

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.117 vom 16. August 2021

BS Appellationsgericht, 2021-08-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2020.117

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.117 du 16 août 2021

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.117 del 16 agosto 2021

Erwägungen

E. 1

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Personalgesetzes (PG, SG 162.100) ist das Verwaltungsgericht zuständig für die Beurteilung von Rekursen gegen Entscheide der Personalrekurskommission. Es entscheidet nach § 43 Abs. 2 PG in Verbindung mit § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) als Dreiergericht in einem einfachen und raschen Verfahren über den Rekurs. Unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen des Personalgesetzes gelten gemäss § 40 Abs. 5 PG für das Verfahren die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100).

1.2 Der Rekurrent unterlag mit seinem Rekurs vor der Personalrekurskommission. Er ist daher durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Er ist deshalb gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs berechtigt. Auf den frist- und formgerecht eingereichten Rekurs ist demzufolge einzutreten.

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Bestimmung von § 8 VRPG. Demnach prüft das Gericht insbesondere, ob die Personalrekurskommission das öffentliche Recht nicht oder nicht richtig angewandt, den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (statt vieler VGE VD.2016.77 vom 3. November 2016 E. 1.3).

E. 2

2.1 Der Rekurrent rügt zunächst eine unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, insbesondere Ziff. 14■44). Im Folgenden wird deshalb zuerst der rechtserhebliche Sachverhalt festgestellt.

E. 2.2

2.2.1 In der Verfügung vom 14. Dezember 2018 legt die Kantonspolizei dem Rekurrenten den folgenden Sachverhalt zur Last: Am 9. April 2017 sei er zusammen mit dem Gfr B_____ von 09.30 bis 12.00 Uhr zu einer Spitalbewachung im Universitätsspital Basel eingeteilt gewesen. Ihre Aufgabe habe darin bestanden, eine Untersuchungsgefangene zu bewachen. Aufgrund der medizinischen Diagnose der Frau (Norovirus) habe das Patientenzimmer unter Quarantäne gestanden. Der Rekurrent und der Gfr B_____ hätten vor dem Zimmer der überwachten Person mit Blick auf das Zimmer gesessen (Verfügung vom 14. Dezember 2018, Sachverhalt, Ziff. 3.1). Im Laufe der Spitalbewachung hätten sich zwei Pflegerinnen zum Zimmer begeben und einen Spitalwagen mit Stationsmaterial so vor die unterdessen geöffnete Türe gestellt, dass vom Rekurrenten aus der direkte Blick in Richtung des Zimmers versperrt worden sei. Daraufhin habe die eine Pflegerin im Zimmer ihre Arbeit

verrichtet, während die andere beim Stationswagen stehen geblieben sei. Aus dem Nichts heraus habe sich der Rekurrent mit dem Oberkörper nach rechts aussen gelehnt, den Arm mit dem Mobiltelefon ausgestreckt und am Spitalwagen sowie an der daneben stehenden Pflegerin rechts vorbei ins Zimmer hinein fotografiert. Nachdem das Pflegepersonal die Türe des Patientenzimmers geschlossen habe und weggegangen sei, habe der Rekurrent dem Gfr B_____ auf dem Mobiltelefon ein Zoomfoto der überwachten weiblichen Person gezeigt. Darauf sei ihr Kopf mit deutlich geschwollenen Augen zu sehen gewesen. Der Rekurrent habe das Foto mit abschätzigen Worten kommentiert, die in etwa gelautet hätten: «Lueg mal, die gseht scho huere wüescht us» und sinngemäss «Schau, die sieht schon scheisse aus». Zehn Minuten später seien vier oder fünf Pflegepersonen, darunter die zwei Pflegerinnen, die vorher beim Zimmer gewesen seien, zum Rekurrenten gekommen und hätten sich vor ihn hingestellt. Eine männliche Pflegeperson habe sich dem Rekurrenten gegenüber als Abteilungsleiter und Stockwerksverantwortlicher vorgestellt und ihn gefragt, ob er fotografiert habe. Er habe ihm gesagt, dass dies verboten sei, und ihn gefragt, ob er dies wisse. Der Rekurrent habe verneint, Fotos gemacht zu haben. Er habe dies auch gegenüber der Pflegerin, die selbst gesehen habe, wie er fotografiert habe, negiert, und ihr gegenüber behauptet, er habe auf dem Mobiltelefon gejasst und sitze beim Spielen immer so komisch da. Insgesamt sei er drei bis viermal von verschiedenen Pflegepersonen darauf hingewiesen worden, dass das Fotografieren im Spital verboten sei. Er habe geantwortet, als Polizist die Gesetze in- und auswendig zu kennen und zu wissen, was er tue. Der Gfr B_____, der gradmässig tiefer eingestuft gewesen sei als der Rekurrent und weniger Dienstjahr aufweise als er, habe sich für das Verhalten des Rekurrenten gegenüber dem Pflegepersonal geschämt (Verfügung vom 14. Dezember 2018, Sachverhalt, Ziff. 3.2).

2.2.2 Die vorstehende Darstellung entspricht den Aussagen des Gfr B_____ in der Befragung durch die Kantonspolizei vom 13. April 2017 (Protokoll vom 13. April 2017, S. 1 ■ 3 [Akten PRK 25/2018, S. 147 ■ 149]). In der Sitzung der Personalrekurskommission vom 4. Juni 2020 schilderte der Gfr B_____ den Vorfall zunächst im Wesentlichen gleich (Protokoll vom 4. Juni 2020, S. 1 f.). Insbesondere sagte er aus, das Personal habe gesagt, der Rekurrent habe Fotos gemacht, und dieser habe erwidert, er habe keine Fotos gemacht, sondern nur gejasst (Protokoll vom 4. Juni 2020, S. 1). Auf den Vorhalt des Rechtsvertreters des Rekurrenten, dieser habe dem Personal gemäss eigenen Angaben gesagt, er habe das Personal nicht fotografiert, antwortete der Gfr B_____ allerdings, es sei möglich, dass es so gewesen sei, jetzt komme es ihm wieder in den Sinn (Protokoll vom 4. Juni 2020, S. 2).

Der Gfr B_____ besass eine Kopie des Protokolls seiner Befragung vom 13. April 2017 und las dieses im Hinblick auf eine erste Sitzung der Personalrekurskommission vom 14. August 2019. Er behauptet, dass er das Protokoll vor der Sitzung vom 4. Juni 2020 nicht mehr zur Hand genommen habe (Protokoll vom 4. Juni 2020, S. 2). Nachdem er das Protokoll im Hinblick auf die erste Sitzung der Personalrekurskommission gemäss eigenen Angaben gelesen hat, erscheint es erstaunlich, dass er es nach der Verschiebung seiner Einvernahme auf die zweite Sitzung der Personalrekurskommission nicht mehr angeschaut haben soll. Jedenfalls kann nicht ausgeschlossen werden, dass die übereinstimmenden Aussagen des Gfr B_____ weniger auf seine eigene Erinnerung als auf die Lektüre des Protokolls zurückzuführen sind. Aus der Übereinstimmung der Aussagen kann deshalb nicht auf deren Glaubhaftigkeit geschlossen werden. Umgekehrt spricht die Möglichkeit, dass der Gfr B_____ seine Erinnerung durch die Lektüre des Protokolls seiner Befragung

vom 13. April 2017 aufgefrischt hat, aber auch nicht gegen die Glaubhaftigkeit seiner Aussagen. Der Rekurrent macht geltend, der Gfr B_____ sei nach dem Vorfall aussergewöhnlich jung zum Wachtmeister befördert worden (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 42 und 44). Falls er damit insinuiieren möchte, die Beförderung sei eine Belohnung für eine Falschaussage gewesen, entbehre diese These jeglicher Grundlage. Aus der Beförderung kann der Rekurrent deshalb nichts zu seinen Gunsten ableiten.

2.2.3Der Rekurrent bestreitet, dass er gesagt habe, die Untersuchungsgefangene sehe «huere wüescht» aus, gesteht aber zu, dass er gesagt habe, sie sehe «scheisse» aus (Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 3). Da der Gfr B_____ bereits in der Befragung vom 13. April 2017 erklärt hat, er wisse nicht mehr genau, was der Rekurrent gesagt habe (Protokoll vom 13. April 2017, S. 2), ist nicht erstellt, dass der Rekurrent entgegen seiner Darstellung auch erklärt hat, die Untersuchungsgefangene sehe «huere wüescht» aus.

Der Rekurrent macht des Weiteren geltend, die Kommentierung des Fotos sei nicht als Bewertung der Attraktivität der Untersuchungsgefangenen gemeint gewesen, sondern als Beschreibung ihres sehr ungesunden Aussehens (Stellungnahme vom 5. November 2018, Ziff. 11). Er habe damit den Umstand beschrieben, dass sie ein aufgedunsenes Gesicht und geschwollene Augen gehabt habe (vgl. Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 3; Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 33). Die Kommentierung sei Ausdruck dessen gewesen, dass er über den gesundheitlichen Zustand der Untersuchungsgefangenen sehr erschrocken gewesen sei (Stellungnahme vom 5. November 2018, Ziff. 11). Seine Bemerkung zum Foto der Untersuchungsgefangenen habe sich nicht auf die Person, sondern auf ihren Gesundheitszustand bezogen (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 66).

Die Ausführungen des Rekurrenten sind realitätsfremd. Wer eine Untersuchungsgefangene heimlich fotografiert und das Foto anschliessend kommentiert mit «Schau, die sieht schon scheisse aus.», der drückt damit nicht quasi sein Besorgnis über den Gesundheitszustand der bewachten Person aus. Vielmehr äussert er sich bewusst derb und abschätzig über sie.

2.2.4Der Rekurrent behauptet, er habe nicht abgestritten, überhaupt fotografiert zu haben (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 35; Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 44 und 59). Die Pflegepersonen hätten ihm vorgeworfen, dass er das Pflegepersonal fotografiert habe. Dies habe er bestritten und erklärt, dass er das Personal nicht fotografiert habe (Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 3; Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 35; Sitzungsprotokoll vom 4. Juni 2020, S. 3; Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 30 und 59). Gemäss dem Bericht vom 9. April 2017 über die Angaben des Gfr B_____ vom gleichen Tag berichtete dieser, der Stockwerksverantwortliche/Stationsleiter habe den Rekurrenten gefragt, «ob ihm bewusst sei, dass das Erstellen von Fotos im Spital verboten und darum zu unterlassen sei. Fw 1 A_____ gab gegenüber den Angestellten an, dass er keine Fotos gemacht habe. Er habe lediglich auf seinem Mobiltelefon gespielt (Jassen). [] Eine der Pflegerinnen intervenierte daraufhin und gab an, dass sie gesehen habe, wie Fotos gemacht wurden und Fw 1 A_____ unnatürlich mit ausgestrecktem Arm auf dem Stuhl sass. Fw 1 A_____ entgegnete erneut, dass er lediglich auf seinem Mobiltelefon gespielt habe und er immer eine solche Haltung habe» (Bericht vom 9. April 2017, S. 1 f.). In der Befragung vom 13. April 2017 sagte der Gfr B_____ aus, «10 Minuten später kamen Pfleger, 4 (sicher, ev. 5) Stück, u.a. hat sich jemand als Abteilungsleiter und Stockverantwortlicher vorgestellt plus die zwei

Pflegerinnen, welche zuvor das Material aufgefüllt haben. Danach fragte der Abteilungsleiter direkt Hr.A____, was er gemacht habe, ob er fotografiert habe. Und sagte ihm, fotografieren im Spital sei verboten, ob er dies wisse. [] A____ sagte daraufhin, dass er sicher keine Fotos gemacht habe, er wisse, was man dürfe und was nicht, und er kenne das Gesetz in- und auswendig. [] Und danach, sagte die blonde Pflegefrau (die, die vor der Türe beim Materialwagen stehen blieb, als sie das Material einräumten): ■Aber, ich habe doch gesehen, dass Sie fotografiert haben, dass Sie den Arm nach draussen gestreckt haben.■ Danach sagte A____, nein sicher nicht, er habe sicher kein Foto gemacht, er habe nur gejasst und er sitze immer so, wenn er jasse. [] A____ sagte auch nochmals gegenüber der [D]eutsch sprechenden Pflegeperson, dass er wisse, was er dürfe und was nicht, schliesslich sei er Polizist, er kenne die Gesetze in- und auswendig und er habe sicher kein Foto gemacht» (Protokoll vom 13. April 2017, S. 2 f.). Der Gfr B____ erwähnte sowohl am 9. und am 13. April 2017 als auch am 4. Juni 2020, dass der Rekurrent gesagt habe, er habe nur gejasst. Im April 2017 sagte er zudem aus, der Rekurrent habe den Umstand, dass er mit ausgestrecktem Arm auf dem Stuhl gesessen habe, mit dem Spielen auf dem Mobiltelefon erklärt. Die Aussage, er habe nur gejasst, ist an sich ein unbedeutendes Detail, und die Erklärung des ausgestreckten Arms mit dem Spielen auf dem Mobiltelefon ist sehr ungewöhnlich. Es erscheint deshalb ausgeschlossen, dass der GfrB____ seine diesbezüglichen Aussagen gemacht hätte, wenn sich der Rekurrent nicht tatsächlich entsprechend geäussert hätte. Die Aussage, er habe nur gejasst und er sitze beim Spielen immer so, haben nur Sinn, wenn das Pflegepersonal dem Rekurrenten generell vorgeworfen hat, dass er fotografiert habe, und der Rekurrent dies generell bestritten hat. Die abweichende Aussage des Gfr B____ in der Einvernahme vom 4. Juni 2020 lässt sich damit erklären, dass er sich mehr als drei Jahre nach dem Vorfall nicht mehr mit Sicherheit an alle Details erinnern konnte und sich deshalb durch den Vorhalt des Rechtsvertreters des Rekurrenten hat in die Irre führen lassen. Aus den vorstehenden Gründen ist davon auszugehen, dass die kurz nach dem Vorfall gemachten Schilderungen des Gfr B____ vom April 2017 den Tatsachen entsprechen. Damit ist erstellt, dass das Pflegepersonal dem Rekurrenten generell vorgeworfen hat, fotografiert zu haben, und dass der Rekurrent dies wahrheitswidrig generell bestritten hat. Aufgrund des erstellten Sachverhalts bleibt entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Replik vom 22. Februar 2021, Ziff. 36) auch kein Raum für ein allfälliges Missverständnis.

Der Rekurrent machte geltend, er habe weder unfreundlich noch der Situation nicht angemessen reagiert (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 35). In der Sitzung der Personalrekurskommission vom 4. Juni 2020 erklärte er aber selbst, er habe das Pflegepersonal zwar nicht beleidigt, sei aber angegangen worden und habe blöd zurückgegeben (Sitzungsprotokoll vom 4. Juni 2020, S. 3).

Im Übrigen hat der Rekurrent die vorstehend erwähnten Feststellungen in der Verfügung der Kantonspolizei vom 14. Dezember 2018 nicht substantiiert bestritten. Mit den vorstehenden Präzisierungen sind diese damit als erstellt zu betrachten.

2.2.5Der Rekurrent hatte dafür besorgt zu sein, dass die Untersuchungsgefangene, der die Fussfesseln aus medizinischen Gründen entfernt worden waren, nicht entweicht (Rapport vom 6. April 2017, S. 2 f.). Er wusste nicht, wie die Gefangene aussah, und hatte keinen Sichtkontakt zu ihr. Er macht geltend, er habe seinen Bewachungsauftrag gefährdet gesehen, weil die Gefangene in entsprechender Kleidung und allenfalls aufgesetzter Schutzmaske problemlos hätte entweichen können. Nachdem er sein Unbehagen dem Gfr

B____ mitgeteilt habe, habe er die Gefangene mit seinem beruflichen Mobiltelefon fotografiert, damit er sie im Fall eines Fluchtversuchs hätte identifizieren können. Dabei habe er das Gesicht der Gefangenen herangezoozt. Er habe sich das Foto angeschaut und dieses auch dem Gfr B____ gezeigt, damit er die Gefangene ebenfalls habe identifizieren können. Anschliessend habe er das Bild umgehend gelöscht (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 27, 29 und 44; vgl. Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 3 f.; Sitzungsprotokoll vom 4. Juni 2020, S. 3).

Die erstmals in der Rekursbegründung vom 13. April 2018 vorgebrachte Behauptung des Rekurrenten, er habe sein Unbehagen dem Gfr B____ vor dem Fotografieren mitgeteilt, ist unglaublich. Gemäss den Aussagen des Gfr B____ in der Befragung vom 13. April 2017 ging der Rekurrent «aus dem Nichts mit dem Oberkörper nach rechts aussen und streckte seinen rechten Arm heraus und fotografierte ins Zimmer.» Auf die Frage, ob es einen speziellen Anlass oder Grund gegeben habe, weshalb der Rekurrent ihm das Foto gezeigt habe, antwortete B____: «Keine Ahnung, aus dem Nichts heraus. Ich habe ihn gar nicht gefragt, weshalb er Fotos mache. Dies war mir egal, ich habe nichts dabei gedacht» (Protokoll vom 13. April 2017, S. 1 f.). Auch der Bericht vom 9. April 2017 über die Angaben des Gfr B____ vom gleichen Tag erwähnt nicht, dass der Rekurrent gegenüber dem Gfr B____ irgendwelche Bedenken geäussert hätte. In der Einvernahme vom 4. Juni 2020 erklärte der Gfr B____, während des Einsatzes habe der Rekurrent nicht gesagt, er fotografiere, um zu wissen, wie die Untersuchungsgefängene aussehe (Protokoll vom 4. Juni 2020, S. 2). Gemäss der Darstellung des Gfr B____ teilte der Rekurrent ihm somit vor dem Fotografieren keine Bedenken gegen die angeblich fehlende Möglichkeit der Identifikation mit. Dementsprechend warf die Kantonspolizei dem Rekurrenten in der Freistellungsverfügung vom 18. April 2017 und in der Kündigungsandrohung vom 18. April 2017 vor, er habe die Gefangene aus dem Nichts heraus fotografiert. In der Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, der Stellungnahme vom 9. Juni 2017 und der Verhandlung vom 15. November 2017 bestritt der Rekurrent dies nicht und machte er nicht geltend, er habe vor dem Fotografieren B____ sein Unbehagen an der angeblich fehlenden Möglichkeit der Identifikation der Gefangenen mitgeteilt.

Die weitere Behauptung des Rekurrenten, dass er die Gefangene im Rahmen seines Bewachungsauftrags zu Identifikationszwecken fotografiert habe, ist ebenfalls nicht glaubhaft. Wenn ein Polizist es für nötig erachtet, von einer zu bewachenden Person ein Foto zu machen, dann braucht er dies nicht gewissermassen heimlich zu tun. Er braucht nicht aus dem Nichts mit dem Oberkörper nach aussen zu lehnen und seinen Arm auszustrecken, um in das Spitalzimmer der Untersuchungsgefängenen hinein zu fotografieren. Hätte der Rekurrent die Untersuchungsgefängene tatsächlich primär zu Identifikationszwecken fotografiert, hätte er seine Vorgehensweise dem Spitalpersonal erklären und zum Foto stehen können. Auch hätte es nahegelegen, sein Vorhaben mit dem Gfr B____ zu besprechen, mit dem er offenbar intensiv kommuniziert hat. Schliesslich spricht auch die nachfolgende Verwendung des Fotos, die Gefangene gegenüber dem Gfr B____ verächtlich zu machen, dagegen, dass der Rekurrent die Untersuchungsgefängene primär zu Identifikationszwecken fotografiert hat.

Entgegen der Ansicht des Rekurrenten war das Fotografieren auch nicht erforderlich, um den Bewachungsauftrag zu erfüllen. Wenn eine Person das Zimmer verlassen hätte, die der Rekurrent nicht früher beim Betreten des Zimmers gesehen hätte, hätte er annehmen können, dass es sich um die Gefangene handelt. Im Fall einer verbleibenden Unsicherheit

hätte er die Person vorsorglich anhalten können, bis ihre Identität geklärt gewesen wäre. Im Übrigen hätte der Rekurrent sein Bedürfnis zu wissen, wie die Gefangene aussieht, ganz einfach dadurch befriedigen können, dass er aufgestanden wäre und einen Blick auf sie geworfen hätte, als die Türe offen gestanden hat. Zu diesem Zweck hätte er sich nicht so nah an das Zimmer begeben müssen, dass er sich dem Risiko einer Infektion mit dem Norovirus ausgesetzt hätte. Wenn die Distanz zwischen dem Rekurrenten und der Gefangenen so gering war, dass das Zoom des Mobiltelefons genügt hat, um ein Foto ihres Gesichts zu machen, wäre sie auch mit blossen Augen identifizierbar gewesen.

E. 2.3

2.3.1 Die Kantonspolizei stellte in ihrer Verfügung vom 14. Dezember 2018 zusätzlich fest, im Rahmen der Spitalbewachung vom 9. April 2017 habe der Rekurrent aus dem Nichts heraus gegenüber dem Gfr B____ anzügliche Bemerkungen gemacht. Es sei nicht das erste Mal gewesen, dass der Rekurrent seit seinem Stellenantritt beim Einsatzzug dem Gfr B____ intime Fotos, auch solche seiner Frau, gezeigt habe. Vor den Ferien des Gfr B____ habe der Rekurrent diesem aus dem Nichts heraus ein Foto seiner Frau beim Stillen des Sohns gezeigt und eine anzügliche Bemerkung gemacht (Verfügung vom 14. Dezember 2018, Sachverhalt, Ziff. 3.3 f.).

2.3.2 Betreffend Fotos von und Bemerkungen über Frauen machte der Gfr B____ in der Befragung vom 13. April 2017 auf die Frage, ob ihm der Rekurrent im Rahmen der Spitalbewachung noch weitere Fotos gezeigt habe, die folgenden Aussagen: Anlässlich der Spitalbewachung vom 9. April 2017 habe der Rekurrent ihm aus dem Nichts heraus gesagt, seine Frau habe «den geilsten Arsch» und ihm aus dem Nichts heraus sein Mobiltelefon entgegengestreckt. Darauf habe er ein Foto der Frau des Rekurrenten in schwarzem Tanga und schwarzem BH gesehen. Am selben Vormittag habe der Rekurrent ihm ein Foto seiner nackten Ex-Freundin gezeigt, auf dem sie die Hände vor der Brust gehabt habe und die Geschlechtsteile nicht zu sehen gewesen seien. Gemäss den Angaben des Rekurrenten habe sich dieses Foto sogar auf ihrem Facebook-Profil befunden. Der Rekurrent habe gesagt, mit seiner Ex-Freundin habe er den besten Sex gehabt, aber zwischenmenschlich habe es nicht gestimmt. Mit seiner jetzigen Frau stimme einfach alles. Vor ein paar Wochen, vor den Ferien habe der Rekurrent ihm aus dem Nichts ein Foto seiner Frau mit dem Sohn auf dem Arm beim Stillen gezeigt und gesagt, seine Frau habe «die geilsten Titten». Auf die Frage, was er empfunden habe, als der Rekurrent ihm die Fotos gezeigt habe, sagte der Gfr B____, es sei speziell gewesen. Er würde Kollegen nie solche Fotos seiner Frau zeigen (Protokoll vom 13. April 2017, S. 3 f. [Akten PRK 25/2018, S. 149 f.]). In der Sitzung der Personalrekurskommission erklärte der Gfr B____ als Auskunftsperson auf die Frage, ob ihm der Rekurrent noch weitere Fotos gezeigt habe, er habe ihm Nacktfotos von seiner Ex-Freundin gezeigt. Auf Vorlage des vom Rekurrenten eingereichten Fotos der Frau des Rekurrenten beim Stillen (Akten PRK 25/2018, S. 158) erklärte der Gfr B____, er meine, es sei dieses Foto gewesen. Im Übrigen erklärte er, er könne sich nicht mehr genau erinnern (Protokoll vom 4. Juni 2020, S. 1 f.). Gemäss dem Bericht von Wm 1 C____ vom 9. April 2017 soll das Zeigen der Fotos auf den Gfr B____ störend gewirkt haben (Akten PRK 15/2017, S. 74).

Der Rekurrent bestreitet nicht, dass er dem Gfr B____ die Fotos gezeigt hat, und gesteht zu, dass er gesagt hat, seine Frau habe «den geilsten Arsch». Hingegen bestreitet er, dass er das Foto seiner stillenden Frau mit den Worten kommentiert habe, sie habe «die geilsten Titten» (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 38). Zudem macht er geltend, der Gfr

B_____ habe zum Zeigen der Fotos und zu seinen Bemerkungen Anlass gegeben. Anlässlich einer Spitalbewachung in der Nacht vom 11. auf den 12. März 2017 habe der Gfr B_____ ein längeres Telefongespräch mit einer ihm offensichtlich vertrauten Person geführt. Der Rekurrent habe ihn gefragt, ob es sich dabei um seine Freundin handle. Der Gfr B_____ habe geantwortet, dass es sich um eine rein sexuelle Beziehung handle, wobei er sich wesentlich ordinärer ausgedrückt habe (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 37; vgl. Protokoll vom 24. August 2018, S. 4). Daraufhin habe der Rekurrent dem Gfr B_____ gesagt, er habe einmal eine Frau gehabt, mit der er tollen Sex gehabt habe, aber nicht habe reden können. Er habe eine andere Freundin gehabt, mit der er Reisen unternommen habe, aber der Sex nicht funktioniert habe. Für eine gute Beziehung müsse beides stimmen. Eine solche habe er mit seiner Frau. Da stimme alles (Protokoll vom 24. August 2018, S. 4 f.). Bei der Spitalbewachung vom 11./12. März 2017 hätten sich der Rekurrent und der Gfr B_____ zudem gegenseitig Fotos gezeigt (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 38). Dabei habe der Rekurrent gesagt, Fotografie sei sein Hobby, sei es Landschaftsfotografie oder Aktfotografie. Der Gfr B_____ habe ihn gebeten, ihm etwas zu zeigen. Er habe gesagt, das einzige, was er ihm zeigen könne, sei das Foto seiner Ex-Freundin, das diese auf Facebook gestellt habe, und das Schwarz-Weiss-Foto seiner Frau (vgl. Protokoll vom 24. August 2018, S. 4; Protokoll vom 4. Juni 2020, S. 3). Ebenfalls in der Nacht vom 11. auf den 12. März 2017 habe der Gfr B_____ immer wieder unaufgefordert die Hinterteile der vorbeigehenden Pflegefachfrauen kommentiert. Darauf habe der Rekurrent schliesslich erwidert, er käme nicht auf die Idee, Frauen nachzuschauen, weil seine Frau «den geilsten Arsch» habe (vgl. Stellungnahme vom 5. November 2018, Ziff. 16; Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 37; Protokoll vom 24. August 2018, S. 4).

Die Behauptung des Rekurrenten, das beanstandete Gespräch und das Zeigen der Fotos hätten nicht während der Spitalbewachung vom 9. April 2017, sondern während einer früheren Spitalbewachung stattgefunden, steht im Widerspruch zur Behauptung in der von seinem damaligen Rechtsvertreter verfassten Stellungnahme vom 9. Juni 2017, der Gfr B_____ habe am 9. April 2017 selbst das Gespräch auf das betreffende Thema gelenkt, indem er den Körperbau der anwesenden Pflegerinnen ausführlich kommentiert habe (Stellungnahme vom 9. Juni 2017, S. 3). Im Verfahren VD.2017.262 betreffend die Freistellung des Rekurrenten bestritt dieser in den Begründungen der Rekurse an die Personalrekurskommission und an das Verwaltungsgericht die Aussage des Gfr B_____ nicht, dass die beanstandeten Vorfälle auch am 9. April 2017 stattgefunden hätten. In der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht behauptete der Rekurrent hingegen, dass das von B_____ beanstandete Gespräch und das Zeigen des Fotos während einer früheren Spitalbewachung stattgefunden hätten (Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 4). Damit widerspricht der Rekurrent seiner eigenen Ausführung über den Zeitpunkt der Vorfälle in der Stellungnahme vom 9. Juni 2017. Diese widersprüchlichen Aussagen lassen die Behauptung des Rekurrenten, dass der Gfr B_____ Anlass für das Zeigen der Fotos und die Gesprächsthemen gegeben habe, wenig glaubhaft erscheinen. Ausserdem wäre nicht nachvollziehbar, dass der Gfr B_____ die Vorfälle der Kantonspolizei gemeldet und erklärt hat, er habe sich daran gestört, wenn er das Thema selbst initiiert hätte. Damit ist es erstellt, dass der Rekurrent am 9. April 2017 und auch bereits früher während des Dienstes ohne Anlass sich gegenüber dem Gfr B_____ über die Brüste bzw. das Gesäss seiner Frau sowie sein Sexleben geäussert und ihm intime Fotos gezeigt hat.

E. 2.4

2.4.1 Der Rekurrent behauptet, Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzte hätten mit dem Ziel seiner Entlassung, Degradierung und Diffamierung betreffend den Tourenausflug vom 8./9. August 2016 nachweislich falsche Behauptungen aufgestellt und Indiskretionen begangen. Anstatt ihn als Gemobbten zu verfolgen, hätte die Kantonspolizei gegen die Indiskretionen, Pflichtverletzungen und Rechtseingriffe durch diese internen Quellen vorgehen müssen (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 19, 24, 44 und 62).

Aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 ergibt sich zwar, dass ein Polizeibeamter und die Kantonspolizei im Zusammenhang mit sexuellen Handlungen anlässlich eines Tourenausflugs vom 8./9. August 2016 gegen den Rekurrenten Vorwürfe erhoben haben, deren tatsächliche Grundlagen sich nicht beweisen liessen. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, die betreffenden Tatsachenbehauptungen seien notwendigerweise unwahr gewesen. Die Behauptung des Rekurrenten, Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzte hätten ihn mit falschen Behauptungen belastet (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 44), ist damit nicht belegt. Ebenfalls nicht belegt ist, dass der Polizeibeamte mit seinen unbewiesenen Aussagen die Entlassung, Degradierung oder Diffamierung des Rekurrenten bewirken wollte. In den Medien sind betreffend den Tourenausflug vom 8./9. August 2016 Informationen verbreitet worden, die gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 teilweise nicht erstellt sind, und ist für die Geschehnisse der aufgrund der Feststellungen im erwähnten Urteil nicht vertretbare Titel Sex-Skandal verwendet worden. Zudem wurde berichtet, dass wegen des Vorfalls ein Kadermitarbeiter freigestellt worden sei und gegen vier Mitarbeiter wegen Schändung ermittelt werde. Immerhin wurde in den Beiträgen aber auf die Geltung der Unschuldsvermutung verwiesen (vgl. Sammelbeilage 7 zur Rekursbegründung vom 26. Oktober 2018). Die Bedeutung der Medienberichterstattung für den Rekurrenten wird dadurch relativiert, dass die durchschnittliche Leserschaft nicht hat erkennen können, dass der Rekurrent am Tourenausflug beteiligt gewesen war und sich der Vorwurf der Schändung auch gegen ihn gerichtet hat. Da dies für Insider mit zusätzlichem Wissen über den Rekurrenten oder den Sachverhalt aber erkennbar gewesen ist, ist trotzdem davon auszugehen, dass die Medienberichterstattung für ihn eine Belastung dargestellt hat.

In einem am 11. Mai 2017 in einer Zeitung publizierten Interview sagte der damalige Kommandant der Kantonspolizei «Wir haben mehrere pendente Verfahren, in denen ich den betroffenen Mitarbeiter gerne loswerden würde.» Diese Aussage bezieht sich für Insider erkennbar unter anderem auf den Rekurrenten und bedeutet, dass der Kommandant ihm gerne gekündigt hätte. Mit Verfügung vom 1. März 2017 stufte die Kantonspolizei den Rekurrenten wegen seines Verhaltens anlässlich des Tourenausflugs vom 8./9. August 2016 lohn- und gradmässig zurück und erteilte ihm einen Verweis und verzichtete damit auf eine Kündigung. Aus der erwähnten Aussage des Kommandanten kann nicht geschlossen werden, er habe diesen Entscheid nicht akzeptiert und trotz der Verfügung vom 1. März 2017 nach Gründen für eine Entlassung des Rekurrenten gesucht.

Es liegt nahe, dass der Medienberichterstattung Indiskretionen eines oder mehrerer Mitarbeiter der Kantonspolizei zugrunde gelegen haben. Dafür spricht auch, dass gemäss einem Fernsehbeitrag vom 11. Oktober 2016 über die Hintergründe der Freistellung im Polizeikorps wilde Gerüchte kursierten (Sammelbeilage 7 zur Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020). Dafür, dass allfällige Indiskretionen mit dem Ziel der Entlassung, Degradierung oder Diffamierung des Rekurrenten erfolgt wären, bestehen aber keine

Hinweise. Ausserdem ist nicht ersichtlich und legt der Rekurrent auch nicht dar, wie es der Kantonspolizei hätte möglich sein sollen, wie von ihm gefordert, die angeblichen internen Quellen zu identifizieren und Massnahmen gegen sie zu ergreifen.

Am 16. Mai 2017 berichteten mehrere Zeitungen, dass der Polizeibeamte, der beim Tourenausflug eine Kollegin geschändet haben solle und der freigestellt worden sei, nach der Aufhebung seiner Freistellung gemäss mehreren unabhängigen internen Quellen während eines Gefangenentransports eine Frau, die sich habe umziehen wollen, gefilmt habe (Sammelbeilage 7 zur Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020). Die Behauptung, der Rekurrent habe eine Frau, die sich habe umziehen wollen, während eines Gefangenentransports gefilmt, ist falsch. Mit Schreiben vom 16. Mai 2017 fragte der Rechtsvertreter des Rekurrenten den damaligen Kommandanten der Kantonspolizei, wie er angesichts der erwähnten Medienberichte den aufgrund der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gebotenen Schutz des Rekurrenten sicherstellen wolle (Beilage 26 zur Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020). Mit Antwort vom 22. Mai 2017 erklärte der Kommandant, die Kantonspolizei sehe sich nicht zu einer Richtigstellung der teilweise falschen Darstellung in den Medien veranlasst, weil sie den Rekurrenten weder gegenüber den Medien noch gegenüber dem Korps eines deliktischen Verhaltens bezichtigt habe, befürworte aber das direkte Aktivwerden des Rechtsvertreters des Rekurrenten gegenüber den Medien (Beilage 27 zur Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020).

2.4.2 Der Rekurrent macht geltend, er habe am 19. April 2017 einen Nervenzusammenbruch erlitten (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 36 und 44). [...] Zusammenfassend kann damit nicht davon ausgegangen werden, dass die psychische Situation dem Rekurrenten bis am 9. April 2017 ein pflichtgemässes Verhalten in relevanter Art und Weise erschwert hätte.

E. 3

3.1 Wenn Mitarbeiter ihre arbeitsvertraglichen oder gesetzlichen Pflichten verletzen oder ungenügende Leistungen erbringen, ergreift die Anstellungsbehörde gemäss § 24 PG geeignete Massnahmen, um die geordnete Aufgabenerfüllung wieder sicherzustellen (Abs. 1). Sie kann einen schriftlichen Verweis oder die Änderung des Aufgabengebiets am selben oder an einem anderen Arbeitsplatz verfügen. Bei Änderung des Aufgabengebiets wird der Lohn entsprechend dem Schwierigkeitsgrad der neuen Aufgaben ausgerichtet (Abs. 2). Eine Massnahme gemäss § 24 PG setzt eine Pflichtverletzung oder einen Leistungsmangel voraus (vgl. VGE VD.2016.240 vom 30. Mai 2017 E. 2.2, VD.2014.78 vom 20. Mai 2015 E. 4.4; hierzu unten E. 3.3). Zudem muss die Massnahme verhältnismässig sein (hierzu unten E. 3.4).

Gemäss dem Ratschlag zum PG soll eine Änderung des Aufgabengebiets gemäss § 24 PG, die eine Lohnreduktion zur Folge hat, mit einer Änderungskündigung im privaten Arbeitsrecht vergleichbar sein (Ratschlag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Erlass des Personalgesetzes [Nr. 8941] vom 7. September 1999 [nachfolgend Ratschlag Nr. 8941], S. 50). Entgegen der Ansicht des Rekurrenten (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 48; Replik vom 22. Februar 2021, Ziff. 23) kann daraus nicht geschlossen werden, eine mit einer Lohnreduktion verbundene Änderung des Aufgabengebiets gemäss § 24 setze einen Kündigungsgrund gemäss § 30 Abs. 2 PG voraus. Wie im Ratschlag richtig festgehalten wird, ist eine Änderung des Aufgabengebiets die mildere Massnahme als die Kündigung, die sowohl bei wiederholten vertraglichen oder gesetzlichen

Pflichtverletzungen oder bei einer schweren Pflichtverletzung als auch im Fall ungenügender Leistungen möglich wäre (Ratschlag Nr. 8941, S. 50). Da auch eine mit einer Lohnreduktion verbundene Änderung des Aufgabengebiets eine mildere Massnahme darstellt als eine Kündigung, ist es sachlich gerechtfertigt, dass für eine Änderung des Aufgabengebiets gemäss § 24 Abs. 1 PG grundsätzlich eine Pflichtverletzung genügt, während eine Kündigung gemäss § 30 Abs. 2 lit. d und Abs. 3 PG eine wiederholte Pflichtverletzung trotz Einräumung einer Bewährungsfrist oder eine schwere Pflichtverletzung voraussetzt. Vorbehalten bleiben selbstverständlich die Voraussetzungen, die sich im Einzelfall aus dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit ergeben. Die Ansicht, eine Änderung des Aufgabengebiets gemäss § 24 PG setze einen Kündigungsgrund gemäss § 30 Abs. 2 PG voraus, wenn sie eine Lohnreduktion zur Folge habe, findet auch in der Literatur keine Stütze (vgl. Merker/Conradin/Häggi Furrer, Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums Nordwestschweiz, in: Bürgi/Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch öffentliches Personalrecht, Zürich 2017, S. 433 N 312). Der Umstand, dass die Änderung des Aufgabengebiets zu einer Kürzung des Lohnanspruchs führt, hat nur zur Folge, dass für die Wirksamkeit der Lohnkürzung die Kündigungsfrist einzuhalten ist (vgl. § 12 der Verordnung zum Personalgesetz [SG 162.110]; Merker/Conradin/Häggi Furrer, a.a.O., N 312). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erwog zwar in Fällen betreffend Mitarbeiter der Stadt Zürich, Versetzungen aus Gründen, die in der Person des Arbeitnehmers lägen, seien auch ohne gesetzliche Grundlage nicht von selbst ausgeschlossen. Ein Arbeitgeber könne eine Versetzung im Sinn einer mildereren Massnahme insbesondere dann anordnen, wenn andernfalls das Anstellungsverhältnis aufgelöst werden müsste. Eine solche Versetzung setze aber voraus, dass sowohl die formellen Anforderungen an eine Kündigung erfüllt seien als auch ein Kündigungsgrund vorliege, weil andernfalls die Gefahr bestehe, dass eine Versetzung missbräuchlich angeordnet werde, um die formellen und materiellen Kündigungsschutzbestimmungen zu umgehen (VGer ZH VB.2019.00718 vom 24. September 2020 E. 3.4, VB.2015.00034 vom 13. Januar 2016 E. 3.1). Aus dieser Rechtsprechung kann der Rekurrent bereits deshalb nichts zu seinen Gunsten ableiten, weil er nicht ansatzweise aufzeigt, dass die einschlägige gesetzliche Regelung im Kanton Zürich mit derjenigen des Kantons Basel-Stadt vergleichbar ist (vgl. Replik vom 22. Februar 2021, Ziff. 23). Das Gegenteil dürfte der Fall sein. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich scheint zu bezweifeln, dass sich im einschlägigen Recht eine gesetzliche Grundlage für eine disziplinarische Versetzung findet (vgl. VGer ZH VB.2015.00034 vom 13. Januar 2016 E. 3.1). Das PG hingegen enthält mit § 24 eine klare gesetzliche Grundlage für eine disziplinarische Versetzung. Sodann ist die Behauptung des Rekurrenten unhaltbar, eine mit einer grad- und lohnmassigen Rückstufung verbundene Änderung des Aufgabengebiets aufgrund eines einmaligen Ereignisses setze einen ausserordentlich gravierenden Verstoss gegen die Dienstpflicht voraus (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 52). Selbst für eine Kündigung kann gemäss § 30 Abs. 2 lit. d PG eine schwere Pflichtverletzung genügen.

Das Verwaltungsgericht qualifiziert Massnahmen gemäss § 24 PG als disziplinarische Massnahmen, weil sie an einen persönlichen Vorwurf gegenüber dem betroffenen Mitarbeiter anknüpfen, der bei genügender Schwere zur Kündigung führen kann (VGE VD.2016.240 vom 30. Mai 2017 E. 2.1, VD.2015.157 vom 4. Februar 2016 E. 2.1, VD.2014.78 vom 20. Mai 2015 E. 2.1). Für eine Änderung dieser ständigen Praxis besteht kein hinreichender Anlass. Im Ratschlag zum PG wurde zwar an einer Stelle erklärt, das PG verzichte auf das Disziplinarrecht zugunsten eines lenkenden Massnahmenrechts (Ratschlag

Nr. 8941, S. 17). Gestützt auf diese Stelle wird in der Literatur die Ansicht vertreten, das Disziplinarrecht sei abgeschafft worden (Merker/Conradin/Häggi Furrer, a.a.O., N 84; Meyer, Staatspersonal, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 667, 685). An anderen Stellen heisst es im Ratschlag aber, das Disziplinarrecht werde im Sinn eines lenkenden Massnahmenrechts umgestaltet (Ratschlag Nr. 8941, S. 6 und 9). Wenn das Disziplinarrecht bloss zu einem lenkenden Massnahmenrecht umgestaltet worden ist, können die lenkenden Massnahmen weiterhin als Disziplinar-massnahmen bezeichnet werden. Die Bezeichnung als disziplinarische Massnahmen ändert aber nichts daran, dass die Massnahmen gemäss § 24 PG nach dem Willen des Gesetzgebers keinen pönalen, sondern lenkenden Charakter haben sollen (vgl. Ratschlag Nr. 8941, S. 6, 17 f. und 50; VGE VD.2017.262 vom 24. August 2018 E. 3.2.3.2, VD.2013.204 vom 3. November 2014 E. 2.1; Merker/Conradin/Häggi Furrer, N 69 und 71; Meyer, a.a.O., S. 685; Meyer/Wehrauch/Hafner/Reimann, Öffentliche Arbeitsverhältnisse im Kanton Basel-Stadt, Basel 2019, S. 183).

Gemäss dem Ratschlag zum PG sind disziplinarische Massnahmen als repressive verwaltungsrechtliche Massnahmen mit Erziehungszweck eng verknüpft mit dem Sonderstatusverhältnis. Mit der Abschaffung der Amtsdauer und des Beamtenstatus werde diese Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und seinem Personal gelockert. Dies rufe nach einer Lockerung der obrigkeitlichen Sanktionsmittel (Ratschlag Nr. 8941, S. 17 f.). Entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 47) kann daraus nicht geschlossen werden, der erzieherische Zweck disziplinarischer Massnahmen sei angesichts des gelockerten Verhältnisses zwischen dem Staat und seinem Personal nicht mehr angemessen. Der lenkende Charakter der Massnahmen gemäss § 24 PG entspricht einem erzieherischen Zweck. Die Ausführungen im Ratschlag stellen vielmehr eine Begründung für den Verzicht disziplinarische Massnahmen mit pönalem Charakter dar. In der Literatur wird die Ansicht vertreten, der Verzicht auf die Amtsdauer lockere die Bindung der Angestellten zum Staat so stark, dass sich disziplinarische Sanktionen zur Durchsetzung der Ordnung in der Verwaltung und zur Wahrung ihres Ansehens kaum mehr rechtfertigen liessen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, N 2069). Daraus kann ■ entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 47 und 61) ■ nicht abgeleitet werden, dass das Verhalten eines einzelnen Mitarbeiters das Ansehen einer Verwaltungsbehörde nicht hinreichend gefährden könne, um eine Massnahme gemäss § 24 PG ohne pönalen Charakter zu rechtfertigen. Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass das Verhalten eines Polizeibeamten dem Ansehen der Kantonspolizei schaden und eine Massnahme gemäss § 24 PG (im erwähnten Fall ein Verweis) zur Sicherstellung des Ansehens der Kantonspolizei gerechtfertigt sein kann (vgl. VGE VD.2012.99 vom 23. September 2013 E. 4 f.).

3.2 Der Rekurrent ist seit dem 21. April 1988 bei der Kantonspolizei Basel-Stadt angestellt. Seit dem 1. Mai 2010 war er als Ressortleiter tätig, zunächst im Rang eines Wm 1 und ab dem 1. Februar 2015 im Rang eines Fw 1. Er macht geltend, in den fast 30 Jahren Dienst bei der Kantonspolizei bis zum Vorfall vom 9. April 2017 habe er nie eine bedeutende oder erhebliche Pflichtverletzung begangen (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 20, 23 und 44). Zwar trifft es zu, dass die Kantonspolizei dem Rekurrenten vor den Vorfällen vom 9. April 2017 keine «bedeutende oder erhebliche» Pflichtverletzung

nachweisen kann. Allerdings sind dem Rekurrenten doch einige Verfehlungen vorzuwerfen.

Am 5. September 1997 wurde gegen den Rekurrenten eine Disziplinarverfügung wegen Verstosses gegen das damals noch geltende Beamtengesetz bzw. gegen die Dienstvorschrift im Zusammenhang mit einem Einbruch im Waaghof vom 24./25. Dezember 1996 erlassen (Stellungnahme der Kantonspolizei vom 8. Mai 2019, Ziff. 5). Im Disziplinaentscheid vom 5. September 1997 stellte der Vorsteher des damaligen Polizei- und Militärdepartements fest, das Verhalten des Rekurrenten in der ersten Hälfte des Nachtdiensts vom 24./25. Dezember 1996 in der Polizeiwache Heuwaage sei als Verstoss gegen die Disziplin und die entsprechenden Dienstvorschriften zu qualifizieren. Sein Fehler erreiche aber nicht das Ausmass, das auch einer Disziplinarstrafe bedürfe. Es könne deshalb bei ihm von einer solchen wegen leichten Verschuldens abgesehen werden. Er werde aber ermahnt, sich künftig eines deutlich höheren Engagements zu befleissigen. Konkret soll der Verstoss gegen die Disziplin und die entsprechenden Dienstvorschriften darin bestanden haben, dass sich der Rekurrent in der ersten Hälfte des Nachtdiensts ausser mit der Vorbereitung des Nachtessens «nicht durch übermässiges Engagement ausgezeichnet» habe, wobei namentlich das längere Anschauen eines Fernsehfilms im Aufenthaltsraum kritisiert werden müsse. Allerdings wird festgehalten, dass der vom Rekurrenten zu verantwortende Anteil seines Verhaltens keinen Einfluss auf das Geschehen gehabt habe (Disziplinaentscheid vom 5. September 1997, S. 5 f.).

Im Jahr 2003 war dem Rekurrenten der Führerausweis während eines Monats entzogen (Aktennotiz vom 1. Februar 2003 [Personalakte]; Stellungnahme der Kantonspolizei vom 8. Mai 2019, Ziff. 6). Der Grund für den Führerausweisentzug bestand darin, dass der Rekurrent auf einer Zufahrt zu einer Autobahnauffahrt ohne Trottoir, Radweg und Wohnhäuser die signalisierte Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h um 23 km/h überschritten hatte, weil er zu wenig auf die Höchstgeschwindigkeit geachtet hatte (Aktennotiz vom 1. Februar 2003 [Personalakte]). Da die Kantonspolizei nicht behauptet, dass der Rekurrent die dem Führerausweisentzug zugrunde liegende Verletzung der Verkehrsregeln im Dienst begangen habe, ist von einem ausserdienstlichen Fehlverhalten auszugehen. Dementsprechend behauptet der Rekurrent, der Vorfall habe sich in der Freizeit ereignet (Replik vom 22. Februar 2021, Ziff. 18).

Am 7. Dezember 2012 parkierte die damalige Freundin und heutige Ehefrau des Rekurrenten einen Personenwagen. Der Rekurrent und seine damalige Freundin waren der Ansicht, dass das Parkieren an der betreffenden Stelle gestattet sei (Aktennotiz vom 28. Juni und 25. Juli 2013). Eine Polizeidienstangestellte stellte eine Ordnungsbusse aus. Der Rekurrent bemerkte die Ordnungsbusse beim Behändigen des Personenwagens und begab sich zum Polizeiposten. Gemäss der Darstellung der Kantonspolizei verlangte er von der Polizeidienstangestellten die Rücknahme der Ordnungsbusse. Der Rekurrent bestritt dies und erklärte, für den Fall, dass die Polizeidienstangestellte von der Berechtigung der Busse überzeugt sei, habe er eine Verzeigung verlangt, damit die Staatsanwaltschaft bzw. das Gericht darüber befinden könne. Schliesslich erledigte die Polizeidienstangestellte die Ordnungsbusse ohne Folge. Die Kantonspolizei stellte fest, beim Rekurrenten liege keine strafrechtlich erfassbare Handlung vor. Sein Verhalten halte jedoch aufgrund der Machtdistanz von einer Polizeidienstangestellten zu einem Ressortchef im Grad eines Wm 1 einer ethischen Betrachtung nicht stand. Der Abteilungsleiter eröffnete dem Rekurrenten, dass er von einem Ressortleiter ein seinem Grad und seiner Funktion entsprechendes Verhalten erwarte. Der Rekurrent war mit der Beurteilung der Kantonspolizei einverstanden

und räumte ein, dass er im Nachhinein einen anderen Weg, d.h. über den Dienstchef Verkehrsdienst, wählen würde (Aktennotiz vom 28. Juni und 25. Juli 2013). Damit steht fest, dass der Rekurrent unter Ausnützung des Machtgefälles zwischen ihm und der Polizeidienstangestellten eine seine Partnerin betreffende Busse aus der Welt schaffen liess. Ob seine Vorgehensweise damals üblich gewesen ist, kann offenbleiben, weil der Umstand, dass sich andere auch unkorrekt verhalten hätten, das Verhalten des Rekurrenten nicht unbedenklich erscheinen liesse. Gerade von Polizeikadern kann erwartet werden, dass sie in solchen Fällen korrekt vorgehen. Der Vorfall ist daher im Gesamtbild des Rekurrenten negativ zu würdigen.

3.3§ 24 Abs. 1 setzt für die Ergreifung personalrechtlicher Massnahmen voraus, dass der Mitarbeiter arbeitsvertragliche oder gesetzliche Pflichten verletzt oder ungenügende Leistungen erbracht hat. Die Kantonspolizei wirft dem Rekurrenten vor, mehrfach gegen arbeitsvertragliche oder gesetzliche Pflichten verstossen zu haben.

3.3.1Zunächst legt die Kantonspolizei dem Rekurrenten zur Last, durch das Fotografieren der Untersuchungsgefangenen einen schweren und ethisch verwerflichen Eingriff in die Persönlichkeits- und Grundrechte einer aufgrund ihres Sonderstatus als inhaftierte Person besonders verletzbaren und dadurch besonders schützenswerten Person begangen zu haben (vgl. Verfügung vom 14. Dezember 2018, E. 12).

Das Fotografieren der Gefangenen durch den Rekurrenten stellt einen Eingriff in deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) (vgl. Diggelmann, in: Basler Kommentar, 2015, Art. 13 BV N 32 f.) oder deren Recht am eigenen Bild gemäss Art. 28 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) (vgl. Meili, in: Basler Kommentar,

E. 3.4

3.4.1Die ergriffene personalrechtliche Massnahme nach § 24 PG muss verhältnismässig sein im Sinn von Art. 5 Abs. 2 BV und § 5 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100). Dies bedeutet, dass sie geeignet sein muss, das angestrebte Ziel zu erreichen (Eignung oder Geeignetheit), sie nicht weiter gehen darf als zur Zielerreichung notwendig (Erforderlichkeit oder Notwendigkeit) und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen muss (Zumutbarkeit oder Verhältnismässigkeit im engeren Sinne) (VGE VD.2016.240 vom 30. Mai 2017 E. 2.2). Da die Massnahmen gemäss § 24 PG die Sicherstellung der geordneten Aufgabenerfüllung bezwecken, muss die Massnahme zur Gewährleistung der ordnungsgemässen Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sein. § 24 PG räumt der Anstellungsbehörde bei der Wahl des geeigneten Mittels einen erheblichen Ermessensspielraum ein (VGE VD.2013.61 und VD.2013.82 vom 30. September 2014 E. 2.3.4.2). Diesen hat das Verwaltungsgericht zu respektieren (VGE VD.2013.61 und VD.2013.82 vom 30. September 2014 E. 2.3.4.2). Die Beweislast für die Voraussetzungen einer Massnahme gemäss § 24 PG trägt die Anstellungsbehörde (vgl. zum Ganzen Meyer/Wehrauch/Hafner/Reimann, a.a.O., S. 184).

3.4.2Die Kantonspolizei erwog zur Verhältnismässigkeit der ergriffenen Massnahmen, dass aufgrund der Vorkommnisse eine personalrechtliche Massnahme zwingend erforderlich sei, da das Verhalten des Rekurrenten nicht einfach ohne Konsequenzen hingenommen werden könne. Sie habe eine Kündigung wegen schwerer Pflichtverletzung in Betracht gezogen. Eine solche wäre auch möglich gewesen. Gegenüber einer Kündigung sei die Versetzung eine mildere Massnahme. Insofern sei die Versetzung die geeignete Massnahme, um die

geordnete Aufgabenerfüllung sicherzustellen (Verfügung vom 14. Dezember 2018, E. 18).

Auch die Personalrekurskommission kam zum Ergebnis, dass die Anstellungsbehörde dem Rekurrenten die Vorgesetztenfunktion habe absprechen dürfen, ohne damit unverhältnismässig gehandelt zu haben. Der Rekurrent verunmögliche durch sein Verhalten der Kantonspolizei, ihn in fremden Organisationseinheiten einzusetzen, da er einen groben Mangel an Sensibilität hinsichtlich der Einhaltung von Regeln und hinsichtlich des Umgangs mit Angestellten fremder Organisationseinheiten an den Tag gelegt habe. Als Vorgesetzter würde er solche Einsätze nicht mehr mit dem Vertrauen des Arbeitgebers bewältigen können, weil entsprechendes Fehlverhalten als Vorgesetzter oder Höherrangiger in der äusseren Wahrnehmung sich noch verstärkt negativ auf den Ruf der Kantonspolizei auswirke und zugleich die Vorbildfunktion verletzt werde. Es treffe zu, dass die angeordnete lohn- und gradmässige Degradierung in die Funktion eines Polizisten im Rang eines Wm mbA für den Rekurrenten einschneidend sei. Ein blosser schriftlicher Verweis als nächst mildere Massnahme erscheine vorliegend aber als ungeeignet, das Ziel der Massnahme zu erreichen, bestehe dieses doch gerade darin, weiteren Rufschaden der Polizei durch Fehlverhalten von Rangoberen mit Aussenwirkung unter allen Umständen zu vermeiden. Dieses Interesse sei bei der exponierten Arbeit von Polizeibeamten, die immerhin das staatliche Gewaltmonopol ausübten, sehr hoch zu gewichten. Während fast des gesamten Verfahrens sei jeglicher Ausdruck von Einsicht ausgeblieben. Noch in der schriftlichen Rekursbegründung habe sich der Rekurrent auf den Standpunkt gestellt, sich nicht unangemessen gegenüber dem Personal verhalten zu haben. Erst in der Sitzung vom 4. Juni 2020 habe er eingeräumt, sich nicht «optimal» verhalten zu haben. Das lasse jedoch immer noch nicht auf eine tiefere Einsicht schliessen, die genügende und nachhaltige Sicherheit für zukünftiges Verhalten bedeuten könnte. Auch das Fotografieren habe der Rekurrent bis zuletzt zu rechtfertigen versucht. So könne bei der Interessenabwägung keine günstige Ausgangslage für eine tiefgreifende Verhaltenseinsicht zugunsten des Rekurrenten berücksichtigt werden. Sein Interesse, in der bisherigen Funktion zu bleiben, müsse angesichts dieser Umstände als geringer bewertet werden als das Interesse der Kantonspolizei, weiteren allfälligen Schaden abzuwenden, der bei einer Belassung des Rekurrenten in der bisherigen Position drohen würde (angefochtener Entscheid, E. 8).

3.4.3 Der Rekurrent rügt in seiner Rekursbegründung an das Verwaltungsgericht zusammengefasst, dass es der Kantonspolizei am erforderlichen Interesse an den ergriffenen Massnahmen fehle (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 69 und 70). Selbst wenn besondere Schutzmassnahmen gegen den Rekurrenten gerechtfertigt wären, wäre die Degradierung und Lohnreduktion unverhältnismässig. Die Degradierung sei keine verhältnismässige Massnahme zur Vermeidung weiteren Rufschadens der Kantonspolizei. Es bestehe kein Anlass, zur Verwirklichung dieses öffentlichen Interesses besondere Massnahmen gegen den Rekurrenten zu ergreifen. Wäre ein solcher Anlass gegeben, so stünden mit dem Verweis und einer eventuellen Bewährungsfrist geeignete, erheblich mildere Mittel offen, die einschneidenderen Massnahmen vorausgehen müssten. Die unmittelbare Degradierung sei nicht erforderlich zur Vermeidung weiteren Rufschadens und sie sei auch nicht einmal besser, sondern schlechter geeignet als mildere Massnahmen, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Schliesslich stehe der Nutzen der Degradierung zum Schutz des Rufes der Polizei in keinem angemessenen Verhältnis zum gravierenden Eingriff in die Interessen des Rekurrenten (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 71■74).

3.4.4 Der Rekurrent verletzte während der Ausführung des Bewachungsauftrags vom 9. April 2017 eine ganze Reihe arbeitsvertraglicher und gesetzlicher Pflichten (vgl. oben E. 3.3.5). Die heimliche Aufnahme der Untersuchungsgefangenen primär zu nicht dienstlichen Zwecken verbunden mit den derben und abschätzigen Bemerkungen zu deren Aussehen im Rahmen einer von «Dirty Talk» geprägten Konversation mit dem Kollegen wiegt schwer. Die Kantonspolizei verfolgt berechtigterweise das Anliegen, solche Verhaltensweisen im Korps nicht zu dulden. Sie darf auf eine Korpskultur bauen, in der zu bewachende Personen nicht abschätzig behandelt und lächerlich gemacht werden. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten kann damit keine Rede davon sein, dass es der Kantonspolizei am erforderlichen Interesse an den ergriffenen Massnahmen fehlt. Im Gesamtzusammenhang wiegen die vorgenannten Pflichtverletzungen und das nicht zu tolerierende Verhalten gegenüber dem Spitalpersonal keinesfalls leicht. Indem der Rekurrent das Fotografieren nach wie vor zu rechtfertigen versucht und daran festhält, Fotografieren nicht generell abgestritten zu haben, lässt er Einsicht und Reue vermissen. Negativ im Gesamtbild des Rekurrenten zu würdigen sind auch sein Verhalten im Dienst während des Einbruchs im Waaghof vom 24./25. Dezember 1996 und sein inkorrektes Vorgehen im Zusammenhang mit der Verkehrsbusse gegen seine Partnerin vom 7. Dezember 2012 (vgl. oben E. 3.2).

Erschwerend kommt hinzu, dass der Rekurrent die vorstehend erwähnten Pflichtverletzungen im Rang eines Fw 1 beging. Er trat damit gegenüber der Untersuchungsgefangenen, dem Gfr B_____ und dem Spitalpersonal rangmässig als Mitglied des Polizeikaders auf. Sowohl Mitarbeiter mit einer Vorgesetzten- bzw. Führungsfunktion als auch Mitarbeiter mit einem vergleichsweise höheren Rang haben eine Vorbildfunktion. Zu den Anforderungen an Mitarbeiter mit einer Vorgesetzten- bzw. Führungsfunktion und Mitarbeiter mit einem vergleichsweise höheren Rang gehört deshalb auch die Vorbildeignung, wie die Personalrekurskommission richtig festgestellt hat (vgl. angefochtener Entscheid, E. 7.5). Eine solche Vorbildeignung sprach die Kantonspolizei dem Rekurrenten aufgrund der Vielzahl seiner vorgenannten Verfehlungen zu Recht ab (Verfügung vom 14. Dezember 2018, E. 16).

Die Verletzung arbeitsvertraglicher und gesetzlicher Pflichten des Rekurrenten wiegen umso schwerer, weil sie sich während eines hängigen personalrechtlichen Verfahrens zutragen. Dass die diesem Verfahren zugrunde liegende Verfügung sich nachträglich als unrichtig erwiesen hat, spielt dabei keine Rolle. Im Zeitpunkt der Spitalbewachung vom 9. April 2017 war der Rekurs des Rekurrenten gegen die Verfügung der Kantonspolizei vom 1. März 2017 nämlich bei der Personalrekurskommission hängig. Deshalb hätte der Rekurrent besonderen Anlass zu einem korrekten Verhalten gehabt. Dass der Rekurrent trotzdem das beanstandete Verhalten an den Tag gelegt hat, zeigt, dass er sich auch dann nicht korrekt verhalten kann, wenn man es aufgrund der gesamten Umstände berechtigterweise in besonderer Weise erwarten würde. Immerhin hielt er später aber ■ ebenfalls bei hängigem personalrechtlichen Verfahren ■ die Auflage ein, während einer Bewährungsfrist im Dienst keine Bilder und Videos von Frauen in intimen Situationen zu zeigen und keine anzüglichen Bemerkungen gegenüber Kolleginnen und Kollegen zu machen (vgl. oben E. 3.3.4).

3.4.5 § 24 PG räumt der Anstellungsbehörde bei der Wahl des geeigneten Mittels einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Diesen hat das Verwaltungsgericht zu respektieren (vgl. oben E. 3.4.1, mit Hinweisen). Dies steht im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach Rechtsmittelbehörden, die befugt sind, die Angemessenheit

personalrechtlicher Entscheide zu überprüfen, sich diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen haben. Soweit der Gesetzgeber mit einer offenen Normierung der verfügenden Behörde eine zu respektierende Entscheidungsbefugnis einräumen wollte, darf und muss die Rechtsmittelbehörde ihre Kognition entsprechend einschränken. Die Beurteilung der Arbeitsleistung ist in allererster Linie Sache der unmittelbaren Vorgesetzten. Die Rechtsmittelbehörden stossen bei der notwendigerweise punktuellen Überprüfung der über eine längere Zeit erbrachten Arbeitsleistungen an ihre Grenzen. Zudem lassen sich die innerbetrieblichen Auswirkungen personalrechtlicher Entscheide durch Aussenstehende oft nur schwer abschätzen (BGer 8C_818/2010 vom 2. August 2011 E. 3.4, mit Hinweisen).

Im Sinn dieser Rechtsprechung ist es in erster Linie Aufgabe der Kantonspolizei festzustellen, welche Anforderungen an die Vorbildfunktion und damit auch an die Vorgesetztenfunktion sie bei einem Mitarbeiter stellen möchte. Entsprechend ist es auch primär Sache der Kantonspolizei zu beurteilen, welche personalrechtlichen Massnahmen geeignet, erforderlich und zumutbar sind, wenn Vorgesetzte ihrer Funktion nicht mehr gerecht werden. Die Umstände, auf welche die Kantonspolizei sich vorliegend für ihre entsprechende Würdigung bezieht, sind aufgrund des von den Vorinstanzen zutreffend gewürdigten Sachverhalts genügend qualifiziert. Die Pflichtverletzungen des Rekurrenten wiegen in ihrer Gesamtheit schwer. Hinzu kommt, dass aufgrund der fehlenden Einsicht und Reue des Rekurrenten die Gefahr künftiger Pflichtverletzungen besteht. Pflichtverletzungen eines vorgesetzten Polizisten von der Art der vom Rekurrenten begangenen wären geeignet, das Ansehen der Kantonspolizei zu beeinträchtigen und das Vertrauen der Bevölkerung in die korrekte Erfüllung der polizeilichen Aufgaben zu erschüttern. Die Gefahr künftiger Pflichtverletzungen des Rekurrenten muss die Kantonspolizei durch personalrechtliche Massnahmen verhindern können. Die Erteilung eines Verweises als mildere Massnahme vermöchte beim Rekurrenten nicht, diese Gefahr zu bannen, wie seine Verfehlungen während eines laufenden personalrechtlichen Verfahrens zeigen. Ausserdem werden durch die ausgesprochenen personalrechtlichen Massnahmen diejenigen Polizistinnen und Polizisten gestärkt, die Tag für Tag einen vorbildlichen Dienst leisten. Auch vor diesem Hintergrund ergriff die Kantonspolizei mit der Änderung des Aufgabengebiets des Rekurrenten sowie seiner lohn- und gradmässigen Rückstufung geeignete, erforderliche und zumutbare Massnahmen, um die geordnete Aufgabenerfüllung wieder sicherzustellen. Demzufolge erweisen sich die Erwägungen der Kantonspolizei und der Personalrekurskommission zur Verhältnismässigkeit der ergriffenen Massnahmen nach § 24 PG als zutreffend.

4.

4.1 Der Rekurrent rügt eine Verletzung der Berufsfreiheit gemäss Art. 27 Abs. 1 BV und § 11 Abs. 1 lit. s KV (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 6a). Diese Rüge ist offensichtlich unbegründet. Die Berufsfreiheit ist ein Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit. Schutzobjekt der Wirtschaftsfreiheit sind nur privatwirtschaftliche Tätigkeiten. Die Tätigkeit eines Polizeibeamten stellt hingegen eine nicht geschützte staatliche Tätigkeit dar (vgl. Uhlmann, in: Basler Kommentar, 2015, Art. 27 BV N 19 ff.; Vallender, in: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014, Art. 27 BV N 10 und 12 f.). Der Rekurrent rügt auch eine Verletzung der persönlichen Freiheit (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 6a). Ob die Änderung des Aufgabengebiets des Rekurrenten einen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV bzw. das Recht auf Achtung des

Privatlebens gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) und § 11 Abs. 1 lit. g KV darstellt (zur Möglichkeit der Persönlichkeitsverletzung vgl. Personalrekursgericht AG, in: AGVE 2009, S. 435, 436 E. 5.4 und Merker/Conradin/Häggi Furrer, a.a.O., N 310), kann offenbleiben, weil dieser gemäss Art. 36 BV bzw. Art. 8 Ziff. 2 EMRK gerechtfertigt wäre, da die Massnahme verhältnismässig ist (vgl. oben E. 3).

4.2 Des Weiteren macht der Rekurrent geltend, die Änderung seines Aufgabengebiets verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 6b). Er begründet dies damit, dass sein Fehlverhalten ungleich schärfer sanktioniert worden sei als vergleichbare Pflichtverletzungen anderer Polizeiangehöriger (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 76), nennt aber keine einzige konkrete Pflichtverletzung eines anderen Polizeiangehörigen, die mit seinen Pflichtverletzungen vergleichbar wäre. Sein Verweis auf die angeblichen Quellen öffentlicher Rufschädigung ist unbehelflich, weil nicht ersichtlich ist und vom Rekurrenten nicht dargelegt wird, wie es der Kantonspolizei hätte möglich sein sollen, die angeblichen internen Quellen zu identifizieren und Massnahmen gegen sie zu ergreifen (vgl. oben E. 2.4.1). Willkürlich ist ein Entscheid nur, wenn er offensichtlich unhaltbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn er zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 605). Davon kann im vorliegenden Fall keine Rede sein, zumal die Verfügung vom 14. Dezember 2018 verhältnismässig ist (vgl. oben E. 3).

4.3 Der Rekurrent macht schliesslich geltend, die von der Kantonspolizei gegen ihn ergriffene Massnahme verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV, § 5 Abs. 3 KV), weil die Kantonspolizei ihre vertraglichen Pflichten, insbesondere ihre Fürsorgepflicht, mehrfach verletzt habe und weiterhin verletze (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 6c und 78). Diese Rüge ist unbegründet. Wenn die Kantonspolizei die später von der Personalrekurskommission aufgehobene Verfügung vom 1. März 2017 nicht erlassen hätte, hätten sich die Vorfälle, mit denen die vorliegend zu beurteilende Massnahme begründet wird, zwar nicht unter den gleichen Umständen ereignen können, weil der Rekurrent eine andere Funktion ausgeübt hätte. Die mit der Verfügung vom 1. März 2017 angeordneten Massnahmen waren nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung aber nicht geeignet, die Pflichtverletzungen des Rekurrenten zu begünstigen. Die Behauptung des Rekurrenten, seine Situation im Zeitpunkt des Vorfalls vom 9. April 2017 sei massgeblich auf eine unzureichende Wahrnehmung der Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin zurückzuführen gewesen (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 59), ist unbegründet. Die Mutmassung des Rekurrenten, die Kantonspolizei oder ihr damaliger Kommandant habe gezielt nach Gründen gesucht, um ihn zu sanktionieren (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 78), entbehrt einer belegten Grundlage. Da nicht ersichtlich ist, wie es der Kantonspolizei hätte möglich sein sollen, die allfälligen internen Quellen der Medienberichterstattung zu identifizieren (vgl. oben E. 2.4.1), ist der Vorwurf des Rekurrenten unbegründet, die Kantonspolizei habe ihre Fürsorgepflicht verletzt, indem sie gegenüber den betreffenden Mitarbeitern keine Massnahmen ergriffen habe (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 37, 62 und 78). Die Frage, ob die Kantonspolizei die falschen Darstellungen in der Medienberichterstattung vom 16. Mai 2017 hätte richtigstellen müssen (vgl. dazu oben E.

2.4.1), kann offenbleiben. Diese Berichterstattung erfolgte erst nach den Vorfällen, die Anlass für die vorliegend zu beurteilende Massnahme bilden. Selbst wenn die Kantonspolizei durch das Unterlassen einer Richtigstellung der Medienberichterstattung ihre Fürsorgepflicht verletzt hätte, folgte daraus entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 78) nicht, dass sie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen hätte, indem sie gegen ihn eine personalrechtliche Massnahme ergriffen hat. Die Behauptung des Rekurrenten, die Kantonspolizei vernachlässige ihm gegenüber beharrlich ihre Schutzpflichten (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 78), ist unbegründet.

5.

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass der Rekurs sich als unbegründet erweist und daher abzuweisen ist. Das Verfahren ist kostenlos (§ 40 Abs. 4 PG). Aufgrund seines Unterliegens trägt der Rekurrent seine Vertretungskosten selber. Zu Gunsten der Vorinstanz und der ursprünglich verfügenden Behörde werden keine Parteientschädigungen zugesprochen (§ 30 Abs. 1 VRPG).

E. 5

Aufl. 2014, Art. 28 ZGB N 19 ff.) dar, je nachdem, ob es als staatliches oder privates Handeln qualifiziert wird. Es ist deshalb widerrechtlich, wenn es nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 Abs. 1 ■ 3 BV) bzw. nicht durch Einwilligung der Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist (vgl. Art. 28 Abs. 2 ZGB).

Zwar gab die Ausführung des Bewachungsauftrags und damit eine dienstliche Verrichtung Anlass zum Fotografieren der bewachten Person. Doch obwohl das Fotografieren damit im Dienst geschah, handelte der Rekurrent dabei nicht dienstlich, weil er das Foto nicht (primär) zu dienstlichen Zwecken aufnahm. Das Fotografieren ist somit als privates Handeln zu qualifizieren und mithin nach Art. 28 ZGB zu beurteilen. Eine Einwilligung oder ein überwiegendes privates Interesse als Rechtfertigungsgründe sind im vorliegenden Fall nicht gegeben. Folglich setzte die Rechtfertigung des Fotografierens voraus, dass dieses zur Erfüllung des dienstlichen Auftrags des Rekurrenten erforderlich gewesen wäre (überwiegendes öffentliches Interesse). Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist, ist das Fotografieren zur Erfüllung der Aufgabe des Rekurrenten nicht erforderlich gewesen (vgl. oben E. 2.2.5). Folglich verletzte der Rekurrent gemäss Art. 28 ZGB die Untersuchungsgefangene widerrechtlich in ihrem Recht am eigenen Bild und damit in ihrer Persönlichkeit, indem er das Foto der Untersuchungsgefangenen aufgenommen und dem Gfr B____ gezeigt hat.

Gemäss § 22 PolG geloben die Angehörigen des Polizeikorps, die Grundfreiheiten und die Rechte der Menschen zu achten und zu schützen, die Verfassung und die Gesetze ihrem Sinn und Zwecke nach korrekt und gerecht anzuwenden, die Anordnungen des Regierungsrates und ihrer Vorgesetzten zu befolgen, ihre Pflichten ohne Ansehen der Person, vorurteilslos und unbestechlich, nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen, sich streng an die Wahrheit zu halten und Verschwiegenheit über alles zu bewahren, was das Amtsgeheimnis und die Persönlichkeitsrechte geheim zu halten gebieten, ihre Kraft und Initiative zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Dienste und zum Schutz der Allgemeinheit einzusetzen und mit ihrem Verhalten stets zum guten Ansehen der Kantonspolizei

beizutragen. Der Inhalt dieses Gelübdes ist als gesetzliche Pflicht der Polizeibeamten zu qualifizieren. Wie soeben erwogen, geloben die Angehörigen des Polizeikorps unter anderem, die Verfassung und die Gesetze ihrem Sinn und Zweck nach korrekt und gerecht anzuwenden. Folglich ist die vorstehend festgestellte Verletzung von Art. 28 ZGB auch als Verletzung des Gelübdes nach § 22 PolG zu qualifizieren.

Gemäss § 12 Abs. 2 PG haben die Mitarbeiter die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich auszuführen und dabei die Interessen des Arbeitgebers zu wahren. Damit wird unter anderem eine besondere Treuepflicht gegenüber dem Kanton als Arbeitgeber zum Ausdruck gebracht (VGE VD.2019.177 vom 27. Mai 2020 E. 5.2.3, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2). Die Polizeibeamten unterliegen gemäss § 20 Abs. 2 PolG einer besonderen Treuepflicht gegenüber dem Staat und legen ein Gelübde ab. Inwiefern die besondere Treuepflicht gemäss § 20 Abs. 2 PolG über die in § 12 Abs. 2 PG statuierte besondere Treuepflicht hinausgehen sollte, ist nicht ersichtlich (vgl. VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2) und wird von der Kantonspolizei nicht dargelegt. Die für alle Mitarbeiter geltende Treuepflicht gemäss § 12 Abs. 2 PG gebietet diesen, die Interessen des Kantons als Arbeitgeber, insbesondere dessen Autorität und Integrität, zu wahren und die eigenen Interessen gewichtigen öffentlichen Interessen nötigenfalls unterzuordnen (VGE VD.2019.177 vom 27. Mai 2020 E. 5.2.3, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2). Die Treuepflicht besteht gegenüber dem Kanton als solchem und nicht gegenüber einer bestimmten Verwaltungseinheit (vgl. BGE 136 I 332 E. 3.2.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2038; Meyer/Wehrauch/Hafner/Reimann, a.a.O., S. 42). Der Hauptinhalt der Treuepflicht besteht in der Pflicht, alles zu unterlassen, was den Interessen des Arbeitgebers schaden könnte (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2, 767/2006 vom 14. September 2007 E. 4.1). Die Treuepflicht verbietet den Mitarbeitern auch ungebührliches Verhalten gegenüber dem Arbeitgeber, den Vorgesetzten, Arbeitskollegen und Untergebenen (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2, mit Hinweisen). Dies gilt ebenfalls für ungebührliches Verhalten gegenüber mit dem Arbeitgeber in geschäftlicher Beziehung stehenden Dritten, sofern diese Beziehung dadurch belastet wird (vgl. Emmel, in: Huguenin/Müller-Chen [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3. Auflage, Zürich 2016, Art. 321a OR N 2; Staehelin, in: Zürcher Kommentar, 4. Auflage 2006, Art. 321a OR N 20). Je höher die betriebliche Stellung der Mitarbeiter ist, desto höher sind die Anforderungen an ihre Treuepflicht. Leitende Angestellte unterliegen deshalb einer erhöhten Treuepflicht (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2, mit Hinweisen). Grundsätzlich bezieht sich die Treuepflicht nur auf das dienstliche Verhalten. Sie kann aber auch ausserdienstliches Verhalten beschlagen. Im ausserdienstlichen Bereich werden an die Treuepflicht aber nicht die gleich hohen Anforderungen gestellt wie im dienstlichen Bereich (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2; vgl. VGE VD.2019.177 vom 27. Mai 2020 E. 5.2.3). Die Treuepflicht wird durch die eigenen überwiegenden Interessen der Mitarbeiter begrenzt. Der konkretisierte Inhalt der Treuepflicht ist insofern stets auch das Ergebnis einer Interessenabwägung (VGE VD.2019.177 vom 27. Mai 2020 E. 5.2.3, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2). Das widerrechtliche Fotografieren war geeignet, das Ansehen der Kantonspolizei beim Universitätsspital und das Vertrauen des Universitätsspitals in die korrekte Erfüllung der polizeilichen Aufgaben zu beeinträchtigen. Folglich hat der Rekurrent damit auch gegen seine Treuepflicht gemäss § 12 Abs. 2 PG und § 20 Abs. 2 PolG verstossen.

Im Rapport vom

E. 6

April 2017, der den Bewachungsauftrag enthält, wird ausdrücklich festgehalten, dass die Hausordnung des Spitals zu respektieren sei. Gemäss Ziff. 5 der Allgemeinen Hausordnung des Universitätsspitals Basel vom 7. April 2014 waren private Fotoaufnahmen, insbesondere auch mit Mobiltelefonen, von Patientinnen und Patienten sowie Mitarbeitenden unter Vorbehalt einer Einwilligung bzw. Erlaubnis verboten. Unter privaten Fotoaufnahmen sind Aufnahmen zu verstehen, für die keine dienstliche Notwendigkeit besteht (VGE VD.2017.262 vom 24. August 2018 E. 4.3.2). Der Rekurrent fotografierte die Untersuchungsgefangene zwar im Rahmen des Dienstes, aber ohne dienstlichen Bezug. Das Foto ist mangels dienstlicher Notwendigkeit als nicht dienstlich zu qualifizieren (vgl. oben E. 3.3.1). Damit steht fest, dass der Rekurrent durch das private Fotografieren der Untersuchungsgefangenen auch den Bewachungsauftrag und die Hausordnung des Universitätsspitals verletzt hat.

Für den Fall, dass das Fotografieren als unzulässiges Mittel zur Erfüllung seines Auftrags qualifiziert würde, macht der Rekurrent Folgendes geltend: Es könne ihm nicht vorgeworfen werden, dass er irrtümlich von einem zulässigen Mittel ausgegangen sei. Er sei nämlich ohne nähere Information mit einer ihm völlig unvertrauten Aufgabe betraut worden (vgl. Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 54). Dieser Einwand ist unbegründet. Zum einen legt das Verhalten des Rekurrenten nach dem Fotografieren den Schluss nahe, dass er sich sehr wohl bewusst gewesen ist, etwas Unzulässiges zu tun. Gemäss der insoweit unbestrittenen Darstellung von B____ antwortete der Rekurrent auf den wiederholten Hinweis der Pflegepersonen, Fotografieren sei im Spital nicht gestattet, er kenne die Gesetze in- und auswendig. Auch das Leugnen des Fotografierens gegenüber dem Personal legt nahe, dass der Rekurrent sich bewusst gewesen ist, dass Fotografieren verboten ist. Zum andern handelt es sich bei der Spitalbewachung um einen Einsatz im Bereich einer Basisfunktion, die jeder, der eine Polizeiausbildung abgeschlossen hat, ohne besondere Schulung ausüben kann, wie die Personalrekurskommission zutreffend festgestellt hat (angefochtener Entscheid, E. 7.1). Die Möglichkeit, sich mit blossem Auge ein Bild von der Untersuchungsgefangenen zu machen, wenn eine Identifikation zur Erfüllung des Bewachungsauftrags für erforderlich gehalten wird, ist so nahe liegend, dass sie dem Rekurrenten bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit nicht hätte entgehen können.

3.3.2 Die Kantonspolizei wirft dem Rekurrenten sodann vor, indem er sich gegenüber einem Arbeitskollegen grob abschätzig über die Untersuchungsgefangene geäussert habe, habe er gegen elementare ethische Grundsätze, das Werte- und Bekenntnissystem der Kantonspolizei, das Gelübde gemäss § 22 PG und die besondere Treuepflicht gemäss § 20 Abs. 2 PolG verstossen (vgl. Verfügung vom 14. Dezember 2018, E. 12 und 15; Stellungnahme vom 8. Mai 2019, Ziff. 19).

Die Kantonspolizei legt den Mitarbeitern mittels eines Werte- und Bekenntnissystems in den jährlichen Mitarbeitergesprächen dar, welche Verhaltensweisen sie als Werte und Unwerte definiert. Das Werte- und Bekenntnissystem bildet eine wichtige Grundlage einer rechtsstaatlichen und bürgerverpflichteten Polizei. Die Mitglieder des Polizeikorps bekennen sich darin unter dem Wert «Bevölkerungsorientiertes Verhalten» unter anderem dazu, «die Menschenrechte [zu] beachten und [zu] schützen», und unter dem Wert «Wertschätzung» unter anderem dazu, «jeden Menschen, unabhängig von Herkunft und Stellung, ernst [zu] nehmen» (vgl. Beilage 3 zur Stellungnahme der Kantonspolizei vom 8. Mai 2019 [Akten PRK 25/2018, S. 196-202]). Das Werte- und Bekenntnissystem der

Kantonspolizei stellt eine Weisung des Arbeitgebers gemäss § 12 Abs. 1 PG dar, mit der die Arbeits- und Treuepflicht der Mitarbeiter konkretisiert wird. Mit seinen bewusst abschätzigen Äusserungen über die Untersuchungsgefangene (vgl. oben E. 2.2.3) verletzte der Rekurrent die vorstehend zitierten Werte und Bekenntnisse. Damit versties er gegen arbeitsrechtliche Pflichten.

Die bewusst abschätzige Äusserung des Rekurrenten, die Untersuchungsgefangene sehe «scheisse» aus, verstösst ausserdem sowohl gegen das Gelübde als auch gegen die allgemeine Treuepflicht (vgl. zum Gelübde und zur Treuepflicht oben E. 3.3.1). Sie stellt im Gesamtzusammenhang eine inakzeptable Verhaltensweise eines Kaderangehörigen der Kantonspolizei dar. Die Polizei darf auf eine Korpskultur bauen, in der zu bewachende Personen nicht abschätzig behandelt und lächerlich gemacht werden.

3.3.3 Die Kantonspolizei wirft dem Rekurrenten des Weiteren vor, er habe sich gegenüber dem Pflegepersonal durch das vehemente Leugnen des Fotografierens nicht nur unfreundlich, sondern auch rechthaberisch, besserwisserisch und eines Polizisten unwürdig verhalten. Er habe damit das gute Ansehen der Kantonspolizei gefährdet, das diese bei Ärzten und Mitarbeitenden des Pflegepersonals im Universitätsspital genieisse. Dadurch habe der Rekurrent gegen die besondere Treuepflicht und in grober Weise gegen das Werte- und Bekenntnissystem verstossen (vgl. Verfügung vom 14. Dezember 2018, E. 12 und 15).

Wie vorstehend eingehend dargelegt worden ist, hat der Rekurrent das Fotografieren wahrheitswidrig beharrlich bestritten und sich rechthaberisch verhalten, als er von Mitarbeitenden des Universitätsspitals mit seinem unzulässigen Verhalten konfrontiert worden ist (oben E. 2.2.4). Damit ist erstellt, dass der Rekurrent einen groben Mangel an Sensibilität hinsichtlich der Einhaltung von Regeln und hinsichtlich des Umgangs mit Angestellten fremder Organisationseinheiten an den Tag gelegt hat, wie die Personalrekurskommission zutreffend erwog (vgl. angefochtener Entscheid, E. 7.3 und 8). Dieses Verhalten gegenüber dem Spitalpersonal ist als ungebührlich zu qualifizieren und wiegt nicht leicht. Dass ein solches Verhalten der Organisation zugerechnet wird, wenn ein Kadermitarbeiter wie der Rekurrenten als Fw 1 sich so verhält, ist notorisch. Es beschädigt das Ansehen der Kantonspolizei und das Vertrauen in die korrekte Erfüllung der polizeilichen Aufgaben. Dies steht unabhängig davon fest, ob im Einzelfall eine förmliche Beschwerde gegen das Verhalten erhoben wird. Folglich versties der Rekurrent mit seinem Verhalten gegenüber dem Spitalpersonal gegen seine Treuepflicht gemäss § 12 Abs. 2 PG und § 20 Abs. 2 PolG und gegen das Werte- und Bekenntnissystem. Zudem brach er sein Gelübde gemäss § 22 PolG, mit dem er unter anderem gelobt hatte, sich streng an die Wahrheit zu halten.

3.3.4 Die Kantonspolizei legte dem Rekurrenten schliesslich zu Last, dass er gegenüber dem Gfr B___ anzügliche Bemerkungen gemacht und ihm intime Fotos gezeigt hat (vgl. Verfügung vom 14. Dezember 2018, E. I.3.3 und 3.4; oben E. 2.3). Dadurch beeinträchtigte er seinen Kollegen in dessen nach Art. 28 ZGB geschützten Persönlichkeit. Die dem Rekurrenten deswegen mit Schreiben vom 23. Januar 2019 auferlegte Bewährungsfrist bis zum Januar 2020 lief ohne Beanstandungen ab. Dass die diesbezüglichen Vorwürfe deshalb für die Beurteilung der Massnahmen gemäss § 24 PG gänzlich ausser Acht bleiben müssten, wie der Rekurrent geltend macht (Rekursbegründung vom 26. Oktober 2020, Ziff. 67), trifft nicht zu. Die diversen gegen den Rekurrenten erhobenen Vorwürfe sind in einem Gesamtzusammenhang zu würdigen und die Vorwürfe betreffend die anzüglichen Bemerkungen und das Zeigen intimer Fotos passen nahtlos in das vom Rekurrenten

abgegebene Bild eines Kadermitarbeiters, der seiner Vorbildfunktion nicht gerecht wird (vgl. hierzu sogleich E. 3.4). Immerhin ist dem Rekurrenten im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung aber zu Gute zu halten, dass er sich seither diesbezüglich ■ bei hängigem personalrechtlichen Verfahren ■ bewährt hat.

3.3.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Rekurrent durch das Fotografieren der Untersuchungsgefangenen diese gemäss Art. 28 Abs. 2 ZGB widerrechtlich in ihrem Recht am eigenen Bild und mithin in ihrer Persönlichkeit verletzt sowie gegen sein Gelübde nach § 22 PolG, seine besondere Treuepflicht gemäss § 12 Abs. 2 PG und § 20 Abs. 2 PolG, den Bewachungsauftrag und die Hausordnung des Universitätsspitals verstossen hat (vgl. oben E. 3.3.1). Seine abschätzigen Äusserungen über das Aussehen der Untersuchungsgefangenen widersprechen dem Werte- und Bekenntnissystem der Kantonspolizei, dem Gelübde gemäss § 22 PG und der besonderen Treuepflicht (oben E. 3.3.2). Sein Verhalten gegenüber dem Spitalpersonal gefährdete das gute Ansehen der Kantonspolizei. Dadurch versties der Rekurrent erneut seine besondere Treuepflicht, das Werte- und Bekenntnissystem sowie sein Gelübde (oben E. 3.3.3). Schliesslich beeinträchtigte der Rekurrent mit seinen anzüglichen Bemerkungen und dem Zeigen intimer Fotos einen Kollegen in seiner Persönlichkeit (oben E. 3.3.4). Mithin verletzte er arbeitsvertragliche und gesetzliche Pflichten, wie es § 24 Abs. 1 für die Ergreifung geeigneter Massnahmen, um die geordnete Aufgabenerfüllung wieder sicherzustellen, voraussetzt.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.