

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Migrationsrecht

1.1 Art. 34 Abs. 4 AIG, Art. 58a Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 AIG, Art. 77e und 77f VZAE

Regeste:

Die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung setzt eine erfolgreiche Integration der ausländischen Person voraus. Das Integrationskriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung gemäss Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG und Art. 77e VZAE ist grundsätzlich nicht erfüllt, wenn die ausländische Person Sozialhilfe bezieht. Gestützt auf Art. 58a Abs. 2 AIG, Art. 77f VZAE und Art. 96 Abs. 1 AIG sind bei der Beurteilung der Integration jedoch die persönlichen Verhältnisse der ausländischen Person angemessen zu berücksichtigen. Die Praxis des Amts für Migration, eine Niederlassungsbewilligung nur dann vorzeitig zu erteilen, wenn die ausländische Person während den massgeblichen fünf vergangenen Jahren keine Sozialhilfe bezogen hat, vermag eine Richtlinie für die Ausübung des Ermessens bei der Beurteilung von Gesuchen um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung darzustellen. Es sind jedoch stets die Verhältnisse des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen, was eine schematische Anwendung der Praxis ausschliesst. Es ist eine Einzelfallprüfung erforderlich, in welcher der Integrationserfolg in einer Gesamtwürdigung zu beurteilen ist, welche auch der zu erwartenden künftigen Entwicklung Rechnung trägt.

Aus dem Sachverhalt:

A. A., geb. [...] in Damaskus (Syrien), ist syrischer Staatsangehöriger. Er reiste am 15. April 2014 illegal in die Schweiz ein und stellte gleichentags ein Gesuch um Asyl. [...] Gestützt auf diesen positiven Asylentscheid erteilte ihm das Amt für Migration des Kantons Zug (AFM) eine Aufenthaltsbewilligung, welche seither regelmässig verlängert wurde, letztmals am 11. Mai 2023 mit Gültigkeit bis 22. Mai 2025. Zwischen 2015 und 2021 wurde A. als anerkannter Flüchtling durch die Sozialen Dienste Asyl mit Sozialhilfe im Gesamtbetrag von Fr. 153 609.90 unterstützt. Er arbeitete von 2016–2018 als interkultureller Dolmetscher bei der B. und als Verkäufer an einer Tankstelle. Am 13. August 2018 begann A. eine Lehre zum «Kaufmann EFZ Erweiterte Grundbildung» bei E. und erlangte am 12. August 2022 das Fähigkeitszeugnis. Er trat am 15. September 2022 eine unbefristete Stelle als Financial Analyst bei C. in D. an, nachdem er dort zuvor ab 1. Januar 2022 eine befristete Stelle gehabt hatte.

B. Am 16. November 2022 stellte A. beim AFM ein Gesuch um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Er führte aus, er habe durch intensives Erlernen der deutschen Sprache bis Niveau B2 rasch verschiedene Tätigkeiten ausüben können. Während der letzten sieben Jahre habe er sich ein Leben mit beruflichen Perspektiv-

en aufgebaut. In E., wo er seit 2015 wohne, fühle er sich zu Hause, pflege vielfältige Kontakte zu Einheimischen und habe enge Freundschaften geknüpft. Er habe sich immer um eine gelingende Integration bemüht und möchte sich langfristig in der Schweiz einbürgern lassen, wofür auch die Niederlassungsbewilligung ein Kriterium sei. Er erfülle sämtliche Bedingungen für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Das AFM eröffnete ihm mit Schreiben vom 6. Dezember 2022, dass seinem Gesuch nicht entsprochen werden könne. Zwar beherrsche er das geforderte Sprachniveau, doch sei er zwischen 2016 (recte: 2015) und 2021 durch die Sozialhilfe unterstützt worden. Daher falle die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ausser Betracht. Das AFM empfahl ihm den Rückzug seines Gesuchs und wies ihn darauf hin, dass er ab 22. Mai 2025 die ordentliche Erteilung einer Niederlassungsbewilligung beantragen könne.

C. Mit Eingabe vom 10. Januar 2023 brachte A. [. . .] vor, dass er alle Voraussetzungen für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erfülle. Er verfüge seit dem 22. Mai 2015 über eine Aufenthaltsbewilligung und weise eine vorbildliche Integration auf, was auch das AFM anerkenne. Die geforderten Sprachkenntnisse erfülle er mündlich und schriftlich auf Niveau B2 ebenfalls klar. Er habe einen tadellosen Leumund und weder Betreibungen noch Strafen. Auch das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben sei durch die erbrachten Dolmetschereinsätze bei der B., die Arbeit als Shopmitarbeiter bei der F. und die Anstellung als Financial Analyst bei der C. erfüllt. Unbestritten sei, dass A. während seiner Berufslehre auf Sozialhilfe angewiesen gewesen sei. Er habe die Berufslehre absolviert, damit er zukünftig in der Lage sei, seine wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit zu sichern. Der Bezug von Sozialhilfe sei unverschuldet und notwendig gewesen, damit er die Berufslehre habe erfolgreich abschliessen können. Gemäss den Weisungen AIG des SEM vom Oktober 2013 (aktueller Stand 1. September 2023; nachfolgend: Weisungen AIG) seien die persönlichen Verhältnisse beim Bezug von Sozialhilfe zu berücksichtigen, beispielsweise wenn die Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund der Teilnahme an einer Erstausbildung andauere. Der Sozialhilfebezug dürfe in Bezug auf die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht nachteilig berücksichtigt werden. Die ersuchte Niederlassungsbewilligung sei zu erteilen, da andernfalls der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt würde. Zudem weise A. eine überdurchschnittliche Integration auf, welche entsprechend zu berücksichtigen sei.

D. Mit Verfügung vom 15. Februar 2023 wies das AFM das Gesuch von A. um vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ab. Es erwog, einer Ausländerin oder einem Ausländer könne gestützt auf Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) eine Niederlassungsbewilligung nach Ablauf der verkürzten Aufenthaltsfrist von fünf Jahren nur dann vorzeitig erteilt werden, wenn gegen diese Person keine Widerrufsgründe nach Art. 62 AIG vorlägen und eine Integration im Rahmen von Art. 58a AIG bestehe (Art. 62 Abs. 1 der

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 [VZAE; SR 142.201]). Auf die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung bestehe kein Anspruch; der Entscheid liege im Ermessen der Behörden (Art. 96 Abs. 1 AIG). A. verfüge seit mehr als fünf Jahren über eine Aufenthaltsbewilligung und habe keinen Anlass zu Klagen gegeben. Auch verfüge er über mehr als die vorausgesetzten Sprachkenntnisse. Seit September 2022 arbeite er zudem in einer Festanstellung. Damit erfülle er die meisten der Voraussetzungen für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Der Gutheissung seines Gesuchs stehe jedoch der langjährige Bezug von Sozialhilfe entgegen. Nach Art. 62 Abs. 1 Bst. e AIG liege ein Widerrufsgrund vor, wenn die ausländische Person selber oder eine Person, für die sie zu sorgen habe, auf Sozialhilfe angewiesen sei. A. habe zwischen 2016 (recte: 2015) und 2021 Sozialhilfe im Betrag von Fr. 153 609.90 bezogen. Als anerkannter Flüchtling habe er diese Leistungen nicht zurückzubezahlen und der Sozialhilfebezug habe keine Folgen für seinen Aufenthalt in der Schweiz. Es stehe jedoch im Ermessen des AFM, diesen Umstand anlässlich der vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen und diese nur dann zu bewilligen, wenn die gesuchstellende Person während den massgeblichen vergangenen fünf Jahren keine Sozialhilfe beansprucht habe. Das AFM sehe die überdurchschnittliche Integration für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nur dann als erfüllt an, wenn das Kriterium der fehlenden Sozialhilfeabhängigkeit erfüllt sei. Daher könne A. nicht vorzeitig eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden. Es sei ihm jedoch möglich, bereits im Mai 2025 ein Gesuch für die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu stellen, bei welcher der Bezug von Sozialhilfe zwischen 2016 (recte: 2015) und 2021 nicht nachteilig berücksichtigt würde. Sollte er die übrigen Voraussetzungen immer noch erfüllen, könnte ihm dann die Niederlassungsbewilligung erteilt werden.

E. Gegen diese Verfügung des AFM erhob A. (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 9. März 2023 Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Zug. Er beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Anweisung an das AFM, ihm die ersuchte Niederlassungsbewilligung vorzeitig zu erteilen und dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten. Eventualiter sei die Sache infolge Verletzung des Gleichbehandlungsgebots zur Neuurteilung an das AFM zurückzuweisen. [...]

[...]

Aus den Erwägungen:

[...]

1. Streitgegenstand ist das Gesuch des Beschwerdeführers um vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung.

1.1 Eine Niederlassungsbewilligung wird unbefristet und ohne Bedingungen erteilt (Art. 34 Abs. 1 AIG). Sie kann Ausländerinnen und Ausländern erteilt werden, wenn a) sie sich insgesamt mindestens zehn Jahre mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten haben und sie in den letzten fünf Jahren ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung waren, b) keine Widerrufsgründe nach Art. 62 oder Art. 63 Abs. 2 AIG vorliegen, und c) sie integriert sind (Art. 34 Abs. 2 AIG).

1.2 Art. 34 Abs. 4 AIG regelt die Voraussetzungen einer vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung, d.h. schon vor Ablauf der in Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG statuierten Mindestdauer von zehn Jahren. Demnach kann Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung bereits nach einem ununterbrochenen Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden, wenn sie die Voraussetzungen nach Art. 34 Abs. 2 Bst. b und c AIG erfüllen und sich gut in der am Wohnort gesprochenen Landessprache verständigen können. Art. 62 VZAE präzisiert diese Voraussetzungen. Demnach müssen für eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung die in Art. 58a Abs. 1 AIG abschliessend aufgezählten Integrationskriterien erfüllt sein (Art. 62 Abs. 1 VZAE; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-2581/2022 vom 2. Februar 2023, E. 4.3.1). Diese Integrationskriterien sind a) die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, b) die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, c) die Sprachkompetenzen und d) die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung. Die Ausländerin oder der Ausländer muss nachweisen, dass sie oder er in der am Wohnort gesprochenen Landessprache über mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens verfügt (Art. 62 Abs. 1bis VZAE).

1.3 Sowohl Art. 34 Abs. 2 AIG als auch Art. 34 Abs. 4 AIG stellen Kann-Bestimmungen dar. Auch wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, besteht kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Der Entscheid darüber liegt im Ermessen der zuständigen Behörden (Peter Bolzli, in: Spescha / Zünd / Bolzli / Hruschka / de Weck, Kommentar Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, N. 7 zu Art. 34 AIG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-4686/2018 vom 25. Mai 2020, E. 5.1). Bei der Prüfung der Erfüllung der Integrationskriterien verfügen die Behörden über einen grossen Ermessensspielraum. Bei der Ausübung dieses Ermessens haben sie gemäss Art. 96 Abs. 1 AIG die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu berücksichtigen. Das Ziel ist es, dass der Entscheid der Behörde den Verhältnissen des Einzelfalls gerecht wird (Marc Spescha, in: Spescha/Zünd/Bolzli/Hruschka/de Weck, Kommentar Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, N.1 zu Art. 96 AIG; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2019.299U vom 14. Dezember 2020, E. 3.1 mit Hinweisen). In der Stufenfolge der ausländerrechtlichen Bewilligungen ist die vorzeitige Niederlassungsbewilligung gleich unterhalb der ordentli-

chen Einbürgerung einzuordnen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2019.299U vom 14. Dezember 2020, E. 3.3 mit Hinweisen). Je mehr Rechte ein Aufenthaltstitel in der Schweiz den Ausländerinnen oder Ausländern verschafft, umso höher sind die Anforderungen an die Integration zu setzen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-2581/2022 vom 2. Februar 2023, E. 4.3.1 mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2019.299U vom 14. Dezember 2020, E. 3.3 mit Hinweisen). Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung kann nach dem Willen des Gesetzgebers erst erfolgen, wenn die Integration bereits weit fortgeschritten ist. Mit dieser Möglichkeit wollte der Gesetzgeber einen Anreiz für persönliche Integrationsanstrengungen von Ausländerinnen und Ausländern schaffen (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 S. 3709 ff., S. 3750; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2019.299U vom 14. Dezember 2020, E. 3.3 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-2581/2022 vom 2. Februar 2023, E. 4.2 mit Hinweisen). Bei der Beurteilung der Integration ist dabei immer eine zukunftsgerichtete Betrachtungsweise im Entscheidungszeitpunkt einzunehmen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2019.299U vom 14. Dezember 2020, E. 3.3 mit Hinweisen).

2. Eine Niederlassungsbewilligung kann nur vorzeitig erteilt werden, wenn die in Art. 34 Abs. 4 AIG genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Unstrittig und aktenkundig ist, dass der Beschwerdeführer sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz ununterbrochen im Rahmen einer Aufenthaltsbewilligung aufhält. Ebenso ist erstellt, dass er die in Art. 62 Abs. 1bis VZAE geforderten mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen in der deutschen Sprache aufweist. Widerrufsgünde im Sinne von Art. 62 oder Art. 63 Abs. 2 AIG liegen sodann nicht vor. Strittig ist somit einzig, ob der Beschwerdeführer als integriert im Sinne von Art. 34 Abs. 2 Bst. c i.V.m. Abs. 4 AIG, Art. 58a AIG und Art. 62 Abs. 1 VZAE gelten kann. Von den vier in Art. 58a Abs. 1 AIG aufgezählten Integrationskriterien erfüllt der Beschwerdeführer unbestrittenermassen diejenigen der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Respektierung der Werte der Bundesverfassung und der bereits erwähnten Sprachkompetenzen. Einziges strittiges Kriterium ist die in Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG geforderte Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

3. Art. 77e VZAE führt das in Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG statuierte Integrationskriterium weiter aus. Demnach nimmt eine Person am Wirtschaftsleben teil, wenn sie die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Am Erwerb von Bildung nimmt eine Person teil, wenn sie sich in Aus- oder Weiterbildung befindet. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben ist der Teilnahme am Erwerb von Bildung gleichgesetzt (Weisungen AIG, Ziff. 3.3.1.4.2). In Bezug auf diese Kriterien verweisen die Weisungen AIG zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung auf die allgemeinen Ausführungen zu den Integrationskriterien (Weisungen

AIG, Ziff. 3.5.3.2 Bst. d mit Verweis auf Ziff. 3.3.1.4). Gemäss den Weisungen AIG und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt dem Begriff der Teilnahme am Wirtschaftsleben der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zu Grunde. Ausländerinnen und Ausländer sollen grundsätzlich in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen, entweder indem sie ein eigenes Einkommen erzielen oder ausreichend Vermögen besitzen, mit dem sie ihren Lebensunterhalt decken können. Zu den Leistungen Dritter mit Rechtsanspruch, welche ebenfalls für die Deckung des Lebensunterhalts in Frage kommen, gehören beispielsweise Unterhaltsleistungen gemäss Zivilgesetzbuch oder Sozialversicherungsleistungen wie Alters- oder Invalidenrenten, Taggelder der Arbeitslosenversicherung etc. (Weisungen AIG, Ziff. 3.3.1.4.1). Der Bezug von Sozialhilfe gilt hingegen nicht als Teilnahme am Wirtschaftsleben und kann vielmehr zum Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung führen, wobei allerdings im Einzelfall die Ursachen für den Sozialhilfebezug zu berücksichtigen sind (Urteil des Bundesgerichts 2C_301/2018 vom 24. September 2018, E. 3.2 mit Hinweisen; Weisungen AIG, Ziff. 3.3.1.4.1). In beruflicher Hinsicht ist es nicht erforderlich, dass die ausländische Person eine Tätigkeit mit besonderen Qualifikationen ausübt oder dass sie eine ausserordentlich erfolgreiche berufliche Karriere verfolgt. Erforderlich ist lediglich, aber immerhin, dass sie ihre Lebenshaltungskosten zu decken vermag, nicht sozialhilfeabhängig ist und keine übermässige Verschuldung aufweist. Dementsprechend kann einer ausländischen Person mit einer aktiven Beteiligung am Erwerbsleben, einer festen Arbeitsstelle, seit jeher bestehender finanzieller Unabhängigkeit, tadellosem Verhalten und der Beherrschung der am Wohnort gesprochenen Landessprache eine erfolgreiche Integration nur dann abgesprochen werden, wenn besonders gravierende Umstände vorliegen (Urteil des Bundesgerichts 2C_301/2018 vom 24. September 2018, E. 3.2 mit Hinweisen). Die Teilnahme am Erwerb von Bildung zeigt sich sodann beispielsweise durch das Verfolgen einer Aus- oder Weiterbildung im Rahmen der formalen Bildung. Dazu gehören namentlich Aus- oder Weiterbildungen, die zu einem eidgenössischen Berufsattest oder Fähigkeitszeugnis oder zu höheren Abschlüssen (z.B. Maturität, Diplom HF oder akademische Grade) führen (Weisungen AIG, Ziff. 3.3.1.4.2).

4. Zu prüfen ist, ob der Sozialhilfebezug des Beschwerdeführers in den Jahren 2015 bis 2021 der Erfüllung des Integrationskriteriums der Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. des Erwerbs von Bildung entgegensteht.

4.1 Das AFM beruft sich auf seine im Jahr 2022 eingeführte Praxis, eine Niederlassungsbewilligung nur dann vorzeitig zu erteilen, wenn die gesuchstellende Person während den massgeblichen fünf vergangenen Jahren keine Sozialhilfe bezogen hat. Es sehe eine überdurchschnittliche Integration nur dann als erfüllt an, wenn auch das Kriterium der fehlenden Sozialhilfeabhängigkeit erfüllt sei. Es verweist zur Begründung auf den grossen Ermessensspielraum, den das Gesetz und die Rechtsprechung den Migrationsbehörden bei der Prüfung der Integrationskriterien einräumen, und auch auf die Weisungen AIG, nach welchen ein Sozialhilfebezug

während der Erstausbildung nachteilig berücksichtigt werden dürfe. Zwar statuiere Art. 58a Abs. 2 AIG, dass der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 Bst. c und d aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen sei. Selbst wenn diese Bestimmung zur Anwendung gelange, könne aber im Rahmen des behördlichen Ermessens ein erheblicher Bezug von Sozialhilfe der vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung entgegenstehen. Da die Verweigerung der vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nicht in ein Grundrecht einer ausländischen Person eingreife, könne die Kann-Bestimmung von Art. 34 Abs. 4 AIG restriktiv angewendet werden. Weil die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung eine überdurchschnittliche Integration erfordere, wäre es unangemessen, wenn anerkannte Flüchtlinge, welche während der letzten fünf Jahre vor Gesuchseinreichung erhebliche Sozialhilfeleistungen bezogen hätten, in die Gunst der Niederlassungsbewilligung kämen. Dies würde zu einer ungerechtfertigten Privilegierung von anerkannten Flüchtlingen gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern führen, welche während der letzten fünf Jahre vor Gesuchseinreichung mit einer Aufenthaltsbewilligung ebenfalls Sozialhilfeleistungen bezogen hätten und deshalb nicht vorzeitig eine Niederlassungsbewilligung beantragen könnten. Der Beschwerdeführer ziehe aus seiner Ausbildung, welche er dank der Unterstützung durch die öffentliche Hand habe abschliessen können, den Vorteil eines höheren Einkommens. Gleichzeitig habe er den geringen Nachteil, weniger schnell die Niederlassungsbewilligung beantragen zu können. Die sehr guten sprachlichen Kenntnisse des Beschwerdeführers und seine zahlreichen Referenzschreiben seien zwar beeindruckend, vermöchten die hohe Summe an Sozialhilfe von mehr als 150 000 Franken jedoch nicht aufzuwiegen. Ihm erwachse durch die Verweigerung der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung auch kein grosser Nachteil, könne er diese doch schon im Mai 2025 ordentlich beantragen.

4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe stets am Wirtschaftsleben teilgenommen und teilweise drei Arbeitsverträge erfüllt. Seit 1. Januar 2022 sei er als Finance Analyst bei der D. angestellt. Es sei somit nachgewiesen, dass er sozial wie auch beruflich sehr gut integriert sei. Die Begründung des AFM, dass er während der Berufslehre unverschuldet auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen war und deshalb keine tadellose Integration vorzuweisen habe, verstosse gegen die Weisungen AIG und die Rechtsprechung. Nach Art. 58a Abs. 2 AIG seien bei der Beurteilung der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung die persönlichen Verhältnisse stets zu berücksichtigen. Namentlich sei der Situation von Personen, welche diese Integrationskriterien aufgrund von Behinderung, Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen könnten, angemessen Rechnung zu tragen. Des Weiteren seien die persönlichen Verhältnisse beim Bezug von Sozialhilfe angemessen zu berücksichtigen, beispielsweise wenn die Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund der Teilnahme an einer Er-

stausbildung andauere (Weisungen AIG, Ziff. 3.3.1.4.2). Das AFM habe dies jedoch gesetzeswidrig nicht berücksichtigt. Der Beschwerdeführer sei seit fast zwei Jahren von der Sozialhilfe abgelöst, wirtschaftlich selbständig und beruflich sehr gut integriert. Dass er vom AFM dafür bestraft werde, Sozialhilfe zugunsten einer kaufmännischen Ausbildung bezogen zu haben, und deshalb die Niederlassungsbewilligung nicht vorzeitig erhalten könne, widerspreche dem Sinn des Gesetzes.

4.3 Die neue Praxis des AFM, eine Niederlassungsbewilligung nur dann vorzeitig zu erteilen, wenn die gesuchstellende Person während den massgeblichen fünf vergangenen Jahren keine Sozialhilfe bezogen hat, verfolgen auch die Migrationsbehörden anderer Kantone. Das Migrationsamt des Kantons Zürich verlangt in seiner Weisung zur Niederlassungsbewilligung vom 22. Dezember 2022 sogar, dass die gesuchstellende Person während der gesamten Dauer ihres Aufenthalts in der Schweiz nie von der Sozialhilfe unterstützt werden musste. Auch das Amt für Inneres des Kantons Appenzell Ausserrhoden scheint die gleiche Praxis zu verfolgen (vgl. Urteil des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden O4V 20 36 vom 25. November 2021, AR GVP 33/2021 Nr. 3811, E. 3.1). Das Amt für Migration des Kantons Solothurn verlangt sodann zumindest, dass keine bestehende Sozialhilfeabhängigkeit vorliegt und dass allfällige bezogene Leistungen zurückerstattet wurden (Gesuch Niederlassungsbewilligung, https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-misa/Gesuch_Niederlassungsbewilligung.pdf, besucht am 24. Oktober 2023; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.204 vom 9. Juli 2018, E. 2.1).

4.4 Diese Praxis einiger Migrationsbehörden vermag eine Richtlinie für die Ausübung des Ermessens bei der Beurteilung von Gesuchen um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung darzustellen, doch sind nach Art. 58a Abs. 2 i.V.m. Art. 96 Abs. 1 AIG stets die Verhältnisse des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen, was eine schematische Anwendung der Praxis ausschliesst (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-4152/2016 vom 27. Juni 2018, E. 6.1 mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00821 vom 23. Februar 2022, E. 3.1 f.; Weisungen AIG, Ziff. 3.5.3.2 Bst. e i.V.m. Ziff. 3.3.1.5). Die Migrationsbehörde entscheidet zwar im Rahmen ihres Ermessens, ob eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen ist. Den Spielraum, der ihr dabei zukommt, hat sie jedoch pflichtgemäss zu erfüllen, d.h. im Rahmen von Verfassung und Gesetz nach sachlichen Grundsätzen (vgl. Erwägung 1.3 vorstehend; Urteil des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden O4V 20 36 vom 25. November 2021, AR GVP 33/2021 Nr. 3811, E. 3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2019.299U vom 14. Dezember 2020, E. 3.1). Gerade bei der Beurteilung der sprachlichen und wirtschaftlichen Integration ist gemäss Art. 58a Abs. 2 AIG i.V.m. Art. 77f VZAE den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Person Rechnung zu tragen, namentlich wenn behinderungs- oder krankheitsbedingte Einschränkungen, Lernschwächen, Erwerbsarmut oder die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben die Integration unverschuldet erschweren (Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00816 vom 2. Febru-

ar 2022, E. 4.5; VB.2022.00340 vom 20. Juli 2022, E. 2.4.4 und E. 2.10). Unterlässt die Migrationsbehörde eine solche Prüfung des Einzelfalls und verweist stattdessen alleine auf die Praxis, wonach bei vorhandenen Sozialhilfeschulden grundsätzlich keine Niederlassungsbewilligung erteilt werde, unterschreitet sie das ihr obliegende Ermessen und verletzt damit Bundesrecht (Urteil des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden O4V 20 36 vom 25. November 2021, AR GVP 33/2021 Nr. 3811, E. 3.7 mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB 2022.00340 vom 20. Juli 2022, E. 2.10).

4.5 Nach dem Gesagten kann dem Beschwerdeführer die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nicht unter der pauschalen Berufung auf die neue Praxis mit dem Argument versagt werden, er habe in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung Sozialhilfe bezogen. Vielmehr ist eine Einzelfallprüfung erforderlich, in welcher der Integrationserfolg in einer Gesamtwürdigung zu beurteilen ist, welche auch der zu erwartenden künftigen Entwicklung Rechnung trägt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00821 vom 23. Februar 2022, E. 4.3.3 mit Hinweis).

4.5.1 Der Beschwerdeführer bezog Sozialhilfe im Betrag von Fr. 153 609.90 in den Jahren 2015–2021. Dieser Betrag liegt über der Schwelle, bei welcher nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts von der Erheblichkeit des Sozialhilfebezugs ausgegangen wird und der Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in Frage kommt (Urteile des Bundesgerichts 2C_549/2019 vom 9. Dezember 2019, E. 4.3.1; 2C_679/2019 vom 23. Dezember 2019 E. 6.4.1; 2C_716/2021 vom 18. Mai 2022, E. 2.2.1 mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00340 vom 20. Juli 2022, E. 2.4.2). Bei der Beurteilung der Integration im Hinblick auf die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung ist gemäss Art. 58a Abs. 2 AIG jedoch der Situation von Personen, welche das Integrationskriterium aufgrund von Behinderung, Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen (ebenso Art. 96 AIG). Dies gilt insbesondere auch dann, wenn eine Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund der Teilnahme an einer Erstausbildung andauert (Weisungen AIG, Ziff. 3.5.3.2 Bst. e i.V.m. Ziff. 3.3.1.5). Der Beschwerdeführer bezog die Sozialhilfe als Flüchtling unbestrittenermassen unverschuldet. Er erlernte während dieser Zeit die deutsche Sprache und erlangte das Fähigkeitszeugnis als «Kaufmann EFZ Erweiterte Grundbildung». Er hat diese Zeit und die Unterstützung durch die öffentliche Hand somit für den Erwerb von Bildung im Sinne von Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG und Art. 77e Abs. 2 VZAE genutzt. Als anerkannter Flüchtling hat er die Sozialhilfeleistungen nach den Ausführungen des AFM nicht zurückzubezahlen und der Sozialhilfebezug hat zufolge fehlender Schuldhafteigkeit auch keine Folgen auf seine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Dieser Bezug von Sozialhilfe kann dem Beschwerdeführer somit nicht zur Last gelegt werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-4152/2016 vom 27. Juni

2018, E. 6.1 mit Hinweis; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.204 vom 9. Juli 2018, E. 3.8.1 f.). Hinzu kommt, dass er sich dank dieser Ausbildung von der Sozialhilfe lösen konnte und seit 15. September 2022 über eine unbefristete Stelle als Financial Analyst bei C. in D. verfügt, nachdem er dort zuvor seit 1. Januar 2022 eine befristete Stelle hatte. Bei der Beurteilung der Integration ist eine zukunftsgerichtete Betrachtungsweise im Entscheidungszeitpunkt einzunehmen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2019.299U vom 14. Dezember 2020, E. 3.3 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-4152/2016 vom 27. Juni 2018, E. 4.5 und 6.2 mit Hinweisen). Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte, welche darauf hindeuten würden, dass der Beschwerdeführer in absehbarer Zukunft wieder von der Sozialhilfe abhängig werden könnte. Vielmehr scheint er seine Karriere zielstrebig und erfolgreich zu verfolgen. Er hat damit dank der erworbenen Ausbildung und der derzeitigen Arbeitsstelle ein hohes Mass an nachhaltiger beruflicher und wirtschaftlicher Integration erreicht und erfüllt damit das Integrationskriterium von Art. 58a Abs. 1 Bst. d Allg.

4.5.2 Bei dieser Einschätzung ist indes zu beachten, dass sie auf dem Sachverhalt basiert, wie er sich zum Zeitpunkt des vorliegenden Entscheids präsentiert und diesem zugrunde zu legen ist (vgl. § 47 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdeführer weist nunmehr rund zwei Jahre erfolgreicher beruflicher Karriere und wirtschaftlicher Integration auf. Als er beim AFM am 16. November 2022 sein Gesuch um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung stellte, konnte er indes gerade einmal rund zehn Monate Arbeitserfahrung in seiner derzeitigen Stelle aufweisen, verfügte erst seit dem 12. August 2022, d.h. seit bloss drei Monaten, über das Fähigkeitszeugnis als «Kaufmann EFZ Erweiterte Grundbildung» und erst seit dem 15. September 2022, d.h. seit bloss zwei Monaten, über eine unbefristete Stelle. Zudem konnte sich der Beschwerdeführer erst 2021 von der Sozialhilfe lösen.

Auch als das AFM am 15. Februar 2023 die angefochtene Verfügung erliess, war nicht viel mehr Zeit verstrichen. Angesichts des langjährigen Sozialhilfebezugs des Beschwerdeführers war der seit der Ablösung von der Sozialhilfe verstrichene Zeitraum zu kurz, um eine nachhaltige wirtschaftliche Integration als erstellt zu betrachten (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00816 vom 2. Februar 2022, E. 5.4). Zwar war die wirtschaftliche Prognose aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers im damaligen Zeitpunkt gut, doch durfte das AFM vom Beschwerdeführer eine längere Zeit erfolgreicher beruflicher Tätigkeit verlangen. Erst im jetzigen Zeitpunkt erachtet der Regierungsrat den Nachweis der beruflichen und wirtschaftlichen Integration als erreicht, dies nicht zuletzt aufgrund der Zielstrebigkeit und des Fleisses, die der Beschwerdeführer bei seiner Ausbildung und im Beruf gezeigt hat. Da der Beschwerdeführer unbestrittenermassen auch die übrigen Integrationskriterien und Voraussetzungen für die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erfüllt, ist ihm diese durch das AFM nun zu gewähren.

4.5.3 Im Lichte dieser Erwägungen erweist sich die vom AFM angewandte Praxis, dass die gesuchstellende Person während den massgeblichen fünf vergangenen Jahren vor der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung keine Sozialhilfe bezogen haben darf, grundsätzlich als sinnvolle Richtlinie für die Beurteilung des Kriteriums der wirtschaftlichen Integration im Sinne von Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG. Solche Minimalfristen können eine verlässliche Grundlage für die Beurteilung der Nachhaltigkeit des Integrationserfolgs liefern, da eine kurzzeitige wirtschaftliche Integration noch keine sichere Prognose über die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit der gesuchstellenden Personen zulässt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00816 vom 2. Februar 2022, E. 5.4 mit Hinweis auf die Zürcher Praxis, welche grundsätzlich den Nachweis einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchstellung und der Sozialhilfefreiheit während der gesamten Aufenthaltsdauer verlangte). Wie unter Erwägung 4.4 ausgeführt, darf sich das AFM jedoch bei der Beurteilung von Gesuchen um vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nicht starr auf diese Praxis stützen, sondern hat eine Prüfung des konkreten Einzelfalls vorzunehmen und dabei das ihm vom Gesetz eingeräumte Ermessen pflichtgemäss auszuüben.

[...]

Entscheid des Regierungsrats vom 12. Dezember 2023

2. Öffentlichkeitsprinzip

2.1 § 12 Abs. 1 ÖffG, Art. 10g Abs. 1 und 4 USG, § 5 Abs. 2 EG USG, Art. 4 Aarhus-Konvention

Regeste:

§ 12 Abs. 1 ÖffG – Erst wenn der rechtskräftige Bauentscheid über ein Strassen-sanierungsprojekt vorliegt, ist der administrative Entscheid im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG getroffen und kann Zugang zu den amtlichen Dokumenten verlangt werden (Erw. 2.5.1–2.5.3).

Art. 10g Abs. 1 und 4 USG, § 5 Abs. 2 EG USG – Der Zugang zu Umweltinformationen richtet sich nach dem Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug (Erw. 3).

Art. 4 Aarhus-Konvention – Die Bestimmungen der Aarhus-Konvention betreffend Zugang zu Informationen über die Umwelt räumen keine weitergehenden Zugangsansprüche ein als das Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug (Erw. 3).

Aus dem Sachverhalt:

A. A. reichte am 13. Dezember 2022 beim Regierungsrat des Kantons Zug ein Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente gestützt auf das Gesetz über das Öff-