Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-4147/2016

Urteil vom 4. August 2017

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD,
Generalsekretariat Rechtsdienst,
Bundesgasse 3, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Schadenersatz- und Genugtuungsbegehren.

Sachverhalt:

A.
A._____ war seit dem (…) als Juristin in verschiedenen Funktionen beim heutigen Staatssekretariat für Migration SEM (vormals Delegierter für das Flüchtlingswesen, später Bundesamt für Flüchtlinge BFF bzw. Bundesamt für Migration BFM) angestellt.

In der Zeit (…) arbeitete sie mit einem Beschäftigungsgrad von (zuletzt) (…) % in der Funktion als (…). In dieser Funktion war sie im Wesentlichen zuständig für die Kurzbefragung und Anhörung von Asylsuchenden, die Redaktion von Nichteintretensentscheiden und die Vorbereitung des Vollzugs der Ausreise von Asylsuchenden. Im Jahr (…) absolvierte A._____ einen mehrmonatigen internen Stage, für welchen sie sich gemäss eigenen Angaben aufgrund gesundheitlicher Probleme sowie einer zunehmend unbefriedigenden Situation an ihrem Arbeitsplatz im (…) beworben hatte.

Per (…) wechselte A._____ innerhalb des SEM und neu mit einem Beschäftigungsgrad von (…) % in die Abteilung (…) mit Arbeitsort (…). Dort war sie ab dem (…) als (…) in der Sektion (…) tätig und als solche im Wesentlichen zuständig für die Erarbeitung von Entscheiden über Gesuche in den Bereichen Einreise, Zulassung, Entfernung und Fernhaltung. Hinzu kamen verschiedene Spezialaufgaben.

B.
Ab dem 22. März 2012 war A._____, abgesehen von einer teilweisen Arbeitsfähigkeit im ersten Halbjahr (…), wegen Krankheit zu 100 % an ihrer Arbeitsleistung verhindert; der Versuch einer Wiedereingliederung in ihre bisherige Tätigkeit, der während der teilweisen Arbeitsfähigkeit von A._____ im ersten Halbjahr (…) durchgeführt worden war, blieb ohne Erfolg. Sie meldete sich daraufhin und auf Anraten der Personal- und Sozialberatung der Bundesverwaltung (PSB) am 3. Dezember 2013 bei der Invalidenversicherung (nachfolgend: IV) an.

C.
Nachdem eine Besserung der gesundheitlichen Situation nicht absehbar und eine einvernehmliche Aufhebung des Arbeitsvertrages nicht zu Stande gekommen war, löste das SEM den Arbeitsvertrag mit A._____ mit Verfügung vom 19. November 2014 per 31. März 2015 auf. Zudem verfügte das SEM die Einstellung der Lohnfortzahlung ab Ausrichtung einer Rente (der IV), spätestens jedoch ebenfalls per Ende März 2015.

Gegen die Kündigungsverfügung erhob A._____ mit Schreiben vom 20. Dezember 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, es sei ihr eine Entschädigung bzw. eine Genugtuung in der Höhe von insgesamt zwei Jahreslöhnen zuzusprechen. Sie machte im Wesentlichen geltend, das SEM habe seine gesetzliche Fürsorgepflicht verletzt, indem es trotz wiederholter Hinweise keine Massnahmen zu ihrer Entlastung getroffen und die Arbeitsorganisation nicht verbessert habe. Diese widerrechtlichen Unterlassungen hätten in adäquat kausaler Weise zu einer dauerhaften Schädigung ihrer Gesundheit und damit ihrer Erwerbsfähigkeit geführt, weshalb ihr – auch mit Blick auf ihre langjährige Tätigkeit – eine Entschädigung zuzusprechen sei.

Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil A-7441/2014 vom 23. März 2015 teilweise gut. Es erwog gestützt auf die personalrechtlichen Bestimmungen des Bundes, dass der Arbeitgeber, der einer angestellten Person ohne deren Verschulden kündigt, eine Entschädigung auszurichten habe, wenn das Arbeitsverhältnis ununterbrochen 20 Jahre gedauert oder die angestellte Person im Zeitpunkt der Auflösung des Arbeitsverhältnisses das 50. Altersjahr erreicht habe. Diese Voraussetzungen seien vorliegend, da die Kündigung als Folge der lang andauernden krankheitsbedingten und daher unverschuldeten Arbeitsunfähigkeit von A._____ ausgesprochen worden sei, erfüllt. Das Bundesverwaltungsgericht sprach A._____ schliesslich eine Abgangsentschädigung in der Höhe von einem Monatslohn zu, wobei es berücksichtigte, dass das SEM A._____ länger als gesetzlich vorgeschrieben den Lohn fortbezahlt hatte. Bezüglich eines allfälligen Begehrens um Schadenersatz und/oder Genugtuung verwies das Gericht A._____ auf das Staatshaftungsverfahren gemäss dem Verantwortlichkeitsgesetz (VG, SR 170.32).

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wuchs unangefochten in Rechtskraft.

D.
Mit Verfügung vom 27. April 2015 erhielt A._____ von der IV gestützt auf eine Begutachtung vom 14. Oktober 2014 rückwirkend ab dem 1. Juni 2014 eine ganze Rente zugesprochen; der entsprechende Vorbescheid datiert vom 23. Februar 2015. Die Verfügung der IV ist ebenfalls unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

E.
Mit Schreiben vom 26. Mai 2015 machte A._____ beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft geltend. Sie beantragte Schadenersatz in der Höhe von Fr. 360'000.– und für immateriellen Schaden eine Genugtuung in der Höhe von Fr. 20'000.–.

Zur Begründung ihrer Begehren machte A._____ im Wesentlichen eine Verletzung der arbeitgeberischen Fürsorgepflichten geltend. So habe es das SEM unterlassen, den Mitarbeitenden in den (…), die psychisch enormen Belastungen ausgesetzt seien, in geeigneter Form eine Beratung bzw. eine Begleitung etwa in Form eines Coachings oder einer Supervision zur Verfügung zu stellen. Im Weiteren kritisierte sie das Vorgehen des SEM im Zusammenhang mit einer Reorganisation in den Jahren 2005/2006 und während ihres Stages im Jahr (…) sei keine Rücksicht genommen worden auf ihre Teilzeitanstellung, sondern es seien ihr genau gleich viele Dossiers zugeteilt worden wie den Vollzeit angestellten Mitarbeitenden. Als sie per (…) intern die Stelle gewechselt habe, sei über einen Zeitraum von rund eineinhalb Jahren unklar gewesen, in welcher Funktion sie tatsächlich beschäftigt werde, was enorm belastend gewesen sei. Eine Einarbeitung habe (entsprechend) nicht stattgefunden und das Pflichtenheft sei ihr erst nach eineinhalb Jahren ausgehändigt worden. Zudem sei keine Ferienvertretung vorgesehen gewesen, was jeweils und insbesondere bei – zwecks Erholung – längeren Ferien zur Folge gehabt habe, dass sich nach der Rückkehr die Dossiers auf dem Schreibtisch gestapelt hätten. Und schliesslich sei die fortwährend zu hohe Arbeitsbelastung, obschon auch von den Vorgesetzten erkannt, über Jahre nicht reduziert worden; heute werde die Arbeit, welche sie zusammen mit einer Kollegin erledigt habe, auf insgesamt fünf Mitarbeitende verteilt.

A._____ führte sodann aus, sie habe auf die genannten Umstände und auch auf die sich bei ihr entwickelnde depressive Erkrankung – sie suchte nach eigenen Angaben erstmals im Jahr 2006 einen Psychiater auf – wiederholt und insbesondere im Rahmen der jährlichen Personalgespräche hingewiesen, ohne dass jedoch die Arbeitsorganisation und die Arbeitsabläufe angepasst worden wären. Dadurch habe das SEM seine Fürsorgepflicht als Arbeitgeber verletzt, was schliesslich in adäquat kausaler Weise zu einer Schädigung ihrer Gesundheit in Form einer depressiven Erkrankung und damit zum dauerhaften Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit geführt habe. Die Schweizerische Eidgenossenschaft habe ihr aus diesem Grund für den daraus entstandenen Schaden – den Einkommensverlust bis zu

ihrem Altersrücktritt – eine Entschädigung und für die erlittene psychische Unbill eine Genugtuung auszurichten.

F.

Das SEM beantragte mit Vernehmlassung vom 30. Juni 2015 die Abweisung der Begehren, wobei es zur Begründung vorab auf die Kündigungsverfügung vom 19. November 2014 sowie die im Beschwerdeverfahren A-7441/2014 eingereichte Vernehmlassung vom 15. Januar 2015 verwies. Im Weiteren und im Wesentlichen übereinstimmend mit den Ausführungen in den beiden genannten Schriftstücken hielt es sodann fest, dass sich A._____ stets um Stellen bemüht habe, die gute Qualifikationen erforderten, anspruchsvoll gewesen seien und von den Stelleninhabern eine hohe Belastbarkeit verlangten. Die von A._____ gerügten (psychischen) Belastungen seien nicht die Folge einer fehlerhaften oder ungenügenden Arbeitsorganisation oder eines ungenügenden Betriebsklimas, sondern würden sich aus der ausgeübten Tätigkeit ergeben. Sie könnten daher nicht (gänzlich) vermieden werden, wobei auch A._____ nicht konkret aufzuzeigen vermöge, welche zumutbaren Massnahmen das SEM zu ergreifen unterlassen habe bzw. wozu es verpflichtet gewesen wäre. Jedenfalls könnten die Belastungen und die (daraus) entstandenen gesundheitlichen Probleme nicht dem SEM als Verletzung der Fürsorgepflicht angelastet werden. Schliesslich fehle es an einem adäquaten Kausalzusammenhang zwischen der Erkrankung der Gesuchstellerin und der von ihr ausgeübten Tätigkeit bzw. den konkreten Arbeitsbedingungen.

G.

A._____ bestritt mit Schreiben vom 16. August 2015 die Ausführungen und Schlussfolgerungen des SEM. Ursache der übermässigen Belastung und damit ihrer depressiven Erkrankung sei nicht die Arbeit an sich, sondern vielmehr die in verschiedener Hinsicht ungenügende bzw. unzweckmässige Arbeitsorganisation gewesen. Es obliege dem Arbeitgeber, eine zweckmässige Arbeitsorganisation festzulegen. Indem es das SEM trotz wiederholter Hinweise auch ihrerseits unterlassen habe, die Arbeit zweckmässig und mit Blick auf die Schonung der Gesundheit der Angestellten zu organisieren, habe es in widerrechtlicher Weise seine Fürsorgepflicht verletzt. Zudem habe das SEM zumindest ab jenem Zeitpunkt, als sie erkrankt sei und dies anlässlich der Personalgespräche wiederholt mitgeteilt habe, eine konkrete Schutzpflicht getroffen. Massnahmen zur Verhinderung einer dauerhaften Arbeitsunfähigkeit habe das SEM jedoch keine ergriffen, sondern vielmehr schliesslich das Arbeitsverhältnis aufgelöst.

H.
Mit Verfügung vom 6. Juni 2016 wies das EFD das Schadenersatz- und Genugtuungsbegehren von A._____ vom 26. Mai 2015 ab, soweit es darauf eintrat. Es führte aus, allfällige Ansprüche seien verwirkt. A._____ habe mit der Anmeldung bei der IV am 6. Dezember 2013 [Eingang Gesuch vom 3. Dezember 2013 bei der IV] Kenntnis von den wesentlichen Elementen des (künftigen) Schadens – einer drohenden finanziellen Einbusse aufgrund einer dauerhaften Erwerbsunfähigkeit – gehabt. Zudem sei die schädigende Person bekannt gewesen. Es habe daher zu diesem Zeitpunkt von A._____ erwartet werden können, dass sie allfällige weitere Informationen beschaffe, derer es für ein Begehren um Schadenersatz und/oder Genugtuung bedürfe. Konkret sei ihr zuzumuten gewesen, dass sie die zur Bestimmung des Schadens – der Differenz zwischen reduziertem Invalideneinkommen und hypothetischem Einkommen – erforderlichen Abklärungen bei der IV und der Pensionskasse tätige. Das EFD gestand A._____ für allfällige Abklärungen bzw. das Beschaffen weiterer Informationen eine Frist von zwei Monaten ab dem Zeitpunkt der Anmeldung bei der IV zu und hielt fest, dass ausgehend vom dem sich daraus ergebenden Stichtag, dem 6. Februar 2014, allfällige Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche am 6. Februar 2015 verwirkt gewesen seien.

Nach den weiteren Erwägungen des EFD hat das SEM sich zudem nicht widerrechtlich verhalten. Zwar treffe auch die Arbeitgeber des Bundes eine Fürsorgepflicht und sei das SEM daher grundsätzlich verpflichtet gewesen, alle zumutbaren Massnahmen zum Schutz vor einer Schädigung der (psychischen) Gesundheit der Angestellten zu treffen, was auch präventive und arbeitsorganisatorische Massnahmen zum Schutz vor Überforderung und übermässigem Stress einschliesse. Widerrechtliche Unterlassungen in dieser Hinsicht seien vorliegend indes nicht ersichtlich. Die Belastungen von A._____ hätten sich im Wesentlichen aus der Eigenart des konkreten Arbeitsverhältnisses ergeben. Dies gelte insbesondere für ihre vormalige Funktion als (…), in welcher sie oft in direktem Kontakt mit Asylsuchenden gestanden habe. Aber auch als (…) in der Abteilung (…) habe A._____ weiterhin eine anspruchsvolle Aufgabe in einem politisch und gesellschaftlich spannungsgeladenen Umfeld ausgeübt. A._____ habe sich bewusst für diese Stelle entschieden im Wissen, dass die Arbeit im Migrationsbereich fordernd sowie belastend sei und von externen (welt-) politischen Faktoren abhänge, welche nicht beeinflusst werden könnten. Zwar sei ihr darin zuzustimmen, dass im Zusammenhang mit ihrem internen Stellenwechsel per (…) nicht alles optimal verlaufen sei. Eine Fürsorgepflichtverletzung ergebe sich daraus jedoch nicht, zumal sie offenkundig

nicht daran gehindert gewesen sei, ihren Aufgaben nachzukommen. Es wäre vielmehr an ihr gewesen, bei ihrem Vorgesetzten bezüglich des fehlenden Pflichtenhefts zu insistieren. Für den stressbedingten Burnout, welchen A._____ schliesslich erlitten habe, könne das SEM somit nicht verantwortlich gemacht werden. Dieses habe auch aufgrund der Vorbringen von A._____ in den Personalgesprächen eine Personalbedarfserhebung durchführen lassen, als dessen Folge zwei weitere Stellen für die (Sektionen) bewilligt worden seien. Damit habe das SEM adäquat und innerhalb des zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Rahmens – zusätzliche Stellen bedürften grundsätzlich einer politischen Zustimmung – auf einen ausgewiesenen Mehrbedarf an personellen Ressourcen reagiert.

I.

Mit Schreiben vom 4. Juli 2016 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des EFD (nachfolgend: Vorinstanz) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, es sei die vorinstanzliche Verfügung aufzuheben und ihr Schadenersatz in der Höhe von Fr. 360'000.– sowie eine Genugtuung in der Höhe von Fr. 20'000.– zuzusprechen. Eventualiter seien die Summen vom Gericht festzulegen.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass ihre Ansprüche verwirkt seien. Ihre Erkrankung sei ein fortwährender Prozess und eine Prognose, wie sich ihre Gesundheit entwickeln werde, im Zeitpunkt der Anmeldung bei der IV noch nicht möglich gewesen. Zudem habe mangels Entscheid der IV zu dem von der Vorinstanz angenommenen Stichtag der Schaden nicht einmal ansatzweise beziffert werden können. Im Weiteren hält sie an ihrer Auffassung fest, wonach das SEM seine Fürsorgepflichten verletzt hat. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz stünden weder der Umstand, dass sie nicht in ihre neue Funktion eingearbeitet worden sei, noch die fehlende Ferienvertretung oder die tägliche Zuteilung von Dossiers trotz (Ferien-)Abwesenheit mit den von der Vorinstanz genannten Eigenarten der zu erledigenden Arbeit in Zusammenhang, sondern seien Folgen einer unzweckmässige Arbeitsorganisation. Dasselbe gelte für den äusserst belastenden Umstand, dass nach dem internen Wechsel per (…) während eineinhalb Jahren nicht bestimmt worden sei, in welcher Sektion sie angestellt sei. Sie habe zudem bei jeder Gelegenheit sowie im Rahmen der jährlichen Personalgespräche und damit im einzigen institutionalisierten Rahmen auf diese Umstände, die zu hohe Arbeitsbelastung sowie ihre zunehmenden gesundheitlichen Probleme, hingewiesen. Konkrete Massnahmen seien über all die Jahre jedoch keine getroffen worden, obschon nebst ihr zahlreiche weitere Arbeitskolleginnen und -kollegen – sie verweist in diesem

Zusammenhang auf ihre Eingabe an die Vorinstanz, in welcher sie acht Personen namentlich nennt – erkrankt und teilweise nicht mehr arbeitsfähig seien. Sie widerspricht sodann der Auffassung der Vorinstanz, wonach für die (gesundheitlichen) Folgen einer (äusserst) belastenden Tätigkeit der Arbeitgeber nicht verantwortlich gemacht werden könne. Vielmehr würden entsprechende Tätigkeiten eine erhöhte Fürsorge gebieten – etwa die Begleitung der Mitarbeitenden im Rahmen eines Coachings. Diesen erhöhten Fürsorgepflichten sei das SEM weder im Allgemeinen noch konkret in Bezug auf ihre Person nachgekommen. Die Unterlassungen des SEM hätten in adäquat kausaler Weise zu einer Schädigung ihrer Gesundheit in Form einer depressiven Erkrankung und damit zum dauerhaften Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit geführt, wofür sie zu entschädigen sei.

J.
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 18. August 2016 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wird auf die angefochtene Verfügung verwiesen.

K.
Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt.

Die Vorinstanz gehört zu den Behörden gemäss Art. 33 Bst. d VGG und der angefochtene Entscheid, der in Anwendung des VG ergangen ist, stellt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG dar. Da zudem kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG; Art. 10 Abs. 1 VG).

1.2 Zur Beschwerde ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung besitzt. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und mit ihrem Begehren um Schadenersatz und Genugtuung vor der Vorinstanz nicht durchgedrungen. Sie ist daher ohne weiteres als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten. Insbesondere ist die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht verpflichtet, in ihrer (rechtlichen) Begründung die anwendbaren gesetzlichen Bestimmung anzurufen und zu bezeichnen.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG); die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aus den Beschwerdegründen, welche das Gesetz zulässt. Es stellt dabei den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Der Untersuchungsgrundsatz ändert nichts an der Verteilung der materiellen Beweislast, d.h. an der Regelung der Folgen der Beweislosigkeit. Diesbezüglich gilt auch im öffentlichen Recht der allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach jene Partei das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen hat, die aus ihr Rechte ableitet. Bleibt ein Sachverhalt unbewiesen, fällt der Entscheid somit zu Ungunsten jener Partei aus, die daraus Rechte abzuleiten sucht (vgl. KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 12 Rz. 207 ff. mit Hinweisen).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin verlangt von der Schweizerischen Eidgenossenschaft Schadenersatz und Genugtuung. Sie macht geltend, das SEM habe wiederholt seine Fürsorgepflichten verletzt, was in adäquat kausaler Weise zu einer Schädigung ihrer Gesundheit in Form einer depressiven

Erkrankung und schliesslich zum dauerhaften Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit geführt habe. Für den daraus entstandenen Schaden sei sie zu entschädigen und es sei ihr zusätzlich eine Genugtuung zuzusprechen.

3.2 Für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet die Schweizerische Eidgenossenschaft gemäss Art. 3 Abs. 1 VG ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Eine Schadenersatzpflicht bedarf somit folgender Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen: Eines (quantifizierten) Schadens, des Verhaltens (Tun oder Unterlassen) eines Bundesbeamten in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit, eines adäquaten Kausalzusammenhangs zwischen diesem Verhalten und dem Schaden sowie der Widerrechtlichkeit des Verhaltens (Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 4; Urteil des BVGer A-5172/2014 vom 8. Januar 2016 E. 4.1 mit Hinweisen). Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, hat bei Verschulden des Beamten sodann Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt und diese nicht anders wiedergutgemacht worden ist (Art. 6 Abs. 2 VG).

Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung sind dem EFD einzureichen (Art. 20 Abs. 2 VG). Dieses entscheidet in der Regel auch über die streitigen Ansprüche, wobei es vorgängig eine Vernehmlassung der Amtsstelle einholt, in deren Geschäftsbereich sich der anspruchsbegründende Sachverhalt ereignet hat (Art. 10 Abs. 1 VG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz [SR 170.321]). Soweit es nicht selbst zum Entscheid zuständig ist, leitet das EFD das Begehren an die zur Anerkennung oder Bestreitung zuständige Stelle weiter (Art. 1 Abs. 2 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 62 Rz. 49). Sämtliche Amtsstellen sind sodann gehalten, Begehren, zu deren Behandlung sie nicht zuständig sind, unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten (Art. 1 Abs. 3 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz). Die Weiterleitungspflicht gilt nur für Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung, welche zumindest sinngemäss gestützt auf das VG gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft erhoben werden (vgl. hierzu das Urteil des BVGer A-445/2015 vom 18. November 2015 E. 14.1).

Die Haftung des Bundes erlischt, wenn der Geschädigte sein Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung nicht innert eines Jahres seit Kenntnis des Schadens einreicht, auf alle Fälle nach zehn Jahren seit dem Tag der schädigenden Handlung des Beamten (Art. 20 Abs. 1 VG). Gegenüber der

Schweizerischen Eidgenossenschaft wird die Verwirkung – die Fristen gemäss Art. 20 Abs. 1 VG haben den Charakter von Verwirkungsfristen – jedoch nur auf Einrede hin berücksichtigt (Urteil des BVGer A-2656/2014 vom 21. April 2016 E. 2.1 in fine mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 5.2.2 mit Hinweisen; vgl. auch TOBIAS JAAG, in: Staats- und Beamtenhaftung, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. I Teil 3, 3. Aufl. 2017, Rz. 181 ff., insbes. Rz. 183 mit Hinweisen). Die Einhaltung der Verwirkungsfristen ist nicht Prozess-, sondern materiellrechtliche Voraussetzung für den Bestand der Forderung (JAAG, a.a.O., Rz. 181).

3.3 Die Vorinstanz wies die Begehren der Beschwerdeführerin ab. Sie erhob die Einrede der (relativen) Verwirkung und verneinte überdies das Vorliegen eines widerrechtlichen Verhaltens; zwar bestehe mit der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers eine Handlungspflicht des Staates, ein widerrechtliches Verhalten sei jedoch nicht auszumachen. Es ist daher im Folgenden zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht die Einrede der Verwirkung erhoben hat bzw. ob die Ansprüche der Beschwerdeführerin (relativ) verwirkt sind (nachfolgend E. 4). In einem nächsten Schritt wird zu prüfen sein, ob der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Schaden auf einem widerrechtlichen Verhalten des SEM – die Beschwerdeführerin rügt verschiedene pflichtwidrige Unterlassungen – gründet (nachfolgend E. 5–7). Zu keiner (weitergehenden) Prüfung Anlass gibt vorliegend die zweite Haftungsvoraussetzung bzw. die Frage nach dem persönlichen Geltungsbereich des VG. Die Vorgesetzten der Beschwerdeführerin fallen ohne Weiteres unter den funktionalen Beamtenbegriff gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. e VG und der geltend gemachte Schaden wurde – bei gegebenen weiteren Voraussetzungen – in Ausübung von deren amtlicher Tätigkeit als Vorgesetzte der Beschwerdeführerin verursacht (vgl. MARIANNE RYTER, Staatshaftungsrecht, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 29.44 ff., insbes. Rz. 29.44 und 29.59; zudem PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz [BPG], 2013, Art. 25 Rz. 20 f.).

4.

4.1 Die Vorinstanz begründet die Einrede der Verwirkung damit, dass der Beschwerdeführerin bei gehöriger Sorgfalt spätestens am 6. Februar 2014 die wichtigen Elemente des Schadens hätten bekannt sein müssen, weshalb allfällige Ansprüche der Beschwerdeführerin aus Staatshaftungsrecht am 6. Februar 2015 verwirkt und damit zu dem Zeitpunkt, da diese ihre Begehren eingereicht habe, bereits untergegangen gewesen seien. Die Beschwerdeführerin hält entgegen, dass zum Zeitpunkt der Anmeldung bei

der IV am 6. Dezember 2013 [Eingang Gesuch vom 3. Dezember 2013 bei der IV] ihre dauerhafte Erwerbsunfähigkeit und folglich ein haftungsbegründender Schaden noch nicht absehbar gewesen und die Haftung des Bundes daher nicht erloschen sei.

4.2

4.2.1 Wie bereits ausgeführt müssen Schadenersatz und Genugtuung innert eines Jahres seit Kenntnis des Schadens geltend gemacht werden (relative Verwirkungsfrist), in jedem Fall aber innert höchstens zehn Jahren seit dem schädigenden Ereignis (absolute Verwirkungsfrist; Art. 20 Abs. 1 VG). Werden die Fristen nicht eingehalten, gehen die Ansprüche unter; Verwirkungsfristen können im Gegensatz zu Verjährungsfristen grundsätzlich weder gehemmt noch unterbrochen oder erstreckt werden (BVGE 2014/43 E. 3.2.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Die Bestimmung von Art. 20 Abs. 1 VG stimmt in gesetzessystematischer Hinsicht mit der Bestimmung von Art. 60 Abs. 1 OR überein, weshalb für den Begriff "Kenntnis des Schadens" auch auf die Rechtsprechung zur obligationenrechtlichen Verjährung zurückgegriffen werden kann (Urteil des BGer 2C_357/2016 vom 12. Juni 2017 E. 2.3 mit Hinweisen; BVGE 2014/43 E. 3.2.2; VOLKER PRIBNOW, in: Gross/Pribnow, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Ergänzungsband zur 2. Aufl., 2013, Rz. 91; vgl. zudem Urteil des BGer 2C_149/2013 vom 15. April 2013 E. 3.2). Praxisgemäss beginnt die relative Frist mit der tatsächlichen Kenntnis des Verletzten vom Schaden und – bei Genugtuungsansprüchen – von der Person des Haftpflichtigen zu laufen; kennen müssen reicht nicht aus. Dem Geschädigten müssen alle tatsächlichen Umstände bekannt sein, die geeignet sind, eine Klage zu veranlassen und zu begründen. Dabei genügt die tatsächliche Kenntnis der wichtigen Elemente des Schadens und es ist auch nicht erforderlich, dass der Schaden betragsmässig präzis feststeht (JAAG, a.a.O., Rz. 185 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. auch Urteil des BGer 2C_192/2015 vom 1. August 2015 E. 3.6). Kenntnis vom Schaden hat, wer die schädlichen Auswirkungen der unerlaubten Handlung bzw. der Unterlassung so weit kennt, dass er in der Lage ist, dessen Grössenordnung grob zu bestimmen und sein Staatshaftungsbegehren in den Grundzügen zu begründen (vgl. Urteil des BGer 2C_357/2016 vom 12. Juni 2017 E. 2.3; Urteil des BGer 2C_940/2013 vom 1. Mai 2014 E. 2.3; zum Ganzen zudem Urteile des BVGer A-1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 5.2.3 f. mit Hinweisen und A-353/2014 vom 24. Juli 2014 E. 2.2.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und die Literatur).

Bei der absoluten Verwirkungsfrist gemäss Art. 20 Abs. 1 VG beginnt die Frist entsprechend dem Wortlaut des Gesetzes mit der schädigenden Handlung oder Unterlassung zu laufen. Nicht von Bedeutung ist grundsätzlich, ob die betreffende Person zu diesem Zeitpunkt bereits Kenntnis vom Schaden hat. Dies kann zur Folge haben, dass ein Anspruch gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft vor Kenntnis des Schadens verwirkt ist (BGE 136 II 187 insbes. E. 7.5; vgl. hierzu auch das Urteil des EGMR Howald Moor Renate Anita und Mitbeteiligte gegen die Schweiz vom 11. März 2014, 52067/10 und 41072/11, insbes. §§ 70–80, wonach besondere Umstände – etwa wenn nachgewiesen ist, dass eine Person nicht wissen konnte, dass sie an einer bestimmten Krankheit leidet – bei der Berechnung der Verwirkungsfristen berücksichtigt werden müssen). Für den Fristenlauf ist in diesem Zusammenhang somit grundsätzlich der Tag des haftungsbegründenden Ereignisses – sei es ein Verhalten oder eine Unterlassung – massgebend (Urteil des BVGer A-1017/2013 vom 29. August 2013 E. 2.2.4 mit Hinweisen).

4.2.2 Dauert die schädigende Handlung oder Unterlassung an, ist in der Regel der Schaden noch nicht hinreichend bekannt. Dies gilt insbesondere für Personenschäden, wenn noch ungewiss ist, wie sich die gesundheitliche Situation entwickelt und ob ein Dauerschaden zurückbleibt. Um in solchen Fällen den ganzen Schaden zumindest in den groben Linien abschätzen zu können, muss das Schadensereignis in der Regel abgeschlossen sein (vgl. BGE 126 III 161 E. 3c). Genügende Kenntnis liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn die medizinischen Folgen der schädigenden Handlung oder der Unterlassung abzusehen und mit grosser Wahrscheinlichkeit zu bestimmen sind, namentlich wenn der Invaliditätsgrad feststeht, in der Regel also spätestens mit dem Entscheid des betreffenden Versicherers (vgl. Urteile des BGer 2C_707/2010 vom 15. April 2011 E. 4.4 und 4A_329/2009 vom 1. Dezember 2010 E. 3.1 f., je mit Hinweisen; ROLAND BREHM, Berner Kommentar zum Obligationenrecht, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Art. 41–61 OR, 4. Aufl. 2013, Art. 60 Rz. 38–45, insbes. Rz. 43; im Falle von Unterlassungen vgl. BGE 136 II 187 E. 4.3). In Anbetracht der Kürze der Fristen, so das Bundesgericht, dürfen bezüglich der Möglichkeit der Abschätzung des Schadensumfanges an den Geschädigten jedoch keine strengen Anforderungen gestellt werden und es ist ihm je nach den Umständen eine angemessene Zeitspanne zuzugestehen, in der er selber oder mit Hilfe eines Dritten das Ausmass des Schadens (weiter) abklären kann (vgl. Urteil des BGer 4A_576/2010 vom 7. Juni 2011 E. 3.2; Urteil des BGer 2C.3/2005 vom

10. Januar 2007 E. 5.1; zudem [kritisch] ROLAND BREHM, a.a.O., Art. 60 Rz. 30 f.).

4.2.3 Der Zeitablauf als Hinderungsgrund für die Durchsetzbarkeit bzw. als Untergangsgrund eines allfälligen Anspruchs gilt unter dem allgemeinen Vorbehalt von Treu und Glauben (BGE 136 II 187 E. 8.1; BGE 126 II 145 E. 3b/aa); sowohl der Geschädigte als auch der Haftpflichtige haben sich loyal und vertrauenswürdig zu verhalten. Entsprechend kann unter Umständen vom Grundsatz, dass Kennen-müssen nicht genügt, damit die Verwirkungsfristen zu laufen beginnen, abgewichen werden. Solche Umstände liegen nach der Rechtsprechung und der Literatur etwa vor, wenn der Geschädigte die wesentlichen Elemente des Schadens kennt, es in der Folge jedoch unterlässt, nähere Abklärungen vorzunehmen, die für die Geltendmachung des Schadenersatzanspruchs notwendig sind, oder er sich wider Treu und Glauben gleichgültig oder sogar total desinteressiert gegenüber dem Schaden verhält. Ein solches Verhalten kann bei der Festsetzung des massgebenden Stichtages für den Beginn des Fristlaufs berücksichtigt werden (vgl. Urteil des BGer 4A_576/2010 vom 7. Juni 2011 E. 3.2 mit Hinweis; BVGE 2014/43 E. 3.2.4 mit Hinweis u.a. auf BREHM, a.a.O., Art. 60 Rz. 60 f.).

4.3

4.3.1 Das vorliegende Beschwerdeverfahren hat haftungsrechtliche Ansprüche der Beschwerdeführerin gegenüber ihrem vormaligen Arbeitgeber und damit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Gegenstand. Die Beschwerdeführerin macht geltend, das SEM habe als Arbeitgeber seine Fürsorgepflichten verletzt, was zu einer Schädigung ihrer Gesundheit in Form einer depressiven Erkrankung und damit schliesslich zum dauerhaften Verlust ihrer Erwerbstätigkeit geführt habe. Es stellt sich somit die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Beschwerdeführerin genügende Kenntnis von dem behaupteten (zukünftigen) Schaden gehabt hat und (somit) in der Lage war, die medizinischen Folgen der behaupteten schädigenden Handlung bzw. Unterlassung abschätzen und zumindest in den groben Zügen auch der Höhe nach bestimmen zu können. Während die Vorinstanz diesbezüglich von der Anmeldung bei der IV am 6. Dezember 2013 ausgeht und festhält, die Beschwerdeführerin hätte hiernach weitere Abklärungen vornehmen müssen und somit spätestens am 6. Februar 2014 genügende Kenntnis von den wesentlichen Elementen des Schadens haben können, wendet die Beschwerdeführerin ein, dass sie erst später, mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch das SEM am 19. November 2014 und dem

Entscheid der IV vom 27. April 2015, genügende Kenntnis von den medizinischen Folgen der Unterlassungen erlangt habe, weshalb der Stichtag auf einen späteren Zeitpunkt festzulegen sei.

4.3.2 Die Vorinstanz stellt nach dem Gesagten für den Beginn des Fristenlaufs im Wesentlichen auf die Anmeldung bei der IV am 6. Dezember 2013 ab. Mit der Anmeldung bei der IV beginnt die längstens sechs Monate dauernde Frühinterventionsphase. Während dieser Zeit werden Massnahmen der Frühintervention angeordnet bzw. gewährt und parallel bereits der rechtserhebliche Sachverhalt in Bezug auf Eingliederungsmassnahmen und auch eine allfällige Rente festgestellt. Die Massnahmen dienen der Arbeitsplatzerhaltung und der Wiedereingliederung (Art. 7d Abs. 1 und Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung [IVG, SR 831.20]). Die Frühinterventionsphase endet mit einem Grundsatzentscheid darüber, ob (ordentliche) Eingliederungsmassnahmen durchgeführt werden und der Anspruch auf eine Rente (weiter) geprüft wird (Art. 1^{septies} der Verordnung über die Invalidenversicherung [IVV, SR 831.201]; vgl. hierzu PÄRLI/HUG/PETRIK, Arbeit, Krankheit, Invalidität, Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Aspekte, 2015, Rz. 727–729).

Einzig aus der Anmeldung bei der IV kann nach dem Gesagten nicht geschlossen werden, die Beschwerdeführerin sei sich zu jenem Zeitpunkt bereits im Klaren über den Schaden als Folge ihrer dauerhaften Erwerbsunfähigkeit gewesen; ob eine dauerhafte Erwerbsunfähigkeit besteht, ist Gegenstand der auf die Anmeldung bei der IV folgenden (medizinischen) Abklärungen. Andere Umstände, aus denen geschlossen werden könnte, dass der Beschwerdeführerin ihre dauerhafte Erwerbsunfähigkeit und damit der zukünftige Schaden bereits im Zeitpunkt der Anmeldung bei der IV oder zu einem noch früheren Zeitpunkt bekannt waren, sind nicht ersichtlich. Insbesondere liegen keine entsprechenden ärztlichen Berichte zur depressiven Erkrankung der Beschwerdeführerin bei den Akten. Die Beschwerdeführerin musste sich daher zu jenem Zeitpunkt (noch) nicht veranlasst sehen, nähere Abklärungen etwa zur Höhe des Schadens vorzunehmen (vgl. BREHM, a.a.O., Art. 60 Rz. 44). Der Auffassung der Vorinstanz, die Ansprüche der Beschwerdeführerin seien am 6. Februar 2015 verwirkt gewesen und damit untergegangen, kann daher und mit Blick auf die Verteilung der materiellen Beweislast nicht gefolgt werden (vgl. auch Urteil des BVGer A-798/2014 vom 14. Oktober 2014 E. 6.3.5). Ob allerdings vorliegend mit der vorstehend erwähnten Rechtsprechung davon auszugehen ist, dass genügende Kenntnis der Beschwerdeführerin erst mit Kenntnis des Invaliditätsgrades und somit mit dem Vorbescheid bzw.

Entscheid der IV vorlag (vgl. vorstehend E. 4.2.2), kann offen bleiben. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, hat die Beschwerdeführerin ihre Ansprüche selbst dann rechtzeitig eingereicht, wenn man wie die Vorinstanz davon ausgeht, die Beschwerdeführerin habe nach Treu und Glauben am 6. Februar 2014 genügende Kenntnis von dem Schaden haben müssen, um ihre Ansprüche innert eines Jahres geltend zu machen.

4.4 Das SEM hat den Arbeitsvertrag mit der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 19. November 2014 per 31. März 2015 aufgelöst. Gegen diese Kündigungsverfügung erhob die Beschwerdeführerin am 20. Dezember 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, es sei ihr eine Entschädigung und eine Genugtuung von insgesamt zwei Jahreslöhnen zuzusprechen. Zwar ergibt sich weder aus den Rechtsbegehren noch aus der Begründung unmittelbar, auf welche rechtliche Grundlage die Beschwerdeführerin ihr damaliges Begehren stützte, doch führt sie zur Begründung zusammenfassend aus, das SEM habe seine Fürsorgepflicht verletzt, indem es trotz wiederholter Hinweise keine Massnahmen zu ihrer Entlastung getroffen und die Arbeitsorganisation nicht verbessert habe. Diese widerrechtlichen Unterlassungen seien kausal für die dauerhafte Schädigung ihrer Gesundheit und damit ihrer Erwerbsunfähigkeit gewesen, weshalb ihr eine Entschädigung für die Einschränkungen hinsichtlich ihrer Erwerbsfähigkeit auszurichten sei; eine ihrer Ausbildung und der bisherigen beruflichen Stellung entsprechende Tätigkeit werde ihr nicht mehr möglich sein.

Die Beschwerdeführerin begründete ihre damalige Beschwerde bzw. ihre Begehren somit (auch) haftpflichtrechtlich, indem sie sich (allein) zu den Voraussetzungen einer Schadenersatzpflicht gemäss Art. 3 Abs. 1 VG äusserte. Das Bundesverwaltungsgericht nahm die Rechtsschrift indes – seiner Zuständigkeit entsprechend – alleine als bundespersonalrechtliche Beschwerde entgegen, sprach der Beschwerdeführerin mit Urteil A-7441/2014 vom 23. März 2015 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde und gestützt auf das Bundespersonalrecht eine Abgangsentschädigung zu und verwies sie bezüglich ihrer haftungsrechtlichen Ansprüche mangels Zuständigkeit auf das Staatshaftungsverfahren. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Weiterleitungspflicht gemäss Art. 1 Abs. 3 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz sowie den Grundsatz von Treu und Glauben ist vorliegend unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin ihre Begehren auf Leistung von Schadenersatz und Genugtuung bereits mit der Beschwerdeschrift vom 20. Dezember 2014 und nicht erst mit Gesuch vom 26. Mai

2015 eingereicht hat (zur Weiterleitungspflicht und zum Grundsatz von Treu und Glauben vorstehend E. 3.2 und E. 4.2.3; vgl. in diesem Sinne auch das Urteil des BVGer A-2656/2014 vom 21. April 2016 E. 3.1.2). Selbst wenn man somit der Vorinstanz folgen und den 6. Februar 2014 als fristauslösendes Datum annehmen würde, wäre die relative Verwirkung am 20. Dezember 2014 noch nicht eingetreten und das Gesuch der Beschwerdeführerin insofern nicht verspätet eingereicht worden.

4.5 Die Vorinstanz erhebt die Einrede der Verwirkung einzig in Bezug auf die relative einjährige Frist gemäss Art. 20 Abs. 1 VG. Es fragt sich daher, ob diese Einrede (sinngemäss) auch die absolute Verwirkung einschliesst und letztere von Amtes wegen zu prüfen und gegebenenfalls zu berücksichtigen wäre. Dies kann vorliegend jedoch offen bleiben. Die Frage nach der Einhaltung der absoluten Verwirkungsfrist stellt sich einzig in Bezug auf die nach Ansicht der Beschwerdeführerin sorgfaltswidrigen Unterlassungen während der Zeit ihrer Anstellung als (…) am (…) in (…) ([Zeitraum]), wobei im Falle von Unterlassungen für den Fristenlauf grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten relevanten Unterlassung massgebend ist (BGE 136 II 187 E. 4.3; vgl. auch Urteil des BVGer A-2656/2014 vom 21. April 2016 E. 3.1.1). Vorliegend rechtfertigt es sich daher, als massgebenden Zeitpunkt für den Beginn des Fristenlaufs den Austritt der Beschwerdeführerin Ende des Jahres 2005 anzunehmen; die Beschwerdeführerin hat anlässlich des Personalgesprächs am 21. September 2005 darauf hingewiesen, dass eine gezielte Betreuung aufgrund der hohen psychischen Belastung wünschenswert wäre. Soweit also die Beschwerdeführerin betreffend jenen Zeitraum sorgfaltswidrige Unterlassungen geltend macht, die schliesslich mit zu ihrer depressiven Erkrankung und zum dauerhaften Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit geführt hätten, war die absolute Verwirkung am 20. Dezember 2014 noch nicht eingetreten. Bei diesem Ergebnis braucht auch die Frage nicht beantwortet zu werden, ob die möglicherweise sorgfaltswidrige Unterlassung aus der Zeit, da die Beschwerdeführerin als (…) angestellt war, getrennt von den weiteren von ihr gerügten Unterlassungen zu beurteilen ist und mithin im Sinne einer Teilursache bzw. eines eigenständig haftungsbegründenden Elements für sich genommen der Verwirkung unterliegt oder ob die verschiedenen von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Unterlassungen hinsichtlich der Frage der Verwirkung ungeachtet der unterschiedlichen Funktionen der Beschwerdeführerin als zusammenhängendes Ganzes zu betrachten sind.

4.6 Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass allfällige Ansprüche der Beschwerdeführerin aus Staatshaftung wegen Verletzung

der Fürsorgepflicht durch das SEM am 20. Dezember 2014, als sie ihre Begehren eingereicht hat, noch nicht verwirkt waren. Die Vorinstanz kann sich demzufolge gegenüber der Beschwerdeführerin nicht auf die Einrede der Verwirkung berufen und es ist im Folgenden zu prüfen, ob dem SEM ein widerrechtliches Verhalten (in Form eine Unterlassung) vorzuwerfen ist.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, das SEM habe trotz wiederholter Hinweise die Arbeitsorganisation nicht verbessert und selbst nach Bekanntwerden ihrer Erkrankung keine (konkreten) Schutzmassnahmen bzw. Massnahmen zu ihrer Entlastung getroffen. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin hat das SEM damit seine Fürsorgepflicht als Arbeitgeber und somit Bundesrecht verletzt.

5.2 Eine Haftung des Staates setzt – wie bereits ausgeführt – ein widerrechtliches Verhalten eines Angestellten des Bundes voraus. Die Widerrechtlichkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG unterscheidet sich grundsätzlich nicht von jener gemäss Art. 41 Abs. 1 OR. Sie ist entsprechend gegeben, wenn entweder ein absolutes Recht des Geschädigten beeinträchtigt (sog. Erfolgsunrecht) oder eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (sog. Verhaltensunrecht). Das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut, seine Schädigung für sich allein somit nicht widerrechtlich. Eine Vermögensschädigung ohne Rechtsgutverletzung ist daher an und für sich nicht rechtswidrig. Sie ist es nur, wenn sie auf ein Verhalten zurückgeht, das von der Rechtsordnung als solches, d.h. unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen, verpönt wird. Vorausgesetzt wird dabei jedoch (zusätzlich), dass die verletzte Verhaltensnorm dem Schutz vor solchen (Vermögens-)Schädigungen dient (BGE 132 II 305 E. 4.1; Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 6.2 mit Hinweisen).

Das haftungsbegründende Verhalten kann entweder in einem Tun oder in einem Unterlassen bestehen. Unterlassungen sind jedoch in jedem Fall – auch wenn ein absolutes Rechtsgut verletzt wird – nur dann widerrechtlich, wenn eine Rechtspflicht des Staates zum Handeln besteht, wenn also der Staat eine Garantenstellung gegenüber dem Geschädigten hat; eine allgemeine Rechtspflicht, im Interesse anderer tätig zu werden, besteht nicht. Haftungsvoraussetzung ist somit die Verletzung einer rechtlich begründeten Garantenpflicht, verstanden als die Pflicht des Staates, aktiv den Schaden abzuwenden, wobei die betreffende Norm entweder zu einem Handeln verpflichten oder die Unterlassung ausdrücklich sanktionieren muss (Urteil

des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 5.3; Urteil des BGer 2C_834/2009 vom 19. Oktober 2010 E. 2.2; RYTER, a.a.O., Rz. 29.103; vgl. auch BGE 123 II 577 E. 4d/ff). Haftungsrechtlich ist eine Handlungspflicht somit nur von Bedeutung, wenn diese das Interesse des Geschädigten verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu dessen Gunsten ergibt (BGE 132 II 305 E. 4.1; Urteil des BGer 2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006 E. 2.3; vgl. auch Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003 E. 6.4); die Schutzwirkung muss auf einer entsprechenden Zweckrichtung beruhen und darf nicht lediglich Nebeneffekt im Sinne einer Reflexwirkung sein (Urteil des BGer 2C.1/2001 vom 3. Juli 2003 E. 7.3.2 f.). Eine Garantenpflicht ergibt sich, wenn wie vorliegend die Haftung des Staates in Frage steht, aus Vorschriften, welche die Amtspflichten der Staatsangestellten festlegen. Die Verletzung der Garantenpflicht bedeutet insofern nichts anderes als eine Amtspflichtverletzung (vgl. JAAG, a.a.O., Rz. 98; NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, 2008, S. 276). Der genaue Umfang der Schutzpflicht hängt von den jeweiligen Umständen, mithin von der Natur des Rechtsverhältnisses und von den Kenntnissen sowie von der individuellen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen ab (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 62 Rz. 41). Der Garant muss dabei jedoch nicht alle erdenklichen Sicherheitsvorkehren treffen, sondern nur diejenigen, die sich aus besonderer Vorschrift ergeben oder aufgrund allgemeiner Vorsichtsregeln als zweckmässig und vernünftigerweise zumutbar erweisen (vgl. RYTER, a.a.O., Rz. 29.106). Dabei ist auf den Stand der Kenntnisse und die Rechtslage zum Zeitpunkt der schädigenden Handlung oder Unterlassung abzustellen; die Beurteilung der Widerrechtlichkeit eines Verhaltens erfolgt ex ante (BGE 132 II 305 E. 4.4; JAAG, a.a.O., Rz. 100).

5.3 Soweit Rechtsakte (ein Urteil, eine Verfügung etc.) in Frage stehen, setzt die Widerrechtlichkeit des Verhaltens eines Richters oder Beamten in Ausübung seiner amtlichen Befugnis einen besonderen Fehler voraus, der nicht schon vorliegt, wenn sich seine Entscheidung später als unrichtig, gesetzwidrig oder sogar willkürlich erweist; für die Korrektur rechtsfehlerhafter Verfügungen und Urteile stehen grundsätzlich die Möglichkeiten der Verwaltungsrechtspflege (primärer Rechtsschutz) zur Verfügung (vgl. CHRISTOPH AUER, Kommentar zum Urteil des BGer 2C_960/2013, 2C_968/2013 und 2C_973/2013 vom 28. Oktober 2014, ZBl 116/2015 S. 390 f.). Haftungsbegründende Widerrechtlichkeit ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vielmehr erst dann gegeben, wenn der Richter oder Beamte eine für die Ausübung seiner Funktion wesentliche Amtspflicht verletzt und damit eine unentschuldbare Fehlleistung bzw. einen

Fehler begangen hat, der einem pflichtbewussten Beamten nicht unterlaufen wäre (Urteil des BGer 2E_2/2013 vom 30. Oktober 2014 E. 5.4.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. zudem Urteil des BGer 2C_1135/2012 vom 23. Januar 2013 E. 4.3.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Amtspflichten sollen vor Schädigungen durch fehlerhafte Rechtsakte schützen, nicht die Normen des materiellen Rechts selbst, die der Richter oder Beamte anzuwenden hat (Urteil des BGer 2A.493/2000 vom 2. März 2001 E. 5a; zum Ganzen BGE 132 II 499 E. 3.3).

Diese Praxis steht im Zusammenhang mit dem Rechtskraftprinzip bzw. dem Grundsatz der Einmaligkeit des Rechtsschutzes. Es soll vermieden werden, dass die Frage der Rechtmässigkeit eines formell rechtskräftigen Rechtsaktes nachträglich auf dem Weg über das Staatshaftungsverfahren (nochmals) überprüft werden kann. Entsprechend schreibt Art. 12 VG vor, dass die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile nicht in einem Verantwortlichkeitsverfahren überprüft werden kann. Derjenige, der erfolglos die offen stehenden Rechtsmittel gegen eine Verfügung ergriffen oder auf deren Ergreifung verzichtet hat, soll die Rechtmässigkeit dieser Verfügung nicht (nochmals) bestreiten bzw. überprüfen lassen können (vgl. Urteil des BGer 8C_398/2016 vom 17. Mai 2017 E. 4.2.2). Nach der Rechtsprechung kann diese Regelung einem Geschädigten indes nicht entgegengehalten werden, wenn eine Verfügung bloss mündlich und ohne Hinweis auf die Anfechtungsmöglichkeiten eröffnet und ausserdem sofort vollzogen worden ist, so dass ein Beschwerdeverfahren keine Korrektur mehr gebracht hätte. Dasselbe gilt, wenn ein Beschwerdeverfahren nicht in einer Korrektur des umstrittenen Aktes mündet, sondern zur blossen Feststellung von dessen Rechtswidrigkeit führen würde (BGE 129 I 139 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-5172/2014 vom 8. Januar 2016 E. 8.1 mit Hinweisen; zum Ganzen [kritisch] auch RYTER, a.a.O., Rz. 29.107 ff. und JAAG, a.a.O., Rz. 116a–117a und 122–128a; vgl. zudem das Urteil des BGer 2A.493/2000 vom 2. März 2001 E. 5b). Für formell rechtskräftige Verfügungen und Entscheide gilt aufgrund des Überprüfungsverbots gemäss Art. 12 VG die Fiktion der Rechtmässigkeit. Die Rechtskraft bezieht sich dabei grundsätzlich nur auf das Dispositiv; die Erwägungen haben an der Rechtskraft dann teil, soweit sie zum Streitgegenstand gehören und das Dispositiv ausdrücklich auf die Erwägungen verweist (vgl. Urteile des BGer 8C_927/2014 vom 16. Juli 2015 E. 5.4.2 sowie 1P.563/2004 vom 17. Mai 2005 E. 3.4.2; zudem WEISSENBERGER/HIRZEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 61 Rz. 43 mit Hinweisen).

6.

6.1 Nach dem Gesagten ist zunächst auf die Frage nach der Anwendbarkeit von Art. 12 VG einzugehen; anders als die Verwirkung, welche vom Bundesverwaltungsgericht lediglich auf Einrede hin berücksichtigt wird, gilt hinsichtlich des Prinzips der Einmaligkeit des Rechtsschutzes i.S.v. Art. 12 VG der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen.

6.2 Die Beschwerdeführerin hat bereits mit Beschwerde gegen die Kündigungsverfügung vom 19. November 2014 eine Verletzung der Fürsorgepflicht durch das SEM gerügt und gestützt darauf eine Entschädigung sowie Genugtuung anbegehrt. Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses hat sie nicht (ausdrücklich) angefochten. Es fragt sich daher, ob mit dem vorliegenden Verfahren (nochmals) eine materielle Überprüfung des abgeschlossenen personalrechtlichen Verfahrens vorgenommen wird. Im Folgenden ist somit zu prüfen, ob der materielle Gehalt des personalrechtlichen Verfahrens mit demjenigen des vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahrens identisch ist.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin mit Urteil A-7441/2014 vom 23. März 2015 gestützt auf die Bestimmung von Art. 19 Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes (BPG, SR 172.220.1) eine Abgangsentschädigung in der Höhe von einem Monatslohn zugesprochen; es hatte erwogen, das Arbeitsverhältnis sei unverschuldet aufgelöst worden und die damals 55 Jahre alte Beschwerdeführerin seit mehr als 20 Jahre bei der Bundesverwaltung angestellt gewesen, weshalb sie Anspruch auf eine Abgangsentschädigung habe. Zwar hat sich das Bundesverwaltungsgericht in seinen Erwägungen auch in allgemeiner Weise zur Fürsorgepflicht des Arbeitgebers geäussert, ohne diese Erwägungen jedoch auf den konkreten Sachverhalt zu subsumieren oder im Dispositiv darauf zu verweisen. Im Urteilsdispositiv wird, soweit auf die Beschwerde einzutreten war, der Beschwerdeführerin lediglich die besagte Abgangsentschädigung zugesprochen.

Beide Verfahren stehen augenscheinlich im Zusammenhang mit dem Anstellungsverhältnis der Beschwerdeführerin zum SEM. Ihr materieller Gehalt unterscheidet sich jedoch wesentlich. Ob das SEM seine Fürsorgepflicht verletzt hat, war im personalrechtlichen Beschwerdeverfahren nicht zu entscheiden; die allgemeinen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Fürsorgepflicht haben an der Rechtskraft des Urteils vom 23. März 2015 nicht teil. Somit kann auch nicht gesagt werden, die Rechtmässigkeit des rechtskräftigen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts

werde im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren überprüft (vgl. Urteil des BVGer A-5748/2008 vom 9. November 2009 E. 1.3). Ebenso wenig ist der Beschwerdeführerin vorzuhalten, sie habe die Auflösung des Arbeitsverhältnisses nicht (ausdrücklich) als unrechtmässig oder missbräuchlich angefochten, obschon – wie sie selbst geltend macht – ihre Leistungsbeeinträchtigung auf eine Verletzung der Fürsorge- und Schutzpflicht durch das SEM zurückzuführen sei (vgl. hierzu SABINE STEIGER-SACKMANN, Grundlagen und Tücken von Stresshaftungsklagen, AJP 2017 S. 737 mit Hinweis, nachfolgend: Stresshaftungsklagen; ABEGG/STEBLER, Bemerkungen zum Urteil des Bundesgerichts 4A_102/2008 vom 27. Mai 2008, AJP 2008 S. 1179 f.). Anspruchsgrundlage im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren ist nicht die Auflösung des Arbeitsverhältnisses, sondern die Fürsorgepflicht gemäss Art. 328 OR, welche die Beschwerdeführerin in rechtswidriger Weise missachtet sieht. Entsprechend ist vorliegend im Kontext von Art. 12 VG der Umstand, dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses unangefochten blieb, ohne Bedeutung.

6.3 Die Beschwerdeführerin führt zur Begründung ihrer Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung u.a. aus, das SEM habe sie und alle weiteren Angestellten ihrer Abteilung im Rahmen einer Reorganisation in den Jahren 2005/2006 dazu veranlasst, eine Vereinbarung betreffend Stellenabbau und -vermittlung gemäss der damals geltenden Verordnung vom 10. Juni 2004 über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen (SR 172.220.111.5; nachfolgend: Reorganisationsverordnung) zu unterzeichnen. Darin sei festgehalten gewesen, dass ihre Stelle als (…) aufgehoben worden sei und ihr Arbeitsvertrag gekündigt werde, sollte innerhalb von sechs Monaten keine andere zumutbare Arbeit gefunden werden. Die Angestellten unter Androhung der Kündigung zur Unterzeichnung dieser Vereinbarung zu veranlassen, sei schikanös sowie treuwidrig und damit widerrechtlich gewesen, da weder ihre Stelle aufgehoben worden noch ein Personalabbau geplant gewesen sei. Gleichwohl hat die Beschwerdeführerin die Vereinbarung schliesslich unterzeichnet.

Es fragt sich, wie die Zustimmung der Beschwerdeführerin zu besagter Vereinbarung und damit der Änderung ihres Arbeitsvertrages vor dem Hintergrund von Art. 12 VG zu würdigen ist. Diesbezüglich ist auf einen jüngeren Entscheid des Bundesgerichts zu ebendieser Frage zu verweisen. Demnach kann, wer aufgrund einer Reorganisation der Änderung seines Arbeitsvertrages zugestimmt hat, sich nicht zu einem späteren Zeitpunkt

auf die Widerrechtlichkeit dieser Änderung berufen, um daraus eine Verantwortlichkeit des Staates zu begründen. Vielmehr ist es am Betroffenen, die Zustimmung zu verweigern und so den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung durch den Arbeitgeber zu erzwingen (Urteil des BVGer A-2656/2014 vom 21. April 2016 E. 1.4, bestätigt durch das Urteil des BGer 8C_398/2016 vom 17. Mai 2017 E. 4.2.2). Die Frage nach der Rechtmässigkeit einer entsprechenden Vereinbarung bzw. Änderung des Arbeitsvertrages wird somit grundsätzlich in das personalrechtliche (Beschwerde-) Verfahren verwiesen. Vorliegend besteht kein Grund, anders zu entscheiden, zumal besagtes Verfahren dieselbe Reorganisation betraf, wie sie vorliegend in Frage steht. Dies führt dazu, dass die Rechtmässigkeit der Vereinbarung betreffend Stellenabbau und -vermittlung aufgrund des Prinzips der Einmaligkeit des Rechtsschutzes gemäss Art. 12 VG im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren nicht mehr überprüft werden kann und die Beschwerdeführerin mit ihren diesbezüglichen Vorbringen nicht zu hören ist.

6.4 Die Beschwerdeführerin macht weitere Unterlassungen im Zusammenhang mit der Arbeitsorganisation geltend und rügt zudem, das SEM habe keine konkreten Schutzmassnahmen wie etwa eine Reduktion ihrer Arbeitsbelastung getroffen, nachdem sie ihren Vorgesetzten über ihre Erkrankung informiert habe. Diesbezüglich ist nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführerin ein anderes ordentliches Rechtsmittel offen gestanden hätte oder es ihr möglich und zumutbar gewesen wäre, gestützt auf Art. 34 Abs. 1 BPG eine beschwerdefähige Verfügung vom SEM zu verlangen. Es ist daher im Folgenden zu untersuchen, ob dem SEM im Zusammenhang mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin ein widerrechtliches Verhalten vorzuwerfen ist.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, das SEM habe seine Fürsorgepflichten verletzt, indem es keine zweckmässige Arbeitsorganisation geschaffen bzw. die Arbeitsorganisation nicht verbessert und keine (konkreten) Schutzmassnahmen zu ihren Gunsten getroffen habe. Konkret rügt die Beschwerdeführerin folgende Unterlassungen:

– fehlende Begleitung (Coaching, Supervision o.ä.) der belastenden Tätigkeit als (…)

– fehlende Zuweisung einer Funktion nach ihrem internen Stellenwechsel per (…) sowie fehlende Einarbeitung

– fehlende Ferienvertretung

– fehlende (konkrete) Schutzmassnahmen aufgrund ihrer Erkrankung, inbes. eine Reduktion der Arbeitsbelastung

Die Vorinstanz hält entgegen, die (psychische) Belastung der Beschwerdeführerin habe sich im Wesentlichen aus der Eigenart des Arbeitsvertrages bzw. der zu erledigenden Arbeit ergeben, sei insofern der von ihr gewählten Arbeitstätigkeit immanent und vom Arbeitgeber nicht (weitergehend) zu beeinflussen gewesen. Das SEM habe zudem nach Abschluss der erwähnten Reorganisation durch ein externes Beratungsunternehmen eine Personalbedarfserhebung durchführen lassen und dort reagiert, wo ein Personalbedarf ausgewiesen gewesen sei. Nach Ansicht der Vorinstanz ist das SEM seiner Fürsorgepflicht in rechtsgenüglicher Weise nachgekommen.

7.2 Zunächst ist danach zu fragen, ob das von der Beschwerdeführerin kritisierte Verhalten der Vorinstanz als ein aktives Tun oder als Unterlassung zu qualifizieren ist (vgl. zu den haftpflichtrechtlichen Folgen dieser Qualifikation vorstehend E. 5.2). Dies ist aufgrund der konkreten Umstände zu beurteilen.

Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin wird ersichtlich, dass diese den Schadenseintritt auf verschiedene Unterlassungen des SEM im Zusammenhang mit der Arbeitsorganisation zurückführt und überdies geltend macht, das SEM habe keine konkreten Schutzmassnahmen getroffen, nachdem sie ihre Erkrankung bekannt gemacht habe. Soweit die Beschwerdeführerin eine unzureichende Arbeitsorganisation rügt, ist die Qualifikation des Verhaltens als Unterlassung jedoch nicht geradezu offensichtlich. So kann in dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin in zumindest einem Fall nach einer längeren ferienbedingten Abwesenheit bei ihrer Rückkehr an den Arbeitsplatz eine nicht unerhebliche Anzahl Dossiers auf ihrem Schreibtisch vorfand, die dienstliche Anweisung (aktives Tun) gesehen werden, die Dossiers (möglichst rasch) abzuarbeiten. Aber auch in diesem Zusammenhang hält die Beschwerdeführerin dem SEM im Grunde eine pflichtwidrige Unterlassung vor, indem sie die Meinung vertritt, es sei in Verletzung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers keine Ferienvertretung organisiert gewesen. Es rechtfertigt sich daher, das Verhalten des SEM in Bezug auf Organisation der Arbeit ebenso wie die nach Ansicht der Beschwerdeführerin fehlenden konkreten Schutzmassnahmen als Unterlassung des SEM zu qualifizieren.

Im Folgenden ist somit zu prüfen, ob die von der Beschwerdeführer geltend gemachten Unterlassungen als widerrechtliches Verhalten i.S.v. Art. 3 Abs. 1 VG zu qualifizieren sind. Im Hinblick darauf ist zunächst zu untersuchen, ob das SEM eine Garantenstellung gegenüber die Beschwerdeführerin traf (nachfolgend E. 7.3) – die Beschwerdeführerin stützt sich auf die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers – und welche konkreten Amtspflichten sich daraus gegebenenfalls ergaben (nachfolgend E. 7.4). In einem zweiten Schritt ist sodann zu untersuchen, ob das SEM unter Berücksichtigung der konkreten Umstände seinen Amtspflichten in hinreichendem Mass nachgekommen ist (nachfolgend E. 7.5).

7.3 Unterlassungen sind, wie bereits ausgeführt, nur dann als widerrechtlich zu qualifizieren, wenn sich aus einer Schutznorm die Pflicht zum Handeln gegenüber dem Geschädigten ergibt und die Handlungspflicht das Interesse des Geschädigten verfolgt (vgl. vorstehend E. 5.2).

Gleich wie den privaten trifft auch den öffentlichen Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer eine Fürsorgepflicht (Art. 328 OR i.V.m. Art. 6 Abs. 2 BPG sowie Art. 4 Abs. 2 Bst. b und g BPG; Urteil des BGer 8C_87/2017 vom 28. April 2017 E. 6.2). Die Bestimmung von Art. 328 OR, die als ergänzendes öffentliches Recht zur Anwendung gelangt (Urteil des BVGer A-1117/2014 vom 30. April 2015 E. 4.1.2), verpflichtet den Arbeitgeber dazu, die unter den konkreten Umständen zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern notwendigen Massnahmen zu treffen. Sie begründet damit sowohl nach ihrem Wortlaut als auch nach den Materialien sowie nach ihrem Sinn und Zweck – die Fürsorgepflicht ist das notwendige Korrelat zur Treuepflicht des Arbeitnehmers – eine Garantenstellung des Arbeitgebers gegenüber dem einzelnen Arbeitnehmer (vgl. BGE 137 I 58 E. 4.2.3; BGE 132 III 115 E. 2.2; SABINE STEIGER-SACKMANN, Schutz vor psychischen Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz, 2013, Rz. 163–165 mit Hinweisen auf die Materialien; WOLFGANG PORTMANN, Stresshaftung im Arbeitsverhältnis, Erfolgreiche Stresshaftungsklagen gegen Arbeitgeber in der Schweiz und in anderen europäischen Ländern, Arbeitsrecht [ARV] 2008 S. 7–9 mit Verweis u.a. auf die Materialien; ADRIAN STAEHELIN, Züricher Kommentar, 4. Aufl. 2006, Art. 328 Rz. 1). Der Schutz des einzelnen Arbeitnehmers ist Normzweck und nicht blosse Reflexwirkung. Ein Arbeitgeber, der nicht alle zumutbaren Schutzmassnahmen ergreift, kann für den daraus entstandenen Schaden (daher) entschädigungs- bzw. schadenersatzpflichtig werden (vgl. Urteil des BGer 4A_2/2014 vom 19. Februar 2014 E. 3.2; Urteil des BGer 4A_102/2008 vom 27. Mai 2008 E. 2; Urteil des BVGer A-7441/2014

vom 23. März 2015 E. 4.2 mit Hinweisen; ferner STAEHELIN, a.a.O., Art. 328 Rz. 14 f.).

Eine im Grunde übereinstimmende Schutzpflicht ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11; vgl. zum betrieblichen Geltungsbereich Art. 3a Bst. a ArG). Auch das ArG begründet somit eine Garantenstellung gegenüber dem einzelnen Arbeitnehmer und kann ebenso wie das gestützt darauf erlassene Verordnungsrecht zur Konkretisierung von Art. 328 Abs. 2 OR herangezogen werden (Urteil des BVGer A-196/2015 vom 5. Mai 2015 E. 4.2, insbes. E. 4.2.4 mit Hinweisen). Beide Bestimmungen – sowohl Art. 328 OR als auch Art. 6 Abs. 1 ArG – waren zudem bereits während der Anstellung der Beschwerdeführerin als (…) in Kraft. Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass das SEM aufgrund seiner Fürsorgepflicht eine Garantenstellung gegenüber der Beschwerdeführerin innehatte.

7.4

7.4.1 Die Beschwerdeführerin macht im Ergebnis geltend, das SEM habe nicht gebührend auf ihre (psychische) Gesundheit Rücksicht genommen und damit seine Garantenpflicht verletzt. Es ist daher im Folgenden zunächst zu untersuchen, welche Amtspflichten sich aus den Bestimmungen von Art. 328 OR und Art. 6 Abs. 1 ArG in Bezug auf die Gesundheit der Arbeitnehmer ergeben. In einem weiteren Schritt ist alsdann zu prüfen, welche konkreten Amtspflichten das SEM hinsichtlich der Arbeitsorganisation sowie allfälliger Schutzmassnahmen aufgrund der Erkrankung der Beschwerdeführerin traf (vgl. sogleich E. 7.4.2 f.) und ob es diese gegenüber der Beschwerdeführerin erfüllt hat (nachfolgend E. 7.5).

7.4.2 Dem Arbeitgeber obliegt gemäss Art. 328 Abs. 1 OR die allgemeine Pflicht, im Arbeitsverhältnis die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten und zu schützen. Er hat insbesondere auf dessen Gesundheit gebührend Rücksicht zu nehmen und für die Wahrung der Sittlichkeit zu sorgen. Daraus ergibt sich nach der Lehre eine allgemeine Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer, welche den Persönlichkeitsschutz für das Arbeitsvertragsrecht konkretisiert (vgl. JÜRG BRÜHWILER, Einzelarbeitsvertrag, Kommentar zu den Art. 319–343 OR, 3. Aufl. 2014, Art. 328 Rz. 1). Den Arbeitgeber treffen sodann gemäss Art. 328 Abs. 2 besondere Schutzpflichten zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Bestimmung statuiert keine Erweiterung der aus der allgemeinen Fürsorgepflicht resultierenden Schutzpflichten, sondern konkretisiert diese für bestimmte

Bereiche (STAEHELIN, a.a.O., Art. 328 Rz. 16). Die im Einzelnen zu treffenden Massnahmen ergeben sich sodann im Wesentlichen bereits aus den Vorschriften des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes (vgl. REHBINDER/STÖCKLI, Berner Kommentar, 2010, Art. 328 Rz. 15). Demnach muss der Arbeitgeber etwa dafür sorgen, dass eine übermässig starke oder allzu einseitige Beanspruchung der Arbeitnehmer und damit eine Überlastung am Arbeitsplatz vermieden wird (Art. 2 Abs. 1 Bst. c der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz [ArGV 3, SR 822.113]). Getroffene Schutzmassnahmen sind in angemessenen Abständen zu überprüfen (Art. 3 Abs. 1 ArGV 3).

Die als eine Art Generalklausel festgeschriebene Fürsorgepflicht konkretisiert sich in vielfältigen Einzelpflichten, die teilweise (spezial-)gesetzlich festgelegt sind. Der Umfang der Fürsorgepflicht ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände gestützt auf Treu und Glauben festzulegen, wobei der Entscheid, was dem Arbeitgeber zuzumuten ist und wo sein eigener Persönlichkeitsschutz überwiegt, eine Interessenabwägung voraussetzt, die nach den Regeln der Billigkeit vorzunehmen ist (vgl. BGE 132 III 257 E. 5.4 und E. 6; zudem STEIGER-SACKMANN, Stresshaftungsklagen, S. 733; STREIFF/VON KAENEL/RUDOLPH, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319–362 OR, 7. Aufl. 2012, Art. 328 N 7; REHBINDER/STÖCKLI, a.a.O., Art. 328 Rz. 2 f.); der Arbeitgeber hat jene Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig und ihm mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung billigerweise zugemutet werden können (Art. 328 Abs. 2 OR). Belastungen, die mit der Erfüllung eines bestimmten Arbeitsvertrages verbunden sind (sog. tätigkeitsimmanente Belastungen), sind somit grundsätzlich hinzunehmen und es kann der Arbeitgeber hierfür nicht unmittelbar verantwortlich gemacht werden (vgl. REHBINDER/STÖCKLI, a.a.O., Art. 328 Rz. 5; PORTMANN, a.a.O., S. 4). Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Umfang der Fürsorgepflicht im Einzelfall vom Standpunkt des konkret betroffenen Arbeitnehmers aus zu bestimmen und nicht auf die objektivierte Sicht eines durchschnittlichen Arbeitnehmers abzustellen ist. Die Pflicht, die Besonderheiten des einzelnen Arbeitsverhältnisses zu berücksichtigen, kann demnach u.U. eine erhöhte Fürsorgepflicht und weitergehende (präventive) Massnahmen gebieten (vgl. BGE 132 III 257 E. 5.5). Dies gilt insbesondere auch dann, wenn tätigkeitsimmanente Belastungen zu einer Störung der psychischen oder physischen Gesundheit des Arbeitnehmers geführt haben (PORTMANN, a.a.O., S. 8 mit Hinweisen). Vom Arbeitgeber wird sodann verlangt, dass er die Erkenntnisse der arbeitswissenschaftlichen Forschung umsetzt; gemäss Art. 328 Abs. 2 OR sind jene Massnahmen zu treffen, die "nach der Erfahrung" notwendig sind. Der Arbeitgeber hat demnach insbesondere die

betrieblichen Einrichtungen und den Arbeitsablauf so zu gestalten, dass Gesundheitsgefährdungen und Überbeanspruchungen der Arbeitnehmer nach Möglichkeit vermieden werden. Dem Arbeitnehmer sind zudem (zur Erholung) Freizeit und Ferien einzuräumen (Art. 329a Abs. 1 OR; Art. 6 Abs. 2 ArG und Art. 2 Abs. 1 Bst. d ArGV 3; STREIFF/VON KAENEL/RUDOLPH, a.a.O., Art. 329a N 2; STAEHELIN, a.a.O., Art. 328 Rz. 2). Es dürfen mithin keine Belastungen toleriert werden, die erfahrungsgemäss gesundheitsgefährdende physische oder psychische Folgen haben (vgl. PORTMANN, a.a.O., S. 7 unter Verweis auf die Materialien). Diese Vorgaben betreffen etwa die zeitlichen und mengenmässigen Arbeitsanforderungen bzw. Zielvorgaben, Stellvertreterregelungen, Unterstützungsangebote, die Instruktion und Zuweisung von Arbeit und den Personalbestand (vgl. STEIGER-SACKMANN, Stresshaftungsklagen, S. 734). Die Fürsorgepflicht verlangt somit insgesamt nach einer (im Einzelfall) zweckmässigen Arbeitsorganisation, welche die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer achtet (BRÜHWILER, a.a.O., Art. 328 Rz. 7; PORTMANN, a.a.O., S. 9).

Die genannten Bestimmungen räumen dem Arbeitgeber bei der Entscheidung, welche konkreten Massnahmen im Einzelfall insbesondere unter Beachtung der konkreten betrieblichen Verhältnisse angezeigt sind, einen nicht unerheblichen Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum ein. Dies hat Folgen für die Frage, ob dem SEM vorliegend ein widerrechtliches Verhalten vorzuwerfen ist. Nach der Rechtsprechung liegt eine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit im Bereich des Ermessens nur dann vor, wenn das Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt wurde, das Ermessen also über- oder unterschritten oder wenn innerhalb des Ermessensrahmens das Ermessen missbraucht wird (Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 6.3.2; Urteil des BVGer A-5172/2014 vom 8. Januar 2016 E. 9.1.2 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 132 II 305 E. 4.1; Urteil des BGer 2C_936/2012 vom 14. Januar 2013 E. 3.2; vgl. auch JAAG, a.a.O., Rz. 108).

7.4.3 Das Bundesgericht hat sich bisher erst vereinzelt mit der Frage zu befassen gehabt, unter welchen Umständen bezüglich der Arbeitsorganisation und in diesem Zusammenhang geltend gemachten übermässigen Belastungen des Arbeitnehmers von einem haftungsbegründenden Verhalten des Arbeitgebers auszugehen ist bzw. welche Pflichten sich diesbezüglich aus Art. 328 OR und den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen zum Arbeitsschutz für den Arbeitgeber ergeben.

Im Verfahren 4C.24/2005 war u.a. der Genugtuungsanspruch einer Angestellten zu beurteilen, die aufgrund einer Überbeanspruchung eine schwere Depression erlitten hatte und vollständig arbeitsunfähig geworden war. Sie hatte in ihrer Funktion als Ausbildnerin zehn Verkaufsberaterinnen zu rekrutieren und zu betreuen, wobei in ihren eigenen Zielvorgaben festgehalten war, dass jede der Verkaufsberaterinnen einen Umsatz von monatlich Fr. 7'000.– erreichen musste. Hinzu kamen Vorgaben betreffend die Akquisition neuer Kunden durch sie selbst. Das Bundesgericht beurteilte die Umsatzerwartungen der Arbeitgeberin gleich wie die Vorinstanz als übersteigert und hielt zudem fest, es sei so permanent erheblicher Druck auf die Angestellte ausgeübt worden, die Verkäufe (weiter) zu steigern. Es ging von einer systematischen Überbeanspruchung der Arbeitnehmerin aus, welche natürlich und adäquat kausal für die Gesundheitsschädigung gewesen sei und bestätigte die Haftung der Arbeitgeberin wegen Missachtung des psychischen Gesundheitsschutzes und (damit) einer Persönlichkeitsverletzung (Urteil des BGer 4C.24/2005 vom 17. Oktober 2005, insbes. E. 7, bestätigt mit Urteil des BGer 4A.680/2012 vom 7. März 2013 E. 5.2).

In einem weiteren Verfahren (4C.320/2005) war der Genugtuungsanspruch eines Hoteldirektors zu beurteilen. Das Bundesgericht beurteilte den Fall unter dem Aspekt von Mobbing. Er weist jedoch gleich dem vorerwähnten Verfahren 4C.24/2005 Bezüge zur Arbeitsorganisation auf. Der Hoteldirektor stand über längere Zeit unter stetem Druck des erfahrenen Verwaltungsratspräsidenten, welcher sich täglich (mit Kritik) in die Arbeit des Hoteldirektors einmischte, unter Androhung von Sanktionen gegen dessen Entscheidungen opponierte und den Hoteldirektor dergestalt faktisch jeder Eigeninitiative und Entscheidgewalt beraubte. Auch in diesem Fall ging das Bundesgericht davon aus, die Arbeitgeberin habe aufgrund übertriebener Anforderungen und der andauernden Kritik sowie den ständigen Einmischungen die depressive Erkrankung des Hoteldirektors mit verursacht und bestätigte den Entscheid der Vorinstanz, welche dem Hoteldirektor wegen einer Verletzung seiner Fürsorgepflichten im Bereich des psychischen Gesundheitsschutzes eine (reduzierte) Genugtuung zugesprochen hatte (Urteil des BGer 4C.320/2005 vom 20. März 2006, insbes. E. 2.3–2.5).

7.5

7.5.1 Die Vorinstanz geht in ihrer Begründung im Wesentlichen davon aus, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Belastungen – und damit deren psychische Erkrankung – von der Arbeit selbst herrühren,

also tätigkeitsimmanent seien und daher nicht durch das SEM haben beeinflusst werden können.

Die Vorinstanz stützt sich in ihrer Begründung auf keine fachlichen, d.h. ärztlichen Grundlagen. Zwar war und ist nicht von vornherein auszuschliessen, dass auch die Art der Arbeit die Erkrankung der Beschwerdeführerin (mit) verursacht hat. Dabei handelt es sich jedoch aus rechtlicher Sicht um eine Frage der Adäquanz und es lässt sich alleine aus der Möglichkeit, dass die Erkrankung allenfalls durch andere als die geltend gemachten Umstände (mit) verursacht worden ist, haftungsrechtlich nicht darauf schliessen, das SEM habe seine Fürsorgepflichten in hinreichendem Masse wahrgenommen und (damit) seine Amtspflichten gegenüber der Beschwerdeführerin erfüllt. Die Adäquanz kann – jedenfalls wenn wie vorliegend Unterlassungen geltend gemacht werden und die Adäquanz eine hypothetische ist – nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht losgelöst von der Frage der Widerrechtlichkeit beantwortet werden (Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 5, insbes. E. 5.3, und E. 6.1; BVGE 2014/43 E. 4.2; vgl. auch RYTER, a.a.O., Rz. 29.125). Es wäre somit und mit Blick auch auf die konkreten Vorbringen der Beschwerdeführerin (zunächst) zu prüfen gewesen, ob die Arbeitsorganisation des SEM im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit der Beschwerdeführerin zweckmässig war und das SEM die notwendigen Schutzmassnahmen getroffen hat, nachdem es von der Erkrankung der Beschwerdeführerin erfahren hatte. Dies ist im Folgenden nachzuholen.

7.5.2 Zunächst ist auf die Frage der Organisation der Arbeit durch das SEM einzugehen. Die Unterlassungen, welche die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang geltend macht, beziehen sich im Wesentlichen auf die Zeit nach ihrem internen Stellenwechsel per (…). In Bezug auf ihre vorgängige Funktion als (…) rügt sie im Wesentlichen, dass den Mitarbeitenden der (…), die psychisch enormen Belastungen ausgesetzt gewesen seien, keine geeignete Beratung bzw. Begleitung etwa in Form eines Coachings oder einer Supervision zur Verfügung gestanden habe, so wie dies in anderen Berufen mit vergleichbarer Belastungssituation schon längst üblich sei. Dies sei umso stärker ins Gewicht gefallen, als positive Entscheide über Asylgesuche im Rahmen der Funktion als (…) nicht vorgesehen gewesen seien; entweder seien die Asylsuchenden nach der Kurzbefragung auf die Kantone verteilt und sei die weitere Bearbeitung der Asylgesuche dem damaligen BFM übergeben worden, oder aber es seien Nichteintretensentscheide zu fällen und in der Regel direkt zu vollziehen gewesen. Dies sei ausserordentlich belastend gewesen. Als sie dann per

(…) innerhalb des SEM die Stelle gewechselt habe, sei über einen Zeitraum von rund eineinhalb Jahren unklar gewesen, in welcher Funktion sie tatsächlich beschäftigt werde. Eine Einarbeitung habe (aus diesem Grund) nicht stattgefunden und auch ein Pflichtenheft sei ihr erst nach eineinhalb Jahren ausgehändigt worden, als klar gewesen sei, welcher Sektion sie zugewiesen werde. Diese Unsicherheit sei eine erhebliche zusätzliche Belastung gewesen. Schliesslich kritisiert sie, dass mangels genügender personeller Ressourcen keine genügende Vertretung während der Ferien und krankheitsbedingter Abwesenheiten organisiert gewesen sei. So habe sie etwa im Sommer 2009, als sie nach einer mehrwöchigen Ferienabwesenheit wieder zu arbeiten begonnen habe, eine nicht unerhebliche Anzahl Dossiers auf ihrem Schreibtisch vorgefunden. Dies habe dazu geführt, dass der Erholungseffekt der Ferien innert kürzester Zeit wieder verpufft gewesen sei. Auf all diese Umstände und die fortwährende übermässige Arbeitsbelastung habe sie insbesondere im Rahmen der jährlichen Personalgespräche und damit im dafür vorgesehenen institutionalisierten Rahmen hingewiesen, ohne dass das SEM jedoch die Arbeitsorganisation angepasst und insbesondere zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt habe.

Das SEM bestreitet weder die hohe Arbeitsbelastung noch legt es begründet dar, dass eine geeignete Vertretung bei ferien- und krankheitsbedingten Abwesenheiten organisiert gewesen, der Beschwerdeführerin nach ihrem internen Stellenwechsel sogleich eine Funktion zugewiesen und sie in diese eingearbeitet worden wäre. Gleichwohl kann nicht gesagt werden, die Arbeitsorganisation habe zu einer systematischen Überbeanspruchung der Beschwerdeführerin geführt und das SEM seine Fürsorgepflichten verletzt, indem es die Arbeitsorganisation nicht verbessert habe. Auch im Arbeitsverhältnis hat der Arbeitnehmer nach Treu und Glauben Eigenverantwortung zu übernehmen. Diese zeigt sich insbesondere in der Obliegenheit, den Arbeitgeber bzw. den Vorgesetzten über eine andauernde Überlastung zu informieren und auf Mängel in der Arbeitsorganisation hinzuweisen; der Arbeitgeber kann in der Regel nur tätig werden, wenn er informiert ist (vgl. PORTMANN, a.a.O., S. 13; FRANK TH. PETERMANN, Burnout – Herausforderungen für die anwaltliche Beratung, AJP 2003 S. 763). Zudem trägt der Arbeitnehmer auch im Arbeitsverhältnis und trotz Subordinationsverhältnis selbst Verantwortung für seine Gesundheit; für Belastungen etwa, die von übertriebenem Arbeitseifer oder Ehrgeiz herrühren, kann der Arbeitgeber grundsätzlich nicht verantwortlich gemacht werden (vgl. PORTMANN, a.a.O., S. 10 f.). Der Arbeitnehmer kann daher gehalten sein, in der konkreten Situation, bei Unklarheiten etwa über die zu erledigende Arbeit,

den Arbeitgeber um Klärung nachzusuchen oder sich über eine unbefriedigende Situation zu beschweren (vgl. Urteil des BVGer A-2656/2014 vom 21. April 2016 E. 3.2.7). Dies gilt auch vorliegend bezüglich der Frage der Beratung bzw. Begleitung aufgrund der belastenden Arbeit als (…). Es konnte von der Beschwerdeführerin erwartet werden und war ihr zumutbar, auf eigene Initiative hin Unterstützung in Form etwa einer Supervision oder eines Coachings in Anspruch zu nehmen und den Arbeitgeber unter Hinweis auf die belastende Arbeit darum zu ersuchen, dies während der Arbeitszeit und/oder auf Kosten des Arbeitgebers tun zu dürfen. Die Äusserungen der Beschwerdeführerin anlässlich des Personalgesprächs vom 21. September 2005 zeigen zudem, dass sie sich dieser Möglichkeit bewusst war, wobei nicht ersichtlich ist und auch nicht dargetan wird, dass das SEM Entsprechendes nicht bewilligt hätte. Die Beschwerdeführerin hat daher in dieser Hinsicht ihre Eigenverantwortung nicht hinreichend wahrgenommen. Zwar ist ihr darin zuzustimmen, dass aus heutiger Sicht der Arbeitgeber aufgrund seiner Fürsorgepflicht gehalten sein kann, seinen Angestellten u.U. von sich aus die Möglichkeit einer Begleitung bzw. Beratung zur Verfügung zu stellen, wenn diese eine psychisch belastende Tätigkeit ausüben (vgl. vorstehend E. 7.4.2). Der Umfang der Fürsorgepflicht ist jedoch ex ante zu beurteilen und die Beschwerdeführerin legt nicht begründet dar und es ist auch nicht ersichtlich, dass das SEM bereits in den Neunzigerjahren aufgrund der Erfahrung und gemäss der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers dazu gehalten war, solche Möglichkeiten zu schaffen.

Nach ihrem internen Stellenwechsel per (…) erhielt die Beschwerdeführerin sodann nach eigenen Angaben zunächst keine Funktion zugewiesen, wurde nicht eingearbeitet und es war ihr in zumindest einem Fall aufgrund der fehlenden Ferienvertretung keine richtige bzw. nachhaltige Erholung möglich. Hierzu ist festzuhalten, dass offenbar zunächst und während einer längeren Zeit Unklarheit darüber bestand, welcher Sektion innerhalb der Abteilung (…) die Beschwerdeführerin zugewiesen werden sollte, was die Vorinstanz zutreffend als nicht optimal bezeichnet. In dieser Situation wäre es jedoch an der Beschwerdeführerin gewesen, den Arbeitgeber bzw. ihre(n) Vorgesetzen konkret um eine entsprechende Klärung und Anweisung anzugehen, bevor sie sich – mit entsprechend hohem persönlichem Aufwand – über längere Zeit in beiden in Frage kommenden Sektionen engagierte und sich sämtliche Informationen selbst beschaffte. Dasselbe gilt bezüglich der Frage der fehlenden Vertretung bei Ferien und Krankheit. Zwar kann es ebenfalls als nicht optimal bezeichnet werden, wenn einem Angestellten während einer längeren ferienbedingten Abwesenheit Fälle zugeteilt werden und es ihm überlassen bleibt, mit welcher Priorität diese

nach der Rückkehr zu bearbeiten sind und wie diese Pendenzen im Verhältnis zu weiteren Neueingängen stehen. Diese Praxis ist jedoch im Grundsatz nicht ungewöhnlich. Sie überlässt einem Arbeitnehmer Eigenverantwortung und einen Spielraum bei der Einteilung der Arbeit, was auch positiv gewertet werden kann. Anders sah dies offenbar die Beschwerdeführerin. Damit wäre es jedoch an ihr gewesen, ihren Vorgesetzten (jeweils) um eine Anweisung anzugehen, wie mit den Dossiers zu verfahren sei, die ihr während ihrer Abwesenheit zugeteilt worden waren, bevor sie versuchte, diese möglichst rasch abzuarbeiten. An dieser Stelle ist auch daran zu erinnern, dass dem Arbeitgeber beim Entscheid darüber, wie er ferien- und krankheitsbedingte Abwesenheiten organisatorisch auffängt, ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt, wobei Ferien stets eine tatsächliche Erholung zu ermöglichen haben (Urteil des BGer 4C.68/1999 vom 5. Juli 2000 E. 4b; vgl. AUCH ADRIAN VON KAENEL, Die ständige Erreichbarkeit des Arbeitnehmers, ARV 2009 S. 8). Dies kann auch durch die Arbeitsorganisation gefährdet sein, wenn etwa der Arbeitnehmer in Aussicht hat, nach der Rückkehr aus den Ferien Überstunden zum Abbau angehäufter Pendenzen leisten zu müssen (vgl. PÄRLI/HUG, Arbeitsrechtliche Fragen bei Präsentismus [Arbeit trotz Krankheit], ARV 2012 S. 8 und 10 f.). Es ist vorliegend jedoch nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführerin (jeweils) eine Anweisung zum raschen Abbau der Pendenzen bzw. zur Leistung von übermässig viel Arbeit nach den Ferien erteilt worden wäre, zumal auch die Beschwerdeführerin nicht vorbringt, sie habe nach Ferien in grösserem Umfang Überstunden leisten müssen.

Zwar ist nachvollziehbar, dass einzelne der von der Beschwerdeführerin geschilderten Umstände auch ohne ausdrückliche Anweisung des Arbeitgebers grundsätzlich geeignet waren, (indirekt) Druck auf sie auszuüben. Insgesamt kann jedoch nicht gesagt werden, die Arbeitsorganisation des SEM oder konkrete Anweisungen ihrer Vorgesetzten hätten zu einer systematischen Überbeanspruchung der Beschwerdeführerin geführt, zumal das SEM nach Abschluss der Reorganisation die Frage klären liess, ob in einzelnen Abteilungen bzw. Sektionen in personeller Hinsicht ein zusätzlicher Bedarf besteht und hiernach auf einen ausgewiesenen Mehrbedarf reagiert hat. Übermässigkeit setzt eine gewisse sachliche und zeitliche Intensität voraus (PORTMANN, a.a.O., S. 7 f.), welche im Bereich der Verantwortlichkeit des Staates nicht bereits vorliegt, wenn einzelne Elemente der Arbeitsorganisation oder einzelne Anweisungen des Arbeitgebers nicht gebührend Rücksicht nehmen auf die (psychische) Gesundheit. Es kann in diesem Zusammenhang auch auf die Rechtsprechung zum Mobbing verwiesen werden. Demnach kann einzig aufgrund des einen oder anderen

unkorrekten Verhaltens nicht bereits auf ein systematisch herabsetzendes und damit die Persönlichkeit verletzendes Verhalten geschlossen werden (vgl. Urteil des BGer 8C_398/2016 vom 17. Mai 2017 E. 4.1.3 und das durch das erwähnte Urteil des BGer bestätigte Urteil des BVGer A-2656/2014 vom 21. April 2016 E. 2.4.1). Das SEM hat somit hinsichtlich der Arbeitsorganisation seine Pflicht, die (psychische) Gesundheit der Beschwerdeführerin zu schonen, nicht verletzt und sich insofern nicht widerrechtlich i.S.v. Art. 3 Abs. 1 VG verhalten.

Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, dass weitere Angestellte des SEM (aufgrund der unzweckmässigen Arbeitsorganisation und der Überlastung) erkrankt seien und stellt den Beweisantrag, es seien diesbezüglich nähere Angaben vom SEM zu edieren. Es ist jedoch nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht begründet dargelegt, dass die von ihr genannten Personen in derselben oder einer vergleichbaren Funktion wie sie tätig und (damit) in derselben Arbeitsorganisation eingegliedert waren. Zudem ist ein Vergleich der Einzelfälle bei einem derart persönlichkeitsbezogenen Thema mit entsprechend unterschiedlichen Umständen nicht ohne Weiteres möglich. Die Abnahme des beantragten Beweismittels vermag daher an der Einschätzung, dass das SEM in Bezug auf die Arbeitsorganisation nicht widerrechtlich i.S.v. Art. Art. 3 Abs. 1 VG gehandelt hat, nichts zu ändern, weshalb der Beweisantrag der Beschwerdeführerin in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen ist (Urteil des BGer 1C_488/2016 vom 16. Februar 2017 E. 2.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Zu prüfen bleibt nachfolgend, welche (weiteren) Amtspflichten das SEM traf, nachdem es von der psychischen Erkrankung der Beschwerdeführerin erfahren hatte und ob es diesen in hinreichendem Masse nachgekommen ist.

7.5.3 Die Fürsorgepflicht gemäss Art. 328 OR verlangt vom Arbeitgeber, auf das einzelne Arbeitsverhältnis Rücksicht zu nehmen. Es sind die im Einzelfall erforderlichen und zumutbaren Massnahmen zu treffen (vgl. vorstehend E. 7.4.2). Dies kann nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch vorsorgendes Handeln oder gar ein aktives Einschreiten des Arbeitgebers verlangen, etwa zum Schutz eines Arbeitnehmers vor Mobbing (Urteil des BGer 2C.2/2000 vom 4. April 2003 E. 2.3, bestätigt u.a. in Urteil des BGer 8C_910/2011 vom 27. Juli 2012 E. 5.1; ABEGG/STEBLER, a.a.O., S. 1179 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). So hat der Arbeit-

geber u.U. seine Arbeitsorganisation anzupassen, wenn etwa der Arbeitnehmer aufgrund eines (vom Arbeitgeber verschuldeten) Arbeitsunfalls nur noch Teilzeit zu arbeiten vermag (Urteil des BGer 4A_102/2008 vom 27. Mai 2008 E. 2; vgl. auch 4A_2/2014 vom 19. Februar 2014 E. 2 und 3). Für Störungen der Gesundheit, die auf tätigkeitsimmanente oder andere, nicht im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis stehende Belastungen zurückzuführen sind, kann der Arbeitgeber zwar nicht unmittelbar verantwortlich gemacht werden. Gegenüber gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitnehmern obliegt dem Arbeitgeber jedoch – soweit ihm eine gesundheitliche Beeinträchtigung bekannt ist oder hätte bekannt sein müssen – eine erhöhte Fürsorgepflicht (PÄRLI/HUG/PETRIK, a.a.O., Rz. 569; PORTMANN, a.a.O., S. 8 f.; vgl. auch FRANK TH. PETERMANN, Rechte und Pflichten des Arbeitgebers gegenüber psychisch labilen oder kranken Arbeitnehmern, ARV 2005 S. 9). Missachtet der Arbeitgeber seine (erhöhte) Fürsorgepflicht, sei es durch ein aktives Tun oder durch Unterlassung, verletzt er Art. 328 OR und verhält sich entsprechend widerrechtlich (vgl. BGE 132 III 115 E. 5.1; Urteil des BGer 4A_2/2014 vom 19. Februar 2014 E. 3.2).

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin gegenüber ihrem Vorgesetzten, nachdem sie bereits in den Personalgesprächen vom 14. September 2007 und vom 6. September 2008 auf die (zu) hohe Arbeitsbelastung hingewiesen hatte, anlässlich des Personalgesprächs vom 7. September 2009 festgehalten was folgt:

> […] Dennoch macht mir die hohe Arbeitsbelastung nach wie vor zu schaffen. Auf Dauer werde ich diese Belastung nicht ertragen. Ich bin deswegen auch in ärztlicher Behandlung.

Ein Jahr später, anlässlich des Personalgesprächs vom 30. September 2010, machte die Beschwerdeführerin gegenüber ihrem Vorgesetzen folgende Aussage:

> Die hohe Arbeitsbelastung sowie auch die Einsicht, dass offensichtlich politische Profilierungssucht und Ränkespiele wichtiger sind als die Erfüllung der gesetzlichen Aufträge durch funktionierende Strukturen und gesunde Angestellte, macht mir nach wie vor zu schaffen. Auf Dauer werde ich diese Belastung nicht ertragen. Ich bin deswegen nach wie vor in ärztlicher Behandlung. Ohne Einnahme von Antidepressiva wäre ich nicht in der Lage, weiter zu arbeiten.

Im Wesentlichen übereinstimmende Aussagen lassen sich dem Protokoll zum Personalgespräch vom 8. September 2011 entnehmen, bevor die Beschwerdeführerin ab dem 22. März 2012 aufgrund ihrer Erkrankung zu

100 % an ihrer Arbeitsleistung verhindert war. Die Beschwerdeführerin brachte damit gegenüber ihrem Vorgesetzten klar zum Ausdruck, dass die Arbeit sie krank mache und sie ohne die Einnahme von Psychopharmaka nicht mehr arbeiten könne. Der Vorgesetzte hielt in diesem Zusammenhang anlässlich der Personalgespräche wiederholt fest, dass die Probleme mit der Geschäftslast und auch die unbefriedigende Ressourcensituation bekannt seien und auch ihn als Vorgesetzten belasten würden. Anlässlich des Personalgesprächs vom 8. September 2011 hielt er der Beschwerdeführerin gegenüber fest:

> Die Ressourcensituation und Arbeitsbelastung ist zu hoch, das zieht sich wie ein roter Faden durch alle PEG [Personalbeurteilungsgespräche]. Es besteht ein klarer Handlungsbedarf, der auch nach der Reorganisation bestehen bleibt. […]

Der Vorgesetzte der Beschwerdeführerin ging somit ebenso wie die Vorinstanz zutreffend von einer Handlungspflicht aus, wobei anzumerken ist, dass die Protokolle der Personalgespräche jeweils nicht nur vom direkten, sondern auch vom nächsthöheren Vorgesetzten unterzeichnet wurden. Spätestens zu dem Zeitpunkt, da die Beschwerdeführerin ausdrücklich auf ihre Erkrankung hingewiesen und diese auf ihre Arbeit zurückgeführt hatte, hätte das SEM reagieren müssen. Aus den vorliegenden Akten geht jedoch nicht hervor, ob und gegebenenfalls welche konkreten Schutzmassnahmen das SEM in Nachachtung seiner Fürsorgeplicht zu Gunsten der Beschwerdeführerin getroffen hat, nachdem es (spätestens) anlässlich des Personalgesprächs vom 7. September 2009 von deren Erkrankung erfahren hatte. Es ist einzig die Rede davon, dass der Vorgesetzte der Beschwerdeführerin "nach Möglichkeit" versucht habe, diese zu entlasten. Der Sachverhalt erweist sich daher in dieser Hinsicht als nicht vollständig festgestellt. Eine Beurteilung, ob das SEM auch in dieser Hinsicht seiner Fürsorgepflicht gemäss Art. 328 OR in hinreichender Weise nachgekommen ist, ist aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht möglich. Dabei ist anzumerken, dass der Entscheid des SEM aus dem Jahr 2011, aufgrund des Abschlusses der Reorganisation die Ressourcenauslastung im ganzen Amt überprüfen zu lassen, als konkrete Schutzmassnahme – jedenfalls ohne Kenntnis weiterer Gegebenheiten – nicht zu genügen vermag, zumal u.a. fraglich ist, ob dieser Entscheid in hinreichendem Mass mit der konkreten Situation der Beschwerdeführerin in Verbindung gebracht werden kann. Die Vorinstanz führt in diesem Zusammenhang zwar grundsätzlich zu Recht aus, dass das SEM als Verwaltungseinheit nicht frei darin sei, zusätzliche personelle Ressourcen zu schaffen, sondern dieser Entscheid auch ein politischer ist. Fehlende personelle Ressourcen vermögen jedoch

eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte grundsätzlich nicht zu rechtfertigen (vgl. in diesem Zusammenhang das Urteil des BVGer A-363/2010 vom 1. März 2010 E. 2.2 [mit Hinweisen] betreffend die Frage einer unzulässigen Rechtsverzögerung wegen einer übermässig langen Verfahrensdauer aufgrund fehlender personeller Ressourcen).

7.6 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den massgebenden Sachverhalt, soweit für den Entscheid relevant, grundsätzlich von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG). Es entscheidet (daher) grundsätzlich in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Vorliegend sind weitere Sachverhaltsabklärungen insbesondere bezüglich der vom SEM getroffenen konkreten Schutzmassnahmen nötig. Sollte sich hierbei ergeben, dass das SEM keine (hinreichenden) Schutzmassnahmen getroffen hat, nachdem es von der Beschwerdeführerin über deren konkrete Erkrankung informiert worden ist, hätte das SEM seine Fürsorgepflicht gemäss Art. 328 OR verletzt und es wäre insofern von einem widerrechtlichen Verhalten durch Unterlassung i.S.v. Art. 3 Abs. 1 VG auszugehen. Es wäre sodann (in medizinischer) Hinsicht und mit Blick auf die Adäquanz der Unterlassung insbesondere abzuklären, welche (zumutbaren) Möglichkeiten das SEM hatte, auf die Erkrankung der Beschwerdeführerin zu reagieren, ob die Arbeitsunfähigkeit eine arbeitsplatzbezogene oder (auch) auf andere Ursachen zurückzuführen ist und ob die Beschwerdeführerin ein Selbstverschulden i.S.v. Art. 4 VG trifft. Sollte sich ergeben, dass rechtzeitiges und pflichtgemässes Handeln des SEM mit überwiegender Wahrscheinlichkeit den Schaden verhindert bzw. gemindert hätte und somit der hypothetische Kausalzusammenhang zu bejahen wäre, müsste schliesslich die Höhe des Schadens bestimmt werden.

Vor diesem Hintergrund und insbesondere mit Blick auf die erforderlichen Sachverhaltsfeststellungen, welche die Vorinstanz unter Beizug des SEM vorzunehmen haben wird (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz), kommt vorliegend einzig ein kassatorischer Entscheid in Betracht. Die angefochtene Verfügung vom 6. Juni 2016 ist daher aufzuheben und im Sinne der vorstehenden Erwägungen zur weiteren Feststellung des Sachverhalts und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.7 Insgesamt ist somit festzuhalten, dass das SEM aufgrund seiner Fürsorgepflicht zwar eine Garantenstellung gegenüber der Beschwerdeführe-

rin inne hatte, es diese jedoch hinsichtlich der Arbeitsorganisation nicht verletzt hat. Diesbezüglich ist dem SEM folglich kein widerrechtliches Verhalten vorzuwerfen. Das SEM hatte jedoch spätestens seit dem Personalgespräch vom 7. September 2009 Kenntnis von der (psychischen) Erkrankung der Beschwerdeführerin und auch von dem Umstand, dass diese ihre Erkrankung auf die Arbeit zurückführt. Es bestand insofern eine konkrete Handlungspflicht des SEM, wobei aus den Akten nicht hervorgeht, ob und gegebenenfalls welche konkreten Schutzmassnahmen es in Nachachtung seiner Fürsorgeplicht getroffen hat. Die angefochtene Verfügung ist daher in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung im Sinne der Erwägungen und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

8.

Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, hat bei Verschulden des Beamten sodann Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt und diese nicht anders wiedergutgemacht worden ist (Art. 6 Abs. 2 VG). Die vorliegende Streitsache ist, wie vorstehend ausgeführt, indes noch nicht spruchreif und daher zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird gegebenenfalls auch neu über den Anspruch der Beschwerdeführerin auf Genugtuung zu entscheiden haben.

9.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Ansprüche der Beschwerdeführerin gegenüber dem SEM nicht (relativ) verwirkt sind, aufgrund einer unvollständigen Sachverhaltsfeststellung jedoch nicht beurteilt werden kann, ob das SEM seine Fürsorgepflicht gegenüber der Beschwerdeführerin in hinreichendem Mass erfüllt hat. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die Verfügung der Vorinstanz vom 6. Juni 2016 aufzuheben und zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung sowie zum neuen Entscheid über die Ansprüche der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz zurückzuweisen.

10.

10.1 Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

10.2 Die unterliegende Partei hat in der Regel die Verfahrenskosten zu tragen; unterliegt sie nur teilweise, so werden sie ermässig. Ausnahmsweise können sie erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden

unabhängig vom Ausgang des Verfahrens keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Rückweisung einer Sache an die Vorinstanz zu neuem Entscheid mit noch offenem Ausgang gilt dabei praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. BGE 137 V 57 E. 2; Urteil des BVGer A-5459/2015 vom 27. Dezember 2016 E. 8.1 mit Hinweisen).

Vorliegend ist zwar dem SEM in Bezug auf die Arbeitsorganisation keine Verletzung seiner Fürsorgepflicht und somit kein widerrechtliches Verhalten i.S.v. Art. 3 Abs. 1 VG vorzuwerfen. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine mögliche rechtliche Begründung der Ansprüche der Beschwerdeführerin. Sie kann grundsätzlich nach wie vor erreichen, was sie anbegehrt hat, womit der Verfahrensausgang als offen und die Beschwerdeführerin als obsiegend zu bezeichnen ist. Es sind ihr aus diesem Grund keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Ebenfalls keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der von der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 9'000.– geleistete Kostenvorschuss ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

10.3 Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 3 sowie Art. 9 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 6. Juni 2016 wird aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 9'000.– einbezahlte Kostenvorschuss wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführerin hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu ihre Kontoverbindung bekannt zu geben

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz ([….]; Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Staatshaftung können beim Bundesgericht angefochten werden, wenn der Streitwert mindestens Fr. 30'000.– beträgt oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheides beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: