

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 14. Dezember 2020

Verwaltungsrichterin Herzog, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiberin Bernasconi Zenger

1. **A.** _____

2. **B.** _____

Beschwerdeführerin 2 gesetzlich vertreten durch ihre Eltern C. _____
und D. _____

beide vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführerinnen

gegen

Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

betreffend Verweigerung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung
(Entscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom
5. August 2019; 2017.POM.860)



Sachverhalt:

A.

C._____ und D._____ sind Staatsangehörige der Demokratischen Republik Kongo. Sie kamen in den Jahren 1999 bzw. 2001 in die Schweiz und ersuchten hier erfolglos um Asyl. Am 31. Dezember 2001 wurden sie zusammen mit ihren drei Kindern, darunter die Tochter A._____ (Jg. 2001), vorläufig aufgenommen. Der im Jahr 2002 geborene Sohn E._____ und die im Jahr 2005 geborene Tochter B._____ wurden in die vorläufige Aufnahme einbezogen. Am 24. August 2011 erteilte das Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP; heute: Amt für Bevölkerungsdienste [ABEV]), Migrationsdienst (MIDI), mit Zustimmung des damaligen Bundesamts für Migration (heute: Staatssekretariat für Migration [SEM]), den Familienmitgliedern Aufenthaltsbewilligungen unter Anerkennung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls. Diese Bewilligungen wurden in der Folge jährlich verlängert. Anlässlich der Verlängerung im Juni 2016 stellten C._____ und D._____ für sich und die drei jüngsten Kinder (A._____, E._____ und B._____) ein Gesuch um vorzeitige Niederlassungsbewilligungen. Am 5. Mai 2017 zog der nunmehr anwaltlich vertretene C._____ sein Gesuch zurück. Die Gesuche der Kinder wurden aufrechterhalten, dasjenige der Mutter in einem separaten Verfahren behandelt. Mit Verfügung vom 13. November 2017 wies das MIP, MIDI, die Gesuche von A._____, E._____ und B._____ ab.

B.

Gegen diese Verfügung erhoben A._____, E._____ und B._____ am 14. Dezember 2017 gemeinsam Beschwerde bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM; heute: Sicherheitsdirektion [SID]). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 5. August 2019 ab.

C.

Hiergegen haben die drei Kinder A. _____, E. _____ und B. _____ am 5. September 2019 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der Entscheid der POM vom 5. August 2019 (und mit ihm die Verfügung des MIP vom 13.11.2017) sei aufzuheben und ihnen sei die (vorzeitige) Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Am 1. Oktober 2019 haben A. _____, E. _____ und B. _____ zudem um unentgeltliche Rechtspflege für das verwaltungsgerichtliche Verfahren unter amtlicher Beiordnung ihres Rechtsvertreters ersucht. Die POM beantragt mit Vernehmlassung vom 2. Oktober 2019, die Beschwerde sei abzuweisen.

In der Folge sind die amtlichen Akten in mehreren Schritten ergänzt worden mit Unterlagen über die aktuelle persönliche und berufliche Situation der beschwerdeführenden Kinder. Am 25. Oktober 2019 zog E. _____ die Beschwerde zurück; das Verfahren samt Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wurde ihn betreffend als durch Beschwerderückzug erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben (Verfügung vom 29.10.2019).

Die SID hat am 11. Februar 2020 mitgeteilt, angesichts der neuen Vorbringen stelle sie sich einer Gutheissung der Beschwerde mit Bezug auf A. _____ nicht entgegen, wobei der Kostenschluss des angefochtenen Entscheids in jedem Fall zu bestätigen sei. Was B. _____ angehe, halte sie hingegen am Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Mit Verfügung vom 6. Oktober 2020 hat der Instruktionsrichter von B. _____ weitere Unterlagen verlangt, die sie am 28. und 30. Oktober 2020 grösstenteils eingereicht hat. Die Verfahrensbeteiligten haben sich in der Folge nochmals geäußert und an ihren Begehren 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. Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Auf den 1. Januar 2019 ist eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) in Kraft getreten, die auch den Gesetzestitel und die offizielle Abkürzung ändert. Der Erlass heisst neu Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG). Mit der Teilrevision sind die Anforderungen an die (vorzeitige) Niederlassungsbewilligung jedenfalls nicht gesenkt worden. Das vorliegende Verfahren wurde vor Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung eingeleitet, weswegen materiell das alte Recht (AuG und Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201], je in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung [AS 2007 S. 5437 bzw. AS 2007 S. 5497]) anwendbar bleibt (Art. 126 Abs. 1 AIG analog; VGE 2019/117 vom 12.12.2019 E. 4.2; BVR 2020 S. 231 E. 4; vgl. auch BVGer F-4686/2018 vom 25.5.2020 E. 3.4, F-3419/2018 vom 29.4.2019 E. 3.3). Das Verfahren richtet sich demgegenüber nach dem neuen Recht (Art. 126 Abs. 2 AIG).

3.

3.1 Nach Art. 34 Abs. 2 AuG kann Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sie sich insgesamt mindestens zehn Jahre mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten haben, während den letzten fünf Jahren ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung waren und keine Widerrufsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AuG vorliegen. Bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, kann die Niederlassungsbewilligung nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden (Art. 34 Abs. 4 AuG; vgl. auch Art. 54 Abs. 2 AuG). Auf den Erhalt der (vorzeitigen) Niederlassungsbewilligung besteht kein Anspruch. Auch wenn die positivgesetzlichen Mindestvoraussetzungen erfüllt sind, entscheidet die Bewilligungsbehörde im Rahmen des Ermessens, ob die Bewilligung zu erteilen ist (vgl. BGE 144 I 266 E. 3.9 S. 278; BVR 2018 S. 63 E. 3.3; VGE 2019/117 vom 12.12.2019 E. 4.4). Den Spielraum, der ihr dabei zukommt, hat sie pflichtgemäss auszufüllen, d.h. im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen. Namentlich sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und die dort angelegten öffentlichen Interessen, das Gebot der rechtsgleichen Behandlung, die Verhältnismässigkeit und das Willkürverbot zu beachten (VGE 2019/117 vom 12.12.2019 E. 4.5 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 409; vgl. auch BVR 2018 S. 63 E. 3.3 betreffend Erhalt der Niederlassungsbewilligung im Allgemeinen).

3.2 Was unter einer erfolgreichen Integration zu verstehen ist, wird in aArt. 62 Abs. 1 Bst. a-c VZAE (AS 2007 S. 5518 f.) näher ausgeführt. Danach kann die Niederlassungsbewilligung bei einer erfolgreichen Integration erteilt werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer namentlich die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektiert, in der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens das Referenzniveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats erreicht (wobei in begründeten Fällen auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden können) und die gesuchstellende Person den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Er-

werb von Bildung bekundet (vgl. ferner Art. 3 des Gesetzes vom 25. März 2013 über die Integration der ausländischen Bevölkerung [Integrationsgesetz, IntG; BSG 124.1]). Der in aArt. 62 Abs. 1 VZAE enthaltene Kriterienkatalog ist jedoch nicht abschliessend («namentlich»). Ob eine ausländische Person erfolgreich integriert ist, ist vielmehr anhand einer Gesamtabwägung der konkreten negativen und positiven Integrationsindikatoren im Einzelfall zu prüfen (vgl. VGE 2019/117 vom 12.12.2019 E. 5.2 mit Hinweisen; BVGer F-4686/2018 vom 25.5.2020 E. 5.4, F-4152/2016 vom 27.6.2018 E. 4.5). Bei dieser Prüfung verfügen die zuständigen Behörden über einen grossen Spielraum (BGer 2C_237/2019 vom 18.9.2019 E. 4.1, 2C_81/2018 vom 14.11.2018 E. 4.1; VGE 2019/117 vom 12.12.2019 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen).

3.3 In der Stufenfolge der ausländerrechtlichen Bewilligungen ist die vorzeitige Niederlassungsbewilligung gleich unterhalb der ordentlichen Einbürgerung einzuordnen (VGE 2019/117 vom 12.12.2019 E. 4.3; vgl. für die sprachliche Integration auch Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich des SEM vom Oktober 2013 [Stand: 1.11.2019; Weisungen AIG] Ziff. 3.3.1.3, einsehbar unter: <www.sem.admin.ch>, Rubriken «Publikationen & Service/Weisungen und Kreisschreiben/ I. Ausländerbereich»). Hinsichtlich der Anforderungen an die Integration gilt, dass diese im Grundsatz und unter Berücksichtigung des Einzelfalls umso höher sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden (vgl. VGE 2019/117 vom 12.12.2019 E. 5.3; BVGer F-4152/2016 vom 27.6.2018 E. 4.5; Weisungen AIG Ziff. 3.3.1; ferner Botschaft des Bundesrats zur Änderung des AuG [Integration], in BBI 2013 S. 2397 ff. [nachfolgend: Botschaft AIG], S. 2405). Für die vorzeitige Niederlassungsbewilligung darf damit keine bessere Integration verlangt werden als für die Einbürgerung. Die Bewilligung kann nach dem Willen des Gesetzgebers erteilt werden, wenn die Integration bereits weit fortgeschritten ist und insbesondere gute Sprachkenntnisse nachgewiesen werden können. Sie soll einen Anreiz für persönliche Integrationsanstrengungen schaffen (Botschaft des Bundesrats zum AuG, in BBI 2002 S. 3709 ff. [nachfolgend: Botschaft AuG], S. 3750 und 3790). Bei der Beurteilung der Integration ist immer eine zukunftsgerichtete Betrachtungsweise im Entscheidzeitpunkt einzunehmen (BVGer F-6099/2016 vom 5.10.2019 E. 7.2.3, F-4152/2016 vom 27.6.2018

E. 4.5). Es verhält sich bei der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung in dieser Hinsicht nicht anders als bei anderen Bewilligungstatbeständen, welche die Integration voraussetzen (z.B. Art. 50 AuG; vgl. dazu etwa BGer 2C_175/2015 vom 30.10.2015 E. 3.2.2, 2C_65/2014 vom 27.1.2015 E. 3.6; ferner Marc Spescha, in Spescha et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, Art. 58a AIG N. 1).

4.

4.1 Die in der Schweiz geborenen Beschwerdeführerinnen erhielten am 24. August 2011 zusammen mit ihren Eltern und Geschwistern Aufenthaltsbewilligungen aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Akten MIDI 6B, pag. 124; vorne Bst. A). Der Aufenthalt gestützt auf diese Bewilligungen dauert unbestrittenermassen ununterbrochen über fünf Jahre. Zu prüfen ist somit, ob die Voraussetzung der «erfolgreichen Integration» im Sinn von Art. 34 Abs. 4 AuG i.V.m. aArt. 62 Abs. 1 Bst. a-c VZAE erfüllt ist bzw. ob die vorzeitige Niederlassungsbewilligung unter Ermessensgesichtspunkten verweigert werden durfte. Mit den getroffenen Beweismassnahmen vor Verwaltungsgericht ist der entscheidende Sachverhalt hinreichend abgeklärt (vorne Bst. C); auf weitere Erhebungen wie einen Bericht der Schulleitung zur Situation der jüngeren Tochter (Beschwerdeführerin 2) kann verzichtet werden.

4.2 Hinsichtlich der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung (aArt. 62 Abs. 1 Bst. a VZAE) ergibt sich aus den Akten, dass die ältere Tochter (Beschwerdeführerin 1) mit Strafbefehl vom 6. November 2018 wegen Fahrens ohne gültigen Fahrausweis oder andere Berechtigungen (begangen am 10.8.2018 im Tram) mit einer Busse von Fr. 60.-- bestraft wurde (Akten POM pag. 22). Die jüngere Tochter (Beschwerdeführerin 2) wurde mit Strafbefehl vom 30. April 2018 wegen unberechtigten Verwendens eines Fahrrades oder Motorfahrrades mit einer persönlichen Leistung von einem Halbtage bestraft; sie hatte in der Zeit vom 14. bis 26. März 2018 zusammen mit einer Freundin unter drei Malen das Fahrrad eines anderen Schülers behändigt und dieses für die Strecke vom Bahnhof zum Schulhaus benutzt (Akten POM pag. 25 f.; angefochtener Entscheid E. 3c). Abgesehen von diesen

beiden Delikten sind die Beschwerdeführerinnen polizeilich nicht verzeichnet (vgl. Schreiben der Kantonspolizei Bern vom 13.1.2020, act. 16). Wie die POM korrekt ausgeführt hat (angefochtener Entscheid E. 3c), sind die begangenen Verfehlungen geringfügig und schliessen eine erfolgreiche Integration nicht notwendigerweise aus. Es trifft zwar zu, dass sich die Beschwerdeführerinnen zu den näheren Umständen ihrer Verstösse nicht geäussert und insbesondere nicht dargelegt haben, dass es sich dabei um einmalige Verfehlungen handelte. Da sie einen besseren Rechtsstatus anstreben, ist dieses Versäumnis nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Allein daraus ergeben sich aber keine Zweifel an der grundsätzlichen Fähigkeit und Bereitschaft der Beschwerdeführerinnen, die Rechtsordnung einzuhalten, deutet doch nichts auf das Gegenteil hin. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die je einmalig geahndeten Übertretungen selbst für die Einbürgerung grundsätzlich irrelevant wären, mit der mehr Rechte verliehen werden als mit der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung (vgl. vorne E. 3.3; Wegleitung «Einbürgerung und Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern sowie ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern» der SID vom 26.8.2019 [nachfolgend: Wegleitung Einbürgerung], publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] Nr. 1/121.1/1.2, Ziff. 3.3.3.8 S. 21, einsehbar unter: <www.bsig.jgk.be.ch>). Die Beschwerdeführerinnen respektieren somit die rechtsstaatliche Ordnung in einem für eine erfolgreiche Integration im Sinn von Art. 34 Abs. 4 AuG ausreichenden Mass.

4.3 Hinsichtlich der Sprachkenntnisse ist die POM davon ausgegangen, dass die Beschwerdeführerinnen die deutsche Sprache auf dem als Minimum vorausgesetzten Niveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats beherrschen (aArt. 62 Abs. 1 Bst. b VZAE; angefochtener Entscheid E. 3b; vgl. zur differenzierteren Regelung nach geltendem Recht Art. 62 Abs. 1^{bis} VZAE). Für das Verwaltungsgericht steht ausser Frage, dass die Sprachkompetenzen der Beschwerdeführerinnen deutlich über diesem Niveau liegen, das lediglich die elementare Sprachanwendung beinhaltet (vgl. zu den Definitionen der Sprachniveaus: <www.europaischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php>). Die Beschwerdeführerinnen wurden in der Schweiz geboren und sind hier aufgewachsen. Sie haben in der Schweiz die obligatorische Schule besucht und abgeschlossen. Beide haben anschliessend Berufslehren absolviert (ältere

Tochter) bzw. in Angriff genommen (jüngere Tochter; im Einzelnen dazu E. 4.4 hiernach). Somit ist davon auszugehen, dass die Sprachkompetenzen der Beschwerdeführerinnen mit denjenigen von gleichaltrigen, hier lebenden Schweizerinnen und Schweizern in etwa vergleichbar sind. Ihre sprachliche Integration ist somit gut; dieser kommt nach dem Willen des Gesetzgebers bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung eine grosse Bedeutung bzw. eine «Schlüsselfunktion» zu (vgl. vorne E. 3.3; Peter Bolzli, in Spescha et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, Art. 34 AIG N. 20 mit Hinweis auf die Botschaft AIG, S. 2406).

4.4 Hinsichtlich des Willens zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (aArt. 62 Abs. 1 Bst. c VZAE) ergibt sich Folgendes:

4.4.1 Die POM hat zunächst aArt. 62 Abs. 2 VZAE angesprochen, wonach bei der Prüfung des Gesuchs um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung der Integrationsgrad der Familienangehörigen berücksichtigt wird, die älter als zwölf Jahre sind. Sie hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der Sozialhilfebezug der Eltern in den Jahren 2001 und 2002 sowie 2009-2013 hier bereits deshalb nicht von Bedeutung ist, weil er lange Zeit zurückliegt und Anhaltspunkte dafür fehlen, dass die Eltern in absehbarer Zeit wieder auf Sozialhilfe angewiesen sein werden (angefochtener Entscheid E. 3d; vgl. auch vorne E. 3.3). Damit kann offenbleiben, ob ein aktueller Sozialhilfebezug der Eltern der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung an die Beschwerdeführerinnen entgegenstehen würde (ablehnend etwa Peter Bolzli, a.a.O., Art. 34 AIG N. 22; vgl. auch BVGer F-6168/2016 vom 3.12.2018 E. 7, F-4152/2016 vom 27.6.2018 E. 6; VGer ZH VB.2016.00155 vom 20.4.2016 E. 2.2).

4.4.2 Die POM hat den erfolgreichen Lehrabschluss der älteren Tochter (Beschwerdeführerin 1) grundsätzlich positiv gewertet; das sei allerdings insofern zu relativieren, als der Abschluss mit der Note 4,0 nur äusserst knapp bestanden sei. Die Beschwerdeführerin 1 lege zudem nicht dar, inwieweit sie sich bemüht habe und es ihr allenfalls gelungen sei, im Anschluss an die Lehre eine Arbeitsstelle zu finden. Ebenso wenig zeige sie auf, dass sie eine zusätzliche Ausbildung plane, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Es wäre an ihr gewesen, den Sachverhalt insoweit zu erhellen. Folglich sei zu ihren Ungunsten davon auszugehen, dass sie in absehbarer Zeit

keine Arbeitsstelle antreten oder eine Weiterbildung in Angriff nehmen werde. Ihr fehle es somit an einem überdurchschnittlichen Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung. Nicht wesentlich anders verhalte es sich bei der jüngeren Tochter (Beschwerdeführerin 2; vor der POM Beschwerdeführerin 3). Sie habe zwar den Schulbesuch bestätigen lassen, jedoch keine Angaben zu ihrer schulischen Situation bzw. ihren Zukunftsplänen und Perspektiven für die Zeit nach der Schule gemacht. Es sei daher unklar, welche Leistungen sie in den letzten beiden Schuljahren erbracht habe, inwieweit sie sich in ihrer Klasse integrieren können und ob sie den Unterricht lückenlos besucht habe oder diesem zuweilen – allenfalls unentschuldig – ferngeblieben sei. Der Beurteilungsbericht für die Kalenderjahre 2016/2017 erlaube keine verlässliche Bestimmung des Integrationsgrads in schulischer Hinsicht. Es sei daher auch bei ihr vom Fehlen eines überdurchschnittlichen Willens zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung auszugehen (angefochtener Entscheid E. 3e).

4.4.3 Dem Begriff der Teilnahme am Wirtschaftsleben liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zu Grunde. Ausländerinnen und Ausländer sollen grundsätzlich in der Lage sein, für sich und ihre Familien aufzukommen. Indikatoren für den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben sind namentlich ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis oder der Nachweis der wirtschaftlichen Unabhängigkeit (Weisungen AIG Ziff. 3.3.1.4.1). Das Ausländerrecht setzt der Teilnahme am Wirtschaftsleben die Teilnahme am Erwerb von Bildung gleich. Der Wille zum Erwerb von Bildung zeigt sich im Nachweis aktueller Bildungstätigkeit (Bestätigung durch die Bildungsinstitution, Lehrvertrag) oder durch die nachgewiesene Teilnahme an Kursen und/oder an Weiterbildungsveranstaltungen (Weisungen AIG Ziff. 3.3.1.4.2). In diesem Sinn müssen minderjährige Kinder und Jugendliche auch nach dem Merkblatt «Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung» des MIDI vom 1. Januar 2020 zum Nachweis des Erwerbs von Bildung eine Bestätigung über die aktuelle Schul- oder Ausbildungssituation beibringen (Ziff. 2.5 und 3; Merkblatt einsehbar unter: <www.pom.be.ch>, Rubriken «Migration/Einreise und Aufenthalt/Formulare und Merkblätter/Merkblätter»).

4.4.4 Die Beschwerdeführerin 1 hat ihren Willen zum Erwerb von Bildung und zur Teilnahme am Wirtschaftsleben dadurch bekundet, dass sie nach der obligatorischen Schulzeit im Juni 2019 die Ausbildung zur Dentalassistentin mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) abgeschlossen und kurze Zeit später eine Vollzeitstelle in einer Zahnarztpraxis angetreten hat (Beilage 2 zur Eingabe vom 12.6.2019 an die POM; Beschwerdebeilage [BB] 2). Sie erzielt ein Einkommen von monatlich Fr. 3'148.45 netto und ist wirtschaftlich selbständig (BB 5). Damit hat sie alles getan, was für ihre wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit erforderlich ist. Dass sie den Lehrabschluss nur knapp geschafft hat, ist ihrer beruflich-wirtschaftlichen Integration entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht abträglich. Das Bundesgericht hat hinsichtlich der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG bzw. AIG mehrfach festgehalten, für eine erfolgreiche Integration bedürfe es weder einer besonders qualifizierten beruflichen Tätigkeit noch eines hohen Einkommens (BGer 2C_283/2016 vom 23.12.2016 E. 4.2 mit Hinweisen). Dies muss sinngemäss auch hinsichtlich der Mindestvoraussetzung «erfolgreicher Integration» nach Art. 34 Abs. 4 AuG gelten, sind doch selbst für eine Einbürgerung im Kanton Bern die Anforderungen nicht höher (vgl. Wegleitung Einbürgerung Ziff. 3.3.6 S. 24). Zudem hat die Beschwerdeführerin 1 trotz knappem Lehrabschluss den Berufseinstieg geschafft und die Probezeit bestanden.

4.4.5 Die Beschwerdeführerin 2 hat die obligatorische Schulzeit im Juli 2020 abgeschlossen und im August 2020 die Lehre zur Büroassistentin mit Eidgenössischem Berufsattest (EBA) bei der ... Berufsfachschule Bern angetreten (Beilagen 2 und 3 zur Eingabe vom 28.10.2020). Sie hatte bis anhin nicht die Möglichkeit, wirtschaftlich selbständig zu sein. Ihre Leistungen in der Realschule waren durchschnittlich, wobei die Noten in den Hauptfächern Deutsch, Mathematik und Französisch zwischen 4 und 5 lagen; im letzten Semester des 9. Schuljahres hatte sie in Mathematik die Note 3 (vgl. Beurteilungsberichte für das 8. und 9. Schuljahr, Beilagen 1 und 2 zu den Eingaben vom 28./30.10.2020). Weiter geht aus den Beurteilungsberichten hervor, dass sie in den letzten beiden Schuljahren je 58 bzw. 30 entschuldigte und keine unentschuldigten Abwesenheiten hatte und ihr Arbeits- und Lernverhalten insgesamt als durchschnittlich bis gut beurteilt wurde. Gemäss der Einschätzung des Lehrbetriebs vom 21. Oktober 2020 hat die Beschwerde-

führerin 2 in den letzten Wochen der dreimonatigen Probezeit in verschiedener Hinsicht grosse Fortschritte gemacht, agiert alters- und stufengerecht und hat es geschafft, täglich an sich zu arbeiten und sich zu entwickeln; sie arbeite sehr gewissenhaft und ausdauernd, erfasse Zusammenhänge immer besser und neue Aufgaben immer rascher (vgl. Beilage 4 zur Eingabe vom 28.10.2020). Indem die Beschwerdeführerin 2 die obligatorische Schulzeit mit durchschnittlichen Leistungen absolviert und anschliessend eine Berufslehre begonnen hat, hat sie ihren Willen zum Erwerb von Bildung gezeigt. Überdurchschnittliche bzw. gute oder sehr gute Schulleistungen können für die Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung an hier geborene und aufgewachsene ausländische Jugendliche nicht verlangt werden. Deshalb ist es der Integration der Beschwerdeführerin 2 auch nicht abträglich, dass sie «nur» die zweijährige Lehre mit Abschluss EBA macht, die sich eher an praktisch begabte Personen richtet, und nicht die dreijährige Lehre mit Abschluss EFZ (vgl. Stellungnahme SID vom 16.11.2020). Auch Personen mit einem EBA haben einen anerkannten Berufsabschluss und damit grundsätzlich die Möglichkeit, im 1. Arbeitsmarkt Fuss zu fassen und sich wirtschaftlich selbst zu erhalten.

4.4.6 Die Beschwerdeführerinnen haben somit ihren Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung dadurch bekundet, dass sie nach erfolgreichem Lehrabschluss arbeiten (Beschwerdeführerin 1) bzw. eine Berufslehre machen (Beschwerdeführerin 2). Indem die POM von ihnen den Nachweis zusätzlicher Integrationsanstrengungen und eines überdurchschnittlichen Willens zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung verlangt hat (angefochtener Entscheid E. 3e) oder weiterhin verlangt (vgl. Vernehmlassung vom 2.10.2019 und Stellungnahmen vom 11.2. und 16.11.2020), verkennt sie Sinn und Zweck von Art. 34 Abs. 4 AuG. Die Bestimmung ist auf Fälle zugeschnitten, in denen Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz kommen und nach nur fünfjähriger (anstatt zehnjähriger) Aufenthaltsdauer in der Schweiz bereits eine Niederlassungsbewilligung beantragen. In einer solchen Situation wird von ihnen eine weit fortgeschrittene Integration erwartet, die sich insbesondere durch gute Sprachkenntnisse kennzeichnet (vgl. vorne E. 3.3). Ziel des AuG bzw. AIG ist es, die Integration längerfristig und rechtmässig anwesender Ausländerinnen und Ausländer zu fördern, ihnen einen chancengleichen Zugang zu den wirt-

schaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen zu eröffnen und insbesondere die Anliegen ausländischer Kinder und Jugendlicher zu berücksichtigen (Botschaft AuG S. 3758 f.; Art. 53 Abs. 2-4 AuG; Art. 53 Abs. 2 und 3 sowie Art. 53a Abs. 2 AIG). Diesem Ziel widerspricht es, wenn hier geborenen Ausländerinnen und Ausländern mit langjährigem Aufenthalt die vorzeitige Niederlassungsbewilligung mit dem Argument verweigert wird, sie hätten keine überdurchschnittlichen Integrationsanstrengungen in schulischer bzw. beruflicher Hinsicht unternommen. Das berufliche Fortkommen solcher Jugendlicher würde damit unnötigerweise erschwert. Wer die obligatorische Schulzeit erfolgreich durchlaufen hat und eine Berufslehre absolviert oder abgeschlossen hat, erfüllt ohne gegenteilige Anhaltspunkte die geforderten wirtschaftlich-beruflichen Integrationskriterien. Die SID stellt deshalb überzogene Anforderungen, wenn sie die erfolgreiche Integration der Beschwerdeführerin 2 mit dem Argument verneint, die schulischen Leistungen seien nicht überdurchschnittlich (vgl. Stellungnahme vom 16.11.2020 S. 1).

4.5 Zur sozialen Integration ergibt sich Folgendes: Die Beschwerdeführerin 1 arbeitet seit über einem Jahr in einer grösseren Zahnarztpraxis und damit in einem grösseren Team. Nichts deutet darauf hin, dass sie in sozialer Hinsicht irgendwelche Schwierigkeiten hätte. Bei der Beschwerdeführerin 2 wurde die Fähigkeit, mit anderen zusammenzuarbeiten, in den letzten drei Schulsemestern als unterdurchschnittlich bewertet (Beilagen 1 und 2 zu den Eingaben vom 28./30.10.2020). Im Lehrbetrieb wird sie jedoch als freundliche, offene und hilfsbereite Lernende geschätzt und als Bereicherung empfunden (vgl. Beilage 4 zur Eingabe vom 28.10.2020). Daraus kann geschlossen werden, dass sie entwicklungsfähig ist bzw. keine grundlegenden Probleme hat, sich mit ihrem Umfeld auszutauschen und Umgang zu pflegen. Jedenfalls stellt die Vorinstanz zu hohe Anforderungen an die soziale Integration, wenn sie verlangt, die Beschwerdeführerin 2 müsse «überdurchschnittliche Sozialkompetenzen» zeigen (vgl. Stellungnahme vom 11.2.2020 S. 2). Im Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass die in der Schweiz aufgewachsenen Beschwerdeführerinnen mit den hiesigen Lebensbedingungen vertraut sind und Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern haben (vgl. für diese Würdigung auch BVGer F-6168/2016 vom 3.12.2018 E. 6.2.4). Auch wenn sie keinen besonderen Aktivitäten im ausserschulischen Bereich nachgehen (vgl. angefochtener Entscheid E. 3f), ist dies in

ihrem Fall kein Zeichen ungenügender sozialer Integration. Selbst bei Einbürgerungen darf die Mitgliedschaft in Vereinen oder anderen Organisationen nicht als notwendiges Integrationsmerkmal vorausgesetzt werden (BGE 138 I 242 E. 5.3; VGE 2018/385 vom 9.5.2019 E. 6.1).

4.6 Die Vorinstanz hat insgesamt überhöhte Anforderungen an die Integration der Beschwerdeführerinnen gestellt. Soweit sie sich dabei am VGE 2019/117 vom 12. Dezember 2019 orientiert hat, ist Folgendes klarzustellen: Nach diesem vor rund einem Jahr ergangenen Entscheid darf für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung eine in jeglicher Hinsicht qualifizierte Integrationsleistung gefordert werden (vgl. E. 5, insb. 5.4). Im erwähnten Urteil hatte ein mit 25 Jahren in die Schweiz eingereister Türke nach nur sechseinhalbjährigem Aufenthalt in der Schweiz um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung ersucht. Er war in seinem Heimatland sozialisiert worden und kam erst im Erwachsenenalter in die Schweiz, weshalb er – bezogen auf die hiesigen Verhältnisse – ein Integrationsdefizit wettmachen musste. Im hier zu beurteilenden Fall haben die Beschwerdeführerinnen ihre prägenden Kindheits- und Jugendjahre in der Schweiz verbracht. Als sie um Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung nachgesucht haben, bewegten sie sich auf einem wesentlich fortgeschritteneren Integrationsniveau als der vorerwähnte Ausländer. Die geforderte «qualifizierte Integrationsleistung» muss vor diesem unterschiedlichen Hintergrund gewürdigt werden; die beiden Fälle lassen sich nicht vergleichen. Weiteres kommt hinzu: Bei der ordentlichen Einbürgerung wird dem Umstand, dass sich Jugendliche in der Regel schnell und gut integrieren, bereits im Gesetz Rechnung getragen (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des BüG, in BBl 2011 S. 2825 ff., 2849). Nach Art. 9 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) wird für die Berechnung der Aufenthaltsdauer, die insgesamt zehn Jahre betragen muss, die Zeit doppelt gerechnet, während der die Bewerberin oder der Bewerber zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat; der tatsächliche Aufenthalt muss jedoch mindestens sechs Jahre betragen. Werden bei hier geborenen ausländischen Jugendlichen oder jungen Erwachsenen die Hürden für den vorzeitigen Erhalt der Niederlassungsbewilligung zu hoch bzw. höher als bei der Einbürgerung gesetzt, könnten diese von der (zeitlichen) Privilegierung

im BÜG gar nie profitieren; wer sich einbürgern lassen will, muss in jedem Fall die Niederlassungsbewilligung besitzen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a BÜG).

4.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerinnen die Voraussetzungen einer erfolgreichen Integration im Sinn von Art. 34 Abs. 4 AuG erfüllen. Wie bereits ausgeführt (vorne E. 3.2), verfügen die Migrationsbehörden bei der Prüfung der Integrationskriterien zwar über einen grossen Spielraum; dieser ist aber pflichtgemäss und nach sachlichen Grundsätzen auszufüllen. Im Fall der Beschwerdeführerin 1 widersetzt sich die SID einer Gutheissung der Beschwerde nicht mehr (vorne Bst. C). Was die Beschwerdeführerin 2 angeht, konnte die Vorinstanz auf Nachfrage des Instruktionsrichters (act. 17) abgesehen vom Erfordernis der erfolgreichen Integration keine Kriterien nennen, die bei der Erteilung vorzeitiger Niederlassungsbewilligungen an schulpflichtige oder in Ausbildung stehende jugendliche Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation erfüllt sein müssen. Eine Verwaltungspraxis zur Ermessensausübung habe sich nicht herausgebildet (Stellungnahme vom 11.2.2020 S. 2). Es sind damit keine Gründe gegeben, die ermessensweise die Verweigerung der Bewilligung rechtfertigen könnten (vorne E. 3.1). Der angefochtene Entscheid hält der Rechtskontrolle daher nicht stand. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids gutzuheissen. Die Akten sind dem ABEV zu übermitteln, um den Beschwerdeführerinnen die vorzeitige Niederlassungsbewilligung zu erteilen; die Erteilung bedarf der Zustimmung des SEM (Art. 99 AIG i.V.m. Art. 85 VZAE und Art. 3 Bst. d der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 13. August 2015 über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide [SR 142.201.1]).

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Der Kanton Bern (SID) hat den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1

VRPG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

5.2 Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens sind wie folgt zu verlegen:

5.2.1 Bei der Beschwerdeführerin 1 ist von einem Obsiegen auszugehen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz war der angefochtene Entscheid bereits im Zeitpunkt seines Ergehens rechtsfehlerhaft und nicht erst aufgrund der Sachverhaltsentwicklung während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Die Beschwerdeführerin 1 hatte die Lehre im Entscheidzeitpunkt abgeschlossen. Es gab keine konkreten Anzeichen dafür, dass sie den Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt nicht schaffen würde, auch wenn sie unmittelbar nach dem Lehrabschluss noch keine Arbeitsstelle hatte. Soweit die Vorinstanz Zweifel an der weiteren beruflichen Entwicklung und wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Beschwerdeführerin 1 hatte, durfte sie ihr die erfolgreiche Integration jedenfalls nicht kurz nach dem Lehrabschluss absprechen. Sie hätte diese vielmehr bejahen oder mit dem Entscheid zuwarten müssen, um Klarheit darüber zu erlangen, ob die Beschwerdeführerin 1 trotz des nur knapp bestandenen Lehrabschlusses in absehbarer Zeit eine Arbeitsstelle findet. Betreffend die Beschwerdeführerin 1 sind daher auch für das Verfahren vor der Vorinstanz keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG) und hat der Kanton Bern (SID) ihr die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Auf sie entfällt die Hälfte der vom Rechtsvertreter insgesamt geltend gemachten Parteikosten.

5.2.2 Was die Beschwerdeführerin 2 angeht, ist für die Verlegung der vorinstanzlichen Kosten hingegen von einem Unterliegen auszugehen. Der angefochtene Entscheid war aufgrund der seinerzeitigen Verhältnisse korrekt, weil die Beschwerdeführerin 2 entgegen der Aufforderung durch die Vorinstanz keine aussagekräftigen Unterlagen eingereicht hat, um die schulische und soziale Integration zu beurteilen (vgl. Verfügung der POM vom 12.6.2019, Akten POM pag. 19 f.); eine blosse Bestätigung des Schulbesuchs reichte dafür nicht aus (vgl. Beilage 5 zur Eingabe vom 12.7.2019). Die Beschwerdeführerin 2 ist damit ihren Mitwirkungspflichten bei der Feststellung des Sachverhalts nur unzureichend nachgekommen (Art. 20 Abs. 3 VRPG i.V.m. Art. 90 AuG). Wenn ein Sachumstand von einer Partei aufge-

hellt werden könnte, diese aber die ihr obliegende Mitwirkung unterlässt, ist die Behörde nicht gehalten, von sich aus weitere Abklärungen zu treffen (vgl. BVR 2016 S. 65 E. 2.3 mit Hinweisen). Sie darf die Mitwirkungspflichtverletzung im Rahmen der Beweiswürdigung zu Ungunsten der nicht kooperativen Partei berücksichtigen (vgl. Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20 N. 7). Kann die Behörde den Sachverhalt nach Massgabe dieser Grundsätze nicht mit genügender Klarheit erstellen, kommt die allgemeine Beweislastregel zum Zug, wonach zu Ungunsten derjenigen Person zu entscheiden ist, die aus der unbewiesen gebliebenen Tatsache hätte Rechte ableiten können (vgl. Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210]; BVR 2016 S. 65 E. 2.8.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 11 mit weiteren Hinweisen). Zu Recht ging die Vorinstanz deshalb zum Nachteil der Beschwerdeführerin 2 von einer ungenügenden schulischen bzw. sozialen Integration aus. Der vorinstanzliche Kostenschluss ist somit hinsichtlich der Beschwerdeführerin 2 zu bestätigen; sie hat die Hälfte der Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Im vorinstanzlichen Verfahren hat sie zudem keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

5.3 Die Kostennoten des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerinnen für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der POM geben zu keinen Bemerkungen Anlass (act. 31).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 5. August 2019 wird aufgehoben. Die Akten gehen an das Amt für Bevölkerungsdienste des Kantons Bern zur Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung an die Beschwerdeführerinnen.
2. a) Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Kosten erhoben.
b) Der Kanton Bern (Sicherheitsdirektion) hat den Beschwerdeführerinnen für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf insgesamt Fr. 4'206.85 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
3. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das verwaltungsgerichtliche Verfahren wird als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
4. Die Kosten des Verfahrens vor der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern in der Höhe von Fr. 1'600.-- werden zur Hälfte, ausmachend Fr. 800.--, der Beschwerdeführerin 2 auferlegt. Die übrigen Kosten werden nicht erhoben.
5. a) Der Kanton Bern (Sicherheitsdirektion) hat der Beschwerdeführerin 1 für das Verfahren vor der Polizei- und Militärdirektion die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 1'212.90, zu ersetzen (inkl. Auslagen und MWSt).
b) Die Beschwerdeführerin 2 hat für das Verfahren vor der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

6. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerinnen
- Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
- Amt für Bevölkerungsdienste des Kantons Bern
- Staatssekretariat für Migration

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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