**Bundesverwaltungsgericht**

**Tribunal administratif fédéral**

**Tribunale amministrativo federale**

**Tribunal administrativ federal**

Abteilung I
A-6550/2007
{T 0/2}

# Urteil vom 29. April 2008

Besetzung

Richter Jürg Kölliker (Vorsitz), Richterin Marianne Ryter Sauvant, Richter Beat Forster,
Gerichtsschreiberin Susanne Kuster Zürcher.

Parteien

A._____,
vertreten durch Fürsprecherin Dr. Kathrin Kummer,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössisches Finanzdepartement EFD**,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

## Sachverhalt:

**A.**
A._____, Jahrgang ....., ist ..... Muttersprache. Sie besuchte in ihrer Kindheit bzw. Jugend eine sonderpädagogische Einrichtung und absolvierte danach keine Berufslehre, weil ihr mehrfache Gebrechlichkeit und ein bescheidener Intelligenzquotient (78) attestiert worden waren. Die Regionalstelle für berufliche Eingliederung der Eidgenössischen Invalidenversicherung hatte am 18. September 1970 eine «.....» (leichte Geistesschwäche und Sprachschwierigkeiten) festgestellt. Ein Invaliditätsgrad wurde in der Folge nicht festgelegt. Im Jahr 1983 musste A._____ einen Gehirntumor operativ entfernen lassen, der unter anderem zu psychischen Auffälligkeiten geführt hatte.

**B.**
A._____ wurde am 1. August 1985 vom Amt für Bundesbauten (heute: Bundesamt für Bauten und Logistik [BBL]) als Aufräumerin, später als Reinigungsmitarbeiterin mit einem Beschäftigungsgrad von 62.5% angestellt. Sie arbeitete – nachdem sie zu Beginn kurz an anderen Einsatzorten beschäftigt gewesen war – bis zum 3. Oktober 2005 im ..... (erster Arbeitsplatz). Gemäss den aus dieser Zeit verfügbaren schriftlichen Leistungsbeurteilungen war ihre Arbeit zwischen dem 1. September 2003 und dem 31. August 2004 auf einer fünfteiligen Skala (A++, A+, A, B, C) gesamthaft mit einem A (d.h. «entspricht den Anforderungen voll und ganz») und jene vom 1. September 2004 bis 31. August 2005 mit einem B (d.h. «entspricht den Anforderungen teilweise») beurteilt worden.

**C.**
Mit Schreiben vom Mai 2005 und September 2005 teilte das BBL A._____ mit, dass ihr Arbeitsort aufgrund der Einführung des neuen Reinigungskonzepts «GERE 05» per 3. Oktober 2005 an ..... (zweiter Arbeitsplatz) verlegt werde.

**D.**
Am 6. Juni 2005 wandte sich der stellvertretende Generalsekretär des ..... (Departement) zusammen mit ..... (erster Arbeitsplatz) tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an das BBL mit der Bitte, A._____ nicht zu versetzen. Sie seien sehr zufrieden mit ihrer Arbeit und es bestünden nach den vielen Jahren ihrer Beschäftigung .....

(erster Arbeitsplatz) äusserst gute Beziehungen zu ihr. Man befürchte, dass die Versetzung negative Konsequenzen für die Gesundheit und die Arbeitsfähigkeit von A._____ haben werde.

Das BBL teilte mit Schreiben vom 20. Juni 2005 jedoch mit, dass es auf das Anliegen der Büronutzerinnen und -nutzer nicht eingehen könne; aufgrund der Einführung des neuen Reinigungskonzepts könnten nicht alle Wünsche und Interessen berücksichtigt werden.

**E.**

A._____ nahm ihre Arbeit am neuen Arbeitsort am 31. Oktober 2005 auf. In der Folge wurde ihre Leistung und ihr Verhalten in mehreren Qualitätskontrollen überprüft. Gemäss den Qualitätssicherungs- und Beurteilungsformularen vom 30. November 2005, 23. Januar 2006, 21. Februar 2006 und 5. April 2006 wurde ihre Fachkompetenz (d.h. die Reinigungsleistung) auf einer dreiteiligen Beurteilungsskala (A, B, C) zwar mehrheitlich entweder mit A («sauber gereinigt») oder B («teilweise sauber gereinigt») beurteilt. Demgegenüber erhielt sie bei der Selbstkompetenz, wofür insbesondere der Umgang mit der Arbeitskleidung, die Arbeitstechnik und die Revierdokumentation als Kriterien bewertet wurden, überwiegend ein B oder ein C. Die Sozialkompetenz (d.h. das Verhalten gegenüber den Vorgesetzten) wurde jeweils mit einem C bewertet («Mitarbeiterin nimmt die Beurteilung nicht ernst, nimmt Änderungen nicht offen auf, bleibt nicht sachlich»).

**F.**

Am 17. Februar 2006 ersuchte das BBL A._____ um eine Ermächtigung für den Medical Service, um bei ihrem Hausarzt medizinische Auskünfte zu ihrer Arbeitsfähigkeit einholen zu dürfen. Der entsprechende Antrag des Personaldienstes des BBL vom 12. Januar 2006 an die zuständigen Vorgesetzten enthielt für dieses Vorgehen die Begründung, es liege die Problematik «Vergesslichkeit (und als Folge Qualitätsmängel)» vor. A._____ lehnte eine medizinische Untersuchung ab bzw. erteilte die dazu erforderliche Ermächtigung nicht.

**G.**

Am 16. März 2006 ermahnte das BBL A._____ schriftlich, ihre Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis besser wahrzunehmen. Das BBL könne die festgestellten Mängel in Leistung und Verhalten nicht mehr tolerieren; falls sich keine konkrete Verbesserung zeige, müssten «andere Massnahmen» ergriffen werden.

**H.**
Mit Schreiben vom 25. April 2006 bat der Generalsekretär des ..... (Departement) den Direktor des BBL im Namen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ..... (erster Arbeitsplatz), eine Rückversetzung von A._____ an ihren vorherigen Arbeitsort zu prüfen. Diese Bitte wurde am 12. Mai 2006 abschlägig beantwortet; ein Arbeitseinsatz von A._____ ..... (erster Arbeitsplatz) sei aufgrund der Umsetzung des Reinigungskonzepts GERE 05 nicht mehr möglich.

**I.**
Am 19. Mai 2006 drohte das BBL A._____ formell den Erlass einer Kündigungsverfügung an, da sich ihre ungenügende Leistung und ihr ungenügendes Verhalten trotz der Mahnung vom 16. März 2006 nicht gebessert hätten. A._____ erhielt Gelegenheit, sich zu der in Aussicht genommenen Kündigung zu äussern.

Mit Verfügung vom 21. Juni 2006 löste das BBL das Arbeitsverhältnis per 31. Dezember 2006 auf.

**J.**
A._____ erhob am 24. August 2006 gegen die erwähnte Kündigungsverfügung Beschwerde beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und machte gleichzeitig gegenüber dem BBL die Nichtigkeit der Kündigung geltend. Die aufschiebende Wirkung einer allfälligen Beschwerde gegen die Kündigung wurde nicht entzogen. Das BBL verlangte am 25. September 2006 die Feststellung der Gültigkeit der Kündigung. Das EFD vereinigte am 20. Dezember 2006 das Beschwerde- und das Einspracheverfahren; Fürsprecherin Dr. Kathrin Kummer wurde als unentgeltlicher Rechtsbeistand für A._____ bestimmt.

**K.**
Ab dem 15. Januar 2007 wurde A._____ an ..... (dritter Arbeitsplatz) versetzt, wo sie zwar ebenfalls Reinigungsarbeiten zu verrichten hatte, jedoch keine Büroräume und Toiletten und nicht gemäss den Anforderungen von GERE 05 zu putzen hatte.

**L.**
Das EFD wies die Beschwerde von A._____ am 29. August 2007 ab und hiess das Gesuch um Feststellung der Gültigkeit der Kündigungsverfügung vom 21. Juni 2006 gut.

**M.**
Am 28. September 2007 hat A._____ (Beschwerdeführerin) gegen den Entscheid des EFD (Vorinstanz) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde einreichen lassen. Sie verlangt zusammengefasst die Aufhebung des Entscheids der Vorinstanz, soweit er nicht die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistands regelt; das Gesuch des BBL um Feststellung der Gültigkeit der Kündigung vom 21. Juni 2006 sei abzuweisen. Ferner stellt die Beschwerdeführerin ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und um Beiordnung einer amtlichen Anwältin. Sie macht hauptsächlich geltend, dass keiner der von der Vorinstanz bzw. dem BBL vorgebrachten Kündigungsgründe zutreffe. Das BBL habe bei der Versetzung im Rahmen der Einführung von GERE 05 zu Unrecht nicht auf die besondere Verletzlichkeit bzw. die geschwächte Gesundheit von ihr, der Beschwerdeführerin, Rücksicht genommen. Die Beschwerdeführerin macht ausserdem darauf aufmerksam, dass ihr das BBL noch vor Ablauf der Beschwerdefrist eröffnet habe, ihre Mitarbeit sei infolge des Entscheids des EFD ab sofort nicht mehr erwünscht.

**N.**
Am 8. Oktober 2007 hat das Bundesverwaltungsgericht in einer Zwischenverfügung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der eingereichten Beschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukomme.

**O.**
Mit Vernehmlassung vom 5. Dezember 2007 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie erklärt, dass die Beschwerdeführerin vom BBL von der Arbeit freigestellt sei. Weil die Beschwerdeführerin am 1. Oktober 2007 ihre Arbeitskraft weiterhin angeboten habe, habe das BBL ihr am 22. Oktober 2007 mitgeteilt, es zahle ihr bis zum Abschluss des Verfahrens den Lohn, verzichte aber auf ihren Arbeitseinsatz; aufgrund eines Umzugs ..... von ..... (dritter Arbeitsplatz) an ..... könne ihr keine einfache Reinigungstätigkeit mehr angeboten werden. Die Beschwerdeführerin sei – nach zwischenzeitlich erfolgter Abmeldung – bei der Pensionskasse PUBLICA wieder angemeldet.

In materieller Hinsicht macht die Vorinstanz insbesondere geltend, dass die Beschwerdeführerin ihre Arbeits- und Treuepflicht gegenüber dem BBL als Arbeitgeber verletzt habe, indem sie sich nicht an die

Weisungen im Zusammenhang mit dem Reinigungskonzept GERE 05 gehalten habe. Es hätten sodann Leistungs- und Verhaltensmängel zur Kündigung geführt, die nicht in Verbindung mit dem gesundheitlichen Zustand der Beschwerdeführerin gebracht werden könnten. Die Mängel hätten sich sodann trotz schriftlicher Mahnung wiederholt. Der Beschwerdeführerin habe zudem die Bereitschaft gefehlt, ihre arbeitsvertraglichen Pflichten zu erfüllen.

**P.**
Am 20. Dezember 2007 hat das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um einen unentgeltlichen Rechtsbeistand gutgeheissen und ihr Fürsprecherin Dr. Kathrin Kummer als amtliche Anwältin beigeordnet.

**Q.**
Die Beschwerdeführerin hat am 4. Februar 2008 Unterlagen zu der in ihrer Kindheit und Jugend festgestellten leichten Geistesschwäche und ihren Sprachschwierigkeiten eingereicht. Sie hält daran fest, dass sie unter die Schutzbestimmungen der Bundespersonalgesetzgebung für verletzliche und behinderte Personen falle. Sie habe nicht aus mangelndem Subordinationswillen die Wünsche ihrer Vorgesetzten nicht umgesetzt, sondern aufgrund ihrer gesundheitlichen Disposition. Ihre tadellosen Arbeitsleistungen am neuen Einsatzort ..... (dritter Arbeitsplatz) belegten, dass sie den Anforderungen durchaus genügen könne, wenn sie angemessen geführt werde.

**R.**
Die Vorinstanz hat mit Schreiben vom 13. März 2008 zu den neu eingereichten Akten betreffend Behinderung Stellung genommen und hält an ihrem Antrag auf Beschwerdeabweisung bzw. Feststellung der Gültigkeit der Kündigung fest. Sie ist der Ansicht, dass aus den eingereichten Unterlagen nicht auf eine Behinderung zu schliessen sei; zwar gehe daraus hervor, dass der Beschwerdeführerin gewisse Fähigkeiten für einen Lehrabschluss fehlten, es sei jedoch kein Invaliditätsgrad festgelegt worden. Auch seien die Unterlagen zwischen 37 und 48 Jahre alt. Die Arbeit als Reinigungsmitarbeiterin sei keine Behindertenstelle und die Beschwerdeführerin übe diese Arbeit seit Jahren aus. Auch aus den Arztzeugnissen im Zusammenhang mit den beiden Hirnoperationen lasse sich nicht schliessen, dass die Beschwerdeführerin aufgrund ihres Gesundheitszustands Mühe habe, Reinigungsarbeiten auszuführen. Die festgestellten Leistungs- und

Verhaltensmängel seien nicht auf den gesundheitlichen Zustand der Beschwerdeführerin, sondern auf ihren revoltierenden Charakter zurückzuführen. Es würde sich nicht rechtfertigen lassen, wenn eine Kündigung von Angestellten mit solchen Eigenschaften nicht möglich wäre. Für die Versetzung von ..... (zweiter Arbeitsplatz) an ..... (dritter Arbeitsplatz) sei als Notlösung ein spezielles Stellenprofil kreiert worden, das GERE 05 nicht entspreche. Es könne aufgrund des Gleichbehandlungsgebots und des Verhältnismässigkeitsprinzips von einem Arbeitgeber nicht verlangt werden, dass er auf Dauer solche speziellen Stellenprofile schaffe, die den Wünschen der Angestellten entsprächen.

**S.**
Auf weitere Vorbringen der Parteien und sich bei den Akten befindliche Schriftstücke wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**
Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Im vorliegend zur Beurteilung stehenden Bereich des Bundespersonalrechts besteht keine derartige Ausnahme (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG), weshalb die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht zulässig ist.

**2.**
Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist durch die angefochtene Verfügung unmittelbar betroffen und deshalb zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach grundsätzlich einzutreten.

Nicht eingetreten werden kann auf die Beschwerde jedoch insoweit, als die Beschwerdeführerin die Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung des BBL vom 21. Juni 2006 sowie die Abweisung des Gesuches des BBL um Feststellung der Gültigkeit der Kündigungsverfügung beantragt; Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet einzig der angefochtene Entscheid der Vorinstanz.

**3.**
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, oder die unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 49 VwVG).

**4.**
Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, dass der angefochtene Entscheid auf einer falschen Sachverhaltsdarstellung beruhe, soweit er unter Missachtung der Beweislastumkehr gemäss Art. 14 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) festhalte, die Beschwerdeführerin habe ihre vertraglichen Pflichten nicht erfüllt und sich ihren Vorgesetzten widersetzt.

**4.1** Die Beschwerdeführerin erläutert ihren Vorwurf folgendermassen: Nach Art. 14 BPG müsse nicht die gekündigte Person die Fehlerhaftigkeit der Kündigung beweisen, sondern der Arbeitgeber die Gültigkeit derselben. Diese Beweislastumkehr sei im vorinstanzlichen Verfahren gänzlich ausser Acht gelassen worden.

**4.2** Aus der Sicht der Vorinstanz entbehrt dieser Vorwurf jeglicher Grundlage. Sie habe im angefochtenen Entscheid ausführlich und sorgfältig geprüft, ob die Kündigung gemäss Art. 12 Abs. 6 Bst. a-c BPG habe ausgesprochen werden dürfen und sei zum Schluss gekommen, dass dies der Fall gewesen sei. Zu keinem Zeitpunkt aber habe sie die Kündigung so geprüft, als ob die Beschwerdeführerin die Fehlerhaftigkeit der Kündigung nachzuweisen hätte.

**4.3** Das Einspracheverfahren von Art. 14 Abs. 1 und 2 BPG bringt eine Umkehr der Parteirollen sowie der Beweislast mit sich: Nicht die gekündigte Person, sondern der Arbeitgeber muss innert 30 Tagen nach Eingang der Einsprache die Beschwerdeinstanz anrufen und beweisen, dass die Kündigung gültig ist. Es genügt somit, wenn die gekün-

digte Angestellte die Nichtigkeit der Kündigung schriftlich und glaubhaft geltend macht (BVGE 2007/2 E. 3.2 sowie BVGE 2007/3 E. 3.3, je mit weiteren Hinweisen).

Die erwähnte Bedeutung von Art. 14 Abs. 1 und 2 BPG ist vorliegend nicht bestritten worden. Darauf ist nicht weiter einzugehen. Der Vorwurf der Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz kann aus diesem Grund nur so verstanden werden, dass diese einen für die Beschwerdeführerin negativen Entscheid aufgrund von unbewiesen gebliebenen Behauptungen der Arbeitgeberin und damit aufgrund einer falschen Sachverhaltsannahme gefällt habe. Dieser Vorwurf ist im Folgenden zu prüfen.

**4.4** In einem Rechtsmittelverfahren gegen eine Kündigung bleiben die Bestimmungen des VwVG trotz der Umkehrung der Parteirollen und der Beweislast direkt anwendbar, soweit sich das Verfahren vor der zuständigen Instanz nach den Verfahrensregeln des VwVG richtet (vgl. BVGE 2007/2 E. 3.2). Dies hat unter anderem zur Folge, dass eine Instanz, die über die Rechtmässigkeit einer Kündigung nach BPG befinden muss, gemäss Art. 12 i.V.m. Art. 33 VwVG den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen hat. Die Beweislastumkehr aufgrund des besonderen Einspracheverfahrens von Art. 14 Abs. 1 und 2 BPG ist demnach hauptsächlich für den Entscheid darüber von Bedeutung, wer die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat, falls eine geltend gemachte Tatsache nicht bewiesen werden konnte: Das Risiko der Beweislosigkeit für das Vorliegen von Kündigungsgründen trifft dann den Arbeitgeber, d.h. die Kündigung ist unter diesen Umständen als nichtig zu betrachten.

**4.5** Im zu beurteilenden Fall sind im vorinstanzlichen Verfahren umfangreiche Vorakten und inbesondere auch das Personaldossier der Beschwerdeführerin ins Recht gelegt worden. Ebenfalls wurden mehrere Zeugenbefragungen durchgeführt. Thema dieser Akten und Instruktionsmassnahmen bzw. der entsprechenden Beweise war hauptsächlich die Leistung und das Verhalten der Beschwerdeführerin. Aus der erstinstanzlichen Beschwerdeschrift wie auch aus der beim Bundesverwaltungsgericht eingereichten Beschwerde ergibt sich bei genauer Betrachtung, dass die Beschwerdeführerin nicht grundsätzlich bestreitet, ihr Verhalten und ihre Arbeitsleistung in der Zeit nach der Einführung von GERE 05 und der Versetzung ..... (zweiter Arbeitsplatz) habe gewisse Mängel aufgewiesen. Mit dem Verweis auf

die gesundheitliche Disposition der Beschwerdeführerin und die daraus folgenden besonderen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den neuen Anforderungen und der Versetzung bringt sie aber vor, dass diese Mängel auf die Verletzung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers ihr gegenüber zurückzuführen seien, weshalb die Kündigung unverhältnismässig sei. Die Vorinstanz hatte es im angefochtenen Entscheid abgelehnt, auf ein unverhältnismässiges Vorgehen des BBL zu schliessen. Damit ist vorliegend nicht darüber zu entscheiden, ob die Vorinstanz einen bestimmten Sachverhalt falsch dargestellt hat oder welche Sachverhaltselemente allenfalls unbewiesen geblieben sind bzw. wer die Folgen einer entsprechenden Beweislosigkeit zu tragen hat; es geht ausschliesslich um die Frage, wie die vorhandenen Akten und Zeugenaussagen rechtlich zu würdigen sind.

Der von der Beschwerdeführerin erhobene Vorwurf der falschen Sachverhaltsdarstellung durch die Vorinstanz erweist sich infolgedessen als unbegründet.

**5.**
Materiellrechtlich ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht eine Kündigung gestützt auf Art. 12 Abs. 6 BPG ausgesprochen hat. Nach dieser Bestimmung gelten als Gründe für die ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber u.a. die Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten (Bst. a), Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholen (Bst. b) und mangelnde Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten (Bst. c).

**5.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass sie ihre zentrale Pflicht als Aufräumerin bzw. Reinigungsangestellte, nämlich das Putzen und Aufräumen, immer erfüllt habe. Soweit sie den Reinigungsplan nicht eingehalten habe, sei dies auf ihre aktenkundige Desorientierung und Überforderung zurückzuführen. Es stimme zudem nicht, dass sie die Qualitätskontrollen verweigert habe, denn nur aufgrund der Tatsache, dass sie die auch nach Meinung der Vorinstanz oftmals ungerechten Bewertungen nicht unterschrieben habe, habe sie die Qualitätskontrollen nicht verunmöglicht. Insbesondere könne ihr nicht der Umstand vorgeworfen werden, dass sie intellektuell nicht wendig genug gewesen sei, um mit einer geeigneten schriftlichen Bemerkung zu ihrem Protest das Formular doch zu unterschreiben. Weil die grundlegenden Vertragspflichten stets erfüllt worden seien, liege kein Kündigungs-

grund gemäss Art. 12 Abs. 6 Bst. a BPG vor. Ebenso seien die Voraussetzungen von Art. 12 Abs. 6 Bst. b BPG nicht gegeben, weil ihr die Kündigung nicht ausdrücklich angedroht worden sei. Weil die Vorgesetzten grösstenteils nur Deutsch gesprochen hätten, habe sie allfällige mündliche Kündigungsandrohungen nur unvollständig verstanden. Weil man ihr zuvor auch mit der Invalidisierung gedroht habe, sei sie sich über die Bedeutung der schriftlichen Androhung von «weiteren Schritten» nicht im Klaren gewesen. Es liege somit einerseits ein formeller Fehler vor. Andererseits könne man Arbeitnehmenden Verhaltensweisen, mit denen sie sich lediglich gegen persönlichkeitsverletzende Angriffe des Arbeitgebers gewehrt hätten, nicht als Mangel vorwerfen. Sodann sei auch Art. 12 Abs. 6 Bst. c BPG nicht erfüllt, weil der Arbeitgeber alle sinnvollen Möglichkeiten einer zumutbaren Weiterbeschäftigung ausschöpfen müsse, bevor er einer Angestellten ohne deren Verschulden kündige. Sie, die Beschwerdeführerin, sei eine hochmotivierte Mitarbeiterin, die aber gewisse Einarbeitungsschwierigkeiten in den ..... Gebäuden ..... (zweiter Arbeitsplatz) gehabt habe und von ihren Vorgesetzten bei der Anpassung nicht unterstützt, sondern vielmehr schikaniert worden sei. Bei dieser Sachlage wäre es die Pflicht des BBL als Arbeitgeberin gewesen, sie an einen anderen Arbeitsort zu versetzen. Auch hätte das BBL die zuständigen Vorgesetzten ermahnen oder versetzen können, weil diese einen offensichtlich persönlichkeitsverletzenden Führungsstil an den Tag gelegt hätten. Die Tatsache, dass sie, die Beschwerdeführerin, ..... (dritter Arbeitsplatz) nach der nochmaligen Versetzung ihre Aufgaben zur vollen Zufriedenheit ihrer neuen Vorgesetzten erfülle, zeige, dass eine Versetzung auch schon vorher ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich gewesen wäre.

**5.2** Die Vorinstanz bringt vor, dass die Versetzung ..... (zweiter Arbeitsplatz) und die neuen Reinigungspläne nach GERE 05 Teil des allgemeinen Weisungsrechts des BBL als Arbeitgeber seien. Aus den Qualitätssicherungs- und Beurteilungsprotokollen, Aktennotizen sowie Befragungsprotokollen gehe hervor, dass die Beschwerdeführerin konstant gegen diese betriebsorganisatorischen Weisungen verstossen und sich nicht in das neue Arbeitsumfeld eingegliedert habe. Unter anderem habe sie den vorgegebenen Reinigungsablauf inhaltlich wie auch zeitlich nicht eingehalten, entgegen den Weisungen mit den Büronutzenden Reinigungsabsprachen getroffen und sich ihren Vorgesetzten gegenüber unkorrekt verhalten, unter anderem durch Verweigerung der bzw. Widerstand gegen die Qualitätskontrollen. Insgesamt

habe sie damit ihre Arbeits- und Treuepflicht bzw. eine wichtige Pflicht gegenüber dem BBL im Sinne von Art. 12 Abs. 6 Bst. a BPG verletzt. Zwar fehlten der Beschwerdeführerin gewisse Fähigkeiten, um sich mit dem neuen Reinigungssystem sowie im ..... Gebäude ..... (zweiter Arbeitsplatz) zurechtzufinden; deshalb sei sie manchmal überfordert gewesen. Die Pflichtverletzungen seien aber ebenfalls auf die fehlende Kooperationsbereitschaft sowie auf den mangelnden Willen der Beschwerdeführerin zur Verrichtung der vertraglich vereinbarten Arbeit zurückzuführen. Die Beschwerdeführerin weise gegenüber der Hierarchie und der Betriebsorganisation einen revoltierenden Charakter auf und habe die Weisungen und Kontrollen aus diesem Grund – wie auch schon am alten Arbeitsort ..... (erster Arbeitsplatz) – oft nicht akzeptiert. Deshalb sei gleichzeitig der Kündigungsgrund von Art. 12 Abs. 6 Bst. c BPG erfüllt. Auch wenn der Ton der Notizen und Aktennotizen der Vorgesetzten oftmals nicht adäquat gewesen sei und manchmal polizeilichen Charakter aufgewiesen habe, habe man der Beschwerdeführerin immer wieder die Aufgaben erklärt und sie ermahnt, ihr Verhalten zu ändern. Das BBL als Arbeitgeberin habe der Beschwerdeführerin damit immer wieder Gelegenheit gegeben, sich besser zu integrieren und die Weisungen besser auszuführen. Ausserdem habe man ihr mündlich mehrmals die Kündigung angedroht. Daher habe die Beschwerdeführerin die schriftliche Mahnung vom 16. März 2006 nur als Kündigungsandrohung verstehen dürfen. Es liege kein Formfehler vor, weshalb auch der Kündigungsgrund von Art. 12 Abs. 6 Bst. b BPG gegeben sei.

**5.3** Aus den Qualitätssicherungs- und Beurteilungsformularen (Sachverhalt Bst. E) ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin die Weisungen im Zusammenhang mit GERE 05 nicht oder nur teilweise erfüllt hat. Sie bestreitet diesen Sachverhalt nicht, sondern gibt, wie bereits erwähnt (E. 4.5), unter anderem zu, dass sie den Reinigungsplan teilweise nicht eingehalten hat (Beschwerde vom 28. September 2007, S. 9, Aktennotiz vom 23. März 2006, S. 1) bzw. dass sie mit der neuen Situation und den an sie gestellten Anforderungen manchmal überfordert gewesen ist (Beschwerde vom 24. August 2006, S. 11). Sie macht demzufolge nicht geltend, die Beurteilungen, wie sie aus den Qualitätssicherungs- und Beurteilungsformularen zum Ausdruck kommen, seien objektiv unwahr. Deshalb gilt als bewiesen, dass sich die Beschwerdeführerin bei der Ausübung ihrer Reinigungstätigkeit trotz mehrfacher Ermahnungen und Anleitungen durch ihre Vorgesetzten

nach der Einführung von GERE 05 nicht oder nur ungenügend an die diesbezüglichen Weisungen ihres Arbeitgebers gehalten hat.

Das Verhalten der Beschwerdeführerin gegenüber ihren Vorgesetzten anlässlich der Qualitätsüberprüfungen wurde mehrmals mit einem C bewertet (vgl. Sachverhalt Bst. E). Die Beschwerdeführerin nahm demnach aus der Sicht ihrer Vorgesetzten die Beurteilung nicht ernst, nahm Änderungen nicht offen auf und blieb nicht sachlich. In der schriftlichen Ermahnung vom 16. März 2006 sowie der formellen Kündigungsandrohung mit Gehörsgewährung vom 19. Mai 2006 ist insbesondere die Rede von ungebührlichem und unhöflichem Verhalten gegenüber ihren Vorgesetzten, abfälligen Äusserungen über das BBL und dessen Arbeitsorganisation und beharrlicher Weigerung, sachliche Kritik und Anregungen anzunehmen. Auch wenn die Beschwerdeführerin die fraglichen Formulare jeweils aus Protest nicht unterzeichnet hat, macht sie nun selber nicht geltend, dass die Einschätzungen ihres Verhaltens durch die Vorgesetzten grundsätzlich unzutreffend seien. Auch die vom Arbeitgeber angeführten Verhaltensweisen sind demzufolge nicht bestritten. Es steht demnach fest, dass das Verhalten der Beschwerdeführerin ihren Vorgesetzten gegenüber Mängel aufgewiesen hat.

**5.4** Die objektiv mangelhafte Befolgung von Weisungen sowie die Mängel in Leistung und Verhalten nach der Versetzung sind der Beschwerdeführerin grundsätzlich vorwerfbar. Ob damit gleichzeitig auch einer (oder gar mehrere) der Kündigungsgründe nach Art. 12 Abs. 6 Bst. a-c BPG erfüllt ist, kann angesichts des besonderen Status' der Beschwerdeführerin (vgl. unten E. 6.5) nicht ohne weiteres beantwortet werden. Die Frage kann indessen offen bleiben, denn wie nachfolgend aufzuzeigen ist, erweist sich das Vorgehen des BBL als unverhältnismässig (vgl. E. 6).

**6.**

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein. Insbesondere muss eine Verwaltungsmassnahme geeignet und notwendig sein zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt

werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 581).

Nach der Rechtsprechung wird dem Arbeitgeber bei der Wahl der angemessenen Sanktion ein gewisser Spielraum zugestanden. Indes verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip, dass eine Verwaltungsmassnahme das richtige Mittel zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles ist; der Eingriff darf nicht schärfer sein, als der Zweck der Massnahme es verlangt. Lässt sich das im öffentlichen Interesse liegende Ziel mit einem schonenderen Mittel erreichen, so ist dieses zu wählen. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechend muss die Kündigung deshalb stets ultima ratio sein. Sie ist ausgeschlossen, wenn dem Arbeitgeber mildere Massnahmen zur Verfügung stehen, um die eingetretene Störung des Arbeitsverhältnisses in zumutbarer Weise zu beheben (Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts A-1508/2007 vom 15. November 2007 E. 3.4.5 und A-6609/2007 vom 17. Dezember 2007 E. 4.2.3). Diese Grundsätze sind auch für die ordentliche Auflösung des Dienstverhältnisses zu beachten (statt vieler vgl. Entscheid der Eidg. Personalrekurskommission PRK 2004-002 vom 16. Juni 2004, publiziert in VPB 68.150, E. 4e und 6b, je mit Hinweisen).

**6.1** Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass die Kündigung unverhältnismässig sei. Die Normen zum Persönlichkeitsschutz und eines sozialverträglichen Einsatzes der Arbeitnehmenden seien verletzt, insbesondere im Zusammenhang mit gesundheitlich geschwächten und schutzbedürftigen bzw. behinderten Mitarbeitenden. Art. 8 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) bestimme, dass behinderte Personen gezielt beschäftigt und nachhaltig beruflich eingegliedert werden sollen. Aus den eingereichten Akten der Invalidenversicherung gehe hervor, dass die Beschwerdeführerin ein Geburtsgebrechen (leichte Debilität, Agrammatismus) habe, das eine Sonderschulung in ihrer Kindheit und Jugend nötig gemacht habe. Dieser Umstand sowie die Tatsache, dass später noch hartnäckige Hirntumore dazugekommen seien, belegten, welche enorme Leistung die Beschwerdeführerin erbracht habe, indem sie während Jahrzehnten zur Zufriedenheit aller ..... (erster Arbeitsplatz) ihren Dienst versehen habe. Die erneut tadellosen Arbeitsleistungen ..... (dritter Arbeitsplatz) belegten, dass die Beschwerdeführerin den Anforderungen durchaus genügen könne, wenn sie angemessen geführt werde. Die Fakten über den Gesundheitszustand der

Beschwerdeführerin seien dem BBL spätestens nach den Bitten der Büronutzerinnen und -nutzer ..... (erster Arbeitsplatz) um Verzicht auf eine Versetzung bzw. Rückversetzung bekannt gewesen. Indem das BBL aber nicht einmal das Gespräch mit der Beschwerdeführerin gesucht habe und sie gegen ihren Willen und jede Vernunft zwangsversetzt habe, habe es die Grenze des sozial Verantwortbaren verletzt. Die Gleichbehandlung einer geschwächten und schutzbedürftigen Mitarbeiterin mit den gesunden Mitarbeitenden des BBL verletze überdies den Grundsatz der Rechtsgleichheit (zu letzterem vgl. unten E. 7).

**6.2** Die Vorinstanz stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass die Kündigung sorgfältig abgewogen worden sei. Sie sei wegen Leistungs- und Verhaltensmängeln ausgesprochen worden, die nicht im Zusammenhang mit dem gesundheitlichen Zustand der Beschwerdeführerin stünden. Die Beschwerdeführerin sei keine behinderte Person im Sinne der von ihr angeführten Gesetzesbestimmungen. Sie habe aufgrund des im Jahr 1983 entfernten Hirntumors keine Schäden (wie z.B. verminderte Sehkraft oder Mühe, Dimensionen zu erkennen) davon getragen, die sie an der Verrichtung ihrer Arbeit hindern würden. Auch die später eingereichten Unterlagen der Invalidenversicherung belegten nicht, dass sie aufgrund ihres Zustands Mühe habe, Reinigungsarbeiten auszuführen. Sie könne aber erwiesenermassen nicht mehr für jene Aufgaben eingesetzt werden, für die sie ursprünglich angestellt worden sei. Eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses hätte nicht nur das gute Funktionieren des Dienstes, sondern auch das Vertrauen des übrigen Reinigungspersonals in den Arbeitgeber in Frage gestellt und ausserdem dem Gleichbehandlungsgebot widersprochen. Der Einsatz ..... (dritter Arbeitsplatz) sei eine Behelfslösung, die dem BBL auf Dauer nicht zugemutet werden könne. Der Schutz der Interessen des BBL als Arbeitgeber gehe den privaten Interessen der Beschwerdeführerin vor. Daher sei die Kündigung verhältnismässig.

**6.3** Nach dem oben (E. 6.1) Erwähnten ist vorliegend die Frage zu beantworten, ob die Kündigung vom 21. Juni 2006 für den Arbeitgeber im damaligen Zeitpunkt das notwendige bzw. das einzig mögliche Mittel war, um den Schwierigkeiten im Arbeitsverhältnis mit der Beschwerdeführerin effektiv begegnen zu können.

Bei der Frage der Notwendigkeit der Kündigung ist u.a. zu berücksichtigen, dass sich aus Art. 4 Abs. 2 Bst. g BPG i.V.m. Art. 6 Abs. 2

BPG und Art. 328 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) für den Bund als Arbeitgeber eine Fürsorgepflicht gegenüber seinen Angestellten ergibt: Der Arbeitgeber hat zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes oder Haushaltes angemessen sind, soweit es ihm mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung billigerweise zugemutet werden kann. Ergreift der Arbeitgeber nicht alle zumutbaren Schutzmassnahmen zu Gunsten der Gesundheit einer Arbeitnehmerin bzw. eines Arbeitnehmers oder auch etwa zur Lösung eines Konflikts, die es ermöglichen würden, das Arbeitsverhältnis fortzusetzen, und spricht er stattdessen die Kündigung aus, ist diese nicht rechtmässig (BGE 132 III 115 E. 2.2). Eine erhöhte Fürsorgepflicht gilt sodann im Fall, wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer bereits jahrzehntelang beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt war (BGE 132 III 115 E. 5.3 und 5.4).

**6.4** Eine besondere Ausprägung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers ergibt sich zudem aus dem Anspruch von Behinderten auf Gleichbehandlung (vgl. dazu auch Ullin Streiff/Adrian von Kaenel, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319−362 OR, 6. Aufl., Zürich 2006, N. 12 zu Art. 328 OR). Bereits aus Art. 328 OR folgt, dass Behinderte im Arbeitsverhältnis geschützt sind, indem der (privat- oder öffentlichrechtliche) Arbeitgeber insbesondere Verhaltensweisen entgegenzutreten hat, welche gegenüber Menschen mit Behinderungen verletzend, abwertend oder ausgrenzend wirken (Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000, BBl 2001 1715 [im Folgenden: Botschaft BehiG], S. 1829 f.; Streiff/von Kaenel, a.a.O.).

Für die Bundesverwaltung bestehen ausserdem die folgenden besonderen Bestimmungen: Gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. f BPG sind die Arbeitgeber des Bundes verpflichtet, geeignete Massnahmen für die Chancengleichheit der Behinderten sowie zu deren Beschäftigung und Eingliederung zu treffen. Nach Art. 8 Abs. 1 BPV schaffen die Departemente im Rahmen der bundesrätlichen Vorgaben geeignete Bedingungen, um gezielt behinderte Personen zu beschäftigen und sorgen für deren nachhaltige berufliche Eingliederung. Des Weiteren muss der Bund als Arbeitgeber nach Art. 13 Abs. 1 des Behindertengleichstel-

lungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3) alles daran setzen, Behinderten gleiche Chancen wie nicht Behinderten anzubieten; er ist verpflichtet, bei allen Arbeitsverhältnissen und auf allen Ebenen, namentlich bei Anstellungen, die zur Umsetzung des Gesetzes erforderlichen Massnahmen zu treffen. Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass der Bund im Bereich der Anstellung und Beschäftigung von Behinderten bzw. von Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit eine Vorbildfunktion wahrnehmen will bzw. muss, gerade auch um Abwertungstendenzen und Ausgrenzungsmechanismen entgegenzutreten (Botschaft BehiG, S. 1735 f. und S. 1783, vgl. auch Art. 8 der Erläuterungen des EFD zur BPV [undatiert] sowie Art. 7 der Personalpolitischen Leitsätze für die Bundesverwaltung vom 19. November 2003).

Für den Bund als Arbeitgeber besteht aus den genannten Gründen zusammengefasst eine erhöhte Fürsorgepflicht der Arbeitgeber gegenüber behinderten Angestellten. Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin - wie von ihr geltend gemacht - als Behinderte im Sinne der zitierten Bestimmungen gilt.

**6.5** Als Mensch mit Behinderung gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 BehiG eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

**6.5.1** Der genannte Begriff der Behinderung geht weiter als jener der Invalidität im Bereich der Invalidenversicherung, der an die Erwerbsunfähigkeit anknüpft (Botschaft BehiG, S. 1776). Daher ist der Begriff der Behinderung nach BehiG nicht gleichzusetzen mit Erwerbsbehinderung oder mit ökonomischer Unselbständigkeit (Botschaft BehiG, S. 1725). Eine Behinderung im so verstandenen Sinne ist als Resultat eines komplexen Zusammenwirkens von individuellen, familiären, sozialen, ökonomischen, kulturellen und juristischen Gegebenheiten und Kräften zu sehen. Dies ist im Bereich des Arbeitsmarkts von besonderer Bedeutung, ist doch dieser für Menschen mit Behinderungen «ein Kristallisationspunkt der gesellschaftlichen Akzeptanz» (Botschaft BehiG, S. 1726).

Die erhöhte Fürsorgepflicht eines Arbeitgebers des Bundes gegenüber behinderten Angestellten bedeutet im Hinblick auf den Behindertenbe-

griff von Art. 2 Abs. 1 BehiG demzufolge, dass die gesamte Arbeits- und Lebenssituation der behinderten Person in die arbeitgeberischen Entscheidungen einbezogen werden müssen. In Art. 12 Abs. 1 der Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003 (BehiV, SR 151.31) ist weiter konkret vorgesehen, dass der Arbeitgeber das berufliche Umfeld entsprechend den Bedürfnissen der behinderten Angestellten gestalten muss. Gefordert sind demnach je nach den Umständen ganz bestimmte Unterstützungsmassnahmen zu Gunsten des behinderten Personals, die auch darin bestehen könne, dass die Anforderungen hinsichtlich Leistung und Verhalten angepasst werden.

**6.5.2** Es ist aufgrund des geringen Intelligenzquotienten der Beschwerdeführerin belegt, dass diese über beschränkte geistige bzw. logisch-abstrakte Fähigkeiten verfügt. Dies ist eine geistige Beeinträchtigung, die dauerhaft ist. An dieser Einschätzung ändert daher die Tatsache, dass die entsprechenden Abklärungen bereits Jahrzehnte zurückliegen, nichts. Aufgrund ihrer geringen Auffassungsgabe war es der Beschwerdeführerin auch nicht möglich, sich aus- bzw. weiterzubilden; so konnte sie etwa keine Lehre absolvieren (vgl. Sachverhalt Bst. A, Q und R). Aus den konkreten Umständen geht ebenfalls hervor, dass sie auch heute nur beschränkt fähig ist, anspruchsvollere Tätigkeiten selbständig auszuführen, besonders wenn dafür v.a. logische Fähigkeiten gefragt wären. Dieser Umstand erschwert der Beschwerdeführerin die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Unbestritten sind auch die Sprachschwierigkeiten bzw. die angeborene Einschränkung der Fähigkeit der Beschwerdeführerin, sich klar auszudrücken. Es versteht sich von selbst, dass sich daraus auch gewisse Schwierigkeiten bzw. Einschränkungen bei der Pflege sozialer Kontakte ergeben. Die Beschwerdeführerin erfüllt aus diesen Gründen die Kriterien von Art. 2 Abs. 1 BehiG und ist daher eine Behinderte im Sinne dieses Gesetzes. Diese Schlussfolgerung widerspricht – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – nicht der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin die Arbeit als Reinigungskraft bereits seit mehr als zwanzig Jahren ausgeübt hat, für sie kein Invaliditätsgrad festgelegt und ihre Stelle nicht als besondere Behindertenstelle definiert worden ist: Wie erwähnt, setzt das BehiG für seine Anwendbarkeit keine (teilweise oder ganze) Erwerbsunfähigkeit oder bereits bestehende Fördermassnahmen voraus.

Ob die Beschwerdeführerin über ihre geistige Beeinträchtigung hinaus wegen der später hinzugekommenen Hirntumore mit zusätzlichen körperlichen Beeinträchtigungen, etwa ihrer Sehkraft, zu kämpfen hat, die

allenfalls zu weiteren Einschränkungen etwa ihrer Leistungsfähigkeit geführt haben könnten, ist damit im vorliegenden Zusammenhang gar nicht von Bedeutung und braucht nicht weiter geprüft zu werden.

**6.6** Nach dem Gesagten kommt dem BBL mit Bezug auf die Beschwerdeführerin eine erhöhte Fürsorgepflicht zu. Es ist im Folgenden zu untersuchen, wie die angefochtene Kündigung unter diesem Aspekt zu beurteilen und was daraus für die Frage der Verhältnismässigkeit abzuleiten ist.

**6.6.1** Dem BBL ist es während der mehr als zwanzigjährigen Beschäftigungsdauer der Beschwerdeführerin bis zum Entscheid über die Versetzung ..... (zweiter Arbeitsplatz) keineswegs entgangen, dass die Beschwerdeführerin über sehr beschränkte intellektuelle bzw. logische und soziale Fähigkeiten und über eine geringe Auffassungsgabe verfügt. Ebenfalls ist den früheren Vorgesetzten aufgefallen, dass die Beschwerdeführerin schon seit jeher Mühe hatte, sich auf Veränderungen ihres Arbeitsrhythmus' und ihres gewohnten Arbeitsumfeldes einzustellen. Dies geht aus den Befragungen ihrer früheren Vorgesetzten ..... (erster Arbeitsplatz) eindeutig hervor: So erwähnt der Leiter des ....., dass der Beschwerdeführerin eine frühere Versetzung auf eine andere Etage innerhalb ..... (erster Arbeitsplatz) sehr schwergefallen sei. Ebenfalls ergibt sich aus dessen Aussage, dass die Beschwerdeführerin die zu dieser Zeit eingeführten Reinigungspläne nur mit Mühe und Unterstützung umsetzen konnte. Beide damaligen Vorgesetzten hatten erkannt, dass die Beschwerdeführerin Ausführungsschwierigkeiten hatte und bei der Arbeit begleitet werden musste. Auch die sprachlichen Schwierigkeiten waren ihnen bewusst. Die Beschwerdeführerin hat während ihrer Tätigkeit ..... (erster Arbeitsplatz) trotzdem keine gravierenden Probleme in der Zusammenarbeit mit ihren Vorgesetzten verursacht. Zwar hat der eine ihrer früheren Vorgesetzten Verbesserungsbedarf bei der Umgangssprache mit Team und Vorgesetzten festgestellt (vgl. angefochtener Entscheid, S. 4, Befragungsprotokoll B._____, S.2). Da er aber gleichzeitig das Verhalten der Beschwerdeführerin insgesamt mit einem A bewertet hatte und – wie er selbst ausgesagt hat – gewisse Schwierigkeiten aufgrund sprachlicher Missverständnisse entstanden sind, ist es keineswegs angezeigt, daraus auf einen revoltierenden Charakter oder mangelnde Kooperationsbereitschaft der Beschwerdeführerin zu schliessen, wie es das BBL und die Vorinstanz getan haben. Auch die Büronutzerinnen und -nutzer waren mit der

Leistung und dem Verhalten der Beschwerdeführerin insgesamt zufrieden oder sogar sehr zufrieden, weil sie ihre Hauptaufgabe, die Reinigungsarbeit, stets gut erfüllt hat (zum Ganzen vgl. Befragungsprotokoll B._____, S. 2; Befragungsprotokoll C._____, S. 2).

Auch wenn vorliegend nicht bekannt ist, ob den für die Einführung von GERE 05 Verantwortlichen die persönlichen Umstände der Beschwerdeführerin zu Beginn ihrer Planungsarbeit bekannt waren, wussten diese doch spätestens seit der ersten Bitte der Benutzerinnen und Benutzer ..... (erster Arbeitsplatz) um Nichtversetzung am 6. Juni 2005 darum. Offenbar wurden diesbezüglich aber keine näheren Abklärungen getroffen, denn das BBL beantwortete die Bitte, wie erwähnt, abschlägig mit der pauschalen Begründung, man könne nicht alle Interessen berücksichtigen (Sachverhalt Bst. D und H). Schon ein Gespräch mit den früheren Vorgesetzten hätte hingegen gezeigt, dass die anstehenden Veränderungen für die Beschwerdeführerin ohne Begleitmassnahmen zu Schwierigkeiten führen würden.

**6.6.2** Aus den in den Qualitätsbeurteilungen geprüften Kriterien ergibt sich, dass GERE 05 an die Reinigungsmitarbeitenden ganz allgemein hohe Anforderungen stellt, so hinsichtlich der korrekten bzw. systematischen Reinigungsabfolge, der planmässigen Verwendung der vorgesehenen Putzmaterialien, der Dokumentation etc. Erst recht war die Einführung des Reinigungssystems mit vollkommen neuen Abläufen und Anforderungen, kombiniert mit einem neuen Arbeitsort in einem unbekannten Gebäude, das gemäss Vorinstanz kompliziert ist und dessen Pläne schwer zu lesen sind (angefochtener Entscheid, S. 12), für die Beschwerdeführerin eine besondere Heraus- bzw. teilweise Überforderung.

Die neuen Vorgesetzten haben die Überforderung der Beschwerdeführerin nach der Versetzung ..... (zweiter Arbeitsplatz) jedenfalls recht schnell erkannt (vgl. Mail D._____ vom 28. November 2005). Trotzdem brachten sie aufgrund der (aus ihrer Sicht für alle geltenden) Anforderungen von GERE 05 kein Verständnis für die Probleme der Beschwerdeführerin auf. So schrieb die Reinigungsinspektorin, die mit der Beschwerdeführerin als einzige der neuen Vorgesetzten auf ..... kommunizieren konnte, bereits ungefähr einen Monat nach Arbeitsaufnahme ..... (zweiter Arbeitsplatz) (und laut eigener Aussage nach einer Woche seit Einsatz der neuen Arbeitspläne) an ihre eigene

Vorgesetzte, dass die Beschwerdeführerin anscheinend Betreuung nötig habe. Diese könne sie bzw. das BBL ihr aber nicht bieten. Sie habe keine Erfahrung mit Menschen, die eine «Beeinträchtigung im Hirn» hätten. Sie habe sich entschieden, dass «das» (d.h. die bisherigen Erläuterungen, Anweisungen und Begleitungen) «die letzte Investition» gegenüber der Beschwerdeführerin gewesen sei. Bei der Beschwerdeführerin wurden in der Folge dieselben Qualitätssicherungskriterien angewendet, wie sie auch für die übrigen Mitarbeitenden ohne besondere intellektuelle oder sprachliche Behinderungen erfolgten. Es wurden keine Unterstützungsmassnahmen zu Gunsten der Beschwerdeführerin ergriffen – im Gegenteil: Bereits in diesem Zeitpunkt war man offenbar zum Schluss gekommen, dass die Beschwerdeführerin den gestellten Anforderungen nicht würde genügen können. In einem späteren Mail der Reinigungsinspektorin vom 24. Januar 2006 wurde sodann eine Art Kündigungsplanung skizziert: Diese hielt fest, dass es im Rahmen eines ersten formellen Standortbestimmungsgesprächs «Ziel wäre», der Beschwerdeführerin «eine C Beurteilung zu geben» und dass sie beim zweiten Standortbestimmungsgespräch voraussichtlich nochmal eine solche erhalten werde.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass bereits die Vorinstanz festgestellt hat, der Ton der Aktennotizen und Notizen der Vorgesetzten ..... (zweiter Arbeitsplatz) sei oftmals nicht adäquat gewesen und habe manchmal polizeilichen Charakter aufgewiesen. Diese Einschätzung teilt das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der Art und Weise, wie auch kleinere Fehler oder Eigenheiten der Beschwerdeführerin äusserst detailliert festgehalten und den nächsthöheren Vorgesetzten rapportiert worden sind (z.B. «... ist Frau X. und mir beinahe die Luft weg geblieben, da um Frau A._____ eine starke Parfumwolke war.» [Mail D._____ vom 26. Januar 2006], «die Begriffe 'Mo' + 'Mi' hat sie ebenfalls nicht gekannt» [Mail D._____ vom 28. November 2005], «in der einen Hand hatte sie das blaue Mikrofasertuch und im anderen die Fransen des Minimop» [Aktennotiz vom 12. Oktober 2005]). Es ist davon auszugehen, dass die schriftlichen Zeugnisse zumindest teilweise einen Spiegel des konkreten Umgangs der Vorgesetzten mit der Beschwerdeführerin darstellen. Fest steht aufgrund der Bezeugung von unbeteiligter Seite (Befragungsprotokoll E._____ vom 29. März 2007, S. 2) auch, dass es zwischen der Beschwerdeführerin und ihren Vorgesetzten mehrfach zu teils lautstarken Konflikten gekommen ist, bei dem bei der befragten Person der Eindruck entstanden ist, die Be-

schwerdeführerin werde von ihren Vorgesetzten «geplagt». Aus dieser Perspektive ergibt sich, dass das Verhalten der direkten Vorgesetzten selber zum Konflikt und zum mangelhaften Verhalten der Beschwerdeführerin beigetragen hat. Der Beschwerdeführerin wurde es auf jeden Fall noch zusätzlich erschwert, sich in der neuen Situation zurechtzufinden.

Einige Monate nach der Versetzung, am 4. Mai 2006, wurde in einer internen Besprechung zwischen den Vorgesetzten, dem Personalleiter des BBL sowie weiteren Personen Folgendes festgehalten: Ein Einsatz an einem anderen Ort gemäss (erneutem) Vorschlag der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ..... (erster Arbeitsplatz) sei «theoretisch möglich, jedoch mit Schwierigkeiten im Betriebsablauf und erheblichem Aufwand verbunden (Einarbeitung, Führungsaufwand, Integration, etc.)» (Sitzungsprotokoll vom 4. Mai 2006). Aus dieser Belegstelle ergibt sich zweifelsfrei, dass in jenem Zeitpunkt selbst für die Verantwortlichen nach wie vor eine Alternative zu einer Kündigung existierte; stattdessen beschlossen sie noch am gleichen Tag die Einleitung des formellen Kündigungsverfahrens (Entscheidprotokoll vom 4. Mai 2006). Die später ermöglichte Beschäftigung der Beschwerdeführerin ..... (dritter Arbeitsplatz) während des Beschwerdeverfahrens, die zur Zufriedenheit der zuständigen neuen Vorgesetzten ausgefallen ist, hat wenigstens im Nachhinein belegt, dass gerade ein Versetzungsversuch unter veränderten Arbeitsbedingungen keineswegs im Vornherein hätte ausgeschlossen werden dürfen – unabhängig davon, ob das entsprechende Stellenprofil speziell für die Beschwerdeführerin geschaffen worden ist oder nicht. Erst recht ist es wahrscheinlich, dass andere Unterstützungsmassnahmen wie eine besondere Begleitung durch eine dafür geeignete Person oder die Herabsetzung der Anforderungen zu einer Verbesserung der Situation hätte beitragen können. Damit wäre es der Beschwerdeführerin ermöglicht worden, sich besser in die neuen betriebsorganisatorischen Strukturen zu integrieren und sich leichter an die neuen Arbeitsanforderungen anzupassen. Aus damaliger Optik hätte zumindest berücksichtigt werden müssen, dass die Beschwerdeführerin bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten beim BBL tätig gewesen ist und sie in dieser Zeit gesamthaft gute Arbeit geleistet hat. Schon allein diese Tatsache hätte die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers erhöht. Am besagten Gespräch waren sodann auch Personen anwesend, die nicht selber in die verschiedenen Konflikte und Probleme mit der Beschwerdeführerin involviert gewesen waren und dadurch eine

objektivere Sicht hätten einbringen können. Auch fällt auf, dass nicht danach gefragt worden ist, ob allenfalls auch die direkten Vorgesetzten der Beschwerdeführerin einen gewissen Anteil an den negativen Entwicklungen beigetragen haben könnten. Ebenfalls wurde nicht berücksichtigt, dass die Beschwerdeführerin trotz der Konflikte mit ihren Vorgesetzten ..... (zweiter Arbeitsplatz) keine grundsätzlich negative Einstellung zu ihrer Arbeit als Reinigungskraft entwickelt zu haben scheint. Dies zeigte sich beispielsweise darin, dass sie weiterhin immer pünktlich zur Arbeit erschien. Ebenfalls hatte sie es abgelehnt, sich invalidisieren zu lassen. Ausserdem hätte in die Überlegungen einfliessen müssen, dass die Beschwerdeführerin kaum eine andere Arbeitsstelle finden könnte und die realistische Alternative zu einer Weiterbeschäftigung beim BBL der Bezug einer Invalidenrente, allenfalls auch von Sozialhilfegeldern wäre.

Insgesamt ist es unter den gegebenen Umständen nicht nachvollziehbar, warum anfangs Mai 2006 nicht ein Versuch zu einer Verbesserung der Situation, etwa durch besondere Begleitmassnahmen, eine (längerfristige) örtliche Versetzung oder einen Einsatz der Beschwerdeführerin ausserhalb des Reinigungsplans GERE 05 unternommen und stattdessen das Kündigungsverfahren eingeleitet worden ist. Der pauschale Verweis des BBL auf den als zu gross empfundenen Aufwand und das Risiko einer Signalwirkung für andere Mitarbeitende als Begründung für einen Verzicht auf solche Schritte vermag jedenfalls nicht zu genügen.

**6.6.3** Das BBL nicht zu entlasten vermag im Weiteren, dass es einen Einsatz der Beschwerdeführerin in einem anderen Reinigungszentrum auch aufgrund ihrer ..... Muttersprache ausgeschlossen hat, dies offenbar weil zuwenig Führungskräfte im BBL ..... sprechen und daher der Führungsaufwand «unverhältnismässig hoch und unzumutbar» gewesen wäre (Sitzungsprotokoll vom 4. Mai 2006, S. 2). .....

**6.6.4** Gesamthaft ergibt sich, dass das BBL nicht alle notwendigen und ihm zumutbaren Massnahmen ergriffen hat, um für die Probleme im Arbeitsverhältnis mit der Beschwerdeführerin eine Lösung zu finden. Damit hat das BBL seine erhöhte Fürsorgepflicht gegenüber der Beschwerdeführerin verletzt. Die Kündigung war nicht das einzige, letzte noch zur Verfügung stehende Mittel und ist deshalb als unverhältnismässig zu qualifizieren.

**7.** Eine Benachteiligung von Behinderten im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG liegt vor, wenn diese rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist. Erfasst sind somit insbesondere auch rechtliche oder tatsächliche Schlechterstellungen, die sich aufgrund einer Gleichbehandlung von Behinderten und nicht Behinderten ergeben, obwohl eine sachliche Differenzierung angezeigt wäre (Botschaft BehiG, S. 1777; BGE 131 V 9 E.3.5.1.3). Der Anspruch auf tatsächliche Gleichstellung von Behinderten konkretisiert damit den besonderen Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV (Botschaft BehiG, a.a.O.; zur Abgrenzung gegenüber den Diskriminierungstatbeständen nach Art. 8 Abs. 2 BV siehe BGE 131 V 9 E. 3.5.1.2, BGE 126 II 377 E.6.a).

Aus verschiedenen Äusserungen der Verantwortlichen ergibt sich, dass sie GERE 05 aus prinzipiellen Gründen unterschiedslos auf alle Mitarbeitenden gleich anwenden wollten, weil sie bei Ausnahmen Abgrenzungsprobleme und eine unerwünschte präjudizielle Wirkung befürchteten (Sitzungsprotokoll vom 4. Mai 2006, S. 2; Schreiben des BBL an das EFD vom 20. Juni 2005). Zwar ist es durchaus nachvollziehbar, dass das Funktionieren eines Systems wie GERE 05 mit einer umfangreichen, detaillierten Arbeitsorganisation nicht im Vornherein durch zu viele Ausnahmen vereitelt werden soll. Im Fall der Beschwerdeführerin lag jedoch ein tatsächlicher und erheblicher Unterschied im Vergleich zu den nichtbehinderten Mitarbeitenden vor, die sich in neuen Situationen wie der Einführung eines neuen Reinigungssystems und einem neuen Arbeitsort gut zurechtfinden und ein neues Arbeitskonzept selbständig und systematisch umsetzen konnten. Dieser wesentliche und sachliche Unterschied musste den Zuständigen, wie zuvor erläutert, auch bekannt sein. Dennoch haben sie das Reinigungskonzept GERE 05 holzschnittartig, d.h. undifferenziert, auf alle Reinigungsmitarbeitenden gleich angewendet. Die Beschwerdeführerin als Behinderte wurde damit zu Unrecht nach den gleichen strengen Kriterien beurteilt wie ihre nichtbehinderten Kolleginnen und Kollegen. Darin zeigt sich infolgedessen eine tatsächliche Benachteiligung der Beschwerdeführerin nach Art. 2 Abs. 2 BehiG. Die ausgesprochene Kündigung ist auch unter diesem Aspekt zu beanstanden.

**8.** Zusammenfassend erweist sich das Vorgehen des BBL und damit die von ihm ausgesprochene Kündigung als rechtswidrig. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben. Das BBL hat die Beschwerdeführerin demnach mit einer ihr zumutbaren Arbeit wie beispielsweise jener, die sie zuvor ..... (erster Arbeitsplatz) oder zuletzt ..... (dritter Arbeitsplatz) ausgeübt hat, weiter zu beschäftigen und die dafür notwendigen Unterstützungsmassnahmen zu treffen.

**9.**
In personalrechtlichen Angelegenheiten ist das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht unabhängig vom Verfahrensausgang kostenlos, ausser bei Mutwilligkeit (Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

**10.**
Der obsiegenden und anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Die Anwältin der Beschwerdeführerin hat eine Kostennote im Betrage von Fr. 3'424.85 (inkl. Mehrwertsteuer) eingereicht, was für den vorliegenden Fall angemessen ist. Eine Kürzung des Honorars wegen des teilweisen Nichteintretens ist nicht gerechtfertigt. Die demzufolge entsprechend der Kostennote festzulegende Parteientschädigung ist der Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz zu entrichten.

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

**1.**
Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 29. August 2007 aufgehoben.

**2.**
Das BBL wird verpflichtet, die Beschwerdeführerin mit einer ihr zumutbaren Arbeit weiter zu beschäftigen und die dafür notwendigen Unterstützungsmassnahmen zu treffen.

**3.**
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**4.**
Der Vorinstanz wird eine Parteientschädigung zu Gunsten der Beschwerdeführerin von Fr. 3'424.85 auferlegt.

**5.**
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 653.2 bka/lia; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

| Der vorsitzende Richter: | Die Gerichtsschreiberin: |
|---|---|
| Jürg Kölliker | Susanne Kuster Zürcher |

## Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: