



Ergebnis der ersten Lesung des Regierungsrats vom 7. Juni 2022

Änderung des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom [Datum]

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Revision des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (Bürgerrechtsgesetz, BüG; BGS 121.3). Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	2
2.	Ausgangslage	2
3.	Eidgenössische und kantonale Einbürgerungsvoraussetzungen	3
3.1	Allgemeines	3
3.2	Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes	3
3.2.1	Allgemeine Einbürgerungsvoraussetzungen	3
3.2.2	Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung	4
3.2.3	Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse	4
3.3	Einbürgerungsvoraussetzungen des Kantons Zug	5
4.	Gründe für eine Teilrevision	5
5.	Vergleich mit anderen Kantonen	6
6.	Erläuterungen zur Ergänzung von § 5 kant. BüG	7
7.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	8
8.	Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen	8
8.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	8
8.2	Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	8
8.3	Anpassungen von Leistungsaufträgen	9
9.	Zeitplan	9
10.	Antrag	9

1. In Kürze

Im Kanton Zug soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, dass nur Personen eingebürgert werden können, welche in den letzten fünf Jahren vor der Gesucheinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen bzw. diese zurückerstattet haben. Mit dieser Gesetzesänderung geht der Kanton Zug weiter als die bundesrechtliche Mindestvorschrift, welche lediglich drei Jahre ohne Sozialhilfebezug für eine Einbürgerung voraussetzt. Trotz dieser Verschärfung soll aber gleichwohl den persönlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden.

Der vorliegenden Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes ging eine Motion der SVP-Fraktion im Jahr 2020 voraus. Mit der Motion wurde eine Gesetzesänderung beantragt, dass nicht eingebürgert werden soll, wer in den letzten zehn Jahren vor der Gesucheinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen habe. Der Regierungsrat unterstützte das Anliegen der Motionärin teilweise. Er sprach sich dafür aus, dass nur eingebürgert werden kann, wer in den letzten fünf Jahren vor Gesucheinreichung und während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen hat. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates und erklärte die Motion für teilweise erheblich.

Mit der Verlängerung der Wartefrist nach einem Sozialhilfebezug gegenüber den bundesrechtlichen Mindestvorgaben soll dem für eine Einbürgerung essentiellen Kriterium der fehlenden Sozialhilfeabhängigkeit mehr Gewicht gegeben werden. Die aktuelle Wartefrist bei Sozialhilfebezug von drei Jahren gemäss der Mindestvorgabe des Bundes ist zu kurz, um die langfristige finanzielle Unabhängigkeit unter Beweis zu stellen. Durch die Verschärfung kann dagegen das Risiko reduziert werden, dass Personen eingebürgert werden, die nach der Einbürgerung in die Sozialhilfeabhängigkeit geraten und der finanziellen Unterstützung der Bürgergemeinden bedürfen. Auch zahlreiche andere Kantone haben die Wartefrist nach einem Sozialhilfebezug erhöht, einige sogar bis auf zehn Jahre.

Trotz der Verlängerung der Wartefrist nach einem Sozialhilfebezug soll gleichwohl dem jeweiligen Einzelfall Rechnung getragen werden können. Daher wird im kantonalen Bürgerrechtsgesetz ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei einem Sozialhilfebezug die persönlichen Umstände zu berücksichtigen sind. Die Einbürgerungsbehörde soll im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens prüfen, ob trotz eines Sozialhilfebezugs gleichwohl Umstände vorliegen, die eine Einbürgerung rechtfertigen.

2. Ausgangslage

Anlass für die vorliegende Teilrevision ist die von der SVP-Fraktion am 3. März 2020 eingereichte Motion betreffend keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern (Vorlage Nr. 3063.1 – 16247). Die Motionärin beantragte eine Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, so dass eine Person bei der Einbürgerung künftig das Kriterium der «Eignung» nicht erfüllt, wenn sie in den zehn Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen hat bzw. bezieht, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vor der Einbürgerung vollumfänglich zurückerstattet. Neben der Verschärfung verlangte die Motionärin auch eine Regelung für sog. «Härtefälle». So solle etwa für Personen, welche infolge Behinderung oder lang andauernder und schwerer Krankheit sozialhilfeabhängig sind, eine restriktive Ausnahmeklausel vorgesehen werden.

Der Regierungsrat unterstützte das Anliegen der Motionärin teilweise und beantragte dem Kantonsrat eine Bestimmung einzuführen, dass künftig nur eingebürgert werden kann, wer in den letzten fünf – statt den von der Motionärin beantragten zehn – Jahren vor Gesuchseinreichung und während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen hat. Für die Härtefallregelung schlug der Regierungsrat einen Verweis auf die Regelung im Bundesrecht vor. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates und erklärte die Motion am 25. März 2021 für teilweise erheblich.

3. Eidgenössische und kantonale Einbürgerungsvoraussetzungen

3.1 Allgemeines

Der Bund verfügt über die Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone (Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Diese Kompetenz übt er im Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0; nachfolgend eidg. BÜG) aus. Dort regelt er die erleichterte Einbürgerung abschliessend und die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern in Form von Mindestvorschriften. Die Kantone haben somit bei der ordentlichen Einbürgerung einen gewissen Gestaltungsspielraum und es steht ihnen offen, über die vom Bund vorgegebenen Mindestvorschriften hinauszugehen bzw. strengere Voraussetzungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts vorzusehen.

3.2 Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes

3.2.1 Allgemeine Einbürgerungsvoraussetzungen

In Art. 9 eidg. BÜG legt der Bund folgende formellen Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung fest, welche kumulativ erfüllt sein müssen:

- die Bewerberin oder der Bewerber muss bei der Gestuchstellung eine Niederlassungsbe-
willigung besitzen (Bst. a); und
- bei der Gestuchstellung einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz
nachweisen, davon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gestuchs (Bst. b).

In materieller Hinsicht verlangt er in Art. 11 eidg. BÜG, dass die Bewerberin oder der Bewerber

- erfolgreich integriert ist (Bst. a);
- mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist (Bst. b); und
- keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt (Bst. c).

Die Integration wird in Art. 12 Abs. 1 eidg. BÜG näher umschrieben. Demnach zeigt sich eine erfolgreiche Integration insbesondere

- im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Bst. a);
- in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Bst. b);
- in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständi-
gen (Bst. c);
- in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Bst. d); und
- in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes,
der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen
Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird (Bst. e).

3.2.2 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

In Art. 12 Abs. 1 Bst. d eidg. BÜG wird für eine erfolgreiche Integration die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung vorausgesetzt. Auf Verordnungsstufe wird dieses Kriterium näher umschrieben. Am Wirtschaftsleben nimmt demnach teil, wer die Lebenshaltungskosten und die Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, deckt (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 [Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01]). Bewerberinnen und Bewerber, die im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in einer Aus- oder Weiterbildung sind, nehmen am Erwerb von Bildung teil und gelten somit ebenfalls als integriert (Art. 7 Abs. 2 BÜV). Das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung erfüllt nicht, wer in den letzten drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet (Art. 7 Abs. 3 BÜV).

Diese Einbürgerungskriterien beruhen auf dem Grundsatz, dass die Bewerberin oder der Bewerber in der Lage sein muss, auf absehbare Zeit selber für sich und ihre bzw. seine Familie aufzukommen. Es wird somit das Erlangen der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit verlangt.¹ Diese Vorgaben des Bundes gelten jedoch nur als Mindestvorschriften und es steht den Kantonen offen, striktere Regelungen vorzusehen. Dies gilt auch für den Bezug von Sozialhilfeleistungen.²

3.2.3 Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Die zuständige Behörde hat gemäss Art. 12 Abs. 2 eidg. BÜG bei der Prüfung gewisser Einbürgerungsvoraussetzungen – der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, sowie der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung – die persönliche Situation der Gesuchstellenden zu berücksichtigen. Namentlich ist der Situation von Personen, welche diese Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen.

Art. 9 BÜV konkretisiert Art. 12 Abs. 2 eidg. BÜG und bestimmt, dass die persönlichen Verhältnisse der Gesuchstellenden bei der Beurteilung der Kriterien angemessen zu berücksichtigen sind und eine Abweichung von den Kriterien möglich ist, wenn die Bewerberin oder der Bewerber diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann aufgrund:

- einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Bst. a);
- einer schweren oder lang andauernden Krankheit (Bst. b);
- anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen (Bst. c):
 - einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche (Ziff. 1);
 - Erwerbsarmut, sog. working poor (Ziff. 2);³
 - der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Ziff. 3);
 - Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde (Ziff. 4).

¹ Handbuch Bürgerrecht des SEM, Ziff. 321/14; Botschaft vom 4. März 2011, S. 2835.

² EJPD, Erläuternder Bericht zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016, S. 20.

³ EJPD, Erläuternder Bericht zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016, S. 21.

Mit diesen Ausnahmefällen wird namentlich dem Diskriminierungsverbot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 8 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen.⁴ Dies bedeutet also, dass die Einbürgerungsbehörde der besonderen Situation der einbürgerungswilligen Person angemessene Rechnung zu tragen hat, wenn diese nicht selbstverschuldet ist.⁵ Bei Personen, die Sozialhilfe beziehen, kann daher nicht grundsätzlich darauf geschlossen werden, dass sie die Integrationskriterien nicht erfüllen. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn der Sozialhilfebezug auf einem Selbstverschulden der einbürgerungswilligen Person beruht.⁶

Somit wird in Art. 12 BÜG sowie der entsprechenden Verordnungsbestimmung den Einbürgerungsbehörden zwar vorgeschrieben, dass sie die persönlichen Verhältnisse zu berücksichtigen haben. Gleichzeitig erhalten sie aufgrund dieser Bestimmung aber auch einen gewissen Ermessensspielraum und die Möglichkeit, den individuellen Verhältnissen Rechnung zu tragen.

3.3 Einbürgerungsvoraussetzungen des Kantons Zug

Im kantonalen Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (Bürgerrechtsgesetz; BGS 121.3; nachfolgend kant. BÜG) werden die Einbürgerungsvoraussetzungen in § 5 umschrieben. Gemäss Abs. 1 darf nur eingebürgert werden, wer aufgrund der persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet ist. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Bewerberin oder der Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügend Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann (§ 5 Abs. 2 kant. BÜG).

Der Kanton Zug sieht gemäss geltendem Recht keine ausdrückliche gesetzliche Regelung betreffend die Einbürgerung von Personen, welche Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben, vor. Er verlangt einzig das Vorliegen geordneter finanzieller Verhältnisse. Aktuell gelten daher im Kanton Zug bei Gesuchstellenden mit Sozialhilfebezug die Mindestvorgaben des Bundes, wonach grundsätzlich nur eingebürgert werden kann, wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen bzw. diese zurückerstattet hat (vgl. Art. 7 Abs. 3 BÜV).

4. Gründe für eine Teilrevision

Grundsätzlich soll nur eingebürgert werden, wer vom Staat finanziell unabhängig ist und keine Sozialhilfe bezieht. Die aktuelle Wartefrist bei Sozialhilfebezug von drei Jahren gemäss der Mindestvorgabe des Bundes in Art. 7 Abs. 3 BÜV ist sehr kurz. Der Nachweis der finanziellen Unabhängigkeit über nur drei Jahre besitzt oft zu wenig Aussagekraft, um das Einbürgerungsgesuch vertieft behandeln und beurteilen zu können. Insbesondere wenn eine Person Sozialhilfe bezogen hat, soll sie über einen längeren Zeitraum aufzeigen müssen, dass sie sich wirtschaftlich erholt hat und in stabilen finanziellen Verhältnissen lebt. Aber auch bei Personen, die bisher keine Sozialhilfe bezogen haben, erscheint eine Verlängerung der Frist um zwei Jahre angemessen, um die finanzielle Eigenständigkeit noch besser beweisen zu können. So kann das Risiko reduziert werden, dass Personen eingebürgert werden, die nach der Einbürgerung in die Sozialhilfeabhängigkeit geraten. Daher soll die Wartefrist gegenüber der

⁴ Vgl. BGE 135 I 49 E. 61; vgl. auch EJP, Erläuternder Bericht zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom April 2016, S. 20.

⁵ Handbuch Bürgerrecht des SEM, Ziff. 321/2.

⁶ Botschaft vom 4. März 2011, S. 2832.

bundesrechtlichen Mindestvorgabe auf fünf Jahre verlängert und dem für eine Einbürgerung essentiellen Kriterium der fehlenden Sozialhilfeabhängigkeit dadurch mehr Gewicht gegeben werden.

Die Verlängerung auf fünf Jahre macht auch aus systematischer Sicht Sinn. Die kantonalen Einbürgerungsvorschriften sehen vor, dass sich nur einbürgern lassen kann, wer seit fünf Jahren im Kanton wohnhaft ist (vgl. § 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 kant. BÜG). Eine Angleichung der vorliegend in Frage stehenden Frist an die Frist bezüglich des Wohnsitzerfordernisses erscheint angezeigt, da beide Fristen die persönlichen Verhältnisse (Wohnen und Finanzen) betreffen. Es ist angebracht, dass die Person die entsprechenden Nachweise bzw. Voraussetzungen für die gleiche Zeitperiode erbringen muss. Schliesslich stützt sich auch das Staatssekretariat für Migration (SEM) im Rahmen der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes bei der Beurteilung der finanziellen Stabilität einer Person auf eine Frist von fünf Jahren ab: Das SEM kann die Einbürgerungsbewilligung verweigern, wenn aus den letzten fünf Jahren Steuer- ausstände, Beteiligungen oder Verlustscheine im Beteiligungsregisterauszug vorliegen.⁷

Trotz der geplanten Erhöhung der bundesrechtlichen Mindestvorschrift betreffend die Dauer ohne Sozialhilfebezug von drei auf fünf Jahre ist weiterhin dem jeweiligen Einzelfall Rechnung zu tragen. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, auch im kantonalen Bürgerrechtsgesetz ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass bei einem Sozialhilfebezug die persönlichen Umstände zu berücksichtigen sind. Die Einbürgerungsbehörde hat im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens zu prüfen, ob gegebenenfalls gleichwohl Umstände vorliegen, die trotz Sozialhilfebezug eine Einbürgerung rechtfertigen. Damit trägt er auch dem Anliegen der Motionärin Rechnung, welche nebst der Verlängerung der Dauer ohne Sozialhilfebezug die Einführung einer Härtefallregelung forderte.

5. Vergleich mit anderen Kantonen

In Bezug auf die Einbürgerung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern haben bereits einige Kantone von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, von den Mindestvorschriften des Bundes abzuweichen und im kantonalen Recht schärfere Kriterien vorzusehen bzw. haben sie bereits vor dem Inkrafttreten des revidierten eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes entsprechende Fristen im Zusammenhang mit Sozialhilfebezug normiert.

So sehen die Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden, Basel-Landschaft und Thurgau vor, dass Bewerberinnen oder Bewerber, die in den letzten fünf Jahren vor der Gesucheinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen haben, nicht eingebürgert werden können, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückbezahlt bzw. zurückerstattet. Die Kantone Bern, Graubünden, Aargau und Tessin gehen noch weiter und haben geregelt, dass Personen, die in den letzten zehn Jahren vor der Gesucheinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen haben, sich nicht einbürgern lassen können, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückbezahlt bzw. zurückerstattet.

Die restlichen Kantone (Zürich, Luzern, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Waadt, Valais, Neuenburg, Genéve und Jura) haben bezüglich Sozialhilfebezug vor der Gesucheinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine kantonsspezifischen Regelungen erlassen, weshalb weiterhin die bundesrechtliche Mindestvorschrift von drei Jahren zur Anwendung gelangt.

⁷ Vgl. Handbuch Bürgerrecht des SEM, Ziff. 321/111/2.

6. Erläuterungen zur Ergänzung von § 5 kant. BÜG

Neuer Abs. 3: «Eingebürgert werden kann nur, wer in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs und während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen oder diese vollständig zurückerstattet hat.»

Neuer Abs. 4: «Von den in Abs. 3 genannten Voraussetzungen kann abgewichen werden, wenn dies die persönlichen Verhältnisse gemäss Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 in Verbindung mit Art. 9 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 rechtfertigen.»

Damit der Kanton Zug bei seinen Einbürgerungsvoraussetzungen über die Mindestvorgaben des Bundes hinausgehen und die Zeitdauer ohne Sozialhilfebezug von drei auf fünf Jahre erhöhen kann, ist eine Anpassung von § 5 kant. BÜG erforderlich bzw. diese Bestimmung wird um Abs. 3 und Abs. 4 ergänzt.

Der neue Abs. 3 orientiert sich teilweise am Wortlaut von Art. 7 Abs. 3 BÜV. Er sieht vor, dass nur eingebürgert werden kann, wer in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs oder während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen oder diese im Sinne der Sozialhilfegesetzgebung vollständig zurückerstattet hat.

Nicht unter die Rückerstattungspflicht fallen Leistungen gemäss § 25 Abs. 2 des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4). Diese Bestimmung hält fest, dass Unterstützungsleistungen, die jemand während der Unmündigkeit oder bis zum Abschluss einer in dieser Zeit begonnenen Ausbildung, längstens jedoch bis zum vollendeten 25. Altersjahr bezogen hat, nicht zurückzuerstatten sind. Auch Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BÜV sieht ausdrücklich vor, dass Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde, bei der Prüfung der Teilnahme am Wirtschaftsleben und damit den finanziellen Verhältnissen nicht zu berücksichtigen ist und eine Einbürgerung daher gleichwohl möglich ist. Diese Bestimmungen sprechen demzufolge dafür, dass Personen, welche in den Kreis von § 25 Abs. 2 SHG fallen, ohne zurückerstattete Sozialhilfe eingebürgert werden können und nicht die fünf Jahre abwarten müssen. Ebenfalls von der Rückerstattungspflicht ausgenommen sind Sozialhilfeleistungen, die gemäss E. 2.4 der SKOS-Richtlinien nicht von der Rückerstattungspflicht erfasst sind.

Neben den kantonalen sind auch die ausserkantonalen Bezüge zu berücksichtigen. Würden ausserkantonale Bezüge ausser Acht gelassen, liefe das auf eine Privilegierung derjenigen Gestuchstellenden hinaus, deren ausserkantonaler Sozialhilfebezug ausgeblendet würde, während den einbürgerungswilligen ausländischen Personen, die ausschliesslich im Kanton Zug Sozialhilfe bezogen hätten, dieser Bezug vollumfänglich angerechnet würde.⁸

Der neue Abs. 4 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes verweist auf die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse gemäss dem eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz und der entsprechenden Verordnung. Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts sind diese Bestimmungen ohnehin anwendbar. Der Regierungsrat verzichtet darauf, eine eigene kantonale Härtefallregelung zu schaffen, sondern erklärt mit diesem Verweis im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung die Regelung des Bundes für anwendbar.⁹

⁸ Urteil des Bundesgerichts 1D_4/2016 vom 4. Mai 2017 E. 4.6.

⁹ Vgl. Ausführungen unter Ziff. 3.2.3.

Gestützt auf die Regelungen von Art. 30 eidg. BÜG und Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BÜV ist grundsätzlich fraglich, ob Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die noch in Ausbildung sind, trotz eines Sozialhilfebezugs ihrer Eltern eingebürgert werden können. Bei Kindern, die im Gesuch der Eltern einbezogen werden, stellt sich diese Frage nicht. Denn die Kinder können nur in das Gesuch eines Elternteils einbezogen werden, wenn der Elternteil alle Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt oder persönliche Verhältnisse geltend gemacht werden können.¹⁰ Die Problematik besteht insbesondere bei Kindern und jungen Erwachsenen, welche in einer erstmaligen formalen Ausbildung sind und ein selbständiges Einbürgerungsgesuch einreichen. Art. 30 Satz 2 eidg. BÜG sieht vor, dass bei Kindern ab dem 12. Altersjahr die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen (Art. 11 eidg. BÜG) sowie die Integrationskriterien (Art. 12 eidg. BÜG) eigenständig und altersgerecht zu prüfen sind. Gemäss der bisherigen Praxis im Kanton Zug wird Kindern bzw. Jugendlichen die Sozialhilfeabhängigkeit der Eltern bei ihrem Einbürgerungsgesuch grundsätzlich angerechnet. Einzelne Bürgergemeinden berücksichtigen allerdings die aktuelle Situation der Jugendlichen und deren Aussichten für die Zukunft. Sind die Jugendlichen auf gutem Wege in eine finanziell unabhängige Zukunft, werden sie eingebürgert, obwohl ihre Eltern, welche sie finanziell noch unterstützen, auf Sozialhilfe angewiesen sind. Der Entscheid, ob Kinder sozialhilfeabhängiger Eltern eingebürgert werden, hängt somit nach der bisherigen Praxis vom Ermessen der zuständigen Bürgergemeinde ab. Es fragt sich, ob diese Praxis bundesrechtskonform ist. Dies kann jedoch nicht abschliessend beantwortet werden, da ein Beschwerdeverfahren, welches u.a. diese Fragestellung zum Gegenstand hat, noch hängig ist. Sollte der Regierungsrat entscheiden, dass die Praxis der Bürgergemeinden nicht bundesrechtskonform ist, würde die Direktion des Innern die Bürgergemeinden sowie den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst anweisen, wie sie in diesen Fällen neu vorzugehen hätten.

7. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Folgt

8. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

8.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton.

8.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Aufgrund der strengeren Einbürgerungsvoraussetzung betreffend den Sozialhilfebezug wird die Hürde für eine Einbürgerung erhöht. Die Verschärfung führt dazu, dass Personen, welche in der Vergangenheit mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten und auf Sozialhilfe angewiesen waren, ihr Einbürgerungsgesuch später oder – bei immer wieder eintretenden Rückfällen in die Sozialhilfe – gar nicht stellen können. Somit ist bei dieser Personengruppe weiterhin die Einwohnergemeinde für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig, was allenfalls zu erhöhten Ausgaben der Einwohnergemeinden führen könnte. Andererseits fallen dagegen die Kosten der Bürgergemeinden für Sozialhilfeleistungen an ihre Bürgerinnen und Bürger aufgrund der höheren Einbürgerungshürden entsprechend tiefer aus.

¹⁰ Handbuch Bürgerrecht des SEM, Ziff. 321/143.

8.3 Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

9. Zeitplan

Juni 2022	Regierungsrat, 1. Lesung
Juni – Oktober 2022	Durchführung externe Vernehmlassung
November – Januar 2022	Auswertung externe Vernehmlassung, Anpassung Bericht und Antrag sowie gesetzestechnische Prüfung
Februar 2023	Regierungsrat, 2. Lesung
Februar – März 2023	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
April – Juni 2023	Kommissionssitzung(en)
Juli/August 2023	Kommissionsbericht
September 2023	Kantonsrat, 1. Lesung
November 2023	Kantonsrat, 2. Lesung
Dezember 2023	Publikation Amtsblatt
Februar 2024	Ablauf Referendumsfrist
Juni 2024	Allfällige Volksabstimmung
Juli/August 2024	Inkrafttreten

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. - sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion der SVP-Fraktion betreffend keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern (Vorlage Nr. 3063.1 - 16247) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, [Datum]

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:
- Beilage 1: Synopse BÜG