

Inhaltsverzeichnis

B

Stichwortverzeichnis

11

1.2 § 61 Abs. 1 Ziff. 2 bzw. Abs. 2, 67 VRG. §§ 3, 33 Abs. 1, 37a GG, § 9 Abs. 1, 13 und 29 f. SHG

Regeste:

§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 bzw. Abs. 2, 67 VRG. §§ 3, 33 Abs. 1, 37a GG, § 9 Abs. 1, 13 und 29 f. SHG – Die Ermahnung durch den Regierungsrat als mildeste aufsichtsrechtliche Massnahme beeinträchtigt nicht ein rechtsschutzbedürftiges Interesse der Gemeinde, weshalb diese dagegen nicht beschwerdelegitimiert ist. Das Verwaltungsgericht darf die gesetzlich verankerte Rechtsaufsicht des Regierungsrates bei der Umsetzung des Sozialhilfegesetzes wie auch die Verbandsaufsicht über die Gemeinden nicht selber im Sinne einer Oberaufsichtsbehörde beurteilen. Da das VRG die Möglichkeit einer sog. Anschlussbeschwerde grundsätzlich nicht kennt, muss ein Betroffener, der mit einem Entscheid nicht einverstanden ist, selbständig innert Frist Beschwerde führen. Es reicht nicht, innert der Vernehmlassungsfrist Beschwerdeanträge zu stellen.

Aus dem Sachverhalt:

Der Stadtrat von Zug verpflichtete das Ehepaar XY., den Sozialen Diensten der Stadt Zug die erhaltene Sozialhilfe zurückzuerstatten. Der Regierungsrat wies die vom Ehepaar dagegen erhobene Beschwerde ab und ermahnte den Stadtrat, Abhilfe gemäss den Erwägungen zu schaffen. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragte der Stadtrat, die Ermahnung sei aufzuheben. Bezüglich der Legitimation führte er an, dass die ausgesprochene Ermahnung geeignet sei, den guten Ruf des Stadtrates zu beeinträchtigen und die Ratsmitglieder in deren Persönlichkeit zu verletzen. Schliesslich könnte der Entscheid in einem späteren Verantwortlichkeitsverfahren gegen die Stadt präjudizierlich wirken. Das Ehepaar seinerseits beantragte in seiner Vernehmlassung die vollumfängliche Aufhebung des Stadtratsbeschlusses betreffend seine Rückerstattungsverpflichtung.

Aus den Erwägungen:

1. Gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst (§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976, VRG, BGS 162.1). Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden (§ 63 Abs. 1 VRG). Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1 VRG), die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache (§ 63 Abs. 1 Ziff. 2 VRG), der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (§ 63 Abs. 1 Ziff. 3 VRG), die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift (§ 63 Abs. 1 Ziff. 4 VRG) und Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (§ 63 Abs. 1 Ziff. 5 VRG). In den Fällen, in denen Beschwerde gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates geführt wird, kann die unrichtige Handhabung des Ermessens nicht gerügt werden (§ 63 Abs. 3 VRG e contr. i.V.m. § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG).

Bevor eine Beschwerde einer materiellen Prüfung unterzogen werden kann, hat das Gericht von Amtes wegen zu prüfen, ob auf das Rechtsmittel eingetreten werden kann (§ 67 VRG). Vorliegend richten sich die beiden Beschwerden gegen einen Beschluss des Regierungsrates vom 17. Dezember 2013. Ausschlussgründe für den Weiterzug an das Verwaltungsgericht sind keine gegeben. Zu den vom Gesetz vorausgesetzten Prozessvoraussetzungen gehören namentlich ein taugliches Anfechtungsobjekt, eine frist- und formgerechte Rechtsmittelvorkehr, die Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz, die Legitimation und die Beschwer (vgl. zum Ganzen Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 71 ff.). Im Folgenden sind die gesetzlichen Eintretensvoraussetzungen zu prüfen.

2. a) Was die unbestrittenermassen rechtzeitig erhobene Beschwerde des Stadtrates betrifft, so ist festzustellen, dass Anfechtungsgegenstand der Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2013 bildet, mit dem dieser einerseits den stadträtlichen Entscheid in der Sache vollumfänglich bestätigte, anderseits in Kapitel II., Ziffer 4, 3. Abschnitt, als Aufsichtsbehörde gegen den Stadtrat eine förmliche Ermahnung im Sinne von § 37a GG aussprach. Er ermahnte im Dispositiv dazu, Abhilfe gemäss Kapitel II. Ziff. 4 der Erwägungen zu schaffen. In der betreffenden Erwägung hielt er fest, der Stadtrat habe in Zukunft die Betroffenen vor der Einholung von Auskünften bei Dritten zu orientieren, es sei denn es würden besondere Gründe vorliegen, die ein solches Vorgehen verunmöglichen würden.

b) Es fragt sich, ob die angefochtene Ermahnung der kantonalen Aufsichtsbehörde gegenüber dem Stadtrat betreffend eine verfahrensrechtliche Frage bei der Anwendung des kantonalen Sozialhilfegesetzes überhaupt angefochten werden kann. Der betreffende Regierungsratsentscheid als solcher stellt gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG an sich zweifellos ein taugliches Anfechtungsobjekt dar. Die Frage ist denn auch im Zusammenhang mit der Frage des Rechtsschutzbedürfnisses zu beurteilen. Insofern verschränken sich die Fragestellungen für die beiden Prozessvoraussetzungen. Denn gemäss der analog heranzuziehenden bundesgerichtlichen Praxis zu verwaltungsinternen Instruktionen, die nicht unmittelbar Rechte und Pflichten der Rechtsunterworfenen begründen (BGE 136 I 323, 329, E. 4.4), muss bei aufsichtsrechtlichen Weisungen jedenfalls in Fällen einer Beeinträchtigung von rechtssatzmässig zugesicherten Ansprüchen eine Anfechtungsmöglichkeit bestehen und darum die Legitimation bzw. ein anfechtbarer Entscheid bejaht werden (vgl. z. B. Urteil des Bundesgerichts 2C_752/2012 vom 19. November 2012, E. 2.2.2). Ob der Stadtrat vorliegend zur Beschwerde legitimiert ist, was der Regierungsrat bestreitet, bemisst sich aufgrund der anwendbaren Legitimationsbestimmungen. Die Legitimation zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde steht den Gemeinderäten gemäss § 62 Abs. 2 VRG zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Im Weiteren kann ein Gemeinwesen durch einen Entscheid auch selber, d.h. gleich oder ähnlich wie ein Privater, im Sinne von § 62 Abs. 1 VRG in schutzwürdigen Interessen besonders berührt und darum beschwerdelegitimiert sein (vgl. auch zu Art. 89 BGG Bernhard Waldmann, Basler Komm., Art. 89 N 37). Hierzu ist das Folgende zu erwägen.

c) Gemäss § 33 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (GG, BGS 171.1) steht

dem Regierungsrat die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden zu. Stellt der Regierungsrat einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben fest, stehen ihm die in den §§ 37a – 39 genannten aufsichtsrechtlichen Mittel zur Verfügung (§ 37 Abs. 1 GG). Ein Missstand in der Gemeindeverwaltung oder die Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben liegt namentlich bei der Verletzung von klarem materiellem Recht, der Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor (§ 37 Abs. 2). Der Regierungsrat ordnet nötigenfalls eine Untersuchung an und teilt seinen Beschluss dem Gemeinderat mit. Nach Abschluss der Untersuchung erhalten die betroffenen Gemeindeorgane, in jedem Falle der Gemeinderat, Gelegenheit, sich zum Ergebnis der Untersuchung zu äussern (§ 38 GG). Gemäss dem später zusätzlich eingefügten § 37a GG mahnt der Regierungsrat, falls die Voraussetzungen gemäss § 37 erfüllt sind, den Gemeinderat, Abhilfe zu schaffen. Weiter kann der Regierungsrat gemäss Art. 39 Abs. 1 GG nach fruchtloser Mahnung oder nach Abschluss der Untersuchung, in dringenden oder offenkundigen Fällen ohne Verzug, die folgenden Massnahmen treffen: 1. Aufhebung von Beschlüssen, Entscheiden oder Wahlen der Gemeindeorgane; 2. Erteilung verbindlicher Weisungen an die Gemeindeorgane; 3. ersatzweiser Erlass von Beschlüssen, Reglementen, Entscheiden und ersatzweise Durchführung von Wahlen; 4. Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt; 5. in besonders schweren Fällen Übertragung der Gemeindeverwaltung an einen Sachwalter.

Die Gemeinden sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Verfassung und Gesetzgebung gebunden. Der Kanton hat zu überprüfen, ob die Gemeindetätigkeit rechtmässig erfolgt. Was den tatsächlichen Umfang der in § 3 GG garantierten, durch das Gesetz umschriebenen Gemeindeautonomie betrifft, so ist diese je nach dem Aufgabengebiet unterschiedlich weit, je in Abhängigkeit vom übergeordneten Recht und begrenzt durch die verfassungsmässig garantierten Individualrechte (vgl. H.R. Thalmann, Komm. zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A. 2000, § 14 N. 1.5). Autonom ist eine Gemeinde in einem Sachbereich, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 129 I 290 E. 2.1). Bei dem von der Ermahnung erfassten Rechtsgebiet geht es um die Anwendung des kantonalen Sozialhilfegesetzes. Die Sozialhilfe ist zwar in erster Linie Sache der Einwohner- und Bürgergemeinden (§ 9 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 16. Dezember 1982, SHG, BGS 861.4), jedoch regelt das kantonale Gesetz die gesetzlichen Rechte und Pflichten der Gemeinden und der Unterstützungsbedürftigen sowie das Verfahren sehr detailliert. Ausdrücklich obliegen die Aufsicht und Koordination (§ 13 SHG) wie auch Überwachungs- und Entscheidungsaufgaben (vgl. § 30 SHG) der kantonalen Direktion des Innern. Weiter regelt der Regierungsrat die Voraussetzungen und den Umfang der Unterstützung und den Vermögensverzehr (§ 29 SHG). Es ergibt sich daraus, dass bei der Anwendung des kantonalen Sozialhilfegesetzes weder der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zuerkannt werden kann noch diese Materie ihrer Natur nach in wesentlichen Teilen Gegenstand kommunaler Selbstbestimmung darstellt (vgl. dazu BGE 135 I 43, 45 f.).

d) Allgemein gilt, dass ein Erlass oder Widerruf eines Verwaltungsaktes durch die Aufsichtsbehörde der allfälligen Anfechtung durch die dazu Befugten mittels der ordentlichen verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel unterliegt (vgl. Imboden/Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1976, Band II, Nr. 145 B IV). Vorliegend erfolgte durch den Regierungsrat lediglich eine Ermahnung und Anweisung an die Adresse des Stadtrates, wobei er nicht nur gestützt auf die ihm gemäss §§ 4 und 33 Abs. 1 GG obliegende allgemeine (Verbands-)Aufsicht des Kantons über die Gemeinden, sondern aufgrund der ihm bzw. einer seiner Direktionen direkt aus dem Sozialhilfegesetz zukommenden aufsichtsrechtlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten handelte. Dem Regierungsrat muss es in diesem Bereich zustehen, allgemeine Weisungen an die Gemeinden zu erteilen bzw. im Einzelfall, jedenfalls nachträglich, eine einzelne Weisung an eine Gemeinde auszusprechen (vgl. Tobias Jaag, Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, ZBI 1993, 529 ff., 534 f.). Die gestützt auf das §§ 13 und 29 f. SHG und Art. 37a und Art. 39 Abs. 1 Ziff. 2 GG ergangene Ermahnung und Anweisung durch die Aufsichtsinstanz betreffend Einzelheiten des Abklärungsverfahrens bei der Gewährung von Sozialhilfe können durch die Gemeinde aufgrund der ihr in diesem Bereich zustehenden geringen Autonomie und Handlungsfähigkeit nicht gestützt auf tangierte eigene oder öffentliche Interessen angefochten werden (vgl. etwa VPB 1978, Nr. 93; Rhinow/ Krähennann, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, Nr. 145 B III; vgl. dazu Waldmann, Art. 89 N 56). Im Weiteren ist das Gemeinwesen mitsamt der Amtsträger aber – unter analoger Heranziehung der Regelung im Bundesrecht (Art. 89 Abs. 1 BGG) – auch nicht etwa gleich oder ähnlich wie ein Privater oder in hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben berührt durch die vom Stadtrat geltend gemachte, ungewisse Möglichkeit eines allfälligen Staatshaftungsbegehrens als Folge der angefochtenen Anordnung (BGE 133 II 400, 406 f.). Ebenso wenig zu bejahen ist eine Betroffenheit des Gemeinwesens in wichtigen öffentlichen Interessen, soweit es um das – allgemeine – Interesse an der richtigen Rechtsanwendung oder der Aufhebung eines desavouierenden Entscheids geht (vgl. BGE 136 II 383, 386 f.; vgl. auch Waldmann, BGG-Kommentar, 2. A. Basel 2011, Art. 89 N 42). Dies muss insbesondere im Bereich der Sozialhilfe bzw. der Modalitäten ihrer Ausrichtung gelten, die vom kantonalen Gesetz umfassend geregelt und gerade nicht im Sinne der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Gemeinden zur ganz oder teilweise eigenständigen Regelung überlassen sind (anders zu entscheiden wäre wohl bei einer Weisung über die Grundsatzfrage des Unterstützungswohnsitzes, wo die Gemeinde als Erbringerin von Fürsorgeleistungen in ihren schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen in qualifizierter Weise betroffen wäre, vgl. BGE 136 V 346, 350). Hier geht es also vereinfacht gesagt lediglich um die richtige Auslegung des kantonalen Rechts, ohne dass öffentliche Interessen oder gar die Gemeindeautonomie betroffen oder eine mit der Betroffenheit eines Privaten vergleichbare Beschwerde vorläge. Demzufolge ist mit dem Regierungsrat festzustellen, dass die Ermahnung als mildeste aufsichtsrechtliche Massnahme hier nicht ein rechtsschutzbedürftiges Interesse der Gemeinde beeinträchtigt.

e) Das Verwaltungsgericht als Beschwerde-, nicht aber Aufsichtsinstanz gegenüber dem Regierungsrat darf dessen gesetzlich verankerte Rechtsaufsicht über die Gemeinde bei der Umsetzung des

Sozialhilfegesetzes wie auch die Verbandsaufsicht über die Gemeinden aber nicht selber im Sinne einer Obergerichtsbehörde beurteilen (vgl. H.R. Thalmann, § 149 N 4.). Es hat lediglich auf Beschwerde dazu Legitimierter vom Regierungsrat getroffene Verwaltungsentscheide im Sinne von § 61 Abs. 1 Ziff. 2 bzw. Abs. 2 VRG zu überprüfen. Demzufolge kann auf die Beschwerde des Stadtrates nicht eingetreten werden.

(...)

3. a) Was den von den Beschwerdegegnern X.Y. in ihrer Vernehmlassung gemachten Antrag auf vollumfängliche Aufhebung des Stadtratsbeschlusses vom 13. August 2013 betreffend ihre Rückerstattungsverpflichtung betrifft, so ist dieser selbständige Beschwerdeantrag ganz offensichtlich verspätet eingereicht worden. Dies macht die Stadt Zug zu Recht geltend und ist von Amtes wegen zu berücksichtigen. Der Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2013 wurde am 3. Januar 2014 mit eingeschriebener Post an die Parteien versandt. Gemäss den eigenen Angaben von X.Y. wurde ihnen der Entscheid am Montag, 6. Januar 2014 (Dreikönigstag), zugestellt, womit die dreissigtägige Beschwerdefrist gemäss § 64 VRG für sie am 5. Februar 2014 abgelaufen ist. Ihr eigenständiger Beschwerdeantrag erfolgte aber erst mit der Vernehmlassung vom 25. Februar 2014. Nachdem das VRG wie auch das Bundesrecht (vgl. Art. 102 BGG) die Möglichkeit einer sog. Anschlussbeschwerde grundsätzlich nicht kennt, muss ein Betroffener, der mit der sich für ihn aus einem Entscheid ergebenden Rechtsstellung nicht einverstanden ist, selbständig innert Frist Beschwerde führen. Es reicht nicht, innert der ihm auf die Beschwerde des Beschwerdegegners hin angesetzten Vernehmlassungsfrist seinerseits Beschwerdeanträge zu stellen. Er kann dann höchstens noch die Abweisung der von der Gegenpartei bzw. der verfügenden Instanz erhobenen Beschwerde verlangen. Dies musste X.Y. in der Sache umso mehr klar sein, als sie der ihnen bereits am 31. Januar 2014 zwecks Gelegenheit zur Vernehmlassung zugestellten Beschwerde des Stadtrates klar entnehmen konnten, dass dieser einzig die Aufhebung der Ermahnung durch den Regierungsrat verlangte, gerade aber nicht des übrigen Teils des Regierungsratsentscheids, der ihre Pflicht zur vollständigen Rückerstattung der bezogenen Sozialhilfe vollumfänglich bestätigte. Nicht nachvollziehbar ist ihre vorgebrachte Überlegung, dass es wegen der aus ihrer Sicht zu Recht ergangenen Ermahnung des Stadtrates «widersinnig und kontraproduktiv» gewesen wäre, gegen diese Entscheide des Regierungsrates Beschwerde einzureichen. Vielmehr bestätigen Sie damit, bewusst gegen den Entscheid des Regierungsrates, wonach sie die bezogene Sozialhilfe zurückzuerstatten haben, keine Beschwerde erhoben zu haben. Ein Fristwiederherstellungsgrund im Sinne von § 11 Abs. 3 VRG ist weder geltend gemacht worden noch ersichtlich. Auf den von X.Y. erst in der Vernehmlassung gleichsam als Anschlussbeschwerde formulierten Antrag auf Aufhebung des Stadtratsbeschlusses und damit sinngemäss des Regierungsratsentscheides kann daher aufgrund der klaren gesetzlichen Regelung nicht eingetreten werden.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 2014, V 2014/9

Vgl. aus demselben Urteil auch die materiellen Ausführungen zur Sozialhilfe, unter Sozialhilfe und Arbeitsmarktrecht¹

¹ Siehe Seite ??

B

Stichwortverzeichnis

Ermahnung als Aufsichtsmaßnahme, 5

Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, 5