



Sitzung vom 20. Mai 2025 rv

Beschwerden

Verwaltungsbeschwerde von X. vom 2. November 2024 gegen den Entscheid der Abteilung Soziales und Gesundheit der Einwohnergemeinde A. vom 15. Oktober 2024

A. X., wohnhaft in A., wurde von Dezember 2017 bis Juni 2018 sowie von April 2021 bis September 2024 von der Einwohnergemeinde A. mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt.

B. Mit Schreiben vom 24. September 2024 teilte X. der Einwohnergemeinde A. schriftlich mit, dass er per September 2024 eine befristete Anstellung angetreten habe und auf weitere wirtschaftliche Sozialhilfe verzichte.

C. Mit Entscheid vom 15. Oktober 2024 – unterzeichnet von zwei Sozialarbeitenden des Sozialdiensts der Abteilung Soziales und Gesundheit der Einwohnergemeinde A. – wurden die wirtschaftlichen Sozialhilfeleistungen zugunsten von X. per 30. September 2024 eingestellt. Darüber hinaus wurde verfügt, dass X. der Einwohnergemeinde A. einen Betrag in der Höhe von insgesamt Fr. 1751.25 in Raten à 500 Franken, erstmals fällig per 30. November 2024, zurückzuerstatten habe. In der Begründung wurde festgehalten, dass X. der Aufforderung, sämtliche Lohnabrechnungen für den ordentlichen Sozialhilfeabschluss einzureichen, nicht nachgekommen sei. Trotz der fehlenden Lohnabrechnungen gehe die Abteilung Soziales und Gesundheit der Einwohnergemeinde A. davon aus, dass sich die Situation von X. aufgrund der befristeten Anstellung geändert habe, er nicht weiter wirtschaftliche Sozialhilfe benötige und den Bedarf für den notwendigen Lebensunterhalt selbst decken könne.

D. X. (nachfolgend «Beschwerdeführer») reichte am 2. November 2024 Verwaltungsbeschwerde gegen den Entscheid der Einwohnergemeinde A. (nachfolgend «Beschwerdegegnerin») vom 15. Oktober 2024 ein. Der Beschwerdeführer verlangte, dass er der Beschwerdegegnerin nicht Fr. 1751.25 zurückzuerstatten habe, da er dazu nicht im Stande sei. Die Beschwerdegegnerin gehe fälschlicherweise davon aus, dass er die besagte Schuld zurückzahlen könne. Er bewege sich finanziell unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum und sei durch die Rückzahlung dieses Betrags in seiner wirtschaftlichen Existenz langfristig gefährdet.

E. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2024 forderte die Direktion des Innern die Beschwerdegegnerin zur Auskunft und Herausgabe von Dokumenten auf. Die Beschwerdegegnerin sollte Fragen in Bezug auf die Zeichnungsberechtigung bei Verfügungen im Bereich der Sozialhilfe beantworten und dazu vorhandene Dokumente einreichen.

F. Die Beschwerdegegnerin reichte am 19. Dezember 2024 ihre Stellungnahme ein. Darin führte sie aus, dass die Delegations- und Kompetenzbeschlüsse vom 15. Januar 2019 aktuell seien. Zudem würden Entscheide in der Sozialhilfe grundsätzlich immer im Vieraugenprinzip geprüft und unterzeichnet; jeweils einerseits durch den Bereichsleiter Sozialdienst und andererseits durch eine Sozialarbeiterin bzw. einen Sozialarbeiter. Im vorliegenden Fall habe der stellvertretende Bereichsleiter zusammen mit der fallführenden Sozialarbeiterin den Entscheid visiert.

G. Auf weitere Nachfrage der verfahrensführenden Direktion des Innern teilte die Beschwerdegegnerin mit, dass es eine Unterschriftenregelung gebe für Verfügungen, mit welchen die

sozialhilferechtliche Unterstützung, Auflagen und Weisungen oder Sanktionen und die Rückerstattung von Sozialhilfegeldern angeordnet werden. Auf Basis des Kompetenzbeschlusses komme hinsichtlich der verschiedenen Kostenträger das Vieraugenprinzip zur Anwendung, wie es vom Abteilungsleiter festgelegt worden sei. Das erste Visum finde durch die bzw. den fallführende/n Sozialarbeitende/n statt. Das zweite Visum bzw. Schlussvisum erfolge durch den Bereichsleiter des Sozialdiensts. Bei dessen Abwesenheit erfolge das Schlussvisum durch die stellvertretende Bereichsleiterin. Da diese im Zeitraum vom 8. April 2024 bis 31. Oktober 2024 infolge Mutterschaft abwesend gewesen sei, sei ein anderer Mitarbeiter zum stellvertretenden Bereichsleiter ernannt worden, was entsprechend im Stellenbeschrieb festgehalten worden sei. Daher sei im vorliegenden Fall die erste Unterschrift durch die fallführende Sozialarbeiterin und die zweite Unterschrift durch den stellvertretenden Bereichsleiter erfolgt. Mit dem Schreiben reichte die Beschwerdegegnerin eine Übersicht über die internen Unterschriftenregelungen mit dem Titel «Vieraugenprinzip» und die Stellbeschreibung des die stellvertretende Bereichsleiterin stellvertretenden Mitarbeiters ein.

Der Regierungsrat erwägt:

I.

1. Nach § 39 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) ist die Verwaltungsbeschwerde die förmliche, an eine Frist gebundene Anfechtung von Entscheiden unterer Verwaltungsbehörden bei der oberen Verwaltungsbehörde, wodurch diese verpflichtet wird, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden.

2. Gemäss § 40 Abs. 1 VRG sind Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderats an den Regierungsrat zu richten. Der Beschwerdeführer hat mit seiner Beschwerde vom 2. November 2024 den Entscheid der Abteilung Soziales und Gesundheit der Beschwerdegegnerin vom 15. Oktober 2024 betreffend Abschluss des Sozialhilfebezugs per 30. September 2024 angefochten. Die Entscheidkompetenz wurde vom Gemeinderat mittels Delegation auf die Abteilung Soziales und Gesundheit übertragen (vgl. § 10 und § 11 des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 [Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4] i.V.m. § 87a Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindengesetz, GG; BGS 171.1] i.V.m. § 5 Bst. d Ziff. 1–4 des Beschlusses des Gemeinderats A. über die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an einzelne Mitglieder des Gemeinderates [Dikasterienvorstand] vom 15. Januar 2019 und Ziff. XI des Kompetenzbeschlusses vom 15. Januar 2019). Somit liegt de jure ein Entscheid des Gemeinderats vor, weshalb die Zuständigkeit des Regierungsrats zur Beurteilung der Beschwerde gegeben ist (vgl. ferner Entscheid des Regierungsrats vom 20. August 2024 E. 1, in; GVP 2024, online abrufbar).

3. Als Adressat des angefochtenen Entscheids ist der Beschwerdeführer direkt betroffen und besonders berührt und weist ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung auf, womit er in Anwendung von § 41 Abs. 1 VRG zur Beschwerde legitimiert ist.

4. Die Verwaltungsbeschwerde wurde sowohl form- (vgl. § 44 VRG) als auch fristgerecht (vgl. § 43 Abs. 1 VRG) beim Regierungsrat des Kantons Zug eingereicht.

5. Da die formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

II.

1. Der vorliegende Entscheid vom 15. Oktober 2024 wurde von zwei Mitarbeitenden der Beschwerdegegnerin unterschrieben. Das erste Visum erfolgte durch die fallführende Sozialarbeiterin und das Schlussvisum durch den zur Stellvertretung der stellvertretenden Bereichsleiterin ernannten Sozialarbeiter. Es ist nachfolgend zu prüfen, ob der Entscheid der Abteilung Soziales und Gesundheit kompetenzgerecht ergangen ist oder nicht.

1.1 Nach § 87a Abs. 1 GG ist der Gemeinderat ermächtigt, seine Entscheidungsbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen einem Ratsausschuss oder einzelnen seiner Mitglieder zu delegieren. Ratsausschüsse und einzelne Mitglieder des Gemeinderats sind wiederum ermächtigt, die ihnen kraft Gesetz oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten Dienststellen zu delegieren (§ 87a Abs. 2 GG). Die gemäss Abs. 1 und 2 delegierten Kompetenzen sind in geeigneter Form zu publizieren (§ 87 Abs. 3 GG). Gemäss § 1 i.V.m. § 5 Bst. d Ziff. 1–4 des Delegationsbeschlusses vom 15. Januar 2019 hat der Gemeinderat die Entscheidkompetenz in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten an das sachlich zuständige Mitglied des Gemeinderats, den Dikasterienvorstand, delegiert. § 2 Abs. 1 des Delegationsbeschlusses vom 15. Januar 2019 legt fest, dass eine Subdelegation an die direkt dem Dikasterienvorstand unterstellte Abteilung zulässig ist, soweit es dieser Beschluss nicht ausdrücklich anders bestimmt, wobei die Subdelegation mittels Kompetenzbeschlusses erfolgt (§ 2 Abs. 2 des Delegationsbeschlusses vom 15. Januar 2019). Gemäss Ziff. II des Kompetenzbeschlusses des Gemeinderats A. vom 15. Januar 2019 wird mit der Subdelegation die Entscheidungsbefugnis auf die Dienststelle bzw. Funktion übertragen, wobei durch eine Doppelunterzeichnung dem Vieraugenprinzip (IKS) nachgelebt werden soll. Die delegierten Kompetenzen sind in geeigneter Form zu publizieren (Ziff. III des Kompetenzbeschlusses vom 15. Januar 2019). Der Delegationsbeschluss und der Kompetenzbeschluss jeweils vom 15. Januar 2019 sind für jedermann in der Rechtssammlung der Beschwerdegegnerin zugänglich. Der Homepage der Beschwerdegegnerin ist ebenfalls zu entnehmen, dass B. Vorsteherin, C. Leiter und D. stellvertretender Leiter der Abteilung Soziales und Gesundheit sind. Die Abteilung Soziales und Gesundheit besteht aus den vier Bereichen Administration, Gemeinwesenarbeit, Schulsozialarbeit und Sozialdienst. Bereichsleiter des Sozialdiensts ist D.

1.2 Im vorliegenden Fall haben weder der Abteilungsleiter noch der stellvertretende Abteilungs- und zugleich Bereichsleiter des Sozialdiensts den Entscheid unterzeichnet. Der Entscheid wurde von der fallführenden Sozialarbeiterin und einem weiteren Sozialarbeiter, der temporär die infolge Mutterschaft abwesende stellvertretende Bereichsleiterin vertrat, unterzeichnet. Die Unterschrift durch die beiden Sozialarbeitenden erfolgte gemäss Ausführungen der Beschwerdegegnerin gestützt auf Ziff. XIII mit der Überschrift «Unterschriftenregelung» des Kompetenzbeschlusses vom 15. Januar 2019 i.V.m. der eingereichten Übersicht mit dem Titel «Vieraugenprinzip», wobei letztere nicht auf der Homepage publiziert ist. Nunmehr stellt sich die Frage, ob eine weitere Subdelegation – wie es die Beschwerdegegnerin geltend macht – von der Abteilung auf eine hierarchisch weiter unten angesiedelte Verwaltungsstelle mit § 87a Abs. 2 GG vereinbar ist. § 87a GG ist im Rahmen einer Teilrevision per 3. August 2013 in Kraft getreten. Namhafte Rechtsprechung bzw. leitende Urteile hierzu sind bisher nicht bekannt. Deshalb ist die Norm auszulegen.

1.2.1 Ausgangspunkt der Auslegung einer Gesetzesnorm bildet ihr Wortlaut (grammatikalische Auslegung). Ist der Wortlaut klar, das heisst eindeutig und unmissverständlich, so darf davon nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, er ziele am wahren Sinn, das heisst am Rechtssinn der Regelung vorbei. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den

Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung), wobei bei der Auslegung neuerer Bestimmungen den Materialien eine besondere Stellung zukommt, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen. Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zu Grunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzenormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (Urteil des Bundesgerichts 2C_544/2020 vom 29. April 2021 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 5A_741/2022 E. 3.4.3; BGE 141 IV 298 E. 1.3.2; vgl. auch KRAMER ERNST A., Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 63 ff.).

1.2.2 § 87a Abs. 2 GG lautet wortwörtlich: **«Ratsausschüsse und einzelne Mitglieder des Gemeinderats sind ermächtigt, die ihnen kraft Gesetz oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten Dienststellen zu delegieren.»** Die Bestimmung hält fest, wer welche Kompetenzen an wen (sub)delegieren kann. Mithin können Ratsausschüsse oder einzelne Mitglieder des Gemeinderats ihre Kompetenzen delegieren. Nicht vom Wortlaut von § 87a Abs. 2 GG erfasst sind leitende Angestellte der gemeindlichen Verwaltung. Hinzu kommt, dass gemäss dem Wortlaut die betreffenden Entscheidungsträger Kompetenzen nur an die ihnen direkt unterstellten Dienststellen delegieren können. Eine Dienststelle ist eine räumlich-organisatorische Einheit, welche innerhalb der Verwaltungsorganisation mit einem bestimmten Aufgabengebiet betraut ist (AUGSTEN KATRIN, Wer zählt zur Dienststellenleitung?, PersR 11/2021, 20; beispielhaft Urteil des Bundesgerichts 8C_432/2021 vom 20. Januar 2022, Urteil des Bundesgerichts 1C_405/2011 vom 24. April 2012; siehe auch SCHNELL KARL HELMUT/EBERT HEINZ-PETER, Disziplinarrecht, Strafrecht, Beschwerderecht der Bundeswehr, S. 67). In der Gemeinde A. ist nur die Abteilung Soziales und Gesundheit, welche durch den Abteilungsleiter und den stellvertretenden Abteilungsleiter vertreten wird, direkt dem für das Ressort sachlich zuständigen Mitglied des Gemeinderats unterstellt. Die Mitarbeitenden der einzelnen Bereiche sind den jeweiligen Bereichsleitenden unterstellt und empfangen ihre Weisungen von diesen. Eine Subdelegation der Entscheidungsbefugnisse von der Abteilungsleitung auf die Bereichsleitung oder Mitarbeitende der Bereiche ist vom Wortlaut nicht vorgesehen. Angesichts des Wortlauts von § 87a Abs. 2 GG ist davon auszugehen, dass die weitere Subdelegation von der Abteilungsleitung auf hierarchisch untergeordnete Verwaltungseinheiten nicht zulässig ist.

1.2.3 Die systematische Auslegung knüpft an die Stellung einer Norm innerhalb eines Kontexts (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Vertrag) an. Dabei geben insbesondere Titel, Untertitel und Marginalien wichtige Hinweise für die systematische Auslegung. Denn es macht einen grossen Unterschied, ob eine Norm nur den Zweckartikel oder das Kernstück der materiellen Ordnung darstellt. Es ist für die systematische Auslegung wichtig, dass eine bestimmte Auslegung einer Rechtsnorm mit den anderen Vorschriften des betreffenden Gesetzes und den Rechtsnormen des betreffenden Gebiets überhaupt harmonisch ist. Denn die Rechtsordnung beruht auf ihrer Einheit (KLEY ANDREAS, Anwendung und Auslegung des Verwaltungsrechts, in: Anwaltsrevue 3/2001 S. 16). § 87a Abs. 2 GG befindet sich im Abschnitt 2.2.4 mit der Überschrift «Gemeinderat». Dementsprechend werden dort die Befugnisse des Gemeinderats geregelt. Die Mitglieder des Gemeinderats werden vom Volk als Exekutivmitglieder gewählt, damit diese Entscheide fällen und für diese die Verantwortung übernehmen (Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 7. November 2012, S. 10). Gemäss der Überschrift geht es in § 87a um die Kompetenzdelegation, mithin um die Delegation von Kompetenzen des Gemeinderats, zunächst vom Gremium auf einzelne Mitglieder (in Abs. 1) und alsdann vom einzelnen Mitglied

auf direkt unterstellte Dienststellen (Abs. 2). Aufgrund der systematischen Einordnung von § 87a Abs. 2 GG ist davon auszugehen, dass eine weitgehende Subdelegation von Aufgaben auf Mitarbeitende der Abteilung einer tieferen Hierarchiestufe nicht zulässig ist.

1.2.4 Die historische Auslegung stellt auf den Normsinn ab, der zur Zeit Ihrer Entstehung als der zutreffende angesehen wurde. Eine Norm gilt so, wie sie der Gesetzgeber ursprünglich verstanden wissen wollte. Bei der subjektiv-historischen Interpretation ist der subjektive Wille des historischen Gesetzgebers massgebend. Das heisst, es ist auf die Meinungen abzustellen, die in den konkreten Parlamentsdebatten zu diesem Gesetz abgegeben worden sind. Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte einer Norm kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu, dies umso mehr, als wenn wie hier die entsprechende Bestimmung jüngerer Datums ist (KLEY ANDREAS, Anwendung und Auslegung des Verwaltungsrechts, in: Anwaltsrevue 3/2001 S. 16 f.). Der Regierungsrat hielt in seinem Bericht und Antrag vom 24. Januar 2012 fest, dass sich für die in der Praxis häufig gestellte Frage, ob und wenn ja, welche Kompetenzen des Gemeinderats an untere Dienststellen in welchem Umfang delegiert werden dürfen, im Gemeindegesetz keine Antwort finden lasse. Angesichts der grossen Bedeutung, die der Frage der Kompetenzdelegation bezüglich der Organisation der Gemeinden zukomme, sei analog zur Kompetenzdelegation auf kantonaler Ebene eine neue, weitergehende Kompetenzdelegation im Gemeindegesetz zu schaffen. Die neue Delegationsnorm in Form von § 87a Abs. 2 GG eröffne den Gemeinden einen erheblichen Organisationsspielraum und schaffe die Voraussetzungen, moderne Verwaltungsstrukturen zu bilden. Zudem könne sich die Exekutive in bestimmten Bereichen effektiv entlasten. Als ein Anwendungsbeispiel führte der Regierungsrat die Festsetzung von Sozialhilfeleistungen auf (vgl. zum Ganzen Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 24. Januar 2012, S. 22 f.). Die vorbereitende Kommission des Kantonsrats diskutierte intensiv über die neue Kompetenzdelegationsnorm. Ein Teil der Kommission erachtete die vorgesehene Delegationsmöglichkeit als sinnvoll, weil damit Entscheide von eher untergeordneter Bedeutung, die nicht zwingend durch den Gemeinderat gefällt werden müssten, delegiert werden könnten. Ein anderer Teil der Kommission erachtete es als problematisch, wenn Entscheidungsbefugnisse des Gemeinderats an untere Stellen delegiert werden könnten, da sich gerade behördenkritische Bürgerinnen und Bürger gerne direkt an gewählte Behördenmitglieder wenden würden. In einer alsdann zuerst durchgeführten Abstimmung wurde ein Antrag auf ersatzlose Streichung von § 87a Abs. 2 mit 7:6 Stimmen gutgeheissen. In einem nachfolgend mit 9:6 Stimmen angenommenen Rückkommensantrag nahm die Kommission nochmals die Debatte auf. Ein Teil der Kommission brachte vor, dass sie es als nach wie vor problematisch erachte, wenn Entscheidungsbefugnisse des Gemeinderats an untere Stellen delegiert würden. Das Volk wähle seine Exekutive, damit diese Entscheide fälle und für diese die Verantwortung trage. Die Delegation stelle diese demokratische Wahl in Frage. Aus Sicht der anderen Kommissionsmitglieder sei hingegen klar, dass die politische Verantwortung auch im Fall einer Kompetenzdelegation weiterhin beim Gesamtrat liege. Die Delegation ermögliche aber, dass eine Verwaltung effizient geführt werden könne. Letztlich stimmte die Kommission mit 10 zu 4 Stimmen dem Antrag der Regierung zu. Im Plenum wurde der Inhalt von § 87a Abs. 2 GG nicht mehr beraten, sodass diese Bestimmung nach Annahme im Kantonsrat mit Beschluss vom 23. Mai 2013 in der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Fassung am 3. August 2013 in Kraft trat. Den Materialien ist zu entnehmen, dass insbesondere in der vorbereitenden Kommission die Möglichkeit der Delegation im Grundsatz intensiv diskutiert wurde. Im Fokus stand insbesondere das Thema der politischen Verantwortung, welche indessen für alle Kommissionsmitglieder auch bei einer Delegation klarerweise weiterhin beim vom Volk gewählten Gemeinderat – als Gesamtbehörde – verbleibe. Mithin kann der Gemeinderat sich nicht durch die Delegation von Entscheidungsbefugnissen seiner Verantwortung entledigen. Den Materialien ist mit Blick auf eine weitergehende Subdelegation von den leitenden Angestellten der Verwaltung an hierarchisch untergeordnete Dienststellen nichts zu entnehmen. Die intensiven Diskussionen über die grundsätzliche Möglichkeit einer Delegation der Befugnisse von einzelnen Mitgliedern

des Gemeinderats an die ihnen direkt unterstellten Dienststellen impliziert aber, dass eine weitgehende Subdelegation von leitenden Angestellten der gemeindlichen Verwaltung an ihnen unterstellte Mitarbeitende politisch nicht gewollt war. Somit spricht auch die historische Auslegung von § 87a Abs. 2 GG nicht für die Zulässigkeit einer Delegation der Befugnisse von der Abteilungsleitung an ihnen unterstellte Mitarbeitende.

1.2.5 Bei der teleologischen Auslegungsmethode steht der Sinn und Zweck einer Norm im Vordergrund (Urteil des Bundesgerichts 5A_741/2022 vom 12. Januar 2023 E. 3.4.3; ferner KLEY ANDREAS, Anwendung und Auslegung des Verwaltungsrechts, in: Anwaltsrevue 3/2001 S. 16 f.). § 87a Abs. 2 GG bezweckt eine stufengerechte Entscheidungskompetenz, welche die demokratische Wahl der Gemeinderatsmitglieder nicht unterläuft, jedoch die Voraussetzungen für moderne Verwaltungsstrukturen schafft und dadurch die Entlastung der Exekutive ermöglicht. Mithin sollten mit der Einführung von § 87a Abs. 2 GG Entscheidungsbefugnisse vor allem in fachlichen Tätigkeitsbereichen auf die entsprechenden Fachabteilungen übertragen werden können, wobei die politische Verantwortung für diese Entscheide weiterhin beim Gemeinderat verbleibt. Insofern zeigt auch der Sinn und Zweck der Norm, dass die Entscheidungskompetenzen sich nicht allzu weit vom Gemeinderat entfernen sollten, mithin lediglich auf die leitenden Angestellten der direkt unterstellten Dienststellen übertragen werden können. Es war keineswegs beabsichtigt, dass die Entscheidungskompetenz letztlich faktisch Fach- oder Sachbearbeitenden – insbesondere auch nicht im Rahmen einer durchgehenden Stellvertreterregelung – übertragen werden soll und kann. Dadurch würde der Sinn und Zweck der Norm, eine stufengerechte Entscheidungskompetenz sicherzustellen, unterlaufen, zumal sich dadurch die Verantwortung für ein Geschäft immer weiter vom Gemeinderat nach unten verlagern würde. Somit stehen auch der Sinn und Zweck der Norm der Zulässigkeit der Subdelegation von Entscheidungsbefugnissen von den leitenden Angestellten der Gemeindeverwaltung auf ihnen unterstellte Mitarbeitende entgegen.

1.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Auslegung von § 87a Abs. 2 GG zu einem klaren Ergebnis führt. Die Delegation der Entscheidungskompetenz vom Gemeinderat an den Diskasterienvorstand und von diesem an die ihm direkt unterstellte Abteilung mit den Beschlüssen vom 15. Januar 2019 wird keineswegs in Frage gestellt, sondern steht im Einklang mit § 87a Abs. 2 GG. Dementsprechend ist die Abteilung Soziales und Gesundheit der Beschwerdegegnerin – vertreten durch den Abteilungsleiter oder den stellvertretenden Abteilungsleiter – zuständig, Entscheide im Sozialhilferecht zu fällen. Indessen ist es nicht zulässig, dass die Entscheidungskompetenz – wie es die Beschwerdegegnerin in ihren Ausführungen geltend macht – von den leitenden Angestellten der Abteilung auf hierarchisch untergeordnete Mitarbeitende übertragen wird. Insbesondere hilft der Verweis auf Ziff. XIII des Kompetenzbeschlusses und die vom Abteilungsleiter erarbeitete Übersicht mit dem Titel «Vieraugenprinzip» insofern nicht, als eine solche Regelung über die Grenzen von § 87a Abs. 2 GG hinausgeht und dementsprechend nicht mit dem übergeordneten kantonalen Recht vereinbar ist. Folglich ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben.

1.4 Zu beachten ist zudem, dass die Übersicht mit dem Titel «Vieraugenprinzip» ein rein internes Dokument ist, welches in der Rechtssammlung der Gemeinde A. nicht publiziert wurde. Insofern wäre im vorliegenden Fall auch die Voraussetzung einer Publikation der Kompetenzdelegation gemäss § 87a Abs. 3 GG nicht gegeben gewesen. Indessen ändert es nichts daran, dass eine Kompetenzdelegation, wie von der Beschwerdegegnerin vertreten, gar nicht zulässig ist.

2. Da der Entscheid nicht kompetenzgerecht respektive durch das falsche Organ gezeichnet wurde, liegt ein Fall der funktionellen Unzuständigkeit vor. Dementsprechend ist zu prüfen, ob allenfalls gar ein Fall der Nichtigkeit vorliegt.

2.1 Fehlerhafte Verwaltungsakte sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in aller Regel nicht nichtig, sondern bloss anfechtbar. Nichtigkeit, d.h. die absolute Unwirksamkeit einer Verfügung, bilden gemäss Bundesrechtsprechung die Ausnahme. Als nichtig erweist sich eine Verfügung erst dann, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (sog. Evidenztheorie). Als Nichtigkeitsgründe kommen vorab sachliche und funktionelle Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde, krasse Verfahrens-, Form- oder Eröffnungsfehler sowie schwerwiegende inhaltliche Mängel in Betracht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5926/2012 vom 9. April 2013; Urteil des Bundesgerichts 9C_656/2022 vom 24. März 2023; siehe auch BGE 147 III 226 E. 3.1.2; BGE 145 III 436 E. 4; BGE 144 IV 362 E. 1.4.3; BGE 139 II 243 E. 11.2; BGE 138 II 501 E. 3.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_259/2021 vom 30. November 2021 E. 5.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_587/2020 vom 6. Mai 2021 E. 3.2).

2.2 Im vorliegenden Fall war der Mangel bzw. die funktionelle Unzuständigkeit – wie die vorstehenden Ausführungen zum Inhalt und den Grenzen von § 87a Abs. 2 GG zeigen – keineswegs leicht erkennbar. Insofern ist der Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 15. Oktober 2024 nicht nichtig, sondern bloss anfechtbar. Es ist daher die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid vom 15. Oktober 2024 aufzuheben.

3. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass bei Rückerstattungen folgende rechtliche Vorgaben zu berücksichtigen sind: Gemäss § 25 Abs. 1 SHG sind Unterstützungen ganz oder teilweise zurückzuerstatten, wenn Ansprüche gegenüber Dritten geltend gemacht werden können (Bst. a); wenn bisher nicht realisierbares Vermögen verwertet wird (Bst. b); wenn die Hilfe Suchenden in günstige finanzielle Verhältnisse gelangen, z.B. durch Erbschaft, Lotteriegewinn oder unentgeltliche Zuwendungen (Bst. c); wenn die Hilfe Suchenden rückwirkende Leistungen von Sozial- oder Privatversicherungen oder von haftpflichtigen oder anderen Dritten erhalten, entsprechend der Höhe der in der gleichen Zeitspanne ausgerichteten Unterstützungen, sofern nicht eine Forderungsabtretung gemäss § 16 Abs. 2 und 3 SHG erfolgt und durchgeführt worden ist (Bst. d); wenn die Hilfe Suchenden diese für andere als die von den Sozialdiensten festgelegten Zwecke verwenden und dadurch bewirken, dass erneut Unterstützung geleistet werden muss (Bst. e). Zudem müssen gemäss § 25 Abs. 3 SHG Unterstützungen zurückerstattet werden, die durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt wurden. Nach § 9 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 20. Dezember 1983 (Sozialhilfeverordnung, SHV; BGS 861.41) richten sich die Ausgestaltung und das Ausmass der Unterstützung (§§ 20 und 29 SHG) nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Rechtmässig bezogene Unterstützungsleistungen müssen zurückerstattet werden, wenn eine ehemals unterstützte Person in günstige finanzielle Verhältnisse gelangt (Kap. E.2 Abs. 1 der SKOS-Richtlinien). Bei günstigen Verhältnissen *aufgrund eines Vermögensanfalls* sind folgende Freibeträge zu gewähren: für Einzelpersonen 30 000 Franken, für Ehepaare und eingetragene Partner 50 000 Franken, für jedes minderjährige Kind 15 000 Franken (Kap. E.2 Abs. 2 der SKOS-Richtlinien). Bei günstigen Verhältnissen *aufgrund Erwerbseinkommen* ist auf eine Geltendmachung der Rückerstattung zu verzichten (Kap. E.2 Abs. 3 der SKOS-Richtlinien). Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) sind sämtliche Rückerstattungspositionen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu begründen.

III.

1. Nach § 13 Ziff. 114 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) dürfen in Unterstützungssachen keine Gebühren bezogen werden. Da es sich im vorliegenden Fall um eine Unterstützungssache handelt, werden keine Verfahrenskosten erhoben.
2. Gemäss § 28 Abs. 2 VRG ist im Rechtsmittelverfahren der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen. Allerdings werden in Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat bei nicht berufsmässiger Vertretung in der Regel keine Entschädigungen ausgerichtet (§ 6 Abs. 1 Verordnung betreffend Gebühren, Kostenvorschüsse, Parteientschädigungen und Umtriebsentschädigungen in Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat [Kostenverordnung, KoV RR; BGS 162.41]). Dem Beschwerdeführer wird keine Parteientschädigung zugesprochen, da er nicht vertreten wurde und ihm keine nennenswerten Unkosten entstanden sind.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Die Beschwerde vom 2. November 2024 wird gutgeheissen und der Entscheid vom 15. Oktober 2024 wird aufgehoben.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Mitteilung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die Beweismittel sind zu bezeichnen und soweit möglich beizufügen.
5. Mitteilung an:
 - X., [...]
 - Einwohnergemeinde A., [...]
 - Direktion des Innern, [...]

Zug, 20. Mai 2025

Regierungsrat des Kantons Zug

Andreas Hostettler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Anmerkung:

Infolge der Anonymisierung wurden redaktionelle Anpassungen vorgenommen.