100.2013.292U
HER/MAM/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 29. Oktober 2014

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterinnen Herzog und Steinmann
Verwaltungsrichter Müller und Rolli
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

Einwohnergemeinde A._____
handelnd durch den Gemeinderat
vertreten durch Rechtsanwalt …

Beschwerdeführerin

gegen

B._____
vertreten durch Rechtsanwältin …

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Schloss, 2560 Nidau

betreffend Zusicherung des Gemeindebürgerrechts (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 17. Juli 2013; vbv 8/2013)

Sachverhalt:

A.

Die aus der Republik Serbien stammende B._____ (geb. ...1964) reiste am 20. Dezember 1990 zusammen mit ihrem Ehemann und den beiden Kindern (geb. ...1988 und ...1990) in die Schweiz ein. Die Familie nahm am 4. November 1991 Wohnsitz in der Einwohnergemeinde (EG) A._____. Seit 1993 ist B._____ geschieden; die Kinder verblieben bei ihr. Mit Verfügung des Bundesamts für Migration (BFM) vom 23. September 1996 wurde B._____ vorläufig aufgenommen. Seither wurde ihr Ausweis F (vorläufig aufgenommene Ausländerin) jährlich verlängert.

Am 15. Mai 2012 ersuchte B._____ die EG A._____ um Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Mit Verfügung vom 19. März 2013 lehnte die Gemeinde das Gesuch ab. Zur Begründung führte sie aus, dass B._____ nicht hinreichend integriert sei, da sie seit ihrem Zuzug im Jahr 1991 wirtschaftlich unterstützt werde. Der Gesamtbetrag der Sozialhilfeleistungen belaufe sich per 27. Juni 2012 auf Fr. 142'629.--.

B.

Hiergegen erhob B._____ am 16. April 2013 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne. Der Regierungsstatthalter hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 17. Juli 2013 gut, hob die Verfügung vom 19. März 2013 auf und wies die Gemeinde an, B._____ das Gemeindebürgerrecht zuzusichern. Er erwog, die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts einzig wegen des Sozialhilfebezugs sei unverhältnismässig.

C.

Dagegen hat die EG A._____ am 19. August 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Mit Hauptbegehren beantragt sie, es sei der Entscheid des Regierungsstatthalters vom 17. Juli 2013 aufzuheben und ihre Verfügung zu bestätigen. Eventualiter beantragt sie, es sei der Entscheid des Regierungsstatthalters vom 17. Juli 2013 aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an sie zurückzuweisen. B._____ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 17. September 2013 die Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsstatthalter schliesst mit Vernehmlassung vom 16. September 2013 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde;

eventualiter beantragt er die Rückweisung der Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an ihn.

Am 24. November 2013 hat das Berner Stimmvolk die mit Volksinitiative unterbreitete Änderung von Art. 7 der Verfassung des Kantons Bern angenommen, welche unter anderem die Voraussetzungen für die Einbürgerung umschreibt. Die revidierte Verfassungsbestimmung ist am 11. Dezember 2013 in Kraft getreten. Die Genehmigung durch den Bund steht noch aus.

Nachdem die Behandlung der Sache vorerst mit Blick auf die von der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) in Aussicht gestellten Erläuterungen zu den Auswirkungen der neuen Verfassungsnorm nicht vorangetrieben worden war, hat die Instruktionsrichterin der Gemeinde am 10. April 2014 Gelegenheit eingeräumt, sich zur Sache im Licht der neuen Verfassungsbestimmung zu äussern und Anträge zum weiteren Verfahren zu stellen. Mit Replik vom 15. Mai 2014 hält die Gemeinde, unter anderem unter Bezugnahme auf die zwischenzeitlich revidierte Wegleitung «Einbürgerungsverfahren» vom Mai 2014 an ihren Begehren fest. B._____, nunmehr anwaltlich vertreten, bestätigt mit Duplik vom 4. Juli 2014 ihren Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsstatthalter verweist mit Eingabe vom 30. Juni 2014 auf seine bisherigen Ausführungen. Weitere Eingaben von B._____ (Eingabe vom 18.8.2014) und der Gemeinde (Eingabe vom 5.9.2014) wurden zu den Akten erkannt.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 21 des Gesetzes vom 9. September 1996 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG; BSG 121.1]).

1.2 Die EG A._____ ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Einbürgerungsentscheid des Regierungsstatthalters sowohl nach Art. 79 Abs. 1 VRPG als auch nach Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 51 Abs. 2 des hier noch anwendbaren Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0) befugt (BVR 2010 S. 193 E. 1.2, 2012 S. 529 [VGE 2011/386 vom 23.5.2012] nicht publ. E. 1.2). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin. Gerügt werden können mithin die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie andere Rechtsverletzungen einschliesslich der Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

1.4 Da die Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung ist, urteilt das Verwaltungsgericht 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.

Strittig ist, ob der Regierungsstatthalter die Gemeinde zu Recht verpflichtet hat, der Beschwerdegegnerin das Gemeindebürgerrecht zuzusichern.

2.1 Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Ausländerinnen und Ausländer erwerben das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde unter Vorbehalt der Einbürgerungsbewilligung des Bundes in einem kantonalrechtlich geregelten Verfahren (vgl. Art. 12 Abs. 1 und 2 BüG; BVR 2012 S. 193 E. 2.1). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 2.1; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Rz. 385 f., 388). 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 KBüG; Art. 14 Abs. 1 der Verordnung vom 1. März 2006 über das Einbürgerungsverfahren [EbüV; BSG 121.111]).

2.2 Die Voraussetzungen an die Eignung einer Person zur Einbürgerung sind als Mindestvorschriften (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV) in Art. 14 BüG umschrieben. Nach Art. 14 BüG ist vor der Erteilung der Bewilligung zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (Bst. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (Bst. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Bst. c) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Bst. d). Die Kantone sind in der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit frei, als sie hinsichtlich der Wohnsitzerfordernisse oder der Eignung Konkretisierungen vornehmen können (BGE 139 I 169 E. 6.3, 138 I 305 E. 1.4.3, 242 E. 5.3). Immer haben die Kantone die verfassungsrechtlichen Schranken, aber auch Ziel und Zweck der eidgenössischen

Bürgerrechtsgesetzgebung zu beachten (Art. 46 und 49 BV; BGE 137 I 235 E. 2.4; BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit weiteren Hinweisen).

2.3 Am 24. November 2013 hat das Berner Stimmvolk die mit Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» unterbreitete Änderung von Art. 7 KV angenommen (vgl. BAG 14-4). Die revidierte Verfassungsbestimmung hält neu die Einbürgerungsvoraussetzungen fest. Sie lautet wie folgt:

> Art. 7 Bürgerrecht
>
> [1] Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts werden im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung unter Vorbehalt folgender Grundsätze geregelt.
>
> [2] Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht.
>
> [3] Nicht eingebürgert wird namentlich, wer:
>
> *a* wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist oder wer für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist;
>
> *b* Leistungen der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat;
>
> *c* nicht nachweislich über gute Kenntnisse einer Amtssprache verfügt;
>
> *d* nicht nachweislich über ausreichende Kenntnisse des schweizerischen und kantonalen Staatsaufbaus und seiner Geschichte verfügt;
>
> *e* nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügt.
>
> [4] Es besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.

Im vorliegenden Fall könnten allenfalls Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV bedeutsam sein. Nach Bst. b stellen der Sozialhilfeleistungsbezug oder der Umstand, dass bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt worden sind, Einbürgerungshindernisse dar (vgl. Botschaft zur Kantonalen Volksabstimmung vom 24.11.2013 «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!», S. 7, einsehbar unter <www.be.ch/abstimmungen>, Rubriken «Ergebnisse im Überblick, Details der Vorlagen im Jahr 2013»). Nach Bst. e setzt die Einbürgerung zudem voraus, dass betreffende Person über die Niederlassungsbewilligung verfügt. Der revidierte Art. 7 KV bedarf zwar noch der Gewährleistung durch die Bundesversammlung (Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV). Da der Gewährleistungsbeschluss aber bloss deklaratorische Wirkung hat, konnte der Kanton – so hier – sie bereits gültig erklären (vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, S. 262 N. 28; Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N. 1024). Ein negativer Entscheid der Bundesversammlung würde freilich bedeuten, dass die fraglichen (Teil-)Bestimmungen zu keiner Zeit Wirkung zeitigten (Pierre Tschannen, a.a.O., S. 63 N. 29). Die Anwendung einer nicht gewährleisteten Verfassungsnorm birgt mithin grundsätzlich das Risiko, dass der Anwendungsakt dereinst seiner Grundlage verlustig geht. Es stellt sich hier zudem die intertemporalrechtliche Frage, ob die neue Verfassungsnorm, die keine Übergangsregelung enthält und am 11. Dezember 2013, d.h. während der

Rechtshängigkeit des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens, in Kraft getreten ist, überhaupt anwendbar ist. Weiterungen hierzu können jedoch unterbleiben. Wie zu zeigen ist, ist die Beschwerde der Gemeinde auch im Licht des alten Rechts begründet.

2.4 Nach Art. 7 Abs. 1 KV in der bis am 10. Dezember 2013 geltenden Fassung (BAG 94-1) werden Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung geregelt. Für die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung knüpft das kantonale Recht an die bundesrechtlichen Anforderungen an: Nach Art. 8 Abs. 1 KBüG können Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllen, um die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ersuchen, wenn sie die zeitlichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. Art. 13 Abs. 1 EbüV wiederholt die vier Eignungskriterien von Art. 14 BüG und hält fest, dass die Gemeinden insbesondere zu prüfen haben, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift nicht (Art. 16 Abs. 1 KBüG). Sind die Eignungskriterien 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 mit Hinweis).

3.

3.1 Die Gemeinde rügt, der Regierungsstatthalter habe ihre Autonomie verletzt und zudem das KBüG rechtsfehlerhaft angewendet, indem er ausschliesslich auf die kantonale Wegleitung abgestellt und ihre eigenen Kriterien zur Einbürgerungseignung ignoriert habe. Im Übrigen sei er sachverhaltlich ohne zureichende Grundlagen davon ausgegangen, dass der Beschwerdegegnerin die vieljährige Sozialhilfeabhängigkeit nicht entgegengehalten werden dürfe.

3.2 Beim Entscheid über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts verfügt die kommunale Einbürgerungsbehörde über einen zu respektierenden Beurteilungsspielraum: Mit der Frage, ob die Eignungsvoraussetzungen im Sinn von BüG bzw. KBüG i.V.m. EbüV erfüllt sind, liegt die Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe im Streit, welche dem zuständigen Einbürgerungsorgan, hier dem Gemeinderat, einen gewissen Spielraum bei der Beurteilung der einzelnen Voraussetzungen vermitteln; das Bundesgericht spricht von einem «weiten Ermessensbereich», welchen die Rechtsmittelbehörden zu beachten haben (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3.1, S. 192 E. 3.2.1 und 3.2.2 mit Hinweisen; BGE 137 I 235 E. 2.4). Geht es um das Gemeindebürgerrecht, liegt der

Beurteilungsspielraum des Einbürgerungsorgans auch in der Gemeindeautonomie begründet. Die Gemeinden wenden im Rahmen ihrer Autonomie die im Gesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe selbständig an (BVR 2012 S. 529 E. 3.3.2 mit vielen Hinweisen). Die Einbürgerungspraxis darf mangels näherer gesetzlicher Kriterien streng oder entgegenkommend sein (BVR 2012 S. 193 E. 4.2; Yvo Hangartner, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, in ZBl 2009 S. 293 ff., 308; vgl. auch BGE 138 I 305 E. 1.4.5). Den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden verbleibt im Rahmen pflichtgemässer Ermessensausübung grundsätzlich auch Raum für gewisses Entschliessungsermessen, da auf die Einbürgerung kein Rechtsanspruch besteht (vgl. Art. 16 Abs. 1 KBüG; BVR 2012 S. 529 E. 3.3.3 und 6.3 a.E.).

3.3 Das kommunale Ermessen enthebt die Rechtsmittelinstanzen nicht von einer umfassenden Rechts- und Sachverhaltsprüfung. Sie haben im Rahmen ihrer Rechtskontrolle frei zu überprüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind, sich die Gemeinde bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob der auf ihrer wertenden (Teil-)Konkretisierung beruhende Entscheid namentlich unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots, der Verhältnismässigkeit und gemäss dem Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung als vertretbar erscheint (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3, S. 193 E. 3.2; BGE 137 I 235 E. 2.4, 129 I 232 E. 3.3). Die Angemessenheitskontrolle (Art. 66 Bst. c VRPG) ermächtigt die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter aber nicht, die eigene Auffassung an die Stelle derjenigen der Gemeinde zu setzen, solange die Rechtsauffassung der Gemeinde vertretbar erscheint. Es handelt sich um eine vom Verwaltungsgericht zu prüfende Rechtsfrage, ob die Vorinstanz zu Unrecht in den gesetzlich vorgesehenen Beurteilungsspielraum der Gemeinde eingegriffen hat (vorne E. 1.3; BVR 2012 S. 529 E. 3.3.2 mit Hinweisen, 2012 S. 49 E. 3.2; Niccolò Raselli, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBl 2011 S. 577 ff., 587).

4.

Zur Rüge der Gemeinde, der Regierungsstatthalter habe auf unzutreffender rechtlicher Grundlage und in Verletzung ihrer Autonomie entschieden, ist Folgendes zu erwägen:

4.1 Die EG A._____ hat das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdegegnerin wegen ihres ungünstigen finanziellen Leumunds (vieljährige Sozialhilfeabhängigkeit) abgelehnt. Die Vorinstanz vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die Beschwerdegegnerin die in Art. 14 Bst. a BüG sowie in Art. 8 Abs. 1 KBüG i.V.m.

Art. 13 Abs. 1 Bst. a EbüV verankerte und in der kantonalen Wegleitung konkretisierte Einbürgerungsvoraussetzung der «Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse» erfülle. Der Bezug von Sozialhilfeleistungen stehe der Einbürgerung nicht entgegen. So würden nach der kantonalen Wegleitung (Fassung vom 21.8.2009) Schulden, welche in existentieller Not begründet oder durch unverschuldete Arbeitslosigkeit entstanden sind, für sich allein keinen Grund für die Verweigerung der Einbürgerung darstellen (angefochtener Entscheid E. 2.10). – Nach Ansicht der Gemeinde liegt darin ein unzulässiger Eingriff in ihre Autonomie (Beschwerde N. 16 ff.). Sie dürfe die Einbürgerungseignung von eigenen Kriterien («Weisung ordentliche Einbürgerung der Einwohnergemeinde A._____») abhängig machen und einbürgerungswilligen Personen, die Sozialhilfe beziehen, das Gemeindebürgerrecht verweigern. Indem der Regierungsstatthalter die kantonale Wegleitung als allein massgebende Grundlage für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts angesehen habe, habe er auch das KBüG rechtsfehlerhaft angewendet (Beschwerde N. 29 ff.). Denn dieses ermächtige die POM nicht, materielle Einbürgerungskriterien zu erlassen oder die unbestimmten Gesetzesbegriffe des übergeordneten Rechts zu definieren.

4.2 Der Spielraum der Gemeinde in Einbürgerungsfragen ist unter anderem in der Gemeindeautonomie begründet (vgl. vorne E. 3.2). Der geschützte Autonomiebereich kann sich grundsätzlich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 139 I 169 E. 6.1, 138 I 242 E. 5.2). Das bis am 10. Dezember 2013 gültige kantonale Recht knüpft wie dargelegt an die Eignungskriterien von Art. 14 BüG an und stellt die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts in das pflichtgemässe Ermessen der zuständigen Behörde (vorne E. 2.4). Laut dem Vortrag des Regierungsrats betreffend den Grossratsbeschluss über die Gültigkeitserklärung der Initiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern!» stellt der Bezug von Sozialhilfeleistungen bereits nach bisherigem Recht ein Einbürgerungshindernis dar, sofern er selbstverschuldet ist und damit auf fehlendem Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben beruht (Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 14, S. 12). Davon gingen auch die Voten in der parlamentarischen Debatte aus (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2013, S. 561, 562, 564, 565). Entsprechend hält die Botschaft des Grossen Rates zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. November 2013 fest (S. 7):

> «Eine erfolgreiche Integration liegt nach aktueller Praxis dann vor, wenn die einbürgerungswillige Person einer Arbeit nachgeht und damit ihren Lebensunterhalt selber bestreiten kann. Entsprechend gilt der Bezug von Sozialhilfe bereits heute als Einbürgerungshindernis, wenn er selbstverschuldet ist. Ein Selbstverschulden liegt vor, wenn kein Wille zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit besteht.»

4.3 Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst der POM konkretisiert die Einbürgerungsvoraussetzungen in einer Wegleitung, welche in den letzten Jahren mehrfach aktualisiert wurde («Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Schweizerinnen und Schweizern» [nachfolgend Wegleitung], publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] 1/121.1/1.1; zugänglich unter <http://www.bsig.jgk.be.ch> sowie unter <http:/www.pom.be.ch>; [Fassungen vom 21.8.2009, 26.6.2012, 28.5.2013, 27.5.2014 und vom 24.6.2014]). Bei dieser Wegleitung handelt es sich um eine sog. Verwaltungsverordnung, deren Hauptfunktion darin besteht, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen des BüG, des KBüG und der EbüV eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Einbürgerungspraxis sicherzustellen. Trotz mangelnder Gesetzeskraft ist die Wegleitung bei der Gesuchsbehandlung zu beachten, wenn und soweit deren Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst und eine einzelfallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt bzw. eine überzeugende und praktikable Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt (BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit vielen Hinweisen). – Die EG A._____ bringt vor, die Wegleitung sei für die Gemeinden bedeutungslos, soweit sie Empfehlungen für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe enthält (vgl. Beschwerde N. 34). Dem muss mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen nicht weiter nachgegangen werden (vgl. auch BVR 2012 S. 193 E. 2.3).

4.4 Der Regierungsstatthalter und die Beschwerdegegnerin halten Ziff. 3.2.4 der Wegleitung in der Fassung vom 21. August 2009 für massgeblich (angefochtener Entscheid E. 2.10, Duplik S. 4, 7). Sie scheinen dabei zu übersehen, dass zum Zeitpunkt, in dem der ursprüngliche Verwaltungsakt ergangen ist (Verfügung vom 19.3.2013), bereits die Wegleitung in der Fassung vom 26. Juni 2012 vorlag. Vorab interessiert allerdings, ob die Wegleitung die Vorgabe von Art. 14 Bst. a BüG («in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert») überzeugend und rechtsgleich konkretisiert. – Die Wegleitung geht in allen Fassungen der Jahre 2009 bis 2013 davon aus, dass die berufliche Integration Teilaspekt der Eingliederung bildet (Ziff. 1):

> «1.1 Zum Begriff der Eingliederung
>
> Unter Eingliederung ist die gesellschaftliche Einfügung in die schweizerischen Lebensbedingungen zu verstehen. Die Gesuchstellenden sollen vom sozialen Gesichtspunkt aus gesehen zu einem Bestandteil der schweizerischen Bevölkerung geworden sein. Ist das Lebenszentrum seit vielen Jahren in der Schweiz wird die genügende Eingliederung grundsätzlich vermutet.
>
> 1.2 Berufliche Eingliederung
>
> […] Die berufliche Eingliederung ist ein Teilaspekt der allgemeinen Eingliederung. […]»

Alle Fassungen stimmen auch darin überein, dass bei der Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen der finanzielle Leumund zu erheben und zu würdigen ist.

Hängige Betreibungen, ein Konkurs und Verlustscheine sind grundsätzlich ein Hindernis für die Einbürgerung (vgl. je Ziff. 3.2.1). Zur Frage, ob der Bezug von Sozialhilfeleistungen ein Einbürgerungshindernis darstellt, äussern sich die Fassungen der Jahre 2009 bis 2013 – wenn überhaupt – unterschiedlich. Die Wegleitung in der Fassung August 2009 spricht aktuellen Sozialhilfebezug nicht an, hält aber, worauf der Regierungsstatthalter sich gestützt hat, Folgendes fest (Ziff. 3.2.4):

> «Sind die Schulden in existenzieller Not begründet oder durch unverschuldete Arbeitslosigkeit entstanden, liegt dadurch allein kein Abweisungsgrund für die Einbürgerung vor. […]»

Ob darin überhaupt eine Aussage zu bezogenen Sozialhilfeleistungen zu sehen ist, ist unklar, da sozialhilferechtlich eine Rückerstattungsforderung («Schuld») voraussetzt, dass das Gemeinwesen mit der betroffenen Person eine Vereinbarung über die Rückerstattung abschliesst oder die Rückerstattung verfügt (vgl. Art. 44 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]; vgl. BVR 2008 S. 266 E. 4, 2009 S. 273 E. 4). Die Wegleitung Fassung Juni 2012 spricht laufenden Sozialhilfebezug ebenfalls nicht explizit an, nimmt darauf aber Bezug im Zusammenhang mit Schulden gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften und hält fest (Ziff. 3.2.3):

> «Der Bezug von Sozialleistungen (wie z.B. Sozialhilfe, Krankenkassen-prämienverbilligungen, Arbeitslosengelder, AHV-Geldern, IV-Leistungen, Ergänzungsleistungen, etc.) auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, stellen keine Schulden dar und sind für das Einbürgerungsverfahren grundsätzlich unbeachtlich.»

Die Wegleitung Fassung Mai 2013 widmet «Schulden» (Ziff. 3.2.3) und dem «Sozialhilfebezug» (Ziff. 3.2.5) je eigene Erläuterungen. Unter den Schulden gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind bezogene Sozialhilfeleistungen nicht erwähnt. Zum Thema Sozialhilfebezug wird als «Grundsatz» ausgeführt (Ziff. 3.2.5.1):

> «Der Bezug von Sozialhilfeleistungen stellt dann ein Einbürgerungshindernis dar, wenn er auf einem Selbstverschulden und damit auf einem fehlenden Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben beruht. Art. 14 Buchstabe a BüG ist in diesem Sinn auszulegen.»

4.5 Es ergibt sich, dass die kantonale Wegleitung zwar klar davon ausgeht, dass die beruflich-wirtschaftliche Integration und der gute finanzielle Leumund Teilaspekte der Einbürgerungseignung bilden. Zur Frage, wie in der Vergangenheit bezogene Sozialhilfe oder laufender Sozialhilfebezug dabei zu würdigen ist, enthält sie, soweit sie sich dazu überhaupt äussert, keine überzeugende und praktikable Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben. Auch lässt sich nicht von einer rechtsgleichen Konkretisierung sprechen, wenn die Wegleitung im Zeitraum nur weniger Jahre in einer derart zentralen Frage keine konsistente Antwort gibt. Vor diesem Hintergrund konnte sich der Regierungsstatthalter auch dann nicht massgeblich auf Ziff. 3.2.4 (Fassung August 2009) der kantonalen Wegleitung abstützen, wenn diese für die Gemeinden beachtlich

wäre (vgl. vorne E. 4.3) und ihr, was nicht zutrifft, eine Antwort zur Frage entnommen werden könnte, ob oder unter welchen Voraussetzungen aktueller oder früherer Sozialhilfebezug ein Einbürgerungshindernis bildet. Massgebend sind mithin die gesetzlichen Vorgaben.

4.6 Die EG A._____ hat die Anwendung des übergeordneten Rechts, namentlich die «Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse», in den «Weisungen Ordentliche Einbürgerung» aus dem Jahr 2009 konkretisiert (act. 1C/4). Für die Eingliederung verlangt sie einen guten Leumund (Art. 9 Abs. 2) und die berufliche Integration, welche sich darin zeige, dass die «Bewerber […] sich und ihre Familie mit eigenen Mitteln versorgen [können]» (Art. 9 Abs. 2). Die Weisung verlangt weiter einen «guten finanziellen Leumund» (Art. 12 Abs. 1) und hält dazu unter anderem fest (Art. 12 Abs. 3):

> «Schulden gegenüber öffentlichen Gemeinwesen sind ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der finanziellen Unabhängigkeit. Aktuelle Sozialhilfebezüger erfüllen die Voraussetzungen für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts von A._____ grundsätzlich nicht.»

Hinsichtlich Gesuchen ehemaliger Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger hält sie fest (Art. 12 Abs. 4):

> «[…] Jene Personen müssen folgende zwei Kriterien erfüllen:
> - Die Gesuchstellenden können eine geregelte Erwerbstätigkeit während einer Zeitdauer von mindestens drei Jahren nachweisen.
> - Sofern die bezogenen Leistungen im konkreten Fall rückerstattungspflichtig sind, muss seitens der Gesuchstellenden ein klarer Wille erkennbar sein, die Schulden gegenüber dem Gemeinwesen abzutragen bzw. zurückzuzahlen.»

Das Verwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung bislang offengelassen, ob die Gemeinden zum Erlass eigener weitergehender Bestimmungen über die Einbürgerungsvoraussetzungen befugt sind (BVR 2012 S. 193 E. 2.3, S. 529 [VGE 2011/386 vom 23.5.2012] nicht publ. E. 2.3; zuletzt VGE 2013/109 vom 30.10.2013, E. 2.3). Wenn aber die Gemeinde einen unbestimmten Gesetzesbegriff zur Einbürgerungseignung – streng oder entgegenkommend – konkretisiert, ist dies jedenfalls dann nicht zu beanstanden, wenn es wie hier an einer tauglichen kantonalen Richtlinie fehlt (E. 4.4 f. hiervor) und die kommunale Konkretisierung in Einklang mit den grundlegenden Wertungen des übergeordneten Gesetzesrechts steht (vgl. vorne E. 2.2 und E. 3.2). Insoweit ergibt sich was folgt:

4.7 Art. 14 Bst. a BüG verlangt die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse. Eingliederung oder Integration bezeichnet die Aufnahme der ausländischen Person in die schweizerische Gemeinschaft und die Bereitschaft, sich in die schweizerische gesellschaftliche Umwelt einzufügen, ohne deswegen die angestammte kulturelle Eigenart und Staatsangehörigkeit preiszugeben (Botschaft des Bundesrats vom 26. August 1987 zur Änderung des BüG, in BBl 1987 III 293 ff., S. 304). Zur Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse gehört auch die

berufliche Integration und, als Teilaspekt davon, die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit (vgl. auch BGer 1C_461/2011 vom 6.3.2012, E. 3.2; ferner BGE 136 I 309 E. 4.3, 135 I 49 E. 3). Ist jemand ganz oder teilweise von der Sozialhilfe abhängig, darf dies demnach grundsätzlich als Einbürgerungshindernis gewertet werden. Hierauf ist auch mit Blick auf die Grundentscheidungen des Bundesgesetzgebers im Ausländerrecht zu schliessen, das in direktem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Bürgerrecht steht: Ausländerrechtlich setzt eine erfolgreiche Integration selbstverständlich die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit bzw. die Teilnahme am Wirtschaftsleben voraus. Erfolgreich integriert ist, wer namentlich die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektiert und den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb der am Wohnort gesprochenen Landessprache bekundet (vgl. Art. 77 Abs. 4 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201]). Nach ständiger Rechtsprechung liegt in Bezug auf den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben keine erfolgreiche Integration vor, wenn die Ausländerin oder der Ausländer kein Erwerbseinkommen erwirtschaften kann, welches ihren oder seinen Eigenkonsum zu decken vermag (vgl. etwa BGer 2C_308/2014 vom 26.5.2014, E. 2.3.2, 2C_329/2013 vom 27.11.2013, E. 2.1, mit Hinweisen auf weitere Praxis und Literatur; VGE 2013/358 vom 20.5.2014, E. 4.1 [bestätigt durch BGer 2C_621/2014 vom 2.7.2014]). Sozialhilfeabhängigkeit oder eine dahingehende konkrete Gefahr ist auch ein Grund, ausländerrechtliche Bewilligungen oder andere Verfügungen nicht zu erteilen, nicht zu verlängern oder zu widerrufen (vgl. insb. Art. 62 Bst. e bzw. Art. 63 Bst. c des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20]). Das dahinterstehende finanzielle Interesse der hiesigen Gesellschaft wird zwar relativiert im Fall von Personen, die sich während mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten (Art. 63 Abs. 2 AuG; vgl. auch BGE 135 I 49 E. 6.3). Dies lässt sich aber nicht ohne weiteres auf das Bürgerrecht übertragen, weil einerseits im Kontext von Art. 63 AuG deutlich gewichtigere private Interessen auf dem Spiel stehen (drohende Wegweisung aus der Schweiz) und anderseits das Bürgerrecht für erfolgreiche Integration an sich steht. Die finanzielle Unabhängigkeit ist schliesslich auch im Zusammenhang mit der ermessensweisen «Umwandlung» der Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung ein wichtiges Kriterium (Art. 84 Abs. 5 und Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 VZAE; vgl. z.B. VGE 2013/189 vom 16.12.2013, E. 4.2 f., 2013/407 vom 23.9.2014, E. 4.4 f. [noch nicht rechtskräftig]). – Das totalrevidierte BüG wurde nun terminologisch an jene des Ausländerrechts angeglichen; der Begriff der «Eingliederung» wurde durch denjenigen der «erfolgreichen Integration» ersetzt und konkreter gefasst (vgl. Art. 11 f. des neuen BüG vom 20. Juni 2014 [BBl 2014 S. 5133 ff.] sowie Botschaft des Bundesrats vom 4.3.2011 zur Totalrevision des BüG, in BBl 2011 S. 2825 ff., 2850).

4.8 Die Einbürgerung bildet grundsätzlich den Abschluss eines erfolgreichen Integrationsprozesses. Wird (unter anderem) die beruflich-wirtschaftliche Integration für ausländerrechtliche Anwesenheitsbewilligungen verlangt, darf eine solche im Grundsatz umso eher auch für die Einbürgerung gefordert werden. Es ist demnach mit dem Sinn und Zweck des BüG vereinbar und respektiert dessen Mindestvoraussetzungen, wenn für das Gemeindebürgerrecht als Teilaspekt der Integration die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit und damit spiegelbildlich die Unabhängigkeit von staatlichen Sozialhilfeleistungen grundsätzlich vorausgesetzt wird. Die Gemeinde durfte also im Licht des übergeordneten Gesetzesrechts davon ausgehen, dass der Sozialhilfebezug grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis bildet. Der Regierungsstatthalter hat insoweit zu Unrecht in ihren Beurteilungsspielraum eingegriffen und dadurch auch die Autonomie der Gemeinde verletzt.

5.

Steht fest, dass die Gemeinde den Sozialhilfebezug grundsätzlich als Einbürgerungshindernis betrachten durfte, bleibt zu prüfen, ob sie dieses Kriterium in vertretbarer Weise umgesetzt hat.

5.1 Aufgrund der Akten ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

5.1.1 Die Beschwerdegegnerin reiste Ende 1990 zusammen mit ihrem Ehemann, der dreijährigen Tochter (geb. ...1988) und dem vier Monate alten Sohn (geb. ...1990) in die Schweiz. Seit November 1991 wohnt sie in der Gemeinde A._____ (Wohnsitzbestätigung vom 29.7.2011, Gesuchsakten pag. 33). 1993 wurde ihre Ehe geschieden. Seit der Scheidung war die Beschwerdegegnerin alleinerziehend. Ihr Exmann verheiratete sich in der Folge mit einer Schweizer Bürgerin und wurde 1997 – gemeinsam mit den zwei Kindern aus erster Ehe – erleichtert eingebürgert (Einbürgerungsbericht, Gesuchsakten pag. 15). Die Beschwerdegegnerin hat seit 1996 den Status einer vorläufig aufgenommenen Ausländerin (vgl. Ausweis F, Gesuchsakten pag. 32). Sie lebt noch heute in gemeinsamem Haushalt mit ihren nun volljährigen Kindern. Die Tochter verfügt über einen kaufmännischen Lehrabschluss und absolviert gegenwärtig an der Fachhochschule C._____ den Studiengang Soziale Arbeit. Der Sohn hat im Jahr 2011 die Lehre als Mikromechaniker abgeschlossen und arbeitet derzeit im gelernten Beruf (Gesuchsakten pag. 15, Beschwerdeantwort S. 2).

5.1.2 Seit ihrem Zuzug wird die Beschwerdegegnerin von der Gemeinde A._____ wirtschaftlich unterstützt. Sie ist ausgebildete Lehrerin und hat vier Jahre die albanische Sprache (Muttersprache) studiert. Nebst Albanisch beherrscht sie die serbokroatische Sprache und Deutsch und versteht Französisch (Einbürgerungsbericht, Gesuchsakten pag. 17, 37). Trotz Ausbildung und

Sprachkenntnissen ist es ihr nicht gelungen, im Arbeitsprozess zumindest teilzeitlich Fuss zu fassen. Aktenkundig sind folgende Tätigkeiten: Reinigungsarbeit in einem Privathaushalt in den Jahren 2002-2004; Hauswartung in einer Liegenschaft (Vertragsabschluss 2007, act. 4A/9; ob sie diese Aufgabe bis heute wahrnimmt, ist nicht bekannt); stundenweise Kinderbetreuung in einer Familie seit 2009 (vgl. Gesuchsakten pag. 16). Sie ist bereit, sich vermehrt in der Kleinkinderbetreuung zu engagieren (vgl. Beschwerdeantwort S. 3). Weiter hat sie für die öffentliche Hand – Gemeinden A._____ und … sowie Schulen – gelegentlich Übersetzungsarbeiten, offenbar teilweise auch unentgeltlich, übernommen (vgl. Vorakten Regierungsstatthalteramt [RSA] pag. 2, Beschwerdeantwort S. 3, Gesuchsakten pag. 8). Folgende Stellenbewerbungen hat die Beschwerdegegnerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren belegt: eine im Jahr 2003 (Raumpflegerin in Unternehmen, act. 4A/16); eine im Jahr 2004 (Zählableserin bei einer Energieversorgung, act. 4A/15); fünf im Jahr 2005 (unbekannte Funktionen in vier Privatunternehmen, Verkäuferin …, act. 4A/10-14); vier im Jahr 2008 (Verkäuferin …, Magazinerin …, Info-Mitarbeiterin sowie Kassenmitarbeiterin …, act. 4A/5-8). Ab dem Jahr 2009 sind keine Bewerbungen aktenkundig.

5.1.3 Im Februar 2008 erlitt die Beschwerdegegnerin bei einem Sturz aus dem Fenster im dritten Stock ein Polytrauma (mehrere gleichzeitig erlittene Verletzungen verschiedener Körperregionen; zum Ganzen Kurzaustrittsbericht Rehabilitationsklinik vom 28.3.2008, act. 4A/4). Die Rehabilitation verlief weitgehend komplikationslos mit guter Mobilisierung. Der Patientin wurden unter anderem eine ambulante Physiotherapie und eine psychologische Weiterbetreuung empfohlen. Im vorinstanzlichen Verfahren gab die Beschwerdegegnerin an, «nicht zu 100 % arbeitsfähig» zu sein (vgl. Vorakten RSA pag. 2). Das im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eingereichte Zeugnis der Universitätsklinik für Anästhesiologie und Schmerztherapie des Inselspitals Bern vom 17. September 2013 diagnostiziert «Chronische lumbale und pseudoradikuläre Schmerzen links mit/bei Zustand nach Polytrauma 3.2.2008». Es attestiert «zurzeit aus rheumatologischen Gründen» eine Arbeitsfähigkeit von maximal 40 Prozent und beurteilt eine Steigerung der Arbeitsfähigkeit «in den nächsten Monaten» «nach Durchführung der momentan eingeleiteten Therapien» als «wahrscheinlich möglich» (act. 4A/2). Ob oder welchen Therapien sich die Beschwerdegegnerin seither unterzieht, hat sie nicht dargelegt. Aus den Akten geht aber hervor, dass ihr im Februar 2013 Kostengutsprache zu einer «ärztlichen Psychotherapielangzeitbehandlung» erteilt wurde für das Jahr 2013 (vgl. Leistungszusage vom 20.2.2013, act. 4A/3). Dass diese Behandlung im 2014 weitergeführt worden wäre, bringt die Beschwerdegegnerin nicht vor. Hingegen reicht sie ein Kurzattest der behandelnden Ärztin vom 2. Juni 2014 ein, wonach ihre Arbeitsfähigkeit nach wie vor 40 Prozent betrage (act. 14A/3).

5.1.4 Aus der Kinderbetreuung (vorne E. 5.1.2) erzielt die Beschwerdegegnerin Fr. 150.-- pro Monat (Duplik S. 6). Zusätzlich wird sie finanziell durch ihre Kinder unterstützt. Im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs belief sich die monatliche Sozialhilfe auf rund Fr. 870.-- (Gesuchsakten pag. 17). Weil die Kinder den grössten Teil der Haushaltskosten übernehmen, konnte die Sozialhilfeunterstützung deutlich reduziert werden (Replik 6.6.2013, Vorakten RSA pag. 17; Beschwerdeantwort S. 2). Im Sozialhilfebudget Juni 2014 war ein Beitrag des Sohnes von monatlich Fr. 1'210.30 an die Haushaltführung eingestellt (act. 14A/2). Per Juli 2014 hat die Sozialhilfe monatlich noch Fr. 273.75 betragen (vgl. act. 14A/2). Am 18. August 2014 hat die Beschwerdegegnerin mitgeteilt, dass sie ab September 2014 keine Sozialhilfe mehr beziehe; ihre Kinder finanzieren sie nun vollumfänglich (vgl. act. 16 und 16A). Per Juni 2013 haben sich die Unterstützungsleistungen auf insgesamt Fr. 156'202.25 belaufen (Vorakten RSA pag. 20).

5.1.5 Im Übrigen ist die Beschwerdegegnerin nach Einschätzung des Gemeinderats in der Gemeinde gut integriert (vgl. Protokollauszug vom 4.12.2012, Gesuchsakten pag. 12). Sie ist im Strafregister nicht verzeichnet (Auszug vom 14.6.2011, Gesuchsakten pag. 34). Im Betreibungsregister sind weder Betreibungen noch Verlustscheine registriert (Auszug vom 14.7.2011, Gesuchsakten pag. 35).

5.2 Die Beschwerdegegnerin führt ihre fehlende Integration in den Arbeitsprozess einerseits auf ihren Aufenthaltsstatus F zurück, anderseits auf ihre eingeschränkte Arbeitsfähigkeit infolge des Unfalls im Jahr 2008 (Beschwerdeantwort S. 2 ff.; Duplik S. 4 f.). Sie hält die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts vor diesem Hintergrund für diskriminierend (Duplik S. 7). Als vorläufig aufgenommene Ausländerin, für die rechtliche Hindernisse wie die Vorrangregelung einheimischer Arbeitskräfte bestehen würden, und die zudem nicht voll erwerbsfähig sei, finde sie keine Stelle. – Nach Auffassung der Gemeinde ist die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts wegen Sozialhilfebezugs im vorliegenden Fall nicht diskriminierend. Es sei nicht so, dass die Beschwerdegegnerin, etwa wegen geistiger oder körperlicher Behinderung, keine Möglichkeit habe, ein Erwerbseinkommen zu erzielen. Sie sei eine «intelligente, sprachgewandte und kommunikative Frau mit guten Deutsch- und Fremdsprachenkenntnissen». Jedenfalls in einer einfacheren Tätigkeit habe sie mit diesen Fähigkeiten gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt (Beschwerde N. 11 f.).

5.3 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen seiner Herkunft und der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

5.3.1 Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig

angesehen wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, 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). Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV schliesst die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Diskriminierung. Dieser kann durch eine qualifizierte Rechtfertigung entkräftet werden (BGE 139 I 169 E. 7.2.3, 138 I 305 E. 3.3, 135 I 49 E. 4.1 mit Hinweisen).

5.3.2 Eine spezifisch gegen Diskriminierung geschützte Gruppe bilden Personen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV). Es zählen dazu Personen, die in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind und für welche die Beeinträchtigung je nach ihrer Form schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung hat. Mit Blick auf die Einbürgerung von Behinderten ist mithin entscheidend, ob ihnen insgesamt oder einer bestimmten abgrenzbaren Untergruppe von ihnen durch eine anwendbare Regelung oder durch die Umsetzung derselben in der Praxis rechtlich oder faktisch dauernd verunmöglicht wird, sich einbürgern zu lassen (vgl. BGE 139 I 169 E. 7.2.4, 135 I 49 E. 6.1).

5.3.3 Ob der Kreis der Personen, die Sozialhilfe beziehen, ein Gruppe bildet, die von Art. 8 Abs. 2 BV in spezifischer Weise geschützt wird, hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Nichteinbürgerung offengelassen (BGE 135 I 49). Zweifel daran, dass diese Personen als Gruppe verstanden werden können, erweckt zum einen der Umstand, dass der Sozialhilfebezug auf unterschiedlichsten Faktoren und Gegebenheiten beruhen kann (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit nach Beendigung der Arbeitslosenunterstützung, Arbeitsscheu und Liederlichkeit, mangelnde Fähigkeiten zu einer Berufsausübung, Ungenügen des wirtschaftlichen Einkommens trotz Arbeitstätigkeit, d.h. working poor, anhaltende Krankheit, verschiedenste Formen der Invalidität). Zum andern ist das Kriterium der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit sowohl im Ausländerrecht im Allgemeinen als auch vor dem Hintergrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU allgemein anerkannt (vgl. BGE 135 I 49 E. 5). Das angeführte Urteil geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass unter dem

Gesichtswinkel einer allfälligen Diskriminierung nicht so sehr die Frage der Sozialhilfeabhängigkeit steht, sondern vielmehr deren Ursache im Fall der betreffenden Person (s. auch Niccolò Raselli, a.a.O., S. 597 f.). Übertragen auf den vorliegenden Fall ist demnach in erster Linie zu fragen, wie die Beschwerdegegnerin in ihrer konkreten Situation unter dem Gesichtswinkel von Art. 8 Abs. 2 BV betroffen wird (vgl. BGE 135 I 49 E. 5 S. 58 a.E.).

5.4 Die Beschwerdegegnerin führt die vorgebrachte Diskriminierung hauptsächlich auf ihren Status als vorläufig aufgenommene Ausländerin zurück. Die Eignungsvoraussetzung der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit sei geeignet, diesen Personenkreis im Sinn von Art. 8 Abs. 2 BV in spezifischer Weise rechtsungleich zu behandeln (Duplik S. 7).

5.4.1 Die vorläufige Aufnahme wird verfügt, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 83 Abs. 1 AuG). Sie ist eine – grundsätzlich zeitlich beschränkte – Ersatzmassnahme, welche neben die Wegweisung tritt und deren Bestand nicht berührt. Die vorläufige Aufnahme bildet keine Aufenthaltsbewilligung, sondern einen vorübergehenden Status, der die Anwesenheit regelt, solange der Wegweisungsvollzug aus den genannten Gründen ausgeschlossen ist (BGE 138 I 246 E. 2.3, 137 II 305 E. 3.1). Die Kantone können vorläufig Aufgenommenen unabhängig von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit bewilligen (Art. 85 Abs. 6 AuG). Voraussetzung bildet, dass ein Gesuch eines Arbeitgebers vorliegt und die Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten sind (BGE 138 I 246 E. 2.3). Die vorläufig aufgenommenen ausländischen Personen sind in der Schweiz zur Erwerbstätigkeit zugelassenen Aufenthalterinnen und Aufenthaltern gleichgestellt (Peter Bolzli, in Spescha/Thür/Zünd/Bolzli [Hrsg.], Kommentar zum Migrationsrecht, 3. Aufl. 2012, Art. 85 N. 10; Ruedi Illes, in Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Handkommentar AuG, 2010, Art. 85 N. 18). Der Förderung ihrer beruflichen Integration und der Regularisierung ihres Aufenthalts dient auch Art. 6 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205). Er gilt seit 2008 und besagt, dass Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen wie Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden können (Abs. 1). Die erfolgreiche Teilnahme an einem Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramm ist bei der Prüfung eines Gesuchs um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AuG mit zu berücksichtigen (Abs. 3).

5.4.2 Die Beschwerdegegnerin ist seit 1996 vorläufig aufgenommen. Damals waren ihre Kinder bereits acht und sechs Jahre alt (vorne E. 5.1.1). Es war ihr daher seit jenem Zeitpunkt zumutbar, sich um ihre berufliche Integration zu bemühen; die Rechtsprechung im Ausländerrecht beurteilt eine zumindest teilweise Erwerbstätigkeit

für alleinerziehende Mütter grundsätzlich etwa ab dem dritten Altersjahr des Kindes für zumutbar (vgl. BGer 2C_320/2013 vom 11.12.2013, in EuGRZ 2014 S. 189 E. 4.3.3 mit Hinweisen). Die Beschwerdegegnerin hat in den Jahren 2002-2004 in einem Privathaushalt als Reinigungsfrau gearbeitet; seit 2009 betreut sie stundenweise Kinder. Eine geregelte, auch nur teilzeitliche Erwerbstätigkeit hat sie zu keinem Zeitpunkt ausgeübt (vorne E. 5.1.2). Aus der vorgebrachten Benachteiligung aufgrund des sog. arbeitsmarktlichen Vorrangs kann sie nichts Entscheidendes für sich ableiten. Der Bundesrat hat per 1. April 2006 einen erleichterten Zugang der vorläufig aufgenommenen Personen zum Arbeitsmarkt beschlossen, indem er eine mit dem heutigen Art. 85 Abs. 6 AuG vergleichbare Bestimmung einführte (vgl. Ruedi Illes, a.a.O., Art. 85 N. 17). Seither steht der Beschwerdegegnerin der Zugang zum Arbeitsmarkt mithin vergleichbar anderen Ausländerinnen und Ausländern offen (vgl. E. 5.4.1 hiervor). Die angeführte Studie aus dem Jahr 2003 ist insoweit obsolet (Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, «Aufgenommen, aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz», Bern 2003); im Übrigen ging nach dieser Studie schon damals immerhin jede zweite vorläufig aufgenommene Person im erwerbsfähigen Alter einer Erwerbstätigkeit nach, bei den Frauen ungefähr ein Drittel (S. 64). Im Fall der Beschwerdegegnerin sind Stellenbewerbungen nur spärlich belegt (vgl. vorne E. 5.1.2). Sie scheint zu verkennen, dass selbst Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie Schweizerinnen und Schweizer mitunter während Monaten arbeitslos sind und sich gezwungen sehen, über einen längeren Zeitraum intensiv eine Stelle zu suchen und somit mehrere Bewerbungen pro Monat zu schreiben. Auch wenn man die unbelegte Anzahl von «über 60 Bewerbungen» bis zum Einbürgerungsgesuch als zutreffend unterstellt (vgl. Einbürgerungsbericht, Gesuchsakten pag. 17), würde dies von 1996 bis 2011 durchschnittlich bescheidene rund vier Bewerbungen pro Jahr ergeben. Das Verwaltungsgericht ist sich durchaus bewusst, dass die Stellensuche insbesondere für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer faktisch nicht einfach ist. Vor dem konkreten Hintergrund greift es jedoch zu kurz, wenn die Beschwerdegegnerin ihre unzureichende berufliche Integration wesentlich auf ihren ausländerrechtlichen Status zurückführt. Dass sich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt mit der Einbürgerung erheblich verbessern würden, mag theoretisch zwar zutreffen, ist unter den gegebenen Umständen aber zweifelhaft. Mit Blick auf ihre vergleichsweise sehr günstigen Voraussetzungen (ausgebildete Lehrerin mit besonderen Sprachkenntnissen, Intelligenz, tragende Kontakte im gesellschaftlichen Umfeld) ist der Grund ihrer vieljährigen nahezu vollständigen Erwerbslosigkeit schlecht nachvollziehbar. Für das Gericht ist die Schwierigkeit, auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, vor allem darin begründet, dass die Beschwerdegegnerin schon weit vor ihrem Unfall seit mehreren Jahren und zunehmend länger gar keiner geregelten Arbeit nachgegangen ist. Jedenfalls trifft die Einbürgerungsvoraussetzung der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit sie als ausländische Person, die vorläufig aufgenommen ist,

nicht in spezifischer Weise. So geht denn auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung selbstverständlich von der Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit vorläufig aufgenommener Ausländerinnen und Ausländer aus (vgl. etwa BGE 136 I 309 E. 4.3 f. betreffend Nichteinbürgerung, 138 I 246 E. 2.3 und 3.3.4 betreffend erfolglosen Asylbewerber; BGer 2C_639/2012 vom 13.2.2013 betreffend Familiennachzug). Unter diesem Gesichtspunkt ist die Beschwerdegegnerin somit nicht schlechterdings von der Erteilung des Bürgerrechts ausgeschlossen. Eine Diskriminierung liegt insofern nicht vor.

5.4.3 Nichts anderes ergibt sich mit Blick auf ihre gesundheitliche Situation: Die Beschwerdegegnerin konnte auch *vor* dem Unfall im Jahr 2008 auf dem Arbeitsmarkt nicht Fuss fassen (vorne E. 5.1.2), obschon sie seit 1996 durch die Erziehung der Kinder nicht mehr in einem Mass gebunden war, das eine zumindest teilzeitliche Erwerbstätigkeit verunmöglicht hätte (E. 5.4.2 hiervor). Mit Blick auf diese über zehn Jahre der Erwerbslosigkeit ist fraglich, ob die Gesundheit als Ursache des Sozialhilfebezugs und möglicher Ausgangspunkt einer Diskriminierung überhaupt in Betracht fällt. Jedenfalls ist die Beschwerdegegnerin, die zwar nach wie vor an den Unfallfolgen leidet, anders als eine Person mit körperlicher, geistiger oder psychischer Behinderung nicht auf Dauer beeinträchtigt. Zunächst fällt auf, dass sie sich auch *nach* dem Unfall noch einige Male auf Stellen beworben hat (vorne E. 5.1.2), ihre gesundheitliche Situation mithin damals nicht derart war, dass eine Erwerbstätigkeit gänzlich ausser Betracht fiel. Von einer vollen Arbeitsunfähigkeit kann demnach auch für jene Zeit und die Folgejahre nicht ausgegangen werden. Dies bringt die Beschwerdegegnerin selbst nicht vor (vgl. auch Duplik S. 6). Das Attest der Universitätsklinik aus dem Jahr 2013 erklärt sie zu 40 Prozent arbeitsfähig und hält eine Steigerung der Arbeitsfähigkeit nach Durchführung von Therapien für wahrscheinlich möglich. Es ist daher davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin ihre Arbeitsfähigkeit steigern kann, sollte sie sich den indizierten Therapien unterziehen. An dieser Einschätzung ändert nichts, dass ihre Hausärztin die Arbeitsfähigkeit Mitte 2014 noch immer auf maximal 40 Prozent veranschlagt (vorne E. 5.1.3). Die Unfallfolgen können vor diesem Hintergrund von vornherein nicht für die volle Erwerbslosigkeit seit 2008 ursächlich sein. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, die Unfallfolgen würden es der Beschwerdegegnerin verunmöglichen, sich aus eigenen Stücken zumindest teilweise selbst zu erhalten. Folglich ist ihr auch nicht aus gesundheitlichen Gründen (dauernd) verunmöglicht, sich einbürgern zu lassen.

5.4.4 Die beiden Faktoren – Ausweis F, eingeschränkte Arbeitsfähigkeit – lassen nach dem Gesagten auch nicht kombiniert auf eine Diskriminierung schliessen. Die Nichteinbürgerung der Beschwerdegegnerin bedarf daher keiner spezifischen Rechtfertigung im Sinn der Rechtsprechung zum Diskriminierungsverbot (vgl. vorne E. 5.3.1).

5.5 Es bleibt zu prüfen, ob sich das hier angewendete Einbürgerungskriterium unsachlich oder unverhältnismässig auswirkt, sodass der Regierungsstatthalter den Entscheid der Gemeinde korrigieren durfte (vgl. vorne E. 3.3).

5.5.1 Nach Ansicht des Regierungsstatthalters können der Beschwerdegegnerin weder der ausländerrechtliche Status noch die unfallbedingte verringerte Arbeitsfähigkeit als «selbstverschuldet» vorgeworfen werden, weshalb es unverhältnismässig wäre, ihr die Einbürgerung zu verweigern (angefochtener Entscheid E. 2.10, Vernehmlassung). Davon geht auch die Beschwerdegegnerin aus. Die Nichteinbürgerung würde sie hart treffen. Sie lebe seit 1990 in der Schweiz, erfülle alle anderen Einbürgerungsvoraussetzungen, sei mit den hiesigen Verhältnissen vertraut und habe es als Alleinerziehende geschafft, ihren Kindern eine gute Ausbildung zu ermöglichen. Das Bürgerrecht würde ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erheblich steigern (Duplik S. 7 f.). – Die Gemeinde hält die Verweigerung des Gemeindebürgerrechts für verhältnismässig. Namentlich sei ohne Belang, ob der Sozialhilfebezug selbstverschuldet ist oder war. Davon wäre aber auszugehen, da die Beschwerdegegnerin nicht das ihr Zumutbare unternommen habe, um zumindest ein bescheidenes Einkommen von rund Fr. 1'000.-- bei einer Beschäftigung von 30-40 % zu erzielen (insb. Beschwerde N. 13, Replik N. 41, 48). Der Regierungsstatthalter habe seine eigene Auffassung an die Stelle der ihren gesetzt und daher in unerlaubter Weise in ihren Autonomiebereich eingegriffen.

5.5.2 Die Beschwerdegegnerin lebt seit mittlerweile gut 23 Jahren in der Schweiz. Ihr ist es schon in den Jahren vor dem Unfall (1996-2008), d.h. in einem Zeitpunkt, in dem die Kinder schon acht- und sechsjährig bzw. älter waren, nicht gelungen, zumindest teilzeitlich ein regelmässiges Erwerbseinkommen zu erzielen. Die Akten lassen im Übrigen den Schluss nicht zu, dass sie ab dem Jahr 2008 unfallbedingt je voll arbeitsunfähig gewesen wäre (vorne E. 5.4.3). Ihre Anstrengungen um den Erhalt einer Stelle waren über die gesamte Zeit sehr bescheiden (vorne E. 5.1.2 und 5.4.2). Es trifft zu und ist anzuerkennen, dass sie sich durchaus auf einfachere Tätigkeiten beworben hat (vorne E. 5.1.2). An Ausdauer und Beharrlichkeit hat es ihr aber gefehlt. Auch fällt auf, dass sie sich offenbar im Bereich ihrer Stärken oder Vorlieben (Sprachen, Kinderbetreuung) nie aktiv um Anstellungen gekümmert hat, z.B. per Inserat auf dem Markt (z.B. Inserat für Tagesmutter in Privathaushalten) oder durch gezielte Anschrift potentiell interessierter Institutionen (z.B. Gerichte für Übersetzungen). Zwar ist anzuerkennen, dass die Beschwerdegegnerin ihre Kinder offensichtlich gut erzogen und zweifellos viel dazu beigetragen hat, dass diese sich erfolgreich in der hiesigen Gesellschaft haben integrieren können. Es bleibt aber letztlich (auch) für das Verwaltungsgericht nicht nachvollziehbar, weshalb sie mit ihrem bildungsmässigen Hintergrund und ihren persönlichen und sprachlichen Fähigkeiten in keinem Zeitpunkt ein regelmässiges Einkommen hat erzielen können. Auch hilft ihr der Hinweis nicht, der

Sozialdienst habe ihr nie Arbeitsintegrationsmassnahmen unterbreitet (vgl. Beschwerdeantwort S. 3). Selbst wenn dem so wäre – dies würde ein eher bedenkliches Licht auf das Aufgabenverständnis des Sozialdiensts werfen –, wäre mit Blick auf ihre Verankerung in der Gemeinde und die vorgebrachten guten Kontakte mit Schweizerinnen und Schweizern nicht glaubhaft, wenn sie damit auch sagen wollte, sie habe in all den Jahren auch anderweitig nie von solchen Möglichkeiten erfahren.

5.5.3 Dass die Beschwerdegegnerin sich jüngst vollständig von der Sozialhilfe gelöst hat, ist anzuerkennen. Respekt gebührt der Tochter und dem Sohn für den Einsatz für ihre Mutter (vgl. vorne E. 5.1.4). Ausländerrechtlich ist im Fall des drohenden Bewilligungswiderrufs und der Wegweisung wegen Sozialhilfeabhängigkeit wie auch hinsichtlich des Familiennachzugs bei der Beurteilung der wahrscheinlichen finanziellen Entwicklung zwar auch auf die finanziellen Möglichkeiten der Angehörigen abzustellen (vgl. BGE 139 I 330 E. 4.1, 122 II 1 E. 3c; BVR 2008 S. 193 E. 2.1). Hier kann die Loslösung von der Sozialhilfe unter dem Druck des laufenden Verfahrens mit Hilfe ihrer Kinder aber nicht entscheidend zu Gunsten der Beschwerdegegnerin gewichtet werden. Abgesehen davon, dass die Unterstützung durch ihre Kinder nicht längerfristig gesichert ist – so erwägt etwa auch der Sohn, sich in näherer Zukunft beruflich weiterzubilden (Beschwerdeantwort S. 2), darf bürgerrechtlich, wie die Gemeinde vorbringt (vgl. act. 18; Beschwerdeantwort 22.5.2013, Vorakten RSA pag. 7 ff.), angesichts des bisherigen vieljährigen Sozialhilfebezugs von ihr trotz ihres Aufenthaltsstatus und der (aktuell) reduzierten Arbeitsfähigkeit sowie ihres im Übrigen guten Leumunds persönlich eine Anstrengung erwartet werden, sich selbst zu erhalten. Dies ist umso mehr begründet, als sie noch viele Jahre im erwerbsfähigen Alter steht. Eigenes Einkommen würde es ihr zudem erlauben, die bezogenen Leistungen zumindest teilweise sukzessive zurückzuzahlen. Insgesamt erscheint es der heute 50-jährigen Beschwerdegegnerin zumutbar, sich zunächst geeignet auf einen Einstieg ins Erwerbsleben vorzubereiten und die Stellensuche deutlich aktiver anzugehen, um die Chancen zu erhöhen, zumindest teilzeitlich auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen (vgl. mutatis mutandis auch BGE 139 I 330 E. 4.2), und sich in der Folge um eine Aufenthaltsbewilligung zu bemühen (vgl. hierzu auch BGE 135 I 49 E. 6.3 S. 60 f. mit Hinweisen).

5.6 Der Regierungsstatthalter hat nach dem Gesagten unzulässig in den Beurteilungs- und Autonomiespielraum der Gemeinde eingegriffen, welcher dieser bei der Beurteilung der Einbürgerungseignung zukommt.

6.

6.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Gemeinde den Sozialhilfebezug grundsätzlich als Einbürgerungshindernis betrachten durfte (vorne E. 4). Wird die Beschwerdegegnerin zurzeit nicht eingebürgert, verstösst dies nicht gegen das Diskriminierungsverbot (vorne E. 5.2-5.4) und wirkt sich auch nicht unsachlich oder unverhältnismässig aus (vorne E. 5.5). Der angefochtene Entscheid hält damit der Rechtskontrolle nicht stand. Er ist in Gutheissung der Beschwerde der Gemeinde aufzuheben und deren Verfügung vom 19. März 2013 ist zu bestätigen.

6.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende Beschwerdegegnerin, sie hat nicht um unentgeltliche Rechtspflege ersucht (vgl. BVR 2014 S. 180 E. 7.1), die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG); die ihr im verwaltungsgerichtlichen Verfahren angefallenen Parteikosten sind nicht zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Auf Seiten der obsiegenden Gemeinde sind keine ersatzfähigen Parteikosten angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 4 VPRG). Die Verfahrens- und Parteikosten des vorinstanzlichen Verfahrens sind entsprechend dem Ausgang dieses Verfahrens neu zu verlegen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 17. Juli 2013 aufgehoben und die Verfügung der Einwohnergemeinde A._____ vom 19. März 2013 bestätigt.

2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, und die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.--, werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3. Es werden für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und jenes vor dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:
   - der Beschwerdeführerin
   - der Beschwerdegegnerin
   - dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Der Abteilungspräsident: Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

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