



Fall-Nr.: B 2021/95
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.07.2022
Entscheiddatum: 19.05.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.05.2022

Personalrecht; Art. 27 PersG, Art. 116 und 117 PersV. Der Beschluss der Regierung über die Abweisung eines Gesuchs um Ausrichtung einer Abgangsentschädigung ist als Verfügung der Regierung unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Die Abgangsentschädigung ist kein härtefallbezogenes Instrument. Sie ermöglicht einvernehmliche Trennungen ohne langwierige Rechtsstreitigkeiten in Situationen, in denen der Arbeitgeber davon ausgeht, dass ein ausreichender sachlicher Grund zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht vorliegt. Sie ergänzt nicht die auf dem Schlichtungs- und Klageweg geltend zu machenden vermögensrechtlichen Ansprüche, sondern tritt an deren Stelle (Verwaltungsgericht, B 2021/95).

Entscheid vom 19. Mai 2022

Besetzung

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn, Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler und Zogg; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Andrea Degginger, Degginger Bischof Zlabinger, St. Leonhard-Strasse 20, Postfach 123, 9001 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Kantonsspital St. Gallen, Direktion, Rorschacher Strasse 95, 9007 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

Gegenstand

Abgangsentschädigung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.__, geb. 1961, war vom 1. August 2013 bis 31. Dezember 2019 als beim Kantonsspital St. Gallen angestellt. Mitte 2017 führte eine psychische Erkrankung – ausgelöst durch die bei ihrem Ehemann gestellte Diagnose eines Mitte 2018 zum Tod führenden Hirntumors – zu einer Arbeitsunfähigkeit. Sie wurde während ihrer Arbeitsunfähigkeit vom spitaleigenen Case Management unterstützt. Anfang 2018 verlief ein Arbeitsversuch negativ. Im März 2019 informierte die Case Managerin die Leiterin HR des Kantonsspitals über die demnächst zu erwartende gestaffelte Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit, und A.__ gab dem Kantonsspital aufforderungsgemäss an, in welchen Gebieten sie sich einen Arbeitseinsatz vorstellen könne. In der Folge teilte die Leiterin HR der Case Managerin mit, eine Rückkehr von A.__ in ihren angestammten Bereich sei nicht möglich. Alternative Einsatzmöglichkeiten bestünden keine. Gemäss Arzteugnissen war A.__ ab 1. Mai 2019 zu zwanzig und ab 1. Juni 2019 zu dreissig Prozent arbeitsfähig. Nachdem am 20. Juni 2019 der Anspruch auf Lohnfortzahlung bei Krankheit endete, kündigte das Kantonsspital St. Gallen das Arbeitsverhältnis am 25. Juni 2019 per 30. September 2019 und stellte A.__ im Umfang ihrer wieder erlangten Arbeitsfähigkeit frei. Im Schlichtungsverfahren einigten sich A.__ und das Kantonsspital am 7. November 2019 darauf, das Arbeitsverhältnis per 31. Dezember 2019 bei weiterer Freistellung zu beenden. Die Möglichkeit, bei der



St.Galler Gerichte

Regierung die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung zu beantragen, blieb ausdrücklich vorbehalten.

B.

A.___ beantragte bei der Regierung des Kantons St. Gallen am 30. November 2020 eine Abgangsentschädigung von drei Monatslöhnen inkl. Anteil 13. Monatslohn. Die Regierung wies den Antrag mit Beschluss vom 23. März 2021 ab.

C.

A.___ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 26. März 2021 versandten Beschluss der Regierung des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) durch ihre Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 26. April 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. Mehrwertsteuer) sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und der Antrag auf Ausrichtung einer Abgangsentschädigung gutzuheissen, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Nachdem der verfahrensleitende Abteilungspräsident der Beschwerdeführerin am 28. April 2021 mitgeteilt hatte, er gehe nach summarischer Prüfung von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Behandlung der Beschwerde aus, ergänzte sie ihre Beschwerde mit Eingabe vom 18. Juni 2021 in der Sache.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 20. August 2021, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Das Kantonsspital St. Gallen (Beschwerdegegner) verzichtete am 26. August 2021 auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin nahm am 4. Oktober 2021 Stellung und hielt an ihren Anträgen fest. Die weiteren Verfahrensbeteiligten verzichteten darauf, sich dazu zu äussern.

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

1.1. Zuständigkeit

Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Gemäss Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 18 Abs. 3 Ingress lit. b Ingress und Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes



(sGS 941.1, GerG) beurteilt das Verwaltungsgericht unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung in Fünferbesetzung. Als Verfügungen sind die erstinstanzlichen Anordnungen gekennzeichnet, während Entscheide Rechtsmittelentscheide sind (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 512). Art. 24 Abs. 1 VRP regelt zwar den Inhalt von Verfügungen. Das st. gallische Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege verzichtet aber darauf zu umschreiben, welche Anordnungen der Behörden als Verfügungen gelten. Der Kerngehalt des Begriffs ist indessen in Schrifttum und Praxis unbestritten und einheitlich. Verfügungen sind hoheitliche Anordnungen im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise regeln (vgl. Cavelti/ Vögeli, a.a.O., Rz. 536).

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Beschluss der Regierung vom 23. März 2021, mit welchem letztere das Begehren der Beschwerdeführerin um Ausrichtung einer Abgangsentschädigung abgewiesen hat. Mit dem angefochtenen Beschluss hat die Regierung nicht in einem Rechtsmittelverfahren, sondern entsprechend ihrer Befugnis gemäss Art. 27 Abs. 1 des Personalgesetzes (sGS 143.1, PersG) gestützt auf Art. 116 ff. der Personalverordnung (sGS 143.11, PersV) über das Gesuch der Beschwerdeführerin, es sei ihr eine Abgangsentschädigung auszurichten, als erste Instanz entschieden. Zu prüfen ist, ob sie damit ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise geregelt hat oder ob über dieses Rechtsverhältnis mit personalrechtlicher Klage zu befinden ist. Auf dem personalrechtlichen Klageweg stehen sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber gegenüber. Soweit Arbeitsverhältnisse in der *Zentralverwaltung* in Frage stehen, handelt die Regierung lediglich bei den in Art. 10 PersG aufgeführten Anstellungen als Arbeitgeberin. In den übrigen Fällen innerhalb der Zentralverwaltung nehmen ihr nachgeordnete Behörden diese Funktion wahr. Sie vertreten im Schlichtungsverfahren die Arbeitgeberinteressen des Kantons und sind im gesetzlichen Rahmen befugt, sich mit der Arbeitnehmerin gütlich zu verständigen (vgl. Art. 85 ff. PersG). Da die Regierung die Frage der Abgangsentschädigung beantwortet, besteht für die ihr nachgeordnete, als Arbeitgeberin auftretende Behörde kein Handlungsspielraum. Über den Anspruch auf eine Abgangsentschädigung befindet die Regierung verbindlich. Deshalb kann auf dem Weg der Schlichtung und der Klage, in denen ihr nachgeordnete Behörden als Arbeitgeber handeln, über diesen Anspruch kein anderes Ergebnis erreicht werden. Das Rechtsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber wird in diesem Punkt mit dem Beschluss der Regierung verbindlich geregelt. Er ist deshalb als Verfügung – und nicht als blosse Willensäusserung – zu behandeln und auf dem Beschwerdeweg überprüfbar.



Hinsichtlich der Rolle der Regierung eine andere Konstellation zeigt sich in Arbeitsverhältnissen, welche nicht mit dem Kanton als öffentlich-rechtlicher Körperschaft, sondern – wie vorliegend – mit einer *selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt* eingegangen wurden. Die Beschwerdeführerin war beim Kantonsspital St. Gallen, das zusammen mit dem kantonalen Spital Rorschach in einen Spitalverbund überführt wurde (Art. 2^{bis} Ingress und lit. a des Gesetzes über die Spitalverbunde, sGS 320.2, GSV, und Art. 1 Abs. 2 Ingress und lit. a des Grossratsbeschlusses über die Schaffung von Spitalverbunden; sGS 320.20), angestellt. Die Spitalverbunde sind als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert (Art. 2 Abs. 1 GSV). Gemäss Art. 2 Ingress und Ziff. 1 PersG gilt das Personalgesetz – vorbehältlich besonderer gesetzlicher Bestimmungen – auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. In den Arbeitsverhältnissen mit selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten handeln die nach Gesetz zuständigen Organe als Arbeitgeber oder Arbeitgeberin (vgl. Art. 9 Abs. 1 Ingress und lit. c PersG). Die Regierung nimmt in den Spitalverbunden keine Organfunktion wahr. Sie hat deshalb grundsätzlich keinen Einfluss auf die Ausgestaltung dieser Arbeitsverhältnisse und die Modalitäten der Auflösung im Einzelfall. Allerdings hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass die Regeln des Personalgesetzes vorbehältlich besonderer gesetzlicher Bestimmungen auch für die Arbeitsverhältnisse in den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten gelten – und nicht bloss sachgemäss anwendbar sein – sollen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Ingress und Ziff. 1 PersG). Zumal die Gesetzgebung über die Spitalverbunde hinsichtlich der Ausrichtung von Abgangsentschädigungen keine besondere Kompetenzzuweisung an eines ihrer Organe vorsieht, entscheidet auch bei Arbeitsverhältnissen, welche die Spitalverbunde eingegangen sind, gemäss Art. 27 PersG die Regierung. Dies entspricht im Übrigen dem Willen des Gesetzgebers (vgl. Personalgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010, nachfolgend: Botschaft, in: ABI 2010 S. 1585 ff., S. 1626). Dementsprechend steht auch in diesen Arbeitsverhältnissen der Entscheid der Regierung über die Abgangsentschädigung einer Durchsetzung eines allfälligen Anspruchs im Schlichtungsverfahren und auf dem anschliessenden Klageweg entgegen. Der Beschluss der Regierung vom 23. März 2021 ist deshalb als Verfügung der unmittelbaren Überprüfung auf dem Beschwerdeweg durch das Verwaltungsgericht zugänglich.

Zwar trifft – was die Beschwerdeführerin vorbringt – zu, dass damit die Beurteilung durch die Regierung keiner Kontrolle der Angemessenheit zugänglich ist (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Die – von der Beschwerdeführerin als verletzt erachtete – Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verlangt allerdings weder eine verwaltungsinterne



noch eine richterliche Überprüfung der Angemessenheit des Verwaltungshandelns (vgl. BGE 142 II 49 E. 4.4).

1.2. Weitere Prozessvoraussetzungen

Die Beschwerdeführerin, deren Begehren um Ausrichtung einer Abgangsentschädigung von der Regierung mit dem angefochtenen Beschluss abgewiesen wurde, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 26. März 2021 versandten Beschluss wurde mit Eingabe vom 26. April 2021 unter Berücksichtigung des Stillstandes der Beschwerdefrist sieben Tage vor und nach Ostern und des Fristenlaufs am Wochenende (vgl. Art. 30 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. a sowie Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO) rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 18. Juni 2021 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Streitgegenstand und Vorbringen

2.1. Begründung des angefochtenen Beschlusses (act. 2)

Die Vorinstanz hat mit dem angefochtenen Entscheid festgestellt, die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung an die Beschwerdeführerin seien nicht erfüllt. Zur Begründung führte sie aus, sie sehe den Anwendungsbereich einer Abgangsentschädigung in den Ausnahmefällen, in denen es angezeigt sei, ein Arbeitsverhältnis ohne ausreichenden sachlichen Grund gemäss der Aufzählung in Art. 21 Abs. 2 PersG aufzulösen. Typischerweise sei an Positionen im Kaderbereich zu denken, die ein Vertrauensverhältnis zu den Vorgesetzten oder zumindest ähnliche Vorstellungen über die Gestaltung zentraler Geschäfte voraussetze. Sei dies nicht der Fall und sei es im Interesse der Sache, der Beteiligten und des Kantons, eine Trennung anzustreben, ohne dass ein Kündigungsgrund nach Art. 21 PersG vorliege, könne eine Abgangsentschädigung ein taugliches Instrument sein, um eine Trennung dennoch unter fairen und vernünftigen Bedingungen zu ermöglichen. Art. 27 PersG sei überdies eine klare "Kann-Vorschrift". Es bestehe kein Anspruch auf eine Abgangsentschädigung und die Regierung habe ihr Ermessen im Einzelfall nach Recht und Billigkeit anzuwenden. Mit Art. 116 und 117 PersV habe sie sich einen sachlichen Rahmen gegeben. Die Voraussetzungen müssten kumulativ erfüllt sein und das Verschulden der Mitarbeiterin an der Auflösung des Arbeitsverhältnisses dürfe höchstens gering sein. Seien die Voraussetzungen nach Art. 116 PersV erfüllt, führe dies aber nicht automatisch zur Ausrichtung einer Abgangsentschädigung, sondern es



seien sämtliche Umstände im Einzelfall zu würdigen. In der langjährigen Praxis habe die Regierung nur in wenigen Ausnahmefällen und mit grosser Zurückhaltung Abgangsentschädigungen ausgerichtet. Es handle sich dabei um Einzelfälle im Kaderbereich, in denen wegen unterschiedlicher Auffassungen oder aus persönlichen Gründen die Zusammenarbeit mit Vorgesetzten nicht oder nicht länger möglich gewesen sei. Das Arbeitsverhältnis habe ohne Kündigungsgrund im Sinn von Art. 21 PersG aufgelöst werden müssen. Die allgemeinen Voraussetzungen gemäss Art. 116 PersV seien jeweils erfüllt gewesen und die Kriterien gemäss Art. 117 PersV beachtet worden.

Im Fall der Beschwerdeführerin sei das Arbeitsverhältnis wegen ihrer Erkrankung und damit gestützt auf den in Art. 21 Abs. 2 Ingress und lit. b PersG vorgesehenen Kündigungsgrund aufgelöst worden. Im Fall der Beschwerdeführerin sei vorgängig die Lohnfortzahlung gemäss Art. 47 PersG geleistet worden. Zusätzlich sei die Kündigungsfrist um drei Monate bei Freistellung verlängert worden. Eine Kündigung wäre schon früher möglich gewesen. Die Arbeitgeberpflichten seien vollumfänglich erfüllt worden. Auch wenn die individuelle Situation der Beschwerdeführerin nachvollziehbar schwierig sei, bestehe kein Raum, zusätzlich zu den bisherigen Leistungen eine Abgangsentschädigung auszurichten. Auch wenn die allgemeinen Voraussetzungen nach Art. 116 PersV erfüllt seien, werde in derartigen Fällen nie eine Abgangsentschädigung ausgerichtet, selbst wenn für manche Betroffene wie für die Beschwerdeführerin die Situation ähnlich schwierig sein dürfte. Damit könne auch aus Gründen der Gleichbehandlung nicht auf den Antrag eingegangen werden.

2.2. Vorbringen in der Beschwerde (act. 8)

Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, aus Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch lasse sich aus Art. 27 PersG und Art. 116 f. PersV nicht ableiten, Abgangsentschädigungen seien Kadermitarbeitenden für den Fall einer Kündigung ohne hinreichenden sachlichen Grund vorbehalten. In diesen Fällen sei gemäss Art. 25 Abs. 3 PersG in Verbindung mit Art. 336a Abs. 2 des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220 OR) eine Entschädigung maximal in der Höhe des Lohnes für sechs Monate geschuldet. Für diese Fälle bedürfe es des Art. 27 PersG gar nicht. Die Bestimmung handle folglich einen anderen Sachverhalt ab. Die Beschränkung auf Kaderpersonen habe zur Folge, dass "denjenigen, die haben, noch mehr gegeben wird" und umgekehrt soziale Härtefälle systematisch ausgeschlossen würden. Die vorberatende Kommission des Kantonsrats habe ausdrücklich verworfen, die Bestimmung nur auf Kadermitarbeitende anzuwenden. Gemäss Botschaft habe nach damals geltendem Recht die Abgangsentschädigung zugesprochen werden können,



wenn das Arbeitsverhältnis durch den Arbeitgeber beendet werde und kein Anspruch auf eine Rente aus beruflicher Vorsorge bestehe. Sie sei als Auffangmittel bei einer prekären Altersvorsorge vorgesehen gewesen. Das Thema "Kündigung" oder "Kündigung ohne sachlichen Grund" sei mit keinem Wort angesprochen worden. Die Vorinstanz wolle die Abgangsentschädigung völlig willkürlich an eine Kündigung und an Kaderfunktionen anknüpfen. Mit diesem rechtswidrigen Schematismus entziehe sie sich einer Beurteilung des Einzelfalls und behandle "gewöhnliche" Arbeitnehmende in stossender Weise ungleich. Die von der Vorinstanz herangezogene langjährige Praxis sei mangels jeglicher Beispiele nicht überprüfbar und würde einer gerichtlichen Kontrolle wohl nicht standhalten, zumal das Verwaltungsgericht im Entscheid K 2016/1 vom 26. September 2016 E. 2 die materielle Rechtsgrundlage in einer "Kürzung der Rente aus beruflicher Vorsorge" sehe. Vollends unhaltbar wäre es, wenn eine Abgangsentschädigung nur in Frage käme, wenn der Arbeitgeber seine Pflichten als Arbeitgeber nicht vollumfänglich erfüllt haben sollte. Verfehlt sei der Hinweis der Vorinstanz, das Arbeitsverhältnis hätte früher gekündigt werden können. Die Kündigung erscheine unabhängig vom Zeitpunkt rechtlich fraglich, da die Beschwerdeführerin bereits wieder teilarbeitsfähig gewesen sei mit guter Prognose für eine weitere Verbesserung und eine Stellensuche angesichts ihres Alters praktisch aussichtslos gewesen sei. Von der Freistellung im Umfang der Teilarbeitsfähigkeit habe die Beschwerdeführerin nicht profitieren können. Für die Wiedereingliederung hätte ihr ein Arbeitsversuch viel mehr gedient. Die Vorinstanz habe vernachlässigt, dass die St. Galler Pensionskasse den technischen Zinssatz per 1. Januar 2019 von 3 auf 2,5 Prozent gesenkt habe. Um die massiven Rentenkürzungen abzufedern, würden den Versicherten der Jahrgänge 1970 und älter bis 31. Dezember 2022 Einlagen in das Sparguthaben in 48 monatlichen Raten gutgeschrieben. Mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses per 31. Dezember 2019 habe die Beschwerdeführerin 36 Raten verloren. Deshalb sei auch ein Vergleich mit der Situation anderer Mitarbeitenden, deren Arbeitsverhältnis aus gesundheitlichen Gründen aufgelöst werden müsse, sachlich nicht gerechtfertigt.

2.3. Vorbringen in der vorinstanzlichen Vernehmlassung (act. 13)

In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, wenn in der früheren Besoldungsverordnung der Schwerpunkt der Voraussetzungen für eine Abgangsentschädigung auf dem fehlenden Anspruch auf eine Rente aus beruflicher Vorsorge gelegen sei, heisse das nicht, dass dies im geltenden Recht immer noch der Fall sei. Es stünden nicht zwingend ältere Mitarbeitende, bei denen es zu einer Kürzung der Rente komme, im Fokus. Eine Abgangsentschädigung könne auch für jüngere, nicht langjährige Mitarbeitende etwa mit Familienpflichten angezeigt sein. Das Beispiel



zeige, dass die Milderung finanzieller Härtefälle nicht dem Sinn und Zweck der Abgangsentschädigung nach st. gallischem Personalrecht entspreche. Sie erfülle auch nicht die gleiche Funktion wie die Entschädigung wegen missbräuchlicher Kündigung nach Art. 336a Abs. 2 OR. Die Fälle aus dem Kaderbereich seien lediglich typische Beispiele, weil hier das Vertrauensverhältnis zu den Vorgesetzten oder ähnliche Vorstellungen über die Gestaltung zentraler Geschäfte notwendige Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung seien, was ausserhalb des Kaderbereichs weniger ausgeprägt der Fall sei. Der Fall der Beschwerdeführerin sei keine seltene Ausnahme. Müssten Arbeitsverhältnisse aus gesundheitlichen Gründen aufgelöst werden, leiste der Kanton St. Gallen als Arbeitgeber eine Lohnfortzahlung während 24 Monaten. Das gehe weit über die Ansprüche gemäss Art. 324a OR hinaus und bilde ein sachgerechtes und grosszügiges Korrelat zu den möglichen finanziellen Einbussen. Das kantonseigene Case Management biete – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Sozialversicherern – frühzeitig Unterstützung. Es sei nicht Sinn und Zweck der Abgangsentschädigung, in solchen Fällen nochmals zusätzlich Härten zu mildern. Die Anspruchsvoraussetzungen von Art. 116 PersV dürften vom Wortlaut her in vielen solchen Fällen erfüllt sein, die Intention der Abgangsentschädigung sei aber eine ganz andere. Die Zuständigkeit der Regierung mache klar, dass das Instrument nur in Ausnahmefällen zum Tragen komme und einheitliche Ausrichtung und Gleichbehandlung auf allen Ebenen gewährleistet seien. Der Gesetzgeber habe den Auslegungsspielraum der Regierung bewusst weit fassen wollen. Diese deutliche Vorgabe des Gesetzgebers dürfe nicht durch eine freie Auslegung seitens des Gerichts verwässert werden. Letzteres dürfe nicht sein Ermessen an die Stelle jenes der Regierung setzen. Die Regierung habe mittlerweile Art 116 PersV durch eine lit. e präzisiert, die eine Abgangsentschädigung ausschliesse, wenn die Ansprüche auf Lohnfortzahlung nach Art. 47 oder 48 PersG ausgeschöpft worden seien. Das Vorsorgereglement der St. Galler Pensionskasse sehe vor, dass die noch nicht gutgeschriebenen Raten beim Ausscheiden entfielen. Komme das Instrument der Abgangsentschädigung zum Tragen, liege der persönliche Härtefall darin, dass ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin ohne Verschulden und ohne rechtlich vorgesehene Leistungen die Arbeitsstelle unter Umständen rasch und unversehens verliere. Die Härten, mit denen die Beschwerdeführerin konfrontiert sei, würden durch die gesetzlich vorgesehenen Leistungen des Arbeitgebers in Form der Lohnfortzahlung und der Sozialversicherungen aufgefangen.

2.4. Stellungnahme der Beschwerdeführerin (act. 20)

Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Stellungnahme dazu aus, die Entschädigung nach Art. 336a OR unterscheide sich grundsätzlich von einer irgendwie gearteten



Lohn(ersatz)zahlung. Anders als die Abgangsentschädigung nach Art. 27 PersG stelle sie keinen sozialversicherungspflichtigen Lohn dar. Mit dem neuen Personalgesetz sei es einzig um die Anhebung der Rechtsgrundlage für die bisher auf Verordnungsstufe geregelte Abgangsentschädigung gegangen. Die materiellen Voraussetzungen seien im Wesentlichen unverändert geblieben. Ausgehend davon sowie von der negativen Abgrenzung zur Entschädigung wegen missbräuchlicher Kündigung könnten Hinweise auf die Funktion der Abgangsentschädigung aus deren Voraussetzungen entnommen werden. Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses müsse eine Kürzung der Rente aus beruflicher Vorsorge zur Folge haben, und es dürften keine Leistungen aus einem Sozialplan ausgerichtet werden. Beide Voraussetzungen seien zukunftsgerichtet und beträfen finanzielle Folgen der Kündigung. Diese Auslegung werde durch das von der Vorinstanz skizzierte Beispiel bestätigt. Entgegen der Behauptung der Vorinstanz gebe es für diesen Fall nicht "keine rechtlich vorgesehenen Leistungen". Vielmehr bestehe ein Anspruch auf eine Strafzahlung wegen der zurückliegenden missbräuchlichen Kündigung. Qualifiziere der betroffene Mitarbeitende zusätzlich für eine Abgangsentschädigung, sei dies nur wegen der zukünftigen finanziellen Situation zu rechtfertigen. Die Abgangsentschädigung diene somit der Existenzsicherung nach einer Kündigung in Situationen, die durch eine bestimmte Härte gekennzeichnet seien. Dazu gehöre die Kürzung der Rente aus beruflicher Vorsorge. Ob der Ausschluss der Abgangsentschädigung bei ausgeschöpften Ansprüchen auf Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall dem Willen des Gesetzgebers entspreche, sei zweifelhaft. Die neue Regel verletze eher den Zweck der Abgangsentschädigung. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie werde vom Stellenverlust doppelt – nur teilweiser Ausgleich der Auswirkungen der Senkung des technischen Zinssatzes, keine neue Anstellung trotz zahlreichen Stellen- und Blindbewerbungen – getroffen.

3. *Rechtsgrundlagen*

3.1. *Gesetz*

Art. 27 PersG sieht vor, dass die Regierung eine Abgangsentschädigung von höchstens einem Jahreslohn ausrichten kann (Abs. 1), wobei sie Voraussetzungen und Bemessung durch Verordnung regelt (Abs. 2). Damit besteht zum einen kein gesetzlicher Anspruch auf eine Abgangsentschädigung. Zum andern obliegt es der Regierung, den rechtlichen Rahmen, in welchem sie solche Entschädigungen auszurichten gedenkt, auf Verordnungsebene festzulegen. Die Bestimmung selbst enthält keinen Hinweis auf den Zweck der Abgangsentschädigung. Mit Art. 27 PersG sollte die gesetzliche Grundlage für die Regelung in Art. 20 der damals geltenden Besoldungsverordnung (vgl. nGS 43-1) geschaffen werden (vgl. Botschaft, a.a.O.,



S. 1626). Danach konnte die Regierung eine Abgangsentschädigung im Betrag von höchstens zwei Jahresbesoldungen zusprechen, wenn ein Dienstverhältnis ohne Verschulden des Mitarbeiters durch den Arbeitgeber beendet wurde, ohne dass ein Anspruch auf eine Rente aus der beruflichen Vorsorge bestand. Aus den Ausführungen des Regierungsvertreters in der vorberatenden Kommission des Kantonsrates ergibt sich, dass in der Praxis mit der Beendigung des Dienstverhältnisses ohne Verschulden des Mitarbeiters insbesondere jene Fälle gemeint sind, in welchen die "Chemie" zwischen Departementsvorsteher und Generalsekretär "nicht stimmt", und dass mit der Möglichkeit, eine Abgangsentschädigung auszurichten, langfristige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden sollen. Die Abgangsentschädigung sollte in jenen Fällen eine Trennung ermöglichen, in welchen kein Grund für eine Kündigung des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses vorliegt. Zur Beschränkung auf den Kreis von Kadermitgliedern wurden Vorbehalte geäussert. Sodann wurden Parallelen zur Abgangsentschädigung in der Privatwirtschaft gezogen. Einen Antrag auf Streichung der Bestimmung lehnte die Kommission ab (vgl. Geschäft des Kantonsrates Nr. 22.10.05, Protokoll der vorberatenden Kommission/Sitzung vom 2. Juli 2010, S. 24 ff.). Im Zusammenhang mit dem – in der vorberatenden Kommission schliesslich abgelehnten – Antrag, eine Abgangsentschädigung auch für Volksschullehrkräfte vorzusehen, wurde wiederum darauf hingewiesen, eine solche könnte ausgerichtet werden, wenn es für eine Kündigung an wirklich überzeugenden Gründen fehle. Die Trennung sei sinnvoll, es sei aber nicht ganz klar, ob die rechtlichen Voraussetzungen dazu gegeben seien. Damit könne der Trennungsprozess erleichtert und ein zermürbender kostenintensiver Streit vermieden werden. Nicht jede Lehrperson würde eine Abgangsentschädigung erhalten. Es gehe nicht um ein Giesskannenprinzip, sondern um schwierige Situationen. Heute gebe es darüber sehr viele Rechtsstreitigkeiten, die mit einer Abgangsentschädigung zum Teil vermieden werden könnten. Sei die Sache aber klar, werde ohne Abgangsentschädigung gekündigt (vgl. Geschäft des Kantonsrates Nr. 22.10.05, Protokoll der vorberatenden Kommission/Sitzung vom 12. August 2010, S. 29 ff.). Im Kantonsrat gab die Gesetzesbestimmung zur Abgangsentschädigung keinen Anlass zu Wortmeldungen (vgl. Geschäft des Kantonsrates Nr. 22.10.05, Protokoll des Kantonsrates St. Gallen 2008/2012, Sitzung vom 22. September 2010, Nr. 320). In der zweiten Lesung wurde ein – erfolgloser – Rückkommensantrag, mit welchem im Volksschulgesetz die Möglichkeit einer Abgangsentschädigung hätte vorgesehen werden sollen, damit begründet, die entsprechende Bestimmung im Personalgesetz sei sehr sinnvoll, weil sie langwierige und teure Streitereien zu vermeiden helfe. Seien bei einer Trennung von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter die Voraussetzungen nicht zu hundert Prozent gegeben, könne es sinnvoll sein, der betroffenen Person den Abgang etwas zu



versüssen oder zu erleichtern (vgl. Geschäft des Kantonsrates Nr. 22.10.05, Protokoll des Kantonsrates St. Gallen 2008/2012, Sitzung vom 29. November 2010, Nr. 335).

Auch wenn in der Botschaft auf die damals geltende Regelung in der Besoldungsverordnung hingewiesen wurde, verpflichtet Art. 27 PersG die Regierung inhaltlich nicht auf diese Regelung. Vielmehr wird ihr mit der Kann-Vorschrift und der Ermächtigung, Voraussetzungen und Bemessung zu regeln, ein weiterer Ermessenspielraum eingeräumt. Aus der Sicht des Gesetzgebers soll die Abgangsentschädigung einvernehmliche Trennungen ohne langwierige Rechtsstreitigkeiten ermöglichen in Situationen, in denen ein ausreichender sachlicher Grund zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses im Sinn von Art. 21 Abs. 2 PersG nicht vorliegt. Die Abgangsentschädigung gemäss Art. 27 PersG soll in diesen Fällen an die Stelle der im Schlichtungs- und Klageverfahren gemäss Art. 79 Abs. 1 Ingress und lit. b PersG durchsetzbaren vermögensrechtlichen Ansprüche, wie sie sich aus Art. 25 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 336a OR ergeben (vgl. VerwGE K 2015/3 und 2017/3 vom 18. November 2020 E. 4.5.1, VerwGE K 2013/2 vom 23. September 2015, in GVP 2015 Nr. 8 nicht veröffentlichte E. 2.3), treten. Daraus, dass einzig die Regierung und nicht jede, als Arbeitgeberin handelnde nachgeordnete Behörde Abgangsentschädigungen ausrichten kann, ergibt sich ohne Weiteres auch, dass es in der Absicht des Gesetzgebers lag, Abgangsentschädigungen nur in ganz besonderen Einzelfällen in Erwägung zu ziehen. Im Zusammenhang mit Art. 27 PersG (Art. 28 des Entwurfs) war weder in der Botschaft noch in der vorberatenden Kommission von Härtefällen die Rede. Vielmehr geht das Personalrecht davon aus, dass der Kanton seine sozialpartnerschaftlichen Verpflichtungen in den Fällen zulässiger Kündigungen auch ohne Ausrichtung einer Abgangsentschädigung insbesondere mit dem Kündigungsschutz gemäss Art. 25 Abs. 1 PersG bei Krankheit und Unfall mit der Lohnfortzahlung und den Ansprüchen aus der beruflichen Vorsorge für den Risikofall wahrnimmt. In diesem Sinn hielt die Regierung auch ausdrücklich fest, dass Folgen betrieblicher Umstrukturierungen und Reorganisationsmassnahmen mit dem bestehenden Rahmenmassnahmenplan, wonach Betroffene unter bestimmten Voraussetzungen berufliche und/oder finanzielle Unterstützung erhalten, und nicht mit Abgangsentschädigungen aufgefangen werden (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 1626).

3.2. Verordnung

Art. 116 PersV hält die Voraussetzungen fest, bei deren Erfüllung die Regierung eine Abgangsentschädigung ausrichten kann. Auch die Vorinstanz bestreitet nicht, dass im Fall der Beschwerdeführerin diese Bedingungen, wie sie die Bestimmung in der bis 31. Juli 2021 geltenden Fassung – Kündigung seitens des Arbeitgebers, höchstens ein



geringes Verschulden der Mitarbeiterin, Kürzung der Rente aus der beruflichen Vorsorge, keine Leistung aus einem Sozialplan – vorsieht, erfüllt sind. Nicht ausdrücklich festgehalten hat die Regierung bei der Konkretisierung des ihr vom Gesetzgeber zugestandenen weiten Ermessens, dass es um Fälle geht, in denen der Arbeitgeber das Anstellungsverhältnis im Wissen um das Fehlen eines ausreichenden sachlichen Grundes auflösen und mit der Abgangsentschädigung der klageweisen Geltendmachung finanzieller Ansprüche wegen ungerechtfertigter Kündigung zuvorkommen will. Dass dieser Anwendungsbereich und dieser Zweck dem Wortlaut des Gesetzes und der Verordnung nicht direkt entnommen werden können, sondern aus der Kann-Formulierung in Art. 116 Ingress PersV, den Materialien zu Art. 27 PersG und der Praxis der Regierung erschlossen werden müssen, ist allerdings geeignet, Erwartungen zu wecken, denen methodologisch nur damit begegnet werden kann, dass Sinn und Zweck einer Norm in ihrem Wortlaut nicht zwingend zum Ausdruck kommen müssen (vgl. BGer 1C_441/2008 vom 18. März 2009 E. 2.5).

4. Würdigung

Das Kantonsspital St. Gallen ist davon ausgegangen, das Arbeitsverhältnis mit der Beschwerdeführerin dürfe wegen Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen gestützt auf Art. 21 Abs. 2 Ingress und lit. b PersG gekündigt werden (vgl. dazu VerwGE B 2011/207 vom 16. April 2014 E. 5.2.1). Die Beschwerdeführerin hat im Schlichtungsverfahren vermögensrechtliche Ansprüche von rund CHF 50'000 geltend gemacht und sich mit dem Kantonsspital auf eine Verlängerung der Anstellung auf der Basis einer Arbeitsfähigkeit der Klägerin von 50 Prozent bis 31. Dezember 2019 geeinigt. Soweit die Beschwerdeführerin der Auffassung war, es fehle an einem ausreichenden sachlichen Grund für die Auflösung des Anstellungsverhältnisses und die Kündigung sei – insbesondere, weil ihr ein Arbeitsversuch nicht zugebilligt wurde – unzulässig, hat sie die daraus fliessenden Ansprüche im Schlichtungsverfahren geltend gemacht (vgl. dazu im Übrigen auch Protokoll des Kantonsrates St. Gallen 2008/2012, Sitzung vom 22. September 2010, Nr. 320, S. 15-17). Indem sie in diesem Zusammenhang einer Verlängerung der Kündigungsfrist um drei Monate zugestimmt und auf eine Klage verzichtet hat, hat sie ihre Ansprüche auch durchgesetzt. Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit der Beschwerdeführerin liegt damit nicht im Anwendungsbereich der Abgangsentschädigung, welche – ähnlich wie bei der Abgangsentschädigung im privaten Arbeitsverhältnis – den Charakter einer vertraglichen Auflösungsvereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Einzelfall hat. Diese Betrachtungsweise führt auch nicht zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin, da die Abgangsentschädigung ihrem Sinn und Zweck entsprechend an die Stelle der im Schlichtungs- und Klageverfahren durchzusetzenden vermögensrechtlichen Ansprüche tritt.



Indem die Beschwerdeführerin auf die Schwierigkeiten, eine neue Anstellung zu finden, und die Einbussen in der beruflichen Vorsorge hinweist, möchte sie ihren Anspruch auf Abgangsentschädigung auf Art. 117 PersV stützen. Die Bestimmung nennt unter anderem die Chancen der Mitarbeiterin auf dem Arbeitsmarkt (lit. a) und ihre Altersvorsorge (lit. f). Art. 117 PersV umschreibt indessen nicht den Anwendungsbereich der Abgangsentschädigung, sondern – für den Fall, dass die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung in Betracht fällt – die Kriterien zu deren Bemessung. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass in allen Fällen, in welchen die Mitarbeiterin nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände nur geringe Chancen auf eine erneute Erwerbstätigkeit hat und ihre Ansprüche auf Altersleistungen aus der St. Galler Pensionskasse bescheiden sind, auch ein Anspruch auf die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung besteht. Insbesondere ist es nicht Zweck der Abgangsentschädigung, bei älteren Mitarbeitenden Vorsorgelücken aus ihrer beruflichen Vergangenheit auszugleichen. Im Fall der Beschwerdeführerin ist der Arbeitgeber seinen personalrechtlichen finanziellen Verpflichtungen gemäss Art. 47 Abs. 1 und 2 PersG vollumfänglich nachgekommen.

Dass die Beschwerdeführerin den Anspruch auf Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge teilweise verliert, trifft zu (vgl. St. Galler Pensionskasse, Versicherteninformation betreffend Grundlagenwechsel per 1. Januar 2019, Januar 2017, <https://sgpk.ch>). Bei diesem Anspruch handelt es sich um eine flankierende Massnahme, welche die St. Galler Pensionskasse getroffen hat. Insbesondere hat deren Stiftungsrat über den Kreis der Berechtigten – Versicherte mit Jahrgang 1970 und älter, die nicht erst nach dem 31. Dezember 2016 in die Versicherung eingetreten sind – und die Modalitäten – gestaffelte Einlagen ins Sparguthaben in monatlichen Raten während der Jahre 2019-2022 – sowie die Folgen eines Austritts aus der Kasse – Verlust der noch nicht gutgeschriebenen Raten – entschieden. Zwar nennt Art. 116 Ingress und lit. c PersV die Kürzung der Rente aus der beruflichen Vorsorge als Folge der Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um eine von mehreren Voraussetzungen, die für die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung erfüllt sein müssen.

Die Abgangsentschädigung ist wie dargelegt kein Härtefallbezogenes Instrument. Die Auflösung des Anstellungsverhältnisses mit der Beschwerdeführerin fällt deshalb von vornherein nicht in den möglichen Anwendungsbereich von Art. 27 PersG. Die Vorinstanz hat zwar die von ihr angeführte entsprechende langjährige Praxis nicht mit der Aufzählung von Fällen konkretisiert. Gemäss den Materialien zu Art. 27 PersG hatte



der Gesetzgeber in erster Linie die Ablösung von Generalsekretären der Departemente im Auge (vgl. Protokoll der vorberatenden Kommission/Sitzung vom 2. Juli 2010, S. 24). In vier Jahren wurden zwei Fälle mit einer Abgangsentschädigung gelöst (vgl. Protokoll der vorberatenden Kommission/Sitzung vom 12. August 2010, S. 32). Daraus ergibt sich ohne Weiteres, dass in Fällen, wie dem vorliegenden, die nicht singulär auftreten, praxismässig auch bisher keine Abgangsentschädigungen ausgerichtet wurden. Wenn die Vorinstanz die Fälle nicht konkret beschrieben hat, hat sie unter diesen Umständen ihre Begründungspflicht nicht verletzt. Ergäben sich – was nicht der Fall ist – vermögensrechtliche Ansprüche, wären sie im Fall der Abgangsentschädigung entsprechend Art. 117 Abs. 1 Ingress und lit. f PersV und im Fall der rechtswidrigen Auflösung entsprechend Art. 25 Abs. 3 PersG in Verbindung mit Art. 336a OR bei der Bemessung zu berücksichtigen.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass – was sich zwar nicht unmittelbar aus den Wortlauten von Art. 27 PersG und Art. 116 und 117 PersV, jedoch aus den Gesetzesmaterialien und dem Sinn und Zweck der Bestimmungen ergibt – Abgangsentschädigungen gemäss Art. 27 PersG nur in jenen Fällen in Frage kommen, in welchen der Arbeitgeber ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis nicht unter Berufung auf einen ausreichenden sachlichen Grund auflösen und mit der Ausrichtung der Abgangsentschädigung der Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche im Schlichtungs- und Klageverfahren zuvorkommen will. Kündigt der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis unter Berufung auf einen sachlichen Grund, der sich im Klageverfahren als nicht ausreichend erweist, leiten sich daraus die gemäss Art. 79 Abs. 1 Ingress lit. b Ingress und Ziff. 2 PersG durchsetzbaren vermögensrechtlichen Ansprüche ab. Ein gewisses Ungleichgewicht ist allerdings darin zu erkennen, dass die Entschädigung wegen ungerechtfertigter Kündigung durch den Arbeitgeber gemäss Art. 25 Abs. 3 PersG in Verbindung mit Art. 336a Abs. 2 OR regelmässig auf den Lohn für sechs Monate beschränkt ist, die Abgangsentschädigung aber bis zu einem Jahreslohn betragen kann.

Das Kantonsspital St. Gallen hat das Anstellungsverhältnis mit der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 21 Abs. 2 Ingress und lit. b PersG wegen Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen aufgelöst. Ob aufgrund der konkreten Situation ein ausreichender sachlicher Grund bestand und die Kündigung rechtmässig war oder ob der Beschwerdeführerin aufgrund rechtswidriger Entlassung vermögensrechtliche Ansprüche zustanden, war damit auf dem Schlichtungs- und Klageweg zu klären. Im Schlichtungsverfahren hat die Beschwerdeführerin eine Verlängerung des Anstellungsverhältnisses um drei Monate bei gleichzeitiger Freistellung im Umfang ihrer



Arbeitsfähigkeit erwirkt. Klage hat sie nicht geführt. Wäre sie der Auffassung gewesen, damit für eine allenfalls rechtswidrige Kündigung nicht ausreichend entschädigt zu sein, wäre ihr die Klage offen gestanden. Zweck der Abgangsentschädigung gemäss Art. 27 PersG ist es nicht, diese vermögensrechtlichen Ansprüche zu ergänzen. Die Beschwerde erweist sich dementsprechend als unbegründet und ist abzuweisen.

6. Kosten

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Da die Frage nach dem Anwendungsbereich der Abgangsentschädigung nach Art. 27 PersG erstmals zu entscheiden war und Sinn und Zweck einer solchen Abgangsentschädigung sich im Wortlaut der Rechtsgrundlagen nicht niedergeschlagen haben, rechtfertigt es sich, auf die Erhebung zu verzichten (vgl. Art. 97 und Art. 97^{bis} Abs. 1 Ingress und lit. b VRP). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr in der Höhe von CHF 1'500 geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten. Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr in der Höhe von CHF 1'500 geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.