

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 24. April 2018**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichterin Herzog,  
Verwaltungsrichter Müller, Verwaltungsrichter Rolli  
Gerichtsschreiber Rechsteiner

**A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch Rechtsanwältin ...  
Beschwerdeführerin

gegen

**Einwohnergemeinde C.** \_\_\_\_\_  
handelnd durch den Gemeinderat  
Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Oberaargau**  
Schloss, Postfach 175, 3380 Wangen an der Aare

betreffend Verweigerung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts  
(Entscheid des Regierungsstatthalteramts Oberaargau vom 21. Januar  
2016; vbv 14/2015)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_ (geb. ....1967), slowakische Staatsangehörige, reiste am 19. März 1996 zusammen mit ihrem erstgeborenen Sohn (geb. 1989) in die Schweiz ein, wo sie einen Schweizer Bürger heiratete. Aufgrund dieser Ehe verfügt sie über eine Niederlassungsbewilligung. Die Ehe wurde am 31. Oktober 2006 geschieden. In der Folge lebte A.\_\_\_\_\_ zwei Jahre in einer neuen Beziehung mit einem Schweizer. Nach der Trennung hielt das Paar sporadisch Kontakt, woraus der zweite Sohn von A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ (geb. ....2010), hervorging. Dieser wurde durch den Vater anerkannt, wodurch B.\_\_\_\_\_ das Schweizer Bürgerrecht erhielt. Der Vater kommt seiner Unterhaltspflicht nach und nimmt sein Besuchsrecht regelmässig wahr.

Am 19. Oktober 2012 reichte A.\_\_\_\_\_ bei der Einwohnergemeinde (EG) C.\_\_\_\_\_, in der sie seit dem Jahr 1996 mit einem zweijährigen Unterbruch (2007-2009) wohnhaft ist, ein Gesuch um Einbürgerung ein. Mit Verfügung vom 24. April 2015 wies die EG C.\_\_\_\_\_ das Begehren um Zusicherung des Gemeindebürgerrechts ab, weil A.\_\_\_\_\_ Sozialhilfe bezogen und nicht zurückbezahlt hatte und weiterhin sozialhilfeabhängig war.

### **B.**

Die hiergegen von A.\_\_\_\_\_ am 28. Mai 2015 erhobene Beschwerde wies das Regierungsstatthalteramt (RSA) Oberaargau mit Entscheid vom 21. Januar 2016 ab.

### **C.**

Gegen diesen Entscheid hat A.\_\_\_\_\_ am 22. Februar 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene

Entscheid sei aufzuheben und ihr sei das Gemeindebürgerrecht zuzusichern. Gleichentags hat sie um unentgeltliche Rechtspflege unter Beordnung ihrer Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin ersucht.

Die EG C.\_\_\_\_\_ und der Regierungsstatthalter beantragen mit Beschwerdeantwort vom 21. März 2016 bzw. Vernehmlassung vom 23. März 2016 die Abweisung der Beschwerde.

Mit Verfügung vom 20. April 2016 hat die Instruktionsrichterin das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege bewilligt und die Rechtsvertreterin amtlich beigeordnet.

A.\_\_\_\_\_ hält mit Replik vom 26. April 2016 an ihren Anträgen 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 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten, soweit damit die Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt ist. Ob ein reformatorisches Urteil durch das Verwaltungsgericht überhaupt in Frage kommt (vgl. Antrag vorne Bst. C), kann mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens dahingestellt bleiben.

**1.2** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin. Gerügt werden können mithin die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie andere Rechtsverlet-

zungen einschliesslich Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

**1.3** 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]).

## **2.**

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

**2.2** 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 aBüG). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl.

BVR 2016 S. 293 E. 2.1, 2012 S. 193 E. 2.1 mit Hinweisen). Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, welches der Gemeinderat unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert (Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 12 aKBüG; Art. 14 Abs. 1 aEbüV).

**2.3** Die Voraussetzungen an die Eignung einer Person zur Einbürgerung sind als Mindestvorschriften (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV) in Art. 14 aBüG umschrieben. Nach Art. 14 aBüG ist vor der Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob die Bewerberin oder der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob sie oder er in die schweizerischen Verhältnisse 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 141 I 60 E. 2.1, 140 I 99 E. 2.1, 139 I 169 E. 6.3, 138 I 305 E. 1.4.3, 138 I 242 E. 5.3). Sie haben dabei die verfassungsrechtlichen Schranken sowie Ziel und Zweck der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung zu beachten (Art. 46 und 49 BV; BGE 137 I 235 E. 2.4; BVR 2016 S. 293 E. 2.2, 2012 S. 193 E. 3.2.2). Im Anwendungsfall entscheiden die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden nach Ermessen (hinten E. 2.5), wobei Bundesrecht vorbehalten bleibt (vgl. Art. 16 Abs. 2 aKBüG). Das heisst die Behörden entscheiden, obwohl diesem Vorgang auch eine politische Komponente innewohnt und kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht (Art. 16 Abs. 1 aKBüG), im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen, namentlich unter Beachtung des Willkürverbots, des Gebots der rechtsgleichen Behandlung und des Verhältnismässigkeitsprinzips. Ebenso berücksichtigen sie die in der gesetzlichen Ordnung angelegten Wertungen (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3, 2016 S. 293 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 140 I 99 E. 3.1 und 138 I 305 E. 1.4).

**2.4** 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 (BVR 2016 S. 293 E. 2.3); am 11. März 2015 wurde sie von der Bundesversammlung gewährleistet (BBI 2015 S. 3035 ff.; vgl. BAG 15-060). Absatz 3 enthält einen nicht abschliessenden Katalog von (negativen) Einbürgerungsvoraussetzungen (BVR 2016 S. 293 E. 2.3). Nicht eingebürgert wird namentlich, wer Leistungen der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat (Bst. b). – Das Verwaltungsgericht hat in mehreren Grundsatzentscheiden zum einen erkannt, dass das neue Verfassungsrecht in zeitlicher Hinsicht in allen Einbürgerungsverfahren gilt, die – wie hier – im Zeitpunkt seines Inkrafttretens bei der Gemeinde hängig sind (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 4; s. auch BVR 2017 S. 7 [VGE 2015/82 vom 13.9.2016] nicht publ. E. 3.2-3.6, 2017 S. 25 [VGE 2015/211 vom 13.9.2016] nicht publ. E. 3.2-3.6). Dies wird vorliegend nicht bestritten. Zum andern hat das Verwaltungsgericht erkannt, dass Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV unmittelbar anwendbar sind und der Verhältnismässigkeit sowie anderen verfassungsmässigen Werten, namentlich dem Diskriminierungsverbot, im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall Rechnung zu tragen ist (vgl. BVR 2016 S. 293 E. 3 mit zustimmenden Bemerkungen von Reto Feller S. 311 ff.; s. auch BVR 2017 S. 7 E. 6 f., 2017 S. 25 E. 6 f.). Diese Rechtsprechung wurde in jüngerer Zeit durch das Bundesgericht bestätigt (vgl. BGer 1D\_4/2016 vom 4.5.2017 E. 2 [betreffend VGE 2015/93 vom 21.9.2016], in BVR 2017 S. 301 und ZBI 2018 S. 143 mit zustimmenden Bemerkungen von Giovanni Biaggini S. 156 ff.). Für Einzelheiten kann auf die angeführte Judikatur verwiesen werden. Die rechtsanwendenden Behörden sind daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (Beschwerde S. 6; Replik S. 1) befugt und verpflichtet, Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV im Einzelfall (vorläufig) auch ohne umfassenderes Ausführungsrecht anzuwenden. Eine andere Frage ist, ob die Norm im Fall der Beschwerdeführerin bundesrechtskonform angewandt wurde (vgl. Replik S. 2). Ebenfalls unbehelflich ist deren Hinweis auf das neue BÜG. Weder ist dieses Gesetz vorliegend anwendbar (vgl. vorne E. 2.1) noch setzt es Art. 38 Abs. 2 BV (Ermächtigung des Bundes zum Erlass von Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone) ausser Kraft. Der Spielraum der Kantone ist unter der Geltung des neuen eidgenössischen Bürgerrechts allenfalls kleiner, keineswegs aber gänzlich aufgehoben (vgl. BGer 1D\_4/2016 vom 4.5.2017 E. 4.4 mit

Hinweisen, in BVR 2017 S. 301 und ZBI 2018 S. 143; Giovanni Biaggini, a.a.O., S. 158).

**2.5** Das kantonale Recht knüpft für die (weiteren) materiellen Voraussetzungen an die bundesrechtlichen Anforderungen an: Nach Art. 8 Abs. 1 aKBüG können Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllen, um die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ersuchen, wenn sie die zeitlichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. Art. 13 Abs. 1 aEbüV wiederholt die vier (bundesrechtlichen) Eignungskriterien von Art. 14 aBüG und hält fest, dass die Gemeinden insbesondere abklären, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Mit Änderung der aEbüV vom 23. April 2014 (BAG 14-045; in Kraft seit 1.7.2014) wurde der revidierte Art. 7 KV in verschiedener Hinsicht ausgeführt. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht weder nach altem noch nach neuem Recht (Art. 16 Abs. 1 aKBüG; Art. 7 Abs. 4 KV). Sind die Einbürgerungskriterien erfüllt, entscheidet demnach die zuständige kommunale oder kantonale Behörde grundsätzlich nach Ermessen, ob die gesuchstellende Person eingebürgert werden kann (BVR 2012 S. 193 E. 2.2; s. auch BVR 2017 S. 7 [VGE 2015/82 vom 13.9.2016] nicht publ. E. 2.3, 2017 S. 25 [VGE 2015/211 vom 13.9.2016] nicht publ. E. 2.3).

**2.6** Die Gemeinde und die Vorinstanz durften die Verfügung und den Beschwerdeentscheid demnach auf Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV stützen. Zu prüfen bleibt, ob die Norm im konkreten Fall rechtskonform angewandt wurde.

### **3.**

**3.1** Gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV wird nicht eingebürgert, wer Leistungen der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat. Art. 3 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 Bst. h aEbüV sehen 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. Weiteres führt der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst (ZBD)

der Polizei- und Militärdirektion (POM) in der Wegleitung «Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Schweizerinnen und Schweizern» aus (Fassung vom 24.6.2014; BSIG Nr. 1/121.1/1.1; zugänglich unter <[www.bsig.jgk.be.ch](http://www.bsig.jgk.be.ch)> und <[www.pom.be.ch](http://www.pom.be.ch)>; nachfolgend: Wegleitung, insb. Ziff. VI/b/3.2 S. 21 ff. «Finanzieller Leumund»). 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 (allgemein dazu BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit weiteren Hinweisen; spezifisch zu den hier interessierenden Festlegungen BVR 2017 S. 7 E. 4.1 und 7.3 a.E., 2017 S. 25 E. 7.3 f.). – Die Rüge, die Wegleitung genüge den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage nicht, vielmehr müssten Ausführungsbestimmungen in einem formellen Gesetz enthalten sein (Beschwerde S. 6; Replik S. 1), ist unbegründet. Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV ist wie dargelegt unmittelbar anwendbar (vgl. vorne E. 2.4). Zudem hat die aEbüV Rechtssatzcharakter und wurde amtlich publiziert. Die Wegleitung setzt demgegenüber entgegen der Beschwerdeführerin kein neues Recht, sondern konkretisiert Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV im Anwendungsfall unter Berücksichtigung namentlich des Diskriminierungsverbots und des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (vgl. auch BGer 1D\_4/2016 vom 4.5.2017 E. 2.6 und 3.4, in BVR 2017 S. 301 und ZBI 2018 S. 143).

**3.2** Der Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV wird in zeitlicher Hinsicht durch das angeführte Ordnungsrecht begrenzt, indem der Nachweis verlangt wird, dass in den letzten zehn Jahren keine Sozialhilfe bezogen bzw. in Anspruch genommene Leistungen vollumfänglich zurückbezahlt wurden (Art. 3 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 Bst. h aEbüV; vgl. auch Vortrag der POM betreffend Änderung der aEbüV, S. 5). Für die Berechnung der Zehnjahresfrist stellen Art. 11 Abs. 2 aEbüV und die Wegleitung (Ziff. VI/b/3.2.4.1 S. 22 f.) auf den Zeitpunkt des Einbürgerungsgesuchs bei der Gemeinde ab. Damit werden, was der Voraussehbarkeit und Rechtssicherheit dient, die Sozialhilfeleistungen, welche für die Rückzahlung beachtlich sind, betragsmässig fixiert. Die Begrenzung des Einbürgerungs-

hindernisses der Nichtrückzahlung bezogener Sozialhilfe auf zehn Jahre, zurückgerechnet ab dem Zeitpunkt des Gesuchs, konkretisiert die Verhältnismässigkeit in zeitlicher Hinsicht. Das Verwaltungsgericht hat sie als vertretbar und praktikabel und insoweit als taugliche Leitlinie für die Verfassungskonkretisierung beurteilt (BVR 2017 S. 7 E. 4.2, 2017 S. 25 [VGE 2015/211 vom 13.9.2016] nicht publ. E. 4; in der Sache bestätigt durch BGer 1D\_4/2016 vom 4.5.2017 E. 2.6 und 4.4, in BVR 2017 S. 301 und ZBI 2018 S. 143). Das neue kantonale Bürgerrecht hält diese Referenzperiode nun auf Gesetzesstufe fest (Art. 12 Abs. 1 Bst. c KBüG).

#### 4.

Die Beschwerdeführerin ist im Jahr 1996 zusammen mit ihrem erstgeborenen Sohn, welcher mittlerweile erwachsen und wirtschaftlich selbständig ist, in die Schweiz eingereist und hat einen Schweizer Bürger geheiratet. Die Ehe wurde im Jahr 2006 geschieden. Während der Scheidung wurden der Beschwerdeführerin vom Sozialamt einmalig Unterhaltsbeiträge bevorzusst, welche jedoch zurückbezahlt wurden. Ansonsten konnte sie sich finanziell selbst erhalten. Da ihr angestammter Beruf als Nähmaschinenmechanikerin aufgrund der technologischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt war, arbeitete sie als Reinigungsangestellte und Fabrikmitarbeiterin in verschiedenen, teils temporären Anstellungen im Niedriglohnbereich. Nach der Scheidung hatte die Beschwerdeführerin einen neuen Partner und lebte mit diesem zusammen. Nach dem Ende der Beziehung kam ihr zweiter Sohn B. \_\_\_\_\_ (geb. ....2010) auf die Welt. Der Kindsvater anerkannte das Kind, nimmt sein Besuchsrecht wahr und bezahlt Unterhalt von monatlich ursprünglich Fr. 600.--, mittlerweile Fr. 760.--. Aufgrund der Kinderbetreuung musste die alleinerziehende Beschwerdeführerin ihre Erwerbstätigkeit aufgeben und wurde sozialhilfeabhängig (unpag. Akten EG C. \_\_\_\_\_; Akten RSA pag. 143 f.; Entscheid Ziff. II./1; Beschwerde S. 3). Seit dem Jahr 2012 hat B. \_\_\_\_\_ einen Platz in einer Kindertagesstätte. Da er an einer rezidivierenden obstruktiven Bronchitis litt, musste er trotzdem häufig zu Hause betreut werden (Akten RSA pag. 24 und 41). B. \_\_\_\_\_s Gesundheitszustand besserte sich ab seinem dritten Lebensjahr und von da an wurde er an drei

Tagen pro Woche in einer Kindertagesstätte betreut (vgl. Akten RSA pag. 41; Entscheid Ziff. II./1; Beschwerde S. 4). Ab August 2015 besuchte er an einem ganzen Tag sowie an drei Halbtagen den Kindergarten, ergänzt durch drei Halbtage in der Kindertagesstätte. Diese Umstände, verbunden mit der regelmässigen Betreuung des Kindes durch seinen Vater an den Besuchswochenenden (14-tägig von Freitag bis Sonntag) und zusätzlich an einzelnen (Halb-)Tagen, ermöglichten es der Beschwerdeführerin, ihr Erwerbsspensum wieder zu erhöhen (vgl. Akten RSA pag. 25; Beschwerde S. 4; Replik S. 5). Nach Angaben der Beschwerdeführerin betrug ihr Arbeitspensum im Beschwerdezeitpunkt (Februar 2016) rund 40 %, verteilt auf sechs Teilzeitanstellungen (Beschwerde S. 4 f.). Dass sie dieses seither gesteigert hätte, hat sie nicht mitgeteilt.

## 5.

**5.1** Laut dem im Verfahren vor der Gemeinde erstatteten Bericht und Antrag der zuständigen Stelle an den Gemeinderat hat die Beschwerdeführerin von März bis Mai 2010 sowie von Ende November 2010 bis Ende Januar 2015 für sich und ihren Sohn wirtschaftliche Hilfe im Umfang von Fr. 94'385.-- erhalten (unpag. Akten EG C. \_\_\_\_\_; Akten RSA pag. 34 Rückseite). Gemäss den Akten dürfte sich dieser Betrag im weiteren Verlauf des Jahres 2015 um rund Fr. 6'000.-- erhöht haben (vgl. Akten RSA pag. 6 ff. und 90 ff.; Beschwerdebeilage [BB] 3). Im Jahr 2016 belief sich der Sozialhilfebezug mutmasslich noch auf rund Fr. 4'300.-- (monatlicher Fehlbetrag von Fr. 360.-- gemäss Sozialhilfebudget pro 2016 [bei BB 3]). Der Sozialhilfebezug ist unbestritten, desgleichen, dass er zumindest teilweise auf die Beschwerdeführerin selbst (nicht auf ihr Kind) entfällt. Dass sie zwischenzeitlich Rückzahlungen getätigt hätte oder sich von der Sozialhilfe hätte lösen können, hat die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nicht mitgeteilt. Es ist daher diesbezüglich angesichts ihrer Mitwirkungspflicht auf die Akten abzustellen (Art. 20 VRRPG; BVR 2017 S. 25 E. 7.5). Folglich ist sachverhaltlich von im massgeblichen Zeitraum bezogenen, nicht zurückbezahlten Sozialhilfeleistungen auszugehen, weiter von

einem bis heute andauernden Sozialhilfebezug, der sich allerdings wie bereits 2016 in bescheidenem Rahmen halten dürfte.

**5.2** Die Einbürgerung ist mithin in Anwendung von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV grundsätzlich ausgeschlossen, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin (Beschwerde S. 10; Replik S. 4) dessen ungeachtet, ob der Sozialhilfebezug selbstverschuldet ist oder nicht. Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV unterscheidet nicht danach. Vielmehr wurde der Ausschluss vom Bürgerrecht gerade losgelöst von dieser Kategorisierung geregelt (BVR 2017 S. 7 E. 5.5 mit Hinweis; vgl. auch BVR 2017 S. 25 E. 7.4; BGer 1D\_4/2016 vom 4.5.2017 E. 2.6, in BVR 2017 S. 301 und ZBI 2018 S. 143). Des Weiteren differenziert Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV auch nicht nach Geschlecht oder Zivilstand bzw. der Lebensweise, sondern stellt einzig auf den Sozialhilfebezug bzw. die Nichtrückzahlung bezogener Sozialhilfe ab.

## **6.**

Strittig ist, ob die Anwendung des Einbürgerungshindernisses im konkreten Fall mit übergeordnetem Verfassungsrecht des Bundes in Einklang steht. Die Beschwerdeführerin rügt, sie werde aufgrund ihrer sozialen Stellung als Sozialhilfebezügerin, wegen der Behinderung ihres Sohnes, ihres Geschlechts sowie als Alleinerziehende diskriminiert. Dabei würden diese Merkmale nicht nur je für sich eine unzulässige Benachteiligung bewirken, sondern zusammenspielen und zu einer Mehrfachdiskriminierung führen (Beschwerde S. 7 ff. und 12).

**6.1** Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (statt vieler BGE 141 I 241 E. 4.3.2, 139 I 169 E. 7.2.1; BVR 2017 S. 7 E. 6.1.1).

**6.2** Unter einer Mehrfachdiskriminierung wird das Zusammenwirken mehrerer verpönter Merkmale verstanden. Es werden verschiedene Typen der Mehrfachdiskriminierung unterschieden. «Additive Diskriminierung»

meint Diskriminierung aus mehreren separaten Gründen, die auch einzeln vorliegen könnten. Von einer «verstärkenden Diskriminierung» wird gesprochen, wenn eine Person aufgrund von mindestens zwei Diskriminierungsmerkmalen gleichzeitig diskriminiert wird, wobei sich die Merkmale gegenseitig verstärken und damit auch die Auswirkungen der Diskriminierung. «Intersektionelle Diskriminierung» bezeichnet den Fall, dass mehrere Merkmale, die für sich allein nicht zwingend diskriminierend wirken müssen, ineinandergreifen und interagieren. Die Diskriminierung wird erst durch die Ungleichbehandlung aufgrund der Überlappung begründet, indem eine einzigartige Konstellation ausgelöst wird (vgl. Schläppi/Locher, in Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau [nachfolgend: CEDAW-Kommentar], Art. 1 [Allgemein] N. 23 [S. 150] und N. 50 [S. 162 f.] und Art. 1 [Umsetzung Schweiz] N. 37 [S. 184]; Tarek Naguib, Mehrfachdiskriminierung: Analyse-kategorie im Diskriminierungsschutzrecht, in SJZ 2010 S. 233 ff., 235 f.; Jacques Dubey, Droits fondamentaux, Volume II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, 2018, N. 3268; Eléonor Kleber, Le droit antidiscriminatoire face aux discriminations multiples, in Jusletter 6.6.2016, N. 9 f. und 14 ff.; Rainer J. Schweizer, in St. Galler Kommentar zur BV, Art. 8 N. 52). Das Bundesgericht hat sich bislang nicht ausdrücklich mit Mehrfachdiskriminierung befasst.

## 7.

**7.1** Zunächst fragt sich, ob die Beschwerdeführerin wegen ihrer *sozialen Stellung* bzw. der Anknüpfung an den vergangenen und gegenwärtigen *Sozialhilfebezug* direkt diskriminiert wird.

**7.1.1** Die Beschwerdeführerin führt aus, bei ihr kumulierten sich diverse Faktoren (wirtschaftlich nicht ausschöpfbare Ausbildung, Erwerbsmöglichkeiten nur im Niedriglohnbereich, Migrationshintergrund); diese würden ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ihre Stellung in der Gesellschaft schwächen (Beschwerde S. 10). Nach Ansicht der Gemeinde begründen das Ausbildungsdefizit und die damit verbundene eingeschränkte Erwerbsmöglichkeit keine Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung;

vielmehr handle es sich dabei um Merkmale, die für Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler gerade typisch seien (Beschwerdeantwort S. 3). Die Vorinstanz verneint eine Diskriminierung wegen der sozialen Stellung mit der Begründung, es wäre der Beschwerdeführerin angesichts des Umfangs der Fremdbetreuung des Kindes nicht unmöglich gewesen, zusammen mit den Kinderalimenten und den Kinderzulagen ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen (Entscheid Ziff. III/2.8).

**7.1.2** Zum Kriterium der sozialen Stellung gehört neben anderen Elementen auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie das gesellschaftliche Ansehen, welchen Bedeutung für Ansehen oder Missachtung einer Person zukommen können (BVR 2017 S. 7 E. 6.1.1; weiter etwa Kiener/Kälin, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 432; Rainer J. Schweizer, a.a.O., Art. 8 N. 74). Im Rahmen der Würdigung der wirtschaftlichen Verhältnisse von Ausländerinnen und Ausländern in ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren hat das Verwaltungsgericht es bisher abgelehnt, Personen, die Sozialhilfe oder Nothilfe beanspruchen, zu einer vom Diskriminierungsverbot geschützten Gruppe zu zählen (vgl. VGE 2012/7 vom 21.3.2012 E. 4.3.2 [bestätigt durch BGer 2C\_382/2012 vom 7.12.2012], 2011/247 vom 15.8.2011 E. 4.3.2). Das Bundesgericht hat die Frage im Zusammenhang mit einer Nichteinbürgerung offengelassen. Allerdings hat es erwogen, Personen, welche Fürsorgeleistungen beziehen, könnten kaum als einheitliche Gruppe verstanden werden, welche gemäss Art. 8 Abs. 2 BV vor Diskriminierungen geschützt sei. Die Faktoren und Gegebenheiten, welche zur Sozialhilfeabhängigkeit führen können, seien sehr unterschiedlich. Unter diesen Umständen stelle der Sozialhilfebezug nicht zwingend einen wesentlichen Bestandteil der Identität und ein eigentliches Merkmal der Persönlichkeit dar (BGE 135 I 49 E. 5; im Anschluss daran ebenso VGer ZH 29.4.2009 [VB.2009.001111] E. 2.2.2; a.M. Ivo Hangartner, Besprechung von BGer 1D\_19/2007 [BGE 135 I 49], in AJP 2009 S. 505 ff., 508, Naguib et. al., Diskriminierungsrecht, 2014, N. 1010; vgl. auch den Problemaufriss von Alexander Suter, Armut als Diskriminierungsmerkmal?, in Jusletter 6.6.2016, N. 5 ff.). Das Verwaltungsgericht ging in einem Bürgerrechtsentscheid aus dem Jahr 2014 in Anlehnung an BGE 135 I 49 davon aus, dass unter dem Blickwinkel des Diskriminierungsverbots nicht so sehr die Frage der Sozialhilfeabhängigkeit ausschlaggebend sei, sondern vielmehr deren

Ursache im Fall der betroffenen Person. Es hat daher in erster Linie geprüft, wie die Ausländerin in der konkreten Situation unter dem Gesichtswinkel von Art. 8 Abs. 2 BV betroffen war (VGE 2013/292 vom 29.10.2014 E. 5.3 und 5.4; vgl. BVR 2017 S. 7 E. 6.1.1 mit Hinweisen). In einem 2016 beurteilten Fall sah das Verwaltungsgericht ebenfalls keinen Anlass, abstrakt von einem diskriminierungsrechtlich relevanten Gruppenbezug infolge Sozialhilfeabhängigkeit auszugehen, und es liess offen, ob überhaupt von einer geschützten «Untergruppe» der «Working Poor» gesprochen werden kann, da es den betreffenden Ausländer nicht als sog. Working Poor beurteilte (BVR 2017 S. 7 E. 6.1). Auch vorliegend drängt sich nicht auf, losgelöst von den Umständen des konkreten Falles von einem diskriminierungsrechtlich relevanten Gruppenbezug wegen Sozialhilfeabhängigkeit auszugehen.

**7.1.3** Die Beschwerdeführerin konnte sich trotz Migrationshintergrund und Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich bis zur Geburt ihres zweiten Sohnes finanziell selbst erhalten und musste bis ins Jahr 2010 keine Sozialhilfe beziehen (vorne E. 4). Seither ist sie zwar sozialhilfeabhängig, konnte den monatlichen Unterstützungsbeitrag der Gemeinde jedoch von ca. Fr. 1'427.-- im Jahr 2013 auf etwa Fr. 360.-- im Jahr 2016 senken (vgl. unpag. Akten EG C. \_\_\_\_\_; BB 3). Ihr Sohn B. \_\_\_\_\_ wurde im August 2017 eingeschult, was ihre berufliche Flexibilität wohl weiter erhöht hat. Angesichts dessen und mit Blick auf den zuletzt bekannten Unterstützungsbetrag dürfte es ihr über kurz oder lang möglich sein, sich vollständig von der Sozialhilfe zu lösen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss sie nicht, wie sie vorbringt, vollzeitlich erwerbstätig sein, und es trifft nicht zu, dass es ihr auf lange Zeit hin verunmöglicht ist, mehr zu arbeiten (vgl. Replik S. 4 f.). Demnach ist die Beschwerdeführerin nur vorübergehend in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingeschränkt. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, dass die «Sozialhilfeabhängigkeit» einen wesentlichen Bestandteil ihrer Identität ausmacht oder gar ein eigentliches Merkmal ihrer Persönlichkeit darstellt, das ein diskriminierungsrelevantes Schutzbedürfnis bewirken würden (vgl. BGE 136 I 309 E. 4.3 betreffend Abstammung von sozialhilfeabhängigen Eltern). Mithin ist die Feststellung der Vorinstanz, es liege keine Diskriminierung wegen Sozialhilfebezugs vor, nicht zu beanstanden.

**7.2** Weiter rügt die Beschwerdeführerin eine *Diskriminierung wegen Behinderung* ihres Sohnes. Sie bringt vor, sie sei «assoziiert diskriminiert» wegen der zeitweise chronischen Krankheit von B.\_\_\_\_\_. Diese Krankheit habe massgeblich dazu beigetragen, dass sie nicht bereits früher mehrere Erwerbstätigkeiten habe aufnehmen können (Beschwerde S. 11 f.; Replik S. 3 f.). Die Gemeinde wendet ein, einerseits liege in der geltend gemachten gesundheitlichen Beeinträchtigung kein Diskriminierungsmerkmal; andererseits betreffe die Krankheit den Sohn, nicht sie selbst, weshalb sie sich nicht darauf berufen könne (Beschwerdeantwort S. 3 f.). Nach Meinung der Vorinstanz liegt keine Diskriminierung wegen einer Behinderung vor (Entscheid Ziff. III/ 2.9).

**7.2.1** Behindert sind Personen, die in ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind und für welche die Beeinträchtigung je nach deren 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. BVR 2017 S. 25 E. 6.1 f. mit Hinweis auf Schefer/Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, 2014, S. 18 sowie BGE 130 I 352 E. 6.1.2).

**7.2.2** Unter bestimmten Umständen kann entgegen der Gemeinde auch eine sog. assoziierte Diskriminierung vorliegen. Eine solche wird angenommen, wenn eine Person benachteiligt wird, weil eine Drittperson tatsächliche oder mutmassliche Trägerin eines Diskriminierungsmerkmals ist, was namentlich dann näherer Prüfung bedarf, wenn zur Drittperson – wie hier – ein rechtliches oder faktisches Abhängigkeitsverhältnis besteht (vgl. Naguib et al., a.a.O., N. 1032, 1034). Die assoziierte Diskriminierung setzt voraus, dass das Diskriminierungsmerkmal der Drittperson sich direkt auf die Betroffenen auswirkt. Das Bundesgericht hat eine derartige Auswirkung

hinsichtlich der Invalidität und der damit verbundenen Sozialhilfeabhängigkeit des Vaters auf die Tochter verneint; die Invalidität wirke sich nicht direkt auf die Tochter aus, weshalb deren Nichteinbürgerung wegen fehlender wirtschaftlicher Selbsterhaltungsfähigkeit nicht diskriminierend sei (BGer 1D\_8/2009 vom 19.1.2011 E. 4.3). In BGE 134 I 56 wurde hingegen die assoziierte Diskriminierung eines Mannes bejaht, dessen Einbürgerung durch die Gemeinde verweigert wurde, einzig weil seine Ehefrau das islamische Kopftuch trägt. Der Mann sei in spezifischer Weise gegenüber anderen Gesuchstellern ungleich behandelt und diskriminiert worden. Dessen Ungleichbehandlung «wegen seines religiösen Bekenntnisses bzw. wegen der Manifestation der religiösen Überzeugung der Ehefrau durch das Tragen des Kopftuchs» lasse sich nicht qualifiziert begründen (E. 5.2).

**7.2.3** Bei B.\_\_\_\_\_ war Ende seines ersten Lebensjahrs eine rezidivierende obstruktive Bronchitis aufgetreten, weshalb er im zweiten Lebensjahr (2012) gehäuft krank war, immer wieder inhalieren musste und wiederholt Konsultationen im Kinderspital ... notwendig waren. Im dritten Lebensjahr (2013) hatte sich die Situation stabilisiert und der Betreuungsaufwand abgenommen; B.\_\_\_\_\_ konnte während drei Tagen pro Woche die Kindertagesstätte besuchen. Ab August 2015 war er im Kindergarten und an insgesamt vier Tagen extern betreut (vgl. vorne E. 4). Wegen des intensiven Betreuungsbedarfs konnte die Beschwerdeführerin im Jahr 2012 und wohl einige Zeit danach nur eingeschränkt erwerbstätig sein. Bereits ab 2013 vermochte sie ihr Arbeitspensum aber zu erhöhen und in den Folgejahren konnte die monatliche Unterstützung durch die Sozialhilfe deutlich reduziert werden (vgl. vorne E. 5.1). Bei diesen Gegebenheiten ist für das Verwaltungsgericht nicht ersichtlich, dass die frühere Krankheit des Kindes, welche schwergewichtig in dessen zweitem Lebensjahr eine intensive Betreuung durch die Mutter erforderlich machte, als verpöntes Merkmal (Behinderung) zu qualifizieren ist. Entsprechend ist eine «assozierte Diskriminierung» zu verneinen.

**7.3** Da sowohl bezüglich der Sozialhilfeabhängigkeit als auch der Krankheit des Sohnes eine Qualifikation als verpöntes Merkmal verneint

werden muss, kann auch in der Kombination von vornherein keine Mehrfachdiskriminierung liegen.

## **8.**

Weiter ist strittig, ob die Beschwerdeführerin aufgrund ihres Geschlechts oder als Alleinerziehende diskriminiert wird oder ob allenfalls eine Mehrfachdiskriminierung in Form der sog. intersektionellen Diskriminierung als alleinerziehende Frau vorliegt (vgl. vorne E. 6.2).

**8.1** Da die Verweigerung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts nicht an diese Merkmale anknüpft, scheidet eine direkte Diskriminierung aus. Fraglich ist jedoch, ob die Beschwerdeführerin indirekt diskriminiert wird. Das ist der Fall, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 139 I 169 E. 7.2.1, 138 I 305 E. 3.3, 135 I 49 E. 4.1 mit Hinweisen; VGE 2013/292 vom 29.10.2014 E. 5.3.1).

**8.2** Die Beschwerdeführerin führt aus, zwar könne das Kriterium der Sozialhilfeabhängigkeit theoretisch beide Geschlechter gleichermassen treffen; aufgrund der gesellschaftlichen Rollenverteilung sowie wegen sozialer Unterschiede wirke sich das Kriterium bei Alleinerziehenden aber viel stärker und in massiverem Umfang auf Frauen aus. Das Risiko, als alleinerziehende Frau wegen Sozialhilfebezugs nicht eingebürgert zu werden, sei wesentlich grösser (Beschwerde S. 8). Die Gemeinde und die Vorinstanz sind dagegen der Meinung, es liege keine indirekte Geschlechterdiskriminierung vor, weil die Gruppe all jener, die Sozialhilfe beziehen, eine heterogene Einheit sei, in der Männer und Frauen gleichermassen vertreten seien. Zudem seien die Gründe und Umstände für eine Sozialhilfeabhängigkeit mannigfaltig (Beschwerdeantwort S. 3; Entscheid Ziff. III/2.10).

**8.3** Zunächst ist eine indirekte *Geschlechterdiskriminierung* zu prüfen.

**8.3.1** Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV sind Mann und Frau gleichberechtigt. Gemäss Literatur und Praxis ist eine Unterscheidung aufgrund des Geschlechts im Prinzip unzulässig und bedarf einer besonderen Rechtfertigung (Bigler-Eggenberger/Kägi-Diener, in St. Galler Kommentar zur BV, Art. 8 N. 105; BGE 138 I 265 E. 4.3). Mann und Frau dürfen wegen ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Eine indirekte Diskriminierung liegt soweit hier interessierend vor, wenn die formal geschlechtsneutrale Regelung gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV (vgl. vorne E. 3.1 und 5.2) im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts gegenüber denjenigen des anderen benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (vgl. statt vieler BGE 141 II 411 E. 6.1.2). Formal geschlechtsneutrale Kriterien können unter Umständen eine indirekte Diskriminierung bewirken, wenn sie in der gesellschaftlichen Realität geschlechtsspezifisch vorkommen (BGE 142 II 49 E. 6.1). Keine Diskriminierung liegt vor, wenn die Benachteiligung sachlich begründet und auf objektive Kriterien gestützt ist (vgl. BGE 141 II 411 E. 6.1.2 betreffend Lohndiskriminierung).

**8.3.2** Bei der Auslegung, ob eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegt, ist auch das UNO-Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu berücksichtigen (BGE 140 I 305 E. 7.4; im Original: Convention sur l'élimination des toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes [nachfolgend: CEDAW; SR 0.108]). Laut dem Bundesgericht wird der in Art. 8 Abs. 3 BV sehr allgemein umschriebene Gleichstellungsauftrag durch das Übereinkommen konkretisiert und ergänzt; der Auftrag zur tatsächlichen Gleichstellung gilt insbesondere in den von Art. 7 ff. CEDAW ausdrücklich genannten Bereichen (BGE 137 I 305 E. 3.2 und 4). Nach Art. 1 CEDAW erfasst der Ausdruck «Diskriminierung der Frau» jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Zivilstands – unter anderem im staatsbürgerlichen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Weiter verpflichtet Art. 5 Bst. a CEDAW die Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um einen Wandel in den

sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so insbesondere eine Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen auf der Vorstellung von Ungleichheit beruhenden Praktiken zu erreichen. Im Einbürgerungsverfahren ist Art. 9 Abs. 1 CEDAW massgebend, wonach die Vertragsstaaten unter anderem hinsichtlich des Erwerbs der Staatsangehörigkeit Frauen die gleichen Rechte wie Männern gewähren müssen. Staatliche Behörden dürfen Frauen in Bezug auf die Staatsangehörigkeit weder durch aktives Tun noch Unterlassen diskriminieren (Caroni/Schreiber, in CEDAW-Kommentar, Art. 9 [Allgemein] N. 23 [S. 657]). Insbesondere müssen die zuständigen Behörden allfällige geschlechtsspezifische Auswirkungen beachten und bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen die konkreten Umstände des Einzelfalls berücksichtigen, um eine indirekte Diskriminierung zu verhindern (Caroni/Schreiber, in CEDAW-Kommentar, Art. 9 [Allgemein] N. 31 [S. 660] und Art. 9 [Umsetzung Schweiz] N. 16 [S. 675]).

**8.3.3** Demnach ist zu fragen, ob die Beschwerdeführerin in der relevanten Gruppe aller ausländischen Personen in der Schweiz (allein) wegen ihres Geschlechts übermässig vom Einbürgerungshindernis nach Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV betroffen ist: Gemäss der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik waren im Jahr 2015 47 % aller Sozialhilfeempfänger/-innen nicht im Besitz der schweizerischen Staatsbürgerschaft. In dieser Gruppe der Ausländer/-innen waren 49,2 % Frauen und 50,8 % Männer. Absolut gesehen beziehen demnach weniger Ausländerinnen Sozialhilfe als Ausländer. Werden diese Zahlen ins Verhältnis zu allen ausländischen Frauen bzw. ausländischen Männern gesetzt, ergibt sich schweizweit eine Sozialhilfefquote von 6,5 % für die Frauen und 5,9 % für die Männer<sup>1</sup>. Bei einer Differenz von lediglich 0,6 Prozentpunkten liegt kein signifikanter Unterschied zwischen Frauen und Männern vor. Folglich sind ausländische Frauen und Männer gleichermassen vom Einbürgerungshindernis des Sozialhilfebezugs bzw. der Nichtrückzahlung desselben betroffen. Die Vorinstanz hat demzufolge eine indirekte Geschlechterdiskriminierung zu Recht verneint.

---

<sup>1</sup> Sozialhilfestatistik 2015, einsehbar unter: <[www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)>, Rubriken «Dienstleistungen/Statistiken finden/Kataloge und Datenbanken/Tabellen», Thema «Soziale Sicherheit – 13», Erscheinungsjahr von «2016» bis «2016», Suche in Titelei «Nationalität und Geschlecht».

**8.4** Weiter ist eine indirekte Diskriminierung *alleinerziehender Personen* zu prüfen. Dabei ist zunächst fraglich, ob Alleinerziehende überhaupt eine vom Diskriminierungsverbot geschützte Gruppe bilden bzw. zu einer solchen Gruppe gehören.

**8.4.1** Dazu wird darauf abgestellt, ob an ein verpöntes Merkmal angeknüpft wird, welches einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Person ausmacht. Allgemein liegt eine Diskriminierung vor, wenn eine mehr oder weniger bestimmbare Gruppe von gesellschaftlicher Herabwürdigung und Abwertung oder Ausgrenzung nach stereotypen Vorurteilen bedroht ist (statt vieler BGE 141 I 241 E. 4.3.2, 139 I 169 E. 7.2.1; BVR 2017 S. 7 E. 6.1.1).

**8.4.2** Eines der gemäss Art. 8 Abs. 2 BV verpönten oder sensiblen Merkmale ist die Lebensform. Diese umfasst nach der herrschenden Lehre unter anderem die Homosexualität sowie das Konkubinat (Giovanni Biaggini, BV, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 8 N. 24; Bernhard Waldmann, in Basler Kommentar, 2015, Art. 8 BV N. 77 f.; Rainer J. Schweizer, a.a.O., Art. 8 N. 75). Das Bundesgericht hat bezüglich des Konkubinats jedoch darauf hingewiesen, dass dieses nicht ausdrücklich vom Diskriminierungsverbot erfasst würde (BGE 137 V 105 E. 9.3 [Pra 100/2011 Nr. 110]), und in einem anderen Fall eine Ungleichbehandlung von Ehepaaren einerseits und Konkubinatspaaren andererseits nach den Kriterien des akzessorischen Diskriminierungsverbots von Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) geprüft (BGE 140 I 77 E. 6-10), wobei Letzteres, obwohl es ebenfalls an Unterscheidungsmerkmale anknüpft, nach Ansicht des Bundesgerichts nicht über Art. 8 Abs. 1 BV hinausgeht (BGE 123 II 402 E. 5c/bb, 118 Ia 341 E. 4a). Klarerweise werden jedoch gleichgeschlechtliche Beziehungen unter das Merkmal «Lebensform» im Sinn von Art. 8 Abs. 2 BV subsumiert (BGE 126 II 425 E. 4c/aa; BVR 2002 S. 289 E. 4b/aa). Ähnlich könnte auch «alleinerziehend» eine Lebensform darstellen. So hat das Bundesgericht bereits im Ausländer- sowie im Familienrecht eine mögliche Diskriminierung Alleinerziehender angesprochen, wobei es im einen Fall eine Diskriminierung verneint (BGE 125 II 585 E. 2b f.), im anderen eine drohende ungerechtfertigte Diskriminierung in seiner Argumentation berücksichtigt hat (BGE 111 II 225 E. 2). In beiden Fällen hat

es sich jedoch nicht mit Art. 8 BV bzw. Art. 4 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (AS 1875 S. 1) auseinandergesetzt. Der Umstand, dass Kinder allein und nicht zusammen mit einer Partnerin oder einem Partner betreut und erzogen werden, stellt weiter einen wesentlichen Bestandteil der Identität der alleinerziehenden Personen dar. Zwar kann diese Lebensform selbst gewählt sein, aber auch durch den Tod der Partnerin bzw. des Partners oder durch Scheitern einer Beziehung unfreiwillig herbeigeführt werden. Sie ist zudem nur schwer aufgebbar, da eine potentielle Partnerin bzw. ein potentieller Partner bereit sein muss, die finanziellen und erzieherischen Pflichten mitzutragen.

**8.4.3** Weiter haben Alleinerziehende historisch zumindest in rechtlicher Sicht eine Herabwürdigung erfahren, welche teilweise noch heute andauert. So stand früher lediglich verheirateten, nicht aber unverheirateten Eltern(teilen), welche aufgrund des Konkubinatsverbots grundsätzlich alleinerziehend waren, die elterliche Gewalt von Gesetzes wegen zu. Bei Unverheirateten bzw. Alleinerziehenden wurde dem Kind zuerst ein Beistand zur Regelung der Vaterschaft beiseite gestellt, welcher nach Klärung der Vaterschaft üblicherweise von einem Vormund abgelöst wurde, «selbst dann [...], wenn die Mutter weder für die Ausübung der elterlichen Gewalt ungeeignet noch ihrer unwürdig war» (Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Kindesverhältnis] vom 5.6.1974, in BBl 1974 II 1 ff., 72 f. mit weiteren Hinweisen). Weiter ist bei der Festlegung von Unterhaltsbeiträgen im Familienrecht ein allfälliges Manko einseitig von der empfangenden Person, das heisst vom alleinerziehenden Elternteil, zu tragen. Das Bundesgericht hat diese Regelung zwar als Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot beurteilt (Art. 8 Abs. 1 BV), jedoch an der bisherigen Rechtsprechung festgehalten, da es Sache des Gesetzgebers sei, «eine adäquate und kohärente Lösung für die anerkanntermassen unbefriedigende Situation zu schaffen, die sich aus der einseitigen Mankoüberbindung an die Unterhaltsgläubiger – in der Regel die Ehefrau und naturgemäss immer die Kinder – ergibt» (BGE 135 III 66 E. 5 und 10). Der Bundesrat stimmt dieser Beurteilung zwar zu; er hat jedoch bloss punktuelle Massnahmen in die Wege geleitet. Unter anderem ist seit dem 1. Januar 2017 vorgesehen, dass in einer Mankosituation der Fehlbetrag zu beziffern ist (Art. 287a

Bst. c des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210]; 301a Bst. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]) und innert fünf Jahren nachgefordert werden kann, falls sich die finanziellen Verhältnisse des unterhaltspflichtigen Elternteils in dieser Zeit ausserordentlich verbessert haben (Art. 286a ZGB). Die Einführung der Mankoteilung hat der Bundesrat jedoch explizit verworfen, da diese der Berücksichtigung der Unterhaltspflicht gegenüber dem Kind im Sozialhilfebudget des unterhaltspflichtigen Elternteils bedürfen würde, das Sozialhilferecht jedoch in der Kompetenz der Kantone liegt (Art. 115 BV; Botschaft des Bundesrats zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Kindesunterhalt] vom 29.11.2013 [nachfolgend: Botschaft Kindesunterhalt], in BBl 2014 S. 529 ff., 558 ff.).

**8.4.4** Nach dem Gesagten deutet einiges darauf hin, dass «alleinerziehend» eine Lebensform im Sinn von Art. 8 Abs. 2 BV und damit ein verpöntes Merkmal ist. Zugunsten der Beschwerdeführerin wird im Folgenden davon ausgegangen, wobei die Frage mit Blick auf den Verfahrensausgang aber letztlich offengelassen werden kann.

**8.4.5** Ob Alleinerziehende durch Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV indirekt diskriminiert sind, hängt davon ab, ob sie von der Berücksichtigung der Sozialhilfeabhängigkeit bei der Einbürgerung besonders betroffen sind: Im Jahr 2015 lebten im Kanton Bern 49,5 % aller ausländischen Sozialhilfeempfänger/-innen in einem Einpersonenhaushalt, 19,1 % waren alleinerziehend und 16,6 % Paare mit Kindern.<sup>2</sup> Die weitaus grösste Gruppe der ausländischen Sozialhilfeabhängigen im Kanton Bern bilden somit diejenigen, die allein und ohne Kinder leben. Rückt man die Einfamilienhaushalte mit Kindern in den Fokus (verheiratete und unverheiratete Paare sowie Alleinerziehende je mit Kindern), so ergibt sich folgendes Bild: Zwar sind, wie soeben dargelegt, in der Gruppe der ausländischen Sozialhilfeabhängigen die Alleinerziehenden und die Paare mit Kindern anteilmässig ähnlich vertreten; in der Gesamtbevölkerung sind jedoch nur rund 17,5 % aller Einfamilienhaushalte (ungeachtet der

---

<sup>2</sup> Sozialhilfestatistik 2015, einsehbar unter: <[www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)>, Rubriken «Dienstleistungen/Forschung/STAT-TAB – interaktive Tabellen/Direkter Zugang zu STAT-TAB», Thema «13 – Soziale Sicherheit», Variable «Struktur der Unterstützungseinheit» und «Staatsangehörigkeit», Jahr «2015».

Nationalität und der Einkommensverhältnisse) alleinerziehend (Summe aller Alleinlebenden mit Kindern im Verhältnis zum Total der Einfamilienhaushalte mit Kindern)<sup>3</sup>. Von diesen wiederum sind etwa 22 % sozialhilfeabhängig (Bericht des Bundesrats vom 6.9.2017 zur Kostenentwicklung in der Sozialhilfe [nachfolgend: Bericht zur Kostenentwicklung], S. 33<sup>4</sup>), wohingegen bei den Paaren mit Kindern nur knapp 2 % Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen (mangels Verfügbarkeit aktueller Daten Unterstützungsquote aus dem Jahr 2013; Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015, S. 93, Grafik 6.2.5<sup>5</sup>). Schweizweit sind folglich Alleinlebende mit Kindern häufiger auf Sozialhilfe angewiesen als Paare mit Kindern (vgl. auch Botschaft Kindesunterhalt S. 537). Gestützt auf diese Zahlen liegt der Schluss nahe, dass Alleinerziehende überwiegend bzw. bedeutend mehr als andere Personengruppen vom Einbürgerungshindernis gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV betroffen sind.

**8.4.6** Auch diese Frage muss aber nicht abschliessend beantwortet werden, da zumindest alleinerziehende Frauen durch das Einbürgerungshindernis besonders benachteiligt werden. So waren im Jahr 2015 schweizweit und unabhängig von der Nationalität 82,5 % aller Einelternhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren alleinerziehende Mütter (Bevölkerungsstatistik 2015, vgl. Referenz in Fn. 3; vgl. auch Bericht zur Kostenentwicklung, S. 33, wonach alleinerziehende Eltern fünfmal häufiger Mütter als Väter sind). Entsprechende statistische Daten zur ausländischen Population legt die Beschwerdeführerin nicht vor und sind soweit ersichtlich auch nicht verfügbar. Angesichts der massiven Übervertretung der Frauen in der Gruppe der Alleinerziehenden in der Gesamtbevölkerung der Schweiz kann aber davon ausgegangen werden, dass innerhalb der Gruppe der sozialhilfeabhängigen ausländischen Einelternhaushalte mit Kindern (Anteil 19,1 %, vgl. E. 8.4.5 hiervoor) Frauen ebenfalls den grösseren Anteil ausmachen, obwohl sich die Struktur der ausländischen Bevölkerung insoweit

---

<sup>3</sup> Bevölkerungsstatistik 2015, einsehbar unter: <[www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)>, Rubriken «Statistiken finden/Bevölkerung/Familien/Formen des Familienlebens», Tabelle «Einfamilienhaushalte mit Kindern in der Schweiz, 2015».

<sup>4</sup> Einsehbar unter: <[www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)>, Rubriken «Sozialpolitische Themen/Soziale Absicherung und Integration/Kostenentwicklung in der Sozialhilfe».

<sup>5</sup> Einsehbar unter: <[www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)>, Rubriken «Statistiken finden/Kataloge und Datenbanken/Publicationen», Thema «Sozialhilfe 13.05», Erscheinungsjahr von/bis «2015», Suche in Titellei «Statistischer Sozialbericht».

nicht ohne weiteres mit jener der gesamtschweizerischen Bevölkerung gleichsetzen lässt.

## **9.**

**9.1** Die besondere Benachteiligung durch das Einbürgerungshindernis trifft nicht nur alleinerziehende Frauen im Allgemeinen, sondern auch die Beschwerdeführerin im Besonderen, da ihre Sozialhilfeabhängigkeit durch ihre Situation als Alleinerziehende verursacht wurde (Entscheid Ziff. III./2.8). Dies zeigt sich daran, dass sie sich vor der Geburt ihres Sohnes wirtschaftlich selbst erhalten hat und mit zunehmendem Alter des Kindes das Arbeitspensum wieder erhöhen und die finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe reduzieren konnte. Während die Beschwerdeführerin in den ersten drei Lebensjahren des Sohnes auf wirtschaftliche Hilfe im Umfang von durchschnittlich rund Fr. 2'000.-- monatlich angewiesen war (unpag. Akten EG C. \_\_\_\_\_), betrug diese im Beschwerdezeitpunkt noch Fr. 360.-- im Monat (vorne E. 5.1; jeweils in Unterstützungseinheit mit dem Sohn). Auch später war ihre Sozialhilfeabhängigkeit zumindest noch teilweise durch ihre Betreuungspflichten ihrem Sohn gegenüber beeinflusst, da sie weiterhin nicht Vollzeit arbeiten konnte und auch Schicht- und Nachtarbeit nicht zumutbar waren (Akten RSA pag. 133 f.). Obwohl ihr aktuell ein 40 % übersteigendes Arbeitspensum zumutbar ist (vgl. vorne E. 4), wird sie weiterhin durch Betreuungspflichten gebunden sein, was die Rückzahlung der bezogenen wirtschaftlichen Unterstützung wohl erschweren wird.

**9.2** Die besondere Betroffenheit als alleinerziehende Frau durch das Einbürgerungshindernis des vergangenen oder aktuellen Sozialhilfebezugs gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV ist jedoch nicht absolut unzulässig. Sie begründet zunächst lediglich den Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, welcher durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann (BGE 143 I 361 E. 5.1, 141 I 241 E. 4.3.2, 139 I 292 E. 8.2.2; VGE 2013/292 vom 29.10.2014 E. 5.3.1). Dazu ist zu prüfen, ob die Berücksichtigung der Sozialhilfeabhängigkeit ein gewichtiges und legitimes öffentliches Interesse verfolgt, zur Erreichung dieses Interesses geeignet

und erforderlich ist und sich gesamthaft als verhältnismässig erweist (BGE 135 I 49 E. 6.1 mit Hinweisen). Die Hürde für die Rechtfertigung einer von Art. 8 Abs. 2 BV erfassten Unterscheidung oder unterlassenen Differenzierung liegt je nach dem verwendeten verpönten Merkmal höher oder tiefer, jedenfalls aber höher als bei einer einfachen Ungleichbehandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV (zum Ganzen BGE 138 I 217 E. 3.3.5; Kiener/Kälin, a.a.O., S. 433 und 438 f.; Naguib et al., a.a.O., N. 143).

**9.3** Zum öffentlichen Interesse ist Folgendes zu erwägen: Der Nichtbezug von Sozialhilfe bzw. die Rückzahlung von Bezügen sind im Kanton Bern als Einbürgerungsvoraussetzung in der Verfassung verankert. Eingebürgert werden sollen nur diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die sich vollständig in die hiesigen Verhältnisse integriert haben. Insbesondere soll das Bürgerrecht nur denjenigen Einbürgerungswilligen erteilt werden, die wirtschaftlich selbständig sind und die schweizerischen Sozialwerke nicht belasten und zwar unabhängig davon, ob sie ihre Sozialhilfeabhängigkeit verschuldet haben oder nicht (vgl. Botschaft des Grossen Rates zur kantonalen Volksabstimmung vom 24.11.2013 «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern», S. 9 [Stellungnahme des Initiativkomitees], nachfolgend: Botschaft Einbürgerung, einsehbar unter <[www.be.ch/abstimmungen](http://www.be.ch/abstimmungen)>, Rubriken «Ergebnisse im Überblick/Ergebnisse 2013»; Vortrag des Regierungsrats zum Grossratsbeschluss betreffend die Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern», Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 14, S. 3). Das Erfordernis des Nichtbezugs von Sozialhilfe nimmt dabei direkt auf die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit als Teilaspekt der Integration Bezug. Von Personen, die sich einbürgern lassen wollen, durfte grundsätzlich bereits vor Erlass von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV Unabhängigkeit von staatlichen Sozialhilfeleistungen verlangt werden (vgl. VGE 2013/292 vom 29.10.2014 E. 4.7 f.). Das Erfordernis der vollständigen Rückzahlung bezogener Leistungen ist im bürgerrechtlichen Kontext ebenfalls Ausdruck wirtschaftlich erfolgreicher Integration. Die Rückzahlung manifestiert eine gefestigte Selbsterhaltungsfähigkeit, zudem den Willen, an den hiesigen Sozialstaat beizutragen (vgl. auch Art. 6 BV). Unerheblich ist zudem, ob sozialhilferechtlich die Rückforderung durchsetzbar ist und ob jemand bloss teilweise auf Sozialhilfe angewiesen war (vgl. BVR 2017 S. 7

E. 4.2 und 5.5). Einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer streben ein Mehr an Rechten an. Dass dies mit strengen Anforderungen verknüpft wird, stellt ein gewichtiges und legitimes öffentliches Interesse dar.

**9.4** Weiter muss die behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich sein. Sodann muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und der Belastung, den die Massnahme für die oder den Betroffenen bedeutet, eingehalten sein (BGE 140 II 194 E. 5.8.2; BVR 2016 S. 318 E. 7).

**9.4.1** Das Erfordernis des Nichtbezugs von Sozialhilfe bzw. der vollständigen Rückzahlung bezogener Leistungen ist geeignet, das öffentliche Interesse zu erreichen und insbesondere die wirtschaftliche Integration zu überprüfen. Darüber hinaus handelt es sich um ein erforderliches Kriterium. Denn mit der Verfassungsänderung vom 24. November 2013 sollte die Verleihung des Bürgerrechts bewusst mit recht engen inhaltlichen Vorgaben erschwert werden; gerade die Sozialhilfethematik war insoweit zentral (vgl. Botschaft Einbürgerung S. 3 und 7). Der kantonale Verfassungsgeber hat damit eine Wertentscheidung getroffen, welcher auch bei der Verhältnismässigkeitsprüfung Rechnung zu tragen ist.

**9.4.2** Dem öffentlichen Interesse steht das Interesse der Beschwerdeführerin gegenüber, als alleinerziehende Frau ohne diskriminierende Benachteiligung gegenüber anderen Einbürgerungswilligen eingebürgert zu werden. Zwar hat die Verweigerung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts keine unmittelbaren Nachteile zur Folge, wie sie mit Eingriffen verbunden sind (z.B. ausländerrechtliche Entfernungsmassnahme). Allerdings wird das feste Aufenthaltsrecht in der Schweiz in Form der Niederlassungsbewilligung nicht weiter gefestigt und die Beschwerdeführerin kommt nicht in den Genuss jener Rechte, welche mit dem Schweizer Bürgerrecht verbunden sind (politische Rechte, gewisse Sozialrechte etc.; vgl. allgemein BVR 2017 S. 7 E. 7.3, 2017 S. 25 E. 7.3 je mit Hinweisen).

**9.4.3** Das Ausmass der Betroffenheit der Beschwerdeführerin als alleinerziehende Frau vom Einbürgerungshindernis der Sozialhilfeabhängigkeit hat mit zunehmendem Alter ihres Sohnes und der Reduktion der Betreuungs-

pflichten abgenommen. Während die Sozialhilfeabhängigkeit der Beschwerdeführerin in den ersten Lebensjahren des Sohnes vollständig auf ihre Situation als alleinerziehende Frau zurückzuführen war (vgl. vorne E. 9.1), kam später als Ursache dazu, dass die Beschwerdeführerin keine (zusätzliche) Arbeitsstelle fand, um ihr neben den Betreuungspflichten verbleibendes Erwerbspotential voll auszuschöpfen (vgl. Akten RSA pag. 133). Zwar ist glaubhaft, dass die Beschwerdeführerin unverschuldet keine (zusätzliche) Stelle fand. Mit derartigen Schwierigkeiten sind grundsätzlich jedoch nicht nur Alleinerziehende, sondern alle arbeitswilligen ausländischen Personen konfrontiert, die Sozialhilfe beziehen (vgl. BVR 2017 S. 7 E. 6.1.2). Je weniger die Sozialhilfeabhängigkeit der Beschwerdeführerin auf ihre Situation als alleinerziehende Frau zurückzuführen ist, desto geringer ist aber ihr grundrechtlich geschütztes Interesse, ohne diskriminierende Benachteiligung gegenüber anderen Einbürgerungswilligen eingebürgert zu werden. Gleichzeitig ist das öffentliche Interesse an der Nichteinbürgerung umso stärker zu gewichten, je länger der Sozialhilfebezug andauert. Demnach überwiegen zumindest bezüglich der aktuellen sowie der in jüngerer Vergangenheit für sich bezogenen, nicht zurückbezahlten wirtschaftlichen Unterstützung die öffentlichen Interessen an einer Nichteinbürgerung die Interessen der Beschwerdeführerin. So ist einer alleinerziehenden Frau auch nach der auf die sozialversicherungs- und sozialhilferechtliche Betrachtungsweise zurückgehenden ausländerrechtlichen Rechtsprechung zur beruflichen Integration etwa nach dem vollendeten dritten Altersjahr des Kindes zumindest eine teilweise Erwerbstätigkeit zumutbar (vgl. VGE 2013/292 vom 29.10.2014 E. 5.4.2; BGer 2C\_402/2015 vom 11.11.2016 E. 4.3, 2C\_320/2013 vom 11.12.2013, in EuGRZ 2014 S. 189 E. 4.3.3, 2C\_1228/2012 vom 20.6.2013 E. 5.4).

**9.5** Nach dem Gesagten wird die Beschwerdeführerin somit nicht als alleinerziehende Frau indirekt diskriminiert, wenn ihr zurzeit die Einbürgerung verweigert wird. Ob die Einbürgerung auch gestützt auf die Nichtrückzahlung der finanziellen Unterstützung im Umfang des (vollständigen) Betrags, welchen die Beschwerdeführerin davor, insbesondere während den ersten Lebensjahren ihres Sohnes B.\_\_\_\_\_, erhalten hat, verweigert werden dürfte, ist fraglich und müsste in einem neuen

Einbürgerungsverfahren geprüft werden. Vorliegend kann dies jedoch offenbleiben.

## 10.

Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, die Verweigerung der Einbürgerung werde ihrem Einzelfall nicht gerecht, da ihre Sozialhilfeabhängigkeit unverschuldet sei, sie jede zumutbare Erwerbsmöglichkeit nutze und alle übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen erfülle (Beschwerde S. 13). Damit macht sie sinngemäss einen Verstoss gegen den in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten Grundsatz der Verhältnismässigkeit bzw. einen «Härtefall» geltend (vgl. BVR 2017 S. 7 E. 7, 2017 S. 25 E. 7). Soweit die Berücksichtigung des vergangenen und aktuellen Sozialhilfebezugs der Beschwerdeführerin keine indirekte Diskriminierung als alleinerziehende Frau darstellt, sondern qualifiziert gerechtfertigt ist, kann von vornherein kein Verstoss gegen die Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV vorliegen, da deren Tragweite geringer ist als jene der Verhältnismässigkeit im Rahmen der Prüfung von Grundrechtseingriffen (vgl. ausführlich BVR 2017 S. 7 E. 7.2 f. mit weiteren Hinweisen). Weiter vermag die Tatsache, dass der Beschwerdeführerin ihr Sozialhilfebezug nicht vorwerfbar ist, für sich allein keinen «Härtefall» zu begründen. Zwar ist sie nach wie vor sozialhilfeabhängig (vgl. vorne E. 5.1); sie konnte die wirtschaftliche Unterstützung in den letzten Jahren aber auf ein «Minimum» reduzieren. Damit steht fest, dass sie als alleinerziehende Frau mit abnehmendem Betreuungsaufwand und zunehmend grösserer beruflicher Flexibilität gute Aussichten hat, sich von der Sozialhilfe zu lösen (vgl. vorne E. 4, 5.1 und 7.1.3). Nichts ist vorgebracht oder deutet darauf hin, dass es ihr nicht gelingt, sich in absehbarer Zeit – nicht erst in zehn Jahren, wie sie vorbringt (Beschwerde S. 13; Replik S. 4) – vollständig von der Sozialhilfe zu lösen. Sie bleibt insoweit nicht länger von der Einbürgerung ausgeschlossen als andere Einbürgerungswillige, die wie sie im Niedriglohnbereich erwerbstätig sind oder Schwierigkeiten bekunden, einen Erwerb im erforderlichen Pensum zu finden. Demnach ist nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde und die Vorinstanz die Nichteinbürgerung der Beschwerdeführerin im Ergebnis als (zurzeit) verhältnismässig beurteilt haben.

## **11.**

**11.1** Die Verweigerung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts hält somit der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde ist abzuweisen.

**11.2** Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig und hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG). Ihr wurde indes für das verwaltungsgerichtliche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege unter amtlicher Beiordnung ihrer Rechtsvertreterin bewilligt (Zwischenverfügung vom 20.4.2016; vorne Bst. C). Die Verfahrenskosten sind demnach vorerst vom Kanton Bern zu tragen und die amtliche Anwältin ist aus der Gerichtskasse zu entschädigen. Die Beschwerdeführerin ist gegenüber dem Kanton bzw. der Rechtsvertreterin zur Nachzahlung verpflichtet, sobald sie dazu in der Lage ist (Art. 113 VRPG i.V.m. Art. 42a Abs. 2 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11] und Art. 123 ZPO).

**11.3** Die Kostennote gibt im Licht von Art. 104 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 41 Abs. 3 KAG und Art. 1 und 11 ff. der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (PKV; BSG 168.811) zu keinen Bemerkungen Anlass. Entsprechend ist der tarifmässige Parteikostenersatz auf Fr. 4'187.50, zuzüglich Fr. 43.40 Auslagen und Fr. 338.45 MWSt (8 % von Fr. 4'230.90), insgesamt Fr. 4'569.35, festzusetzen.

**11.4** Für die amtliche Entschädigung ist von einem gebotenen Zeitaufwand von insgesamt 16,75 Stunden auszugehen, womit die Entschädigung gestützt auf Art. 112 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 42 KAG und Art. 1 der Verordnung vom 20. Oktober 2010 über die Entschädigung der amtlichen Anwältinnen und Anwälte (EAV; BSG 168.711) auf Fr. 3'350.-- (16,75 x Fr. 200.--), zuzüglich Fr. 43.40 Auslagen und Fr. 271.45 MWSt (8 % von Fr. 3'393.40), insgesamt Fr. 3'664.85, festzusetzen ist.

### **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. 4'569.35 (inkl. Auslagen und MWSt) festgesetzt. Davon wird Rechtsanwältin ... aus der Gerichtskasse eine auf Fr. 3'664.85 (inkl. Auslagen und MWSt) festgesetzte Entschädigung vergütet. Vorbehalten bleibt die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführerin.
4. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - der Beschwerdegegnerin
  - dem Regierungsstatthalteramt Oberaargau
  - dem Staatssekretariat für Migration

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.