kanton spricht dem Beschwerdeführer zurzeit die erfolgreiche Integration aufgrund des Strafbefehls vom 14. November 2018 ab; die Einbürgerung setze voraus, dass Bewerberinnen und Bewerber die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten. Er vertritt gestützt auf Art. 11 Abs. 2 KBüV die Auffassung, die Verurteilung vom 14. November 2018 stelle während dreier Jahre ein Einbürgerungshindernis dar. Die Anwendung von Art. 11 Abs. 2 KBüV verletze weder das Legalitätsprinzip noch das Gleichbehandlungsgebot. Da bei jugendlichen Straftätern Verurteilungen nur sehr selten zu einem Eintrag im Strafregister führten und Sanktionen Warnung, nicht Vergeltung bezweckten, sei gerechtfertigt, jugendstrafrechtliche Verfehlungen bürgerrechtlich anders zu handhaben als Delikte Erwachsener. Die Wartefrist von drei Jahren sei auch nicht unverhältnismässig lang.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei bestens integriert. Seine jugendstrafrechtliche Verfehlung sei bloss mit einem Verweis geahndet worden. Es sei bei ihm von einer genügenden Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung auszugehen, er stelle kein «Sicherheitsrisiko» dar. Art. 11 Abs. 2 KBüV verstosse bei «formalistischer» Anwendung gegen Art. 14 Abs. 2 KBüG, wonach Strafen und Massnahmen gestützt auf das Jugendstrafrecht, die nicht im Strafregister eingetragen sind, angemessen zu berücksichtigen seien. Die Vorinstanz habe ausschliesslich auf Art. 11 Abs. 2 KBüV abgestellt und sich weder mit dem Unrechtsgehalt der Tat noch mit der Angemessenheit der Dauer der Wartefrist auseinandergesetzt. Dieser «Automatismus» führe in seinem Fall zu einem unhaltbaren Ergebnis. Überdies sei er so als Jugendlicher gegenüber Erwachsenen erheblich schlechter gestellt (Beschwerde S. 5 ff.).

4.

Aufgrund der Akten ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

4.1 Der Beschwerdeführer wurde 2002 in Bern geboren und lebt seither mit seiner Familie in der Gemeinde Bern. Sein Bruder (Jg. 1990) wurde 2008 eingebürgert. Der Beschwerdeführer besuchte in Bern sechs Jahre die

Primar- und zwei Jahre die Sekundarschule. Seit August 2017 absolviert er das Gymnasium ... in Bern (Vorakten pag. 66-62). Er erzielt dort schulisch gute Leistungen und ist in der Klasse sehr gut aufgenommen (Vorakten pag. 63; Beschwerdebeilagen 4 und 5). Nach Erlangen der Maturität im Sommer 2021 will er ein Studium an der ... aufnehmen (Beschwerde S. 3).

4.2 Zu seinem strafrechtlichen Leumund ergibt sich Folgendes: Mit Strafbefehl vom 14. November 2018 (Vorakten pag. 147-146) erklärte die Jugendanwaltschaft Region Bern-Mittelland den Beschwerdeführer der Einfuhr einer Waffe ohne Berechtigung schuldig und erteilte ihm einen Verweis (Art. 33 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition [Waffengesetz, WG; SR 514.54] i.V.m. Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht [Jugendstrafgesetz, JStG; SR 311.1]); im Weiteren zog sie u.a. das beschlagnahmte Schmetterlingsmesser zur Vernichtung ein (Art. 31 Abs. 3 WG) und stellte fest, dass das Urteil nicht im Strafregister eingetragen wird. Der Strafbefehl ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Er basiert auf folgendem Vorfall: Am 4. September 2018 kontrollierte die Zollstelle Zürich Flughafen ein Paket aus China, welches an den Beschwerdeführer adressiert war. Darin befand sich ein schwarzes Schmetterlingsmesser, welches der Beschwerdeführer übers Internet bestellt hatte. Für die Einfuhr dieser Waffe besass er keine Bewilligung (Vorakten pag. 147). Die Jugendanwaltschaft hat den Beschwerdeführer einvernommen. Dieser gab zu Protokoll, er habe das Messer bestellt, um damit die «Tricks» auszuprobieren, die er im Internet gesehen habe. Er habe sich gedacht, es sei ein «Spielzeug», weil auf der betreffenden Webseite stand, es handle sich um ein «Trainingsmesser», was heisse, dass es nicht scharf sei. Die Aufforderung der Zollverwaltung, eine Waffenbewilligung einzureichen, habe ihn schockiert und er habe die Bestellung rückgängig machen wollen (Vorakten pag. 145-142, vgl. auch pag. 149; Beschwerde S. 3 f.).

4.3 Der entscheidenderhebliche Sachverhalt ergibt sich, wie die nachfolgenden Erwägungen deutlich machen, hinreichend klar aus den Akten. Ausserdem hängt die rechtliche Beurteilung nicht entscheidend vom persönlichen Eindruck ab, den das Gericht an einer Instruktionsverhandlung vom Beschwerdeführer gewinnen könnte (vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum

[Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 21 N. 18; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 69 N. 19). Sein Beweisantrag auf Parteibefragung (Beschwerde S. 3 ff.) wird daher abgewiesen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung BVR 2012 S. 252 E. 3.3.3).

5.

Strittig ist, ob beim Beschwerdeführer aufgrund des jugendstrafrechtlichen Verweises von einem Nichtbeachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgegangen werden darf, das während dreier Jahre seiner Einbürgerung entgegensteht.

5.1 Eine erfolgreiche Integration zeigt sich nach Art. 12 Abs. 1 Bst. a BÜG unter anderem im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. vorne E. 2.2). Diese Begrifflichkeit schliesst die Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung nicht nur zwingend mit ein, sondern geht noch darüber hinaus. Vor diesem Hintergrund ist es zulässig, hohe Anforderungen an das Legalverhalten von Bewerberinnen oder Bewerbern zu stellen (Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des BÜG, in BBI 2011 S. 2825 ff., 2833; ebenso nach der alten Bürgerrechtsgesetzgebung: BVR 2012 S. 193 E. 4.1 f. mit Hinweisen; VGE 2015/1 vom 15.6.2015 E. 4.3). Bundesrechtlich näher umschrieben ist das (Nicht-)Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung heute in der Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01). Gemäss Art. 4 Abs. 1 BÜV gilt die Bewerberin oder der Bewerber unter anderem dann nicht als erfolgreich integriert, wenn sie oder er die öffentliche Sicherheit und Ordnung dadurch nicht beachtet, dass sie oder er gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen erheblich oder wiederholt missachtet (Bst. a). Die Bewerberin oder der Bewerber gilt zudem nach Art. 4 Abs. 2 BÜV als nicht erfolgreich integriert, wenn im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein sie betreffender Eintrag mit einem in Bst. a-e aufgelisteten Inhalt für das SEM einsehbar ist (in der Spannweite von unbedingter Freiheitsstrafe bis zu bedingter Geldstrafe bei Nichtbewährung in der Probezeit). In allen anderen Fällen, in denen im Strafregister ein Eintrag für das SEM einsehbar ist, ent-

scheidet dieses gemäss Art. 4 Abs. 3 BÜV unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion, ob die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers erfolgreich ist, wobei eine erfolgreiche Integration nicht angenommen werden darf, solange eine Sanktion noch nicht vollzogen oder eine laufende Probezeit noch nicht abgelaufen ist. Bei nicht im Strafregister eingetragenen Sanktionen gegenüber Kindern und Jugendlichen beurteilt das SEM laut dem Handbuch Bürgerrecht die Wartefrist im Einzelfall (SEM [Hrsg.], Handbuch Bürgerrecht für Gesuche ab 1.1.2018 [Version gültig ab 1.1.2020], Kapitel 3 Ziff. 321/113 Tabelle 7 [nachfolgend: Handbuch Bürgerrecht]).

5.2 Die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung regelt das Kriterium der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. vorne E. 2.3) im Bereich Straffälligkeit näher in Art. 14 KBÜG und Art. 11 KBÜV:

5.2.1 Nach Art. 14 Abs. 1 KBÜG können Ausländerinnen und Ausländer, die im Strafregister-Informationssystem VOSTRA (nachfolgend: Strafregister) eingetragen sind, nach Massgabe der Vorgaben des Bundes nicht eingebürgert werden. Auf den Strafregistereintrag abzustellen ist analog dem Bundesrecht (vgl. vorne E. 5.1) auch bei Jugendlichen, die zwischen dem vollendeten 10. und 18. Altersjahr eine Straftat begangen haben und deshalb nach dem JStG sanktioniert worden sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 JStG). Bei Jugendlichen werden jedoch nur die wenigsten Straftaten im Strafregister eingetragen (vgl. Art. 366 Abs. 3 und 3^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0]). Das Strafregister eignet sich insofern nicht als Grundlage für die Beurteilung des Kriteriums des Beachtens der Strafrechtsordnung im Einbürgerungsverfahren. Art. 14 Abs. 2 KBÜG sieht daher vor, dass Strafen und Massnahmen gestützt auf das JStG, die nicht im Strafregister eingetragen sind, angemessen zu berücksichtigen sind. Hintergrund dieser Regelung ist, dass bei der Anwendung des Jugendstrafrechts der Schutz und die Erziehung der Jugendlichen wegleitend sind (Art. 2 Abs. 1 JStG). Strafen und Massnahmen werden nicht als Vergeltungsstrafen ausgesprochen, sondern als Warnstrafen, die Grenzen verdeutlichen und Lernprozesse auslösen sollen (vgl. BGE 137 IV 7 E. 1.3). Im Jugendstrafrecht hat das Strafmass deshalb nicht die gleiche Bedeutung wie im Erwachsenenstrafrecht. Die Art der Sanktion lässt in vielen Fällen keinen direkten Rückschluss auf die Schwere der Tat zu (Vortrag des Regierungsrats zum KBÜG,

in Tagblattbeilagen zur Junisession 2017 des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2014.POM.383; nachfolgend Vortrag KBüG], S. 14; Vortrag der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern [POM], heute SID, zur KBüV S. 3 f. [nachfolgend: Vortrag KBüV]). Bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 2 KBüG soll ausschlaggebend sein, ob die entsprechende Straftat bei einer erwachsenen Person zu einem Eintrag im Strafregister und somit zu einem Einbürgerungshindernis geführt hätte (Vortrag KBüG S. 14; Vortrag KBüV S. 4).

5.2.2 Art. 11 KBüV hält zunächst im Sinn von Art. 14 Abs. 1 KBüG fest, dass Einträge im Strafregister einer Einbürgerung nach Massgabe von Art. 4 BÜV entgegenstehen (Abs. 1). Er konkretisiert sodann Art. 14 Abs. 2 KBüG dahingehend, dass Ausländerinnen und Ausländer zwischen dem vollendeten 10. und 18. Altersjahr nicht als erfolgreich integriert gelten, wenn sie in den letzten drei Jahren vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens ein *Vergehen oder Verbrechen* begangen haben, zu dem sie rechtskräftig verurteilt worden sind (Abs. 2). Massgebend für die Berechnung der Wartefrist ist das Begehungsdatum. Art oder Mass der Sanktion spielen nach dieser Regelung keine Rolle, solange sie unterhalb der Schwelle liegt, die bei Jugendlichen zu einem Strafregistereintrag führt. Im Umkehrschluss bleibt hingegen eine jugendstrafrechtliche *Übertretung* für das Einbürgerungsverfahren grundsätzlich folgenlos. Liegen jedoch in den vergangenen Jahren mehrere Übertretungen vor, sind auch sie laut der kantonalen Wegleitung für die Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds zu berücksichtigen (Ziff. 3.3.3.8 der Wegleitung SID zur Einbürgerung und Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sowie ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern für Gesuche ab 1.1.2018 [Version vom 26.8.2019; nachfolgend: Wegleitung Einbürgerung], publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] 1/121.1/1.2, <www.bsig.jgk.be.ch>).

6.

6.1 Die Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland sprach den Beschwerdeführer mit Strafbefehl vom 14. November 2018 rechtskräftig der Einfuhr einer Waffe ohne Berechtigung nach Art. 33 Abs. 1 Bst. a WG schuldig (vgl. vorne

E. 4.2). Eine Widerhandlung gegen Art. 33 Abs. 1 Bst. a WG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Nach Art. 1 Abs. 2 Bst. a JStG i.V.m. Art. 10 Abs. 3 StGB handelt es sich dabei um ein Vergehen (vgl. auch Vorakten pag. 138). Die Jugendanwaltschaft sprach als Sanktion einen Verweis nach Art. 22 Abs. 1 JStG aus. Der Verweis besteht in einer förmlichen Missbilligung der Tat und gehört nicht zu den Sanktionen des Jugendstrafrechts, die im Strafregister eingetragen werden (vgl. Art. 366 Abs. 3 und 3^{bis} StGB). Durch die Verübung dieses Vergehens hat der Beschwerdeführer die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 11 Abs. 2 KBüV gesetzt, womit er grundsätzlich bis September 2021 (drei Jahre ab Begehungszeitpunkt) nicht als erfolgreich integriert zu gelten hat.

6.2 Daran ändert nichts, dass der Unrechtsgehalt der Tat, wie der Beschwerdeführer meint, bestenfalls mit einer Übertretung vergleichbar sei und er kein Unrechtsbewusstsein gehabt oder nicht vorsätzlich gehandelt habe (Beschwerde S. 6). Liegt wie hier ein rechtskräftiges Strafurteil vor, darf die Verwaltungs(justiz)behörde praxismässig von den tatsächlichen Feststellungen des Strafgerichts nur abweichen, wenn sie Tatsachen feststellt und ihrem Entscheid zugrunde legt, die dem Strafgericht unbekannt waren, oder wenn sie zusätzliche Beweise erhebt oder wenn das Strafgericht bei der Rechtsanwendung auf den Sachverhalt nicht alle Rechtsfragen abgeklärt hat. Die Verwaltungs(justiz)behörde ist grundsätzlich auch an einen Straftscheid gebunden, der nicht im ordentlichen Verfahren, sondern im Strafbefehlsverfahren ergangen ist (zum Ganzen BVR 2012 S. 193 E. 4.4.2 mit Hinweisen; VGE 2015/1 vom 15.6.2015 E. 5.1.1). Gründe, die es rechtfertigen würden, von den Feststellungen der Jugendanwaltschaft abzuweichen, sind weder geltend gemacht noch ersichtlich. Die Einwände des Beschwerdeführers gegen den rechtskräftigen Strafbefehl sind nicht (mehr) zu prüfen. Daher ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn der Kanton im Einbürgerungsverfahren auf den rechtskräftigen Strafbefehl und die verhängte Strafe abgestellt hat. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, gegen ihn sei bloss ein Verweis ausgesprochen worden, ist darauf hinzuweisen, dass das Strafmass bei Art. 11 Abs. 2 KBüV keine entscheidende Rolle spielt (vgl. vorne E. 5.2.2). Selbst wenn es sich beim Verweis um «die leichteste Strafe» nach dem JStG handelt (Beschwerde S. 6), bildet er gleichwohl eine Sanktion gemäss dem Zweck des JStG (vgl. vorne E. 5.2.1). Die Jugendanwalt-

schaft sah sich namentlich nicht veranlasst, von einer Bestrafung im Sinn von Art. 21 JStG abzusehen. Es bleibt schliesslich dabei, dass der Verweis für ein Vergehen, nicht für eine Übertretung erteilt worden ist (vgl. E. 6.1 hier vor sowie Art. 34 WG, der Übertretungen eigens regelt). Nach dem Ausgeführten hat die SID Art. 11 Abs. 2 KBüV korrekt angewendet.

6.3 Der Beschwerdeführer stellt jedoch die Rechtmässigkeit von Art. 11 Abs. 2 KBüV an sich in Frage. Der in dieser Vorschrift «angelegte Automatismus» widerspreche Art. 14 KBüG (Beschwerde S. 7).

6.3.1 Das übergeordnete Recht schliesst nicht aus, dass die Begehung eines Vergehens, das nur mit einem jugendstrafrechtlichen Verweis geahndet wurde, ein vorübergehendes Einbürgerungshindernis darstellen kann. Schliesslich ist die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung auch bei Jugendlichen eine der Grundvoraussetzungen, welche erfüllt sein müssen, damit von der Integration in die hiesigen Verhältnisse im Sinn der Bürgerrechtsgesetzgebung ausgegangen werden kann (BVR 2012 S. 193 E. 4.1; Vortrag KBüG S. 12). Da generell hohe Anforderungen an das Legalverhalten gestellt werden, erscheint ohne weiteres zulässig, wenn strafrechtliche Verfehlungen unterhalb des Schweregrads eines Verbrechens – das heisst Vergehen und unter Umständen sogar Übertretungen – vorübergehend eine Einbürgerung ausschliessen (vgl. vorne E. 2.3 und 5.1). In diesem Sinn sieht die kantonale gesetzliche Regelung mit Art. 14 Abs. 2 KBüG gerade auch die Berücksichtigung eines nicht im Strafregister eingetragenen Verweises nach Art. 22 Abs. 1 JStG aufgrund eines Vergehens vor, solange dies angemessen erfolgt.

6.3.2 Nach dem Willen des Grossen Rates soll bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 2 KBüG und damit für die angemessene Berücksichtigung von Strafen und Massnahmen des JStG, die nicht zu einem Strafregistereintrag geführt haben, richtungsweisend sein, ob die entsprechende Straftat bei einer erwachsenen Person zu einem Eintrag im Strafregister und somit zu einem Einbürgerungshindernis geführt hätte (vgl. vorne E. 5.2.1). Diesen Vorgaben ist der Regierungsrat mit dem Erlass von Art. 11 KBüV genügend nachgekommen: Einzelne Übertretungen führen gemeinhin weder bei Personen, die unter das Erwachsenenstrafrecht fallen, noch bei Kindern und Jugendlichen, für die das JStG gilt, zu einem Einbürgerungshindernis (vgl.

vorne E. 5.2.2; Wegleitung Einbürgerung Ziff. 3.3.3.7). Verurteilungen wegen Vergehen oder Verbrechen stellen dagegen unabhängig vom Alter der einbürgerungswilligen Person ein Einbürgerungshindernis dar:

- Erwachsenenstrafrechtliche Verurteilungen wegen Vergehen und Verbrechen werden generell im Strafregister eingetragen (vgl. Art. 366 Abs. 2 Bst. a StGB), was der Einbürgerung von Erwachsenen mindestens für die Dauer des Eintrags entgegensteht (Art. 11 Abs. 1 KBüV i.V.m. Art. 4 BüV). Je nach der Schwere der Sanktion bewegt sich in diesen Fällen die Wartefrist bei einer erwachsenen Person von zwei Jahren (bedingte Geldstrafe von höchstens 30 Tagessätzen) bis weit über 20 Jahre (Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren; Handbuch Bürgerrecht Kapitel 3 Ziff. 321/113 Tabellen 1-6).
- Jugendstrafrechtliche Vergehen oder Verbrechen, die im Vergleich mit dem Erwachsenenstrafrecht eher geringfügig sanktioniert wurden und dementsprechend nicht im Strafregister eingetragen sind, bringen nach Art. 11 Abs. 2 KBüV eine dreijährige Einbürgerungssperre mit sich. Zieht ein jugendstrafrechtlicher Schuldspruch wegen eines Vergehens oder Verbrechens dagegen eine in Art. 366 Abs. 3 StGB aufgelistete Sanktion nach sich (u.a. Freiheitsentzug), hat dies einen Eintrag ins Strafregister zur Folge. In diesen Fällen kommt auch bei Jugendlichen Art. 11 Abs. 1 KBüV i.V.m. Art. 4 BüV zur Anwendung, was zu einer weitaus längeren Wartefrist als drei Jahre führen kann.

Der Verordnungsgeber hat mit der Regelung von Art. 11 KBüG eine genügende Parallelität zwischen jugendlichen und erwachsenen straffälligen Personen geschaffen und ist gleichzeitig der unterschiedlichen Handhabung von Sanktionen im StGB und JStG gerecht geworden (vgl. vorne E. 5.2.1). Bei beiden Personengruppen findet – ohne bei den Jugendlichen einzig auf die verhängte Sanktion zu fokussieren – eine genügende Abstufung der Schwere der Delikte statt. Leichte Delikte ([einmalige] Übertretung) bringen kein Einbürgerungshindernis mit sich, während mittlere und schwere Delikte (Vergehen und Verbrechen) von kürzeren bis zu langjährigen Einbürgerungssperren führen können. Damit führt die Regelung von Art. 11 Abs. 2 KBüV, wie dies Art. 14 Abs. 2 KBüG fordert, zu einer angemessenen Berücksichtigung von nicht im Strafregister eingetragenen jugendstrafrechtlichen

Strafen und Massnahmen. Im Einzelfall besteht weder Anlass noch Raum für eine abweichende Handhabung der Norm.

7.

Der Beschwerdeführer rügt allerdings, Art. 11 Abs. 2 KBüV verletze das Gleichbehandlungsgebot, da bei ihm als junglichem Straftäter ein strengere Massstab als bei Erwachsenen angelegt würde (Beschwerde S. 7).

7.1 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV; Art. 10 Abs. 1 Satz 1 KV) wird verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Umstände aufdrängen. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 143 I 361 E. 5.1 mit Hinweisen; vgl. auch BVR 2021 S. 159 E. 5.2).

7.2 Wie dargelegt, regelt Art. 11 KBüV den einbürgerungsrechtlichen Stellenwert von Straffälligkeit bei Erwachsenen und Jugendlichen grundsätzlich analog, was bereits für sich auf eine rechtsgleiche Lösung schliessen lässt (vgl. vorne E. 6.3.2). Dies wird konkret dadurch bestärkt, dass das dem Beschwerdeführer vorgeworfene Vergehen bei einer erwachsenen Person zu einer ähnlichen bzw. längeren Einbürgerungssperre führen würde: Erwachsenenstrafrechtlich zöge die Einfuhr einer Waffe ohne Berechtigung mindestens eine Geldstrafe nach sich (Art. 33 Abs. 1 WG). Handelte es sich wie vorliegend um eine Ersttat, würde der Vollzug der Strafe aufgeschoben und eine Probezeit von zwei bis fünf Jahren bestimmt (Art. 42 und 44 StGB). Massgebend bei der Bemessung der Probezeit ist, bei welcher Dauer die Wahrscheinlichkeit weiterer Straftaten am geringsten erscheint (Schneider/Garré, in Basler Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 44 StGB N. 4 mit weite-

ren Hinweisen); bei erstmaliger Begehung ist einer erwachsenen Person daher nicht zwingend die Mindestdauer von zwei Jahren als Probezeit festzusetzen. Ein Vergehen, das mit einer Geldstrafe bestraft worden ist, zieht bei einer erwachsenen Person einen Eintrag im Strafregister nach sich (Art. 366 Abs. 2 StGB). Gemäss Art. 14 Abs. 1 KBüG und Art. 11 Abs. 1 KBüV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 BÜV dürfte in einer solchen Situation eine erfolgreiche Integration nicht angenommen werden, solange die Probezeit noch nicht abgelaufen ist. Das vom Beschwerdeführer begangene Delikt hätte bei einer erwachsenen Person also eine Einbürgerungssperre von zwei bis fünf Jahren zur Folge.

7.3 Zu berücksichtigen gilt es weiter, dass es bei erwachsenen Personen wesentlich schneller zu einer deutlich längeren Wartefrist als bei jugendlichen Personen kommen kann. So würde, haben sich Betroffene in der Probezeit nicht bewährt, bereits eine bedingte Geldstrafe von unter 90 Tagesstrafen wegen Waffeneinfuhr ohne Berechtigung für eine zehnjährige Einbürgerungssperre ab Datum der Rechtskraft des Urteils sorgen (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. e BÜV; Art. 369 Abs. 3 und Abs. 6 Bst. a StGB; Handbuch Bürgerrecht Kapitel 3 Ziff. 321/113 Tabelle 5). Für eine gleich lange Wartefrist müsste es bei jugendstrafrechtlich abgeurteilten Personen mindestens zu einer Nichtbewährung während der Probezeit bei einem bedingten oder teilbedingten Freiheitsentzug bis zu drei Monaten gekommen sein (Art. 366 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Art. 369 Abs. 3 StGB; Handbuch Bürgerrecht Kapitel 3 Ziff. 321/113 Tabelle 7).

7.4 Kommt es beim gleichen Vergehen bei einer erwachsenen Person zu einer Wartefrist zwischen zwei und fünf Jahren (Durchschnittswert dreieinhalb Jahre), während beim Beschwerdeführer eine dreijährige Wartefrist resultiert, ist fraglich, ob angesichts der beschränkten zeitlichen Differenz in Einzelfällen überhaupt von einer rechtsungleichen Behandlung gesprochen werden kann. Dies gilt umso mehr, als Erwachsenen, die bei einer Probezeit von zwei Jahren im Einzelfall einbürgerungsrechtlich tatsächlich bessergestellt sind, bei weiteren Verfehlungen wesentlich schneller deutlich längere Wartefristen drohen (standardmässig zehn Jahre). Unter Berücksichtigung dieser Aspekte erscheint die Dauer der Wartefrist mit drei Jahren nicht als übermässig lang. Für die im Einzelfall denkbare längere Wartefrist von Ju-

gendlichen besteht darüber hinaus ein vernünftiger Grund, der es gleichzeitig rechtfertigt, dass sich die Dauer der Wartefrist nicht wie bei straffälligen Erwachsenen strikt nach der Schwere des Verschuldens und der Höhe der Strafe richtet. Ein gewisser Schematismus drängt sich bei den Jugendlichen aufgrund der spezifischen Funktion der Strafe sowie des eingeschränkten Einsatzes von Strafregistereinträgen auf (vgl. vorne E. 5.2.1). Die Entwicklung jugendlicher Straftäter ist noch nicht abgeschlossen. Die Einbürgerung bildet den letzten Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration (Botschaft BÜG, S. 2829; vgl. auch BVR 2021 S. 200 E. 3.3). Im Hinblick darauf erscheint das Anliegen des Verordnungsgebers legitim, bei Delikten ohne Strafregistereintrag die Erwartung an künftiges Legalverhalten über eine einheitliche dreijährige Wartefrist klar zu kommunizieren; Art oder Mass der nach JStG im Einzelfall ausgefallten Strafe spielen dabei keine entscheidende Rolle.

7.5 Die Wartefrist von drei Jahren wirkt sich auch nicht unverhältnismässig auf den Beschwerdeführer aus: Es trifft sicherlich zu, dass er mit den hiesigen Verhältnissen bestens vertraut ist, und der Vorwurf, er sei ein Sicherheitsrisiko, wurde in keinem Zeitpunkt erhoben (vgl. vorne E. 3 und 4.1). Die Schweizer Rechtsordnung legt nun aber im Einbürgerungskontext besonderen Wert auf Legalverhalten (vgl. vorne E. 5.1, 5.2 und 6.3.1). Dies geht dem vorgebrachten öffentlichen Interesse an der Militär- oder Zivildienstleistung vor, zumal die Wartefrist den Beschwerdeführer nicht daran hindert, diesen Dienst innert nützlicher Frist zu erbringen. Die drei Jahre, innert der er sich nicht einbürgern lassen kann, treffen ihn auch privat nicht unzumutbar schwer. Er bringt insoweit denn auch nichts vor.

8.

Mit Eventualantrag verlangt der Beschwerdeführer die Sistierung seines Einbürgerungsverfahrens (vgl. vorne Bst. C). Er begründet diesen Antrag aber nicht. – Gemäss Art. 22 KBüV können die Gemeinden und der Kanton das Verfahren mit Zustimmung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers jeweils einmalig für höchstens zwei Jahre sistieren, wenn ein anderes Verfahren Auswirkungen auf die Einbürgerungsvoraussetzungen hat. Unzulässig

ist die Sistierung, wenn es an einem anderen Verfahren fehlt, dessen Ausgang sich auf die Einbürgerungsvoraussetzungen auswirkt oder wesentlich beeinflusst (Wegleitung Einbürgerung Ziff. 2.4.3 S. 9; Vortrag KBüV S. 7; Art. 38 VRPG). Wie die angefochtene Verfügung richtig festhält, ist seit dem (rechtskräftigen) Strafbefehl vom 14. November 2018 kein Strafverfahren mehr hängig. Weitere Gründe (insb. ein anderes relevantes Verfahren) für eine Sistierung des Einbürgerungsverfahrens sind weder geltend gemacht noch ersichtlich. Eine Verfahrenssistierung fällt daher sowohl nach Art. 22 KBüV als auch nach Art. 38 VRPG ausser Betracht. Der Eventualantrag ist daher unbegründet, soweit er überhaupt zulässig ist.

9.

Der Kanton hat Art. 11 Abs. 2 KBüV korrekt angewendet. Dies führt beim Beschwerdeführer aufgrund seines jugendstrafrechtlichen Vergehens – auch wenn es nur mit einem Verweis geahndet wurde – zu einer Einbürgerungssperre bis September 2021. Die Verordnungsregelung trägt der speziellen Stellung von Strafen nach JStG Rechnung und ist mit dem übergeordneten Recht und mit dem Gebot rechtsgleicher Behandlung vereinbar. Art. 11 KBüV unterscheidet begründetermassen zwischen Sanktionen mit oder ohne Strafregistereintrag und gewährleistet die von Art. 14 Abs. 2 KBüG geforderte angemessene Berücksichtigung von Strafen und Massnahmen des JStG, die nicht im Strafregister eingetragen sind. Die für Jugendliche geltende dreijährige Einbürgerungssperre erweist sich im Vergleich mit jener für Erwachsene nicht als unangemessen lang und wirkt sich auch nicht unverhältnismässig auf den Beschwerdeführer aus. Nach Ablauf der Dreijahresfrist (September 2021) ist es ihm möglich, erneut ein Einbürgerungsgesuch zu stellen. Bis dahin hat er Gelegenheit, sich zu bewähren. Die angefochtene Verfügung hält der Rechtskontrolle somit stand, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist (vgl. E. 8 hiavor).

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende 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, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführer
- Beschwerdegegner
- Einwohnergemeinde Bern
- Staatssekretariat für Migration

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

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.