

Geschäftsnummer: VD.2017.262 (AG.2018.656)
Instanz: Appellationsgericht
Entscheiddatum: 24.08.2018
Erstpublikationsdatum: 16.11.2018
Aktualisierungsdatum: 11.12.2018
Titel: Freistellung

Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt
als Verwaltungsgericht
Dreiergericht

VD.2017.262

URTEIL

vom 24. August 2018

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger (Vorsitz),
lic. iur. André Equey, Dr. Cordula Löttscher
und Gerichtsschreiber lic. iur. Johannes Hermann

Beteiligte

A _____
nt
[...]
vertreten durch [...], Advokat,
[...]

Rekurre

gegen

Kantonspolizei Basel-Stadt
Spiegelgasse 6–12, 4001 Basel

Gegenstand

Rekurs gegen einen Entscheid der Personalrekurskommission
vom 15. November 2017

betreffend Freistellung

Sachverhalt

A_____ ist seit dem 21. April 1988 bei der Kantonspolizei Basel-Stadt angestellt. Zuletzt war er in der Funktion eines Sachbearbeiters im Rang eines Fw 1 tätig. Im Nachgang zu einer Spitalbewachung vom 9. April 2017 im Universitätsspital Basel, zu der A_____ zusammen mit Gfr B_____ abkommandiert war, eröffnete die Kantonspolizei ein personalrechtliches Verfahren gegen A_____. Mit Schreiben vom 18. April 2017 teilte sie A_____ mit, dass sie wegen seines Verhaltens anlässlich der Spitalbewachung und seines früheren Verhaltens gegenüber B_____ eine ordentliche Kündigung aufgrund einer schweren Pflichtverletzung prüfe, und gewährte ihm dazu das rechtliche Gehör. Die Kantonspolizei stellte A_____ mit Verfügung vom 18. April 2017 ausserdem vorsorglich frei und erteilte ihm ein vorläufiges Hausverbot für sämtliche nicht öffentlichen Räumlichkeiten der Kantonspolizei. Dabei legte sie ihm folgenden Sachverhalt zur Last:

Die beiden Polizeibeamten hätten eine weibliche Untersuchungsgefangene überwachen müssen. Aufgrund der medizinischen Diagnose der Frau (Norovirus) sei das Patientenzimmer unter Quarantäne gestanden. A_____ und B_____ seien vor dem Zimmer der überwachten Person mit Blick auf das Zimmer gesessen. Im Laufe der Spitalbewachung hätten sich zwei Pflegerinnen zum Zimmer begeben und einen Spitalwagen mit Stationsmaterial so vor die unterdessen geöffnete Tür gestellt, dass der direkte Blick von A_____ und B_____ auf das Spitalzimmer dadurch versperrt gewesen sei. Plötzlich habe sich A_____ mit dem Oberkörper nach rechts aussen gelehnt, seinen rechten Arm mit dem Mobiltelefon ausgestreckt und am Spitalwagen und an der daneben stehenden Pflegerin vorbei ins Zimmer hinein fotografiert. Damit habe er gegen die Hausordnung des Universitätsspitals verstossen, zu deren Einhaltung er gemäss Bewachungsauftrag verpflichtet gewesen sei. Als die Pflegerinnen ihre Arbeiten verrichtet hätten und weitergezogen seien, habe A_____ seinem Kollegen auf seinem Mobiltelefon ein Foto der überwachten weiblichen Person gezeigt. Gemäss B_____ sei eine weibliche Person mit deutlich geschwollenen Augen zu sehen gewesen. A_____ 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 zuvor im Zimmer gewesen seien, zu A_____ und seinem Kollegen hinzugetreten. Eine männliche Pflegeperson habe sich ihnen gegenüber als Abteilungsleiter und Stockwerkverantwortlicher vorgestellt und A_____ gefragt, ob er fotografiert habe. Er habe A_____ auch gefragt, ob er wisse, dass dies verboten sei. A_____ habe daraufhin verneint, Fotos gemacht zu haben. Er habe auch gegenüber den Pflegerinnen, die zuvor im Zimmer der überwachten Person gewesen seien, direkt verneint, fotografiert zu haben, und angegeben, er habe auf dem Mobiltelefon nur gejasst. Er sitze dabei immer so komisch beim Spielen. Er sei drei- bis viermal darauf hingewiesen worden, dass Fotografieren im Spital nicht gestattet sei. Er habe darauf geantwortet, als Polizist die Gesetze in- und auswendig zu kennen. Sein Kollege habe sich für das Verhalten von A_____ gegenüber dem Personal geschämt. Ausserdem habe A_____ im Rahmen der Spitalbewachung seinem Kollegen aus dem Nichts heraus auf dem Mobiltelefon ein Foto seiner Ehefrau in Unterwäsche gezeigt und dazu bemerkt, seine Frau habe eben schon den „geilsten Arsch“. Weiter habe er ihm ein Aktfoto einer Kollegin gezeigt und erwähnt, er habe schon mehrere Frauen so fotografiert, denn Aktfotografieren sei sein Hobby. Zudem habe er seinem Kollegen gegenüber ausgeführt, dass er mit seiner Exfreundin den besten Sex gehabt habe, es aber zwischenmenschlich nicht gestimmt habe. Mit seiner jetzigen Frau jedoch stimme einfach alles. Gemäss B_____ habe der Rekurrent bereits früher während der Dienstzeit aus dem Nichts heraus ein Foto seiner Frau beim Stillen gezeigt und bemerkt, sie habe „die geilsten Titten“ (Verfügung vom 18. April 2017, Gewährung des rechtlichen Gehörs vom 18. April 2017).

A_____ erhob gegen die Verfügung der Kantonspolizei vom 18. April 2017 Rekurs an die Personalrekurskommission des Kantons Basel-Stadt. Diese führte am 15. November 2017 eine Verhandlung durch und wies den Rekurs mit Entscheid vom gleichen Tag ab.

Gegen diesen Entscheid richtet sich der mit Eingaben vom 27. November 2017 und 13. April 2018 erhobene und begründete Rekurs an das Verwaltungsgericht, mit dem A_____ die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Verfügung der Kantonspolizei vom 18. April 2017 beantragt. Dementsprechend sei er „wieder in Dienst zu stellen“. Mit Eingabe vom 8. Mai 2018 verzichtete die Personalrekurskommission unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid darauf, sich vernehmen zu lassen. Die Kantonspolizei beantragt mit Vernehmlassung vom 22. Mai 2018 die Abweisung des Rekurses. Der Instruktionsrichter zog auf Antrag des Rekurrenten die Akten eines früheren personalrechtlichen Rekursverfahrens am Verwaltungsgericht bei, an dem der Rekurrent beteiligt gewesen war (VD.2017.150). Mit Eingabe vom 23. August 2018 reichte der Rekurrent weitere Unterlagen ein. Der Rekurs wurde am 24. August 2018 vor dem Verwaltungsgericht verhandelt. Dabei gelangten der Rekurrent und die Kantonspolizei bzw. deren Rechtsvertreter zum Vortrag. Für sämtliche Ausführungen wird auf das Protokoll verwiesen. Die Vorbringen der Beteiligten und die weiteren Tatsachen ergeben sich, soweit sie für das vorliegende Urteil von Bedeutung sind, aus dem angefochtenen Entscheid und den nachfolgenden Erwägungen.

Erwägungen

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).

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.

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).

2.

Der Rekurrent rügt zunächst eine mehrfache Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör vor der Personalrekurskommission (Rekurs, Rz. 5; vgl. E. 3 hiernach). Ausserdem sei der Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt worden (Rekurs, Rz. 6; vgl. E. 4 hiernach). Des Weiteren macht der Rekurrent Mobbing geltend (Rekurs, Rz. 16, 17, 30 f.; vgl. E. 5 hiernach). Schliesslich beanstandet er, dass die Vorinstanzen das Personalgesetz sowie die Verordnung zum Personalgesetz (PV, SG 162.110) falsch angewandt und unangemessen entschieden hätten, indem sie seine Freistellung angeordnet bzw. geschützt hätten (Rekurs, Rz. 5 und 7; vgl. E. 6 hiernach).

3.

3.1 Der Rekurrent macht geltend, dass die Personalrekurskommission seinen Anspruch auf rechtliches Gehör in mehrfacher Hinsicht verletzt habe (Rekursbegründung, Rz. 4 f., 25 f., 31 und 36). Erstens habe die Personalrekurskommission ihn entgegen seinem Antrag nicht zur Sache befragt (vgl. E. 3.2 hiernach), zweitens habe sie B_____ entgegen seinem Antrag nicht befragt (vgl. E. 3.3 hiernach) und drittens habe sie ihm keine Möglichkeit gegeben, B_____ in kontradiktorischer Art und Weise Fragen zu stellen (vgl. E. 3.4 hiernach).

3.2

3.2.1 Den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör habe die Personalrekurskommission zunächst dadurch verletzt, dass sie ihn entgegen seinem Antrag nicht zur Sache befragt habe (Rekursbegründung, Rz. 25 f.). Er sei in der Verhandlung der Personalrekurskommission nur zwei Mal zu Wort gekommen. Er sei bloss nach seiner aktuellen Arbeitsfähigkeit gefragt und aufgefordert worden, zur Behauptung der Kantonspolizei Stellung zu nehmen, die Arbeitskollegen hätten ihn bei der Rückkehr an seinen Arbeitsplatz gemieden (Rekursbegründung, Rz. 20). Diese Rügen sind unbegründet, obwohl der Rekurrent in der Verhandlung der Personalrekurskommission tatsächlich nur zu den beiden erwähnten Themen befragt worden ist.

3.2.2 Wenn die Parteien nicht darauf verzichten, führt die Personalrekurskommission eine mündliche Verhandlung durch (vgl. § 41 Abs. 3 PG und § 19 f. PV). Anlässlich dieser Verhandlung hört sie die Parteien an (§ 19 Abs. 2 PV). Daraus ergibt sich jedoch keine Pflicht, den Parteien Fragen zu stellen, wenn der Sachverhalt hinreichend klar ist (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, N 3.166). Davon ist im vorliegenden Fall auszugehen.

In der Freistellungsverfügung vom 18. April 2017 und in der Gewährung des rechtlichen Gehörs vom 18. April 2017 machte die Kantonspolizei dem Rekurrenten detaillierte Vorhalte (vgl. Sachverhalt, hiavor). In der Rekursbegründung vom 18. Mai 2017 und in der Stellungnahme vom 9. Juni 2017 äusserte sich der Rekurrent, vertreten durch seinen Rechtsvertreter, eingehend zu den Vorwürfen der Kantonspolizei. Dabei brachte er diverse Einwände vor. Er wandte unter anderem ein, der Wortlaut seiner Bemerkungen über die Gefangene sei etwas anders gewesen, ohne allerdings den aus seiner Sicht korrekten Wortlaut anzugeben. Vor allem aber seien die Bemerkungen nicht abschätzig gemeint gewesen, sondern er habe damit bloss sein Erstaunen über das von der Krankheit stark gezeichnete Erscheinungsbild der Gefangenen zum Ausdruck gebracht (Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, Rz. 21; Stellungnahme vom 9. Juni 2017, S. 2). Betreffend sein Verhalten gegenüber den Mitarbeitenden des Universitätsspitals machte er geltend, er sei wegen des Fotografierens massiv und harsch angegangen worden und habe sich unter Druck und in die Enge getrieben gefühlt (Stellungnahme vom 9. Juni 2017, S. 2 f.). Schliesslich behauptete er, das Gespräch sei von B_____ selbst auf sexuelle Themen gelenkt worden, indem er den Körperbau der anwesenden Pflegerinnen ausführlich kommentiert habe (Stellungnahme vom 9. Juni 2017, S. 3 f.), und auf dem Aktfoto seiner Exfreundin seien die Brüste durch die Hände verdeckt und der Genitalbereich nicht sichtbar gewesen (Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, Rz. 17).

Abgesehen von den genannten Einwänden bestritt der Rekurrent in der Rekursbegründung vom 18. Mai 2017 und der Stellungnahme vom 9. Juni 2017 die vorstehend erwähnten Tatsachenbehauptungen der Kantonspolizei nicht. Er machte insbesondere nicht geltend, er habe vor dem Fotografieren B_____ sein Unbehagen an der angeblich fehlenden Möglichkeit der Identifikation der Gefangenen mitgeteilt, er habe die Hausordnung des Universitätsspitals nicht gekannt oder nicht gewusst, dass Fotografieren im Spital nicht gestattet sei, und er habe gegenüber den Mitarbeitenden des Spitals Fotografieren nicht generell bestritten. Erst im zweiten mündlichen Vortrag nach Abschluss des Beweisverfahrens behauptete der

Rechtsvertreter des Rekurrenten anlässlich der Verhandlung vom 15. November 2017, dass dem Rekurrenten vorgeworfen worden sei, er habe das Personal fotografiert, und dass er dies verneint habe (Protokoll vom 15. November 2017, S. 3). Es ist zwar richtig, dass sich bis dahin weder der Rekurrent noch sein Rechtsvertreter ausdrücklich zum Vorwurf geäußert haben, der Rekurrent habe das Fotografieren gegenüber dem Spitalpersonal abgestritten (vgl. Rekursbegründung, Rz. 21). Indem sich sein Rechtsvertreter in zwei eingehenden Stellungnahmen nicht zu dieser Behauptung äusserte, gestand der Rekurrent die betreffende Tatsache jedoch konkludent zu. Im Übrigen bestreitet der Rekurrent diesen Vorwurf nicht einmal in der Begründung seines Rekurses ans Verwaltungsgericht. Er macht nur geltend, seine Bestreitung hätte der Wahrheit entsprochen, wenn ihm bloss das Fotografieren des Personals vorgeworfen worden wäre und sich seine Antwort nur darauf bezogen hätte. Dass es sich tatsächlich so verhalten hat, behauptet er jedoch nicht (Rekursbegründung, Rz. 21). Auch dass er nicht gewusst habe, dass Fotografieren im Spital nicht gestattet sei, behauptet der Rekurrent in der Rekursbegründung vom 13. April 2018 nicht. Er macht bloss geltend, er habe nicht gegen die einschlägige Dienstvorschrift verstossen und die Hausordnung des Universitätsspitals sei ihm nicht bekannt und dem Bewachungsauftrag nicht beigelegt gewesen (Rekursbegründung, Rz. 22 und 29). Schliesslich ist festzuhalten, dass der Rekurrent im Verfahren vor der Personalrekurskommission seine Befragung nur zum Beweis seiner Behauptung beantragt hat, B_____ habe ihm gegenüber erklärt, er sei ausdrücklich angewiesen worden, auf Fehlverhalten von ihm zu achten und dieses unverzüglich zu melden (Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, Rz. 19).

3.2.3

3.2.3.1 Es fragt sich, ob der Rekurrent gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV oder Art. 6 Ziff. 1 EMRK Anspruch darauf gehabt hat, dass die Personalrekurskommission ihm weitere Fragen stellt. Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Art. 6 Ziff. 1 EMRK vermittelt den Parteien das Recht auf ein faires Verfahren. Letztere Bestimmung gilt allerdings nur für Verfahren vor Gerichten, in denen über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zu entscheiden ist (PEUKERT, in: Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl am Rhein 2009, Art. 6 EMRK N 5). Es bleibt daher vorab zu prüfen, ob sich der Rekurrent im vorliegenden Verfahren auch auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen kann.

3.2.3.2 Der Gegenstand eines Verfahrens hat dann Strafcharakter im Sinn von Art. 6 EMRK bzw. Art. 32 BV, wenn das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder wenn die Natur der Zuwiderhandlung oder die Art und Schwere der Sanktion für den strafrechtlichen Charakter sprechen (sogenannte Engel-Kriterien) (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.4; vgl. BGE 139 I 72 E. 2.2.2 S. 78 f., 135 I 313 E. 2.2.1 S. 317; GÖKSU, in: Basler Kommentar, 2015, Art. 32 BV N 2; GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., München 2016, § 24 N 19; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, N 81). Personalrechtliche Massnahmen gemäss §§ 24 und 25 PG können nur gegenüber Mitarbeitenden des Kantons ergriffen werden. Das Verwaltungsgericht qualifiziert Massnahmen gemäss § 24 PG und vorsorgliche Massnahmen gemäss § 25 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). Das Verwaltungsgericht und die Literatur stellen allerdings auch fest, dass die Massnahmen nach den §§ 24 und 25 PG nach dem Willen des Gesetzgebers keinen disziplinarischen Charakter im Sinn pönaler Massnahmen haben sollen (vgl. VGE VD.2013.204 vom 3. November 2014 E. 2.1; MEYER, Staatspersonal, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 667, 685; MERKER/CONRADIN/HÄGGI FURRER, Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums Nordwestschweiz, in: Bürgi/Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch öffentliches

Personalrecht, Zürich 2017, S. 433, N 84; Ratschlag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Erlass des Personalgesetzes [Nr. 8941] vom 7. September 1999, S. 17 f.). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist eine vorsorgliche Freistellung gemäss § 25 Abs. 1 PG. Diese berührt den Lohnanspruch nicht (§ 25 Abs. 1 PG; MEYER, a.a.O., S. 667, 686; MERKER/CONRADIN/HÄGGI FURRER, a.a.O., S. 433, N 280). Damit sprechen auch die Art und Schwere der Sanktion nicht für einen strafrechtlichen Charakter. Unter Berücksichtigung aller drei Engel-Kriterien hat der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens keinen Strafcharakter im Sinn von Art. 6 EMRK und Art. 32 BV.

3.2.3.3 Eine Streitigkeit in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen setzt voraus, dass ein aus dem innerstaatlichen Recht abgeleitetes Recht in vertretbarer Weise geltend gemacht wird, ein ernsthafter Streit besteht, dessen Ausgang für dieses Recht direkt entscheidend ist, und das Recht zivilrechtlicher Natur ist (vgl. BGE 132 I 229 E. 6.2 S. 238 f.; PEUKERT, a.a.O., Art. 6 EMRK N 6 f.). Dass das geltend gemachte Recht tatsächlich besteht, ist nicht erforderlich (vgl. PEUKERT, a.a.O., Art. 6 EMRK N 7).

Verfahren betreffend vorsorgliche Massnahmen fallen gemäss der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, wenn erstens das im Streit stehende Recht sowohl im Hauptverfahren als auch im Massnahmeverfahren zivilrechtlicher Natur ist und zweitens mit der vorsorglichen Massnahme für deren Geltungsdauer verbindlich über dieses Recht entschieden wird (vgl. Urteil des EGMR *Micallef gegen Malta* vom 15. Oktober 2009, [Nr. 17056/06], Rz. 84 f.; BGE 141 I 241 E. 4.2.1 S. 248, 139 I 189 E. 3.1 S. 191; GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., § 24 N 15; KLINGLER, in: Sutter-Somm et al. [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 3. Aufl., Zürich 2016, Art. 256 ZPO N 1b; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 79; SEILER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 55 VwVG N 143 und Art. 56 VwVG N 71). Die zweite Voraussetzung dürfte bei Regelungsmassnahmen, die für ihre Geltungsdauer die Rechtsbeziehung zwischen den Parteien definitiv regeln, im Unterschied zu Sicherungsmassnahmen regelmässig erfüllt sein (vgl. KLINGLER, a.a.O., Art. 256 ZPO N 1b).

Streitigkeiten im Bereich des öffentlichen Personalrechts bzw. betreffend öffentliche Dienstverhältnisse sind nach der Rechtsprechung des EGMR grundsätzlich zivilrechtlicher Natur im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Anders verhält es sich nur dann, wenn das interne Recht den Zugang zu einem Gericht für die betreffende Stelle oder die betreffende Kategorie von Bediensteten ausdrücklich ausschliesst und dieser Ausschluss auf im Interesse des Staates liegenden objektiven Gründen beruht (vgl. Urteil des EGMR *Vilho Eskelinen und andere gegen Finnland* vom 19. April 2007, [Nr. 63235/00], Rz. 62; BGer 8C_318/2016 vom 9. Dezember 2016 E. 2.1, 1C_355/2007 vom 6. November 2008 E. 2.2; GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., § 24 N 12; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N 3.173).

Zwischen dem Rekurrenten und der Kantonspolizei besteht ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis. Hauptgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist eine vorsorgliche Massnahme, mit der die Kantonspolizei den Rekurrenten freigestellt hat. Gegenstand des Hauptverfahrens wird voraussichtlich eine Änderung des Aufgabengebiets des Rekurrenten oder eine Kündigung sein. Der Rekurrent macht geltend, er habe einen Anspruch auf Zuweisung von Arbeit bzw. Beschäftigung, weil seine Nichtbeschäftigung durch die Kantonspolizei eine deren Fürsorgepflicht verletzende Persönlichkeitsverletzung darstelle (Rekursbegründung, Rz. 4). Ob der Arbeitnehmer einen Anspruch auf tatsächliche Beschäftigung hat, ist umstritten (vgl. MERKER/CONRADIN/HÄGGI FURRER, a.a.O., N 276 f.). Gemäss einem älteren Bundesgerichtsentscheid und einem Teil der Lehre hat der Arbeitnehmer in der Regel keinen Anspruch, effektiv beschäftigt zu werden (BGE 99 Ib 129 E. 1c S. 133; STAEHELIN, in: Zürcher Kommentar, 4. Aufl. 2006, Art. 319 OR N 14). Ein solcher Anspruch ergebe sich aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nur bei Lehrverträgen und für

Angehörige spezifischer Berufsgruppen, bei denen die Nichtbeschäftigung erfahrungsgemäss das wirtschaftliche Fortkommen beeinträchtigt (vgl. STAEHELIN, a.a.O., Art. 319 OR N 14). Dies scheint auch der Auffassung der Personalrekurskommission zu entsprechen (vgl. PRK Nr. 95 vom 2. April 2012 E. 4). Gemäss dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und einem anderen Teil der Lehre haben hingegen grundsätzlich alle Arbeitnehmer ein Recht auf tatsächliche Beschäftigung, weil eine Arbeitsbefreiung für jeden Arbeitnehmer kränkend sein könne und der Verlust der Arbeitsmöglichkeit langfristig die Persönlichkeit jedes Arbeitnehmers beeinträchtigt (vgl. VGer ZH PB.2010.00005 vom 12. Januar 2011 E. 6.2.1 f.; REHBINDER/STÖCKLI, in: Berner Kommentar, 2010, Art. 328 OR N 13). Nach beiden Auffassungen besteht der Anspruch auf tatsächliche Beschäftigung aber nur insoweit, als dieser keine überwiegenden Interessen des Arbeitgebers entgegenstehen (REHBINDER/STÖCKLI, a.a.O., Art. 328 OR N 13; STAEHELIN, a.a.O., Art. 319 OR N 14) bzw. als im öffentlichen Personalrecht nicht eine Freistellung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. VGer ZH PB.2010.00005 vom 12. Januar 2011 E. 6.2.2). Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Rekurrent ein aus dem anwendbaren innerstaatlichen Recht abgeleitetes Recht zumindest in vertretbarer Weise geltend macht. Sowohl für die vorsorgliche Massnahme als auch für eine allfällige Änderung des Aufgabengebiets oder eine Kündigung ist die Möglichkeit der Anfechtung bei einem Gericht gesetzlich ausdrücklich vorgesehen (vgl. § 40 Abs. 1 PG). Damit sind die im Hauptverfahren und im Massnahmeverfahren im Streit stehenden Rechte des Rekurrenten zivilrechtlicher Natur. Zudem wird mit der vorsorglichen Massnahme für deren Geltungsdauer verbindlich über das vom Rekurrenten zumindest in vertretbarer Weise geltend gemachte Recht auf tatsächliche Beschäftigung entschieden. Damit fällt das Verfahren betreffend die vorsorgliche Massnahme in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

3.2.3.4 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV kann sich ein Anspruch auf eine mündliche Anhörung höchstens dann ergeben, wenn sich persönliche Umstände nur aufgrund einer solchen klären lassen oder wenn sich eine mündliche Anhörung für den zu fällenden Entscheid als unerlässlich erweist (vgl. BGer 2C_1012/2014, 2C_1013/2014 vom 14. November 2014 E. 3.1, 2C_153/2010 vom 10. September 2010 E. 3.2; VGE VD.2016.236 vom 15. August 2017 E. 3.2). In Verfahren betreffend zivilrechtliche Ansprüche vermittelt auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK nur dann einen Anspruch auf persönliche Anhörung, wenn eine solche für die Entscheidung in der Sache von unmittelbarer Bedeutung (BGE 127 V 491 E. 2b S. 493) bzw. zur Wahrung eines fairen Verfahrens erforderlich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein persönlicher Eindruck des Gerichts vom Betroffenen unabdingbar ist (vgl. GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., § 24 N 72; PEUKERT, a.a.O., Art. 6 EMRK N 163).

Für die Frage der Freistellung sind persönliche Umstände des Rekurrenten, die sich nur mit einer mündlichen Anhörung klären liessen, nicht entscheidwesentlich und ist der persönliche Eindruck vom Rekurrenten nicht entscheidend. Zudem war davon auszugehen, dass der Rechtsvertreter des Rekurrenten in seinen schriftlichen Eingaben alle aus Sicht des Rekurrenten relevanten Behauptungen und Bestreitungen vorgebracht hatte und dass der Rekurrent in einer mündlichen Anhörung die Darstellung seines Rechtsvertreters bestätigen würde. Unter diesen Umständen konnte die Personalrekurskommission aus nachvollziehbaren Gründen annehmen, dass der rechtserhebliche Sachverhalt durch zusätzliche Fragen an den Rekurrenten nicht weiter geklärt worden wäre. Im Übrigen darf ein Entscheid über vorsorgliche Massnahmen grundsätzlich ohnehin ohne weitere Abklärungen gestützt auf die zur Verfügung stehenden Akten gefällt werden (vgl. BGE 117 V 185 E. 2b S. 191; BGer 2C_11/2007 vom 21. Juni 2007 E. 2.3.2; VGE VD.2017.293 vom 9. April 2018 E. 3.3, VD.2015.16 vom 27. April 2015 E. 2.2; MERKLI, Vorsorgliche Massnahmen und die aufschiebende Wirkung bei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiären Verfassungsbeschwerden, in: ZBI 2008, S. 416, 421 und 423; SEILER, a.a.O., Art. 56 VwVG N 70). Folglich hatte der Rekurrent weder gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV noch gestützt auf Art. 6

Ziff. 1 EMRK Anspruch darauf, dass ihm die Personalrekurskommission weitere Fragen stellt. Schliesslich ist eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK bereits deshalb ausgeschlossen, weil der Rekurrent nicht einmal behauptet, er hätte nicht die Möglichkeit gehabt, sich in der Verhandlung der Personalrekurskommission von sich aus zu weiteren Themen zu äussern, und seinem Rechtsvertreter wäre es nicht möglich gewesen, Ergänzungsfragen an ihn zu stellen.

3.3

3.3.1 Der Rekurrent rügt sodann, die Personalrekurskommission habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie B_____ entgegen seinem Antrag nicht befragt habe (Rekursbegründung, Rz. 4 f. und 25 f.).

3.3.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV umfasst insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheids, der in seine Rechtsstellung eingreift, zur Sache zu äussern, Einsicht in die Akten zu nehmen, erhebliche Beweise beizubringen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 135 II 286 E. 5.1 S. 293; VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, N 232). Das Beweisantrags- und Beweisabnahmerecht setzt voraus, dass der Betroffene frist- und formgerecht einen Beweisantrag stellt und dass das Beweismittel zulässig und verfügbar sowie zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts tauglich ist (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 33 VwVG N 3, 7 und 12 ff.). Aus dem Beweisantrag muss hervorgehen, für welche rechtserhebliche Tatsache mit dem Beweismittel der Beweis oder der Gegenbeweis erbracht werden soll (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 33 VwVG N 10). Die Behörde kann von der Abnahme eines beantragten Beweismittels insbesondere dann absehen, wenn der rechtserhebliche Sachverhalt bereits hinreichend geklärt ist. Ob dies der Fall ist, beurteilt sich mittels einer antizipierten Beweiswürdigung (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 153 und 457; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 33 VwVG N 21 f.). Demnach darf die Behörde von weiteren Beweisabnahmen absehen, wenn sie aufgrund der bereits erhobenen Beweise bzw. aufgrund der Aktenlage ihre Überzeugung gebildet hat und aus nachvollziehbaren Gründen annehmen kann, dass diese durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 537; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 29 VwVG N 88 und Art. 33 VwVG N 22). Insbesondere ist die Behörde nicht gehalten, Beweise abzunehmen, wenn die Tatsachen bereits aus den Akten genügend ersichtlich sind (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 537).

Die Voraussetzungen vorsorglicher Massnahmen sind bloss glaubhaft zu machen (VGE VD.2017.141 vom 28. November 2017 E. 2.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 568; MERKLI, a.a.O., S. 416, 420; SEILER, a.a.O., Art. 56 VwVG N 66). Vorsorgliche Massnahmen ergehen aufgrund einer bloss provisorischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Die zuständige Behörde ist nicht gehalten, für ihren rein vorsorglichen Entscheid zeitraubende Abklärungen zu treffen, sondern sie kann sich mit einer summarischen Beurteilung der Situation aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Akten begnügen (BGer 2C_11/2007 vom 21. Juni 2007 E. 2.3.2; VGE VD.2017.293 vom 9. April 2018 E. 3.3, VD.2015.16 vom 27. April 2015 E. 2.2; vgl. BGE 117 V 185 E. 2b S. 191; MERKLI, a.a.O., S. 416, 421 und 423; SEILER, a.a.O., Art. 56 VwVG N 70). Es kann daher auch unter dem Titel des rechtlichen Gehörs nicht verlangt werden, dass sich die Behörde mit der Sachlage eingehend und abschliessend auseinandersetzt oder noch eigene zeitraubende tatsächliche oder rechtliche Abklärungen trifft (SEILER, a.a.O., Art. 56 VwVG N 70). Zusätzliche Abklärungen können sich bloss dann

aufdrängen, wenn mit dem Entscheid über die vorsorglichen Massnahmen unwiderrufliche Verhältnisse geschaffen werden (MERKLI, a.a.O., S. 416, 421; vgl. SEILER, a.a.O., Art. 56 VwVG N 70).

3.3.3 Der Rekurrent beantragte die Befragung von B____ im Verfahren vor der Personalrekurskommission nur zum Beweis seiner Behauptung, B____ habe ihm gegenüber erklärt, er sei ausdrücklich angewiesen worden, auf Fehlverhalten von ihm zu achten und dieses unverzüglich zu melden (Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, Rz. 19). In der Verhandlung der Personalrekurskommission vom 15. November 2017 wiederholte der Rekurrent zwar seinen Antrag auf Befragung von B____, erwähnte aber nicht, welche Tatsachen damit bewiesen werden sollten (Protokoll vom 15. November 2017, S. 2).

Die Personalrekurskommission begründete die Abweisung des Beweisantrags auf Befragung von B____ damit, dass der relevante Sachverhalt im Kern nicht bestritten sei und keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich seien, dass B____ gegen den Rekurrenten falsch ausgesagt habe. Der Rekurrent habe nur vorgebracht, dass B____ von der Polizeileitung zu Aussagen gegen ihn ermutigt worden sei, ohne anzugeben, inwieweit es in der Folge zu Falschaussagen gegen ihn gekommen sein solle (Entscheid vom 15. November 2017, E. II.2).

Der rechtserhebliche Sachverhalt war im Wesentlichen tatsächlich unbestritten (vgl. E. 4 hiernach). Auch in seiner Rekursbegründung vom 13. April 2018 behauptet der Rekurrent bloss, B____ habe vom stellvertretenden Dienstleiter des Einsatzzugs den Auftrag erhalten, bei ihm nach Fehlern zu suchen und diese seinen Vorgesetzten zu melden (Rekursbegründung, Rz. 16 f.). Dass B____ zu Falschaussagen angestiftet worden wäre oder ein Motiv dafür gehabt hätte, behauptet er auch an dieser Stelle nicht. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des vorsorglichen Massnahmeverfahrens nahm die Personalrekurskommission aus nachvollziehbaren Gründen an, der rechtserhebliche Sachverhalt sei bereits hinreichend geklärt. Die Abweisung des Beweisantrags des Rekurrenten auf Befragung von B____ ist deshalb nicht zu beanstanden.

3.3.4 Im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren beantragt der Rekurrent die Befragung von B____ unter anderem zum Beweis seiner Behauptung, er habe ihm sein Unbehagen an der angeblich fehlenden Möglichkeit der Identifikation der Gefangenen mitgeteilt, bevor er diese fotografiert habe (Rekursbegründung, Rz. 14). Gemäss den Aussagen von 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 von B____ vom gleichen Tag erwähnt nicht, dass der Rekurrent gegenüber B____ irgendwelche Bedenken geäussert hätte. Gemäss der Darstellung von B____ teilte der Rekurrent ihm somit vor dem Fotografieren eindeutig 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. Seine erstmals im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren vorgebrachte Behauptung ist deshalb bei provisorischer summarischer Beurteilung unglaubhaft. Zumindest unter Berücksichtigung des Umstands, dass im vorliegenden Verfahren nur über eine vorsorgliche Massnahme zu entscheiden ist, die keine unwiderruflichen Verhältnisse schafft, ist der Sachverhalt insoweit

hinreichend geklärt und ist gestützt auf die schriftlichen Angaben von B_____ davon auszugehen, dass der Rekurrent seine angeblichen Bedenken diesem nicht vorgängig mitgeteilt hat. Die übrigen Tatsachenbehauptungen, zu deren Beweis der Rekurrent die Befragung von B_____ beantragt (vgl. Rekursbegründung, Rz. 12–14), sind nicht streitig, soweit sie im vorliegenden Verfahren rechtserheblich sind und B_____ dazu Aussagen machen könnte. Folglich ist darüber im vorliegenden Verfahren kein Beweis abzunehmen. Aus den vorstehenden Gründen ist der Verfahrens Antrag auf Befragung von B_____ auch im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren abzuweisen.

3.4

3.4.1 Der Rekurrent macht schliesslich geltend, er habe gestützt auf Art. 6 EMRK einen Anspruch darauf, B_____, auf dessen Aussagen sich die gegen ihn erhobenen Vorwürfe stützen würden, in kontradiktorischer Art und Weise befragen zu können (Rekursbegründung, Rz. 5, 25, 31 und 36).

3.4.2 Mit Bezug auf Strafsachen garantieren Art. 6 Ziff. 3 lit. d EMRK und Art. 32 Abs. 2 BV als besonderen Aspekt des Rechts auf ein faires Verfahren gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK und als Konkretisierung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV einen Anspruch des Beschuldigten, den Belastungszeugen Fragen zu stellen (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.3; vgl. BGE 133 I 33 E. 2.2 S. 37 und E. 3.1 S. 41, 131 I 476 E. 2.2 S. 480; BGer 6B_125/2012 vom 28. Juni 2012 E. 3.3.1). Mit dieser als Konfrontationsrecht bezeichneten Garantie (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.3; vgl. GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., § 24 N 131; SCHLEIMINGER, in: Basler Kommentar, 2. Aufl. 2014, Art. 147 StPO N 3; WOHLERS, in: Donatsch et al. [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl., Zürich 2014, Art. 147 StPO N 12 ff.) soll ausgeschlossen werden, dass ein Strafurteil auf Aussagen von Zeugen abgestützt wird, ohne dass dem Beschuldigten wenigstens einmal angemessene und hinreichende Gelegenheit gegeben worden ist, das Zeugnis in Zweifel zu ziehen und Fragen an die Zeugen zu stellen (BGE 131 I 476 E. 2.2 S. 480; VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.3; vgl. BGer 6B_125/2012 vom 28. Juni 2012 E. 3.3.1). Belastende Zeugenaussagen sind deshalb grundsätzlich nur verwertbar, wenn der Beschuldigte die Belastungszeugen wenigstens einmal während des Verfahrens in direkter Konfrontation hat befragen können (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.3; vgl. BGE 133 I 33 E. 3.1 S. 41, 132 I 127 E. 2 S. 129; SCHLEIMINGER, a.a.O., Art. 147 StPO N 30). Dieses Konfrontationsrecht gilt in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren nur insoweit, als deren Gegenstand Strafcharakter im Sinn von Art. 6 EMRK und Art. 32 BV hat (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.3; vgl. BGer 1C_163/2009 vom 2. Juli 2009 E. 3.2; WALDMANN/OESCHGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 18 VwVG N 21).

Wie vorstehend dargelegt worden ist, hat der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens keinen Strafcharakter im Sinn von Art. 6 EMRK und Art. 32 BV (vgl. E. 3.2.3.2 hiervor). Folglich sind die Verfahrensgarantien gemäss Art. 6 Ziff. 3 EMRK und Art. 32 BV auf das vorliegende Verfahren nicht anwendbar.

3.4.3

3.4.3.1 Hat der Verfahrensgegenstand keinen Strafcharakter, haben die Parteien nur dann grundsätzlich Anspruch darauf, dass Personen, deren Aussagen sie belasten, in ihrer Anwesenheit einvernommen werden, wenn sich aus dem Beweisantrags- und Beweisabnahmerecht ein Anspruch auf Durchführung einer solchen Einvernahme ergibt. Wenn die Behörden hingegen in antizipierter Beweiswürdigung auf eine Einvernahme verzichten dürfen, besteht im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren auch kein Anspruch auf Konfrontation mit der betreffenden Person (vgl. VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.3).

3.4.3.2 Die Kantonspolizei führte eine Einvernahme von B_____ durch. Es fragt sich daher, ob der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (vgl. dazu E. 3.3.2 hiavor) und eine sinngemässe Anwendung von Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) dem Rekurrenten einen Anspruch verschafft haben, an der Einvernahme von B_____ teilzunehmen (vgl. BGE 130 II 169 E. 2.3.5 S. 174; VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2, VD.2016.248 vom 16. Januar 2018 E. 1.4.3; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 12 VwVG N 115 und 120 f.; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 29 VwVG N 91; WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 18 VwVG N 16 f. und 28). Aus hinreichenden Gründen können die Parteien ausnahmsweise von der Anhörung von Auskunftspersonen ausgeschlossen werden. Bei der Beurteilung, ob solche Gründe gegeben sind, steht der Behörde ein Ermessensspielraum zu. Sie kann sich dabei zwar an den in Art. 18 Abs. 2 VwVG für Zeugeneinvernahmen vorgesehenen Verweigerungsgründen (Wahrung wesentlicher öffentlicher oder privater Interessen) orientieren, verfügt aber über ein weiter gehendes Ermessen, als es die gesetzliche Ordnung bei Zeugeneinvernahmen zulässt (VGE VD.2016.248 vom 16. Januar 2018 E. 1.4.3; vgl. BGE 130 II 169 E. 2.3.5 S. 174; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, a.a.O., Art. 12 VwVG N 122). Wenn eine Partei von der Einvernahme einer Auskunftsperson zulässigerweise ausgeschlossen wird, genügt es zur Wahrung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, dass ihr Einsicht in das Einvernahmeprotokoll gewährt wird und sie dazu Stellung nehmen kann (vgl. BGE 130 II 169 E. 2.3.5 S. 175; BGer 5A.12/2006 vom 23. August 2006 E. 3.3.1).

B_____ wurde von der Kantonspolizei am 13. April 2017 befragt (Protokoll vom 13. April 2017). Der Rekurrent war dienstälter und – vor der inzwischen wieder aufgehobenen Degradierung – ranghöher als B_____. Im Zeitpunkt seiner Einvernahme musste B_____ damit rechnen, weiter mit dem Rekurrenten zusammen Dienst leisten zu müssen. Unter diesen Umständen hätte es für ihn eine erhebliche Belastung dargestellt, seine Aussagen in Anwesenheit des Rekurrenten oder dessen Rechtsvertreters zu machen, und wäre damit zu rechnen gewesen, dass er sich in Anwesenheit des Rekurrenten oder dessen Rechtsvertreters nicht unbefangen geäussert hätte. Dass diese Befürchtungen berechtigt sind, wird durch das Verhalten des Rekurrenten nach dem Erhalt der Freistellungsverfügung vom 18. April 2017 bestätigt. Gemäss Bericht vom 21. April 2017 teilte B_____ der Kantonspolizei gleichentags mit, der Rekurrent habe ihn am 20. April 2017 angerufen. Er habe über den Fall anlässlich der Spitalbewachung gesprochen und ihn gefragt, warum er dies getan habe. Er habe von ihm verlangt, dass er seine Aussagen richtigstelle, weil nicht alles der Wahrheit entspreche. Sein Anwalt werde ihn noch kontaktieren und ein Gespräch suchen. Man versuche wieder, ihm zu kündigen. B_____ habe sein Leben zerstört (Bericht vom 21. April 2017, S. 1). Der Rechtsvertreter des Rekurrenten erklärte, dieser habe B_____ nach Erhalt der Freistellungsverfügung kontaktiert und ihm gesagt, er solle die Wahrheit sagen (Protokoll vom 15. November 2017, S. 3). Damit ist erstellt, dass der Rekurrent während des laufenden Verfahrens versucht hat, eine Auskunftsperson bzw. einen Zeugen zu beeinflussen. Zudem bestand zeitliche Dringlichkeit. Die Spitalbewachung fand am 9. April 2017 statt und die vorsorgliche Massnahme wurde am 18. April 2017 angeordnet. Unter diesen Umständen lag es im Ermessen der Kantonspolizei, die Einvernahme von B_____ in Abwesenheit des Rekurrenten und dessen Rechtsvertreters durchzuführen. Der Rekurrent macht nicht geltend, er habe keine Einsicht in das Protokoll der Befragung von B_____ erhalten und vor der Verfügung der Kantonspolizei vom 18. April 2017 und dem Entscheid der Personalrekurskommission vom 15. November 2017 dazu keine Stellung nehmen können. Der Rekurrent reichte das Befragungsprotokoll als Beilage seiner Rekursbegründung vom 18. Mai 2017 ein und erwähnte dieses darin als Beweismittel (Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, Rz. 16–18). Damit steht fest, dass er Einsicht in das Protokoll erhalten hat und zumindest vor dem Entscheid der Personalrekurskommission dazu hat Stellung nehmen können. Somit wurde sein Anspruch auf rechtliches Gehör gewährt. Im Übrigen ging es bei der Befragung von B_____ vom 13. April 2017 um die Klärung der Frage, was anlässlich der Spitalbewachung vom 9. April 2017 passiert war, und wurde die Eröffnung eines personalrechtlichen Verfahrens

gegen den Rekurrenten im Zeitpunkt der Befragung erst geprüft (Protokoll vom 13. April 2017, S. 1). Die Befragung kann deshalb als blosser Vorabklärung im Hinblick auf ein förmliches Verwaltungsverfahren qualifiziert werden. Unter diesen Umständen hatte der Rekurrent ohnehin keinen Anspruch auf Teilnahme an der Befragung (vgl. VGE VD.2016.248 vom 16. Januar 2018 E. 1.4.3; BGer 2C_77/2009 vom 11. März 2010 E. 6.3).

3.4.3.3 In den Verfahren vor der Personalrekurskommission und vor dem Verwaltungsgericht hat der Rekurrent keinen Anspruch auf Einvernahme von B_____ (vgl. E. 3.3 hiervor). Folglich vermittelt ihm das Beweisantrags- und Beweisabnahmerecht auch in den Rekursverfahren keinen Anspruch auf Konfrontation mit B_____.

3.5 Die Rüge, dass die Personalrekurskommission den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör verletzt habe, ist demnach unbegründet.

4.

4.1 Die Personalrekurskommission stellte fest, der relevante Sachverhalt sei im Kern nicht strittig. Der Rekurrent habe nicht bestritten, dass er ein Foto gemacht habe, dass er dies gegenüber dem Personal des Universitätsspital abgestritten habe, dass er gewusst habe, dass Fotografieren im Spital nicht gestattet sei, dass er das Foto mit „huere wüesch“ kommentiert habe und dass er seinem Kollegen anlässlich der Spitalbewachung ein Aktfoto gezeigt habe (Entscheid vom 15. November 2017, E. II.6).

Der Rekurrent rügt, damit habe die Personalrekurskommission den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt (Rekursbegründung, Rz. 6, 19 ff.). Konkret bemängelt er, dass die Personalrekurskommission festgestellt habe, dass er das Fotografieren gegenüber dem Spitalpersonal generell bestritten habe (vgl. E. 4.2 hiernach), dass er die Hausordnung des Universitätsspitals gekannt habe (vgl. E. 4.3 hiernach) und dass er ohne Anlass intime Fotos gezeigt, anzügliche Bemerkungen gemacht sowie über sexuelle Themen gesprochen habe (vgl. E. 4.4 hiernach).

4.2

4.2.1 Der Rekurrent behauptet, aus den Aussagen von B_____ gehe – entgegen der vorinstanzlichen Feststellung des Sachverhalts – nicht hervor, dass er gegenüber dem Spitalpersonal das Fotografieren generell bestritten habe (Rekursbegründung, Rz. 21). Er habe nur bestritten, das Pflegepersonal fotografiert zu haben (Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 3).

4.2.2 Die Behauptung des Rekurrenten, dass aus den Aussagen von B_____ nicht hervorgehe, dass er gegenüber dem Spitalpersonal das Fotografieren generell bestritten habe, ist aktenwidrig. Gemäss dem Bericht vom 9. April 2017 über die Angaben von 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. Fw1 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 Fw1 A_____ unnatürlich mit ausgestrecktem Arm auf dem Stuhl sass. Fw1 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 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 deutsch 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.).

4.3

4.3.1 Sodann rügt der Rekurrent, dass die Personalrekurskommission zu Unrecht nicht festgestellt habe, dass er die Hausordnung des Universitätsspitals nicht gekannt habe. Die Hausordnung sei dem Bewachungsauftrag nicht beigelegt und seine Vorgesetzten und Kollegen hätten ihn diesbezüglich nicht instruiert (Rekursbegründung, Rz. 22 und 29).

4.3.2 Gemäss der Hausordnung des Universitätsspitals sind private Fotoaufnahmen von Patienten sowie Mitarbeitenden ausdrücklich verboten. Unter privaten Fotoaufnahmen sind alle Aufnahmen zu verstehen, für die keine dienstliche Notwendigkeit besteht. Der Rapport vom 6. April 2017 betreffend die Spitalbewachung hält ausdrücklich fest, dass die Hausordnung des Spitals zu respektieren ist. Die Kantonspolizei machte bereits in ihrer Stellungnahme vom 30. Juni 2017 geltend, dass der Rekurrent vor der Spitalbewachung vom Rapport vom 6. April 2017 Kenntnis erhalten habe (Stellungnahme vom 30. Juni 2017, Rz. 5). Dies bestritt der Rekurrent nicht. Folglich wäre er verpflichtet gewesen, sich Kenntnis von der Hausordnung zu verschaffen, wenn ihm diese nicht bekannt gewesen wäre. Da die Hausordnung auf dem Internet publiziert ist, wäre ihm dies auch mit seinem Mobiltelefon möglich gewesen. Im Übrigen ist aus den folgenden Gründen bei provisorischer summarischer Beurteilung davon auszugehen, dass der Inhalt der Hausordnung betreffend Fotografieren dem Rekurrenten ohnehin bekannt gewesen ist. 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. Zudem machte er in der Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, der Stellungnahme vom 9. Juni 2017 und in der Verhandlung vom 15. November 2017 nicht geltend, er habe die Hausordnung nicht gekannt oder nicht gewusst, dass Fotografieren im Spital nicht gestattet sei. Dass der Rekurrent sich bewusst gewesen ist, dass Fotografieren verboten ist, legt schliesslich auch sein Leugnen des Fotografierens gegenüber dem Personal nahe.

4.4

4.4.1 Schliesslich macht der Rekurrent geltend, dass die Personalrekurskommission fälschlicherweise festgestellt habe, dass er ohne Anlass intime Fotos gezeigt, anzügliche Bemerkungen gemacht und über sexuelle Themen gesprochen habe. Vielmehr habe nämlich B____ das Gespräch über sexuelle Inhalte initiiert (Rekursbegründung, Rz. 17 und 31).

4.4.2 Gemäss dem Bericht vom 9. April 2017 über die Angaben von B____ vom gleichen Tag machte der Rekurrent diesem gegenüber „aus dem Nichts heraus“ Aussagen wie „meine Frau hat schon den geilsten Arsch“ und zeigte ihm danach ein Foto seiner Frau in Unterwäsche. Anschliessend habe er vom Sexleben mit seiner Frau erzählt. Schliesslich habe er ihm Aktfotos seiner Exfreundin gezeigt. Bereits bei einer früheren Spitalbewachung habe der Rekurrent gegenüber B____ die grossen Brüste seiner Frau erwähnt und ihm ein Foto seiner stillenden Frau gezeigt. Alle Vorfälle seien aus dem Nichts und unaufgefordert geschehen und das Zeigen der anzüglichen Fotos habe B____ gestört (Bericht vom 9. April 2017, S. 2).

In der Befragung vom 13. April 2017 machte B____ folgende Aussage: „Aus dem Nichts heraus sagte er [der Rekurrent] ‚He, meine Frau hat schon den geilsten Arsch.‘ Ich sagte: ‚Schön‘ und aus dem Nichts heraus streckte mir A____ schon sein Natel entgegen und ich sah

darauf ein Foto seiner Frau im schwarzen Tanga und schwarzen BH, seitlich aufgenommen.“ Der Rekurrent habe B_____ zudem ein Foto seiner nackten Exfreundin mit den Händen vor der Brust und nicht sichtbaren Geschlechtsteilen gezeigt. Er habe gesagt, mit seiner Exfreundin habe er den besten Sex gehabt, es habe aber zwischenmenschlich nicht gestimmt. Mit seiner jetzigen Frau stimme alles. Schon früher einmal habe der Rekurrent B_____ ein Foto seiner Frau beim Stillen gezeigt und gesagt: „Meine Frau hat schon die geilsten Titten.“ B_____ habe es speziell gefunden, dass der Rekurrent ihm solche Fotos gezeigt habe, und würde dies nie tun. Auf die Frage, ob es beim ersten Mal einen bestimmten Anlass oder Grund für das Zeigen des Fotos gegeben habe, antwortete B_____, nein, es sei aus dem Nichts heraus passiert. Nach einem Grund oder Anlass für das Zeigen der Fotos anlässlich der Spitalbewachung vom 9. April 2017 wurde er nicht ausdrücklich gefragt (Protokoll vom 13. April 2017, S. 3 f.).

Der Rekurrent behauptete bereits in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 2017, B_____ habe am 9. April 2017 selbst das Gespräch auf das betreffende Thema geleitet, indem er den Körperbau der anwesenden Pflegerinnen ausführlich kommentiert habe (Stellungnahme, S. 3). In den Begründungen der Rekurse an die Personalrekurskommission und an das Verwaltungsgericht bestritt der Rekurrent die Aussage von 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 B_____ Anlass für das Zeigen der Fotos und die Gesprächsthemen gegeben habe, wenig glaubhaft erscheinen. Ausserdem wäre nicht nachvollziehbar, dass B_____ die Vorfälle der Kantonspolizei gemeldet und erklärt hat, er habe sich daran gestört, wenn er das Thema selbst initiiert hätte.

Damit ist es bei provisorischer summarischer Beurteilung glaubhaft, dass der Rekurrent am 9. April 2017 und auch bereits früher während des Dienstes ohne Anlass sich gegenüber B_____ über die Brüste bzw. das Gesäss seiner Frau sowie sein Sexleben geäussert und ihm intime Fotos gezeigt hat. Im Übrigen ist die Frage, ob B_____ dem Rekurrenten Anlass für das Zeigen der Fotos und die Gesprächsthemen gegeben hat, nicht entscheidend, weil die Freistellung auch ohne diese Vorfälle gerechtfertigt ist. Eine Befragung von B_____ ist deshalb im vorliegenden Verfahren auch diesbezüglich entbehrlich.

4.5 Die Rüge, dass die Personalrekurskommission den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt habe, ist demzufolge unbegründet.

5.

Der Rekurrent behauptet, die von der Kantonspolizei gegen ihn erhobenen Vorwürfe seien Ausdruck eines systematischen, seine psychische Integrität massiv beeinträchtigenden Mobbings (Rekursbegründung, Rz. 16 f.; Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 6 f., 10).

Mobbing stellt ein systematisches, feindliches, über einen längeren Zeitraum anhaltendes Verhalten dar, mit dem eine Person an ihrem Arbeitsplatz isoliert, ausgegrenzt oder gar von ihrem Arbeitsplatz entfernt werden soll. Wenn eine Person Mobbing geltend macht, muss immer auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass sie sich dieses nur einbildet oder sich sogar missbräuchlich darauf beruft, um sich damit vor an sich gerechtfertigten Weisungen oder Ermahnungen zu schützen (BGer 8C_358/2009 vom 8. März 2010 E. 5.1; VGE VD.2010.6 vom 24. November 2010 E. 3.2).

Die Ausführungen des Rekurrenten sind nicht geeignet, Mobbing glaubhaft zu machen. Er behauptet, B_____ habe ihm anlässlich eines Telefonats bestätigt, dass er vom stellvertretenden Dienstleiter des Einsatzzugs den Auftrag erhalten habe, bei ihm nach Fehlern zu suchen und diese seinen Vorgesetzten zu melden. Die Kantonspolizei bestritt die Behauptung des Rekurrenten, B_____ sei ausdrücklich angewiesen worden, auf Fehlverhalten von ihm zu achten und dieses unverzüglich zu melden. Richtig sei, dass die Kantonspolizei generell Gesetzesverstösse und Verstösse gegen das Gelübde ihrer Mitarbeitenden im und ausser Dienst nicht dulde und die Mitarbeitenden ermutige, entsprechende Vorfälle ihren Vorgesetzten zu melden (Stellungnahme vom 30. Juni 2017, Rz. 14; Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 9). Gemäss dem Bericht vom 21. April 2017 sagte B_____ am 20. April 2017 gegenüber der Kantonspolizei aus, er habe den Rekurrenten anlässlich des Telefonats vom gleichen Tag darauf hingewiesen, dass seine Vorgesetzten von ihren Mitarbeitenden verlangen würden, dass Vorfälle im Dienst gemeldet würden. Damit ist die Darstellung der Kantonspolizei deutlich glaubhafter als diejenige des Rekurrenten.

Des Weiteren macht der Rekurrent geltend, der damalige Kommandant der Kantonspolizei habe Mobbing des Rekurrenten öffentlich zugestanden, indem er in einem Interview in der Basellandschaftlichen Zeitung (BZ) vom [...] erklärt habe, er würde den betroffenen Mitarbeiter gerne loswerden (Rekursbegründung, Rz. 17). Der damalige Kommandant sagte in diesem Interview: „Wir haben mehrere pendente Verfahren, in denen ich den betroffenen Mitarbeiter gerne loswerden würde.“ Diese Aussage bezieht sich zwar für Insider erkennbar unter anderem auf den Rekurrenten. Sie bedeutet aber nur, dass er ihm gerne kündigen würde, und nicht, dass er ihn mobbt oder mobben möchte. Zudem war der Rekurrent für den Durchschnittsleser nicht identifizierbar, so dass auch im Interview selber kein Mobbing gesehen werden kann.

Schliesslich sieht der Rekurrent in der Berichterstattung der BZ vom [...] über den angefochtenen Entscheid der Personalrekurskommission und die bevorstehende Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht einen „Schachzug“ der Kantonspolizei gegen ihn. Es liege auf der Hand, dass der Entscheid der Personalrekurskommission weder von der Personalrekurskommission noch von ihm der BZ zugespielt worden sei. Daher blieben nur die Polizeileitung und die Rechtsabteilung der Kantonspolizei, die „für eine vorsätzliche Begehung einer Amtsgeheimnisverletzung in Betracht fallen“ (Eingabe vom 23. August 2018, Ziff. 2; vgl. auch Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 6 und 7). Auch dieser Vorwurf geht fehl. Der Entscheid der Personalrekurskommission wurde dem akkreditierten Journalisten der BZ am [...] vom Verwaltungsgericht gestützt auf § 12 Abs. 1 lit. ba des Medien- und Informationsreglements der Gerichte (SG 154.115) zugesandt.

6.

6.1 Die Personalrekurskommission erachtete die Freistellung des Rekurrenten nach § 25 PG als rechtmässig (Entscheid vom 15. November 2017, E. II.3–9). Demgegenüber rügt der Rekurrent, dass die Kantonspolizei durch seine Freistellung das kantonale Personalrecht verletzt habe und dass die Freistellung unangemessen sei (Rekursbegründung, Rz. 5, 7, 28 ff.).

6.2 Gemäss § 25 Abs. 1 PG kann die Anstellungsbehörde vorsorgliche Massnahmen anordnen, wenn der geordnete Vollzug der Aufgaben gefährdet ist. Nach § 13 Abs. 1 PV kann eine vorsorgliche Massnahme insbesondere angeordnet werden, wenn ein Verbrechen oder Vergehen in Frage steht (lit. a), zu befürchten ist, dass die Untersuchung erschwert würde (lit. b), zu befürchten ist, dass das Interesse des Dienstes geschädigt würde (lit. c) oder eine von sexueller Belästigung betroffene Person zu schützen ist (lit. d). Als vorsorgliche Massnahme kann namentlich unter Beibehaltung des bisherigen Lohnanspruchs die Freistellung verfügt werden (§ 25 Abs. 1 PG).

6.3

6.3.1 In sachverhältnismässiger Hinsicht legte die Kantonspolizei der Freistellung des Rekurrenten dessen Verhalten gegenüber der zu bewachenden Gefangenen (vgl. E. 6.3.2 hiernach), gegenüber dem Pflegepersonal des Universitätsspitals (vgl. E. 6.3.3 hiernach) und gegenüber B_____ (vgl. E. 6.3.4 hiernach) zugrunde.

6.3.2 Das Fotografieren der Gefangenen durch den Rekurrenten stellt einen Eingriff in deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV (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, 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). 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.

Der Rekurrent macht geltend, er habe die Gefangene zu Identifikationszwecken in Erfüllung seines Bewachungsauftrags fotografiert (Rekursbegründung, Rz. 14, 17 und 29; Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 3 f.). Entgegen seiner Auffassung war das Fotografieren zur Erfüllung des Bewachungsauftrags bei provisorischer summarischer Beurteilung nicht erforderlich. 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, zur offenen Türe gegangen und einen Blick auf sie geworfen hätte (vgl. Stellungnahme der Kantonspolizei vom 30. Juni 2017, Rz. 10). Schliesslich traf eine vorgesetzte Person des Rekurrenten den Entscheid, dass der Gefangenen die Fussfesseln abgenommen werden konnten. Wenn der Rekurrent an der Richtigkeit der Anordnung, eine Gefangene ohne Fussfessel in einem Krankenzimmer ohne Tür mit Glasfenster und damit ohne Kenntnis ihres Aussehens zu bewachen, gezweifelt hätte, hätte er dies deshalb mit seiner vorgesetzten Person besprechen müssen und hätte er sich nicht eigenmächtig über die Anordnung hinwegsetzen dürfen (vgl. Stellungnahme vom 30. Juni 2017, Rz. 10). Somit war das Fotografieren – bei provisorischer summarischer Beurteilung – zur Erfüllung des dienstlichen Auftrags des Rekurrenten nicht erforderlich und somit rechtswidrig. Der Umstand, dass die Gefangene den Strafantrag gegen den Rekurrenten zurückgezogen hat, ändert daran nichts. Aus dem Umstand, dass der Rekurrent das Fotografieren gemäss der bei provisorischer summarischer Beurteilung glaubhaften Darstellung von B_____ gegenüber den Mitarbeitenden des Universitätsspitals beharrlich abgestritten hat, ist zudem zu schliessen, dass dem Rekurrenten bewusst gewesen ist, dass sein Verhalten zur Erfüllung seines Bewachungsauftrags nicht erforderlich und deshalb rechtswidrig ist.

6.3.3 Bei provisorischer summarischer Beurteilung ist davon auszugehen, dass der Rekurrent das Fotografieren wider besseres Wissen beharrlich abgestritten und sich rechthaberisch verhalten hat, als er von Mitarbeitenden des Universitätsspitals wegen des Fotografierens zur Rede gestellt worden ist (vgl. E. 4.2 hiervor). Dieses Verhalten ist geeignet, das Ansehen der Kantonspolizei beim Universitätsspital und das Vertrauen des Universitätsspitals in die korrekte Erfüllung der polizeilichen Aufgaben zu beeinträchtigen. Folglich ist bei provisorischer summarischer Beurteilung davon auszugehen, dass der

Rekurrent damit gegen seine arbeitsvertragliche Treuepflicht gemäss § 12 Abs. 2 PG verstossen hat. Diese gebietet ihm, alles zu unterlassen, was den Interessen des Arbeitgebers schaden könnte (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2). Der Rekurrent versucht, sein Verhalten damit zu rechtfertigen, dass er vom Stationsleiter und den Pflegefachfrauen regelrecht eingekreist und beschuldigt worden sei, das Personal fotografiert zu haben (Rekursbegründung, Rz. 17; Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 3). Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass die Behauptungen des Rekurrenten in tatsächlicher Hinsicht zutreffen, ist dieser Rechtfertigungsversuch unbehilflich, weil ein Polizeibeamter mit fast dreissig Jahren Berufserfahrung wie der Rekurrent sich durch eine solche Situation offensichtlich nicht einschüchtern lässt und auch nicht einschüchtern lassen darf.

Die Personalrekurskommission erwog, es sei zwar zu einem gewissen Grad nachvollziehbar, dass der Rekurrent, der durch ein anderes, damals bereits hängiges personalrechtliches Verfahren belastet gewesen sein dürfte, nach der Konfrontation mit seinem Fehlverhalten durch das Pflegepersonal nicht optimal reagiert habe. Umgekehrt sei aber auch die Frage erlaubt, warum er sich angesichts des vorbestehenden Verfahrens gegen ihn nicht in besonderer Weise um Einhaltung der dienstlichen Vorschriften bemüht habe (Entscheid vom 15. November 2017, E. II.7). Der Rekurrent wendet dagegen ein, die Personalrekurskommission verschweige, dass die betreffenden personalrechtlichen Verfahren in der Zwischenzeit zu seinen Gunsten ausgegangen seien (Rekursbegründung, Rz. 19). Dieser Einwand ist im Ergebnis unbegründet. Mit Verfügung vom 15. August 2016 stellte die Kantonspolizei den Rekurrenten wegen Vorfällen anlässlich eines Tourenausflugs vom 8./9. August 2016 vorsorglich frei und sprach gegen ihn ein Hausverbot aus. Dagegen erhob der Rekurrent Rekurs. Mit Verfügung vom 1. März 2017 hob die Kantonspolizei die Freistellung und das Hausverbot auf, stufte den Rekurrenten lohn- und gradmässig zurück, erteilte ihm einen Verweis und ordnete eine Änderung seines Aufgabengebiets an. Auch gegen diese Verfügung erhob der Rekurrent Rekurs. Mit Entscheid der Personalrekurskommission vom 2. Juni 2017 wurde der Rekurs gegen die Verfügung vom 15. August 2016 als gegenstandslos abgeschrieben und wurden in Gutheissung des Rekurses gegen die Verfügung vom 1. März 2017 die lohnmässige Rückstufung, die Degradierung, der Verweis und die Änderung des Aufgabengebiets aufgehoben. Einen von der Kantonspolizei gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 14. Mai 2018 ab. Der Umstand, dass die Kantonspolizei die vorsorglichen Massnahmen durch definitive Massnahmen ersetzt hat und die Rechtsmittelinstanzen diese als ungerechtfertigt aufgehoben haben, ändert nichts daran, dass im Zeitpunkt der Spitalbewachung vom 9. April 2017 die Rekurse gegen die personalrechtlichen Massnahmen bei der Personalrekurskommission hängig gewesen sind. Der Rekurrent hatte deshalb besonderen Anlass zu einem korrekten Verhalten.

6.3.4 Schliesslich ist bei provisorischer summarischer Beurteilung glaubhaft, dass der Rekurrent am 9. April 2017 und auch bereits früher während des Dienstes ohne Anlass sich gegenüber B_____ über die Brüste bzw. das Gesäss seiner Frau sowie sein Sexleben geäussert und ihm intime Fotos gezeigt hat. (vgl. E. 4.4 hiervor).

6.4

6.4.1 Die Kantonspolizei machte in ihrer Stellungnahme geltend, es sei zu befürchten, dass eine Beschäftigung des Rekurrenten das Interesse des Dienstes schädigen würde (§ 13 Abs. 1 lit c PV). Der Rekurrent sei nach der Eröffnung des neuen personalrechtlichen Verfahrens innerhalb des Korps persönlich noch mehr isoliert worden, als er es bereits aufgrund der Vorfälle vom August 2016 gewesen sei. Differenzen zwischen Kollegen könnten in einem polizeilichen Einsatz ernste und lebensbedrohende Konsequenzen nach sich ziehen. Zudem könne der Rekurrent auch nicht mehr für Spitalbewachungen eingesetzt werden, weil die Gefahr einer Zerstörung der guten Beziehungen zwischen der Kantonspolizei und dem Universitätsspital zu gross sei. Somit sei nachgewiesen, dass der Rekurrent derzeit nicht mehr in der Lage sei, den Vollzug seiner Arbeiten erfolgreich zu bestreiten (Stellungnahme vom 30.

Juni 2017, Rz. 17 und 19). Der Rekurrent behauptete zwar in der Verhandlung der Personalrekurskommission, er habe noch viel Unterstützung von Polizisten (Protokoll vom 15. November 2017, S. 1). Im Übrigen unterliess er es aber, sich mit der vorstehenden Darstellung der Kantonspolizei inhaltlich auseinanderzusetzen.

Das Verwaltungsgericht stellte in seinem Urteil vom 14. Mai 2018 zwar fest, dass der Rekurrent anlässlich des Tourenausflugs vom 8./9. August 2016 weder eine vertragliche noch eine gesetzliche Pflicht verletzt hatte. Dennoch ist bei provisorischer summarischer Beurteilung glaubhaft, dass das Verhältnis zwischen den am Ausflug beteiligten Mitarbeitenden der Kantonspolizei durch die zur Aufarbeitung der Geschehnisse anlässlich des Ausflugs durchgeführten personalrechtlichen und strafrechtlichen Verfahren derart belastet worden ist, dass der geordnete Vollzug der Aufgaben gefährdet wäre, wenn der Rekurrent zusammen mit am Ausflug beteiligten Mitarbeitenden der Kantonspolizei eingesetzt würde. Zum Schutz der guten Beziehungen zwischen der Kantonspolizei und dem Universitätsspital ist es bei provisorischer summarischer Beurteilung auch gerechtfertigt, den Rekurrenten nicht mehr für Spitalbewachungen einzusetzen.

6.4.2 Des Weiteren machte die Kantonspolizei geltend, es sei erstellt, dass die Anwesenheit des Rekurrenten an einem Arbeitsplatz der Kantonspolizei die weiteren Abklärungen im vorliegenden Fall erschweren würde (§ 13 Abs. 1 lit b PV). Der Rekurrent habe versucht auf B____ und dessen Vorgesetzte Einfluss zu nehmen, indem er im Nachgang zur Freistellung B____ kontaktiert und von ihm verlangt habe, die gemachten Aussagen richtigzustellen (Stellungnahme vom 30. Juni 2017, Rz. 18). Im Rekursverfahren vor der Personalrekurskommission wandte der Rekurrent dagegen ein, es werde nicht begründet, worin die weiteren Abklärungen liegen sollen, die angeblich durch die Anwesenheit des Rekurrenten an einem Arbeitsplatz bei der Kantonspolizei erschwert würden. Der Sachverhalt sei offensichtlich erstellt (Rekursbegründung vom 18. Mai 2017, Rz. 28). Im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren macht er geltend, die Annahme von Kollusionsgefahr sein unhaltbar, weil es die Personalrekurskommission unterlassen habe, B____ und ihn zur Sache zu befragen und weil seit dem Vorfall mehr als ein Jahr verstrichen sei (Rekursbegründung, Rz. 28).

Die Einwände des Rekurrenten gegen die Befürchtung, die Untersuchung könnte durch seine Anwesenheit am Arbeitsplatz erschwert werden, sind unbehilflich. Er macht selber geltend, die Personalrekurskommission habe den Sachverhalt unvollständig festgestellt und B____ zu Unrecht nicht befragt. Dies trifft für das Verfahren betreffend die vorsorglichen Massnahmen zwar nicht zu. Im Verfahren auf Erlass einer definitiven personalrechtlichen Massnahme wird es sich aber voraussichtlich tatsächlich aufdrängen, B____ und allenfalls weitere Mitarbeitende der Kantonspolizei, die sachdienliche Angaben machen können, (nochmals) zu befragen. Damit besteht ein dienstliches Interesse, dass die Aussagen dieser Personen nicht beeinflusst werden. Aufgrund des bereits erfolgten Beeinflussungsversuchs bestände eine erhebliche Gefahr, dass der Rekurrent versuchen würde, insbesondere die Aussagen von B____ durch eine Intervention bei diesem oder dessen Vorgesetzten zu seinen Gunsten zu beeinflussen, wenn er seine Arbeit bei der Kantonspolizei verrichten würde.

6.4.3 Dass der Rekurrent innerhalb des Korps persönlich derart isoliert wäre, dass für ihn allein aufgrund der Vorkommnisse während des Tourenausflugs vom 8./9. August 2016 und der nicht mehr möglichen Spitalbewachungen kein sinnvoller Einsatzbereich mehr verbleiben würde, an dem der geordnete Vollzug der Aufgaben gewährleistet wäre, machte die Kantonspolizei bei provisorischer summarischer Beurteilung zwar nicht glaubhaft. Während des laufenden personalrechtlichen Verfahrens wird der mögliche Einsatzbereich des Rekurrenten jedoch zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass er zur Abwehr der Gefahr der Beeinflussung nicht mit möglichen Auskunftspersonen oder Zeugen und deren Vorgesetzten eingesetzt werden kann. Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Einschränkung ist es

zumindest für die Zeit bis zum Entscheid der Kantonspolizei über definitive personalrechtliche Massnahmen betreffend die vorliegend beurteilten Vorfälle bei provisorischer summarischer Beurteilung glaubhaft, dass der geordnete Vollzug der Aufgaben gefährdet wäre, wenn der Rekurrent bei der Kantonspolizei beschäftigt würde. Demnach sind die Voraussetzungen für die Anordnung einer vorsorglichen Massnahme gemäss § 25 Abs. 1 PG in Verbindung mit § 13 Abs. 1 lit. b und c PV erfüllt.

6.4.4 Die von der Kantonspolizei als vorsorgliche Massnahme verfügte Freistellung ist verhältnismässig. Insbesondere war zum Zeitpunkt der Verfügung keine wirksame mildere Massnahme ersichtlich. Der Rekurrent wurde von den drohenden Massnahmen im damals hängigen personalrechtlichen Verfahren betreffend den Tourenausflug (lohn- und rangmässigen Rückstufung, Verweis und Änderung des Aufgabengebiets) nicht abgehalten, die vorliegend beurteilten Verfehlungen zu begehen. Entsprechend schienen mildere Massnahmen nicht geeignet zu sein, der Gefährdung des geordneten Vollzugs der Aufgaben der Kantonspolizei im Falle einer Beschäftigung des Rekurrenten zu begegnen. Betreffend die lange Dauer der Freistellung ist festzuhalten, dass der Entscheid über eine definitive personalrechtliche Massnahme aus Gründen verzögert worden ist, die in der Person des Rekurrenten bzw. seines Rechtsvertreters liegen. Zum einen war eine Kündigung während der (teilweisen) Arbeitsverhinderung des Rekurrenten wegen Krankheit vom 19. April 2017 bis 21. März 2018 gemäss § 37 PG von vornherein ausgeschlossen. Auch konnte die Kantonspolizei den Rekurrenten während seiner krankheitsbedingten Arbeitsverhinderung nicht zur Mitwirkung an der Ablösung der vorsorglichen Massnahme anhalten. Zum anderen verzögerte nach der Genesung des Rekurrenten die Beanspruchung des Rechtsvertreters in anderen Verfahren das personalrechtliche Verfahren betreffend definitive Massnahmen (vgl. Verhandlungsprotokoll vom 24. August 2018, S. 2).

7.

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).

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht (Dreiergericht):

://: Der Rekurs wird abgewiesen.

Das verwaltungsgerichtliche Rekursverfahren ist kostenlos.