



POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN

ETAT DE Fribourg
STAAT Freiburg

Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG

Augustinergasse 3, Postfach 1654, 1701 Freiburg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

601 2013 26

Urteil vom 12. Februar 2014

I. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsidentin:	Marianne Jungo
	Richter:	Josef Hayoz, Gabrielle Multone
	Gerichtsschreiberin-Praktikantin:	Nermina Livadic

Parteien **A. _____, Beschwerdeführer**, vertreten durch Rechtsanwalt Christian Bär

gegen

STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, Vorinstanz,

UNIVERSITÄT FREIBURG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt André Clerc

Gegenstand Amtsträger der Gemeinwesen / Dienstrecht

 Fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses

 Beschwerde vom 11. März 2013 gegen den Entscheid vom 4. Februar 2013

Sachverhalt

A. Am 22. Januar/3. Februar 2007 schlossen A. _____ als Arbeitnehmer und die Universität Freiburg als Arbeitgeberin, vertreten durch deren Verwaltungsdirektion, einen unbefristeten Anstellungsvertrag. Dieser Vertrag wurde am 18. Oktober/23. November 2007 durch einen neuen ersetzt. A. _____ wurde als wissenschaftlicher Mitarbeiter für B. _____ bei der C. _____ der Universität Freiburg angestellt. Als Leiter des Dokumentationszentrums war er verantwortlich für die Leitung und Koordination über die Dienstleistungen des B. _____ im Bereich des kantonalen und interkantonalen Rechts ("LexGo" beziehungsweise "LexFind"). Grundlage hierzu war eine am 15./18. Dezember 2006 zwischen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Universität abgeschlossene Vereinbarung, die bezweckte, ein Internetportal, in dem die Gesetzgebung von Bund und Kantonen enthalten ist, zu schaffen.

Das B. _____ wurde 1984 von Professor D. _____ gegründet und von diesem bis zu seiner Emeritierung im Jahre 2008 als Direktor geführt. Danach gehörten der Direktion des B. _____ unter anderen an: Professor E. _____, Direktor, Professor F. _____, Verantwortlicher Nationales Zentrum, und G. _____, Verantwortlicher Zentrale Dienste. Mitglieder des Institutsrats waren unter anderen: Regierungsrat H. _____ (Kanton Solothurn) als Präsident, Staatsrätin I. _____ (Kanton Freiburg) als Vizepräsidentin und J. _____, Generalsekretär der KKJPD.

B. Am 9. Mai 2011 stellte A. _____ Regierungsrat H. _____, Staatsrätin I. _____ und J. _____ ein Schreiben mit folgendem Inhalt zu:

"Ich muss Sie darüber orientieren, dass das Projekt LexFind eingestellt worden ist und möchte Ihnen die Hintergründe erklären:

Wie Sie wissen, begann dieses Projekt 2005/2006 und wurde am 1. Januar 2007 im Internet aufgeschaltet. Im Frühjahr 2008 zeichneten sich wegen des bevorstehenden Direktionswechsels am Institut verschiedene Veränderungen ab. Frau Dr. K. _____ (Lebenspartnerin von A. _____, war eine Mitarbeiterin im B. _____) und ich selber haben bereits frühzeitig versucht, die neue Direktion auf dieses Thema und die besonderen Herausforderungen zu sensibilisieren und darum ersucht, LexFind auch in der Strategie des B. _____ zu erwähnen. In diesem Zusammenhang möchte ich festhalten, dass das gesamte LexFind-Team bereit war, konstruktiv mit der neuen Direktion zusammenzuarbeiten.

Leider mussten wir im Sommer 2008 sehr rasch feststellen, dass die neue Direktion offenbar doch nur wenig Affinitäten zu diesem Projekt zeigte und zudem auch die Zusammenarbeit mit K. _____ wie auch mit mir nicht wirklich schätzte. Dies äusserte sich in verschiedenen Verunglimpfungen gegenüber Dritten und anderen Intrigen wie zum Beispiel darin, dass man bereits im August 2008 versucht hat, K. _____ zu entlassen. An dieser Stelle soll auf Details nicht eingegangen werden, zumal diese auch bereits schriftlich dokumentiert sind und wohl auch noch Thema der noch kommenden Verfahren bilden werden.

Nachdem man sich nach einer ersten Zuspitzung der Situation im Sommer 2009 darauf geeinigt hatte, sich auf die bevorstehende Auslagerung im Rahmen der IFF-LexFind AG zu fokussieren und in die Zukunft zu blicken, verlangte die Direktion im Winter 2010/2011 plötzlich erneut eine sog. "Dokumentation".

Es gelang der Direktion nicht, meinen Verdacht zu entkräften, dass diese Dokumentation einzig dazu dienen sollte, mich nach deren Anfertigung zu entlassen. Ich möchte festhalten, dass ich gerne eine solche Dokumentation erstellt hätte, wenn ich vom B. _____ die Zusicherung

erhalten hätte, dass ich anschliessend nicht entlassen und meine Funktion behalten würde. Leider wollte die Direktion offenbar keine solchen Zusicherungen abgeben. Ich möchte diesbezüglich noch erwähnen, dass sich die Direktion anschliessend an K._____ gewandt und versucht hat, mittels Drohungen und Briefe an das Personalamt der Universität, eine entsprechende Dokumentation zu erhalten.

Schliesslich musste ich auch noch erfahren, dass die Direktion neuerdings mit N._____ zu paktieren versucht, um K._____ und mich zu ersetzen.

Eine Gesamtbeurteilung der Situation lässt somit nur noch den Schluss zu, dass die Direktion offenbar - auch im Rahmen der möglichen IFF-Lexfind AG - keine Zusammenarbeit mehr mit K._____ oder mir wünscht und auch nicht mehr von meinem Spezialwissen auf dem Gebiet des schweizerischen Publikationsrechts profitieren möchte.

K._____ hat ihre Situation mit dem Leiter des Personalamtes der Universität besprochen. Dabei wurde ihr mitgeteilt, dass unter den gegebenen Umständen kein Grund für die Einleitung eines Entlassungsverfahrens gegen sie bestehe. Dennoch hat sie aufgrund der hohen Belastung aus gesundheitlichen Gründen ihre Kündigung eingereicht.

Ich meinerseits werde auf das offensichtlich bereits geplante Kündigungsverfahren seitens des B._____ warten und die verbleibende Zeit nutzen, um mich beruflich neu zu orientieren und mich meinem Habilitationsprojekt auf dem Gebiet des Staatsrechts zu widmen.

Wie Sie sich vorstellen können, fällt mir äusserst schwer, zurückzulassen, was man jahrelang aufgebaut hat. Ich möchte Ihnen versichern, dass ich alles was in meiner Macht stand unternommen habe, um diesen Schritt zu verhindern. Ich habe lange Zeit darauf vertraut, dass sich die Lage verbessert und versucht, trotz allem das Projekt voranzutreiben. Die aktuelle Perspektivlosigkeit lässt in dieser Konstellation keine Alternative mehr zu.

Zum Schluss möchte ich aber doch erwähnen, dass mich das Publikationsrecht nach wie vor fasziniert und ich weiterhin versuchen werde, an spannenden Projekten auf diesem Gebiet mitzuwirken."

C. Mit Verfügung vom 19. Mai 2011 löste die Verwaltungsdirektion der Universität das Anstellungsverhältnis mit A._____ fristlos auf. Zur Begründung stützte sie sich auf das Schreiben vom 9. Mai 2011. Bei einem Adressaten handle es sich um den Generalsekretär der KKJPD und somit um den Auftraggeber des B._____. Dessen Direktion habe über Drittpersonen vom Entscheid vom 9. Mai 2011 erfahren und sei damit nicht nur vor vollendete Tatsachen gestellt, sondern auch vor externen Personen blossgestellt worden. Damit lägen ein erheblicher Vertrauensbruch und keine Möglichkeit für eine weitere Zusammenarbeit vor.

D. Gegen diesen Entscheid liess A._____ am 17. Juni 2011 Beschwerde beim Staatsrat des Kantons Freiburg erheben und unter anderem die Aufhebung der Entlassungsverfügung beantragen.

E. Am 12. April 2012 gelangte A._____ mit einer als Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung bezeichneten Eingabe an die verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts und beantragte, der Staatsrat sei anzuweisen, innert gerichtlich zu bestimmender Fristen über die Beweis- und Verfahrensanhänge sowie in der Beschwerdesache selber zu entscheiden. Das Gericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 5. Juni 2012 ab (Dossier: 601 2012 51).

Am 8. Januar 2013 reichte A._____ erneut eine Beschwerde betreffend Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung ein. Der Staatsrat teilte dem Gericht am 4. Februar 2013 mit, dass er am 4. Februar 2013 in der Sache einen Entscheid gefällt habe. Am 28. März 2013 schrieb das Kantonsgericht die zweite Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde als gegenstandslos erledigt ab (Dossier: 601 2013 2).

F. Mit dem Entscheid vom 4. Februar 2013 wies der Staatsrat die Beschwerde vom 17. Juni 2011 ab. A. _____ erhob am 11. März 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellte folgende Anträge:

- "1. In Gutheissung der Beschwerde sei der Beschluss des Staatsrats des Kantons Freiburg vom 4. Februar 2013 aufzuheben. Das Verfahren sei zur Fällung eines neuen Entscheides unter Beachtung der einschlägigen Grundsätze und Verfahrensvorschriften und auf der Grundlage der Begehren gemäss den Ziffern 2./1. bis 4. hiernach an den Staatsrat des Kantons Freiburg zurückzuweisen.*
- 2. Eventualiter sei in Gutheissung der Beschwerde der Beschluss des Staatsrats des Kantons Freiburg vom 4. Februar 2013 aufzuheben und wie folgt neu zu fassen:*
 - 1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid der Verwaltungsdirektion der Beschwerdegegnerin vom 19. Mai 2011 betreffend die Entlassung des Beschwerdeführers aus wichtigen Gründen aufgehoben.*
 - 2. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer gestützt auf eine saubere und korrekte Berechnung der entsprechenden Beträge durch die Verwaltungsdirektion und unter dem Vorbehalt der näheren Bezifferung durch den Beschwerdeführer für den Unterlassungsfall:*
 - a. wegen ungerechtfertigter Entlassung aus wichtigen Gründen eine Entschädigung von zwölf Monatsgehältern samt Funktionszulagen gemäss Vereinbarung vom 20. Dezember 2006 zuzüglich der gesetzlichen arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen,*
 - b. wegen ungerechtfertigter Entlassung aus wichtigen Gründen das Monatsgehalt samt Funktionszulagen gemäss Vereinbarung vom 20. Dezember 2006 zuzüglich der gesetzlichen arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge für eine Dauer von 6 Monaten zu bezahlen,*
 - c. die Vergütung für das für das Jahr 2011 pro rata aufgelaufene Ferienguthaben zum Monatsgehalt samt Funktionszulagen gemäss Vereinbarung vom 20. Dezember 2006 zuzüglich der gesetzlichen arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen,*
 - d. die Vergütung für das Überstundenguthaben von 398.7 Stunden zum Stundenansatz des um einen Viertel erhöhten Monatsgehalts samt Funktionszulagen gemäss Vereinbarung vom 20. Dezember 2006 zuzüglich der gesetzlichen arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen,*
 - e. die auf den Funktionszulagen des Beschwerdeführers gemäss Vereinbarung vom 20. Dezember 2006 für die gesamte Dauer des Anstellungsverhältnisses gesetzlich geschuldeten BVG-Beiträge auf ein vom Beschwerdeführer zu bezeichnendes Freizügigkeitskonto, eventualiter an den Beschwerdeführer selbst unter vollumfänglicher Schadloshaltung von den daraus allenfalls resultierenden Einkommenssteuerfolgen abzugelten.*

(Kosten)".

Der Staatsrat beantragte mit Eingabe vom 18. April 2013, die Beschwerde anzuweisen. Die Universität liess sich am 10. Juni 2013 vernehmen und schloss ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. A. _____ reichte am 17. Juli 2013 Gegenbemerkungen und die Universität am 16. September 2013 Schlussbemerkungen ein.

G. Am 16. Januar 2014 schloss der Instruktionsrichter das Beweisverfahren.

Erwägungen

1. a) Damit das Kantonsgericht auf die Beschwerde eintreten und diese materiell behandeln kann, müssen die Prozessvoraussetzungen gegeben sein. Diese umschreiben die Umstände beziehungsweise Erfordernisse, die erfüllt sein müssen, damit ein Begehren in einem bestimmten Verfahren vor einer bestimmten Behörde materiell beurteilt werden kann. Sie sind von Amtes wegen zu prüfen. Sind die Prozessvoraussetzungen nicht gegeben, wird auf die Beschwerde nicht eingetreten (ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Rz. 693).

b) Die Universität Freiburg ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität [UniG; SGF 430.1]). Gestützt auf Art. 22 Abs. 2 UniG und Ziff. 13 der Anstellungsverträge von 2007 unterstand das Dienstverhältnis des Beschwerdeführers dem Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1). Demnach ist das Arbeitsverhältnis zwischen der Universität und dem Beschwerdeführer öffentlich-rechtlicher Natur. Nach Art. 132 Abs. 1 StPG kann jeder Entscheid, den eine Behörde in Anwendung des StPG über einen Mitarbeiter fällt, mit einer Beschwerde an die jeweils vorgesetzte Behörde bis hin zum Staatsrat angefochten werden. Überdies können die Beschwerdeentscheide des Staatsrats mit einer Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten werden. Somit ist dessen Zuständigkeit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben (vgl. auch Art. 114 Abs. 1 lit. a des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]).

c) Die Beschwerdelegitimation steht ausser Frage (vgl. Art. 76 lit. a VRG). Die Beschwerde wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (vgl. Art. 81 ff. VRG).

d) Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Die Beschwerde beurteilt sich, wie gesagt, nach dem öffentlichen Recht. Daran ändert nichts, dass im Bereich des öffentlichen Dienstrechts auch auf die Lehre und Rechtsprechung des Privatrechts zurückgegriffen werden kann. Es kann aber namentlich nur insoweit auf Bestimmungen des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR; SR 220) abgestellt werden, als das öffentliche Recht keine eigenen Regeln vorsieht; überdies muss die privatrechtliche Bestimmung sich auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts als sachgerecht erweisen (BGE 134 I 159 E. 3 S. 163; BGE 132 II 161 E. 3. S. 163 ff.).

3. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung des Rechts, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, gerügt sowie eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Die Unangemessenheit kann vor dem Kantonsgericht nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherungen betrifft oder sie der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Behörde unterliegt oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 lit. a-c VRG). Solange die Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss ausübt, ist es dem Gericht verwehrt, sein eigenes Ermessen anstelle der Vorinstanz zu setzen (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 1.2 S. 195). Das Gericht wendet das Recht von Amtes wegen an und prüft von Amtes wegen oder auf Antrag die Gültigkeit der auf den Einzelfall anwendbaren Vorschriften (Art. 10 Abs. 1 und 2 VRG).

4. a) Der Beschwerdeführer bringt vor, dass er am 3. Oktober 2012 ein Ausstandsgesuch gegen Staatsrätin I. _____ gestellt habe. (Staatsrätin I. _____, damals Vorsteherin der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport [EKSD], welche die für die Universität zuständige Direktion ist [vgl. Art. 4 Abs. 1 des UniG], ist per Ende Oktober 2013 aus dem Staatsrat ausgeschieden). Staatsrätin I. _____ sei Vizepräsidentin des Institutsrats und in dieser Eigenschaft auch Adressatin seines Schreibens vom 9. Mai 2011 gewesen. Bis heute habe weder der Staatsrat über das Ausstandsgesuch entschieden noch Staatsrätin I. _____ ihn (den Beschwerdeführer) darüber benachrichtigt, dass sie von sich aus in den Ausstand getreten sei. Im angefochtenen Entscheid sei nicht festgehalten, wer mitgewirkt habe, und es lasse sich diesem nicht entnehmen, ob und gegebenenfalls seit wann und in welchem Umfang sich Staatsrätin I. _____ im Ausstand befunden habe. Daraus folge, dass seitens des Staatsrats nicht einmal der Versuch gemacht worden sei, den bis heute nicht bestrittenen Anschein der Befangenheit zu widerlegen, sondern dass dieser Anschein vielmehr durch objektive Umstände und vernünftige Gründe glaubhaft dargetan sei. Die erst nachträgliche Beteuerung, Staatsrätin I. _____ sei an der Instruktion der Beschwerde von vornherein nicht beteiligt gewesen, sei wenig glaubwürdig und jedenfalls nicht geeignet, den Anschein der Befangenheit zu widerlegen, zumal aus den Umständen geschlossen werden müsse, dass sie frühestens am 4. Februar 2013 tatsächlich in den Ausstand getreten sei. Aus diesem Grund sei der angefochtene Entscheid aufzuheben.

b) Demgegenüber macht der Staatsrat geltend, dass gemäss Art. 87 Abs. 1 VRG Beschwerden an ihn von einer Direktion oder von der Staatskanzlei instruiert werden. Im Dezember 2010 habe er entschieden, dass solche Beschwerden ab dem 1. Januar 2011 von der Staatskanzlei zu behandeln sind. Diese Information sei auf der Internetseite des Staatsrats öffentlich zugänglich. Die EKSD sei an der Instruktion der vorliegenden Angelegenheit nicht involviert gewesen. Das sei auch dem Beschwerdeführer bekannt gewesen, habe er doch stets mit der Staatskanzlei und nie mit der genannten Direktion korrespondiert. Nebst der Beschwerde vom 17. Juni 2011 habe der Beschwerdeführer noch eine Aufsichtsbeschwerde beim Staatsrat gegen die Universität eingereicht und auch in diesem Verfahren den Ausstand von Staatsrätin I. _____ verlangt. Am 23. Januar 2013 habe die Staatskanzlei Staatsrätin I. _____ über die Ausstandsgesuche informiert. Staatsrätin I. _____ hätte am 25. Januar 2013 geantwortet, dass es auf der Hand liege, dass sie in den Ausstand trete. Die Aufsichtsbeschwerde sei daraufhin Staatsrat L. _____ zur Behandlung weitergeleitet worden. Alle drei Schreiben seien dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht worden. Schliesslich und aufgrund des aussergewöhnlichen Misstrauens des Beschwerdeführers lege der Staatsrat ausnahmsweise das anonymisierte Zirkulationsblatt bei, aus dem ebenfalls unzweifelhaft hervorgehe, dass Staatsrätin I. _____ bereits bei der Entscheidungsfindung in den Ausstand getreten sei.

c) Dem Anspruch auf richtige Zusammensetzung des Gerichts und der Verwaltungsbehörde wird formelle Natur zuerkannt. Wird eine Verletzung von einer Rechtsmittelinstanz festgestellt, so ist der angefochtene Entscheid - ungeachtet der Erfolgsaussichten in der Sache selber - aufzuheben (KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, Rz. 197 mit Hinweisen).

d) aa) Nach Art. 66 lit. a VRG enthält ein Entscheid die Bezeichnung der entscheidenden Behörde, im Fall einer kollegialen Verwaltungsjustizbehörde auch ihre Zusammensetzung. Grundsätzlich sollen die Betroffenen erkennen können, wer an der angefochtenen Verfügung mitgewirkt hat. Denn der Anspruch auf Unparteilichkeit der Behörde bedeutet, dass keine Person mitwirken darf, gegen die Ausstandsgründe bestehen. Ob dieser Verpflichtung nachgelebt wurde, können die Betroffenen nicht beurteilen, wenn sie die personelle Zusammensetzung

zung der entscheidenden Behörde nicht kennen. Sie haben deshalb Anspruch auf Bekanntgabe der mitwirkenden Personen. Diese müssen jedoch nicht im Rubrum des Verwaltungsaktes selbst aufgeführt werden. Es genügt, wenn sie in irgendeiner Form bekannt gegeben werden oder leicht in Erfahrung gebracht werden können. Steht aber die richtige Besetzung des entscheidenden Gremiums in Frage, reicht die Veröffentlichung aller Mitglieder einer Kollegialbehörde in einem Verzeichnis nicht aus. Aus ihr geht nicht hervor, wer an der Entscheidungsfindung beteiligt und ob die Spruchbehörde rechtmässig und vollzählig besetzt ist. Die Bekanntgabe muss in solchen Fällen auch die Zusammensetzung des Spruchkörpers umfassen. Solange nicht bekannt oder absehbar ist, wer an der Behandlung einer Angelegenheit mitwirkt, kann von den Beteiligten nicht verlangt werden, dass sie Ausstandsgründe vorbringen (THOMAS MERKLI / ARTHUR AESCHLIMANN / RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Rz. 6 zu Art. 9 und Rz. 3 zu Art. 52).

bb) Im Rahmen der vorliegenden Angelegenheit handelte der Staatsrat als besondere Verwaltungsjustizbehörde (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a VRG), weshalb die personelle Zusammensetzung im Rubrum seiner Verfügung eigentlich anzuführen war. Die Zusammensetzung der Regierung ist jedoch allgemein bekannt und lässt sich auch für Personen, die nicht im Kanton wohnhaft sind, ohne Weiteres feststellen; das muss genügen (KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, Rz. 197, 437). Die Rechte des Beschwerdeführers, um allfällige Ausstandsgründe gegen Mitglieder der Regierung zu erheben, blieben demnach jederzeit gewahrt.

e) aa) Nach der sowohl in Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 19. April 1999 (BV) als auch in Art. 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK) enthaltenen Garantie des verfassungsmässigen Richters hat der Einzelne Anspruch darauf, dass seine Sache von einem unparteiischen, unvoreingenommenen und unbefangenen Richter ohne Einwirkung sachfremder Umstände entschieden wird. Dieser Anspruch ist verletzt, wenn bei einem Richter - objektiv betrachtet - Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und der Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein (BGE 133 I 1 E. 6.2 S. 6). Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art. 29 Abs. 1 BV eine ähnliche Garantie. Die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden kann jedoch nicht ohne Weiteres auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden. Bei Exekutivbehörden ist dabei zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer, Aufgaben einhergeht (GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar zu Bundesverfassung, Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer/Philippe Mastronardi/Klaus A. Vallender, [Hrsg.], 2. A., Rz. 18 zu Art. 29 BV). Das kantonale Recht regelt den Ausstand für das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege in den Art. 21 bis 26 VRG.

bb) Dass in der vorliegenden Angelegenheit die ehemalige Staatsrätin I. _____ in den Ausstand zu treten hatte, wird von allen Verfahrensbeteiligten nicht bestritten. Es mag zutreffen, dass der Beschwerdeführer über den Umstand, dass Staatsrätin I. _____ in den Ausstand trat, erst spät informiert wurde. Daraus kann er aber nichts zu seinen Gunsten ableiten. Denn es bestehen, trotz aller Einwände, die der Beschwerdeführer dazu vorgebracht hat, überhaupt keine Anhaltspunkte dafür, dass Staatsrätin I. _____ in irgendeiner Weise an der Instruktion des Verfahrens oder am nunmehr angefochtenen Entscheid beteiligt gewesen wäre.

f) Nach dem Gesagten lässt sich feststellen, dass dem Beschwerdeführer die Zusammensetzung des Staatsrats bekannt und diese deshalb nicht noch ausdrücklich im Rubrum der Verfügung aufgelistet sein musste. Im Übrigen ist an der Erklärung des Staatsrats, dass Staatsrätin I. _____ von Anfang an in den Ausstand getreten ist, nicht zu zweifeln.

5. a) Zur Beendigung eines Dienstvertrags bedarf es in der Regel einer Kündigung. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen der ordentlichen (Art. 36 bis 43 StPG) und der ausserordentlichen (Art. 44 bis 49 StPG) Beendigung des Dienstverhältnisses. Der unbefristete Dienstvertrag (ein solcher liegt hier vor) kann mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Ende eines Monats gekündigt werden (Art. 37 StPG). Die Anstellungsbehörde spricht die Kündigung aus, wenn der Mitarbeiter die Anforderungen der Funktion wegen mangelnder Leistungen oder Fähigkeiten oder auf Grund des Verhaltens nicht mehr erfüllt (Art. 38 Abs. 1 StPG). Die Kündigungsgründe müssen im Rahmen einer Personalbeurteilung im Sinn von Art. 22 StPG nachgewiesen werden (Art. 38 Abs. 2 StPG). Nach Art. 40 StPG muss im Kündigungsverfahren der Anspruch des Mitarbeiters auf rechtliches Gehör garantiert sein (Abs. 1). Die Anstellungsbehörde ist für die Durchführung des Verfahrens zuständig. Sie kann die Leitung des Verfahrens einer anderen Person innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung übertragen (Abs. 2). Die Kündigung wird mit eingeschriebenem Brief mitgeteilt (Abs. 3). Das Kündigungsverfahren richtet sich ausserdem nach dem VRG und den Ausführungsbestimmungen zum StPG (Abs. 4). Erweisen sich die Kündigungsgründe als ungerechtfertigt, behält der Mitarbeiter die Funktion bei. Bei tatsächlicher Beendigung des Dienstverhältnisses oder wenn eine Wiedereingliederung des Mitarbeiters nicht mehr möglich ist, besteht Anspruch auf eine Entschädigung. Deren Höhe beträgt maximal ein Jahresgehalt (Art. 41 StPG).

b) Nach Art. 44 StPG (Entlassung aus wichtigen Gründen) kann die Anstellungsbehörde bei schwerer oder wiederholter Verletzung der Dienstpflichten oder wegen anderen Umständen, unter denen die Fortführung des Arbeitsverhältnisses für sie nach Treu und Glauben nicht mehr zumutbar ist, die Entlassung aus wichtigen Gründen aussprechen (Abs. 1). Die Entlassung aus wichtigen Gründen erfolgt mit sofortiger Wirkung (Abs. 2). Gestützt Art. 45 StPG richtet sich das Verfahren nach Art. 40 StPG. In schwerwiegenden Fällen und wenn der Mitarbeiter die erhobenen Tatbestände eingesteht, kann die Entlassung nach einem vereinfachten dringlichen Verfahren verfügt werden. Der Staatsrat regelt dieses Verfahren (Abs. 1). Wenn es die Umstände erlauben, ergeht eine schriftliche Verwarnung, bevor die Entlassung verfügt wird (Abs. 2). Die Folgen bei ungerechtfertigter Entlassung richten sich nach Art. 41 StPG (Abs. 4).

c) Weitere Einzelheiten über das Verfahren bei Entlassung aus wichtigen Gründen sind in Art. 32 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR; SGF 122.70.11) aufgeführt. Danach kann das Entlassungsverfahren eingeleitet werden, sobald ernst zu nehmende Hinweise für einen Entlassungsgrund vorhanden sind (Abs. 1). Je nach Art des vermuteten Grundes und wenn das Vertrauensverhältnis mit dem Mitarbeiter nicht unwiderruflich gestört ist, stellt die Anstellungsbehörde dem betreffenden Mitarbeiter eine schriftliche Verwarnung gemäss Art. 29 Abs. 2 zu. In diesem Fall richtet sich das Verfahren nach Art. 29 Abs. 3 bis 5 (Abs. 2). Ist der vermutete Grund besonders schwerwiegender Art und stellt er einen unwiderruflichen Bruch des Vertrauensverhältnisses dar, so geht die Anstellungsbehörde direkt gemäss Art. 29 Abs. 4 und 5 vor (Abs. 3). Ist der Grund nach Abs. 3 von Anfang an erwiesen (zum Beispiel wenn jemand auf frischer Tat ertappt wird) oder gesteht der Mitarbeiter den erhobenen Tatbestand ein, so spricht die Anstellungsbehörde die Entlassung unmittelbar nach Anhören des Mitarbeiters aus (Abs. 4).

d) Art. 29 StPR, auf den Art. 32 StPR Bezug nimmt, bestimmt, dass im Anschluss an die Personalbeurteilung oder gegebenenfalls deren Wiedererwägung eine schriftliche Verwarnung an den Mitarbeiter ergeht, die vom Dienstchef oder von der Anstellungsbehörde erteilt wird. Die schriftliche Verwarnung führt klar die festgestellten Mängel auf und setzt eine angemessene Frist für deren Behebung. Wurden im Anschluss an die Personalbeurteilung Begleitmassnahmen oder Massnahmen zur Ausbildung des Mitarbeiters getroffen, so wird dies in der Verwarnung erwähnt (Abs. 2). Nach Ablauf der in der Verwarnung gesetzten Frist wird eine neue Personalbeurteilung durchgeführt. Zeigt sich dabei, dass die festgestellten Mängel weiter bestehen, so leitet die Anstellungsbehörde das Kündigungsverfahren ein (Abs. 3). Die Anstellungsbehörde oder die gemäss Art. 40 Abs. 2 StPG bezeichnete Person hört die betroffene Person mündlich an. Sie kann weitere Ermittlungen zur Vervollständigung des Dossiers durchführen (Abs. 4). Nach der Anhörung und gegebenenfalls den weiteren Ermittlungen setzt die Anstellungsbehörde oder die von ihr bezeichnete Person dem betreffenden Mitarbeiter eine Frist, innerhalb der er das Dossier einsehen und Bemerkungen dazu anbringen kann (Abs. 5).

6. a) Die Universität ist Anstellungsbehörde. Ihrem Kündigungsschreiben vom 19. Mai 2011 ist zu entnehmen, dass der Personaldienst den Beschwerdeführer am 18. Mai 2011 anhörte. Die Kündigung erfolgte in Anwendung von Art. 44 StPG und Art. 32 StPR mit sofortiger Wirkung mit der Begründung, es bestünden ein erheblicher Vertrauensbruch und keine Möglichkeit für eine weitere Zusammenarbeit.

b) aa) Dazu bringt der Beschwerdeführer vor, dass er am 16. Mai 2011 um Kontaktaufnahme zwecks Vereinbarung eines Gesprächstermins gebeten wurde, ohne Angabe des Gesprächsgegenstands. Daraufhin habe am 18. Mai 2011, um 11 Uhr, eine erste Sitzung stattgefunden. Das von der Verwaltungsdirektion einseitig und im Nachhinein erstellte Protokoll gebe den tatsächlichen Inhalt der Sitzung nur unvollständig und teilweise unrichtig wieder. Einleitend sei ihm zum ersten Mal eröffnet worden, dass wegen des Schreibens vom 9. Mai 2011 Massnahmen gegen ihn geprüft würden. Soweit im Protokoll vom 18. Mai 2011 der Eindruck erweckt werde, dass ihm von vornherein eine Kündigung aus wichtigen Gründen in Aussicht gestellt wurde, widerspreche das dem tatsächlichen Gesprächsinhalt. Am Ende der Sitzung sei ihm zugesichert worden, mit weiteren Schritten zuzuwarten, bis er sich anwaltlich beraten lassen könne. Er habe dann erklärt, dass er seinen Anwalt kontaktieren wolle und im Lauf der nächsten Woche die Universität kontaktieren werde. Am 18. Mai 2011, um 14.30 Uhr, habe es ohne sein Wissen eine weitere Sitzung mit Mitarbeitern der Verwaltungsdirektion und des Instituts gegeben. Offenbar sei die Verwaltungsdirektion zum Schluss gekommen, dass es keinen Anlass für weitere Abklärungen gebe.

bb) Im vorinstanzlichen Verfahren machte der Beschwerdeführer eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend mit der Begründung, dass die Universität ihn ungenügend angehört, ihm keine Kenntnis von den Akten gegeben und keine Möglichkeit gelassen habe, seine Verteidigung vorzubereiten. Der Staatsrat verwarf diesen Einwand. Art. 45 StPG und 32 StPR sähen ein besonderes Verfahren bei einer Entlassung aus wichtigen Gründen vor. Selbst wenn der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht beachtet worden sein sollte, wäre diese Verletzung dadurch geheilt, dass der Beschwerdeführer im Verfahren vor dem Staatsrat, der in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht eine gleich umfassende Kognition habe wie die untere Behörde, dieses Recht ausgiebig habe ausüben können.

cc) Nach Auffassung des Beschwerdeführers trifft diese Begründung nicht zu. Der Staatsrat habe sich mit keinem Wort mit Art. 45 StPG und Art. 32 StPR auseinandergesetzt und mithin die Begründungspflicht verletzt. Die Anstellungsbehörde sei verpflichtet gewesen, vor Erlass

des Entscheids vom 19. Mai 2011 eine schriftliche Verwarnung mit Fristansetzung für die Behebung der beanstandeten Mängel zuzustellen, nach Fristablauf eine Personalbeurteilung vorzunehmen, bei Weiterbestehen der Mängel das Kündigungsverfahren einzuleiten, eine mündliche Anhörung durchzuführen sowie eine Frist zur Akteneinsicht und für das Einreichen von Bemerkungen anzusetzen. Erst nach Ablauf dieser Frist hätte ein Entscheid gefällt werden können. Weiter hätte sie ihm das Recht auf Mitwirkung an der Beweiserhebung und auf anwaltliche Vertretung und Verbeiständung gewähren müssen. Kein einziges dieser genannten Verfahrensrechte sei ihm gewährt worden. Soweit der Staatsrat der Ansicht sein sollte, es sei im vorliegenden Fall das "vereinfachte" Verfahren für die Entlassung aus wichtigen Gründen anwendbar gewesen, scheitere dies schon daran, dass dieses Verfahren voraussetze, dass erstens der vermutete Grund besonders schwerwiegender Art sei und einen unwiderruflichen Bruch des Vertrauensverhältnisses darstelle und dass zweitens dieser Grund entweder durch Erwischen des Täters auf frischer Tat von Anfang an erwiesen oder durch den Mitarbeiter eingestanden sein müsse. Das sei jedoch nicht der Fall.

c) Der Staatsrat entgegnet, dass die Entlassung vom 19. Mai 2011 aus wichtigen Gründen erfolgte und dass der Beschwerdeführer am Tag zuvor dazu angehört worden sei. Trotz der sehr kurzen Begründung seines Entscheids müsse davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer in der Lage sei, sich ein Bild über die Tragweite des Entscheids zu machen und ihn auch sachgemäss anzufechten. Denn dies habe er mit seiner Beschwerde vom 11. März 2013 getan. Im Übrigen habe die Anstellungsbehörde gestützt auf Art. 32 StPR die Entlassung unmittelbar nach Anhören des Mitarbeiters auszusprechen, wenn der Entlassungsgrund besonders schwerwiegender Art sei und einen Bruch des Vertrauensverhältnisses darstelle und wenn der Grund von Anfang an erwiesen sei.

d) aa) Auch die Universität bestreitet die Vorwürfe des Beschwerdeführers. Dieser könne nicht ernsthaft behaupten, er habe sich im Unklaren befunden. Er sei darum ersucht worden, sich wegen den neuesten Ereignissen, über welche das B. _____ informiert hatte, mit dem Personaldienst in Verbindung zu setzen. Am 18. Mai 2011 sei ihm Gelegenheit gegeben worden, sich zu seinem Schreiben vom 9. Mai 2011 zu äussern, was er auch getan habe. Er sei, entsprechend einem Schreiben des B. _____ vom 16. Mai 2011, darauf hingewiesen worden, dass vom B. _____ die Einleitung eines Kündigungsverfahrens aus wichtigem Grunde beantragt worden sei und dieses nunmehr geprüft werde. Der Beschwerdeführer weise selber darauf hin, dass ihm Massnahmen im Anschluss an sein Schreiben vom 9. Mai 2011 in Aussicht gestellt worden seien. Es werde sodann ausdrücklich bestritten, dass das Protokoll nicht den Inhalt des Gesprächs wiedergebe. Jenes sei unmittelbar anschliessend an das Gespräch erstellt worden und der Beschwerdeführer habe es nach der Zustellung nicht in Abrede gestellt.

bb) Bei der Sitzung von 14.30 Uhr habe es sich um einen Akt der internen Meinungsbildung gehandelt. Es sei nicht so, dass das B. _____ vor dem Personaldienst als Partei auftrat und ein kontradiktorisches Verfahren durchzuführen war. Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers sei mit der Anhörung um 11 Uhr hinreichend gewahrt worden. Weder der Sachverhalt noch die Schwere der Verfehlung bedurften zusätzlichen Abklärungen.

cc) In rechtlicher Hinsicht macht die Universität geltend, dass aufgrund der Gesamtkonstellation die fristlose Kündigung erfolgt sei. Überdies hätte der Beschwerdeführer Gelegenheit gehabt, sich vor der Entlassung anlässlich des Gesprächs vom 18. Mai 2011 zu äussern und im Verlaufe des Vorverfahrens seinen Standpunkt vorzutragen.

e) aa) Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird in seinem Umfang zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Insofern gilt es Art. 40 StPG und Art. 57 ff. VRG zu beachten. Subsidiär zu diesen kantonalrechtlichen Bestimmungen gelten die Garantien der Bundesverfassung, die den Betroffenen in allen Streitsachen ein bestimmtes Mindestmass an Verteidigungsrechten gewährleisten. Zu verweisen ist namentlich auf Art. 29 Abs. 2 BV. Nach dieser Bestimmung haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der Anspruch auf rechtliches Gehör formeller Natur (vgl. oben E. 4.c). Dessen Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197).

bb) Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Sodann haben die Parteien im Rahmen des rechtlichen Gehörs Anspruch auf eine umfassende und detaillierte Begründung eines Entscheids, um diesen allenfalls sachgerecht anfechten zu können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihre Verfügung stützt. Ein Verstoß gegen die Begründungspflicht kann dadurch behoben werden, dass die vorinstanzliche Behörde anlässlich der Anfechtung ihres Entscheids eine genügende Begründung nachschickt, etwa in der Vernehmlassung. Ist der Begründungsmangel nicht besonders schwerwiegend, kann eine Heilung auch dadurch erfolgen, dass die mit voller Kognition ausgestattete Rechtsmittelinstanz der beschwerdeführenden Partei vor Erlass ihres Entscheids Gelegenheit einräumt, zu der in Aussicht genommenen Begründung Stellung zu nehmen (Urteil des Bundesgerichts 2C_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4 mit Hinweisen). Ist die Sachlage klar und sind die anwendbaren Normen bestimmt, kann ein Hinweis auf diese Rechtsnormen genügen, während ein weiterer Spielraum der Behörde aufgrund von Ermessen oder unbestimmten Rechtsbegriffen und eine Vielzahl von in Betracht fallenden Sachverhaltselementen eine ausführliche Begründung gebieten (BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 109 f.). Der kantonale Gesetzgeber ist dieser Pflicht insofern nachgekommen, als Art. 66 Abs. 1 lit. c VRG bestimmt, dass Verfügungen eine Begründung enthalten müssen (vgl. zum Ganzen auch Urteil des Bundesgerichts 9C_989/2012 vom 5. September 2013 E. 4 mit Hinweisen).

f) aa) Im angefochtenen Entscheid wird der Sachverhalt, wie er sich aus den Akten der Universität ergibt, in wesentlichen Zügen wiedergegeben. Es mag zutreffen, dass sich der Staatsrat nur in rudimentärer Weise mit den Argumenten des Beschwerdeführers auseinandergesetzt hat. Die Begründung ist aber in Gesamtbetrachtung aller Umstände als rechtsgenügend anzusehen. Denn entscheidend ist, dass die Begründung ihren Zweck, also den Sinn der Begründungspflicht erfüllt. Der Beschwerdeführer konnte anhand der Erwägungen im angefochtenen Entscheid diesen sachgerecht anfechten, was er mit seiner 45 Seiten umfassenden Beschwerdeschrift auch zeigt. Demnach ist die Begründung im angefochtenen Entscheid als genügend anzusehen.

bb) Nach den Ausführungen des Beschwerdeführers wurde das Gespräch vom 18. Mai 2011 in französischer Sprache durchgeführt, obwohl er deutscher Muttersprache sei. Was er mit diesem Einwand zu seinen Gunsten ableiten will, legt er nicht dar, weshalb es sich erübrigt, weiter darauf einzutreten.

cc) Die Aussage des Beschwerdeführers, er habe vorab nicht gewusst, was der Gegenstand der Besprechung vom 18. Mai 2011 sein werde, ist nicht glaubhaft. Er wurde von der Verwaltungsdirektion zu einem Gespräch eingeladen. Dabei wurde ihm gesagt, warum es ging. Das genügte. Im Übrigen wurde er bereits per E-Mail vom 16. Mai 2011 vom Personaldienst darüber informiert, dass dieser "vom B. _____ über die neuesten Ereignisse informiert" worden sei. Dass es dabei um etwas anderes ging als um das Schreiben vom 9. Mai 2011, in welchem der Beschwerdeführer selbst erklärte, dass er nunmehr die Kündigung erwarte, behauptet er nicht.

dd) Es steht ausser Diskussion, dass bei einer ordentlichen und ausserordentlichen Kündigung der betroffene Mitarbeiter grundsätzlich vorab schriftlich zu ermahnen und anzuhören ist. Im Bereich des öffentlichen Personalrechts besteht - im Gegensatz zum privaten Arbeitsrecht - keine Kündigungsfreiheit; der Staat als Arbeitgeber ist an das Willkürverbot, die Grundrechte und die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien gebunden. Indes ist der Staatsrat nach Art. 45 Abs. 1 StPG vorgegangen. Offensichtlich ging er davon aus, dass schon allein das Schreiben des Beschwerdeführers vom 9. Mai 2011 zu einer unwiederbringlichen Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses geführt hat, mithin ein wichtiger Grund im Sinn von Art. 44 StPG vorlag. Wenn die Auffassung des Staatsrats zutrifft, was, wie noch weiter unten zu prüfen ist, zu bejahen ist, macht eine schriftliche Mahnung (vgl. Art. 45 Abs. 2 StPG) keinen Sinn; auf eine Mahnung, verbunden mit einer Bewährungsfrist ist zu verzichten, wenn die Voraussetzungen für eine fristlose Kündigung erfüllt sind, mithin also die Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses nach Treu und Glauben als unzumutbar erscheint. Im Übrigen wurde der Beschwerdeführer am 18. Mai 2011, also vor dem Aussprechen der Kündigung mündlich angehört. Weitergehende Rechte als eine Anhörung standen dem Beschwerdeführer nicht zu.

ee) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die fristlose Kündigung unverzüglich nach der Kenntnis des wichtigen Grundes zu erklären ist (Art. 44 Abs. 2 StPG; Art. 32 Abs. 4 StPR); andernfalls wird das Recht zur sofortigen Auflösung des Arbeitsverhältnisses verwirkt. Nach der Rechtsprechung zum privaten Arbeitsvertragsrecht muss die fristlose Kündigung unverzüglich, innert nützlicher Frist (in der Regel zwei bis drei Tage) nach der Kenntnis des wichtigen Grundes ausgesprochen werden (BGE 130 III 28 E. 4.4 S. 34 f.; Urteil des Bundesgerichts 4A_169/2007 vom 20. August 2007 E. 3, in JAR 2008 S. 242; GUSTAV WACHTER, Der Untergang des Rechts zur fristlosen Auflösung des Arbeitsverhältnisses, in ArbR 1990 S. 37 ff.; PHILIPPE CARRUZZO, Le contrat individuel de travail, 2009, S. 557 f.). Einerseits ist aus einem längeren Zuwarten nach Treu und Glauben zu schliessen, dass die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses doch zumutbar ist; andererseits soll ein betroffener Arbeitnehmer nicht über Gebühr in der Ungewissheit verbleiben, ob er mit sofortiger Wirkung entlassen werde.

Diese Regelung kann allerdings nicht unbesehen auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse übertragen werden. Hier gilt es zu berücksichtigen, dass gestützt auf Art. 40 StPG ganz bestimmte Verfahrensvorschriften einzuhalten sind. So muss dem betroffenen Mitarbeiter vor der Kündigung das rechtliche Gehör gewährt werden, wozu eine verhältnismässige Frist anzusetzen ist. Schliesslich ist eine begründete Verfügung zu erlassen (Urteil des Bundesgerichts 2A.656/2006 vom 15. Oktober 2007 E. 5.2.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons

Zürich PB.2009.00035 vom 27. Januar 2010 E. 3.3; BVR 2007 S. 20 E. 7.1 S. 28; HARRY NÖTZLI, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, Diss. Zürich 2005, Rz. 255 ff.). Aber grundsätzlich hat auch im öffentlichen Recht die fristlose Kündigung unverzüglich zu erfolgen (BGE 138 I 113 E. 6.3 S. 116 ff. mit Hinweisen). So ist eine Frist von sieben Tagen ab Kenntnisnahme des Kündigungsgrunds bis zur Eröffnung der fristlosen Kündigung gerechtfertigt (VPB 68.7 E. 2b S. 88); desgleichen eine Frist von zehn Tagen (Urteil des Bundesgerichts 2A.518/2003 vom 10. Februar 2004 E. 5.2).

Am 18. Mai 2011 hatte die Universität nach ihrer Ansicht genügende Kenntnisse für eine Beurteilung der Sache. Nachdem sie den Beschwerdeführer gleichentags angehört hatte, sprach sie am 19. Mai 2011 die Kündigung aus. Wenn ihre Auffassung zutrifft, die Voraussetzungen für eine fristlose Kündigung seien gegeben, lässt sich ihr Vorgehen nicht beanstanden.

g) Nach dem Gesagten erweist sich der Einwand des Beschwerdeführers, sein rechtliches Gehör sei verletzt worden, als unbegründet.

7. a) Die fristlose Kündigung erfolgte gestützt auf Art. 44 Abs. 1 StPG. Die Universität erklärte im Kündigungsschreiben, dass die Direktion des B._____ mit dem Schreiben vom 9. Mai 2011 nicht nur vor vollendete Tatsachen gestellt, sondern auch vor externen Personen blossgestellt worden sei. Im Verhalten des Beschwerdeführers sehe die Direktion einen erheblichen Vertrauensbruch und keine Möglichkeit, weiterhin mit ihm zusammenzuarbeiten.

b) Der Staatsrat hat diese Begründung als genügend erachtet und mithin die fristlose Kündigung geschützt. Er brachte vor, dass im Sommer 2008 in der Direktion des B._____ Änderungen eintraten, welche die Leitung des Projekts LexFind erschwerten. Unter diesen Umständen sei die Mitteilung des Beschwerdeführers vom 9. Mai 2011, wonach das Projekt eingestellt worden sei, er keine Alternative mehr sehe und deshalb die verbleibende Zeit bis zur Kündigung nutze, um sich beruflich neu zu orientieren, offensichtlich als Arbeitsverweigerung aufzufassen und so zu verstehen, dass er die Arbeit bereits aufgegeben hätte. Eine Arbeitsverweigerung stelle grundsätzlich eine schwere Verletzung der vertraglichen Pflichten dar. Hinzu komme eine Verletzung der Treupflicht. Der Beschwerdeführer habe das erwähnte Schreiben drei ausgewählten Mitgliedern des B._____-Rats zugestellt, ohne sich vorgängig an seine hierarchische Vorgesetzte, die Direktion des B._____, zu wenden. Mit diesem Verhalten habe er sich nicht nur des Ansehens und Vertrauens, die mit seiner Funktion im öffentlichen Dienst verbunden sind, unwürdig erwiesen. Vielmehr sei dieses Verhalten auch als illoyal seinem Arbeitgeber gegenüber zu qualifizieren. Er habe dadurch grundlegende Pflichten, die dem Staatspersonal gemäss Art. 56 StPG obliegen, verletzt. Es bleibe anzufügen, dass er sich den möglichen Konsequenzen seines Handelns durchaus bewusst gewesen sei, habe er doch in seinem Schreiben ausdrücklich erwähnt, er erwarte die Kündigung. Das Verhalten des Beschwerdeführers sei objektiv geeignet gewesen, die Vertrauensgrundlage zumindest so tief zu erschüttern, dass der Anstellungsbehörde die Fortsetzung des Arbeitsvertrages nicht mehr zuzumuten sei. Die Entlassung aus wichtigen Gründen sei somit begründet und weder unverhältnismässig noch missbräuchlich.

c) Der Beschwerdeführer bestätigt, dass es seit dem Sommer 2008 zwischen ihm und der neuen Direktion zu Schwierigkeiten gekommen sei. Es habe deswegen verschiedene Diskussionen gegeben. So habe man etwa mit M._____ von der Firma N._____ AG darüber diskutiert, das Projekt LexFind auszulagern. Der Bund habe aber die vorgeschlagene Lösung, das Projekt Lex-Find auszulagern, abgelehnt.

Im Dezember 2010 habe Professor F. _____ von ihm die Erstellung eines Manuals für das Projekt LexFind verlangt, obwohl im Sommer 2009 vereinbart worden sei, auf ein solches Dokument zu verzichten. Er (der Beschwerdeführer) habe die Gründe dafür nicht nachvollziehen können und auf das bereits bestehende Manual vom Sommer 2009 verwiesen. Trotzdem sei er von der Direktion ultimatativ und unter Fristansetzung aufgefordert worden, das Manual zu liefern. Am 28. Januar 2011 sei es mit Regierungsrat H. _____, den Professoren E. _____ und F. _____ und ihm zu einer Besprechung gekommen. Zur Frage des Manuals habe er ein Gespräch mit Regierungsrat H. _____ geführt. Dabei habe er die Befürchtung dargelegt, dass das Manual nur dazu diene, ihn anschliessend entlassen zu können. Regierungsrat H. _____ hätte hierfür Verständnis gehabt. Man habe sich schliesslich darauf geeinigt, dass er (der Beschwerdeführer) die Zusicherung erhalte, dass man ihn vor der Gründung der IFF-LexFind AG nicht entlasse und er anschliessend das Manual erstellen werde. Diese Zusicherung sei auch mit Blick auf die Tatsache in Aussicht gestellt worden, dass er und Professor F. _____ sich am 4. Januar 2010 darauf geeinigt hätten, dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen erst dann beim Personaldienst beantragt werde, wenn das Gründungsdatum für die IFF-LexFind AG feststehe. Da die Zusicherung in der Folge durch das B. _____ entgegen der getroffenen Vereinbarung nicht abgegeben worden sei, sei er weder verpflichtet noch in der Lage gewesen, das Manual für das Projekt LexFind zu erstellen. Dieses Verhalten sei von der neuen Direktion akzeptiert worden und hätte keine weiteren Konsequenzen gehabt. Anfangs Mai 2011 habe er von M. _____ von der N. _____ AG erfahren, dass das B. _____ mit der N. _____ AG Gespräche darüber führte, wie der plötzliche "Ausfall" von Mitarbeitern gelöst werden könnte, damit anschliessend der Beschwerdeführer entlassen werden konnte.

Am 9. Mai 2011 habe K. _____ aufgrund der Probleme am B. _____ ihre Kündigung eingereicht. Sie sei zuvor massiv unter Druck gesetzt worden. Auch aufgrund der Entwicklungen habe er das Projekt LexFind als akut gefährdet angesehen. Um den Ernst der Lage zu verdeutlichen und sie zum Eingreifen zu bewegen, habe er sich mit Schreiben vom 9. Mai 2011 an Regierungsrat H. _____, Staatsrätin I. _____ und J. _____ gewandt, die alle mit dem Projekt LexFind und den Schwierigkeiten zwischen der neuen Direktion und ihm seit längerer Zeit bestens vertraut gewesen seien. Darauf hätten sich Professor F. _____ und G. _____ mit Brief vom 16. Mai 2011 an die Verwaltungsdirektion gewandt und ultimatativ seine sofortige Entlassung verlangt.

Sein Schreiben vom 9. Mai 2011 sei weder als Rücktrittsschreiben noch als Arbeitsverweigerung zu verstehen. Vielmehr habe er sein Pflichtenheft ohne Einschränkungen weiterhin wahrgenommen. Seine Handlungen seien stets durch seine Loyalität gegenüber dem Projekt LexFind und den Kantonen, die das Projekt finanzierten, motiviert gewesen. Seine Erklärungen seien nicht zur Kenntnis genommen worden, wahrscheinlich deshalb nicht, um einen Vorwand zu schaffen, ihn fristlos zu entlassen. Denn ein durchschnittlich vernünftiger und anständiger Empfänger des Schreibens vom 9. Mai 2011 hätte rasch mit ihm Kontakt aufgenommen, um zu klären, was denn nun der Inhalt und die Meinung dieses Schreibens seien. Es sei unverständlich, dass die Vorgesetzten nicht das Gespräch suchten, sondern seine Entlassung verlangten.

Sein Verhalten könne unter keinem Titel als Illoyalität oder Verletzung der Treuepflicht qualifiziert werden. Ebenso wenig sei darin ein erheblicher Vertrauensbruch, eine schwere oder wiederholte Verletzung von Dienstpflichten oder andere Umstände zu erblicken, unter denen die Fortführung des Arbeitsverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr zumutbar sei. Eine Blossstellung sei nicht denkbar und das Schreiben vom 9. Mai 2011 sei in keiner Weise

geeignet, den Ruf beziehungsweise das Image der Universität in irgendeiner Weise zu beeinträchtigen oder zu schädigen. Das Projekt Lex Find und die Schwierigkeiten mit der neuen Direktion seien bekannt gewesen. Die Situation habe sich ab Dezember 2010 durch das ultimative Einverlangen des Manuals dramatisch zugespitzt und sowohl ihn wie auch K. _____ auf ungehörige Weise massiv unter Druck gesetzt. Vor diesem Hintergrund habe die Direktion des B. _____ wie jeder durchschnittlich vernünftige und anständige Arbeitgeber mit einer Reaktion rechnen müssen. Der Einwand, erst über Drittpersonen von seinem Vorgehen erfahren zu haben und vor vollendete Tatsachen gestellt worden zu sein, sei in Anbetracht der gesamten Vorgeschichte jedenfalls wenig überzeugend. Demnach gebe es keine wichtigen Gründe für eine fristlose Entlassung.

Infolge des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit könne eine Kündigung immer nur ultima ratio sein. Sie müsse geeignet sein, um ein Problem zu lösen, und erforderlich sein in dem Sinn, dass mildere Massnahmen nicht zum Ziel führen. Sie müsse nach einer Abwägung der Interessen als angemessen erscheinen. Vorliegend sei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt worden. Die Entlassung sei nicht geeignet, die offenen Fragen im Zusammenhang mit dem Projekt LexFind und die Schwierigkeiten mit der der neuen Direktion in irgendeiner Weise zu lösen. Im Gegenteil, in der Zwischenzeit habe das B. _____ sämtliche Verträge bezüglich LexFind sogar gekündigt und das Projekt definitiv aufgegeben. Dagegen hätte eine wesentlich mildere Massnahme, nämlich die Klärung, was denn nun der Inhalt und die Meinung des Schreibens vom 9. Mai 2011 seien, gute Chancen gehabt, zum Ziel zu führen und die anstehenden Probleme zu lösen. Es habe nie ein Konflikt mit der Arbeitgeber beziehungsweise mit der Universität und dem Staat gegeben, sondern nur zwischen ihm und seinen Vorgesetzten. Ein Konflikt mit den Vorgesetzten sei aber nicht geeignet, das grundsätzliche Vertrauen des Arbeitgebers zum Angestellten zu zerstören.

d) In seiner Stellungnahme vom 18. April 2013 hält der Staatsrat fest, dass die Erklärungen des Beschwerdeführers in seinem Brief vom 9. Mai 2011 zu einer mindestens so tief greifenden Erschütterung der Vertrauensgrundlage geführt hätten, dass der Anstellungsbehörde die Fortsetzung des Vertrages nicht mehr zugemutet werden konnte. Davon sei auch die Verwaltungsdirektion ausgegangen. Es sei wesentlich, was mit dem Schreiben vom 9. Mai 2011 an wen kommuniziert worden sei. Das Schreiben sei klar formuliert. Die Mitteilungen, dass das Projekt LexFind eingestellt, er auf das offensichtlich bereits geplante Kündigungsverfahren warten und die verbleibende Zeit nutzen werde, um sich beruflich neu zu orientieren sowie sich seinem Habilitationsprojekt auf dem Gebiet des Staatsrechts zu widmen, seien eindeutig und würden auch nach dem Prinzip von Treu und Glauben keine zusätzliche Interpretation erfordern. Vom Beschwerdeführer, der über ein Lizenziat und einen Dokortitel verfüge und sich ausserdem mit einem Habilitationsprojekt befasse, dürfe erwartet werden, dass er die Worte und die Adressaten eines solchen Schreibens bewusst wähle. Es dürfe auch davon ausgegangen werden, dass er in der Lage sei, seine Gedanken korrekt auszudrücken. Dies umso mehr, als die Mitteilungen eindeutig und eben nicht interpretationsbedürftig formuliert seien.

e) Die Universität bestreitet die Vorbringen des Beschwerdeführers. Der Beschwerdeführer sei der neuen Direktion, welche im August 2008 die Nachfolge von Professor D. _____ angetreten hatte, von Anfang an misstrauisch und mit Verachtung entgegengetreten. Er habe sich aufgrund des konfliktbehafteten Rücktritts von Professor D. _____ gegen die neue Direktion gestellt und sich Professor D. _____ auch nach August 2008 weiterhin verpflichtet gefühlt. Zusammen mit der Firma N. _____ AG, welche er mit M. _____ gegründet und als technische Partnerin für das Portal LexFind mit dem

B._____ in Verbindung gebracht hatte, hätte er vorgesehen, das System LexFind aus dem B._____ zu lösen. Dies sei ihm gelungen und er sei heute Direktor des Zentrums für Rechtsinformation, dessen Institutsrat von Professor D._____ präsidiert werde. Der Beschwerdeführer habe jegliche Information über das Portal LexFind verweigert, weshalb es der Direktion des B._____ nicht möglich gewesen sei, eine Strategie zu entwickeln und ihre Verantwortung gegenüber der Auftragsgeberin, KKJPD, wahrzunehmen. Verantwortlich für den Betrieb, die Weiterentwicklung und mithin die Kosten des Portals LexFind sei nicht der Beschwerdeführer, sondern letztlich die Direktion des B._____. Diese hätte keinerlei Absicht gehabt, ihn und seine Lebensgefährtin K._____ los zu werden. Vielmehr habe das Erfordernis bestanden, das Portal LexFind von einer Personenabhängigkeit zu lösen.

Der Beschwerdeführer habe sich standhaft geweigert, ein Manual zu erstellen, und sich zu dieser Arbeitsleitung nur unter der Voraussetzung bereit erklärt, wenn er umfassende Zusicherungen erhalte, dass er langfristig das Projekt LexFind und dessen Nachfolgeprojekte leiten und auch langfristig seine Anstellung am B._____ behalten werde.

Die fristlose Kündigung sei aus der Gesamtkonstellation erfolgt. Es habe ein angespanntes Arbeitsverhältnis bestanden. Der Beschwerdeführer habe nicht lediglich seine Arbeitsleistung verweigert, sondern wissentlich und willentlich die vertraglichen Beziehungen seiner Arbeitgeberin zu deren Auftraggeber beeinträchtigt. Er hätte vorgebracht, dass das durch die Auftraggeber finanzierte Projekt eingestellt worden und eine Fortführung selbst kurzzeitig nicht mehr gesichert sei. Er habe sich daraus eine schwerwiegende Loyalitätsverletzung gegenüber seiner Arbeitgeberin vorhalten zu lassen. Die Fortführung des Arbeitsverhältnisses mit einem Arbeitnehmer, welcher zudem erklärte, er werde die Arbeit auch nicht wieder aufnehmen, sondern sich vielmehr seinen eigenen Interessen widmen, könne nicht verlangt werden. Zudem sei es unzweifelhaft, dass zwischen der Anstellungsbehörde und dem Beschwerdeführer weder persönliche Aversion noch besondere Sensibilität bestanden. Das Arbeitsverhältnis sei eben gerade nicht durch die Direktion des B._____, sondern durch die Universität Freiburg aufgelöst worden. Für sie seien nicht allfällige Differenzen zwischen Mitarbeitern, sondern das Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber der Universität entscheidend. Der Vertrauensbruch sei jedenfalls von einer Schwere, welche die durch den Beschwerdeführer selber nicht erwartete Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht erlaube. Dem Beschwerdeführer sei bekannt, dass sämtliche Mitglieder des Institutsrates über die das B._____ betreffenden Vorgänge informiert waren. Seine Meinung, er habe sein Schreiben vom 9. Mai 2011 an J._____ nicht als Vertreter der geldgebenden KKJPD, sondern an ausgewählte Mitglieder der Aufsichtsbehörde gerichtet, gehe fehl. Er habe sich an den Auftraggeber betreffend das Projekt LexFind gewandt.

f) Der Beschwerdeführer repliziert, dass er mit seinem Schreiben vom 9. Mai 2011 weder die Arbeitsleistung verweigert oder einen schwerwiegenden Vertrauensbruch geschaffen noch zum Ausdruck gebracht habe, er erwarte nun wegen dieses Schreibens seine Kündigung. Die unzutreffende, einseitige und aus dem Zusammenhang gerissene Leseweise des Schreibens durch die Universität stehe im Widerspruch zu den Fakten. Mit dem Vermerk des "offensichtlich bereits geplanten Kündigungsverfahren(s)", sei unter keinem Titel der Umstand gemeint, dass er wegen seines Schreibens selber mit der Entlassung durch die Universität rechnete. Damit gemeint seien vielmehr die im Schreiben erwähnten anderen, zeitlich vorgelegten Begebenheiten, aus denen er auf die Kündigungsabsicht der Universität schliessen musste, nämlich insbesondere, dass von ihm verlangt wurde, ein Manual zu erstellen, dass er von M._____ erfahren hatte, dass das B._____ mit der N._____ AG Gespräche darüber führte, und dass eine Gesamtbeurteilung der Situation nur den Schluss zuliesse, dass

die Direktion keine Zusammenarbeit mehr mit ihm wünschte. Das Schreiben vom 9. Mai 2011 könne deshalb auf keine Art und Weise als Ankündigung seiner Entlassung oder gar als Einverständnis damit verstanden werden. Von einer Arbeitsverweigerung könne keine Rede sein. Er habe bereits in der Sitzung vom 18. Mai 2011 und auch später wiederholt klargestellt und bekräftigt, dass sein Schreiben vom 9. Mai 2011 weder als Rücktrittschreiben noch als Arbeitsverweigerung zu verstehen sei. Vielmehr habe er sein Pflichtenheft ohne Einschränkungen weiterhin vollumfänglich wahrnehmen wollen, was er auch tatsächlich getan habe. Er habe seine Arbeit für das Projekt LexFind anerkanntermassen zu keinem Zeitpunkt eingestellt und das Projekt bis zur Sperrung durch die Universität aktualisiert und auch seine übrigen Pflichten stets erfüllt.

Auch von einem schwerwiegenden Vertrauensbruch könne keine Rede sein. Die Zustellung des Schreibens vom 9. Mai 2011 an drei ausgewählte Mitglieder des Institutsrats könne unter keinem Titel als schwere Verletzung der Treuepflicht aufgefasst werden. Regierungsrat H._____, Staatsrätin I._____, und J._____ seien über die Schwierigkeiten zwischen ihm und der neuen Direktion bestens vertraut gewesen. Im Übrigen sei sein Schreiben in keiner Weise geeignet, den Ruf oder das Image der Universität als eigentlicher Arbeitgeberin in irgendeiner Weise zu beeinträchtigen oder zu schädigen. Es sei unverständlich, dass seine Vorgesetzten, als sie Kenntnis von seinem Schreiben vom 9. Mai 2013 erhielten, nicht das Gespräch mit ihm suchten. Man könne sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sein Standpunkt gar nicht gehört werden wollte, um auf diese Weise einen Vorwand zu schaffen, ihn fristlos zu entlassen.

g) Mit den Schlussbemerkungen bringt die Universität vor, dem Schreiben vom 9. Mai 2011 lasse sich entnehmen, dass der Beschwerdeführer seine Arbeit am Projekt nicht fortsetzen wollte. Damit bestehe auch keinen Grund, das Arbeitsverhältnis fortzusetzen. Eine mit den Kantonen vertraglich vereinbarte und durch sie finanzierte, nach Möglichkeit auf den Bund auszuweitende Dienstleistung habe personenunabhängig zu funktionieren.

h) Nach Art. 56 StPG führen die Mitarbeiter des Staates ihre Arbeit sorgfältig, beruflich kompetent und loyal zu ihrem Arbeitgeber aus. Sie verpflichten sich, durch die Qualität ihrer Leistungen den Interessen des Staates und des öffentlichen Dienstes zu dienen (Abs. 1). Sie planen und organisieren ihre Arbeit und zeigen Initiative, um die festgelegten Ziele zu erreichen (Abs. 2). Sie erweisen sich mit ihrem Verhalten des Ansehens würdig, die mit ihrer Funktion im öffentlichen Dienst verbunden sind (Abs. 3). Als Mitarbeiter der Universität unterstand der Beschwerdeführer dieser Bestimmung. Damit wird gesagt, dass der Beschwerdeführer nicht nur die berechtigten Interessen der Universität, sondern auch die öffentlichen Interessen der Universität zu wahren hatte. Er schuldete diese Loyalität sowohl bei seinem auf die Arbeit bezogenen Verhalten als auch ausserhalb des Arbeitsverhältnisses (vgl. PETER HELBLING, in Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz, 2013, Rz. 50 zu Art. 20).

i) aa) Was als wichtiger Grund für eine fristlose Entlassung zu gelten hat, ist in Art. 44 StPG aufgeführt. Danach soll mit der fristlosen Kündigung eine objektiv nicht mehr tragbare Situation sofort beendet werden. Sie ist nur bei besonders schweren Verfehlungen des Arbeitnehmers gerechtfertigt. Das Fehlverhalten muss einerseits objektiv geeignet sein, die für das Arbeitsverhältnis wesentliche Vertrauenslage zu zerstören oder zumindest so tiefgreifend zu erschüttern, dass dem Arbeitgeber die Fortsetzung des Vertrags nicht mehr zumutbar ist, und andererseits auch tatsächlich zu einer derartigen Zerstörung oder Erschütterung des gegenseitigen Vertrauens geführt haben. Den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung tragend, rechtfertigt nur ein besonders schweres Fehlverhalten des Angestellten die fristlose

Kündigung. Wiegen die Verfehlungen weniger schwer, ist die fristlose Auflösung wie im privaten Arbeitsrecht nur gerechtfertigt, wenn sie trotz Verwarnung wiederholt begangen wurden. Dem privat- wie dem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber kommt bei der Prüfung, ob ein wichtiger Grund für eine fristlose Kündigung vorliegt, ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Er muss aber den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten: Es ist diejenige Massnahme zu wählen, die angemessen ist beziehungsweise genügt. Die fristlose Kündigung ist die strengste Massnahme, die ein Arbeitgeber aussprechen kann, weshalb sie nur in Ausnahmefällen als ultima ratio und damit restriktiv anzuwenden ist. Der Arbeitgeber hat seinen Entscheid unter Berücksichtigung aller Umstände zu treffen. Er muss den Einzelfall in Verbindung mit der Stellung und Verantwortung des Betroffenen sowie allen anderen Gegebenheiten wie Natur und Dauer des Vertragsverhältnisses prüfen. Kaderangehörige haben aufgrund ihrer erhöhten Treuepflicht und Verantwortung höheren Anforderungen in Bezug auf ihr Verhalten nachzukommen. Anlass zur fristlosen Entlassung besteht deshalb vor allem, wenn das Verhalten des Arbeitnehmers im Zusammenhang mit seiner Stellung im Betrieb die Fortführung des Arbeitsverhältnisses verunmöglicht. Bei höheren Angestellten wird dies viel rascher der Fall sein als beim Arbeitnehmer in unteren Chargen in einem Grossbetrieb (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4597/2012 vom 21. Februar 2013 E. 3.2 mit Hinweisen).

bb) Gemäss Art. 337 OR gilt als wichtiger Grund für die sofortige Auflösung des Vertrags namentlich ein Umstand, bei dessen Vorhandensein dem Kündigenden nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden darf (Abs. 2). Über das Vorhandensein solcher Gründe entscheidet der Richter nach freiem Ermessen (Abs. 3). Ob das dem Arbeitnehmer angelastete Verhalten die erforderliche Schwere erreicht, entscheidet sich nicht allgemein, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere von der Stellung und Verantwortung des Arbeitnehmers sowie von der Natur und Dauer des Dienstverhältnisses. Nicht mehr zumutbar ist die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses, wenn der Arbeitnehmer nicht mehr vertrauenswürdig ist (YVO HANGARTNER, Treuepflicht und Vertrauenswürdigkeit der Beamten, *in* ZBI 83/1984, S. 385 ff., 395 f.).

Massgebend ist somit, ob der Betroffene aus objektiver Sicht als Organ des Staates vertrauenswürdig ist und nicht, ob seine Vorgesetzten aufgrund der Störung der persönlichen Beziehung subjektiv kein Vertrauen mehr zum Betroffenen haben. Die Fortsetzung des Dienstverhältnisses kann der Behörde erst dann nicht mehr zugemutet werden, wenn dem Arbeitnehmer objektiv nicht mehr das nötige Vertrauen entgegengebracht werden kann. Auch im Zivilrecht bezieht sich das Vertrauen im Regelfall in einem objektivierten Sinn auf die Erbringung der geschuldeten Arbeitsleistung und auf die Unterlassung von Störungen im Arbeitsablauf und Betriebsfrieden (MANFRED REHBINDER, *in* Berner Kommentar, R. 2 ff. zu Art. 337 OR).

j) aa) Es mag zutreffen, dass es zwischen dem Beschwerdeführer und der neuen Direktion des B._____ zu Spannungen gekommen ist. Darum geht es jedoch nicht, sondern um den Brief vom 9. Mai 2011, den der Beschwerdeführer verfasste und namentlich an Regierungsvertretern und mithin an Vertreter der Auftraggeber von LexFind adressierte. Im erwähnten Schreiben erklärte der Beschwerdeführer eigenmächtig, also ohne Zustimmung seiner Vorgesetzten und ohne mit ihnen Rücksprache zu nehmen, dass das Projekt LexFind eingestellt worden ist. Ein entsprechender Entscheid der Direktion lag offensichtlich gar nicht vor. Schon allein mit diesem Vorgehen hat der Beschwerdeführer gegenüber der Direktion des B._____ und der Universität eine schwerwiegende, krasse Treuepflichtverletzung begangen. Dass ein solches illoyales Verhalten von Seiten des Arbeitgebers nicht hingenommen werden kann, versteht sich von selbst und braucht keiner weiteren Erläuterung.

bb) Bei diesem Ergebnis braucht die Frage, ob die Direktion des B. _____ die Aussage des Beschwerdeführers, er werde nunmehr die Kündigung abwarten und sich zwischenzeitlich um seine eigenen Angelegenheiten kümmern, zu Recht als Arbeitsverweigerung qualifizieren durfte, nicht geprüft zu werden. Immerhin ist dazu zu bemerken, dass selbst eine beharrliche Arbeitsverweigerung für sich allein im Allgemeinen zu wenig schwerwiegend ist, um eine fristlose Entlassung zu rechtfertigen; sie erlangt jedoch bei Wiederholung trotz Abmahnung das dazu notwendige Gewicht (REHBINDER, Rz. 6 ff. zu Art. 337 OR). Allerdings ist das erwähnte Schreiben unmissverständlich als Arbeitsverweigerung aufzufassen. Daran ändert nichts, dass der Beschwerdeführer dies nachträglich im Rahmen seiner Beschwerde an das Kantonsgericht bestreitet; es ist auf seinen Willen und seine Aussagen im Zeitpunkt des Verfassens des Schreibens abzustellen. Seine heutigen Erklärungen sind Ausflüchte.

cc) Nach dem Gesagten lässt sich ohne Weiteres feststellen, dass dem Beschwerdeführer eine Pflichtverletzung im Sinn von Art. 56 Abs. 1 StPG vorzuwerfen ist. Damit bleibt zu klären, ob er mit seinem Verhalten im Lichte der gesamten Umstände einen hinreichenden Grund setzte, der es der Universität erlaubte, ihn fristlos zu entlassen.

k) Wie schon dargelegt, wurde das Schreiben vom 9. Mai 2011 vom Beschwerdeführer verfasst und der Inhalt des Briefes ist unmissverständlich. Insofern ist der Tatbestand anerkannt und unbestritten (vgl. Art. 45 Abs. 1 StPG), weshalb die Universität nach Art. 45 StPG vorgehen durfte. Das bedeutet, dass keine weiteren Ermittlungen mehr durchzuführen waren und keine Frist zur Einsicht des Dossiers und zur Einreichung von Bemerkungen angesetzt werden musste. Die vom Beschwerdeführer begangene Treuepflichtverletzung wiegt sehr schwer. Dies musste er sich selbst auch eingestehen, erklärte er doch, dass sein Verhalten zur Kündigung führen werde. Auch hat er seine Auseinandersetzung mit der Direktion des B. _____ nach aussen getragen und diese somit in schwerwiegender Weise brüskiert. Unter diesen Umständen lässt sich die fristlose Entlassung nicht beanstanden.

l) aa) Jedes staatliche Handeln ist an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden (Art. 29 Abs. 2 BV). Es genügt demnach nicht, die Kündigungsverfügung lediglich mit dem Nachweis eines wichtigen Grundes zu versehen. Darüber hinaus muss die Auflösung des Anstellungsverhältnisses stets auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten. Demnach muss die Kündigung erstens ein geeignetes Mittel zur Problemlösung sein, muss sie zweitens in dem Sinn erforderlich sein, dass nicht weniger einschneidende Massnahmen, wie beispielsweise eine Verwarnung ebenfalls zum Ziel führen würden, und muss drittens eine Abwägung der gegenseitigen Interessen die Kündigung als gerechtfertigt beziehungsweise zumutbar erscheinen lassen (BVR 2009 S. 443 E. 5.4.1 S. 455 mit Hinweisen). Eine fristlose Entlassung ist insbesondere dann unzulässig, wenn mildere Massnahmen, wie zum Beispiel Verwarnung, vorübergehende Freistellung oder ordentliche Kündigung, zur Verfügung stehen, um die eingetretene Störung des Arbeitsverhältnisses in zumutbarer Weise zu beheben (ADRIAN STAEHELIN, in Zürcher Kommentar Rz. 4 zu Art. 337).

bb) Im vorliegenden Fall ist unbestreitbar, dass die Vorkommnisse das Vertrauensverhältnis derart erschüttert haben, dass eine Fortsetzung des Dienstverhältnisses unzumutbar war. Dies musste sich auch der Beschwerdeführer eingestehen, erklärte er doch, dass er aufgrund seines Schreibens vom 9. Mai 2011 nunmehr die Kündigung erwarte. Er war während längerer Zeit für das B. _____ tätig und aufgrund seiner Funktion konnte die Universität hohe Anforderungen an sein Verhalten sowie an seine Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit verlangen. Diese Grundsätze hat der Beschwerdeführer in gravierender Weise verletzt. Nach dem Vorgefallenen war es infolgedessen nicht mehr zumutbar, das Arbeitsverhältnis fortzusetzen.

Die fristlose Kündigung nach Art. 44 StPG erweist sich demnach weder als unverhältnismässig noch als unangemessen.

m) Nach dem Gesagten lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die fristlose Auflösung des Anstellungsverhältnisses als einzig logische Reaktion und somit als ultima ratio auf das Verhalten des Beschwerdeführers zu bezeichnen ist. Sie ist rechtmässig. Demnach kann auch kein Anspruch auf Lohnfortzahlung und Entschädigung entstehen.

8. a) Im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens beantragte der Beschwerdeführer, die Universität sei zu verurteilen, ihm Überstunden- und Ferienguthaben abzugelten und die gesetzlich geschuldeten Beiträge gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) einzuzahlen. Der Staatsrat verwarf diese Begehren mit der Begründung, dass sie an die Universität zu richten sind, die für die Behandlung zuständig sei.

b) Mit seiner Beschwerde vom 11. März 2013 bestätigte der Beschwerdeführer die erwähnten Begehren. Nach seiner Auffassung habe es die Verwaltungsdirektion der Universität in der Entlassungsverfügung vom 19. Mai 2011 versäumt, die aus dem Anstellungsverhältnis resultierenden Forderungen zu regeln. Auch habe die Universität nicht alle Lohnbestandteile nach dem BVG versichert. Er verfüge über ein auf das Jahr 2008 zurückgehendes Überstundenguthaben und habe im Jahr 2011 keine Ferien bezogen. Auch habe er bei der Überprüfung der BVG-Abrechnung feststellen müssen, dass das B._____ die Funktionszulagen für die gesamte Dauer des Anstellungsverhältnisses nicht versichert habe.

c) Das StPG sagt nichts über die Folgen bei Beendigung des Dienstverhältnisses. Es versteht sich jedoch, dass alle darauf fussenden Forderungen fällig werden (vgl. Art. 339 OR). Fällig werden von den Forderungen des Arbeitnehmers nicht nur der Lohnanspruch, sondern auch alle weiteren Forderungen, wie etwa Ferienansprüche, Entschädigung für geleistete Überstunden, Freizügigkeitsansprüche gegenüber der Vorsorgeeinrichtung usw. (THOMAS GEISER / ROLAND MÜLLER, Arbeitsrecht in der Schweiz, 2. A., Bern 2012, Rz. 678 f. mit Hinweisen).

d) Vermögensrechtliche Ansprüche im Zusammenhang mit einer Kündigung sind grundsätzlich im Anfechtungsverfahren zu beurteilen. Demnach hätte die Universität mit der am 19. Mai 2011 verfügten fristlosen Kündigung gleichzeitig über allfällige vermögensrechtliche Forderungen des Beschwerdeführers entscheiden sollen. Die Universität hat dies nicht getan, sei es aus Versehen oder sei es, weil sie der Auffassung war, dass aus ihrer Sicht gar keine Ansprüche bestanden. Wie auch immer, jedenfalls kann aus dem damaligen Verhalten der Universität nicht geschlossen werden, sie hätte einen Abfindungsanspruch verneint. Das hat zur Folge, dass die Universität noch über den Antrag des Beschwerdeführers zu verfügen hat. Die entsprechenden Forderungen sind nunmehr bekannt, aber bestritten. Es kann nicht Aufgabe des Kantonsgerichts sein, als erste Instanz über die Ansprüche des Beschwerdeführers ein Beweisverfahren durchzuführen und zu entscheiden. Demnach ist die Universität aufzufordern, über die vermögensrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers einen neuen, anfechtbaren Entscheid zu fällen.

9. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde, soweit sie sich auf die fristlose Kündigung bezieht, abzuweisen. Im Übrigen ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, aber die Universität als Arbeitgeberin aufzufordern, über die vermögensrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers einen neuen Entscheid zu fällen.

10. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer nicht als obsiegende Partei, weshalb er die Kosten des Verfahrens, die auf 5'000 Franken festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen sind, zu übernehmen hat (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVj; SGF 150.12]).

11. Der Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 137 Abs. 1 VRG), jedoch ist der Universität eine solche zuzusprechen. Im vorliegenden Verfahren handelte die Universität wie eine private Arbeitgeberin und nicht eigentlich im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe (FZR 1994 S. 232). Sobald ein Entscheid finanzielle Folgen nach sich ziehen kann, ist davon auszugehen, dass die Vermögensinteressen im Sinn von Art. 139 VRG betroffen sind. Infolgedessen hat Rechtsanwalt Clerc Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese wird auf 6'188.05 Franken festgesetzt (Honorar: 5'520 Franken; Auslagen: 209.70 Franken; Mehrwertsteuer: 458.35). Es ist in Erinnerung zu rufen, dass der Stundenansatz 230 Franken beträgt (Art. 65 des Justizreglements vom 30. November 2010 [JR; SGF 130.11]).

(Dispositiv auf der nächsten Seite)

Der Hof erkennt:

- I. Die Beschwerde vom 11. März 2013 wird, soweit darauf eingetreten wird, abgewiesen.
- II. Die Universität Freiburg wird aufgefordert, über die vermögensrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers einen neuen Entscheid zu fällen.
- III. Die dem Staat Freiburg geschuldeten Gerichtskosten von 5'000 Franken werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- IV. Der Beschwerdeführer A. _____ wird verpflichtet, Rechtsanwalt Clerc eine Parteientschädigung von 6'188.05 Franken (inkl. MwSt.) zu bezahlen.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht, Luzern, eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrens- und Parteikosten ist die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG).

Freiburg, 12. Februar 2014/jha/hbr

Präsidentin

Gerichtsschreiberin-Praktikantin

Zustellung.