

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 13. September 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Keller, Müller und Rolli
Gerichtsschreiberin Blum

A. _____
vertreten durch Fürsprecherin ...
Beschwerdeführerin

gegen

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

und

Einwohnergemeinde B. _____

betreffend Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verfügung der Polizei-
und Militärdirektion des Kantons Bern vom 17. Juni 2015; 188655)



Sachverhalt:

A.

A._____, geb. ... 1959, türkische Staatsangehörige, reiste im Jahr 2000 mit ihrem Ehemann und der Tochter in die Schweiz ein. Sie wurde zunächst als Flüchtling vorläufig aufgenommen und erhielt im September 2005 die Niederlassungsbewilligung. Seit ihrer Einreise in die Schweiz ist die Familie ... in der Einwohnergemeinde (EG) B._____ wohnhaft. Am 5. Februar 2013 reichte A._____ bei ihrer Wohngemeinde ein Gesuch um Einbürgerung ein; der Ehemann stellte kein entsprechendes Gesuch. Mit Verfügung vom 21. August 2013 sicherte die EG B._____ ihr das Gemeindebürgerrecht zu.

B.

In der Folge übermittelte die EG B._____ die Gesuchssache dem Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP), Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst (ZBD), zur weiteren Bearbeitung. Mit Verfügung vom 17. Juni 2015 lehnte der Kanton Bern, handelnd durch die Polizei- und Militärdirektion (POM), die Erteilung des Kantonsbürgerrechts gestützt auf die am 24. November 2013 angenommene kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» ab, weil A._____ in den vergangenen zehn Jahre Sozialhilfe bezogen und diese nicht zurückbezahlt habe. Gleichzeitig stellte der Kanton Bern das Erlöschen der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts der EG B._____ fest.

C.

Hiergegen hat A._____ am 15. Juli 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, die POM sei anzuweisen, das Einbürgerungsverfahren fortzusetzen und das Gesuch an den Bund weiterzuleiten, und ihr sei das Kantonsbür-

gerrecht zu erteilen. Gleichzeitig hat sie um unentgeltliche Rechtspflege ersucht. Der Kanton Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 4. September 2015 die Abweisung der Beschwerde; hierauf sei umso mehr zu schliessen, als A. _____, wie sie mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde mitteile, erneut sozialhilfeabhängig sei. Die EG B. _____ hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Mit Verfügung vom 6. Oktober 2015 hat die Instruktionsrichterin A. _____ die unentgeltliche Rechtspflege bewilligt und ihr ihre Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin beigeordnet.

Mit Urteilen 2015/61 und 2015/62 vom 25. Januar 2016 (ersteres publ. in BVR 2016 S. 293) hat sich das Verwaltungsgericht mit der Anwendbarkeit des mit Annahme der kantonalen Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» revidierten, am 11. Dezember 2013 in Kraft getretenen Art. 7 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) auseinandergesetzt. Es hat erkannt, dass Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV in Verfahren betreffend die Erteilung des Kantonsbürgerrechts anwendbar ist, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsnorm hängig sind, auch wenn das Gemeindebürgerrecht unter altem Recht zugesichert wurde.

Von der Gelegenheit, sich zur Sache im Licht dieser Rechtsprechung zu äussern und Anträge zum Verfahren zu stellen, hat A. _____ mit Eingabe vom 1. April 2016 Gebrauch gemacht und an ihren Anträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG;

BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG; BSG 121.1]). Die Beschwerdeführerin 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 Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt das Gericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.3 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).

2.

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 kantonrechtlich geregelten Verfahren (vgl. Art. 12 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0]). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl. BVR 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 KV; Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 12 KBüG; Art. 14 Abs. 1 der Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren [EbüV; BSG 121.111]).

2.2 Die Voraussetzungen an die Eignung einer Person zur Einbürgerung sind als Mindestvorschriften (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV) in Art. 14 BÜG umschrieben. Nach Art. 14 BÜG ist vor der Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (Bst. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (Bst. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Bst. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Bst. d). Die Kantone sind in der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit frei, als sie hinsichtlich der Wohnsitzerfordernisse oder der Eignung Konkretisierungen vornehmen können (BGE 140 I 99 E. 2.1, 139 I 169 E. 6.3, 138 I 305 E. 1.4.3, 242 E. 5.3). 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 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit weiteren Hinweisen). Im Anwendungsfall entscheiden die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden nach Ermessen (E. 2.3 hiernach), wobei auch dieses unter dem Vorbehalt von Bundesrecht steht (vgl. Art. 16 Abs. 2 KBÜG). D.h. die Behörden entscheiden, obwohl 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. Ebenso berücksichtigen sie die in der gesetzlichen Ordnung angelegten Wertungen (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.1 mit Hinweis auf 138 I 305 E. 1.4; BVR 2012 S. 529 E. 3 m.w.H.).

2.3 Am 24. November 2013 hat das Berner Stimmvolk die mit der Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» unterbreitete Änderung von Art. 7 KV angenommen (vgl. BAG 14-004). Die revidierte Bestimmung trat am 11. Dezember 2013 in Kraft (VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 2.3.2); am 11. März 2015 wurde sie von der Bundesversammlung gewährleistet (BBl 2015 S. 3035 ff.; vgl. BAG 15-060). In der revidierten Fassung lautet Art. 7 KV wie folgt:

Art. 7 Bürgerrecht

¹ Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts werden im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung unter Vorbehalt folgender Grundsätze geregelt.

² Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht.

³ Nicht eingebürgert wird namentlich, wer:

- a wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist oder wer für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist;
- b Leistungen der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat;
- c nicht nachweislich über gute Kenntnisse einer Amtssprache verfügt;
- d nicht nachweislich über ausreichende Kenntnisse des schweizerischen und kantonalen Staatsaufbaus und seiner Geschichte verfügt;
- e nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügt.

⁴ Es besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.

aArt. 7 Abs. 1 KV in der bis am 10. Dezember 2013 geltenden Fassung (BAG 94-001) sah dagegen lediglich vor, dass Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung geregelt werden. Das kantonale Recht knüpft für die (weiteren) materiellen Voraussetzungen sowohl nach neuem als auch nach altem Verfassungsrecht 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 (bundesrechtlichen) Eignungskriterien von Art. 14 BÜG und hält fest, dass die Gemeinden insbesondere abklären, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Mit Änderung der EbüV vom 23. April 2014 (BAG 14-045; in Kraft seit 1.7.2014) wurde der revidierte Art. 7 KV in verschiedener Hinsicht ausgeführt. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht weder nach altem noch nach neuem Recht (Art. 16 Abs. 1 KBüG; 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; E. 2.2 hiavor).

2.4 Vorliegend erging die Verfügung über das Gemeindebürgerrecht (21.8.2013) vor Inkrafttreten des revidierten Art. 7 KV (11.12.2013); die angefochtene Verfügung über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts

(17.6.2015) wurde unter der Geltung des revidierten Verfassungsrechts erlassen. Der Kanton hat das Bürgerrecht gestützt auf die neuen Verfassungsbestimmungen verweigert, weil die Beschwerdeführerin in den vergangenen zehn Jahren bezogene Sozialhilfeleistungen nicht zurückbezahlt habe. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies nicht, ist aber der Ansicht, ihr Einbürgerungsgesuch sei integral, insbesondere auch hinsichtlich der Erteilung des Kantonsbürgerrechts, nach dem alten, bei Zusicherung des Gemeindebürgerrechts geltenden Recht zu beurteilen. Danach erfülle sie die Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung, wie sich aus dem Zusicherungsentscheid der Gemeinde ergebe (Beschwerde S. 6). – Demnach liegt zunächst im Streit, ob die vorliegende Sache aufgrund der am 11. Dezember 2013 in Kraft getretenen revidierten Fassung von Art. 7 KV zu beurteilen ist, oder ob die bisherige, für die Beschwerdeführerin allenfalls günstigere Fassung zur Anwendung kommt (E. 3 hiernach). Sodann wird der angefochtene Entscheid im Licht der anwendbaren Bestimmungen zu prüfen sein (hinten E. 4-7).

3.

3.1 Das Verwaltungsgericht hat mit Urteilen vom 25. Januar 2016 (vgl. vorne Bst. C) zunächst geprüft, ob Bst. b und e von Art. 7 Abs. 3 KV *unmittelbar anwendbar* sind. Es hat erkannt, dass diese genügend bestimmt sind, um unmittelbar Rechtswirkungen gegenüber einbürgerungswilligen Personen zu entfalten. Weder der Wortlaut noch die Systematik oder die Materialien geben Anlass dazu, sie als blossen Gesetzgebungsauftrag zu verstehen. Selbst wenn die relative Offenheit der Normen den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden bei der Anwendung einen gewissen Beurteilungs- und Ermessensspielraum belässt, und die revidierte Fassung von Art. 7 Abs. 1 KV von «Grundsätzen» spricht, ist Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV mit Blick auf seine Regelungsdichte mit einer formell-gesetzlichen Bestimmung ohne weiteres vergleichbar und auch im Licht der bundesgerichtlichen Praxis als unmittelbar anwendbare Verfassungsbestimmung zu qualifizieren (einlässlich BVR 2016 S. 293 und VGE 2015/62 vom 25.1.2016, je E. 3.3 f. mit zahlreichen Hinweisen; zustimmend Reto Feller, Bemerkungen zu VGE 2015/61, in BVR 2016 S. 311 ff., 312). An

dieser Einschätzung vermag der pauschale Hinweis der Beschwerdeführerin (vgl. act. 14) auf die Botschaft des Bundesrats vom 12. November 2014 zur Gewährleistung u.a. der geänderten Verfassung des Kantons Bern nichts zu ändern. Sowohl der Bundesrat als auch die Bundesversammlung gingen davon aus, dass Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV genügend Spielraum für eine bundesrechtskonforme Anwendung lässt (vgl. BBI 2014 S. 9091 ff., 9094-9096; Amtl. Bull. NR 2015 S. 270 ff., 271 und 272, Amtl. Bull. SR 2015 S. 72 ff., 74 f.). Dass seine Anwendung vorgängig zwingend generell-abstrakte Ausführungsbestimmungen erfordere, lässt sich weder der Botschaft noch den parlamentarischen Debatten entnehmen. In den Debatten kommt lediglich eine gewisse Sorge zum Ausdruck, ob die Norm tatsächlich bundesrechtskonform angewendet werden würde; weiter gingen Bundesrat und Bundesversammlung davon aus, der Kanton Bern werde zu gewissen Aspekten des revidierten Art. 7 KV Ausführungsbestimmungen erlassen. Tatsächlich wurden bereits die EbüV und die einschlägige Wegleitung teilweise geändert (vgl. hinten E. 4.1). Zudem hat der Regierungsrat zwischenzeitlich das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des KBüG eröffnet, wobei er nebst Anpassungen an die neue eidgenössische Bürgerrechtsgesetzgebung ebenfalls Konkretisierungen von Art. 7 KV vorschlägt. Auch daraus kann freilich nicht geschlossen werden, dessen Abs. 3 Bst. b sei nicht unmittelbar anwendbar, zumal der Verfassungstext selbst den Gesetzgeber nicht mit der Konkretisierung beauftragt (vgl. dazu Reto Feller, a.a.O., S. 315). Die rechtsanwendenden Behörden sind vielmehr befugt und verpflichtet, Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV im Einzelfall (vorläufig) auch ohne (umfassenderes) Ausführungsrecht anzuwenden. Im Rahmen der Verfassungskonkretisierung im Einzelfall ist die bundesrechts- und grundrechtskonforme Anwendung der Norm sicherzustellen. Dass diese dafür Raum lässt, hat das Verwaltungsgericht in den erwähnten Grundsatzentscheiden aufgezeigt (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 3.4). Anlass, die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit anders zu beurteilen, besteht demnach nicht. – Die Beschwerdeführerin ist allerdings der Ansicht, die Anwendung von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV verletze das Rückwirkungsverbot (Beschwerde S. 6).

3.2 Der *zeitliche Geltungsbereich* unmittelbar anwendbarer Verfassungsbestimmungen richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen über die Anwendung neuen Rechts (vgl. speziell zum Verfassungsrecht den Be-

richt des Bundesrats über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6.11.1985, in BBl 1985 III 1 ff., 137 und 139 f.). Nach der Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten bei Fehlen einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (statt vieler BGE 141 II 393 E. 2.4 [Pra 105/2016 Nr. 52], 139 II 243 E. 11.1; BVR 2015 S. 15 E. 3.1). Wie auch die Beschwerdeführerin festhält (Beschwerde S. 3), ist weder dem revidierten Art. 7 KV noch den allgemeinen Übergangs- und Schlussbestimmungen der Verfassung (Art. 130 ff. KV) eine Regelung zur zeitlichen Anwendbarkeit der hier interessierenden Norm zu entnehmen. Übergangsrechtliche Normen finden sich sodann zwar in der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung (vgl. Art. 28 KBüG; Art. T1-1 bis T3-1 EbüV). Wie das Verwaltungsgericht in den vorzitierten Leitentscheiden vom 25. Januar 2016 erkannt hat, kommt diesen Bestimmungen mit Blick auf den Wortlaut, ihre Stellung im Gesetz und der Rechtsordnung sowie auf die Materialien indessen keine über den jeweiligen Erlass und dessen Regelungsgegenstand hinausgehende Tragweite zu. Sie finden nicht allgemein auf das Inkrafttreten neuer einbürgerungsrechtlicher Normen Anwendung und lassen sich insbesondere nicht auf die Verfassungsänderung vom 24. November 2013 übertragen (vgl. aber Beschwerde S. 3 f.). Keine weiteren Rückschlüsse ergibt der Blick auf das eidgenössische Recht, welches keine von den allgemeinen Grundsätzen abweichende übergangsrechtliche Regelung enthält (vgl. Art. 57 BüG). Sie liessen sich zudem ohnehin nicht ohne weiteres auf die neue kantonale Verfassungsbestimmung übertragen. Die Beschwerdeführerin hat sich mit den einschlägigen Erwägungen des Verwaltungsgerichts nicht weiter auseinandergesetzt (vgl. act. 14). Es kann darauf verwiesen werden (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 4.2).

3.3 Da es vorliegend an einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung fehlt (E. 3.2 hiavor), hat die Verwaltungsbehörde das Recht anzuwenden, welches *im Zeitpunkt der Verfügung* gilt. Es spielt hier demzufolge in Ermangelung einer speziellen Regelung namentlich keine Rolle, welches Recht im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs bei der Gemeinde galt (einlässlich BVR 2016 S. 293 E. 4.3.1 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung). – Mit Blick auf die föderalistisch bedingte Mehrstufigkeit der ordentlichen Einbürgerung hatte das Verwaltungsgericht

weiter zu entscheiden, welcher der drei für den Erwerb des jeweiligen Bürgerrechts erforderlichen Verwaltungsakte (Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, Einbürgerungsbewilligung des Bundes, Erteilung des Kantonsbürgerrechts; vgl. Art. 12 f. KBüG) für die Bestimmung des in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Rechts massgeblich ist:

3.3.1 Zwar bilden die drei Bürgerrechte eine untrennbare Einheit (vorne E. 2.1; vgl. auch Art. 37 Abs. 1 BV; Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Band I, 3. Aufl. 2013, N. 388; Pierre Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3. Aufl. 2011, § 13 N. 26 f.; Christian R. Tappenbeck, *Das Bürgerrecht in der Schweiz und seine persönlichkeitsrechtliche Dimension*, Diss. Freiburg 2010, S. 4 ff.). Gleichwohl verlangt es der föderalistische Staatsaufbau, dass auf allen drei staatlichen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bund) die zuständigen Einbürgerungsorgane nach Massgabe der für sie geltenden Normen und nach eigenem Ermessen über die Verleihung des Bürgerrechts beschliessen (vgl. Regina Kiener, in Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], *Staatsrecht*, 2. Aufl. 2015, § 29 N. 24; Céline Gutzwiller, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, Diss. Genf 2007, S. 69 f., 497 und 499). Spezifische Bestimmungen stellen die Koordination zwischen den einzelnen Verfahren sicher (vgl. z.B. Art. 14 Abs. 3 KBüG; Art. 14 ff. EbüV; Art. 12 Abs. 2 BüG). Hervorzuheben sind insbesondere Art. 12 Abs. 2 KBüG sowie Art. 14 Abs. 1 EbüV: Sie halten fest, dass der Erwerb des Gemeindebürgerrechts erst mit der Erteilung des Kantonsbürgerrechts wirksam wird bzw. dass der Gemeinderat das Gemeindebürgerrecht nur unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert. Das Kantonsbürgerrecht wiederum wird nur dann erteilt, wenn Gemeinde und Bund das Gesuch positiv beurteilt haben (vgl. Art. 16 Abs. 2 EbüV). Diese Koordinationsbestimmungen verdeutlichen, dass es sich trotz der gegenseitigen Bedingtheit der Bürgerrechte um jeweils eigenständige Verfahren handelt, welche je durch einen Verwaltungsakt der zuständigen Behörde abgeschlossen werden. Konsequenterweise steht denn auch gegen die jeweiligen Verfügungen der entsprechende Rechtsweg offen (vgl. Art. 21 KBüG bzw. Art. 51 BüG; Céline Gutzwiller, a.a.O., S. 496 f. und 513 ff.).

3.3.2 Entsprechend dieser Ausgestaltung des Einbürgerungsprozederes kommt nach Auffassung des Verwaltungsgerichts der Grundsatz, wonach die Verwaltungsbehörde das Recht anzuwenden hat, welches im Zeitpunkt ihres Entscheids gilt, mangels abweichender Übergangsregelung in allen drei Verfahren zum Tragen. Es gibt keinen Grund, hiervon abzuweichen. Insbesondere gebietet der Vertrauensschutz keine Anknüpfung an den Zusageentscheid der Gemeinde, denn dieser steht ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Einbürgerungsentscheide von Kanton und Bund. Die Dreistufigkeit des Einbürgerungsprozederes stellt damit keine Besonderheit dar, welche eine von den allgemeinen Grundsätzen abweichende intertemporalrechtliche Anknüpfung rechtfertigen würde. Vielmehr hat das jeweilige Einbürgerungsorgan seinen Entscheid nach Massgabe der im Entscheidzeitpunkt geltenden Normen zu treffen. Der Kanton muss (und darf) die neue Einbürgerungsvoraussetzung von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV somit auch bei der Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen berücksichtigen, die bei Inkrafttreten bereits hängig waren, dessen ungeachtet, ob die zuständige Gemeindebehörde das Gemeindebürgerrecht noch nach altem Recht zugesichert hat (BVR 2016 S. 293 E. 4.3.2 f.). Die Beschwerdeführerin beachtet die dargelegten Zusammenhänge zu wenig, wenn sie zur Bestimmung des anwendbaren Rechts allein auf den Zeitpunkt des Entscheids über das Gemeindebürgerrecht abstellen will (Beschwerde S. 5 f.).

3.4 Zu ihrer Rüge, die Anwendung von Art. 7 Abs. 3 KV verletze den Grundsatz der Nichtrückwirkung, ist Folgendes zu erwägen:

3.4.1 Nach dem Grundsatz der Nichtrückwirkung sind jene Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. des zur Rechtsfolge führenden Tatbestands Geltung haben (vgl. BGE 139 II 263 E. 6 mit Hinweis auf BGE 129 V 1 E. 1.2; vgl. auch BGE 140 V 41 E. 6.3.1). Rückwirkung meint demnach die Anwendung neuen (geltenden) Rechts auf Sachverhalte, die sich noch unter altem Recht zugetragen haben (statt vieler Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 N. 21). Grundsätzlich unzulässig ist dies nur, wenn sich der Sachverhalt unter der Geltung des alten Rechts abschliessend verwirklicht hat oder anders gesagt die tatsächlichen Verhältnisse und Ereignisse, die zur Erfüllung des Tatbestands geführt haben,

vor Inkrafttreten des neuen Rechts zu einem Ende gekommen sind (sog. echte Rückwirkung). Liegt ein zeitlich offener Sachverhalt vor, mithin ein Vorgang, der zwar unter altem Recht eingesetzt hat, bei Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch fort dauert, ist die Anwendung neuen Rechts grundsätzlich zulässig, sofern nicht wohl erworbenene Rechte entgegenstehen (sog. unechte Rückwirkung; zum Ganzen statt vieler BGE 138 I 189 E. 3.4, 133 II 97 E. 4.1; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 23 ff. und N. 28; BVR 2013 S. 282 E. 2.6 f.). Soweit zeitliche Dauersachverhalte für die Zukunft einem neuen rechtlichen Regime unterstellt werden, liegt demnach keine verpönte Rückwirkung vor, selbst wenn dabei an Tatbestände angeknüpft wird, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes liegen (Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, in ZSR 1983 II S. 101 ff., 163 und 168 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, anschaulich z.B. BGE 104 Ib 205 E. 6; vgl. auch BVR 2013 S. 282 E. 2.7 mit Hinweisen).

3.4.2 Mit Blick auf die Rückwirkungsproblematik stellt sich hier somit die Frage, wie der massgebliche Sachverhalt zeitlich einzugrenzen ist bzw. wann der zur Rechtsfolge, d.h. der zum Einbürgerungsentscheid führende Tatbestand als verwirklicht gilt. Eine verpönte Rückwirkung würde nach dem Gesagten nur dann vorliegen, wenn sich der massgebliche Sachverhalt vor dem 11. Dezember 2013 abschliessend verwirklicht hätte. Das Rückwirkungsverbot verbietet es allerdings nicht, bei der Beurteilung der Einbürgerungseignung auch an zurückliegende Umstände anzuknüpfen, die sich vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht haben; so beispielsweise ein früheres Strafurteil oder ein früherer Sozialhilfebezug. Ohnehin steht nach Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV nicht vergangener Sozialhilfebezug als solcher der Einbürgerung entgegen, sondern entweder aktuelle Sozialhilfeabhängigkeit oder die Nichtrückzahlung vergangener Sozialhilfebezüge in der Folgezeit. Es ginge daher, wie das Verwaltungsgericht in seinen Leitentscheiden erkannt hat, an der Sache vorbei, früheren Sozialhilfebezug als vergangenen, in sich abgeschlossenen Sachverhalt zu betrachten, welcher nach altem Recht zu beurteilen wäre. Solange keine vollständige Rückzahlung erfolgt ist, handelt es sich um einen zeitlich offenen Sachverhalt (BVR 2016 S. 293 E. 4.4.2). Dabei sind neue, während der Hängigkeit eines (Rechtsmittel-)Verfahrens eingetretene sachverhaltliche

Entwicklungen gestützt auf Art. 25 VRPG beim Entscheid zu berücksichtigen, mögen sie für die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller günstig oder ungünstig sein (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 6.5; weiter BVR 2013 S. 407 [VGE 2012/130 vom 27.2.2013] nicht publ. E. 5.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 25 N. 2). – Hat der Kanton im Verfügungszeitpunkt an die Tatbestandsvariante der Nichtrückzahlung bezogener Sozialhilfeleistungen angeknüpft (vgl. zu deren Gehalt hinten E. 4.2 und 5.2), liegt demnach keine unzulässige Rückwirkung vor. Der beschwerdeweise erhobene Einwand, der für den Einbürgerungsentscheid massgebliche Sachverhalt habe sich in ihrem Fall vor Inkrafttreten der Verfassungsänderung abschliessend verwirklicht, ist unbegründet. Den ihr im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu Kenntnis gebrachten Urteilserwägungen setzt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 1. April 2016 denn auch nichts Substantielles entgegen (vgl. act. 14).

3.5 Für den Fall, dass nicht von einer verbotenen Rückwirkung auszugehen ist, steht nach Ansicht der Beschwerdeführerin der Vertrauensschutz der Anwendung von Art. 7 Abs. 3 Bst. a KV im vorliegenden Verfahren entgegen (vgl. Beschwerde S. 6 f.) Dem kann allerdings aus den Gründen, welche das Verwaltungsgericht in seinen Urteilen vom 25. Januar 2016 dargelegt hat (BVR 2016 S. 293 E. 4.3 und 4.5), und welchen die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht substantiell widerspricht (vgl. act. 14), nicht gefolgt werden: Die Anwendung von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV auf bei Inkrafttreten beim Kanton hängige Verfahren hält auch vor dem Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben stand (Art. 11 Abs. 2 KV; Art. 9 BV). Wie dargelegt, scheidet die intertemporalrechtliche Anknüpfung an die Rechtslage im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung ohne entsprechende gesetzliche Übergangsregelung aus (vorne E. 3.3). Insoweit gewichten Rechtsprechung und Lehre das Interesse an der sofortigen Anwendung des neuen Rechts, soweit dieses während der Rechtshängigkeit des Verwaltungsverfahrens in Kraft getreten ist, regelmässig höher als das Interesse der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers an der Weitergeltung der bisherigen Rechtslage (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 4.3.1 mit Nachweisen; zum sog. «Geltungsvertrauen» oder «Kontinuitätsvertrauen» der Rechtsunterworfenen vgl. Alfred Kölz, a.a.O., S. 138 f.). Weiter steht der allge-

meine Grundsatz des Vertrauensschutzes Rechtsänderungen nicht entgegen (vgl. statt vieler Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 14 mit Hinweisen; jüngst auch BGer 1C_23/2014 und 1C_25/2014 vom 24.3.2015, in ZBI 2015 S. 536 E. 7.4.4); dies muss in besonderem Mass für Verfassungsänderungen durch das Stimmvolk gelten. Zudem liegt hier auch keine Vertrauensgrundlage im Sinn einer behördlichen Handlung oder Zusicherung vor, die bei der Beschwerdeführerin berechtigterweise bestimmte verhaltenswirksame Erwartungen hätte entstehen lassen können (vgl. z.B. BVR 2013 S. 85 E. 6.1 mit Hinweisen). Insbesondere kann in der unter Vorbehalt erteilten Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, wie auch der Kanton vorbringt (vgl. Beschwerdeantwort S. 2 f.), keine solche Vertrauensgrundlage erblickt werden, zumal im Übrigen keine gestützt auf ein allfällig gewecktes Vertrauen getätigten Dispositionen geltend gemacht oder erkennbar sind. Zuletzt kann auch nicht die Rede davon sein, dass der Kanton den Entscheid unnötig hinauszögert hätte, nur um die Anwendung neuer, strengerer Vorschriften zu erwirken (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 4.5 u.a. mit Hinweis auf BGE 139 II 263 E. 8.2; VGE 22595/22596 vom 21.6.2016 betreffend das Baubewilligungsverfahren; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 20).

3.6 Der Kanton hat sich demnach bei seinem Entscheid über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zu Recht auf Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV gestützt.

4.

4.1 Gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV wird nicht eingebürgert, wer Leistungen der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat. Art. 11 Abs. 2 Bst. h EbüV sieht dazu vor, dass im Rahmen der Gesuchseinreichung bei der Einbürgerungsgemeinde Bescheinigungen beizubringen sind über den Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen in den vergangenen zehn Jahren oder deren Rückzahlung. Weiter führt die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM), Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst (ZBD), in der Wegleitung «Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie von

Schweizerinnen und Schweizern» beim Thema der Einbürgerungseignung, «Finanzieller Leumund», zu Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV Folgendes aus (Ziff. VI/b/3.2.4 S. 22 f.; Fassung vom 24.6.2014; BSIG Nr. 1/121.1/1.1; zugänglich unter <<http://www.bsig.jgk.be.ch>> und <<http://www.pom.be.ch>>):

«[...] Einbürgerungswillige Ausländerinnen oder Ausländer dürfen grundsätzlich keine Sozialhilfe beziehen, um eingebürgert werden zu können. Sofern sie aktuell zwar keine Sozialhilfe beziehen, in den letzten zehn Jahren aber Sozialhilfe bezogen haben, müssen sie diese zurückbezahlt haben, ansonsten das Einbürgerungsgesuch mit Einwilligung der betroffenen Person für max. zwei Jahre sistiert wird (wenn Aussicht auf die Rückzahlung der Sozialhilfe besteht) oder abgewiesen wird. Ausnahmen sind nur unter bestimmten, nachfolgend beschriebenen Voraussetzungen möglich.

3.2.4.1 Grundsatz

Der Bezug von Sozialhilfeleistungen stellt generell ein Einbürgerungshindernis dar, wenn er nicht wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder während der Minderjährigkeit erfolgt. Es ist somit unbeachtlich, ob der Sozialhilfebezug selbstverschuldet oder nicht selbstverschuldet ist. Personen, die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung Sozialhilfe beziehen, darf aufgrund des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung) die Einbürgerung nicht verweigert werden (vgl. BGE 135 I 49). Gleiches gilt für Personen, die während der Minderjährigkeit (egal ob direkt oder indirekt durch die Eltern) Sozialhilfe beziehen.

[...]

Die einbürgerungswilligen Personen haben zudem allfällige in den letzten zehn Jahren vor Gesuchseinreichung bezogene Sozialhilfeleistungen vollumfänglich zurückzubezahlen, ehe sie eingebürgert werden können (unabhängig von einer allfälligen Rückzahlungsverfügung oder -vereinbarung). Eine Ausnahme gilt für Sozialhilfeleistungen, die während der Minderjährigkeit (egal ob direkt oder indirekt durch die Eltern), der ordentlichen Erstausbildung oder aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung bezogen wurden. Diese Leistungen müssen nicht zurückbezahlt werden, um eingebürgert werden zu können.

[...]»

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist diese Wegleitung trotz mangelnder Gesetzeskraft 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 (einlässlich dazu BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2 m.w.H.; zuletzt VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.4, 2016/44 vom 19.8.2016, E. 5.4 [noch nicht rechtskräftig]).

4.2 Das Verordnungsrecht und die Wegleitung konkretisieren die hier strittige (negative) Einbürgerungsvoraussetzung, wonach früher bezogene Sozialhilfeleistungen vollumfänglich zurückbezahlt sein müssen, demnach wie folgt: Der Regierungsrat hat den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV in zeitlicher Hinsicht begrenzt, indem er den Nachweis verlangt, dass in den letzten zehn Jahren keine Sozialhilfe bezogen bzw. in Anspruch genommene Leistungen vollumfänglich zurückbezahlt wurden (Vortrag der POM betreffend Änderung der EbüV, S. 5); weiter legen Verordnung und Wegleitung fest, wie sich die zehn Jahre berechnen. Die *zeitliche Begrenzung* ist offenkundig vom Bemühen getragen, das Einbürgerungshindernis bundesrechtskonform, d.h. insbesondere verhältnismässig auszugestalten (vgl. bereits Vortrag des Regierungsrats zum Grossratsbeschluss betreffend die Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern», in Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 14, S. 6). Für die Zeitspanne von zehn Jahren dürfte sich der Regierungsrat auch an der sozialhilferechtlichen Verjährungsfrist für die Rückforderung orientiert haben (Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]; vgl. nun auch Art. 10 Abs. 1 Bst. c des Entwurfs eines neuen KBüG sowie Vortrag des Regierungsrats dazu, S. 10; s. auch Beschwerdeantwort S. 4). Das verfassungsrechtliche Einbürgerungshindernis fehlender vollständiger Rückzahlung bezogener Leistungen steht allerdings sachlich in keinem Zusammenhang mit der Frage, ob sozialhilferechtlich die Rückforderung durchsetzbar ist und hängt namentlich nicht davon ab, ob sozialhilferechtlich eine Forderung besteht oder eine Rückforderungsverfügung erlassen wurde. Die Rückzahlung staatlicher Leistungen ist im bürgerrechtlichen Kontext vielmehr Ausdruck wirtschaftlich erfolgreicher Integration. Sie manifestiert eine gefestigte Selbsterhaltungsfähigkeit, zudem den Willen, an den hiesigen Sozialstaat beizutragen (vgl. auch Art. 6 BV). Die Zehnjahresfrist taugt jedenfalls als Richtlinie zur bundesrechtskonformen Anwendung von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV. Das Verwaltungsgericht sieht sich nicht veranlasst, eine eigene Lösung anstelle jener des Regierungsrats zu setzen. Für die *Berechnung* der Zehnjahresfrist stellt die Wegleitung, gestützt durch den Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 EbüV (vgl. Ingress), auf den Zeitpunkt des Einbürgerungsgesuchs bei der Gemeinde ab. Damit werden, was der Voraussehbarkeit und Rechtssicherheit dient, die Sozialhilfeleis-

tungen, welche für die Rückzahlung beachtlich sind, betragsmässig fixiert; dieser Zeitpunkt bleibt massgebend, wenn (wie hier) das kommunale Einbürgerungsverfahren mit positivem Ausgang durchlaufen wurde und die Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch den Kanton geprüft wird. Diese Regelung schliesst selbstredend Rückzahlungen auf dem massgeblichen Betrag nach Gesuchseinreichung nicht aus (Art. 25 VRPG; vorne E. 3.4.2). Insgesamt erscheint die Konkretisierung der Einbürgerungsvoraussetzung von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV auf zehn Jahre, zurückgerechnet ab dem Zeitpunkt des Gesuchs, vertretbar und praktikabel. Sie taugt insoweit als Leitlinie für die Verfassungskonkretisierung, zu der das Verwaltungsgericht im Anwendungsfall aufgerufen ist.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin hat von November 2003 bis Ende März 2009 Sozialhilfe erhalten und bisher nicht zurückerstattet (Bescheinigung der Sozialberatung B. _____ vom 24.6./8.7.2014, Akten POM pag. 56); für die Bezugsperiode August 2005 bis Ende März 2009 belaufen sich die Leistungen auf Fr. 57'850.-- (Akten POM pag. 13, 45). Weiter orientierte die Beschwerdeführerin darüber, dass sie seit Juni 2015 wieder auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist (Beschwerde S. 7 f.; Beschwerdebeilage [BB] 3). – Nach Ansicht des Kantons fällt die Einbürgerung unter diesen Umständen ausser Betracht. Die Beschwerdeführerin wendet hauptsächlich ein, sie habe einzig unterstützt werden müssen, weil sie teilweise nicht arbeitsfähig gewesen sei. Auch der aktuelle Sozialhilfebezug sei auf eine unverschuldete Arbeitsunfähigkeit zurückzuführen (Beschwerde S. 7 f.).

5.2 Es ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin einerseits die in der Bezugsperiode 2003-2009 und damit innert der massgeblichen zeitlichen Schranke von zehn Jahren vor der Gesuchseinreichung (Februar 2013) erhaltenen Leistungen auch nicht teilweise zurückbezahlt hat. Andererseits wurde sie kurz vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung erneut sozialhilfeabhängig. Beide Sachumstände stehen nach Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV ihrer Einbürgerung entgegen (vgl. vorne E. 4.2 und 3.4.2), es sei denn, die Nichteinbürgerung wäre bundesrechtswidrig (vgl. vorne E. 3.1). Diskutabel

ist dies vorliegend einzig mit Blick auf die vorgebrachten gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Sachverhaltlich ist dazu Folgendes festzustellen:

5.3 Die Sozialberatung der EG B. _____ hält auf ihrer Bestätigung des früheren Sozialhilfebezugs fest, dass die Beschwerdeführerin während der Unterstützungszeit in psychologischer Behandlung war. Sie habe aus psychischen Gründen kein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, habe sich aber immer bemüht (Akten POM pag. 58). Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bestätigt, dass die Beschwerdeführerin von Juli 2006 bis Anfang 2010 und seit August 2011 an seinem Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer ambulant behandelt wurde. Seit Sommer 2012 sei sie aus psychiatrischer Sicht wieder voll arbeitsfähig. Zuvor sei ihre Arbeitsfähigkeit aus psychischen Gründen mehr oder weniger stark eingeschränkt gewesen; in den Jahren 2006-2008 sei sie zu bloss etwa 25 % arbeitsfähig gewesen, in der Zeit von November 2011 bis März 2012 zu etwa 50 % (Arztbericht SRK vom 7.7.2014, Akten POM pag. 62). Zusätzlich bestätigt der behandelnde Hausarzt körperliche Beschwerden wegen einer Diskushernie, aufgrund derselben die Beschwerdeführerin im Sommer 2011 in ihrem Beruf als Raumpflegerin während eineinhalb Monaten voll und ab Mitte August 2011 zu 50-60 % arbeitsunfähig war, wobei sie in einer körperlich nicht belastenden Tätigkeit in grösserem Umfang arbeitsfähig sei (Arztzeugnis vom 14.7.2014, Akten POM pag. 60). Laut eigenen Angaben unterzog sich die Beschwerdeführerin in der ersten Jahreshälfte 2015 einer Rückenoperation und konnte infolgedessen erneut keiner Arbeit nachgehen. Hausärztlich attestiert ist die volle Arbeitsunfähigkeit bis November 2015 (Beschwerde, S. 8, BB 13 [act. 8A]).

6.

6.1 Der Anwendung des Einbürgerungshindernisses von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV setzt zunächst Art. 8 Abs. 2 BV Grenzen, wenn jemand diskriminiert würde, weil er oder sie aufgrund einer Behinderung nicht in der Lage ist, selbst für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen (Art. 7 Abs. 3 Bst. b i.V.m. Abs. 1 KV; BVR 2016 S. 293 E. 3.4; VGE 2013/292 vom 29.10.2014, E. 5). Behindert sind Personen, die in ihrer körperlichen, geis-

tigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind und für welche die Beeinträchtigung je nach ihrer Form schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung hat (BGE 139 I 169 E. 7.2.4, 135 I 49 E. 6.1; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen [Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3]). Ob eine Beeinträchtigung dauerhaft ist, sodass von einer Behinderung gesprochen werden kann, ist in jedem Einzelfall aufgrund der gegebenen Zusammenhänge zu prüfen. Entscheidend ist, ob die Beeinträchtigung solange währt, dass eine Ausschluss- oder Stigmatisierungswirkung eintritt (vgl. Schefer/Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 18; vgl. auch BGE 130 I 352 E. 6.1.2).

6.2 Bei der Beschwerdeführerin ist zwar für mehrere Jahre eine bloss teilweise Arbeitsfähigkeit attestiert, die zeitweise bei nur rund 25 % lag (vorne E. 5.3). Ihr psychisches Leiden liess sich allerdings mit Erfolg ambulant behandeln und es gelang ihr nicht nur, ihre Arbeitsfähigkeit wieder sukzessive zu steigern, sondern sie vermochte auch eine Prüfung als Übersetzerin Türkisch-Deutsch zu bestehen (Arztbericht SRK vom 7.7.2014, Akten POM pag. 62). Im Frühjahr 2012 gelang es ihr und ihrem Ehemann, sich mit Hilfe ihres Einkommens aus Reinigungsarbeiten von der Sozialhilfe zu lösen (vgl. BB 4-7; Beilagen zum Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege [act. 8A]). Die Beschwerdeführerin war unter diesen Umständen nicht dauerhaft und in elementaren Aspekten ihrer Lebensführung betroffen, sodass vom Vorliegen einer Behinderung auszugehen wäre. Ihre Arbeitsunfähigkeit infolge der Rückenoperation 2015 sodann steht in keinem Zusammenhang mit der früheren psychischen Beeinträchtigung und darin kann von vornherein keine dauerhafte Beeinträchtigung von ausreichender Schwere und Dauer gesehen werden, in der eine Behinderung liegen könnte. Die Beschwerdeführerin macht im Übrigen nicht geltend, die Rückenoperation habe zu einer über November 2015 hinausgehenden vollen Arbeitsunfähigkeit geführt (vorne E. 5.3; vgl. auch hinten E. 7.5). Die Krankengeschichte der Beschwerdeführerin steht daher diskriminierungsrechtlich, wie der Kanton zu Recht erwogen hat, der Anwendung des Einbürgerungshindernisses nach Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV nicht entgegen. Die Beschwerdeführerin hat dies denn auch nicht gerügt.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin bringt allerdings vor, dass sie nach Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV wegen des Sozialhilfebezugs in absehbarer Zeit nicht mit einer Einbürgerung rechnen könne. Dies sei stossend und unverhältnismässig, da sie alle übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen in «überdurchschnittlichem Ausmass» erfülle und «völlig unverschuldet» in ihre frühere und derzeitige Situation geraten sei. Es sei angezeigt, sie als Härtefall im Sinn der Wegleitung der POM gleichwohl einzubürgern (Beschwerde S. 8). Die Kanton führt hierzu aus, dass die Anwendung der Härtefallregelung Personen vorbehalten sei, die unverhältnismässig lange keine Aussicht auf eine Einbürgerung hätten; bei der Beschwerdeführerin sei dies nicht der Fall (Verfügung S. 3). Er bringt zudem vor, dass die erneute Sozialhilfeabhängigkeit die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts umso mehr als verhältnismässig erscheinen lasse (Beschwerdeantwort S. 4).

7.2 Gemäss dem in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Geboten ist mithin allgemein ein angemessenes und massvolles Handeln des Staates (vgl. BVR 2015 S. 491 E. 5.4.2). Der Geltungsanspruch und die Schutzwirkung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes erstrecken sich auf alle Bereiche staatlichen Handelns, namentlich auch auf die Leistungsverwaltung (so bereits BGE 94 I 392 E. 3; vgl. statt vieler Benjamin Schindler, in Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BV-Kommentar], Art. 5 N. 49; Markus Müller, Verhältnismässigkeit – Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2013, S. 43 ff. [französische Textfassung: Proportionnalité – Le Rubik's Cube du droit, 2016]; Pierre Moor, Droit administratif, Band I, 3. Aufl. 2012, S. 823 ff., je mit Hinweisen; ferner BGE 141 I 1 E. 5.3.2 [Pra 104/2015 Nr. 71], 136 V 395 E. 7.4, je m.w.H.). Die Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes auf unterschiedliche Fallkonstellationen erfordert eine je angepasste Konkretisierung desselben. Insbesondere kann nicht unbeachtet auf die für Grundrechtseingriffe entwickelten Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit abgestellt werden (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV; BGE 138 I 378 E. 8.7 mit Hinweisen; Benjamin Schindler, BV-Kommentar,

Art. 5 N. 50; derselbe, *Verwaltungsermessen*, 2010, Rz. 402; Markus Müller, a.a.O., S. 31 f.; vgl. auch Giovanni Biaggini, *Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts*, 1996, S. 260 f.). Richtungsweisend für die Konkretisierung sind die konkrete Sachlage und Interessenkonstellation, eingeschlossenen Hinweise des Verfassungs- oder Gesetzgebers zur Handhabung des Verhältnismässigkeitsprinzips; entscheidend kann namentlich die Intensität sein, mit der sich eine Massnahme auf die Einzelne oder den Einzelnen auswirkt, oder die besondere politische Verantwortlichkeit des zur Entscheidung berufenen Verwaltungsträgers (Benjamin Schindler, *BV-Kommentar*, Art. 5 N. 50 f. mit Hinweisen).

7.3 In der Verweigerung der ordentlichen Einbürgerung liegt kein Eingriff in eine bestehende Rechtsposition oder gar in ein Grundrecht, dessen Verhältnismässigkeit (strikt) nach Art. 36 Abs. 3 BV zu prüfen wäre (vgl. auch Christian R. Tappenbeck, a.a.O., S. 449). Für die Konkretisierung des allgemeinen Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sind hier folgende Aspekte massgeblich: Die Nichteinbürgerung wirkt sich dahingehend aus, dass die Beschwerdeführerin ihr festes Aufenthaltsrecht in der Schweiz in Form der Niederlassungsbewilligung (vorerst) nicht weiter festigen kann. Unmittelbare Nachteile erwachsen ihr aber nicht; insbesondere droht ihr nicht etwa die Wegweisung aus der Schweiz oder Ähnliches. Allerdings ist es ihr verwehrt, die politischen Rechte auszuüben (vgl. Art. 136 Abs. 1 BV und Art. 55 Abs. 1 KV; kommunale Partizipationsrechte vorbehalten). Auch hat sie ausländer- und sozialrechtlich verschiedene weitere Nachteile im Vergleich zu Schweizer Bürgerinnen und Bürgern in Kauf zu nehmen (vgl. die Übersicht bei Christian R. Tappenbeck, a.a.O., S. 157 ff.). All dies mag sie zwar als unbefriedigend empfinden. Dennoch wird sie durch die Nichteinbürgerung wesentlich weniger stark betroffen, als dies in einer Eingriffssituation der Fall wäre. Der Entscheid über die Einbürgerung weist zudem typischerweise eine politische Komponente auf und es kommt dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzgeber vorbehaltlich der Grundrechte und bundesverfassungsrechtlichen Prinzipien ein relativ weites Gestaltungsspielraum zu; ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht nicht (vorne E. 2.2 und 2.3). Insoweit ist beachtlich, dass mit der Verfassungsänderung vom 24. November 2013 die Verleihung des Bürgerrechts mit recht engen inhaltlichen Vorgaben erschwert werden sollte; gerade die Sozialhilfethema-

tik war zentral (vgl. Botschaft des Grossen Rats zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. November 2013 «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern», S. 3 und 7, [nachfolgend: Botschaft Einbürgerung], einsehbar unter <www.be.ch/abstimmungen>, Rubriken «Ergebnisse im Überblick», «Ergebnisse 2013»). Der kantonale Verfassungsgeber hat damit eine Wertentscheidung getroffen, welcher auch bei der Verhältnismässigkeitsprüfung Rechnung zu tragen ist. Für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit kann vor diesem Hintergrund im Sinn der Wegleitung der POM richtungsweisend sein, ob die Verweigerung der Einbürgerung einen persönlichen «Härtefall» bewirkt (Ziff. VI/b/3.2.5 S. 25):

«3.2.5 Einzelfallgerechtigkeit

Bei der Beurteilung der Eignung (Art. 14 BÜG) gilt es stets einzelfallweise den finanziellen Leumund [...] in den Gesamtzusammenhang zu den anderen Einbürgerungsvoraussetzungen zu setzen. Sollten im Einzelfall aufgrund vorgenannter Beurteilungen stossende Ergebnisse resultieren, ist diesen mittels Einbezugs der einbürgerungswilligen Person nachzugehen (rechtliches Gehör) und in den Erwägungen zu berücksichtigen (einzelfallgerechter Einbürgerungsentscheid).

Insbesondere dann, wenn zwar grundsätzlich Einbürgerungshindernisse wegen aktuellen oder früheren Sozialhilfebezugs vorliegen, aber die Nichteinbürgerung zu einem stossenden Ergebnis führen würde. Erscheint diese insgesamt unverhältnismässig, kann im Sinne einer Härtefallregelung dennoch die Einbürgerung ausgesprochen werden.»

7.4 Die Beschwerdeführerin hält in ihrem Fall eine Härte ohne weiteres für gegeben, weil ihre Bedürftigkeit unverschuldet sei und sie abgesehen von der Nichtrückzahlung der früheren Leistungen bzw. der erneuten Sozialhilfeabhängigkeit die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen würde. Dem kann nicht gefolgt werden, auch wenn für das Verwaltungsgericht aufgrund der Akten kein Anlass besteht, daran zu zweifeln, dass sich die Beschwerdeführerin sehr um ihre Integration bemüht hat und die Eignung zur Einbürgerung in anderer Hinsicht erfüllt. Es hiesse, die mit der Verfassungsrevision getroffene Wertentscheidung zu unterlaufen (vgl. E. 7.3 hier vor). Insgesamt bringt die Verfassungsnorm zum Ausdruck, dass die Einbürgerung als Abschluss eines erfolgreichen Integrationsprozesses verstanden wird (vgl. Botschaft Einbürgerung S. 9 [Stellungnahme des Initiativkomitees]). Dazu gehört auch die wirtschaftliche Integration (vgl. vorne E. 4.2). Es war dabei ein Ziel, grundsätzlich auch Personen von der Einbürgerung auszuschliessen, die unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen

sind (Botschaft Einbürgerung, S. 7). Der Umstand, dass der Beschwerdeführerin die teilweise Arbeitsunfähigkeit und damit auch der Sozialhilfebezug nicht vorwerfbar sind, vermag demnach für sich allein keinen Härtefall zu begründen. Ein «Härtefall» ist die Ausnahme, welche sich mit zusätzlichen, gewichtigen persönlichen Umständen rechtfertigen lassen muss. Auf eine Härte mag etwa dann zu schliessen sein, wenn Betroffene, wie der Kanton vorbringt, wegen besonderer individueller Verhältnisse, die für den Sozialhilfebezug ursächlich sind und nicht sie zu vertreten haben, für unabsehbare Zeit von der Einbürgerung ausgeschlossen blieben.

7.5 Hiervon ist vorliegend nicht auszugehen. Nur die Nichtrückzahlung von Sozialhilfebezug der letzten zehn Jahre vor dem Gesuchszeitpunkt ist beachtlich (vgl. vorne E. 4.2). Die Leistungen an die Beschwerdeführerin bis Ende März 2009 (vorne E. 5.1) hindern ihre Einbürgerung daher nur noch während knapp dreier Jahre und damit nicht für eine übermässig lange Zeit; in einem Gesuchsverfahren, das sie ab April 2019 einleiten würde, wäre die Nichtrückzahlung jener Bezüge unbeachtlich. Auf einen Härtefall lässt sich auch nicht mit Blick auf ihren Unterstützungsbedarf seit Juni 2015 schliessen: Wie sich ergeben hat (vorne E. 5.3 und 6.2), ist die seitherige Arbeitsunfähigkeit auf eine Rückenoperation zurückzuführen. Die Operation hat gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin nicht zu einer über November 2015 hinausgehenden vollen Arbeitsunfähigkeit geführt (vorne E. 5.3). Auch sonst bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang in ihrer Arbeitsfähigkeit für längere Zeit übermässig eingeschränkt wäre. Zwar hat sie sich offenbar bei der Invalidenversicherung angemeldet (vgl. BB 2). Über jüngere Entwicklungen hat sie aber nicht orientiert (vgl. act. 14), weshalb, was ihre aktuelle Arbeitsfähigkeit angeht, angesichts ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 20 VRPG) auf die Akten abzustellen ist (vgl. BVR 2015 S. 491 [VGE 2015/79 vom 1.6.2015] nicht publ. E. 3.3, 2010 S. 541 E. 4.2.3). Weiterungen sind zudem aus den folgenden Gründen entbehrlich: Zum einen war die Beschwerdeführerin bisher hauptsächlich als Raumpflegerin tätig (vgl. Steuererklärung 2014, Formular 6 [BB 17]). Laut dem Zeugnis ihres Hausarztes war sie freilich trotz der Rückenproblematik in einer körperlich nicht belastenden Tätigkeit «höher arbeitsfähig» einzustufen (Akten POM pag. 60). Die Beschwerdeführerin war denn auch als Übersetzerin tätig, hat entspre-

chende Kurse besucht und ein Zertifikat «Interkulturelles Übersetzen im Dialog» erworben (vgl. Akten POM pag. 9 und 41). Eine zumindest teilzeitliche Erwerbstätigkeit erscheint damit trotz allenfalls fortbestehender Rückenprobleme möglich. Zum andern ist es der Beschwerdeführerin unabhängig von ihrem aktuellen Gesundheitszustand zumutbar, vorerst die knapp drei Jahre zuzuwarten, während derselben die Nichtrückzahlung der früheren Sozialhilfeleistungen der Einbürgerung entgegensteht. In einem allfälligen weiteren Gesuchsverfahren wäre unter Einbezug erneut aller persönlicher Umstände zu prüfen, ob dem Gesuch stattgegeben werden kann.

8.

Die angefochtene Verfügung hält nach dem Erwogenen der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde ist abzuweisen.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig und hat keinen Anspruch auf Parteikostenerersatz (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG). Ihr wurde indessen mit Verfügung vom 6. Oktober 2015 die unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung ihrer Rechtsvertreterin, Fürsprecherin ... als amtliche Anwältin für das verwaltungsgerichtliche Verfahren bewilligt (vorne Bst. C; act. 11). Die Verfahrenskosten sind daher vorläufig vom Kanton Bern zu tragen und die amtliche Anwältin ist aus der Gerichtskasse zu entschädigen. Vorbehalten bleibt die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführerin (Art. 113 VRPG i.V.m. Art. 42a Abs. 2 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11] und Art. 123 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]).

9.2 Die Kostennote gibt einzig insofern zu Bemerkungen Anlass, als sie im «Zwischentotal I» einen Tippfehler enthält. Der entsprechende Betrag beläuft sich auf Fr. 3'420.-- (statt Fr. 4'420.--). Der tarifmässige Parteikos-

tenersatz ist ausgehend vom geltend gemachten Honorar von Fr. 3'360.--, zuzüglich Fr. 60.-- Auslagen und Fr. 273.60 MWSt (8 % von Fr. 3'420.--), auf insgesamt Fr. 3'693.60 festzusetzen (vgl. Art. 41 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 3 KAG).

Die amtliche Entschädigung bestimmt sich nach Art. 112 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 42 KAG. Demnach bezahlt der Kanton den amtlich bestellten Anwältinnen und Anwälten eine angemessene Entschädigung, die sich nach dem gebotenen Zeitaufwand bemisst und höchstens dem Honorar gemäss der Tarifordnung für den Parteikostenersatz entspricht (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 KAG). Der Stundenansatz beträgt Fr. 200.-- (Art. 42 Abs. 4 KAG i.V.m. Art. 1 der Verordnung vom 20. Oktober 2010 über die Entschädigung der amtlichen Anwältinnen und Anwälte [EAV; BSG 168.711]). Auslagen und Mehrwertsteuer werden zusätzlich entschädigt (Art. 42 Abs. 1 Satz 3 KAG). Bei einem massgeblichen Zeitaufwand von 14 Stunden ist die amtliche Entschädigung auf Fr. 2'800.-- (14 x Fr. 200.--), zuzüglich Fr. 60.-- Auslagen und Fr. 228.80 MWSt (8 % von Fr. 2'860.--), insgesamt Fr. 3'088.80, festzusetzen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Die Kosten trägt vorerst der Kanton Bern. Vorbehalten bleibt die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführerin.

3. Der tarifmässige Parteikostenersatz wird im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht auf Fr. 3'693.60 (inkl. Auslagen und MWSt) festgesetzt. Davon wird Fürsprecherin ... aus der Gerichtskasse eine auf Fr. 3'088.80 (inkl. Auslagen und MWSt) festgesetzte Entschädigung vergütet. Vorbehalten bleibt die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführerin.

4. Zu eröffnen:

- der Beschwerdeführerin
- dem Beschwerdegegner
- der Einwohnergemeinde B. _____
- dem Staatssekretariat für Migration

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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