



Fall-Nr.: B 2005/104
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.10.2005
Entscheiddatum: 25.10.2005

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2005

Personalrecht, Art. 83, 90 ff. StVG (sGS 140.1), Art. 68 VStD (sGS 143.20), Art. 335f OR (SR 220). Die Zuständigkeit des Departements für die Kündigung öffentlich-rechtlicher Angestellter kann nicht an die Ämter delegiert werden. Ein einzelnes Asylzentrum gilt als Betrieb im Sinne der sachgemäss anwendbaren Bestimmungen des OR über die Massenentlassung. Diese Bestimmungen gelangen nicht zur Anwendung, da die geschlossenen Asylzentren Rütihof und Soldanella weniger als 20 Mitarbeitende beschäftigten. Selbst wenn die besagten Bestimmungen sachgemäss anwendbar wären, wären sie mit der gemeinsamen Anhörung und Konsultation an besonderen Veranstaltungen sowie der individuellen Anhörung der Mitarbeitenden im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs eingehalten worden. Im übrigen waren die Kündigungen sachlich begründet (Verwaltungsgericht, B 2005/104).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

J.B. und 14 weitere Beteiligte,

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt X.,

gegen



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

Vorinstanz,

betreffend

Kündigung der öffentlich-rechtlichen Angestelltenverhältnisse

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Bis zum Jahr 2004 bestanden im Kanton St. Gallen neun Aufnahmezentren für Asylsuchende (wovon eines von der Stadt St. Gallen betrieben wurde). Aufgrund der rückläufigen Zahl von Asylgesuchen und des intensivierten Vollzugs negativer Asylentscheide ging die Auslastung der Asylzentren erheblich zurück. Auf den 31. Oktober 2004 wurden die Asylzentren Fleuben in Altstätten und Felsengarten in St. Gallen geschlossen. Auf Ende Februar 2005 wurde ausserdem die Schliessung der Asylzentren Soldanella in Amden mit zehn Festangestellten und Rüthihof in Rüthi mit neun Festangestellten angeordnet. Am 22. November 2004 eröffnete das Amt für Soziales den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beiden Zentren die Kündigung des Dienstverhältnisses per Ende Februar 2005. Gegen die Kündigung erhoben 16 Betroffene mit Eingabe vom 16. Dezember 2004 Rekurs. Sie machten geltend, die Kündigungen seien aufzuheben, weil sie vom Amt für Soziales anstatt vom Departement des Innern und damit von der unzuständigen Behörde ausgesprochen worden seien. Zudem seien die sachgemäss anwendbaren Vorschriften des Obligationenrechts (SR 220, abgekürzt OR) über Massenentlassungen nicht eingehalten worden. Ausserdem seien die Kündigungen ohne sachlichen Grund erfolgt; zumindest sei ein solcher bislang nicht plausibel dargelegt worden.

Die Regierung behandelte die Rekurse an ihrer Sitzung vom 24. Mai 2005. Den Rekurs eines einzelnen Mitarbeiters schrieb sie zufolge Gegenstandslosigkeit ab. Weiter entschied die Regierung, die Kündigungen des Amtes für Soziales würden dem



Departement des Innern zugerechnet und die dagegen erhobenen Rekurse abgewiesen. Den Rekurrenten wurde gesamthaft eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- auferlegt.

Die Regierung erwog, die Kündigungen seien vom Amt für Soziales ausgesprochen worden. Dieses sei für die Kündigungen nicht zuständig gewesen. Die Leiterin des Amtes für Soziales sei aber von der Vorsteherin des Departements des Innern ermächtigt worden, im Namen des Departements zu kündigen, weshalb die Amtsleiterin die Kündigungen mit Zustimmung der Departementsvorsteherin ausgesprochen habe. Die Kündigungen seien deshalb in Vertretung der Departementsvorsteherin ausgesprochen worden. Dass dieses Vertretungsverhältnis in den Verfügungen nicht kundgetan worden sei, sei eine Formalie und nicht ein schwerer Mangel. Somit seien die vom Amt für Soziales ausgesprochenen Kündigungen nicht nichtig. Durch die Zurechnung an das Departement des Innern und die Beurteilung der Rekurse durch die Regierung sei der rechtskonforme Zustand hergestellt worden und hätten die Rekurrenten keinen Rechtsnachteil erlitten.

Weiter erwog die Regierung, die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Massenentlassung hätten nicht sachgemäss angewendet werden müssen. Das Departement des Innern zähle über 300 Mitarbeiter, weshalb mindestens 30 Mitarbeiter hätten entlassen werden müssen, damit die Bestimmungen über die Massenentlassung zum Tragen gekommen wären. Diese Zahl sei nicht erreicht. Im übrigen hätten triftige Gründe für die Kündigungen bestanden. Die Beibehaltung von Ueberkapazitäten in den Asylzentren wäre mit dem Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel nicht vereinbar gewesen. Ausserdem hätten die Entlassenen nicht in anderen Bereichen der kantonalen Verwaltung weiterbeschäftigt werden können.

C./ Mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 15. Juni und 2. August 2005 erhoben J.B. und vierzehn weitere Betroffene Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid der Regierung vom 24. Mai 2005 und die Entlassungsverfügungen des Amtes für Soziales seien aufzuheben und die Anstellungsverhältnisse der Beschwerdeführer beim Staat seien weiterzuführen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Beschwerdeführer halten an ihren im Rekurs vorgebrachten Rügen fest und machen geltend, die Kündigungen seien vom Amt für Soziales



ausgesprochen worden, dem die Befugnis dazu gefehlt habe. Ausserdem hätten die Vorschriften des Obligationenrechts über Massenentlassungen sachgemäss angewendet werden müssen, was im vorliegenden Fall nicht geschehen sei. Schliesslich seien die Kündigungen ohne ausreichenden sachlichen Grund ausgesprochen worden. Auf die einzelnen Vorbringen der Beschwerdeführer wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Regierung beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 5. September 2005, die Beschwerden seien abzuweisen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ a) Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Legitimation der Beschwerdeführer ist grundsätzlich gegeben (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; vgl. allerdings unten lit. b). Die Beschwerdeeingaben vom 15. Juni und 2. August 2005 wurden rechtzeitig eingereicht und entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

b) Aufgrund der Angaben des Personalamts haben verschiedene Beschwerdeführer eine neue Stelle gefunden. In diesem Zusammenhang wenden die Beschwerdeführer ein, diese Beschäftigungen seien befristet für das Rechtsmittelverfahren oder entsprächen bezüglich Pensum und Entlöhnung nicht der bisherigen Anstellung. Wie es sich damit verhält, ist aufgrund der Akten für die einzelnen Betroffenen nicht genau ersichtlich. Auf weitere Abklärungen kann indessen verzichtet werden. Jedenfalls lässt sich auch denjenigen Betroffenen, die nach der Kündigung eine neue Stelle angetreten haben, die Legitimation zur Beschwerdeführung nicht absprechen.

Auf die Beschwerden ist nach dem Gesagten einzutreten.

2./ Zu prüfen ist zunächst, ob die Kündigungen von der zuständigen Behörde ausgesprochen wurden.



a) Die Wahlbehörden und die Delegation der Wahlbefugnisse sind in Art. 90 ff. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, abgekürzt StVG) geregelt. Nach Art. 90 Abs. 1 StVG wählt die Regierung die Generalsekretäre sowie die Leiter von Aemtern und Anstalten (daneben auch die Inhaber weiterer Funktionen, welche aber vorliegend nicht von Belang sind). Soweit keine andere Behörde zuständig ist, liegt die Wahlbefugnis bei den Departementen und der Staatskanzlei (Art. 91 StVG). Nach Art. 93 StVG kann die Regierung dienstrechtliche Befugnisse durch Verordnung den Departementen und der Staatskanzlei übertragen.

Art. 5 in Verbindung mit Anhang 1 der Verordnung über den Staatsdienst (sGS 143.20, abgekürzt VStD) nennt die von der Regierung als Beamte zu wählenden Funktionäre. In Anhang 2 der VStD ist festgelegt, welche von den Departementen, der Staatskanzlei, der Staatsanwaltschaft und den Gerichten gewählten Personen als Beamte gelten.

Art. 68 VStD bestimmt, dass das Departement die Wahlkompetenzen an die Aemter und Anstalten delegieren kann.

Art. 27 StVG hält fest, dass die Regierung durch Verordnung Beamte und Angestellte ermächtigen kann, in besonders bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departements oder für eine andere Dienststelle zu handeln.

b) Nach der oben aufgeführten gesetzlichen Ordnung ist das Departement für die Wahl und damit auch für die Auflösung der Angestelltenverhältnisse zuständig (Art. 91 StVG). Wie die Regierung zutreffend festhält, ist die in Art. 68 VStD geregelte Subdelegation der Wahlbefugnis vom Departement auf die Aemter vom Gesetz im formellen Sinn (StVG) nicht gedeckt. Die Regierung wurde vom Gesetzgeber nicht ermächtigt, ohne Grundlage im Gesetz im formellen Sinn auf Stufe Verordnung (VStD) Wahlkompetenzen der Departemente an die Aemter und Abteilungen weiter zu delegieren. Dies würde dem Grundsatz widersprechen, dass der Gesetzgeber die grundlegenden dienstrechtlichen Vorschriften auf Gesetzesstufe ansiedeln wollte (vgl. Botschaft der Regierung zum StVG, in: Amtsblatt [ABI] 1993 S. 790). Die Regierung hielt im angefochtenen Entscheid denn im Ergebnis auch zutreffend fest, dass das Amt für Soziales seine Zuständigkeit für die Kündigungen nicht auf Art. 93 StVG stützen konnte. Kündigungen sind also durch die Vorsteherinnen und Vorsteher der



St.Galler Gerichte

Departemente auszusprechen (wenn nicht die Regierung oder die Staatskanzlei zuständig ist) und können nicht den Amtsleitern übertragen werden.

Ob gestützt auf Art. 68 VStD andere dienstrechtliche Befugnisse als Wahl und Kündigung (z.B. Dienstzeitregelung, Beförderung) an die Amtsleiter delegiert werden können, was die Regierung ausführlich erörtert, ist im vorliegenden Fall belanglos und braucht daher nicht weiter geprüft zu werden.

Im übrigen betreffen Art. 92 und 93 StVG nicht die Wahlbefugnis. Diese ist in Art. 90 und 91 StVG geregelt. Art. 92 und 93 StVG kommen bei anderen dienstrechtlichen Verfügungen zum Tragen, wie sich auch aus den Randtiteln klar ergibt. Es wäre sinnlos, wenn der Gesetzgeber selbst in Art. 90 und 91 StVG die Wahl durch Regierung, Departemente und Staatskanzlei explizit regeln wollte und anschliessend in Art. 93 StVG der Regierung die Befugnis gibt, ihre Wahlbefugnisse durch Verordnung an die Departemente und die Staatskanzlei zu delegieren.

Die Regierung hielt fest, die Kündigungen seien vom Amt für Soziales gestützt auf Art. 27 StVG in Vertretung des Departements des Innern ausgesprochen worden. Mit dieser Bestimmung lässt sich allerdings eine Befugnis des Amtes für Soziales für die Kündigungen nicht begründen. Die Leiterin des Amtes für Soziales ist von der Regierung in der einschlägigen Verordnung (Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41) nicht ermächtigt worden, in Personalangelegenheiten im Namen des Departements zu handeln. Eine Ermächtigung im Einzelfall wäre im übrigen gar nicht zulässig, da eine solche gegen die gesetzliche Kompetenzordnung verstossen würde.

c) Die streitigen Kündigungsverfügungen wurden von der Leiterin des Amtes für Soziales unterzeichnet. Der Kündigungsentscheid als solcher wurde aber von der Departementsvorsteherin getroffen. Diese hat, aus welchen Gründen auch immer, die Eröffnung der Kündigungsverfügungen an die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leiterin des Amtes für Soziales übertragen. In der Medienmitteilung der Regierung vom 1. Juni 2005 ist festgehalten, das Departement des Innern habe sich gezwungen gesehen, 19 Mitarbeitenden per Ende Februar 2005 zu kündigen. In den persönlichen Stellungnahmen vom 26. November 2004 auf die Eingaben einzelner Mitarbeiter hielt Regierungsrätin Kathrin Hilber selber fest, Zentrenschliessungen und



St.Galler Gerichte

Entlassungen seien für alle Beteiligten im Amt für Soziales und auch für sie als Departementsvorsteherin eine unangenehme und äusserst unpopuläre Aufgabe, die auch ihr schwer falle und als letzte Massnahme in Betracht gezogen werden müsse. Sodann ist in der Internetpublikation der Staatsverwaltung vom 4. November 2004 festgehalten, das Departement des Innern habe sich gezwungen gesehen, die Unterbringungskapazitäten (für Asylsuchende) erneut zu reduzieren. Die Departementsvorsteherin nahm denn auch an der Veranstaltung vom 30. Juni 2004 im Hotel Ekkehard in St. Gallen teil, an der das Amt für Soziales die Mitarbeiter der Asylzentren über die neuere Entwicklung orientierte.

Die Departementsvorsteherin hielt zwar in einer Stellungnahme vom 24. Februar 2005 gegenüber dem Rekursachbearbeiter der Regierung fest, sie habe am 1. Juli 1998 Leitlinien für Personalauswahl und -führung sowie dienst-rechtliche Kompetenzdelegation erlassen, wonach u.a. die Amtsleiter das Personal ihrer Aemter wählen. Die Delegation der Wahlkompetenz schliesse die Befugnis zum Erlass weiterer dienstlicher Verfügungen ein, unter anderem auch Kündigungen. Daraus ergebe sich, dass die vom Amt für Soziales ausgesprochenen Kündigungen im Rahmen der delegierten Kompetenzen verfügt worden seien; es handle sich mithin um Verfügungen des Amtes und nicht um solche, die von der Amtsleiterin im Namen des Departements erlassen worden seien.

Die Beschwerdeführer machen in diesem Zusammenhang geltend, die Departementsvorsteherin gehe aufgrund ihrer Erklärung vom 24. Februar 2005 von einer Eigenkündigung des untergeordneten Amtes aus, also einer Entscheidung, die aufgrund eigener Willensbildung des Amtes getroffen worden sei. Aus den Verlautbarungen der Departementsvorsteherin gehe nicht einmal hervor, ob sie den Kündigungsentscheid billige oder nicht. Es sei rein spekulativ, wenn die Regierung ein solches Einverständnis des Departements annehme und daraus auf eine Genehmigung schliesse.

Wie erwähnt, genügt Art. 68 VStD als Kompetenznorm für die Delegation der Wahlbefugnis an die Aemter und Anstalten nicht. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen kann kein Zweifel bestehen, dass die Departementsvorsteherin unmittelbar in den Entscheid über die Schliessung der Asylzentren und damit auch



über die Kündigungen der dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen wurde und dieser Entscheid von ihr zu verantworten ist. In ihrer persönlichen Stellungnahme gegenüber den einzelnen Mitarbeitern hielt sie fest, Zentrenschliessungen und Entlassungen seien auch für sie als Departementsvorsteherin eine unangenehme und äusserst unpopuläre Massnahme. Dies zeigt, dass der Entscheid über die Zentrenschliessung und die Kündigungen von ihr getroffen wurde. Dass sich die Departementsvorsteherin als befangen erklärte, im Rekursverfahren gegen die Kündigungen mitzuwirken, zeigt ebenfalls, dass sie die Entscheide getroffen hat. Hätte es sich um selbständige Verfügungen des Amtes für Soziales gehandelt, wäre die Departementsvorsteherin nach der gesetzlichen Ordnung zur Behandlung und Entscheidung der Rekurse zuständig gewesen (Art. 43bis VRP). Mit ihrer Befangenheitserklärung brachte sie zum Ausdruck, dass sie in der Sache vorbefasst war, und zwar dahingehend, dass sie den Entscheid selber fällte. Folgerichtig hat daher die Regierung und nicht etwa das stellvertretende Departement (Art. 25 StVG) über die Rekurse gegen die Kündigungen entschieden.

Unter diesen Umständen hat die Regierung zutreffend entschieden, die Kündigungsentscheide seien der Departementsvorsteherin zuzurechnen. Nachdem die Regierung dies aber erst im Rekursentscheid vom 24. Mai 2005 förmlich festgestellt hat, beginnt die Kündigungsfrist erst mit der Eröffnung des Regierungsentscheides zu laufen. Dieser wurde am 31. Mai 2005 zugestellt. Er traf somit nicht vor dem 1. Juni 2005 beim Rechtsvertreter der Betroffenen ein. Da die Kündigung eine empfangsbedürftige Erklärung ist (BGE 113 II 259), wurde sie aufgrund der dreimonatigen Kündigungsfrist gemäss Art. 82 Abs. 1 StVG auf Ende September 2005 rechtswirksam.

3./ Weiter ist zu prüfen, ob die Regierung die sachgemässe Anwendbarkeit der obligationenrechtlichen Bestimmungen über die Massenentlassungen zu Recht verneint hat. Nach Art. 335d OR gelten Kündigungen als Massenentlassung, wenn sie der Arbeitgeber innert 30 Tagen in einem Betrieb aus Gründen ausspricht, die in keinem Zusammenhang mit der Person des Arbeitnehmers stehen, und wenn mindestens zehn Arbeitnehmer in Betrieben betroffen werden, die in der Regel mehr als 20 und weniger als 100 Personen beschäftigen, oder mindestens 10 Prozent der Arbeitnehmer in Betrieben, die in der Regel mindestens 100 und weniger als 300



St.Galler Gerichte

Personen beschäftigen, oder mindestens 30 Arbeitnehmer in Betrieben, die in der Regel mindestens 300 Personen beschäftigen.

a) Die Regierung ging davon aus, als Betrieb im Sinne von Art. 335d OR sei das Departement des Innern mit über 300 Mitarbeitenden zu betrachten. Da weniger als 30 Angestellte entlassen worden seien, seien die Bestimmungen über die Massenentlassung nicht anwendbar. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer geltend, das Departement umfasse verschiedene Organisationseinheiten, die sich von ihrem Aufgabenbereich und ihrer Art her überhaupt nicht entsprechen würden. Von der Art her verwandt könnten höchstens die Abteilungen des Amtes für Soziales angesehen werden, zu denen auch die Asylzentren gehörten. Es sei sachgerecht, nur den Bereich der Asylzentren als massgebliche Betriebseinheit zu betrachten, denn nur diesbezüglich könne gesagt werden, dass sich die verschiedenen Betriebe von ihrer Art her entsprechen würden. Bezeichnend sei denn auch, dass die Zentren für Asylsuchende vor kurzem gesamthaft aus dem Amt für Soziales ausgegliedert und in das Justiz- und Polizeidepartement integriert worden seien. Die Organisationseinheit Zentren für Asylsuchende habe bis vor kurzem noch knapp 100 Mitarbeitende aufgewiesen. Nach den Feststellungen im angefochtenen Rekursentscheid seien in den Zentren Rüthihof und Soldanella insgesamt 18 Personen entlassen worden. Damit sei der für die Qualifikation als "Massenentlassung" erforderliche Schwellenwert gemäss Art. 335d OR sowohl nach Ziff. 1 wie auch nach Ziff. 2 erreicht.

b) Als massgebende Vergleichseinheit nennt das Obligationenrecht den Betrieb. Es definiert diesen Begriff aber nicht. Nach herkömmlichem Verständnis wird als Betrieb eine einzelne industrielle, kaufmännische oder gewerbliche Unternehmenseinheit bezeichnet (vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, Mannheim/Wien/Zürich 1983). Im Unterschied zur Unternehmung wird ein Betrieb zumeist als eine technische Einheit verstanden (Lexirom 4.0, Stichwort Betrieb). In Literatur und Praxis zum Arbeitsrecht wird als Betrieb eine auf Dauer ausgerichtete, in sich geschlossene organisatorische Leistungseinheit betrachtet (vgl. BGE 129 III 336 f.; Rehbinder/Portmann, Basler Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, 3. Aufl. 2003, N 2 zu Art. 333 OR).

Sinn und Zweck von Art. 335d OR ist es unter anderem, den gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer Massenentlassung entgegenzuwirken (vgl. Th. Geiser,



Massenentlassung, in: AJP 1995, S. 1417). Deshalb werden verschiedene Betriebe des gleichen Arbeitgebers als Einheit betrachtet, wenn sie geographisch nahe beieinander liegen und sich von ihrer Art her entsprechen (Geiser, a.a.O., S. 1417 mit Hinweis auf G. Aubert, Massenentlassungen und Uebergang von Betrieben, in: AJP 1994, S. 701). Bei Massenentlassungen sind die Abhängigkeitsgefühle und die Verunsicherung der betroffenen Arbeitnehmer besonders stark, weshalb eine kollektive Interessenvertretung sehr wichtig ist (Aubert, a.a.O., S. 700).

Im Bereich der beruflichen Vorsorge gilt es als erhebliche Verminderung der Belegschaft, wenn diese um rund 10 Prozent der Arbeitnehmer reduziert wird (vgl. BGE 2A.576/2002 vom 4. November 2003). Wenn die Voraussetzungen einer Massenentlassung gemäss OR erfüllt sind, wird stets der Tatbestand einer Teilliquidation gemäss Art. 23 des Freizügigkeitsgesetzes (SR 831.42) angenommen (vgl. A. Strub, Zur Teilliquidation nach Art. 23 FZG, in:

AJP 1994, S. 1528).

Im Hinblick auf die Organisation der Staatsverwaltung und die Verantwortung eines Regierungsmitgliedes für ein einzelnes Departement lassen sich für die Wahl des Departements als massgebende Einheit analog des Betriebs im Sinne des OR gute Gründe anführen. Aufgrund von Sinn und Zweck der Bestimmungen über die Massenentlassung erscheint dieser Anknüpfungspunkt aber nicht überzeugend. Der Umstand, dass einem Betrieb stets auch eine gewisse funktionale und organisatorische Einheit bzw. Selbständigkeit zukommt, bliebe unberücksichtigt. Obwohl beispielsweise sämtliche Mittelschulen einem einzigen Amt angegliedert sind, müsste wohl jede einzelne Schule als Betrieb qualifiziert werden. Das Departement erscheint auch deshalb wenig geeignet zur Heranziehung als Vergleichsmassstab für den Betrieb, weil die Departemente grosse Differenzen bei der Zahl der Mitarbeitenden aufweisen und die Zugehörigkeit gewisser Aemter zu einzelnen Departementen nicht betrieblich oder sachlich zwingend vorgegeben ist. Die kürzlich erfolgte Ausgliederung der Asylbetreuung aus dem Departement des Innern mit weniger als 300 Angestellten (zu Vollzeitstellen gerechnet) und die Integration in das Justiz- und Polizeidepartement (mit rund 1150 Stellen) zeigt, dass die Departemente als Vergleichsmassstab sachlich nicht geeignet sind.



Im Hinblick auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sind insbesondere örtlich und/oder organisatorisch selbständige Verwaltungseinheiten als Betriebe zu betrachten, etwa eine Mittelschule, eine Strafanstalt oder ein Spital. Das Gesetz sieht als minimale Betriebsgrösse für die Anwendung der Bestimmungen über die Massenentlassungen eine solche von 20 Personen vor. Sinn und Zweck liegt darin, dass die Information der Angestellten sichergestellt ist und den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt Rechnung getragen wird. Im Schrifttum wird aufgrund des Normzwecks gefordert, dass nur geographisch nahe beieinanderliegende Betriebe zusammenzuzählen sind, nicht aber die in verschiedenen Betrieben desselben Arbeitgebers ausgesprochenen Kündigungen (Geiser, a.a.O., S. 1417).

Unter diesen Umständen gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die einzelnen Asylzentren als Betrieb zu betrachten sind. Den einzelnen Zentren kommt eine organisatorische und betriebliche Eigenständigkeit zu. Es sind funktional selbständige Verwaltungseinheiten, die eine bestimmte Aufgabe erfüllen. Die Zentren liegen zudem geographisch nicht eng beieinander, sondern sind mehr oder weniger gleichmässig über den Kanton verteilt. Somit ist die Zahl der in den einzelnen Zentren tätigen Angestellten für die Betriebsgrösse massgebend. Da die beiden Asylzentren Soldanella und Rütihof je für sich allein weniger als 20 Angestellte umfassten, gelangen die Vorschriften über die Massenentlassung nicht zur Anwendung.

c) Selbst wenn die Vorschriften über die Massenentlassung anwendbar wären, wären sie im vorliegenden Fall eingehalten worden.

Art. 335f Abs. 1 OR bestimmt, dass der Arbeitgeber die Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, die Arbeitnehmer zu konsultieren hat, wenn er beabsichtigt, eine Massenentlassung vorzunehmen. Er gibt ihnen zumindest die Möglichkeit, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Kündigungen vermieden oder deren Zahl beschränkt sowie ihre Folgen gemildert werden können (Art. 335f Abs. 2 OR). Er muss der Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, den Arbeitnehmern alle zweckdienlichen Auskünfte erteilen und ihnen auf jeden Fall schriftlich mitteilen: die Gründe der Massenentlassung a), die Zahl der Arbeitnehmer, denen gekündigt werden soll (b), die Zahl der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer (c) sowie den Zeitraum, in dem die Kündigungen ausgesprochen werden sollen (d).



St.Galler Gerichte

Diese Bestimmungen sind im öffentlichen Personalrecht des Kantons St. Gallen sachgemäss anwendbar (Art. 83 StVG). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VerwGE vom 24. Februar 2000, in: ZBI 2001, S. 606) sind die Bestimmungen über die Massenentlassung, obwohl nicht unter den Kündigungsschutzbestimmungen im engeren Sinn gemäss Art. 336 OR aufgeführt, vom Verweis in Art. 83 StVG ebenfalls erfasst. Der Terminus "sachgemäss" bedeutet, dass es sich um eine offene Verweisung handelt und somit nicht um eine inhaltlich vollständige Uebernahme der Vorschriften des OR (vgl. Tomas Poledna, Annäherungen ans Obligationenrecht, in: Helbling/Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 214; M. Bertschi, Auf der Suche nach dem einschlägigen Recht im öffentlichen Personalrecht, in: ZBI 2004, S. 621 f.). Das Verwaltungsgericht erwog im zitierten Urteil, bei dem es um Kündigungen im Zusammenhang mit einem Beschluss des Kantonsrates ging, bei der Orientierung der Betroffenen seien die speziellen Entscheidungsabläufe im demokratischen Gemeinwesen zu berücksichtigen.

Im vorliegenden Fall hat entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer eine Konsultation stattgefunden, die den sachgemäss anwendbaren Vorgaben von Art. 335f OR entsprochen hat. Die Angestellten wurden frühzeitig orientiert. Bereits im Mai 2004 wurde anlässlich der Schliessung der Zentren Fleuben und Felsengarten öffentlich darüber informiert, es sei schon bald mit weiteren Schliessungen zu rechnen, falls der Rückgang der Zahl der Asylsuchenden anhalten werde. Am 18. Juni 2004 wurden sämtliche Mitarbeiter der Asylzentren zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, die am 30. Juni 2004 im Hotel Ekkehard in St. Gallen stattfand. Es ist auszuschliessen, dass an dieser Veranstaltung die in Aussicht gestellte Schliessung weiterer Zentren nicht zur Sprache kam. Auch wurden die Schliessungsentscheide und der Stellenabbau über die Zentrenleiter kommuniziert. Die Betroffenen hatten damit die Möglichkeit, Vorschläge im Sinn von Art. 335f Abs. 2 OR zu unterbreiten, wie die Kündigungen ganz oder teilweise hätten vermieden werden können. Ohnehin ist beim Wegfall öffentlicher Aufgaben die Vorschlagsmöglichkeit im Sinne von Art. 335f Abs. 2 OR beschränkt, da ein Wegfall von Aufgaben nicht einfach mit einem Wachstum in anderen Bereichen verbunden ist.

Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass im öffentlich-rechtlichen Kündigungsverfahren ein individueller Anspruch auf rechtliches Gehör besteht (Art. 29 Abs. 2 der



Bundesverfassung, SR 101; Art. 15 Abs. 2 VRP). Die Anhörung vor der Entlassung ist daher grundlegend anders geregelt als im Privatrecht. Vorliegend wurden die Mitarbeiter zusätzlich zur gemeinsamen Information an einer besonderen Veranstaltung einzeln orientiert bzw. konsultiert. Eine spezifische Arbeitnehmervertretung der in den Asylzentren tätigen Personen besteht nicht, weshalb es im Hinblick auf Art. 335f OR nicht zu beanstanden ist, dass die Angestellten einzeln orientiert wurden. Zudem konnten sowohl der vpod für die von ihm vertretenen Angestellten als auch die Präsidentenkonferenz der Staatspersonalverbände ihre Stellungnahmen einreichen. Im weiteren ist nicht ersichtlich, inwiefern nicht alle zweckdienlichen Auskünfte erteilt wurden. Im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs wurden die Gründe der Entlassung schriftlich mitgeteilt. Die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer bzw. der in der Asylbetreuung tätigen Angestellten war den Betroffenen bekannt bzw. konnte den allgemein zugänglichen Informationen der Staatsverwaltung entnommen werden.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Bestimmungen über die Konsultation der Angestellten bei einer Massenentlassung sachgemäss angewendet worden sind. Der Einwand der Beschwerdeführer, die Schliessung der Zentren sei ein einsamer Entscheid der Exekutive gewesen, der den Betroffenen lediglich noch als beschlossene Sache kommuniziert worden sei, ist unbegründet. Vielmehr sind die Betroffenen frühzeitig orientiert und sowohl gesamthaft im Rahmen einer Veranstaltung als auch individuell im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs orientiert und angehört worden.

4./ Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, ein triftiger bzw. sachlicher Grund für die Kündigungen sei nicht nachgewiesen. Sie würden grundsätzlich anerkennen, dass Anpassungen des Verwaltungsapparates an veränderte Bedürfnisse und Verhältnisse Anlass für Stellenaufhebungen gäben und damit auch einen sachlichen Grund für Entlassungen darstellen könnten. Eine Entlassung dürfe allerdings nur stattfinden, wenn der Staat den Betroffenen keine andere Beschäftigung anbieten könne. Die Betroffenen dürften erwarten, dass allenfalls notwendige Massnahmen frühzeitig geplant und vorbereitet würden. Eine sorgfältige Planung setze unter anderem voraus, dass der Personalbedarf frühzeitig kalkuliert und allfälligen Unsicherheiten mit Massnahmen begegnet werde, mit denen Kündigungen des bestehenden Personals vermieden werden könnten.



a) Das st. gallische Personalrecht enthält keine Regelung über die materiellen Anforderungen an eine Kündigung. Allgemein gilt der Grundsatz, dass im öffentlichen Dienst eine Kündigung nur aus triftigem Grund ausgesprochen werden darf (vgl. GVP 1995 Nr. 3 mit Hinweisen). Dieser muss nicht in der Person des Angestellten liegen. Als triftige bzw. sachliche Gründe für die Auflösung des öffentlichen Angestelltenverhältnisses gelten unter anderem auch betriebliche oder wirtschaftliche Gründe (vgl. Urs Steinem, in: ZBI 2004, S. 649). Die Aufhebung einer Stelle wird sogar als sachlicher Grund für die vorzeitige Auflösung eines Beamtenverhältnisses betrachtet (vgl. M. Merker, Beamtenstatus im Wandel, Diss. Zürich 1998, S. 160). Die Beschwerdeführer bestreiten denn auch grundsätzlich nicht, dass veränderte Verhältnisse Anlass für Stellenaufhebungen und damit auch Kündigungen sein können.

b) Der starke Rückgang der Zahl der Asylbewerber ist unbestritten. Dass die Kapazitäten der Asylbetreuung der Zahl der zu Betreuenden anzupassen und aufgrund des starken Rückgangs zu reduzieren sind, steht ausser Frage. Im weiteren steht fest, dass den Betroffenen bzw. einer Mehrzahl davon keine anderen Arbeitsstellen in der Staatsverwaltung angeboten werden konnten. In Einzelfällen fanden Betroffene allerdings eine neue Stelle bei der Staatsverwaltung (vgl. unten Erw. 6).

c) Unbegründet sind sodann die Einwendungen, es habe an einer vorausschauenden Planung gefehlt. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Kanton habe noch im Oktober 2003 ein neues Zentrum in Eichlitten eröffnet, obwohl die übrigen Zentren damals nur zu 80 Prozent ausgelastet gewesen seien. Es treffe nicht zu, dass der Einbruch bei den Asylsuchenden erst im April 2004 eingetreten sei. Eine umsichtige Planung hätte auch darin bestehen können, dass für Eichlitten vorerst nur befristetes Personal hätte angestellt werden können, um anschliessende Kündigungen von langjährigen Angestellten zu vermeiden.

Die Kapazität der Asylbetreuung ist einer ständigen Anpassung unterworfen. Die Zahl der neu dem Kanton St. Gallen zugewiesenen Asylbewerber betrug laut Amtsberichten der Regierung (Tabelle 30.2.1) im Jahr 1998 2455 Personen, im Jahr 1999 2789, im Jahr 2000 1084, im Jahr 2001 1269, im Jahr 2002 1561, im Jahr 2003 1255 und im Jahr 2004 824 Personen. Wohl war somit im Jahr 2003 bereits ein Rückgang der Zugänge erkennbar, doch lag deren Zahl im Jahr 2003 nicht wesentlich tiefer als im



Jahr 2001. Ein Absinken der Zugänge auf ein Niveau, das in den letzten zehn Jahren nicht mehr erreicht wurde, war erst im Jahr 2004 deutlich absehbar. Ausserdem war zwar bekannt, dass abgewiesene Asylbewerber mit Nichteintretensentscheid mit der Neuordnung der Nothilfe seit 2004 aus den Sozialhilfestrukturen ausgeschlossen sind. Doch war auch diese Entwicklung mit Unsicherheiten behaftet und in den Auswirkungen auf die Gesamtzahl der zu betreuenden Personen nicht genau abzuschätzen. Mit der Aenderung des Nothilfekonzepts für abgewiesene Asylbewerber mit einem Nichteintretensentscheid war eine Uebergangsfrist verbunden, weshalb die Regierung am 30. März 2004 bei der Kenntnisnahme der Rahmenbedingungen des Bundes als Ziel festhielt, dass erst nach der Uebergangsfrist von neun Monaten keine der besagten Personen mehr in den Asylstrukturen des Kantons und der Gemeinden versorgt würden.

Entscheidend ist indessen, dass das Departement ungeachtet dieser Unwägbarkeiten frühzeitig gehandelt hat. Bereits in den Jahren 2002 und 2003 wurden mehrere temporäre Asylunterkünfte in Balgach, Walenstadt, Jona, Degersheim und Alt St. Johann geschlossen. Im Oktober 2004 wurden in der Folge die Zentren Felsengarten und Fleuben geschlossen. Die Schliessung der Zentren Rüthihof und Soldanella erfolgte dann per Ende Februar 2005, und aufgrund der derzeitigen Entwicklung ist per Ende Januar 2006 die Schliessung des Zentrums Eichlitten vorgesehen. Dies zeigt, dass die Zahl der Zentren und die Kapazitäten für die Betreuung laufend angepasst werden. Eine langfristige Planung ist in diesem staatlichen Aufgabenbereich allerdings nur eingeschränkt möglich. Der Umfang der öffentlichen Aufgaben kann erheblich schwanken, wie dies etwa auch im Bereich der Arbeitslosenvermittlung und -betreuung der Fall ist. Wenn in solchen Aufgabenbereichen relativ kurzfristig personelle Kapazitäten aufgestockt und anschliessend wieder abgebaut werden, kann dies nicht auf eine ungenügende Vorbereitung und Planung zurückgeführt werden. Wohl trifft es zu, dass beispielsweise neue Asylbewerberzentren nur mit befristet angestelltem Personal hätten betrieben werden können. Aufgrund einer ordentlichen Kündigungsfrist von drei Monaten ist es aber dennoch nicht zu beanstanden, dass im allgemeinen feste Anstellungen vereinbart wurden. Festanstellungen liegen übrigens auch im Interesse der einzelnen Angestellten, da diese bei befristeter Anstellung nicht der Rentenversicherung angehören könnten (vgl. Art. 7 der Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal, sGS 143.7). Im übrigen wurde das



Zentrum Eichlitten von der Asylorganisation des Kantons Zürich übernommen, weshalb es nicht möglich war, dort ausschliesslich befristetes Personal zu beschäftigen, um die spätere Entlassung von fest angestellten Personen zu vermeiden. Wie in der Rekursvernehmlassung dargelegt wird, hat das Departement in einer ersten Phase temporäre Aufnahmestellen geschlossen und erst anschliessend die Zahl der dauernd eingerichteten Zentren reduziert.

d) Im Rekurs hatten die Beschwerdeführer geltend gemacht, es sei schlichtweg nicht erkennbar, nach welchen Kriterien die zu schliessenden Zentren ausgewählt worden seien. Vor allem die Schliessung des Zentrums Rütihof werfe Fragen auf, handle es sich bei diesem doch um ein eigentliches Vorzeigezentrum, welches beispielsweise das einzige sei, das Kindern von Asylbewerbern den Besuch einer öffentlichen Schule ermögliche. In der Beschwerde wird gerügt, die Regierung sei auf dieses Argument nicht eingetreten, was als Verletzung des rechtlichen Gehörs zu qualifizieren sei.

Die Regierung erwog, mit dem Argument, es hätten andere Zentren geschlossen werden können, werde das Problem der Kündigungen lediglich von einem Zentrum auf ein anderes verschoben. Welche Zentren beim bestehenden Zwang zur Schliessung nun konkret zu schliessen seien, sei eine Entscheidung der Departementsvorsteherin in dem ihrer Verantwortung unterstehenden Sachbereich, der von der Regierung nicht weiter zu "hinterfragen" sei. Zutreffend weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die Regierung im Rekursverfahren auch Ermessensentscheide der Departemente mit voller Kognition überprüfen kann (Art. 46 Abs. 1 VRP). Insoweit sind die Erwägungen der Regierung missverständlich. Es ist indessen nicht ersichtlich, inwiefern die Entscheidung des Departements in diesem Bereich einen Ermessensfehler aufweist. Jedenfalls lässt sich gegen den Schliessungsentscheid bzw. die damit verbundenen Kündigungen von Angestelltenverhältnissen nicht einwenden, es hätte ebensogut ein anderes Zentrum geschlossen werden können. Ausschlaggebend ist einzig, dass ein triftiger Grund für die Schliessung und die damit verbundenen Kündigungen bestand und keine geradezu zwingenden Gründe ersichtlich sind, anstelle der vorliegend betroffenen Zentren zwei andere zu schliessen. Die Beschulung der Kinder der Asylbewerber in einer öffentlichen Schule vermöchte jedenfalls eine Privilegierung der im Zentrum Rütihof tätigen Mitarbeiter gegenüber jenen der anderen Zentren nicht zu rechtfertigen.



e) Nicht stichhaltig ist der Einwand der Beschwerdeführer, die Schliessungsentscheide hätten frühzeitiger kommuniziert werden können. Wie oben erwähnt, wurde über den Abbau der Kapazitäten in der Asylbetreuung laufend orientiert. Die Angestellten mussten daher damit rechnen, dass sie von einem Schliessungsentscheid getroffen werden könnten. In ihrem persönlichen Schreiben vom 19. November 2004 an die Departementsvorsteherin hielten denn auch verschiedene Betroffene fest, sie hätten alle gewusst, dass Zentren im Kanton St. Gallen geschlossen würden. Doch selbst wenn der Entscheid über die von der Schliessung konkret betroffenen Zentren frühzeitiger mitgeteilt worden wäre, so ändert dies nichts daran, dass für die Schliessung ein triftiger Grund bestand und die gesetzliche Kündigungsfrist eingehalten wurde. Somit erweisen sich die Kündigungen als rechtmässig.

f) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerden abzuweisen sind. Allerdings ist wie erwähnt festzustellen, dass die rechtswirksame Kündigung erst mit dem am 31. Mai 2005 zugestellten Rekursentscheid der Regierung vom 24. Mai 2005 erfolgt ist.

5./ Die Kündigung von J.B. war als nichtig qualifiziert worden, da sie am 22. November 2004 während der Krankheit des Betroffenen ausgesprochen worden war. In der Folge wurde J.B. mit Verfügung vom 20. April 2005 per Ende Juli 2005 entlassen. Dagegen erhob der Betroffene wiederum Rekurs. Die Regierung hat den Rekurs gegen die am 22. November 2004 eröffnete Kündigung wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben und den neuerlichen Rekurs mit den anderen Rekursen vereinigt. Da die neuerliche Kündigung vor der Eröffnung des Rekursentscheids ausgesprochen wurde, wird sie ebenfalls erst auf Ende September 2005 hin rechtswirksam (vgl. oben E. 4 f).

6./ Gemäss Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 OR keine amtlichen Kosten erhoben. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Grundsatz der Kostenfreiheit in dienstrechtlichen Streitigkeiten ergebe sich direkt aus Art. 97bis Abs. 1 Satz 1 und lit. b VRP, und dies ohne jede Einschränkung bezüglich des Streitwertes. Sachgemäss anwendbar sei nach lit. b nicht etwa Abs. 2 von Art. 343 OR, in welchem sich die Streitwertgrenze finde, sondern nur dessen Abs. 3. Eine systematische Auslegung ergebe deshalb, dass der st. gallische Gesetzgeber lediglich im Falle mutwilliger Prozessführung vom Grundsatz der Kostenfreiheit habe abweichen



wollen. Das Verwaltungsgericht kann dieser Auffassung nicht folgen. Nach der ständigen Praxis ist die Streitwertgrenze von Art. 343 Abs. 2 OR sachgemäss anwendbar. Wohl verweist Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP nur auf Art. 343 Abs. 3 OR, doch wird in diesem Absatz ausdrücklich auf Streitigkeiten "im Sinne des vorstehenden Absatzes" und damit im Sinne von Abs. 2 Bezug genommen. Dies bedeutet, dass sich der Verweis auch auf Art. 343 Abs. 2 OR erstreckt (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 123). Auch aus den Materialien ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber das Verfahren ungeachtet des Streitwertes kostenfrei regeln wollte (Botschaft der Regierung, in: ABI 1993, S. 790 ff., ProtGR 1992/96, Nr. 476).

Bei der Bemessung des Streitwerts wird nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bei Entscheiden betreffend die Auflösung des Dienstverhältnisses auf Art. 73 Abs. 2 lit. a des Zivilprozessgesetzes (sGS 961.2) abgestellt, wonach der Streitwert wiederkehrender Leistungen bei ungewisser oder unbeschränkter Dauer das Zwanzigfache der einjährigen Leistung beträgt (Hirt, a.a.O., S. 123 f. mit Hinweisen). Mit Blick auf diese Rechtsprechung ist vorliegend die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- überschritten und das Verfahren kostenpflichtig. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 200.-- je Beschwerdeführer bzw. gesamthaft Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Sie ist mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Es wird festgestellt, dass die Kündigungen der

Beschwerdeführer mit dem Rekursentscheid der Regierung vom 24. Mai 2005 rechtswirksam geworden sind und die Kündigungsfrist Ende September 2005 endete; im übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.



2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt X.)
- die Regierung
- das Departement des Innern

am:

Personalrecht, Art. 83, 90 ff. StVG (sGS 140.1), Art. 68 VStD (sGS 143.20), Art. 335f OR (SR 220). Die Zuständigkeit des Departements für die Kündigung öffentlich-rechtlicher Angestellter kann nicht an die Ämter delegiert werden. Ein einzelnes Asylzentrum gilt als Betrieb im Sinne der sachgemäss anwendbaren Bestimmungen des OR über die Massenentlassung. Diese Bestimmungen gelangen nicht zur Anwendung, da die geschlossenen Asylzentren Rütihof und Soldanella weniger als 20 Mitarbeitende beschäftigten. Selbst wenn die besagten



Bestimmungen sachgemäss anwendbar wären, wären sie mit der gemeinsamen Anhörung und Konsultation an besonderen Veranstaltungen sowie der individuellen Anhörung der Mitarbeitenden im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs eingehalten worden. Im übrigen waren die Kündigungen sachlich begründet (Verwaltungsgericht, B 2005/104).

Urteil vom 25. Oktober 2005

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

J.B. und 14 weitere Beteiligte,

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt X.,

gegen

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

Vorinstanz,

betreffend

Kündigung der öffentlich-rechtlichen Angestelltenverhältnisse

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:



A./ Bis zum Jahr 2004 bestanden im Kanton St. Gallen neun Aufnahmezentren für Asylsuchende (wovon eines von der Stadt St. Gallen betrieben wurde). Aufgrund der rückläufigen Zahl von Asylgesuchen und des intensivierten Vollzugs negativer Asylentscheide ging die Auslastung der Asylzentren erheblich zurück. Auf den 31. Oktober 2004 wurden die Asylzentren Fleuben in Altstätten und Felsengarten in St. Gallen geschlossen. Auf Ende Februar 2005 wurde ausserdem die Schliessung der Asylzentren Soldanella in Amden mit zehn Festangestellten und Rüthihof in Rüthi mit neun Festangestellten angeordnet. Am 22. November 2004 eröffnete das Amt für Soziales den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beiden Zentren die Kündigung des Dienstverhältnisses per Ende Februar 2005. Gegen die Kündigung erhoben 16 Betroffene mit Eingabe vom 16. Dezember 2004 Rekurs. Sie machten geltend, die Kündigungen seien aufzuheben, weil sie vom Amt für Soziales anstatt vom Departement des Innern und damit von der unzuständigen Behörde ausgesprochen worden seien. Zudem seien die sachgemäss anwendbaren Vorschriften des Obligationenrechts (SR 220, abgekürzt OR) über Massenentlassungen nicht eingehalten worden. Ausserdem seien die Kündigungen ohne sachlichen Grund erfolgt; zumindest sei ein solcher bislang nicht plausibel dargelegt worden.

Die Regierung behandelte die Rekurse an ihrer Sitzung vom 24. Mai 2005. Den Rekurs eines einzelnen Mitarbeiters schrieb sie zufolge Gegenstandslosigkeit ab. Weiter entschied die Regierung, die Kündigungen des Amtes für Soziales würden dem Departement des Innern zugerechnet und die dagegen erhobenen Rekurse abgewiesen. Den Rekurrenten wurde gesamthaft eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- auferlegt.

Die Regierung erwog, die Kündigungen seien vom Amt für Soziales ausgesprochen worden. Dieses sei für die Kündigungen nicht zuständig gewesen. Die Leiterin des Amtes für Soziales sei aber von der Vorsteherin des Departements des Innern ermächtigt worden, im Namen des Departements zu kündigen, weshalb die Amtsleiterin die Kündigungen mit Zustimmung der Departementsvorsteherin ausgesprochen habe. Die Kündigungen seien deshalb in Vertretung der Departementsvorsteherin ausgesprochen worden. Dass dieses Vertretungsverhältnis in den Verfügungen nicht kundgetan worden sei, sei eine Formalie und nicht ein schwerer Mangel. Somit seien die vom Amt für Soziales ausgesprochenen Kündigungen nicht



nichtig. Durch die Zurechnung an das Departement des Innern und die Beurteilung der Rekurse durch die Regierung sei der rechtskonforme Zustand hergestellt worden und hätten die Rekurrenten keinen Rechtsnachteil erlitten.

Weiter erwog die Regierung, die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Massenentlassung hätten nicht sachgemäss angewendet werden müssen. Das Departement des Innern zähle über 300 Mitarbeiter, weshalb mindestens 30 Mitarbeiter hätten entlassen werden müssen, damit die Bestimmungen über die Massenentlassung zum Tragen gekommen wären. Diese Zahl sei nicht erreicht. Im übrigen hätten triftige Gründe für die Kündigungen bestanden. Die Beibehaltung von Ueberkapazitäten in den Asylzentren wäre mit dem Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel nicht vereinbar gewesen. Ausserdem hätten die Entlassenen nicht in anderen Bereichen der kantonalen Verwaltung weiterbeschäftigt werden können.

C./ Mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 15. Juni und 2. August 2005 erhoben J.B. und vierzehn weitere Betroffene Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid der Regierung vom 24. Mai 2005 und die Entlassungsverfügungen des Amtes für Soziales seien aufzuheben und die Anstellungsverhältnisse der Beschwerdeführer beim Staat seien weiterzuführen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Beschwerdeführer halten an ihren im Rekurs vorgebrachten Rügen fest und machen geltend, die Kündigungen seien vom Amt für Soziales ausgesprochen worden, dem die Befugnis dazu gefehlt habe. Ausserdem hätten die Vorschriften des Obligationenrechts über Massenentlassungen sachgemäss angewendet werden müssen, was im vorliegenden Fall nicht geschehen sei. Schliesslich seien die Kündigungen ohne ausreichenden sachlichen Grund ausgesprochen worden. Auf die einzelnen Vorbringen der Beschwerdeführer wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Regierung beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 5. September 2005, die Beschwerden seien abzuweisen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



St.Galler Gerichte

1./ a) Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Legitimation der Beschwerdeführer ist grundsätzlich gegeben (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; vgl. allerdings unten lit. b). Die Beschwerdeeingaben vom 15. Juni und 2. August 2005 wurden rechtzeitig eingereicht und entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

b) Aufgrund der Angaben des Personalamts haben verschiedene Beschwerdeführer eine neue Stelle gefunden. In diesem Zusammenhang wenden die Beschwerdeführer ein, diese Beschäftigungen seien befristet für das Rechtsmittelverfahren oder entsprächen bezüglich Pensum und Entlohnung nicht der bisherigen Anstellung. Wie es sich damit verhält, ist aufgrund der Akten für die einzelnen Betroffenen nicht genau ersichtlich. Auf weitere Abklärungen kann indessen verzichtet werden. Jedenfalls lässt sich auch denjenigen Betroffenen, die nach der Kündigung eine neue Stelle angetreten haben, die Legitimation zur Beschwerdeführung nicht absprechen.

Auf die Beschwerden ist nach dem Gesagten einzutreten.

2./ Zu prüfen ist zunächst, ob die Kündigungen von der zuständigen Behörde ausgesprochen wurden.

a) Die Wahlbehörden und die Delegation der Wahlbefugnisse sind in Art. 90 ff. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, abgekürzt StVG) geregelt. Nach Art. 90 Abs. 1 StVG wählt die Regierung die Generalsekretäre sowie die Leiter von Aemtern und Anstalten (daneben auch die Inhaber weiterer Funktionen, welche aber vorliegend nicht von Belang sind). Soweit keine andere Behörde zuständig ist, liegt die Wahlbefugnis bei den Departementen und der Staatskanzlei (Art. 91 StVG). Nach Art. 93 StVG kann die Regierung dienstrechtliche Befugnisse durch Verordnung den Departementen und der Staatskanzlei übertragen.

Art. 5 in Verbindung mit Anhang 1 der Verordnung über den Staatsdienst (sGS 143.20, abgekürzt VStD) nennt die von der Regierung als Beamte zu wählenden Funktionäre. In



Anhang 2 der VStD ist festgelegt, welche von den Departementen, der Staatskanzlei, der Staatsanwaltschaft und den Gerichten gewählten Personen als Beamte gelten.

Art. 68 VStD bestimmt, dass das Departement die Wahlkompetenzen an die Aemter und Anstalten delegieren kann.

Art. 27 StVG hält fest, dass die Regierung durch Verordnung Beamte und Angestellte ermächtigen kann, in besonders bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departements oder für eine andere Dienststelle zu handeln.

b) Nach der oben aufgeführten gesetzlichen Ordnung ist das Departement für die Wahl und damit auch für die Auflösung der Angestelltenverhältnisse zuständig (Art. 91 StVG). Wie die Regierung zutreffend festhält, ist die in Art. 68 VStD geregelte Subdelegation der Wahlbefugnis vom Departement auf die Aemter vom Gesetz im formellen Sinn (StVG) nicht gedeckt. Die Regierung wurde vom Gesetzgeber nicht ermächtigt, ohne Grundlage im Gesetz im formellen Sinn auf Stufe Verordnung (VStD) Wahlkompetenzen der Departemente an die Aemter und Abteilungen weiter zu delegieren. Dies würde dem Grundsatz widersprechen, dass der Gesetzgeber die grundlegenden dienstrechtlichen Vorschriften auf Gesetzesstufe ansiedeln wollte (vgl. Botschaft der Regierung zum StVG, in: Amtsblatt [ABI] 1993 S. 790). Die Regierung hielt im angefochtenen Entscheid denn im Ergebnis auch zutreffend fest, dass das Amt für Soziales seine Zuständigkeit für die Kündigungen nicht auf Art. 93 StVG stützen konnte. Kündigungen sind also durch die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente auszusprechen (wenn nicht die Regierung oder die Staatskanzlei zuständig ist) und können nicht den Amtsleitern übertragen werden.

Ob gestützt auf Art. 68 VStD andere dienstrechtliche Befugnisse als Wahl und Kündigung (z.B. Dienstzeitregelung, Beförderung) an die Amtsleiter delegiert werden können, was die Regierung ausführlich erörtert, ist im vorliegenden Fall belanglos und braucht daher nicht weiter geprüft zu werden.

Im übrigen betreffen Art. 92 und 93 StVG nicht die Wahlbefugnis. Diese ist in Art. 90 und 91 StVG geregelt. Art. 92 und 93 StVG kommen bei anderen dienstrechtlichen Verfügungen zum Tragen, wie sich auch aus den Randtiteln klar ergibt. Es wäre



St.Galler Gerichte

sinnlos, wenn der Gesetzgeber selbst in Art. 90 und 91 StVG die Wahl durch Regierung, Departemente und Staatskanzlei explizit regeln wollte und anschliessend in Art. 93 StVG der Regierung die Befugnis gibt, ihre Wahlbefugnisse durch Verordnung an die Departemente und die Staatskanzlei zu delegieren.

Die Regierung hielt fest, die Kündigungen seien vom Amt für Soziales gestützt auf Art. 27 StVG in Vertretung des Departements des Innern ausgesprochen worden. Mit dieser Bestimmung lässt sich allerdings eine Befugnis des Amtes für Soziales für die Kündigungen nicht begründen. Die Leiterin des Amtes für Soziales ist von der Regierung in der einschlägigen Verordnung (Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41) nicht ermächtigt worden, in Personalangelegenheiten im Namen des Departements zu handeln. Eine Ermächtigung im Einzelfall wäre im übrigen gar nicht zulässig, da eine solche gegen die gesetzliche Kompetenzordnung verstossen würde.

c) Die streitigen Kündigungsverfügungen wurden von der Leiterin des Amtes für Soziales unterzeichnet. Der Kündigungsentscheid als solcher wurde aber von der Departementsvorsteherin getroffen. Diese hat, aus welchen Gründen auch immer, die Eröffnung der Kündigungsverfügungen an die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leiterin des Amtes für Soziales übertragen. In der Medienmitteilung der Regierung vom 1. Juni 2005 ist festgehalten, das Departement des Innern habe sich gezwungen gesehen, 19 Mitarbeitenden per Ende Februar 2005 zu kündigen. In den persönlichen Stellungnahmen vom 26. November 2004 auf die Eingaben einzelner Mitarbeiter hielt Regierungsrätin Kathrin Hilber selber fest, Zentrenschliessungen und Entlassungen seien für alle Beteiligten im Amt für Soziales und auch für sie als Departementsvorsteherin eine unangenehme und äusserst unpopuläre Aufgabe, die auch ihr schwer falle und als letzte Massnahme in Betracht gezogen werden müsse. Sodann ist in der Internetpublikation der Staatsverwaltung vom 4. November 2004 festgehalten, das Departement des Innern habe sich gezwungen gesehen, die Unterbringungskapazitäten (für Asylsuchende) erneut zu reduzieren. Die Departementsvorsteherin nahm denn auch an der Veranstaltung vom 30. Juni 2004 im Hotel Ekkehard in St. Gallen teil, an der das Amt für Soziales die Mitarbeiter der Asylzentren über die neuere Entwicklung orientierte.



Die Departementsvorsteherin hielt zwar in einer Stellungnahme vom 24. Februar 2005 gegenüber dem Rekursachbearbeiter der Regierung fest, sie habe am 1. Juli 1998 Leitlinien für Personalauswahl und -führung sowie dienst-rechtliche Kompetenzdelegation erlassen, wonach u.a. die Amtsleiter das Personal ihrer Aemter wählen. Die Delegation der Wahlkompetenz schliesse die Befugnis zum Erlass weiterer dienstlicher Verfügungen ein, unter anderem auch Kündigungen. Daraus ergebe sich, dass die vom Amt für Soziales ausgesprochenen Kündigungen im Rahmen der delegierten Kompetenzen verfügt worden seien; es handle sich mithin um Verfügungen des Amtes und nicht um solche, die von der Amtsleiterin im Namen des Departements erlassen worden seien.

Die Beschwerdeführer machen in diesem Zusammenhang geltend, die Departementsvorsteherin gehe aufgrund ihrer Erklärung vom 24. Februar 2005 von einer Eigenkündigung des untergeordneten Amtes aus, also einer Entscheidung, die aufgrund eigener Willensbildung des Amtes getroffen worden sei. Aus den Verlautbarungen der Departementsvorsteherin gehe nicht einmal hervor, ob sie den Kündigungsentscheid billige oder nicht. Es sei rein spekulativ, wenn die Regierung ein solches Einverständnis des Departements annehme und daraus auf eine Genehmigung schliesse.

Wie erwähnt, genügt Art. 68 VStD als Kompetenznorm für die Delegation der Wahlbefugnis an die Aemter und Anstalten nicht. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen kann kein Zweifel bestehen, dass die Departementsvorsteherin unmittelbar in den Entscheid über die Schliessung der Asylzentren und damit auch über die Kündigungen der dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen wurde und dieser Entscheid von ihr zu verantworten ist. In ihrer persönlichen Stellungnahme gegenüber den einzelnen Mitarbeitern hielt sie fest, Zentrenschliessungen und Entlassungen seien auch für sie als Departementsvorsteherin eine unangenehme und äusserst unpopuläre Massnahme. Dies zeigt, dass der Entscheid über die Zentrenschliessung und die Kündigungen von ihr getroffen wurde. Dass sich die Departementsvorsteherin als befangen erklärte, im Rekursverfahren gegen die Kündigungen mitzuwirken, zeigt ebenfalls, dass sie die Entscheide getroffen hat. Hätte es sich um selbständige Verfügungen des Amtes für Soziales gehandelt, wäre die Departementsvorsteherin nach der gesetzlichen Ordnung



zur Behandlung und Entscheidung der Rekurse zuständig gewesen (Art. 43bis VRP). Mit ihrer Befangenheitserklärung brachte sie zum Ausdruck, dass sie in der Sache vorbefasst war, und zwar dahingehend, dass sie den Entscheid selber fällte. Folgerichtig hat daher die Regierung und nicht etwa das stellvertretende Departement (Art. 25 StVG) über die Rekurse gegen die Kündigungen entschieden.

Unter diesen Umständen hat die Regierung zutreffend entschieden, die Kündigungsentscheide seien der Departementsvorsteherin zuzurechnen. Nachdem die Regierung dies aber erst im Rekursentscheid vom 24. Mai 2005 förmlich festgestellt hat, beginnt die Kündigungsfrist erst mit der Eröffnung des Regierungsentscheides zu laufen. Dieser wurde am 31. Mai 2005 zugestellt. Er traf somit nicht vor dem 1. Juni 2005 beim Rechtsvertreter der Betroffenen ein. Da die Kündigung eine empfangsbedürftige Erklärung ist (BGE 113 II 259), wurde sie aufgrund der dreimonatigen Kündigungsfrist gemäss Art. 82 Abs. 1 StVG auf Ende September 2005 rechtswirksam.

3./ Weiter ist zu prüfen, ob die Regierung die sachgemässe Anwendbarkeit der obligationenrechtlichen Bestimmungen über die Massenentlassungen zu Recht verneint hat. Nach Art. 335d OR gelten Kündigungen als Massenentlassung, wenn sie der Arbeitgeber innert 30 Tagen in einem Betrieb aus Gründen ausspricht, die in keinem Zusammenhang mit der Person des Arbeitnehmers stehen, und wenn mindestens zehn Arbeitnehmer in Betrieben betroffen werden, die in der Regel mehr als 20 und weniger als 100 Personen beschäftigen, oder mindestens 10 Prozent der Arbeitnehmer in Betrieben, die in der Regel mindestens 100 und weniger als 300 Personen beschäftigen, oder mindestens 30 Arbeitnehmer in Betrieben, die in der Regel mindestens 300 Personen beschäftigen.

a) Die Regierung ging davon aus, als Betrieb im Sinne von Art. 335d OR sei das Departement des Innern mit über 300 Mitarbeitenden zu betrachten. Da weniger als 30 Angestellte entlassen worden seien, seien die Bestimmungen über die Massenentlassung nicht anwendbar. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer geltend, das Departement umfasse verschiedene Organisationseinheiten, die sich von ihrem Aufgabenbereich und ihrer Art her überhaupt nicht entsprechen würden. Von der Art her verwandt könnten höchstens die Abteilungen des Amtes für Soziales



angesehen werden, zu denen auch die Asylzentren gehörten. Es sei sachgerecht, nur den Bereich der Asylzentren als massgebliche Betriebseinheit zu betrachten, denn nur diesbezüglich könne gesagt werden, dass sich die verschiedenen Betriebe von ihrer Art her entsprechen würden. Bezeichnend sei denn auch, dass die Zentren für Asylsuchende vor kurzem gesamthaft aus dem Amt für Soziales ausgegliedert und in das Justiz- und Polizeidepartement integriert worden seien. Die Organisationseinheit Zentren für Asylsuchende habe bis vor kurzem noch knapp 100 Mitarbeitende aufgewiesen. Nach den Feststellungen im angefochtenen Rekursentscheid seien in den Zentren Rüthihof und Soldanella insgesamt 18 Personen entlassen worden. Damit sei der für die Qualifikation als "Massenentlassung" erforderliche Schwellenwert gemäss Art. 335d OR sowohl nach Ziff. 1 wie auch nach Ziff. 2 erreicht.

b) Als massgebende Vergleichseinheit nennt das Obligationenrecht den Betrieb. Es definiert diesen Begriff aber nicht. Nach herkömmlichem Verständnis wird als Betrieb eine einzelne industrielle, kaufmännische oder gewerbliche Unternehmenseinheit bezeichnet (vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, Mannheim/Wien/Zürich 1983). Im Unterschied zur Unternehmung wird ein Betrieb zumeist als eine technische Einheit verstanden (Lexirom 4.0, Stichwort Betrieb). In Literatur und Praxis zum Arbeitsrecht wird als Betrieb eine auf Dauer ausgerichtete, in sich geschlossene organisatorische Leistungseinheit betrachtet (vgl. BGE 129 III 336 f.; Rehbinder/Portmann, Basler Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, 3. Aufl. 2003, N 2 zu Art. 333 OR).

Sinn und Zweck von Art. 335d OR ist es unter anderem, den gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer Massenentlassung entgegenzuwirken (vgl. Th. Geiser, Massenentlassung, in: AJP 1995, S. 1417). Deshalb werden verschiedene Betriebe des gleichen Arbeitgebers als Einheit betrachtet, wenn sie geographisch nahe beieinander liegen und sich von ihrer Art her entsprechen (Geiser, a.a.O., S. 1417 mit Hinweis auf G. Aubert, Massenentlassungen und Uebergang von Betrieben, in: AJP 1994, S. 701). Bei Massenentlassungen sind die Abhängigkeitsgefühle und die Verunsicherung der betroffenen Arbeitnehmer besonders stark, weshalb eine kollektive Interessenvertretung sehr wichtig ist (Aubert, a.a.O., S. 700).

Im Bereich der beruflichen Vorsorge gilt es als erhebliche Verminderung der Belegschaft, wenn diese um rund 10 Prozent der Arbeitnehmer reduziert wird (vgl. BGE



St.Galler Gerichte

2A.576/2002 vom 4. November 2003). Wenn die Voraussetzungen einer Massenentlassung gemäss OR erfüllt sind, wird stets der Tatbestand einer Teilliquidation gemäss Art. 23 des Freizügigkeitsgesetzes (SR 831.42) angenommen (vgl. A. Strub, Zur Teilliquidation nach Art. 23 FZG, in:

AJP 1994, S. 1528).

Im Hinblick auf die Organisation der Staatsverwaltung und die Verantwortung eines Regierungsmitgliedes für ein einzelnes Departement lassen sich für die Wahl des Departements als massgebende Einheit analog des Betriebs im Sinne des OR gute Gründe anführen. Aufgrund von Sinn und Zweck der Bestimmungen über die Massenentlassung erscheint dieser Anknüpfungspunkt aber nicht überzeugend. Der Umstand, dass einem Betrieb stets auch eine gewisse funktionale und organisatorische Einheit bzw. Selbständigkeit zukommt, bliebe unberücksichtigt. Obwohl beispielsweise sämtliche Mittelschulen einem einzigen Amt angegliedert sind, müsste wohl jede einzelne Schule als Betrieb qualifiziert werden. Das Departement erscheint auch deshalb wenig geeignet zur Heranziehung als Vergleichsmassstab für den Betrieb, weil die Departemente grosse Differenzen bei der Zahl der Mitarbeitenden aufweisen und die Zugehörigkeit gewisser Aemter zu einzelnen Departementen nicht betrieblich oder sachlich zwingend vorgegeben ist. Die kürzlich erfolgte Ausgliederung der Asylbetreuung aus dem Departement des Innern mit weniger als 300 Angestellten (zu Vollzeitstellen gerechnet) und die Integration in das Justiz- und Polizeidepartement (mit rund 1150 Stellen) zeigt, dass die Departemente als Vergleichsmassstab sachlich nicht geeignet sind.

Im Hinblick auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sind insbesondere örtlich und/oder organisatorisch selbständige Verwaltungseinheiten als Betriebe zu betrachten, etwa eine Mittelschule, eine Strafanstalt oder ein Spital. Das Gesetz sieht als minimale Betriebsgrösse für die Anwendung der Bestimmungen über die Massenentlassungen eine solche von 20 Personen vor. Sinn und Zweck liegt darin, dass die Information der Angestellten sichergestellt ist und den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt Rechnung getragen wird. Im Schrifttum wird aufgrund des Normzwecks gefordert, dass nur geographisch nahe beieinanderliegende Betriebe



zusammenzuzählen sind, nicht aber die in verschiedenen Betrieben desselben Arbeitgebers ausgesprochenen Kündigungen (Geiser, a.a.O., S. 1417).

Unter diesen Umständen gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die einzelnen Asylzentren als Betrieb zu betrachten sind. Den einzelnen Zentren kommt eine organisatorische und betriebliche Eigenständigkeit zu. Es sind funktional selbständige Verwaltungseinheiten, die eine bestimmte Aufgabe erfüllen. Die Zentren liegen zudem geographisch nicht eng beieinander, sondern sind mehr oder weniger gleichmässig über den Kanton verteilt. Somit ist die Zahl der in den einzelnen Zentren tätigen Angestellten für die Betriebsgrösse massgebend. Da die beiden Asylzentren Soldanella und Rütihof je für sich allein weniger als 20 Angestellte umfassten, gelangen die Vorschriften über die Massentlassung nicht zur Anwendung.

c) Selbst wenn die Vorschriften über die Massentlassung anwendbar wären, wären sie im vorliegenden Fall eingehalten worden.

Art. 335f Abs. 1 OR bestimmt, dass der Arbeitgeber die Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, die Arbeitnehmer zu konsultieren hat, wenn er beabsichtigt, eine Massentlassung vorzunehmen. Er gibt ihnen zumindest die Möglichkeit, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Kündigungen vermieden oder deren Zahl beschränkt sowie ihre Folgen gemildert werden können (Art. 335f Abs. 2 OR). Er muss der Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, den Arbeitnehmern alle zweckdienlichen Auskünfte erteilen und ihnen auf jeden Fall schriftlich mitteilen: die Gründe der Massentlassung a), die Zahl der Arbeitnehmer, denen gekündigt werden soll (b), die Zahl der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer (c) sowie den Zeitraum, in dem die Kündigungen ausgesprochen werden sollen (d).

Diese Bestimmungen sind im öffentlichen Personalrecht des Kantons St. Gallen sachgemäss anwendbar (Art. 83 StVG). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VerwGE vom 24. Februar 2000, in: ZBI 2001, S. 606) sind die Bestimmungen über die Massentlassung, obwohl nicht unter den Kündigungsschutzbestimmungen im engeren Sinn gemäss Art. 336 OR aufgeführt, vom Verweis in Art. 83 StVG ebenfalls erfasst. Der Terminus "sachgemäss" bedeutet, dass es sich um eine offene Verweisung handelt und somit nicht um eine inhaltlich



vollständige Uebernahme der Vorschriften des OR (vgl. Tomas Poledna, Annäherungen ans Obligationenrecht, in: Helbling/Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 214; M. Bertschi, Auf der Suche nach dem einschlägigen Recht im öffentlichen Personalrecht, in: ZBI 2004, S. 621 f.). Das Verwaltungsgericht erwog im zitierten Urteil, bei dem es um Kündigungen im Zusammenhang mit einem Beschluss des Kantonsrates ging, bei der Orientierung der Betroffenen seien die speziellen Entscheidungsabläufe im demokratischen Gemeinwesen zu berücksichtigen.

Im vorliegenden Fall hat entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer eine Konsultation stattgefunden, die den sachgemäss anwendbaren Vorgaben von Art. 335f OR entsprochen hat. Die Angestellten wurden frühzeitig orientiert. Bereits im Mai 2004 wurde anlässlich der Schliessung der Zentren Fleuben und Felsengarten öffentlich darüber informiert, es sei schon bald mit weiteren Schliessungen zu rechnen, falls der Rückgang der Zahl der Asylsuchenden anhalten werde. Am 18. Juni 2004 wurden sämtliche Mitarbeiter der Asylzentren zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, die am 30. Juni 2004 im Hotel Ekkehard in St. Gallen stattfand. Es ist auszuschliessen, dass an dieser Veranstaltung die in Aussicht gestellte Schliessung weiterer Zentren nicht zur Sprache kam. Auch wurden die Schliessungsentscheide und der Stellenabbau über die Zentrenleiter kommuniziert. Die Betroffenen hatten damit die Möglichkeit, Vorschläge im Sinn von Art. 335f Abs. 2 OR zu unterbreiten, wie die Kündigungen ganz oder teilweise hätten vermieden werden können. Ohnehin ist beim Wegfall öffentlicher Aufgaben die Vorschlagsmöglichkeit im Sinne von Art. 335f Abs. 2 OR beschränkt, da ein Wegfall von Aufgaben nicht einfach mit einem Wachstum in anderen Bereichen verbunden ist.

Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass im öffentlich-rechtlichen Kündigungsverfahren ein individueller Anspruch auf rechtliches Gehör besteht (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101; Art. 15 Abs. 2 VRP). Die Anhörung vor der Entlassung ist daher grundlegend anders geregelt als im Privatrecht. Vorliegend wurden die Mitarbeiter zusätzlich zur gemeinsamen Information an einer besonderen Veranstaltung einzeln orientiert bzw. konsultiert. Eine spezifische Arbeitnehmervertretung der in den Asylzentren tätigen Personen besteht nicht, weshalb es im Hinblick auf Art. 335f OR nicht zu beanstanden ist, dass die Angestellten einzeln orientiert wurden. Zudem konnten sowohl der vpod für die von ihm vertretenen Angestellten als auch die



Präsidentenkonferenz der Staatspersonalverbände ihre Stellungnahmen einreichen. Im weiteren ist nicht ersichtlich, inwiefern nicht alle zweckdienlichen Auskünfte erteilt wurden. Im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs wurden die Gründe der Entlassung schriftlich mitgeteilt. Die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer bzw. der in der Asylbetreuung tätigen Angestellten war den Betroffenen bekannt bzw. konnte den allgemein zugänglichen Informationen der Staatsverwaltung entnommen werden.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Bestimmungen über die Konsultation der Angestellten bei einer Massenentlassung sachgemäss angewendet worden sind. Der Einwand der Beschwerdeführer, die Schliessung der Zentren sei ein einsamer Entscheid der Exekutive gewesen, der den Betroffenen lediglich noch als beschlossene Sache kommuniziert worden sei, ist unbegründet. Vielmehr sind die Betroffenen frühzeitig orientiert und sowohl gesamthaft im Rahmen einer Veranstaltung als auch individuell im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs orientiert und angehört worden.

4./ Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, ein triftiger bzw. sachlicher Grund für die Kündigungen sei nicht nachgewiesen. Sie würden grundsätzlich anerkennen, dass Anpassungen des Verwaltungsapparates an veränderte Bedürfnisse und Verhältnisse Anlass für Stellenaufhebungen gäben und damit auch einen sachlichen Grund für Entlassungen darstellen könnten. Eine Entlassung dürfe allerdings nur stattfinden, wenn der Staat den Betroffenen keine andere Beschäftigung anbieten könne. Die Betroffenen dürften erwarten, dass allenfalls notwendige Massnahmen frühzeitig geplant und vorbereitet würden. Eine sorgfältige Planung setze unter anderem voraus, dass der Personalbedarf frühzeitig kalkuliert und allfälligen Unsicherheiten mit Massnahmen begegnet werde, mit denen Kündigungen des bestehenden Personals vermieden werden könnten.

a) Das st. gallische Personalrecht enthält keine Regelung über die materiellen Anforderungen an eine Kündigung. Allgemein gilt der Grundsatz, dass im öffentlichen Dienst eine Kündigung nur aus triftigem Grund ausgesprochen werden darf (vgl. GVP 1995 Nr. 3 mit Hinweisen). Dieser muss nicht in der Person des Angestellten liegen. Als triftige bzw. sachliche Gründe für die Auflösung des öffentlichen Angestelltenverhältnisses gelten unter anderem auch betriebliche oder wirtschaftliche



Gründe (vgl. Urs Steinem, in: ZBI 2004, S. 649). Die Aufhebung einer Stelle wird sogar als sachlicher Grund für die vorzeitige Auflösung eines Beamtenverhältnisses betrachtet (vgl. M. Merker, Beamtenstatus im Wandel, Diss. Zürich 1998, S. 160). Die Beschwerdeführer bestreiten denn auch grundsätzlich nicht, dass veränderte Verhältnisse Anlass für Stellenaufhebungen und damit auch Kündigungen sein können.

b) Der starke Rückgang der Zahl der Asylbewerber ist unbestritten. Dass die Kapazitäten der Asylbetreuung der Zahl der zu Betreuenden anzupassen und aufgrund des starken Rückgangs zu reduzieren sind, steht ausser Frage. Im weiteren steht fest, dass den Betroffenen bzw. einer Mehrzahl davon keine anderen Arbeitsstellen in der Staatsverwaltung angeboten werden konnten. In Einzelfällen fanden Betroffene allerdings eine neue Stelle bei der Staatsverwaltung (vgl. unten Erw. 6).

c) Unbegründet sind sodann die Einwendungen, es habe an einer vorausschauenden Planung gefehlt. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Kanton habe noch im Oktober 2003 ein neues Zentrum in Eichlitten eröffnet, obwohl die übrigen Zentren damals nur zu 80 Prozent ausgelastet gewesen seien. Es treffe nicht zu, dass der Einbruch bei den Asylsuchenden erst im April 2004 eingetreten sei. Eine umsichtige Planung hätte auch darin bestehen können, dass für Eichlitten vorerst nur befristetes Personal hätte angestellt werden können, um anschliessende Kündigungen von langjährigen Angestellten zu vermeiden.

Die Kapazität der Asylbetreuung ist einer ständigen Anpassung unterworfen. Die Zahl der neu dem Kanton St. Gallen zugewiesenen Asylbewerber betrug laut Amtsberichten der Regierung (Tabelle 30.2.1) im Jahr 1998 2455 Personen, im Jahr 1999 2789, im Jahr 2000 1084, im Jahr 2001 1269, im Jahr 2002 1561, im Jahr 2003 1255 und im Jahr 2004 824 Personen. Wohl war somit im Jahr 2003 bereits ein Rückgang der Zugänge erkennbar, doch lag deren Zahl im Jahr 2003 nicht wesentlich tiefer als im Jahr 2001. Ein Absinken der Zugänge auf ein Niveau, das in den letzten zehn Jahren nicht mehr erreicht wurde, war erst im Jahr 2004 deutlich absehbar. Ausserdem war zwar bekannt, dass abgewiesene Asylbewerber mit Nichteintretensentscheid mit der Neuordnung der Nothilfe seit 2004 aus den Sozialhilfestrukturen ausgeschlossen sind. Doch war auch diese Entwicklung mit Unsicherheiten behaftet und in den Auswirkungen auf die Gesamtzahl der zu betreuenden Personen nicht genau



St.Galler Gerichte

abzuschätzen. Mit der Aenderung des Nothilfeprinzips für abgewiesene Asylbewerber mit einem Nichteintretensentscheid war eine Uebergangsfrist verbunden, weshalb die Regierung am 30. März 2004 bei der Kenntnisaufnahme der Rahmenbedingungen des Bundes als Ziel festhielt, dass erst nach der Uebergangsfrist von neun Monaten keine der besagten Personen mehr in den Asylstrukturen des Kantons und der Gemeinden versorgt würden.

Entscheidend ist indessen, dass das Departement ungeachtet dieser Unwägbarkeiten frühzeitig gehandelt hat. Bereits in den Jahren 2002 und 2003 wurden mehrere temporäre Asylunterkünfte in Balgach, Walenstadt, Jona, Degersheim und Alt St. Johann geschlossen. Im Oktober 2004 wurden in der Folge die Zentren Felsengarten und Fleuben geschlossen. Die Schliessung der Zentren Rütihof und Soldanella erfolgte dann per Ende Februar 2005, und aufgrund der derzeitigen Entwicklung ist per Ende Januar 2006 die Schliessung des Zentrums Eichlitten vorgesehen. Dies zeigt, dass die Zahl der Zentren und die Kapazitäten für die Betreuung laufend angepasst werden. Eine langfristige Planung ist in diesem staatlichen Aufgabenbereich allerdings nur eingeschränkt möglich. Der Umfang der öffentlichen Aufgaben kann erheblich schwanken, wie dies etwa auch im Bereich der Arbeitslosenvermittlung und -betreuung der Fall ist. Wenn in solchen Aufgabenbereichen relativ kurzfristig personelle Kapazitäten aufgestockt und anschliessend wieder abgebaut werden, kann dies nicht auf eine ungenügende Vorbereitung und Planung zurückgeführt werden. Wohl trifft es zu, dass beispielsweise neue Asylbewerberzentren nur mit befristet angestelltem Personal hätten betrieben werden können. Aufgrund einer ordentlichen Kündigungsfrist von drei Monaten ist es aber dennoch nicht zu beanstanden, dass im allgemeinen feste Anstellungen vereinbart wurden. Festanstellungen liegen übrigens auch im Interesse der einzelnen Angestellten, da diese bei befristeter Anstellung nicht der Rentenversicherung angehören könnten (vgl. Art. 7 der Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal, sGS 143.7). Im übrigen wurde das Zentrum Eichlitten von der Asylorganisation des Kantons Zürich übernommen, weshalb es nicht möglich war, dort ausschliesslich befristetes Personal zu beschäftigen, um die spätere Entlassung von fest angestellten Personen zu vermeiden. Wie in der Rekursvernehmlassung dargelegt wird, hat das Departement in einer ersten Phase temporäre Aufnahmestellen geschlossen und erst anschliessend die Zahl der dauernd eingerichteten Zentren reduziert.



d) Im Rekurs hatten die Beschwerdeführer geltend gemacht, es sei schlichtweg nicht erkennbar, nach welchen Kriterien die zu schliessenden Zentren ausgewählt worden seien. Vor allem die Schliessung des Zentrums Rütihof werfe Fragen auf, handle es sich bei diesem doch um ein eigentliches Vorzeigezentrum, welches beispielsweise das einzige sei, das Kindern von Asylbewerbern den Besuch einer öffentlichen Schule ermögliche. In der Beschwerde wird gerügt, die Regierung sei auf dieses Argument nicht eingetreten, was als Verletzung des rechtlichen Gehörs zu qualifizieren sei.

Die Regierung erwog, mit dem Argument, es hätten andere Zentren geschlossen werden können, werde das Problem der Kündigungen lediglich von einem Zentrum auf ein anderes verschoben. Welche Zentren beim bestehenden Zwang zur Schliessung nun konkret zu schliessen seien, sei eine Entscheidung der Departementsvorsteherin in dem ihrer Verantwortung unterstehenden Sachbereich, der von der Regierung nicht weiter zu "hinterfragen" sei. Zutreffend weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass die Regierung im Rekursverfahren auch Ermessensentscheide der Departemente mit voller Kognition überprüfen kann (Art. 46 Abs. 1 VRP). Insoweit sind die Erwägungen der Regierung missverständlich. Es ist indessen nicht ersichtlich, inwiefern die Entscheidung des Departements in diesem Bereich einen Ermessensfehler aufweist. Jedenfalls lässt sich gegen den Schliessungsentscheid bzw. die damit verbundenen Kündigungen von Angestelltenverhältnissen nicht einwenden, es hätte ebensogut ein anderes Zentrum geschlossen werden können. Ausschlaggebend ist einzig, dass ein triftiger Grund für die Schliessung und die damit verbundenen Kündigungen bestand und keine geradezu zwingenden Gründe ersichtlich sind, anstelle der vorliegend betroffenen Zentren zwei andere zu schliessen. Die Beschulung der Kinder der Asylbewerber in einer öffentlichen Schule vermöchte jedenfalls eine Privilegierung der im Zentrum Rütihof tätigen Mitarbeiter gegenüber jenen der anderen Zentren nicht zu rechtfertigen.

e) Nicht stichhaltig ist der Einwand der Beschwerdeführer, die Schliessungsentscheide hätten frühzeitiger kommuniziert werden können. Wie oben erwähnt, wurde über den Abbau der Kapazitäten in der Asylbetreuung laufend orientiert. Die Angestellten mussten daher damit rechnen, dass sie von einem Schliessungsentscheid getroffen werden könnten. In ihrem persönlichen Schreiben vom 19. November 2004 an die Departementsvorsteherin hielten denn auch verschiedene Betroffene fest, sie hätten



alle gewusst, dass Zentren im Kanton St. Gallen geschlossen würden. Doch selbst wenn der Entscheid über die von der Schliessung konkret betroffenen Zentren frühzeitiger mitgeteilt worden wäre, so ändert dies nichts daran, dass für die Schliessung ein triftiger Grund bestand und die gesetzliche Kündigungsfrist eingehalten wurde. Somit erweisen sich die Kündigungen als rechtmässig.

f) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerden abzuweisen sind. Allerdings ist wie erwähnt festzustellen, dass die rechtswirksame Kündigung erst mit dem am 31. Mai 2005 zugestellten Rekursentscheid der Regierung vom 24. Mai 2005 erfolgt ist.

5./ Die Kündigung von J.B. war als nichtig qualifiziert worden, da sie am 22. November 2004 während der Krankheit des Betroffenen ausgesprochen worden war. In der Folge wurde J.B. mit Verfügung vom 20. April 2005 per Ende Juli 2005 entlassen. Dagegen erhob der Betroffene wiederum Rekurs. Die Regierung hat den Rekurs gegen die am 22. November 2004 eröffnete Kündigung wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben und den neuerlichen Rekurs mit den anderen Rekursen vereinigt. Da die neuerliche Kündigung vor der Eröffnung des Rekursentscheids ausgesprochen wurde, wird sie ebenfalls erst auf Ende September 2005 hin rechtswirksam (vgl. oben E. 4 f).

6./ Gemäss Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 OR keine amtlichen Kosten erhoben. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Grundsatz der Kostenfreiheit in dienstrechtlichen Streitigkeiten ergebe sich direkt aus Art. 97bis Abs. 1 Satz 1 und lit. b VRP, und dies ohne jede Einschränkung bezüglich des Streitwertes. Sachgemäss anwendbar sei nach lit. b nicht etwa Abs. 2 von Art. 343 OR, in welchem sich die Streitwertgrenze finde, sondern nur dessen Abs. 3. Eine systematische Auslegung ergebe deshalb, dass der st. gallische Gesetzgeber lediglich im Falle mutwilliger Prozessführung vom Grundsatz der Kostenfreiheit habe abweichen wollen. Das Verwaltungsgericht kann dieser Auffassung nicht folgen. Nach der ständigen Praxis ist die Streitwertgrenze von Art. 343 Abs. 2 OR sachgemäss anwendbar. Wohl verweist Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP nur auf Art. 343 Abs. 3 OR, doch wird in diesem Absatz ausdrücklich auf Streitigkeiten "im Sinne des vorstehenden Absatzes" und damit im Sinne von Abs. 2 Bezug genommen. Dies bedeutet, dass sich der Verweis auch auf Art. 343 Abs. 2 OR erstreckt (R. Hirt, Die Regelung der Kosten



St.Galler Gerichte

nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 123). Auch aus den Materialien ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber das Verfahren ungeachtet des Streitwertes kostenfrei regeln wollte (Botschaft der Regierung, in: ABI 1993, S. 790 ff., ProtGR 1992/96, Nr. 476).

Bei der Bemessung des Streitwerts wird nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bei Entscheiden betreffend die Auflösung des Dienstverhältnisses auf Art. 73 Abs. 2 lit. a des Zivilprozessgesetzes (sGS 961.2) abgestellt, wonach der Streitwert wiederkehrender Leistungen bei ungewisser oder unbeschränkter Dauer das Zwanzigfache der einjährigen Leistung beträgt (Hirt, a.a.O., S. 123 f. mit Hinweisen). Mit Blick auf diese Rechtsprechung ist vorliegend die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- überschritten und das Verfahren kostenpflichtig. Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 200.-- je Beschwerdeführer bzw. gesamthaft Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Sie ist mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Es wird festgestellt, dass die Kündigungen der

Beschwerdeführer mit dem Rekursentscheid der Regierung vom 24. Mai 2005 rechtswirksam geworden sind und die Kündigungsfrist Ende September 2005 endete; im übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt X.)
- die Regierung
- das Departement des Innern