100.2010.209Ua
HER/VGS/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 26. Oktober 2011

Verwaltungsrichter Müller, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog
Verwaltungsrichter Burkhard, Keller und Rolli
Gerichtsschreiber von Gunten

X.___
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführer

gegen

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

Beschwerdegegner

sowie

Einwohnergemeinde Biel
handelnd durch den Gemeinderat, Postfach, 2501 Biel

betreffend Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 19. April 2010; 126009)

Sachverhalt:

A.

X.___, Staatsangehöriger von A., geboren am ... 1968, lebt seit dem ... 1999 in der Schweiz und ist seit dem ... 2000 in der Gemeinde Biel gemeldet. Er ist mit einer [Ausländerin] verheiratet und Vater zweier in der Schweiz geborener Kinder. Am 5. Oktober 2005 stellte X.___ zusammen mit seiner Ehefrau und den beiden gemeinsamen Kindern ein Einbürgerungsgesuch. Unter Vorbehalt der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und des Kantonsbürgerrechts sicherte der Gemeinderat von Biel X.___ am 16. November 2007 das Gemeindebürgerrecht zu. Das Bundesamt für Migration (BFM) erteilte ihm und seiner Familie am 17. Juni 2008 die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung.

B.

Im Verfahren auf Erteilung des Kantonsbürgerrechts teilte die Kantonspolizei Bern am 10. Juli 2008 auf Anfrage des Zivilstands- und Bürgerrechtsdienstes (ZBD) mit, dass gegen X.___ ein Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung und Angriffs hängig sei. Mit Verfügung vom 11. Februar 2009 sistierte der ZBD deshalb das Einbürgerungsverfahren. Am 4. Mai 2009 stellte die Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn die Strafuntersuchung gegen ihn ein. Nach Wiederaufnahme des Einbürgerungsverfahrens ergaben weitere Abklärungen, dass gegen X.___ eine Strafuntersuchung wegen Verletzung der Verkehrsregeln (Geschwindigkeitsüberschreitung) hängig sei. Mit Strafmandat vom 11. November 2009 verurteilte ihn das Untersuchungsrichteramt I Berner Jura-Seeland zu einer bedingten Geldstrafe von 20 Tagessätzen mit einer Probezeit von drei Jahren und zu einer Busse. Das Strafmandat blieb unangefochten. Gestützt darauf entzog das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons Bern (SVSA) X.___ am 5. Januar 2010 den Führerausweis für die Dauer eines Monats. Am 29. März 2010 trennte der ZBD das Einbürgerungsverfahren von X.___ von den Einbürgerungsverfahren der übrigen Familienmitglieder.

Mit Verfügung vom 19. April 2010 lehnte die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) die Einbürgerung von X.___ gestützt auf Art. 14 Bst. c des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0) unter Hinweis auf den Strafentscheid vom 11. November 2009 und die noch laufende Probezeit ab und stellte fest, dass damit die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts von Biel erlösche.

C.

Gegen diese Verfügung hat X.___ am 26. Mai 2010 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgendem Rechtsbegehren:

> «Der Beschwerdeentscheid [richtig: Verfügung] vom 19. April 2010 sei vollumfänglich aufzuheben und es sei dem Beschwerdeführer die ordentliche Einbürgerung zu gewähren.»

Mit Vernehmlassung vom 24. Juni 2010 beantragt die POM die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Biel hat am 25. Juni 2010 mitgeteilt, dass sie auf eine Stellungnahme verzichte. Mit Schlussbemerkungen vom 29. September 2011 hält X.___ an seinem Rechtsbegehren fest.

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 VRPG zuständig (vgl. auch Art. 21 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 den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin. Gerügt werden können mithin die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie andere Rechtsverletzungen einschliesslich der Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Als Rechtsfehler bei der Ermessensausübung gelten die Ermessensüberschreitung und -unterschreitung sowie der Ermessensmissbrauch. Solange die Vorinstanz ihr Ermessen in diesem Rahmen pflichtgemäss ausübt, ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, sein eigenes Ermessen anstelle desjenigen der Vorinstanz zu setzen (vgl. BVR 2010 S. 481 E. 1.2 und 6.1 f., S. 1 E. 1.4 und 3.1 [bezüglich Ermessensbewilligungen im Ausländerrecht]; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 66 N. 21, 26, 28, Art. 80 N. 5 ff.).

1.3 Die Streitigkeit ist von grundsätzlicher Bedeutung, weshalb das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung urteilt (Art. 119 VRPG i.V.m. Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Strittig ist die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts.

2.1 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 kantonalrechtlich geregelten Verfahren (vgl. Art. 12 Abs. 1 und 2 BüG; BVR 2010 S. 193 E. 2.1). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl. Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, 2. Aufl. 2006, Rz. 378, 380). Das *Kantonsbürgerrecht* beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, d.h. auf dem Bürgerrecht einer Einwohnergemeinde oder gemischten Gemeinde (Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 2 Abs. 1 KBüG). Es wird gestützt auf die Zu-

sicherung des Gemeindebürgerrechts und auf die Einbürgerungsbewilligung des Bundes nach allfälligen weiteren Abklärungen mit Verfügung erteilt; zuständig ist die POM, da der Regierungsrat seine Zuständigkeit zum Beschluss über das kantonale Bürgerrecht an diese delegiert hat (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 KBüG i.V.m. Art. 16 der Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren [EbüV; BSG 121.111]).

2.2 Die Voraussetzungen für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung nach Art. 13 ff. BüG stellen Mindestvorschriften dar, welche der *Bund* für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern erlässt (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV). Diese lauten soweit hier interessierend wie folgt:

> Art. 14 Eignung
>
> Vor Erteilung der Bewilligung ist zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er:
>
> a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
> b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
> c. die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
> d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Im Übrigen regeln die *Kantone* das Recht der Einbürgerung im Sinn einer konkurrierenden Kompetenz (vgl. Auer/Malinverni/Hottelier, a.a.O., Rz. 387 f.). Nach Art. 7 Abs. 1 KV werden Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Rahmen des Bundesrechts 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. Im Verfahren auf Erteilung des Kantonsbürgerrechts prüft die zuständige kantonale Stelle die Gesuche «summarisch» auf die formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen (Art. 16 Abs. 1 EbüV). Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift nicht (Art. 16 Abs. 1 KBüG). Sind die massgebenden Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt, entscheidet demnach

die zuständige kommunale oder kantonale Behörde grundsätzlich nach Ermessen, ob die gesuchstellende Person eingebürgert werden kann (vgl. auch Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, in ZBl 2009 S. 293 ff., 297). Die POM hat am 21. August 2009 eine Wegleitung zu Fragen der Einbürgerung verfasst («Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Schweizerinnen und Schweizern» [nachfolgend Wegleitung], publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] 1/121.1/1.1, zugänglich auch unter: <http://www.bsig.jgk.be.ch>). Darin hält sie unter Verweis auf Art. 14 BüG einerseits fest, dass die Gemeinden in ihren Reglementen zusätzliche «Umschreibungen und Präzisierungen» vorsehen können; andererseits legt sie die Grundsätze dar, auf denen die «Praxis von Bund und Kanton» beruht (vgl. S. 14 ff.).

2.3 Ob die *Gemeinden* nach dem angeführten kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrecht zum Erlass von weitergehenden Bestimmungen über die Einbürgerungsvoraussetzungen befugt sind, ist nicht ohne weiteres klar (vgl. insbes. Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des KBüG, in Tagblatt des Grossen Rates 1996, Beilage 28, S. 3 und 6 zu Art. 8 Abs. 1, wonach die bundesrechtlichen Voraussetzungen genügen und zusätzliche kantonale Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind). Der Regierungsrat neigt mit Blick auf Art. 13 Abs. 1 EbüV offenbar dazu, dies zu bejahen (vgl. RRB 1137 vom 25.6.2008, E. 3.2). Dem muss hier aber ebenso wenig nachgegangen werden wie der Frage, welches die Bedeutung der kantonalen Wegleitung für die Gemeinden ist. Im Streit liegt allein das Kantonsbürgerrecht und die Frage, ob das Kriterium nach Art. 14 Bst. c BüG, das der kantonale Gesetzgeber unverändert im kantonalen Einbürgerungsrecht verankert hat, erfüllt ist oder nicht. In diesem Zusammenhang ist im Hinblick auf die Prüfung der Einbürgerungsgesuche durch das *kantonale Einbürgerungsorgan* Folgendes zu bemerken: Laut der in der Wegleitung der POM enthaltenen Kommentierung zu Art. 16 Abs. 1 EbüV erfolgt die Prüfung des Einbürgerungsgesuchs durch den für die Instruktion des Gesuchsverfahrens zuständigen ZBD «summarisch und steht nicht in Konkurrenz zur vorgängigen Überprüfung des Gesuchs durch die Gemeinde» (S. 34). Soweit es freilich um ein Einbürgerungskriterium geht, welches sich wie hier mit den bundesrechtlichen Mindestvoraussetzungen deckt, ist nicht

ersichtlich, weshalb sich eine bloss summarische Prüfung rechtfertigen könnte. Vom Entscheid über das Kantonsbürgerrecht ist das Schicksal der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts und der schweizerischen Einbürgerungsbewilligung abhängig (vgl. E. 2.1). Zieht der Kanton daher die Verweigerung der Einbürgerung in Betracht in der Meinung, eine der materiellen (Mindest-)Voraussetzungen sei nicht erfüllt, muss sich dies im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens ergeben, in welchem die Behörde – unter Mitwirkung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers – den Sachverhalt von Amtes wegen umfassend feststellt (Art. 18 Abs. 1, Art. 20 VRPG) und das Recht von Amtes wegen anwendet (Art. 20a Abs.1 VRPG). In diesem Sinn kann Art. 16 Abs. 1 EbüV nicht massgebend sein. Die Gründe für die negative Gesuchsbeurteilung sind in der Verfügung sodann darzulegen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Wiewohl die Begründung der hier angefochtenen Verfügung den Mindestanforderungen gerade noch genügt, wird die POM inskünftig zu beachten haben, dass sie alle massgebenden Überlegungen nennt, die sie ihrem Entscheid zugrunde legt; dazu gehören auch jene im Zusammenhang mit der Wegleitung, welche sie im vorliegenden Verfahren mit Beschwerdevernehmlassung eingebracht hat.

3.

Die POM spricht dem Beschwerdeführer die Eignung zur Einbürgerung ab, weil er die schweizerische Rechtsordnung nicht beachte.

3.1 Nach Ansicht der Vorinstanz erfüllt der Beschwerdeführer diese in Art. 14 Bst. c BüG sowie in Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. c EbüV verankerte und in der kantonalen Wegleitung konkretisierte Einbürgerungsvoraussetzung mit Blick auf die gegen ihn wegen Verkehrsregelverletzung verhängte bedingte Geldstrafe von 20 Tagessätzen nicht, da die Probezeit noch bis zum 10. November 2012 läuft (Verfügung, S. 3). Fragliche Geldstrafe sei weder «geringfügig» noch sei sie als bloss «leicht höhere» Strafe zu qualifizieren mit der Folge, dass laut der Wegleitung die Einbürgerung im Licht der Gesamtsituation gleichwohl möglich wäre. Ohnehin spräche aber auch die Gesamtsituation gegen die Einbürgerung, da gegen den Beschwerdeführer im Jahr 2008 ein Strafverfahren wegen

Körperverletzung und Angriffs angehoben worden sei; dieses habe zwar eingestellt werden können, der zuständige Staatsanwalt habe jedoch festgestellt, dass es zu körperlichen Auseinandersetzungen gekommen sei und der Beschwerdeführer sowie eine weitere angeschuldigte Person durch ihr Verhalten das Strafverfahren veranlasst hätten (vgl. Vernehmlassung). – Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, dass ihm aufgrund des Strafmandats vom 11. November 2009, wie auch der Führerausweisentzug zeige, bloss eine mittelschwere Widerhandlung vorzuwerfen sei; die mit Strafmandat verhängte Sanktion erscheine deshalb eher hart. Es widerspreche offensichtlich dem Sinn und Zweck von Art. 14 Bst. c BüG und sei unverhältnismässig, in der mit einer Geldstrafe sanktionierten fahrlässigen Geschwindigkeitsüberschreitung ein «Nichtbeachten der schweizerischen Rechtsordnung» zu sehen. Auch sei unzulässig, zu seinen Lasten auf das frühere Strafverfahren abzustellen, das eingestellt worden sei. Er sei mit den hiesigen Gepflogenheiten vertraut, lebe seit Jahren mit seiner Familie in der Schweiz, spreche fliessend deutsch und französisch und habe vor kurzem in Biel ein Geschäft eröffnet. Er sei bestens integriert.

3.2 Mit der Frage, ob dem Beschwerdeführer zurzeit die Einbürgerung verweigert werden darf, weil er die schweizerische Rechtsordnung nicht beachte, liegt die Auslegung und Anwendung eines unbestimmten Gesetzesbegriffs im Streit (zur Gegenüberstellung von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen siehe z.B. Tschannen/Zimmerli/Müller, 3. Aufl. 2009, § 26 N. 27 f., 31 ff.).

3.2.1 Das Verwaltungsgericht prüft diese Frage grundsätzlich mit voller Kognition (vgl. E. 1.2). Allerdings vermitteln solch offene Normierungen der zuständigen Behörde einen zu respektierenden Beurteilungsspielraum, wenn die begriffliche Offenheit des Gesetzes auf einem Bedarf an Handlungsspielraum beruht (vgl. z.B. BGE 119 Ib 33 E. 3b). Diesfalls hat das Gericht seine diesbezügliche Prüfungsdichte angemessen zu reduzieren, zumal eine umfassende verwaltungsgerichtliche Rechtskontrolle vorab am fehlenden Überblick über die gesamte relevante Behördenpraxis, unter Umständen aber auch an fachtechnischem Wissen in Einzelfragen scheitern kann. Allemal ist gerichtlich aber zu prüfen, ob tieferrangige unbestimmte Rechtsbegriffe mit dem Gesetzesrecht vereinbar sind, ob sich die

Behörde bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob der auf ihrer wertenden Teilkonkretisierung beruhende Entscheid namentlich unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots als vertretbar erscheint (vgl. VGE 2010/375 vom 19.9.2011, E. 4.1.1 [betreffend Beiträge aus dem Sportfonds] mit vielen Praxishinweisen, zur Publ. bestimmt; stellvertretend für die Lehre: Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 N. 29 f.; Benjamin Schindler, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 49 N. 3, 9 f., 27).

3.2.2 Im Einbürgerungsrecht gilt diesbezüglich Folgendes: Wiewohl das Verwaltungsgericht entsprechende Streitigkeiten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht grundsätzlich voll überprüft, vermittelt die offene Normierung von Art. 14 Bst. a-d BüG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 EbüV dem zuständigen Einbürgerungsorgan, hier der POM, einen gewissen Spielraum bei der Beurteilung der einzelnen Voraussetzungen; das Bundesgericht spricht in diesem Zusammenhang von einem «weiten Ermessensbereich» und hält die Rechtsmittelbehörden an, diesen zu beachten (BGE 137 I 235 E. 2.4). Dies enthebt freilich nicht davon sicherzustellen, dass der Beurteilungsspielraum pflichtgemäss, laut höchstrichterlicher Rechtsprechung im «Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung», ausgeübt worden ist (vgl. BGE 137 I 235 E. 2.4, 129 I 232 E. 3.3 S. 238; allgemein BVR 2009 S. 241 E. 4.2). Eine gewisse verwaltungsgerichtliche Zurückhaltung rechtfertigt sich aber dann, wenn die angefochtene Verfügung der POM in Einklang mit der Wegleitung steht (vgl. Benjamin Schindler, a.a.O., Art. 49 N. 14 mit Hinweisen). Es handelt sich bei dieser um eine sog. Verwaltungsverordnung, deren Hauptfunktion darin besteht, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen des BüG, des KBüG und der EbüV eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Einbürgerungspraxis sicherzustellen. Trotz mangelnder Gesetzeskraft ist die Wegleitung bei der Gesuchsbehandlung zu beachten, wenn und soweit deren Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst und eine einzelfallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt bzw. eine überzeugende und praktikable Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt (vgl. VGE 2010/375 vom 19.9.2011, E. 4.1.1 [betreffend Beiträge aus dem Sportfonds], zur Publ. bestimmt; zum Ganzen allgemein

Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 41 N. 16; Uhlmann/Binder, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, in LeGes 2009 S. 151 ff., 156 ff., 163 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 123 ff.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 12; aus der Praxis z.B. BGE 133 V 346 E. 5.4.2, 129 II 125 E. 5.6, 106 Ib 252 E. 1; BVR 2009 S. 241 E. 4.2**,** 2008 S. 320 E. 4.3.1, 2001 S. 30 E. 4c/cc und dd). Es rechtfertigt sich umso mehr, der Einbürgerungs-Wegleitung eine Beachtung beizumessen, die über den Stellenwert eines blossen «Auslegungsangebots» (vgl. Uhlmann/Binder, a.a.O., S. 168) hinausgeht, und davon nicht ohne gute Gründe abzuweichen, als sie neben einer einheitlichen und rechtsgleichen Gesetzeskonkretisierung zugleich auch Rechtssicherheitsinteressen der vom staatlichen Handeln Betroffenen schützen will. Dies zeigt sich vorab darin, dass die Wegleitung in der BSIG und diese auch im Internet publiziert ist (vgl. VGE 2010/375 vom 19.9.2011, E. 4.1.2 [betreffend Beiträge aus dem Sportfonds], zur Publ. bestimmt; Uhlmann/Binder, a.a.O., S. 161). Wünschbar wäre freilich, wenn die Wegleitung auch über die Internetseite der POM zugänglich gemacht würde.

3.3 In sachverhaltlicher Hinsicht steht Folgendes unbestritten fest: Der Beschwerdeführer wurde mit Strafmandat vom 11. November 2009 wegen zweimaliger Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit in einer Tempo-30-Zone in Biel um 15 km/h bzw. um 23 km/h (gleichentags in einer Hin- und Rückfahrt) wegen grober Verletzung der Verkehrsregeln im Sinn von Art. 90 Ziff. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) für schuldig befunden. Er wurde zu einer bedingten Geldstrafe von 20 Tagessätzen zu Fr. 70.-- mit einer Probezeit von drei Jahren verurteilt sowie zu einer Busse von Fr. 900.--, umwandelbar in eine Ersatzfreiheitsstrafe von 13 Tagen bei schuldhafter Nichtbezahlung (vgl. Vorakten, pag. 61). Das SVSA qualifizierte die Verkehrsregelverletzung im anschliessenden Administrativverfahren als mittelschwere Widerhandlung im Sinn von Art. 16b Abs. 1 Bst. a SVG und entzog dem Beschwerdeführer den Führerausweis für die Dauer eines Monats (vgl. Beschwerdebeilage 3 und act. 12A). Das frühere Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung und Angriffs wurde aufgrund einer Anzeige anhängig, welche aus einer Auseinandersetzung in einem Club zwischen dem Anzeiger einerseits

und dem Beschwerdeführer und einem Dritten andererseits resultierte. Der zuständige Staatsanwalt stellte dieses Verfahren am 4. Mai 2009 wegen Rückzugs der Anzeige (einfache Körperverletzung) bzw. mangels Beweise (Angriff) ein, unter Auferlegung der Kosten an die drei Beteiligten zu je einem Drittel (vgl. Vorakten, pag. 54 ff.).

4.

Die Überprüfung der angefochtenen Verfügung ergibt was folgt:

4.1 Laut der Botschaft zu Art. 14 Bst. c BüG wird *ein guter strafrechtlicher Leumund* verlangt (Botschaft vom 26. August 1987 zur Änderung des BüG, in BBl 1987 III 293 ff. [nachfolgend: Botschaft], S. 305). Es wurde damit unter anderem die Einbürgerungsgesetzgebung und -praxis in den Kantonen und Gemeinden abgebildet, wonach ein «guter Leumund; unbescholtener Ruf» von wenigen Ausnahmen abgesehen Einbürgerungsvoraussetzung war (vgl. Botschaft, S. 327). Die Botschaft hält weiter fest, dass das Verhalten der Einbürgerungswilligen bei der Ausübung ihrer Rechte und der Erfüllung ihrer Pflichten soll berücksichtigt werden können. Der bundesrätliche Textvorschlag zu Art. 14 Bst. c BüG wurde unverändert zum Gesetz erhoben und gab weder im Ständerat noch im Nationalrat Anlass zu Diskussionen (vgl. Amtl. Bull. SR 1988 S. 196 ff., NR 1989 S. 1438 f.). Der Wortlaut der beiden anderen amtlichen Textfassungen hält sich eng an den deutschen Wortlaut: «se conforme à l'ordre juridique suisse» bzw. «si conforma all'ordine giuridico svizzero».

Die Voraussetzung des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung stellt eine der Grundvoraussetzungen dar, welche erfüllt sein müssen, damit von der Integration in die hiesigen Verhältnisse im Sinn der Bürgerrechtsgesetzgebung ausgegangen werden kann (vgl. auch BGE 135 I 143 E. 4.2, 105 Ib 49 E. 5a). Im Bericht vom 20. Dezember 2005 über hängige Fragen des Bürgerrechts führt das BFM aus:

> «Eine der wichtigsten Einbürgerungsvoraussetzungen überhaupt ist das *Beachten der schweizerischen Rechtsordnung*. So stehen etwa ungelöschte Vorstrafen mit Ausnahme von Bagatelldelikten einer Einbürgerung entgegen. Wer sich einbürgern lässt, muss daher in der Regel eine Erklärung unterzeichnen, worin er bestätigt, dass keine unge-

löschten Vorstrafen gegen ihn bestehen und dass in der Schweiz oder in anderen Staaten keine Strafverfahren gegen ihn hängig sind. Ferner muss die Bewerberin oder der Bewerber bestätigen, dass sie oder er in den letzten fünf Jahren die Rechtsordnung der Schweiz sowie seines jeweiligen Aufenthaltsstaates beachtet und auch über diese fünf Jahre hinaus keine gravierenden Delikte begangen hat, weswegen sie oder er auch heute noch mit einer Strafverfolgung oder einer Verurteilung rechnen muss. [...]» (S. 61, Ziff. 7.2; einsehbar unter <http://www.bfm.admin.ch>).

Die POM konkretisiert in ihrer Wegleitung vom August 2009 soweit hier interessierend wie folgt, was unter «Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung» zu verstehen ist (S. 18 f.):

«3 Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung

3.1 Strafrechtlicher Leumund

3.1.1 Grundsatz

Personen, die wegen eines Vergehens oder Verbrechens (mit Ausnahme der Übertretungen gemäss Art. 103 StGB) angeklagt sind oder sich im Strafvollzug befinden, können nicht eingebürgert werden. Ebenfalls grundsätzlich ausgeschlossen ist eine Einbürgerung vor Ablauf der Probezeit sowie einer zusätzlichen Frist von sechs Monaten. Gegebenenfalls ist ein eingereichtes Gesuch zu sistieren. Aus Unterlagen bekannte, aber im Strafregisterauszug nicht mehr enthaltene Strafen dürfen in einem Einbürgerungsverfahren nicht zum Nachteil der betroffenen Person verwendet werden.

[...]

3.1.2 Anzeigen ohne Folgen

Anzeigen, die ohne Folgen geblieben sind, dürfen das Einbürgerungsverfahren nicht behindern. Allenfalls kann das Gesuch sistiert werden, solange der Fall hängig und der Ausgang ungewiss ist.

3.1.3 Bedingte Strafen

Bei bedingten Freiheitsstrafen ist der Ablauf der Probezeit sowie einer zusätzlichen Frist von sechs Monaten abzuwarten. Bedingt ausgesprochene Vorstrafen sind nach Ablauf der Probezeit sowie einer zusätzlichen Frist von sechs Monaten nicht mehr zu berücksichtigen. Der gesuchstellenden Person ist somit mitzuteilen, dass ihr Einbürgerungsgesuch erst nach Ablauf der Probezeit sowie einer zusätzlichen Frist von sechs Monaten behandelt werden kann. Zudem ist ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

3.1.4 Geringfügige bedingte Strafen, bei welchen die Probezeit noch nicht abgelaufen ist, sowie Bussen

Bei folgenden Eintragungen kann die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt werden, obwohl die Probezeit (und die zusätzliche Frist von sechs Monaten) noch nicht abgelaufen ist, sofern die Voraussetzungen der Einbürgerung *zweifelsfrei* erfüllt sind:

a) bei Bussen und Haft (nach altem Recht);

b) sofern es sich um eine einmalige Verfehlung handelt: bei geringfügigen bedingten Freiheitsstrafen, Geldstrafen oder gemeinnütziger Arbeit wegen allgemeinen Verkehrsdelikten sowie Fahrlässigkeitsdelikten (z.B. fahrlässige Körperverletzung, fahrlässige Verursachung einer Feuersbrunst / fehlender Vorsatz, d.h. der Täter hat aus pflichtwidriger Unvorsichtigkeit die Folgen seines Handelns nicht bedacht). Rahmen: bis zu zwei Wochen Freiheitsstrafe oder bei Geldstrafen

> 14 Tagessätze bzw. bis zu 56 Stunden gemeinnütziger Arbeit (4 Stunden entsprechen einem Tagessatz).
>
> c) Bei leicht höheren Strafen oder wenn es sich nicht um eine einmalige Verfehlung handelt, ist die Gesamtsituation zu beurteilen.
>
> Ablehnung des Gesuchs auch bei geringfügigen Strafen:
>
> Bestehen allgemeine Zweifel daran, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind – z.B. bei Zweifeln am Bestehen einer tatsächlichen ehelichen Gemeinschaft (z.B. bei grossem Altersunterschied der Ehegatten, Verdacht auf Scheinehe, Asylbewerber, dessen Gesuch abgelehnt wurde und der sofort danach eine Schweizerin geheiratet hat und dadurch in der Schweiz bleiben konnte) –, so können auch geringfügige Strafen wie Bussen zur Ablehnung des Gesuches führen.
>
> [...]»

4.2 Die hiervor wiedergegebenen Vorgaben in der Wegleitung der POM werden der gesetzgeberischen Absicht grundsätzlich gerecht, wonach sich Einbürgerungswillige über einen guten strafrechtlichen Leumund müssen ausweisen können. Die Einschätzung des BFM, dass es sich um eine der wichtigsten Einbürgerungsvoraussetzungen handelt, trifft zu und erscheint nicht bundesrechtswidrig. Es ist daher zulässig, hohe Anforderungen an das Legalverhalten des Bewerbers oder der Bewerberin zu stellen, zumal entstehungsgeschichtlich der «gute Leumund» in einem Zug mit dem «unbescholtenen Ruf» genannt wurde (vgl. E. 4.1 hiervor). Die Praxis darf mangels näherer gesetzlicher Kriterien im Übrigen streng oder entgegenkommend sein und mit sachlicher Begründung im Zeitablauf auch verschärft oder gemildert werden (Yvo Hangartner, a.a.O., S. 308). Mit der Wegleitung trägt die POM schliesslich der Forderung nach sachlich begründeten Regeln, mithin vor allem der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit, Rechnung. Die Wegleitung 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 vereinbar, soweit sie eine Einbürgerung im Fall einer einmaligen, mit einer bedingten Strafe sanktionierten Verfehlung vor Ablauf der Probezeit und einer zusätzlichen Sechsmonatsfrist grundsätzlich ausschliesst (Ziff. 3.1.1). Dies gilt umso mehr, als die Wegleitung auch festhält, dass bedingt ausgesprochene Strafen nach Ablauf der Probezeit und der zusätzlichen Frist von sechs Monaten nicht mehr berücksichtigt werden dürfen (Ziff. 3.1.3). Es ist auch weder gerügt noch erkennbar, dass die Anwendung der interessierenden Bestimmungen der Wegleitung auf den vorliegenden Fall an sich keine sachgerechte und praktikable Konkretisierung des Begriffs des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung im Bereich der sog. *geringfügigen*

bedingten Strafen oder der *Bussen* darstellen würde: Die Wegleitung lässt für solche Fälle Raum, Einbürgerungen gleichwohl zu gewähren. Bei Bussen gilt dies generell (Ziff. 3.1.4 Bst. a). Im Fall einer bedingten Geldstrafe erscheint der in Ziff. 3.1.4 Bst. b der Wegleitung festgelegte Rahmen von 14 Tagessätzen für sich allein und im Verbund mit der Berücksichtigung der Gesamtsituation bei «leicht höheren Strafen» (Bst. c) mit dem eidgenössischen und kantonalen Gesetzesrecht vereinbar. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung in der Frage, welche strafrechtlichen Verurteilungen als sog. Bagatelldelikte im Einbürgerungsverfahren unbeachtlich bleiben sollen, taugliche Leitlinien abgeben würden, welche es erlauben bzw. gebieten würden, die Festlegungen und Einschätzungen des kantonalen Einbürgerungsorgans hierzu durch abweichende gerichtliche Einschätzungen zu ersetzen. Die Einbürgerungspraxis, im Kanton Bern seit 2009 in der Form der Wegleitung vorgezeichnet, bestimmt erst, nach welchen Kriterien im Einzelnen eingebürgert wird (vgl. auch Yvo Hangartner, a.a.O., S. 299; ferner BGE 135 II 161 E. 5.3 [Notwendigkeit der Entwicklung von Praxisgrundsätzen zu Art. 41 Abs. 3 BüG]).

4.3 Steht fest, dass die Vorinstanz Ziff. 3.1.4 der Wegleitung zulässigerweise zur Anwendung gebracht hat, bleibt zu prüfen, ob sie deren Vorgaben im Fall des Beschwerdeführers in vertretbarer Weise umgesetzt hat.

4.3.1 Im Sinn einer ersten Ausnahme vom Grundsatz der Nicht-Einbürgerung sieht Ziff. 3.1.4 einleitend i.V.m. Bst. b der Wegleitung Fälle vor, in denen (1) die bedingte Geldstrafe 14 Tagessätze nicht überschreitet, sofern (2) die Voraussetzungen der Einbürgerung zweifelsfrei erfüllt sind und es sich (3) um eine einmalige Verfehlung handelt. Im Hinblick auf die rechtskräftige Verurteilung des Beschwerdeführers zu einer Geldstrafe von 20 Tagessätzen ist jedenfalls die erstgenannte Voraussetzung nicht erfüllt.

4.3.2 In einer zweiten Variante ermächtigt die Wegleitung unter den Voraussetzungen (2) und (3) zudem dann gleichwohl zur Einbürgerung, wenn es um eine bedingte «leicht höhere Strafe» geht; die Behörde hat diesfalls die «Gesamtsituation» der Bewerberin oder des Bewerbers zu beurteilen (Ziff. 3.1.4 einleitend i.V.m. Bst. c). Es stellt sich dabei die Frage, ob die POM den ihr zustehenden Spielraum rechtsfehlerhaft ausübt, wenn sie in

der Überschreitung des in Buchstabe b vorgesehenen Rahmens (14 Tagessätze) um sechs Tagessätze keine «leicht höhere Strafe» erblickt (vgl. E. 3.1). Dies ist zu verneinen: Es ist ohne weiteres vertretbar, wenn das Einbürgerungsorgan die Überschreitung dieses Rahmens um nahezu die Hälfte nicht mehr als geringfügig in dem Sinn qualifiziert, dass bei 20 Tagessätzen von einer bloss «leicht höheren» Strafe gesprochen werden müsste. Zwar ist nicht zu übersehen, dass die gegen den Beschwerdeführer ausgefällte Strafe von 20 Tagessätzen gemessen am weiten Strafrahmen, welchen die Strafgesetzgebung für Geldstrafen ganz allgemein vorsieht, tief ist (vgl. Art. 90 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 34 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0]: Geldstrafen betragen höchstens 360 Tagessätze). Die abstrakte strafrechtliche Höchststrafe kann im vorliegenden Zusammenhang freilich nicht Referenz sein; massgeblich ist vielmehr das Bezugssystem der Wegleitung, welche die sachgerechte und rechtsgleiche Konkretisierung der begrifflichen Unbestimmtheit von Art. 14 Bst. c BüG bzw. Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. c EbüV bezweckt. Wenn die POM in diesem Rahmen eine bedingte Geldstrafe von 20 Tagessätzen zufolge zweimaliger nicht unerheblicher Geschwindigkeitsüberschreitung in der Temp-30-Zone nicht mehr als Bagatelldelikt qualifiziert, erscheint dies nicht rechtsfehlerhaft.

4.3.3 Die Anwendung der Wegleitung durch die POM ist aus diesen Gründen, stellt man auf die Strafe gemäss dem Strafmandat vom 11. November 2009 ab, nicht zu beanstanden. Anlass zur weiteren Prüfung, ob der Beschwerdeführer die Voraussetzungen der Einbürgerung «zweifelsfrei erfüllt» bzw. die «Gesamtsituation» seine Einbürgerung trotz strafrechtlicher Verurteilung und Laufens der Probezeit erlaubt, bestand für die Vorinstanz unter diesen Umständen nicht. Offenbleiben kann damit, ob es, wie die POM meint (vgl. E. 3.1), zulässig wäre, das im Jahr 2009 eingestellte Strafverfahren in diesem Rahmen zu Lasten des Beschwerdeführers zu berücksichtigen.

4.4 Der Beschwerdeführer bringt allerdings vor, das Strafmandat sei insoweit nicht massgebend, als der Strafrichter von einer *groben* Verkehrsregelverletzung ausgegangen sei. Wie die Einschätzung der Administrativbehörde im Verfahren auf Entzug des Führerausweises zeige, könne ihm

höchstens eine mittelschwere Verletzung der Verkehrsregeln vorgeworfen werden (vgl. E. 3.1 und 3.3 vorne).

4.4.1 Wäre von einer – wie der Beschwerdeführer meint – mittelschweren Widerhandlung durch Verkehrsregelverletzung im Sinn von Art. 16b Abs. 1 Bst. a SVG auszugehen, bedeutete dies, dass er lediglich mit einer Busse zu bestrafen gewesen wäre (Art. 90 Ziff. 1 SVG; vgl. BGE 135 II 138 E. 2.4). Damit käme im Einbürgerungsverfahren nicht der *Buchstabe b* von Ziff. 3.1.4 der Wegleitung, sondern der auf Bussen zugeschnittene, für den Beschwerdeführer grundsätzlich vorteilhaftere *Buchstabe a* zur Anwendung. Denn Bussen stehen nach der Wegleitung – anders als (bedingte) Strafen – der Einbürgerung grundsätzlich nicht entgegen; die Einbürgerungsbewilligung kann diesfalls gleichwohl erteilt werden, sofern die «Voraussetzungen der Einbürgerung zweifelsfrei erfüllt» sind (einleitend Ziff. 3.1.4) bzw. keine «allgemeine[n] Zweifel» daran bestehen, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind (Schlusssatz von Ziff. 3.1.4). Dies wirft die Frage auf, ob als rechtswidrig erscheint, dass die Vorinstanz auf die rechtskräftige Strafe abgestellt hat.

4.4.2 Die Wegleitung über das Einbürgerungsverfahren konkretisiert den Begriff des Beachtens der Rechtsordnung wie dargelegt unter detaillierter Bezugnahme auf das strafrechtliche Sanktionensystem (vgl. E. 4.1 und 4.2). Das Abstellen auf die rechtskräftig verhängte Geldstrafe ist daher jedenfalls dann nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz im Licht der Rechtsprechung zur Bindung an fremdrechtliche Vorfragen keinen Anlass hatte, vom Straferkenntnis abzuweichen. – Liegt ein rechtskräftiges Strafurteil vor, darf die Verwaltungs(justiz)behörde praxisgemäss 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 Strafentscheid gebunden, der nicht im ordentlichen Verfahren, sondern im Strafbefehlsverfahren gefällt wurde. Dies gilt im Licht des Grundsatzes von Treu und Glauben insbesondere dann, wenn die beschuldigte Person wusste oder angesichts der Schwere der ihr vor-

geworfenen Delikte voraussehen musste, dass gegen sie ein verwaltungsrechtliches Verfahren eröffnet würde, und sie es trotzdem unterlässt oder darauf verzichtet, im Rahmen des (summarischen) Strafverfahrens die ihr garantierten Verteidigungsrechte geltend zu machen (vgl. BGE 123 II 97 E. 3c/aa; BGer 1C_263/2011 vom 22.8.2011, E. 2.3; BVR 2010 S. 266 E. 4.4; VGE 23087 vom 28.12.2007, E. 3). Diese vorab auf Fälle zugeschnittene Praxis, in denen ein bestimmtes Verhalten eine straf- und eine verwaltungsrechtliche Sanktion (Doppelsanktion) nach sich zieht (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O, § 18 N. 18, § 32 N. 20; z.B. Warnungsentzug nach SVG, BGE 133 II 331 E. 4.1), wird aus Gründen der Rechtseinheit und Rechtssicherheit sinngemäss auch auf andere Konstellationen übertragen (z.B. BGE 129 II 312 E. 2.4 ff.; BVR 2004 S. 446 E. 4; VGE 2009/140 vom 21.8.2009, E. 2.5).

4.4.3 Im Licht dieser Grundsätze lässt sich fragen, ob die Einwände des Beschwerdeführers gegen das rechtskräftige Strafmandat vom 11. November 2009 im Einbürgerungsverfahren überhaupt noch zu prüfen sind. Das Einbürgerungsverfahren war im Jahr 2009 wegen Rechtshängigkeit des später eingestellten Strafverfahrens sistiert worden (vgl. vorne Bst. B); dem Beschwerdeführer musste demnach bewusst sein, dass strafrechtlich geahndete Verfehlungen für die Einbürgerung von Bedeutung sind. So gesehen hat er es sich selbst zuzuschreiben, wenn er auf die Überprüfung des Strafmandats verzichtet hat. Mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen kann diese Frage aber offen gelassen werden.

4.4.4. Der Beschwerdeführer hat, was er nicht bestreitet, am 19. August 2009 in einer Tempo-30-Zone in Biel – nach Abzug der vom Bundesamt für Strassen festgelegten Geräte- und Messunsicherheit – die erlaubte Höchstgeschwindigkeit auf einer Hin- und Rückfahrt einmal um 15 km/h und ein weiteres Mal um 23 km/h überschritten (vgl. E. 3.3). Gemäss Ziffer 2.15 der damals geltenden Richtlinien für die Strafzumessung des Verbands Bernischer Richter und Richterinnen (VBR) wird eine Geschwindigkeitsüberschreitung um 20-24 km/h in der Tempo-30-Zone ungeachtet der konkreten Umstände objektiv als *grobe* Verletzung der Verkehrsregeln im Sinn von Art. 90 Ziff. 2 SVG (Vergehen) qualifiziert und mit einer Geldstrafe geahndet. Diese Richtlinie beruht auf den insoweit gleichlautenden

Empfehlungen der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) vom 3. November 2006 (einsehbar unter: <http://www.ksbs-caps.ch>). Zwar hatte das Bundesgericht – soweit ersichtlich – über die Richtigkeit dieser Qualifikation noch nie zu entscheiden. Mit Blick auf die Rechtsprechung zum Innerortsbereich, wo eine Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h um 25 km/h oder mehr – ebenfalls ungeachtet der konkreten Umstände – als grobe, d.h. als schwere Verkehrsregelverletzung qualifiziert wird (BGE 123 II 37 E. 1d; BGer 6B_772/2010 vom 9.12.2010, E. 2.4), erscheint die bernische Handhabe in der klar sensibleren Tempo-30-Zone aber nicht unhaltbar; in dieser Zone muss besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden (Art. 22a der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]). Aus dem Umstand, dass das SVSA dem Beschwerdeführer den Führerausweis entgegen der strafrichterlichen Qualifikation aufgrund einer mittelschweren Widerhandlung gegen Verkehrsvorschriften gestützt auf Art. 16b Abs. 1 Bst. a SVG entzogen hat, ergeben sich für das Einbürgerungsverfahren bereits deshalb keine massgebenden Erkenntnisse, weil diese Behörde den Führerausweisentzug laut ihren Entscheidgründen «en accord», d.h. in Übereinstimmung mit dem rechtskräftigen Strafmandat angeordnet hat. Zudem bezieht sich diese Administrativbehörde auf die Praxis des Bundesgerichts, womit nur jene zu Geschwindigkeitsüberschreitungen im Innerortsbereich im Allgemeinen – nicht in der Tempo-30-Zone – gemeint sein kann. Dass dem Beschwerdeführer wegen Irrtums über die geltende Höchstgeschwindigkeit in subjektiver Hinsicht lediglich Fahrlässigkeit vorzuwerfen sei, zumal es sich beim «Tatort» um eine breite Nebenstrasse gehandelt habe (Beschwerde, S. 4), hilft ihm nicht. Strafbar nach Art. 90 Ziff. 2 SVG ist, wer grobfahrlässig handelt. Dies ist – in analoger Anwendung zum Innerortsbereich (vgl. BGE 123 II 37 E. 1b und f) – in der Regel dann der Fall, wenn die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h um mindestens 20 km/h überschritten wird. Dies trifft beim Beschwerdeführer zu; eine Ausnahme von dieser Regel kommt angesichts seiner grundsätzlichen Ortskundigkeit in Biel nicht in Betracht. Gründe, von der Würdigung des Untersuchungsrichters im Strafmandatsverfahren abzuweichen, bestehen unter diesen Umständen nicht. Mit Blick auf die zweifache Geschwindigkeitsüberschreitung lässt sich auch nicht sagen, die Strafzumessung sei offensichtlich falsch. Zwar mag sein, dass, so der Beschwerdeführer, die

ausgefällte Strafe (20 Tagessätze) eher hart ist. Gestützt auf Art. 47 und 49 StGB kommt der Strafbehörde aber ein erheblicher Spielraum zu. Zudem darf im Einbürgerungsverfahren in analoger Weise wie im Ausländerrecht ohnehin davon ausgegangen werden, dass regelmässig kein Raum mehr besteht, die strafrichterliche Beurteilung in Bezug auf das Verschulden zu relativieren (vgl. BGer 2C_470/2009 vom 4.11.2009, E. 3.2, 2C_477/2008 vom 24.2.2009, E. 3.3.1, 2C_488/2007 vom 6.2.2008, E. 3.1).

4.4.5 Es ist aus diesen Gründen nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz im Rahmen der Anwendung der Einbürgerungs-Wegleitung auf das rechtskräftige Strafmandat und die darin verhängte Strafe abgestellt hat.

4.5 Insgesamt ergibt sich, dass die zur Anwendung gebrachte Wegleitung das im eidgenössischen und kantonalen Einbürgerungsrecht verankerte Kriterium des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung sachgerecht konkretisiert, auch im Fall des Beschwerdeführers zu einem vertretbaren Ergebnis führt und sich nicht unverhältnismässig auswirkt. Die angefochtene Verfügung hält der Rechtskontrolle somit stand, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

5.

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. 2'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:
   - dem Beschwerdeführer (GU)
   - dem Beschwerdegegner
   - der Einwohnergemeinde Biel (GU)
   - dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement

Der Abteilungspräsident: Der Gerichtsschreiber:

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.