

Mit Urteil vom 27. August 2020 (8C_236/2020) wies das Bundesgericht eine gegen vorliegenden Entscheid gerichtete Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ab.

A1 19 136

URTEIL VOM 4. MÄRZ 2020

Kantonsgericht Wallis Öffentlichrechtliche Abteilung

Es wirken mit: Christophe Joris, Präsident; Jean-Bernard Fournier und Dr. Thierry Schnyder, Richter, sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin,

in Sachen

X _____, vertreten durch Rechtsanwältin M _____

,

gegen

STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, 1950 Sitten,

(Beamtenrecht)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 5. Juni 2019.

Sachverhalt

A. X _____ arbeitete seit dem 6. Januar 2014 als Amtsvorsteherin des Betriebs- und Konkursamtes der Bezirke A _____. Am 23. August 2017 kündigte der Staatsrat ihr Arbeitsverhältnis bei der Dienststelle für Betriebs- und Konkurswesen (DBK) aufgrund dauerhafter Mängel im Verhalten i.S.v. Art. 58 des Gesetzes über das Personal des Staates Wallis vom 19. November 2010 (kGPers; SGS/VS 172.2) auf den 30. November 2017 und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Gegen diesen Entscheid des Staatsrats erhob X _____ am 7. September 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts (Verfahren A1 17 167). Sie beantragte u.a. die Aufhebung des Kündigungsentscheides und ersuchte um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Der Staatsrat sprach sich am 27. September 2017 gegen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung aus. Das Kantonsgericht wies das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung am 13. Oktober 2017 ab. Am 2. Mai 2018 hiess das Kantonsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut, soweit darauf eingetreten werden konnte. Die dagegen vom Staatsrat des Kantons Wallis eingereichte Beschwerde wies das Bundesgericht ab (Urteil des Bundesgerichts 8C_464/2018 vom 18. Dezember 2018).

B. Am 28. Februar 2018 entschied der Staatsrat, dass das Dienstverhältnis von X _____ infolge Krankheit während der Kündigungsfrist bis zum 3. Dezember 2017 verlängert werde. Dagegen erhob X _____ am 3. April 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts (Verfahren A1 18 71) und verlangte im Wesentlichen die Lohnfortzahlung bis zum 31. Dezember 2017. Das Kantonsgericht wies das Rechtsmittel am 26. Oktober 2018 ab. Die dagegen von X _____ eingereichte Beschwerde blieb vor Bundesgericht erfolglos (Urteil des Bundesgerichts 8C_823/2018 vom 10. April 2019).

C. Der Staatsrat setzte am 5. Juni 2019 die Entschädigung für X _____ gemäss Art. 66 Abs. 2 kGPers auf Fr. 53 621.30 fest, entsprechend 6 Monaten des letzten Gehalts bei einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad von 93 % plus 5 % Zinsen ab dem 29. Mai 2018.

D. Gegen diesen Entscheid des Staatsrates erhob X _____ (Beschwerdeführerin) am 11. Juli 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellte folgende Rechtsbegehren:

- "1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gutzuheissen und es ist gerichtlich festzustellen, dass als Rechtsfolge der unrechtmässigen Kündigung das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin weiter Bestand hat und damit seit dem 30. November 2017 (resp. 4. Dezember 2017) fort dauert.
2. Es ist gerichtlich festzustellen, dass zufolge der unrechtmässigen Kündigung und dem Bestand des Dienstverhältnisses der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gehalt fortbesteht und ihr folglich der Bruttolohn seit dem 30. November 2017 (resp. 4. Dezember 2017), zuzüglich einer jährlichen Lohnerhöhung von 3 %, zuzüglich des 13. Monatslohns, zuzusprechen ist, wobei ab Fälligkeit jedes Monatslohns ein Verzugszins von 5% geschuldet ist. Der Anspruch auf Gehalt besteht bis zum rechtskräftigen Wiedereingliederungsentscheides durch den Staatsrat als Anstellungsbehörde.
3. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist gutzuheissen und es ist gerichtlich festzustellen, dass der Staatsrat als Folge der gerichtlich festgestellten, unrechtmässigen Kündigung, über die Wiedereingliederung der Beschwerdeführerin mittels Verfügung zu entscheiden hat.
4. Es ist gerichtlich festzustellen, dass sich die Entschädigung nach Art. 66 Abs. 2 kGPers aufgrund des Jahresgehalts der letzten 12 Monate des Arbeitsverhältnisses (in casu Dezember 2016 - 3. Dezember 2017), inklusive 13. Monatslohn, berechnet, und den Umständen der Kündigung (qualifiziert unrechtmässige Kündigung) sowie der Alterskündigung (50 plus) erhöhtes Gewicht zukommen.
5. Es ist gerichtlich festzustellen, dass die Entschädigung nach Art. 66 Abs. 2 kGPers pönalen Charakter hat und der Beschwerdeführerin unter Annahme der Nichtwiedereingliederung nach Entscheid des Staatsrats eine Entschädigung von einem vollen Jahresgehalt, zuzüglich eines Verzugszins von 5 % seit der vorläufigen Beendigung des Dienstverhältnisses infolge Entzug des Suspensiveffekts ab dem 30. November 2017 (resp. 4. Dezember 2017), zuzusprechen ist.
6. Die Kosten von Verfahren und Entscheid trägt der Staat Wallis.
7. Der Beschwerdeführerin ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen, wobei bei Abschluss des Schriftenwechsels eine Kostennote hinterlegt."

Die Beschwerdeführerin rügte eine Verletzung von Art. 66 kGPers, von Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 13 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) sowie eine Verletzung des Legalitätsprinzips und des Grundsatzes von Treu und Glauben. Ausserdem machte sie eine Rechtsverweigerung geltend.

Sie führte aus, der Staatsrat weigere sich, einen Entscheid über ihre Wiedereingliederung zu erlassen, obwohl dies laut Art. 66 Abs. 2 kGPers vorausgesetzt sei und sie mehrfach einen Entscheid verlangt habe. Der Staatsrat schweige sich auch über den Bestand des Dienstverhältnisses und den Gehaltsanspruch aus, obwohl sie die Lohnfortzahlung verlangt habe. Werde eine Kündigung als unrechtmässig beurteilt, so könne sie ihre Wirkung nicht entfalten. Die Kündigung sei bloss provisorisch geblieben. Das Dienstverhältnis bleibe nach der Gutheissung der gegen die Kündigung eingereichten Beschwerde weiterbestehen und es sei das volle Gehalt rückwirkend ab dem 30. November 2017 für die Zeit des gesamten Verfahrens geschuldet. Dies ergebe sich auch aus den Gesetzesmaterialien. Zudem sei der Lohn der Beschwerdeführerin für die Jahre 2017 - 2019 rückwirkend um jährlich 3 % zu erhöhen, da die schlechten Qualifikationen als Mittel zum Zweck entlarvt worden seien. Unrechtmässig zu kündigen und danach keinen Entscheid

über die Wiedereingliederung zu fällen, bedeute eine doppelte Rechtsverweigerung. Art. 66 Abs. 1 kGPers sehe als Rechtsfolge der Kündigung die Wiedereingliederung vor. Fehle ein sachlicher Kündigungsgrund, so sei die Kündigung "von Anfang an unmöglich" oder gar nichtig. Es sei deshalb zwingend ein materieller Entscheid über die Wiedereingliederung zu fällen. Die Anstellungsbehörde müsse ein Angebot abgeben, danach bestehe gemäss Art. 66 kGPers eine beidseitige Wahlmöglichkeit. Der Arbeitgeber habe durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde auf ihre Arbeitsleistung verzichtet. Dieses Risiko dürfe nicht auf die Beschwerdeführerin abgewälzt werden, ansonsten würde ihr das Recht auf eine wirksame Beschwerde, wie sie Art. 13 EMRK verlange, verweigert.

Ferner rügte die Beschwerdeführerin, der Staatsrat habe sich bei der Festlegung der Höhe der Entschädigung auf die Bedingungen für die Ausrichtung einer Kapitalabfindung gestützt, welche nicht vergleichbar sei mit der Entschädigung gemäss Art. 66 Abs. 2 kGPers. Es handle sich nicht um eine Abgangsentschädigung. Die Entschädigung gemäss Art. 66 Abs. 2 kGPers verfolge primär einen Straf- und Abschreckungszweck. In Anbetracht der Wiedergutmachungsfunktion dürfe der Staatsrat nicht auf eine starre Skala zurückgreifen. Das kGPers regle die Frage der zu berücksichtigenden Kriterien bei der Berechnung der Entschädigung nur lückenhaft, weshalb nach Art. 6 Abs. 2 kGPers auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220) zurückgegriffen werden müsse. Der Wortlaut des Gesetzes, welcher nur die Kriterien Alter und Dienstjahre nenne, sei zu eng; nur Angestellte ab 53 Jahren mit mehr als 35 Dienstjahren hätten Anspruch auf eine Entschädigung von 12 Monatslöhnen, was nicht Sinn und Zweck der Bestimmung (Wiedergutmachungsfunktion) sein könne. Eine unrechtmässige Kündigung könne auch jüngere Personen mit weniger Dienstjahren schwer treffen, die konkreten Umstände des Einzelfalls seien zu berücksichtigen. Gemäss Lehre und Rechtsprechung seien folgende Umstände bei der Bemessung der Entschädigung zu würdigen: Die Schwere der Verfehlung des Arbeitgebers, die wirtschaftlichen Verhältnisse des Arbeitgebers, das Alter des Arbeitnehmers, die berufliche Stellung des Arbeitnehmers, die Dauer der Anstellung und die Enge der vertraglichen Beziehungen, der bisherige Verlauf des Arbeitsverhältnisses einschliesslich des bisherigen Verhaltens des Arbeitgebers, die Bereitschaft des Kündigenden, das Arbeitsverhältnis fortzusetzen bzw. die Weigerung das Arbeitsverhältnis trotz zumutbaren Bedingungen fortzusetzen und die Umstände der Kündigung. Die Beschwerdeführerin habe als Amtsvorsteherin eines Betreuung- und Konkursamtes eine besondere hoheitliche Funktion innerhalb der Verwaltung innegehabt. Sie sei während des Verfahrens

stets bereit gewesen, weiterzuarbeiten, was der Staatsrat verweigert habe. Sie habe ihren Arbeitgeber mit Recht auf Probleme hingewiesen und sei nicht zu blindem Gehorsam verpflichtet gewesen. Durch die Kündigung habe ihr berufliches Fortkommen einen empfindlichen Schlag erlitten. Sie habe sich als fünfzigjährige Akademikerin arbeitslos melden müssen, in dieser Situation sei das Stellenangebot eingeschränkt und das Misstrauen potentieller Arbeitgeber gross. Als selbständig erwerbende ledige Mutter von zwei schulpflichtigen Kindern sei sie nun finanziell viel schlechter gestellt und schlechter oder gar nicht mehr versichert. Die Skala des Staatsrats widerspreche zudem Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Besoldung der Angestellten des Staates Wallis vom 12. November 1982 [SGS/VS 172.4; fortan: GBA]), da nicht alle Lohnbestandteile berücksichtigt worden seien, namentlich der 13. Monatslohn. Das Gesetz spreche von einem Jahresgehalt, es sei willkürlich, dass der Staatsrat vom durchschnittlichen Lohn der letzten fünf Jahre ausgehe. Ebenso willkürlich sei die Feststellung, die von der Beschwerdeführerin behaupteten Persönlichkeitsverletzungen seien nicht nachgewiesen; die Beschwerdeführerin sei diesbezüglich auf den Zivilweg verwiesen worden. Es habe sich aus den genannten Gründen um eine "qualifiziert unrechtmässige Kündigung" gehandelt, ihr sei deshalb eine Entschädigung in der Höhe eines vollen und korrigierten Jahresgehalts zuzusprechen, wenn der Staatsrat die Wiedereingliederung ablehne. Schliesslich sei der Verzugszins bereits ab Beendigung des Arbeitsverhältnisses und nicht erst ab Zustellung des Kantonsgerichtsurteils geschuldet.

E. Der Staatsrat reichte am 11. September 2019 eine Stellungnahme ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Er führte aus, das Kantonsgericht habe entschieden, dass die Umstände keine Wiedereingliederung erlauben würden und der Staatsrat die Höhe der Entschädigung festzulegen habe. Zudem habe das Bundesgericht bestätigt, dass der Lohnfortzahlungsanspruch der Beschwerdeführerin am 3. Dezember 2017 ende. Die vom Staatsrat für die Festlegung der Höhe der Entschädigung herangezogene Berechnungsgrundlage berücksichtige die beiden vom Gesetzgeber vorgesehenen Kriterien Alter und Anzahl Dienstjahre.

F. Die Beschwerdeführerin replizierte am 8. November 2019 und hielt an ihren Rechtsbegehren fest. Sie entgegnete, das Kantonsgericht könne als Rechtsmittelinstanz über die Frage der Wiedereingliederung mangels gesetzgeberischer Kompetenz gar nicht befinden. Der Staatsrat hätte eine anfechtbare Verfügung über die Wiedereingliederung erlassen müssen, denn dieser Verwaltungsakt beeinflusse die Höhe der Entschädigung. Fraglich sei nicht, ob ein Anspruch auf Wiedereinstellung oder Weiterbeschäftigung be-

stehe, sondern ob die Arbeitgeber diese Variante überhaupt geprüft habe. Die Berechnung der Entschädigung berücksichtige die Umstände des Einzelfalles nicht. Der Staatsrat habe sich zudem nicht zur Lohnfortzahlungspflicht geäußert.

G. Der Staatsrat duplizierte am 11. Dezember 2019 und beantragte die Abweisung des Rekurses (recte: der Beschwerde). Das Kantonsgericht habe im Urteil A1 17 167 vom 2. Mai 2018 festgehalten, dass die Umstände keine Wiedereingliederung erlauben würden und der Staatsrat die Höhe der Entschädigung festzulegen habe. Dies sei gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht widerrechtlich: Im Urteil 8C_583/2018 betreffend die Konsequenzen einer rechtlich unbegründeten Kündigung nach Art. 41 des Gesetzes über das Staatspersonal des Kantons Freiburg (StPG; SGF 122.70.1), welcher vergleichbar sei mit Art. 66 kGPers, habe das Bundesgericht die Einschätzung des Kantonsgerichts Freiburg bestätigt, dass eine Wiedereingliederung unmöglich sei und einzig Anspruch auf eine Entschädigung bestehe. Das Kantonsgericht habe folglich die Kompetenz gehabt, im Rahmen der Beschwerde zu beurteilen, ob eine Wiedereingliederung möglich war und die Beschwerdeführerin hätte die Feststellung der unmöglichen Wiedereingliederung beim Bundesgericht anfechten können, was sie nicht getan habe. Zudem habe das Kantonsgericht im Urteil A1 18 71, welches das Bundesgericht bestätigt habe, festgestellt, dass das Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin und damit der Gehaltsanspruch am 3. Dezember 2017 geendet hätten.

H. Am 17. Dezember 2019 unterbreitete das Kantonsgericht den Parteien den Vorschlag, eine Vergleichsverhandlung betreffend die Wiedereinstellung der Beschwerdeführerin durchzuführen. Die Beschwerdeführerin sagte am 13. Januar 2020 ihre Teilnahme zu. Der Staatsrat jedoch lehnte eine Vergleichsverhandlung am 15. Januar 2020 ab.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die gemäss Art. T1-1 i.V.m. Art. 65 Abs. 2 kGPers der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Staatsratsentscheids durch diesen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass sie gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

3. Die Beschwerdeführerin beantragt als Beweismittel die Belege gemäss Verzeichnis, die Edition der Akten der Vorinstanz, den Beizug der Akten der Verfahren A1 17 167 und A1 181 71 und die Edition des Berichtes der Dienststelle für Personalmanagement betreffend die mit Entscheid des Staatsrats vom 3. September 2014 verabschiedete Entschädigungsskala.

3.1 Das Recht, Beweise zu beantragen, ist ein Teilgehalt des rechtlichen Gehörs und die Parteien haben das Recht, die Abnahme relevanter Beweise zu verlangen (BGE 145 I 167 E. 4.1; 140 I 99 E. 3.4; 137 III 324 E. 3.2.2; 127 I 54 E 2b; 124 I 241 E. 2). Das Beweisverfahren kann nach der Rechtsprechung und der herrschenden Lehre geschlossen werden, ohne damit das rechtliche Gehör zu verletzen, wenn die entscheidende Instanz sich ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, der rechtsrelevante Sachverhalt würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 144 V 361 E. 6.5; 136 I 229 E. 5.3; 134 I 140 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; ZWR 2009 S. 46 E. 3b; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. A., 2013, N. 153

und N. 537). Dies trifft u. a. zu, wenn eine Beweisführung über einen nicht rechtlich relevanten Sachverhalt verlangt wird (Art. 80 Abs. 1 lit. d, Art. 56 und Art. 17 Abs. 2 VVRG; BGE 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1; 122 II 464 E. 4a mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1A.87/2006 vom 12. September 2006 E. 2.2). Führen die von Amtes wegen vorzunehmenden Abklärungen die Verwaltung oder den Richter bei pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung, ein bestimmter Sachverhalt sei als überwiegend wahrscheinlich zu betrachten und es könnten weitere Beweismassnahmen an diesem feststehenden Ergebnis nichts mehr ändern, ist auf die Abnahme weiterer Beweise zu verzichten (BGE 144 V 361 E. 6.5; 136 I 229 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1; 124 I 274 E. 5b; 122 II 464 E. 4a; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, a.a.O., N. 153, 154 und 537).

3.2 Das Kantonsgericht hat die von der Beschwerdeführerin hinterlegten Belege zu den Akten genommen. Der Staatsrat hat am 11. September 2019 seine Akten eingereicht. Die vorhandenen Unterlagen enthalten mithin die entscheiderelevanten Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Das urteilende Gericht nimmt unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweiswürdigung an, weitere Beweismittel würden nichts an der zu beurteilenden Sach- und Rechtslage ändern. Deshalb wird auf zusätzliche Beweisabnahmen - insbesondere die Edition weiterer Dokumente der Dienststelle für Personalmanagement - verzichtet.

4. Die Beschwerdeführerin rügt eine falsche Anwendung von Art. 66 kGPers was die Wiedereingliederung angeht und macht eine Rechtsverweigerung, eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben sowie einen fortbestehenden Anspruch auf Gehalt geltend.

4.1 Art. 66 kGPers trägt die Überschrift "Folgen einer rechtlich unbegründeten Kündigung" bzw. "Conséquences d'une résiliation non fondée juridiquement" und hat folgenden Wortlaut:

"1 Erweist sich eine Kündigung als rechtlich unbegründet, wird der Angestellte wieder in die Funktion eingegliedert, falls er selbst und die Anstellungsbehörde diese Wiedereingliederung akzeptieren.

2 Falls eine der Parteien die Wiedereingliederung verweigert, hat der Angestellte Anspruch auf eine Entschädigung, die aufgrund des Alters und der Anzahl Dienstjahre berechnet wird, und deren Betrag höchstens einem Jahresgehalt entspricht, falls der Arbeitgeber die Wiedereingliederung verweigert, und höchstens sechs Monatsgehältern, falls der Angestellte seine Wiedereingliederung verweigert.

1 Lorsque la résiliation se révèle non fondée juridiquement, l'employé est réintégré dans sa fonction, si lui-même et l'autorité d'engagement acceptent cette réintégration.

- 2 Au cas où l'une des parties refuse la réintégration, l'employé a droit à une indemnité calculée en fonction de l'âge et du nombre d'années de service et dont le montant maximal est égal à une année de traitement si l'employeur refuse la réintégration et à six mois de traitement si l'employé refuse sa réintégration."

4.2 Für die Auslegung des Verwaltungsrechts gelten die allgemeinen Regeln der Gesetzesauslegung, es gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode zur Anwendung (Ulrich Häfelin/ Georg Müller/ Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, N. 177; René Wiederkehr/ Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 1, Bern 2012, § 4 N. 936). Gesetzesbestimmungen sind in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. An einen klaren Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden. Abweichungen davon sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom klaren Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, welches der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Übrigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen, wobei das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 143 II 685 E. 4; 143 II 699 E. 3.3; je mit weiteren Hinweisen; vgl. zu den einzelnen Auslegungsmethoden Monika Pfaffinger, in: Andrea Büchler/Dominique Jakob [Hrsg.], Kurzkommentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 2. A., 2018, N. 4 zu Art. 1 ZGB). Nach dem pragmatischen Methodenpluralismus sind die Auslegungsmethoden miteinander zu kombinieren, wobei keiner Methode der Vorrang zukommt. Im Verwaltungsrecht steht dennoch die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund, da es um die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Verwirklichung öffentlicher Interessen geht, die einen bestimmten Zweck verfolgen (René Wiederkehr/ Paul Richli, a.a.O., § 4 N. 950 f.).

4.3 Sowohl im öffentlichen Recht wie im Privatrecht hat eine zu Unrecht gekündigte oder entlassene Angestellte nur einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung, sofern die anwendbare Gesetzgebung dies ausdrücklich bestimmt (Urteil des Kantonsgerichts A1 10 220 vom 28. Januar 2010 E. 5.4 mit Verweis auf ZWR 1986 S. 5). In der Botschaft des Staatsrats zum Entwurf des Gesetzes über das Personal des Staates Wallis vom 10. Februar 2010 (fortan: Botschaft) wird zu den Folgen einer rechtlich unbegründeten Kündigung ausgeführt, dass eine Wiedereingliederung nur stattfindet, wenn die Anstellungsbehörde und die Angestellte dies akzeptieren. Verweigert eine der beiden Parteien die Wiedereingliederung, so findet diese nicht statt und die Angestellte hat stattdessen einen Anspruch auf Entschädigung (Botschaft S. 23 f.).

4.4 Der Wortlaut der Bestimmung und auch deren Überschrift sind klar: Das Anstellungsverhältnis wird durch die Kündigung beendet, auch wenn die Beschwerdeinstanz festgestellt hat, dass die Kündigung rechtlich unbegründet gewesen ist. Eine sogenannte Wiedereingliederung erfolgt nur, falls sowohl die Anstellungsbehörde als auch die Angestellte dieser zustimmen. Aus der Botschaft geht nichts Anderes hervor; es wird darauf verwiesen, dass beide Parteien eine Wiedereingliederung verweigern können. Art. 66 kGPers statuiert keinen gesetzlichen Anspruch auf Weiterbeschäftigung oder Wiederanstellung, was das Kantonsgericht bereits im Urteil A1 17 167 vom 3. Oktober 2017 betreffend die Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Kündigungsentscheid festgehalten hat (vgl. ebenso das Urteil des Kantonsgerichts A1 13 269 vom 6. September 2013 E. 5.2). Das Kantonsgericht hat den Staatsrat in der Folge dazu verpflichtet, gemäss Art. 66 Abs. 2 kGPers eine Entschädigung für die rechtlich unbegründete Kündigung festzulegen. Es ist den Anträgen der Beschwerdeführerin, es sei die Nichtigkeit der Kündigung bzw. die Fortdauer des Arbeitsverhältnisses festzustellen oder die Kündigung sei aufzuheben, nicht gefolgt (Urteil des Kantonsgerichts A1 17 167 vom 2. Mai 2018 E. 5.3 und E. 8 ff.). Das Bundesgericht hat dieses Urteil des Kantonsgerichts bestätigt (Urteil des Bundesgerichts 8C_464/2018 vom 18. Dezember 2018). Falls sich die Anstellungsbehörde und die Angestellte über eine Wiedereinstellung einig werden, so hat die Anstellungsbehörde eine neue Anstellungsverfügung gemäss Art. 15 Abs. 1 kGPers zu erlassen oder es wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäss Art. 15 Abs. 2 kGPers abgeschlossen.

4.5 Auch über den Anspruch der Beschwerdeführerin auf Besoldung hat das Kantonsgericht bereits entschieden: Gemäss Art. 18 GBA endet der Anspruch auf Besoldung mit dem Tag der Auflösung des Dienstverhältnisses. Das Anstellungsverhältnis der Beschwerdeführerin hat sich aufgrund ihrer Krankheit während der Kündigungsfrist um drei Tage bis zum 3. Dezember 2017 verlängert; ihr Anspruch auf Besoldung ist am genannten 3. Dezember 2017 zu Ende gegangen (Urteil des Kantonsgerichts A1 18 71 vom 26. Oktober 2018 E. 4.3.6). Das Bundesgericht hat dieses Urteil des Kantonsgerichts bestätigt (Urteil des Bundesgerichts 8C_823/2018 vom 10. April 2019).

4.6 Die Behauptung des Staatsrats, das Kantonsgericht habe eine Wiedereingliederung aufgrund der Umstände als unmöglich beurteilt, ist unzutreffend: Bereits im Urteil vom 31. Oktober 2017 hat das Kantonsgericht ausgeführt, dass es nicht die Forstsetzung oder Wiederaufnahme des Arbeitsverhältnisses der Beschwerdeführerin anordnen kann, da das Personalgesetz im Falle einer rechtswidrigen Kündigung einzig einen Anspruch auf Entschädigung, jedoch keinen Anspruch auf Wiedereinstellung oder Weiterbeschäftigung vorsieht. Im Urteil vom 2. Mai 2017 hat das Kantonsgericht auf Art. 66 kGPers verwiesen, wonach eine sogenannte Wiedereingliederung nur erfolgt, wenn sowohl die Angestellte als auch der Arbeitgeber dies wünschen. Das Kantonsgericht hat folglich den Staatsrat einzig dazu verpflichtet können, eine Entschädigung gemäss Art. 66 kGPers festzulegen. Dass es die Umstände dem Staatsrat nicht erlaubt hätten, die Beschwerdeführerin wiederinzugliedern, hat das Gericht nicht ausgeführt, da es sich zu dieser Frage mangels justiziablem Anspruch nicht zu äussern hatte. Der vom Staatsrat zitierte Art. 41 StPG FR hat folgenden Wortlaut: "Erweisen sich die Kündigungsgründe als ungerechtfertigt, behält die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter die Funktion bei. Bei tatsächlicher Beendigung des Dienstverhältnisses oder wenn eine Wiedereingliederung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters nicht mehr möglich ist, besteht Anspruch auf eine Entschädigung. Deren Höhe beträgt maximal ein Jahresgehalt." Diese Bestimmung statuiert einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung und unterscheidet sich deshalb entgegen der Ansicht des Staatsrats grundlegend von Art. 66 kGPers, wonach kein Anspruch auf Weiterbeschäftigung besteht.

4.7 Gemäss Art. 5 Abs. 4 VVRG gilt das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung als Verfügung (Art. 5 Abs. 4 VVRG). Voraussetzung der Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass die Rechtssuchenden zuvor ein Begehren auf Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung besteht (Urteil des Bundesgerichts 1C_165/2009 vom 3. November

2009 E. 2.2; ZWR 2017 S. 57; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], § 19 N. 45; Alfred Kölz/ Isabelle Häner/ Martin Bertschi, a.a.O., N. 1309). Eine formelle Rechtsverweigerung im engeren Sinn liegt vor, wenn sich die Behörde weigert, eine Verfügung zu erlassen, obwohl sie dazu aufgrund der einschlägigen Rechtsnormen verpflichtet wäre (Markus Müller/ Peter Bieri, in: Kommentar Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Christoph Auer/ Markus Müller/ Benjamin Schindler [Hrsg.], 2.A. 2019, Art. 46a VwVG N. 9).

4.7.1 Das kGPers enthält keine Bestimmung zum Verfahrensablauf nach der Feststellung einer rechtlich unbegründeten Kündigung. Gemäss Art. 27 kVPers legt der Staatsrat bei einer "juristisch unbegründeten Auflösung" die Höhe der Entschädigung im Rahmen des kGPers fest. Der Staatsrat führt im angefochtenen Entscheid aus, dass die Entschädigung gemäss Art. 66 kGPers höchstens ein Jahresgehalt betrage, wenn der Arbeitgeber die Wiederanstellung ablehne, womit der Staatsrat über die Frage der Wiedereingliederung entschieden hat.

4.7.2 Art. 29a BV vermittelt keine materiellen Rechte, sondern setzt solche voraus, um sie - im Sinne eines justiziablen Anspruchs - gerichtlicher Überprüfung zuzuführen: Räumt das anwendbare kommunale oder kantonale Personalrecht den Angestellten bei unrechtmässiger Kündigung keinen Anspruch auf Weiterbeschäftigung ein, so kann auch aus Art. 29a BV kein solcher abgeleitet werden (BGE 144 I 181 E. 5.3.2.2). Das kantonale Personalrecht sieht keinen Anspruch auf Weiterbeschäftigung oder Wiedereinstellung vor (siehe oben E. 4.4). Es enthält auch keine Verfahrensbestimmung, wonach der Staatsrat eine separate Verfügung über die Wiedereingliederung erlassen müsste, bevor er die Entschädigung für die rechtlich unbegründete Kündigung festlegt. Die Beschwerdeführerin kann aus Art. 29a BV keinen Anspruch auf Erlass einer Verfügung betreffend die Verweigerung ihrer Wiedereingliederung ableiten. Folglich hat der Staatsrat keine Rechtsverweigerung begangen, indem er im Verlauf des Prozesses festgestellt hat, er stimme einer Wiedereingliederung nicht zu (vgl. E. 4.7).

4.7.3 Die Beschwerdeführerin macht ferner einer Verletzung von Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) geltend. Der Anspruch auf eine wirksame Beschwerde ist akzessorisch ausgestaltet, indem eine Verletzung von Art. 13 EMRK nur in Verbindung mit einer materiellen Garantie der EMRK vorgebracht werden kann (BGE 143 III 193 E. 6.1; 137 I 128 E. 4.4.3). Die Beschwerde führende Partei muss die angebliche Konventionsverletzung im Rahmen einer hinreichenden Rüge ("grief défendable", "arguable claim") vortragen (BGE 144 I 340 E. 3.4.2 mit Hinweis auf den Nichteintretensentscheid

des EGMR Danelyan gegen die Schweiz vom 29. Mai 2018 [76424/14]). Die Beschwerdeführerin ruft vorliegend einzig Art. 13 EMRK an, ohne die Verletzung einer materiellen Garantie der EMRK vorzutragen. Die Rüge ist unbegründet.

4.8 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Unter bestimmten Umständen rechtfertigt selbst eine unrichtige Zusicherung einer Behörde eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden. Vorausgesetzt ist, dass sich das Verhalten der Behörden auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht, dass die Behörde für die Erteilung der Zusicherung zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, dass die anfragende Person die Unrichtigkeit bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit nicht ohne weiteres erkennen konnte, dass sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können und dass die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat. Zwischen Vertrauen und Disposition muss zudem ein Kausalzusammenhang bestehen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, rechtfertigt sich eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. zum Ganzen BGE 137 I 69 E. 2.3 und 2.5.1; 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f. mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_151/2012 vom 5. Juli 2012 E. 4.2.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., N. 659 und 663 f.; Pierre Tschannen/ Ulrich Zimmerli/ Markus Müller, a.a.O., § 22 N. 11 ff.).

Der Staatsrat hat der Beschwerde gegen die Kündigung die aufschiebende Wirkung entzogen und den Antrag gestellt, dem Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei nicht zu entsprechen (Urteil des Kantonsgerichts A1 17 167 vom 13. Oktober 2017 S. 2). Aus dem angefochtenen Entscheid geht hervor, dass der Staatsrat die Wiedereingliederung ablehnt, da er von einer Entschädigung in der Höhe von maximal 12 Monatslöhnen ausgeht. Im vorliegenden Verfahren hat das Kantonsgericht den Parteien Vergleichsverhandlungen mit dem Ziel der Wiedereinstellung der Beschwerdeführerin vorgeschlagen (S. 99). Während die Beschwerdeführerin ihre Teilnahme zugesagt hat (S. 102), hat der Staatsrat mitgeteilt, dass er Vergleichsverhandlungen zwischen den Parteien als unnötig erachte, da er nicht beabsichtige, die Beschwerdeführerin wiedereinzustellen (S. 105). Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass der Staatsrat seit der Kündigung die Bereitschaft signalisiert hätte, sie als

Amtsvorstehern weiter zu beschäftigen oder in einer anderen Funktion wieder einzustellen. Gemäss Aktenlage haben keine Verhandlungen zwischen den Parteien über eine mögliche Wiedereingliederung stattgefunden. Es liegt diesbezüglich kein widersprüchliches oder treuwidriges Verhalten des Staatsrats vor.

5. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Entschädigung sei nicht korrekt festgelegt worden: Der Staatsrat dürfe nicht auf eine starre Skala zurückgreifen. Nur auf die zwei in Art. 66 Abs. 2 kGPers genannten Kriterien abzustellen, werde der Wiedergutmachungsfunktion nicht gerecht. Zudem sei es willkürlich, treuwidrig und verstosse gegen das Legalitätsprinzip, dass der Staatsrat vom durchschnittlichen Lohn der letzten fünf Jahre ausgehe und nicht alle Lohnbestandteile berücksichtige. Der Verzugszins sei ab dem Zeitpunkt der Kündigung geschuldet.

5.1 Art. 66 kGPers ist die zweitletzte Bestimmung unter dem Titel 6 "Änderung und Beendigung des Dienstverhältnisses" und trägt die Überschrift "Folgen einer rechtlich unbegründeten Kündigung". Die Norm sieht eine Entschädigung vor und statuiert die Verdoppelung des Entschädigungsmaximums auf zwölf Monate, falls nicht der Angestellte, sondern der Staat eine Wiederanstellung ablehnt (Art. 66 Abs. 2 PersG). Das Gesetz enthält eine Differenzierung. Der Gesetzgeber hat damit den Arbeitgeber motivieren wollen, einen ungerechtfertigt gekündigten Angestellten im Dienst zu belassen oder dorthin zurückzuholen.

Der Bund differenziert bei Kündigungen zwischen Abgangsentschädigung und Entschädigung ohne Verschulden des Arbeitnehmers. Die Entschädigungen werden nach Ermessen festgesetzt, wobei das Alter, die berufliche und persönliche Situation, die Gesamtdauer der Anstellung und die Kündigungsfrist berücksichtigt werden (Art. 79 Abs. 4 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV; 172.220.111.3]; Urs Bürgi/Gudrun Bürgi-Schneider in: Bürgi/Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch Öffentliches Personalrecht, 2017, S. 66). Der Kanton Bern statuiert eine Abgangsentschädigung, die einzig nach Dienst- und Lebensalter zu fixieren und vom Staatsrat in einer Verordnung zu konkretisieren ist (Art. 32 Abs. 1 und 2 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 [PG; BSG 153.01]). Der betroffene Mitarbeiter hat grundsätzlich Anspruch auf Weiterbeschäftigung (Art. 29 PG). Die Zahlung wird ferner reduziert oder eingestellt, falls die betroffene Person eine neue Anstellung findet (Art. 32 Abs. 4 PG). Auch der Kanton Thurgau kennt eine Abgangsentschädigung, welche jedoch nach den Umständen des Einzelfalles festgelegt wird (Giedre Neverauskas, in: Bürgi/Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch Öffentliches Personalrecht, 2017, S. 999). Die Abfindung wird im Kanton Zürich aufgrund der Umstände des Einzelfalles bemessen und berücksichtigt die persönlichen Verhältnisse,

den Arbeitsmarkt, die Dienstzeit und den Kündigungsgrund (§ 26 Abs. 5 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 [PG; SR/ZH 177.10]; Bürgi/Bürgi-Schneider, a.a.O., S. 576 f.). Der Angestellte kann im Kanton Waadt, sofern sich eine Kündigung als missbräuchlich im Sinne von Art. 336 Abs. 2 lit. a OR herausstellt, zwischen einer Wiedereingliederung in eine gleichwertige Stelle und einer Entschädigung entscheiden (Art. 60 Abs. 4 loi sur le personnel de l'Etat de Vaud [LPers/VD; 172.31]; Eric Muster, in: Bürgi/Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch Öffentliches Personalrecht, 2017, S. 158). Zusammengefasst bestehen unterschiedlichste Regelungen in der Schweiz. Teilweise existiert ein Anspruch auf Wiederanstellung, eine Entschädigung wird vielfach unter Beachtung der Umstände des Einzelfalls bemessen.

Der Walliser Gesetzgeber gewährt zwar keinen Anspruch auf Wiederanstellung bei einer ungerechtfertigten Kündigung, sieht aber eine höhere Zahlung vor, wenn der Arbeitgeber entscheidet, das Arbeitsverhältnis trotz ungerechtfertigter Kündigung nicht mehr fortzusetzen. Damit hat der Walliser Gesetzgeber einen zusätzlichen Schutz für die betroffene Person statuiert, wenn der Arbeitgeber, welcher vorgängig die Kündigung ausgesprochen hat, deren Unrechtmässigkeit zu verantworten hat. Sinn und Zweck der Erhöhung der Maximalentschädigung muss deswegen sein, zumindest in Fällen, wo der Staat den zu Unrecht entlassenen Angestellten nicht wiedereingliedert, die Entschädigung einzelfallweise unter Berücksichtigung der konkreten Umstände festzusetzen und nicht schematisch zu bestimmen. Zu den in Betracht fallenden Umständen gehören die Schwere der Verfehlung des Arbeitgebers, welche insbesondere durch den Anlass der Kündigung, ein allfälliges Mitverschulden des Arbeitnehmers, das Vorgehen bei der Kündigung und die Art des beendeten Arbeitsverhältnisses bestimmt wird (Wolfgang Portmann/ Roger Rudolph, in: BSK OR I, Art. 336a OR N. 1). Weitere Faktoren, die bei der Bemessung der Entschädigung eine Rolle spielen, sind etwa die Schwere des Eingriffs in die Persönlichkeit des Gekündigten, die Dauer der Anstellung, die Enge der arbeitsvertraglichen Beziehungen, der bisherige Verlauf des Arbeitsverhältnisses, das Alter des Arbeitnehmers, die besonderen Umstände der Kündigung im Einzelfall, die Verweigerung der Kündigungsbegründung, die soziale Lage des Gekündigten, die finanzielle Lage der Parteien und die Bereitschaft oder Weigerung der Parteien, das Arbeitsverhältnis fortzusetzen (Ullin Streiff/ Adrian von Kaenel/ Roger Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. Aufl. 2012, N. 3 zu Art. 336a OR). Die Entschädigung stellt weder Lohn noch Schadensersatz dar. Als Folge davon ist der Betrag ohne Abzug von Sozialversicherungsprämien auszurichten (Streiff/ von Kaenel/ Rudolph, a.a.O., N. 2 zu Art. 336a OR). Davon scheint im Übrigen auch der Staatsrat auszugehen, da er die Entschädigung als einmalige Zahlung bezeichnet und keine Sozialversicherungsprämien abgezogen hat (S. 41; Beleg Nr. 20 des Staatsrats).

5.2 Das in Art. 8 Abs. 1 BV verankerte allgemeine Rechtsgleichheitsgebot schützt sowohl vor unsachlichen Differenzierungen als auch vor unsachgerechten Gleichbehandlungen (Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Waldmann et al. [Hrsg.], Basel 2015, Art. 8 BV N. 21). Es bindet sämtliche Staatsorgane im Rahmen jeglicher Staatstätigkeit (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/ Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., 2016, S. 220 f.) und betrifft folglich gleichermaßen Rechtsetzung wie Rechtsanwendung, welche zur rechtsgleichen Handhabung der gesetzlichen Normen verpflichtet ist (vgl. René Rhinow, Politische Funktionen des Rechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 2008, S. 181 ff., S. 195 f.). Das Rechtsgleichheitsgebot wird insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird, was beispielsweise zutrifft, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 141 I 153 E. 5; 140 I 201 E. 6.5.1, 140 I 77 E. 5.1; 135 V 361 E. 5.4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5920/2014 vom 30. Oktober 2017 E. 4.3.2.1; A 6603/2015 vom 15. Juni 2016 E. 7.1, A 5034/2015 vom 11. April 2016 E. 4.2; A 7150/2014 vom 29. Juli 2015 E. 3.3.3.1).

5.3 Die aktenkundige Tabelle zur Berechnung der Entschädigung nach Art. 66 kGPers (Beleg Nr. 11 Staatsrat) widerspricht dem Rechtsgleichheitsgebot, gerade bei unrechtmässigen Kündigungen, bei welchen der Staat trotzdem auf eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses verzichtet: Der Staatsrat hat im vorliegenden Fall, gestützt auf die genannte Tabelle, bei der Festlegung der Anzahl Monatslöhne einzig das Alter und die Dienstjahre der Beschwerdeführerin berücksichtigt. Eine unrechtmässige Kündigung i.S.v. Art. 66 kGPers kann jedoch eine Angestellte z.B. aufgrund der Umstände der Kündigung oder der familiären und finanziellen Situation ungleich schwerer treffen als einen Arbeitskollegen mit gleichem Alter und Dienstalder. Gemäss der vom Staatsrat angewandten Entschädigungs-Tabelle ist die gesetzlich vorgesehene maximale Entschädigung von 12 Monatslöhnen für unter 50-jährige Angestellte ausgeschlossen. Die Beschwerdeführerin kritisiert zu Recht, dass auch jüngere Angestellte von einer unrechtmässigen Kündigung schwer betroffen sein können und die Umstände des Einzelfalls eine Entschädigung in der Höhe eines Jahresgehalts rechtfertigen können: Die gesetzlich vorgesehene Maximalentschädigung wurde im Privatrecht z.B. einer KassiererIn zugesprochen, welche entlassen wurde weil sie sich gegen sexuelle Belästigungen ge-

wehrt hatte, einem Arbeitnehmer in verantwortlicher Stellung, der wegen seiner politischen Aktivitäten entlassen wurde oder einem Chauffeur, der die Kündigung erhielt weil er sich berechtigterweise für die Rechte seiner Kollegen eingesetzt hatte (vgl. die Fallbeispiele aus der Praxis bei Streiff/ von Kaenel/ Rudolph, a.a.O., N. 4 zu Art. 336a OR, S. 1052). Die schematische Berechnung der Entschädigung gemäss Art. 66 kGPers einzig aufgrund der Kriterien Alter und Dienstjahre führt im Ergebnis, zumindest wenn der Staat die Wiederanstellung verweigert, zu einer unsachgemässen Gleichbehandlung, welche dem Sinn und Zweck der Bestimmung widerspricht (siehe oben E. 4.2). Die in Art. 66 Abs. 2 kGPers enthaltene Aufzählung der Bemessungskriterien Alter und Anzahl Dienstjahre muss im Lichte von Art. 8 Abs. 1 BV als nicht abschliessend ausgelegt werden.

5.4 In der 2. Lesung zum kGPers in der Novembersession 2010 ist der Änderungsvorschlag angenommen worden, dass die Entschädigung höchstens sechs Monatslöhne beträgt, falls der zu Unrecht gekündigte Angestellte die Wiedereingliederung verweigert (S. 73). Zuvor hat der Gesetzesentwurf unabhängig davon, ob der Staat oder der Angestellte die Wiedereingliederung verweigert, ein Maximum von einem Jahresgehalt vorgesehen. Eine Untergrenze ist nicht zur Sprache gekommen. Auch Art. 336a OR begrenzt die Höhe der Entschädigung nur nach oben, jedoch nicht nach unten. Der Ansicht der Beschwerdeführerin, der kantonale Gesetzgeber habe eine Entschädigung von mindestens sieben Monatslöhnen vorsehen wollen, falls der Arbeitgeber die Wiedereingliederung verweigert, kann nicht gefolgt werden.

5.5 Der Staatsrat hat unter Berücksichtigung des Alters der Beschwerdeführerin und ihre Dienstjahre im Zeitpunkt der Kündigung eine Entschädigung von 6 Monatslöhnen festgelegt, was im mittleren Bereich des gesetzlich vorgesehenen Rahmens liegt. Nach dem oben Gesagten müssen die Umstände der Kündigung sowie die persönliche Situation der Beschwerdeführerin vorliegend ebenfalls berücksichtigt werden: Die Beschwerdeführerin, macht zu Recht geltend, dass sie alleinerziehende Mutter von zwei Kindern sei und dass das Stellenangebot für eine Juristin ohne Anwaltspatent, welche eine Kündigung vom Staatsrat erhalten hat, stark eingeschränkt und das Misstrauen künftiger Arbeitgeber gross sei (S. 24). Diese Ausgangslage hat es der Beschwerdeführerin zusätzlich erschwert, eine neue Stelle zu finden. Gemäss ihren eigenen Angaben hat sie sich inzwischen als Rechtsberaterin selbständig gemacht (S. 9). Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin mehrmals vergeblich darum ersucht hat, ihr Arbeitspensum von 100 % auf 80 % reduzieren zu dürfen, da eine Reduktion des Pen-

sums der Amtsvorsteherin um 20 % aus organisatorischen Gründen nicht möglich gewesen sei. In der Folge wurde ihr vorgeworfen, sie akzeptiere ihre persönliche Arbeitssituation nicht (Urteil des Kantonsgerichts A1 17 167 vom 2. Mai 2018 Bst. C, E. 6.2.1 und E.6.2.4). Die Beschwerdeführerin hat das Amt an den Amtsvorsteher des Betriebs- und Konkursamtes des Bezirkes Visp übergeben, welcher ab dem 1. Dezember 2017 gleichzeitig zum Amtsvorsteher des Betriebsamtes der Bezirke Leuk und Westlich-Raron bestimmt worden ist (Amtsblatt Nr. 48 vom 1. Dezember 2017 S. 3155). Damit ist es möglich geworden, gleich zwei Ämter nicht in einem Vollzeit-Pensum zu führen. Dieses Vorgehen ist gegenüber der Beschwerdeführerin unlauter gewesen. Andererseits muss zu Lasten der Beschwerdeführerin berücksichtigt werden, dass ihre Kritik inhaltlich zwar berechtigt gewesen ist, jedoch die Art und Weise, wie sie mit der Departementsvorsteherin und mit dem Dienstchef kommuniziert hat, zur Verschärfung des Konflikts beigetragen hat (Urteil des Kantonsgerichts A1 17 167 vom 2. Mai 2018 E. 7.4 f.). Unter Berücksichtigung der genannten Umstände kommt das Kantonsgericht zum Schluss, dass eine Entschädigung in der Höhe von acht Monatslöhnen angemessen ist.

5.6 Das Personalgesetz regelt die Frage, wie das Monatsgehalt oder Jahresgehalt gemäss Art. 66 Abs. 2 kGPers zu berechnen ist, nicht. Die Personalverordnung besagt einzig, dass der Staatsrat die Entschädigung festlegt (Art. 27 kVPers). Gemäss Art. 6 Abs. 2 kGPers sind die Bestimmungen des OR und die nicht zwingenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) bei ausdrücklichem Verweis oder einer Gesetzeslücke als ergänzendes kantonales öffentliches Recht analog anwendbar. Bei der Festlegung der Entschädigung für eine missbräuchliche Kündigung gemäss Art. 336a OR ist der Bruttolohn massgebend. Zum Lohn sind nicht nur der Grundlohn, sondern alle geschuldeten Leistungen des Arbeitgebers mit Lohncharakter, wie Provisionen und der 13. Monatslohn zu zählen. In zeitlicher Hinsicht kann mangels einer gesetzlichen Regelung auf den letzten Monatslohn oder den Durchschnitt des Lohnes des letzten Jahres vor Kündigung abgestellt werden (zum Ganzen: Urteil des Bundesgerichts 4A_571/2008 vom 5. März 2009 E. 5.1; Streiff/ von Kaenel/ Rudolph, a.a.O., N. 3 zu Art. 336a OR).

5.7 Der Staatsrat verweist im angefochtenen Entscheid für die Berechnung des Monatsgehalts der Beschwerdeführerin auf den Staatsratsbeschluss vom 3. September 2014 (Beleg Nr. 11 Staatsrat). Nach diesem Beschluss wird der monatliche Bruttolohn unter Einbezug der Leistungsprämien, aber ohne Berücksichtigung des 13. Monatslohns und weiterer Entschädigungen berechnet. Das Brutto-Monatsgehalt der Beschwerdeführerin hat gemäss Staatsrat zum Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Fr. 9 609.55 betragen. Der Staatsrat geht bei der Berechnung des Monatslohns vom durchschnittlichen Beschäftigungsgrad der Beschwerdeführerin der letzten fünf Jahre aus, welcher 93 % beträgt (50 % vom 1. März 2013 - 30. April 2013, 100 % vom 1. Mai 2013 bis 3. Dezember 2017).

5.8 Die Besoldung setzt sich aus der Grundbesoldung, der individuellen Erhöhung aufgrund der Leistung, dem dreizehnten Monatslohn, der Leistungsprämie, den Sozialzulagen sowie der Spesenentschädigung und anderen Zulagen zusammen (Art. 2 Abs. 1 GBA). Der Staatsrat geht von einem Brutto-Monatsgehalt zum Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses von Fr. 9 609.55 aus, wobei sich keine Lohnabrechnung für den November 2017 in den vom Staatsrat eingereichten Akten befindet. Aus der Lohnabrechnung vom Januar 2017 geht ein Bruttolohn von Fr. 10 159.55 hervor (S. 53; Beleg Nr. 14 Staatsrat).

5.9 Dem angefochtenen Entscheid bzw. dem Beschluss vom 3. September 2014 ist nicht zu entnehmen, aus welchem Grund der Staatsrat bei der Berechnung der Entschädigung nicht den vollen Bruttolohn bzw. nicht alle Lohnbestandteile gemäss Art. 2 Abs. 1 GBA berücksichtigt. Der Staatsrat führt auch nicht aus, weshalb er von einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad der letzten fünf Jahre ausgeht, was sich im vorliegenden Fall zum Nachteil der Beschwerdeführerin auswirkt, anstatt auf den Beschäftigungsgrad bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses oder des letzten Jahres abzustellen. Die Beschwerdeführerin, welche zuvor Gerichtsschreiberin am Arbeitsgericht gewesen ist, hat als Amtsvorsteherin von Beginn an in einem 100%-Pensum gearbeitet (vgl. Urteil des Kantonsgerichts A1 17 167 vom 2. Mai 2018 E. 6.2.4). Dieser Beschäftigungsgrad muss auch für die Festlegung der Entschädigung gelten.

5.10 Sofern keine Sonderregelung besteht, finden die Art. 102 ff. OR zum Schuldnerverzug auch Anwendung, wenn die Obligation auf dem öffentlichen Recht beruht (BGE 138 III 2 E. 4.2; Wolfgang Wiegand, in: Basler Kommentar Obligationenrecht I, Heinrich Honsell et al. [Hrsg.], 6. A., 2015. Art. 102 OR N. 2). Das kGPers sowie die kVPers enthalten keine besondere Regelung zum Schuldnerverzug, ebenso wenig das VVRG. Wo der Verzug im öffentlich-rechtlichen Bereich nicht von Gesetzes wegen zu einem bestimmten Zeitpunkt eintritt, ist hierfür erforderlich, dass die Geldforderung unmissverständlich geltend gemacht wird. Sinngemäss gleich verhält es sich im Bundesprivatrecht, welches im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung analog bzw. als subsidiäres kantonales öffentliches Recht zu berücksichtigen ist. Nach Art. 102 Abs. 1 OR setzt der Gläubiger den Schuldner durch Mahnung einer fälligen Verbindlichkeit in Verzug (zum Ganzen: Urteil des Bundesgerichts 2C_888/2010 vom 7. April 2011 E. 4

und 5.3 mit Hinweisen). Bei einer aufgrund von Art. 336a OR oder Art. 337c OR geschuldeten Entschädigung tritt die Fälligkeit bereits mit Zugang der Kündigung ein. Mit Ende des Arbeitsvertrags tritt automatisch der Verzug ein und sind Verzugszinsen geschuldet: Eine Mahnung ist nicht nötig, da sich der Verfalltag aus einer Kündigung ergibt (Urteil des Bundesgerichts 4C.414/2005 vom 29. März 2006 E. 6; Streiff/ von Kaenel/ Rudolph, a.a.O., N. 2 zu Art. 336a OR).

5.11 Der Staatsrat hat die Entschädigung gemäss Entscheiddispositiv auf Fr. 53 621.30 festgesetzt, plus 5 % Zinsen ab dem 29. Mai 2018. Er hat der Beschwerdeführerin gemäss Aktenlage insgesamt 56 522.75 ausgezahlt, inklusive Zinsen für den Zeitraum vom 28. Mai 2018 bis zum 28. Juni 2019 in der Höhe von Fr. 2 901.45 (S. 46 ff.; Belege Nrn. 18 ff. Staatsrat). Das Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin ist jedoch bereits am 3. Dezember 2017 zu Ende gegangen. Die Verzugszinsen sind folglich ab dem 4. Dezember 2017 geschuldet.

5.12 Das Kantonsgericht kommt zum Schluss, dass der Staatsrat von einem reduzierten Bruttomonatslohn ausgegangen ist, was mit Art. 2 Abs. 1 GBA und Art. 6 Abs. 2 kGPers nicht vereinbar ist. Zudem hat er die vom 4. Dezember 2017 bis zum 27. Mai 2018 geschuldeten Verzugszinsen nicht ausbezahlt.

5.13 Soweit die Beschwerdeführerin neben der Entschädigung i.S.v. Art. 66 KGPers Schadenersatzforderungen oder Genugtuungsleistungen gegenüber dem Staat aufgrund von Mobbing oder anderen Persönlichkeitsverletzungen durch Vorgesetzte oder Arbeitskollegen geltend machen will, so wird sie auf die Zivilgerichtsbarkeit verwiesen (Art. 4 Abs. 1, Art. 7 und Art. 19 des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der öffentlichen Gemeinwesen und ihrer Amtsträger vom 10. Mai 1978 [SGS/VS 170.1]; Art. 84 Abs. 1 lit. a VVRG; Urteil des Kantonsgerichts A1 17 167 vom 2. Mai 2018 E. 9.2).

6. Nach dem Gesagten wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats wird aufgehoben und der Staatsrat wird angewiesen, die Höhe der Entschädigung im Sinne der Erwägungen neu zu Berechnen und der Beschwerdeführerin den Fehlbetrag auszuführen.

6.1 Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können die Kosten ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Den Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr

Vermögensinteresse handelt, als Parteien oder Vorinstanzen in einem Verfahren auftreten, werden in der Regel keine Kosten auferlegt (Art. 89 Abs. 4 VVRG). Vorliegend bestehen keine Gründe, von dieser Regel abzuweichen, weshalb keine Gerichtskosten erhoben werden.

6.2 Die Beschwerdeinstanz gewährt der ganz oder teilweise obsiegenden Partei auf Begehren die Rückerstattung der notwendigen Kosten, die ihr entstanden sind (Art. 91 Abs. 1 VVRG). Die Entschädigung wird im Dispositiv beziffert und der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt, soweit sie aus Billigkeitsgründen nicht der unterliegenden Partei auferlegt werden kann (Art. 91 Abs. 2 VVRG). Diese ist global festzusetzen und umfasst die Entschädigung an die berechtigte Partei sowie ihre Anwaltskosten (Art. 4 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 [GTar; SGS/VS 173.8]), die in Anwendung der Art. 27 ff. GTar festzusetzen sind und im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren zwischen Fr. 1 100.-- und Fr. 11 000.-- betragen (Art. 39 GTar). Aufgrund des Umfangs, des geschätzten Aufwands, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles wird der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Kantonsgericht eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2 100.-- zugesprochen, welche vom Kanton zu tragen ist.

Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann.
2. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats wird aufgehoben und der Staatsrat wird angewiesen, die Höhe der Entschädigung im Sinne der Erwägungen neu zu berechnen.
3. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
4. Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 2 100.-- zu Lasten des Kantons zugesprochen.
5. Das Urteil wird der Beschwerdeführerin und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 4. März 2020