100.2020.71U
STN/SPA/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 8. März 2021

Verwaltungsrichterin Herzog, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Keller, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiber Spring

A._____

Beschwerdeführerin

gegen

Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

betreffend Verweigerung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung
(Entscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern vom 29. Januar 2020; 2019.POMGS.232)

Sachverhalt:

A.

A._____ (Jg. 1982) reiste am 15. April 2010 im Familiennachzug zu ihrem ebenfalls aus Pakistan stammenden aufenthaltsberechtigten Ehemann in die Schweiz ein und erhielt gestützt auf die Ehe eine Aufenthaltsbewilligung. Bereits von 2002 bis 2006 hatte sie mit ihm in der Schweiz gelebt. Die aus der Ehe hervorgegangenen fünf Kinder (Jg. 2003, 2009, 2011 und 2014 [Zwillinge]) erhielten parallel zu ihrem Vater Aufenthaltsbewilligungen. Nachdem die Familie in den Jahren 2013 und 2015 erfolglos um Erteilung der Niederlassungsbewilligung ersucht hatte, wies das Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP; heute: Amt für Bevölkerungsdienste [ABEV]), Migrationsdienst (MIDI), am 8. März 2018 auch das dritte Gesuch vom 1. November 2017 ab. Die dagegen erhobene Beschwerde hiess die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM; heute: Sicherheitsdirektion [SID]) am 10. Oktober 2018 dahingehend gut, dass die Verfügung des MIP aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen wurde. In der Folge erteilte das MIP dem Ehemann und den vier jüngsten Kindern die Niederlassungsbewilligung.

Mit Verfügung vom 1. März 2019 verweigerte das MIP A._____ erneut die (vorzeitige) Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Es kam insbesondere zum Schluss, A._____ habe das für die vorzeitige Erteilung erforderliche mündliche und schriftliche Sprachreferenzniveau nicht nachgewiesen. Bezüglich der ältesten Tochter stellte das MIP in den Erwägungen einen Antrag an das Staatssekretariat für Migration (SEM) auf Zustimmung zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung in Aussicht. Im Mai 2019 kam das sechste Kind von A._____ zur Welt.

B.

Gegen die Verfügung des MIP erhob A._____ am 18. März 2019 Beschwerde bei der POM. Sie beantragte die Aufhebung der angefochtenen

Verfügung und die Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung. Die SID wies die Beschwerde mit Entscheid vom 29. Januar 2020 ab (Dispositiv-Ziff. 1). Sie auferlegte (der nicht anwaltlich vertretenen) A._____ die Hälfte der Verfahrenskosten, ausmachend Fr. 800.-- (Dispositiv-Ziff. 2), und sprach ihr keine Parteikosten zu (Dispositiv-Ziff. 3).

C.

Gegen den Entscheid der SID hat A._____ am 28. Februar 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die Verfügung des MIP sowie der angefochtene Entscheid seien aufzuheben und ihr sei die vorzeitige Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Ab April 2020 sei ihr aufgrund der zehnjährigen bewilligten Anwesenheit in der Schweiz die ordentliche Niederlassungsbewilligung auszustellen.

Mit Eingabe vom 6. März 2020 hat A._____ ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege eingereicht.

Die SID hat mit Vernehmlassung vom 27. April 2020 folgende Anträge gestellt:

> «1. Die Beschwerde sei kostenfällig abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
>
> 2. Eventualiter seien weitere Instruktionsmassnahmen durchzuführen und der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern (SID) anschliessend Gelegenheit zu geben, im Lichte deren Ergebnis Anträge zum weiteren Verfahren zu stellen.
>
> 3. Subeventualiter sei die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, insoweit gutzuheissen, als der Beschwerdeentscheid der SID vom 29. Januar 2020 aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an den Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI) zurückzuweisen ist, unter Bestätigung des vorinstanzlichen Kostenschlusses.»

Hinsichtlich des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege hat sich die SID eines Antrags enthalten. Zur Begründung ihrer Anträge hat sie ausgeführt, A._____ erfülle mittlerweile die zehnjährige Frist für die Erteilung einer ordentlichen Niederlassungsbewilligung. Streitgegenstand im vorinstanzlichen Verfahren habe jedoch einzig die Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung gebildet. Da sich der Streitgegenstand im Laufe des

Verfahrens grundsätzlich nicht ausdehnen könne, sei auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur zu überprüfen, ob die vorzeitige Niederlassungsbewilligung zu Recht verweigert worden sei. Die Frage, ob die für die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung erforderlichen Integrationsleistungen erfüllt sind, sei im angefochtenen Entscheid vom 29. Januar 2020 nicht beantwortet worden und auch der MIDI habe sich bis anhin nicht dazu geäussert. Sollte das Verwaltungsgericht zum Schluss kommen, dass die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung doch vom Streitgegenstand im vorliegenden Beschwerdeverfahren mitumfasst werde, seien daher entweder weitere Instruktionsmassnahmen zu treffen (Eventualantrag), oder die Sache sei zur weiteren Prüfung an den MIDI zurückzuweisen (Subeventualantrag).

Mit Eingabe vom 19. Mai 2020 hat sich A._____ erneut zur Sache geäussert.

Am 1. Oktober 2020 hat der MIDI das Verwaltungsgericht darüber in Kenntnis gesetzt, dass er A._____ die Aufenthaltsbewilligung erneut um ein Jahr verlängert hat.

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). Die Bestimmungen über Form und Frist sind einge-

halten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (vgl. aber E. 1.2 und 1.3).

1.2 Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bildet der Entscheid der Vorinstanz vom 29. Januar 2020; dieser ist an die Stelle der Verfügung des MIP getreten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. BVR 2018 S. 528 E. 3.3, 2010 S. 411 E. 1.4; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 60 N. 30). Soweit die Beschwerdeführerin auch die Aufhebung der Verfügung des MIP beantragt, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3 Auf die Frage, ob auf den im Verfahren vor Verwaltungsgericht erstmals gestellten Antrag der Beschwerdeführerin, ihr sei die ordentliche Niederlassungsbewilligung zu erteilen, eingetreten werden kann, wird zurückzukommen sein (hinten E. 5).

1.4 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 mit der ursprünglichen Gesuchseinreichung am 1. November 2017 vor Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung eingeleitet (vgl. vorne Bst. A). Soweit die vorzeitige Niederlassungsbewilligung betreffend bleibt 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 (Art. 126 Abs. 1 AIG analog; BVR 2020 S. 231 E. 4; VGE 2019/299 vom 14.12.2020 [zur Publ. bestimmt] E. 2,

2019/117 vom 12.12.2019 E. 4.2). Das Verfahren richtet sich demgegenüber nach dem neuen Recht (Art. 126 Abs. 2 AIG).

3.

In einem ersten Schritt ist zu überprüfen, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die vorzeitige Niederlassungsbewilligung zu Recht nicht erteilt hat:

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; zum Ganzen VGE 2019/299 vom 14.12.2020 [zur Publ. bestimmt] E. 3.1).

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. Da-

nach 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 Erwerb 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: 1.1.2021; 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 BBl 2013 S. 2397 ff. [nachfolgend: Botschaft AIG], S. 2405). Die vorzeitige Niederlassungsbewilligung 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 BBl 2002 S. 3709 ff. [nachfolgend: Botschaft AuG], S. 3750 und 3790; vgl. zum Ganzen VGE 2019/299 vom 14.12.2020 [zur Publ. bestimmt] E. 3.3).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin reiste am 15. April 2010 im Familiennachzug (erneut) in die Schweiz ein und erhielt am 26. April 2010 eine Aufenthaltsbewilligung (Vernehmlassung SID vom 27.4.2020 S. 1). Der Aufenthalt gestützt auf diese Bewilligung dauert unbestrittenermassen ununterbrochen über fünf Jahre an (vgl. angefochtener Entscheid E. 5). 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.

4.2 Hinsichtlich der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung (aArt. 62 Abs. 1 Bst. a VZAE) gilt die Beschwerdeführerin als integriert. Sie ist nicht verschuldet und ist bisher nie strafrechtlich in Erscheinung getreten (vgl. Auszug aus dem Betreibungsregister vom 6.11.2018 sowie Auszug aus dem Strafregister vom 8.11.2018; Akten MIDI 6C pag. 801 f.; vgl. angefochtener Entscheid E. 6.5).

4.3 Hinsichtlich des Willens zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (aArt. 62 Abs. 1 Bst. c VZAE) ergibt sich Folgendes: 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). – Mit der Vorinstanz ist die Teilnahme der Beschwerdeführerin am Wirtschaftsleben neutral zu werten (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.6). Bei der Beurteilung

ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin Betreuungsaufgaben wahrnimmt (vgl. Weisungen AIG Ziff. 3.3.1.5.4). Sie ist Mutter von sechs Kindern, wobei deren vier in der interessierenden Zeit (ab 2010) im Kleinkindalter waren und die Betreuung der 2011 geborenen, gesundheitlich beeinträchtigten Tochter besonders zeitintensiv (gewesen) ist. Diese Tochter besucht seit 2015 eine Sonderschule für Kinder und Jugendliche mit einer Körper- und Mehrfachbehinderung (Grad der Hilflosigkeit: «schwer»; vgl. angefochtener Entscheid E. 2.4 f.). Seit August 2018 arbeitet die Beschwerdeführerin im Stundenlohn in einem Teilzeitpensum im Einzelunternehmen ihres Ehemanns (vgl. Akten MIDI 6C pag. 808). Die Unterstützung der Familie durch die Sozialhilfe in der Zeit von 2010 bis 2017 war in Bezug auf die Beschwerdeführerin vor allem auf ihre Kinderbetreuungspflichten sowie ihre damaligen gesundheitlichen Einschränkungen zurückzuführen (vgl. Schreiben Einwohnergemeinde Köniz vom 19.10.2019, Beilage zur Eingabe vom 4.11.2019 vor der Vorinstanz [in act. 6A1]; Akten MIDI 6C pag. 646). Aus der früheren Sozialhilfeabhängigkeit kann dementsprechend kein fehlender Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben abgeleitet werden. Nach dem Gesagten ist auch nicht vom Widerrufsgrund nach Art. 62 Abs. 1 Bst. e AuG (Sozialhilfebezug) auszugehen.

4.4 Zu den sprachlichen Integrationsanforderungen (Sprachkompetenzen) ist Folgendes festzuhalten: Die deutsche Sprache ist auf dem als Minimum vorausgesetzten Niveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats zu beherrschen (aArt. 62 Abs. 1 Bst. b VZAE; vgl. zur differenzierteren Regelung nach geltendem Recht Art. 62 Abs. 1bis VZAE). Der Sprachkenntnis 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). – Die Beschwerdeführerin besuchte von Oktober 2010 bis Juni 2012 den «MuKi Deutschkurs» der Einwohnergemeinde … (82 von 130 Stunden anwesend; Akten MIDI 6C pag. 806 f.). Von April 2013 bis Oktober 2014 absolvierte sie bei der Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen drei Deutschkurse der Stufen A2.1 und A2.2 (Akten MIDI 6C pag. 803 ff.). Vor der Vorinstanz reichte die Beschwerdeführerin zudem das Resultatblatt eines über

das Internet gemachten Einstufungstests der Klubschule Migros vom 5. März 2019 ein (Online-Deutschtest). Danach hat sie das Sprachniveau B1 erreicht (Beschwerdebeilage 2 vor der Vorinstanz [in act. 6A1]). Soweit hier interessierend gilt der Nachweis für Sprachkompetenzen in einer Landessprache als erbracht, wenn die ausländische Person über einen Sprachnachweis verfügt, der die entsprechenden Sprachkompetenzen in dieser Landessprache bescheinigt und der sich auf ein Sprachnachweisverfahren abstützt, das den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht (zur Regelung nach geltendem Recht vgl. Art. 77d Abs. 1 Bst. d VZAE). Jene Sprachnachweisverfahren, die den Qualitätsanforderungen entsprechen, werden auf einer nicht abschliessenden Liste des SEM aufgeführt (vgl. Weisungen AIG Ziff. 3.3.1.3.1; die «Liste der anerkannten Sprachzertifikate» ist einsehbar unter: <www.fide-info.ch>, Rubriken «Sprachnachweise/Anerkannte Sprachzertifikate»). Im Sinn einer Übergangsregelung galt bis zum 31. Dezember 2019 der Nachweis für Sprachkompetenzen auch dann als erbracht, wenn die Ausländerin oder der Ausländer über einen Sprachnachweis verfügte, der sich auf ein Sprachnachweisverfahren abstützt, das nicht den allgemeinen anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtests entspricht (vgl. Merkblatt des SEM zum Nachweis von Sprachkompetenzen bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder einer Niederlassungsbewilligung an Drittstaatsangehörige von September 2019 S. 3). Diesen Nachweis hat die Beschwerdeführerin nicht erbracht. Blosse Teilnahmebestätigungen ohne Testabschluss genügen hierfür auch alt- bzw. übergangsrechtlich nicht. Aufgrund der leichten Manipulierbarkeit von Online-Tests hat die SID zudem auch das Testresultat der Migros Klubschule zu Recht nicht als hinreichenden Sprachnachweis akzeptiert (vgl. zum Ganzen angefochtener Entscheid E. 6.7.1 f.).

4.5 In Übereinstimmung mit der Vorinstanz ist der Integrationsgrad der Beschwerdeführerin nicht als derart fortgeschritten zu qualifizieren, wie für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung vorausgesetzt ist. Die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung stellt keine aussergewöhnliche Integrationsleistung dar. Die wirtschaftlich-berufliche Integration ist als neutral zu werten. Bei den wichtigen Sprachkenntnissen ist die Beschwerdeführerin den Nachweis schuldig geblieben, das erforderliche Sprachniveau von A2 erreicht zu haben. Selbst bei genügenden Sprachkenntnissen wäre

bei der Beschwerdeführerin indes nicht von einer weit fortgeschrittenen Integration auszugehen, zumal sich auch ihre soziale Integration auf die Kernfamilie zu beschränken scheint. Kontakte zur einheimischen Bevölkerung sind weder geltend gemacht noch ersichtlich. Der SID hat damit aufgrund der Sachumstände zum Zeitpunkt ihres Entscheids der Beschwerdeführerin die ermessensweise Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung zu Recht verweigert (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.8). Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was diese Beurteilung in Frage stellen würde.

5.

In einem zweiten Schritt ist zu überprüfen, ob die (zeitliche) Entwicklung des Sachverhalts im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu einer anderen Beurteilung führen kann.

5.1 Für das Urteil des Verwaltungsgerichts ist der Sachverhalt im Zeitpunkt seines Entscheids massgebend (Art. 25 VRPG; vgl. BVR 2017 S. 132 E. 3.3.1, 2016 S. 293 E. 4.4.2; zu einem Anwendungsfall aus dem Ausländerrecht BVR 2008 S. 193 E. 4.3). Neu ist namentlich der Umstand, dass die Beschwerdeführerin seit April 2020 das zeitliche Erfordernis für eine ordentliche Niederlassungsbewilligung nach Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG erfüllt (vgl. vorne E. 4.1; Vernehmlassung SID vom 27.4.2020 S. 1).

5.2 Fraglich ist, ob im vorliegenden Verfahren auch die ordentliche Niederlassungsbewilligung vom Streitgegenstand gedeckt ist: Der Streitgegenstand bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung bzw. dem angefochtenen Entscheid geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Grundlage für die Bestimmung des Streitgegenstands bilden einerseits der angefochtene Entscheid (Anfechtungsobjekt) und andererseits die Anträge der beschwerdeführenden Partei. Der Streitgegenstand kann sich im Verlauf des Verfahrens grundsätzlich nicht erweitern oder inhaltlich verändern (vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.1; BGE 136 II 457 E. 4.2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 5 ff.; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 72

N. 12 ff.). – Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bilden die (befristete) Aufenthaltsbewilligung und die (unbefristete) Niederlassungsbewilligung je einen eigenen Streitgegenstand (BGer 2C_332/2018 vom 17.1.2019 E. 2.1.1). Es liegen verschiedene Bewilligungskategorien vor und die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung zeitigt unterschiedliche Rechtsfolgen. Bei der vorzeitig und bei der ordentlich erteilten Niederlassungsbewilligung handelt es sich demgegenüber um den gleichen ermessensweise erteilten Aufenthaltstitel; die Rechtsfolgen unterscheiden sich nicht. Es ist eine Frage der Begründung und nicht des Streitgegenstands, aufgrund welcher Rechtsgrundlagen und Sachverhaltselemente sich gegebenenfalls ein solches ermessensweises Anwesenheitsrecht ergibt (vgl. für diese Unterscheidung Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N. 13; BGer 2C_961/2013 vom 29.4.2014 E. 3.4). Der von der Beschwerdeführerin erstmals im Verfahren vor Verwaltungsgericht gestellte Antrag auf Erteilung einer ordentlichen Niederlassungsbewilligung liegt damit innerhalb des Streitgegenstands und erweist sich auch unter dem Gesichtspunkt eines angepassten Rechtsbegehrens als zulässig (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 26 N. 17).

5.3 Weder der MIDI noch die SID haben sich bisher mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Beschwerdeführerin die für die ordentliche Niederlassungsbewilligung nötigen Integrationskriterien erfüllt (vgl. Vernehmlassung SID vom 27.4.2020 S. 1; vorne Bst. C). Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts, diese Abklärungen als erste Instanz zu treffen. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Sache gemäss dem Subeventualantrag der SID zur Fortsetzung des Verfahrens an das ABEV (MIDI) zurückzuweisen. Dieses wird bei seiner erstmaligen Beurteilung der Voraussetzungen der ordentlichen Niederlassungsbewilligung neues Recht (AIG) anzuwenden haben. Die Beschwerdeführerin erfüllt die zeitlichen Voraussetzungen für die Erteilung der ordentlichen Niederlassungsbewilligung erst seit April 2020. Ihr erstmals im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gestellter Antrag auf Erteilung einer ordentlichen Niederlassungsbewilligung ist daher hinsichtlich des anwendbaren Rechts gleich zu behandeln wie ein neues Gesuch.

5.4 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an das ABEV (MIDI) zurückzuweisen. Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.2).

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsmittel nur teilweise durch. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Demnach ist die Beschwerdeführerin für die Kostenverlegung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als vollständig obsiegend zu betrachten und sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist nach dem Erwogenen als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. Art. 39 Abs. 1 VRPG), zumal sich keine Kostenausscheidung im Zusammenhang mit dem Nichteintreten rechtfertigt.

6.2 Für die Verlegung der vorinstanzlichen Kosten ist nicht vom Obsiegen der Beschwerdeführerin auszugehen, weil der angefochtene Entscheid aufgrund der seinerzeitigen Verhältnisse korrekt war. Nach dem Unterliegerprinzip (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG) ist die vorinstanzliche Kosten- und Entschädigungsregelung (Dispositiv-Ziff. 2 und 3 des angefochtenen Entscheids) somit zu bestätigen (vgl. BVR 2008 S. 193 E. 9.2; VGE 2018/149 vom 12.7.2019 E. 7.2).

7.

Gegen das vorliegende Urteil kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht geführt werden (Art. 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. etwa BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.2), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. 1 des Entscheids der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern vom 29. Januar 2020 wird aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an das Amt für Bevölkerungsdienste des Kantons Bern zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht wird als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.

4. Zu eröffnen:
   - Beschwerdeführerin
   - Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
   - Amt für Bevölkerungsdienste des Kantons Bern
   - Staatssekretariat für Migration

Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

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