

Inhaltsverzeichnis

B

Verwaltungspraxis 5

I

Grundlagen, Organisation, Gemeinden 6

1 Personalrecht 6

2 Verfahrensrecht 39

3 Bürgerrecht 47

II

Schule, Kultur, Natur- und Heimatschutz Kirche 58

1 Denkmalschutz, Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler 58

III

Raumplanung, Bauwesen, Gewässer, Energie, Verkehr 70

1 Bau- und Planungsrecht 70

IV

Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherheit 95

1 Sozialwesen 95

2 Gesundheitsrecht 99

C

Stichwortverzeichnis 109

B

Verwaltungspraxis

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Personalrecht

1.1 § 55 Personalgesetz

Regeste:

§ 55 Personalgesetz – Der – bewusste – Verzicht des Gesetzgebers, in Bezug auf die in einem Pensum von unter 50% tätigen Lehrkräfte ebenfalls eine Altersentlastung vorzusehen, stellt keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots dar. Vielmehr handelt es sich um einen gewissen Schematismus aus praktischen Gründen, welcher gerechtfertigt und sachlich begründet ist.

Aus dem Sachverhalt:

A. Herr A., geboren 1957, arbeitet unbestrittenermassen seit (. . .) als Hauptlehrer an der X.- schule in Zug, zunächst in einem befristeten Anstellungsverhältnis, danach unbefristet. Der letzte Arbeitsvertrag datiert vom (. . .) 2014 und hält eine Anstellung ab 1. August 2014 als Hauptlehrer mit einem garantierten Pensum von 20 Lektionen (83,33%) fest, wobei dieser Vertrag vom (. . .) 2014 denjenigen vom (. . .) 2001 ersetzte.

Die Besoldungseinreihung wurde vertraglich auf die Lohnklasse 21 / Gehaltsstufe 10 festgelegt.

B. Auf das Schuljahr 2021/22 machte Herr A. von der Möglichkeit der Teilpensionierung Gebrauch. Im ersten Semester des Schuljahres 2021/22 unterrichtete er unbestrittenermassen noch ein Pensum von 5,346 Lektionen (22,275%), im zweiten Semester des Schuljahres 2021/22 beträgt sein Pensum 6,946 Lektionen (28,942%), was im Durchschnitt ein Pensum für das Schuljahr 2021/22 von 25,610% ergibt. Ein Vollpensum entspricht 24 Lektionen.

C. Mit E-Mail vom 29. März 2021 wandte sich Herr A. an den Leiter des Amts (. . .) sowie an den Leiter des Personalamts des Kantons Zug mit dem Anliegen, die Altersentlastung für Lehrpersonen sei nicht nur den Lehrpersonen mit einem Pensum von 50% und mehr zu gewähren, sondern auch allen andern. Die jetzige Regelung sei verfassungswidrig und diskriminierend für Lehrpersonen mit tiefen Teilpensum. Mit E-Mail vom 16. April 2021 verlangte Herr A. eine anfechtbare Verfügung betreffend Altersentlastung mit Rechtsmittelbelehrung.

D. Mit Verfügung vom (. . .) 2021 hielt die Direktion für Bildung und Kultur (DBK) fest, dass Herr A. im Schuljahr 2021/22 aufgrund des Umfangs des vereinbarten lohrelevanten Pensums von 5,346 Lektionen (22,275%, geringerer Pensumumfang infolge Teilpensionierung) keinen Anspruch auf Altersentlastung habe.

Begründet wurde diese Verfügung zusammengefasst damit, der Gesetzgeber habe die Altersentlastung gemäss § 55 des Personalgesetzes den Lehrpersonen mit einem (Teil-)Pensum von 50% und mehr zukommen lassen wollen. Die Lehrpersonen mit einem Teilpensum unter 50% seien vom Anspruch auf Altersentlastung ausgeklammert worden. Dies rühre daher, dass Sinn und Zweck der Altersentlastung darin bestehe, die Lehrpersonen ab einem bestimmten Alter effektiv von der eigentlichen Unterrichtstätigkeit – von der Erteilung des Unterrichts – zu entlasten. Je kleiner das Pensum sei, desto weniger Belastung bestehe durch die reine Unterrichtstätigkeit. Es liege dabei keine Verletzung des verfassungsmässigen Gebots der Rechtsgleichheit vor, wenn der Gesetzgeber die Altersentlastung den in einem Teilpensum tätigen Lehrpersonen nicht gewähre. Der Entscheid der DBK stütze sich auf die rechtlichen Grundlagen des Kantons Zug und stelle die Anwendung bzw. den Vollzug des geltenden Personalrechts nach rechtsgleichen Grundsätzen sicher. Der Kreis der anspruchsberechtigten Personen bei der Altersentlastung sei eindeutig geregelt und halte auch vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand. Die sich zurzeit in Revision befindlichen Anstellungsbedingungen des Verwaltungspersonals und der Lehrpersonen, welche allenfalls Mitte 2023 in Kraft treten, sähen eine Altersentlastung auch für Lehrpersonen mit einem Teilpensum von weniger als 50% vor. Daraus könnten aber noch keine Rechte abgeleitet werden.

(. . .)

Aus den Erwägungen:

(. . .)

II.

1. Mit Entscheid der DBK (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) vom (. . .) 2021 wurde festgehalten, dass Herr A. (nachfolgend: Beschwerdeführer) keinen Anspruch auf Altersentlastung habe. Der Beschwerdeführer focht diesen Entscheid an und machte geltend, er werde als Teilzeitangestellter in Bezug auf die Altersentlastung diskriminiert, weil eine Kollegin und ein Kollege gleichen Alters mit einem grösseren Pensum wesentlich mehr Lohn erhielten, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund vorliegen würde. Die in der Personalgesetzgebung festgesetzte und durch die angefochtene Verfügung materialisierte (Lohn-)Ungleichbehandlung lasse sich nicht mit den diesbezüglichen (bundes-)verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinen, da genau gleiche Arbeit ab einem gewissen Alter (erheblich) unterschiedlich entlohnt werde. Die zu korrigierende Diskriminierung betreffe – zwar nicht unmittelbar beim Beschwerdeführer, aber sehr wohl in manch anderen Fällen – die ungebührliche Ungleichbehandlung der Geschlechter in Lohnfragen, da Frauen in Teilzeitstellen stärker vertreten seien; § 55 Personalgesetz verstosse gegen Art. 8 Abs. 3 BV. Die Beschwerdegegnerin sei gestützt auf § 55 Personalgesetz fälschlicherweise davon ausge-

gangen, dass für den Beschwerdeführer kein Anspruch auf Altersentlastung bestehe, weil dessen Pensum zu gering sei. Die Beschwerdegegnerin verkenne, dass die angerufene Bestimmung nicht herangezogen werden könne, weil sie mit höherem Recht, konkret dem verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebot und verwaltungsprozessualen Grundsätzen, nicht konform sei, was die Unanwendbarkeit der besagten Bestimmung zur Folge habe. Der Umstand von Teilzeitarbeit stelle keinen hinreichend sachlichen Grund dar, um die Ungleichbehandlung der Teilzeitangestellten gegenüber den Vollzeitangestellten im Bereich der Altersentlastung zu rechtfertigen. Die Beschwerdegegnerin stelle in wenig differenzierter Weise einzig auf den längst überholten historischen Willen des Gesetzgebers ab. Die Belastung durch sämtliche nebenschulischen Verpflichtungen sei bei Teilzeitangestellten im Verhältnis überproportional gross, weshalb es nicht angehe, solche durch das Vorenthalten der Altersentlastung zu bestrafen. Das Verwehren der Altersentlastung bei Teilzeitangestellten mit einem Pensum von unter 50% entbehre jeder sachlichen Begründung und sei willkürlich. Weiter könne das Kriterium der Teilzeitarbeit deshalb keinen sachlichen Unterscheidungszweck darstellen, weil anhand eines solchen Kriteriums der Sinn und Zweck (Entlastung älterer Angestellter) offenkundig nicht gewährleistet werden könne. Würde beispielsweise ein Angestellter zwei Teilzeitstellen à 50% gleichzeitig wahrnehmen, wäre er gleich wie ein Vollzeitangestellter ausgelastet, wäre aber hinsichtlich der Altersentlastung ohne ersichtlichen Grund gegenüber dem Vollzeitangestellten doppelt benachteiligt. Ebenso wäre ein Teilzeitangestellter ungerechtfertigt benachteiligt, wenn er langjährig ein hohes Pensum, aber kein Vollzeitpensum gearbeitet hätte (und somit nicht von der Entlastung gemäss § 55 Abs. 2 PG profitieren würde), weil er bei einem Pensum von unter 50% keinen Anspruch auf Altersentlastung hätte, obschon er langjährig ein hohes Pensum bestritten habe. Andere Kantone hätten längst erkannt, dass die Ungleichbehandlung einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalte, und hätten die Rechtsgrundlagen entsprechend revidiert. Indem die Beschwerdegegnerin auf die derzeit laufende Revision des kantonalen Personalgesetzes hinweise, erkenne sie, dass die geltende Regelung aufgrund der willkürlichen Differenzierung zwischen Teilzeit- und Vollzeitangestellten keine Anwendung finden dürfe. Eine weitere Problematik von § 55 Abs. 2 PG ergebe sich daraus, dass die Pensengrösse, seit die Betreuung von Maturaarbeiten vergütet werde, auch Bruchteile von Lektionen umfassen könnten und das Pensum heutzutage bis auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma berechnet werde. Wer 50% arbeite (was 12 Lektionen entspreche), erhalte 57,14% des Vollzeitlohnes. Wer hingegen lediglich 49,99% arbeite, erhalte lediglich 49,99% des Vollzeitlohnes, wobei die finanziellen Nachteile schwerer als 7% des Vollzeitlohnes wögen. Dies unter anderem, weil die Pensionskassenbeiträge aufgrund des Koordinationsabzugs überproportional gekürzt würden. Eine Differenz von 0,01% Pensum sei für die einzelnen Mitarbeitenden nicht wahrnehmbar, führe aber zu einer Lohneinbusse von über 7% des Vollzeitlohnes. Im Übrigen werde die Korrektheit der von der Beschwerdegegnerin angeführten Entscheide mit Nichtwissen bestritten, da diese Entscheide kaum auffindbar seien und nicht genügend bezeichnet würden. Zudem handle es sich um alte, längst überholte Rechtsprechung. Der aus der Un-

gleichbehandlung resultierende Schaden für den Beschwerdeführer betrage für das nächste Schuljahr total 7078,65 Franken. Nur am Rande werde darauf hingewiesen, dass der Beschwerdeführer durch die zu korrigierende Ungleichbehandlung auch hinsichtlich der Vorsorgeleistungen stark benachteiligt werde. Dies, weil die Lohn-differenz für den Beschwerdeführer auch nachteilige Auswirkungen bei den Pension-skassenbeiträgen habe. Daraus ergebe sich ein weiterer Schaden von 891 Franken.

Die Beschwerdegegnerin hielt dem entgegen, sachlicher Grund und Anknüpfungspunkt für die unterschiedliche Behandlung sei die Höhe des Pensums von Lehrkräften und zwar im Zusammenhang mit ihrer Lehrtätigkeit an kantonalen Schulen allein oder an kantonalen und gemeindlichen Schulen zusammen. Sinn und Zweck der Altersentlastung bestehe darin, dass die Lehrpersonen ab einem bestimmten Alter effektiv von der eigentlichen Unterrichtstätigkeit – von der Erteilung des Unterrichts – entlastet würden. Dass sich die Belastung durch die reine Unterrichtstätigkeit mit abnehmendem Pensum entsprechend reduziere, sei offensichtlich. Seien sachliche Anknüpfungspunkte gegeben, seien schematische Lösungen mit Art. 8 der Bundesverfassung vereinbar. Dem Gesetz- bzw. Ordnungsgeber stehe hinsichtlich Organisation und Besoldung im öffentlichen Dienst gemäss Bundesgericht im Rahmen der verfassungsmässigen Vorgaben ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu. Das Abstellen auf den klaren Wortlaut einer Gesetzesbestimmung unter Berücksichtigung des historischen Willens des Gesetzgebers sei die korrekte Vorgehensweise einer Verwaltungsbehörde, da im Verwaltungsrecht das Legalitätsprinzip gelte. Die Ausgestaltung des Personalrechts liege in der vollständigen Autonomie des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers. Die Verschiedenheit des kantonalen Rechts und der kantonalen Rechtsanwendung verstosse gemäss Bundesgericht nicht gegen den Gleichheitssatz der Bundesverfassung. Entscheidend für die Gewährleistung einer Altersentlastung sei die Höhe des Pensums. Die Tatsache, dass zwei von der Beschwerdegegnerin zitierte Urteile älteren Datums seien, lasse nicht per se den Schluss zu, dass diese deswegen inhaltlich nicht zutreffend seien. Auch die Tatsache, dass ein öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber seine Anstellungsbedingungen revidiere, lasse nicht per se den Schluss zu, dass die sich in Revision befindende Regelung deswegen diskriminierend bzw. widerrechtlich sei. Die Anwendung von § 55 PG und die damit einhergehende Verweigerung der Altersentlastung sei die konsequente Umsetzung des Legalitätsprinzips und somit keine Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers, da alle Lehrpersonen mit einem Pensum unter 50 % gleich behandelt würden. Es liege ein sachlicher Anknüpfungspunkt für die unterschiedliche Behandlung vor.

Der Beschwerdeführer liess ergänzend anführen, Schematisierungen seien nur bei der Frage erheblich, wie eine – durch sachlichen Grund gerechtfertigte – Ungleichbehandlung umgesetzt werden dürfe. Bei der Grundfrage, ob eine bestehende Ungleichbehandlung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sei oder nicht, könne jedoch nicht auf Schematisierungen ausgewichen werden. Vorliegend gehe es nicht

um eine abstrakte Normenkontrolle, sondern um den konkreten Einzelfall, welcher sich mit dem verfassungsmässigen Gebot der (Rechts-)Gleichheit nicht vereinbaren lasse. Neben der teleologischen sei auch die systematische und vor allem (und gemäss Bundesgericht mit leichtem Vorrang) die verfassungskonforme Auslegung miteinzubeziehen. Gleichwertig zur Deutung von Sinn und Zweck der Altersentlastung sei deshalb zu berücksichtigen, dass man mit zunehmendem Lebensalter nicht mehr ganz so schnell arbeiten könne, man brauche mehr Pausen (z. B. während der Korrekturen) und nehme neuen Stoff (z. B. bei der Betreuung von Maturaarbeiten) nicht mehr ganz so schnell auf wie in jungen Jahren. Es sei der eigentliche Sinn und Zweck der Altersentlastung, genau diesem Umstand angemessen Rechnung zu tragen. Demgegenüber reduziere die Beschwerdegegnerin die Arbeitsbelastung von Lehrpersonen einzig auf den «eigentlichen Unterricht». Dies ergebe sich nicht aus dem Personalgesetz oder Gesetzessystematik und verkenne die Vielschichtigkeit der beruflichen Belastung von Lehrpersonen und damit die Realität des Lehralltags. Gegen die Ausführungen der Beschwerdegegnerin betreffend den Zweck spreche sodann, dass nebst den unterrichtenden Mitarbeitenden auch nicht unterrichtende Angestellte in den Genuss von Altersentlastung kämen, nämlich der nicht unterrichtende Direktor und der aktuell ebenfalls nicht unterrichtende Rektor. Dies lege offen, dass sich der Zweck der Altersentlastung nicht darin erschöpfe, von der erschöpfenden Kerntätigkeit des Unterrichtens (einschliesslich deren Vorbereitung) zu entlasten, sondern die Zulage durchaus auch andere Funktionen bezwecke. Die Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers lasse sich also nicht rechtfertigen. Wenn in anderen Kantonen gleichartige Mechanismen aufgegeben würden, weil sie sich nicht mit Art. 8 BV vereinbaren liessen, dann sei dies als Hinweis zu werten, dass die dereinst gewählte Regelung bzw. den gestützt darauf erlassenen Einzelakt zu prüfen sei. Selbst wenn die Heterogenität kantonaler Regeln im Besoldungsbereich nicht per se gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossen würde, so liege im vorliegenden Anwendungsfall eine unhaltbare und deshalb zu korrigierende Ungleichbehandlung vor.

Die Beschwerdegegnerin führte ergänzend an, es gehe vorliegend einzig um die Frage, ob ein sachlicher Anknüpfungspunkt für die unterschiedliche Behandlung vorliege und dieser vor übergeordnetem Recht standhalte. Sachlicher Grund und Anknüpfungspunkt für die unterschiedliche Behandlung sei die Höhe des Pensums von Lehrkräften und zwar im Zusammenhang mit ihrer Lehrtätigkeit an kantonalen Schulen allein oder an kantonalen und gemeindlichen Schulen zusammen. Die Berufung auf das Diskriminierungsverbot verfange bereits rein dogmatisch nicht.

2.1. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV), indem ihm im Gegensatz zu Lehrpersonen, welche mindestens in einem 50 %-Pensum arbeiteten, keine Altersentlastung gewährt werde.

2.2. Gemäss § 55 PG wird Lehrkräften mit einem vollen Unterrichtspensum an

kantonalen Schulen allein oder an kantonalen und gemeindlichen Schulen zusammen ab dem Schuljahr, in welchem sie das 55. Altersjahr erfüllen, das Pensum um 90 Minuten und ab dem Schuljahr, in welchem sie das 60. Altersjahr erfüllen, um weitere 45 Minuten gekürzt (Abs. 1). Lehrkräfte mit Teilpensum an kantonalen Schulen allein oder an kantonalen und gemeindlichen Schulen zusammen haben ab dem Schuljahr, in welchem sie das 55. bzw. das 60. Altersjahr erfüllen, denselben Anspruch auf Altersentlastung wie die Lehrkräfte mit vollem Unterrichtpensum, wenn das Teilpensum während mindestens drei Schuljahren vor dem Zeitpunkt der Altersentlastung dem infolge Alters reduzierten Vollpensum entsprochen hat (Abs. 2). Lehrkräfte im Teilpensum, welche die Voraussetzungen von Abs. 2 nicht erfüllen, haben unter Vorbehalt von Abs. 4 Anspruch auf Altersentlastung wie folgt: a) bei einem Teilpensum von mindestens $\frac{3}{4}$ des Vollpensums denselben wie Lehrer im Vollpensum; b) bei einem Teilpensum von weniger als $\frac{3}{4}$, mindestens aber der Hälfte des Vollpensums ab dem Schuljahr, in welchem das 55. Altersjahr erfüllt wird, eine Lektion und ab dem Schuljahr, in welchem das 60. Altersjahr erfüllt wird, eine weitere Lektion (Abs. 3).

2.3. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) – und der mit diesem eng verbundene Grundsatz des Willkürverbots (Art. 9 BV) – ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist mit anderen Worten verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (BGE 138 I 321, mit weiteren Hinweisen). Unbestritten ist auch, dass nicht jede tatsächliche Ungleichheit zu einer rechtlichen Verschiedenbehandlung führen kann. Gewisse Schematisierungen, d. h. Differenzierungen nach abstrakten Kriterien sind unerlässlich, auch wenn sie Grenzfällen nicht immer gerecht werden (Urteil 96/160 Nr. 138 des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 5. November 1997, mit weiteren Hinweisen).

2.4. Dies gilt insbesondere auch in Organisations- und Besoldungsfragen im öffentlichrechtlichen Dienstrecht. Den politischen Behörden steht bei der Ausgestaltung der Organisations- und Besoldungsordnung ein grosser Spielraum zu. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechts-gleichheitsgebots sind sie befugt,

aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung massgebend sein sollen, und damit festzulegen, welche Kriterien eine Gleich- bzw. eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Verfassungsrechtlich wird verlangt, dass sich die für die Besoldungshöhe relevanten Anknüpfungspunkte vernünftig begründen lassen; nicht verlangt ist, dass die Besoldung allein nach der Qualität und der geleisteten Arbeit bzw. den tatsächlich gestellten Anforderungen bestimmt werden dürfe. In der Gerichtspraxis werden Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortung als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldungsordnung erachtet. Im Bereich der Besoldung von Lehrkräften sind auch Kriterien wie die notwendige Ausbildung, die Art der Schule, die Zahl der Unterrichtsstunden oder die Klassengrösse zulässig. Nicht massgebend ist, ob auch andere Kriterien eine Lohndifferenz zu rechtfertigen vermöchten oder ob das Nichtabstellen auf weitere Kriterien die Rechtsgleichheit verletzt, sondern ob das konkret gewählte Kriterium des funktionalen Unterschiedes sachlich begründet ist und verfassungsmässig standhält. Wie bereits dargelegt, besitzen die kantonalen Behörden bei der Ausgestaltung ihrer Besoldungsordnung einen erheblichen Spielraum (BGE 138 V I 321 ff. mit weiteren Hinweisen). Verfassungsrechtlich nicht verlangt ist, dass die Besoldung allein nach der Qualität der geleisteten Arbeit bzw. den tatsächlich gestellten Anforderungen bestimmt wird. Ungleichbehandlungen müssen sich lediglich vernünftig begründen lassen bzw. sachlich haltbar sein (vgl. Entscheid PB.2008.00019 des Züricher Verwaltungsgerichts vom 13. Mai 2009, mit weiteren Hinweisen). Von Verfassungs wegen ist nur dann einzugreifen, wenn Unterscheidungen getroffen werden, die sich nicht vernünftig begründen lassen, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich sind. Auch ein gewisser Schematismus hält aus praktischen Gründen innerhalb der Besoldungsordnung vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand, selbst wenn er Grenzfällen nicht immer gerecht zu werden vermag (BGE 139 I 161; Urteil 96/160 Nr. 138 des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 5. November 1997, mit weiteren Hinweisen).

3.1. Dem Argument des Beschwerdeführers, die Regelung der Altersentlastung benachteilige Teilzeitarbeitskräfte gegenüber Vollzeitbeschäftigten in unzulässiger, sachlich nicht gerechtfertigter Weise, kann nicht gefolgt werden. Es liegt durchaus ein vernünftiger Grund vor für eine Ungleichbehandlung der Teilzeitbeschäftigten mit Lehrkräften, die 50 % und mehr unterrichten. Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die Tätigkeit in einem Teilpensum von unter 50 % bereits eine gebührende Entlastung beinhaltet. Ausserdem sind gewisse Schematisierungen im Besoldungsrecht zulässig, auch wenn sie Grenzfällen nicht in jeder Hinsicht gerecht werden können. Es kann daher nicht gesagt werden, der Gesetzgeber habe durch den Verzicht, in Bezug auf die in einem Pensum von unter 50 % tätigen Lehrkräfte ebenfalls eine Altersentlastung vorzusehen, eine Unterscheidung unterlassen, die sich zwingend aufgedrängt hätte. Der Gesetzgeber hatte sich nämlich durchaus mit dieser Frage auseinandergesetzt:

Auf Schuljahresbeginn 1988/89 wurde die Altersentlastung für Lehrpersonen eingeführt, welche ein volles Unterrichtspensum unterrichten. In der Folge beantragte der Regierungsrat am 16. Januar 1990, dass Lehrpersonen, die ein Unterrichtspensum von mindestens 50 % eines Vollpensums erteilen, anteilmässig Anspruch auf Altersentlastung haben sollen (vgl. Schreiben des Regierungsrats vom 16. Januar 1990 an die kantonsrätliche Kommission zur Vorbereitung der strukturellen Änderung der Besoldungserlasse, Vorlagen Nrn. 6688–6690). Die vorberatende Kommission «Totalrevision der Schulgesetze» erachtete den Antrag des Regierungsrats als zu weitgehend. Stattdessen empfahl die vorberatende Kommission «Totalrevision der Schulgesetze» eine anteilmässige Altersentlastung, wenn der Unterricht an einer oder mehreren gemeindlichen oder kantonalen Schulen mit einem Totalpensum, das einem Vollpensum entspreche, oder wenn ein Teilpensum vorliege, das ab dem 55. bzw. 60. Altersjahr einem Vollpensum mit Altersentlastung entspreche (Schreiben der vorberatenden Kommission «Totalrevision der Schulgesetze» des Kantonsrats vom 12. April 1990). Am 20. April 1990 hielt ein Teil der vorberatenden Kommission «Strukturelle Änderung der Besoldungserlasse» fest, Sinn der Altersentlastung sei nicht eine Belohnung allein infolge des Alters, sondern im Gegenteil und vor allem stelle sie eine Entlastung derjenigen Lehrperson da, welche bisher ihre ganze Arbeitskraft uneingeschränkt der Schule zur Verfügung gestellt habe und deshalb auch bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit am stärksten beeinträchtigt worden sei; wer nicht ein volles Pensum unterrichte, sei schon entlastet und brauche nicht zusätzlich eine Altersentlastung. Ein anderer Teil dieser vorberatenden Kommission befürwortete die von der Kommission «Revision der Schulgesetze» vorgeschlagene Lösung aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung (Protokoll der Sitzung vom 20. April 1990). Am 27. April 1990 schlug die Finanzdirektion vor, eine Altersentlastung für Lehrpersonen mit einem Pensum von mindestens 50 % einzuführen. Schlussendlich entschied sich die vorberatende Kommission mit Stichtentscheid des Präsidenten in ihrem Bericht und Antrag vom 15. Mai 1990 (Vorlage Nr. 7093) für die von der Kommission «Revision der Schulgesetze» vorgeschlagene Regelung. Die Staatswirtschaftskommission wies in ihrem Bericht und Antrag vom 19. Juni 1990 darauf hin, dass die vorgeschlagene Regelung kompliziert sei, beim Vollzug Mühe und viel Aufwand verursachen werde (Vorlage Nr. 7097). Im Zusatzbericht und Antrag der vorberatenden Kommission «Strukturelle Änderung der Besoldungserlasse» vom 20. September 1990 wurde festgehalten, die Altersentlastung habe nicht zum Ziel, den Lehrpersonen einfach mehr Freizeit zu verschaffen, sondern die Qualität des Unterrichts zu erhalten. Die Lehrperson, welche altersbedingt an Leistungsfähigkeit verliere und entsprechend durch den Unterricht stärker beansprucht werde, solle mehr Zeit zum Erneuern der Kräfte und für die Vorbereitung des Unterrichts zur Verfügung haben. Arbeitgebende behandelten alle Mitarbeitenden gleich, wenn sie dies im Rahmen ihres Betriebes tun würden. Es müsse hingegen keine Rücksicht darauf genommen werden, welcher Tätigkeit Teilzeitmitarbeitende ausserhalb des Betriebes nachgehen würden. Gegen eine Entlastung von Mitarbeitenden im Teilzeitpensum spreche auch die Arbeitsregelung an der Schule. Meist könne die Arbeitszeit nicht prozentual, sondern nur lektionenweise reduziert werden. Bei Teilzeit-

pensen wäre eine aufwändige Stunden-Buchhaltung notwendig, da die stundenweise Entlastung jeweils über mehrere Semester ausgeglichen werden müsste. Auch nicht zu befriedigen vermöchte ein Ausgleich über den Lohn, da es nicht Sinn der Altersentlastung sein könnte, zu einem höheren Lohn zu führen (Vorlage Nr. 7217). Erst in der zweiten Lesung vom 2. November 1990 wurde auf einen Antrag von Kantonsrat Rolf Schweiger (Vorlage Nr. 7226) hin die heutige Regelung in das Personalgesetz aufgenommen.

3.2. Der Gesetzgeber hat durch den – bewussten – Verzicht, in Bezug auf die in einem Pensum von unter 50% tätigen Lehrkräfte ebenfalls eine Altersentlastung vorzusehen, keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots begangen. Vielmehr handelt es sich um einen gewissen Schematismus aus praktischen Gründen. Würde man diese Schematisierung nicht erlauben, müsste konsequenterweise jedes Teilpensum von einer Altersentlastung profitieren können. Es würde aber von der Öffentlichkeit wohl kaum verstanden, wenn bei Teilpensen von wenigen Stunden oder gar nur einer Lektion eine Altersentlastung gewährt würde. Die schematisierte und damit klar und einfach handhabbare heutige Lösung der Altersentlastung ist nicht zu beanstanden. Diese Gesetzeslösung behandelt denn auch alle Lehrpersonen bei der Beschwerdegegnerin gleich; die Altersentlastung aller Lehrpersonen erfolgt nach den gleichen Kriterien. Ferner wäre ein Stundenplan kaum mehr erstellbar, wenn jedes Teilpensum von einer anteilmässigen (denn nur so würde es überhaupt funktionieren) Altersentlastung profitieren würde. Zu Recht wurde deshalb eine Grenze für die Altersentlastung gesetzt. Es ist deshalb gerechtfertigt und sachlich begründet, die Altersentlastung nur denjenigen Lehrpersonen zukommen zu lassen, welche in einem Pensum von mindestens 50% tätig sind.

3.3. Auch die Tatsache, dass ein öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber seine Anstellungsbedingungen revidiert, lässt nicht per se den Schluss zu, dass die sich in Revision befindende Regelung deswegen diskriminierend bzw. widerrechtlich ist. Die Anwendung von § 55 PG und die damit einhergehende Verweigerung der Altersentlastung ist die konsequente Umsetzung des Legalitätsprinzips und stellt keine Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers dar, da alle Lehrpersonen mit einem Pensum unter 50% gleich behandelt werden, wie vorstehende Erwägungen zeigen. Ebenso wenig kann aus den Gesetzesordnungen anderer Kantone abgeleitet werden, dass sich die Zuger Regelung nicht mit den verfassungsmässigen Rechten vertrage. Der Beschwerdeführer verkennt, dass die Ausgestaltung des Personalrechts innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken in der Autonomie des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers liegt, wie die Gesuchsgegnerin richtig feststellt.

4.1. Eine indirekte Diskriminierung, wie sie der Beschwerdeführer weiter geltend macht, liegt vor, wenn eine Rechtsnorm oder eine Massnahme von der Formulierung her sowohl Männer wie auch Frauen gleich erfasst, in den tatsächlichen Auswirkungen aber wesentlich mehr Personen des einen Geschlechts nachteilig betrifft, ohne

dass dies sachlich begründet wäre. Es handelt sich beim Verbot der indirekten Diskriminierung um einen unmittelbar durchsetzbaren Anspruch, der seine Grundlage in Art. 8 Abs. 2 BV hat. Ob eine Tätigkeit, deren (indirekte) Benachteiligung gerügt wird, geschlechtsspezifisch identifiziert ist, kann nicht immer einfach beantwortet werden und hängt teilweise auch von Wertungen ab. In erster Linie ist jedoch entsprechend der Umschreibung der indirekten Diskriminierung auf das quantitative, statistische Element abzustellen. Der Anteil des einen Geschlechts in der Gruppe der Benachteiligten muss erheblich höher sein als der Anteil des anderen Geschlechts. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt eine Funktion in der Regel als typisch weiblich, wenn der Frauenanteil eindeutig höher als 70 % liegt. Auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft liegt eine mittelbare Diskriminierung nur vor, wenn «erheblich» oder «wesentlich» oder «prozentual sehr viel mehr» Frauen als Männer nachteilig betroffen sind (BGE 141 II 411, Erw. 6.2 f.).

4.2. Zunächst ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer als Mann nicht aktivlegitimiert ist, um eine möglicherweise vorliegende indirekte Diskriminierung gegenüber Frauen geltend zu machen. Nur die allenfalls von einer Geschlechterdiskriminierung betroffene Person ist nach Art. 5 Abs. 1 Bst. g des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) vom 24. März 1995 (SR 151.1) berechtigt zu verlangen, dass eine bestehende Diskriminierung zu beseitigen sei. In diesem Punkt ist die Beschwerde deshalb abzuweisen.

4.3. Doch selbst wenn die Aktivlegitimation zu bejahen wäre, läge keine indirekte Diskriminierung vor: Im Juni 2021 waren an den Berufs- und Mittelschulen des Kantons Zug total 557 Lehrpersonen angestellt, nämlich 320 Männer und 237 Frauen. Bei den Männern waren 120 Vollzeit (37,5 %) und 200 (62,5 %) Teilzeit tätig. Bei den Frauen waren 35 (14,8 %) Vollzeit und 202 (85,2 %) Teilzeit tätig. Betrachtet man nur die Teilzeit-Erwerbstätigen, so ist der Anteil der Männer (200) fast gleich hoch wie der Anteil der Frauen (202). Der Frauenanteil bei den teilzeiterwerbenden kantonalen Lehrpersonen liegt also bei Weitem nicht höher als 70 %, weshalb eine indirekte Diskriminierung klar zu verneinen wäre: Es sind nicht im Wesentlichen Frauen, welche als teilzeitbeschäftigte Lehrpersonen nicht in den Genuss einer Altersentlastung kommen.

(. . .)

Entscheid des Regierungsrats vom 22. Februar 2022

1.2 Art. 330a OR; § 9 Abs. 2 PV

Regeste:

Art. 330a OR; § 9 Abs. 2 PV – Es besteht unabhängig der Anstellungsdauer, der Leistung und der Treue zur Arbeitgeberin ein Anspruch auf ein vollständiges, wahres und wohlwollendes Zeugnis .

Aus dem Sachverhalt:

1.1. A. arbeitete vom 1. November 2012 bis 31. Juli 2021 bei der Amtsstelle X. Mit Schreiben vom 20. März 2021 kündigte A. das Arbeitsverhältnis per 31. Juli 2021 infolge Vollendung des 64. Altersjahrs.

1.2. Am 31. Juli 2021 stellte die Arbeitgeberin ein Arbeitszeugnis aus. Mit E-Mail vom 31. August 2021 verlangte A. eine Änderung des Zeugnisses, welche ihr die Arbeitgeberin verweigerte. In der Folge nahm die Arbeitgeberin dann zwar gewisse Anpassungen am Arbeitszeugnis vor, letztmals am 24. Januar 2022.

1.3. Mit Verfügung vom 28. Februar 2022 wies die Arbeitgeberin das Gesuch von A. um erneute Anpassung des am 31. Juli 2021 erstellten und am 30. November 2021 angepassten Arbeitszeugnisses bezüglich Beurteilung der Leistung und des Verhaltens ab. Weiter wurde festgehalten, dass die übrigen im Gesuch von A. vorgebrachten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge bereits übernommen worden sei, ein entsprechend angepasstes Arbeitszeugnis sei zugestellt worden.

Aus den Erwägungen:

(...)

II.

1.1. Das kantonale Personalrecht äussert sich bezüglich des Arbeitszeugnisses lediglich in § 9 Abs. 2 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalverordnung, PV) vom 12. Dezember 1994 (BGS 154.211). Gemäss dieser Bestimmung stellen Amtsleiterinnen und Amtsleiter die Arbeitszeugnisse aus, welche von der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher mitunterzeichnet werden. Sinngemäss kommen daher gestützt auf § 4 Abs. 3 PV die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht, OR; SR 220) zur Anwendung. Für das Arbeitszeugnis im öffentlichen Dienst gelten prinzipiell dieselben Grundsätze wie im Privatrecht (vgl. nachstehend Erw. II.1.5.). Sodann sind auch Form, Aufbau und Inhalt des Arbeitszeugnisses im öffentlichen Dienst gleich wie im

Privatrecht (vgl. Roland Müller / Philipp Thalmann, Streitpunkt Arbeitszeugnis, Basel 2012, S. 21).

1.2. Gemäss Art. 330a OR kann die bzw. der Arbeitnehmende jederzeit von der bzw. dem Arbeitgebenden ein Zeugnis verlangen, das sich über Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses sowie über Leistung und Verhalten ausspricht. Die Angaben haben sich auf die Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses zu beschränken, wenn es die bzw. der Mitarbeitende verlangt.

1.3. Der Anspruch auf ein Arbeitszeugnis steht im Zusammenhang mit der Fürsorgepflicht der bzw. des Arbeitgebenden, wonach letztere bzw. letzterer dem Grundsatz nach unter anderem verpflichtet ist, die berechtigten Interessen der bzw. des Arbeitnehmenden in guten Treuen zu wahren (AlexENZler, Der arbeitsrechtliche Zeugnisanspruch, Diss. Zürich 2012, S. 5 f.). Das Zeugnis hat grundsätzlich das Fortkommen der bzw. des Arbeitnehmenden zu fördern, sollte also wohlwollend formuliert werden, doch findet das Wohlwollen eine Grenze an der Wahrheitspflicht. Der Anspruch der bzw. des Arbeitnehmenden geht nicht auf ein gutes, sondern auf ein objektiv wahres Zeugnis (vgl. Manfred Rehbindler, Berner Kommentar, Bern 1995, Art. 330a OR, N. 14; BVR 2009, S. 541 und 543). So dürfen im Vollzeugnis auch negative Dinge stehen, wenn sie wahr und für das Zeugnis relevant sind (vgl. VPB 2001, S. 1059, mit Verweis auf Susanne Janssen, Die Zeugnispflicht des Arbeitgebers, Bern 1996, S. 75). Kleinliche Korrekturwünsche an einem an sich zutreffenden Zeugnis werden vom Richter zurückgewiesen; die bzw. der Arbeitnehmende hat grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass die bzw. der Arbeitgebende bestimmte Formulierungen wählt (vgl. VPB 2001, S. 1059f.; Streiff / von Kaenel / Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. Aufl., Zürich 2012, Art. 330a OR, N. 3 ff.; Peter Münch, Von der Kündigung und ihren Wirkungen, in: Handbücher für die Anwaltspraxis, Stellenwechsel und Entlassung, Basel 1997, Rz. 1.87 und 1.95). Der Grund der Auflösung des Arbeitsverhältnisses kann erwähnt werden, jedoch nur, wenn es die bzw. der Arbeitnehmende verlangt. Sie bzw. er hat ein Recht darauf, dass der Grund weggelassen wird, es sei denn, er sei für die Qualifikation wesentlich (vgl. Wolfgang Portmann, in Basler Kommentar zum OR, 4.A. Basel 2007, N. 5 zu Art. 330a OR).

1.4. Den Werturteilen sind verkehrübliche Massstäbe zugrunde zu legen und es ist pflichtgemässes Ermessen anzuwenden, wobei der bzw. dem Arbeitgebenden ein gewisser Spielraum zusteht. Ein Ermessensfehlgebrauch liegt erst dann vor, wenn einem Werturteil objektiv falsche Tatsachen zugrunde gelegt oder andere als verkehrübliche Massstäbe herangezogen werden (vgl. Rehbindler, a.a.O., Art. 330a OR, N. 2; VPB 1999, 63.65, S. 261, wonach bei Werturteilen für die objektive Richtigkeit ein Ermessensspielraum der bzw. des Arbeitgebenden zu berücksichtigen ist; vgl. auch Schönenberger / Staehelin, Zürcher Kommentar, Zürich 1996, Art. 330a OR, N. 10, wonach ein Werturteil immer eine gewisse Färbung aufweist, indessen in guten Treuen, im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens und der Verkehrssitte

gefällt sein muss). In diesem Sinne kann die bzw. der Arbeitgebende grundsätzlich nicht dazu verpflichtet werden, ein ganz bestimmtes Werturteil abzugeben, denn die Beurteilung der bzw. des Arbeitnehmenden ist eine persönliche Angelegenheit der bzw. des Arbeitgebenden, in die sich die Richterin bzw. der Richter nicht einzumischen hat (vgl. Schönenberger / Staehelin, a.a.O., N. 21 mit Hinweisen). Dafür spricht auch, dass die Beschwerdeinstanz – im Gegensatz zur bzw. zum Arbeitgebenden (bzw. den Vorgesetzten) – die betreffende Person nicht selber bei der Arbeit erlebt hat.

1.5. Bei der Formulierung von Arbeitszeugnissen sind insbesondere die Grundsätze der Wahrheit, der Vollständigkeit und des Wohlwollens zu beachten. In erster Linie muss ein Arbeitszeugnis wahrheitsgemäss Auskunft geben. Die tatsächlichen Angaben des Zeugnisses müssen mit anderen Worten objektiv richtig (Wahrheitsgebot) und zudem vollständig sein, d. h. das Zeugnis muss alle wesentlichen Tatsachen und Bewertungen enthalten, die für die Gesamtbeurteilung der oder des Mitarbeitenden von Bedeutung sind (Vollständigkeitsgebot). Dabei geht der Grundsatz der Wahrheit dem Grundsatz des Wohlwollens vor. Das Zeugnis darf und muss deshalb auch ungünstige Tatsachen und Beurteilungen enthalten, sofern diese charakteristisch sind und nicht bloss einmalige Vorfälle oder Umstände betreffen. Die Pflicht zur Förderung des Fortkommens der bzw. des Arbeitnehmenden findet demnach ihre Grenze an der Wahrheitspflicht. Das Festhalten von Informationen ist nur insoweit erlaubt, als es die Interessen Dritter erfordern. Zugleich dürfen keine höher einzustufenden Interessen der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters an der Nichterwähnung bestehen (vgl. BVR, 2009, Heft 1, S. 541 ff., Erw. 3.2, mit Hinweisen auf Susanne Janssen, Die Zeugnispflicht des Arbeitgebers, Diss. Zürich 1996, S. 70, 77, 123). Trotz negativer Vorkommnisse dürfen die positiven Seiten nicht unterdrückt werden, es ist ein ausgewogenes und ganzheitliches Bild zu zeichnen (vgl. BVR, 2009, Heft 1, S. 541 ff., Erw. 3.2; BGer 2A.118/2002 vom 17.7.2002, Erw. 2.2; Tomas Poledna, Arbeitszeugnis und Referenzauskünfte des Arbeitgebers im öffentlichen Dienst, in ZBI 2003, S. 172 ff.; Susanne Janssen, a.a.O., S. 70 ff.; Streiff / von Kaenel / Rudolph, a.a.O., Art. 330a OR, N. 3; Jürg Brühwiler, Kommentar zum Einzelarbeitsvertrag, 2. Aufl., Art. 330a OR, N. 3). Ob das Zeugnis wahr ist, entscheidet sich danach, ob es nach dem Verständnis eines unbeteiligten Dritten den Tatsachen entspricht (vgl. BGE 4C.60/2005 vom 28. April 2005, Erw. 4.1 = JAR 2006 S. 200). Des Weiteren muss das Arbeitszeugnis klar und verständlich formuliert sein, wobei die bzw. der Arbeitnehmende keinen Anspruch auf die Verwendung bestimmter Formulierungen hat (vgl. Streiff / von Kaenel / Rudolph, a.a.O., Art. 330a OR, N. 3b mit Hinweisen).

1.6. Wohlwollen ist eine Maxime der Ermessensbetätigung, heisst aber nicht, dass nicht auch negative Tatsachen im Zeugnis Erwähnung finden dürfen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Negative für die Gesamtbeurteilung der bzw. des Arbeitnehmenden erheblich sind. Das Zeugnis hat ein faires Abbild der gesamten

Anstellungsdauer zu geben, wobei Leistung und Verhalten in der letzten Zeit für die bzw. den neue/n Arbeitgebenden von grösserer Bedeutung sind; einzelne Missstimmigkeiten, wie sie oft vor der Beendigung einer Anstellung am Schluss vorkommen, dürfen allerdings nicht überbewertet werden. Über die Umstände des Austritts muss das Zeugnis nichts enthalten, ausser wenn ohne einen solchen Hinweis ein unwahres Zeugnis entstünde, also beispielsweise ein schwerwiegender Mangel der bzw. des Arbeitnehmenden unterschlagen würde und so ein täuschender Gesamteindruck entstünde (vgl. Streiff / von Kaenel / Rudolph, a.a.O., Art. 330a OR N. 3 mit weiteren Hinweisen).

1.7. Im privaten Arbeitsvertragsrecht ist umstritten, ob die Arbeitgebenden oder die Arbeitnehmenden die Beweislast für die Richtigkeit der im Zeugnis angeführten Tatsachen und Werturteile tragen. Nach Art. 8 ZGB hat grundsätzlich derjenige das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen, der aus ihr Rechte ableitet. Dabei wird auch zivilprozessual zwischen der subjektiven und der objektiven Beweislast unterschieden: Erstere betrifft die Frage, wer den Beweis zu führen hat, Letztere, wer das Risiko der Beweislosigkeit zu tragen hat. Dabei entfällt die subjektive Beweislast in Verfahren, bei welchen die unbeschränkte Untersuchungsmaxime gilt.

Das Verfahren nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz wird vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht, der freilich durch die Mitwirkungspflicht der am Verfahren Beteiligten eingeschränkt wird (§ 12 VRG; Weiss, a.a.O., S. 59 f.): Die entscheidende Behörde ist für die Ermittlung des massgebenden Sachverhalts verantwortlich, und die bzw. der Betroffene hat insbesondere im Rechtsmittelverfahren die ihre bzw. seine Rügen stützenden Tatsachen substantiiert darzulegen und allenfalls Beweismittel einzureichen. Vor allem aber hat der Untersuchungsgrundsatz keinen Einfluss auf die objektive Beweislast. Diese richtet sich in erster Linie nach dem materiellen Recht und subsidiär nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz von Art. 8 ZGB. So trägt auch im Verwaltungsverfahren grundsätzlich derjenige die (objektive) Beweislast, der aus der unbewiesen gebliebenen Tatsache hätte Rechte ableiten können.

Wie bereits ausgeführt, ist die bzw. der Arbeitgebende verpflichtet, der bzw. dem Arbeitnehmenden jederzeit ein Arbeitszeugnis auszustellen, wobei die entsprechende Bestimmung ein Aspekt der allgemeinen Fürsorgepflicht der bzw. des Arbeitgebenden ist. Schon daraus erhellt, dass grundsätzlich die bzw. der Arbeitgebende verantwortlich dafür ist, die tatsächlichen Grundlagen für die Erstellung des Arbeitszeugnisses zu schaffen bzw. bereitzustellen. Ist sie bzw. er dazu nicht in der Lage und sind ihre bzw. seine Tatsachenbehauptungen oder Werturteile nicht näher substantiiert, so darf solches auch von der bzw. dem Arbeitnehmenden gestützt auf ihre bzw. seine Mitwirkungspflicht nicht erwartet werden. Es geht nicht an, bei fehlendem Beweis der Tatsachen zuungunsten der bzw. des Arbeitnehmenden zu entscheiden. Eine in einem Arbeitszeugnis aufgestellte Behauptung ist folglich nur dann zulässig,

wenn sie objektiv wahr ist. Objektiv wahr wiederum ist eine Behauptung nur, wenn sie belegt werden kann (Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2006, in: ZBI 109/2008, S. 383).

2.1. Bezüglich des aus ihrer Sicht ungenügenden Arbeitszeugnisses, datiert vom 30. November 2021, bringt die Beschwerdeführerin zusammengefasst und im Wesentlichen vor: Sie verlange nebst einigen Verbesserungen und Ergänzungen beim Verhalten eine «sehr gute» Leistungsbeurteilung gegenüber der bis jetzt attestierten guten Leistung. Das Beharren auf den wahrheitswidrigen und nicht wohlwollenden Formulierungen erkläre sich darin, dass die Vorgesetzte der Beschwerdeführerin mit deren Entscheid, sich mit 64 pensionieren zu lassen, nicht glücklich gewesen sei, und habe dies die Beschwerdeführerin spüren lassen. Die Leistungen der Beschwerdeführerin seien bis auf das Jahr 2020 immer mit «sehr gut» bewertet worden (im Jahr 2020 mit «gut»). Deshalb müsse im Arbeitszeugnis bei der Leistungsbeurteilung ein «sehr gut» attestiert werden. Sowohl das Gebot der Wahrheit als auch das Gebot der wohlwollenden Formulierung würden dies gebieten. Sodann stelle die Aussage im angefochtenen Zeugnis «Ihr Verhalten (. . .) war korrekt und sie genoss das Vertrauen ihrer Vorgesetzten» eine knapp genügende Beurteilung dar. Das sei zu korrigieren, weil auch diese Zeugnisbeurteilung aktenwidrig und falsch sei. Wenn die Beschwerdeführerin insgesamt und über die gesamte Zeit des Arbeitsverhältnisses im Verhalten grossmehrheitlich die Beurteilung erhalte: «A. wird als engagierte, hilfsbereite, loyale und effiziente Mitarbeiterin sowohl von den Arbeitskollegen und -kolleginnen wie auch von der (Amtsstelle) und vor allem von ihrer Vorgesetzten sehr geschätzt», dann habe sie Anspruch auf eine Beurteilung, wie sie gefordert werde. Daran ändere weder die weit zurückliegende Abmahnung aus dem Jahr 2013 noch diejenige von 2017 etwas. Diese Abmahnungen seien übertrieben gewesen oder das Verhalten der Beschwerdeführerin sei eben doch gut bis sehr gut gewesen. Wäre der Beschwerdegegner anderer Meinung gewesen, hätte er das bei den Jahresbeurteilungen im Verhalten vermerken müssen, was er aber nicht getan habe. Weiter sei es falsch, eine schlechte Verhaltensbeurteilung damit zu begründen, dass die Beschwerdeführerin nie befördert worden sei und nie eine Lohnerhöhung erhalten habe; die Beschwerdeführerin sei bei Stellenantritt und beim internen Stellenwechsel hoch eingestuft gewesen, weshalb von Anfang darauf hingewiesen worden sei, sie werde keine Lohnerhöhungen erhalten. Zudem habe die Beschwerdeführerin vier Einmalzulagen erhalten, wobei diese Einmalzulagen in denjenigen Jahren ausgerichtet worden seien, als es angeblich zu Verhaltensmängeln gekommen sei. Betreffend die angeblichen Reklamationen von Klienten sei festzuhalten, dass es in der Natur der Sache liege, dass Elternteile unterschiedliche Erwartungen hätten. Betreffend die angeblichen Reklamationen im Team und vom Rechtsdienst sei zu bemerken, dass diverse Personen bestätigen könnten, dass die Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin immer sehr gut gewesen sei. Entsprechend sei das Arbeitszeugnis anzupassen.

2.2. Demgegenüber macht der Beschwerdegegner geltend, die Endversion des Schlusszeugnisses beinhalte keine wahrheitswidrigen bzw. nicht wohlwollenden Formulierungen. Die Behauptungen der Beschwerdeführerin in Bezug auf das Verhalten der Vorgesetzten der Beschwerdeführerin gegenüber letzterer seien nicht wahr und zurückzuweisen. Diesbezüglich sei auf die Mitarbeitergespräche zu verweisen, in welchen die Beschwerdeführerin nie eine negative Äusserung in Bezug auf das Arbeitsverhältnis und die Führung gegenüber ihrer Vorgesetzten gemacht habe. In Bezug auf die Datierung des Zeugnisses sei den Ausführungen der Beschwerdeführerin zuzustimmen.

3.1. Das im Streit liegende Arbeitszeugnis vom 30. November 2021 (sic!) lautet wie folgt (vgl. act. 001.6):

«Schlusszeugnis

A., geboren am (. . .), von (. . .), war seit dem 1. November 2012 bis am 31. Juli 2021 als Mitarbeiterin mit besonderen Aufgaben bei (Amt) tätig.

(. . .)

Die Aufgaben von A. umfassten im Wesentlichen folgende Tätigkeiten:

(. . .)

A. erfüllte ihre Aufgaben selbständig und pflichtbewusst und zeichnete sich durch eine systematische Arbeitsweise aus. A. verfügt über ein gutes Fachwissen im Bereich (. . .). A. nahm interne und externe Möglichkeiten wahr, ihr Fachwissen ständig zu erweitern und besuchte entsprechende Weiterbildungen. Ihre Arbeitsweise war sorgfältig, effizient und zuverlässig. Sie arbeitete selbständig, exakt und begründete ihre Vorgehensweise sachlich. Die Arbeitsleistungen von A. waren gut.

Wir haben A. als verantwortungsbewusste Mitarbeiterin kennen gelernt. Ihr Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Klientel war korrekt und sie genoss das Vertrauen ihrer Vorgesetzten.

A. verlässt unser Amt, weil sie in den verdienten Ruhestand tritt. Wir danken ihr für den geleisteten Einsatz und wünschen ihr alles Gute für die Zeit nach der Pensionierung.

Zug, 30. November 2021»

3.2. Die Beschwerdeführerin verlangt dagegen folgendes Arbeitszeugnis:

«Schlusszeugnis

A., geboren am (...), von (...), war seit dem 1. November 2012 bis am 31. Juli 2021 als Mitarbeiterin mit besonderen Aufgaben bei (Amt) tätig.

(...)

Die Aufgaben von A. umfassten im Wesentlichen folgende Tätigkeiten:

(...)

A. erfüllte ihre Aufgaben selbständig und pflichtbewusst und zeichnete sich durch eine systematische Arbeitsweise aus. A. verfügt über ein gutes Fachwissen im Bereich (...). (...) nahm interne und externe Möglichkeiten wahr, ihr Fachwissen ständig zu erweitern und besuchte entsprechende Weiterbildungen. Ihre Arbeitsweise war sorgfältig, effizient und zuverlässig. Sie arbeitete selbständig, exakt und begründete ihre Vorgehensweise sachlich. Die Arbeitsleistungen von A. waren sehr gut.

Wir haben A. als eine sehr verantwortungsbewusste Mitarbeiterin kennen und schätzen gelernt. Ihr Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Klientel war jederzeit höflich und korrekt. Sie genoss das Vertrauen ihrer Vorgesetzten. Und auch im Team war sie sehr geschätzt.

A. verlässt unser Amt, weil sie in den verdienten Ruhestand tritt. Wir danken ihr für den geleisteten Einsatz und wünschen ihr alles Gute für die Zeit nach der Pensionierung.

Zug, 31. Juli 2021»

4. Mit der Beschwerdeführerin wurde am 24. Januar 2013 nach knapp drei Monaten ein «Probezeitgespräch» geführt. Die Vorgesetzte der Beschwerdeführerin beurteilte die Beschwerdeführerin positiv: Zwei Punkte wurden als «sehr gut» beurteilt, deren fünf als «gut».

Am 2. Mai 2013 führte der Abteilungsleiter der Abteilung (...) mit der Beschwerdeführerin ein Gespräch betreffend «Sozialverhalten». Im entsprechenden Protokoll wurde festgehalten, dass es bereits am zweiten Arbeitstag der Beschwerdeführerin zu einem Eklat mit der damaligen Abteilungsleitern (...) gekommen sei. In der Folge sei es immer wieder zu heftigen, lauthalsen Auseinandersetzungen zwischen der Beschwerdeführerin und der damaligen Abteilungsleiterin (...) gekommen. Man sei davon ausgegangen, dass sich die Situation nach dem Weggang der früheren Abteilungsleiterin (...) beruhigen werde, was jedoch nicht geschehen sei. Die Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin habe sich zunehmend konflik-

treicher gestaltet. Vor allem gegenüber den Mitgliedern der (Amt) habe sie sich immer wieder höchst unkooperativ und teilweise respektlos verhalten. Die unkontrollierten und starken Gemütsschwankungen der Beschwerdeführerin hätten auch zu Konflikten mit privaten Mandatstragenden geführt. Am 30. April 2013 sei es zu einem Vorfall gekommen, anschliessend an welchen man mehrmals versucht habe, mit der Beschwerdeführerin ein Gespräch zu führen, wobei diese jeweils aufbrausend reagiert und das Gespräch verweigert habe. Anlässlich des Gesprächs vom 2. Mai 2013 sei das unanständige und beleidigende Verhalten der Beschwerdeführerin gegenüber Vorgesetzten und anderen Mitarbeitenden besprochen worden. Die Beschwerdeführerin habe sich von allen Vorwürfen distanziert und sämtliche Schuld von sich gewiesen. Am 22. Mai 2013 nahm die Beschwerdeführerin schriftlich Stellung zu den Vorwürfen im Gesprächsprotokoll vom 2. Mai 2013 und wies darauf hin, dass sie sich sehr ungerecht und willkürlich behandelt fühle. Sie würde gerne Ziele formulieren, welche messbar und erreichbar seien. Sie wünsche sich Wertschätzung für ihr grosses Engagement und freundliche Hinweise, wo sie etwas verbessern könnte.

Am 22. August 2013 wurde der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt betreffend die weitere Zusammenarbeit. Es wurde festgehalten, dass Schwierigkeiten aufgetreten seien, welche anlässlich verschiedener Gespräche thematisiert worden seien. Verbesserungen seien jedoch kaum und nur gegenüber einzelnen Behördenmitgliedern ersichtlich. Das Vertrauensverhältnis zwischen dem Abteilungsleiter und der Beschwerdeführerin sei erheblich gestört, was eine gute Zusammenarbeit verunmögliche. Die Beanstandungen konzentrierten sich hauptsächlich auf das Sozialverhalten der Beschwerdeführerin. Es sei immer wieder zu teilweise starken Konfliktsituationen mit den Vorgesetzten gekommen. Deshalb wurde der Beschwerdeführerin die Möglichkeit gegeben, einer Funktionsänderung mit einem Wechsel zur (Amt) zuzustimmen; andernfalls müsse das Anstellungsverhältnis aufgelöst werden. Die Beschwerdeführerin nahm zum Protokoll der Sitzung vom 22. August 2013 Stellung und bat um eine Ergänzung. Ausserdem erklärte sie sich mit der Funktionsänderung einverstanden.

Am 10. Dezember 2013 wurde mit der Beschwerdeführerin nach der Funktionsänderung wiederum ein Probezeitgespräch durchgeführt. Die neue Vorgesetzte der Beschwerdeführerin beurteilte die Beschwerdeführerin positiv: Drei Punkte wurden als «sehr gut» beurteilt, deren vier als «gut». Betreffend das Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Mitarbeitenden wurde festgehalten, das Verhalten sei tadellos, loyal und adäquat.

Das Mitarbeitergespräch im November 2014 zeigte betreffend die Zielerreichung der Leistungsziele vier «sehr gut». Die verbale Begründung lautete: «Ziel wurde sehr gut und engagiert erreicht. Ziel wurde sehr gut und sorgfältig ausgeführt erreicht. Ziel sehr gut und mit grossem Einsatz erreicht. Laufender Prozess mit grossem Engage-

ment.» Die verbale Begründung zur Erreichung der Verhaltensziele lautete: «Laufender guter Austausch.» Die generelle Beurteilung zeigte zehn «sehr gut» sowie sieben «gut». Die Gesamtbeurteilung lautete «sehr gut». Verbal wurde dies wie folgt begründet: «Gute engagierte und mitdenkende Mitarbeiterin. Trägt Verantwortung und verhält sich in hohem Mass loyal». Per 1. Januar 2015 erhielt die Beschwerdeführerin eine Einmalzulage in der Höhe von 500 Franken.

Das Mitarbeitergespräch im November 2015 zeigte betreffend die Zielerreichung der Leistungsziele vier «gut». Die verbale Begründung lautete: «Die fachliche Unterstützung wurde umgesetzt. Die Aufträge wurden umgehend erledigt. Vorlagen wurden laufend verbessert und eingebunden. Die Abläufe der (Amt) werden eingehalten.» Die verbale Begründung zur Erreichung der Verhaltensziele lautete: «Das Team wurde nach jeder Weiterbildung gründlich informiert.» Die generelle Beurteilung zeigte sechs «sehr gut» sowie zwölf «gut». Die Gesamtbeurteilung lautete «gut». Verbal wurde dies wie folgt begründet: «A. ist eine engagierte, loyale, effiziente und äusserst loyale (sic!) Mitarbeiterin. Sie wird von ihrer Vorgesetzten sehr geschätzt».

Am 24. November 2015 wurde der Beschwerdeführerin ein Zwischenzeugnis ausgestellt.

Per 1. Januar 2016 erhielt die Beschwerdeführerin eine Einmalzulage in der Höhe von 1000 Franken.

Das Mitarbeitergespräch im November 2016 zeigte betreffend die Zielerreichung der Leistungsziele drei «sehr gut». Die verbale Begründung lautete: «Die fachliche Unterstützung der (Amt) im Bereich Unterhalt wurde sehr gut umgesetzt. Die Aufträge der (Amt) wurden gemäss dem vorgegebenen Standard termingerecht und sehr gut ausgeführt. Die bereits korrigierten Vorlagen und Formulare wurden sehr gut eingebunden.» Die verbale Begründung zur Erreichung der Verhaltensziele lautete: «Der Inhalt der Weiterbildung im Bereich Unterhalt wurde an einer Teamsitzung verständlich vermittelt.» Die generelle Beurteilung zeigte sechs «sehr gut» sowie zwölf «gut». Die Gesamtbeurteilung lautete «gut». Verbal wurde dies wie folgt begründet: «A. wird als hoch engagierte, hilfsbereite, loyale und effiziente Mitarbeiterin sowohl von den Arbeitskollegen und Kolleginnen, wie auch von der (Amt) und vor allem von ihrer Vorgesetzten sehr geschätzt». Per 1. Januar 2017 erhielt die Beschwerdeführerin eine Einmalzulage in der Höhe von 1000 Franken.

Das Mitarbeitergespräch im November 2017 zeigte betreffend die Zielerreichung der Leistungsziele drei «gut». Die verbale Begründung lautete: «Die fachliche Unterstützung der (Amt) im Bereich Unterhalt wurde gut umgesetzt. Die Aufträge der (Amt) wurden gemäss dem vorgegebenen Standard termingerecht und gut ausgeführt. Die bereits korrigierten Vorlagen und Formulare wurden sehr gut eingebunden.» Die verbale Begründung zur Erreichung der Verhaltensziele lautete: «Vorstel-

lung der Inhalte der WB an Teamsitzung. Protokolle der Fachsitzungen und der Teamsitzung immer gut verfasst.» Die generelle Beurteilung zeigte vier «sehr gut» sowie 14 «gut». Die Gesamtbeurteilung lautete «gut». Verbal wurde dies wie folgt begründet: «A. wird als engagierte, hilfsbereite, loyale und effiziente Mitarbeiterin sowohl von den Arbeitskollegen und Kolleginnen, wie auch von der (Amt) und vor allem von ihrer Vorgesetzten sehr geschätzt».

Am 20. Dezember 2017 verfasste die Vorgesetzte der Beschwerdeführerin eine Aktennotiz zum Thema «Zielvereinbarung bis am 30. April 2018». Festgehalten wurde, dass die Arbeitsleistungen der Beschwerdeführerin noch immer unverändert gut seien und zu keiner Beanstandung Anlass gäben. Es gehe einzig um das Verhalten von A., welches von ihr als Vorgesetzte nicht weiter toleriert und akzeptiert werde. Es wurden drei Beispiele angeführt und hierzu bemerkt, aufgrund dieser Beispiele sei ersichtlich, dass aufgrund der fehlenden und / oder inadäquaten Kommunikation und der verschiedenen Problematiken in der Verhaltensweise der Beschwerdeführerin mit ihr als Vorgesetzte eine Irritation bestehe. Dadurch werde die Zusammenarbeit erschwert. Ein gutes Zusammenarbeiten zwischen der Beschwerdeführerin und ihr sei jedoch unabdingbar für eine gute Qualität der Arbeit und für das ganze Team. Als weiteres Vorgehen wurde bestimmt, dass sich die Beschwerdeführerin überlegen müsse, ob sie bereit sei, sich mit ihrem teilweise problematischen Verhalten auseinanderzusetzen, und bereit sei, Unterstützung anzunehmen. Sie müsse bis Mitte Januar 2018 Strategien vorlegen, wie sie ihr Verhalten ändern wolle. Aufgrund der guten Arbeitsleistung der Beschwerdeführerin sei es ein Anliegen, dass die weitere Zusammenarbeit ohne Missverständnisse und Kommunikationsprobleme ablaufe. Als Vorgesetzte dulde sie einen solchen geschilderten Umgang nicht mehr. Deshalb empfehle sie zur Unterstützung des von ihr nicht mehr geduldeten Verhaltens der Beschwerdeführerin, dass diese bereit sei, Unterstützung in Form eines Coachings anzunehmen und ihr bis Mitte Januar 2018 zu erläutern, welche Strategien sie anwenden werde. Es gehe darum, dass für sie als Vorgesetzte der Wille zur Veränderung und zur Kooperation ersichtlich werde. Es gehe darum, in Zukunft Gefässe oder Formen zu finden, um Absprachen zu treffen, wenn man sich inhaltlich nicht einig sei.

Am 23. Mai 2018 fand ein Zwischengespräch statt, anlässlich welchem festgehalten wurde, dass die Arbeitsleistungen der Beschwerdeführerin nach wie vor unverändert sehr gut seien. Seit die Beschwerdeführerin ein Einzelbüro habe und in Ruhe arbeiten könne, habe sich ihr Verhalten stark positiv verändert. Sie zeige sich ausgeglichen und zuvorkommend. Sie wirke konzentriert und ruhig der Arbeit zugewandt. Es gebe keine Beanstandungen mehr zu vermerken. Die Ziele, welche am 20. Dezember 2017 formuliert worden seien, seien sehr gut erreicht worden.

Das Mitarbeitergespräch im Oktober 2018 zeigte betreffend die Zielerreichung der Leistungsziele vier «sehr gut». Die verbale Begründung lautete: «Die fachliche Un-

terstützung der (Amt) wurde sehr gut gewährleistet. Die Aufträge der (Amt) sind gemäss Standard sehr gut ausgeführt und termingerecht eingereicht worden. Die Vorlagen der Formulare und Abläufe sind sehr gut eingebunden. Das Flussdiagramm wurde sehr gut erstellt.» Die generelle Beurteilung zeigte neun «sehr gut» sowie neun «gut». Die verbale Begründung zur Erreichung der Verhaltensziele lautete: «Die Protokolle der Teamsitzungen sind sorgfältig verfasst.» Die Gesamtbeurteilung lautete «gut». Verbal wurde dies wie folgt begründet: «A. ist eine äusserst loyale und verlässliche Mitarbeiterin, welche von der Vorgesetzten, dem Team, der Behörde und dem Klientel sehr geschätzt wird».

Das Mitarbeitergespräch im November 2019 zeigte betreffend die Zielerreichung der Leistungsziele drei «gut». Die verbale Begründung lautete: «Die fachliche Unterstützung der (Amt) wurde gut gewährleistet. Die Aufträge der (Amt) sind gemäss Standard gut ausgeführt und termingerecht eingereicht worden. Die Vorlagen der Formulare und Abläufe sind gut eingebunden.» Die verbale Begründung zur Erreichung der Verhaltensziele lautete: «Die Protokolle der Teamsitzungen sind sorgfältig verfasst.» Die generelle Beurteilung zeigte neun «sehr gut» sowie neun «gut». Die Gesamtbeurteilung lautete «gut». Verbal wurde dies wie folgt begründet: «A. ist eine loyale und verlässliche Mitarbeiterin, welche von der Vorgesetzten, dem Team, der Behörde und dem Klientel sehr geschätzt wird. Sie arbeitet effizient und zuverlässig». Per 1. Januar 2020 erhielt die Beschwerdeführerin eine Einmalzulage in der Höhe von 500 Franken.

Das Mitarbeitergespräch im November 2020 zeigte betreffend die Zielerreichung der Leistungsziele drei «gut». Die verbale Begründung lautete: «Die fachliche Unterstützung der (Amt) wurde gut geleistet. Die Aufträge der (Amt) wurden gemäss Standard gut ausgeführt und termingerecht eingereicht. Die Vorlagen der Formulare und Abläufe wurden sorgfältig eingebunden.» Die generelle Beurteilung zeigte fünf «sehr gut» sowie 14 «gut». Die verbale Begründung zur Erreichung der Verhaltensziele lautete: «Die aus den Leistungszielen resultierenden Ergebnisse/Erkenntnisse wurden an Teamsitzungen mitgeteilt. Protokoll der Teamsitzung wurde erstellt.» Die Gesamtbeurteilung lautete «gut». Verbal wurde dies wie folgt begründet: «A. ist eine loyale, fleissige und effizient arbeitende Mitarbeiterin. Ihre Arbeitsleistung ist gut und sie gestaltet die Organisation ihrer Arbeit selbständig. Per 1. Januar 2021 erhielt die Beschwerdeführerin eine Einmalzulage in der Höhe von 500 Franken.

5. Die Beschwerdeführerin hat unabhängig der Anstellungsdauer, ihrer Leistung und ihrer Treue zur Beschwerdegegnerin Anspruch auf ein vollständiges, wahres und wohlwollendes Zeugnis (vgl. Erw. 1.5.). Nachfolgend sind deshalb die einzelnen Kritikpunkte aufzulisten und zu beurteilen, um zu einem vollständigen, wahren und wohlwollenden Zeugnis zu gelangen.

6.1. Die Beschwerdeführerin verlangt zunächst eine Ergänzung der Leistungsbeurteilung

wie folgt: «A. erfüllte ihre Aufgaben selbständig (. . .) Die Arbeitsleistungen von A. waren sehr gut.

Hierzu lässt sie anführen, sie sei immer gut bis sehr gut beurteilt worden. In der Aktennotiz vom 23. Mai 2018 habe (die Vorgesetzte) betreffend «Zielvereinbarung bis 30. April 2018» geschrieben: «Es wird festgehalten, dass die Arbeitsleistungen von A. nach wie vor unverändert sehr gut sind.» Diese Aussage heisse nichts anderes, als dass die Leistungen zwischen November 2012 (Antritt der Stelle) und Mai 2018 (Beurteilung), also während 5,5 Jahren, immer sehr gut gewesen seien. Diese Aussage sei zutreffend und aufgrund der Beurteilungen bis 2018 auch belegt. In der folgenden Beurteilung Oktober 2018 bis November 2019 werde bei der Rubrik Arbeitsverhalten (also im Leistungsbeurteilungsbereich) sechs Mal «sehr gut» und vier Mal «gut» angekreuzt. Wenn «Sehr gut» eine Note 6 und «gut» eine Note 5 bedeute, betrage der Durchschnitt 5,6, was mathematisch auf eine 6 aufgerundet werden müsse. Zur Beurteilung MAB 2020 sei vorab anzumerken, dass die Beschwerdeführerin von Anfang März 2020 bis ca. Mitte Juni 2020 zu 100 Prozent im Homeoffice tätig gewesen sei. Danach habe sie jeweils an zwei Tagen pro Woche im Büro tätig sein dürfen, die restliche Arbeitszeit habe sie bis zu ihrem Arbeitsende im Juli 2021 im Homeoffice verbracht. Die Leistungsbeurteilung sei deshalb bereits mit Vorsicht zu werten. Hinzu komme, dass aufgrund der vorgebrachten (aber berechtigten) Kritik betreffend Zulassung zur Dossierbereinigung über Pfingsten 2020 die Stimmung bei (der Vorgesetzten) negativ gewesen sei. Auffallend sei ohnehin, dass sich der Beschwerdegegner ausschliesslich auf die Beurteilung 2020 stütze, obwohl es hier um ein Zeugnis gehe, das Auskunft über die gesamte Anstellungsperiode geben müsse. Doch selbst wenn die Leistungsziele im MAB 2020 sieben Mal «gut» und drei Mal «sehr gut» bewertet worden seien, gäbe das für diese Periode ein «gut». Die Leistungen der Beschwerdeführerin seien bis zu diesem Jahr aber immer mit «sehr gut» bewertet worden. Wiederum mathematisch betrachtet, stünden sich somit die sehr guten Bewertungen für die Jahre 2012 bis 2019 einer guten Bewertung für das Jahr 2020 gegenüber, was im Schnitt wieder ein deutliches «sehr gut» ergebe. Nichts anderes ergebe sich aus den schriftlichen Bemerkungen zu den Leistungszielen. Zusammenfassend müsse deshalb bei der Leistungsbeurteilung ein «sehr gut» attestiert werden. Sowohl das Gebot der Wahrheit wie auch das Gebot der wohlwollenden Formulierung geböten das.

Der Beschwerdegegner hatte bereits in der Verfügung vom 28. Februar 2022 ausgeführt, im MAB für 2020 sei ausgewiesen, dass die Leistungen der Beschwerdeführerin mehrheitlich gut gewesen seien (sieben gut zu drei sehr gut). In der Gesamtbeurteilung ergebe sich deshalb ein gut. Dementsprechend sei der Satz im Schlusszeugnis vom 30. November 2021, die Arbeitsleistungen der Beschwerdeführerin seien gut gewesen, mehr als gerechtfertigt.

6.2. Zunächst ist festzuhalten, dass sich ein Schlusszeugnis zur Leistung über die

gesamte Anstellungsdauer hinweg und nicht nur betreffend das letzte Jahr auszusprechen hat. Das Argument des Beschwerdegegners, die Leistungen der Beschwerdeführerin seien im Jahr 2020 lediglich gut gewesen, ist deshalb nicht zu hören.

Eine tabellarische Übersicht der vorstehend unter Erwägung 4. ausgeführten Bewertungen zeigt folgendes Bild betreffend die Leistungsbeurteilung:

Beurteilung
Sehr gut
gut
genügend
Ungenügend
Total

Auffallend ist, dass in den einzelnen Jahren jeweils nur entweder alle Bewertungen «sehr gut» oder alle Bewertungen «gut» ausfielen; es wurde für die einzelnen Leistungsziele nie differenziert zwischen «sehr gut» und «gut». Mit lediglich «genügend» oder gar «ungenügend» wurde das Leistungsverhalten der Beschwerdeführerin nie bewertet.

6.3. Dem Grundlagenpapier «Zielvereinbarungen, Leistungsbeurteilung und Fördermassnahmen» des kantonalen Personalamtes ist folgende Skala (mit vier Beurteilungsstufen) zu entnehmen:

- 1 sehr gut (die Leistung erfüllt die Ziele vollumfänglich bzw. übertrifft sie)
- 2 gut (Aufträge/Ziele werden insgesamt erfüllt)
- 3 genügend (Aufträge/Ziele werden insgesamt nicht ganz erfüllt)
- 4 ungenügend (Aufträge/Ziele werden zu einem erheblichen Teil nicht erfüllt)

Aufgrund der Beurteilung sowie der verbalen Begründung zur Erreichung der Leistungsziele muss davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin die gesetzten Ziele meist vollumfänglich erfüllte. Auch die vorstehende tabellarische Übersicht lässt auf eine tatsächlich überwiegend sehr gute Erfüllung der Leistungsziele schliessen. Zudem erhielt sie fünfmal eine Einmalzulage, nämlich per 1. Januar 2015, 2016, 2017, 2020 und 2021. Solche Einmalzulagen können gemäss § 49 Abs. 2 PG als Belohnung für die Erfüllung besonderer Aufträge, ausserordentliche Leistungen sowie wertvolle Anregungen zu Verbesserungen organisatorischer, technischer oder anderer Art ausgerichtet werden. Obwohl die Leistungsziele der Beschwerdeführerin in den Jahren 2015, 2019 sowie 2020 jeweils mit «gut» bewertet wurden, erhielt sie für eben diese Jahre (unter anderem) jeweils eine Einmalzulage, was nur dahingehend interpretiert werden kann, dass die Beschwerdeführerin auch in den

genannten Jahren hervorragende Leistungen erbrachte. Mithin ist das Arbeitszeugnis betreffend die Leistungsbeurteilung im von der Beschwerdeführerin beantragten Sinne anzupassen, um dem Grundsatz der Zeugniswahrheit zu entsprechen.

7.1. Sodann wünscht die Beschwerdeführerin eine Änderung der Verhaltensbeurteilung wie folgt: «Wir haben A. als eine sehr verantwortungsbewusste Mitarbeiterin kennen und schätzen gelernt. Ihr Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Klientel war jederzeit höflich und korrekt. Sie genoss das Vertrauen ihrer Vorgesetzten. Und auch im Team war sie sehr geschätzt.» Die Aussage im angefochtenen Zeugnis stelle eine knapp genügende Beurteilung dar. Das sei zu korrigieren, weil auch diese Zeugnisbeurteilung aktenwidrig und falsch sei. Die acht Einzel-Elemente seien regelmässig mit «sehr gut» und «gut» angekreuzt worden, in der Anfangsphase mehrheitlich mit «sehr gut». Auch in der Periode 2017/2018 sei drei Mal «sehr gut» und fünf Mal «gut» angekreuzt worden. Erst im MAB 2018/2019 sei diese sehr gute Verhaltensbeurteilung etwas abgeschwächt worden, aber es sei immer noch eine gute Beurteilung. Diese Beurteilungen könnten in der abschliessenden Zeugnisformulierung nicht ignoriert werden. Wenn die Beschwerdeführerin insgesamt und über die gesamte Zeit des Arbeitsverhältnisses im Verhalten grossmehrheitlich die Beurteilung erhalte: «A. wird als engagierte, hilfsbereite, loyale und effiziente Mitarbeiterin sowohl von den Arbeitskollegen und Kolleginnen, wie auch von der (Amt) und vor allem von ihrer Vorgesetzten sehr geschätzt», dann habe sie Anspruch auf eine Beurteilung im Schlusszeugnis wie beantragt. Sie habe sich nicht nur «korrekt» verhalten. Daran ändere weder die weit zurückliegende Abmahnung aus dem Jahr 2013 noch diejenige von 2017 etwas. Offensichtlich seien diese Abmahnungen übertrieben oder das Verhalten der Beschwerdeführerin eben doch gut bis sehr gut gewesen. Wäre der Beschwerdegegner anderer Meinung gewesen, hätte er das bei den Jahresbeurteilungen im Verhalten vermerken müssen. Das habe er aber nicht getan. Kein einziges Mal sei ein «ungenügend» vorhanden, nicht einmal ein «genügend» habe je angekreuzt werden müssen. Die Begründung in der angefochtenen Verfügung sei deshalb aktenwidrig und nicht belegbar. Es sei sodann reine Stimmungsmache von (der Vorgesetzten), wenn sie in der Begründung schreibe, die Beschwerdeführerin sei aufgrund schlechter Verhaltensbeurteilungen nie befördert worden und habe nie eine Lohnerhöhung erhalten. Die Beschwerdeführerin sei vielmehr von Anfang so hoch eingestuft worden, dass klar gewesen sei, dass sie keine Beförderungen erwarten können. Auch die Kritik des Beschwerdegegners, die negative Verhaltensbeurteilung sei mit Reklamationen von Klienten sowie im Team und in den vielen Fehlern sowie vor allem in den unsachlichen Diskussionen begründet, sei falsch. Es liege in der Natur der Sache, dass Klienten unterschiedliche Erwartungen und Anliegen hätten; der Beschwerdeführerin sei attestiert worden, dass sie Gespräche souverän führe und trotzdem die individuelle Situation der Klienten berücksichtige. Sodann könnten diverse Personen aus dem Team und dem Rechtsdienst bestätigen, dass die Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin immer sehr gut gewesen sei.

Es gebe deshalb keinen Grund, im Zeugnis das Verhalten der Beschwerdeführerin abzuwerten und nur von einem «korrekten» Verhalten zu sprechen.

Der Beschwerdegegner hatte bereits in der Verfügung vom 28. Februar 2022 ausgeführt, das Verhalten der Arbeitnehmenden müsse vollständig und genau beurteilt werden, so dass sich ein künftiger potentieller Arbeitgeber / eine künftige potentielle Arbeitgeberin ein der Wahrheit entsprechendes, differenziertes Bild vom Verhalten der Arbeitnehmenden machen könne. Das Verhalten der Beschwerdeführerin könne keinesfalls als jederzeit höflich und korrekt bezeichnet werden; es lägen zwei gerügte Verfehlungen diesbezüglich vor. Die Beschwerdeführerin sei insgesamt als uneinsichtige, rechthaberische und unangenehme Mitarbeiterin und Arbeitskollegin wahrgenommen worden. Sie habe dermassen ausfällig werden können, dass ihr dem Arbeitsfrieden zuliebe ein knappes «Gut» im Verhalten in der Mitarbeiterbeurteilung (2020) erteilt worden sei. Dies im Wissen darum, dass die Beschwerdeführerin Mitte 2021 sowieso das Arbeitsverhältnis beenden wolle. In der jedoch wichtigeren Zusammenfassung der Gesamtbeurteilung sei sie dann lediglich als fleissig und loyal beurteilt worden.

7.2. Das Sozialverhalten der Beschwerdeführerin und insbesondere der Umgang mit internen und externen Personen sowie die Teamfähigkeit bzw. die Zusammenarbeit wurde in allen Mitarbeitergesprächen als gut bzw. sehr gut bezeichnet. Die vom Beschwerdegegner angeführten Verfehlungen der Beschwerdeführerin in ihrem Verhalten fanden damit keinen Eingang in die Mitarbeiterbeurteilungen. Selbstverständlich kann das Argument des Beschwerdegegners dabei nicht gehört werden, dass nur dem Arbeitsfrieden zuliebe ein knappes «Gut» im Verhalten in der Mitarbeiterbeurteilung 2020 erteilt worden sei, denn es ist eine Führungsaufgabe, Mitarbeitergespräche ehrlich zu führen und entsprechende Beurteilungen festzuhalten. Beurteilte der Beschwerdegegner das Verhalten der Beschwerdeführerin als gut, so hat er sich darauf behaftet zu lassen.

Allerdings finden sich in den Akten mehrere Hinweise darauf, dass das Verhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und deren Vorgesetzten schwierig oder belastet war: So führte der damalige Abteilungsleiter der Abteilung (...) mit der Beschwerdeführerin ein Gespräch betreffend «Sozialverhalten». Am 22. August 2013 wurde der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt betreffend die weitere Zusammenarbeit, weil es immer wieder zu teilweise starken Konfliktsituationen mit den Vorgesetzten gekommen sei. Schliesslich wurde eine Funktionsänderung vorgenommen. Am 20. Dezember 2017 wurde seitens der Vorgesetzten der Beschwerdeführerin eine Aktennotiz verfasst, wonach das Verhalten der Beschwerdeführerin nicht weiter toleriert und akzeptiert werde (vgl. Ausführungen unter Ziff. 4 der Erwägungen vorstehend). Mithin kann betreffend die Verhaltensbeurteilung nicht die vorgeschlagene Formulierung der Beschwerdeführerin verwendet werden, würde dies doch dem Grundsatz der Zeugniswahrheit widersprechen.

7.3. Ausserdem ist das von der Beschwerdeführerin gewünschte Wort «jederzeit» vergleichbar mit einem Superlativ, welcher in der Alltagssprache übertrieben wirken kann. Eine derartige Formulierung entspricht in der schulischen Notenskala und so auch im Arbeitszeugnis einem «sehr gut». Es handelt sich um ein sogenanntes Signalwort, das in codierten Zeugnissen verwendet wird. Codierte Zeugnisse widersprechen aber dem Grundsatz der Klarheit, weshalb sie verboten sind. Deshalb ist eine Formulierung ohne das Wort «jederzeit» zu verwenden. Andererseits deutet die vom Beschwerdegegner verwendete Formulierung «Wir haben A. als verantwortungsbewusste Mitarbeiterin kennen gelernt. Ihr Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Klientel war korrekt und sie genoss das Vertrauen ihrer Vorgesetzten» ebenfalls auf eine Codierung hin, welche zu unterlassen ist. Die Formulierung ist deshalb wie folgt zu wählen: «Wir haben A. als engagierte und loyale Mitarbeiterin kennengelernt, welche von der Vorgesetzten, dem Team, der Behörde und der Klientel geschätzt wurde». Diese Formulierung entspricht den Begründungen der Mitarbeitergespräche, jedoch ohne die Hinweise auf die Effizienz und Zuverlässigkeit der Beschwerdeführerin, da diese Angaben bereits im vorhergehenden Abschnitt des Zeugnisses erwähnt werden. Die weiteren Änderungswünsche der Beschwerdeführerin im erwähnten Abschnitt müssen als kleinliche Korrekturwünsche betrachtet werden, welche nur eine Änderung der Formulierung zum Ziel haben, ohne dem Anspruch auf ein vollständiges, wahres und wohlwollendes Zeugnis näher zu kommen, weshalb sie abzulehnen sind.

8. Schliesslich beantragte die Beschwerdeführerin, das Zeugnis sei auf den 31. Juli 2021 zu datieren; dies sei das Datum der Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Der Beschwerdeführer stimmte diesem Antrag zu – zu Recht, denn als Ausstellungsdatum ist das Ende des Arbeitsverhältnisses auf dem Zeugnis zu vermerken.

9. Zum Vorschlag der Beschwerdeführerin, wie das Zeugnis neu zu formulieren sei, nimmt der Beschwerdegegner nicht explizit Stellung. Aufgrund vorstehender Ausführungen ist das Arbeitszeugnis aber wie folgt zu formulieren:

«Schlusszeugnis

A., geboren am (...), von (...), war seit dem 1. November 2012 bis am 31. Juli 2021 als Mitarbeiterin mit besonderen Aufgaben bei (Amt) tätig.

(...)

Die Aufgaben von A. umfassten im Wesentlichen folgende Tätigkeiten:

(...)

A. erfüllte ihre Aufgaben selbständig und pflichtbewusst und zeichnete sich durch

eine systematische Arbeitsweise aus. A. verfügt über ein gutes Fachwissen im Bereich (...). A. nahm interne und externe Möglichkeiten wahr, ihr Fachwissen ständig zu erweitern und besuchte entsprechende Weiterbildungen. Ihre Arbeitsweise war sorgfältig, effizient und zuverlässig. Sie arbeitete selbständig, exakt und begründete ihre Vorgehensweise sachlich. Die Arbeitsleistungen von A. waren sehr gut.

Wir haben A. als engagierte und loyale Mitarbeiterin kennengelernt, welche von der Vorgesetzten, dem Team, der Behörde und der Klientel geschätzt wurde.

A. verlässt unser Amt, weil sie in den verdienten Ruhestand tritt. Wir danken ihr für den geleisteten Einsatz und wünschen ihr alles Gute für die Zeit nach der Pensionierung.

Zug, 31. Juli 2021»

(...)

Entscheid des Regierungsrats vom 14. Juni 2022 (in Rechtskraft erwachsen)

1.3 § 34 PG; § 14a und § 15 PV

Regeste:

§ 34 PG; § 14a und § 15 PV – Die Ausübung eines öffentlichen Nebenamtes darf die dienstliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen und bedarf der Bewilligung.

Aus dem Sachverhalt:

1.1. A. arbeitet als stellvertretender Leiter des Amts X. und Leiter der Abteilung Y in einem 90-Prozent-Pensum.

1.2. Am 1. März 2022 ersuchte A. um Bewilligung für die Kandidatur sowie bei Wahlerfolg für die Ausübung des Nebenamtes für den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug. Den zeitlichen Aufwand für dieses Nebenamt schätzte er auf einen Tag pro Monat.

1.3. Mit Verfügung vom 7. April 2022 wurde das Gesuch von A. abgelehnt.

Aus den Erwägungen:

(...)

II.

1. Nebenbeschäftigungen des Staatspersonals und die Ausübung eines öffentlichen Nebenamts geniessen grundrechtlichen Schutz. Durch eine entsprechende Einschränkung können (vorliegend) die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) oder die politischen Rechte (Art. 34 BV) tangiert sein.

Demzufolge können Einschränkungen nur unter den üblichen Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe nach Art. 36 BV erfolgen: Die Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, sie müssen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und die Grundsätze der Verhältnismässigkeit sowie der Rechtsgleichheit wahren.

2.1. Gemäss § 34 PG darf die Ausübung eines öffentlichen Nebenamtes die dienstliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen; sie bedarf der Bewilligung (Abs. 1). Soweit die Ausübung eines öffentlichen Nebenamts nicht in der arbeitsfreien Zeit möglich ist, wird bezahlter Urlaub bis zu 12 Arbeitstagen pro Kalenderjahr gewährt; bei Teilzeitpensum wird der Urlaub anteilmässig berechnet (Abs. 2).

Gemäss § 14a der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalverordnung, PV) vom 12. Dezember 1994 (BGS 154.211) gilt als öffentliches Nebenamt (Abs. 1):

- a) Eine entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit als Mitglied eines Parlaments, einer Exekutive, eines Gerichts oder einer Kommission der Eidgenossenschaft, eines Kantons, einer Gemeinde oder einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts;
- b) die freiwillige Dienstleistung (Dienstleistung nach Erreichen des Höchstalters für die Feuerwehrpflicht, Dienstleistung trotz Vorliegens eines Befreiungsgrunds) in einer Feuerwehr.

Nicht als öffentliches Nebenamt gilt die bewilligungspflichtige Tätigkeit als Mitglied einer Kommission oder einer Arbeitsgruppe sowie als Organ eines öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens, welche zum Aufgabenbereich einer Stelle gehört bzw. einen direkten Bezug zur Arbeit in der Kantonsverwaltung hat (Abs. 2). Die Bewilligung zur Ausübung eines öffentlichen Nebenamts ist vor der Kandidatur oder im Falle der Berufung vor der Annahme des Amtes bei der zuständigen Stelle einzuholen (Abs. 3). Die Ausübung eines öffentlichen Nebenamts einschliesslich aller damit verbundenen Arbeiten soll nach Möglichkeit in der arbeitsfreien Zeit unter Ausnützung der Jahresarbeitszeit erfolgen. Soweit dies nicht möglich ist, besteht Anspruch auf bezahlten Urlaub von höchstens 12 Arbeitstagen pro Jahr. Über die Gewährung des Urlaubs in diesem Rahmen entscheidet die zuständige Stelle (Abs. 4).

Gemäss § 15 PV besteht Anspruch auf eine entsprechende Bewilligung, sofern die dienstliche Aufgabenerfüllung durch die Ausübung eines öffentlichen Nebenamts

oder einer Nebenerwerbstätigkeit nicht beeinträchtigt wird (Abs. 1). Besteht eine Beeinträchtigung der dienstlichen Aufgabenerfüllung nur in zeitlicher Hinsicht, so kann die Bewilligung von einer Reduktion des Beschäftigungsgrads abhängig gemacht werden (Abs. 2). Die Bewilligung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie kann zurückgezogen werden, wenn die Voraussetzungen der Bewilligungserteilung nicht mehr erfüllt sind (Abs. 3).

2.2. Damit ist das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für eine Einschränkung der Nebenbeschäftigungen des Staatspersonals oder der Ausübung eines öffentlichen Nebenamts erfüllt.

3.1. Die Ausübung eines Nebenamts ist somit für alle Mitarbeitenden bewilligungspflichtig. Massgebendes Kriterium für die Bewilligungserteilung ist, dass die Ausübung des öffentlichen Amtes die dienstliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen darf. Bereits die Gefahr der Beeinträchtigung genügt dabei, dass eine Tätigkeit unzulässig ist. Die Beurteilung der Frage nach der Zulässig- oder Unzulässigkeit der Ausübung eines öffentlichen Nebenamts kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern nur in Bezug auf die konkrete Funktion bzw. Anstellung beim Kanton: Nur aufgrund der individuellen Situation kann die zuständige Instanz abschätzen, ob mit einem öffentlichen Amt die Erfüllung der Dienstpflichten oder die Vertrauenswürdigkeit des Kantons beeinträchtigt wird.

Bei der Beurteilung, ob die dienstliche Aufgabenerfüllung durch die Ausübung eines Nebenamtes beeinträchtigt wird, sind in erster Linie folgende Pflichten der Mitarbeitenden zu beachten:

- a) Pflicht zur Wahrung der Interessen des Kantons;
- b) Pflicht zur Verwendung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit für die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben;
- c) Pflicht zur Vermeidung ausserdienstlichen Verhaltens, das die Vertrauenswürdigkeit hinsichtlich der dienstlichen Tätigkeit beeinträchtigt.

Die Bewilligung für die Ausübung eines öffentlichen Nebenamts kann demnach sowohl aus materiellen wie auch zeitlichen Gründen verweigert oder allenfalls eingeschränkt werden.

Materielle Verweigerungsgründe können vorliegen, wenn:

- a) durch eine Vermischung von Nebenamt und Interessenvertretung die Unabhängigkeit oder die Vertrauenswürdigkeit der angestellten Person hinsichtlich der dienstlichen Tätigkeit in Frage gestellt werden könnte;
- b) bei der Ausübung des Nebenamts Kenntnisse verwertet werden können, die dem Amtsgeheimnis gemäss § 29 PG unterliegen;
- c) das öffentliche Nebenamt im Zusammenhang mit Aufträgen steht, die für den Kanton ausgeführt werden oder die der Kanton in absehbarer Zeit zu vergeben hat.

3.2. Aufgrund der spezifischen Stellung, die den Mitarbeitenden des Staats zukommt, und mit Rücksicht auf die Erfordernisse des Dienstbetriebs ist es zulässig, das ausserdienstliche Verhältnis strenger zu beurteilen, als es im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis möglich wäre. Die Verweigerung einer ausserdienstlichen Tätigkeit ist nicht nur zulässig, um sicherzustellen, dass die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter ihre bzw. seine volle Arbeitskraft dem Staat widmet, und um zu verhindern, dass sie bzw. er diesen konkurrenziert, sondern auch, um der Gefahr von Interessenkollisionen vorzubeugen und das Ansehen der Mitarbeitenden und das öffentliche Vertrauen in ihre Unparteilichkeit sicherzustellen. Das kann rechtfertigen, eine Nebenbeschäftigung oder die Ausübung eines öffentlichen Nebenamts nicht erst dann zu untersagen, wenn sie durch erhebliche zeitliche Belastung den Mitarbeitenden an einer Erfüllung der amtlichen Aufgaben hindert, sondern bereits dann, wenn sie das Ansehen des Amtes oder das Vertrauen in die Unabhängigkeit beeinträchtigen kann (vgl. BGE 121 I 326 E. 2c/bb).

3.3. Der Beschwerdeführer macht zusammengefasst und im Wesentlichen geltend, vorliegend seien zwei Perspektiven zu unterscheiden: Es gebe einerseits die Perspektive des Beschwerdegegners als Arbeitgeber des Beschwerdeführers. Andererseits gebe es die Perspektive der Stadt Zug mit ihrem Legislativorgan, dem Grossen Gemeinderat. Vorliegend gehe es ausschliesslich um die erste Perspektive, also um die Frage, ob die Tätigkeit im Grossen Gemeinderat der Stadt Zug aus Sicht des Kantons zu einer Beeinträchtigung seiner Aufgabenerfüllung führe. Die Frage, ob der Beschwerdeführer aus Sicht der Stadt wählbar sei resp. wäre, sei nicht von Bedeutung. Sodann handle es sich bei der bei den Wahlen und Abstimmungen eingesetzten Software lediglich um ein technisches Hilfsmittel. Wahlen und Abstimmungen müssten von Gesetzes wegen transparent und nachvollziehbar sein. Das Resultat müsse auch bei manueller Zählung bestätigt werden können. Vertiefte Kenntnisse der eingesetzten Software könnten daher a priori nicht zu einem Vorteil bei der Wahl führen. Ausserdem sei dem Argument des Beschwerdegegners zu widersprechen, dass bereits die «blosse Gefahr» eines Interessenkonflikts dazu führe, dass der Anspruch auf Erteilung der Bewilligung eines Nebenamts entfalle. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut von § 15 Abs. 1 PV, wonach es eine konkrete Beeinträchtigung brauche. Ferner sei § 7 Abs. 1 Ziff. 5 der Geschäftsordnung des Regierungsrats nicht auf den Beschwerdeführer anwendbar, zumal er weder Regierungsrat sei noch sich für ein derartiges Exekutivamt aufstellen lasse. Die Planung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen sei Aufgabe des Amtsleiters; der Beschwerdeführer habe lediglich unterstützende Aufgaben im Sinne eines Teilprojektleiters. Das Amt X. eröffne lediglich den Urnengang bei gemeindlichen Wahlen und Abstimmungen, sie habe indes keinen Einfluss auf die Erfassung der Ergebnisse. Die Software «Parteilogin» werde vom Beschwerdeführer lediglich implementiert, er sei nicht zuständig für die Parametrierung oder das Aufsetzen der Abfragemaske. Er verfüge auch nicht über Informationen, die ihm im Vergleich zu anderen Kandidaten einen konkreten Wissensvorsprung verschafften. Zudem sei die technische Implementierung der bevorste-

henden Wahl bereits abgeschlossen. Die Wahl- und Abstimmungssoftware VeWork komme nur für kantonale und eidgenössische Urnengänge zum Einsatz, die gemeindlichen Urnengänge seien hiervon nicht berührt. Zudem laufe der Konsolidierungsprozess nicht manuell, sondern automatisch ab, weshalb der Beschwerdeführer oder das Amt X. keine Möglichkeit hätten, in das Ergebnis einzugreifen. Das Amt X. stelle lediglich das Programm zur Verfügung und stelle sicher, dass die technische Abwicklung reibungslos funktioniere. Es sei kein relevanter Zusammenhang zwischen dem Einsatz der Wahlsoftware und den Aufgaben des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug ersichtlich. Die Logistik und die Abläufe im kantonalen Stimmbüro sowie die Logistik im kantonalen Medienzentrum würden die Aufgabenerfüllung des Beschwerdeführers nicht beeinträchtigen. Es sei ferner nicht erkennbar, weshalb oder wie die Unabhängigkeit oder die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers durch sein Nebenamt leiden sollte. Der Beschwerdeführer werde die beiden Tätigkeiten strikte trennen, wie dies viele Mitarbeitende und Angestellte tun würden, welche haupt- und nebenamtlich für verschiedene Gemeinwesen tätig seien. Im Zusammenhang mit der Mitarbeit im (kantonalen) Wahl- und Abstimmungsbüro sei hervorzuheben, dass vom Amt X. keine Ergebnisse erfasst würden. Die Wahlaufsicht überprüfe die Resultate und gebe diese dann frei. Das Amt X. kommuniziere lediglich die Ergebnisse; es habe also keine Kompetenz, in irgendeiner Weise die Daten mitzubestimmen oder zu verändern. Diese würden vollautomatisch gesammelt, weitergegeben und dann von einer Wahlaufsichtsbehörde freigegeben. Die Aufgabe des Amtes X. betreffend die Fachanwendungen beschränke sich darauf, die Software bereitzustellen, zu finanzieren und zu betreuen. Das Parametrieren und Aufsetzen sei Sache der Gemeinden. Die Befürchtungen des Beschwerdegegners seien deshalb nicht gerechtfertigt. Die Aufgabenerfüllung des Beschwerdeführers werde durch das Nebenamt nicht beeinträchtigt. Und auch der Anschein eines möglichen Interessenkonflikts – welcher für sich selbst nicht genügen würde – sei nicht gegeben. Dem Beschwerdeführer sei daher die Bewilligung zur Kandidatur und zur Wahl in den Grossen Gemeinderat zu erteilen.

Der Beschwerdegegner hielt dem entgegen, die Unterscheidung zwischen einer «konkreten» und einer «abstrakten» Beeinträchtigung gehe an der Sache vorbei: es gehe einzig um den Begriff der Beeinträchtigung an sich. § 34 Abs. 1 Satz 1 PG sei im Sinne der Einzelfallgerechtigkeit als offene Norm geschaffen worden, welche ein Ermessen einräume. Es liege deshalb im Ermessen der zuständigen, rechtsanwendenden Behörde, im Einzelfall festzustellen, ob eine wie auch immer geartete Beeinträchtigung vorliege oder nicht. Dieses Ermessen gelte es – unter Bindung an die Verfassung – pflichtgemäss auszuüben. Betreffend den Beschwerdeführer werde dessen dienstliche Aufgabenerfüllung im Falle einer Kandidatur für den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug bzw. im Falle seiner Wahl als Mitglied desselben Organs aufgrund seiner einschlägigen Aufgaben beim Amt X. im Bereich der Wahlen dadurch als beeinträchtigt beurteilt, dass durch die Vermischung von Nebenamt und Interessenvertretung die Unabhängigkeit oder die Glaubwürdigkeit hinsichtlich

seiner dienstlichen Tätigkeit in der Bevölkerung in Frage gestellt werden könnten. Das Vertrauen der politischen Parteien, der Behörden und der Bevölkerung in eine unabhängige, vertrauenswürdige und – im Sinne von § 34 Abs. 1 PG – unbeeinträchtigte dienstliche Aufgabenerfüllung durch den Beschwerdeführer gelte es zu schützen. Mithin gelte es zu verhindern, dass in der Öffentlichkeit der Anschein entstehe, der Beschwerdeführer könnte gegebenenfalls Prozesse oder Abläufe des Amts X. zugunsten seines Mandats, des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug oder zugunsten der Einwohnergemeinde Zug beeinflussen. Allein schon der Anschein von Interessenkonflikten genüge, dass die dienstliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigt sei. In diesem Anschein sei vorliegend denn auch die Beeinträchtigung der dienstlichen Aufgabenerfüllung begründet, weshalb das Gesuch des Beschwerdeführers abzuweisen sei. Es seien durchaus Fälle denkbar, in welchen der Beschwerdeführer als stellvertretender Leiter des Amts X. und Leiter der Abteilung Y. dem Amtsgeheimnis unterliegende Kenntnisse als Mitglied des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug verwenden könnte. Beispielsweise habe er für das Ratsinformationssystem RIS des Regierungsrats Administratorenrechte, so dass er gegebenenfalls auch Zugang zu Beschwerdefällen hätte, welche den Grossen Gemeinderat betreffen. Auch weitere Angelegenheiten unterständen dem Amtsgeheimnis, welche den Anschein von Interessenkonflikten hervorrufen könnten, beispielsweise im Bereich der Gemeindeaufsicht, der Gesetzgebung im Bereich des Wahl- und Abstimmungsrechts oder der Gesetzgebung. Die vorliegende Problematik lasse sich auch nicht durch Ausstand lösen, denn die dienstliche Aufgabenerfüllung könne nicht unbeeinträchtigt ausgeübt werden, wenn man immer wieder in den Ausstand treten müsse. Der Anschein von Interessenkonflikten, der im konkreten Fall die dienstliche Aufgabenerfüllung im Sinne von § 34 Abs. 1 PG beeinträchtigt, sei nicht bloss auf Einzelfälle beschränkt, sondern betreffe die dienstliche Aufgabenerfüllung im Bereich der Wahlen und Abstimmungen ganz allgemein und stelle dort folglich einen Dauerzustand dar. Der Beschwerdeführer verkenne, dass ihm nicht «nur» die Funktion «Leiter der Abteilung Y.» zukomme, sondern dass er überdies auch «stellvertretender Leiter Amt X.» sei. In diesem Stellvertretungsfall kämen ihm weitere, übergeordnete Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im Bereich der Wahlen und Abstimmungen zu.

(. . .)

3.4. Der Beschwerdeführer hat unbestrittenermassen nicht nur die Funktion «Leiter der Abteilung Y.» inne, sondern ist überdies auch «stellvertretender Leiter Amt X.». In diesen beiden Funktionen ist der Beschwerdeführer involviert in die Planung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen, in das Wahlanmeldeverfahren, in das Einrichten, die Schulung und den Einsatz der Wahlsoftware sowie in die Logistik und Abläufe im kantonalen Stimmbüro und in die Logistik im kantonalen Medienzentrum. Auch wenn der Beschwerdeführer in seiner Funktion als Leiter der Abteilung Y. nicht die Federführung in diesen Bereichen ausübt, so ist er doch an diesen Abläufen beteiligt. Zudem müsste und würde er massgeblich in

diesen Bereichen tätig sein, wenn er die Stellvertretung des Leiters Amt X. tatsächlich ausüben müsste. Darüber hinaus führt der Beschwerdegegner zu recht aus, dass durchaus Fälle denkbar sind, in welchen der Beschwerdeführer als Leiter der Abteilung Y. und als stellvertretender Leiter Amt X. dem Amtsgeheimnis unterliegende Kenntnisse als Mitglied des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug verwenden könnte. Ebenso könnten Interessenkonflikte in den Bereichen der Gemeindeaufsicht oder der Gesetzgebung im Wahl- und Abstimmungsrecht oder weiterer Gesetzgebungsverfahren entstehen. Der Beschwerdeführer hat als Mitarbeiter des Amts X. die Pflicht zur Wahrung der Interessen des Kantons ebenso wie die Pflicht zur Verwendung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit für die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben sowie die Pflicht zur Vermeidung ausserdienstlichen Verhaltens, das die Vertrauenswürdigkeit hinsichtlich der dienstlichen Tätigkeit beeinträchtigt. Würde dem Beschwerdeführer eine Kandidatur für den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug sowie bei einer Wahl die entsprechende Ausübung des Amts bewilligt, könnte durch eine Vermischung von Nebenamt und Interessenvertretung die Unabhängigkeit oder die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers hinsichtlich der dienstlichen Tätigkeit in Frage gestellt werden. Darüber hinaus könnten bei der Ausübung des Nebenamts Kenntnisse verwertet werden, die dem Amtsgeheimnis gemäss § 29 PG unterliegen.

Aufgrund der spezifischen Stellung, die dem Beschwerdeführer im Amt X. zukommt, und mit Rücksicht auf die Erfordernisse des Dienstbetriebs, ist vorliegend das ausserdienstliche Verhältnis strenger zu beurteilen, als es im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis möglich wäre. Die ausserdienstliche Tätigkeit ist dem Beschwerdeführer zu Recht verweigert worden, um der Gefahr von Interessenkollisionen vorzubeugen und das Ansehen der Mitarbeitenden sowie des Amts, aber auch das öffentliche Vertrauen in ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit sicherzustellen. Wie bereits vorstehend ausgeführt, ist das massgebende Kriterium für die Bewilligungserteilung, dass die Ausübung des öffentlichen Amtes die dienstliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen darf. Bereits die Gefahr der Beeinträchtigung genügt dabei, dass eine Tätigkeit unzulässig ist. In Bezug auf die konkrete Funktion bzw. Anstellung des Beschwerdeführers beim Kanton muss festgestellt werden, dass mit dem öffentlichen Amt als Mitglied des Grossen Gemeinderats die Erfüllung der Dienstpflichten und die Vertrauenswürdigkeit des Kantons beeinträchtigt wird oder zumindest die Gefahr der Beeinträchtigung bzw. die Gefahr von Interessenkonflikten besteht. Nach Möglichkeit ist aber auch der Anschein einer Beeinflussbarkeit oder Befangenheit zu vermeiden. Die Sicherstellung des Ansehens des Staatspersonals sowie die Sicherstellung des öffentlichen Vertrauens in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Amtsführung gebieten im öffentlichen Interesse die Verweigerung der Mitgliedschaft im Grossen Gemeinderat der Stadt Zug.

Auch ohne dass die konkrete Gefahr einer Interessenkollision bestünde, kann in der Öffentlichkeit die Unabhängigkeit des Leiters der Abteilung Y. sowie stellvertre-

tenden Leiters Amt X. in Frage gestellt werden. Es besteht somit ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer Verweigerung der Bewilligung zur Ausübung des Nebenamts.

4.1. Wie bereits vorstehend ausgeführt, untersteht die Zulässigkeit der Ausübung eines Nebenamts einer Einzelfallbeurteilung. Die angeführten gesetzlichen Regelungen betreffend Ausübung eines Nebenamts belassen den Behörden einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Zudem sind im öffentlichen Personalrecht weitergehende Einschränkungen als im privaten Arbeitsrecht zulässig.

4.2. Als Leiter der Abteilung Y. sowie stellvertretender Leiter Amt X. hat der Beschwerdeführer eine Stellung und Funktion in der öffentlichen Verwaltung des Kantons Zug inne, welche eine Einschränkung bzw. ein Verbot der Mitgliedschaft im Grossen Gemeinderat der Stadt Zug als verhältnismässig erscheinen lässt. Es ist nicht verfassungswidrig, dem Beschwerdeführer zur Sicherstellung des öffentlichen Vertrauens in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Amtsführung die Übernahme des öffentlichen Amts als Mitglied des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug zu untersagen; die privaten Interessen vermögen nicht zu überwiegen. Die Verweigerung der Bewilligung kann somit nicht als unverhältnismässig betrachtet werden.

5. Vorstehende Überlegungen vermögen nach dem Gesagten eine Einschränkung der eingangs erwähnten Grundrechte zu rechtfertigen. Nicht zu entscheiden ist vorliegend, ob eine solche Verweigerung für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung generell zulässig wäre. (. . .)

Entscheid des Regierungsrats vom 5. Juli 2022 (in Rechtskraft erwachsen)

2. Verfahrensrecht

2.1 § 39 VRG

2.1.1 Regeste: **Regeste:**

§ 39 VRG – Vom Ausnahmefall der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde (§ 51 VRG) abgesehen, werden aufgrund einer Verwaltungsbeschwerde nur Rechtsverhältnisse überprüft, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich in Form eines Entscheids Stellung genommen hat.

Aus dem Sachverhalt:

A. X. ist seit dem 1. August 2014 als Lehrperson bei der (Schule) angestellt.

B. Mit Verfügung vom 14. Februar 2022 bestätigte die (Schule) die vorsorgliche Freistellung von X. vom 7. Dezember 2021 und stellte sie per sofort von ihren Arbeitspflichten frei. Weiter wurde festgehalten, dass X. der Lohn, inkl. allfällige Sozialansprüche, während der Freistellung ausbezahlt wird.

C. Gegen diese Verfügung reichte X. Verwaltungsbeschwerde gegen die (Schule) ein und stellte folgendes Rechtsbegehren:

«In der Sache

1. Es sei festzustellen, dass die Verfügung vom 14. Februar 2022 (eingegangen am 16. Februar 2022) die formalen Grundvoraussetzungen nicht erfüllt und infolge Nichtigkeit keine Rechtswirkung entfaltet.

2. Eventualiter sei festzustellen, dass die Verfügung vom 14. Februar 2022 (eingegangen am 16. Februar 2022) die formalen Grundvoraussetzungen nicht erfüllt und deshalb aufzuheben ist.

3. Subeventualiter sei die Verfügung vom 14. Februar 2022 (eingegangen am 16. Februar 2022) aufzuheben und die vorsorgliche Freistellung der Beschwerdeführerin von der Unterrichtstätigkeit (. . .) vom 7. Dezember 2021 (Dispositivziffer 1) aufzuheben.

4. Subsubeventualiter sei die Verfügung vom 14. Februar 2022 (eingegangen am 16. Februar 2022) aufzuheben und die Freistellung der Beschwerdeführerin von ihren Arbeitsverpflichtungen per sofort (Dispositivziffer 2–4) aufzuheben.

5. Es sei festzustellen, dass die in der Verfügung vom 14. Februar 2022 (eingegangen am 16. Februar 2022) argumentativ ausgesprochene Kündigung nicht auf sachlichem Kündigungsgrund beruht und deshalb als missbräuchlich zu qualifizieren ist.

6. Es sei der Beschwerdeführerin nebst den im Beendigungsfalle gesetzlichen geschuldeten Ansprüchen eine Entschädigung für die argumentativ ausgesprochene missbräuchliche Kündigung in der Höhe von 8 Monatsgehältern zuzusprechen.

7. Eventualiter sei die Prüfung der materiellen Frage des Vorliegens eines sachlichen Kündigungsgrundes resp. Missbräuchlichkeit der Kündigung bis zum Vorliegen und der Anfechtung einer entsprechenden Kündigungsverfügung auszusetzen.

Es sei ein entsprechendes künftiges, gegen eine Kündigungsverfügung gerichtetes Verwaltungsbeschwerdeverfahren mit dem vorliegenden Verfahren zu vereinigen.

8. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich MwSt. zu Lasten der Beschwerdegegerin.

(. . .)»

(. . .)

E. Am 11. April 2022 erklärte die Beschwerdeführerin den Rückzug der Rechtsbegehren Ziff. 1–4 der Beschwerde betreffend Frage der Freistellung. Die voraussetzungslose Freistellung gemäss Verfügung vom 14. Februar 2022 werde von der Beschwerdeführerin angenommen. In keiner Art und Weise werde durch diesen Teilrückzug indessen die resp. eine Kündigungsbegründung gebilligt oder gar akzeptiert.

Die Rechtsbegehren Ziff. 5, 6, 7 Abs. 1 und 8 (sowie Verfahrensantrag 12) blieben – soweit ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliege – unverändert aufrechterhalten.

Aus den Erwägungen:

1.1. Wie vorstehend unter Bst. E ausgeführt, liess die Beschwerdeführerin den Rückzug der Rechtsbegehren Ziff. 1–4 der Beschwerde betreffend die Frage der Freistellung erklären.

1.2. Gestützt auf den erklärten Teilrückzug kann das Beschwerdeverfahren betreffend die Rechtsbegehren Ziff. 1–4 als erledigt abgeschrieben werden.

2.1. Sodann ist zu prüfen, ob bezüglich der Rechtsbegehren Ziff. 5–7 ein taugliches Anfechtungsobjekt für eine Verwaltungsbeschwerde vorliegt.

2.2. Die Verwaltungsbeschwerde ist gemäss § 39 VRG 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.

Vom Ausnahmefall der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde (§ 51 VRG) abgesehen, werden aufgrund einer Verwaltungsbeschwerde also nur Rechtsverhältnisse überprüft, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich in Form eines Entscheids Stellung genommen hat. Anfechtungsobjekt im Beschwerdeverfahren ist ein Entscheid einer unteren Verwaltungsbehörde. Das Vorliegen eines solchen Entscheids bildet unabdingbare Sachurteilsvoraussetzung für ein Verwaltungsbeschwerdeverfahren.

2.3. Die Beschwerdegegnerin hat in ihrem Entscheid vom 14. Februar 2022 keine Kündigung ausgesprochen. Eine nicht im Dispositiv eines Entscheids ausgesprochene Kündigung kann nicht Anfechtungsobjekt einer Beschwerde gegen einen Kündigungsentscheid sein. Insofern ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

(...)

Entscheid des Regierungsrats vom 7. Juni 2022 (in Rechtskraft erwachsen)

2.2 Art. 93 Abs. 1 BGG, § 21bis SHG

Regeste:

Eine Verfügung betreffend Anordnung sozialhilferechtlicher Auflagen und Weisungen erfüllt nicht die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG und stellt daher kein zulässiges Anfechtungsobjekt dar, woran auch eine anderslautende Rechtsmittelbelehrung nichts ändert.

Aus dem Sachverhalt:

A. hat seit 1985 ihren Wohnsitz in Z. Sie lebt mit ihrem Sohn B. in einer Eigentumswohnung. Seit 2008 arbeitete sie als Reinigungskraft mitunter für die Einwohnergemeinde Z. Seit dem 26. April 2021 ist eine Anmeldung bei der Invalidenversicherung hängig. Am 28. September 2021 hat sich A. für den Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe angemeldet. Das Gesuch wurde mit Entscheid vom 13. Oktober 2021 abgelehnt. Nachdem das Arbeitsverhältnis von der Einwohnergemeinde Z. am 30. November 2021 per 28. Februar 2022 gekündigt wurde, prüfte diese den Anspruch auf Sozialhilfe aufgrund veränderter Verhältnisse erneut. Mit Entscheid vom 20. Januar 2022 hielt sie fest, dass A. ab 1. Dezember 2021 einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen unter Auflagen hat. Neben dem Anspruch auf Sozialhilfe und der Berechnung gemäss Berechnungsblatt ordnete die Einwohnergemeinde Z. verschiedene Auflagen mitunter in Bezug auf das Wohneigentum an. In diesem Zusammenhang hielt sie fest, dass vorerst auf eine Verwertung verzichtet werde, im Falle einer Verwertung die Sozialhilfe aber aus einem Verkaufserlös zurückerstattet werden müsste. Zudem habe A. eine Grundpfandverschreibung zugunsten der Einwohnergemeinde Z. zu veranlassen. Gegen diese Anordnung führte A. mit Eingabe vom 4. Februar 2022 Beschwerde, da sie angesichts des Sozialhilfebezugs nicht in der Lage sei, die Kosten für den Notar zu übernehmen.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Im Einklang mit dem Grundsatz des einmaligen Rechtsschutzes sind im Kanton Zug Zwischenentscheide praxisgemäss entsprechend der Regelung vor Bundesgericht (Art. 93 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]) eingeschränkt anfechtbar. Namentlich können selbständig eröffnete Zwischenentscheide dann angefochten werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (vgl. hierzu Urteil des Verwaltungsgerichts V 2017 86 vom 29. August 2017, in: GVP 2017, S. 18 f.). Im Sozialhilferecht verfügte Auflagen und Weisungen sind nach der Recht-

sprechung des Bundesgerichts als Zwischenentscheide zu qualifizieren, da sie einen ersten, notwendigen Schritt zu einer allfälligen Leistungskürzung darstellen (hierzu insbesondere Urteil des Bundesgerichts 8C_871/2011 vom 13. Juni 2012 E. 4.4; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 8C_449/2018 vom 18. Januar 2019 E. 5). In einem Urteil aus dem Jahr 2020 hielt das Bundesgericht fest, dass in aller Regel kein nicht wiedergutzumachender Nachteil ersichtlich sei, welcher eine sofortige Überprüfung sozialhilferechtlicher Auflagen und Weisungen gebieten würde. Es sei kein Fall ersichtlich, in dem das Bundesgericht einen solchen Nachteil in einem sozialhilferechtlichen Kontext je bejaht hätte. Damit müsse diese Konstellation als mehr oder weniger theoretisch angesehen werden (Urteil des Bundesgerichts 8C_152/2019 vom 14. Januar 2020 E. 5.4.5).

Auch in der vorliegenden Konstellation ist kein nicht wiedergutzumachender Nachteil gegeben. Die Beschwerdeführerin hat lediglich einen Teil des Entscheids, namentlich die Auflage in Bezug auf die Veranlassung einer Grundpfandverschreibung angefochten. Sollte in der Folge mangels Umsetzung der Auflage eine Sanktion (Kürzung oder Einstellung) verfügt werden, müsste die Beschwerdeführerin vorab im Rahmen des rechtlichen Gehörs dazu angehört werden. Zudem wäre bei der Anfechtung der Sanktion auch die Rechtmässigkeit der zugrundeliegenden Auflage zu prüfen. Die streitgegenständliche Anordnung (Auflage betreffend Veranlassung einer Grundpfandverschreibung) stellt somit kein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Daran ändert auch die Rechtsmittelbelehrung im Entscheid vom 20. Januar 2022 nichts, denn die Beschwerdeführerin erleidet in verfahrensrechtlicher Hinsicht keinen Nachteil, da zu einem späteren Zeitpunkt die Rechtmässigkeit der Auflage immer noch voll überprüft werden kann. Insofern fällt ein Eintreten aus Vertrauensschutzgründen ausser Betracht. Folglich ist auf die vorliegende Beschwerde nicht einzutreten.

(. . .)

5. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung schliessen Nichteintretensentscheide grundsätzlich ein Verfahren ab, weshalb sie als Endentscheide zu qualifizieren sind. Betrifft der Nichteintretensentscheid aber eine Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung, kann er lediglich den Streit um den Gegenstand der Zwischenverfügung und nicht das Hauptverfahren beenden. Ein solcher Nichteintretensentscheid ist daher ebenfalls als Zwischenentscheid zu qualifizieren (Urteil des Bundesgerichts 1C_80/2016 vom 18. Juli 2016 E. 1.1). Der vorliegende Entscheid stellt demnach einen Zwischenentscheid dar, der nur eingeschränkt anfechtbar ist.

Entscheid des Regierungsrats vom 17. Mai 2022

2.3 Zwischenentscheid betreffend Antrag auf Sistierung

Regeste:

Die Sistierung ist eine vorsorgliche Massnahme im Sinne von § 17 VRG. Wenn die Parteien die Sistierung nicht einvernehmlich beantragen oder ihr nicht zugestimmt haben, hat der Regierungsrat als zuständige Beschwerdeinstanz darüber zu entscheiden. Wird eine Sistierung nur von einer Partei verlangt, ist eine Abwägung zwischen den dafür und dagegen sprechenden Interessen vorzunehmen.

Aus dem Sachverhalt:

Die Schulanlage A. in X. (nachfolgend: das Objekt) ist im Inventar der schützenswerten Denkmäler i.S.v. § 5 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz, DMSG; BGS 423.11) verzeichnet. Mit Schreiben vom 27. September 2016 reichte die Gemeinde X. als Eigentümerin und Standortgemeinde beim Amt für Denkmalpflege und Archäologie (nachfolgend: ADA) ein Gesuch um Abklärung der Schutzwürdigkeit des Objekts ein. Das ADA leitete daraufhin das entsprechende Verfahren ein. Am 8. Februar 2021 verfügte die Direktion des Innern (nachfolgend: Vorinstanz) die Entlassung des Objekts aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler. Dagegen erhoben M., vertreten durch N., N. und O. (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 1. März 2021 beim Regierungsrat eine Verwaltungsbeschwerde. Die Vorinstanz reichte am 27. Mai 2021 eine Stellungnahme ein. Ebenso reichte die Gemeinde X. am 2. Juni 2021 eine Stellungnahme ein.

Am 12. November 2021 reichten die Beschwerdeführer eine Replik ein und stellten den Zusatzantrag, das Beschwerdeverfahren sei bis zum Abschluss der von der Einwohnergemeinde X. in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie für die Planung einer neuen Primarschule auf dem E.-Areal zu sistieren. Gemäss einem Artikel in der Zuger Zeitung vom 2. November 2021 lasse die Gemeinde X. überprüfen, ob ein Primarschulhaus mit zwei Klassenzügen auf einem Teilstück des E.-Arealen möglich sei. Sie habe ihre Schulraumplanung aufgrund neuer Entwicklungen angepasst. Da der Kanton beschlossen habe, die Kantonsschule Ennetsee in Rotkreuz zu bauen, ermögliche dies der Gemeinde X., die Standorte E. und H. wieder in eigene Überlegungen einzubeziehen. Das vorliegende Verfahren sei deshalb zu sistieren, bis die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zum Schulstandort E.-Areal vorlägen und feststehe, wie das weitere Vorgehen aussehe. Die Vorinstanz hat einer Verfahrenssistierung am 26. November 2021 zugestimmt. Die Gemeinde X. hat den Antrag mit Stellungnahme vom 30. November 2021 abgelehnt. Sie hat dies damit begründet, dass der Abschluss der von der Einwohnergemeinde X. in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie für eine neue Primarschulanlage auf dem E.-Areal keinen Einfluss auf das vorliegende Verfahren habe. Die Einwohnergemeinde X. verfolge eine langfristige Planung in der Schulraumentwicklung. Um den benötigten

Schulraum zur richtigen Zeit zur Verfügung stellen zu können, sei eine Planungssicherheit über die sich im Entwicklungsperimeter befindenden Schulanlagen für eine verlässliche und nachhaltige Planung unabdingbar.

Aus den Erwägungen:

I.

Die Sistierung ist eine vorsorgliche Massnahme im Sinne von § 17 VRG. Gemäss dieser Bestimmung kann die Behörde zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen. Vorsorgliche Massnahmen können von Amtes wegen oder auf entsprechenden Antrag hin ergehen. Antragsberechtigt sind sämtliche natürlichen und juristische Personen, denen im fraglichen Verfahren Parteistellung zukommt (Regina Kiener, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, § 6 N. 22). Über einen Sistierungsantrag entscheidet die verfahrensleitende Direktion, sofern die Parteien die Sistierung einvernehmlich beantragen oder ihr zugestimmt haben (§ 3 Abs. 3 der Delegationsverordnung vom 28. November 2017 [DeIV; BGS 153.3]). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, hat der Regierungsrat als zuständige Beschwerdeinstanz darüber zu befinden (§ 40 Abs. 2 i.V.m. § 17 VRG).

II.

1. Unter Sistierung versteht man die vorläufige Einstellung eines hängigen Verfahrens. Eine entsprechende prozessleitende Verfügung bedarf zwar keiner besonderen Rechtsgrundlage, doch ist deren Anordnung nur aus hinreichenden Gründen zulässig. Eine Sistierung kann namentlich dann angezeigt und sinnvoll sein, wenn ein Beschwerdeentscheid von einem künftigen Ereignis, so etwa von einem Entscheid in einem anderen Verfahren, abhängt oder beeinflusst wird. Wird sie nur von einer Partei verlangt, so ist ein solches Begehren unter Abwägung aller dafür und dagegen sprechenden Interessen zu beurteilen, denn eine unnötige Sistierung des Verfahrens kann mithin auch eine Rechtsverzögerung und damit einen Verstoss gegen Art. 29 Abs. 1 BV bedeuten (Attilio R. Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991, S. 398).

2. In der Gemeinde X. werden aufgrund des starken Bevölkerungswachstums künftig mehr Schulräume benötigt. Am 19. August 2020 (rev. 7. Dezember 2020) wurde ein «Strategisches Papier Schulraumplanung» erarbeitet, wobei es sich dabei um ein Arbeitsinstrument handelt, das bei Bedarf angepasst wird. Gemäss den Informationen auf der Homepage der Gemeinde X. (...) besteht Handlungsbedarf wie folgt: Schaffung von drei zusätzlichen Klassenzügen im «Schulkreis G.», Schaffung von Raumangeboten für die Modularen Tagesschulen und Schaffung von zusätzlichen Räumen für die Musikschule bzw. eines Musikschulzentrums. Weiter wird ausge-

führt, dass sich gewisse Rahmenbedingungen der Schulraumplanung inzwischen geändert hätten. Demnach habe der Gemeinderat X. eine Machbarkeitsstudie für ein Primarschulhaus mit zwei Klassenzügen auf dem E.-Areal in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse die Grundlage für die Verhandlungen mit der Grundeigentümerin bilden werden.

3. Mehrere Faktoren und Rahmenbedingungen für die Schulraumplanung in der Gemeinde X. sind noch unklar und nur beschränkt beeinflussbar. Ob, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Möglichkeit besteht, auf dem E.-Areal Schulraum zu schaffen, ist derzeit nicht absehbar. Der Abschluss der Machbarkeitsstudie wird der erste Schritt zur Klärung dieser Fragen sein. Gleichzeitig ist das Vorbringen des Gemeinderats X. nachvollziehbar, dass er für eine verlässliche Planung eine gewisse Planungssicherheit benötige. Sein Interesse, in Bezug auf die Frage der Schutzwürdigkeit des Schulstandorts A. baldmöglichst über einen rechtskräftigen Entscheid zu verfügen, ist daher als gewichtig zu beurteilen. Demgegenüber fällt das Interesse der Beschwerdeführer an der Sistierung des Verfahrens gering aus, zumal in Kürze mit dem Abschluss der Machbarkeitsstudie und der Planung der weiteren Schritte zu rechnen ist. Gemäss den Angaben des zuständigen Gemeinderats der Gemeinde X. gegenüber den Medien dürfte die Überprüfung der Studie bis Anfang 2022 abgeschlossen sein (vgl. dazu den von den Beschwerdeführern ins Recht gelegten Beitrag in der Zuger Zeitung vom 2. November 2021). Das Sistierungsbegehren ist deshalb abzulehnen.

III.

1. Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen wird im Endentscheid oder in der Abschreibungsverfügung beschlossen.

2.1 Der Entscheid über eine vorläufige Einstellung eines Verfahrens stellt eine prozessleitende Anordnung und damit einen Zwischenentscheid dar. Das zugerische Verwaltungsrechtspflegegesetz enthält keine Bestimmung darüber, ob Zwischenentscheide selbstständig anfechtbar sind. Nach herrschender Lehre sind prozessleitende Anordnungen im Allgemeinen erst zusammen mit dem Endentscheid anfechtbar. Selbstständig weiterziehbar sind sie jedoch dann, wenn sie für den Betroffenen einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt (Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Zürich 1983, S. 124f.; Regina Kiener, a.a.O., § 6 N. 36).

2.2 Es ist davon auszugehen, dass der Abschluss der Machbarkeitsstudie für eine Primarschule auf dem E.-Areal in Kürze bevorsteht und der Gemeinderat X. bald darauf über die nächsten Schritte in der Schulraumplanung entscheiden wird. Da der Schriftenwechsel im vorliegenden Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, werden sich die Parteien in diesem Rahmen zu den neuen Entwicklungen äussern können.

Die Beschwerdeführer erleiden durch die Ablehnung des Sistierungsantrags daher keinen Nachteil, der sich zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich nicht mehr beheben lassen würde. Daher ist der vorliegende Zwischenentscheid nicht selbstständig anfechtbar.

Zwischenentscheid des Regierungsrates vom 18. Januar 2022

3. Bürgerrecht

3.1 Art. 30 BÜG, Art. 12 Abs. 1 lit. d BÜG und § 5 Abs. 2 kant. BÜG

Regeste:

Art. 30 BÜG, Art. 12 Abs. 1 lit. d BÜG und § 5 Abs. 2 kant. BÜG – Bei minderjährigen Personen, die um Einbürgerung ersuchen, ist nicht unmittelbar auf die Verhältnisse der Eltern abzustellen. Wird der Lebensunterhalt einer minderjährigen Person, die um Einbürgerung ersucht, aus der Sozialhilfe gedeckt, bezieht sie faktisch Sozialhilfe, womit sie – unter Vorbehalt der in der Bürgerrechtsgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmefälle – die Einbürgerungskriterien nicht erfüllt.

Aus dem Sachverhalt:

X. (geboren im September 2007) lebt mit ihrer Familie seit November 2011 in der Gemeinde Y. Am 9. Oktober 2019 ging das von ihr unterzeichnete Gesuchsformular betreffend ordentliche Einbürgerung beim Zivil- und Bürgerrechtsdienst der Direktion des Innern ein. Dieser übermittelte in der Folge die Akten des Einbürgerungsgesuchs der Bürgergemeinde Y. und ersuchte um Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen.

Am 21. November 2019 forderte der Bürgerrat Y. X. auf, gewisse Unterlagen nachzureichen und einen Kostenvorschuss in der Höhe von 1200 Franken zu bezahlen, was X. in der Folge auch tat. Nachdem die Bürgergemeinde Y. den Eingang des Kostenvorschusses und der Unterlagen mit Schreiben vom 10. Juli 2020 bestätigt hatte, forderte sie X. auf, die Schulzeugnisse der fünften Klasse, den Mietvertrag, aktuelle Lohnabrechnungen der Eltern und eine aktuelle Bestätigung über die Höhe der bisher bezogenen Sozialhilfe der gesamten Familie einzureichen. Dieser Aufforderung kam X. nach.

Mit Schreiben vom 9. April 2021 lud die Bürgergemeinde Y. X. zu einem persönlichen Gespräch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerrats ein. Die Bürgergemeinde Y. orientierte darüber, dass anlässlich des Gesprächs mitunter die gesetzlichen Voraussetzungen, wie die Wohnsitzerfordernisse und die Eignung (u.a. Sprachkenntnisse, finanzielle Verhältnisse, Integration, Beachtung der Rechtsordnung, Vertrautsein mit schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten), geprüft

würden. Zudem wies sie darauf hin, dass aufgrund der Minderjährigkeit mindestens ein Elternteil am Gespräch teilnehmen müsse.

Das persönliche Gespräch fand am 10. Mai 2021 statt. X. erschien in Begleitung ihrer Mutter Z. Zu Beginn wurden die persönlichen Verhältnisse von X., insbesondere ihre Schulsituation, ihre Freizeitgestaltung und ihre Kenntnisse der Wohngemeinde Y., thematisiert. Sie führte aus, dass sie mit ihren Eltern und ihrem Bruder seit November 2011 in der Gemeinde Y. lebe und sie Schweizerin werden möchte, weil sie hier geboren, aufgewachsen und die Schweiz zu ihrer Heimat geworden sei. Danach wurde ihre Mutter hinzugeholt. Diese informierte über die finanziellen Verhältnisse der Familie. Der Vater arbeite in einem Kleinpensum für die A. Er habe gesundheitliche Probleme, doch wurde ein Gesuch um Leistungen der Invalidenversicherung abgelehnt. Sie arbeite in einem Kleinpensum als Übersetzerin für die B. Seit dem 8. August 2012 sei die Familie auf Unterstützung angewiesen und habe per Dezember 2020 Sozialhilfe im Gesamtbetrag von über 350 000 Franken bezogen. Aus dem Gesprächsprotokoll vom 15. Mai 2021 geht hervor, dass der Bürgerrat während des Gesprächs festgestellt hatte, dass die Einbürgerungsbewilligung aufgrund der finanziellen Verhältnisse von X. nicht erteilt werden kann.

Mit Schreiben vom 1. Juli 2021 orientierte der Bürgerrat Y. X. schriftlich über die während des Gesprächs gewonnene Einschätzung. Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung könne infolge nicht geordneter finanzieller Verhältnisse nicht befürwortet werden. Sie sei bis zum Abschluss einer Erstausbildung von der finanziellen Unterstützung ihrer Eltern abhängig, weshalb deren finanzielle Verhältnisse herangezogen werden müssten. Dem Schreiben wurde ein Antwortschreiben beigelegt, mit welchem X. entweder ihr Einverständnis zur Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs und den damit verbundenen Rechtsmittelverzicht oder ihre ablehnende Haltung und die Ausstellung einer beschwerdefähigen Verfügung erklären konnte.

X. erklärte mit Schreiben vom 8. Juli 2021, dass sie mit der Abweisung des Einbürgerungsgesuchs nicht einverstanden sei und eine beschwerdefähige Verfügung verlange. Mit Verfügung vom 23. August 2021 wies der Bürgerrat das Gesuch von X. ab, weil die Voraussetzungen für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung nicht gegeben seien. In der Begründung führte der Bürgerrat aus, dass X. die sechste Primarklasse besuche und bis zum Abschluss der Erstausbildung von der finanziellen Unterstützung der Eltern abhängig sei. Deshalb seien die finanziellen Verhältnisse der Eltern heranzuziehen. Angesichts der Sozialhilfeabhängigkeit der Familie seien die finanziellen Verhältnisse nicht geordnet.

Gegen die Verfügung erhob X. (nachfolgend «Beschwerdeführerin»), vertreten durch ihre Eltern, mit Eingabe vom 2. September 2021 Beschwerde beim Regierungsrat. Sie beantragte den Entscheid der Vorinstanz aufzuheben und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung zu erteilen, eventualiter den Entscheid der Vorinstanz aufzuheben

und ihn an diese zurückzuweisen. Die Beschwerdeführerin verwies auf die angepasste Rechtslage, wonach jugendlichen Einbürgerungswilligen eine eigenständige und altersgerechte Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen zuteil werde. Es liege in der Natur der schulpflichtigen Beschwerdeführerin, dass sie nicht am Wirtschaftsleben teilnehmen bzw. gar nicht in geordneten finanziellen Verhältnissen leben könne. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben und geordnete finanzielle Verhältnisse seien kein altersgerechtes Kriterium und könnten auf Kinder nicht angewendet werden. Diesbezüglich verwies sie auf eine Antwort des Bundesrates vom 21. September 2020. Die Schulleistungen der Beschwerdeführerin in der fünften und sechsten Primarklasse seien ausgezeichnet und bei einer solchen Leistungsstärke sei das Risiko einer künftigen Sozialhilfeabhängigkeit sehr klein. Zudem dürfe ihr nicht die Sozialhilfeabhängigkeit der Eltern angelastet werden. Schliesslich ersuchte die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, da die nötigen Mittel für das Verfahren offensichtlich fehlen würden und es sich überdies um eine Rechtsfrage von präjudizieller Bedeutung handle, die es vertieft zu klären gelte. Der Beschwerde legte sie die Schulzeugnisse der fünften und sechsten Primarklasse sowie ein Schreiben der Schule betreffend Klasseneinteilung für die Oberstufe bei.

Die nunmehr anwaltlich vertretene Bürgergemeinde Y. (nachfolgend «Beschwerdegegnerin») reichte am 24. November 2021 ihre Stellungnahme ein und beantragte, die Beschwerde abzuweisen. Sie führte aus, dass auch minderjährige Bewerberinnen und Bewerber sämtliche Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen müssten, damit ihnen das Gemeindebürgerrecht zugesichert werden könne. Das Gesetz sehe diesbezüglich keine Ausnahmen vor. Dies werde umso deutlicher, als dass der Gesetzgeber für Menschen mit einer Behinderung oder aus anderen gewichtigen persönlichen Umständen vorgesehen habe, von den Integrationskriterien abweichen zu können. Hätte er für minderjährige Personen ähnliche Erleichterungen vorsehen wollen, hätte er dies ausdrücklich statuieren müssen. Bei noch in Ausbildung befindlichen Jugendlichen rechtfertige es sich, für die Beurteilung der «geordneten finanziellen Verhältnisse» die Verhältnisse der Eltern heranzuziehen, weil minderjährige Bewerberinnen und Bewerber in der Regel noch gar nicht über eigene finanzielle Mittel verfügten. Diesbezüglich verwies die Beschwerdegegnerin auf Urteile des Bundesgerichts und kantonaler Gerichte.

Nachdem die verfahrensinstruierende Direktion des Innern das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gutgeheissen hatte, reichte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 24. Februar 2022 eine Replik ein. Darin beanstandete sie, dass ihr die finanzielle Situation der Eltern angelastet werde. Unter Verweis auf die bundesrechtlichen Grundlagen und die hierzu einschlägigen Materialien machte die Beschwerdeführerin eine integrationsrechtliche Privilegierung von minderjährigen Bewerberinnen und Bewerbern geltend, wonach ein Kind infolge seiner Abhängigkeit von den Eltern nicht in geordneten finanziellen Verhältnissen leben könne. Weiter führte sie aus,

dass die von der Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme geltend gemachte Rechtsprechung nicht anwendbar sei, da sie sich noch auf das vor der Totalrevision geltende eidgenössische Bürgerrechtsgesetz stütze. Zudem reichte sie das Schulzeugnis des ersten Semesters der ersten Sekundarklasse ein.

In ihrer Duplik vom 29. März 2022 teilte die Beschwerdegegnerin mit, dass sie an ihren Ausführungen festhalte, da die Beschwerdeführerin in der Replik nichts Neues geltend gemacht habe. Indessen führte sie ergänzend aus, dass Art. 30 Satz 2 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) nicht einschlägig sei, da im vorliegenden Fall die minderjährige Bewerberin ein eigenständiges Einbürgerungsgesuch stelle und nicht in ein Einbürgerungsgesuch eines Elternteils einbezogen werde.

Die verfahrensinstruierende Direktion des Innern stellte der Beschwerdeführerin die Duplik mit dem Hinweis zu, dass sie innert zehn Tagen um Fristansetzung zwecks Einreichung einer weiteren Stellungnahme ersuchen könne. Davon machte die Beschwerdeführerin Gebrauch und äusserte sich mit Schreiben vom 18. April 2022 nochmals zur Situation. Sie brachte vor, dass die Stellung von Minderjährigen im Einbürgerungsverfahren, welches durch ein eigenständiges Gesuch ausgelöst wurde, gesetzlich nicht geregelt sei und die Situation daher geklärt werden müsse. Die Beschwerdegegnerin verzichtete in der Folge ausdrücklich auf eine weitere Stellungnahme.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin die Zusicherung des Gemeindegemeinbürgerrechts im vorliegenden Fall verweigert, da aufgrund ihrer Minderjährigkeit unmittelbar auf die finanziellen Verhältnisse der Eltern abzustellen sei. Wegen der Sozialhilfeabhängigkeit der Eltern respektive der Familie lägen keine geordneten finanziellen Verhältnisse vor bzw. stehe der Sozialhilfebezug der Einbürgerung entgegen. Die Rechtmässigkeit dieser Auslegung ist nunmehr zu prüfen.

2.1 Gemäss Art. 30 BüG werden in die Einbürgerung in der Regel die minderjährigen Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit dieser oder diesem zusammenleben (Satz 1). Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach den Art. 11 und 12 BüG eigenständig und altersgerecht zu prüfen (Satz 2). Massgebend ist der 12. Geburtstag (vgl. französische und italienische Fassung: «Lorsque l'enfant atteint l'âge de 12 ans . . .» und «Per i figli che hanno già compiuto i 12 anni d'età . . .»; ferner Fanny de Weck, in: Marc Spescha/Alexander Zünd/Peter Bolzli/Constantin Hruschka/Fanny de Weck [Hrsg.], Orell Füssli Kommentar Migrationsrecht, 5. Auflage, Zürich 2019, Art. 30 N 1 zum Bürgerrechtsgesetz). Nach Art. 31 Abs. 1 BüG können minderjährige Kinder das Gesuch um

Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. Art. 30 BÜG regelt somit den Einbezug von Kindern in das Gesuch um Einbürgerung der Eltern. Art. 31 BÜG regelt das eigenständige Gesuch um Einbürgerung eines minderjährigen Kindes.

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass nur die minderjährige Beschwerdeführerin ein Gesuch um Einbürgerung eingereicht hat. Insofern liegt kein Anwendungsfall von Art. 30 BÜG, sondern von Art. 31 Abs. 1 BÜG vor. Die Eltern der Beschwerdeführerin haben das Gesuch der Beschwerdeführerin als gesetzliche Vertretung mitunterzeichnet. Indessen versteht es sich von selbst, dass nicht nur bei Kindern ab 12 Jahren, welche in das Gesuch der Eltern miteinbezogen werden, eine eigenständige und altersgerechte Prüfung der Integrationskriterien gemäss Art. 11 und 12 BÜG zu erfolgen hat. Erst recht muss dies mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot für minderjährige Kinder gelten, die ein eigenständiges Einbürgerungsgesuch einreichen. Folglich steht ausser Frage, dass die Integrationskriterien bei minderjährigen Kindern, die selbständig bzw. losgelöst von den Eltern ein Gesuch um Einbürgerung einreichen, eigenständig und altersgerecht geprüft werden müssen (vgl. dahingehend auch die Antwort des Bundesrates vom 21. September 2020 auf die Anfrage von Barbara Steinemann betreffend Erleichterte Einbürgerung von Sozialhilfe beziehenden Minderjährigen vom 16. September 2020, Geschäft Nr. 20.5689, online abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/>). Angesichts dessen ist ein unmittelbares Abstellen auf die finanziellen Verhältnisse der Eltern nicht angezeigt, wie dies unter altem Recht teilweise noch der Fall war (vgl. zur alten Rechtslage Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. Februar 2012 E. 4d, in: GVP 2012, S. 98 ff.).

2.2 Es ist nachfolgend zu prüfen, ob der Sozialhilfebezug der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung an die Beschwerdeführerin entgegensteht.

2.2.1 Während unter altem Recht auf Bundesebene die Eignungskriterien einer Bewerberin bzw. eines Bewerbers lediglich in sehr allgemeiner Weise festgehalten wurden, führte die Revision des Bürgerrechtsgesetzes zu einer Harmonisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen. Diese dient dem einheitlichen Vollzug der Einbürgerungen in der Schweiz (Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz von April 2016, S. 3). Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfordert mitunter, dass die Bewerberin oder der Bewerber erfolgreich integriert ist (Art. 11 Abs. 1 Bst. a BÜG). Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 12 Abs. 1 Bst. d BÜG). Diesem Integrationskriterium liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zu Grunde. Die gesuchstellende Person soll im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und auf absehbare Zeit in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, S. 2835). Gemäss Art. 7 Abs. 1 BÜV nimmt

die Bewerberin oder der Bewerber am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht, deckt. Als Leistungen Dritter gelten beispielsweise die Ansprüche aus Sozialversicherungen, Unterhaltsleistungen und Leistungen des Kantons an Personen in Ausbildung (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, S. 2835). Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist (Art. 7 Abs. 2 BÜV). Bei der Beurteilung dieses Integrationskriteriums ist die effektive Teilnahme am Wirtschaftsleben respektive der tatsächliche Erwerb von Bildung zu berücksichtigen (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, S. 2835). Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung nicht, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet (Art. 7 Abs. 3 BÜV). Der Sozialhilfebezug stellt somit grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis dar, das das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung dahinfallen lässt. Die Einbürgerung ist folglich ausgeschlossen, wenn die einbürgerungswillige Person in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung Sozialhilfe bezogen hat oder während eines Einbürgerungsverfahrens sozialhilfeabhängig wird. Erst mit der vollständigen Rückzahlung der in den letzten drei Jahren bezogenen Sozialhilfe nimmt eine Bewerberin oder ein Bewerber wieder am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teil, womit eine Einbürgerung möglich wird (vgl. Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrecht, S. 19 ff.).

Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen (Art. 12 Abs. 3 BÜG). Insbesondere können sie in Bezug auf den Ausschluss der Einbürgerung infolge Sozialhilfebezugs weitergehende Regelungen – insbesondere hinsichtlich der massgebenden Bezugsdauer – statuieren (vgl. Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechts 19 f.; vgl. hierzu auch Urteil des Bundesgerichts 1D_4/2016 vom 4. Mai 2017 E. 4.4). Gemäss § 5 Abs. 1 kant. BÜG darf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. Mitunter ist zu prüfen, ob die bewerbende Person geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann (§ 5 Abs. 2 kant. BÜG). Beim Begriff «geordnete finanzielle Verhältnisse» handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der entscheidenden Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. Unbestimmte Rechtsbegriffe gebieten eine auf den Einzelfall bezogene Auslegung und gewinnen ihren Inhalt aus Sinn und Zweck der betreffenden Vorschriften sowie aus deren Stellung im Gesetz und im Rechtssystem (Beschluss des Regierungsrats vom 24. Ju-

ni 2014, in: GVP 2014, S. 351). Unter Verweis auf einschlägige Bundesgerichtsentscheide hielt der Regierungsrat des Kantons Zug in einem früheren Entscheid fest, dass die Voraussetzung der «geordneten finanziellen Verhältnisse» das legitime öffentliche Interesse einer Gemeinde ausdrückt, keine Gesuchstellenden ins Bürgerrecht aufzunehmen, die der Sozialhilfe zur Last fallen würden (Entscheid des Regierungsrats vom 29. November 2011, in: GVP 2011, S. 359; vgl. ferner Beschluss des Regierungsrats vom 24. Juni 2014, in: GVP 2014, S. 353 mit Hinweis auf BGE 135 I 49). Mithin liegen gemäss der Praxis im Kanton Zug geordnete finanzielle Verhältnisse vor, wenn Gesuchstellende über die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung verfügen. Diese Fähigkeit gilt als gegeben, wenn die gesuchstellende Person dazu in der Lage ist, ihre Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegenüber Dritten zu decken. Die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit ist nicht gegeben, wenn eine gesuchstellende Person von der Fürsorge lebt (Entscheid des Regierungsrats vom 29. November 2011, in: GVP 2011, S. 359). Eine bloss denkbare Sozialhilfeabhängigkeit vermag eine Rückstellung oder Abweisung nicht zu rechtfertigen, sofern im Zeitpunkt der Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs keine Anzeichen – Betreibungen, Verlustscheine, Steuerrückstände oder dergleichen – für eine drohende Sozialhilfeabhängigkeit vorhanden sind (Entscheid des Regierungsrats vom 8. Mai 2012, in: GVP 2012, S. 246 f.). Insofern geht das kantonale Recht nicht über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinaus.

2.2.2 Zwei Urteilen des Bundesgerichts aus dem Jahr 2010 und 2011 lag jeweils der Sachverhalt zugrunde, dass eine minderjährige Gesuchstellerin um Einbürgerung ersuchte, wobei deren Eltern Sozialhilfe bezogen. Das Bundesgericht kam in beiden Fällen zum Schluss, dass die minderjährigen Gesuchstellerinnen von ihren Eltern unterhalten wurden, rein tatsächlich jedoch die staatliche Fürsorge mittels Sozialhilfeleistungen die Eltern und damit die minderjährigen Gesuchstellerinnen unterhalten hatten und somit faktisch die minderjährigen Beschwerdeführerinnen Sozialhilfe bezogen hatten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_8/2009 vom 19. Januar 2011 E. 3.2 und Urteil des Bundesgerichts 1D_5/2009 E. 3.2 [in BGE 136 I 309 nicht abgedruckt]). Ebenso hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Jahr 2012 – unter Bezugnahme auf die vorgenannten Urteile des Bundesgerichts – bei einem minderjährigen Gesuchstellenden entschieden, dessen Mutter, bei der er lebte, durch die Sozialhilfe unterstützt wurde (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00649 E. 3.3). Diese Rechtsprechung ist mit Blick auf die Bemessung der Unterstützungsleistungen sachgerecht, ist die Höhe des Grundbedarfs für eine Unterstützungseinheit (Eltern und Kinder zusammen) doch abhängig von der Haushaltsgrösse. Zudem werden auch bei Kindern situationsbedingte Leistungen gesprochen (vgl. hierzu insbesondere C.3.1. und C.6. der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe). Der höhere Grundbedarf bei Erwachsenen mit Kindern (im Vergleich zu Erwachsenen ohne Kinder) und allfällige situationsbedingte Leistungen zugunsten der Kinder sollen die Lebenshaltung sämtlicher

Mitglieder der Unterstützungseinheit im Rahmen des sozialen Existenzminimums sicherstellen. Faktisch beziehen somit alle Mitglieder einer Unterstützungseinheit Sozialhilfe.

2.2.3 Der Bezug von Sozialhilfe stellt aber kein absolutes Einbürgerungshindernis dar. Gemäss Art. 12 Abs. 2 BÜG ist der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Art. 12 Abs. 1 Bst. c und d BÜG aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen. Konkretisierend führt hierzu Art. 9 BÜV aus, dass die zuständige Behörde die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers angemessen bei der Beurteilung der Kriterien nach den Art. 6, 7 und 11 Abs. 1 Bst. b BÜV berücksichtigt. Eine Abweichung von den Kriterien ist möglich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber diese nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, mitunter aufgrund anderer gewichtiger persönlicher Umstände (Bst. c), unter anderem wegen Erwerbsarmut (Ziff. 2), der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben (Ziff. 3) oder Sozialhilfeabhängigkeit (Ziff. 4), zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde. In den aufgeführten Fällen – Erwerbsarmut, Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben und Sozialhilfeabhängigkeit infolge Absolvierung einer erstmaligen formalen Bildung – sind die betroffenen Personen nicht dazu in der Lage, für sich selbst zu sorgen. Es wird alsdann vom Kriterium der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit aufgrund der besonderen Umstände abgesehen (vgl. Handbuch Bürgerrecht des Staatssekretariats für Migration für Gesuche ab 1. Januar 2018, Kapitel 3: ordentliche Einbürgerung, S. 64). Vorausgesetzt ist aber stets, dass sich die einbürgerungswillige Person in einer Situation befindet, in der sie mit Schwierigkeiten konfrontiert ist, die sie nicht beeinflussen kann und die sie in ihren Lebensumständen derart beeinträchtigen, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen auch weiterhin auf absehbare Zeit nicht erfüllen kann (vgl. Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz von April 2016, S. 20 f.). Der Begriff «formale Bildung» umfasst alle eidgenössisch oder kantonale anerkannten Abschlüsse. Nicht erfasst werden Lernaktivitäten ausserhalb des formalen Bildungssystems, z. B. Kurse, Konferenzen, Seminare oder Privatunterricht. Als erstmalig gilt eine Bildung, wenn ein Abschluss vorliegt, mit dem üblicherweise in die Arbeitswelt eingestiegen werden kann. In der Regel ist dies ein Abschluss einer beruflichen Grundbildung oder ein Abschluss an einer Hochschule (Master oder Bachelor; vgl. zum Ganzen Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz von April 2016, S. 21). Ist die Bewerberin oder der Bewerber wegen einer erstmaligen formalen Bildung auf Sozialhilfe angewiesen, stellt der Bezug von Sozialhilfe kein Einbürgerungshindernis dar, es sei denn, die Sozialhilfeabhängigkeit ist auf das Verhalten der einbürgerungswilligen Person zurückzuführen. Dies betrifft Fälle, in denen

die einbürgerungswillige Person die ihr im Rahmen der formalen Bildung zumutbare Stellensuche oder einen zumutbaren Stellenantritt verweigert (vgl. Handbuch Bürgerrecht des Staatssekretariats für Migration für Gesuche ab 1. Januar 2018, Kapitel 3: ordentliche Einbürgerung, S. 64; ferner Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz von April 2016, S. 21).

2.2.4 Es ist unbestritten, dass die Lebenshaltung der Beschwerdeführerin derzeit mit Mitteln der Sozialhilfe finanziert wird. Anhaltspunkte, dass die Eltern künftig ihrer Unterhaltspflicht aus eigenem Einkommen nachkommen können, bestehen nicht, sodass die Beschwerdeführerin auch künftig auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. In Beachtung der vorstehend unter Erwägung 2.2.2 aufgeführten Rechtsprechung ist es die Beschwerdeführerin, die faktisch Sozialhilfe bezieht. Dementsprechend liegt ein Sozialhilfebezug im Sinne von Art. 7 Abs. 3 BÜV vor. Damit sind die Kriterien gemäss Art. 11 BÜG und § 5 Abs. 2 kant. BÜG nicht erfüllt, womit eine Einbürgerungsbewilligung grundsätzlich nicht erteilt werden kann. Auch ist hier kein Ausnahmefall nach Art. 12 Abs. 2 BÜG gegeben. Die vorliegende Konstellation ist in Art. 9 BÜV nicht abgebildet. Insbesondere absolviert die Beschwerdeführerin derzeit nicht eine erstmalige formale Bildung gemäss Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BÜV. Davon ist die Beschwerdeführerin zwar noch eine gewisse Dauer entfernt, möchte sie doch eigenen Angaben zufolge Medizin studieren. Indessen ist dieser Zeithorizont beschränkt: Derzeit besucht die Beschwerdeführerin die Oberstufe und wird mit der Aufnahme eines Studiums oder gegebenenfalls mit dem Antritt einer Lehrstelle in wenigen Jahren in eine erstmalige formale Bildung übertreten. Ab diesem Zeitpunkt wird – sofern die massgebenden Rahmenbedingungen unverändert bleiben – bei einem weiteren Einbürgerungsgesuch in Anwendung von Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BÜV von einer allfälligen Sozialhilfeabhängigkeit der Beschwerdeführerin abgesehen werden müssen. Somit wird die derzeitige – wenn auch unverschuldete – Sozialhilfeabhängigkeit in absehbarer Zeit für die Beschwerdeführerin kein Einbürgerungshindernis mehr darstellen. Insofern ist der Ausschluss der Beschwerdeführerin von der Einbürgerung vorübergehender Natur, und es ist ihr zuzumuten, für die «Wartefrist» bis zum Antritt einer Lehre oder zur Aufnahme eines Studiums von bis zu vier Jahren mit der Einbürgerung zuzuwarten (vgl. hierzu auch BGE 136 I 309 E. 309 E. 4.4).

Bei Gutheissung der von der Beschwerdeführerin vertretenen Auffassung würde bei minderjährigen Bewerberinnen und Bewerbern, deren Lebensunterhalt aus Mitteln der Sozialhilfe bestritten wird, der Sozialhilfebezug vollständig ausgeblendet. In diese Richtung möchte die Beschwerdeführerin die Antwort des Bundesrates vom 21. September 2020 auf die Anfrage von Barbara Steinemann betreffend Erleichterte Einbürgerung von Sozialhilfe beziehenden Minderjährigen vom 16. September 2020 verstanden wissen. Darin führt dieser aus: «Falls sie [Minderjährige] in einem sozialhilfeabhängigen Haushalt leben, kann ihnen kein selbstverschuldeter Sozialhilfebezug vorgeworfen werden. In der Praxis wird von ihnen aber verlangt,

dass sie sich im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung befinden und nachweisen können, dass sie die Gestaltung einer sozialhilfeabhängigen Zukunft durch eine solide Berufsausbildung in Angriff nehmen (kein Risiko einer zukünftigen Sozialhilfeabhängigkeit).» Indessen findet diese Auffassung keine Stütze in den rechtlichen Grundlagen. Zum einen spricht das Gesetz davon, dass die Integrationskriterien bei minderjährigen Bewerberinnen und Bewerbern eigenständig und altersgerecht geprüft werden sollen (Art. 30 Satz 2 BÜG). Davon, dass von Kriterien vollständig abgesehen werden soll oder kann, ist hingegen nicht die Rede. Hinzu kommt, dass Art. 7 Abs. 3 BÜV klar festhält, dass das Kriterium der Teilhabe am Wirtschaftsleben und am Erwerb von Bildung mit einem Bezug von Sozialhilfe innerhalb der letzten drei Jahre dahinfällt. Insofern geht es nicht an, bei minderjährigen Bewerberinnen und Bewerbern einen Sozialhilfebezug gänzlich unbeachtet zu lassen. Ferner bleibt bei der Antwort des Bundesrates der zeitliche Aspekt unberücksichtigt. Ein Ausnahmefall nach Art. 12 Abs. 2 BÜG setzt nicht nur voraus, dass die Sozialhilfeabhängigkeit unverschuldet herbeigeführt wurde, sondern auch, dass dieses Einbürgerungshindernis auf absehbare Zeit nicht überwunden werden kann. Folglich greift der Ausnahmefall nur, wenn die beiden Voraussetzungen – fehlendes Verschulden und Einbürgerungsausschluss auf Dauer – kumulativ vorliegen. Letzteres ist gerade bei minderjährigen Bewerberinnen und Bewerbern nicht der Fall, da Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BÜV eine entsprechende Ausnahmeregelung enthält. Danach bleibt bei minderjährigen oder jungerwachsenen Bewerberinnen und Bewerbern, die eine erstmalige formale Bildung absolvieren, der Sozialhilfebezug bei der Beurteilung des Gesuchs unberücksichtigt. Diese bezweckt, dass minderjährige Bewerberinnen und Bewerber nicht eine unqualifizierte Arbeit einer angemessenen Ausbildung vorziehen müssen, um eingebürgert werden zu können (vgl. BGE 136 I 309 E. 4.4). Ausserdem kann in jenem Zeitpunkt besser abgeschätzt werden, ob die betroffene Bewerberin bzw. der betroffene Bewerber im Berufsleben Fuss fassen und künftig nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Mithin ist eine verlässlichere Prognose möglich als bei minderjährigen Bewerberinnen bzw. Bewerbern, die noch eine Primar- oder Oberschulklasse besuchen. Damit werden minderjährige oder jungerwachsene Bewerberinnen und Bewerber, die eine erstmalige formale Bildung absolvieren, gegenüber anderen einbürgerungswilligen Personen bereits privilegiert. Für eine weitergehende Privilegierung von minderjährigen Bewerberinnen und Bewerbern, deren Lebensunterhalt aus der Sozialhilfe finanziert wird, lässt sich in Gesetz und Verordnung jedoch keine Grundlage finden. Schliesslich hätte eine Auslegung nach der Auffassung der Beschwerdeführerin zur Folge, dass es für Art. 9 Bst. c Ziff. 4 BÜV keinen Anwendungsbereich gebe. Denn diesfalls würde der Erwerb von Bildung bei laufender Sozialhilfe stets ausreichen, da der Sozialhilfebezug ausgeblendet und somit in vielen Fällen kein Einbürgerungshindernis mehr darstellen würde. Dass dies aber gerade nicht gewollt war, geht aus der differenzierten Regelung in den massgebenden Erlassen hervor.

2.2.5 Da der Lebensunterhalt der Beschwerdeführerin derzeit aus Mitteln der Sozial-

hilfe gedeckt wird und somit faktisch sie Sozialhilfe bezieht, erfüllt sie das Integrationskriterium nach Art. 12 Abs. 1 Bst. d BÜG bzw. § 5 Abs. 2 kant. BÜG nicht. Dementsprechend ist die Verweigerung der Erteilung des Gemeindebürgerrechts bzw. der Entscheid der Beschwerdegegnerin im Ergebnis nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

(...)

Beschluss des Regierungsrats vom 25. Oktober 2022

II. Schule, Kultur, Natur- und Heimatschutz Kirche

1. Denkmalschutz, Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler

1.1 § 39 DMSG, Art. 12 NHG; § 39 DMSG, § 338a PBG/ZH, Art. 33 RPG, § 41 VRG; §§ 2 und 25 DMSG

Regeste:

§ 39 DMSG, Art. 12 NHG – Eine Beschwerdelegitimation von gesamtschweizerischen Vereinigungen gegen Entscheide über die Entlassung eines Objekts aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler ist im zugerischen Denkmalschutzgesetz nicht vorgesehen (Erw. I.2.1). Das Bundesrecht sieht eine solche in Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG nur vor, soweit der angefochtene Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen ist. Vorliegend regelt die streitgegenständliche Verfügung ein rein kantonales Rechtsverhältnis. Der Schweizerische Heimatschutz ist deshalb nicht beschwerdelegitimiert (Erw. I.2.2).

§ 39 DMSG, § 338a PBG/ZH, Art. 33 RPG, § 41 VRG – Aus dem zugerischen Denkmalschutzgesetz ergibt sich keine Beschwerdelegitimation der Nachbarschaft gegen Entscheide über die Entlassung eines Objekts aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler. Aus den Regelungen des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich lässt sich für den Kanton Zug nichts ableiten. Kantonalen Normen des Denkmalrechts kommt keine raumplanerische Funktion zu. Sie können daher nicht als kantonale Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG gelten. Die Nachbarschaft verfügt nicht über ein unmittelbares schutzwürdiges Interesse im Sinne von § 41 Abs. 1 VRG. Die Nachbarschaft ist deshalb nicht beschwerdelegitimiert und ihr müssen Entscheide über die Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler nicht eröffnet werden (Erw. II.1.2)

§§ 2 und 25 DMSG – Die revidierten Bestimmungen des DMSG verletzen das Granada-Übereinkommen nicht. Der Begriff des «äusserst hohen» wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Werts muss und kann konventionskonform ausgelegt werden. Es ist nicht ausgeschlossen, für die Unterschutzstellung eines Objekts ein höheres Schutzinteresse zu verlangen als unter altem Recht (Erw. II.3.2). Dem vorliegenden Objekt kam ein «sehr hoher» denkmalpflegerischer Wert zu, ein «äusserst hoher» ist aber zu verneinen (Erw. II.2.2, 2.3 und 4).

Aus dem Sachverhalt:

A. Das Wohnhaus Im Bohl an der Bohlstrasse 31 in Zug mit der Ass. Nr. x auf GS Nr. y (nachfolgend: Objekt) ist im Inventar der schützenswerten Denkmäler i.S.v. § 5 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz, DMSG; BGS 423.11) verzeichnet. Das Wohnhaus aus dem 18. Jahrhundert liegt gut 250 Meter östlich der Altstadt von Zug und ste-

ht – von einer Gartenanlage umgrünt – in der südwestlichen Ecke eines 737 m² grossen Grundstücks. Die giebelständige Hauptfassade grenzt unmittelbar an die Bohlstrasse, die hier einen leichten Knick macht, und markiert so den Verlauf einer historischen Wegverbindung von der Altstadt Richtung Zugerberg. Das giebelständige Wohngebäude mit längsrechteckigem Grundriss setzt sich aus einem Sockel-, zwei Voll- und einem Dachgeschoss zusammen. Den oberen Abschluss bildet ein geknicktes Viertelwalmdach. 1909 wurde dem ehemaligen Bauernhaus ostseitig eine Laube angebaut, 1938/39 folgte ein Umbau des Dachgeschosses mit westseitiger Lukarne und 2001/02 ein nordseitiger Terrassenbau. Im Gebäude befinden sich drei separat erschlossene Wohnungen. Das Sockelgeschoss dient Stau- und Lagerzwecken.

Die nähere Umgebung des Objekts wird von Mehrfamilienhäusern aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominiert. Das Objekt gehört zu den ältesten noch erhaltenen Bauten im Quartier. An der Bohlstrasse 14 und 16 finden sich zwei weitere Häuser, die zwar vermutlich einen älteren Kern als das vorliegend zu beurteilende Objekt aufweisen, aber durch An- und Umbauten so stark verändert wurden, dass ihr Zeugenwert nur noch gering ist. Ein älteres Haus am Rosenbergweg 10 ist im Inventar der schützenswerten Denkmäler verzeichnet und befindet sich in einem Zustand, der mit jenem des vorliegend zu beurteilenden Objekts vergleichbar ist. Das Haus am Rosenberg 10 wurde 1578 erbaut und im 18. Jahrhundert sowie 1933 umgebaut bzw. renoviert.

B. Am 5. August 2016 ersuchte die Eigentümerschaft beim Amt für Denkmalpflege und Archäologie (nachfolgend: ADA) um Abklärung der Schutzwürdigkeit des Objekts und verlangte dessen Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler. Das ADA leitete daraufhin das Unterschutzstellungsverfahren ein und verfasste am 1. September/17. November 2016 einen Fachbericht zum Objekt. Am 2. Dezember 2016 und am 19. Januar 2017 fanden Augenscheine des Objekts durch die – mittlerweile aufgrund der Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes aufgehobene – kantonale Denkmalkommission statt. (. . .)

D. Am 14. Dezember 2019 trat eine Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes in Kraft. Gemäss revidierten §§ 2 Abs. 1 und 25 Abs. 1 Bst. a DMSG ist die Unterschutzstellung eines Denkmals zu beschliessen, wenn diesem nicht wie vor der Gesetzesnovelle ein «sehr hoher», sondern ein «äusserst hoher» wissenschaftlicher, kultureller oder heimatkundlicher Wert zukommt, wobei mindestens zwei dieser drei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen. § 44 Abs. 1 DMSG sieht als Übergangsbestimmung zu den am 14. Dezember 2019 in Kraft getretenen Änderungen vor, dass Verfahren betreffend die Unterschutzstellung bzw. Inventarentlassung von Denkmälern, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts hängig sind, nach neuem Recht abgeschlossen werden.

E. Mit Schreiben vom 7. Mai 2020 informierte das ADA die Eigentümerschaft sowie den Stadtrat Zug darüber, dass es nach vertiefter Überprüfung zum Schluss gekommen sei, dass das Objekt die aufgrund der Gesetzesrevision geltenden erhöhten Schutzanforderungen nicht erfülle und entsprechend nicht unter Schutz gestellt, sondern aus dem Inventar entlassen werden soll. (. . .) Mit Verfügung vom 28. Mai 2021 entliess die Direktion des Innern auf entsprechenden Antrag des ADA das Objekt aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler.

F. Gegen die Verfügung der Direktion des Innern erhoben der Schweizer Heimatschutz (nachfolgend Beschwerdeführer 1), vertreten durch den Zuger Heimatschutz, sowie der Zuger Heimatschutz (nachfolgend Beschwerdeführer 2) am 17. Juni 2021 beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde. Die Beschwerdeführer beantragten, die Verfügung der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 sei aufzuheben und die Direktion des Innern sei anzuweisen, die angefochtene Verfügung den ebenfalls beschwerdeberechtigten Nachbarn und gesamtschweizerischen Vereinigungen in geeigneter Weise zu eröffnen. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und das Objekt unter Denkmalschutz zu stellen. Subeventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Aus den Erwägungen:

I.

(. . .)

2.1 Gemäss § 39 Abs. 2 DMSG steht das Beschwerderecht gegen Entscheide des Regierungsrats bzw. der Direktion des Innern im Verfahren der Unterschutzstellung von Denkmälern gemäss §§ 24 ff. DMSG auch denjenigen kantonalen Vereinigungen zu, die sich statutengemäss dem Denkmalschutz oder verwandten Zielen widmen und seit mindestens fünf Jahren bestehen. Der Regierungsrat bezeichnet diese Vereinigungen zu Beginn jeder Legislaturperiode.

Beim Beschwerdeführer 2 handelt es sich mit dem Zuger Heimatschutz um eine kantonale Vereinigung, die vom Regierungsrat als beschwerdelegitimiert bezeichnet wird. (. . .) Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 ist folglich einzutreten.

2.2 Beim Beschwerdeführer 1 handelt es sich nicht um eine kantonale, sondern um eine gesamtschweizerische Vereinigung, die sich statutengemäss unter anderem dem Schutz von Baudenkmalern widmet. Im kantonalen Recht ist eine Beschwerdelegitimation von solch gesamtschweizerischen Vereinigungen nicht vorgesehen. In § 39 Abs. 2 DMSG ist ausdrücklich nur von kantonalen Vereinigungen die Rede. Auch eine andere gesetzliche Grundlage für die Legitimation findet sich im kantonalen Recht nicht.

Die Beschwerdeführer wollen aus Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) eine Beschwerdelegitimation der gesamtschweizerischen Vereinigungen ableiten. Gemäss dieser Bestimmung steht das Beschwerderecht gegen Verfügungen von kantonalen oder Bundesbehörden auch den Organisationen zu, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, sofern diese Organisationen gesamtschweizerisch tätig sind und rein ideelle Zwecke verfolgen. Gemäss ständiger Rechtsprechung steht die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG jedoch nur offen, soweit der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 2 NHG betrifft. Voraussetzung hierfür ist in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist. Die angefochtene Verfügung muss sich auf hinreichend detailliertes, direkt anwendbares Bundesrecht stützen (Urteil des Bundesgerichts 1C_312/2017 vom 12. Februar 2018 E. 3.2; BGE 139 II 271 E. 3 und E. 9.3; je mit weiteren Hinweisen). Regelt die angefochtene Verfügung demgegenüber nur ein kantonales Rechtsverhältnis, fällt das Beschwerderecht nach Art. 12 Abs. 1 NHG ausser Betracht (vgl. Keller Peter M., in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Auflage 2019, Art. 12 N 4 mit weiteren Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 1.2).

Das Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach keine Rolle spielen dürfe, ob ein Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen sei oder nicht, verfängt damit nicht. Weiter obliegt es der Beschwerde führenden Person vorzubringen, dass im angefochtenen Entscheid mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit (und nicht bloss abstrakt) Bundesrecht verletzt wird (vgl. BGE 123 II 5 E. 2; vgl. auch BGE 139 II 273 E. 9.3). Die angefochtene Verfügung stützt sich vorliegend allein auf die kantonalen Bestimmungen des Zuger Denkmalschutzgesetzes. Ferner machen die Beschwerdeführer weder konkret noch abstrakt geltend und ist auch nicht ersichtlich, dass und inwiefern die angefochtene Verfügung Bestimmungen verletzen würde, die der Erfüllung von Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen.

Nachdem die streitgegenständliche Verfügung ein rein kantonales Rechtsverhältnis regelt, sind die gesamtschweizerischen Vereinigungen im Sinne von Art. 12 NHG nicht beschwerdelegitimiert. Dem Schweizer Heimatschutz kommt damit keine Beschwerdelegitimation zu und auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 ist nicht einzutreten. Soweit nachfolgend vom Beschwerdeführer die Rede ist, ist damit immer der Zuger Heimatschutz gemeint.

II.

(...)

1.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Verfügung der Direktion des Innern über die Inventarentlassung auch den beschwerdelegitimierten gesamtschweizerischen Vereinigungen und den Nachbarn hätte eröffnet werden müssen. Die Nichteröffnung stelle eine Verletzung der Regeln des fairen Verfahrens nach Art. 29 Abs. 1 BV dar. Hinsichtlich der Beschwerdelegitimation von gesamtschweizerischen Vereinigungen ist auf die vorstehenden Erwägungen zu verweisen (E. I. 2.2). Den gesamtschweizerischen Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Denkmalschutz widmen, war die angefochtene Verfügung demnach nicht zu eröffnen.

1.2 Die Beschwerdelegitimation der Nachbarn will der Beschwerdeführer aus dem Urteil des Bundesgerichts 1C_68/2009 vom 17. Juli 2009 und § 41 Abs. 1 VRG sowie aus Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ableiten.

Aus dem zugerischen Denkmalschutzgesetz ergibt sich keine Beschwerdeberechtigung respektive kein Anspruch der Nachbarn auf Zustellung der Streitgegenständlichen Verfügung. Das Denkmalschutzgesetz umfasst ausschliesslich drei Parteien: die Eigentümerschaft, die Standortgemeinde und den Kanton (§ 24 DMSG). Dieser Parteibegriff gilt auch für das Beschwerderecht nach § 39 DMSG (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats zur Änderung des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 30. Januar 2018, S. 21 f.). Die Parteistellung der Nachbarschaft ist nicht vorgesehen. Ein besonderes Beschwerderecht sieht das zugerische Denkmalschutzrecht im Rechtsmittelverfahren einzig für kantonale Vereinigungen vor (vgl. § 39 Abs. 2 DMSG). Auch das von den Beschwerdeführern angeführte Urteil des Bundesgerichts 1C_68/2009 vom 17. Juli 2009 vermag vorliegend keine Beschwerdelegitimation der Nachbarschaft zu begründen. Jener Entscheid setzt sich mit der spezifischen Regelung des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) respektive dem Verbandsbeschwerderecht gemäss dem damaligen § 338a Abs. 2 PBG/ZH auseinander. Eine gerichtliche Praxis zur Beschwerdelegitimation von Nachbarn wie im Kanton Zürich, wonach sich Nachbarn gegen die Nichtunterschutzstellung bzw. Inventarentlassung eines potentiellen Schutzobjekts dann wehren können, wenn dadurch Baumöglichkeiten eröffnet werden, welche sie belasten, besteht im Kanton Zug nicht und es lassen sich aus der Zürcher Praxis auch keine Ansprüche für den Kanton Zug ableiten. Was sodann Art. 33 Abs. 2 RPG anbetrifft, so hält diese Bestimmung mit Bezug auf das Bau- und Planungsrecht fest, dass das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorzusehen hat, die sich auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Kantonalen Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz respektive Normen des Denkmalrechts kommt grundsätzlich keine raumplanerische Funktion zu. Sie können daher nicht als kantonale Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG gelten (BGE 125 II 10 E. 3.b). Dies muss vorliegend umso mehr gelten, als sich die angefochtene Verfügung allein auf das zugerische Denkmalschutzgesetz stützt. In Bezug

auf den ins Feld geführten § 41 Abs. 1 VRG schliesslich lässt sich ein schutzwürdiges Interesse entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer nicht damit begründen, dass durch die Anfechtung des Entscheids betreffend Inventarentlassung ein – möglicher künftiger und für die Nachbarn möglicherweise mit Nachteilen verbundener – Neubau verhindert werden kann. Darin ist bestenfalls ein mittelbares, jedenfalls aber kein unmittelbares Interesse zu erblicken, wie es ein schutzwürdiges Interesse erfordern würde (vgl. Häner Isabelle, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2. Auflage 2019, Art. 48 N 21). Sollte es im Nachgang zu einer Inventarentlassung zu einem konkreten Bauvorhaben kommen, wären die Nachbarn alsdann wohl in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt und könnten sich zu gegebener Zeit mit den Rechtsbehelfen des Baurechts zur Wehr setzen. Denkmalschutz können die Nachbarn demgegenüber grundsätzlich nicht geltend machen. Es ist ausschliesslich Sache der Behörden, evtl. der Heimatschutzverbände, den Denkmalschutz zu wahren (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 2).

Damit war die streitgegenständliche Verfügung den Nachbarn nicht zu eröffnen und es liegt keine Verletzung der Verfahrensvorschriften vor.

2. Sodann ist auf die materiellen Rügen des Beschwerdeführers einzugehen.

2.1 Kern des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob das Wohnhaus Im Bohl an der Bohlstrasse 31 in Zug als Baudenkmal im Sinne von § 2 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 1 DMSG unter Schutz zu stellen oder aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler zu entlassen ist. Wie erwähnt, trat am 14. Dezember 2019 eine Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes in Kraft. Diese betraf unter anderem die genannten Bestimmungen. Vor der Teilrevision waren unter Denkmälern Siedlungsteile, Gebäudegruppen, gestaltete Freiräume, Verkehrsanlagen, Einzelbauten, archäologische Stätten und Funde sowie in einer engen Beziehung hiezu stehende bewegliche Objekte zu verstehen, die einen «sehr hohen» wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen (§ 2 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 1 DMSG in der bis 13. Dezember 2019 geltenden Fassung). Seit der Teilrevision gelten demgegenüber nur noch jene Objekte als Denkmäler, die einen «äusserst hohen» wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweisen, wobei «zwei der drei Kriterien kumulativ» erfüllt sein müssen (§§ 2 Abs. 1 und 25 Abs. 1 DMSG). Die Übergangsbestimmungen der Gesetzesnovelle sehen vor, dass Verfahren betreffend die Unterschutzstellung bzw. Inventarentlassung von Denkmälern, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts hängig sind, nach neuem Recht abgeschlossen werden (§ 44 Abs. 1 DMSG).

Da die geschilderte Rechtsänderung in Kraft trat, während das Verfahren betreffend Unterschutzstellung noch hängig war, wurde die Schutzwürdigkeit des Objekts vom ADA vorliegend zwei Mal beurteilt. Die beiden Beurteilungen bilden die wesentliche

Grundlage des angefochtenen Entscheids der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021.

2.2 Im Jahr 2016 und mithin vor der Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes hat das ADA die erste Beurteilung des Objekts vorgenommen und seine Erkenntnisse im Fachbericht vom 1. September/17. November 2016 festgehalten. Demnach sei das Wohnhaus Im Bohl in seiner äusseren Erscheinung und in den wesentlichen Teilen der tragenden Grundstruktur noch gut erhalten, wobei sich in die historische Bausubstanz gemäss Fachbericht im Jahr 2016 kaum Einblicke ergaben. Damals wurde vermutet, dass die wenigen unverkleideten Dachbalken sich grösstenteils nicht mehr an originaler Lage befänden. Die bauzeitliche Grundrissdisposition sei nur noch beschränkt wahrnehmbar und historische Ausstattung nicht auszumachen. In den Jahren 1909 und 1938/39 hätten mit dem Anbau der Laube und dem Umbau des Dachgeschosses vermutlich die grössten Eingriffe in das Objekt stattgefunden. Allerdings prägte das Objekt mit der markanten, leicht abgewinkelten Positionierung im Strassenknick das Quartierbild bis heute in hohem Masse. Da es den Verlauf einer historischen Wegverbindung von der Altstadt Richtung Zugerberg markiere, sei es als einer der allerletzten, als solcher noch erkennbarer Zeuge des vorindustriellen, ländlichen Zug im Quartier Rosenberg zu werten. Insgesamt wurde dem Objekt im Jahr 2016 ein sehr hoher heimatkundlicher und kultureller Wert im Sinne des damals geltenden § 2 Abs. 1 DMSG attestiert. Diese Einschätzung wurde von der – mittlerweile aufgehobenen – kantonalen Denkmalkommission am 19. Januar 2017 bestätigt.

2.3 Im Jahr 2020, nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle, nahm das ADA eine neue Einschätzung der Schutzwürdigkeit des Objekts vor, welche den Parteien mit Schreiben vom 7. Mai 2020 mitgeteilt wurde. Gemäss dieser könne dem Objekt, dessen Kern bis in das frühe 18. Jahrhundert zurückgehe und dem durch seine Positionierung im Strassenknick, über die heutige Baulinie hinaus, eine markante Stellung an der Bohlstrasse zukomme, zwar eine gewisse heimatkundliche Bedeutung zugeschrieben werden. Die historische Baustruktur des Gebäudes, bestehend aus tragenden Böden, Decken und Wänden, sei im Verlaufe der Jahrhunderte aber stark verändert worden. Die bauzeitliche Grundrissdisposition sei nur noch beschränkt wahrnehmbar und es befinde sich keine historische Ausstattung mehr im Haus. Daher komme dem Objekt kein herausragender, einzigartiger Zeugenwert mehr zu und es genüge den Denkmalwürdigkeitskriterien des teilrevidierten Denkmalschutzgesetzes nicht. Die Schmälerung der ursprünglichen Bausubstanz durch Umbauten während der verschiedenen Epochen sei hierfür zu gross.

2.4 Zusammengefasst hat das ADA als zuständige Fachbehörde dem zu beurteilenden Objekt also im Jahr 2016 einen sehr hohen heimatkundlichen und kulturellen Wert im Sinne des damals geltenden kantonalen Denkmalschutzgesetzes zugeschrieben,

wohingegen es im Jahr 2020 zum Schluss kam, dass dem Objekt kein äusserst hoher solcher Wert im Sinne des nunmehr geltenden Denkmalschutzgesetzes zukomme.

3.

3.1 Die Direktion des Innern ist der Einschätzung des ADA im Entscheid vom 28. Mai 2021 gefolgt und hat das Objekt aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass das in Frage stehende Objekt zwar in seinem Kern bis ins das frühe 18. Jahrhundert zurückgehe und ihm durch seine Positionierung im Strassenknick, über die heutige Baulinie hinaus, eine markante Stellung und damit eine gewisse heimatkundliche Bedeutung zukomme. Allerdings sei die historische Baustruktur, bestehend aus tragenden Böden, Decken und Wänden, im Verlaufe der Jahrhunderte stark verändert worden. Die bauzeitliche Grundrissdisposition sei nur noch beschränkt wahrnehmbar und es befinde sich keine historische Ausstattung mehr im Haus. Das Vorhandensein eines wesentlichen Teils der historischen Bausubstanz, als materielles Zeugnis der Vergangenheit sei für die Einstufung als Baudenkmal im Sinne von § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 25 Abs. 1 DMSG unabdingbar. Bei der Bewertung, ob ein Denkmal nicht nur von sehr hohem, sondern von äusserst hohem Wert sei, müsse berücksichtigt werden, wie stark der ursprüngliche, zu schützende Bau heute noch erkennbar und materiell vorhanden bzw. wie viel von der ursprünglichen Baustruktur (tragende Konstruktion) und der Ausstattung erhalten sei. Die Bausubstanz des fraglichen Objekts sei durch Umbauten während verschiedenen Epochen stark geschmälert worden. Bei einer Sanierung des Erdgeschosses im Jahr 2018 sei sichtbar geworden, dass im strassenseitigen Bereich des Hauses nur noch vereinzelte, in ihrer Substanz stark angegriffene Holzstützen und -balken vorhanden seien. Teile der Tragstruktur bestünden aus jüngeren Backsteinwänden. Im Obergeschoss fänden sich zwischen den Zimmern teilweise Rundbogenöffnungen, die ebenfalls auf eine jüngere Veränderung dieser Bereiche hinwiesen. Auf eine 1909 an der Ostseite hinzugefügte Veranda sei in den 1930er Jahren im nördlichen Bereich eine weitere Veranda für das Obergeschoss aufgesetzt worden und ungefähr gleichzeitig sei die grosse Lukarne auf der Westseite dazugekommen. Schliesslich sei auf der Nordseite des Hauses gegen Ende des 20. Jahrhunderts eine Betonterrasse angefügt worden. Die verschiedenen Eingriffe hätten von der ursprünglichen Baustruktur nur noch wenig übriggelassen. Dem Objekt komme deshalb kein herausragender oder einzigartiger Zeugenwert mehr zu, weshalb es den Denkmalwürdigkeitskriterien des teilrevidierten Denkmalschutzgesetzes nicht genüge.

3.2 Für den Beschwerdeführer ist dieser Entscheid der Direktion des Innern sachlich unbegründet und nicht nachvollziehbar. Er macht zusammengefasst geltend, ohne Vorliegen eines neuen denkmalpflegerischen Berichts würden weiterhin die Ausführungen im Fachbericht vom 1. September/17. November 2016 gelten, wonach die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung des Objekts erfüllt seien. Ausser-

dem sei beim Entscheid das Urteil des Bundesgerichts zum teilrevidierten Denkmalschutzgesetz (BGE 147 I 308) ausser Acht gelassen worden. Spätestens seit diesem Urteil sei bekannt, dass dem Wort «äusserst» des teilrevidierten Gesetzes nur eine beschränkte Bedeutung zukomme und zwischen den Wörtern «sehr» und «äusserst» kein relevanter Unterschied auszumachen sei. Massgebend sei der im Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (sog. Granada-Übereinkommen; SR 0.440.4) verwendete Begriff «herausragend», dem bereits mit dem Wort «sehr» Rechnung getragen werde. Mit anderen Worten komme einem Objekt, das einen sehr hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert aufweise, auch eine herausragende Bedeutung im Sinne des Granada-Übereinkommens zu.

Mit seiner Argumentation verkennt der Beschwerdeführer die Bedeutung des erwähnten Entscheids des Bundesgerichts zum teilrevidierten Denkmalschutzgesetz. Das Bundesgericht hat sich im Zuge einer abstrakten Normenkontrolle ausführlich mit dem Verhältnis der neuen kantonalen Bestimmungen zum Granada-Übereinkommen auseinandergesetzt. Das für die Schweiz verpflichtende Übereinkommen sieht in Art. 1 Ziff. 1 der deutschsprachigen Fassung vor, dass Baudenkmäler von «herausragendem [...] Interesse» zu schützen sind. Für die Auslegung sind gemäss Schlussbemerkungen aber die französisch- und englischsprachigen Originalfassungen des Übereinkommens verbindlich. Dort werden die Begriffe «monuments [...] particulièrement remarquables» bzw. «monuments of conspicuous [...] interest» verwendet. Gemäss Bundesgericht indizieren diese Formulierungen weniger strikte Anforderungen als die deutschsprachige Version. Zur Frage, ob die Bestimmung von Art. 1 Ziff. 1 des Granada-Übereinkommens mit dem Wortlaut von § 25 Abs. 1 Bst. a DMSG («äusserst») vereinbar ist, hat das Bundesgericht zum einen festgehalten, dass die im Granada-Übereinkommen aufgestellten Grundsätze und Regeln zwar verpflichtend sind, den Staaten aber auch einen erheblichen Spielraum für deren Umsetzung belassen. Die Konvention bezwecke nicht eine Rechtsvereinheitlichung, sondern definiere einen Mindeststandard (BGE 147 I 308 E. 6.1). Zum anderen wurde höchstrichterlich ausdrücklich festgehalten, dass die vorliegend in Frage stehenden Bestimmungen der Gesetzesnovelle konventionskonform ausgelegt werden können. Der gesetzgeberische Wille werde zwar abgeschwächt, aber nicht inhaltslos (BGE 147 I 308 E. 7.3). Der in der Gesetzesnovelle des Kantons Zug mehrfach verwendete Begriff «äusserst» darf demnach nicht restriktiver ausgelegt werden, als die in den Originalfassungen des Granada-Übereinkommens verwendeten Begriffe (BGE 147 I 308 E. 7.3 und 7.6). Er ist aber nicht gleichzusetzen mit dem vor der Gesetzesnovelle verwendeten Begriff des «sehr hohen» Wertes.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug schliesst dementsprechend aus dem Entscheid des Bundesgerichts, dass seit der Gesetzesrevision nur Objekte in das Verzeichnis der geschützten Denkmäler einzutragen sind, bei denen das öffentliche Interesse an ihrem Erhalt höher als sehr hoch ist. Aufgrund der Revision würden folglich weniger

Objekte unter Denkmalschutz gestellt, wie dies auch der Zuger Stimmbevölkerung in den Abstimmungserläuterungen zur Teilrevision des Denkmalschutzgesetzes vom 31. Januar 2019 dargelegt worden sei (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 5.1).

Für das vorliegende Verfahren bedeutet dies, dass für eine Unterschutzstellung des Objekts ein höheres als ein sehr hohes Schutzinteresse gefordert werden kann und muss, solange dabei nicht von einem herausragenden Schutzinteresse im Sinne der Originalfassungen des Granada-Übereinkommens auszugehen ist. In diesem Sinne ist nicht zu beanstanden, dass die Direktion des Innern in ihrem Entscheid zum Schluss gekommen ist, das fragliche Objekt sei aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler zu entlassen und nicht unter Schutz zu stellen, obwohl ihm unter dem alten Recht noch ein sehr hoher heimatkundlicher und kultureller Wert zugeschrieben worden war. Allein aus der damaligen Beurteilung kann nicht geschlossen werden, dass das Objekt auch nach neuem Recht als schutzwürdig zu beurteilen ist.

3.3 Fehl geht auch Einwand des Beschwerdeführers, wonach ohne Vorliegen eines neuen Fachberichts, der die veränderte Rechtslage berücksichtigt, weiterhin von der vollumfänglichen Gültigkeit des Fachberichts aus dem Jahr 2016 und mithin von der Schutzwürdigkeit des fraglichen Objekts auszugehen sei. Dabei wird verkannt, dass es sich bei der Frage, ob die Anforderungen an eine Unterschutzstellung gemäss Denkmalschutzgesetz erfüllt sind, um eine Rechtsfrage handelt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug V 2020 44 vom 11. April 2022, E. 6). Diese ist als solche von jener Instanz zu beantworten, die den Entscheid über die Inventarentlassung trifft. Feststellungen in Amtsberichten einer fachkundigen Amtsstelle können dabei Grundlage für den Entscheid bilden, bedürfen aber stets einer Würdigung. Ausserdem hat das ADA als fachkundige Amtsstelle vorliegend auch nach der Gesetzesrevision eine Einschätzung zum Zustand des fraglichen Objekts abgegeben. Diese wurde zwar nicht in einen formellen Fachbericht überführt, den Parteien aber mit Schreiben vom 7. Mai 2020 mitgeteilt und auch im Entscheid der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 dargelegt. Die Einschätzung berücksichtigt nicht nur die nunmehr geltenden erhöhten Anforderungen an eine Unterschutzstellung, sondern setzt sich auch mit neuen Erkenntnissen auseinander, die sich anlässlich von Sanierungsarbeiten des Objekts im Jahr 2018 ergeben haben. Diese Einschätzungen sind als Grundlage für einen Entscheid über die Inventarentlassung grundsätzlich ausreichend. Ihre Überführung in einen formellen Fachbericht würde keinerlei Mehrwert nach sich ziehen.

3.4 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass die Schutzwürdigkeit des Objekts im Jahr 2016 allein mit dem Situationswert des Objekts und seiner grossen städtebaulichen Bedeutung für das Ortsbild begründet worden sei. Die baulichen Änderungen des Gebäudes hätten damals keine Rolle gespielt. Im angefochtenen Entscheid werde die Nichtunterschutzstellung nun hingegen allein mit den baulichen

Änderungen begründet, während die ortsbildprägende Bedeutung des Objekts überhaupt kein Thema mehr sei.

Diese Ausführungen in der Replik des Beschwerdeführers vom 29. April 2022 treffen nicht zu. Zentral für die Zuschreibung eines sehr hohen heimatkundlichen und kulturellen Werts des Objekts im Jahr 2016 war zwar insbesondere dessen Positionierung im Strassenknick, die den Verlauf einer historischen Wegverbindung von der Altstadt Richtung Zugerberg markiert. Diese Positionierung – deren heimatkundliche Bedeutung auch im Entscheid der Direktion des Innern ausdrücklich anerkannt wird – bildete aber nicht das einzige Element, das der Einschätzung aus dem Jahr 2016 zu Grunde lag. Wie dem damals erstellten Fachbericht zu entnehmen ist, ging man seinerzeit davon aus, dass das Objekt trotz den späteren An- und Umbauten in seiner äusseren Erscheinung und in den wesentlichen Teilen der tragenden Grundstruktur noch gut erhalten ist. Diese Einschätzungen haben sich aufgrund neuer Erkenntnisse im Jahr 2018 aber geändert. Im Rahmen eines Umbaus des Erdgeschosses wurden damals sämtliche jüngeren (nicht schützenswerten) Oberflächen und Ausstattungen entfernt. Wie dem Entscheid der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 zu entnehmen ist, stellte man im Zuge dieser Sanierungsarbeiten fest, dass verschiedene tragende Strukturelemente des Objekts in ihrer Substanz stark angegriffen oder jüngeren Datums sind. In der Stellungnahme vom 25. Oktober 2021 hat die Direktion des Innern dazu ausgeführt, die Sanierung habe gezeigt, dass von der ursprünglichen Tragstruktur des Gebäudes fast nichts mehr vorhanden sei. Der Verlust von historischer Bausubstanz betreffe daher nicht nur, wie im Fachbericht 2016 noch angenommen, die Innenausstattung und «teilweise» die Konstruktion, sondern wesentliche Teile der historischen Tragstruktur des Gebäudes und damit dessen eigentlichen Kern. Sowohl im Fachbericht aus dem Jahr 2016 als auch im Entscheid der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 wurden also jeweils der Standort des Objekts sowie das Vorhandensein und der Zustand der historischen Bausubstanz berücksichtigt und in die Würdigung der gesamten Umstände einbezogen.

4. Zusammengefasst lässt sich den Einschätzungen des ADA sowie dem angefochtenen Entscheid der Direktion des Innern entnehmen, dass das Objekt sich mit Blick auf seine historische Substanz in einem schlechteren Zustand befindet, als noch 2016 angenommen worden war. Die im Jahr 2018 vorgenommenen Umbauarbeiten haben gezeigt, dass von der ursprünglichen Tragstruktur des Objekts fast nichts mehr vorhanden ist. Jene Teile, die davon übrig gebliebenen sind, zeigen sich in der Substanz stark angegriffen und in ihrer statischen Funktion massiv geschwächt. Vor diesem Hintergrund kann nicht mehr die Rede davon sein, dass ein wesentlicher Teil der historischen Bausubstanz des Objekts vorhanden sei. Zwar ist deren Verlust, wie der Beschwerdeführer zurecht vorbringt, teilweise baulichen Veränderungen im Laufe der Epochen geschuldet, welche ihrerseits wiederum historisch bedeutsame Zeugnisse darstellen könnten. Dies würde allerdings voraussetzen, dass bestimmte Massnahmen bestimmten Epochen zugeordnet und gewürdigt werden

könnten. Bei den vorliegend erkennbaren Eingriffen im Innern des Objekts ist dies nicht der Fall. Sie sind zu massiv, als dass sie noch spezifische frühere Bauphasen erkennen liessen, die als Zeitzeugen einer bestimmten Epoche zu werten wären. Einzig die äusseren Veränderungen des Hauses, namentlich die Laube an der Ostfassade aus dem Jahr 1909 und die Dachlukarne aus den 1930er Jahren, können als Elemente des Heimatstils zugeordnet werden. Wie die Direktion des Innern in ihrer Stellungnahme vom 25. Oktober 2021 zurecht ausführt, bleibt damit vom Denkmal des 18. Jahrhunderts nur noch eine Aussenhülle mit Ergänzungen aus dem Heimatstil. Für eine Qualifizierung als Baudenkmal im Sinne von § 2 Abs. 1 DMSG wäre indessen das Vorhandensein eines wesentlichen Teils der historischen Bausubstanz unabdingbar. So halten auch die Leitsätze der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege fest, dass ein Denkmal nur dann als Ausdruck bestimmter historischer Umstände interpretiert werden kann, wenn es in seiner historisch bedeutsam bewerteten Materialität, seiner Substanz, nicht geschmälert wird. Wird einem Objekt die überlieferte Substanz genommen, verliert es seine Denkmaleigenschaft unwiederbringlich (Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz, Zürich 2007, Leitsatz 1.3, S. 14).

Der angefochtene Entscheid der Direktion des Innern ist in diesem Sinne – ebenso wie die ihm zugrunde liegenden Einschätzungen des ADA – sachlich begründet und nachvollziehbar. Die Positionierung des Objekts an der Bohlstrasse vermag bis zu einem gewissen Grad einen heimatkundlichen Wert zu begründen. Im Übrigen fehlt es dem Objekt aber nicht nur am Vorhandensein historischer Ausstattung. Seine tragende Konstruktion und mithin sein eigentlicher Kern war im Laufe der Epochen zu vielen Änderungen unterworfen und zeigt sich in seiner Substanz zu stark angegriffen, um ihm noch einen äusserst hohen wissenschaftlichen, kulturellen oder heimatkundlichen Wert im Sinne von § 2 Abs. 1 DMSG zuschreiben zu können. An dieser Qualifikation würde auch die vom Beschwerdeführer beantragte Durchführung eines Augenscheins nichts ändern. Sie fusst auf Feststellungen zum Zustand der Grundkonstruktion und der Substanz des Objekts. Solche Feststellung bedürfen äusserst spezifischer Fachkenntnisse. Aus eben diesem Grund wurde die Beurteilung des Zustands des Objekts vom ADA vorgenommen, das als fachkundige Amtsstelle über ebendiese Fachkenntnisse verfügt. Die anlässlich von Besichtigungen gewonnen Erkenntnisse hat das ADA widerspruchsfrei und unter Berücksichtigung sämtlicher bedeutsamen Elemente zuhanden der Direktion des Innern festgehalten. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Regierungsrat im Rahmen eines Augenscheins unmittelbare Wahrnehmung machen könnte, die diesbezüglich zu einer abweichenden Beurteilung führen würden. Daher ist auf die Durchführung eines Augenscheins in antizipierter Beweiswürdigung zu verzichten (Sutter Patrick, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2. Auflage 2019, Art. 33 N 2).

Vor diesem Hintergrund kann das Objekt nicht als Baudenkmal i.S.v. § 2 Abs. 1

i.V.m. § 25 Abs. 1 DMSG qualifiziert werden. Die Direktion des Innern hat damit zu Recht von einer Unterschützstellung des Objekts abgesehen und dessen Entlassung aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler verfügt. Die Beschwerde des Zuger Heimatschutzes gegen die Verfügung der Direktion des Innern vom 28. Mai 2021 ist daher abzuweisen.

(...)

Beschluss des Regierungsrats vom 23. August 2022

III. Raumplanung, Bauwesen, Gewässer, Energie, Verkehr

1. Bau- und Planungsrecht

1.1 Aussichtsschutz, § 4a alt V PBG, § 27 alt V PBG

Regeste:

Aussichtsschutz – Die Aussicht geniesst grundsätzlich keinen Rechtsschutz, denn diese wird (indirekt) durch die geltenden baurechtlichen Bestimmungen (z.B. über die Geschosshöhe, die zulässigen Dachformen und das erlaubte Gebäudevolumen) geschützt (Erw. 3d). § 4a alt V PBG – Carports werden in der zugerischen Praxis regelmässig als Kleinbauten angesehen (Erw. 4). Rechtliche Vorgaben betreffend eine maximale Anzahl an Kleinbauten auf einem Grundstück gibt es keine. Es ist somit grundsätzlich erlaubt, mehrere Kleinbauten zu realisieren, sofern sich diese jeweils an die baurechtlichen Vorgaben halten (Erw. 3e). § 27 alt V PBG – Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gemeinde, die Pläne die sie für die Beurteilung eines Baugesuchs benötigt, bei der Bauherrschaft einzufordern. Sie kann aus eigenem Ermessen auf das Einverlangen von Dokumenten verzichten, wenn diese für die konkrete Beurteilung des Baugesuchs nicht benötigt werden (Erw. 5).

Aus dem Sachverhalt:

A. B.W. und M. Z.W. sind Miteigentümerinnen des Grundstücks (GS) Nr. X, Gemeinde F, welches sich in der Wohnzone 2 befindet. Dieses Grundstück betreffend reichte R.W. (nachfolgend: Bauherr) am 21. Dezember 2020 ein Baugesuch Nr. R für den Ersatz eines bestehenden Unterstands durch einen Carport beim 2-Familienhaus Assek.-Nr. A ein. Das Baugesuch wurde am 8. und 15. Januar 2021 im Amtsblatt publiziert und öffentlich aufgelegt.

B. Innert Frist erhob die i. GmbH mit Schreiben vom 25. Januar 2021 bei der Abteilung Planung/Bau/Sicherheit der Gemeinde F Einsprache gegen das Baugesuch.

Die Einsprache wurde dem Bauherrn am 1. Februar 2021 zur Kenntnisnahme zugestellt. Am 4. Februar 2021 äusserte er sich dazu bei der Abteilung Planung/Bau/Sicherheit der Gemeinde F mittels Stellungnahme.

C. Mit Entscheid vom 9. März 2021 wurde das Baugesuch durch den Gemeinderat F (nachfolgend: Vorinstanz) bewilligt und die Einsprache der i. GmbH abgewiesen.

C. Gegen den Entscheid der Vorinstanz reichte die i. GmbH (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 1. April 2021 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug ein. Darin stellt sie folgende Anträge:

«1. Es sei der Gemeinderatsbeschluss vom 09. März 2021 und damit die Baubewilligung (Baugesuch Nr. R.) aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der unterliegenden Partei.»

Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin geltend, dass sich das Bauvorhaben nicht in die Umgebung einordne.

E. Mit Schreiben vom 12. April 2021 stellte die mit der Verfahrensleitung beauftragte Baudirektion der Vorinstanz und dem Bauherrn die Beschwerdeschrift vom 1. April 2021 zur Kenntnisnahme zu und gab ihnen die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

F. Die Vorinstanz reichte der Baudirektion am 30. April 2021 eine Stellungnahme zur Beschwerde samt Vorakten ein und beantragte darin die vollumfängliche Abweisung der Verwaltungsbeschwerde.

Auch der Bauherr beantragte mit seiner Stellungnahme vom 1. Mai 2021 die Abweisung der Beschwerde.

G. Mit Schreiben vom 5. Mai 2021 stellte die Baudirektion die Stellungnahmen der Vorinstanz und des Bauherrn den weiteren Verfahrensbeteiligten zur gegenseitigen Kenntnisnahme zu und verkündete sodann, dass ein Augenschein durchgeführt werden würde. Zudem wurde festgehalten, dass der Bauherr im Rahmen des laufenden Verfahrens von den Grundeigentümerinnen des GS Nr. X, B.W. und M. Z-W., bevollmächtigt wurde. Die entsprechende Vollmacht hat der Bauherr am 31. Mai 2021 nachgereicht.

H. Am 24. Juni 2021 fand in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten ein Augenschein statt. Dabei gab der Bauherr der Baudirektion neue Pläne zum Bauprojekt ab, welche den Verfahrensbeteiligten zusammen mit dem Augenscheinprotokoll sowie der Fotodokumentation am 12. Juli 2021 zugestellt wurden. Den Parteien wurde die

Möglichkeit geboten, allfällige Korrekturen und Berichtigungen zum Protokoll sowie eine schriftliche Stellungnahme einzureichen.

I. Von dieser Möglichkeit hat der Bauherr Gebrauch gemacht und der Baudirektion am 30. Juli 2021 per E-Mail Berichtigungen zum Augenscheinprotokoll mitgeteilt.

J. Innert erstreckter Frist reichte auch die Beschwerdeführerin am 8. September 2021 eine Protokollberichtigung sowie eine Stellungnahme ein. Darin bringt sie neue Rügen vor und macht zusammengefasst Folgendes geltend:

- Mit dem Bauvorhaben werde gegen § 4a alt V PBG verstossen. Zumindest müsse die mit dem Bauvorhaben neu geschaffene Ausnützung angerechnet werden, wobei der Bauherr zu beweisen habe, dass dafür genügend Ausnützung auf GS Nr. X bestehe.
- Die dem Baugesuch beiliegenden Pläne würden den gesetzlichen Anforderungen teilweise nicht genügen.
- Mit den bestehenden Parkplätzen und Kleinbauten auf GS Nr. X sei das Mass an Kleinbauten aus Sicht der Einordnung erschöpft.

K. Die Baudirektion stellte den Verfahrensbeteiligten am 17. September 2021 die Eingaben zur Kenntnismahme zu und gab ihnen die Gelegenheit dazu schriftlich Stellung zu nehmen.

L. Mit Schreiben vom 24. September 2021 reichte die Vorinstanz der Baudirektion eine Stellungnahme ein. Diese wurde den Parteien am 12. Oktober 2021 zugestellt, mit der Möglichkeit, der Baudirektion abschliessende Bemerkungen einzureichen.

M. Da keine abschliessenden Bemerkungen eingegangen sind, teilte die Baudirektion den Verfahrensbeteiligten mit Schreiben vom 5. November 2021 mit, dass die Beschwerdeangelegenheit als nächster Schritt dem Regierungsrat zum Entscheid unterbreitet werde.

N. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie die Einzelheiten der Rechtsschriften und die Ergebnisse des Augenscheins wird – soweit entscheidrelevant – in den Erwägungen näher eingegangen.

Aus den Erwägungen:

1. Die Beschwerde entspricht den formellen Anforderungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1). Sie wurde insbesondere frist- und formgerecht eingereicht (§ 43 f. VRG). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist Eigentümerin des Nachbargrundstücks GS Nr. Y, Gemeinde F. Sie ist somit von der erteilten Baubewilligung im Sinne von § 41 Abs. 1 Bst. b VRG durch

die räumliche Beziehungsnähe «besonders berührt». Überdies verfolgt die Beschwerdeführerin ein «schutzwürdiges Interesse» nach § 41 Abs. 1 Bst. c VRG, zumal der mit dem angefochtenen Entscheid verbundene Nachteil bei Gutheissung der Verwaltungsbeschwerde beseitigt werden würde. Die materielle Beschwerde ist somit ebenfalls gegeben, weshalb auf die Verwaltungsbeschwerde einzutreten ist.

Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (§ 12 VRG). Mit der Verwaltungsbeschwerde wird der Regierungsrat verpflichtet, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden (§ 39 VRG). Mit der Verwaltungsbeschwerde können alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheids gerügt werden (§ 42 Abs. 1 VRG). Als Beschwerdeinstanz prüft der Regierungsrat die Beschwerde, ohne an die Anträge der Parteien gebunden zu sein. Er kann den angefochtenen Entscheid zugunsten oder zuungunsten einer Partei ändern (§ 47 Abs. 1 VRG). Weiter wendet er bei der rechtlichen Würdigung der festgestellten Tatsachen das Recht von Amtes wegen an (§ 18 Abs. 1 VRG).

2. Die Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 2018 (neu PBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 20. November 2018 (neu V PBG; BGS 721.111) sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Das vorliegende Baugesuch wurde am 21. Dezember 2020 eingereicht. Übergangsrechtlich gelangt daher die Bestimmung § 71 a Abs. 1 Bst. b neu PBG zur Anwendung, wonach auf Baugesuche in denjenigen Gemeinden, welche ihre Zonenpläne und Bauvorschriften noch nicht an die sich an der IVHB orientierenden Baubegriffe und Messweisen angepasst haben, das bisherige Recht Anwendung findet (alt PBG und alt V PBG [beide in Kraft bis 31. Dezember 2018]).

Es werden nachfolgend aus systematischen Gründen die Rügen der Beschwerdeführerin in der Reihenfolge ihres zeitlichen Vorbringens behandelt. Entsprechend wird zunächst die Rüge der mangelhaften Einordnung gemäss der Beschwerdeschrift vom 1. April 2021 beurteilt, gefolgt von den Rügen, die mit der Stellungnahme vom 8. September 2021 vorgebracht wurden.

3. Die Beschwerdeführerin moniert, das Bauvorhaben nehme ein markantes Ausmass an und wirke im (Villen-)Quartier wie ein Fremdkörper. Es sei alles andere als leicht und dränge sich optisch auf. Zudem versperre, vom südlichen Teil des Grundstücks der Beschwerdeführerin aus gesehen, die 8 m lange und 3,35 m hohe Holzwand den Blick in die östliche Richtung (Zugersee). Aufgrund der Witterungseinflüsse sei davon auszugehen, dass sich diese aus Fichtenholz bestehende Holzwand im Laufe der Zeit farblich verändern und noch unansehnlicher werde. Die Platzierung des projektierten Carports möglichst weit weg von dem 2-Familienhaus (Assek.-Nr. A) verdeutliche sodann, dass dieser nicht in der eigenen Umgebung gewollt werde. Der Carport könne aber auch der Nachbarschaft nicht zugemutet werden.

Entsprechend könne das Bauvorhaben den erhöhten Anforderungen an die Einordnung gemäss § 14 Abs. 4 BO F nicht standhalten.

a) Paragraph 14 BO F bestimmt Folgendes:

1 Gebäude müssen sich hinsichtlich Grösse, Lage, Gestaltung und Materialisierung des Baukörpers sowie dessen Aussenraums so in die Umgebung einordnen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht.

2 Bauten, Anlagen, Anschriften, Farbgebungen, Antennen und Reklamen müssen sich so in die Landschaften sowie die Orts-, Quartier- und Strassenbilder einfügen, dass sie diese nicht beeinträchtigen.

3 In der Baubewilligung können Nebenbestimmungen aufgenommen werden, welche die Gestaltung betreffen.

4 In den Ortsteilen F und G werden besonders hohe Anforderungen an die Einpassung ins Orts- und Landschaftsbild gestellt. Der Gemeinderat kann entsprechende Auflagen machen.

Bei § 14 Abs. 1 BO F handelt es sich um eine positive ästhetische Generalklausel, die sich nicht in einem Verunstaltungsverbot erschöpft. Folglich wird mehr verlangt, als dass ein Bauvorhaben nicht einen stossenden Gegensatz zur Nachbarschaft bildet oder nicht auffallend störend in Erscheinung tritt. Die positive ästhetische Generalklausel verlangt eine positiv einordnende Gestaltung der Baute in die Umgebung mit dem Zweck der Erhaltung des typischen Siedlungsbildes. Ziel ist die Schaffung oder Erhaltung einer gewissen Einheitlichkeit der typischen, prägenden und vorherrschenden gestaltungsrelevanten Merkmale von Gebäuden (Dimensionen und Proportionen, Gliederung des Baukörpers sowie Fassaden- und Dachgestaltung). Nach der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt der kommunalen Baubewilligungsbehörde bei der Beurteilung der Einordnung eines Bauprojekts in Bezug auf die ästhetische Würdigung der örtlichen Verhältnisse ein durch die Gemeindeautonomie geschützter Entscheidungs- und Ermessensspielraum zu (Urteil des Bundesgerichts 1C_116/2018 vom 26. Oktober 2018 E. 4.4 mit Hinweisen). Dieser ist im Rechtsmittelverfahren zu beachten. Der Regierungsrat kann den Einordnungsentscheid der Vorinstanz nur aufheben, wenn diese bei der Anwendung der Ästhetikklausel den ihr zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Dies trifft nicht nur zu, wenn der vorinstanzliche Einordnungsentscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist. Da die Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss ausüben muss, hat sie dabei vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung auszugehen und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten, was der Regierungsrat frei überprüfen kann (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_635/2018 vom 31. März 2020, E. 3.2; BGE 145 I 52, E. 3; je mit weiteren Hinweisen).

b) Beim Gebiet «V.-weg» handle es sich gemäss Vorinstanz um ein heterogenes

Quartier, sowohl was die unterschiedlich geformten Grundrisse der Bauten und Baukörper, als auch die verschiedenen Dachformen und -ausrichtungen betreffe. Es weise somit kein einheitliches Erscheinungsbild auf. Der projektierte Carport ordne sich mit seiner Holzfassade und mit der Einhaltung der Grundmasse sowie Bauvorschriften spielerisch und selbstverständlich in die Umgebung ein. Die besonders gute Einordnung in das Orts- und Landschaftsbild im Sinne von § 14 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 BO F sei ohne Weiteres gegeben.

c) Im Rahmen des am 24. Juni 2021 durchgeführten Augenscheins konnte festgestellt werden, dass die Umgebung um das Baugrundstück GS Nr. X eine ausgeprägte Heterogenität aufweist: Im Gebiet «V.-weg» konnten unterschiedliche Gebäudetypen ausgemacht werden, insbesondere hinsichtlich deren Alter, Höhe, Dachformen und Farbgebungen. Demgegenüber erweist sich der projektierte Carport als durchaus durchdacht, indem er gestalterische Elemente, namentlich die Gebäudesprache, Materialisierung und Farbgebung des Hauptgebäudes (Assek.-Nr. A) aufnimmt und eine optische Verbindung dazu schafft. Das Bauvorhaben hält sich mit seinen Massen (Gebäudehöhe: 3,35 m, Grundfläche: 32 m²) an § 4a alt V PBG und mit einem Grenzabstand von 2,5 m an § 39 Abs. 1 BO F, womit es den baurechtlichen Vorschriften entspricht, ohne diese auszuschöpfen. Dies und seine zweiseitig offene und zum Hauptgebäude passende Ausgestaltung lassen den projektierten Carport in der Umgebung als leicht erscheinen. Er lässt sich damit gut ins bestehende Orts- und Landschaftsbild integrieren und hält auch den besonders hohen Anforderungen an die Einpassung gemäss § 14 Abs. 4 BO F stand. An ebendieser Einschätzung der Vorinstanz ist nichts zu bemängeln. Es liegen jedenfalls keinerlei Anhaltspunkte vor, die Zweifel an einer guten Einpassung begründen würden. Kaum erwähnenswert bleibt die Tatsache, dass das Bauvorhaben einen alten Carport ersetzen soll, der – gemäss Angaben des Bauherrn – an etwa der gleichen Stelle stand. Dies wird bei der vorliegenden Einordnungsprüfung zwar nicht berücksichtigt, zeigt aber auf, dass die Einordnung bereits zu einem früheren Zeitpunkt bejaht wurde. Somit erhellt, dass das Projekt den hohen Anforderungen an die Einordnung im Sinne von § 14 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 BO F zweifellos nachkommt. Insofern ist das Ermessen der Vorinstanz zu schützen und die Beschwerde abzuweisen.

d) Zur Rüge betreffend den beeinträchtigten Ausblick wird Folgendes festgehalten: Die Aussicht geniesst grundsätzlich keinen Rechtsschutz, denn diese wird (indirekt) durch die geltenden baurechtlichen Bestimmungen – z. B. über die Geschosshöhe, die zulässigen Dachformen und das erlaubte Gebäudevolumen – geschützt (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ: Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Zürich 2019, S. 812). Insofern kann die Beschwerdeführerin nicht statthaft geltend machen, ihre Aussicht werde durch die Platzierung des Carports beeinträchtigt. Es ist denn auch nicht nachvollziehbar, inwiefern sich die gut einordnende Kleinbaute, die (nota bene) den zuvor bestehenden Carport ersetzen soll, mit seiner geringen Grösse

störend auf den Ausblick vom Grundstück der Beschwerdeführenden aus auswirkt. Wie am Augenschein festgestellt werden konnte, würde das Bauvorhaben nur gerade das Sichtfeld vom Erdgeschoss aus (geplante Pavillons) tangieren. Die Beschwerde ist deshalb auch in diesem Punkt abzuweisen, sofern darauf eingetreten wird.

e) Schliesslich macht die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 8. September 2021 zusätzlich geltend, es stelle sich – unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Kleinbaute (Assek.-Nr. B) auf GS Nr. X – die Frage, wie viele Parkplätze und Kleinbauten ein Grundstück in der Wohnzone 2 vertrage, damit noch eine gute Gesamtwirkung erzielt werden könne und das Orts- und Landschaftsbild nicht gestört werde. Dass Mass an Kleinbauten sei mit der Kleinbaute, Assek.-Nr. B, aus Sicht der Einordnung erschöpft.

Paragraph 4a alt V PBG regelt die zulässigen Grundmasse einer Kleinbaute. Rechtliche Vorgaben betreffend eine maximale Anzahl an Kleinbauten gibt es keine. Somit ist es grundsätzlich erlaubt, auf einem Grundstück mehrere Kleinbauten zu realisieren, sofern sich diese jeweils an die baurechtlichen Vorgaben halten. Ob sich ein Bauvorhaben in die Umgebung einordnet, wird denn auch von der Baubewilligungsbehörde im Einzelfall geprüft. Würde sich dabei herausstellen, dass sich eine Kleinbaute in Verbindung mit bereits realisierten Kleinbauten auf demselben Grundstück ungünstig auf die Umgebung auswirkt, würde die Behörde die Baubewilligung entsprechend verweigern bzw. mit geeigneten Auflagen versehen. Im vorliegenden Fall besteht im nördlichen Bereich des Baugrundstücks GS Nr. X bereits eine Garage (Assek.-Nr. B, Baujahr 1997) welche zweistöckig in Erscheinung tritt und sich von der Ausgestaltung her (braune Holzfassade, Schrägdach) stark an das Hauptgebäude anlehnt. Das Bauvorhaben hingegen wird im südlichen Bereich des Grundstücks auf der Rasenfläche abgestellt, also in einiger Entfernung zur bestehenden Garage. Inwiefern sich diese Bauten aus Sicht der Einordnung nicht miteinander vertragen, ist somit nicht ersichtlich. Der projektierte Carport selbst ordnet sich, wie oben festgestellt, ohne Weiteres gut in die Umgebung ein. Die Beschwerde ist folglich unbegründet und auch in diesem Punkt abzuweisen.

4.

a) Die Beschwerdeführerin bringt als Nächstes vor, dass ein Wohnwagen Wohnzwecken dienen würde und somit bewohnt oder vermietet werden könne. Kleinbauten hingegen dürften gemäss § 4a alt V PBG nicht Wohnzwecken dienen. Wenn nun ein Wohnwagen in eine Kleinbaute abgestellt werde, würde die Bestimmung ihres Sinnes entleert. Deshalb liege ein Verstoß gegen § 4a alt V PBG vor.

Gemäss § 4a alt V PBG sind Kleinbauten eingeschossige, nicht Wohn- oder Gewerbezwecken dienende selbständige Nebengebäude von höchstens 50 m² Grundfläche, 3,50 m Gebäudehöhe und 5 m Firsthöhe. Ob eine Kleinbaute Wohnzwecken dient oder nicht, wird im Einzelfall beurteilt, in der Regel anhand der jeweilig

vorgesehenen Funktion, Ausgestaltung und technischen Aspekten. Aus den Baugesuchsplänen sowie aus den am Augenschein vorgebrachten Plänen des Bauherrn geht hervor, dass hier eine zweiseitig offene Konstruktion vorgesehen ist. Lediglich zwei Seiten des Carports sollen zum Schutz vor Witterung geschlossen werden. Daraus ergibt sich, dass heiztechnische Installationen, die typischerweise auf einen Wohnzweck hindeuten würden, vorliegend weder vorgesehen, noch realisierbar sind. Offensichtlich soll das Bauvorhaben nur gerade dem Unterstand für Fahrzeuge und damit keinen Wohn- oder Gewerbebezwecken dienen. Dies allein ist massgebend, um den Carport als Kleinbaute zu qualifizieren. Anders als die Beschwerdeführerin annimmt, spielt es hingegen keine Rolle, was für eine Art Fahrzeug in den Carport abgestellt wird. Dass in casu ein Wohnwagen, der Wohnzwecken dienen kann, eingestellt werden soll, vermag an der Ausgangslage nichts zu ändern. Könnte dieser doch auch problemlos ohne einen Unterstand auf dem Grundstück platziert werden. Carports werden denn auch in der zugerischen Praxis regelmässig als Kleinbauten angesehen und als solche behandelt (vgl. Entscheid des Regierungsrats vom 2. Juli 2019 i.S. E. und C. W., E. 4 f.; Entscheid des Regierungsrats vom 27. Februar 2018 i.S. B.H., E. 2bb). Inwiefern § 4a alt V PBG ihres Sinnes entleert wird, ist nach den gemachten Ausführungen nicht ersichtlich. Die Beschwerde ist somit in diesem Punkt ebenfalls unbegründet und daher abzuweisen.

b) In diesem Zusammenhang bringt die Beschwerdeführerin weiter vor, sollte kein Verstoss gegen § 4a alt V PBG vorliegen, müsse zumindest die durch die Kleinbaute neu geschaffene Ausnützung angerechnet werden. Der Bauherr müsse entsprechend beweisen, dass für die zusätzliche Ausnützung, welche durch die Wohnnutzung entstehe, genügend Ausnützung auf GS X vorhanden sei.

Da der Carport als Kleinbaute zu qualifizieren ist und somit weder Wohn- noch Gewerbebezwecken dient sowie gleichzustellen ist, wie nicht gewerbliche Einstellräume für Fahrzeuge, muss seine Fläche nicht zur Ausnützung hinzugerechnet werden (§ 16 Abs. 2 Bst. e alt V PBG). Auch der Wohnwagen, der zwar Wohnzwecken dienen kann, muss vorliegend nicht als anrechenbare Geschossfläche berücksichtigt werden (§ 15 und 16 alt V PBG e contrario). Die Beschwerde ist somit unbegründet und auch in diesem Punkt abzuweisen.

5. Weiter moniert die Beschwerdeführerin, dass die dem Baugesuch beiliegenden Pläne den gesetzlichen Anforderungen teilweise nicht genügen würden. Namentlich würden Angaben über das gewachsene Terrain sowie die Höhenkoten fehlen.

Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gemeinde, die Pläne die sie für die Beurteilung eines Baugesuchs benötigt, bei der Bauherrschaft einzufordern. Dabei kann sie aus eigenem Ermessen auf das Einverlangen von in § 27 alt V PBG aufgelisteten Dokumenten verzichten, wenn diese für die konkrete Beurteilung des Baugesuchs nicht benötigt werden.

Mit seinem Baugesuch vom 21. Dezember 2020 hat der Bauherr einen Situationssplan sowie einen Ausführungsplan zum Bauprojekt eingereicht. Wie die Beschwerdeführerin korrekterweise feststellt, beinhalten diese Pläne keine Angaben zum gewachsenen Terrain. Laut Angaben der Vorinstanz (Stellungnahme vom 24. September 2021) werde bei der Festlegung des Höhenmasses bei Kleinbauten praxisgemäss von einem Niveaupunkt ausgegangen, welcher auf dem massgebenden bzw. hier gewachsenen Terrain in der Normalprojektion des Schwerpunkts der Gebäudefläche liege. Dieser Praxis ist insoweit nichts entgegenzusetzen. Paragraph 12 Abs. 1 alt V PBG gibt vor, dass die Gebäudehöhe ab der Oberkante des Erdgeschossfussbodens gemessen wird. Der Fussboden des Erdgeschosses liegt dabei entweder höchstens 1,2 m über dem tiefsten oder 0,3 m über dem höchsten Punkt des gewachsenen Terrains längs der Gebäudefassade (§ 14 Abs. 1 alt V PBG). Im vorliegenden Fall verhält es sich so, dass das gewachsene Terrain an der zu bebauenden Stelle nur wenige Schwankungen aufweist; am Augenschein wurde eine kleine Höhendifferenz von lediglich 35 cm festgestellt. Diese kleine Geländeunebenheit ist gemäss § 4c Abs. 1 alt V PBG jedoch vernachlässigbar. Zudem kann auch anhand der Höhenkurven gemäss zugmap.ch auf ein durchaus ebenes Gelände geschlossen werden. Insofern ist anzunehmen, dass der von der Vorinstanz angenommene Niveaupunkt mit der Erdgeschossfussbodenhöhe übereinstimmt. Dies allein ist massgebend, um hier festzuhalten, dass die baurechtlichen Vorgaben eingehalten sind. Der projektierte Carport sieht schliesslich eine zulässige Gesamthöhe von 3,35 m ab Niveaupunkt vor. Gemäss Angaben des Bauherrn am Augenschein beabsichtige er, für dessen Erstellung eine kleine Abgrabung im Gelände vorzunehmen, was zu einer Herabsetzung des höchsten Punkts der Baute um etwa 35 cm führen und sich für die Beschwerdeführerin als günstig erweisen würde. Schliesslich muss beachtet werden, dass der Bauherr das Terrain zur Erstellung des Carports auch ohne Weiteres um 1,2 m aufschütten dürfte (§ 14 Abs. 1 alt V PBG). Anhand der rechtlichen Ausgangslage und spätestens im Zusammenhang mit den am Augenschein erkannten, tatsächlichen Gegebenheiten wird also klar, dass konkrete Angaben über das gewachsene Terrain für eine gehörige Prüfung des fraglichen Bauvorhabens nicht benötigt werden. Der Vorinstanz war es denn auch bereits bei der Beurteilung des Baugesuchs möglich gewesen, das Bauvorhaben in ausreichendem Mass nachzuvollziehen. Entsprechend durfte sie auf das Einfordern weiterer Unterlagen verzichten und die Baubewilligung auf Grundlage der eingereichten Pläne erteilen. In diesem Zusammenhang bleibt zu erwähnen, dass die Vorinstanz in der Baubewilligung auf Seite 5 anordnet, ihr seien bereinigte Ausführungspläne sowie ein definitives Material- und Farbkonzept vor Baubeginn nachzureichen. Kommt hinzu, dass der gestützt auf die Baubewilligung realisierte Carport im Rahmen einer anschliessenden Bauabnahme vermessen und somit sichergestellt wird, dass dieser den Baubewilligungsplänen und gesetzlichen Vorgaben entspricht. Bei dieser Ausgangslage erscheint es nicht angezeigt, das gewachsene Terrain durch G. I. AG aufnehmen zu lassen, wie es die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdeschrift beantragt. Im Ergebnis ist sowohl der Antrag der Beschwerdeführerin als auch die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baubewilligung von der Vorinstanz zurecht erteilt wurde. Die Beschwerde erweist sich in allen Punkten als unbegründet und ist deshalb vollumfänglich abzuweisen.

a) Die Kosten trägt im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Vorliegend unterliegt die Beschwerdeführerin vollumfänglich. Die Kosten werden in Anwendung der Verordnung betreffend Gebühren, Kostenvorschüsse, Parteientschädigungen und Umtriebsentschädigungen in Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat vom 17. August 2021 (Kostenverordnung [KoV RR]; BGS 162.41) auf xxx Franken festgesetzt (§ 2 Abs. 2 Bst. b KoV RR) und der Beschwerdeführerin auferlegt.

b) Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei wäre zulasten der unterliegenden Partei grundsätzlich eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Da der Bauherr im vorliegenden Verfahren zwar obsiegt, aber nicht anwaltlich vertreten wurde, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen. Bei nicht berufsmässiger Vertretung werden in der Regel keine Entschädigungen ausgerichtet (§ 6 Abs. 1 KoV RR). Da sich der verfahrensrechtliche Aufwand für den Bauherrn als gering erweist, ist ihm keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Der Vorinstanz steht keine Parteientschädigung zu, da sie als Gemeinwesen in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt hat (§ 28 Abs. 2a VRG).

c) Die von den Parteien aufgelegten Akten werden erst mit der Rechtskraft dieses Entscheids retourniert bzw. bei einem allfälligen Weiterzug dem Verwaltungsgericht direkt zugestellt.

Regierungsratsbeschluss vom 18. Januar 2022, BD 2022-007

1.2 Baugesuch Erbgemeinschaft

Regeste:

Befindet sich ein Grundstück im Gesamteigentum (z. B. Erbgemeinschaft), so setzt die rechtsgültige Einreichung eines Baugesuchs – sofern im konkreten Fall keine andere Vorschrift (gesetzlich oder vertraglich) besteht – einen einstimmigen Beschluss der Gesamteigentümerschaft voraus (Art. 652 f. ZGB). Die Baubewilligungsbehörde ist verpflichtet, bei der Beurteilung eingehender Baugesuche, die privatrechtlichen Eigentumsverhältnisse zumindest summarisch zu überprüfen. Bei bereits erstellten baulichen Massnahmen geht die Lehre hingegen davon aus, dass auf die Zustimmung aller Berechtigten, d. h. aller Gesamteigentümer verzichtet werden kann: Die zivilrechtliche Berechtigung ist eine bloss e Eintretensvoraussetzung. Bei einem nachträglichen Baugesuch kann nicht auf das Eintreten verzichtet werden, da die realisierte bauliche Massnahme sonst ohne baurechtliche Überprüfung bliebe (Erw. 3a).

Aus dem Sachverhalt:

A. Die Erbgemeinschaft K.N., bestehend aus N.K., J.K. und M.K. ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. X, Gemeinde A, (nachfolgend: GS X), welches in der Wohn- und Arbeitszone 3 liegt. Die Liegenschaft A.-strasse B (Assek.-Nr. Y) stammt aus dem Jahr 1894 und befindet sich im Inventar der schützenswerten Denkmäler.

B. Im Juni 2021 wurden dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie unbekannte Bauarbeiten im Dachstock der Liegenschaft A.-strasse B gemeldet. Nach Sichtung der vom ausführenden Bauherrn, M.K., (nachfolgend: Bauherr) eingereichten Fotos der Bauarbeiten (E-Mail vom 24. Juli 2021) sowie nach Rücksprache mit dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie forderte das Baudepartement der Gemeinde A den Bauherrn mit E-Mail vom 3. August 2021 auf, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.

C. Am 5. August 2021 reichte der Bauherr dem Baudepartement der Gemeinde A ein Baugesuch SZ-... betreffend Renovation Dachgeschoss für die Liegenschaft A.-strasse B (Assek.-Nr. Y) ein. Mit Schreiben vom 11. August 2021 sendete das Baudepartement der Gemeinde A dem Bauherrn das eingereichte Baugesuch zur Ergänzung zurück und bat um dessen vollständige Einreichung. Diese ist am 27. August 2021 beim Baudepartement der Gemeinde A eingegangen.

(...)

E. Am 15. September 2021 hat das Amt für Denkmalpflege und Archäologie dem Baugesuch SZ-... unter Auflagen seine Zustimmung erteilt.

F. Das Baugesuch SZ-... wurde schliesslich am 14. Oktober 2021 durch den Gemeinderat der Gemeinde A (nachfolgend: Vorinstanz) im vereinfachten Verfahren unter Auflagen und Bedingungen bewilligt. Die Erteilung der nachträglichen Baubewilligung wurde den Erben, d. h. den übrigen Miteigentümern des GS X, N.K. und J.K., mitgeteilt.

G. Gegen die Baubewilligung reichten N.K. und J.K., (nachfolgend: Beschwerdeführende) am 21. Oktober 2021 Beschwerde ein und beantragen darin dessen Aufhebung. Zur Begründung machen die Beschwerdeführenden zusammengefasst geltend, dass Baugesuch und die Baubewilligung seien rechtswidrig, da das Baugesuch ohne das Einverständnis der Erbgemeinschaft eingereicht worden sei.

(...)

Aus den Erwägungen:

(...)

3. In ihrer Beschwerdeschrift vom 21. Oktober 2021 machen die Beschwerdeführenden geltend, dass die Erbgemeinschaft nur bei einer absoluten Mehrheit beschlussfähig sei, d. h. alle Erben müssten einverstanden sein. Das eingereichte Baugesuch, also der Ausbau des Dachstocks, entspreche hingegen nicht dem Willen der Erbgemeinschaft, da insbesondere dessen Finanzierung nicht geklärt sei. Das Baugesuch und die Baubewilligung seien daher rechtswidrig. Aus formaljuristischen Gründen werde um eine Ablehnung der Baubewilligung gebeten, bis die Situation innerhalb der Erbgemeinschaft geregelt sei.

a) Gemäss § 27 Abs. 2 alt V PBG sind die für ein Baugesuch einzureichenden Pläne je von dem Bauherrn, Grundeigentümer und Projektverfasser zu unterzeichnen. Im vorliegenden Fall befindet sich das fragliche GS X und die Liegenschaft A-strasse B (Assek.-Nr. Y) im Eigentum der Erbgemeinschaft K.N. Haben mehrere Personen, die durch Gesetzesvorschrift oder Vertrag zu einer Gemeinschaft verbunden sind, eine Sache kraft ihrer Gemeinschaft zu Eigentum, so sind sie gemäss Art. 652 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) Gesamteigentümer und es geht das Recht eines jeden auf die ganze Sache. Die Rechte und Pflichten der Gesamteigentümer richten sich nach den Regeln, unter denen ihre gesetzliche oder vertragsmässige Gemeinschaft steht (Art. 653 Abs. 1 ZGB). Besteht keine andere Vorschrift, so bedarf es zur Ausübung des Eigentums und insbesondere zur Verfügung über die Sache des einstimmigen Beschlusses aller Gesamteigentümer (Abs. 2). Solange die Gemeinschaft dauert, ist ein Recht auf Teilung oder die Verfügung über einen Bruchteil der Sache ausgeschlossen (Abs. 3). Nach diesen Ausführungen, setzt die rechtsgültige Einreichung eines Baugesuchs also einen einstimmigen Beschluss der Gesamteigentümerschaft voraus. Die Baube-

willigungsbehörde ist insofern verpflichtet, bei der Beurteilung eingehender Baugesuche, die privatrechtlichen Eigentumsverhältnisse zumindest summarisch zu überprüfen. Das Zustimmungserfordernis soll nämlich verhindern, dass die Behörden wieder besseres Wissen zu einem Verfahren Hand bieten, welches Eigentumsrechte Dritter zu verletzen geeignet ist. Bei bereits erstellten baulichen Massnahmen geht die Lehre hingegen davon aus, dass auf die Zustimmung aller Berechtigten, d. h. aller Gesamteigentümer verzichtet werden kann: Die zivilrechtliche Berechtigung ist eine bloss e Eintretensvoraussetzung. Bei einem nachträglichen Baugesuch kann jedoch nicht auf das Eintreten verzichtet werden, da die realisierte bauliche Massnahme sonst ohne baurechtliche Überprüfung bliebe (vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ: Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Zürich 2019, S. 369).

b) Im vorliegenden Fall wurden die Bauarbeiten im Dachstock der fraglichen Liegenschaft bei Einreichung des Baugesuchs bereits teilweise ausgeführt. Da es sich also um ein nachträgliches Baugesuch handelt, war die Vorinstanz – der genannten Lehrmeinung folgend – berechtigt, auch ohne einstimmigen Beschluss aller Gesamteigentümer bzw. ohne die Unterschrift aller Erben auf das Baugesuch einzutreten und dieses zu beurteilen. Dies umso mehr, als dass die fragliche Liegenschaft unter Denkmalschutz steht und die Überprüfung der vorgenommenen Bauarbeiten somit im öffentlichen Interesse liegt. Dabei spielt es keine Rolle, ob die baulichen Massnahmen bei Einreichung des Baugesuchs noch nicht komplett ausgeführt worden sind, ist ein unfertiger Bauzustand doch mitnichten zu akzeptieren.

Da die Beschwerdeführenden ansonsten keine materiellrechtlichen Rügen geltend machen und anhand einer summarischen Prüfung der Unterlagen keine Hinweise auf eine Rechtsverletzung bestehen, erübrigen sich an dieser Stelle Ausführungen zum Inhalt der Baubewilligung. Fest steht somit, dass die Vorinstanz das Baubewilligungsverfahren und die nachträgliche Baubewilligung zurecht durchgeführt bzw. erteilt hat.

c) Bezugnehmend auf die Rüge betreffend die Beschlussfähigkeit der Erbengemeinschaft wird darauf hingewiesen, dass im vorliegenden öffentlich-rechtlichen Verfahren keine zivilrechtlichen Rügen behandelt werden. Entsprechend kann auf den vorgebrachten eigentums- bzw. erbrechtlichen Vorbehalt nicht eingetreten werden. Die Beschwerdeführenden sind diesbezüglich auf den zivilrechtlichen Weg zu weisen.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Baubewilligung von der Vorinstanz zurecht erteilt wurde. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist deshalb vollumfänglich ab-zuweisen, sofern darauf eingetreten wird.

(...)

Regierungsratsbeschluss vom 18. Januar 2022, BD 2022-008

1.3 Be(sitz)standsgarantie im Gewässerraum – Photovoltaik-Anlage (Art. 41c Abs. 2 GSchV; § 72 PBG; Art. 26 BV)

Regeste:

Be(sitz)standsgarantie im Gewässerraum – Photovoltaik-Anlage (Art. 41c Abs. 2 GSchV; § 72 PBG; Art. 26 BV)

Anlagen, welche im übergangsrechtlichen Uferstreifen zu stehen kommen, verstossen grundsätzlich gegen Bestimmungen des Gewässerschutzrechts. Dies unter Vorbehalt der in Art. 41c Abs. 1 und Abs. 2 GSchV normierten Fälle, bei welchen von einem Bauverbot abgesehen wird (Erw. 7b). Vorliegend galt zu klären, ob es sich beim Bau einer Photovoltaik-Anlage auf dem Dach eines in der Bauzone liegenden und vollständig im übergangsrechtlichen Uferstreifen zu stehen kommenden Gebäudes um ein von der Bestandesgarantie erfasstes Bauvorhaben handelt (Erw. 8). Die Bestandesgarantie hat an diversen Stellen Eingang in rechtliche Grundlagen gefunden (Erw. 8a). Die Erstellung der geplanten Photovoltaik-Anlage ist als eine bestandesrechtlich geschützte Umbaute im Sinne von Art. 26 BV zu qualifizieren. Ist das Bauvorhaben bereits unter der Bestandesgarantie nach Art. 26 BV bewilligungsfähig, gilt dies umso mehr im Anwendungsbereich von Art. 41c Abs. 2 GSchV oder § 72 alt PBG. Dies, da die Verfassung den bestandesrechtlichen Minimalgehalt garantiert, an welchem sich Art. 41c Abs. 2 GSchV orientiert und § 72 alt PBG eine erweiterte Bestandesgarantie normiert (Erw. 8c dd).

Aus dem Sachverhalt:

A. Der Verein Y. ist Mieter der Liegenschaft Assek.-Nr. XX auf Grundstück Nr. X (nachfolgend: GS X). Das GS X liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zum Grundstück Nr. Z (nachfolgend: GS Z), auf welchem sich die Liegenschaft Assek.-Nr. ZZ befindet. Beide Grundstücke befinden sich im Alleineigentum der Einwohnergemeinde und kommen in der Zone öffentliches Interesse für Bauten und Anlagen (nachfolgend: OelB) zu stehen.

B. Am 25. Januar 2021 hat die Bauabteilung der Einwohnergemeinde (nachfolgend: Bauherrschaft) ein Baugesuch betreffend «Restaurant H. Heizung und PV-Anlage» eingereicht. Als Art der Arbeiten wurden Umbau- und Erweiterungsarbeiten sowie Renovation und Sanierung genannt.

C. Das Baugesuch wurde im Amtsblatt publiziert und öffentlich aufgelegt. Innter Frist gingen zwei Einsprachen ein.

D. Mit Schreiben vom 23. Februar 2021 erhoben der Verein Y. und am 24. Febru-

ar 2021 die anwaltlich vertretene Stockwerkeigentümergeinschaft S. Einsprache gegen das Baugesuch. Beide mit dem Antrag, das Baugesuch sei vollumfänglich abzuweisen.

E. Mittels Zwischenbericht vom 17. März 2021 teilte die zuständige Abteilung der Einwohnergemeinde der Bauherrschaft mit, dass das Baugesuch in der vorliegenden Art nicht bewilligt werden könne. Das Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug (nachfolgend: ARV) könne für die geplante Wärme-Luft-Heizung innerhalb des Gewässerraums keine Ausnahmegewilligung in Aussicht stellen, da keine hinreichende Auseinandersetzung betreffend Alternativstandorten ausserhalb des Gewässerabstands erfolgt sei. Betreffend Photovoltaik-Anlage (nachfolgend: PV-Anlage) wird insbesondere darauf hingewiesen, dass deren Lage am See besonders exponiert und sichtbar sei, weshalb die geplante Aufbauhöhe (50 cm) so weit als möglich zu reduzieren und die Panels dunkel, matt ohne helle Rasterung und (Metall-)Umrandung zu halten seien. Aufgrund dieser Zwischenbeurteilung wurde der Bauherrschaft die Einreichung geänderter Baupläne nahegelegt.

F. In der Folge reichte die Bauherrschaft am 23. Juni 2021 geänderte Pläne für die Erstellung der PV-Anlage auf dem Dach des Restaurants H. ein, wobei auf die freistehende Luft-Wärmepumpe verzichtet wurde. Mit Schreiben vom 19. Juli 2021 nahm der Verein Y. zu den Änderungsplänen Stellung und bemängelte insbesondere, dass mit dem Bau der PV-Anlage die Sicherheit der Schifffahrt beeinträchtigt würde. Die Stockwerkeigentümergeinschaft S. zog ihre Einsprache am 26. Juli 2021 zurück.

G. Mit Schreiben vom 31. August 2021 nahm das ARV zum überarbeiteten Baugesuch Stellung und teilte mit, dass für das Bauvorhaben in seiner revidierten Form keine kantonale Verfügung respektive keine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Gewässerabstands erforderlich sei.

H. Mit Beschluss vom 16. November 2021 wurde die Baubewilligung für die Erstellung der PV-Anlage auf dem Dach des Restaurants unter Auflagen und Bedingungen erteilt. Gleichzeitig wurde die Einsprache des Vereins Y. abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

I. Mit Eingabe vom 15. Dezember 2021 erhob der anwaltlich vertretene Verein Y. (nachfolgend: Beschwerdeführer) Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug und stellt folgenden Antrag:

Es sei die Baubewilligung vom 16. November 2021 für eine PV-Anlage auf dem Flachdach des Restaurants H. aufzuheben. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Der Beschwerdeführer begründet seine Beschwerde damit, dass das bewilligte Bau-

vorhaben die Bestimmungen des Gewässerschutzes verletze und das bestehende Gebäude zonenwidrig sei, da das Restaurant nicht in die Zone OelB gehöre und im Gewässerraum zu stehen käme. Das Restaurant dürfe entsprechend nur unterhalten werden. Weiter verkenne das ARV die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts, da das Gebäude selber und die Montage einer PV-Anlage gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zonenwidrig sei und im besten Fall unterhalten werden dürfte. Daraus ergebe sich, dass die vorgesehenen Bauarbeiten nicht bewilligungsfähig seien und die Baubewilligung aufzuheben sei. Weiter beeinträchtige die Platzierung der PV-Anlage auf dem Dach des Restaurants H. den Beschwerdeführer in der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen auf dem See.

J. Mit Instruktionsschreiben der Baudirektion des Kantons Zug vom 21. Dezember 2021 wurde die Beschwerdeschrift der Vorinstanz zur Kenntnisnahme zugesendet und eine Frist zur Stellungnahme bis zum 24. Januar 2022 angesetzt.

K. Am 24. Januar 2022 reichte die Vorinstanz eine Beschwerdeantwort ein und beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers.

L. Mit Schreiben vom 28. Januar 2022 stellte die Baudirektion die eingereichte Stellungnahme dem Beschwerdeführer zu und gab den Parteien die Möglichkeit, bis zum 18. Februar 2022 eine allfällige abschliessende Stellungnahme einzureichen.

M. Die Parteien haben innert Frist keine abschliessenden Stellungnahmen eingereicht. Mit Schreiben vom 23. Februar 2022 teilte die Baudirektion den Verfahrensbeteiligten daher mit, dass die Beschwerdeangelegenheit als nächster Schritt dem Regierungsrat zum Entscheid unterbreitet werde.

N. Im Rahmen der Bearbeitung des Beschwerdeentscheids stellte die Baudirektion fest, dass die Unterlagen für die Beurteilung der Legitimation des Beschwerdeführers nicht vollständig bei den Akten lägen. In der Folge ersuchte die Baudirektion den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 19. April 2022 um Nachreichung der erforderlichen Dokumente.

O. Mit Schreiben vom 13. Mai 2022 teilte die Baudirektion den Parteien mit, dass der Beschwerdeführer die erforderlichen Unterlagen fristgerecht nachgereicht habe und diese entsprechend zu den Akten genommen würden. Die Beschwerdeangelegenheit werde in einem nächsten Schritt dem Regierungsrat zum Entscheid unterbreitet.

P. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie die Einzelheiten der Rechtschriften wird – soweit entscheiderelevant – in den Erwägungen näher eingegangen.

Aus den Erwägungen:

1. Die Beschwerde entspricht den formellen Anforderungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1). Sie wurde insbesondere frist- und formgerecht eingereicht (§ 43 f. VRG).

2. Gemäss § 41 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder zu Unrecht keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde ist somit legitimiert, wer durch eine Verfügung in höherem Masse als die Allgemeinheit berührt wird und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (BGE 131 II 587, E. 2.1). Aufgrund eigener schutzwürdiger Interessen können auch körperschaftlich organisierte juristische Personen als Dritte Beschwerde führen. Lehre und Rechtsprechung anerkennen einerseits die sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde, mit welcher Verbände in eigenem Namen, jedoch im Interesse ihrer Mitglieder als Beschwerdeführer auftreten. Vertritt ein Verband hingegen nicht bzw. nicht in erster Linie die Interessen seiner Mitglieder, sondern macht er geltend, er sei in seiner Interessensphäre wie eine natürliche Person berührt, so kann er andererseits, unter Einhaltung gesetzlicher und statutarischer Vorgaben, selbständig Beschwerde führen. Dritten wird praxisgemäss bei Bauprojekten ein schutzwürdiges Interesse bejaht, wenn die besondere Beziehungsnähe vorab in räumlicher Hinsicht gegeben ist (BGE 125 II 10, E. 3). Dies ist bei Nachbarn, die in einer Distanz bis zu 100 m von einem Bauprojekt wohnen, grundsätzlich der Fall (Urteil des Bundesgerichts 1C_69/2019 vom 20. August 2019, E. 2.6). Als Nachbarn gelten nicht nur Eigentümerschaften, sondern beispielsweise auch Baurechtshabende oder Mietende einer benachbarten Liegenschaft, vorausgesetzt sie weisen ein selbständiges, eigenes Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung auf. Mit anderen Worten müssen sie vom Streitgegenstand direkt betroffen sein und einen unmittelbaren Nachteil erleiden (Urteil des Bundesgerichts 1C_491/2019 vom 5. Februar 2020, E. 2.5; BGE 135 II 145, E. 6).

Der Beschwerdeführer ist als Verein im Sinne von Art. 60 ff. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 1. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) konstituiert und hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, womit er entsprechend formell beschwert ist. Durch Beschluss des Vorstands wurde der Beschwerdeführer ausserdem ermächtigt, vorliegende Verwaltungsbeschwerde einzureichen. Der Beschwerdeführer ist gemäss Vertrag vom August 1999 Mieter Assek.-Nr. XX, GS X, welches in direkter Nachbarschaft zum Restaurant H. bzw. zum Baugrundstück (GS Z) steht. Er ist somit von der erteilten Baubewilligung aufgrund räumlicher Beziehungsnähe im Sinne von § 41 Abs. 1 Bst. b VRG «besonders berührt». Der Beschwerdeführer verfolgt überdies ein

«schutzwürdiges Interesse» nach § 41 Abs. 1 Bst. c VRG, zumal der mit dem angefochtenen Entscheid verbundene Nachteil bei Gutheissung der Verwaltungsbeschwerde beseitigt werden würde. Die materielle Beschwerde des Beschwerdeführers ist somit ebenfalls gegeben, weshalb auf die Verwaltungsbeschwerde einzutreten ist.

3. Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (§ 12 VRG). Mit der Verwaltungsbeschwerde wird der Regierungsrat verpflichtet, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden (§ 39 VRG). Mit der Verwaltungsbeschwerde können alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheids gerügt werden (§ 42 Abs. 1 VRG). Als Beschwerdeinstanz prüft der Regierungsrat die Beschwerde, ohne an die Anträge der Parteien gebunden zu sein. Er kann den angefochtenen Entscheid zugunsten oder zuungunsten einer Partei ändern (§ 47 Abs. 1 VRG). Weiter wendet er bei der rechtlichen Würdigung der festgestellten Tatsachen das Recht von Amtes wegen an (§ 18 Abs. 1 VRG).

4. Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (neu PBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 20. November 2018 (neu V PBG; BGS 721.111) sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Das vorliegend zu beurteilende Baugesuch wurde anfangs 2021 eingereicht. Übergangsrechtlich gelangt daher die Bestimmung § 71a Abs. 1 Bst. b neu PBG zur Anwendung, wonach auf Baugesuche und Sondernutzungspläne in denjenigen Gemeinden, welche ihre Zonenpläne und Bauvorschriften noch nicht an die sich an der Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) orientierenden Baubegriffe und Messweisen angepasst haben, das bisherige Recht Anwendung findet (alt PBG und alt V PBG [beide in Kraft bis 31. Dezember 2018]).

5. Der Streitgegenstand in diesem Beschwerdeverfahren bildet das durch die angefochtene Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird (BGE 136 II 165). Der Streitgegenstand wird durch zwei Elemente bestimmt: Erstens durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids (Anfechtungsgegenstand) und zweitens durch die Parteibegehren (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich/Basel/Genf 2013, 3. Aufl., S. 243). Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die Beschwerdeinstanz grundsätzlich nicht beurteilen (BGE 136 II 457, E. 4.2). Somit setzt der Streitgegenstand im Rechtsmittelverfahren der Untersuchungsmaxime und dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen Schranken (BGE 136 II 457, E. 4.5).

Anfechtungsobjekt bildet im vorliegenden Beschwerdeverfahren das vom Beschwerdeführer bezeichnete Baugesuch betreffend PV-Anlage auf dem Flachdach des Restaurants H. vom 25. Januar 2021 bzw. 25. Juni 2021 respektive die dafür erteilte Baubewilligung vom 16. November 2021. Vor diesem Hintergrund steht fest, dass

der Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens einzig und allein der Neubau der PV-Anlage auf dem Dach des Restaurants H. bildet. Ausserdem ergeben sich auch aus den gestellten Rechtsbegehren des Beschwerdeführers keine anderen Hinweise. Diese beschränken sich in der Hauptsache auf die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und sehen gerade keine Ausweitung des Streitthemas vor. Soweit der Beschwerdeführer im vorliegenden Rechtsmittelverfahren argumentiert, dass das Restaurant H. als bestehendes Gebäude zonenwidrig errichtet worden sei und die Bestimmungen des Gewässerschutzes verletze, sind diese Rügen ausschliesslich im Zusammenhang mit der Thematik, ob die geplante PV-Anlage bestandesrechtlichen Schutz geniesst, abzuhandeln. Eine weiterführende Überprüfung der Liegenschaft des Restaurants H., welche 1998 bewilligt und vor über 20 Jahren erbaut wurde, würde sich klar ausserhalb des Streitgegenstands bewegen.

6. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass das bestehende Restaurant H. zonenwidrig sei. Das Gebäude des Restaurants befände sich in der Zone OelB und werde von der Gefahrenzone Uferzone/Überflutung sowie der Zone archäologische Fundstätten überlagert. Er moniert, dass entsprechend § 26 Abs. 1 alt PBG Zonen des öffentlichen Interesses dem Gemeindewohl dienen sollten. Sie dürften einzig Bauten und Anlagen enthalten, welche überwiegend öffentlich-rechtlichen Körperschaften dienen. Zonen des öffentlichen Interesses seien einzig für öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt. Dabei dürften lediglich kleinere oberirdische Bauten und Anlagen erstellt werden, welche für die Nutzung erforderlich und mit dem Charakter der Zone vereinbar seien. Bauten und Anlagen seien dann öffentlich, wenn sie zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben notwendig seien. Da ein Restaurantbetrieb keine gemeindliche Aufgabe erfülle, sei dieser in der Zone OelB zonenwidrig. Das Restaurant H. verstosse daher gegen die Voraussetzungen für die Errichtung eines Gebäudes in der Zone OelB.

Das Restaurant H. respektive die streitbetroffene PV-Anlage befindet sich in der Zone OelB und damit innerhalb der Bauzone. Wie die Vorinstanz korrekterweise ausgeführt hat, ist für die Zulässigkeit einer Baute in der Zone OelB nicht vorausgesetzt, dass die Baute beziehungsweise Anlage der Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags der Einwohnergemeinde dient (vgl. § 26 alt PBG). Das Restaurant H. liegt heute in der Zone OelB. Diese gilt als Zone für Bauten und Anlagen, welche unter anderem für Erholungs- und Freizeitanlagen entlang des Sees bestimmt sind. Freizeitanlagen dienen der Befriedigung des Bedürfnisses nach einer Freizeitgestaltung als Ausgleich zur alltäglichen Arbeit. Sie stehen insofern im öffentlichen Interesse und sind in einer Zone OelB an sich zonenkonform. Dass der Betrieb eines Restaurants als Freizeitanlage in der Zone OelB zonenkonform ist, wird durch den Betrieb diverser weiterer Gastrogewerbe in genannter Zone untermauert.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass das Restaurant H. zonenkonform erstellt worden ist.

7. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Erstellung der genannten PV-Anlage gegen die gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen verstosse. Da der Kanton Zug seiner bundesrechtlichen Pflicht zur Festlegung des Gewässerraums noch nicht nachgekommen sei, betrage der Gewässerraum für stehende Gewässer von der Uferlinie gemessen übergangsrechtlich eine Breite von 20 m. Das bestehende Restaurant H. sowie das geplante Bauvorhaben stünden somit vollkommen im Gewässerraum. Weiter stelle die Liegenschaft des Restaurants H. keine zulässige Anlage nach Art. 41c Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) dar und dürfe somit einzig unterhalten werden.

a) Mit der per 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) sind die Kantone verpflichtet, an den Oberflächengewässern den Gewässerraum auszuscheiden (Art. 36a Abs. 1 GSchG). Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird (Art. 36a Abs. 3 Satz 1 GSchG). Den Kantonen steht es dabei frei, die Festlegung des Gewässerraums selbst vorzunehmen oder an die Gemeinden zu delegieren (Urteil des Bundesgerichts 1C_289/2017 vom 16. November 2018, E. 3.2 f. mit weiteren Hinweisen). Von der Möglichkeit der Delegation hat der Kanton Zug Gebrauch gemacht, indem er im kantonalen Richtplan die Gemeinden beauftragt, den Gewässerraum für Fliessgewässer und stehende Gewässer innerhalb und ausserhalb der Bauzone im Rahmen der Ortsplanungsrevision, erstmals bis spätestens Ende 2025, festzulegen (L 8.4.1 des Richtplans des Kantons Zug). Da in der fraglichen Einwohnergemeinde die bundesrechtskonforme Ausscheidung der Gewässerräume noch nicht erfolgt ist, gelten die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen mit einer Breite von je 20 m bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von mehr als 0,5 ha (Abs. 2 Bst. c der Übergangsbestimmung zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011).

b) Im Rahmen der Baubewilligung betreffend «Neubau Restaurant H.» vom 5. Januar 1999 wurde gleichzeitig eine Ausnahmegewilligung für dessen Erstellung innerhalb des Gewässerabstands erteilt. Damit konnte mit dem Bau des Restaurants H. der (damalige) Gewässerabstand von 12 m unterschritten werden. Auch nach der heutigen Rechtslage kommt das Restaurant H. vollständig im Gewässerraum – also innerhalb der übergangsrechtlich vorgesehenen 20 m – zu stehen. Dies verstösst grundsätzlich gegen das geltende Gewässerschutzrecht. Absatz 2 der Übergangsbestimmung zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 bewirkt jedoch kein absolutes Bauverbot, sondern lässt aufgrund des Verweises auf Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV weiterhin Raum für die Bewilligung von Anlagen innerhalb des 20 m breiten Uferstreifens zu. Der Begriff «Anlage» lehnt sich dabei an die umweltschutzrechtliche Begriffsdefinition, wonach als Anlagen sämtliche Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen zu verstehen sind (Art. 7 Abs. 7 Bundes-

gesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]). Eine Baubewilligung im Gewässerraum ist daher auch übergangsrechtlich grundsätzlich nicht ausgeschlossen.

c) Gemäss Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV und aufgrund des gewichtigen Interesses an der Raumfreihaltung der oberirdischen Gewässer, welche die natürliche Funktion der Gewässer sowie den Hochwasserschutz gewährleisten (Art. 36 Abs. 1 Bst. a GSchG; BGE 140 II 428, E. 2.1), dürfen im Gewässerraum grundsätzlich nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen neu erstellt werden. Für die Bejahung der Standortgebundenheit wird zwingend vorausgesetzt, dass für den Bau der Anlage eine qualifizierte Auseinandersetzung mit den verschiedenen in Frage kommenden Standortvarianten, den berührten Interessen und der Schutzwürdigkeit der einzelnen Gebiete vorgenommen wird. Nicht verlangt ist, dass die Lage im Gewässerraum die einzig mögliche ist. Er muss gegenüber den anderen geprüften Standorten jedoch qualifiziert vorteilhafter erscheinen (WALDMANN/HÄNNI, Fn. 13 zu Art. 24; KEHRLI, Bauten im Gewässerraum und Uferstreifen, URP 681 / 2015, S. 687; mit weiteren Hinweisen zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB 2012.00644 vom 27. März 2013, E. 3.2.2). Öffentliches Interesse meint ein Anliegen, das die Öffentlichkeit für erstrebenswert oder erhaltenswert erachtet. Öffentliche Interessen ergeben sich aus der Schutzpflicht von Polizeigütern oder aus einzelnen Sachaufgaben. Zu beachten ist namentlich auch die übergeordnete Planung. Eher zu bejahen sind somit Bauvorhaben, welche gemäss Richtplan in einer Zone OelB zu erstellen sind. Als öffentliche Interessen zählen unter anderem die Förderung erneuerbarer Energien sowie der Zugang der Öffentlichkeit zu den Gewässern. Zu den Anlagen, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks positiv standortgebunden sind, gehören klassischerweise Fuss- und Wanderwege, Strandbäder, Wasserkraftwerke, Hochwasserschutzbauten oder Brücken (Art. 41c Abs. 1 GSchV; BAFU, Erläuternder Bericht vom 20. April 2011, Parlamentarische Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer (07.492) – Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung, S. 14). Die Aufzählung in Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV ist jedoch nicht abschliessend. Entsprechend Lehre und Rechtsprechung kann ebenfalls ein Restaurant der Erleubarkeit eines Gewässers und damit der Gewässernutzung (im Sinne der Erholungsnutzung) dienen, wenn es den Zweck erfüllt, das Gewässer als Erholungsraum zugänglich zu machen. Daher sind Seerestaurants grundsätzlich auf einen Standort in Seenähe angewiesen. Ob ein Seerestaurant, welches grundsätzlich private, gewerbliche Interessen verfolgt, ebenfalls unter den Aspekt der Zugänglichkeit des Gewässers für die Öffentlichkeit subsumiert werden kann, ist im Einzelfall zu prüfen. Besteht an einer Baute oder Anlage kein öffentliches, sondern nur ein privates Interesse, so kommt lediglich eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 41c Abs. 1 Bst. a–d GSchV in Betracht (vgl. zum Ganzen KEHRLI, a.a.O., S. 689). Damit ein Seerestaurant seinen Zweck, das Gewässer beim Essen und Trinken zu erleben sowie als Erholungsraum zugänglich zu machen, erfüllen kann, ist es auf einen seenahen Standort angewiesen. Daraus

lässt sich jedoch nicht ableiten, dass das Gebäude zwingend an einem spezifischen Standort im Gewässerraum oder gar seeseitig der Uferlinie liegen muss (vgl. zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00644 vom 27. März 2013, E. 3.2.2; KEHRLI, a.a.O., S. 686).

d) Vorliegend sind weder eine qualifizierte Prüfung von Alternativstandorten des Restaurants H. respektive der PV-Anlage noch Ausführungen zum öffentlichen Interesse aktenkundig. Die Frage der Standortgebundenheit und des öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV kann vorliegend jedoch offengelassen werden, da – wie sich nachfolgend zeigen wird – das Restaurant H. Bestandesschutz genießt respektive die PV-Anlage von der (verfassungsrechtlichen) Bestandegarantie profitiert.

8. Der Beschwerdeführer bringt vor, dass Bauten im Gewässerraum gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Bestandegarantie lediglich unterhalten werden dürften. Die Ausführungen des ARV in der Stellungnahme vom 31. August 2021, wonach das Restaurant H. Bestandesschutz nach § 72 Abs. 2 alt PBG genieße, mit dem Bauvorhaben nicht weiter vom geltenden Recht abgewichen werde und dieses daher keiner Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Gewässerabstands bedürfe, gingen daher fehl.

a) Auf Verfassungsebene fällt die Bestandegarantie in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie nach Art. 26 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Sie umfasst Massnahmen, welche der Bestandserhaltung vorschriftswidriger Bauten und Anlagen dienen, wie beispielsweise Unterhaltsarbeiten zwecks Pflege, Instandhaltung und Reparatur der Baute bzw. Anlage, als auch bauliche Massnahmen, welche der Modernisierung der Baute dienen (WILLI, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 43 f.). Auf kantonaler Stufe können innerhalb der Bauzonen erweiterte Bestandegarantien normiert werden, welche grössere Änderungen, als in der verfassungsmässigen Bestandegarantie geregelt, umfassen. Im Kanton Zug findet die erweiterte Bestandegarantie für Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone ihre rechtliche Grundlage in § 72 alt PBG. Sinn und Zweck ist dabei die Fortentwicklung der unter altem Recht rechtmässig getätigten baulichen Investitionen. Mit anderen Worten bestehende Bauten und Anlagen über das verfassungsrechtliche Minimum hinaus zu ändern; also umzubauen, zu erweitern und anderen Nutzungen zuzuführen (m. w. H. zum Ganzen WILLI, a.a.O., S. 70; Regierungsratsbeschluss vom 15. März 2022 i. S. H. V., E. 6.1). Ausserhalb der Bauzone findet die Bestandegarantie ihre rechtliche Grundlage im Bundesrecht. Für Gebäude ausserhalb der Bauzone, welche zonenwidrig sind, wird grundsätzlich die Bestandegarantie nach Art. 24c Abs. 2 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) geprüft (Urteil

1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2). Für Gebäude und Anlagen in der Nichtbauzone, welche zonenkonform sind aber im Gewässerraum liegen, fehlt bislang eine raumplanungsrechtliche Regelung (Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2). Es liegt in der Kompetenz des Gesetzgebers, weitere Bestandesgarantien zu normieren. So ist in Art. 41c Abs. 2 GSchV ein restriktiver Bestandeschutz für Anlagen in Gewässerräumen vorgesehen. Die Bestandesgarantie im Gewässerraum lehnt sich inhaltlich an die verfassungsmässige Besitzstandsgarantie an. Er umfasst somit den Bestand, die Weiternutzung und den Unterhalt von Bauten, sofern sie rechtmässig erstellt worden und bestimmungsgemäss nutzbar sind (Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2). Mit dieser restriktiven Regelung soll dem gewichtigen öffentlichen Interesse an der Freihaltung der Gewässerräume, welche die natürlichen Funktionen der Gewässer und die für den Hochwasserschutz notwendige Abflusskapazität gewährleisten sowie der Gewässernutzung Rechnung getragen werden. Die Freihaltung der Gewässerräume dient gemäss Art. 18 Abs. 1 bis und Art. 21 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) ebenso dazu, den Tieren und Pflanzen einen wichtigen Lebensraum im Uferbereich zu schaffen. Bislang fraglich war, in welchem Verhältnis die restriktive Bestandesgarantie im Gewässerraum nach Art. 41c Abs. 2 GSchV zur Bestandesgarantie ausserhalb der Bauzone nach Art. 24c RPG steht. Ein aktuelles Bundesgerichtsurteil verschafft hierzu Klarheit: Demnach fallen sämtliche im Gewässerraum (zumindest in der Nichtbauzone) errichteten Bauten und Anlagen in den Anwendungsbereich der Bestandesgarantie nach Art. 41c Abs. 2 GSchV (Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2). Die Beantwortung der Frage, ob Art. 41c Abs. 2 GSchV ebenfalls für Bauten und Anlagen im Gewässerraum innerhalb der Bauzone zur Anwendung gelangt, wurde bisher offengelassen.

b) Das zu beurteilende Bauvorhaben umfasst den Neubau einer PV-Anlage auf dem Flachdach des Restaurants H. Aus den Baugesuchsunterlagen geht hervor, dass die einzelnen PV-Module je um 8 cm vertikal über den Dachrand hinausragen und flach, also ohne Neigungswinkel, auf dem Dach des Restaurants H. erstellt werden sollen. Geplant sind rund 168 PV-Module inklusive Kühlung, welche vollkommen innerhalb der bereits bestehenden Gebäudefluchten zu stehen kommen. Die Flachdachkonstruktion des Restaurants H. soll als Ganzes bestehen bleiben; die PV-Module werden einzig mit einer Tragkonstruktion auf das Dach montiert. Nebst der Anbringung der PV-Anlage inklusive Kühlung auf dem Dach ist im Raum «UG 15 Technik» ein Wechselrichter vorgesehen.

c) Vorliegend handelt es sich, sowohl beim bereits bestehenden Restaurant H. als auch beim geplanten Bau der PV-Anlage, um vollständig im Gewässerraum zu stehen kommende, zonenkonforme Anlagen in der Bauzone. Wie erwähnt, hat das Bundesgericht die Frage, ob in der Bauzone die Bestandesgarantie nach Art. 41c Abs. 2 GSchV ebenfalls zur Anwendung gelangt, offengelassen (Urteil Bundesgericht

1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2022, E. 9.2). Diese Frage muss – wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden – auch hier nicht geklärt werden.

aa) Die sich aus der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV sowie dem Vertrauensschutz nach Art. 9 BV ableitende verfassungsmässige Bestandesgarantie schützt den Einzelnen vor staatlichen Eingriffen in das Eigentum und andere von der Eigentumsgarantie erfassten Vermögensrechte. Zu den durch die Bestandesgarantie geschützten vermögenswerten Rechte zählen nebst dem Eigentum auch die beschränkten dinglichen Rechte, die Nachbarrechte, der Besitz, die Forderungsrechte und die Rechte des geistigen Eigentums (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 173). Die verfassungsmässige Bestandesgarantie umfasst nebst dem Bestand, der Weiternutzung und dem Unterhalt von Bauten unter Berücksichtigung des Normzwecks und des Verhältnismässigkeitsprinzips in besonderen Fällen ebenfalls Umbauten (Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2). Als Umbaute in diesem Sinn zählt insbesondere die Installation von Solarzellen auf einer bestehenden, zonenkonformen Baute im Gewässerraum (Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2).

bb) Der übergangsrechtliche Gewässerraum soll gewährleisten, dass im Zeitraum nach dem Inkrafttreten der GSchV bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums durch die Gemeinden des Kantons Zug keine unerwünschten neuen Anlagen errichtet werden (BAFU, Erläuternder Bericht vom 20. April 2011, Parlamentarische Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer – Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung, S. 4). Der übergangsrechtliche Gewässerraum soll daher, ähnlich wie eine Planungszone, eine negative Präjudizierung vermeiden (KEHRLI, a.a.O., S. 696; BGE 140 II 437, E. 6.2). Insbesondere soll verhindert werden, dass während der Dauer einer Übergangszeit Bauvorhaben realisiert werden, die die künftige räumliche Ordnung einschränken. Da der übergangsrechtliche Gewässerraum eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung darstellt und die verfassungsmässige Besitzstandsgarantie in Art. 26 BV geregelt ist, muss die Beschränkung entsprechend Art. 36 BV gerechtfertigt sein. Der übergangsrechtliche Gewässerraum beschränkt die nach wie vor geltende bau- und zonenrechtliche Ordnung jedoch nur insoweit, als nichts unternommen werden darf, was den Planungszweck gemäss Art. 36a GSchG beeinträchtigen könnte (vgl. BGE 113 Ia 362, E. 2abb; BGE 110 Ia 165, E. 6; BGE 105 Ia 228, E. 2d). Berührt ein Bauvorhaben die mit Art. 36a GSchG verfolgten gewässerschutzrechtlichen Interessen nicht, besteht weiterhin ein Anspruch auf Baubewilligung.

cc) Der Gewässerraum stellt die natürlichen Funktionen der Gewässer, der Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung sicher (Art. 36a Bst. a–c GSchG). Zu den natürlichen Funktionen der Gewässer gehören insbesondere der Transport von Wasser und Geschiebe, die Sicherstellung der Entwässerung, die Selbstreinigung

des Wassers, die Erneuerung des Grundwassers, die Ausbildung einer naturnahen Strukturvielfalt in den aquatischen, amphibischen und terrestrischen Lebensräumen, die Entwicklung standorttypischer Lebensgemeinschaften, die dynamische Entwicklung des Gewässers und die Vernetzung der Lebensräume. Der Gewässerraum ist ein wichtiger Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Er ist ein wichtiges Element der Kulturlandschaft und Erholungsraum für die Bevölkerung (BGE 140 II 428, E. 2.1 f.; BAFU, a.a.O., S. 10 f.). Ein genügender Gewässerraum gewährleistet auch den Schutz vor Hochwasser, indem Wasser- und Geschiebetransport verbessert werden und Überflutungsgebiete eine Rückhaltewirkung ausüben können. Der Gewässerraum dient somit der Gefahrenprävention und sichert den Raum für künftige Hochwasserschutzprojekte. Schliesslich kann der Gewässerraum der Gewässernutzung dienen (vgl. zum Ganzen FRITZSCHE, in: Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz / Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, Zürich 2016, N 15 ff. zu Art. 36c GSchG).

dd) Vorliegend handelt es sich bei der Erstellung der geplanten PV-Anlage nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2) um eine bestandesrechtlich geschützte Umbaute im Sinne von Art. 26 BV. Des Weiteren ist nicht ersichtlich, dass die durch den Gewässerraum sicherzustellenden Funktionen nach Art. 36a GSchG durch die geplante PV-Anlage beeinträchtigt werden. Dies, da die PV-Anlage das Flachdach des bereits bestehenden Restaurants H. lediglich um 8 cm überragt und flach ohne Neigungswinkel erstellt wird. Ausserdem führt sie weder zu einer Erweiterung der Nutzfläche noch wird damit eine zusätzliche Fläche geschaffen, welche den Schutz vor Hochwasser, die Gewässernutzung oder die Funktion des Gewässers negativ beeinflussen würde. Ebenfalls ist mit dem Bau der PV-Anlage auf dem vor 20 Jahren bewilligten und erbauten Restaurant H. keine negative präjudizielle Wirkung ersichtlich. Folglich entspricht die geplante PV-Anlage dem Verhältnismässigkeitsprinzip und verletzt auch nicht die Interessen des Gewässerschutzes. Aus den vorstehenden Ausführungen erhellt somit, dass die zu beurteilende PV-Anlage in den Anwendungsbereich der verfassungsmässigen Bestandesgarantie fällt. Ist das Bauvorhaben bereits unter der Besitzstandsgarantie nach Art. 26 BV bewilligungsfähig, gilt dies umso mehr im Anwendungsbereich von Art. 41c Abs. 2 GSchV oder § 72 alt PBG. Dies, da die Verfassung den bestandsrechtlichen Minimalgehalt garantiert, an welchem sich im Übrigen auch Art. 41c Abs. 2 GSchV orientiert und § 72 alt PBG eine erweiterte Bestandesgarantie normiert (Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2019, 1C_476/2019 vom 6. April 2020, E. 9.2). Die Beschwerde erweist sich somit in diesem Umfang als unbegründet.

ee) Anzufügen bleibt, dass im Rahmen der Beurteilung der Zulässigkeit einer Umbaute in Form der Installation einer PV-Anlage stets auch die gesetzgeberischen Bestrebungen Beachtung finden sollen, wonach PV-Anlagen auch auf der Ebene des Raumplanungsrechts zu fördern sind. Hierbei gilt entsprechend Art. 18a RPG zu

beachten, wonach in Bau- und Nichtbauzonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen sind, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Auch wenn Art. 18a RPG auf Schutzzonen nicht direkt anwendbar ist, ist der ihm zugrunde liegende Förderungszweck auch in diesem Bereich zu berücksichtigen. Mithin ist bei einer PV-Anlage zurückhaltender davon auszugehen, dass ihre Installation die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung erheblich beeinträchtigt. Zudem ist auch bei der Interessenabwägung dem Fördergedanken Rechnung zu tragen (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_311/2012 vom 28. August 2013, E. 5.3).

9. (...)

10. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass sich die vom Beschwerdeführer erhobenen Rügen als unbegründet erweisen. Die Beschwerde ist daher vollumfänglich abzuweisen.

Regierungsratsbeschluss vom 4. Oktober 2022, BD 2022-112

IV. Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherheit

1. Sozialwesen

1.1 Staatliche Beiträge an die Kosten der Behandlung suchtbedingter Störungen (§ 7 Abs. 3 EG BetmG)

Regeste:

Aus § 7 Abs. 3 EG BetmG ergibt sich nicht, dass die Kosten einer stationären Suchttherapie vollumfänglich von der öffentlichen Hand getragen werden. Die Norm legt lediglich den Verteilschlüssel zwischen dem Kanton und den Gemeinden fest, nicht aber die Höhe des staatlichen Beitrags. Da der Gesetzgeber die Höhe des staatlichen Beitrags nicht festlegte, stünde die Regelung dieser Frage dem Ordnungsgeber offen. Da dieser keine Präzisierung des Gesetzestextes vornahm, müssen die für die Kostengutsprachen zuständigen Gemeinden die gesetzlichen Vorgaben auslegen. Dabei haben sie sich an den allgemeinen Bestimmungen für soziale Einrichtungen zu orientieren.

Aus den Erwägungen:

2. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (EG BetmG; BGS 861.52) unterscheidet bei den Massnahmen gegen den Betäubungsmittelmissbrauch zwischen den Bereichen Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention. Stationäre Suchttherapien zählen zum Bereich Sekundärprävention. Die Sekundär-

prävention zielt auf die frühzeitige Erfassung und Behandlung einer Suchtentwicklung (§ 7 Abs. 1 EG BetmG). Für den Bereich der Sekundärprävention sind Kanton und Gemeinden gemeinsam zuständig. Die staatlichen Beiträge werden grundsätzlich je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung getragen (§ 7 Abs. 2 EG BetmG). Der staatliche Beitrag an die Tagestaxe für den Drogenentzug und für die Rehabilitation von Personen mit suchtbedingten Störungen wird je zur Hälfte vom Kanton und von der zuständigen Gemeinde getragen (§ 7 Abs. 3 EG BetmG).

2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, nach § 7 Abs. 3 BetmG werde der staatliche Beitrag an die Tagestaxe für den Drogenentzug und für die Rehabilitation von Abhängigen je zur Hälfte von Kanton und zuständiger Gemeinde getragen. Es sei keine Eigenleistung vorgesehen, sondern eine Vollfinanzierung der Taxe durch Kanton und Gemeinde.

Die Vorinstanz führt dagegen aus, die Höhe von Eigenleistungen im IVSE-Bereich sei gesetzlich nicht festgeschrieben. § 7 Abs. 3 EG BetmG besage, dass Kanton und Gemeinde einen Beitrag an die Tagestaxe leisten würden. Damit werde jedoch nicht gesagt, dass der Kanton und die Gemeinde die ganze Tagestaxe übernehmen müssten. Es entspreche der gegenwärtigen Praxis im Kanton Zug, eine angemessene, zumutbare und verhältnismässige Eigenleistung zu erheben.

2.2 Da der Beschwerdeführer und die Vorinstanz den Inhalt von § 7 Abs. 3 EG BetmG unterschiedlich verstehen, ist sein Inhalt auf dem Weg der Auslegung zu bestimmen. Die Bestimmung lautet wie folgt:

«Der staatliche Beitrag an die Tagestaxe für den Drogenentzug und für die Rehabilitation von Personen mit suchtbedingten Störungen wird je zur Hälfte vom Kanton und von der zuständigen Gemeinde getragen.»

Die zentrale Frage vorliegend ist, ob sich aus der Wendung «der staatliche Beitrag an die Tagestaxe» ableiten lässt, dass der Staat die Tagestaxe in jedem Fall vollumfänglich übernehmen müsse. Dies ist zu verneinen, da sich aus dem Wortlaut ergibt, dass es sich lediglich um einen Beitrag an die Tagestaxe handeln soll. Bei einer Auslegung, die eine stets vollständige Deckung der Kosten fordert, käme dem Wort «Beitrag» keinerlei Bedeutung zu. Der Gesetzgeber hätte nicht von einem blossen «Beitrag an die Tagestaxe» gesprochen, wenn er die gesamte Tagestaxe gemeint hätte. Viel eher hätte er für diesen Fall eine Formulierung gewählt, welche die vollständige Übernahme der Behandlungskosten vorsieht (z. B.: «Die Tagestaxe für den Drogenentzug [. . .] wird je zur Hälfte vom Kanton und von der zuständigen Gemeinde getragen.»). Aus dem geltenden Gesetzestext lässt sich jedoch nur ableiten, dass der Kanton und die Gemeinden den staatlichen Beitrag an die Thera-

piekosten zu gleichen Teilen tragen sollen, nicht aber, wie hoch ihr gemeinsamer Anteil an den Gesamtkosten sein soll.

2.3 Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass § 7 Abs. 3 EG BetmG entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht besagt, dass die Kosten einer stationären Suchttherapie stets vollumfänglich von der öffentlichen Hand getragen werden. Die Norm legt lediglich den Verteilschlüssel zwischen dem Kanton und den Gemeinden fest, nicht aber die Höhe des staatlichen Beitrags.

2.4 Aufgrund des Umstands, dass der Gesetzgeber die Höhe des staatlichen Beitrags an die Tagestaxe nicht festlegte, stünde die Regelung dieser Frage dem Verordnungsgeber offen. Da dieser keine Präzisierung des Gesetzestextes vornahm, müssen die für die Kostengutsprache zuständigen Gemeinden die gesetzlichen Vorgaben auslegen. Dabei haben sie zu beachten, dass § 7 Abs. 3 EG BetmG zwar nicht die Übernahme aller Behandlungskosten durch den Staat vorschreibt, diese aber auch nicht ausschliesst. Die Gemeinden sind daher verpflichtet, für eine rechtsgleiche Regelung zu sorgen, welche die Umstände des Einzelfalls genügend berücksichtigt. Da es sich bei den stationären Therapie- und Rehabilitationsangeboten im Suchtbereich um soziale Einrichtungen handelt, bietet sich hierfür ein Rückgriff auf die allgemeinen Bestimmungen für soziale Einrichtungen an.

Das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG; BGS 861.5) verlangt – neben anderen Voraussetzungen – dass die betroffene Person für einen angemessenen Teil der Aufenthaltskosten selbst aufkommt (sog. Eigenleistung; § 20 Abs. 1 Bst. b SEG; vgl. auch Art. 28 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 2 IVSE). Auf die sozialen Einrichtungen im Suchtbereich sind die Regeln des SEG aufgrund eines Verweises auf das EG BetmG zwar nicht direkt anwendbar (§ 2 Abs. 2 SEG; § 27 Abs. 2 Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen [SEV; BGS 861.512]). Da das EG BetmG die Höhe der Eigenleistung aber selbst nicht regelt, liegt wiederum eine analoge Anwendung der Regeln des SEG nahe. Damit wird eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung unter den verschiedenen Bereichen der sozialen Einrichtungen vermieden. Denn es wäre stossend, wenn etwa Personen mit einer Behinderung für ihren Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung eine deutlich höhere Eigenleistung erbringen müssten als Personen in einer sozialen Einrichtung im Suchtbereich

2.5 Gemäss § 30 Abs. 1 SEV kann die Direktion des Innern die Eigenleistung von betreuten Personen in Form von Pauschalbeträgen festlegen. Die Direktion des Innern erliess gestützt darauf das Reglement über die Bemessung der Eigenleistung von betreuten Personen an die Kosten für den Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung (BGS 861.514). Nach diesem Reglement beträgt die Eigenleistung für Personen in Tagesstrukturen 35 Franken pro Tag (§ 3 Abs. 1 Reglement). Für Personen in Behindertenwohnheimen, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben, beträgt die Eigenleistung 186.45 Franken pro Kalendertag zuzüglich einer allfälligen Hilflose-

nentschädigung (§ 4 Abs. 1 Reglement). Die Eigenleistung für den Aufenthalt in einer anderen stationären Einrichtung beträgt 134.30 Franken (§ 4 Abs. 1a Reglement). Für Minderjährige nach Abschluss der Schulberechtigung und Erwachsene ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen beträgt die Eigenleistung für den Aufenthalt in einer stationären Einrichtung 30 Franken pro Kalendertag (§ 7 Abs. 1 Reglement).

Vorliegend berechnete die Vorinstanz aufgrund des erweiterten SKOS-Budgets einen mutmasslichen Einnahmenüberschuss von 755.90 Franken pro Monat bei voraussichtlichen Auslagen von 1108.20 Franken pro Monat. (...) Die Vorinstanz hielt bereits im angefochtenen Entscheid fest, dass sich die Auslagen des Beschwerdeführers situationsbedingt verändern könnten, was eine Neuberechnung des erweiterten SKOS-Budgets durch die fallführende Sozialarbeiterin nötig machen würde. Entsprechende Anpassungen seien jederzeit möglich. (...) Unter der Annahme, dass diese möglicherweise notwendigen Anpassungen im Verlauf der Weiterführung der Therapie vorgenommen wurden, ist die provisorische Berechnung der voraussichtlichen Eigenleistungen im angefochtenen Entscheid nicht zu beanstanden.

2.6 Auch im Vergleich zur Praxis betreffend die Eigenleistungen in anderen sozialen Einrichtungen erscheint der angefochtene Entscheid verhältnismässig. Die darin vorläufig festgelegte Eigenleistung des Beschwerdeführers beträgt rund 25 Franken pro Tag. Von Personen mit Behinderung in Tagesstrukturen wird hingegen eine Eigenleistung von 35 Franken pro Tag verlangt. Von Minderjährigen nach Abschluss der Schulberechtigung und von Erwachsenen ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen werden bei einem Aufenthalt in einer stationären Einrichtung 30 Franken pro Tag als Eigenleistung erwartet. Der dem Beschwerdeführer provisorisch auferlegte Beitrag liegt somit deutlich unter jener Eigenleistung, die von Personen in anderen, vergleichbaren sozialen Einrichtungen erwartet würde. Die Rüge des Beschwerdeführers, die von ihm verlangte Eigenleistung sei unverhältnismässig, ist daher unberechtigt. Der Entscheid der Vorinstanz ist auch in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden.

Entscheid des Regierungsrats vom 23. August 2022

2. Gesundheitsrecht

2.1 Entzug der Betriebsbewilligung für eine private Spitex-Organisation während eines Aufsichtsverfahrens

Regeste:

§ 17 VRG – Bei der angefochtenen Verfügung handelt es sich um einen selbstständig eröffneten Zwischenentscheid, der für die Beschwerdeführerin einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur Folge hat und sie deshalb zur Beschwerde dagegen legitimiert (Erw. I.2.2 f.). Die Beschwerdeführerin verfügt derzeit über kein fachliches Leitungspersonal mit Berufsausübungsbewilligung und es bestehen Zweifel an der Erfüllung weiterer Bewilligungsvoraussetzungen, sodass der temporäre Bewilligungsentzug auf zureichenden Gründen beruht (Erw. II.4). Der temporäre Bewilligungsentzug dient der öffentlichen Gesundheit (Erw. II.5). Zudem ist er verhältnismässig (Erw. II.6).

§ 45 Abs. 1 VRG – Der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsbeschwerde gegen die angefochtene Verfügung ist rechtmässig (Erw. II.9).

Aus dem Sachverhalt:

Die A. GmbH mit Sitz in X. wurde zum Zweck der Erbringung von Pflege zu Hause auf ärztliche Verordnung nach Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) gegründet und am 1. Dezember 2016 im Handelsregister eingetragen. Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug erteilte der A. GmbH am 30. Dezember 2016 eine Betriebsbewilligung für den Kanton Zug. Die fachliche und operative Leitung hatte die Pflegefachfrau B. inne. Bis am 23. April 2021 war B. Gesellschafterin und Vorsitzende der Geschäftsleitung der A. GmbH. Seit dem genannten Datum ist B. nicht mehr Gesellschafterin. Derzeit sind im Handelsregister C. als Gesellschafter und Vorsitzender der Geschäftsführung und D. als Geschäftsführer eingetragen.

Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis vom 31. März 2021 wurde B. des Betrugs, der mehrfachen Urkundenfälschung, des Vergehens gegen das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel sowie der Übertretung des Gesundheitsgesetzes des Kantons Zürich während ihrer Leitungstätigkeit für die A. GmbH schuldig gesprochen. Sie erhob gegen diesen Strafbefehl Einsprache, zog diese jedoch am 14. Juni 2021 wieder zurück. Der Strafbefehl ist demnach rechtskräftig.

Mit Verfügung vom 16. Juni 2021 eröffnete die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug gegenüber B. ein Aufsichtsverfahren und entzog ihr die Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung für die Dauer des Disziplinarverfahrens. Diese Verfügung ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Mit Verfügung vom 18. Juni 2021 eröffnete die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug zudem

ein Aufsichtsverfahren gegen die A. GmbH und entzog ihr für die Dauer des Aufsichtsverfahrens die Betriebsbewilligung. Einer allfälligen Verwaltungsbeschwerde gegen diese Anordnung entzog sie die aufschiebende Wirkung. Gegen diese Verfügung erhob die A. GmbH (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 9. Juli 2021 beim Regierungsrat des Kantons Zug Verwaltungsbeschwerde.

Aus den Erwägungen:

I.

1. Anfechtungsobjekt ist die Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 18. Juni 2021, mit welcher sie der Beschwerdeführerin für die Dauer des Aufsichtsverfahrens die Betriebsbewilligung entzogen hat. Ihre gesetzliche Grundlage findet diese Massnahme in § 10 i.V.m. § 26 Abs. 1 und § 27 des Gesetzes über das Gesundheitswesen im Kanton Zug (Gesundheitsgesetz, GesG; BGS 821.1). Entscheide der Gesundheitsdirektion, welche gestützt auf das Gesundheitsgesetz ergehen, können mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden (§ 40 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1] i.V.m. § 66 Abs. 2 GesG). Der Regierungsrat ist demnach zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung aus dem Bereich des vorsorglichen Rechtsschutzes (vgl. Regina Kiener, in: Alain Griffel, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage 2014, § 6 N. 10). Solche Verfügungen schliessen das Verfahren nicht ab, sondern ergehen als sogenannte selbständig eröffnete Zwischenentscheide. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über Zwischenentscheide. Gemäss § 4 VRG gelten als Entscheide im Sinne dieses Gesetzes Anordnungen und Feststellungen der diesem Gesetz unterstellten Verwaltungsbehörden mit hoheitlicher Wirkung sowie Urteile des Verwaltungsgerichtes. Darunter fallen auch Zwischenentscheide wie die vorliegende Verfügung über die Anordnung eines Entzugs der Betriebsbewilligung während der Dauer eines Aufsichtsverfahrens samt dem Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Verwaltungsbeschwerde.

2.2 Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Mit dieser Bestimmung wird der kantonalrechtliche Parteibegriff über das Bundesgerichtsgesetz vorgegeben. Es handelt sich dabei um eine Mindestanforderung, d.h. die Beschwerdebefugnis darf im kantonalen Verfahren nicht enger umschrieben werden als diejenige vor Bundesgericht. Der Kanton Zug hat die Beschwerdeberechtigung für die Verwaltungsbeschwerde in § 41 VRG und für das verwaltungsgerichtliche Verfahren in § 62 VRG geregelt. Die Bestimmungen weisen denselben Wortlaut auf wie

Art. 89 Abs. 1 BGG, wo es um die Beschwerdeberechtigung gegen so genannte Endentscheide bzw. verfahrensabschliessende Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geht. Vorliegend geht es indessen um die Beschwerde gegen eine Verfügung aus dem Bereich des vorsorglichen Rechtsschutzes. Solche Verfügungen schliessen das Verfahren nicht ab, sondern ergehen als sogenannte selbständig eröffnete Zwischenentscheide. In Art. 93 Abs. 1 BGG wurde die Berechtigung zur Beschwerdeführung ans Bundesgericht gegen solche Entscheide eingeschränkt. Der Kanton Zug hat diese Bestimmung zwar nicht ausdrücklich in sein Verwaltungsrechtspflegegesetz übernommen, aber da der Zuger Gesetzgeber die Beschwerdelegitimation bei Zwischenentscheiden im Verwaltungsrechtspflegegesetz gegenüber der Regelung im Bundesgerichtsgesetz nicht ausdrücklich erweitert hat, haben im Kanton Zug bei Zwischenentscheiden die Mindestvorschriften des Bundesgerichtsgesetzes zu gelten. Demzufolge ist es im Kanton Zug möglich, gegen selbständig eröffnete Zwischenentscheide Beschwerde zu führen, wenn sie einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG). Sind diese Voraussetzungen alternativ erfüllt, verfügt ein Beschwerdeführer im Kanton Zug über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder der Änderung dieses Entscheids im Sinne von § 41 Abs. 1 Bst. c VRG bzw. von § 62 Abs. 1 Bst. c VRG (vgl. GVP 2017, S. 18 f. E. 2.a/aa mit Hinweis).

2.3 Die angefochtene Verfügung im Bereich des vorsorglichen Rechtsschutzes, d.h. der Entzug der Betriebsbewilligung für die Dauer des Aufsichtsverfahrens und der Entzug der aufschiebenden Wirkung der vorliegenden Verwaltungsbeschwerde, hat für die Beschwerdeführerin einen nicht wiedergutmachenden Nachteil zur Folge. Solange sie über keine Betriebsbewilligung des Kantons Zug verfügt, darf sie ihre Geschäftstätigkeit im Kanton Zug nicht ausüben. Darin liegt ein nicht wiedergutmachender Nachteil, der die Beschwerdeführerin zur Beschwerde gegen den angefochtenen Zwischenentscheid legitimiert.

II.

(...)

3.1 Gemäss § 26 Abs. 1 Bst. a GesG wird eine Betriebsbewilligung der Gesundheitsdirektion benötigt, wenn Verrichtungen im Gesundheitswesen, die nach § 6 GesG bewilligungspflichtig sind, nicht im Namen und auf Rechnung der Inhaberin oder des Inhabers einer Berufsausübungsbewilligung erbracht werden. Die Bewilligung wird gemäss § 27 Abs. 1 GesG erteilt, wenn der Betrieb den angebotenen Leistungen entsprechend eingerichtet ist (Bst. a); über das für eine fachgerechte Versorgung der Patientinnen und Patienten notwendige Personal verfügt (Bst. b); eine

geeignete Qualitätssicherung eingeführt bzw. umgesetzt hat (Bst. c); das fachliche Leitungspersonal bezeichnet hat, das für die Einhaltung der gesundheitspolizeilichen Vorschriften verantwortlich ist; diese Personen müssen über Bewilligungen gemäss § 6 ff. GesG verfügen (Bst. d); auf den Zeitpunkt der Betriebsaufnahme eine der Art und dem Risiko angemessene Betriebshaftpflichtversicherung abgeschlossen hat (Bst. e). Im Übrigen gelten für die Bewilligungserteilung, den Bewilligungsentzug und die Publikation die allgemeinen Bestimmungen für die Berufe im Gesundheitswesen sinngemäss (§ 27 Abs. 3 GesG). Demzufolge wird für eine Betriebsbewilligung sinngemäss verlangt, dass der gesuchstellende Betrieb handlungsfähig und (beruflich) vertrauenswürdig ist (§ 9 Abs. 1 Bst. b GesG). In § 10 Abs. 1 GesG sind die Voraussetzungen für einen Bewilligungsentzug aufgeführt. Gemäss § 10 Abs. 1 Bst. a GesG entzieht die Gesundheitsdirektion die Bewilligung, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung weggefallen sind. Der Entzug kann für die ganze oder für einen Teil der Tätigkeit und auf bestimmte oder unbestimmte Zeit verfügt werden (§ 10 Abs. 2 GesG).

3.2 Im Gesundheitsgesetz des Kantons Zug sind keine besonderen Vorschriften zum einstweiligen Rechtsschutz zum Schutz der öffentlichen Gesundheit während eines laufenden Verfahrens vorgesehen. Für die Verwaltungsverfahren gemäss Gesundheitsgesetz gilt das Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 1 VRG). Gemäss § 17 VRG kann die Behörde zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen.

3.3 Vorsorgliche Massnahmen sind provisorische Anordnungen in Verfügungsform, die im Hinblick auf ein einzuleitendes Hauptverfahren oder während der Dauer desselben erlassen werden (vgl. Regina Kiener, a.a.O., § 6 N. 1). Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen ist nicht voraussetzungslos möglich, sondern bedarf besonderer Gründe. Zum einen muss die Anordnung dringlich sein. Ferner muss die Massnahme der Erreichung eines legitimen Ziels dienen, d.h. darauf gerichtet sein, wichtige öffentliche oder private Interessen vor schweren, nicht wiedergutzumachenden Nachteilen zu schützen. Die Massnahme muss geeignet und in persönlicher, sachlicher, zeitlicher und örtlicher Hinsicht erforderlich sein, um die legitimen öffentlichen oder privaten Interessen vor einem nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteil zu schützen. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne muss schliesslich eine Interessenabwägung den Ausschlag zugunsten des einstweiligen Rechtsschutzes geben. Insbesondere muss die Massnahme der betroffenen Person auch zumutbar sein. Verhältnismässig sind vorsorgliche Massnahmen dann, wenn sie sich zur Abwehr eines bereits eingetretenen oder drohenden Nachteils eignen und in persönlicher, örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht über das zur Wahrung der gefährdeten Interessen Erforderliche hinausgehen (vgl. Regina Kiener, a.a.O., § 6 N. 16).

4. Im Lichte der vorangehenden Erwägungen ist zuerst zu prüfen, ob der Entzug der

Betriebsbewilligung während der Dauer des Aufsichtsverfahrens auf zureichenden Gründen beruht.

4.1 Die Gesundheitsdirektion hat den Bewilligungsentzug in erster Linie angeordnet, weil sie der damals noch für die Beschwerdeführerin fachlich verantwortlichen B. mit Verfügung vom 16. Juni 2021 die Berufsausübungsbewilligung befristet entzogen hat. Dadurch ist nach Auffassung der Gesundheitsdirektion die Voraussetzung, dass ein Gesundheitsbetrieb über fachliches Leitungspersonal mit Berufsausübungsbewilligung verfügen muss (vgl. § 27 Abs. 1 Bst. d GesG), nicht mehr erfüllt. Dieser Beurteilung der Gesundheitsdirektion ist zu folgen. Bei der Erteilung der Betriebsbewilligung an die Beschwerdeführerin wurde B. als operativ und fachlich verantwortliche Person bezeichnet (Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung des Kantonsarztes vom 30. Dezember 2016). Mit Verfügung vom 16. Juni 2021 hat die Gesundheitsdirektion B. jedoch die Berufsausübungsbewilligung als Pflegefachperson für die Dauer des gegen sie geführten Disziplinarverfahrens entzogen. Zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung hat die Beschwerdeführerin die Voraussetzung gemäss § 27 Abs. 1 Bst. d GesG demnach nicht mehr erfüllt. Inzwischen ist B. nicht mehr Gesellschafterin und Vorsitzende der Geschäftsführung der Beschwerdeführerin. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, dass nunmehr E. die fachliche Leitung innehat, trifft gemäss der vorliegenden Aktenlage aber nicht zu. Zwar hat die Beschwerdeführerin einen Arbeitsvertrag zwischen ihr und E. eingereicht, wonach letztere ab dem 1. Juli 2021 als «Leitung Pflege (Dipl. Pflegefachfrau HF)» eingestellt wurde. Nach den Angaben der Gesundheitsdirektion hat E. diese Stelle jedoch nie angetreten (vgl. E-Mail-Korrespondenz zwischen dem Amt für Gesundheit und E. vom 1. bzw. 4. Oktober 2021). Die Beschwerdeführerin hat diese Feststellung der Gesundheitsdirektion nicht bestritten und in keiner Weise widerlegt. Ferner ist weder ersichtlich noch wird von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, dass C., der aktuelle Gesellschafter und Vorsitzende der Geschäftsführung, über eine Berufsausübungsbewilligung verfügen würde. Dasselbe gilt in Bezug auf D., welcher seit kurzem (Handelsregistereintrag vom 2. März 2022) als Geschäftsführer der Beschwerdeführerin fungiert. Dadurch fehlt es der Beschwerdeführerin an einer fachlich verantwortlichen Person mit Berufsausübungsbewilligung und damit an der Voraussetzung gemäss § 27 Abs. 1 Bst. d GesG für eine Betriebsbewilligung. Da diese Voraussetzung für die Erteilung der Betriebsbewilligung entfallen ist, hat die Gesundheitsdirektion hierin zu Recht einen Grund für deren Entzug für die Dauer des Aufsichtsverfahrens erblickt (vgl. § 27 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 Bst. a GesG).

4.2 Die Gesundheitsdirektion hat der Beschwerdeführerin die Betriebsbewilligung zudem auch deshalb vorsorglich entzogen, weil nach ihrem damaligen Kenntnisstand mehrere weitere Bewilligungsvoraussetzungen nicht erfüllt waren. Sie hat in der angefochtenen Verfügung festgehalten, dass angesichts der im Kanton Zürich festgestellten Missstände in der Betriebsorganisation der Beschwerdeführerin, der damit zusammenhängenden Verstösse gegen die gesundheitspolizeilichen Vorschriften

und der mutmasslichen Patientengefährdung davon auszugehen sei, dass das für eine fachgerechte Versorgung der Patientinnen und Patienten notwendige Personal nicht vorhanden sei und die Qualitätssicherung versagte. Auch diese Beurteilung durch die Gesundheitsdirektion ist nicht zu beanstanden. Zwar ist das Vorbringen der Beschwerdeführerin zutreffend, dass die Gesundheitsdirektion zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung nicht von der Rechtskraft des Strafbefehls der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis gegen B., durch den diese des Betrugs, der mehrfachen Urkundenfälschung, des Vergehens gegen das Arbeitsgesetz und der Übertretung des Gesundheitsgesetzes des Kantons Zürich schuldig gesprochen wurde, ausgehen konnte. Die Gesundheitsdirektion war jedoch nach einem Amtshilfegesuch vom 9. Juni 2021 an die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich im Besitz der fallrelevanten Unterlagen in Zusammenhang mit dem Entzug der Berufsausübungsbewilligung von B. und des genannten Strafbefehls. Diesen Akten war zu entnehmen, dass B. das von ihr angestellte Personal nicht kompetenzgerecht eingesetzt hat, was mindestens zu einer abstrakten Gefährdung von Patientinnen und Patienten geführt hat. Ferner sind ihr eine mangelhafte Patientendokumentation und eine falsche Abrechnung vorgeworfen worden (vgl. Verfügung der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich vom 20. Mai 2021 gegenüber B. betreffend Entzug der Bewilligung zur fachlich eigenverantwortlichen Berufsausübung als Pflegefachfrau). Zudem reichte B. der Gesundheitsdirektion mit E-Mail vom 2. Juni 2021 und per Post (Eingang bei der Gesundheitsdirektion: 10. Juni 2021) ihre eigene Stellungnahme vom 22. April 2021 zu den gegen sie im Kanton Zürich geführten Verfahren ein. Darin schilderte sie selber ihre Schwierigkeiten bei der Betriebsführung, beim Personaleinsatz sowie der Leistungsdokumentation und -abrechnung. Insbesondere anerkannte sie, gegenüber der F. Versicherung im Unwissen über das korrekte Vorgehen falsch abgerechnet zu haben. Auch habe sie zugelassen, dass ihr Personal an ihrer Stelle den Pflegebericht schrieb. Zudem habe sie – aus Verantwortungsgefühl – eine Person ohne die nötige fachliche Ausbildung eingesetzt und entlohnt. Wie bereits ausgeführt, ist für eine Betriebsbewilligung vorausgesetzt, dass das für eine fachgerechte Versorgung der Patientinnen und Patienten notwendige Personal vorhanden ist und eine geeignete Qualitätssicherung eingeführt bzw. umgesetzt ist (§ 27 Abs. 1 Bst. b und c GesG). Dass die Gesundheitsdirektion aufgrund des genannten Strafbefehls, des Entzugs der Berufsausübungsbewilligung von B. im Kanton Zürich, der weiteren im Rahmen der Amtshilfe erlangten Unterlagen sowie der Eingabe von B. Zweifel daran hatte, dass diese Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin noch gegeben sind, ist nachvollziehbar. Sie musste davon ausgehen, dass die gemäss Betriebsbewilligung operativ und fachlich verantwortliche Pflegefachfrau B. den Betrieb nicht ordnungsgemäss führte. Nach dem befristeten Entzug der Berufsausübungsbewilligung von B. war umso mehr anzunehmen, dass es der Beschwerdeführerin an erforderlichen Fachpersonal und der Qualitätssicherung mangelte. Dass bei den Verurteilungen von B. wegen Betrugs und Urkundenfälschung der Deliktsbetrag gering war, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, spielt im vorliegenden Verwaltungsverfahren keine Rolle. Auch ihr Einwand, dass keine Patientinnen und Patienten zu Schaden gekom-

men seien, verfängt nicht. Entscheidend ist, dass aufgrund der Betriebsorganisation und -führung eine Gefährdung von Patientinnen und Patienten nicht ausgeschlossen werden kann. Wie bereits dargelegt, geht der Anordnung von vorsorglichen Massnahmen überdies nur eine summarische Prüfung der Rechts- und Sachlage voraus. Im Rahmen dieser summarischen Prüfung lagen der Gesundheitsdirektion hinreichende Anhaltspunkte dafür vor, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung gemäss § 27 Abs. 1 Bst. b und c GesG nicht erfüllt. Damit liegt ein weiterer Grund für den befristeten Entzug der Betriebsbewilligung vor (§ 27 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 Bst. a GesG).

Des Weiteren sind auch die Zweifel der Gesundheitsdirektion am Vorliegen der allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen gemäss § 9 Abs. 1 GesG, insbesondere an der Vertrauenswürdigkeit gemäss Buchstabe b, nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin hat im vorliegenden Beschwerdeverfahren behauptet, mit E. eine neue fachliche Leitung mit Berufsausübungsbewilligung eingesetzt zu haben. Diese Behauptung hat sich aber als falsch herausgestellt, zumal eine Nachfrage der Gesundheitsdirektion ergeben hat, dass die genannte Person diese Stelle nicht angetreten hat. Die Beschwerdeführerin hat demnach gegenüber der Gesundheitsdirektion unwahre Angaben gemacht. Die Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin ist darüber hinaus auch deshalb beeinträchtigt, weil sie die Gesundheitsdirektion bewusst im Glauben gelassen hat, dass der gegen B. ausgefallene Strafbefehl noch nicht in Rechtskraft erwachsen sei. Dieses treuwidrige Verhalten gegenüber der Gesundheitsdirektion als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde muss sich die Beschwerdeführerin entgegenhalten lassen. Die Gesundheitsdirektion ist daher auch in diesem Punkt zu Recht vom Vorliegen eines Grunds für den Entzug der Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin ausgegangen (§ 27 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 Bst. a GesG).

5. Weiter ist zu prüfen, ob der Entzug der Betriebsbewilligung der Erreichung eines legitimen Ziels dient, d.h. darauf gerichtet ist, wichtige öffentliche oder private Interessen vor schweren, nicht wiedergutzumachenden Nachteilen zu schützen. Betroffenes polizeiliches Schutzgut ist vorliegend die öffentliche Gesundheit (Tschanen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 54 N. 16). Die angefochtene Verfügung dient dem Ziel, eine Gesundheitsgefährdung von Patientinnen und Patienten durch die Beschwerdeführerin zu verhindern. Zur Erreichung dieses Ziels ist der befristete Bewilligungsentzug legitim.

6. Schliesslich ist zu prüfen, ob die angeordnete vorsorgliche Massnahme geeignet und erforderlich ist, um die Sicherheit der Patientinnen und Patienten zu gewährleisten.

6.1 Die ordnungsgemässe Inanspruchnahme der Betriebsbewilligung liegt im öffentlichen Interesse. Es dient der Sicherstellung des Patientinnen- und Patientenwohls, dass ein Betrieb über eine fachliche Leitung mit einer Berufsausübungsbewil-

ligung und eine funktionierende Betriebsorganisation samt Qualitätssicherung verfügen muss. Da diese Voraussetzungen vorliegend – wie oben dargelegt – nicht erfüllt sind, ist der vorsorgliche Entzug der Betriebsbewilligung dazu geeignet, die öffentliche Gesundheit zu gewährleisten.

6.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, im Sinne der Verhältnismässigkeit könnten ihr statt des vorsorglichen Bewilligungsentzugs auch Auflagen in Bezug auf die Qualitätssicherung und die Abrechnung gemacht werden. Dabei übersieht die Beschwerdeführerin jedoch zum einen, dass sich der Mangel der fachlichen Leitung durch eine Person mit Berufsausübungsbewilligung mit einer blossen Auflage nicht beheben liesse. Die Betriebsbewilligung wäre auch dann gültig, wenn die Auflage nicht erfüllt würde (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, N. 920). Die Beschwerdeführerin könnte ihre Geschäftstätigkeit demnach auch ohne Leitungsperson mit Berufsausübungsbewilligung ausüben, was sich mit Blick auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht vertreten liesse. Zum andern ist wiederum darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin gegenüber der Gesundheitsdirektion falsche bzw. unvollständige Angaben gemacht hat. Dieses Verhalten der Beschwerdeführerin lässt nicht darauf vertrauen, dass sie allfällige Auflagen, die ihr anstelle eines vorsorglichen Bewilligungsentzugs gemacht würden, auch tatsächlich erfüllen würde. Blosser Auflagen zur Betriebsbewilligung anstelle des angeordneten vorsorglichen Bewilligungsentzugs wären deshalb nicht ausreichend, um eine Gefährdung von Patientinnen und Patienten auszuschliessen. Der Entzug der Betriebsbewilligung während des Aufsichtsverfahrens erweist sich somit als erforderlich.

6.3 Schliesslich ist die Verhältnismässigkeit zwischen dem angestrebten Zweck und den Auswirkungen auf die betroffene Person, mithin die Zumutbarkeit der vorsorglichen Massnahme, zu prüfen. Der vorsorgliche Entzug der Betriebsbewilligung stellt zwar einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin dar. Die fehlende fachliche Leitung der Beschwerdeführerin durch eine Person mit Berufsausübungsbewilligung und die weiteren Indizien für Missstände bei der Betriebsorganisation, beim Personaleinsatz, bei der Patientendokumentation und bei der Qualitätssicherung lassen aber befürchten, dass eine fachgerechte Behandlung der Patientinnen und Patienten durch die Beschwerdeführerin nicht gewährleistet ist. Eine erhebliche Gesundheitsgefährdung von Patientinnen und Patienten ist bei dieser Ausgangslage nicht auszuschliessen. Demgegenüber hat die Beschwerdeführerin ihr wirtschaftliches Interesse nicht näher begründet und nicht dargelegt, aus welchen Gründen ihr der vorsorgliche Bewilligungsentzug nicht zumutbar sein sollte. Im Rahmen der Interessenabwägung ist somit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit grösseres Gewicht beizumessen als dem wirtschaftlichen Interesse der Beschwerdeführerin. Der vorsorgliche Bewilligungsentzug ist der Beschwerdeführerin deshalb zumutbar.

7. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Gesundheitsdirektion der Beschwerdeführerin die Betriebsbewilligung während der Dauer des Aufsichtsverfahrens zu Recht entzogen hat. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet und abzuweisen.

8. Schliesslich ist der Antrag der Beschwerdeführerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde zu prüfen.

8.1 Die Verwaltungsbeschwerde hat aufschiebende Wirkung, sofern die anordnende Behörde nicht aus zwingenden Gründen den sofortigen Vollzug des anfechtbaren Entscheides angeordnet hat (§ 45 Abs. 1 VRG). Es vermögen nur überzeugende Gründe einen Entzug der aufschiebenden Wirkung zu rechtfertigen. Weil die Folgen der in Frage stehenden Anordnung eintreten, bevor die Beschwerdeinstanz die Rechtmässigkeit geprüft hat, ist erforderlich, dass ein schwerer Nachteil droht, wenn die aufschiebende Wirkung nicht entzogen wird. Dieser kann etwa in einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden oder inhaltlich schweren Bedrohung bedeutender polizeilicher Schutzgüter bestehen (vgl. Regina Kiener, a.a.O., § 25 N. 25 f.).

8.2 Der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ist im vorliegenden Fall angezeigt und gerechtfertigt, damit die vorsorgliche Massnahme – der Entzug der Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin während des Aufsichtsverfahrens – sofort Wirkung entfaltet. Wie dargelegt, erfolgt der befristete Bewilligungsentzug zur Gewährleistung der Patientinnen- und Patientensicherheit. Diese vorsorgliche Massnahme ist zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich und der Beschwerdeführerin zumutbar. Durch eine zeitliche Verzögerung der vorsorglichen Massnahme durch das erhobene Rechtsmittel würde eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit drohen. Weder ist ersichtlich noch wird von der Beschwerdeführerin näher begründet, aus welchen Gründen der Entzug der aufschiebenden Wirkung entbehrlich wäre. Namentlich sind keine privaten Interessen der Beschwerdeführerin auszumachen, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung als unverhältnismässig erscheinen lassen würden. Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ist daher abzuweisen.

9. Zusammenfassend erweisen sich der vorsorgliche Entzug der Betriebsbewilligung während der Dauer des Aufsichtsverfahrens und der Entzug der aufschiebenden Wirkung der vorliegenden Verwaltungsbeschwerde gegen diese Anordnung als rechtmässig. Demnach sind die Beschwerde sowie der Antrag auf Wiederherstellung von deren aufschiebender Wirkung abzuweisen.

10. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die Gesundheitsdirektion gilt nur für das vorliegende Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Damit die vorsorgliche Massnahme, d.h. der befristete Entzug der Betriebsbewilligung, im Fall der Anfechtung dieses Entscheids beim Verwaltungsgericht weiterhin gilt, ist der Entzug der auf-

schiebenden Wirkung erneut anzuordnen (vgl. Regina Kiener, a.a.O., § 25 N. 30). Demzufolge ist einer allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Entscheid des Regierungsrates vom 10. Mai 2022

C

Stichwortverzeichnis

öffentlicher Nebenamt, 32

Altersentlastung , 6

Arbeitszeugnis, 16

Aussichtsschutz , 70

Sistierung , 44

Suchttherapie , 95