100.2015.62U
HER/SCA/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 25. Januar 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Keller, Müller und Rolli
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

1. A._____
2. B._____
beide vertreten durch Rechtsanwalt …

Beschwerdeführende

gegen

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

Beschwerdegegner

sowie

Einwohnergemeinde C._____
handelnd durch den Gemeinderat

betreffend Verweigerung des Kantonsbürgerrechts (Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 23. Januar 2015; 185368)

Sachverhalt:

A.

A._____ (geb. ….1965) und seine Ehefrau B._____ (geb. ….1965), beide iranische Staatsangehörige, reisten am 7. März 2000 mit den beiden Kindern (geb. 1995 und 1996) in die Schweiz ein und stellten erfolglos ein Asylgesuch. Auf Wiedererwägungsgesuch hin anerkannte das Bundesamt für Flüchtlinge (heute: Staatssekretariat für Migration) mit Verfügung vom 11. Oktober 2004 die Flüchtlingseigenschaft von A._____ wegen subjektiver Nachfluchtgründe (exilpolitische Tätigkeit) und nahm ihn vorläufig auf; gleichzeitig verfügte es die vorläufige Aufnahme seiner Familienmitglieder. Seit Mai 2005 ist die Familie in der Einwohnergemeinde (EG) C._____ wohnhaft. Am 12. Februar 2013 reichten A._____ und B._____ bei ihrer Wohngemeinde ein Gesuch um Einbürgerung ein, worauf der Gemeinderat der EG C._____ ihnen mit Beschluss vom 10. Juni 2013 das Gemeindebürgerrecht zusicherte.

B.

Am 23. Juli 2013 wurde die Gesuchssache dem Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern (MIP), Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst (ZBD), zur weiteren Bearbeitung zugestellt. Am 10. Dezember 2013 erteilte das damalige Bundesamt für Migration die Einbürgerungsbewilligung des Bundes. Mit Verfügung vom 23. Januar 2015 lehnte der Kanton Bern, handelnd durch die Polizei- und Militärdirektion (POM), die Erteilung des Kantonsbürgerrechts gestützt auf die am 24. November 2013 angenommene kantonale Volksinitiative «Keine Einbürgerung von Verbrechern und Sozialhilfeempfängern» ab, weil A._____ und B._____ nicht über die nach der neuen Verfassungsbestimmung erforderliche Niederlassungsbewilligung verfügten. Gleichzeitig stellte er fest, dass damit die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts der EG C._____ erlösche.

C.

Dagegen haben A._____ und B._____ am 25. Februar 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und der Kanton Bern anzuweisen, ihnen das Kantonsbürgerrecht und damit das Schweizer Bürgerrecht sowie das Gemeindebürgerrecht zu erteilen. Gleichzeitig ersuchten sie um unentgeltliche Rechtspflege und Beiordnung ihres Rechtsvertreters als amtlicher Anwalt. Der Kanton Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 2. April 2015 die Abweisung der Beschwerde und weist darauf hin, dass die Einbürgerung von A._____ und B._____ sowohl nach bisheriger als auch nach neuer Rechtslage ebenfalls mit Blick auf deren Sozialhilfeabhängigkeit zu verweigern wäre. A._____ und B._____ haben sich mit Eingabe vom 22. April 2015 zur Beschwerdeantwort geäussert. Die EG C._____ hat auf eine Stellungnahme verzichtet (Eingabe vom 24.4.2015).

Am 19. Mai 2015 haben A._____ und B._____ aufforderungsgemäss weitere Belege zu ihren finanziellen Verhältnissen eingereicht. Mit Verfügung vom 23. Juni 2015 hat die Instruktionsrichterin A._____ und B._____ die unentgeltliche Rechtspflege für die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht bewilligt; im Übrigen hat sie das Gesuch abgelehnt.

Erwägungen:

1.

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

BSG 121.1]). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung 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). Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, 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 die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts.

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 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0]). Die drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 2.1 mit Hinweisen). Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht, welches der Gemeinderat unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts zusichert (Art. 7 Abs. 2 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 140 I 99 E. 2.1, 139 I 169 E. 6.3, 138 I 305 E. 1.4.3, 242 E. 5.3). Sie haben dabei die verfassungsrechtlichen Schranken sowie Ziel und Zweck der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung zu beachten (Art. 46 und 49 BV; BGE 137 I 235 E. 2.4; BVR 2012 S. 193 E. 3.2.2 mit weiteren Hinweisen). Im Anwendungsfall entscheiden die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden nach Ermessen (E. 2.3 hiernach), wobei auch dieses unter dem Vorbehalt von Bundesrecht steht (vgl. Art. 16 Abs. 2 KBüG). D.h. die Behörden entscheiden – wiewohl diesem Vorgang auch eine politische Komponente innewohnt – im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen, namentlich unter Beachtung des Willkürverbots, des Gebots der rechtsgleichen Behandlung und des Verhältnismässigkeitsprinzips, sowie unter Berücksichtigung der in der gesetzlichen Ordnung angelegten Wertungen (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.1 mit Hinweis auf 138 I 305 E. 1.4; BVR 2012 S. 529 E. 3.3.3).

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 Bestimmung trat am 11. Dezember 2013 in Kraft (VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 2.3.2, 2013/292 vom 29.10.2014, E. 2.3); am 11. März 2015 wurde sie von der Bundesversammlung gewährleistet (BBl 2015 S. 3035; vgl. BAG 15-60). Absatz 3 enthält neu einen nicht abschliessenden Katalog von (negativen) Einbürgerungsvoraussetzungen (VGE 2015/1 vom 15.6.2015, E. 4.2; hinten E. 3.2). aArt. 7 Abs. 1 KV in der bis am 10. Dezember 2013 geltenden Fassung (BAG 94-1) sieht dagegen lediglich vor, dass Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürger-

rechts im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung geregelt werden. Das kantonale Recht knüpft für die (weiteren) materiellen Voraussetzungen sowohl nach neuem als auch nach altem Verfassungsrecht an die bundesrechtlichen Anforderungen an: Nach Art. 8 Abs. 1 KBüG können Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllen, um die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ersuchen, wenn sie die zeitlichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. Art. 13 Abs. 1 EbüV wiederholt die vier bundesrechtlichen Eignungskriterien von Art. 14 BüG und hält fest, dass die Gemeinden insbesondere zu prüfen haben, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht nicht (Art. 7 Abs. 4 KV bzw. 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; E. 2.2 hiervor).

2.4 Vorliegend erging die Verfügung über das Gemeindebürgerrecht (10.6.2013) vor Inkrafttreten des revidierten Art. 7 KV; die angefochtene Verfügung über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts (23.1.2015) wurde unter der Geltung des revidierten Verfassungsrechts erlassen. Der Kanton hat das Bürgerrecht gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung verweigert, weil die Beschwerdeführenden nicht über die Niederlassungsbewilligung verfügen, eine Anforderung, welche das kantonale Recht bislang nicht stellte. Mit Beschwerdeantwort bringt der Kanton weiter vor, dass zudem die Sozialhilfeabhängigkeit der Beschwerdeführenden der Einbürgerung entgegenstehe, dies sowohl nach bisheriger als auch nach neuer Rechtslage (laut den von den Beschwerdeführenden beigebrachten Bestätigungen der EG C._____ vom 19.2. und 11.5.2015 wurde die Familie vom 1.12.2009 bis 31.3.2015 von den Sozialen Diensten C._____ gemäss SKOS-Richtlinien finanziell unterstützt [act. 3A und 13A]). Die Beschwerdeführenden stellen sich dagegen auf den Standpunkt, ihr Einbürgerungsgesuch sei integral, insbesondere auch hinsichtlich der Erteilung des Kantonsbürgerrechts, nach dem alten, bei Zusicherung des Gemeindebürgerrechts geltenden Recht zu beurteilen. Danach erfüllten sie die Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung, wie sich aus dem Zusicherungsentscheid der Gemeinde ohne weiteres ergebe. – Ob die vorliegende

Streitsache aufgrund der am 11. Dezember 2013 in Kraft getretenen revidierten Fassung von Art. 7 KV zu beurteilen ist oder ob die bisherige, für die Beschwerdeführenden als vorläufig aufgenommene Flüchtlinge jedenfalls hinsichtlich ihres ausländerrechtlichen Status günstigere Fassung zur Anwendung kommt, bedarf der Klärung zweier Fragen: Zunächst ist zu prüfen, ob die neuen Bestimmungen, namentlich die hier interessierenden Bst. b und e von Art. 7 Abs. 3 KV, unmittelbar anwendbare Verfassungsnormen darstellen, welche ohne Umsetzung durch rechtsetzende Erlasse ab Inkrafttreten Rechtswirkungen für Private entfalten (sog. self-executing Normen; vgl. E. 3 hiernach). Bejahendenfalls stellt sich die Frage nach dem zeitlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmungen im konkreten Fall (intertemporalrechtliche Frage; vgl. hinten E. 4).

3.

3.1 Verfassungsbestimmungen können je nach ihrer Ausgestaltung mit ihrem Inkrafttreten ohne ausführende Gesetzgebung (ganz oder teilweise) mit Wirkung auch für Private unmittelbare Anwendung finden. Vorausgesetzt ist, dass Tatbestand und Rechtsfolge genügend bestimmt formuliert sind: Das Legalitätsprinzip verlangt eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze im Dienst des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (zum Ganzen BGE 139 II 243 E. 10 mit Hinweisen). Ob eine Verfassungsbestimmung unmittelbar anwendbar ist, ist durch Auslegung zu ermitteln (BGE 139 II 243 E. 8, 139 I 16 E. 4.2.3, je mit Hinweisen; vgl. auch Yvo Hangartner, Unmittelbare Anwendbarkeit völker- und verfassungsrechtlicher Normen, in ZSR 2007 I S. 137 ff., 154 ff.). Die Auslegung von Verfassungsbestimmungen folgt grundsätzlich denselben methodischen Regeln, wie sie für die Auslegung von Gesetzes- und Verordnungsrecht gelten

(Giovanni Biaggini, in Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, § 7 N. 45 mit Hinweisen). Dies gilt namentlich für Bestimmungen, die sich in Struktur und Stil nicht wesentlich von einem Gesetz unterscheiden, d.h. z.B. für Einzelvorschriften von hoher Normdichte im Unterschied zu offenen Verfassungsnormen, wie sie für den Grundrechts- und Aufgabenbereich kennzeichnend sind (vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, § 4 N. 5 ff.). Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut. Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Einbezug aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen, die Entstehungsgeschichte sowie der Sinn und Zweck der Norm (vgl. jüngst etwa BGE 140 II 495 E. 2.3.3 und BVR 2015 S. 66 E. 3.3; siehe auch BVR 2010 S. 193 E. 3 mit weiterführenden Hinweisen). Ergibt die Auslegung, dass eine Verfassungsnorm so beschaffen ist, dass sie unmittelbar auf den Einzelfall angewendet werden kann, stellt sie materielles Verwaltungsrecht dar und kann von den Verwaltungsträgern als Verfügungsgrundlage herangezogen werden (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 17 N. 4).

3.2 Art. 7 KV lautet in der seit dem 11. Dezember 2013 in Kraft stehenden Fassung 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.

3.3 Die hier interessierenden Bst. b und e von Art. 7 Abs. 3 KV sind klar formuliert und genügend bestimmt, um unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber einbürgerungswilligen Personen zu entfalten. Weder der Wortlaut noch die Systematik oder die Materialien geben Anlass dafür, sie als blossen Gesetzgebungsauftrag zu verstehen. Vielmehr handelt es sich um Normen, deren Regelungsdichte mit einer formell-gesetzlichen Bestimmung ohne weiteres vergleichbar ist. Daran ändert nichts, dass der revidierte Art. 7 Abs. 1 KV namentlich mit Bezug auf die in Abs. 3 genannten Einbürgerungshindernisse von «Grundsätzen» spricht, diesen mithin keine absolute Geltung beimisst, sondern dem zuständigen Einbürgerungsorgan einen Beurteilungsspielraum einräumt. Dass verwaltungsrechtliche Rechtssätze Lebensverhältnisse nicht abschliessend und bis in jede Einzelheit regeln, ist keine Seltenheit (vgl. auch den relativ offen formulierten Art. 14 BüG). Sie vermitteln den rechtsanwendenden Behörden und Organen regelmässig eigenständige, selbstverantwortlich zu konkretisierende Handlungsspielräume. Gleichwohl sind sie geeignet, unmittelbare Verfügungsgrundlage zu bilden, ohne dass dadurch das Legalitätsprinzip bzw. der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt würde (vgl. z.B. auch die Widerrufstatbestände von Art. 62 f. des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20], welche, obgleich mitunter massiv in die Rechtsstellung Betroffener eingreifend, die im Anwendungsfall selbstverständlich vorzunehmende Verhältnismässigkeitsprüfung nicht im Einzelnen formell-gesetzlich normieren [z.B. durch einen Ausnahmenkatalog], sondern weitgehend der Rechtsanwendung überlassen [Art. 96 AuG; BVR 2013 S. 543 E. 4.1, 2008 S. 193 E. 2.2, je mit Hinweisen]). Die relative Offenheit der Normierung erscheint im Übrigen auch mit Blick auf den hier fraglichen Regelungsgegenstand als sachgerecht: Auf die Einbürgerung besteht kein Rechtsanspruch; den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden verbleibt mit Bezug auf die Rechtsfolge Raum für gewisses Ermessen (vorne E. 2.2 f.). Es rechtfertigt sich daher auch bei der Umschreibung der Tatbestandsvoraussetzungen eine gewisse Offenheit der Normierung, um auch in dieser Hinsicht dem Beurteilungsspielraum insbesondere der Gemeindebehörden Rechnung zu tragen (betreffend die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts vgl. in die-

sem Zusammenhang BVR 2012 S. 529 E. 3.3.2 sowie VGE 2013/292 vom 29.10.2014, E. 3.2, je mit Hinweisen, wonach der Beurteilungsspielraum der kommunalen Einbürgerungsbehörde auch in der Gemeindeautonomie begründet ist und die Gemeinden im Rahmen ihrer Autonomie die im Gesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe selbständig anwenden; ferner Céline Gutzwiller, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, Diss. Genf 2007, S. 226 f.; Niccolò Raselli, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBl 2011 S. 577 ff., 587 ff.).

3.4 Nichts anderes lässt sich aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung schliessen: Das Bundesgericht hat die unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsbestimmungen namentlich in Fällen verneint, in welchen sich wesentliche, von der fraglichen Bestimmung nicht geregelte «technische Umsetzungsfragen» stellten (Einführungsfristen, Kontrollmassnahmen, Sanktionen, Ausnahmen; vgl. z.B. BGE 133 I 110 [Pra 96/2007 Nr. 123] und 134 I 322 [Pra 98/2009 Nr. 62] betreffend die Gültigkeit und Umsetzung der im Kanton Genf lancierten und am 24.2.2008 vom Stimmvolk angenommenen Volksinitiative «Protection de l'hygiène publique et de la santé; Fumée passive», welche das Rauchen in öffentlichen Räumen und Anlagen verbietet). Das Bundesgericht beurteilte «une mesure aussi générale que l'interdiction de fumer dans les lieux publics fermés» als nicht unmittelbar anwendbar (BGE 133 I 110 E. 6.2; s. auch 134 I 322 E. 2.5). Solche Bestimmungen sehen denn auch regelmässig selbst den Erlass einer Ausführungsgesetzgebung vor. Dies ist bei Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV nicht der Fall; sie beinhalten sofort umsetzbare Regelungen. Ausserdem steht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unter Umständen selbst ein nicht unerheblicher Umsetzungsbedarf der sofortigen Anwendbarkeit «des harten Kerns» einer Verfassungsbestimmung nicht entgegen, und zwar selbst dann nicht, wenn damit «eine nicht unerhebliche Beschränkung» von Grundrechten verbunden ist (vgl. BGE 139 II 243 E. 10.5 betreffend Art. 75b BV [Beschränkung des Zweitwohnungsbaus]). Da mit Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV nicht in bestehende Rechtspositionen und umso weniger in Grundrechte eingegriffen wird, ist deren sofortige Anwendbarkeit auch in diesem Licht zu bejahen. Nichts anderes ergibt sich schliesslich aus BGE 139 I 16, wonach Art. 121 Abs. 3-6 BV über den Verlust des

Aufenthaltsrechts von Ausländerinnen und Ausländern nicht unmittelbar anwendbar sind (vgl. E. 4.3.2 f.): Diese Beurteilung beruht auf der Überlegung, dass sich bei isolierter Betrachtung der aufgelisteten Delikte ein «Ausweisungsautomatismus» ergebe, dessen Umsetzung die verfassungs- und völkerrechtlich gebotene Verhältnismässigkeitsprüfung der aufenthaltsbeendenden Massnahme im Einzelfall ausschliesse und daher in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu grundlegenden verfassungs- und völkerrechtlich anerkannten Werten stehe, welches der Gesetzgeber klären müsse (vgl. dazu Giovanni Biaggini, Über die Auslegung der Bundesverfassung und ihr Verhältnis zur EMRK, in ZBl 2013 S. 316 ff., insb. 317, 320 ff.). Einer solchen Klärung bedarf es hier nicht, da sich Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 KV ohne weiteres in den vorbestehenden verfassungsrechtlichen Kontext einpassen lässt. Art. 7 Abs. 1 KV verweist ausdrücklich auf den zu respektierenden bundesrechtlichen Rahmen und spricht mit Bezug auf die Einbürgerungshindernisse nach Abs. 3 von «Grundsätzen». Damit lässt die Bestimmung genügend Raum, um im Einzelfall, wie es ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts entspricht, namentlich dem Verhältnismässigkeitsprinzip oder anderen verfassungsmässigen Werten Rechnung zu tragen (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3, 2013 S. 407 E. 3 f.; VGE 2013/292 vom 29.10.2014, E. 5). Die hier interessierenden kantonalen Verfassungsnormen stehen demnach in keinem unlösbaren Widerspruch zu anderem Recht mit Verfassungsrang, weshalb eine Umsetzung oder Klärung durch den Gesetzgeber auch insoweit nicht erforderlich ist. Dies gilt auch hinsichtlich völkerrechtlicher Verpflichtungen, wie sie sich aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30) ergeben (vgl. hinten E. 5). Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV sind daher auch im Licht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als unmittelbar anwendbare Verfassungsbestimmungen zu qualifizieren.

4.

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

Bericht des Bundesrats über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6.11.1985, in BBl 1985 I 1 ff., 137 und 139 f.). Nach der Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (BGE 1C_449/2014 vom 7.10.2015, E. 2.4, 139 II 263 E. 6, 243 E. 11.1, 135 II 384 E. 2.3; BGer 1C_23/2014 und 1C_25/2014 vom 24.3.2015, E. 7.4.2, in ZBl 2015 S. 536 mit Kommentar; BVR 2015 S. 491 E. 4.1, S. 15 E. 3.1, 2008 S. 145 E. 2). Teilweise findet sich in Urteilen (vor allem zum Sozialversicherungsrecht) auch die Formulierung, es seien jene Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (Grundsatz der Nichtrückwirkung; vgl. den Hinweis in BGE 139 II 263 E. 6). – Es stellen sich damit im Wesentlichen die folgenden Fragen (vgl. E. 4.2-4.4 hiernach): Besteht zur zeitlichen Anwendbarkeit des revidierten Art. 7 KV eine *übergangsrechtliche Regelung*? Falls dies nicht der Fall ist und die von der Praxis entwickelten Grundsätze zur Anwendung kommen: Welches ist der intertemporalrechtlich massgebliche *Verwaltungsakt*, namentlich mit Blick auf die föderalistisch bedingte Mehrstufigkeit des Einbürgerungsprozederes? Sowie: Führt das so ermittelte Ergebnis zu einer verpönten *Rückwirkung*?

4.2 Der revidierte Art. 7 KV enthält keine Regelung zur zeitlichen Anwendbarkeit. Eine solche lässt sich auch nicht den allgemeinen Übergangs- und Schlussbestimmungen der Verfassung entnehmen (vgl. Art. 130 ff. KV). Demgegenüber enthält die kantonale Gesetzgebung zum Bürgerrecht verschiedene intertemporalrechtliche Normen: Art. 28 KBüG sieht vor, dass die bei Inkrafttreten hängigen Verfahren nach dem für die betroffene Person günstigeren Recht beurteilt werden. Ob diese Übergangsregel allgemein auf das Inkrafttreten neuer einbürgerungsrechtlicher Bestimmungen Anwendung findet, ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. BVR 2002 S. 381 E. 10a/bb). Art. 28 KBüG bezieht sich vom Wortlaut und der Systematik her ausschliesslich auf das Gesetz. Nichts anderes lässt sich aus den Materialien schliessen (vgl. Vortrag der Polizei- und Militärdirektion betreffend das KBüG, in Tagblatt des Grossen Rates 1996, Beilage 28, S. 8). Die Bestimmung kann mithin nicht als eine für einbürgerungsrechtliche Verfahren allgemein geltende übergangsrechtliche Regel verstanden werden (im Unter-

schied z.B. zu Art. 36 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0] für Baubewilligungsverfahren). Dies legt auch ein Blick auf die EbüV nahe. Die jeweiligen Verordnungsänderungen werden regelmässig von eigenen übergangsrechtlichen Bestimmungen begleitet (vgl. z.B. die Übergangsbestimmungen zu den Änderungen vom 12.8.2009 [BAG 09-92], 15.8.2012 [BAG 12-63] und 23.4.2014 [BAG 14-45]). Art. 28 KBüG kommt somit keine über das Gesetz hinausgehende Tragweite zu und lässt sich insbesondere nicht auf die Verfassungsänderung vom 24. November 2013 übertragen. Der Blick auf das eidgenössische Recht zeigt Folgendes: Art. 57 BüG, welcher unter dem Randtitel «Nichtrückwirkung» steht, sieht vor, dass sich Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts grundsätzlich nach dem Recht richten, das bei Eintritt des massgebenden Tatbestands in Kraft steht (gleichlautend Art. 50 Abs. 1 des noch nicht in Kraft gesetzten totalrevidierten Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014 [revBüG; BBl 2014 S. 5133 ff.]). Diese Bestimmung entspricht dem von der Praxis entwickelten intertemporalrechtlichen Grundsatz der Nichtrückwirkung; sie enthält mithin keine spezifische, von den allgemeinen Grundsätzen abweichende Regelung der zeitlichen Anwendbarkeit, weshalb dahingestellt bleiben kann, welche Bedeutung ihr für das vorliegende Verfahren betreffend Verweigerung des Kantonsbürgerrechts zukommt. – Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die zeitliche Anwendbarkeit der hier interessierenden Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV nicht gesetzlich geregelt ist, weshalb auf die von der Praxis entwickelten Grundsätze (E. 4.1 hiervor) zurückgegriffen werden muss.

4.3 Für die Bestimmung des in zeitlicher Hinsicht massgeblichen Rechts sind in vorliegender Streitigkeit grundsätzlich verschiedene Anknüpfungen denkbar (Zeitpunkt der Gesuchseinreichung, der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts oder des Entscheids über das Kantonsbürgerrecht).

4.3.1 Das Bundesgericht hat in BGE 139 II 263 E. 6 unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung und die herrschende Lehre den Grundsatz bestätigt, wonach die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anders lautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens beurteilt wird (vorne E. 4.1). Anknüpfungs-

punkt für die Bestimmung des zeitlich anwendbaren Rechts ist mithin der Verwaltungsakt. Das Bundesgericht hat es insbesondere ausdrücklich verworfen, in Verfahren, welche (wie hier) durch Gesuch anhängig gemacht werden, auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung abzustellen, selbst wenn Vertrauensgründe dafür sprechen würden (vgl. BGE 139 II 263 E. 6 f., u.a. mit Hinweis auf Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, in ZSR 1983 II S. 101 ff., 204 ff.; ebenso Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 18, 20). Rechtsprechung und Lehre gewichten demnach das Interesse an der sofortigen Anwendung des neuen Rechts, soweit dieses während Rechtshängigkeit des *Verwaltungsverfahrens* in Kraft getreten ist, regelmässig höher als das Interesse der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers an der Weitergeltung der bisherigen, für sie bzw. ihn günstigeren Rechtslage (zum sog. «Geltungsvertrauen» oder «Kontinuitätsvertrauen» der Rechtsunterworfenen vgl. Alfred Kölz, a.a.O., S. 138 f.). Bei materiellen Rechtsänderungen während hängigem Rechtsmittelverfahren kommt dagegen regelmässig das bisherige Recht zum Zug, was durch die funktionelle Zuständigkeit der Rechtsmittelbehörden begründet ist (Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids). Vorbehalten bleiben abweichende gesetzliche Übergangsregelungen, die sofortige Anwendung strengeren materiellen Rechts, welches um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen wurde, sowie die Berücksichtigung günstigeren neuen Rechts (vgl. anschaulich Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 20 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; BGE 1C_449/2014 vom 7.10.2015, E. 2.4; ferner BGer 1C_23/2014 und 1C_25/2014 vom 24.3.2015, in ZBl 2015 S. 536, betreffend die Änderung einer kommunalen Bauordnung während Hängigkeit eines Rechtsmittelverfahrens bei Vorliegen einer spezifischen Übergangsbestimmung, welche die Anwendung neuen Rechts auf alle noch nicht rechtskräftig bewilligten Baugesuche vorsieht). Die *Verwaltungsbehörde* hat somit das Recht anzuwenden, welches im Zeitpunkt ihrer Verfügung gilt. Besteht ausnahmsweise dennoch das Bedürfnis nach einer früheren oder differenzierten Anknüpfung, um dem Geltungsvertrauen der gesuchstellenden Person Rechnung zu tragen, so ist eine entsprechende Übergangsregelung zu schaffen (vgl. Alain Griffel, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel des Verwaltungsrechts, in Felix Uhlmann [Hrsg.], Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, 2014,

S. 7 ff., 10). Welches Recht im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs galt, spielt hier demzufolge in Ermangelung einer entsprechenden spezialgesetzlichen Regelung keine Rolle.

4.3.2 Mit Blick auf die föderalistisch bedingte Mehrstufigkeit der ordentlichen Einbürgerung stellt sich weiter die Frage, welcher der drei für den Erwerb des jeweiligen Bürgerrechts erforderlichen Verwaltungsakte (Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, Einbürgerungsbewilligung des Bundes, Erteilung des Kantonsbürgerrechts; vgl. Art. 12 f. KBüG) für die Bestimmung des in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Rechts massgeblich sein soll: Zwar bilden die drei Bürgerrechte eine untrennbare Einheit (vorne E. 2.1; vgl. auch Art. 37 Abs. 1 BV; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Band I, 3. Aufl. 2013, N. 388; Pierre Tschannen, a.a.O., § 13 N. 26 f.); gleichwohl verlangt es der föderalistische Staatsaufbau, dass auf allen drei staatlichen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bund) die zuständigen Einbürgerungsorgane nach Massgabe der für sie geltenden Normen und eigenem Ermessen über die Verleihung des Bürgerrechts beschliessen (vgl. Regina Kiener, in Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, § 29 N. 24; Céline Gutzwiller, a.a.O., S. 69 f., 497 und 499). Spezifische Bestimmungen stellen die Koordination zwischen den einzelnen Verfahren sicher (vgl. z.B. Art. 14 Abs. 3 KBüG; Art. 14 ff. EbüV; Art. 12 Abs. 2 BüG). In diesem Zusammenhang sind insbesondere Art. 12 Abs. 2 KBüG sowie Art. 14 Abs. 1 EbüV hervorzuheben: Sie halten fest, dass der Erwerb des Gemeindebürgerrechts «erst mit der Erteilung des Kantonsbürgerrechts wirksam [wird]» bzw. dass der Gemeinderat das Gemeindebürgerrecht nur «unter Vorbehalt der Erteilung des Kantonsbürgerrechts» zusichert. Das Kantonsbürgerrecht wiederum wird nur dann erteilt, wenn Gemeinde und Bund das Gesuch positiv beurteilt haben (vgl. Art. 16 Abs. 2 EbüV). Diese Koordinationsbestimmungen verdeutlichen, dass es sich trotz der gegenseitigen Bedingtheit der Bürgerrechte um jeweils eigenständige Verfahren handelt, welche je durch einen Verwaltungsakt der zuständigen Behörde abgeschlossen werden. Konsequenterweise steht denn auch gegen die jeweiligen Verfügungen der entsprechende Rechtsweg offen (vgl. Art. 21 KBüG bzw. Art. 51 BüG i.V.m. den allgemeinen Rechtspflegebestimmungen des VRPG bzw. der Bundesrechtspflege; zur Koordination

der Verfahren und zu den jeweiligen Rechtswegen auch Céline Gutzwiller, a.a.O., S. 496 f. und 513 ff.).

4.3.3 Daraus ist für die Frage der intertemporalen Anknüpfung Folgendes zu schliessen: Der Grundsatz, wonach die Verwaltungsbehörde das Recht anzuwenden hat, welches im Zeitpunkt ihres Entscheids gilt, kommt mangels abweichender Übergangsregelung in allen drei Verfahren zum Tragen. Es gibt keinen Grund, hiervon abzuweichen. Insbesondere gebietet der Vertrauensschutz keine Anknüpfung an den Zusicherungsentscheid der Gemeinde, denn dieser steht ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Einbürgerungsentscheide von Kanton und Bund. Die Dreistufigkeit des Einbürgerungsprozederes stellt damit keine Besonderheit dar, welche eine von den allgemeinen Grundsätzen abweichende intertemporalrechtliche Anknüpfung rechtfertigen würde. Vielmehr haben die jeweiligen Einbürgerungsorgane ihren Entscheid nach Massgabe der im Entscheidzeitpunkt geltenden Normen zu treffen. Der Kanton muss (und darf) die neuen Einbürgerungsvoraussetzungen von Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV somit auch bei der Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen berücksichtigen, die bei Inkrafttreten bereits hängig waren, dessen ungeachtet, ob die zuständige Gemeindebehörde das Gemeindebürgerrecht noch nach altem Recht zugesichert hat.

4.4 Es bleibt zu prüfen, ob dieses Ergebnis gegen den Grundsatz der Nichtrückwirkung verstösst.

4.4.1 Der Grundsatz der Nichtrückwirkung wird regelmässig in der Wendung zum Ausdruck gebracht, es seien jene Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (vgl. BGE 139 I 16 E. 6 mit Hinweis auf BGE 129 V 1 E. 1.2). Rückwirkung meint demnach die Anwendung neuen (geltenden) Rechts auf Sachverhalte, die sich noch unter altem Recht zugetragen haben (statt vieler Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 21). Grundsätzlich unzulässig ist dies nur, wenn sich der Sachverhalt unter der Geltung des alten Rechts abschliessend verwirklicht hat oder anders gesagt die tatsächlichen Verhältnisse und Ereignisse, die zur Erfüllung des Tatbestands geführt haben, vor Inkrafttreten des neuen Rechts zu einem Ende gekommen sind (sog. echte Rückwirkung). Liegt ein zeitlich

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

4.4.2 Mit Blick auf die Rückwirkungsproblematik stellt sich hier somit die Frage, wie der massgebliche Sachverhalt zeitlich einzugrenzen ist bzw. wann der zur Rechtsfolge, d.h. der zum Einbürgerungsentscheid führende Tatbestand als verwirklicht gilt. Eine verpönte Rückwirkung würde nach dem Gesagten nur dann vorliegen, wenn sich der massgebliche Sachverhalt vor dem 11. Dezember 2013 abschliessend verwirklicht hätte. Dies trifft nicht zu. Die jeweiligen Einbürgerungsbehörden beurteilen das Einbürgerungsgesuch gestützt auf den Sachverhalt, wie er sich ihnen im Entscheidzeitpunkt präsentiert (Art. 25 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 25 N. 2). Es handelt sich mithin um einen zeitlich offenen Sachverhalt, wobei auch neue, während Hängigkeit eines (kantonalen) Rechtsmittelverfahrens eingetretene Entwicklungen – und zwar auch solche, die sich zu Gunsten der gesuchstellenden Person auswirken (z.B. Erwerb der Niederlassungsbewilligung) – beim Entscheid zu berücksichtigen sind (BVR 2012 S. 529 E. 6.5; vgl. auch BVR 2013 S. 407 [VGE 2012/130 vom 27.2.2013] nicht publ. E. 5.2). Der für den Einbürgerungsentscheid massgebliche Sachverhalt hat sich daher nicht mit der Gesuchseinreichung oder dem Zusicherungsentscheid der Gemeinde abschliessend verwirklicht. Namentlich der ausländerrechtliche Aufenthaltsstatus stellt einen Dauersachverhalt dar, welcher regelmässig überprüft und gegebenenfalls neu geregelt wird (vgl. Art. 32 ff. und Art. 83 f. AuG; vgl. auch AGVE 2009 S. 387). Mit Blick auf Art. 7 Abs. 3 Bst. e KV (Erfordernis

der Niederlassungsbewilligung) kann daher nicht gesagt werden, der massgebliche Sachverhalt habe sich abschliessend unter altem Recht verwirklicht. Hinsichtlich des hier ebenfalls interessierenden Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV ist weiter festzuhalten, dass es das Rückwirkungsverbot nicht verbietet, bei der Beurteilung auch an zurückliegende Umstände anzuknüpfen, die sich vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht haben (z.B. ein früherer Sozialhilfebezug). Im Übrigen steht nicht vergangener Sozialhilfebezug als solcher der Einbürgerung entgegen, sondern die Nichtrückzahlung in der Folgezeit. Auch so gesehen ginge es an der Sache vorbei, früheren Sozialhilfebezug als vergangenen, in sich abgeschlossenen Sachverhalt zu betrachten, welcher nach altem Recht zu beurteilen wäre. Die Tatsache, dass Einbürgerungswillige früher einmal Sozialhilfe bezogen haben, ist im Licht von Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV für den Einbürgerungsentscheid nicht ausschlaggebend, sondern allein der Umstand, ob die Leistungen zwischenzeitlich zurückbezahlt worden sind. Solange keine vollständige Rückzahlung erfolgt ist, handelt es sich mithin auch insoweit um einen zeitlich offenen Sachverhalt.

4.5 Die Anwendung von Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV auf bei Inkrafttreten beim Kanton hängige Verfahren hält auch vor dem Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben stand (vgl. Art. 11 Abs. 2 KV; Art. 9 BV): Wie bereits dargelegt wird die intertemporalrechtliche Anknüpfung an die Rechtslage im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung ohne entsprechende gesetzliche Übergangsregelung ausdrücklich verworfen, selbst wenn das Kontinuitätsinteresse der Rechtsunterworfenen dafür sprechen würde (vorne in E. 4.3.1). Weiter steht der allgemeine Grundsatz des Vertrauensschutzes Rechtsänderungen nicht entgegen (vgl. statt vieler Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 14 mit Hinweisen; jüngst auch BGer 1C_23/2014 und 1C_25/2014 vom 24.3.2015, in ZBl 2015 S. 536 E. 7.4.4), was in besonderem Masse für Verfassungsänderungen durch das Stimmvolk gelten muss. Zudem liegt hier auch keine Vertrauensgrundlage im Sinn einer behördlichen Handlung oder Zusicherung vor, die bei den Beschwerdeführenden berechtigterweise bestimmte verhaltenswirksame Erwartungen hätte entstehen lassen können (vgl. z.B. BVR 2013 S. 85 E. 6.1 mit Hinweisen). Insbesondere kann in der unter Vorbehalt erteilten Zusicherung des Gemeindebürgerrechts (gleich verhält es sich mit

der erteilten Einbürgerungsbewilligung des Bundes; vorne E. 4.3.2 f.) keine solche Vertrauensgrundlage erblickt werden, zumal im Übrigen keine gestützt auf ein allfällig gewecktes Vertrauen getätigten Dispositionen erkennbar sind. Nach Rechtsprechung und Lehre ist schliesslich (vorbehältlich zwingender öffentlicher Interessen) auf das alte, für Betroffene günstigere Recht abzustellen, wenn die Behörde den Entscheid unnötig hinauszögert, nur um die Anwendung neuer, strengerer Vorschriften zu erwirken (vgl. BGE 139 II 263 E. 8.2 betreffend das Baubewilligungsverfahren; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 N. 20). Davon kann hier keine Rede sein. Vielmehr liegt es in der besonderen Natur des Einbürgerungsprozederes, dass zwischen der Gesuchseinreichung und dem abschliessenden Entscheid über den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts mehr Zeit vergeht als in anderen Verfahren, da hier die Einbürgerungsorgane dreier eigenständiger Gemeinwesen über das Gesuch befinden müssen (vorne E. 4.3.2; Céline Gutzwiller, a.a.O., S. 495 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Botschaft des Bundesrats betreffend die Totalrevision des BüG, in BBl 2010 S. 2825 ff., wo in Bezug auf das Einbürgerungsverfahren aufgrund der «geltenden Rollenteilung» von einer «gewissen Umständlichkeit» des Verfahrens die Rede ist [S. 2852]).

4.6 Aus dem Gesagten erschliesst sich, dass Art. 7 Abs. 3 Bst. b und e KV in den im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens beim Kanton hängigen Einbürgerungsverfahren anwendbar sind. Auch der von den Beschwerdeführenden angeführte Art. 34 FK steht dem nicht entgegen (vgl. E. 5 hiernach).

5.

Die Beschwerdeführenden haben seit dem 11. Oktober 2004 den ausländerrechtlichen Status vorläufig aufgenommener Flüchtlinge (Art. 83 ff. AuG) und sind mithin nicht in Besitz der gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. e KV erforderlichen Niederlassungsbewilligung. Das kantonale Recht darf nach Art. 38 Abs. 2 BV verlangen, dass Ausländerinnen und Ausländer vor dem letzten Integrationsschritt der Einbürgerung über den stabilsten und dauerhaftesten ausländerrechtlichen Status verfügen; damit werden auch Flüchtlinge

weder diskriminiert noch rechtsungleich behandelt (vgl. BGer 1D_3/2014 vom 11.3.2015, E. 2 und 5, 1D_1/2014 vom 1.10.2014, E. 3.8). Dieser Einbürgerungsvoraussetzung steht auch Art. 34 FK nicht entgegen, welcher die Vertragsstaaten verpflichtet, die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit als möglich zu erleichtern. Gemäss dem Urteil 1D_3/2014 vom 11. März 2015 kann der Flüchtlingskonvention kein Verbot entnommen werden, bei der gesetzlich vorausgesetzten Wohnsitzdauer auf die Art des Anwesenheitsrechts abzustellen; das Bundesgericht weist dabei darauf hin, dass die Niederlassungsbewilligung künftig (auch) nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a revBüG eine Mindestvoraussetzung für die ordentliche Einbürgerung darstellt (vgl. E. 4.2). Es darf daher auch mit Rücksicht auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz von der einbürgerungswilligen Person erwartet werden, dass sie sich vor der Einbürgerung um den Erwerb einer Niederlassungsbewilligung bemüht und die damit verbundenen Anforderungen erfüllt.

6.

Die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts an die Beschwerdeführenden gestützt auf Art. 7 Abs. 3 Bst. e KV hält nach dem Erwogenen der Rechtskontrolle stand. Ob der Einbürgerung zusätzlich nach Art. 7 Abs. 3 Bst. b KV oder nach bisherigem Recht die frühere langjährige Sozialhilfeabhängigkeit der Beschwerdeführenden entgegensteht (vgl. vorne E. 2.4), muss bei dieser Sachlage nicht beurteilt werden.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden grundsätzlich kostenpflichtig und haben keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG). Ihnen wurde indessen mit Verfügung vom 23. Juni 2015 die unentgeltliche Rechtspflege für die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bewilligt (vgl. vorne Bst. C). Die Verfahrenskosten sind daher vorläufig vom Kanton Bern zu tragen. Vorbehalten bleibt die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführenden (Art. 113

VRPG und Art. 123 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Bei der Festsetzung der Kosten ist angemessen zu berücksichtigen, dass in diesem Verfahren weitgehend dieselben Rechtsfragen zu beurteilen waren wie im Verfahren 100.2015.61, was zu einer Reduktion der Normalgebühr führt.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.--, werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Die Kosten trägt vorerst der Kanton Bern. Vorbehalten bleibt die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführenden.

3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:
   - den Beschwerdeführenden
   - dem Beschwerdegegner
   - der Einwohnergemeinde C._____
   - dem Staatssekretariat für Migration

Der Abteilungspräsident: Die Gerichtsschreiberin:

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