



**Fall-Nr.:** III/2-2020/5  
**Stelle:** Verwaltungsrekurskommission  
**Rubrik:** Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe  
**Publikationsdatum:** 24.09.2021  
**Entscheiddatum:** 12.04.2021

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 12. April 2021**

**Art. 27 Abs. 2 PersG (sGS 143.1) in Verbindung mit Art. 116 und 117 PersV (sGS 143.11). Der Zweck der Abgangsentschädigung besteht darin, Härtefälle bei unverschuldeter Auflösung des Arbeitsverhältnisses langjähriger, älterer Mitarbeiter in finanzieller Hinsicht zu mildern (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung III/2, 12. April 2021, III/2-2020/5). Gegen diesen Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben (B 2021/97).**

Präsident Titus Gunzenreiner, Richter Rudolf Lippuner und Beat Fritsche,  
Gerichtsschreiberin Franziska Geser

X, Kläger,

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

gegen

Kanton St. Gallen, Sicherheits- und Justizdepartement, vertreten durch Regierungsrat  
Fredy Fässler, Beklagter,

betreffend

Abgangsentschädigung

**Sachverhalt:**



## St.Galler Gerichte

A.- X war von August 2005 bis Oktober 2019 als Lehrer in der Schule Y angestellt. Ab September 2014 hatte er zudem die Funktion des stellvertretenden Schulleiters inne. Sein Arbeitspensum betrug 85 %. Nachdem X über längere Zeit krankheitsbedingt arbeitsunfähig und die Dauer der Lohnfortzahlungspflicht abgelaufen war, kündigte der Regierungsrat des Sicherheits- und Justizdepartements das Arbeitsverhältnis auf den 31. Oktober 2019. Am 16. September 2019 ersuchte der Rechtsvertreter des Arbeitnehmers beim Personaldienst des Sicherheits- und Justizdepartements um Prüfung einer Abgangsentschädigung. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2019 informierte der Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartements, dass er bei gegebener Ausgangslage keine Veranlassung sehe, bei der Regierung die Bezahlung einer Abgangsentschädigung zu beantragen. Am 9. Januar 2020 fand eine Schlichtungsverhandlung vor der Schlichtungsstelle in Personalsachen statt. Eine gütliche Einigung konnte nicht erzielt werden. Die Klagebewilligung datiert vom 18. Februar 2020.

B.- X erhob am 14. Mai 2020 eine personalrechtliche Klage bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) und stellte folgendes Rechtsbegehren:

"Das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen sei zu verpflichten, X eine Abgangsentschädigung in der Höhe von CHF 34'682.00 auszurichten.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

Auf seinen formellen Antrag hin wurde das Verfahren vor der VRK bis zur Behandlung seines Antrags auf Abgangsentschädigung an die Regierung vom 16. März 2020 sistiert. Nachdem die Regierung an ihrer Sitzung vom 16. Juni 2020 einen abschlägigen Beschluss fällte, wurde das Klageverfahren vor der VRK fortgesetzt. Mit Klageantwort vom 14. August 2020 beantragte der Regierungsrat Folgendes:

"1. a)

Auf die personalrechtliche Klage sei nicht einzutreten.

b)



## St.Galler Gerichte

Die Streitsache sei als Beschwerde im Sinn von Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 VRP gegen den Beschluss der Regierung vom 16. Juni 2020 (RRB 2020/473) dem Verwaltungsgericht zu überweisen.

c)

Antrag an das Verwaltungsgericht: Die Beschwerde sei abzuweisen.

2. Eventualiter sei die öffentlich-rechtliche Klage abzuweisen.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Die Replik datiert vom 9. September 2020, die Duplik vom 21. September 2020. Am 25. Januar 2021 wies das Gericht die Parteien darauf hin, dass das vorliegende Verfahren von der Dispositions- und der Verhandlungsmaxime bestimmt wird und das Gericht keine Sachverhaltsabklärungen von Amtes wegen vornehmen werde. Der verfahrensleitende Präsident setzte den Parteien eine Frist bis 22. Februar 2021 an für allfällige ergänzende Eingaben. Die Beklagte reichte eine weitere Eingabe, datiert vom 8. Februar 2021, ein. Der Kläger liess sich nicht mehr vernehmen.

Auf die Ausführungen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Erwägungen:**

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt personalrechtliche Klagen in erster, das Verwaltungsgericht in zweiter Instanz. Das Anhängigmachen der personalrechtlichen Klage setzt das Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle für Personalsachen voraus. Die personalrechtliche Klage ist innert drei Monaten seit Abschluss des Schlichtungsverfahrens zu erheben. Sie kann unter anderem zur Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis erhoben werden (Art. 78 ff. des Personalgesetzes, sGS 143.1., abgekürzt: PersG, i.V.m. Art. 71e Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP).



Die Feststellung der Nichteinigung durch die Schlichtungsstelle für Personalsachen datiert vom 18. Februar 2020. Mit der Klage vom 14. Mai 2020 wurde die dreimonatige Frist gewahrt. Der Kläger verklagt den Beklagten auf Geldzahlung. Seine Forderung leitet er aus dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis ab, das zwischen ihm und dem Beklagten bestanden hat. Die personalrechtliche Klage ist das verfahrensrechtliche Instrument, das dem Arbeitnehmer zur Klärung entsprechender Ansprüche mit den spezialgesetzlichen Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes zur Verfügung steht. Ob tatsächlich ein Anspruch besteht oder nicht, ist eine materiell-rechtliche Frage, die bei der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen unerheblich ist. Aus dem Umstand, dass die Abgangsentschädigung im Gesetz als Kann-Bestimmung formuliert ist, lässt sich der effektive Bestand eines Anspruchs des Klägers auf Geldzahlung jedenfalls nicht von vornherein ausschliessen. Die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung steht nicht in freiem Ermessen der Regierung, sondern ist gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen und unter Prüfung der vorliegenden Umstände zu erwägen (vgl. bereits GVP 2000 Nr. 70 zu Art. 20 der früheren Besoldungsverordnung, wo die Regierung festhielt, dass – obwohl sich die Voraussetzungen der schon damals in einer Kann-Bestimmung vorgesehenen Abgangsentschädigung noch nicht aus dem positiven Recht ableiten liessen – ein Anspruch auf eine pflichtgemässe, sachlich begründete, rechtsgleiche und willkürfreie Entscheidfindung bestehe). Entsprechend ist der regierungsrätliche Beschluss über die Verweigerung einer Abgangsentschädigung auf dem ordentlichen Weg der personalrechtlichen Klage zu überprüfen.

Zudem kann die Klage vor der VRK erst erhoben werden, wenn die oberste in der Sache zuständige Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens den Anspruch abgelehnt hat (Art. 71f Abs. 2 VRP). Diese Zuständigkeit liegt vorliegend bei der Regierung (Art. 27 Abs. 1 PersG und Art. 116 der Personalverordnung, sGS 143.11, abgekürzt: PersV). Das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis gründet heute nicht mehr auf einer Verfügung, sondern auf einem Arbeitsvertrag (Art. 15 PersG). In diesem zweiseitigen vertraglichen Verhältnis besteht kein Raum für eine einseitige Verfügung im formellen Sinne. Der Regierungsbeschluss vom 16. Juni 2020 stellt gemäss einschlägiger Literatur folglich eine Meinungsäusserung bzw. eine Parteierklärung der obersten in der Sache zuständigen Verwaltungsbehörde des Kantons und somit keine eigentliche Verfügung dar (PK VRP/SG-Gmünder, Art. 71e-71g N 31; Hagmann, Die st. gallische



Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Zürich 1979, S. 117 f.).

Zur Klärung des vorliegenden Rechtsbegehrens steht also einzig die personalrechtliche Klage zur Verfügung. Die VRK ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Streitsache in erster Instanz zuständig. Auf die Klage ist einzutreten. Die Vorschriften über den Rekurs werden sachgemäss angewendet, soweit in Art. 71e ff. VRP nichts anderes vorgesehen ist (Art. 71f Abs. 1 VRP). Da das Klageverfahren ein Zweiparteienverfahren ist, kommt vorliegend im Gegensatz zum Rekurs nicht die Untersuchungsmaxime, sondern die Verhandlungsmaxime zur Anwendung. Das Gericht kann den Sachverhalt nur von Amtes wegen abklären, wenn dies durch wesentliche öffentliche Interessen geboten ist. Im Übrigen bestimmen die Parteien durch ihre Behauptungen, Bestreitungen und Beweisanträge den Sachverhalt, über den das Gericht zu entscheiden hat (Dispositionsmaxime; vgl. PK VRP/SG-Gmünder, Art 71e-71g N 28).

2.- Umstritten ist, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe ein Anspruch des Klägers auf Abgangsentschädigung besteht. In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob grundsätzlich ein Anspruch auf Abgangsentschädigung gegeben ist. Art. 27 PersG sieht in Absatz 1 vor, dass die Regierung eine Abgangsentschädigung von höchstens einem Jahreslohn ausrichten kann.

a) Die Voraussetzungen und die Bemessung der Abgangsentschädigung werden in der Personalverordnung geregelt (Art. 27 Abs. 2 PersG). Gemäss Art. 116 PersV kann die Regierung eine Abgangsentschädigung ausrichten, wenn: das Arbeitsverhältnis durch Kündigung seitens der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers oder in gegenseitigem Einvernehmen aufgelöst wird (lit. a); höchstens ein geringes Verschulden der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters vorliegt (lit. b); die Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Kürzung der Rente aus der beruflichen Vorsorge zur Folge hat (lit. c); keine Leistungen nach Massgabe eines nach Art. 55 des Personalgesetzes erlassenen Sozialplans ausgerichtet werden (lit. d). Die Höhe der Abgangsentschädigung richtet sich gemäss Art. 117 Abs. 1 PersV nach: den persönlichen Verhältnissen der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters (lit. a); den Chancen der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters auf dem Arbeitsmarkt (lit. b); der Dauer des Arbeitsverhältnisses (lit. c); dem Kündigungsgrund (lit. d); der Dauer einer Freistellung



## St.Galler Gerichte

von der Arbeitsleistung (lit. e); der Altersvorsorge der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters (lit. f). Sie bemisst sich nach dem Jahreslohn einschliesslich 13. Monatslohn ohne Zulagen und variable Lohnbestandteile (Art. 117 Abs. 2 PersV).

b) aa) Der Kläger brachte zusammengefasst vor, es handle sich vorliegend offensichtlich um einen Härtefall im Sinne der Regelung von Art. 116 f. PersV. Der Kläger verfüge nur über bescheidene Leistungen aus der Personalvorsorge. Die Perspektiven für eine neue Stelle seien mit Blick auf die gesundheitlichen Einschränkungen sowie das Alter des Klägers ungünstig. Sodann existiere kein Sozialplan und es liege kein Verschulden an der Kündigung vor. Die mit der Reform über die Ergänzungsleistungen eingeführte Bestimmung, wonach über 58-Jährige nach einem Stellenverlust in der Pensionskasse verbleiben und dadurch den Rentenanspruch erhalten könnten, werde erst per 1. Januar 2021 in Kraft treten. Wenn unter diesen Umständen die Abgangsentschädigung für das zuständige Departement kein Thema sei, sei nicht zu sehen, wann eine solche überhaupt ausgerichtet werde. Auch wenn es sich um eine Kann-Bestimmung handle, setze ihre rechtskonforme Anwendung pflichtgemässes Ermessen voraus, andernfalls bleibe die Bestimmung toter Buchstabe. Die pflichtgemässe Ausübung des Ermessens führe zu einem entsprechenden Begründungszwang. Die anwendbaren Bestimmungen würden keine Beschränkung der Ausrichtung einer Abgangsentschädigung auf den Kaderbereich zulassen. Eine derartige Auslegung würde sowohl dem Rechtsgleichheitsgebot als auch dem Willkürverbot widersprechen. Dass diese Bestimmungen bei Arbeitsverhältnissen, die wegen Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen nach Beendigung des Lohnfortzahlungsanspruchs aufgelöst würden, nicht massgeblich seien, lasse sich ebenso wenig ableiten. Der geltend gemachte Anspruch werde auf den Verlust der Einlage in die Pensionskasse beschränkt. Hier würden auch noch Gründe des Vertrauensschutzes hinzukommen. Der Kläger habe sich in guten Treuen darauf verlassen dürfen, dass zum Stellenverlust nicht noch seine wohlbegründeten Ansprüche gegenüber der Pensionskasse geschmälert würden, die ihm mit Mitteilung der St. Galler Pensionskasse vom 6. März 2019 grundsätzlich zugesichert worden seien. Das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen (SJD) gehe jedoch mit keinem Wort auf die geltend gemachte Konstellation des besonderen Härtefalls ein. Gleichzeitig bestreite es jedoch nicht, dass die allgemeinen Voraussetzungen der Ausrichtung einer Abgangsentschädigung erfüllt seien.



bb) Im Beschluss der Regierung vom 16. Juni 2020 wurde ausgeführt, dass es in Ausnahmefällen angezeigt sein könne, ein Arbeitsverhältnis aus einem Grund aufzulösen, der keinen ausreichenden sachlichen Grund gemäss Art. 21 PersG darstelle. Nach Ansicht der Regierung liege der Anwendungsbereich einer Abgangsentschädigung grundsätzlich in diesem Bereich, wobei es sich dabei typischerweise um Positionen im Kaderbereich handle, die ein Vertrauensverhältnis zu den Vorgesetzten oder zumindest ähnliche Vorstellungen über die Gestaltung zentraler Geschäfte voraussetzen würden. Wären diese Gegebenheiten nicht mehr vorhanden, so könne die Abgangsentschädigung dazu dienen, eine Trennung unter fairen und vernünftigen Bedingungen zu ermöglichen. Diese Haltung sei bereits in den Beratungen der vorberatenden Kommission zum Personalgesetz zum Ausdruck gekommen. Da Art. 27 PersG eine Kann-Vorschrift sei, bestehe kein Anspruch auf eine Abgangsentschädigung. Die Regierung habe ihr Ermessen nach Recht und Billigkeit anzuwenden. Die in Art. 116 und Art. 117 PersV aufgeführten Voraussetzungen und Kriterien müssten kumulativ erfüllt sein und das Verschulden des Mitarbeiters an der Auflösung des Arbeitsverhältnisses dürfe höchstens gering sein (act. 10/3). Nach der langjährigen Praxis der Regierung seien nur in wenigen Ausnahmefällen und mit grosser Zurückhaltung Abgangsentschädigungen im Kaderbereich ausgerichtet worden. Die allgemeinen Voraussetzungen nach Art. 116 PersV seien jeweils erfüllt gewesen und die Kriterien nach Art. 117 PersV seien berücksichtigt worden. Vorliegend sei die Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus dem gesetzlich vorgesehenen Kündigungsgrund der Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen erfolgt. Zuvor habe der Arbeitgeber während 24 Monaten innert dreier Jahre Lohnfortzahlung bei Krankheit geleistet. Damit sei er seinen Pflichten als Arbeitgeber vollumfänglich nachgekommen. Auch wenn die individuelle Situation des Arbeitnehmers nachvollziehbar schwierig sei, bestehe dennoch kein Raum, zusätzlich eine Abgangsentschädigung auszurichten. In Fällen wie dem vorliegenden würden nie Abgangsentschädigungen ausbezahlt, auch wenn die allgemeinen Voraussetzungen nach Art. 116 PersV grundsätzlich erfüllt wären. Damit könne bereits aus Gründen der Gleichbehandlung keine Abgangsentschädigung gewährt werden.

In der Klageantwort vom 14. August 2020 führte der zuständige Regierungsrat aus, dass der vom Kläger beschriebene Sachverhalt unbestritten sei. Er bestätigte die Ausführungen im Regierungsratsbeschluss vom 16. Juni 2020 und erklärte, die



Abgangsentschädigung stehe nicht zur Verfügung, wo ein Arbeitsverhältnis aus zureichendem sachlichen Grund aufgelöst werde und der Arbeitgeber alle seine finanziellen Verpflichtungen erfüllt habe. Mit den in Art. 116 PersV aufgelisteten Voraussetzungen sowie den in Art. 117 PersV enthaltenen Kriterien zur Bestimmung des Umfangs einer Entschädigung habe sich die Regierung einen sachlichen Rahmen für ihren Entscheid gegeben. In der Duplik vom 21. September 2020 bestätigte der Regierungsrat die bisherigen Ausführungen nochmals und erklärte, die Regierung habe ihr Ermessen rechtmässig und verhältnismässig ausgeübt. Die Ausgleichszahlungen der St. Galler Pensionskasse würden, wie sich aus dem Informationsschreiben vom 8. März 2019 ergeben würde, lediglich den aktiven Versicherten gutgeschrieben. Sie würden also ein bestehendes Arbeitsverhältnis voraussetzen und in diesem Sinne nichts anderes als eine Anwartschaft auf entsprechende Gutschriften darstellen. Es sei keine Rechtsgrundlage ersichtlich, die die Regierung verpflichten würde, diese Anwartschaft in Form einer Abgangsentschädigung auszurichten oder zu berücksichtigen.

c) Eine Kann-Vorschrift räumt den Verwaltungsbehörden einen Spielraum ein beim Entscheid, ob eine Massnahme zu treffen ist oder nicht (sog. Entschliessungsermessen). Die Verwaltungsbehörden können hier von der Anordnung einer Massnahme absehen, da das Gesetz den Eintritt der Rechtsfolge beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nicht zwingend vorschreibt. Ob eine bestimmte Norm den Verwaltungsbehörden Ermessen einräumt, ist auf dem Weg der Auslegung zu ermitteln. Sie ist Rechtsfrage und kann von den Verwaltungsgerichten voll überprüft werden. Durch das Ermessen erhalten die Verwaltungsbehörden einen Spielraum für den Entscheid im Einzelfall. Sie sind in ihrer Entscheidung aber nicht völlig frei. Sie müssen das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen befolgen. Zudem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung entscheidend. Der Entscheid muss aber nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen sein. Dabei besteht auch ein Begründungszwang, insbesondere bei grossem Ermessensspielraum. Ein Ermessensfehler kann in einer Unangemessenheit, in Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder -unterschreitung begründet liegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, N 398 ff.; BGE 133 II 35 E. 3). Ein eigentliches Ermessen wird jedoch nur beim Erlass von Verfügungen ausgeübt.



Wie voranstehend unter Erwägung 1 ausgeführt, liegt vorliegend keine Verfügung, sondern eine Parteierklärung vor. Im Klageverfahren stellt sich die Frage, inwiefern ein Ermessensspielraum vom Gericht respektiert werden muss, nicht (PK VRP/SG-Gmünder, Art. 71e-71g N 25; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Auflage 2003, N 1150). Dementsprechend kommt dem Gericht bei der Überprüfung der Sach- und Rechtslage volle Kognition zu.

aa) Der Anwendungsbereich von Art. 116 PersV ist durch Auslegung zu ermitteln. Die Kann-Vorschrift sieht als Voraussetzungen für eine Abgangsentschädigung vor, dass das Arbeitsverhältnis durch Kündigung seitens des Arbeitgebers oder in gegenseitigem Einvernehmen aufgelöst wird, höchstens ein geringes Verschulden des Mitarbeiters vorliegt, die Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Kürzung der Rente aus der beruflichen Vorsorge zur Folge hat und keine Leistungen aus einem Sozialplan ausgerichtet werden. Gemäss dem von der Regierung auszugsweise eingereichten verwaltungsinternen Kommentar zur Personalverordnung müssen diese Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein (act. 10/3). Die Regierung prüfte das Vorliegen dieser Voraussetzungen in ihrem Beschluss vom 16. Juni 2020 nicht. In ihren Rechtsschriften bestritt sie deren Erfüllung aber auch nicht. Das Arbeitsverhältnis zwischen dem Kläger und dem Beklagten wurde durch Kündigung seitens der Arbeitgeberin aufgelöst. Das Arbeitsverhältnis wurde aufgrund von Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen aufgelöst (act. 2/4). Es ist nicht bekannt, welche gesundheitliche Problematik beim Kläger vorliegt, beziehungsweise welche Ursache die Arbeitsunfähigkeit hatte. Mangels anderweitiger Hinweise muss davon ausgegangen werden, dass diese durch den Kläger nicht verschuldet war. Dies machte der Beklagte denn auch nicht geltend. Weiter führte der Kläger aus, dass er nach dem Stellenverlust nicht in der St. Galler Pensionskasse verbleiben konnte und somit seinen Rentenanspruch gar verloren habe. Auch dies blieb unbestritten. Ein Sozialplan liegt ebenfalls nicht vor. Die vier in Art. 116 PersV vorgesehenen Voraussetzungen sind somit – nach ihrem Wortlaut – klar erfüllt.

bb) Die Regierung stellt sich nun aber auf den Standpunkt, dass sich der Anwendungsbereich von Art. 116 PersV auf Fälle aus dem Kaderbereich beschränke, bei denen das Arbeitsverhältnis ohne ausreichenden sachlichen Grund im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst werde. Aus dem Wortlaut der Bestimmung



ergibt sich weder, dass es sich um Fälle aus dem Kaderbereich handeln muss, noch, dass kein ausreichender sachlicher Grund für die Kündigung vorliegen dürfe. Die Regierung beruft sich bei ihrer Auslegung auf die Beratungen der vorberatenden Kommission des Kantonsrats im Gesetzgebungsverfahren zum Personalgesetz (Protokoll der Sitzung vom 2. Juli 2010, im Internet abrufbar unter [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch)). Damals standen sowohl die Reduktion der früher auf maximal zwei Jahreslöhne festgelegten Abgangsentschädigung als auch deren gänzliche Streichung zur Diskussion (Art. 28 E-PersG). Es gab Stimmen, die ausführten, dass die Abgangsentschädigung bei Vertragsauflösungen, die Personen in Kaderfunktionen betreffen, Anwendung finden solle. Dieses Mittel würde helfen, langfristige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Andere Stimmen plädierten für die gänzliche Streichung des Artikels. Weitere Voten führten schliesslich aus, dass die Regelung der Abgangsentschädigung für alle Staatsangestellten gleichermassen gelten müsse. Anschliessend wurde in der Abstimmung der Antrag auf die Begrenzung auf ein Jahr angenommen und der Antrag auf Streichung abgelehnt. Die Voraussetzungen und die Bemessung der Abgangsentschädigung wurden jedoch nicht in Art. 27 PersG festgeschrieben und waren nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Sie wurden in einem nachgelagerten Prozess durch die Verordnung der Regierung ausgeführt. Im vom Beklagten eingereichten Kommentar zur PersV ist zu Art. 116 und Art. 117 PersV zu lesen, dass sich die Regierung mit den dort festgelegten Voraussetzungen und Bemessungskriterien "einen sachlichen Rahmen" geben wollte. Insgesamt ist festzuhalten, dass sich auch aus den Materialien keine Beschränkung der Abgangsentschädigung auf Fälle aus dem Kaderbereich ergibt. Weiter lässt sich nicht ableiten, dass es sich um Fälle handeln müsste, bei denen kein sachlicher Kündigungsgrund gegeben war.

Die vom Beklagten vertretene Meinung ergibt sich folglich weder aus dem Wortlaut der Bestimmungen von Art. 27 PersG, Art. 116 und Art. 117 PersV noch aus den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren zum heutigen PersG.

cc) Es stellt sich die Frage, zu welchem Resultat eine teleologische Auslegung der Verordnungsbestimmungen führt. Dazu wird zuerst ein rechtsvergleichender Blick auf die Regelung im Privatrecht, in anderen Kantonen und im Bundespersonalrecht geworfen.



Gemäss Art. 339b des Obligationenrechts (SR 220, abgekürzt: OR) ist der Arbeitgeber grundsätzlich verpflichtet, einem privatrechtlich angestellten Arbeitnehmer eine Abgangsentschädigung auszubezahlen, wenn dieser bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses mindestens 50 Jahre alt ist und mindestens 20 Jahre für den Arbeitgeber gearbeitet hat. Die Abgangsentschädigung bewegt sich im Bereich zwischen zwei und acht Monatslöhnen. Sie fällt weg, wenn der Arbeitnehmer das Arbeitsverhältnis ohne wichtigen Grund gekündigt hat oder das Arbeitsverhältnis vom Arbeitgeber aus wichtigem Grund fristlos aufgelöst wird (Art. 339c OR). Leistungen von einer Personalfürsorgeeinrichtung oder eine verbindliche Zusicherung von künftigen Vorsorgeleistungen können von der Abgangsentschädigung abgezogen werden (Art. 339d OR). Von dieser Regelung darf zu Gunsten des Arbeitnehmers, aber nicht zu seinen Ungunsten abgewichen werden (Art. 362 OR). Als generell-abstrakte Norm des Privatrechts gilt sie grundsätzlich für alle privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse. Die Abgangsentschädigung ist im Privatrecht somit nicht Personen in Kaderfunktionen vorbehalten. Nach dem Erreichen des Alters von 50 Jahren dürften die Chancen, eine neue Stelle zu finden, schlechter werden. Die lange Treue des Arbeitnehmers von mindestens 20 Jahren soll in diesem Fall wohl eine besondere Fürsorgepflicht des Arbeitgebers auslösen. Auch der Umstand, dass zugesicherte Vorsorgeleistungen abgezogen werden können, kann konsequenterweise nur so interpretiert werden, dass die Abgangsentschädigung als finanzielle Abfederung zu verstehen ist. Ein Verschulden darf den Arbeitnehmer ebenfalls höchstens in geringem Masse treffen. Ein gewichtiger Unterschied zum öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis ist jedoch, dass im Privatrecht grundsätzlich Kündigungsfreiheit besteht, wohingegen die Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses eines ausreichenden sachlichen Grundes bedarf (Art. 21 PersG). Dadurch und durch die Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit von 24 Monaten innert dreier Jahre (Art. 47 PersG) ist der öffentlich-rechtliche Arbeitnehmer bereits erheblich stärker geschützt als der privatrechtliche Arbeitnehmer.

Gemäss § 26 des Zürcherischen Personalgesetzes (abgekürzt: PG ZH) haben Angestellte des Kantons mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Kantons und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind. Kein Anspruch auf Abfindung besteht unter anderem bei einer Entlassung invaliditätshalber (§ 26 Abs. 3 i.V.m. § 16 lit. e PG ZH). Ein Angestellter wird invaliditätshalber entlassen, wenn die zuständige



Vorsorgeeinrichtung ihn für invalid erklärt hat (§ 24 Abs. 1 PG ZH). Besteht aufgrund des Invaliditätsgrades Anspruch auf eine Vollrente der Vorsorgeeinrichtung, erfolgt eine vollständige Entlassung invaliditätshalber. Andernfalls erfolgt eine teilweise Entlassung entsprechend dem Invaliditätsgrad (§ 24 Abs. 2 PG ZH). Kein Anspruch besteht für diesen Fall also deshalb, weil der Arbeitnehmer über die Invalidenrente der beruflichen Vorsorge finanziell unterstützt wird. Bei der Höhe der Abfindung werden insbesondere Unterstützungspflichten der Angestellten, ihre Arbeitsmarktchancen, ihre finanziellen Verhältnisse und die Umstände des Stellenverlusts berücksichtigt (§ 16 g Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum PG ZH). Aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten für vom Regierungsrat angestelltes Personal, das Personal der Gerichte sowie das übrige Personal lässt sich ableiten, dass eine Abfindung nach zürcherischem Personalrecht nicht dem Kader vorbehalten ist (§ 17 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum PG ZH). Im Übrigen hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich fest, dass die Abfindung nicht von der Unzulässigkeit der Kündigung abhängt (Verwaltungsgerichtsurteil ZH vom 12. Juni 2002 PB.2002.00009 E. 3).

Gemäss § 25 Abs. 1 des Luzerner Personalgesetzes (PG LU) haben Angestellte mit wenigstens zehn Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung der zuständigen Behörde und aus Gründen, für die sie nicht einzustehen haben, beendet wird, Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 40-jährig sind. Bei Kündigung infolge Arbeitsunfähigkeit bestimmt das Gesetz im formellen Sinn jedoch ausdrücklich, dass kein Anspruch auf Abfindung besteht (§ 25 Abs. 3 lit. f PG LU). Die Abfindung wird nach den Umständen des Einzelfalls festgelegt. Angemessen berücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse, die Dienstzeit, das Lebensalter, der Beendigungsgrund sowie der neue Lohn, falls der Angestellte eine neue Erwerbstätigkeit ausübt (§ 25 Abs. 5 PG LU).

In Art. 19 Abs. 2 und 3 des Bundespersonalgesetzes (abgekürzt: BPG) ist bei Kündigung durch den Arbeitgeber ohne Verschulden des Angestellten eine Entschädigung vorgesehen, wenn er in einem Beruf arbeitet, nach dem keine oder nur eine schwache Nachfrage besteht (lit. a); das Arbeitsverhältnis lange gedauert oder die Person ein bestimmtes Alter erreicht hat (lit. b). Abs. 4 legt ausdrücklich fest, dass die Ausführungsbestimmungen für weiteres Personal oder bei Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen eine Entschädigung vorsehen können. In Art. 19 Abs. 1 lit.



b und c der Bundespersonalverordnung (abgekürzt: BPV) ist unter anderem eine Entschädigung für Angestellte, die ununterbrochen während 20 Jahren für den Bund gearbeitet haben, bzw. die über 50-jährig sind, vorgesehen. In Abs. 2 sind in Ausführung von Art. 19 Abs. 4 BPG zusätzlich Kaderfunktionen aufgezählt, bei denen eine Abgangsentschädigung ausbezahlt werden kann. Keine Entschädigung erfolgt bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses wegen mangelnder Eignung oder Tauglichkeit nach Ablauf der bei Arbeitsverhinderung wegen Krankheit oder Unfall vorgesehenen Fristen (Art. 78 Abs. 3 lit. b i.V.m. Art. 31a BPV).

Der Blick auf diese Regelungen zeigt, dass die Voraussetzungen für die Auszahlung einer Abgangsentschädigung im Detail unterschiedlich normiert sind. Die Stossrichtung ist aber überall dieselbe. Gemein ist den verschiedenen Bestimmungen, dass ein Mindestalter und eine Mindestdauer des Arbeitsverhältnisses – oder mindestens eines von beidem – vorausgesetzt wird. Die Bemessung der Höhe der Abgangsentschädigung hat sich in der Regel an den persönlichen Verhältnissen zu orientieren, wobei wiederholt Arbeitsmarktchancen, finanzielle Verhältnisse und die Umstände des Stellenverlusts oder Ähnliches angeführt werden. Dies ist gleichermassen in Art. 117 PersV vorgesehen. Damit zeigt sich, dass durchwegs der Zweck verfolgt wird, Härtefälle bei unverschuldeter Auflösung des Arbeitsverhältnisses langjähriger, älterer Mitarbeiter in finanzieller Hinsicht zu mildern. Dieses Ziel hatte übrigens bereits die frühere st. gallische Bestimmung gemäss Art. 20 der alten Besoldungsverordnung (vgl. GVP 2000 Nr. 70). Bei keiner der betrachteten Regelungen ist die Abgangsentschädigung nur dem Kader vorbehalten. Einzig der Bund hat zusätzlich zur allgemeinen Regelung eine Kann-Vorschrift für die Auszahlung von Abgangsentschädigungen für höheres Kader vorgesehen. Somit ergibt sich auch aus einer rechtsvergleichenden sowie historischen, teleologischen Auslegung nicht, dass eine Abgangsentschädigung lediglich Arbeitnehmern in Kaderfunktionen vorbehalten wäre oder kein Kündigungsgrund vorliegen dürfte.

dd) Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Meinung der Regierung weder durch den Wortlaut noch durch eine Auslegung gestützt auf die Materialien oder durch rechtsvergleichende, teleologische Gesetzesauslegung stützen lässt. Im Übrigen wäre eine Regelung, die eine Abgangsentschädigung nur für das Kader vorsähe, auch kaum mit der Rechtsgleichheit vereinbar, dürfte es doch bei Kaderangestellten aufgrund ihres



höheren Lohnes seltener zu Härtefällen kommen als bei gewöhnlichen Staatsangestellten. Eine derartige Lösung würde also auch einer verfassungskonformen Auslegung widersprechen. Eine entsprechende Praxis wurde durch den Beklagten denn auch nicht belegt.

ee) Die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung gemäss Art. 116 PersV sind somit nicht nur nach ihrem Wortlaut, sondern auch im Sinne der voranstehenden Auslegung als erfüllt zu betrachten. Der Kläger hat somit grundsätzlich einen Anspruch auf Abgangsentschädigung. Den Anspruch lediglich deshalb abzulehnen, weil es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, wäre bei den vorliegenden Umständen nicht angemessen. Im Übrigen sieht die im Kanton St. Gallen getroffene Regelung nicht vor, dass bei einer Entlassung wegen Arbeitsunfähigkeit der Anspruch auf Abgangsentschädigung entfallen würde. Vielmehr sind die Sachverhaltsumstände bei der Bemessung der Höhe der Entschädigung entsprechend zu würdigen.

3.- Nachdem der Anspruch auf Abgangsentschädigung bestätigt wurde, bleibt zu prüfen, in welcher Höhe eine Abgangsentschädigung auszurichten ist.

a) Das Gesetz sieht als Maximalbetrag einen Jahreslohn einschliesslich des 13. Monatslohns ohne Zulagen und variable Lohnbestandteile vor (Art. 27 Abs. 1 PersG i.V.m. Art. 117 PersV). Ein Minimalbetrag ist nicht vorgesehen, was heisst, dass es keine untere Schwelle gibt. Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach den persönlichen Verhältnissen des Mitarbeiters, seinen Chancen auf dem Arbeitsmarkt, der Dauer des Arbeitsverhältnisses, dem Kündigungsgrund, der Dauer einer Freistellung von der Arbeitsleistung und der Altersvorsorge des Mitarbeiters (Art. 117 PersV).

b) Der Beklagte machte keine Ausführungen zur konkreten Bemessung. Der Kläger erklärte, dass er aufgrund des Alters und der gesundheitlichen Situation schlechte Chancen darauf habe, eine neue Stelle zu finden. Er verfüge nur über bescheidene Leistungen aus der beruflichen Vorsorge. Es liege ein Härtefall vor und die Ausgleichszahlungen der beruflichen Vorsorge seien grundsätzlich zugesichert worden. Sein Monatsgehalt hätte Fr. 7'416.90 betragen (act. 2/7).



c) Die Berufung auf Vertrauensschutz für die mit Schreiben der St. Galler Pensionskasse vom 6. März 2019 grundsätzlich zugesicherten Ausgleichszahlungen fällt von vornherein ausser Betracht. Aus Ziffer 79 Abs. 3 des ab 1. Januar 2019 geltenden Vorsorgereglements der St. Galler Pensionskasse geht hervor, dass die noch nicht gutgeschriebenen Raten beim Ausscheiden aus der Pensionskasse entfallen. Es fehlt damit bereits eine Vertrauensgrundlage.

Die persönlichen Verhältnisse des Klägers sind nicht bekannt. Mangels anderer Vorbringen ist davon auszugehen, dass er keinen finanziellen Unterstützungspflichten nachzukommen hat. Sodann wurden die aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse vor Gericht nicht dargelegt. Hinsichtlich der Chancen des Klägers auf dem Arbeitsmarkt fällt jedenfalls das Alter ins Gewicht. Inwieweit er aufgrund seines Gesundheitszustands eingeschränkt wäre, macht er nicht geltend. Sodann erklärt er auch nicht, sich um eine Neuanschaffung beworben zu haben. Bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses war der Kläger während 14 Jahren – davon während zwölf Jahren aktiv – für den Beklagten tätig. Aufgrund seiner Arbeitsunfähigkeit war er nicht mehr in der Lage, seiner Arbeitspflicht nachzukommen. Während der Dauer von zwei Jahren erhielt er aufgrund der Lohnfortzahlungspflicht gemäss Art. 47 PersG seinen Lohn ausbezahlt, ohne dass er tatsächlich für den Beklagten arbeitete. Die Kündigung sowie die Einstellung der Lohnzahlungen kamen damit nicht aus dem Nichts. Die Kündigung hatte zur Folge, dass der Kläger nicht mehr weiter in der St. Galler Pensionskasse verblieb und zudem Anwartschaften auf zusätzliche Einlagen verlor. Ohne Neuanschaffung werden weder Arbeitnehmer- noch Arbeitgeberbeiträge in die berufliche Vorsorge bezahlt. Ausführungen zur privaten Altersvorsorge oder allfällige Wohneigentumsförderungs-Bezüge aus der Pensionskasse fehlen. Über eine Invalidenrente verfügt er offenbar nicht, bezieht aber Gelder der Arbeitslosenkasse. Das Monatssalär von Fr. 7'416.90 blieb unbestritten. Inklusive 13. Monatslohn ergibt sich ein Jahreslohn von Fr. 96'419.70.

Insgesamt zeigt sich, dass der Kläger nur ungenügende Ausführungen zu Art. 117 Abs. 1 lit. a und b PersV gemacht hat. Er hat es unterlassen, seine persönliche Situation darzulegen und seine Klage zu substantizieren. Gestützt auf die dem Gericht nur spärlich vorliegenden Informationen lässt sich nicht beurteilen, ob in persönlicher und finanzieller Hinsicht aktuell tatsächlich ein Härtefall gegeben ist oder nicht. Das Gericht



darf den Sachverhalt nicht von sich aus abklären (vgl. die voranstehenden Ausführungen unter Erwägung 1). Über die Anwendbarkeit der Dispositions- und Verhandlungsmaxime wurden die Parteien mit Schreiben vom 25. Januar 2021 ausdrücklich orientiert und eine Frist für Ergänzungen bis 22. Februar 2021 angesetzt. Der Kläger hat diese Frist unbenutzt verstreichen lassen. Wesentliche öffentliche Interessen, die Sachverhaltsabklärungen von Amtes wegen erforderlich machen würden, sind weder ersichtlich noch geltend gemacht worden. Folglich ist die Klage mangels Substanziierung abzuweisen.

Dennoch ist festzuhalten, dass der Beklagte weder eine Praxis noch eine Richtlinie über die Konkretisierung von Art. 117 PersV dargelegt hat. Die offene Formulierung der massgebenden Bestimmungen gewährt einen grossen Spielraum bei der Bemessung einer konkreten Abgangsentschädigung. Um den Anforderungen an eine willkürfreie und rechtsgleiche Behandlung des kantonalen Staatspersonals Genüge zu tun, drängt sich die Ausarbeitung einer Richtlinie über die Gewichtung der verschiedenen Kriterien als Orientierungshilfe geradezu auf. Allenfalls müsste die Regierung gar die Konkretisierung des Verordnungstexts in Betracht ziehen. Jedenfalls aber kann es nicht Aufgabe des Gerichts sein, eine entsprechende Regelung auszuarbeiten. Sähe sich das Gericht jedoch mit einer substantiierten Klage konfrontiert, müsste es gleichwohl eine Entscheidung fällen, wobei sein Ermessen bei fehlenden Anhaltspunkten entsprechend gross wäre.

4.- Der Kläger unterliegt. Da die VRK erstmals seit Inkrafttreten des PersG über Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Abgangsentschädigung entschieden hat, keine Verwaltungspraxis besteht und zudem die gesetzlichen Grundlagen nur wenig konkretisiert sind, erschiene es als unbillig, dem Kläger die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 97 VRP; vgl. PK VRP/SG-Rappard-Hirt, Art. 97 N 3 ff.). Auf eine Erhebung amtlicher Kosten ist folglich zu verzichten und der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– zurückzuerstatten. Bei diesem Verfahrensausgang ist dem Kläger keine Entschädigung ausseramtlicher Kosten zu bezahlen. Der Beklagte hat seinen Antrag auf Entschädigung ausseramtlicher Kosten mit Eingabe vom 8. Februar 2021 zurückgezogen, weshalb darüber nicht zu befinden ist.

### **Entscheid:**



1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Auf die Erhebung amtlicher Kosten wird verzichtet.
3. Der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– wird dem Kläger zurückerstattet.