

96 Lehrperson an einer Volksschule. Nichtverlängerung eines befristeten Anstellungsverhältnisses

- **Ausnahmsweise Zulässigkeit eines Feststellungsbegehrens, welches gleichzeitig mit einem Leistungsbegehren eingereicht wurde (Erw. I/5).**
- **Auslegung der gestellten Rechtsbegehren; in concreto wurde nur eine Entschädigung im Sinne von § 13 GAL in Verbindung mit Art. 336a Abs. 1 OR geltend gemacht, jedoch kein Vertrauensschaden (Erw. I/6).**
- **Umwandlung eines befristeten in ein unbefristetes Anstellungsverhältnis; übergangsrechtliche Regelung der Fünfjahresfrist gemäss § 3 Abs. 2 GAL (Erw. II/2-4).**
- **Es besteht kein Anspruch auf Umwandlung eines befristeten in einen unbefristeten Anstellungsvertrag während der Laufdauer des befristeten Vertrages (Erw. II/5-7).**

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 19. August 2009 in Sachen B. gegen Einwohnergemeinde M. (2-KL.2008.9).

Eine gegen diesen Entscheid eingereichte Beschwerde ist zur Zeit noch beim Bundesgericht hängig.

Aus den Erwägungen

- I.
- 5.
- 5.1.

Der Kläger stellt zwei Feststellungsbegehren. Er beantragt die Feststellungen, dass die Beklagte zu Unrecht mit ihm keinen unbefristeten Arbeitsvertrag per 1. August 2007 abgeschlossen habe und dass die Beklagte das Arbeitsverhältnis zu Unrecht per 31. Juli 2007 beendet habe.

- 5.2.

Eine Klage auf Feststellung ist zulässig, wenn der Betroffene ein schützenswertes Interesse an der Feststellung des Bestehens oder

Nichtbestehens eines konkreten öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses nachweisen kann und keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Ein rechtlich geschütztes Interesse ist nicht vorausgesetzt; rein tatsächliche, wirtschaftliche oder ideelle Interessen genügen, soweit sie nur vernünftig und durch die Unklarheit über das Bestehen eines Rechtsverhältnisses gerechtfertigt sind (Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Diss. Zürich 1998, § 38 N 27). Negative Voraussetzung des Feststellungsinteresses ist die fehlende Möglichkeit, alternativ eine Leistungs- oder Gestaltungsklage durchzusetzen, da die Feststellungsklage subsidiärer Natur ist (Merker, a.a.O., § 38 N 28 und 34; vgl. auch Oscar Vogel/Karl Spühler, Grundriss des Zivilprozessrecht, 7. Auflage, Bern 2001, § 7 Rz. 23).

5.3.

Gemäss der Rechtsprechung des Personalrekursgerichts ist der Antrag auf Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Kündigung beziehungsweise einer ungerechtfertigten Nichtwiederwahl neben demjenigen auf Zusprechung einer Entschädigung zulässig (AGVE 2002, S. 575 ff., Erw. I/3/b; PRGE vom 5. März 2007 in Sachen U.H., Erw. I/3). Diese Praxis wird damit begründet, dass im Hinblick auf das berufliche Fortkommen regelmässig ein eigenständiges, spezifisches Interesse der betroffenen Person an der Feststellung einer allfälligen Widerrechtlichkeit der Auflösung des Anstellungsverhältnisses besteht.

5.4.

Ein befristeter Vertrag endet grundsätzlich mit Ablauf der Befristung. Insofern hat eine Nichtverlängerung in Bezug auf das berufliche Fortkommen beziehungsweise in Bezug auf die Wirkung gegenüber Dritten nicht denselben Effekt wie eine Kündigung, welche nur gestützt auf sachliche Gründe erfolgen darf (vgl. §§ 11 f. GAL). Im vorliegenden Fall ist jedoch zu beachten, dass der Kläger bereits ab dem 1. August 2001 für die Beklagte tätig war. Es liegt daher nahe, dass die lange Anstellungsdauer Fragen über die Art der Beendigung des Arbeitsverhältnisses provoziert. Damit rückt die vorliegende Nichtverlängerung des Anstellungsverhältnisses faktisch

in die Nähe einer Kündigung beziehungsweise Nichtwiederwahl und es rechtfertigt sich, das Feststellungsinteresse des Klägers zu bejahen sowie auf seine Feststellungsbegehren einzutreten.

6.

6.1.

Der (anwaltschaftlich vertretene) Kläger stellt den Antrag, dass die Beklagte ihm "eine Entschädigung von fünf Monatslöhnen, d.h. von Fr. netto 50'323.60" zu bezahlen habe. Einen zusätzlichen Antrag auf eine Geldleistung erhebt der Kläger nicht. Allerdings bringt er in der Begründung vor, die Beklagte habe stets davon gesprochen, ihm nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen einen unbefristeten Vertrag anzubieten. In diesem Sinn hätten die Beteiligten jeweils den Begriff "Anstellungsvertrag", wie er in den Wahlverfügungen genannt worden sei, verstanden. Überdies habe ihm die Beklagte am 4. April 2007 vorbehaltlos einen befristeten Vertrag ab 1. August 2007 zugesichert.

Falls tatsächlich entsprechende Äusserungen gefallen sind, drängt sich die Frage auf, ob dem Kläger gestützt auf den Vertrauensschutz gemäss Art. 9 BV ein Anspruch auf Schadenersatz zusteht. Vorab ist indessen zu prüfen, ob das gestellte Rechtsbegehren einen derartigen Anspruch mitumfasst.

6.2.

Rechtsbegehren sind nach Treu und Glauben auszulegen, insbesondere im Lichte der dazu gegebenen Begründung (unpubliziertes Bundesgerichtsurteil 4P.266/2006 vom 13. Dezember 2006, Erw. 1.3; Vogel/Spühler, a.a.O., § 7 Rz. 8). Nach der Rechtsprechung schadet eine sichtlich ungewollte oder unbeholfene Wortwahl der am Recht stehenden Person ebenso wenig wie eine nicht geglückte oder rechtsirrtümliche Ausdrucksweise. Es genügt, wenn der Klage insgesamt entnommen werden kann, was die klagende Person verlangt (unpubliziertes Bundesgerichtsurteil 9C_251/2009 vom 15. Mai 2009, Erw. 1.3; Alfred Bühler/Andreas Edelmann/Albert Killer, Kommentar zur aargauischen Zivilprozessordnung, 2. Auflage, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1998, § 75 N 24).

6.3.

Die Wortwahl des Rechtsbegehrens deutet klarerweise darauf hin, dass der Kläger bloss eine Entschädigung im Sinne von § 13 GAL in Verbindung mit Art. 336a Abs. 1 OR geltend macht. Üblicherweise wird eine solche Entschädigung mit einer bestimmten Anzahl Monatslöhnen beziffert. In der Begründung der Klage verweist der Kläger zwar - wie gesehen (Erw. I/6.1) - auf eine vertrauensbegründende Zusicherung. Eine ziffernmässige Schlussfolgerung wird daraus aber nicht gezogen. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang kein Schaden geltend gemacht. Vielmehr hält der Kläger in seinen Schlussfolgerungen zusammenfassend fest, dass die Beklagte ihm gestützt auf § 13 GAL eine Entschädigung schulde; diese Entschädigung betrage "maximal 6 Monatslöhne (Art. 336a Abs. 2 OR)". Eine Verrechnung der beantragten Entschädigung mit anderweitigen Einkünften bestreitet der Kläger ausdrücklich, obwohl dem Vertreter des Klägers bekannt sein muss, dass bei einer Ersatzforderung unter dem Titel der Schadensminderungspflicht eine Verrechnung erfolgen müsste. Insgesamt ergibt sich, dass der Kläger in Klagebegehren 2 keine allgemeine Geldforderung geltend macht; vielmehr ist die Forderung stark individualisiert. Effektiv kann darunter einzig ein Entschädigungsbegehren gestützt auf § 13 GAL in Verbindung mit Art. 336a Abs. 1 OR verstanden werden.

6.4.

Da vorliegend die Grundsätze des Klageverfahrens anwendbar sind, gilt unter anderem die Dispositionsmaxime. Danach ist das Gericht an die Parteianträge gebunden und darf der klagenden Partei weder mehr noch anderes zusprechen, als sie verlangt, noch weniger, als der Gegner anerkannt hat. Insofern bestimmt der Kläger durch sein Rechtsbegehren, in welchem Umfang er seine Rechte einklagt (§ 67 aVRPG in Verbindung mit § 75 ZPO; Merker, a.a.O., Vorbem. zu den §§ 60-67, N 7; Vogel/Spühler, a.a.O., § 30 Rz. 9).

Da der Kläger einzig eine Entschädigung gestützt auf eine widerrechtliche Kündigung beantragt, kann offengelassen werden, ob ihm ein Schadenersatz gestützt auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zustünde.

(...)

II.

2.

2.1.

Der Kläger lässt vorbringen, dass er seit dem Schuljahr 2001/2002 in M. unterrichtet habe. Beim Schuljahr 2006/2007 habe es sich somit bereits um sein sechstes Schuljahr an der Sekundarschule in M. gehandelt. Gestützt auf § 3 Abs. 2 GAL habe er daher ab Beginn des Schuljahres 2006/2007 Anspruch auf eine unbefristete Anstellung gehabt.

2.2.

Der Kläger wurde erstmals am 9. Juli 2001 als Hauptlehrer für das Schuljahr 2001/2002 gewählt. Es folgten weitere, jeweils auf ein Jahr befristete Anstellungsverfügungen. Per 1. Januar 2005 erfolgte die Überführung in ein (befristetes) vertragliches Anstellungsverhältnis (vgl. § 3 Abs. 1 GAL). Daher trifft es in concreto zu, dass der Kläger mit Abschluss des Schuljahres 2005/2006 fünf Jahre für die Beklagte tätig war. Allerdings ist zu prüfen, ob er damit einen grundsätzlichen Anspruch auf den Abschluss eines unbefristeten Vertrages erhielt.

2.3.

Gemäss § 3 Abs. 2 GAL ist auf Verlangen einer Lehrperson ein befristetes Anstellungsverhältnis in ein unbefristetes umzuwandeln, sofern es während 5 Jahren ohne Unterbruch bestand und weitergeführt würde. Allerdings ist zu beachten, dass das Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen per 1. Januar 2005 und damit während des laufenden Anstellungsverhältnisses zwischen dem Kläger und der Beklagten in Kraft trat. Entsprechend ist anhand der Übergangsbestimmungen zu prüfen, welchen Einfluss dieser Umstand auf die konkrete Anwendung von § 3 Abs. 2 GAL hat.

2.4.

Das Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen enthält keine einschlägige Übergangsbestimmung. Insbesondere ist § 50 GAL auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Diese Bestimmung bezieht sich nur auf Dienstverhältnisse, welche auf Amtsdauer eingegangen wurden.

Unter den "Schluss- und Übergangsbestimmungen" regelt § 59 VALL die "Umwandlung befristeter Anstellungsverhältnisse." Die Bestimmung lautet wie folgt:

"Für die Verpflichtung zur Umwandlung befristeter Anstellungsverhältnisse in unbefristete Anstellungsverhältnisse mit Vertrag gemäss § 3 Abs. 2 GAL ist der Beginn des neuen Schuljahrs 2005/06 massgebend. Die bisherige Dauer überführter Anstellungsverhältnisse wird nicht angerechnet."

Nach dem Willen des Verordnungsgebers wird somit die Dauer des bisherigen, nach altem Recht begründeten Arbeitsverhältnisses nicht angerechnet. Aus der Bestimmung ergibt sich unmissverständlich, dass die fünfjährige Frist für den Anspruch auf Umwandlung eines befristeten in ein unbefristetes Anstellungsverhältnis mit Beginn des Schuljahres 2005/2006 zu laufen beginnt. Dementsprechend können selbst bei überführten Anstellungsverhältnissen die Voraussetzungen gemäss § 3 Abs. 2 GAL frühestens per Ende des Schuljahres 2010/2011 erfüllt sein.

2.5.

Der Einwand des Klägers, das Abstellen auf § 59 VALL entbehre aufgrund von § 54 Abs. 1 VALL jeglicher Grundlage, zielt ins Leere. § 54 VALL bestimmt einzig, dass bestehende befristete Anstellungsverhältnisse ungeachtet ihres Enddatums dem neuen Recht unterstellt werden. Eine Aussage zum massgebenden Fristbeginn für die Berechnung der Fünfjahresfrist gemäss § 3 Abs. 2 GAL lässt sich aus § 54 Abs. 1 VALL nicht ableiten. Diese Schlussfolgerung ergibt sich im Übrigen auch aus der Kollisionsregel "lex specialis derogat legi generali" (das speziellere Gesetz geht den allgemeinen Gesetzen vor), welche für die Lösung von Widersprüchen zwischen gleichrangigen Normen entwickelt wurde (VPB 61.62, Erw. 2.2/a). Hinsichtlich der Umwandlung befristeter in unbefristete Anstellungsverhältnisse ist § 59 VALL im Verhältnis zu § 54 VALL, welcher die generelle Überführung befristeter Anstellungsverhältnisse ins neue Recht regelt, die speziellere Norm.

2.6.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Fünfjahresfrist gemäss § 3 Abs. 2 GAL per Beginn des Schuljahres 2005/06 zu laufen begann. Der Kläger erfüllte somit im Frühjahr 2007 die Voraus-

setzungen, die einen Anspruch auf Umwandlung des befristeten in ein unbefristetes Anstellungsverhältnis gewährt hätten, nicht.

3.

Grundsätzlich sollen durch § 3 Abs. 2 GAL verpönte Kettenarbeitsverträge verhindert werden (vgl. zum Begriff der Kettenarbeitsverträge Ullin Streiff/Adrian von Kaenel, *Der Arbeitsvertrag*, Praxis-kommentar zu Art. 319 - 362 OR, 6. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Art. 334 N 7). Dieser Zielsetzung dient die Übergangsbestimmung von § 59 VALL insofern nicht optimal, als die angestrebte Wirkung in zeitlicher Hinsicht nicht mit dem Inkrafttreten des GAL, sondern erst per Ende des Schuljahres 2010/2011 vollumfänglich zum Tragen kommt (vgl. Erw. II/2.4). Insofern lässt sich fragen, ob sich die Übergangsbestimmung mit dem übergeordneten Recht überhaupt vereinbaren lässt.

Vorab ist wesentlich, dass Kettenarbeitsverträge nicht per se unzulässig sind, soweit sich die jeweilige Befristung auf einen sachlich gerechtfertigten Grund zu stützen vermag (vgl. zum Privatrecht: Streiff/von Kaenel, a.a.O., Art. 334 N 7). Hinzu kommt, dass die Ausgestaltung einer Übergangsregelung im pflichtgemässen Ermessen des Gesetz- beziehungsweise Verordnungsgebers liegt (vgl. BGE 123 II 385 ff., Erw. 9; BGE 123 II 433 ff., Erw. 9). Nach früherem Anstellungsrecht wurde unterschieden zwischen Hauptlehrkräften, welche über eine feste, unbefristete Anstellung verfügten, und Lehrbeauftragten sowie Fachlehrkräften, die oft über Jahre hinweg von Semester zu Semester neu angestellt wurden (Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau betreffend das Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen vom 24. Mai 2000, S. 16). Den befristeten Anstellungsverhältnissen kam somit ein viel grösserer Stellenwert und eine viel grössere Verbreitung zu als nach neuem Recht, wonach sie auf Ausnahmefälle beschränkt sind. Insofern erweist es sich ohne weiteres als begründbar, dass die in § 3 Abs. 2 GAL vorgesehene 5-Jahres-Frist nur für befristete Anstellungsverhältnisse gelten soll, die nach neuem (restriktiven) und nicht auch nach altem (deutlich extensiveren) Recht begründet wurden. Die Regelung von § 59 VALL liegt damit im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens,

das dem Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung einer Übergangsregelung zukommt.

4.

Gemäss § 12 Abs. 1 VALL sind die Anstellungsverhältnisse grundsätzlich unbefristet auszugestalten. Allerdings war eine Befristung unter anderem zulässig, wenn die betroffene Lehrperson nicht über eine unbefristete Berufsausübungsbewilligung verfügte (vgl. § 12 Abs. 2 VALL in der ursprünglichen, per 1. August 2008 aufgehobenen Fassung).

Im Sommer 2006 verfügte der Kläger noch nicht über eine unbefristete Berufsausübungsbewilligung für den Kanton Aargau. Diese erhielt er erst per 1. April 2007. Daher wurde der Anstellungsvertrag vom 16. beziehungsweise 28. August 2006 für das Schuljahr 2006/2007 zulässigerweise befristet abgeschlossen.

5.

5.1.

Der Kläger bringt vor, er habe per 1. April 2007 die unbefristete Berufsausübungsbewilligung für den Kanton Aargau erhalten. In diesem Moment habe der Sachverhalt nicht mehr unter die Bestimmung von § 12 Abs. 2 VALL subsumiert werden dürfen. Vielmehr sei per 1. April 2007 ein gesetzlicher Anspruch auf eine unbefristete Anstellung entstanden. Die Beklagte sei somit nicht berechtigt gewesen, dem Kläger den unbefristeten Vertrag zu versagen.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob im Zeitpunkt, als der Kläger per 1. April 2007 die unbefristete Berufsausübungsbewilligung erhielt, ein Anspruch auf den sofortigen Abschluss eines unbefristeten Anstellungsvertrags entstanden ist.

5.2.

Gemäss § 12 Abs. 2 VALL ist "die Befristung eines Vertrags und dessen Verlängerung" nur in begründeten Fällen zulässig. Die Bestimmung untersagt somit die Verlängerung des befristeten Anstellungsvertrages, wenn kein sachlicher Grund für die Befristung mehr vorliegt. Eine allfällige Verlängerung eines Vertrages steht allerdings nur zur Diskussion, wenn die befristete Anstellungsdauer abgelaufen ist (vgl. § 14 lit. d VALL) und das Arbeitsverhältnis weitergeführt werden soll. In concreto stellte sich die Frage der Ver-

tragsverlängerung erst wieder hinsichtlich einer Anstellung für das Schuljahr 2007/2008. Erst vor dem Abschluss eines entsprechenden neuen Vertrages hätte die Anstellungsbehörde prüfen müssen, ob sachliche Gründe für eine weitere Befristung vorlagen. Gestützt auf § 12 Abs. 2 VALL ergibt sich demgegenüber kein Anspruch auf Umwandlung eines befristeten in einen unbefristeten Anstellungsvertrag während der Laufdauer des befristeten Vertrages.

6.

6.1.

Der Kläger bringt vor, es stehe im Widerspruch zum Grundsatz des unbefristeten Vertrages gemäss § 12 Abs. 1 VALL, wenn ein Anspruch auf einen derartigen Vertrag nur auf ein neues Schuljahr hin entstehen könne. Zudem würde diesfalls der Zufall eine grosse Rolle spielen.

Sinngemäss wird damit vom Kläger Willkür sowie die Verletzung der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung gerügt.

6.2.

Ein Erlass ist willkürlich, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 134 I 140, Erw. 5.4 mit zahlreichen Hinweisen).

6.3.

Der Wortlaut von § 12 Abs. 2 VALL ist klar und eindeutig. Zudem stellt § 12 Abs. 2 VALL im Vergleich zu § 12 Abs. 1 VALL eine zulässige Ausnahmeregel dar. Damit wird der Grundsatz, wonach generell unbefristete Anstellungsverträge abzuschliessen sind, durchbrochen.

Selbstverständlich liesse es sich nicht beanstanden, wenn der Verordnungsgeber auf die besagte Ausnahmeregelung verzichtet hätte und demzufolge der Anspruch auf einen unbefristeten Vertrag auch während laufendem Schuljahr entstehen würde. Tatsächlich sprechen aber auch gute Gründe für die aktuelle Lösung. Vorab dient es der Vereinfachung des Verfahrens, wenn die Prüfung, ob ein sach-

licher Grund für eine befristete Anstellung vorliegt, ausschliesslich im Zusammenhang mit einer allfälligen Vertragsverlängerung vorgenommen wird. Insbesondere aber gewährleistet die geltende Regelung, dass der übereinstimmende Wille der Parteien, welche den laufenden Vertrag als befristet abgeschlossen haben, respektiert wird. Dabei ist wesentlich, dass bei befristeten Anstellungsverträgen grundsätzlich kein bedingter Anspruch auf Verlängerung beziehungsweise Erneuerung des Anstellungsverhältnisses besteht (PRGE vom 20. August 2003 in Sachen H. W., Erw. 3/c). Selbst wenn das Anstellungsverhältnis fünf Jahre ohne Unterbruch gedauert hat, verfügt der Arbeitnehmer nur insoweit über einen Anspruch auf eine unbefristete Anstellung, als ein Grundkonsens über die Weiterführung der vertraglichen Bindung besteht (vgl. Wortlaut von § 3 Abs. 2 GAL: "[...] und weitergeführt würde"). Dies entspricht dem Gedanken der Vertragsfreiheit; jede Partei kann frei entscheiden, ob und mit wem sie einen Vertrag abschliessen will (vgl. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau betreffend das Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts [Personalgesetz] vom 19. Mai 1999, S. 14).

Gesamthaft ergibt sich, dass sachliche Gründe vorliegen, welche die Regelung in § 12 Abs. 2 VALL rechtfertigen. Ein Verstoss gegen das Willkürverbot oder das Rechtsgleichheitsgebot lässt sich daher nicht feststellen.

7.

Der Vollständigkeit halber rechtfertigt sich der Hinweis, dass die Kündigung einerseits und die Nichtverlängerung eines befristeten Anstellungsverhältnisses andererseits für den Arbeitnehmer vergleichbare Auswirkungen zeitigen (vgl. Erw. I/5.4). Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Anstellungsverhältnis eine gewisse Dauer erreicht hat und der Betroffene sämtliche Voraussetzungen für eine unbefristete Anstellung erfüllt. De lege ferenda (das heisst im Hinblick auf die zukünftige Gesetz- beziehungsweise Verordnungsgebung) stellt sich daher die Frage, ob für derartige Fälle eine Pflicht zur rechtzeitigen Mitteilung der Nichtverlängerung sowie eine diesbezügliche Begründungspflicht zu statuieren sind.

97 Kommunales Dienstverhältnis. Kündigung

- **Trotz des Verweises des Personalreglements auf die Bestimmungen des Obligationenrechts geht der effektive Kündigungsschutz von öffentlich-rechtlichen Angestellten weiter als derjenige der privatrechtlich Angestellten (Erw. II/1).**

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 17. September 2009 in Sachen B. gegen Gemeinderat S. (2-KL.2008.11).

Aus den Erwägungen

II.

1.

1.1.

Gemäss Art. 8 Abs. 3 des Personalreglements (PR) richtet sich der Kündigungsschutz bei Angestelltenverhältnissen nach den entsprechenden Bestimmungen des Obligationenrechts, mithin nach Art. 334 ff. OR.

Für die Rechtmässigkeit einer Kündigung bedarf es nach der obligationenrechtlichen Regelung grundsätzlich keiner besonderen Gründe. Als missbräuchlich wird die Kündigung nur dann betrachtet, wenn sie aus bestimmten, in Art. 336 OR aufgezählten Gründen ausgesprochen wird. Da diese Aufzählung lediglich das allgemeine Rechtsmissbrauchsverbot konkretisiert, sind auch weitere Gründe denkbar; diese müssen indessen eine Schwere aufweisen, die mit jener der in Art. 336 OR genannten Tatbestände vergleichbar ist (BGE 132 III 115 ff., Erw. 2.1 mit Hinweisen).

1.2.

Trotz des Verweises des Personalreglements auf die Bestimmungen des Obligationenrechts geht der effektive Kündigungsschutz von öffentlich-rechtlich Angestellten weiter. Der staatliche Arbeitgeber ist, anders als der Private, in jedem Fall an die allgemeinen Grundsätze staatlichen Handelns gebunden, so an das in Art. 9 BV statuierte Willkürverbot oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Art. 5 Abs. 2 BV. Er darf daher eine Kündigung nur aussprechen,