



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE  
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA  
DEPARTAMENT FEDERAL DA GIUSTIA E POLIZIA

Rek. C2-0220557  
SG 6221  
AR

3003 Bern, 31. Januar 2005

DAS EIDGENÖSSISCHE JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

hat

in der Beschwerdesache

Kanton St. Gallen, handelnd durch das Departement für Inneres und Militär,  
Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

gegen den

Kanton Appenzell A.Rh., handelnd durch die Direktion des Innern, Regierungsgebäude,  
9102 Herisau 2,

betreffend

Kostenersatz in der Unterstützungsangelegenheit D.M.,  
geboren 1974, von G./SG

in Anwendung:

- des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1),
- des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021),

**festgestellt und erwogen:**

I.

1. D.M., geboren 10. November 1974, von G./SG, zog am 1. Juli 1999 von W./SG nach T./AR. Wegen Drogenproblemen und Arbeitslosigkeit ersuchte er die Sozialen Dienste T. anfangs September 1999 um die Ausrichtung finanzieller Hilfen. Mit Beschluss vom 23. September 1999 gewährte die Sozial- und Vormundschaftskommission des neuen Wohnorts, rückwirkend ab 1. September 1999, einen Unterstützungbeitrag für Lebensunterhalts- und Mietkosten von monatlich Fr. 1'083.--. Am 10. Dezember 1999 heiratete D.M. seine schwangere, ebenfalls drogenabhängige Freundin M.M. Im Februar 2000 kam ihr gemeinsames Kind zur Welt. Ende Oktober 2000 zog die ganze Familie von T. nach U./SG.
2. Am 13. Oktober 1999 liess die Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh. dem Heimatkanton St. Gallen eine Unterstützungsanzeige gemäss Artikel 31 ZUG für die Unterstützung von D.M. ab dem 1. September 1999 zukommen. Mit Nachtragsmeldung vom 19. Januar 2000 wurde das Amt für Soziales des Kantons St. Gallen darüber informiert, dass D.M. ab anfangs Januar 2000 bei der Stiftung „Business House“ ein auf längstens ein Jahr befristetes Beschäftigungsprogramm absolvieren werde. Die monatlichen Sozialhilfekosten würden deshalb neu zwischen Fr. 3'500.-- und Fr. 4'000.-- betragen.
3. Mit Eingabe vom 10. Februar 2000 erhob das Amt für Soziales des Kantons St. Gallen gegen die Nachtragsmeldung vorsorglich Einsprache. Unter Hinweis auf eine Stellungnahme des Sozialamtes G. vom 28. Januar 2000 wurde dabei insbesondere eine detaillierte Kostenzusammenstellung für das beanspruchte Beschäftigungsprogramm verlangt und die Frage aufgeworfen, ob der im Rahmen des Beschäftigungsprogrammes an D.M. ausbezahlte Lohn überhaupt eine verrechenbare Unterstützungsleistung darstelle.
4. Am 20. März 2001 nahm die Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh. zur Angelegenheit Stellung, wobei sie die Auffassung vertrat, es sei zulässig, die für D.M. im Rahmen des Beschäftigungsprogrammes erbrachten Leistungen im Umfang des für ihn und seine Familie gemäss den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (im Folgenden: SKOS-Richtlinien) festgelegten Unterstützungsbedarfs weiterzuverrechnen. Den in diesem Zusammenhang eingereichten Unterlagen der Sozialen Dienste T. zufolge belief sich der geltend gemachte ersatzpflichtige Kostenanteil auf Fr. 22'565.--. Die Abrechnung umfasste die Periode von anfangs

Januar 2000 bis Ende September 2000, dem Zeitpunkt, in welchem D.M. aus dem Beschäftigungsprogramm austrat, weil er eine Anstellung in einem Gerüstbauunternehmen gefunden hatte.

5. Nachdem das Amt für Soziales des Kantons St. Gallen mit der Heimatgemeinde G. Rücksprache genommen hatte, liess es am 2. April 2001 gegenüber dem Kanton Appenzell A.Rh. verlauten, die Einsprache gegen die Nachtragsmeldung werde aufrechterhalten. Da auch die Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh. mit Schreiben vom 15. Juni 2001 an ihrem Standpunkt festhielt, bat das Amt für Soziales des Kantons St. Gallen am 25. Juni 2001 um einen Entscheid in der Sache.
6. Mit Entscheid vom 2. April 2002 wies die Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh. die Einsprache vom 10. Februar 2000 gegen die Nachtragsmeldung vom 19. Januar 2000 ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf Kapitel D.4.3 der SKOS-Richtlinien verwiesen und ausgeführt, im Rahmen des Beschäftigungsprogrammes bei der Stiftung „Business House“ seien die Sozialen Dienste T. im Falle von D.M. für den Bruttolohn, die Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen sowie das Programmentgelt aufgekomen. Diese Aufwendungen seien als Teilnahmebeiträge zu qualifizieren. Nach den SKOS-Richtlinien dürfe der Teilnahmebeitrag abzüglich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen weiterverrechnet werden. Weil dem Kanton St. Gallen demnach sowohl der Nettolohn von insgesamt Fr. 27'069.40 als auch das Programmentgelt von Fr. 4'500.-- hätten in Rechnung gestellt werden dürfen, bestehe auch für die von der Gemeinde T. für die Zeit vom Januar 2000 bis September 2000 geltend gemachte Unterstützung von Fr. 22'565.-- ein Anspruch auf Kostenersatz.
7. Gegen den Einspracheentscheid erhob der Kanton St. Gallen am 1. Mai 2002 Beschwerde mit den Begehren, der Abweisungsbeschluss der Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh. vom 2. April 2002 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die für D.M. für die Zeit vom 1. Januar 2000 bis 31. Oktober 2000 geltend gemachten Unterstützungsleistungen von Fr. 22'565.-- im Umfang von Fr. 18'065.-- keine Unterstützungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 ZUG darstellten und dem Kanton St. Gallen nicht weiterverrechnet werden dürften.

Auf die einzelnen Vorbringen wird, soweit entscheidenderheblich, in den Erwägungen eingegangen.

8. Mit Vernehmlassung vom 10. Juni 2002 und Replik vom 19. Juni 2002 halten die Parteien an ihrem jeweiligen Standpunkt fest.

II.

9. Beschlüsse eines Kantons gemäss Artikel 34 Absatz 1 ZUG betreffend Abweisung einer Einsprache können vom einsprechenden Kanton beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement durch Beschwerde angefochten werden (Art. 34 Abs. 2 ZUG).

Der Kanton St. Gallen ist als mit seiner Einsprache abgewiesener Kanton zur Beschwerde legitimiert. Auf seine frist- und formgerechte Beschwerde ist demnach einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

10. Unterstützungen im Sinne des Gesetzes sind Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen berechnet werden (Art. 3 Abs. 1 ZUG).

Nicht als Unterstützungen gelten namentlich Sozialleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und deren Betrag nicht nach behördlichem Ermessen festgesetzt, sondern nach Vorschriften berechnet wird, insbesondere die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, gesetzlich oder reglementarisch geordnete Staats- und Gemeindebeiträge an Wohnungs-, Ausbildungs- und Versicherungskosten Minderbemittelter und andere Beiträge mit Subventionscharakter (Art. 3 Abs. 2 Bst. a ZUG).

Wenn der Unterstützte noch nicht zwei Jahre ununterbrochen in einem anderen Kanton Wohnsitz hat, so erstattet der Heimatkanton dem Wohnkanton die Kosten der Unterstützung, die dieser selber ausrichtet oder einem Aufenthaltskanton nach Artikel 14 ZUG vergütet hat (Art. 16 ZUG).

11. Die grundsätzliche Kostenersatzpflicht des Heimatkantons ist in casu nicht bestritten. Auch das Beschäftigungsprogramm als solches wird nicht in Frage gestellt. Strittig ist einzig, in welchem Umfang die Aufwendungen der Wohngemeinde T. für die Teilnahme von D.M. am Beschäftigungsprogramm der Stiftung „Business House“ dem Heimatkanton St. Gallen belastet werden dürfen. Konkret geht es darum, ob lediglich das Programmengelt von Fr. 4'500.-- oder zusätzlich auch der D.M. während des Beschäftigungsprogrammes ausgerichtete Nettolohn eine – grundsätzlich weiterverrechenbare – Unterstützung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 ZUG darstellen. Derweil der Kanton St. Gallen argumentiert, die vorliegend ausbezahlten Nettolöhne wiesen nicht die in Artikel 3 Absatz 1 ZUG umschriebenen Merkmale auf, stützt sich der Kanton Appenzell A.Rh. mit Blick auf die Frage, inwieweit der sozialen und beruflichen Integration dienende Leistungen

nach ZUG weiterverrechenbar sei, zur Hauptsache auf die entsprechenden SKOS-Richtlinien.

12. Gemäss Artikel 3 Absatz 1 ZUG gelten als Unterstützungen im Sinne des Gesetzes Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet werden und nach den Bedürfnissen berechnet werden. Wesentliches Merkmal hierbei ist, dass es vorbehältlich des grundrechtlichen Anspruchs auf Existenzsicherung (BGE 121 I 367 E. 2a-c S. 370 ff.) dem pflichtgemässen Ermessen der Fürsorgebehörde überlassen ist, ob und wie die Bedürfnisse des Empfängers abgedeckt werden, damit sein Lebensunterhalt gesichert ist (Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Auflage, Zürich 1994, Rz. 75). Nicht als Unterstützungen gelten hingegen gewisse Leistungen des Gemeinwesens, welche in Artikel 3 Absatz 2 ZUG abschliessend aufgezählt sind (vgl. BBl 1976 III 1202). Dazu zählen unter anderem Sozialleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und deren Betrag nicht nach behördlichem Ermessen, sondern nach Vorschriften berechnet wird. Diese Umschreibung entspricht sowohl dem allgemeinen Sprachgebrauch als auch den kantonalen Fürsorgegesetzgebungen (siehe dazu BGE 124 II 489 E. 2a S. 494f.). Der Begriff der Unterstützung im Sinne von Artikel 3 ZUG ist ein solcher des Bundesrechts. Damit wird verhindert, dass ein Kanton von einem andern den Ersatz von Sozialleistungen geltend machen oder den Kostenersatz für eine Leistung mit der Begründung verweigern kann, nach seinem Recht gelte dies nicht als Unterstützung (BBl 1976 III 1202).

Bezogen auf die hier vor allem interessierenden Beiträge an Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Integrations- bzw. Beschäftigungsprogrammen verhält es sich nach Lehre und bisheriger Praxis so, dass Lohnzahlungen, die im Rahmen solcher Programme an Arbeitslose ausgerichtet werden und die darauf abzielen, die Bedürftigkeit zu mindern oder zu verhindern, unter Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a ZUG fallen, sofern die Leistungen nicht nach den individuellen Bedürfnissen im Einzelfall berechnet, sondern als Entgelt für Arbeitsleistungen ausgerichtet werden (W. Thomet, a.a.O., Rz. 80, ferner Bericht der Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS vom September 1998, Ziffer 3.1.1.2, S. 10 und Zeitschrift für Sozialhilfe, ZeSo, 2000, S. 10). Solche Lohnkosten gelten als nicht rückerstattungspflichtige Leistungen. Die vom Kanton Appenzell A.Rh. angerufenen SKOS-Richtlinien halten im vorliegenden Zusammenhang unter dem Kapitel D.4.3 derweil fest, aufgrund von Artikel 3 ZUG nicht weiterverrechenbare Unterstützungen seien „Löhne, die auf einem Arbeitsvertrag beruhen bzw. mit Sozialversicherungsbeiträgen verbunden werden oder welche vom individuellen Bedarf unabhängig sind, ausser in Fällen, wo solche Vergütungen bereits über Teilnahmebeiträge (Subjektfinanzierung) gedeckt werden;..“ (zum Kapitel D der SKOS-Richtlinien generell vgl. ZeSo 1998, S. 181 ff.).

Den Richtlinien der SKOS kann nur dann eine gewisse Verbindlichkeit zukommen, wenn sie in kantonales (oder allenfalls kommunales) Recht übernommen werden.

Dies ist bislang weder im Kanton St. Gallen noch im Kanton Appenzell A.Rh. geschehen. Im Übrigen geht Bundesrecht kantonalem und kommunalem Recht, Konkordatsrecht und damit auch den Empfehlungen einer im Sozialhilfereich tätigen privatrechtlichen Vereinigung wie der SKOS vor (zur derogatorischen Wirkung bundesrechtlicher Bestimmungen vgl. beispielsweise Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, N 1173 ff.). Die SKOS-Richtlinien verstehen sich primär als Versuch der Konkretisierung einzelner Bestimmungen des ZUG. Das gilt ebenso für das Kapitel D „Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration“, welches ausdrücklich auf Artikel 3 ZUG hinweist. Als Auslegungshilfe können besagte Richtlinien insoweit herangezogen werden, als sie im Einklang mit dem ZUG stehen respektive Sinn und Zweck der einzelnen Bestimmungen nicht zuwiderlaufen. Hinzuzufügen wäre, dass der Umfang der Weiterverrechnungsmöglichkeit von Leistungen für Integrationsmassnahmen wie Beschäftigungsprogramme sowohl in den Kantonen als auch den Gremien der SKOS nach wie vor umstritten ist (siehe ZeSo 1998, S. 183 oder die Hinweise in der Stellungnahme des Sozialamtes G. vom 28. Januar 2000), was die (in einem gewissen Sinne widersprüchliche resp. missverständliche) Ausgestaltung des im vorangehenden Abschnitt zitierten strittigen Punktes aus Kapitel D.4.3 der Richtlinien erklärt. Im dargelegten Kontext ist zu beurteilen, ob die während des Beschäftigungsprogrammes entstandenen (Netto-)Lohnkosten dem Heimatkanton St. Gallen weiterverrechnet werden dürfen. Einigkeit besteht zwischen den Parteien dagegen hinsichtlich der Handhabung des Programmentgeltes (verrechenbare Unterstützung) sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen (nicht weiterverrechenbar).

- 13.1 Im vorliegenden Fall hat die Wohngemeinde T. dem von der Sozialhilfe abhängigen D.M. der Stiftung „Business House“ zugewiesen. In der Folge war er im Rahmen eines Beschäftigungsprogrammes von Januar 2000 bis September 2000 im Werk Goldach (Elektronikrecycling) tätig. Die Stiftung „Business House“ schloss mit D.M. für diesen Zeitraum zwei befristete Arbeitsverträge ab. Den Nettolohn erhielt er direkt vom Arbeitgeber. Die Sozialen Dienste T. wiederum zahlten der Stiftung „Business House“ den für D.M. im Rahmen des Beschäftigungsprogrammes anfallenden Bruttolohn, die Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen sowie ein Programmentgelt (alle drei Positionen zusammen werden vom Kantons Appenzell A.Rh. als so genannter Teilnahmebeitrag bezeichnet). Der Nettolohn, den D.M. erhielt, bemass sich nach seinem individuellen Bedarf bzw. demjenigen seiner Familie. Berechnungsgrundlage bildeten die diesbezüglichen SKOS-Richtlinien. Diese Ausführungen erhellen, dass die Art und Weise, wie die Tätigkeit von D.M. im Beschäftigungsprogramm hier vergütet wurde, sowohl Elemente enthält, die für die Annahme sprechen, es handle sich um nicht rückerstattungspflichtigen Lohn im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a ZUG, als auch solche, welche eher darauf hindeuteten, es handle sich faktisch um eine Unterstützung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 ZUG.

13.2 Das von der Stiftung „Business House“ im Werk Goldach angebotene Beschäftigungsprogramm ist vor allem auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet. Den am Beschäftigungsprogramm interessierten Gemeinden stehen dabei bezüglich Ausgestaltung und Finanzierung drei Varianten zur Auswahl. Es genügt an dieser Stelle der Verweis auf den Projektbeschrieb „Werk Goldach – Ein konkretes Projekt für ausgesteuerte Menschen“ (act. 20 der Beschwerdebeilagen des Departement für Inneres und Militär des Kantons St. Gallen) und die Zusammenfassung unter Erwägung 4a der Rechtsmitteleingabe vom 1. Mai 2002. Hätten die Beteiligten die Variante A gewählt (kein Lohnmodell, die Gemeinde zahlt der im Werk Goldach beschäftigten Person weiterhin direkt die ihr zustehende Sozialhilfe aus), wären die diesbezüglichen Vergütungen der Gemeinde T. zweifellos als Unterstützungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 ZUG zu betrachten gewesen. Anders verhält es sich, wie im Folgenden aufzuzeigen sein wird, wenn beim Beschäftigungsprogramm des „Business House“ – wie in casu – nach den sich lediglich in der Lohnhöhe unterscheidenden Finanzierungsvarianten B oder C vorgegangen wird.

13.3 Damit an Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Beschäftigungsprogrammen ausgerichtete Leistungen als wirtschaftliche Hilfe gelten, müssen sie von Fürsorgeorganen ausgerichtet werden und nach dem individuellen Bedarf bemessen sein. Zudem haben sie sich vollumfänglich nach dem Sozialhilferecht zu richten, auch in Bezug auf die Rückerstattung und die Verwandtenunterstützung (vgl. den bereits erwähnten Bericht der Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS vom September 1998, a.a.O.). Eine solche Konstellation liegt hier indessen nicht vor. Bei dem D.M. ausgerichteten Nettolohn handelt es sich um einen so genannten Soziallohn. Dieser wird anstelle der Sozialhilfe ausgerichtet und ist daher in der Regel nicht rückerstattungspflichtig (ZeSo, 2000, S. 10 u. S. 150, ferner Zeitschrift für öffentliche Fürsorge [ZöF], 1995, S. 9/10). Hierfür spricht vorweg die Tatsache, dass die Stiftung „Business House“ mit D.M. zwei befristete Arbeitsverträge abschloss. Der Abschluss zweier Verträge war nötig, weil der Arbeitnehmer im Februar 2000 Vater wurde und danach Kinderzulagen zu Gute hatte. Entsprechend der Losung „Beschäftigung statt Sozialhilfe“ (ZeSo, 2000, a.a.O.) steht der an einem Beschäftigungsprogramm Teilnehmende nicht mehr in einem Verhältnis zur örtlichen Fürsorgebehörde, sondern die vorrangige Beziehung wechselt zum Arbeitgeber, der ihm auch den Nettolohn direkt ausrichtet. Die beiden vorliegenden Arbeitsverträge stützen sich auf die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR; SR 220) und sie enthalten offenkundig die wesentlichen Elemente eines Arbeitsvertrages im Sinne von Artikel 319 ff. OR. Es kann hierzu im Wesentlichen auf die beiden individuellen Arbeitsverträge sowie die als Bestandteil derselben geltenden allgemeinen arbeitsvertraglichen Bestimmungen des Werkes Goldach verwiesen werden (act. 5 der Akten des Departementes für Inneres und Militär des Kantons St. Gallen). Mit dem Abschluss der Arbeitsverträge hat D.M. gegenüber der

Stiftung „Business House“ einen gegebenenfalls einklagbaren Anspruch auf Bezahlung des vertraglich vereinbarten Lohnes. Der Arbeitnehmer seinerseits verpflichtet sich, im Werk Goldach gegen Entgelt während einem bestimmten Zeitraum seine Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Es liegen mithin Leistungen vor, die sich nach vertraglicher Vereinbarung und nicht nach behördlichem Ermessen bestimmen, weswegen sie sich nicht mehr unter den Begriff der Unterstützung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 ZUG subsumieren lassen. Die rechtliche Grundlage der Vereinbarung findet sich denn im Obligationen- und nicht etwa im Sozialhilferecht. Dies hat unter anderem zur Folge, dass die Gemeinde T. nicht über die Zahlungen (mit)bestimmen kann, die D.M. als Nettolohn erhält. Auch eine kurzfristige Anpassung an konkrete Veränderungen könnte nur auf der Basis des Arbeitsverhältnisses erfolgen. Der Kanton Appenzell A.Rh. hält dem als Haupteinwand entgegen, die Lohnzahlungen für D.M. seien nach seinem individuellen Bedarf, aufgrund der SKOS-Richtlinien ermittelt worden (act. 14/6 – 14/9 der Akten der Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh.) und stellten deshalb nicht einfach gewöhnliches Entgelt für Arbeitsleistungen dar.

Diese Argumentation erweist sich unter den vorliegenden Begebenheiten als nicht massgeblich. Wie der Kanton St. Gallen zutreffend festhält, gilt es das Verfahren der Lohnfestsetzung losgelöst von Fragen im Zusammenhang mit dem eigentlichen Arbeitsverhältnis zu betrachten. Ist der Lohn einmal arbeitsvertraglich festgelegt, kann er wie eben dargetan nur noch im Rahmen der arbeitsrechtlichen Bestimmungen abgeändert werden. Die sozialhilferechtlichen Bestimmungen greifen in diesem Stadium nicht mehr. Bei Soziallöhnen liegt es zudem in der Natur der Sache, dass sie sich bis zu einem gewissen Grade an den Bedürfnissen der am Beschäftigungsprogramm Teilnehmenden orientieren. Immerhin liegt aber der in casu ausgerichtete Nettolohn über den Unterstützungen, die gemäss den Berechnungen der Gemeinde T. kraft der SKOS-Richtlinien zu entrichten gewesen wären (vgl. die auf Seite 3 des angefochtenen Einspracheentscheids figurierende Zusammenstellung). Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Einsatz von D.M. im Werk Goldach soziale und sozialpsychologische Hintergründe hatte (bei den Finanzierungsvarianten B und C wird dem Betroffenen der Gang auf das Fürsorgeamt erspart), doch kommt dem Erwerbsmotiv gerade hier ebenso eine Bedeutung zu. Dieses Erwerbsmotiv wird vorliegend durch den Umstand verstärkt, dass D.M. keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung mehr hatte und er daher – ohne eigenes Erwerbseinkommen – ausschliesslich auf Fürsorgeleistungen angewiesen gewesen wäre. Die Stiftung „Business House“ ihrerseits beschäftigt ihre jeweiligen Angestellten ebenfalls nicht ausschliesslich aus sozialen Gründen, sondern das Werk Goldach will mit dem von ihm betriebenen Elektrorecycling in das Gewerbe nicht konkurrenzierenden Nischenbereichen möglichst viele Einnahmen erwirtschaften (vgl. Ziff. 3.1 – 3.3 des Projektbeschriebs). Dass die Werkstätte für fachgerechte Entsorgung nicht reine Beschäftigungstherapie betreibt, zeigt nur schon die Tatsache, dass D.M. bereits nach knapp neun Monaten wieder Anschluss an die „normale“ Arbeitswelt fand. Mitzuberücksichtigen gilt es sodann die gegen eine Weiterverrechenbarkeit

sprechenden sozialversicherungsrechtlichen Aspekte des vorliegenden Beschäftigungsprogrammes. So sicherte die Stiftung „Business House“ D.M. bei Erkrankung eine Lohnfortzahlung von sechs Wochen zu. Der Arbeitgeber kümmerte sich ferner um die Anmeldung bei den obligatorischen Versicherungen und entrichtete für seinen Angestellten die entsprechenden Beiträge. Überdies bezog D.M. Kinderzulagen. Schliesslich erhöhte D.M. durch die Tätigkeit im Werk Goldach seine Beitragszeit bei der Arbeitslosenversicherung, wodurch er eine neue Rahmenfrist erwirken konnte.

Vor diesem Hintergrund erweist sich auch der zweite Haupteinwand des Kantons Appenzell A.Rh., die Gemeinde T. habe der Stiftung „Business House“ die Teilnahmegebühren zurückerstattet, als unbegründet. Damit an Teilnehmerinnen oder Teilnehmer von Beschäftigungsprogrammen ausgerichtete Leistungen verrechenbare wirtschaftliche Hilfe darstellen, müssen sie einheitlich, konsequent und transparent als eigentliche Fürsorgeleistungen ausgestaltet werden. Es geht nicht an, Leistungen gegenüber Empfängerinnen oder Empfängern als Lohn zu deklarieren, sie im Verhältnis zu anderen Kostenträgern dagegen als Sozialhilfeleistungen zu verstehen (siehe wiederum den Bericht der Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS vom September 1998); dies gilt erst recht in Konstellationen wie der vorliegenden, in denen die obligationen- und sozialversicherungsrechtlichen Komponenten des Arbeitsverhältnisses eindeutig überwiegen. Integrationsmassnahmen wie Beschäftigungsprogramme sind von ihrer Art und Ausrichtung her nicht mit normalen Sozialhilfeleistungen gleichzusetzen. Der Sozialhilfe vorgelegt, wollen sie ein Abgleiten von Langzeitarbeitslosen in die Fürsorgeabhängigkeit verhindern und die Reintegration in den Arbeitsmarkt fördern. Der Vergleich mit Personen in stationären Therapien verfängt nur schon deshalb nicht, weil von an Beschäftigungsprogrammen Teilnehmenden in höherem Masse Mitwirkung und Eigenverantwortung erwartet wird (Grundsatz der Gegenseitigkeit) und sie mit weit mehr als einem Taschengeld entlohnt werden. Massgebend ist aber letztlich die tatsächliche Ausgestaltung eines solchen Programmes. So stellen die zitierten SKOS-Richtlinien jedenfalls im Kontext der von der Stiftung „Business House“ angebotenen Finanzierungsvarianten B und C eine zu weite Auslegung des Unterstützungsbegriffs von Artikel 3 ZUG dar. Die Tatbestände der Ersatzpflicht der Heimatkantone sind denn generell einschränkend auszulegen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2A.420/1999 vom 2. Mai 2000, E. 6a). Wie bereits unter Erwägung 12 dargetan, kommt besagten Richtlinien in den beteiligten Kantonen überdies kein verbindlicher Charakter zu. Das Ziel, Integrationsmassnahmen als Unterstützungsleistungen im Sinne des ZUG weiterzuerrechnen, ist auf anderem Wege zu erreichen, beispielsweise mittels einer Revision des ZUG.

Der Kanton Appenzell A.Rh. resp. die Gemeinde T. stossen sich im Übrigen am Umstand, dass das Sozialamt G. die neue Wohngemeinde seinerzeit einlud, die Möglichkeit der Zuweisung von D.M. in ein Beschäftigungsprogramm zu prüfen (vgl. act. 2 bzw. act. 7 u. 8 der Akten des Departements für Inneres und Militär des Kantons St. Gallen). Den diesbezüglichen Bedenken gilt es zum einen zu

entgegen, dass der Einsatz in einem Beschäftigungsprogramm laut Verfügung des Sozialamtes G. vom 22. Oktober 1999 nur einen von mehreren Vorschlägen darstellte, zum andern wurden damals auch Lösungsvarianten präsentiert (stationäre Drogentherapie), welche den Heimatkanton St. Gallen finanziell weit mehr belastet hätten. Nicht von Belang sein kann schliesslich, was geschehen wäre, wenn D.M. nicht an einem Beschäftigungsprogramm teilgenommen hätte, sondern ihm von der Wohngemeinde eine nach den SKOS-Richtlinien bemessene Unterstützung ausbezahlt worden wäre (siehe Stellungnahme der Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh. vom 15. Juni 2001). Abzustellen ist vielmehr allein auf die effektiven Verhältnisse.

14. Zusammenfassend ergibt, dass die an D.M. ausgerichteten Nettolöhne unter den konkreten Umständen keine verrechenbare Unterstützung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 ZUG darstellen. Für die Programmkosten von Fr. 4'500.-- ist der Kanton St. Gallen dagegen ersatzpflichtig. In diesem Sinne ist die Beschwerde des Kantons St. Gallen folglich gutzuheissen.
  
15. Im vorliegenden Verfahren sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG), und es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

\*\*\*\*\*

(Dispositiv Seite 11)

**und erkannt:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Einspracheentscheid der Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh aufgehoben.
2. Es wird festgestellt, dass der Kanton St. Gallen für die geltend gemachten Unterstützungsleistungen nur im Umfange von Fr. 4'500.-- ersatzpflichtig ist.
3. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Mitteilung an:
  - das Departement für Inneres und Militär des Kantons St. Gallen;
  - die Direktion des Innern des Kantons Appenzell A.Rh. mit den Akten.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
i.A. Der Chef Beschwerdedienst

A. Imoberdorf

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Diese hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; sie ist in mindestens zweifacher Ausführung und unter Beilage des angefochtenen Entscheids einzureichen. Die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen ist gewahrt, wenn die Eingabe spätestens am letzten Tag der Frist der zuständigen Behörde eingereicht oder zu deren Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben wird (vgl. Art. 32, 106 und 108 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, OG, SR 173.110).