

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Sitzung vom 16. November 2005

Präsident: Michel Wuilleret
Richterinnen: Gabrielle Multone und Marianne Jungo

Entscheid über die Beschwerde vom 12. November 2003
(3A 03 163)

des

**Gemeindeverbandes des Saanebezirks für die sozialmedizinischen Dienste, Av.
Jean-Paul 10, 1752 Villars-sur-Glâne,**

gegen

den Entscheid der Sozialkommission des regionalen Sozialdienstes vonvom
10. Oktober 2003;

**(Sozialhilfe; Übernahme der Ambulanzkosten infolge Ausschlagung einer
Erbschaft und Ausstellung eines Verlustscheins)**

In Erwägung:

In tatsächlicher Hinsicht:

- A** Am 2. April 1997 übernahm der Ambulanzdienst des Saanebezirks (SAS) den Notfalltransport von X., der einem Verkehrsunfall zum Opfer gefallen war. Am 20. Mai 1997 erging eine Rechnung in Höhe von 610.- Franken an den Betroffenen, und es erfolgten zwei Mahnungen im Juli und August 1997, die ohne Erfolg blieben. X. ist während des Inkassoverfahrens verstorben.

Nach der Ausschlagung seines Nachlasses schickte das Betreibungsamt dem SAS am 29. Juni 1999 einen Auszug aus dem Verteilungsplan. Aus diesem geht hervor, dass von der anerkannten Forderung in Höhe von 610.- Franken noch ein Betrag von 319.15 Franken bleibe, der dem genannten Gläubiger zu bezahlen sei.

Der SAS wandte sich daraufhin an die Krankenversicherung des verstorbenen X. und verlangte von ihr die Vergütung des Betrags von 610.- Franken. Mit Brief vom 29. Oktober 1999 wurde er von der Versicherung informiert, sie habe ihre Leistungen im Mai 1998 dem Betreibungsamt überwiesen.

Schliesslich wandte sich der SAS an den regionalen Sozialdienst des, um von ihm die Übernahme der Ambulanzrechnung zu verlangen.

- B** Mit Brief vom 10. Oktober 2003 informierte die Sozialkommission des (die Sozialkommission) den SAS, sie lehne es ab, auf sein Gesuch einzutreten, weil sie dieses als gegenstandslos betrachte. Ihrer Auffassung nach könne der SAS nicht anstelle des verstorbenen X. ein Unterstützungsgesuch einreichen und demzufolge gelte der SAS nicht als Gesuchsteller im Sinne des Sozialhilfegesetzes (SHG; SGF 831.0.1). Im Übrigen könne der regionale Sozialdienst des nicht bestimmen, ob ein Fall von Bedürftigkeit vorliege. Ihrer Meinung nach stelle ein Verlustschein nicht in sich einen Bedürftigkeitsnachweis dar. Im Übrigen habe X. zu seinen Lebzeiten kein Sozialhilfegesuch eingereicht und sei dem Dienst unbekannt gewesen. Die Sozialhilfe sei nicht rückwirkend und erfolge zum Zeitpunkt der Sachlage, sie sei nicht für die Bezahlung von Schulden bestimmt und dürfe nicht den Interessen des Gläubigers dienen. Schliesslich nehme sie auch an, die Forderung des SAS sei – da die Erbschaft ausgeschlagen worden sei – vermutlich in der Konkursmasse eingeschlossen.

- C** Am 12. November 2003 gelangte der den SAS führende Gemeindeverband für die sozialmedizinischen Dienste (der Gemeindeverband) an das Verwaltungsgericht. Sein Begehren: Die Sozialkommission sei zu verpflichten, auf das Gesuch um Übernahme der Kosten für den Transport des verstorbenen X. einzutreten. In seiner Beschwerde macht der Gemeindeverband substantziell geltend, die Sozialkommission habe gegen den Artikel 111 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF

150.1) verstossen. Sie habe es nämlich abgelehnt, über das Gesuch um die Vergütung von 610.- Franken (abzüglich von 319.15 Fr., der vom Betreibungsamt an den SAS ausgerichteten Dividende) zu statuieren. Der Gemeindeverband betrachtet sich als beschwerdeberechtigt, weil der SAS ein direktes Interesse zu wahren hat. Sein Vorstoss zielt darauf hin, einen Grundsatzentscheid über die Frage des Inkassos von Forderungen in Verbindung mit Ambulanztransportkosten im Fall von Bedürftigkeit oder Tod einer transportierten Person zu erreichen. Die Beschwerdeführerin legt eine Stellungnahme des Kantonalen Sozialamtes vor, wonach es möglich sei, Leistungen von Ambulanzdiensten, die anders nicht einbringlich sind, durch die Sozialhilfe zu übernehmen, sofern die Person bedürftig ist und der Transport notwendig war. Diesbezüglich spiele es kaum eine Rolle, ob die versicherte Person zu diesem Zeitpunkt schon Sozialhilfe beziehe oder nicht. Die Beschwerdeführerin erinnert daran, dass der SAS weder die Möglichkeit noch das Recht habe, den Transport zu verweigern, wenn er von der Notrufzentrale, in diesem Fall der Nr. 177, beauftragt werde. Ebenso wenig könne er den Transport einer bedürftigen Person ablehnen. Im Übrigen habe er keinerlei Mittel, um die finanziellen Verhältnisse eines Patienten zu überprüfen. Nachdem im vorliegenden Fall das Erbe ausgeschlagen und der Konkurs des Verstorbenen erklärt worden sei, müsse davon ausgegangen werden, dass letzterer bedürftig war. Sein Tod ändere nichts an der Notwendigkeit des Einsatzes des SAS, und es sei somit an der Sozialkommission, den Saldo der Forderung über die Sozialhilfe zu decken.

D Am 26. November 2003 nahm die beklagte Sozialkommission Stellung zu der Beschwerde. Sie beantragte deren Abweisung mangels eines Einspracheentscheids.

Infolge der Intervention des Untersuchungsrichters am 22. Dezember 2003 reichte die Sozialkommission am 4. März 2004 schliesslich ihre Bemerkungen ein. Effektiv fällte sie einen Einspracheentscheid, der wie folgt lautet:

1. *Die Einsprache wird abgewiesen.*
2. *Die Sozialkommission vertritt nach wie vor die Auffassung, die sie in ihrem Schreiben vom 9. Oktober 2003 (Berichtigung: 10. Oktober 2003) ausgedrückt hat, und lehnt es ab, die Kosten von 319.15 Franken zu übernehmen.*
3. *Dieser Entscheid kann nach Artikel 36 SHG mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Einspracheentscheide unterliegen der Beschwerde beim Verwaltungsgericht).*

Die Sozialkommission betrachtet ihre Antwort auf die Beschwerde als „Einspracheentscheid“, wobei die „Einsprache“ ihrer Meinung nach aus der Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 12. November 2003 beim Verwaltungsgericht bestehe. Substanziell hebt sie hervor, dass im vorliegenden Fall die Bedürftigkeit nicht nachgewiesen sei. Auch aus der Vorlage eines Verlustscheins und dem Konkursverfahren liesse sich nicht zwingend auf Bedürftigkeit schliessen. Die Sozialhilfe bezahle keine Schulden und dürfe nicht den Interessen von Gläubigern dienen, ausser wenn diese

ihrerseits in eine Situation von Bedürftigkeit geraten könnten. Dies treffe aber für den Gemeindeverband, der die allfälligen Betriebsdefizite des SAS übernimmt, nicht zu.

Mit Brief vom 30. Dezember 2003 nahm auch das Kantonale Sozialamt Stellung. Es begnügte sich aber mit dem Verweis auf seine Stellungnahme vom 5. November 2002, auf welche sich die Beschwerdeführerin bezogen hatte.

In rechtlicher Hinsicht:

1.a) Nach Artikel 111 VRG kann eine Partei jederzeit bei der vorgesetzten Behörde oder der Aufsichtsbehörde Beschwerde führen, wenn eine untere Behörde einen Entscheid verweigert oder verzögert (Abs. 1). Erachtet die obere Behörde die Beschwerde als begründet, so entscheidet sie in der Sache anstelle der unteren Behörde. Diese bleibt jedoch für die Entscheidung zuständig, solange sie ihre Bemerkungen zur Beschwerdeschrift nicht abgeschickt hat (Abs. 2). Ist die obere Behörde nicht zugleich Beschwerdebehörde, so ist ihr Entscheid unter denselben Voraussetzungen durch Beschwerde anfechtbar wie der Entscheid der unteren Behörde (Abs. 3).

Nach Artikel 11 Abs. VRG gelten als Parteien: die Personen, deren Rechte oder Pflichten vom zu treffenden Entscheid berührt werden können (Bst. a) und die übrigen Rechtssubjekte, Organisationen und Behörden, die das Gesetz als Parteien anerkennt (Bst. b). In einem Beschwerdeverfahren gilt auch die Behörde, welche den angefochtenen Entscheid gefällt hat, als Partei.

Insoweit als die Sozialkommission am 22. Dezember 2003 schliesslich über den Antrag der Beschwerdeführerin entschieden und die Übernahme der strittigen Transportkosten abgelehnt hat, kann die Frage, ob der Gemeindeverband als Partei im Sinne der Artikel 11 Abs. 1 und 111 VRG gilt, offen bleiben.

b) Nach Artikel 76 VRG ist zur Beschwerde berechtigt: wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. a) und jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Gesetz als beschwerdeberechtigt anerkennt (Bst. b).

Im Gegensatz zur Frage der Parteifähigkeit (s. Erwägung 1a) muss die Frage beantwortet werden, ob die Intervention der Sozialkommission vom 22. Dezember 2003 ein Einspracheentscheid ist (wie von ihr behauptet), der direkt dem Verwaltungsgericht bekannt gemacht werden kann, und wenn ja, ob der beschwerdeführende Verband berechtigt ist, die Begründetheit dieses Entscheids anzufechten.

2.a) Entscheide in Sachen Sozialhilfe können mit schriftlicher Einsprache angefochten werden. Diese muss innert 30 Tagen seit Mitteilung bei der Behörde, die den Entscheid gefällt hat, eingereicht werden (Art. 35 Abs. 1 SHG). Die Einspracheentscheide können nach Artikel 36 SHG mit Beschwerde beim

Verwaltungsgericht angefochten werden.

b) Im vorliegenden Fall nun hat die Sozialkommission im Rahmen des Schriftenwechsels ihre Weigerung bestätigt, den von der Beschwerdeführerin verlangten Saldo der Transportkosten für den verstorbenen X. zu übernehmen. Seltsamerweise hat sie dies durch einen Einspracheentscheid im Sinne von Artikel 35 und 36 SHG getan, obwohl kein formeller Entscheid vorlag, der nach Artikel 26 Abs. 1 und 35 Abs. 1 SHG der Einsprache unterlag.

c) Der Grundsatz der Verfahrensökonomie und das Anliegen, jeden übertriebenen Formalismus zu vermeiden, rechtfertigen es aber im vorliegenden Fall, wenn sich das Verwaltungsgericht direkt mit dem Streitfall befasst, ungeachtet der festgestellten Verfahrensmängel beim Fällen des Entscheids. Es hätte effektiv keinen Sinn, den Fall an die Sozialkommission zurück zu verweisen, die natürlich lediglich nochmals ihren Ablehnungsentscheid bestätigen würde, den sie schon mehrmals ausgedrückt und begründet hat. Mit dieser Lösung kann auch Zeit gewonnen werden, insofern als, wie weiter unten ausgeführt, die Beschwerdeführerin nicht beschwerdeberechtigt ist und ihr Inkasso-Antrag unbegründet ist.

3.a) Nach Artikel 20 Abs. 1 SHG entscheidet die Sozialkommission über die Gewährung, die Verweigerung, die Änderung, die Aufhebung und die Zurückerstattung der materiellen Hilfe nach Artikel 7; sie setzt die Art, die Dauer und den Betrag der Hilfe fest.

Nach Artikel 26 Abs. 1 SHG sind alle Verfügungen der Sozialkommission dem Betroffenen, der als Sozialhilfe-Wohnsitz geltenden Gemeinde und, für die Fälle nach Bundesrecht oder internationalen Vereinbarungen, dem Kantonalen Sozialamt unter Hinweis auf die Rechtsmittel schriftlich zuzustellen.

b) Nach Artikel 2 SHG bezweckt das Gesetz, die Eigenständigkeit und die soziale Integration bedürftiger Personen zu fördern. Dieser Zweck bildet den Grundsatz des Gesetzes (s. stenografiertes Bulletin der Sitzung des Grossen Rates vom 18. September 1991, insbesondere S. 3). In dieser Optik kann die erteilte Hilfe nur eine persönliche sein (Botschaft des Staatsrats vom 12. März 1991 zum Entwurf des Sozialhilfegesetzes [die Botschaft], S. 5, 3. Kap., Ziffer 1 in fine), und nur die Wohngemeinde durch ihre Sozialkommission (Art. 20 SHG) kann aufgrund ihrer Bürgernähe dieser Anforderung in geeigneter Weise entsprechen (s. oben genanntes stenografiertes Bulletin, S. 10, 13, 22, 31 und ff.). Das Gesetz hat somit den Grundsatz der individuellen Unterstützung verankert, ergänzt durch den Grundsatz der Bedarfsdeckung, der dazu zwingt, fast Tag um Tag das Ausmass des aktuellen Bedarfs zu bestimmen (F. Wolfers, Fondements du droit de l'aide sociale, S. 79-81, Nr. 3 und 7.4 und zitierte Doktrin). Das SHG hat demnach in seinem Gegenstand wie in seinem Geiste zur Funktion, das enge Verhältnis zwischen einer bedürftigen Person und der zuständigen Behörde herzustellen und zu reglementieren, damit die betroffene Person die bestgeeignete Hilfe erhält. Das Gesetz errichtet auf diese Weise ein Zweiparteienverhältnis, wobei auf der einen Seite die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller steht, auf der anderen Seite der Sozialdienst einer Gemeindebehörde oder eines Gemeindeverbandes oder auch das Kantonale Sozialamt. In Berücksichtigung dieses vom Gesetz geschaffenen Systems kann sich jede Verfügung der Sozialkommission – der Entscheid betreffend die Übernahme von

Schulden kann zu den Massnahmen der Hilfe zählen (Wolffers, S. 170, Nr. 12.5.4 Bst. p) – einzig und allein an die um Sozialhilfe ersuchende Person und an die Wohngemeinde richten (Art. 26 Abs. 1 SHG). Diese beiden, und nur sie, verfügen dann über die Rechtsmittel nach Art. 35 ff. SHG. (s. Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 18. Mai 1998 G. Freiburg gegen Sozialkommission Haute-Saraine, Erw. 3c)

c) Das Beschwerderecht gegen solche Verfügungen steht der um Sozialhilfe ersuchenden Person, der Gemeinde des Sozialhilfewohnsitzes oder dem Kantonalen Sozialamt zu (Art. 37 SHG). Gemäss der Botschaft wurde das Beschwerderecht aus finanziellen Gründen in Verbindung mit der Bestimmung des Sozialhilfewohnsitzes auf die Gemeinde des Sozialhilfewohnsitzes ausgedehnt (Erläuterung zu Art. 37 SHG). Hingegen erteilt das Gesetz diese Legitimation keinen betroffenen Dritten, zum Beispiel den Gläubigern der um Sozialhilfe ersuchenden Person.

d) Somit muss festgestellt werden, dass das Gesetz dem Gläubiger, im vorliegenden Fall dem SAS beziehungsweise dem Gemeindeverband nicht das Recht verleiht, in den alleinigen Beziehungen zu intervenieren, die es gewollt und geregelt hat und die hätten zwischen dem verstorbenen X. und der Sozialkommission des bestehen können. Im Übrigen kann der Gläubiger auf keine direkte Beziehung mit dieser Kommission berufen, die es ihm erlauben würde, einen Entscheid zu verlangen und diesen gegebenenfalls anzufechten. Da die Sozialkommission nicht berechtigt ist, auf den Antrag des SAS einzutreten, hat sie ihn zu Recht abgewiesen.

Auf die Beschwerde des Gemeindeverbands kann somit mangels Aktivlegitimation nicht eingetreten werden.

4.a) Aber selbst wenn auf die Beschwerde des Gemeindeverbands eingetreten werden könnte, müsste sie in Anbetracht ihrer Begehren abgewiesen werden.

b) Nach der Doktrin können Unterstützungsleistungen grundsätzlich nur gewährt werden, um eine aktuelle oder latente Notlage zu beheben (Wolffers, S. 184 Nr. 12.7.1 und zitierte Literatur). Sie dienen normalerweise nicht dazu, Schulden aus der Vergangenheit zu regeln. Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht absolut. Die Übernahme von Schulden wird insbesondere dann vorgeschlagen, wenn deren Nichtzahlung eine erneute Notlage herbeiführen könnte, der wiederum nur die Sozialhilfe abhelfen könnte. Um zu bestimmen, ob sie die Schulden übernehmen soll, stützt sich die Sozialhilfebehörde in jedem konkreten Fall auf eine Interessenabwägung. Sie wird immer darauf achten, dass die Schuldenübernahme nur zugunsten des Sozialhilfeempfängers erfolgt und nicht im Interesse der Gläubiger (Wolffers, S. 170 Nr. 12.5.4 Bst. p und zitierte Literatur; W. Thomet, Commentaire concernant la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (ZUG), 1994, S. 55 Nr. 76).

Sprechen gewichtige Gründe für eine Übernahme von Schulden durch die Sozialhilfe, so kann die Behörde eine rückwirkende Hilfe gewähren (Wolffers, S. 184). In der Praxis ist dies der Fall, wenn es sich zum Beispiel um die Zahlung ausstehender Mietzinsen handelt, um eine Zwangsäumung zu vermeiden (Wolffers, S. 170; Thomet, S. 55).

c) Zum Zeitpunkt, als der SAS zum Einsatz am Ort des Unfalls gerufen wurde, dem der verstorbene X. am zum Opfer fiel, hatte letzterer kein Sozialhilfegesuch gestellt und bezog demzufolge auch keine Sozialhilfe. Er war bei der Krankenkasse Supra versichert. Die Situation änderte sich dadurch, dass der Interessierte starb und sein Nachlass ausgeschlagen wurde. Die Krankenkasse Supra überwies am 12. Mai 1998 die Summe von 579.50 Franken an das Betreibungsamt, das den Betrag als Aktive der Konkursmasse betrachtete. Am 16. Juli 1998 registrierte das Betreibungsamt die Geltendmachung von 610.- Franken durch den SAS für die Transportrechnung. Beim Liquidationsabschluss wurde den Gläubigern dritten Ranges eine Dividende von 52,32% ausgeschüttet und wurden dem SAS als Gläubiger am 22. Juli 1999 319.15 Franken überwiesen.

Aus diesen Umständen geht klar hervor, dass die Eintreibung des Forderungssaldos auf dem Weg über die materielle Sozialhilfe nicht dazu bestimmt ist, eine aktuelle Notsituation zu beheben (s. auch Wolffers S. 79-81, Nr. 7.3 und 7.4, über den Grundsatz der Deckung des aktuellen Bedarfs), sondern eine zurückreichende Schuld zu regeln. Demnach stellt sich die Frage, ob die Nichtzahlung dieser Schuld allenfalls eine Notsituation zu bewirken droht, der nur die Sozialhilfe abhelfen könnte.

5. a) Zunächst ist zu sagen, dass die Beschwerdeführerin ausdrücklich einräumt, durch ihre Aktion ziele sie auf „einen Grundsatzentscheid der Rechtsprechung zur Frage der Eintreibung von Forderungen in Verbindung mit Ambulanztransportkosten im Fall von Bedürftigkeit der transportierten Person“. Unter diesen Umständen kann man nicht behaupten, dass die Nichtzahlung des Forderungssaldos ernsthaft droht, eine Notsituation herbeizuführen, welche die Intervention der Sozialhilfe erfordern würde. Der beschwerdeführende Gemeindeverband behauptet dies auch nicht.

Nach Artikel 3 Abs. 1 der Statuten hat der Gemeindeverband namentlich zum Zweck, einen Ambulanzdienst für den Saanebezirk zu errichten und zu führen (Bst. b). Im Übrigen präzisiert der Artikel 33 der Statuten, dass die Betriebskosten des Ambulanzdienstes nach Abzug der Beteiligungen von Seiten der Benutzer und der Versicherer unter den Gemeinden aufgeteilt werden, nach einem Verteilungsschlüssel, der die zivilrechtliche Bevölkerungszahl, gewichtet durch den Koeffizienten der Finanzkraft der Gemeinde, berücksichtigt. Unter diesen Umständen ist gewiss, dass es nicht an der Sozialhilfe ist, ein Defizit eines Ambulanzdienstes, der einem Gemeindeverband unterstellt ist, zu decken. Nachdem die Aufteilung der Finanzlasten ausdrücklich durch die Statuten festgesetzt ist, muss zur Kenntnis genommen werden, dass andere Modalitäten möglich sind, wo sich das vollumfängliche oder teilweise Inkasso einer Forderung durch den SAS als unmöglich erweist.

b) In Berücksichtigung der Kriterien, nach denen die Rechtslehre eine Hilfe zwecks Zahlung einer zurückreichenden Schuld als zulässig erklärt, und in Anbetracht der bisherigen Erwägungen muss festgestellt werden, dass der beschwerdeführende Verband – selbst wenn er beschwerdeberechtigt wäre, was nicht der Fall ist (s. Erwägung 3b und 3c) – sich keiner aktuellen Notsituation gegenüber sieht, der nur eine materielle Hilfe abhelfen könnte. Diese Hilfe wäre nur zum Vorteil des Gemeindeverbands, der auf diesem Weg einen Teil seines Verlusts decken könnte, was in keinem Fall der Zweck des Sozialhilfegesetzes ist. Eine solche Lösung wäre

im Übrigen eine stossende Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Gläubigern, es sei denn, man würde ihnen allen den gleichen Anspruch einräumen, und dies beweist zum Vornherein die Nichtkonformität einer solchen Lösung mit den Zwecken des SHG.

Die Tatsache, dass der Ambulanzdienst grundsätzlich den Einsatz an einem Unfallort nicht verweigern kann, wenn er von der Notrufzentrale 144 beordert worden ist, und dass er weder die Möglichkeit noch das Recht hat, die Versorgung einer bedürftigen Person zu verweigern, ist nicht relevant. Diese Versorgungspflicht erstreckt sich effektiv auf die privaten Ambulanzdienste, nach Artikel 99 Abs. 2 Bst. e und Artikel 105 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes (SGF 821.0.1) und Artikel 2 Abs. 3, Artikel 5 Abs. 2 Bst. e und Artikel 9 Abs. 2 des Reglements über die Ambulanzdienste und Patiententransporte (SGF 821.0.17). Schliesslich unterstehen weitere Dienste öffentlichen Interesses, wie zum Beispiel die Polizei und die Feuerwehr, den gleichen Auflagen und erleiden ähnliche finanzielle Verluste.

Somit hat es die Sozialkommission zu Recht abgelehnt, auf das Gesuch um die verlangte Hilfe einzutreten, das auf jeden Fall hätte abgelehnt werden müssen.

6. Obwohl der Gemeindeverband als Partei unterliegt, werden gemäss Artikel 133 VRG keine Verfahrenskosten zu seinen Lasten erhoben.

**Demzufolge
beschliesst
der III. Verwaltungsgerichtshof:**

1. Auf die Beschwerde kann nicht eingetreten werden.
2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3. Dieser Entscheid wird mitgeteilt:
 - a) der Beschwerdeführerin;
 - b) der Sozialkommission des
 - c) der Direktion für Gesundheit und Soziales, zur Information.

Givisiez, 16. November 2005