



## Urteil vom 3. September 2019

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richter Christoph Bandli,  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Markus Fischer, Rechtsanwalt,  
Fischer & Sievi, Hotelgasse 1, Postfach, 3001 Bern,  
Beschwerdeführer,

und

**Arbeitslosenkasse [...]**,  
Beigeladene,

gegen

**Bundesamt für Polizei (fedpol)**,  
Frau Martina Degen, Stv. Leiterin Sektion Rechtsberatung,  
Nussbaumstrasse 29, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses.

**Sachverhalt:****A.**

A.\_\_\_\_\_, geboren am [...], arbeitete seit dem [...] beim Bundesamt für Polizei (fedpol). Vom [...] bis am [...] arbeitete er als [...]. Seit dem [...] war er als [...] mit einem Beschäftigungsgrad von 100% tätig.

**B.**

Am 28. Dezember 2017 erhob A.\_\_\_\_\_ in einer E-Mail an die Direktorin fedpol Vorwürfe gegen den Chef [...] betreffend rufschädigende und verleumderische Aussagen gegen seine Person sowie angebliche Missstände im Zusammenhang mit der Reorganisation der [...] – und damit zusammenhängend mit dem Umgang mit [...]. Mit weiteren E-Mails – insbesondere vom 2. Januar 2018 sowie vom 12. Januar 2018 – forderte A.\_\_\_\_\_ u.a., fedpol habe seine Fürsorgepflicht wahrzunehmen und spezifische Personen – u.a. der Chef [...] – hätten sich von Äusserungen zu seiner Person zu distanzieren und sich bei ihm zu entschuldigen. Ferner setzte er verschiedentlich Fristen, deutete Drohungen an, stellte Führungsentscheide seiner Hierarchie wiederholt in Frage und erhob Vorwürfe gegenüber diversen fedpol-Mitarbeitenden sowie gegen den Chef [...].

**C.**

Ab 15. Januar 2018 blieb A.\_\_\_\_\_ seinem Arbeitsplatz krankheitshalber fern. Laut den fedpol vorgelegten – rückwirkend eingereichten – Arztzeugnissen bestand eine Arbeitsunfähigkeit von 100%.

Mit Schreiben vom 26. Februar 2018 wies fedpol A.\_\_\_\_\_ an, Arztzeugnisse künftig vor Ablauf der vorangehenden Krankschreibung einzureichen, um vom ersten Tag der Krankheit an orientiert zu sein. Im Weiteren wurde er aufgefordert, vollständige Angaben betreffend seine Nebenbeschäftigung ([...]) zu machen.

**D.**

Am frühen Morgen des [...] reichte A.\_\_\_\_\_ mit E-Mail an die Direktorin fedpol seine Kündigung per [...] ein. Er begründete seinen Entschluss insbesondere damit, dass die Direktorin fedpol an der "bisherigen Kultur von fedpol festhalten" wolle und er könne sich nicht länger mit der Organisation identifizieren. Zusammen mit dieser E-Mail versandte er u.a. ein von ihm selbst erstelltes Dokument, welches die seines Erachtens herrschenden Missstände bei fedpol aufzeigen sollte. Nach Ansicht von fedpol enthielt es auch [...] sowie zahlreiche diffamierende Äusserungen gegenüber Mitarbeitenden von fedpol. A.\_\_\_\_\_ stellte diese E-Mail zur Kenntnisnahme

sämtlichen fedpol-Mitarbeitenden, der Departementsvorsteherin EJPD sowie an drei Personen ausserhalb der Bundesverwaltung, resp. Mitglieder des [...] zu.

Gleichentags verhängte die stv. Direktorin fedpol gegenüber A.\_\_\_\_\_ ein Hausverbot mit sofortiger Wirkung bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

An seinem Arbeitsplatz erschien A.\_\_\_\_\_ an diesem Tag – trotz gegenteiliger Ankündigung – nicht. Er teilte per E-Mail seine krankheitsbedingte Abwesenheit mit und reichte am [...] ein entsprechendes Arztzeugnis mit Rückwirkung per [...] ein.

#### **E.**

Mit E-Mail vom [...] wurde A.\_\_\_\_\_ im Hinblick auf eine fristlose Kündigung ein Angebot für eine einvernehmliche Beendigung des Arbeitsverhältnisses mittels Vereinbarung unterbreitet und für den Fall einer Ablehnung das rechtliche Gehör betreffend Sachverhalt und Dispositiv des Verfügungsentwurfs gewährt.

#### **F.**

Mit Schreiben vom [...] wies A.\_\_\_\_\_ eine Unterzeichnung der Vereinbarung zurück.

Mit gleichem Datum erstattete fedpol wegen [...] Strafanzeige gegen A.\_\_\_\_\_.

#### **G.**

Mit Verfügung vom 21. März 2018 löste fedpol das Arbeitsverhältnis mit A.\_\_\_\_\_ mit sofortiger Wirkung auf. Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt, dass er mit seinem Verhalten seine ihm auferlegte Treue-, Sorgfalts- und Interessenwahrungspflicht verletzt habe. Ausserdem habe er gegen den Verhaltenskodex des Bundespersonals verstossen, indem er Informationen über dienstliche Angelegenheiten, die nicht öffentlich bekannt seien, eigenmächtig und mit voller Absicht auch über die Bundesverwaltung hinaus publik gemacht habe. Ausserdem habe er mit seinen geringschätzigen sowie diffamierenden Äusserungen und Drohungen die Würde und das Ansehen der Direktion, des Chefs [...], der [...] und von fedpol sowie dessen Mitarbeitenden herabgesetzt und massiv verunglimpft. Durch dieses Verhalten sei die Zusammenarbeit resp. das Arbeitsklima innerhalb [...] sowie der Direktion massiv gestört und unwiderruflich

vergiftet worden. Ausserdem habe er u.a. die Weisung der Direktion betreffend Arbeitszeit und Arbeitszeugnisse missachtet und seine Meldepflicht betreffend Nebenbeschäftigung verletzt. Aus all diesen Gründen sei das Vertrauensverhältnis mit ihm unwiederbringlich zerstört und eine fristlose Kündigung gerechtfertigt.

#### **H.**

Mit Eingabe vom 7. Mai 2018 erhebt A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde gegen die Verfügung des fedpol (nachfolgend: Vorinstanz) vom 21. März 2018 beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung des Bundesamts für Polizei fedpol vom 21. März 2018 sei aufzuheben, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen und es sei ihm der Lohn bis nach Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist am [...] auszurichten. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, es liege kein wichtiger Grund vor, welcher eine fristlose Kündigung rechtfertigen könne und die Vorinstanz habe nicht innert angemessener Frist auf sein angeblich ausschlaggebendes Verhalten am [...] reagiert, weshalb das Recht auf fristlose Kündigung verwirkt sei. Ausserdem verletze das Vorgehen der Vorinstanz den Verhältnismässigkeitsgrundsatz, insbesondere sei fraglich, ob das ausgesprochene Hausverbot als milderes Mittel nicht geeignet gewesen sei, um dem Vorfall vom [...] entgegenzutreten. Ausserdem sei er vor der Kündigung unzureichend abgemahnt worden.

#### **I.**

Mit Stellungnahme vom 23. Mai 2018 zum Antrag des Beschwerdeführers auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung beantragt die Vorinstanz, das Gesuch sei abzuweisen. Insbesondere bestehe keine Notwendigkeit für die Anordnung der aufschiebenden Wirkung, zumal der Beschwerdeführer nicht die Weiterbeschäftigung, sondern nur die Lohnfortzahlung bis zum Ablauf der Kündigungsfrist fordere.

#### **J.**

Mit Zwischenverfügung vom 31. Mai 2018 weist das Bundesverwaltungsgericht das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

#### **K.**

Mit Subrogationsanzeige vom 8. Juni 2018 bestätigt die Arbeitslosenkasse [...] die Eröffnung einer Rahmenfrist für die Auszahlung von Arbeitslosengeldern ab dem [...] und ihren Eintritt in die Lohnforderung aufgrund gesetzlicher Bestimmungen.

**L.**

Mit Vernehmlassung vom 11. Juni 2018 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Zur Begründung führt sie ergänzend zu ihrer Stellungnahme vom 23. Mai 2018 im Wesentlichen aus, dem Beschwerdeführer hätte zur Meldung von Missständen die Meldestelle für Whistleblowing bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Verfügung gestanden, doch habe er sich dort nicht gemeldet. Stattdessen habe er widerrechtlich fedpol-Dokumente auf eine externe Cloud geladen. Er habe bewusst gegen Rechtsnormen, Verhaltenspflichten und Anordnungen verstossen und damit ein unzumutbares Verhalten an den Tag gelegt. Dieses habe das Vertrauensverhältnis unwiederbringlich zerstört und stelle ein Sicherheitsrisiko dar. Ausserdem setze es den guten Ruf sowie das Ansehen von fedpol und insbesondere [...] aufs Spiel. Die Kündigung sei sodann nicht nur deshalb fristlos ausgesprochen worden, weil die Vertrauensverletzung tiefgreifend gewesen sei, sondern auch um die Reputation der Behörde zu schützen, die Stelle möglichst rasch wieder zu besetzen und damit den reibungslosen Betrieb sicherzustellen. Die gravierende Verfehlung des Beschwerdeführers habe es ausserdem gerechtfertigt, keine vorgängige Mahnung auszusprechen.

**M.**

Mit erneuter Subrogationsanzeige vom 11. Juli 2018 gibt die Arbeitslosenkasse [...] die Auszahlung von Fr. [...] für die Zeit vom [...] bis zum [...] bekannt, was mit Schreiben vom 31. Juli 2018 noch einmal bestätigt wird.

**N.**

Mit Zwischenverfügung vom 17. Juli 2018 lädt das Bundesverwaltungsgericht die Arbeitslosenkasse [...] (nachfolgend: Beigeladene) als Verfahrensbeteiligte bei.

**O.**

Mit Replik vom 26. Juli 2018 hält der Beschwerdeführer an seinem Begehren fest.

**P.**

Mit Duplik vom 5. September 2018 hält die Vorinstanz an ihrem Begehren, die Beschwerde sei abzuweisen, fest.

**Q.**

Mit Eingabe vom 18. September 2018 belegt der Beschwerdeführer, dass

das durch die Vorinstanz angestrebte Strafverfahren wegen [...] mit Verfügung der Bundesanwaltschaft vom [...] eingestellt wurde. Ebenso geht aus dieser Verfügung hervor, dass die übrigen Straftatbestände, welche Gegenstand der Anzeige vom [...] waren, nicht erfüllt sind.

#### **R.**

Mit Schreiben vom 19. September 2018 bestätigt die Beigeladene die Subrogation von insgesamt netto Fr. [...] für den Zeitraum vom [...] bis zum [...] und belegt dies mit Leistungsabrechnungen.

#### **S.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG). Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im genannten Sinn, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde und direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]). Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist 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 (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Er ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher die Vorinstanz das bestehende Arbeitsverhältnis fristlos aufgelöst hat, sowohl formell als auch materiell beschwert. Deshalb ist er zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

**1.4** Mit der Zahlung einer Arbeitslosenentschädigung gingen sodann die entsprechenden Ansprüche des Beschwerdeführers auf die Öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons [...] über (Art. 29 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR 837.0)). Sie ist dementsprechend als Beigeladene am Verfahren beteiligt.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Leistungsbeurteilung von Bediensteten des Bundes, um verwaltungsorganisatorische Fragen oder um Probleme der betriebsinternen Zusammenarbeit und des Vertrauensverhältnisses geht. Es entfernt sich insofern im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Vorinstanz (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4312/2016 vom 23. Februar 2017 E. 2.1 und A-3750/2016 vom 2. Februar 2017 E. 1.4.1, je m.w.H.; vgl. ferner Urteil des Bundesgerichts 8C\_500/2013 vom 15. Januar 2014 E. 3.1.2 und 3.1.4).

## **3.**

**3.1** Der Beschwerdeführer beantragt die Aufhebung der Verfügung vom 21. März 2018 und begründet dies im Wesentlichen damit, es liege kein wichtiger Grund für eine fristlose Kündigung vor. Er führt aus, der [...]seitige Anhang zu seiner E-Mail vom [...] sei ausschliesslich Personen zur Kenntnis gebracht worden, welche ihrerseits dem Amtsgeheimnis unterste-

hen würden. Die nicht als vertraulich klassifizierten Informationen seien somit in einem überschaubaren internen Personenkreis geblieben, weshalb eine Verletzung von Geheimhaltungspflichten resp. der Treuepflicht zu verneinen sei. Bei der Einreichung der Kündigung und dem Versand der E-Mail vom [...] habe es sich um eine Art überstürzte Kurzschlussreaktion gehandelt, welche er als einzige verbleibende Möglichkeit gesehen habe, um sich bei der Direktion der Vorinstanz Gehör zu verschaffen und allenfalls eine Wende in deren Haltung gegen ihn zu erreichen. Was die Vorwürfe betreffend die Einreichung der Arztzeugnisse betreffe, so habe er diese immer im Einverständnis und in Absprache mit dem Vorgesetzten lückenlos, nachträglich und einvernehmlich eingereicht. Schlussendlich handle es sich sodann insgesamt auch höchstens um leichte Pflichtverletzungen, welche keine fristlose Kündigung rechtfertigen könnten.

**3.2** Die Vorinstanz führt ihrerseits im Wesentlichen aus, mit seinem Verhalten habe der Beschwerdeführer das in ihn gesetzte Vertrauen insgesamt geschädigt und die Würde sowie das Ansehen der obersten Polizeibehörde der Eidgenossenschaft herabgesetzt und diese verunglimpft. So habe er gegen das Bundespersonalrecht, Weisungen und den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung verstossen, indem er seine Arztzeugnisse nicht ordnungsgemäss eingereicht, Angaben zu seiner Nebenbeschäftigung nicht korrekt vorgenommen, via elektronischer Pinnwand unter den Mitarbeitenden für die Unterstützung [...] geworben habe sowie am [...] ohne Meldung nicht zur Arbeit erschienen sei. Ausschlaggebend für die Kündigung sei jedoch das inakzeptable Verhalten vom [...] gewesen: Mit der Bekanntgabe von nicht öffentlich zugänglichen Informationen sowie der Verbreitung von Diffamierungen gegen einzelne Mitarbeitende der Vorinstanz an einen grossen Empfängerkreis habe der Beschwerdeführer eine gravierende Verfehlung begangen. Dabei falle auch ins Gewicht, dass er diese Informationen über einen externen Link ausserhalb der Einflussphäre der Vorinstanz und z.T. unter Verwendung von Mailadressen, welche die Identität von verdeckten Ermittlern von [...] preisgegeben hätten, zugänglich gemacht habe. Damit habe er insbesondere gegen seine Treuepflicht verstossen sowie das Vertrauensverhältnis im Arbeitsvertragsverhältnis unwiederbringlich und irreparabel zerstört. Deshalb sei die Fortführung des Arbeitsvertragsverhältnisses unzumutbar.

### 3.3

**3.3.1** Gemäss Art. 10 Abs. 4 BPG kann eine Vertragspartei das unbefristete oder befristete Arbeitsverhältnis aus wichtigen Gründen fristlos kündigen. Als wichtiger Grund gilt namentlich jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein der kündigenden Partei nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden darf (vgl. Art. 337 Abs. 2 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]). In diesem Zusammenhang ist die zu Art. 337 OR entwickelte Praxis auch im Bundespersonalrecht angemessen zu berücksichtigen, wobei jedoch den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung zu tragen ist (Urteile des Bundesgerichts 8C\_146/2014 vom 26. Juni 2014 E. 3.3, 8C\_501/2013 vom 18. November 2013 E. 3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-646/2016 vom 19. Oktober 2016 E. 6.2.1 und A-656/2016 vom 14. September 2016 E. 5.2).

Eine fristlose Kündigung ohne vorgängige Verwarnung ist nur bei einem besonders schweren Fehlverhalten der angestellten Person gerechtfertigt. Dieses muss einerseits objektiv geeignet sein, die für das Arbeitsverhältnis wesentliche Vertrauensgrundlage zu zerstören oder zumindest so tiefgreifend zu erschüttern, dass dem Arbeitgeber die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zuzumuten ist; andererseits muss es sich auch tatsächlich so auswirken. Wiegen die Verfehlungen weniger schwer, ist die fristlose Kündigung – wie im privaten Arbeitsrecht – nur gerechtfertigt, wenn sie trotz Verwarnung wiederholt begangen wurden (Urteile des Bundesgerichts 4A\_559/2016 vom 18. Januar 2017 E. 5.1 und 4A\_521/2016 vom 1. Dezember 2016 E. 2.2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4312/2016 vom 23. Februar 2017 E. 5.2 und A-7515/2014 vom 29. Juni 2016 E. 4.2; je m.w.H.).

**3.3.2** Ein wichtiger Grund für eine fristlose Kündigung kann insbesondere in einer schweren Verletzung der in Art. 20 Abs. 1 BPG statuierten Treuepflicht liegen, also der Pflicht der Angestellten, die berechtigten Interessen ihres Arbeitgebers wie auch des Bundes zu wahren (sog. "doppelte Loyalität"). Die Anforderungen an die Treuepflicht sind dabei anhand der konkreten Funktion und der Stellung des Arbeitnehmers für jedes Arbeitsverhältnis gesondert aufgrund der Umstände und der Interessenlage des konkreten Einzelfalls zu bestimmen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-646/2016 vom 19. Oktober 2016 E. 6.2.3 und A-4389/2016 vom 21. September 2016 E. 5.5.2; vgl. ferner Urteile des Bundesgerichts 4A\_559/2016 vom 18. Januar 2017 E. 5.1 und 8C\_146/2014 vom 26. Juni 2014 E. 5.4).

Von leitenden Angestellten wird eine wesentlich grössere Loyalität verlangt als von einem Angestellten in untergeordneter Stellung (Urteil des Bundesgerichts 4A\_298/2011 vom 6. Oktober 2011 E. 2; zum Ganzen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7515/2014 vom 29. Juni 2016 E. 4.4 und A-4586/2014 vom 24. März 2015 E. 3.3.2 m.w.H., nicht publ. in: BVGE 2015/21; WOLFGANG PORTMANN/ROGER RUDOLPH, in: Heinrich Honsell/Nedim Peter Vogt/Wolfgang Wiegand [Hrsg.], Basler Kommentar zum Obligationenrecht, Art. 1 – 529 OR, 6. Aufl., Basel 2015 [nachfolgend: BSK-OR], Art. 337 Rz. 4).

Ein Angestellter des öffentlichen Dienstes ist verpflichtet, während und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verhalten anzunehmen, das sich der Achtung und des Vertrauens würdig erweist, das seine Stellung erfordert, und alles zu unterlassen, was die Interessen des Staates beeinträchtigt. Er hat insbesondere alles zu vermeiden, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung und ihrer Angestellten schwächt und was die Vertrauenswürdigkeit des Arbeitgebers – auch gegenüber den Mitarbeitenden – herabsetzen würde. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das zu beanstandende Verhalten in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist und Aufsehen erregt hat (Urteile des Bundesgerichts 8C\_715/2018 vom 11. Juli 2019 E. 7.2.2, 8C\_252/2018 vom 29. Januar 2019 E. 5.2, 8C\_194/2018 vom 5. Juli 2018 E. 7.3, 8C\_146/2014 vom 26. Juni 2014 E. 5.5; PORTMANN/RUDOLPH, in: BSK-OR, a.a.O., Art. 321a Rz. 5, 10; PETER HELBLING, in: Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann [Hrsg.], Handkommentar Bundespersonalgesetz [BPG], Bern 2013 [nachfolgend: Kommentar BPG], Art. 20 Rz. 28).

**3.3.3** Dem Arbeitgeber kommt beim Entscheid, ob ein wichtiger Grund für eine fristlose Kündigung vorliegt, ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Er hat aber den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) zu beachten und darf die fristlose Kündigung nur in Ausnahmefällen als letztes Mittel ("ultima ratio") aussprechen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4312/2016 vom 23. Februar 2017 E. 5.3, A-4389/2016 vom 21. September 2016 E. 5.4 und A-656/2016 vom 14. September 2016 E. 5.4, je m.w.H.; vgl. ferner Urteil des Bundesgerichts 8C\_146/2014 vom 26. Juni 2014 E. 5.4).

Die objektive Beweislast für das Vorliegen eines wichtigen Grundes, das heisst die Tatsache(n), aus der bzw. denen die Berechtigung zur fristlosen Kündigung abgeleitet wird, obliegt der Partei, welche die fristlose Kündigung erklärte, vorliegend also der Vorinstanz (BGE 130 III 213 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 4A\_169/2016 vom 12. September 2016 E. 4, nicht

publ. in: BGE 142 III 626; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-73/2014 vom 14. Juli 2014 E. 4.1.5; je m.w.H.).

### 3.4

**3.4.1** Insofern als die Vorinstanz ausführt, dass das beanstandete Verhalten des Beschwerdeführers grösstenteils ausserhalb der Arbeitszeit – d.h. während seiner anhaltenden Arbeitsunfähigkeit zu 100% resp. seiner vollständigen Krankschreibung – stattgefunden hat, können weitere Erwägungen zur Frage, welches Verhalten während und welches ausserhalb seiner Arbeitszeit stattgefunden hat, unterbleiben. Letztlich wird sein Verhalten insgesamt beurteilt und gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird nicht grundlegend zwischen einem Verhalten während und einem solchen ausserhalb der Arbeitszeit unterschieden (vgl. dazu oben E. 3.3.2).

**3.4.2** Bereits am 28. Dezember 2017 begann der Beschwerdeführer damit, per E-Mail der Direktorin gegenüber die seines Erachtens bei der Vorinstanz herrschende Missstände "offenzulegen". Dabei erhob er schwere Vorwürfe gegen den Chef [...], indem er diesen bezichtigte, er würde ihm gegenüber "an rufschädigenden und verleumderischen Aussagen aus der Vergangenheit" festhalten und habe im Weiteren auch "[...] definitiv in Grund und Boden" fahren lassen. In weiteren E-Mails, insbesondere vom 2. Januar 2018 sowie 12. Januar 2018, stellte der Beschwerdeführer sodann einen Katalog mit seinen Erwartungen an das Verhalten der Vorinstanz auf, forderte die Urheber eines Schreibens an den MedicalService betreffend seine Person sowie den Chef [...] betreffend dessen Aussagen auf, sich bei ihm zu entschuldigen und stellte "weitere Schritte nach eigenem Ermessen" in Aussicht. Im Weiteren versäumte es der Beschwerdeführer gemäss Darstellung der Vorinstanz, seiner Pflicht, dem Arbeitgeber gegenüber vollständige Angaben betreffend seine Nebentätigkeit als [...] zu machen, nachzukommen. Ausserdem ist den Akten zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer die elektronische Pinnwand der Vorinstanz [...] benutzte. Im Übrigen ist der Beschwerdeführer entgegen seiner Ankündigung, am [...] am Arbeitsplatz zu erscheinen, ohne Nachricht und Begründung der Arbeit ferngeblieben.

**3.4.3** Bis auf den Vorwurf der unentschuldigten Absenz vom [...] stellt der Beschwerdeführer diese Vorhaltungen nicht grundsätzlich in Abrede. Das Nichterscheinen zur Arbeit erklärt der Beschwerdeführer mit einer Zusage seines Vorgesetzten, es sei in Ordnung, wenn er Arztzeugnisse nachträglich vorlege. Gegenteiliges geht aus den Akten hervor. So fordert das

Schreiben vom 26. Februar 2018 betreffend "Krankheit und Nebentätigkeiten" den Beschwerdeführer auf, die Arztzeugnisse vor Ablauf der ärztlichen Krankschreibung einzureichen. Eine restlose Klärung dieser Frage kann jedoch offengelassen werden, steht sie doch nicht im Zentrum der vorliegenden Erwägungen, da für die fristlose Kündigung ein anderes Ereignis als ausschlaggebend angeführt wird. Selbst wenn es sich bei den erwähnten Vorkommnissen – auch wenn klar gegeben – um nachlässiges Verhalten, die Verletzung der gesellschaftlichen Gepflogenheiten und des Anstandes, mindestens jedoch um die Verfehlung des betriebsinternen Umgangs sowie die Verletzung von Weisungen handelte, steht jedenfalls fest, dass sich diese vorliegend – einzeln betrachtet – nicht als derart gravierend erweisen, dass eine Fortführung des Arbeitsverhältnisses unzumutbar und damit eine fristlose Kündigung i.S.v. Art. 10 Abs. 4 BPG gerechtfertigt wäre (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2718/2016 vom 16. März 2017 E. 6.3.4; HARRY NÖTZLI, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, Diss., Bern 2005, Rz. 247). In ihrer Gesamtheit zeichnen sie jedoch immerhin ein Bild des schwindenden Respekts und einer mangelnden Loyalität des Beschwerdeführers gegenüber seinem Arbeitgeber, dessen Weisungen und bestimmten Mitarbeitenden und sind als solche in eine Gesamtbetrachtung einzubeziehen.

#### **3.4.4**

**3.4.4.1** Wie die Vorinstanz ausführt, gab der Versand der E-Mail vom [...] den Ausschlag für die fristlose Kündigung. In dieser E-Mail gab der Beschwerdeführer einerseits seine ordentliche Kündigung per [...] bekannt, andererseits versandte er u.a. einen von ihm verfassten, [...] Seiten umfassenden Bericht mit dem Titel "[...]" an sämtliche Mitarbeitenden der Vorinstanz, die Departementsvorsteherin EJPD sowie drei ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Mitglieder des Leistungsausschusses [...], d.h. an insgesamt 1113 Empfänger. Gemäss Vorinstanz – und nach eigenen Angaben in seiner E-Mail vom [...] – legte der Beschwerdeführer das Dokument auch in einer externen Cloud – und damit ausserhalb der Einflussosphäre der Vorinstanz – ab und machte es via externen Link für Personen ausserhalb der Organisation der Vorinstanz zugänglich. Zunächst schilderte der Beschwerdeführer in dieser E-Mail seine Enttäuschung betreffend das Desinteresse der Direktorin der Vorinstanz an seinem Bericht und deren Festhalten an der nach seiner Ansicht bei der Vorinstanz herrschenden Kultur der "Willkür und Einschüchterung" statt einer der "Anerkennung und Wertschätzung". Im Weiteren erhob er Vorwürfe gegen die Führungsebene und hielt dieser vor, nicht in der Lage zu sein, Strategien

zu entwickeln und Prozesse zu erstellen, welche vor deren Umsetzung betreffend deren Konsequenzen analysiert und evaluiert seien. In seinem Bericht zeigte er schliesslich u.a. anhand von konkreten Operationen der Vorinstanz auf, wie deren Prozesse angeblich ein effizientes Vorgehen gegen die Kriminalität verhindern würden, wobei er sich auch – gemäss Ansicht der Vorinstanz – [...] Bildmaterial bediente und unter Nennung zahlreicher konkreter Namen bestimmte Mitarbeiter der Vorinstanz ob deren angeblichem Unvermögen resp. Fehlverhalten kritisierte, Führungsentscheide hinterfragte, Intrigen gegen seine Person anklagte, Machtkämpfe enthüllte sowie einzelne Mitarbeiter des Protektionismus oder des Psychoterrors bezichtigte.

**3.4.4.2** Das durch den Beschwerdeführer damit an den Tag gelegte Verhalten beurteilt die Vorinstanz als rufschädigend. Sie sieht einzelne ihrer Mitarbeiter diffamiert und sich ihres Ansehens als Behörde beraubt. Tatsächlich erscheint der vom Beschwerdeführer verfasste Bericht als eine Art persönliche Abrechnung, indem der Verfasser gezielt bestimmte Vorkommnisse offenlegt und durch die Nennung von Namen – u.a. auch der Führungsebene – die betreffenden Personen mit ihrer Handlungsweise und ihren Entscheiden vorführt. Auf diese Weise werden bei der Leserin und beim Leser sowohl diese Personen als auch die Organisation der Vorinstanz, in einer Weise in Misskredit gebracht, welche geeignet ist, Zweifel an der Integrität der genannten Personen und an der Glaubwürdigkeit der Vorinstanz als Bundesbehörde insgesamt zu schüren. Dies gilt insbesondere bei den Mitarbeitenden der Vorinstanz, welche als Arbeitnehmende in einem Arbeitsvertragsverhältnis stehen und damit zur Loyalität gegenüber ihrer Arbeitgeberin verpflichtet sind. Das vom Beschwerdeführer gewählte Vorgehen widerspricht damit den aufgrund seiner Position als leitender Beamter der eidgenössischen Polizeibehörde in ihn gesetzten Erwartungen und erhöhten Anforderungen an sein Verhalten, hat er doch alles zu unterlassen, was die Interessen des Staates sowie das Vertrauen in die Integrität der Behörde und ihrer Angestellten beeinträchtigt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 8C\_194/2018 vom 5. Juli 2018 E. 7.3, 8C\_146/2014 vom 26. Juli 2014 E. 4.2, 5.5, 5.7; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4389/2016 vom 21. September 2016 E. 6.3, A-4586/2014 vom 24. März 2015 E. 3.2.2, 3.4.2.1, A-4781/2014 vom 21. Januar 2014 E. 6.3.2, A-4597/2012 vom 21. Februar 2013 E. 3.4 m.w.H.; WOLFGANG PORTMANN/ROGER RUDOLPH, in: BSK-OR, a.a.O., Art. 321a Rz. 5, 10; HARRY NÖTZLI, a.a.O., Rz. 244). Dass durch die Desavouierung der Führungsebene sowie bestimmter Mitarbeitenden, wie auch durch die Schädigung des Ansehens und die Schwächung der Autorität der Arbeitgeberin das

Vertrauen der Arbeitnehmenden in diese gestört und innerhalb der Organisation Misstrauen und Zwiespalt erzeugt wurde, ist nach dem Gesagten nachvollziehbar. Verstärkt wurden diese Auswirkungen des Berichts durch die Tatsache, dass dieser an einen Empfängerkreis von 1113 Personen versandt wurde. Ein solcher kann jedenfalls klar nicht mehr – wie es der Beschwerdeführer darstellt – als "überschaubar" und – selbst wenn grammatikalisch korrekt ausgelegt – als "intern" bezeichnet werden, wird dadurch doch fälschlicherweise suggeriert, die Verbreitung der Informationen bleibe unter Kontrolle. Dies ist bei dieser sehr grossen Zahl von Empfängern – voraussehbar – nicht möglich. Darauf weist auch ein den Akten beigefügter [Presseartikel] hin, welcher unter Berufung auf ein "internes Papier" Passagen aus einer im Bericht des Beschwerdeführers enthaltenen E-Mail beinahe wörtlich zitiert (vgl. [...]). Auch das Argument des Beschwerdeführers, die Empfänger würden alle selbst dem Amtsgeheimnis unterstehen, ist insofern nicht stichhaltig, da der Bericht in objektiver Hinsicht geeignet ist, das Vertrauensverhältnis zwischen arbeitgebender Vorinstanz und dem Beschwerdeführer tatsächlich irreparabel und nachhaltig zu zerstören und zwar unabhängig davon, ob die Informationen als vertraulich klassifiziert sind oder in der Öffentlichkeit bei Bekanntwerden Aufsehen erregen würden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 8C\_194/2018 vom 5. Juli 2018 E. 7.3, 8C\_146/2014 vom 26. Juli 2014 E. 5.5; PETER HELBLING, in: Kommentar BPG, a.a O., Art. 20 Rz. 28). Nicht von Bedeutung ist deshalb auch die strafrechtliche Qualifikation des von ihm im Bericht verwendeten Bildmaterials, welches gemäss der Ansicht der Vorinstanz die Straftatbestände [...] und [...] erfüllt.

**3.4.4.3** Aus der Argumentation des Beschwerdeführers, das gegenseitige Vertrauen sei bereits seit längerer Zeit vor dieser E-Mail vom [...] angeschlagen gewesen, vermag dieser ferner nichts zugunsten seines Standpunktes abzuleiten: Gerade in einer solchen Situation des bereits – offenbar beidseitig – "angeschlagenen" Vertrauens erwies sich das gewählte Vorgehen als ungeeignet, um – wie der Beschwerdeführer glaubhaft machen will – das Vertrauensverhältnis wieder aufbauen zu versuchen und die Zusammenarbeit fortzuführen. Selbst wenn sich die Ereignisse so wie geschildert abgespielt haben und der Beschwerdeführer in seinem Bericht Tatsachen wiedergibt, war dieser objektiv betrachtet geeignet, das Vertrauensverhältnis zu zerstören. So kann denn auch das Vorgehen des Beschwerdeführers – wie dieser implizit geltend macht – auch nicht dadurch entschuldigt werden, er habe die Missstände im Sinne eines Whistleblowers offenlegen wollen. Zum einen erwiese sich der Versand an einen derart grossen Empfängerkreis – wie oben dargelegt – als unzweckmässig,

dürfte der grösste Teil der Empfänger mit den geschilderten Ereignissen doch nichts zu schaffen haben. Andererseits hat der Beschwerdeführer auch nicht sein für derartige Fälle geschaffenes Recht i.S.v. Art. 22a BPG wahrgenommen, die für solche Fälle vom Gesetzgeber vorgesehene Meldestelle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Unregelmässigkeiten zu orientieren (vgl. PETER HELBLING, in: Kommentar BPG, Art. 20 Rz. 8; WOLFGANG PORTMANN/ROGER RUDOLPH, in: BSK-OR, a.a.O., Art. 337 Rz. 30).

**3.4.4.4** Aufgrund der Vorkommnisse während der Arbeitszeit sowie der E-Mail vom [...] ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz aufgrund der mehrfachen Verstösse des Beschwerdeführers gegen Weisungen sowie den Verhaltenskodex des Bundespersonals das Vertrauen in diesen tatsächlich verloren hat und das Arbeitsverhältnis möglichst rasch beenden wollte. Somit wurde – wie die Vorinstanz ausführlich darlegt – der Zusammenarbeit die wesentliche Grundlage entzogen und eine Fortführung des Vertragsverhältnisses war für die Vorinstanz angesichts des angerichteten Schadens nicht mehr zumutbar. Da es hier um die Frage des Vertrauensverhältnisses geht, auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht sodann eine gewisse Zurückhaltung und setzt nicht sein Ermessen anstelle jenes der Vorinstanz (E. 2; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5059/2018 vom 24. April 2019 E. 5.4.3).

**3.5** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in ihrer Gesamtheit die Verfehlungen des Beschwerdeführers als schwerwiegende Verletzung seiner Treuepflicht zu betrachten sind, bei deren Vorliegen eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses dem Arbeitgeber objektiv nicht mehr zugemutet werden kann. Dies gilt umso mehr angesichts seiner leitenden Position und damit seiner Vertrauensstellung innerhalb der Verwaltungseinheit der Vorinstanz bzw. der Bundesverwaltung, musste doch der Beschwerdeführer aufgrund seines Vorgehens in den Augen der Vorinstanz als nicht mehr führbar erscheinen. Das Vorliegen eines wichtigen Grundes im Sinne von Art. 10 Abs. 4 BPG, der zur fristlosen Kündigung des Arbeitsverhältnisses berechtigt, ist deshalb zu bestätigen. Dies gilt selbst dann, wenn man einzig auf das Ereignis vom [...], die diesbezügliche Sachverhaltsdarstellung des Beschwerdeführers sowie die Akten abstellt, wobei die weitergehenden Vorwürfe der Vorinstanz den Eindruck eines irreparabel zerstörten Vertrauensverhältnisses sowohl in objektiver, als auch in subjektiver Hinsicht bestätigen.

#### 4.

**4.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, eine fristlose Kündigung des Arbeitsvertragsverhältnisses sei umgehend auszusprechen, d.h. sobald der Grund zur sicheren und vollständigen Kenntnis gelangt sei. Darunter sei ein Handeln innert angemessener Frist nach dem Treffen der erforderlichen Abklärungen zu verstehen, wobei im Normalfall dem Kündigenden zwei bis drei Arbeitstage zugestanden würden. Vorliegend habe die Vorinstanz ihm jedoch erst sieben Tage nach dem für sie massgebenden Ereignis die fristlose Kündigung in Aussicht gestellt und erst nach drei Wochen ausgesprochen. Zumal der massgebliche Sachverhalt bereits zum Zeitpunkt des Vorfalls festgestanden habe, sei die Reaktionszeit überschritten worden und die Vorinstanz habe ihr Recht zur fristlosen Kündigung verwirkt.

**4.2** Die Vorinstanz entgegnet, sie habe zunächst die vom Beschwerdeführer versandten Dokumente sichten und analysieren müssen, sie habe dem Beschwerdeführer sodann ein Angebot für eine einvernehmliche Beendigung des Arbeitsverhältnisses mittels Vereinbarung unterbreitet und ihm nach dessen Ablehnung das rechtliche Gehör gewährt. Schliesslich habe sie Zeit dafür benötigt, die fristlose Kündigung in Verfügungsform zu erlassen und diese zu begründen. Durch diese Abläufe werde im öffentlichen Dienstrecht mehr Zeit in Anspruch genommen als im Privatrecht.

**4.3** Den gesetzlichen Bestimmungen zur fristlosen Kündigung ist nicht zu entnehmen, innert welcher Zeit nach einem bestimmten Ereignis eine solche auszusprechen ist. Rechtsprechung und Lehre verlangen allerdings, dass der Arbeitgeber umgehend handelt. Andernfalls wird angenommen, die Fortführung des Arbeitsverhältnisses sei für ihn zumutbar. Werden einem Angestellten verschiedene Pflichtverletzungen vorgeworfen, ist zur Beurteilung der Rechtzeitigkeit der fristlosen Kündigung grundsätzlich auf das zuletzt bekannt gewordene Ereignis abzustellen, welches schliesslich den entscheidenden Auslöser darstellt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.495/2006 vom 30. April 2007 E. 4.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2718/2016 vom 16. März 2017 E. 8, A-529/2015 vom 24. Juni 2015 E. 6.1; ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL/ROGER RUDOLPH, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319 – 362 OR, 7. Aufl., Zürich 2012, Art. 337 Rz. 17 S. 1125 f., 1128; PORTMANN/RUDOLPH, in: BSK-OR, a.a.O., Art. 337 Rz. 13). Zu beachten ist im Weiteren, dass im öffentlichen Dienstrecht die Reaktionsfrist länger ist als im privaten Arbeitsrecht. Zum einen ist dem staatlichen Arbeitgeber auch bei Vorliegen eines wichtigen Grundes eine

gewisse Zeitspanne zur Anordnung entsprechender rechtlicher Konsequenzen einzuräumen, wobei insbesondere die speziellen Verfahrensabläufe innerhalb der Verwaltung zu berücksichtigen sind. Zum anderen ist dem Angestellten vor der Kündigung das rechtliche Gehör zu gewähren. Zudem muss die Kündigung in Verfügungsform erfolgen und schriftlich begründet werden (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 113 E. 6.4, 6.5; Urteil des Bundesgerichts 8C\_170/2009 vom 25. August 2009 E. 6.2.3; HARRY NÖTZLI, a.a.O., Rz. 256; HARRY NÖTZLI, in: Handkommentar BPG, a.a.O., Art. 12 Rz. 48; STREIFF/VON KAENEL/RUDOLF, a.a.O., Art. 337 Rz 17 m.w.H.).

#### **4.4**

**4.4.1** Vorliegend reichen die Ereignisse, welche die Vorinstanz dem Beschwerdeführer vorwirft, bis zum Dezember 2017 zurück. Indessen legt sie dar, dass das für die fristlose Kündigung ausschlaggebende Ereignis die am [...] versandte E-Mail resp. der dieser beigefügte Bericht des Beschwerdeführers bildete. Noch gleichentags wurde mit der Aussprache eines Hausverbotes reagiert. Mit Schreiben der Sektion Rechtsberatung der Vorinstanz vom [...] wurde sodann dem Beschwerdeführer die Absicht der Arbeitgeberin bekanntgegeben, das Arbeitsverhältnis fristlos zu kündigen. Im Weiteren wurde ihm ein Angebot für eine diesbezügliche einvernehmliche Vereinbarung unterbreitet und die Möglichkeit gegeben, zum ebenso zugestellten Entwurf des Sachverhaltes und des Dispositivs des Verfügungsentwurfs bis zum [...] Stellung zu nehmen. Mit vom [...] datierten Schreiben lehnte der Beschwerdeführer den Abschluss der Vereinbarung ab. Daraufhin verfügte die Vorinstanz mit Datum vom [...] die fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses.

**4.4.2** Diese Aufstellung zeigt die zeitlichen Verhältnisse: Zwischen dem Versand der E-Mail durch den Beschwerdeführer bis zum Versand des Vereinbarungsvorschlages verstrichen fünf Arbeitstage. Anschliessend wurde dem Beschwerdeführer die Frist von acht Tagen resp. sechs Arbeitstagen gewährt, um das rechtliche Gehör wahrzunehmen, wobei diese Frist vollständig ausgeschöpft wurde. Schlussendlich wurde innert vier Arbeitstagen die angefochtene Verfügung erlassen.

Zwar stand mit dem auslösenden Ereignis am [...] fest, dass die Vorinstanz das Arbeitsverhältnis mit dem Beschwerdeführer nicht mehr weiterführen wollte und der Sachverhalt bis zu diesem Zeitpunkt geklärt war. Indessen

präsentierte sich die Ausgangslage doch schwieriger als bei klaren und einfachen Verhältnissen: Insbesondere musste der [...] Seiten umfassende Bericht des Beschwerdeführers gesichtet und verarbeitet werden, die Vorinstanz hatte dessen Tragweite abzuschätzen und das weitere Vorgehen musste intern besprochen werden. Sodann galt es, den Entwurf für die Vereinbarung auszuarbeiten. Dass solche Arbeiten eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, ist nachvollziehbar und die vorliegend dafür beanspruchten Arbeitstage liegen durchaus im Bereich einer umgehenden Reaktion. Die anschließende Gewährung des rechtlichen Gehörs lag durchwegs im Interesse des Beschwerdeführers, diente der Wahrung der Verfahrensgarantien und ist demzufolge auch nicht zu beanstanden. Auch die Beanspruchung von vier Arbeitstagen für den internen Beschlussprozess, die Ausfertigung und Begründung der Kündigungsverfügung – welche vorliegend äusserst präzise und ausführlich erfolgte – sowie für deren Genehmigung erscheint nicht als überaus lange, weshalb auch sie nicht zu beanstanden ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.495/2006 vom 30. April 2007 E. 4.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4389/2016 vom 21. September 2016 E. 7.2, A-2718/2016 vom 16. März 2016 E. 7.3., A-403/2016 vom 29. August 2016 E. 5.3, A-7515/2014 vom 29. Juni 2016 E. 6.2.2 f.). Insgesamt ist aus diesem – nicht bestrittenen – Ablauf ersichtlich, dass die Vorinstanz so rasch als möglich mit der Verhängung eines Hausverbotes reagierte, stets fallbezogen aktiv war, ihre Handlungen jeweils unverzüglich innert weniger Arbeitstage ausführte und demnach die fristlose Kündigung nicht hinausgezögert hatte. Es gibt keine Hinweise, dass die Vorinstanz nicht innerhalb angemessener Frist gehandelt hätte, weshalb sich die Rüge, sie habe ihr Kündigungsrecht verwirkt, als unbegründet erweist.

## **5.**

**5.1** Der Beschwerdeführer rügt sodann, die fristlose Kündigung sei ohne vorgängige Mahnung ausgesprochen worden, was jedoch nur bei einem besonders schweren Fehlverhalten der angestellten Person gerechtfertigt sei. Auf einen bereits früher an die Direktorin zugestellten Entwurf des Berichts habe diese nie reagiert, womit sie zu verstehen gegeben habe, dass sie solches Verhalten weiterhin toleriere.

**5.2** Die Vorinstanz entgegnet, das Verhalten des Beschwerdeführers stelle eine sehr gravierende Verfehlung dar, weshalb es keiner vorgängigen Verwarnung resp. Mahnung für eine fristlose Kündigung bedurft habe.

**5.3** Die vorgängig zu einer Kündigung ausgesprochene Mahnung ist nach dem Willen des Gesetzgebers dann erforderlich, wenn sie grundsätzlich geeignet ist, eine Änderung des Verhaltens der angestellten Person herbeizuführen. Deshalb ist sie primär im Zusammenhang mit der ordentlichen Kündigung von Bedeutung, hat sie doch dort ihre Rüge- und Warnfunktion zu erfüllen (vgl. Botschaft vom 31. August 2011 zu einer Änderung des BPG, BBl 2011 6715; zum Ganzen vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2884/2018 vom 23. Juli 2019 E. 6.2.3 ff. m.w.H.). Die Forderung einer Mahnung vor einer fristlosen Kündigung ist insofern wenig sinnvoll, als eine fristlose Kündigung einer Vertragspartei dazu dient, sich möglichst rasch aus einem Arbeitsvertrag zu lösen und ohne – im Fall des Arbeitgebers als kündigende Partei – dem Gekündigten Gelegenheit einzuräumen, eine Verhaltensänderung unter Beweis zu stellen. Deshalb stellt sich die Frage der Mahnung im Zusammenhang mit der fristlosen Kündigung primär dort, wo das fehlbare Verhalten wiederholt an den Tag gelegt wird (vgl. oben E. 3.3.1). Der aktuellen Rechtsprechung zur ordentlichen Kündigung folgend kann sodann – im Sinn und dem Zweck der fristlosen Kündigung entsprechend – auf eine Mahnung nur dann verzichtet werden, wenn diese von vornherein aussichtslos erscheint oder das Vertrauensverhältnis bereits unwiederbringlich zerstört ist. Dies ist bei einer fristlosen Kündigung dann der Fall, wenn ihr eine besonders schwere Pflichtverletzung zugrunde liegt, welche das Vertrauensverhältnis unwiederbringlich und tiefgreifend zerstört hat, wobei die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses als unzumutbar erscheint. (vgl. BGE 143 II 443 E. 7.5; Urteil des Bundesgerichts 8C\_567/2018 vom 21. Dezember 2018 E. 4.4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6927/2014 vom 1. Oktober 2015 E. 5.3 und A-529/2015 vom 24. Juni 2015 E. 5.1.3; PORTMANN/RUDOLPH, BSK-OR, a.a.O., Art. 337 Rz. 3; NÖTZLI, a.a.O., Rz. 250).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend – wie bereits in E. 3.4.3 ausgeführt – gegeben: Allein die Verfehlung des Beschwerdeführers vom [...] ist bereits als schwerwiegende Verletzung der Treuepflicht einzustufen, bei deren Vorliegen eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses dem Arbeitgeber aufgrund des zerstörten Vertrauensverhältnisses objektiv nicht mehr zuzumuten ist. Aus der Tatsache, dass die Direktorin auf eine erste Zustellung eines Entwurfs des Berichts nicht reagiert hat, kann der Beschwerdeführer sodann nicht ableiten, sie würde solches Verhalten tolerieren: Weder das Verfassen eines Berichts betreffend die angeblich untragbaren Zustände bei der Vorinstanz noch dessen Bekanntgabe einzig an den Vorgesetzten würden wohl das Verhalten als derart gravierend und untragbar erscheinen

lassen, dass eine Zusammenarbeit mit einem Mitarbeiter – selbst bei belastetem Vertrauensverhältnis – nicht mehr zumutbar wäre. Wenn jedoch – wie vorliegend – der Berichterstattung eine unkontrollierbare Dimension gegeben wird, indem der Beschwerdeführer den Bericht an die gesamte Belegschaft der Amtsstelle und darüber hinaus an wichtige Entscheidungsträger verbreitete, ist der schwerwiegende Vertrauensbruch offensichtlich und die Unzumutbarkeit der weiteren Zusammenarbeit klar gegeben. Durch diese unwiederbringliche Zerstörung des Vertrauensverhältnisses musste der Vorinstanz eine vorgängige Mahnung als aussichtslos erscheinen, hätte doch eine daraufhin folgende Fortführung der Zusammenarbeit angesichts der Position des Beschwerdeführers als leitender Angestellter das verlorene Vertrauen kaum wieder herzustellen vermocht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C\_194/2018 vom 5. Juli 2018 E. 7.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2718/2016 vom 16. März 2017 E. 6.4). Unter den gegebenen Umständen konnte demnach eine Mahnung von der Vorinstanz nicht verlangt werden. Die Rüge ist unbegründet.

## **6.**

**6.1** In diesem Zusammenhang macht der Beschwerdeführer sodann geltend, die fristlose Kündigung ohne vorhergehende Mahnung verletze das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, das ausgesprochene Hausverbot sei als milderer Mittel absolut ausreichend gewesen, um dem Fehlverhalten entgegenzutreten, statt das Arbeitsverhältnis fristlos zu kündigen. Ausserdem sei es für die Vorinstanz auch zumutbar gewesen, das Arbeitsverhältnis bis zum Ablauf der aufgrund der durch ihn selbst getätigten ordentlichen Kündigung laufenden Frist weiterzuführen, seien doch an den wichtigen Grund umso höhere Anforderungen zu stellen, je näher das Ende des Arbeitsverhältnisses liege.

**6.2** Die Vorinstanz führt demgegenüber aus, die fristlose Kündigung sei die einzige Massnahme, welche geeignet sei, die möglichst rasche Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu erreichen. Es sei sodann absolut unzumutbar, einen Arbeitnehmer zu haben, der gegen Rechtsnormen, Verhaltenspflichten und Anordnungen verstosse, weshalb eine Weiterführung des Arbeitsvertragsverhältnisses auch während der ordentlichen Kündigungsfrist nicht in Frage komme. Der Schritt, die fristlose Kündigung auszusprechen, sei ausserdem auch notwendig, um die Glaubwürdigkeit sowie das Ansehen der Behörde zu bewahren resp. wiederherzustellen und um die Stelle möglichst rasch wieder besetzen zu können.

**6.3** Bei der Beendigung eines Arbeitsvertragsverhältnisses ist grundsätzlich jeweils diejenige Massnahme zu wählen, die angemessen ist bzw. genügt, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die fristlose Kündigung ist die strengste Massnahme, die ein Arbeitgeber aussprechen kann, weshalb sie nur (in Ausnahmefällen) als ultima ratio und damit restriktiv anzuwenden ist (vgl. BGE 130 III 28 E. 4.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2884/2018 vom 23. Juli 2019 E. 6.2.5.2, A-4597/2012 vom 21. Februar 2013 E. 3.3 und A-6141/2007 vom 14. Dezember 2007 E. 3.4). Der Arbeitgeber hat seinen Entscheid unter Berücksichtigung aller Umstände zu treffen. So verletzt eine Kündigung beispielsweise dann das Verhältnismässigkeitsprinzip, wenn sie ohne Mahnung ausgesprochen wird, eine solche jedoch noch Wirkung erzielen und damit eine Kündigung als ultima ratio (vorerst) verhindern könnte (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2884/2018 vom 23. Juli 2019 E. 6.2.4, 6.2.5.2, 6.2.5.4).

Wie oben in E. 5.3 bereits gezeigt wurde, durfte die Vorinstanz vorliegend jedoch auf eine Mahnung verzichten, weshalb auch das Verhältnismässigkeitsprinzip diesbezüglich nicht verletzt wurde.

**6.4** Allerdings stellt sich die Frage, ob das von der Vorinstanz mit der fristlosen Kündigung verfolgte Ziel ebenso hätte mit dem durch sie noch am [...] ausgesprochenen Hausverbot erreicht werden können.

**6.4.1** Zweifellos ist die Massnahme der fristlosen Kündigung dazu geeignet, um sich möglichst rasch vom Beschwerdeführer zu trennen und damit gegen innen und aussen die Glaubwürdigkeit der Behörde als Institution und Arbeitgeber durch konsequentes Handeln zu wahren. Ob das Hausverbot dasselbe Ziel als milderes Mittel erreicht hätte, ist zu prüfen: Einerseits hätte ein solches Vorgehen für den Beschwerdeführer weniger harte Konsequenzen gehabt, ihm insbesondere den Lohnanspruch für die verbleibende Zeit der ordentlichen Kündigungsfrist gesichert und sich somit gegenüber der fristlosen Kündigung als rigoroser Schnitt tatsächlich als mildere Massnahme erwiesen. Andererseits hätte es nicht dieselbe Wirkung gezeitigt. Das Vertragsverhältnis hätte weiterhin bestanden und die Vorinstanz in die Pflicht genommen. Angesichts der Tatsache, dass der Beschwerdeführer auch von zuhause aus tätig war und somit auch weiterhin als Arbeitnehmer auf die Organisation der Vorinstanz hätte einwirken können, steht fest, dass das Hausverbot allein nicht genügen konnte. Auch die Signalwirkung wäre eine andere gewesen, untermauerte doch erst die fristlose Auflösung des Vertragsverhältnisses die Bedeutung des auslösenden

Ereignisses für die Vorinstanz und deren Willen, solch gravierendes Fehlverhalten nicht zu tolerieren sowie ihr Ansehen und ihre Glaubwürdigkeit als Polizeibehörde zu schützen. Im Übrigen erweist sich ein Hausverbot generell auch deshalb nicht als taugliches milderes Mittel, da es andernfalls als solches jede fristlose Kündigung ihrer Bedeutung berauben würde. Die fristlose Kündigung war demnach auch erforderlich, um das von der Vorinstanz verfolgte Ziel zu erreichen.

**6.4.2** Das Interesse des Beschwerdeführers an der Weiterführung des Vertragsverhältnisses ist vorliegend überwiegend finanzieller Natur, hat er doch selbst die ordentliche Kündigung eingereicht und ist demnach an einer weiteren Zusammenarbeit mit der Vorinstanz nicht interessiert. Hingegen besteht das öffentliche Interesse der Vorinstanz darin, die Vertragsbeziehung zum Beschwerdeführer so rasch als möglich zu beenden, um ihre Reputation gegen innen und aussen zu wahren und um die Stelle neu besetzen zu können. Die Vorinstanz hat ihren Betrieb aufrecht zu erhalten und ein Funktionieren ihrer Dienste zu gewährleisten. Ihr Interesse, die Stelle möglichst rasch wieder zu besetzen überwiegt die finanziellen Interessen des Beschwerdeführers deshalb klar. Gleiches gilt für das Interesse, ihre Glaubwürdigkeit und Reputation zu wahren, was gegenüber ihren Mitarbeitenden – gerade, wie den Akten zu entnehmen ist, angesichts des erfolgten medialen Interesses in der Öffentlichkeit – durch entschlossenes Handeln geschehen musste.

**6.4.3** Im Übrigen erwies sich eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses für die Vorinstanz als unzumutbar, da sie dem Beschwerdeführer weiterhin für die verbleibende Dauer der ordentlichen Kündigungsfrist Lohn zu bezahlen hätte, obwohl das Vertrauensverhältnis unwiederbringlich zerstört wurde (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4781/2013 vom 21. Januar 2014 E. 6, nicht publ.). An diesem Ergebnis vermag auch die durch den Beschwerdeführer bereits vorab erfolgte ordentliche Kündigung – und damit des absehbaren Endes des Arbeitsverhältnisses – nichts zu ändern: Immerhin wären noch mehr als vier Monate der ordentlichen Kündigungsfrist verblieben. Angesichts der Schwere des Fehlverhaltens und der Position des Beschwerdeführers in der Organisation hätte dessen Weiterbeschäftigung auch nur noch für diese Zeit für die Vorinstanz eine untragbare Situation bedeutet, hätte sie doch ihre – an sich überwiegenden – öffentlichen Interessen bei zerstörtem Vertrauen in den Hintergrund stellen müssen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5997/2017 vom 14. März 2019 E. 5.5; PORTMANN/RUDOLPH, in: BSK-OR, a.a.O., Art. 337 Rz. 4).

**6.5** In Anbetracht der gesamten Umstände erweist sich somit die fristlose Kündigung vorliegend als verhältnismässige Massnahme, womit kein Lohnanspruch für die verbleibende Zeit der ordentlichen Kündigungsfrist besteht.

**7.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein wichtiger Grund für eine fristlose Kündigung des Arbeitsvertragsverhältnisses gegeben ist, diese unter den gegebenen Umständen rechtzeitig erfolgte, die Vorinstanz berechtigterweise auf eine vorgängige Mahnung verzichten durfte und dass sich die Massnahme insgesamt als verhältnismässig erweist. Die Beschwerde ist demzufolge vollumfänglich abzuweisen.

**8.**

**8.1** Das Beschwerdeverfahren in personalrechtlichen Belangen vor Bundesverwaltungsgericht ist grundsätzlich kostenlos (vgl. Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

**8.2** Die obsiegende Vorinstanz handelt im Bereich des Personalrechts als Behörde und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht ebenfalls keine solche Entschädigung zu (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Beigeladene (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Stephan Metzger

**Rechtsmittelbelehrung:**

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000.– beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BGG). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 (Art. 42 BGG).

Versand: