



Fall-Nr.: B 2021/97
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. 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 2021/97).

Entscheid vom 19. Mai 2022

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Paul Rechsteiner, Oberer Graben 44,
9000 St. Gallen,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,



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

Vorinstanzen,

und

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,
9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Abgangsentschädigung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.__, geb. 1957, war seit August 2005 als und ab September 2014 zudem als angestellt. Das Arbeitsverhältnis wurde ihm am 23. Juli 2019 aufgrund lang andauernder Krankheit per Ende Oktober 2019 gekündigt. Im Schlichtungsverfahren beantragte er eine Abgangsentschädigung in der Höhe von CHF 34'682. Der Empfehlung der Schlichtungsbehörde zur gütlichen Verständigung vom 9. Januar 2020, wonach der Kanton St. Gallen A.__ aus dem Arbeitsverhältnis pauschal eine Entschädigung per Saldo aller gegenseitigen Ansprüche von CHF 15'000 zahlen sollte, stimmte A.__ am 12. Februar 2020 zu. Das Sicherheits- und Justizdepartement lehnte den Vorschlag am 7. Februar 2020 ab.

B.

Am 16. März 2020 beantragte A.__ bei der Regierung des Kantons St. Gallen, das Sicherheits- und Justizdepartement sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu verpflichten, ihm eine Abgangsentschädigung in der Höhe von CHF 34'682 auszurichten.

C.

Am 14. Mai 2020 erhob A.__ bei der Verwaltungsrekurskommission personalrechtliche



Klage mit dem Antrag, das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu verpflichten, ihm eine Abgangsentschädigung in der Höhe von CHF 34'682 auszurichten. Das Klageverfahren wurde sistiert bis zur Beurteilung des Begehrens um Abgangsentschädigung durch die Regierung.

Die Regierung wies mit Beschluss vom 16. Juni 2020 den Antrag von A.__ auf Ausrichtung einer Abgangsentschädigung ab. Er enthielt keine Rechtsmittelbelehrung. Der Rechtsvertreter von A.__ reichte den Beschluss am 24. Juni 2020 der Verwaltungsrekurskommission ein. Das Klageverfahren wurde fortgesetzt und dem Sicherheits- und Justizdepartement als Vertreter des beklagten Kantons am 1. Juli 2020 Gelegenheit zur Einreichung einer Klageantwort gegeben. Am 14. August 2020 beantragte das Sicherheits- und Justizdepartement, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei auf die personalrechtliche Klage nicht einzutreten und die Streitsache zur Behandlung als Beschwerde – mit dem Antrag auf Abweisung – an das Verwaltungsgericht zu überweisen. Eventualiter sei die Klage abzuweisen. Die Verwaltungsrekurskommission trat mit Entscheid vom 12. April 2021 auf die Klage ein und wies sie ab.

D.

A.__ (Beschwerdeführer) erhob gegen den am 13. April 2021 versandten Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 28. April 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und das Sicherheits- und Justizdepartement zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Abgangsentschädigung in der Höhe von CHF 34'682 auszurichten.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 7. Mai 2021 auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Der verfahrensleitende Abteilungspräsident beteiligte die Regierung des Kantons St. Gallen ebenfalls am Beschwerdeverfahren. Letztere beantragte mit Vernehmlassung vom 20. August 2021, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Sicherheits- und Justizdepartement (Beschwerdegegner) beantragte seinerseits mit Vernehmlassung vom 2. September 2021 unter Verweis auf die Ausführungen der Regierung und ihre eigenen früheren Ausführungen die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei. Der Beschwerdeführer hielt mit Eingabe vom 13. September 2021 an seinen Begehren fest. Die weiteren Verfahrensbeteiligten verzichteten darauf, sich dazu zu äussern.



Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers und der Regierung 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 ist zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission in personalrechtlichen Klagefällen zuständig (Art. 71g des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Regierung und das Sicherheits- und Justizdepartement sind der Auffassung, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Die Verwaltungsrekurskommission hätte mangels Zuständigkeit das Begehren in der Sache nicht behandeln dürfen, weil über die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung gemäss Art. 27 des Personalgesetzes (sGS 143.1, PersG) nicht im Klageverfahren zu entscheiden sei. Das Verwaltungsgericht teilt diese Auffassung (vgl. dazu VerwGE B 2021/95 vom 19. Mai 2022 E. 1.1). Soweit sich der Beschwerdeführer gegen den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission wendet, ist auf seine Eingabe vom 28. April 2021 nicht einzutreten. Sie ist jedoch – in Übereinstimmung mit der Auffassung der Regierung und des Sicherheits- und Justizdepartements – zusammen mit der bei der Vorinstanz eingereichten Klage vom 14. Mai 2020 als Beschwerde gegen den Beschluss der Regierung vom 16. Juni 2020 entgegenzunehmen (vgl. Art. 11 Abs. 3 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 Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung in Fünferbesetzung.

1.2. Weitere Prozessvoraussetzungen

Der Beschwerdeführer, dessen Begehren um Ausrichtung einer Abgangsentschädigung mit dem angefochtenen Entscheid abgewiesen wurde, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Der Beschwerdeführer hat das Klageverfahren bei der Verwaltungsrekurskommission rechtzeitig angehoben. Den Beschluss der Regierung vom 16. Juni 2020 hat er am 24. Juni 2020 und damit vor Ablauf einer allenfalls zu berücksichtigenden Rechtsmittelfrist bei der Verwaltungsrekurskommission eingereicht. Er hat sich schliesslich gegen den am 13. April 2021 versandten Entscheid der Verwaltungsrekurskommission mit Eingabe vom 28. April 2021 rechtzeitig an das



Verwaltungsgericht gewandt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP). Sämtliche Eingaben erfüllen in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Streitgegenstand und Vorbringen

2.1. Begründung des angefochtenen Entscheides (act. 2)

Die Verwaltungsrekurskommission hat mit dem angefochtenen Entscheid festgestellt, die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung an den Beschwerdeführer seien erfüllt. Eine Beschränkung auf Kaderangestellte lasse sich weder aus der Entstehungsgeschichte der Regelung zur Abgangsentschädigung noch aus ihrem Zweck ableiten und wäre auch mit der Rechtsgleichheit kaum vereinbar. Bei der Beurteilung der Höhe des Anspruchs kam sie zum Schluss, die Ausführungen des Beschwerdeführers zu seinen persönlichen Verhältnisse und zu seinen Chancen auf dem Arbeitsmarkt seien ungenügend. Das Gericht, das den Sachverhalt nicht von sich aus abklären dürfe, könne gestützt auf die nur spärlich vorliegenden Informationen nicht beurteilen, ob in persönlicher und finanzieller Hinsicht aktuell tatsächlich ein Härtefall gegeben sei. Die Verwaltungsrekurskommission wies die Klage deshalb mangels Substantiierung ab.

2.2. Vorbringen in der Beschwerde (act. 1)

Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, er habe mit seiner Klage sehr wohl dargelegt, dass er in seinem Alter und erst recht angesichts seiner gesundheitsbedingten Einschränkungen wohl kaum mehr eine Stelle finden könne. Die mit der Kündigung verbundenen massiven Einkommensverluste seien in einer speziellen Beilage dargestellt worden. Diese Verluste und Härten seien nie bestritten worden. Besonders empfindlich wirke sich der Verlust der Einlage in das Altersguthaben der Pensionskasse aus, worauf sich die Klage quantitativ beschränke. Mit den Beilagen zur Beschwerde (letzte Steuererklärung und -veranlagung sowie Belege über die ausgerichteten Invalidenrenten) stehe fest, dass der Beschwerdeführer mit einem steuerbaren Einkommen von CHF 38'000 ohne Vermögen die Voraussetzungen an einen Härtefall auch in persönlicher Hinsicht erfülle, auch wenn zu den bescheidenen Invalidenteilrenten noch wechselnde Arbeitslosentaggelder für die verbleibende Resterwerbsfähigkeit hinzukämen. Besonders gravierend wirke sich im vorliegenden Fall aus, dass die Altersrenten noch tiefer sein würden (aus der beruflichen Vorsorge sänken sie von monatlich CHF 2'410 auf weniger als CHF 1'000). Realistische Chancen auf eine Verwertung der verbleibenden Resterwerbsfähigkeit bestünden nicht. Hinsichtlich der Höhe konzentriere er sich deshalb in nachvollziehbarer Weise auf den kündigungsbedingten Verlust der Einlage in die



Pensionskasse, der sich bei seinen bescheidenen Rentenansprüchen besonders gravierend auswirke. Der Anspruch liege deutlich unter dem Maximalanspruch in der Höhe eines Jahreslohnes, der unbestritten CHF betrage. Hinzu kämen auch Aspekte des Vertrauensschutzes, habe er doch begründet damit rechnen dürfen, dass er in seinem ungünstigen Alter der Einlage in die Pensionskasse nicht verlustig gehe. Bei den Abgangsentschädigungen im Kaderbereich müsse wohl kaum ein persönlicher Härtefall nachgewiesen werden.

2.3. Vorbringen der Regierung in der Vernehmlassung (act. 12)

Die Regierung ist der Auffassung, der Beschwerdeführer habe keinen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung. Grundlage sei eine "Kann-Vorschrift". Es bestehe kein Anspruch, und die Regierung könne ihr Ermessen im Einzelfall nach Recht und Billigkeit anwenden. Die Voraussetzungen in der Verordnungsbestimmung seien sehr allgemein gehalten. Zwar möge zutreffen, dass Regelungen zur Abgangsentschädigung anderer Kantone oder des Bundes Härtefälle bei unverschuldeter Auflösung des Arbeitsverhältnisses langjähriger, älterer Mitarbeiter in finanzieller Hinsicht mildern wollten. Das lasse aber nicht den Schluss zu, dass dies auch der Intention der Regelung im Kanton St. Gallen entspreche. Der Anwendungsbereich liege aus der Sicht der Regierung vielmehr darin, in Ausnahmefällen, in welchen ein Arbeitsverhältnis aus einem nicht ausreichenden sachlichen Grund aufgelöst werden müsse, weil weder Stellen aufgehoben würden noch die Betroffenen aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig geworden seien noch ihnen in irgendeiner Weise ein Vorwurf gemacht werden könne, eine Trennung unter fairen und vernünftigen Bedingungen zu ermöglichen. Dies sei im Regierungsbeschluss vom 16. Juni 2020 bereits ausgeführt worden und ergebe sich aus den Beratungen der vorberatenden Kommission zum Personalgesetz. Es stünden demnach nicht zwingend langjährige, ältere Mitarbeitende im Fokus. Wenn eine Trennung anstehe, weil "die Chemie nicht mehr stimme", könne eine Abgangsentschädigung gleichermassen auch für jüngere, nicht langjährige Mitarbeitende etwa mit Familienpflichten angezeigt sein. Die von der Vorinstanz angenommene Zwecksetzung, finanzielle Härtefälle bei langjährigen, älteren Mitarbeitenden zu mildern, entspreche nicht dem Sinn und Zweck der Abgangsentschädigung nach dem Personalrecht des Kantons St. Gallen. Es sei für seltene Ausnahmefälle vorbehalten. Fälle wie jene des Beschwerdeführers seien nicht selten.

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. Personalgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010, nachfolgend: Botschaft, in: ABI 2010 S. 1585 ff 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/



St.Galler Gerichte

Sitzung vom 12. August 2010, S. 29 ff.). Im Kantonsrat gab die Gesetzesbestimmung zur Abgangsentschädigung keinen Anlass zur 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 der Personalverordnung (sGS 143.11, PersV) hält die Voraussetzungen fest, bei deren Erfüllung die Regierung eine Abgangsentschädigung ausrichten kann. Auch die Regierung bestreitet nicht, dass im Fall des Beschwerdeführers diese Bedingungen, wie sie die Bestimmung in der bis 31. Juli 2021 geltenden Fassung – Kündigung seitens des Arbeitgebers, höchstens ein geringes Verschulden des Mitarbeiters, 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 Sicherheits- und Justizdepartement ist davon ausgegangen, das Arbeitsverhältnis mit dem Beschwerdeführer 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). Der Beschwerdeführer hat im Schlichtungsverfahren einzig die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung geltend gemacht. Das Sicherheits- und Justizdepartement hat der den Beteiligten zum Schluss der Schlichtungsverhandlung unterbreiteten Empfehlung der Schlichtungsbehörde zur gütlichen Einigung, die eine pauschale Entschädigung des Beschwerdeführers durch den Kanton mit CHF 15'000 vorsah, nicht zugestimmt. Dass die Zustimmung seitens des Arbeitgebers unterblieb, erscheint vor dem Hintergrund seiner Auffassung, es bestehe kein Anspruch auf Ausrichtung einer Abgangsentschädigung, ohne weiteres nachvollziehbar. Auch in der Klage vor der Verwaltungsrekurskommission hat der



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer neben der Abgangsentschädigung keine weiteren vermögensrechtlichen Ansprüche geltend gemacht. Insbesondere hat er nicht – wie es Art. 79 Abs. 1 Ingress und lit. b PersG vorsieht – geltend gemacht, die Kündigung entbehre eines ausreichenden sachlichen Grundes und es stehe ihm deshalb gestützt auf Art. 25 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 336a Abs. 2 OR eine Entschädigung zu.

Der Beschwerdeführer sieht in der Möglichkeit der Ausrichtung einer Abgangsentschädigung ein Instrument zur Abfederung von Härtefällen. Art. 117 PersV nennt unter anderem die Chancen des Mitarbeiters auf dem Arbeitsmarkt (lit. a) und seine Altersvorsorge (lit. f). Sie 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 der Mitarbeiter nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände nur geringe Chancen auf eine erneute Erwerbstätigkeit hat und seine 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 des Beschwerdeführers ist der Arbeitgeber seinen personalrechtlichen finanziellen Verpflichtungen gemäss Art. 47 Abs. 1 und 2 PersG vollumfänglich nachgekommen. Davon ist auch der Beschwerdeführer ausgegangen, der klageweise – abgesehen von der Abgangsentschädigung – keine weiteren vermögensrechtlichen Ansprüche geltend machte.

Dass der Beschwerdeführer 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 dem Beschwerdeführer fällt deshalb von vornherein nicht in den möglichen Anwendungsbereich von Art. 27 PersG. 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 Sicherheits- und Justizdepartement hat das Anstellungsverhältnis mit dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 21 Abs. 2 Ingress und lit. b PersG aufgelöst. Dass aufgrund der konkreten Situation kein ausreichender sachlicher Grund bestand und die Kündigung rechtswidrig war, hat der Beschwerdeführer auf dem Schlichtungs- und Klageweg nicht geltend gemacht. Zweck der Abgangsentschädigung gemäss Art. 27 PersG ist es nicht, in Härtefällen vermögensrechtliche Ansprüche aus einer sachlich ausreichend begründeten Kündigung zu schaffen. Die Beschwerde erweist sich dementsprechend als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.



6. *Kosten*

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Beschwerdeführer 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). Dem Beschwerdeführer ist der von ihm 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, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der von ihm in der Höhe von CHF 1'500 geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.