

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



8C_109/2020

Urteil vom 27. April 2020

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Wirthlin, Bundesrichterin Viscione,
Gerichtsschreiberin Kopp Käch.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Martin Ammann und/oder Renato Bucher,
Beschwerdeführerin,

gegen

Einwohnergemeinde Baar, Rathausstrasse 2, 6340 Baar, vertreten durch Rechtsanwalt Sandro Tobler,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Öffentliches Personalrecht (Beendigung; ordentliche Kündigung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 17. Dezember 2019 (V 2019 39).

Sachverhalt:

A.

A.a. A. _____ war seit Februar 2012 in einem Pensum von 50% und ab 1. Januar 2016 in einem solchen von 65% bei der Einwohnergemeinde Baar tätig. Sie war für die Zeiträume 1. Mai 2017 bis 14. Mai 2017 sowie 27. Juni 2017 bis zur Geburt ihres Sohnes am xxx Februar 2018 wegen Krankheit/Schwangerschaft arbeitsunfähig. Am 27. November 2017 lud die Einwohnergemeinde Baar A. _____ für den 12. Dezember 2017 zur Gewährung des rechtlichen Gehörs ein, da die Abteilung B. _____ die Auflösung des Arbeitsverhältnisses beantrage und ihr die massgebenden Punkte benennen werde. A. _____ liess der Einwohnergemeinde mit Schreiben vom 5. Dezember 2017 mitteilen, infolge ihrer Risikoschwangerschaft sei sie zurzeit und wohl auch über den Geburtstermin hinaus nicht in der Lage, sich dem Stress der anberaumten Auseinandersetzung zu unterziehen. Nachdem A. _____ auf Anfrage hin am 21. März 2018 mitteilen liess, sie habe am xxx Februar 2018 einen Sohn geboren, wurde sie von der Einwohnergemeinde mit Schreiben vom 28. März 2018 auf den 11. April 2018 zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs eingeladen. A. _____ liess daraufhin am 5. April 2018 mitteilen, es bestehe derzeit kein Bedarf, sie zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs aufzubieten bzw. ihr eine entsprechende Frist anzusetzen, da sie sich im Mutterschaftsurlaub befinde. Mit Schreiben vom 16. April 2018 lud die Einwohnergemeinde sie unter Darlegung der wesentlichen Kündigungsgründe ein, bis 15. Mai 2018 das rechtliche Gehör mittels schriftlicher Stellungnahme wahrzunehmen. A. _____ vertrat im Schreiben vom 15. Mai 2018 den Standpunkt, sie könne dazu während der Kündigungsfrist nicht angehalten werden, wobei sich eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses ohnehin nicht sachlich begründen liesse und folglich missbräuchlich wäre.

A.b. Mit auf den 31. Mai 2018 datiertem Beschluss löste der Gemeinderat Baar das Arbeitsverhältnis mit A. _____ per 30. September 2018 auf und stellte sie per sofort von der Arbeit frei. Auf den Einwand hin, die Kündigung sei nichtig, weil die Sperrfrist bis und mit 31. Mai 2018 gedauert habe, wurde das

Arbeitsverhältnis mit Gemeinderatsbeschluss vom 13. Juni 2018 bei sofortiger Freistellung neu per 31. Oktober 2018 aufgelöst. Die dagegen erhobene Verwaltungsbeschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Zug am 19. März 2019 ab, soweit er darauf eintrat.

B.

Beschwerdeweise liess A. _____ beantragen, die Einwohnergemeinde Baar sei zu verpflichten, ihr infolge missbräuchlicher Kündigung eine Entschädigung in der Höhe von sieben Monatsgehältern entsprechend dem Betrag von Fr. 53'382.- auszurichten. Mit Entscheid vom 17. Dezember 2019 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zug die Beschwerde ab.

C.

A. _____ lässt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten führen und wiederum beantragen, in Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids sei festzustellen, dass die Kündigung vom 13. Juni 2018 missbräuchlich sei, und die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, ihr eine Entschädigung in der Höhe von sieben Monatsgehältern entsprechend dem Betrag von Fr. 53'382.- auszurichten; eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Bundesgericht hat die vorinstanzlichen Akten eingeholt. Ein Schriftenwechsel wurde nicht durchgeführt.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz, der nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Ihm liegt eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts zugrunde (Art. 82 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund (Art. 83 BGG) liegt nicht vor. Insbesondere ist der auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse zu beachtende Ausnahmetatbestand des Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben. Die nach Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG zu beachtende Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- wird mit den vorinstanzlich streitig gebliebenen Ansprüchen erreicht. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (**BGE 140 III 115** E. 2 S. 117).

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Für die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie kommunalem Recht gilt demgegenüber eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene kantonale Entscheid die Grundrechte oder kantonales und kommunales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Da keine gesetzliche Ausnahme besteht (Art. 95 lit. c-e BGG), ist die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts gegenüber kantonalem Recht auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere auf Willkür, beschränkt (Art. 9 BV). Diese Beschränkung gilt auch für die Prüfung der Auslegung und Anwendung von kommunalem Recht (Urteil 8C_903/2017 vom 12. Juni 2018 E. 2.2, nicht publ. in: **BGE 144 I 181** mit Hinweisen).

2.3. Gemäss Rechtsprechung ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (**BGE 144 I 170** E. 7.3 S. 174, 142 V 513 E. 4.2 S. 516, 141 I 70 E. 2.2 S. 72, je mit Hinweisen).

3.

3.1. Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz eine Rechtsverletzung im Sinne des Art. 95 BGG begangen hat, indem sie in Bestätigung des Regierungsratsbeschlusses vom 19. März 2019 die Missbräuchlichkeit der Kündigung gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 13. Juni 2018 und demzufolge den Anspruch auf eine Entschädigung verneinte.

3.2. Als Angestellte der Einwohnergemeinde Baar untersteht die Beschwerdeführerin deren personalrechtlichen Regelungen. Der angefochtene Entscheid stützt sich daher namentlich auf die Bestimmungen des Personalreglements der Einwohnergemeinde Baar vom 12. Dezember 1994 (nachfolgend: PR), mithin auf kommunales Recht. Die entsprechenden Bestimmungen sind im vorinstanzlichen Entscheid zutreffend wiedergegeben worden.

3.3. So kann die Einwohnergemeinde das Arbeitsverhältnis gemäss Art. 10 Abs. 1 PR unter Einhaltung der für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geltenden Kündigungsfristen und Kündigungstermine kündigen. Vor der Kündigung ist den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das rechtliche Gehör zu gewähren und die Kündigung ist zu begründen (Art. 10 Abs. 2 PR). Die Kündigung seitens der Gemeinde ist unter Vorbehalt einer gerechtfertigten fristlosen Entlassung aus wichtigen Gründen u.a. nichtig, wenn sie während der Schwangerschaft einer Mitarbeiterin und in den 16 Wochen nach der Niederkunft ausgesprochen wird (Art. 12 PR). Sie ist sodann gemäss Art. 14 PR missbräuchlich, wenn Verfahrensvorschriften verletzt wurden oder wenn sie sich nicht auf sachliche Gründe stützen lässt, insbesondere wenn sie ausgesprochen wird

- a) wegen einer persönlichen Eigenschaft oder wegen der Ausübung verfassungsmässiger Rechte, es sei denn, die Eigenschaft oder die Rechtsausübung beeinträchtigt wesentlich die Erfüllung der Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis oder die Zusammenarbeit mit anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern;
- b) um die Entstehung von Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis und deren Geltendmachung nach Treu und Glauben zu erschweren oder zu verunmöglichen.

4.

4.1. Die Vorinstanz kam nach einlässlicher Würdigung der Aktenlage zum Schluss, die Kündigung gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 13. Juni 2018 sei nicht missbräuchlich gewesen. So sei namentlich keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erkennen, da es zulässig gewesen sei, die Beschwerdeführerin während der Kündigungssperrfrist im Mutterschaftsurlaub zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs einzuladen. Das Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien sei sodann unbestrittenermassen zerstört, wobei dies auf die ungenügende Kommunikation und fehlende Gesprächsbereitschaft der Beschwerdeführerin zurückgehe. Zusammenfassend liessen die Umstände in ihrer Gesamtheit die Auflösung des Arbeitsverhältnisses als sachlich begründet und verhältnismässig erscheinen. Da sich die Kündigung daher als gerechtfertigt erweise, bestehe kein Anspruch auf eine Entschädigung.

4.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe die Kündigung zu Unrecht geschützt, weil diese in mehreren Punkten rechtsfehlerhaft erfolgt sei. So habe die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin unzulässigerweise während des Mutterschaftsurlaubs zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs im Zusammenhang mit der beabsichtigten Auflösung des Arbeitsverhältnisses anzuhalten versucht. Im Weiteren sei der Vorwurf der ungenügenden Kommunikation und fehlenden Gesprächsbereitschaft haltlos, da die Beschwerdeführerin im fraglichen Zeitraum krankheitsbedingt vollumfänglich arbeitsunfähig gewesen sei. Schliesslich liege eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung darin, dass der Vertrauensverlust zwischen den Parteien mit dem Verhalten der Beschwerdeführerin begründet worden sei.

5.

Soweit die Beschwerdeführerin - wie bereits vor Vorinstanz - rügt, sie hätte nicht während des Mutterschaftsurlaubs zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs bezüglich Auflösung des Arbeitsverhältnisses aufgefordert werden dürfen, kann darin mit dem kantonalen Gericht keine Rechtsverletzung im Sinne des Art. 95 BGG ausgemacht werden.

5.1. Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt er 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 solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Voraussetzung des Äusserungsrechts sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden. Wie weit dieses Recht geht, lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände beurteilen. Entscheidend ist, ob dem Betroffenen ermöglicht wurde, seinen Standpunkt wirksam zur Geltung zu bringen. Im öffentlichen Personalrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern der betroffenen Person klar war, dass sie mit einer solchen Massnahme zu rechnen hatte (**BGE 144 I 11** E. 5.3 S. 17 f. mit Hinweisen).

5.2. Mit Blick auf die von der Vorinstanz bundesrechtskonform festgestellten tatsächlichen Verhältnisse ist nicht zu bezweifeln, dass der Beschwerdeführerin die Ausgangslage hinreichend bekannt war. Angesichts der wiederholten Einladung zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs seit 27. November 2017, namentlich der unter Darlegung der Vorwürfe erfolgten Schreiben vom 16. April 2018, konnte sie spätestens seit diesem Zeitpunkt über die ihr zur Last gelegten Verhaltensmängel sowie über die deswegen in Betracht gezogene Auflösung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr im Ungewissen sein. Unter den gegebenen Umständen ist auch in der bis 15. Mai 2018 gesetzten Frist zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs mittels schriftlicher Stellungnahme keine Verletzung des betreffenden Anspruchs zu sehen. Diesbezüglich ist mit der Vorinstanz zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der personalrechtlichen Streitigkeit anwaltlich vertreten war, zeigte sie dies doch bereits mit E-Mail vom 29. Mai 2017 an und äusserten sich ihre Rechtsvertreter mit Eingabe vom 2. Oktober 2017 ein erstes Mal dazu. Es ist mithin davon auszugehen, dass die Rechtsvertreter seit Monaten in die Streitigkeit involviert waren und die Beschwerdeführerin das Verfassen einer schriftlichen Stellungnahme weitgehend ihnen hätte

überlassen können, weshalb eine Frist von knapp einem Monat für eine wirksame Darlegung ihres Standpunkts nicht zu knapp bemessen war.

5.3. Dass die am 16. April 2018 erfolgte Fristansetzung zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs in die Zeit des Mutterschaftsurlaubs und die gleichzeitig laufende mutterschaftsbedingte Kündigungssperrfrist fiel, stellt, wie das kantonale Gericht zutreffend dargelegt hat, ebenfalls keine Rechtsverletzung im Sinne des Art. 95 BGG dar. Die Sperrfrist von 16 Wochen nach der Niederkunft gemäss Art. 12 lit. d PR gilt für die Kündigung an sich und macht eine seitens der Gemeinde während dieser Zeit ausgesprochene Kündigung nichtig (Art. 12 PR). Dass das gemäss Art. 10 Abs. 2 PR vor der Kündigung zu gewährende rechtliche Gehör als nicht unter die Kündigungssperrfrist fallend betrachtet wurde, ist vom Wortlaut der Regelung, aber auch von deren Sinn und Zweck her jedenfalls nicht willkürlich. Darin liegt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine Verletzung des Mutterschutzes, namentlich auch nicht des Anspruchs auf Mutterschaftsurlaub gemäss Art. 62 PR. Soweit sie sich diesbezüglich auf den im Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) vom 13. März 1964 geregelten Gesundheitsschutz bei Mutterschaft beruft, lässt sich auch daraus keine Unzulässigkeit der erfolgten Fristansetzung ableiten, zumal dieses Gesetz vorbehaltlich der Art. 6, 35 und 36a auf die Verwaltungen der Gemeinden gar nicht anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 lit. a und Art. 3a Ingress ArG). Überdies geht es in den Art. 35 f. ArG insbesondere um die Beschäftigung schwangerer und stillender Frauen, wobei der vorliegend nicht anwendbare Art. 35a Abs. 3 ArG ein Beschäftigungsverbot während acht Wochen nach der Niederkunft statuiert. Die hier streitige Fristansetzung vom 16. April 2018 zur Gewährung des rechtlichen Gehörs erfolgte über neun Wochen nach der Niederkunft vom 8. Februar 2018 und der Fristablauf vom 15. Mai 2018 lag mehr als 13 Wochen nach der Geburt, weshalb der Zeitraum des Beschäftigungsverbots ohnehin nicht betroffen gewesen wäre. Soweit der beschwerdeweise ebenfalls angerufene Art. 62 PR eine darüber hinaus gehende Bedeutung haben sollte, ist derlei bzw. eine willkürliche Anwendung der betreffenden Bestimmung nicht dargetan. Die erneut vorgetragenen Einwendungen bezüglich Gesundheitsgefährdung für Mutter und Kind durch eine Fristansetzung zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs während des Mutterschaftsurlaubs sodann sind, worauf das kantonale Gericht zu Recht hinwies, allgemein gehalten und belegen keine medizinischen Probleme oder gar eine Unmöglichkeit der Beschwerdeführerin, ihren Anspruch auf rechtliches Gehör vor der Kündigung mittels einer schriftlichen Stellungnahme wahrzunehmen. Das tatsächliche Vorhandensein gesundheitlicher Probleme wird weder geltend gemacht noch mittels Arztzeugnis belegt. Schliesslich ist auch in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin in der personalrechtlichen Streitsache bereits seit Monaten anwaltlich vertreten war, dass sich die beiden Rechtsvertreter bereits dazu geäußert hatten und das Verfassen einer schriftlichen Stellungnahme demnach weitgehend durch sie hätte erfolgen können.

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, der Vorwurf der mangelnden Gesprächsbereitschaft und ungenügenden Kommunikation sei ungerechtfertigt, und macht geltend, Ausgangspunkt für den Konflikt mit der Beschwerdegegnerin sei ein unzulässiger Versuch gewesen, sie zu einer Anpassung der Arbeitszeiten zu nötigen. Bei ihren Ausführungen handelt es sich jedoch grösstenteils um unzulässige appellatorische Kritik, mit welcher sie erneut ihre eigene Sicht der Dinge darstellt, ohne sich unter Willkürgesichtspunkten mit den Erwägungen des kantonalen Entscheids auseinanderzusetzen. Darauf ist nicht näher einzugehen.

Soweit die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin über eine unzulässige appellatorische Kritik hinausgehen, sind sie - wie nachfolgend gezeigt wird - nicht geeignet, die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung und Beweiswürdigung als willkürlich erscheinen zu lassen.

6.2. Das kantonale Gericht zeigte unter Darlegung der Geschehnisse auf, dass das Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien zerstört war, was denn auch nicht bestritten wird. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die ihr diesbezüglich vorgeworfene mangelnde Gesprächsbereitschaft und ungenügende Kommunikation betreffe einen Zeitraum, in dem sie krankheitshalber vollumfänglich arbeitsunfähig gewesen sei, kann ihr nicht gefolgt werden. Wie die Vorinstanz feststellte, war die Beschwerdeführerin für die Zeiträume 1. Mai 2017 bis 14. Mai 2017 sowie 27. Juni 2017 bis xxx Februar 2018 krankgeschrieben und hatte sich die Situation zwischen den Parteien im Frühling 2017 rasch stark verschlechtert, wobei Ende April 2017 ein unzumutbares Ausmass erreicht worden war. Bis zu jenem Zeitpunkt und erneut ab 15. Mai 2017 bis 26. Juni 2017 war die Beschwerdeführerin jedoch arbeitsfähig und teilte mit E-Mail vom 29. Mai 2017 mit, sie lasse sich in der Auseinandersetzung mit der Arbeitgeberin zukünftig anwaltlich vertreten und werde ohne ihren Anwalt an keiner Sitzung oder Besprechung teilnehmen. Soweit die Beschwerdeführerin sodann erneut vorbringt, Ausgangspunkt für den Konflikt sei ein unzulässiger Versuch gewesen, sie zu einer Anpassung der Arbeitszeiten zu nötigen, kann sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im angefochtenen Entscheid wurde zu Recht dargelegt, das unbestrittenermassen fehlende gegenseitige Vertrauen stelle einen sachlichen Grund für die Kündigung dar. Die Beschwerdeführerin könne nicht belegen, dass Ausgrenzung und Mobbing einen Verlust des Vertrauens nach sich gezogen hätten; vielmehr habe ihre mangelnde Gesprächsbereitschaft und ungenügende Kommunikation dazu geführt. Die Beschwerdeführerin behauptet eine diesbezügliche Aktenwidrigkeit, ohne schlüssig aufzuzeigen, weshalb sich die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung als offensichtlich unrichtig erweise. Eine Beweiswürdigung ist nicht bereits dann offensichtlich unrichtig, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn der Entscheid - im Ergebnis - offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht oder auf einem offenkundigen Fehler beruht (**BGE 144 I 28 E. 2.4 S. 31** mit Hinweisen). Dafür fehlen Anhaltspunkte.

7.

Zusammenfassend vermag die Beschwerdeführerin mit ihren Vorbringen die vorinstanzliche Beurteilung nicht als willkürlich oder sonstwie verfassungswidrig erscheinen zu lassen, weshalb es beim angefochtenen Entscheid sein Bewenden hat.

8.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, und dem Regierungsrat des Kantons Zug schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 27. April 2020

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Kopp Käch