



**Motion der SVP-Fraktion
betreffend keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern**
(Vorlage Nr. 3063.1 - 16247)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 2. Februar 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion reichte am 3. März 2020 eine Motion betreffend keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern (Vorlage Nr. 3063.1 - 16247) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 30. April 2020 an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt begründen:

1. In Kürze

Der Regierungsrat will eine kantonale gesetzliche Grundlage schaffen, damit einbürgerungswillige Personen, die in den fünf Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen haben, nicht eingebürgert werden. Damit kommt er dem Anliegen einer SVP-Motion teilweise nach, die eine Ausweitung der Zeitspanne von derzeit drei auf zehn Jahre fordert. Wie die Motionäre spricht sich auch der Regierungsrat für eine Härtefallklausel aus, welche den Einbürgerungsbehörden einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung individueller Verhältnisse belassen soll.

Am 30. April 2020 überwies der Kantonsrat eine Motion zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat mit dem Titel «keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern», die eine Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Zug verlangt.

Das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz bzw. dessen Verordnung beinhalten bezüglich Einbürgerung von Sozialhilfebeziehenden folgende Mindestvorschriften: Einbürgerungswillige Personen, die in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen haben, können nicht eingebürgert werden. Den Kantonen steht es aber frei, verschärfte Bestimmungen zu erlassen. Während der Kanton Zug bisher auf schärfere Bestimmungen verzichtet hat, haben hiervon einige Kantone Gebrauch gemacht. Die meisten Kantone, welche über die Mindestvorgaben des Bundes hinausgehen, sehen eine Frist von fünf Jahren vor, innert welcher keine Sozialhilfe bezogen werden darf, einige wenige eine zehnjährige Frist.

Der Regierungsrat erachtet die Frist von zehn Jahren, innert welcher keine Sozialhilfe bezogen werden darf, als zu lange. Es ist schnell passiert, dass jemand aufgrund eines unverschuldeten Jobverlustes, familiären Veränderungen oder aus gesundheitlichen Gründen in eine finanzielle Not gerät und gezwungen ist, Sozialhilfe zu beantragen. Dass solche Menschen, welche allenfalls auch nur kurzfristig auf Sozialhilfe angewiesen waren, anschliessend zehn Jahre lang warten müssen, bis sie ein Einbürgerungsgesuch stellen können, erachtet der Regierungsrat als unverhältnismässig. Der Regierungsrat unterstützt jedoch das Anliegen der Motionäre nach einer Verlängerung der aktuell geltenden Frist. Eine Frist von fünf Jahren ist angemessen und

erlaubt es den Einbürgerungsbehörden, über einen längeren Zeitraum als heute zu beurteilen, ob eine Person finanziell unabhängig ist und in stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt. Die von den Motionären beantragte Härtefallklausel unterstützt der Regierungsrat.

2. Ausgangslage

Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 8. April 1999 (BV; SR 101) verfügt der Bund über die Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone. Der Bund übt seine diesbezügliche Kompetenz im Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0; nachfolgend eidg. BÜG) aus. Dort regelt er abschliessend die erleichterte Einbürgerung und in Form von Mindestvorschriften die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Damit haben die Kantone im Bereich der ordentlichen Einbürgerung einen gewissen Gestaltungsspielraum und es steht ihnen offen, über die vom Bund vorgegebenen Mindestvorschriften hinauszugehen und strengere Vorschriften für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts im Rahmen des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens festzulegen.

Die Motionäre beantragen, dass der Kanton Zug von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Deshalb beantragen sie, mit einer Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zu regeln, dass nicht eingebürgert werden kann, wer in den zehn Jahren unmittelbar vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen hat bzw. bezieht, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vor der Einbürgerung vollumfänglich zurückerstattet. Die Motionäre argumentieren, für die Einbürgerung sei ein einwandfreier finanzieller Leumund erforderlich. Dazu zählen neben dem Fehlen von Verlustscheinen und dem Erfüllen der steuerlichen Verpflichtungen auch das Fehlen einer Sozialhilfeabhängigkeit. Neubürgerinnen resp. Neubürger sollen vom Staat finanziell unabhängig sein und in den zehn Jahren vor der Einbürgerung unabhängig von der Sozialhilfe gelebt haben. Das Bürgerrecht solle eine Belohnung für eine gelungene gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration sein. Ihre Forderung untermauern die Motionäre mit dem Verweis auf Verschärfungen in anderen Kantonen. Neben der Verschärfung verlangen die Motionäre allerdings auch eine Regelung für sog. «Härtefälle». So soll etwa für Personen, welche infolge Behinderung oder lang andauernder und schwerer Krankheit sozialhilfeabhängig sind, eine restriktive Ausnahmeklausel vorgesehen werden.

3. Eidgenössische Einbürgerungsvoraussetzungen

3.1. Allgemeine Voraussetzungen

In Art. 9 eidg. BÜG legt der Bund folgende formelle Voraussetzungen fest, welche kumulativ erfüllt sein müssen:

- die Bewerberin oder der Bewerber bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzen muss (Bst. a); und
- bei der Gesuchstellung einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweist, davon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Bst. b).

In materieller Hinsicht verlangt der Bund 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 verständigen (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. Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

Mit dem Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. d eidg. BÜG werden auf Bundesebene für eine erfolgreiche Integration geordnete finanzielle Verhältnisse resp. die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit vorausgesetzt. Es wird von der einbürgerungswilligen Person verlangt, dass sie durch die Teilnahme am Erwerbsleben mit ihrem Einkommen für sich und ihre Familie aufkommen kann. Die Bewerberin oder der Bewerber muss die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, decken können (vgl. Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 [Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01]).

Explizit nicht erfüllt wird das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, wenn in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen wurde, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet (Art. 7 Abs. 3 BÜV).

3.3. Härtefälle

Art. 12 Abs. 2 eidg. BÜG statuiert, dass der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen oder der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen ist.

Für sogenannte «Härtefälle» sieht Art. 9 BÜV ausdrücklich vor, dass die für die Einbürgerung zuständige Behörde die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers bei der Beurteilung der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung angemessen berücksichtigt. Eine Abweichung von diesen Kriterien ist möglich, 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 (Ziff. 2);
 - 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).

Mit diesen Ausnahmefällen wird namentlich dem Diskriminierungsverbot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 8 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung getragen. Die Behörden

erhalten dank dieser Bestimmungen einen gewissen Ermessensspielraum und sie können den individuellen Verhältnissen Rechnung tragen.

4. Einbürgerungsvoraussetzungen im Kanton Zug

Im Kanton Zug darf gestützt auf § 5 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (Bürgerrechtsgesetz, kant. BÜG; BGS 121.3) das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. 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;
- genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzt; sowie
- geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann (§ 5 Abs. 2 kant. BÜG).

Das kantonale Recht enthält zum Sozialhilfebezug durch die einbürgerungswillige Person vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine ausführenden Bestimmungen. Entsprechend sind im Kanton Zug die erwähnten Mindestvorschriften des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes und der entsprechenden Verordnung anwendbar, d.h. eine Einbürgerung darf nicht erfolgen, wenn in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen wurde, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.

5. Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern in anderen Kantonen

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

So haben die Kantone Bern, Graubünden und Aargau kodifiziert, dass jene einbürgerungswilligen Personen, die in den letzten zehn Jahren vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen haben, sich nicht einbürgern lassen können, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet resp. zurückbezahlt.

Die Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden, Basel-Landschaft und Thurgau haben ebenfalls eine vom Bundesrecht abweichende Regelung getroffen. In diesen Kantonen werden Bewerberinnen oder Bewerber, die in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen haben, nicht eingebürgert, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet resp. zurückbezahlt.

Die restlichen Kantone (Zürich, Luzern, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura) haben bezüglich Sozialhilfebezug vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine kantonsspezifischen Regelungen erlassen, weshalb weiterhin die bundesrechtlichen Mindestvorschriften von drei Jahren zur Anwendung gelangen.

6. Beurteilung

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass grundsätzlich nur eingebürgert werden soll, wer vom Staat finanziell unabhängig ist und keine Sozialhilfe bezieht. Die Einbürgerung soll die Vollen- dung einer erfolgreichen Integration darstellen und nicht Mittel hierzu sein.

Auch die Bürgergemeinden im Kanton Zug haben ein grosses Interesse daran, nur einzubür- gern, wer über einen längeren Zeitraum seine finanzielle Unabhängigkeit unter Beweis stellte. Denn so kann das Risiko reduziert werden, dass Personen eingebürgert werden, die nach der Einbürgerung in die Sozialhilfeabhängigkeit geraten und bei einem Wohnsitzverbleib die finan- zielle Unterstützung der Bürgergemeinden bedürfen.

Aktuell gelten im Kanton Zug beim Sozialhilfebezug die Mindestvorgaben des Bundes, wonach nur eingebürgert werden kann, wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen hat. Bereits vor dem In- krafttreten des revidierten eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes im Jahr 2018 und somit vor der bundesrechtlichen Minimalvorgabe wurde im Kanton Zug praxismässig der Sozialhilfebe- zug der letzten drei Jahre beurteilt. Lag ein Sozialhilfebezug vor, entschied die Einbürgerungs- behörde im Rahmen ihres Ermessensspielraums, ob sie das Gesuch ablehnte oder allenfalls gleichwohl guthiess.

Der Regierungsrat geht mit den Motionären einig, dass die Wartefrist bei Sozialhilfebezug von drei Jahren zu kurz ist, um eine finanzielle Unabhängigkeit unter Beweis zu stellen. Hat eine Person Sozialhilfe bezogen, muss sie über einen längeren Zeitraum aufzeigen können, dass sie sich wirtschaftlich erholt hat und in stabilen finanziellen Verhältnissen lebt.

Daher ist auch der Regierungsrat der Ansicht, dass die Wartefrist gegenüber der bundesrechtli- chen Mindestvorgabe verlängert werden sollte. Dem für eine Einbürgerung essentiellen Krite- rium der fehlenden Sozialhilfeabhängigkeit wird dadurch mehr Gewicht gegeben. Allerdings er- achtet der Regierungsrat die von den Motionären geforderte Zeitspanne von zehn Jahren, in- nert welcher keine Sozialhilfe bezogen werden darf, als zu lange.

Wartefrist von zehn Jahren

Die Corona-Krise hat gezeigt, wie schnell und überraschend jemand in eine finanzielle Notlage geraten kann und auf die Unterstützung des Staats angewiesen ist. Auch familiäre Probleme, gesundheitliche Beeinträchtigungen oder andere persönliche Umstände können zu einer plötzli- chen Sozialhilfeabhängigkeit führen. Dass Menschen in solchen Situationen erst nach zehn Jahren seit ihrem Sozialhilfebezug oder nach Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe eingebür- gert werden können, erachtet der Regierungsrat als unverhältnismässig. Gerade für Personen, die in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, dürfte es schwierig sein, bezogene Sozi- alhilfe zurückzubezahlen, ohne sofort wieder aus dem finanziellen Gleichgewicht zu fallen. Es lässt sich daher nicht rechtfertigen, dass eine Person, die unter Umständen nur für eine kurze Zeit auf Sozialhilfe angewiesen war, zehn Jahre warten muss, bis sie sich einbürgern lassen kann. Dem vermag auch eine Härtefallklausel nur bedingt entgegen zu wirken, da eine solche nur unter gewissen Voraussetzungen angewendet werden kann und die Gesuchstellenden da- bei vom Ermessen der Einbürgerungsbehörde abhängig sind.

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat die von den Motionären geforderte Frist von zehn Jahren ohne Sozialhilfebezug als unverhältnismässig, weshalb er diese ablehnt.

Wartefrist von fünf Jahren

Der Regierungsrat schlägt aus Gründen der Verhältnismässigkeit vor, eine Bestimmung einzuführen, dass nur eingebürgert werden kann, wer in den letzten fünf Jahren vor Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine Sozialhilfe bezogen hat. Mit der Verlängerung der bundesrechtlichen Mindestvorschrift um zwei Jahren, müssen sich einbürgerungswillige Personen, die Sozialhilfe bezogen haben, über einen längeren Zeitraum bewähren und zeigen, dass sich ihre wirtschaftliche Situation stabilisiert hat, sie diese unter Kontrolle haben und sie finanziell unabhängig geworden sind. Fünf Jahre erachtet der Regierungsrat als angemessen und mit Blick auf die Mindestvorschriften des Bundes von drei Jahren als verhältnismässig.

Ausserdem sehen die kantonalen Einbürgerungsvorschriften 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 sinnvoll, da beide Fristen die persönlichen Verhältnisse (finanzielle Verhältnisse und Wohnsitzverhältnisse) betreffen und es somit angebracht ist, dass die Person für die gleiche Zeitperiode die entsprechenden Nachweise bzw. Voraussetzungen 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 Steuerausstände, Beteiligungen oder Verlustscheine im Betreibungsregisterauszug vorliegen (vgl. Handbuch Bürgerrecht des SEM, Ziff. 321/111/2).

Härtefallklausel

Die Motionäre möchten für «Härtefälle», wie etwa Personen, welche infolge Behinderung oder lang andauernder und schwerer Krankheit sozialhilfeabhängig sind, eine restriktive Ausnahmeklausel vorsehen. Auch der Regierungsrat spricht sich für eine Härtefallklausel aus. Denn es soll das Ermessen bestehen, bestimmten individuellen Umständen Rechnung tragen zu können. Der Bund sieht in Art. 12 Abs. 2 eidg. BÜG i.V.m. Art. 9 BÜV bereits eine entsprechende Härtefallklausel vor. Diese Regelung soll vom Kanton Zug angewendet werden.

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der SVP-Fraktion betreffend keine Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern (Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes; Vorlage Nr. 3063.1 - 16247) teilweise erheblich zu erklären.

Zug, 2. Februar 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart