

Inhaltsverzeichnis

B	
Verwaltungspraxis	5
I	
Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherheit	6
1 Sozialwesen	6
II	
Grundlagen, Organisation, Gemeinden	15
1 Ausstand; Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung	15
C	
Stichwortverzeichnis	23

B

Verwaltungspraxis

I. Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherheit

1. Sozialwesen

1.1 Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG, § 20 und § 21 SEG, Art. 62 Abs. 1 OR

Regeste:

Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG – Beiträge an einen Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung, welche mit einer individuellen Kostenübernahmegarantie (KÜG) gestützt auf § 20 SEG gewährt werden, stellen Beiträge mit Subventionscharakter dar und fallen nicht in den Geltungsbereich des Zuständigkeitsgesetzes (Erw. 1–1.3).

§ 20 und § 21 SEG – Eine Verlegung des Wohnsitzes der unterstützten Person in einen anderen Kanton während der Geltungsdauer einer KÜG lässt die Pflicht des Kantons Zug zur Leistungsabgeltung entfallen (Erw. 3).

Art. 62 Abs. 1 OR – Im Rahmen einer KÜG ausgerichtete Beträge an eine soziale Einrichtung sind zurückzuerstatten, wenn aufgrund eines nicht gemeldeten Wohnsitzwechsels der unterstützten Person keine Pflicht des Kantons Zug zur Leistungsabgeltung bestand. Die soziale Einrichtung kann sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen (Erw. 4 ff.).

Aus dem Sachverhalt:

A. E. ist der Sohn von M. Die Mutter erwies sich mit der Betreuung ihrer Tochter A. und ihres Sohnes E. als überfordert. Die Vormundschaftsbehörde M. entzog der Mutter daher mit Entscheid vom 17. August 2009 die Obhut über die beiden Kinder und platzierte diese bei der Grossmutter und ihrem Ehemann in U. Zudem errichtete sie eine Beistandschaft im Sinne von Art. 308 Abs. 3 ZGB. Seit dem 1. Januar 2010 werden die Grossmutter und ihr Ehemann bei der Betreuung der Kinder von der Beschwerdeführerin begleitet. (...)

B. Die Direktion des Innern des Kantons Zug gewährte ab dem 1. Januar 2010 erstmals für die Dauer eines Jahres eine individuelle Kostenübernahmegarantie (KÜG) für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin. (...) Am 25. Mai 2016 bewilligte die Direktion des Innern letztmals eine KÜG für den Zeitraum vom 1. Juni 2016 bis 31. Mai 2017 (...).

C. Per 1. August 2016 meldete sich die Mutter in der Stadt Zug ab, da sie nach W. in den Kanton A. zog. Das Kantonale Sozialamt teilte der Beschwerdeführerin sowie der Gemeinde W. am 5. September 2016 mit, dass die Mutter ihren zivilrechtlichen Wohnsitz nach W. verlegt habe und die Finanzierungspflicht des Kantons Zug für die Übernahme der Kosten für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin ab dem 1. August 2016 entfalle, da sich der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes gemäss Art. 25 ZGB nach demjenigen der Mutter richte. Die Gemeinde W. entgegnete in ihrem Antwortschreiben vom 7. September 2016, dass sich die Mutter noch

nicht bei ihr angemeldet habe und deswegen keine Kostenübernahme in Aussicht gestellt werden könne. Auch die Beschwerdeführerin erachtete die Gemeinde W. aufgrund der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) hinsichtlich des Unterstützungswohnsitzes von E. als nicht zuständig und bat um rasche Klärung der Frage der Finanzierung. Da sich die Mutter in der Folge längere Zeit nicht in der Gemeinde W. als wohnhaft anmeldete, leistete der Kanton Zug weiterhin die in der KÜG gewährten Beiträge an die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin. Es wurde indes seitens des Kantonalen Sozialamts regelmässig nachgefragt, ob die Mutter sich nunmehr in W. angemeldet habe. Am 23. März 2017 erhielt das Kantonale Sozialamt schliesslich von der Gemeinde W. die Wohnsitzbestätigung bzw. den Heimatausweis für E.

D. Die Gemeinde W. und das Kantonale Sozialamt konnten sich in der Folge nicht darüber einigen, welches Gemeinwesen für die Tragung der Kosten der Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin ab dem 1. August 2016 zuständig ist. (...) Der Kanton Zug hat sämtliche gemäss KÜG vom 25. Mai 2016 zugesicherten Kosten für die Betreuung von E. für den Zeitraum vom 1. Juni 2016 bis 31. März 2017 bezahlt. Die Rechnungen für die Monate April und Mai 2017 wurden dem Kanton Zug von der Beschwerdeführerin ebenfalls zugestellt, aber noch nicht bezahlt.

E. Am 17. August 2017 erliess die Direktion des Innern eine Verfügung, in welcher sie entschied, dass die Kosten für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin gemäss KÜG vom 25. Mai 2016 ab dem 1. August 2016 aufgrund des fehlenden Wohnsitzes von E. im Kanton Zug nicht übernommen würden. Die für den Zeitraum vom 1. August 2016 bis 31. März 2017 vom Kanton Zug bereits bezahlten Kosten in der Höhe von insgesamt Fr. 33 113.60 für die Betreuung von E. seien dem Kanton Zug bis 30. September 2017 zurückzuerstatten. Die Übernahme der Kosten für die Monate April und Mai 2017 wurde sodann abgelehnt.

Die Direktion des Innern begründete ihren Entscheid dahingehend, dass es sich bei der Beschwerdeführerin nicht um eine Einrichtung handle, welche in den Geltungsbereich der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE; BGS 861.52) falle. Daher habe die Direktion des Innern gestützt auf § 20 Abs. 2 des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 26. August 2010 (SEG; BGS 861.5) befristete individuelle Kostenübernahmegarantien für Beiträge an einen Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung gewährt. Dies gelte jedoch nur für soziale Einrichtungen im Kanton Zug und für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zug (§ 2 Abs. 1 SEG). Da die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen von § 20 Abs. 2 SEG erfüllt habe, habe die Direktion des Innern mit KÜG vom 25. Mai 2016 die Übernahme der Kosten für die Betreuung des damals in Zug wohnhaften E. für die Periode vom 1. Juni 2016 bis 31. Mai 2017 zugesagt. Seit dem Wegzug der Mutter aus dem Kanton Zug nach

W. per 1. August 2016 befinde sich jedoch der zivilrechtliche Wohnsitz von E. nicht mehr im Kanton Zug. Gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB gelte als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gelte sein Aufenthaltsort als Wohnsitz. Bevormundete Kinder hätten ihren Wohnsitz am Sitz der Kindesschutzbehörde (Art. 25 Abs. 2 ZGB). Da E. nicht bevormundet sei und somit der elterlichen Sorge seiner Mutter unterstehe, gelte der Wohnsitz der Mutter folglich auch für das Kind. Der Wohnsitz der Mutter befinde sich nach Art. 23 ZGB an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Die Mutter sei per 1. August 2016 nach W. gezogen mit der Absicht, dort zu verbleiben. Daher sei davon auszugehen, dass sie ihren Lebensmittelpunkt und damit auch ihren zivilrechtlichen Wohnsitz seit diesem Zeitpunkt in W. habe. Daraus ergebe sich, dass der Kanton Zug die Kosten gemäss KÜG vom 25. Mai 2016 für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin nur für den Zeitraum vom 1. Juni bis 31. Juli 2016 übernehmen könne. Die durch den Kanton Zug bezahlten Kosten für den Zeitraum vom 1. August 2016 bis 31. März 2017 seien ihm daher durch die Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Die Übernahme der Kosten für die Monate April und Mai 2017 sei aus denselben Gründen abzulehnen.

F. Mit Eingabe vom 8. September 2017 reichte die Beschwerdeführerin eine Beschwerde gegen die Verfügung der Direktion des Innern vom 17. August 2017 ein (...).

G.-M. (...)

Aus den Erwägungen:

1. Streitig ist im vorliegenden Verfahren in hauptsächlicher Hinsicht, wo der Wohnsitz von E. seit dem 1. August 2016 liegt und nach welchen rechtlichen Bestimmungen dieser festzulegen ist. Von dieser Frage hängt ab, ob die Direktion des Innern die mit der KÜG zugesprochenen Beiträge an die Beschwerdeführerin für den Zeitraum vom 1. August 2016 bis 31. März 2017 zurückfordern und für die Monate April und Mai 2017 verweigern kann. Die Direktion des Innern stellt gestützt auf § 2 Abs. 1 SEG auf den zivilrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Art. 25 Abs. 1 ZGB ab, während die Beschwerdeführerin die hiervon abweichende Wohnsitzdefinition von Art. 7 Abs. 3 Bst. c i.V.m. Abs. 1 und 2 ZUG für anwendbar hält. Massgebend für die Bestimmung des anwendbaren Rechts ist die Frage, ob es sich bei einer KÜG um Sozialhilfe handelt oder nicht.

1.1 Gemäss Art. 1 Abs. 1 ZUG bestimmt das Zuständigkeitsgesetz, welcher Kanton für die Unterstützung einer bedürftigen Person, die sich in der Schweiz aufhält, zuständig ist. Als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 2 Abs. 1 ZUG). Die Bedürftigkeit wird nach den am Unterstützungsort geltenden Vorschriften und

Grundsätzen beurteilt (Art. 2 Abs. 2 ZUG). Als Unterstützungen gelten gemäss Art. 3 Abs. 1 ZUG Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden. Der Negativkatalog von Art. 3 Abs. 2 ZUG bestimmt abschliessend diejenigen Leistungen, welche nicht vom Zuständigkeitsgesetz erfasst werden. Dazu gehören gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG Sozialleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und deren Betrag nicht nach behördlichem Ermessen festgesetzt, sondern nach Vorschriften berechnet wird, insbesondere die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, gesetzlich oder reglementarisch geordnete Staats- und Gemeindebeiträge an Wohnungs-, Ausbildungs- und Versicherungskosten Minderbemittelter und andere Beiträge mit Subventionscharakter. Massgebend für den vorliegenden Fall ist die Frage, ob den auf Grundlage des SEG mittels der KÜG ausgerichteten Beiträgen an soziale Einrichtungen Subventionscharakter im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG zukommt oder nicht.

1.2 Das Zuständigkeitsgesetz enthält keine Definition der in Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG genannten Beiträge mit Subventionscharakter und auch aus den Materialien erhellen sich diese nicht (vgl. Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 17. November 1976, BBl 1976 III 1193, S. 1202 Ziff. 222; BGE 142 V 271 E. 7.1 S. 276). Das Bundesgericht hielt in BGE 142 V 271 fest, dass für die Definition der Subvention nicht auf das kantonale Recht abzustellen ist, sondern auf den bundesrechtlichen Begriff, da es sich beim Zuständigkeitsgesetz um einen bundesrechtlichen Erlass handelt (BGE 142 V 271 E. 7.2 S. 277). Es stellte auf die in Art. 3 des Bundesgesetzes über Abgeltungen und Finanzhilfen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) enthaltene Definition ab. Demnach wird mit Finanzhilfen eine im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeit gefördert, die ohne Unterstützung nicht in ausreichendem Mass ausgeübt würde. Bei Abgeltungen wird hingegen eine finanzielle Belastung des Empfängers, der eine staatliche Aufgabe erfüllt, auf ein zumutbares Mass reduziert. Sowohl Finanzhilfen als auch Abgeltungen werden vom Oberbegriff Subvention erfasst (BGE 142 V 271 E. 7.3 S. 277 f.). Das Bundesgericht erachtete in BGE 142 V 271 die dort zu beurteilenden Zürcher Staatsbeiträge an Jugendheime (Mindestversorgertaxen im Sinne von § 7 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Zürich über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 [LS 852.2] und § 14 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 der Verordnung des Kantons Zürich über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 [LS 852.21]) als Beiträge mit Subventionscharakter im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG. Auch in seinem Urteil 1P.481/1998 vom 11. März 1999 war es bei der Qualifikation der Heimdefizitbeiträge, welche gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zugunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen vom 2. Februar 1984 (IHV; durch die IVSE ersetzt, vgl. §§ 2 und 3 des Regierungsratsbeschlusses vom 24. Oktober 2006 betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen [IVSE] und die redak-

tionelle Anpassung des Schulgesetzes vom 27. September 1990; BGS 861.51) ausgerichtet wurden, schon zum gleichen Ergebnis gelangt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.134/2006 vom 29. Juni 2006 E. 3.1).

1.3 Zu prüfen ist, ob die gestützt auf die erteilte KÜG geleisteten Kantonsbeiträge für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin als Beiträge mit Subventionscharakter im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG zu qualifizieren sind. Grundlage der KÜG bildet das SEG. Dieses bezweckt, Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen den Zugang zu den für sie geeigneten Betreuungsangeboten innerhalb und ausserhalb des Kantons Zug zu gewährleisten und ihre soziale Integration durch eine angemessene Unterstützung, Betreuung, Beschäftigung und Förderung anzustreben (Art. 1 Abs. 1 SEG). Es bietet die Grundlage für das Verfahren der individuellen Finanzierung von Platzierungen in inner- und ausserkantonalen Einrichtungen, wenn keine Leistungsvereinbarung vorliegt und eine KÜG erforderlich ist (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2010 betreffend das Gesetz über soziale Einrichtungen, Vorlage Nr. 1887.1 – Laufnummer 13287, S. 5). Es regelt einerseits die Gewährung einer KÜG, wenn die betroffene soziale Einrichtung in den Geltungsbereich der IVSE fällt, andererseits aber werden auch KÜG für Einrichtungen ausserhalb der IVSE erfasst. Die Beschwerdeführerin ist unbestritten-ermassen keine der IVSE unterstellte Einrichtung, weshalb die KÜG gestützt auf § 20 Abs. 2 SEG gewährt wurde. Dabei sind indes dieselben Voraussetzungen wie bei einer der IVSE unterstellten sozialen Einrichtung zu erfüllen, nur muss zudem die Eignung, Qualität und Wirtschaftlichkeit der sozialen Einrichtung belegt werden (Art. 20 Abs. 2 SEG). Die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung bemessen sich nach einem anhand der Richtlinien der IVSE zu berechnenden Tarif gemäss § 18 der Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen vom 16. Oktober 2010 (SEV; BGS 861.512; vgl. auch § 10 Abs. 1 SEG). Diese Kosten werden gedeckt einerseits durch einen Beitrag des Kantons und andererseits durch die Eigenleistung der betreuten Person (§ 20 Abs. 1 Bst. b i.V.m. § 20 Abs. 2 Bst. a und § 25 SEG). Der Beitrag des Kantons und die Eigenleistung der betreuten Person müssen bei der vorliegend zu beurteilenden Frage auseinandergelassen werden. Bei der KÜG handelt es sich um einen pauschal nach Tarif festgelegten Beitrag des Kantons mit Subventionscharakter. Schuldner dieses Beitrages gegenüber der sozialen Einrichtung ist der Kanton selbst und nicht die untergebrachte Person. Im Gegensatz zur Sozialhilfe (vgl. § 25 SHG) ist die betreute Person denn auch nicht zur Rückerstattung dieses Beitrages verpflichtet. Dies hat zur Folge, dass der Beitrag des Kantons nicht in den Geltungsbereich des Zuständigkeitsgesetzes fällt, da er als Beitrag mit Subventionscharakter im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG zu qualifizieren ist (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2010 betreffend das Gesetz über soziale Einrichtungen, a.a.O., S. 9; Beschluss Nr. 990/2015 des Regierungsrates des Kantons Schwyz zur Interpellation I 12/15 betreffend Kostensteigerung bei Fremdplatzierung, S. 4 ff. Ziff. 2.2.3; Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK], Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale

Einrichtungen [IVSE], S. 13 Art. 22 und S. 6 Art. 4). Diese Schlussfolgerung ergibt sich auch aus dem Aufbau der Sozialhilfe im Kanton Zug. Gemäss dem in § 2^{bis} SHG verankerten Subsidiaritätsprinzip wird Sozialhilfe nur gewährt, soweit und solange sich Hilfe Suchende nicht selber helfen können oder Hilfe von Dritter Stelle nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Träger der Sozialhilfe sind in erster Linie die Einwohner- und Bürgergemeinden (§ 9 Abs. 1 SHG). Der mit der KÜG zugesicherte Subventionsbeitrag wird indes durch den Kanton gewährt. Er stellt folglich eine Hilfe von Dritter Stelle im Sinne von § 2^{bis} SHG dar und geht damit der Sozialhilfe vor. Anders sieht es hingegen hinsichtlich der Eigenleistung der betreuten Person aus (vgl. Reglement über die Bemessung der Eigenleistung von betreuten Personen an die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung vom 2. Februar 2011; BGS 861.514). Schuldner gegenüber der sozialen Einrichtung ist hier die betreute Person selbst. Kann die betreute Person diesen Beitrag nicht leisten, können diese Kosten der Sozialhilfe belastet werden (vgl. Art. 22 Abs. 2 IVSE). Diesfalls fallen sie in den Geltungsbereich des Zuständigkeitsgesetzes, womit für die Frage des Unterstützungswohnsitzes auf die Bestimmungen dieses Gesetzes abzustellen ist (vgl. auch Beschluss Nr. 990/2015 des Regierungsrats des Kantons Schwyz zur Interpellation I 12/15 betreffend Kostensteigerung bei Fremdplatzierung, S. 4 ff. Ziff. 2.2.3; Kantonales Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Version vom 6. November 2017, Ziff. 12.2.03 Ausserkantonale Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen, S. 2 f. Ziff. 2.1). Im vorliegenden Fall ist indes nicht die Eigenleistung der betreuten Person Streitgegenstand, sondern der Subventionssanteil des Kantons. Aus diesem Grund ist für die Frage des Wohnsitzes von E. nicht auf die Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes, sondern auf diejenigen des SEG abzustellen.

2. Zu ermitteln ist nunmehr der Wohnsitz von E. Gemäss § 2 Abs. 1 SEG gilt das Gesetz für soziale Einrichtungen im Kanton Zug und für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zug. Der zivilrechtliche Wohnsitz bestimmt sich nach den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Januar 2010 zum Gesetz über soziale Einrichtungen, a.a.O., S. 9). Unbestritten und aktenkundig ist, dass die Mutter von E. bis 31. Juli 2016 ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Zug hatte. Sie meldete sich alsdann aus der Stadt Zug ab und wohnt seither in W., ohne dass sie sich dort allerdings gleich als wohnhaft angemeldet hätte. Erst im Frühling 2017 erwirkte das Kantonale Sozialamt ihre Anmeldung in W. rückwirkend auf den 1. August 2016. Gemäss Art. 23 Abs. 1 ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält. Nicht massgebend ist, ob sich die Person an diesem Ort angemeldet und ihre Schriften hinterlegt hat (DANIEL STAEHELIN, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl. 2014, N. 23 zu Art. 23 ZGB). Da die Mutter sich bereits ab dem 1. August 2016 mit der Absicht des dauernden Verbleibens in W. aufgehalten hat, befindet sich mithin ihr zivilrechtlicher Wohnsitz ab diesem Zeitpunkt in dieser Gemeinde. Dies ist auch für den Wohnsitz

von E. von Bedeutung. Gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB gilt als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz. Bevormundete Kinder haben ihren Wohnsitz am Sitz der Kindesschutzbehörde (Art. 25 Abs. 2 ZGB). E. ist zwar verbeiständet und fremdplatziert, doch nicht bevormundet. Er verbleibt unter der alleinigen elterlichen Sorge seiner Mutter. Daher bestimmt sich sein Wohnsitz nach Art. 25 Abs. 1 ZGB. Steht wie im vorliegenden Fall bloss einem Elternteil die elterliche Sorge zu, so hat das Kind seinen zivilrechtlichen Wohnsitz an dessen Wohnsitz. Nicht massgebend ist, wo das Kind seinen tatsächlichen Aufenthalt hat und ob es sich unter der Obhut des sorgeberechtigten Elternteils befindet. Auch fremdplatzierte, d.h. unter fremder Obhut stehende Kinder behalten ihren Wohnsitz beim sorgeberechtigten Elternteil (DANIEL STAEHELIN, a.a.O., N. 4 zu Art. 25 ZGB; BGE 133 III 305 E. 3.3.4 S. 307 f.). (...)

3. Zu prüfen sind alsdann die Auswirkungen der Verlegung des Wohnsitzes von E. von der Stadt Zug nach W. per 1. August 2016 auf die am 25. Mai 2016 durch die Direktion des Innern gewährte KÜG. Die Bestimmung von § 20 SEG, welche die Voraussetzungen und das Verfahren der Gewährung einer KÜG bestimmt, enthält keine Regelung, wie sich ein Wohnsitzwechsel während der Geltungsdauer der KÜG auf diese auswirkt. § 21 Abs. 1 SEG verpflichtet die sozialen Einrichtungen indes dazu, der Direktion des Innern und den zuständigen Gemeinden Änderungen bezüglich des Aufenthalts einer Person in einer sozialen Einrichtung, die Auswirkungen auf eine gewährte KÜG haben, umgehend mitzuteilen. Ebenso haben die zuständigen Gemeinden der Direktion des Innern und der sozialen Einrichtung Änderungen des zivilrechtlichen Wohnsitzes sowie betreffend vormundschaftliche Massnahmen umgehend mitzuteilen (§ 21 Abs. 2 SEG). Diese Pflicht zur unverzüglichen Benachrichtigung von Änderungen weist darauf hin, dass eine KÜG nicht ohne Weiteres im gewährten Ausmass weitergilt, sondern Anpassungen auf den Zeitpunkt der eingetretenen Änderungen hin vorgenommen werden können. Ein Wechsel des Wohnsitzes der betroffenen Person in einen anderen Kanton stellt eine grundlegende Veränderung der Verhältnisse dar. Die Person verlässt in diesem Fall den Geltungsbereich des SEG, weshalb eine für sie gewährte KÜG ihre Wirkung unmittelbar verliert, solange die Person ihren Wohnsitz nicht wieder in den ursprünglichen Kanton zurückverlegt (vgl. § 2 Abs. 1 SEG). Dies ergibt sich auch aus den Bestimmungen und Erläuterungen zur IVSE, welche per analogiam beigezogen werden können. Auch wenn vorliegend keine KÜG für eine Einrichtung, welche der IVSE untersteht, zu beurteilen ist, so besteht doch eine weitgehende Übereinstimmung bei den Voraussetzungen und Verfahren betreffend KÜG nach SEG und IVSE. Daher ist nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber diese beiden Bereiche in verfahrensmässiger Hinsicht unterschiedlich behandeln wollte, soweit er dies nicht gesetzlich ausdrücklich bestimmt hat (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2010 betreffend das Gesetz über soziale Einrichtungen, a.a.O., S. 3 f. und S. 8).

Art. 27 Abs. 1 Satz 2 IVSE sieht vor, dass bei einem Wechsel des Wohnkantons der Standortkanton eine neue KÜG einzuholen hat. Die SODK begründet dies in ihren FAQ zum IVSE Verfahren für die KÜG¹; besucht am 8. November 2017) dahingehend, dass der Wohnkanton, in dem sich neu der zivilrechtliche Wohnsitz befindet, ipso iure für die Leistungsabgeltung zuständig wird und zwar unabhängig davon, ob die unbefristete oder befristete KÜG noch läuft. Im Fall von E. ergibt sich mithin, dass er aufgrund der Verlegung seines Wohnsitzes per 1. August 2016 von der Stadt Zug nach W. den Geltungsbereich der für ihn von der Direktion des Innern am 25. Mai 2016 gewährten KÜG verlassen hat. Er hat seinen zivilrechtlichen Wohnsitz auch nicht mehr bis zum Ablauf der KÜG am 31. Mai 2017 in eine Gemeinde des Kantons Zug zurückverlegt. Mithin ist festzustellen, dass der Kanton Zug für die Leistungsabgeltung für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin ab 1. August 2016 nicht mehr zuständig war. Die bis 31. März 2017 durch den Kanton Zug hierfür geleisteten Zahlungen an die Beschwerdeführerin waren mithin nicht mehr durch die KÜG gedeckt und entbehrten einer rechtlichen Grundlage. Insofern hat die Direktion des Innern in der angefochtenen Verfügung zu Recht entschieden, dass der Kanton Zug die Kosten für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin ab dem 1. August 2016 nicht mehr übernimmt. (...)

4. Zu prüfen ist sodann, ob die Direktion des Innern die für den Zeitraum vom 1. August 2016 bis 31. März 2017 durch den Kanton Zug geleisteten Zahlungen für die Betreuung von E. im Betrag von Fr. 33 113.60 von der Beschwerdeführerin zurückfordern kann.

4.1 (...)

4.1.1 Gemäss Art. 62 Abs. 1 OR hat die Bereicherung zurückzuerstatten, wer in ungerechtfertigter Weise aus dem Vermögen eines anderen bereichert ist. Insbesondere tritt diese Verbindlichkeit dann ein, wenn jemand ohne jeden gültigen Grund oder aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich weggefallenen Grund eine Zuwendung erhalten hat (Art. 62 Abs. 2 OR). Die im Rahmen der KÜG aufgrund der Bestimmungen des SEG ausgerichteten Beiträge an soziale Einrichtungen unterstehen dem öffentlichen Recht. Im öffentlichen Recht gilt wie im Privatrecht der Grundsatz, dass ungerechtfertigte Bereicherungen zurückzuerstatten sind. Insofern finden die Bestimmungen von Art. 62 ff. OR als allgemeiner Rechtsgrundsatz analoge Anwendung, zumindest soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (Urteil des Bundesgerichts 8C_79/2012 vom 10. Mai 2012 E. 4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00088 vom 29. Juni 2015 E. 2.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 148 ff.). (...)

4.1.2 (...)

¹<http://www.sodk.ch/faq/ivse-verfahren-fuer-die-kostenuebernahmegarantie-kueg/>

4.1.3 (...)

4.2 Die Beschwerdeführerin wendet weiter ein, die Rückforderung der erhaltenen Zahlungen verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Die KÜG vom 25. Mai 2016 sei für die Dauer vom 1. Juni 2016 bis 31. Mai 2017 gewährt worden. Sie sei erstmals mit der angefochtenen Verfügung widerrufen worden. Der Kanton Zug sei deshalb gehalten, für seine ursprünglich gegenüber der Beschwerdeführerin abgegebene Erklärung einzustehen. (...)

Vorab ist anzumerken, dass die Direktion des Innern die KÜG für die Betreuung von E. durch die Beschwerdeführerin nicht widerrufen hat. Die KÜG blieb in Kraft bis zu ihrem Ablauf am 31. Mai 2017. Die Direktion des Innern hat lediglich die Übernahme der Kosten ab dem 1. August 2016 abgelehnt. Wie in Erwägung 3 dargelegt war dies richtig, denn der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Leistungsabgeltung fiel von Gesetzes wegen dahin, als E. seinen zivilrechtlichen Wohnsitz aus dem Kanton Zug verlegt hat. Hätte er seinen zivilrechtlichen Wohnsitz vor dem Ablauf der KÜG wieder in den Kanton Zug zurückverlegt, hätte die Beschwerdeführerin gestützt auf die nach wie vor geltende KÜG wieder Anspruch auf Abgeltung ihrer Leistungen durch den Kanton Zug gehabt. Die Beschwerdeführerin durfte sich daher nur soweit auf die KÜG verlassen, als sich der zivilrechtliche Wohnsitz von E. noch im Kanton Zug befand. Gerade aus diesem Grund verpflichtet § 21 Abs. 1 SEG die sozialen Einrichtungen, der Direktion des Innern und den zuständigen Gemeinden Änderungen bezüglich des Aufenthalts einer Person in einer sozialen Einrichtung, die Auswirkungen auf eine gewährte KÜG haben, umgehend mitzuteilen. Ebenso haben die zuständigen Gemeinden gestützt auf § 21 Abs. 2 SEG der Direktion des Innern und der sozialen Einrichtung Änderungen des zivilrechtlichen Wohnsitzes sowie betreffend vormundschaftliche Massnahmen umgehend mitzuteilen. Der Beschwerdeführerin war denn auch bewusst, dass sie sich nicht mehr unbesehen auf die KÜG verlassen durfte. Das Kantonale Sozialamt teilte ihr nämlich mit Schreiben vom 5. September 2016 mit, dass aufgrund des Wegzugs der Mutter von E. nach W. die Finanzierungspflicht des Kantons Zug entfalle, und empfahl ihr, sich mit der Gemeinde W. bezüglich der Kostentragung ab dem 1. August 2016 in Verbindung zu setzen. Auch wenn in der Folge die Leistungen der Beschwerdeführerin aufgrund der Unklarheit des zivilrechtlichen Wohnsitzes von E. und aufgrund divergierender Ansichten über die Zuständigkeit für die Finanzierung weiterhin vom Kanton Zug abgegolten wurden, musste der Beschwerdeführerin aufgrund dieses Schreibens dennoch bewusst sein, dass es möglicherweise zu einer Rückforderung dieser Zahlungen durch den Kanton Zug kommen könnte, so wie es im Frühling 2012 bereits einmal vorgekommen war. Insofern ist im vorliegenden Fall keine Vertrauensgrundlage gegeben, auf welche sich die Beschwerdeführerin berufen könnte (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 654 ff.). Doch selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Beschwerdeführerin sich darauf verlassen durfte, dass der Kanton Zug ihre Leistungen weiter abgelden würde, könnte sie daraus nichts zu ihren Gun-

sten ableiten. Auf den Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die er nicht ohne Nachteil wieder rückgängig machen kann (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 659 f.). Die Beschwerdeführerin hat zwar die Betreuung von E. ab dem 1. August 2016 weiter wahrgenommen und hierfür vom Kanton Zug Zahlungen erhalten. Dies stellt indes keine Disposition dar, welche bei einer Rückforderung dieser Zahlungen durch den Kanton Zug einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken würde. Die Verpflichtung zur Rückerstattung der vom Kanton Zug erhaltenen Zahlungen in Höhe von Fr. 33 113.60 und auch die Weigerung der Direktion des Innern, die Kosten für die Monate April und Mai 2017 zu übernehmen, bedeuten mitnichten, dass die Beschwerdeführerin für ihre Leistungen nicht zu entschädigen wäre. Es wird einzig und allein festgelegt, dass nicht der Kanton Zug Schuldner ist. Die Beschwerdeführerin wird daher eine Entschädigung für ihre Leistungen beim zuständigen Gemeinwesen einfordern müssen, sei dies nun bei der Wohnsitzgemeinde, der Unterstützungsgemeinde oder allenfalls beim Kanton A. Welches Gemeinwesen hierfür zuständig ist, ist nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung und daher auch nicht im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu entscheiden. Es besteht indes kein Grund zur Annahme, dass die Beschwerdeführerin letztlich keine Abgeltung ihrer erbrachten Leistungen erhalten wird. Damit sind die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nicht erfüllt und die Beschwerde ist (...) abzuweisen.

Entscheid des Regierungsrats vom 12. Dezember 2017.
Der Entscheid ist rechtskräftig.

II. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Ausstand; Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung

1.1 Art. 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR; Art. 29 Abs. 1 BV

Regeste:

§ 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR; Art. 29 Abs. 1 BV – Dass die Direktorin des Innern sowohl bei der denkmalpflegerischen Antragstellung der kantonalen Denkmalkommission im Sinne von § 13 Abs. 1 Bst. b DMSG mitwirkt (als Präsidentin der Denkmalkommission) als auch – gestützt auf § 10 Abs. 1 Bst. a DMSG – als Mitglied des Regierungsrats beim Entscheid über die Schutzwürdigkeit eines Gebäudes, stellt eine (gesetzlich gewollte) Vorbefassung dar. Durch diese sich auf geltendes Gesetzesrecht abstützende Vorbefassung wird kein Ausstandsgrund im Sinn von § 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR bzw. Art. 29 Abs. 1 BV geschaffen, weil die Regierungsrätin dadurch bei objektiver Betrachtungsweise nicht «offensichtlich den Anschein der Befangenheit erweckt».

Aus dem Sachverhalt:

A. 1908 kaufte A. B. das im 18. Jahrhundert erbaute Gasthaus «B.» in der Gemeinde C. sowie den westseitigen Anbau. Die beiden Gebäude befinden sich im Inventar der schützenswerten Denkmäler des Kantons Zug.

B. Mit Schreiben vom 3. September 2012 stellte der heutige Eigentümer und Nachfahre von A. B., C. B., den Antrag auf Entlassung beider Gebäude aus diesem Inventar. Am 22. Oktober 2012 führte die kantonale Denkmalkommission einen Augenschein durch. Gleichentags beantragte sie der Direktion des Innern die Unterschutzstellung der beiden Gebäude. Am 5. März 2013 leitete das Amt für Denkmalpflege und Archäologie das Unterschutzstellungsverfahren ein. (. . .)

C. C. B., vertreten durch Rechtsanwalt Z. G., Zug, beantragte in seiner Stellungnahme vom 21. September 2017, das Gebäude-Ensemble sei nicht unter Schutz zu stellen und aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler des Kantons Zug zu entlassen. Für den Fall, dass dem Antrag auf Entlassung aus dem Inventar nicht stattgegeben werden sollte, habe die Vorsteherin der Direktion des Innern in den Ausstand zu treten. Er begründete das Ausstandsbegehren damit, dass Regierungsrätin X. Y. Präsidentin der Kantonalen Denkmalkommission sei, mithin jener Kommission, welche bereits zwei Mal die Unterschutzstellung beider Gebäude beantragt habe. (. . .) Durch ihre Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung der vorerwähnten Beschlüsse der Denkmalkommission habe sich die Vorsteherin festgelegt; das Verfahren könne damit hinsichtlich der Beteiligung der Vorsteherin der Direktion des Innern nicht mehr als ergebnisoffen bezeichnet werden. X. Y. erwecke damit bei objektiver Betrachtungsweise vielmehr offensichtlich den Anschein der Befangenheit, weshalb sie gestützt auf § 7 Abs. 1 Ziff. 5 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 26. September 2013 (GO RR; BGS 151.1) in den Ausstand zu treten habe. Hierzu sei festzuhalten, dass der objektiv begründete Anschein der Befangenheit auch in «institutionell-verfahrensorganisatorischen Umständen» begründet sein könne.

D. (. . .)

E. (. . .)

F. (. . .)

G. Da im vorliegenden Verfahren allein über die Vorfrage des geltend gemachten Vorliegens eines Ausstandsgrundes von Regierungsrätin X. Y. entschieden wird, befindet sich die Direktorin des Innern gestützt auf § 7 Abs. 3 GO RR im Ausstand und das Regierungsratsgremium entscheidet unter Ausschluss ihrer Mitwirkung. (. . .)

Aus den Erwägungen:

I.

1. Nach § 10 Abs. 1 Bst. a und d des Denkmalschutzgesetzes vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz, DMSG; BGS 423.11) beschliesst der Regierungsrat die Eintragung von Objekten in das Denkmalverzeichnis und die kantonalen Beiträge. Gemäss § 11 Abs. 3 DMSG beschliesst die Direktion des Innern über die Unterschutzstellung und einen Kantonsbeitrag, sofern der mutmassliche erstmalige Kantonsbeitrag an die Restaurierung den Betrag von 200'000.– Franken nicht übersteigen wird und sofern die Standortgemeinde damit einverstanden ist. Der Gemeinderat von C. hat die Unterschutzstellung eines der beiden hier zur Diskussion stehenden Gebäude abgelehnt. Die beiden Gebäude bilden aber ein Ensemble und sind daher gemeinsam zu beurteilen. Aus diesem Grund ist im vorliegenden Fall der Regierungsrat zuständig für den Beschluss über die Unterschutzstellung und die Zusicherung eines Kantonsbeitrags. Dies ist denn auch unbestritten.

2. Die Verfahrensinstruktion und Antragstellung an den Regierungsrat hinsichtlich von in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallenden denkmalpflegerischen Unterschutzstellungsentscheiden fällt der Direktion des Innern zu (§ 11 Abs. 1 DMSG und § 24 Abs. 1 DMSG). Wenn

– wie hier – das Vorliegen eines Ausstandsgrundes bei einem Mitglied des Regierungsrates geltend gemacht wird, so gelangen die Ausstandsbestimmungen der Geschäftsordnung des Regierungsrates zur Anwendung (§ 8 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976, Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1). Über Ausstandsfragen entscheidet der Regierungsrat unter Ausschluss des betreffenden Ratsmitglieds (§ 7 Abs. 3 GO RR). Aus diesem Grund instruiert die Sicherheitsdirektion das vorliegende Verfahren bezüglich des Entscheides über die Ausstandsfrage zu Handen des Regierungsrates (im Ausstand der Direktorin des Innern).

II.

1. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Vorfrage, ob mit Blick auf den später zu fällenden Sachentscheid ein Ausstandsgrund betreffend Regierungsrätin X. Y. vorliegt. (. . .)

2. Gemäss § 7 Abs. 1 GO RR treten Ratsmitglieder bei Geschäften des Regierungsrats und der von ihnen geleiteten Direktion in den Ausstand, wenn sie am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben (Ziff. 1); sie mit einer Person, die am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse hat, in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grade verwandt, verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden sind (Ziff. 2); ihre eigenen Entscheide vor dem Regierungsrat angefochten werden (Ziff. 3); sie Vertreterinnen oder Vertreter einer Person sind, die am Geschäft ein

unmittelbares persönliches Interesse hat, oder für diese in der gleichen Sache tätig waren (Ziff. 4); sie bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erwecken (Ziff. 5).

3. Die genannte Ausstandsregelung dient dazu, die Unbefangenheit und Unparteilichkeit des Regierungsrats sicherzustellen und ist somit ein wichtiger Garant für das Vertrauen der Bevölkerung in den Regierungsrat. Sie soll jede Befangenheit oder Interessenkollision sowie jeden entsprechenden Anschein vermeiden und eine objektive Prüfung gewährleisten (vgl.

KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, S. 131 ff. Rz. 525, 529 und 533; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, S. 147 Rz. 423). Dieselbe Zielsetzung gilt laut Art. 29 Abs. 1 BV als allgemeine Verfahrensgarantie vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen, wonach jede Person Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung besitzt. Für den Zuger Regierungsrat enthalten weder die Kantonsverfassung noch ein formelles Gesetz Ausstandsgründe. Sie sind gemäss dem Bericht und Antrag GO RR des Regierungsrats vom 25. September 2012 zum Kantonsratsbeschluss betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrats, S. 13 (Vorlage Nr. 2183.1; Laufnummer 14160; nachfolgend: Bericht und Antrag GO RR) einzig in § 7 GO RR geregelt. Die dort genannten Ausstandsgründe sind nicht nur auf Gesuch hin, sondern von Amtes wegen zu beachten.

4. Bei der Prüfung von Ausstandsbegehren gilt es zufolge bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu berücksichtigen, dass der Anspruch auf Ausstand befangener Behördenmitglieder stets in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Anspruch auf gesetzmässige Zusammensetzung der Behörde steht. Der Ausstand sollte deshalb im Verhältnis zur regelhaften Verfahrensordnung eine Ausnahme bleiben und nicht vorschnell angenommen werden (Urteil des Bundesgerichts 1B_243/2009 vom 14. Dezember 2009 E. 2; BGE 122 II 471 E. 3b S. 477). Ein Ausstand muss überzeugend begründet sein. Andernfalls besteht die Gefahr einer nicht richtigen Besetzung des Regierungsrats, falls Ratsmitglieder zu Unrecht im Ausstand sind (vgl. TINO JORIO, Kommentar zu den Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, 2015, S. 24 Rz. 74).

5. Dass Ausstandsgründe im Sinne von § 7 Abs. 1 Ziff. 1 bis 4 GO RR vorlägen, wird seitens der Einsprechenden nicht geltend gemacht. Derartige Fallkonstellationen liegen hier offenkundig auch nicht vor. Zu prüfen ist vorliegend hingegen, ob ein Ausstandsgrund im Sinne von § 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR vorliegt.

5.1. Der Eigentümer der beiden Gebäude, C. B., lässt in diesem Zusammenhang geltend machen, dass der objektiv begründete Anschein der Befangenheit auch in «institutionell-verfahrensorganisatorischen Umständen» begründet sein könne. Wie oben ausgeführt treten gemäss § 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR Ratsmitglieder bei

Geschäften des Regierungsrats und der von ihnen geleiteten Direktion in den Ausstand, wenn sie bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erwecken. Dieser Ausstandsgrund ist aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitet, wird der Vollständigkeit halber aber nochmals im kantonalen Recht aufgeführt (vgl. Bericht und Antrag GO RR, S. 18). Es handelt sich hierbei um einen klassischen Auffangtatbestand. Die Praxis des Bundesgerichts ist diesbezüglich auch in jüngerer Zeit relativ grosszügig. So erachtete es die Mitwirkung eines Regierungsratsmitglieds in einem Rechtsmittelverfahren gegen einen Entscheid seines eigenen Departements als zulässig (BGE 125 I 119 E. 3 S. 122). Massgebend für den Entscheid über den Ausstand ist eine objektivierte Betrachtungsweise, d.h. wie ein unbefangener und vernünftiger Dritter die Lage einschätzen würde. Wichtig ist dabei die im Gesetz genannte Einschränkung «offensichtlich». Die Befangenheit muss vernünftigen Dritten sofort, fast «instinktiv», klar sein. Dabei ist nicht jede erdenkliche Befangenheit zu berücksichtigen (TINO JORIO, a.a.O., S. 35 Rz. 124). Die Vertretung öffentlicher Interessen aufgrund eines Amtes bewirkt normalerweise kein privates Interesse (Bericht und Antrag GO RR, S. 18; TINO JORIO, a.a.O., S. 35 Rz. 126).

5.2. Die Direktorin des Innern wirkte unbestrittenermassen bei der Antragstellung der kantonalen Denkmalkommission an die Direktion des Innern zuhanden des Regierungsrates im Sinne von § 13 Abs. 1 Bst. b DMSG mit. Von Gesetzes und von Amtes wegen – gestützt auf § 12 Abs. 1 DMSG – war X. Y. zum Zeitpunkt der beiden Entscheide der kantonalen Denkmalkommission vom 22. Oktober 2012 und vom 5. Mai 2017 Präsidentin dieser Kommission und ist es auch heute noch. Und ebenfalls von Gesetzes wegen – gestützt auf § 10 Abs. 1 Bst. a DMSG – wird sie nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids als Mitglied des Regierungsrats auch beim Entscheid über die Frage, ob die beiden Gebäude in das Denkmalverzeichnis einzutragen seien, mitzuwirken haben. Das verwaltungsrechtliche Verfahrensrecht des Kantons Zug ordnet damit unterschiedliche Verfahrensabschnitte und -situationen aus Gründen der Sachkompetenz und Ökonomie ein und derselben Person zu. Diese Situation wird seit BGE 114 Ia 50 als sog. Vorbefassung bezeichnet (auch Mehrfachbefassung oder «cumul des fonctions» genannt; vgl. zur Abgrenzung von anderen Konstellationen BGE 126 I 68 E. 4a S.73). Der Begriff ist wertneutral, beschreibt lediglich abstrakt eine typisierte Konstellation, an die sich unter dem Gesichtswinkel von Art. 30 Abs. 1 BV ein spezifisches Prüfungsprogramm anschliesst (MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 942 ff.; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHEER/BRÜHMOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl. 2010, S. 163 Rz. 515 ff.; MARKUS BOOG, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2010, N. 17 ff. und 23 ff. zu Art. 56 StPO). Die Vorbefassung ist in objektiver Weise darauf hin zu prüfen, ob im späteren Verfahren oder Verfahrensabschnitt durch die vorgängige Tätigkeit der Anschein der Voreingenommenheit erweckt werde und die Beurteilung noch offen erscheine. Hierfür wird namentlich auf die konkreten Umstände, die Gleichheit der sich stellenden Fragen, den Entscheidungsspielraum in den unterschiedlichen Abschnitten und die Bedeutung für den Fortgang des Verfahrens abgestellt (BGE

114 Ia 50 E. 3d S. 57; 138 I 425 E. 4.2.1 S. 428; 131 I 24 E. 1.2 S. 26; STEINMANN/LEUENBERGER, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 24 zu Art. 30 BV).

5.3. Bei der Prüfung der vorliegenden Vorbefassung der Direktorin des Innern durch ihre Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung in der Denkmalkommission ist festzuhalten, dass die Denkmalkommission hinsichtlich von denkmalpflegerischen Unterschutzstellungen mit der «Antragstellung an die Direktion des Innern zuhanden des Regierungsrates» betraut ist (§ 13 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 DMSG). Dem Regierungsrat demgegenüber obliegt nicht eine Antragstellung, er ist vielmehr mit dem Entscheid über die Unterschutzstellung oder Nichtunterschutzstellung betraut (§ 10 Abs. 1 Bst. a DMSG). Insofern liegt keine Gleichheit der sich stellenden Fragen vor. Es ist in diesem Zusammenhang auf Fälle hinzuweisen, in welchen es unklar ist, ob an der Erhaltung des fraglichen Objekts ein sehr hohes öffentliches Interesse besteht oder nicht (dem ist häufig, wenn nicht sogar in aller Regel so). In solchen Fällen wird die Denkmalkommission im Zweifelsfall der Direktion des Innern gegenüber eher die Unterschutzstellung beantragen: Einerseits, um die Unterschutzstellung überhaupt ermöglichen zu können, andererseits aber auch, um zu ermöglichen, dass die gesetzlich zum Entscheid berufene politische Instanz – der Regierungsrat – den Entscheid fällen und damit gleichzeitig Rechtssicherheit schaffen kann. Sodann sind die Denkmalkommission und der Regierungsrat personell unterschiedlich zusammengesetzt. Die einzige – gesetzlich gewollte – Überschneidung liegt in der Person der Vorsteherin beziehungsweise des Vorstehers der Direktion des Innern. Diese personelle Überschneidung stellt sicher, dass die Überlegungen und persönlichen Wahrnehmungen, welche die Präsidentin beziehungsweise der Präsident der Denkmalkommission an deren Augenscheinen und Sitzungen gemacht hat, unmittelbar in den Regierungsrat getragen werden können. Indem die Kommission nur Antrag stellt, der Regierungsrat demgegenüber über die Unterschutzstellung entscheidet, haben diese zwei Verfahrensschritte zudem eine grundsätzlich unterschiedliche Bedeutung für den Fortgang des Verfahrens. Schliesslich ist festzuhalten, dass sich die Denkmalkommission inhaltlich schwerpunktmässig mit den spezifisch denkmalpflegerischen Fragestellungen befasst, während der Regierungsrat zusätzlich eine breite politische Gewichtung einbringt.

5.4. Durch die sich auf geltendes Gesetzesrecht abstützenden Mitwirkungshandlungen der Vorsteherin der Direktion des Innern wird daher kein Ausstandsgrund im Sinn von § 7 Abs. 1 Ziff. 5 GO RR geschaffen. Regierungsrätin X. Y. erweckt dadurch nicht den offensichtlichen Anschein der Befangenheit. Sie nimmt sowohl in der kantonalen Denkmalkommission als auch im Regierungsrat ohne privates Interesse und in amtlicher Funktion an der Entscheidungsfindung teil. In diesem Zusammenhang ist ergänzend auch auf die – vorstehend unter Buchstabe F. des Sachverhalts wiedergegebenen – zutreffenden Ausführungen der Direktion des Innern zu verweisen.

5.5. In dem durch den Rechtsvertreter von C. B. angeführten BGE 137 III 289 hielt das Bundesgericht in Erwägung 4.4 fest, dass bei psychisch kranken Menschen (Suchtkranken) gestützt auf das Zivilgesetzbuch nicht ohne Einholung eines Sachverständigengutachtens über ein Gesuch der betroffenen Person um Entlassung aus der Anstalt entschieden werden kann (E. 4.1-4.3). Der entsprechende Gutachter müsse ein ausgewiesener Fachmann, aber auch unabhängig sein und er dürfe sich nicht bereits im gleichen Verfahren über die Krankheit der betroffenen Person geäußert haben. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sei überdies mit der geforderten Unabhängigkeit des Sachverständigen nicht zu vereinbaren, dass ein Mitglied der entscheidenden Instanz (Fachrichter) gleichzeitig als Sachverständiger amtiert (BGE 137 III 289 E. 4.4 S. 292 mit weiteren Hinweisen). Im Unterschied zu diesem Entscheid des Bundesgerichts amtierte Regierungsrätin X. Y. als Präsidentin der Denkmalkommission nicht in einer Funktion, welche gestützt auf das Bundesrecht durch eine unabhängige Gutachtensperson wahrzunehmen ist. Beim Regierungsrat handelt es sich sodann auch nicht um ein formelles Gericht im Sinne von Art. 30 BV. Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) und Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2) enthalten hinsichtlich des vorliegenden Sachverhalts keine über die in Art. 29 und 30 BV geforderten (und vorstehend beschriebenen) Anforderungen an die Unabhängigkeit des Spruchkörpers hinausgehende Garantien, weshalb C. B. daher weder aus dem genannten Bundesgerichtsentscheid noch aus den erwähnten Staatsverträgen einen Ausstandsgrund herleiten kann.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass Regierungsrätin X. Y. hinsichtlich des Sachentscheids nicht ausstandspflichtig ist und das Ausstandsbegehren deshalb abzuweisen ist.

(. . .)

Entscheid des Regierungsrates vom 10. Juli 2018

C

Stichwortverzeichnis

Ausstand, 15

Ausstandspflicht einer Regierungsraum|;tin fuu|;r die Beschlussfassung uum|;ber eine denkmalpflegerische Unterschutzstellung im Gesamtregierungsrat, wenn sie - wie gesetzlich vorgesehen - vorgaum|;ngig in einem anderen Gremium (Denkmalkommission) bereits uum|;ber dieseslbes Geschaum|;ft mitberaten und dem Regierungsrat Antrag gestellt hat (Ausstandspflicht verneint)., 15

Befangenheit, 15

Befangenheit einer Regierungsraum|;tin fuu|;r die Beschlussfassung uum|;ber eine denkmalpflegerische Unterschutzstellung im Gesamtregierungsrat, wenn sie - wie gesetzlich vorgesehen - vorgaum|;ngig in einem anderen Gremium (Denkmalkommission) bereits uum|;ber dieseslbes Geschaum|;ft mitberaten und dem Regierungsrat Antrag gestellt hat (Befangenheit verneint)., 15

Individuelle Kostenuum|;bernahmegarantie (KUum|;G): Keine Anwendung des Zus-
taum|;ndigkeitsgesetzes, 6

Individuelle Kostenuum|;bernahmegarantie: Pflicht des Kantons Zug zur Leistungsabgel-
tung entfaum|;llt bei Verlegung des Wohnsitzes der un-terstuum|;tzten
Person in einen anderen Kanton; Ruum|;ckerstattungspflicht, 6

Ungerechtfertigte Bereicherung: Ruum|;ckerstattungspflicht von Beiträum|;gen an
soziale Einrichtungen bei nicht gemeldeter Verlegung des Wohnsitzes der
unterstuum|;tzten Person in einen anderen Kanton, 6

Vorbefassung, 15

Vorbefassung einer Regierungsraum|;tin fuu|;r die Beschlussfassung uum|;ber eine
denkmalpflegerische Unterschutzstellung im Gesamtregierungsrat, wenn
sie - wie gesetzlich vorgesehen - vorgaum|;ngig in einem anderen Gremi-
um (Denkmalkommission) bereits uum|;ber dieseslbes Geschaum|;ft mit-
beraten und dem Regierungsrat Antrag gestellt hat., 15