



Entscheid der Personalrekurskommission des Kantons Basel-Stadt

vom 4. Juni 2020

Kommission: lic. iur. Anita Heer (Präsidium), Daniel Durrer, Dr. Andreas Freivogel
Schreiber: lic. iur. Aurel Wandeler

Aktenzeichen Nr. 25/2018

Rekurs von X, vertreten durch Dr. A, Advokat, betreffend

**Verfügung der Kantonspolizei Basel-Stadt vom 14. Dezember 2018
(Degradierung und Änderung des Aufgabengebiets)**

I. Sachverhalt

1. X (Rekurrent) ist seit dem 21. April 1988 bei der Kantonspolizei Basel-Stadt angestellt. Zuletzt hatte er die Funktion eines Ressortleiters im Rang eines Feldweibels 1 inne. Im Zuge eines anderen personalrechtlichen Verfahrens, welches die Anstellungsbehörde gegen ihn eröffnet hatte, wurde ihm im Sinne einer vorsorglichen Massnahme eine andere Funktion zugewiesen. Ab dem 9. März 2017 war er in der Funktion eines Sachbearbeiters im Rang eines Feldweibels 1 beim Einsatzzug in der Tour [...] tätig.

In der genannten neuen Funktion war der Rekurrent am 9. April 2017 zusammen mit dem Gefreiten B von 09:30 bis 12:00 Uhr zu einer Spitalbewachung im Universitätsspital Basel, [...], abkommandiert. Die beiden Polizeibeamten mussten eine weibliche Untersuchungsgefangene überwachen. Aufgrund der medizinischen Diagnose der Frau (Norovirus) stand das Patientenzimmer unter Quarantäne. Der Rekurrent und Gfr B sassen vor dem Zimmer der überwachten Person mit Blick auf das Zimmer auf zwei Stühlen, zwischen denen ein kleines Tischlein stand. Beide waren mit ihrem Mobiltelefon beschäftigt. Im Laufe der Spitalbewachung begaben sich zwei Pflegerinnen zum Zimmer der bewachten Person und stellten einen Spitalwagen mit Stationsmaterial so vor die unterdessen geöffnete Tür, dass der direkte Blick des Rekurrenten und seines Kollegen auf das Spitalzimmer dadurch versperrt war. Während eine Pflegerin Arbeiten im Spitalzimmer verrichtete, blieb die zweite beim Stationswagen stehen, und zwar aus Sicht der Polizeibeamten auf dessen rechter Seite.

2. Mit Verfügung vom 18. April 2017 stellte die Kantonspolizei Basel-Stadt den Rekurrenten per sofort vorsorglich frei. Dem Rekurrenten wurde mit dieser Verfügung von der Kantonspolizei zusammengefasst folgendes Verhalten während des weiteren Verlaufs des Einsatzes zur Last gelegt:

Plötzlich habe sich der Rekurrent mit dem Oberkörper nach rechts aussen gelehnt, seinen rechten Arm mit dem Mobiltelefon ausgestreckt und am Spitalwagen und an der danebenstehenden Pflegerin vorbei ins Zimmer hinein fotografiert. Als die Pflegerinnen ihre Arbeiten verrichtet hätten und weitergezogen seien, habe der Rekurrent seinem Kollegen auf seinem Mobiltelefon ein Foto der überwachten weiblichen Person gezeigt. Gemäss Gfr. B sei eine weibliche Person mit deutlich geschwollenen Augen zu sehen gewesen. Der Rekurrent habe das Foto mit abschätzigen Worten kommentiert, welche 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, welche zuvor im Zimmer gewesen waren, zum Rekurrenten und seinem Kollegen hinzugetreten. Eine männliche Pflegeperson habe sich ihnen gegenüber als Abteilungsleiter und Stockwerkverantwortlicher vorgestellt und den Rekurrenten gefragt, ob er fotografiert habe. Er habe den Rekurrenten auch gefragt, ob er wisse, dass dies verboten sei. Der Rekurrent 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. Nachdem das Personal fortgezogen sei, habe er seinem rangmässig tieferen Kollegen noch gesagt, er verstehe nicht, weshalb das Personal so ein „Huerezüg“ daraus mache, es sei doch nichts dabei. Sein Kollege habe sich für das Verhalten des Rekurrenten gegenüber dem Personal geschämt.

Ausserdem habe der Rekurrent im Rahmen der Spitalüberwachung seinem Kollegen auf dem Mobiltelefon ein Foto seiner Ehefrau 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 Ex-Freundin den besten Sex gehabt habe, es aber zwischenmenschlich nicht gestimmt habe. Mit seiner jetzigen Frau jedoch stimme einfach alles. Gemäss Gfr B sei es nicht das erste Mal gewesen, dass der Rekurrent seit seinem Stellenantritt beim Einsatzzug ihm gegenüber solche anzügliche Bemerkungen gemacht habe.

Die Anstellungsbehörde warf dem Rekurrenten mit der Verfügung vom 18. April 2017 vor, durch das Fotografieren und das grob abschätzige Kommentieren der bewachten Person einen schwerwiegenden und ethisch verwerflichen Eingriff in die Persönlichkeits- und Grundrechte einer Person begangen zu haben, die aufgrund ihres Sonderstatus als inhaftierte Person besonders verletzlich und dadurch besonders schützenswert gewesen sei. Zudem habe er durch sein Verhalten gegen die Dienstvorschrift 3.2.031 sowie gegen die Hausordnung des Universitätsspitals verstossen, zu deren Wahrung er gemäss Bewachungsauftrag verpflichtet gewesen sei. Ferner habe er sich gegenüber dem Dienstpersonal, welches ebenfalls gehalten sei, gegenüber Personen unter Freiheitsentzug den grundlegenden ethischen und rechtlichen Bestimmungen Nachachtung zu verschaffen, nicht nur unfreundlich, sondern auch rechthaberisch, besserwischerisch und eines Polizisten unwürdig

verhalten. Damit habe er das gute Ansehen der Kantonspolizei massiv gefährdet. Zudem habe sich ein jüngerer Polizist mit tieferem Dienstgrad für sein Verhalten schämen müssen (S. 3 der Verfügung).

Ausserdem habe sich der Rekurrent durch das nicht erstmalige, anlasslose Zeigen von intimen Fotos und anzügliche Bemerkungen über Frauen während der Dienstzeit eine Intimität gegenüber Gfr B herausgenommen, zu der dieser ihm keinen Anlass gegeben habe und der dies als störend empfunden habe. Dieses Verhalten sei übergreifend, persönlichkeitsverletzend und inakzeptabel.

Mit seinem Verhalten habe der Rekurrent in grösster Art und Weise gegen das Gelübde (§ 22 Abs. 2 des Polizeigesetzes, PolG, SG 510.100) verstossen, welches ihn unter anderem zur „Achtung der Grundfreiheiten“ und der „Rechte des Menschen“ sowie zur Erfüllung seiner Pflichten „ohne Ansehen der Person, vorurteilslos“ und „nach bestem Wissen und Gewissen“ verpflichtet, ebenso dazu, sich „streng an die Wahrheit zu halten und Verschwiegenheit über alles zu bewahren, was (...) die Persönlichkeitsrechte geheim zu halten gebieten“. Er habe auch insoweit gegen das Gelübde verstossen, als er verpflichtet gewesen wäre, mit seinem „Verhalten stets zum guten Ansehen der Kantonspolizei beizutragen“.

Die Kantonspolizei zeigte dem Rekurrenten mit der Verfügung vom 18. April 2017 an, aufgrund dieser Schilderungen ein weiteres personalrechtliches Verfahren gegen ihn zu eröffnen. Aufgrund der Geschehnisse sei der geordnete Vollzug seiner Aufgaben gefährdet. Es sei zu befürchten, dass die weiteren Abklärungen durch die Anwesenheit des Rekurrenten am Arbeitsplatz bei der Kantonspolizei erschwert würden. Auch eine Schädigung des Interesses des Dienstes und der Kantonspolizei sei durch sein wiederholtes, eines Polizisten unwürdiges Verhalten, nicht auszuschliessen. Deshalb werde er gemäss § 25 Abs. 1 des Personalgesetzes in Verbindung mit § 13 der Verordnung zum Personalgesetz per sofort vorsorglich freigestellt, wobei allfällige Ansprüche auf Ferien, Überzeit, Gleitzeit, Dienstaltesgeschenke etc. hiermit kompensiert würden. Gegen den Rekurrenten wurde ein vorläufiges Hausverbot für sämtliche nichtöffentlichen Räumlichkeiten der Kantonspolizei Basel-Stadt erteilt. Die Kantonspolizei hielt in ihrer Verfügung auch ihren Standpunkt fest, dass die Pflichtverletzung ihrer Ansicht nach derart schwer wiege, dass sie eine ordentliche Kündigung rechtfertigen würde. Ein gegen diese Verfügung erhobener Rekurs wurde von der Personalrekurskommission mit Entscheid vom 15. November 2017 und vom Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 24. August 2018 abgewiesen (AGE VD.2017.262).

3. Mit Schreiben vom 14. Dezember 2018 wurde dem Rekurrenten mitgeteilt, dass von einer Kündigung abgesehen werde. Mit einer Verfügung ebenfalls vom 14. Dezember 2018 wurde X im Sinne einer personalrechtlichen Massnahme indessen gemäss § 24 des Personalgesetzes (PG; SG 162.100) per 1. April 2019 lohn- und gradmässig in die Funktion eines Polizisten im Rang eines Wachtmeisters mit besonderen Aufgaben (Wm mbA) im Tourendienst der [...] in die Lohnklasse [...] zurückgestuft. Diese Massnahme ersetze die Verfügung vom 18. April 2017 betreffend die vorsorgliche Freistellung. Die Verfügung basiert auf den gleichen Vorwürfen wie die vorgängige Freistellungsverfügung: Nicht mehr ausdrücklich zur Begründung herangezogen wird lediglich der Vorwurf anzüglicher Bemerkungen gegenüber Gfr. B. Einem Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung mit der Verfügung

vom 14. Dezember 2018 entzogen. Diese wurde mit Verfügung der Präsidentin der Personalrekurskommission vom 10. April 2019 hinsichtlich der lohnmassigen – nicht aber hinsichtlich der gradmassigen - Rückstufung wiederhergestellt.

4. Gegen die Verfügung vom 14. Dezember 2018 erhob X, vertreten durch Advokat Dr. A, mit Eingabe vom 19. Dezember 2018 Rekurs, mit welcher er in der Hauptsache die Aufhebung der angefochtenen Verfügung beantragte. Seine Anträge betreffend Erlass superprovisorischer Verfügungen wurden mit Verfügung der Präsidentin der Personalrekurskommission vom 24. Januar 2019 abgewiesen. Innert erstreckter und auf Ersuchen der Parteien im Hinblick auf ein (später gescheitertes) Mediationsverfahren zwischenzeitlich sistierter Frist nahm die Rekursgegnerin mit Eingabe vom 8. Mai 2019 zum Rekurs Stellung und beantragte dessen Abweisung (soweit über die Anträge nicht bereits mit Verfügung der Präsidentin der Personalrekurskommission vom 25. [recte 24.] Januar 2018 und 18. [recte 10.] April 2019 entschieden worden sei). Die Verfügung der Kantonspolizei vom 14. Dezember 2018 sei zu bestätigen, unter o/e-Kostenfolge.

Mit Verfügung vom 13. Mai 2019 wurde die Stellungnahme der Kantonspolizei vom 8. Mai 2019 inkl. Beilagen dem Rechtsvertreter des Rekurrenten zur Kenntnis zugestellt. Anstelle einer schriftlichen Replik wurde dem Rekurrenten die Möglichkeit eingeräumt, sich anlässlich der Verhandlung zu den Vorbringen in der Rekursantwort zu äussern. Ihm wurde angezeigt, dass vorgesehen ist, Gfr B (wie von ihm beantragt) und dessen Vorgesetzten PK C als Auskunftspersonen zu laden. Von einer Vorladung von Dr. D, Polizeikommandant, werde abgesehen, da von diesem keine persönlichen Wahrnehmungen zum strittigen Vorfall bei der Spitalüberwachung vorliegen würden und von seiner Befragung auch sonst keine Erkenntnisse, welche für die rechtliche Beurteilung der angefochtenen Verfügung entscheidend sein könnten, zu erwarten seien. Mit dieser Verfügung wurde auch die anwaltliche Vertretung bewilligt.

5. Die Sitzung der Personalrekurskommission vom 14. August 2019 wurde unterbrochen, bevor es zu einer Entscheidung kommen konnte, nachdem der Rechtsvertreter des Rekurrenten im Zuge der Verhandlung ein Ausstandsbegehren gegen die Präsidentin der Kommission gestellt hatte. Dieses Begehren wurde von der Personalrekurskommission – unter einem Ersatzpräsidium – mit Entscheidung vom 13. November 2019 abgewiesen. Dieser Entscheidung ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Die auf den 21. April 2020 angesetzte Fortsetzung der Sitzung musste zufolge der besonderen Lage aufgrund der COVID-19-Pandemie verschoben werden und fand schliesslich am 4. Juni 2020 statt. In der zufolge des Ausstandsgesuchs zweigeteilten Sitzung wurden PK C (am 14. August 2019) sowie Gfr B (am 4. Juni 2020) als Auskunftspersonen befragt. Zudem kamen der Rekurrent, sein Rechtsvertreter sowie die Vertreterin der Rekursgegnerin, Dr. E, zu Wort. Für sämtliche Ausführungen wird auf das Protokoll verwiesen. Für die Einzelheiten der Parteistandpunkte wird, soweit sie für den vorliegenden Entscheid wesentlich sind, auf die nachfolgenden Erwägungen verwiesen.

II. Rechtliche Erwägungen

1.

Nach § 40 PG können Massnahmen gemäss §§ 24 und 25 PG mittels Rekurs bei der Personalrekurskommission angefochten werden. Im vorliegenden Fall ist der Rekurrent durch die Verfügung der Kantonspolizei vom 14. Dezember 2018 von einer Massnahme gemäss § 24 PG berührt und daher zum Rekurs bei der Personalrekurskommission legitimiert. Die Rekursanmeldung und die Rekursbegründung hat der Rekurrent unter Einhaltung der in § 40 PG festgelegten Frist eingereicht. Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Hinsichtlich der noch offenen verfahrensrechtlichen Anträgen ist das Folgende auszuführen:

2.1 Der Rekurrent legte eine von Hand gefertigte Skizze ins Recht, welche die Situation vor der Türe zum Zimmer abbilden soll, in dem sich die zu überwachende Person befand (nachfolgend: Überwachungszimmer). Er reichte die Skizze im Doppel ein mit dem Antrag, eine Ausfertigung der Skizze sei an die Auskunftsperson Gfr B auszuhändigen, damit dieser allenfalls dazu befragt werden könne. Während die Kommission eine Ausfertigung zu den Akten entgegen nahm, war der Antrag, eine Skizze an B auszuhändigen, in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen (zu diesem Grundsatz im öffentlichen Recht vgl. etwa AGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2, ebenfalls den Rekurrenten betreffend). Zunächst ist die räumliche Situation vor dem Überwachungszimmer im Wesentlichen erstellt und unter den Parteien ebenso unstrittig wie die räumlichen Positionen der am Vorfall beteiligten Personen. Aus denselben Gründen ist auf den vom Rekurrenten anlässlich der Sitzung vom 14. August 2019 beantragten Augenschein (Protokoll vom 14. August 2019 S. 3) zu verzichten. Davon wären keine wesentlichen zusätzlichen Erkenntnisse zu erwarten. Was sodann Details der Skizze angeht, kann die Personalrekurskommission nicht sicher feststellen, in welchem Grad diese zutreffend ist, was gegen eine Verwendung der Skizze für die Befragung spricht. Da die räumliche Situation, wie erwähnt, im Wesentlichen feststeht, kann aber ohne weiteres auf die – im schlimmsten Falle irreführende – Verwendung der Skizze für die Befragung und auf den Augenschein verzichtet werden.

2.2 Der Antrag des Rekurrenten, es sei auf die Befragung von PK C zu verzichten (Protokoll der Sitzung vom 14. August 2019 S. 2), ist abzuweisen. Es ist unerfindlich, weshalb diesem Antrag der Rekursgegnerin vor dem Hintergrund der Untersuchungsmaxime nicht zu entsprechen wäre: Die Auffassung des Rekurrenten, dass die Auskunftsperson nicht unbefangen aussagen würde, da sie nicht zugeben könne, Gfr B zum Rapportieren von allfälligem Fehlverhalten des Rekurrenten angehalten zu haben, spricht jedenfalls nicht gegen eine Befragung. Vielmehr kann eine derartige Befürchtung oder These in der Befragung thematisiert werden, was auch geschah. Der Rechtsvertreter des Rekurrenten hat die Auskunftsperson C selbst ausführlich befragen lassen (Protokoll der Sitzung vom 14. August 2019 S. 3 ff.).

2.3 Auch der Antrag des Rekurrenten, die Auskunftsperson B direkt, also nicht via Verfahrensleitung, befragen zu dürfen, ist abzulehnen. Ein solches Recht besteht in

der vom Rekurrenten offenbar gewünschten Direktform im Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht, zumal bei Massnahmen nach § 24 und 25 PG, die nach dem Willen des Gesetzgebers wohlgermerkt keinen pönalen Charakter haben (vgl. VGE VD.2017.262 vom 24. August 2018 E.3.2.3.2 [Entscheid betreffend vorsorgliche Freistellung, gleicher Rekurrent]; MEYER, Staatspersonal, Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 685). Wie bereits im Entscheid über den Ausstand festgehalten, entspricht es im Übrigen dem hiesigen Prozessrecht, dass Verhandlungen von Gerichten oder anderen entscheidenden Gremien von deren Vorsitzenden geführt werden und nicht von den Parteien. Es obliegt daher der oder dem Vorsitzenden, über die Zulassung oder Rückweisung von Fragen der Parteien zu entscheiden (Entscheid der PRK vom 13. November 2019 S. 4). Daher kann eine Partei im vorliegenden Kontext kein Recht auf eine *direkte* kontradiktorische Befragung durchsetzen. Ein solches Recht ergibt sich für die vorliegende Konstellation entgegen dem Rekurrenten weder aus dem Gebot des Fair Trial noch aus dem Gebot der Waffengleichheit gemäss Art. 6 EMRK. Der Rechtsvertreter des Rekurrenten konnte die Auskunftsperson B jedoch in der Sitzung vom 4. Juni 2020 ausführlich, via Verfahrensleitung, befragen (Protokoll vom 4. Juni 2020 S. 2,3).

2.4 Der Beizug weiterer Unterlagen, insbesondere der Personalakte, erweist sich vorliegend als verzichtbar, weil darauf zur Beurteilung der strittigen Sanktion nicht Bezug genommen werden muss.

3.

B bestätigte vor der Personalrekurskommission als Auskunftsperson in den wesentlichen Punkten, was er zuvor anlässlich seiner Befragung gegenüber der Anstellungsbehörde zu Protokoll gegeben hatte: Er sei mit dem Rekurrenten vor dem Überwachungszimmer gesessen, als dieser nach einer – durch Gfr B spontan nachgestellten – Seitwärtsbewegung mit seinem Natel in das Zimmer hineinfotografiert und zum Foto angemerkt habe, die [zu bewachende Frau] sehe "schon scheisse aus". Als er durch die Stationsleitung zur Rede gestellt worden sei, habe er das Fotografieren abgestritten und gesagt, er habe auf dem Natel nur gejasst. Er [B] sei nebdran rot angelaufen und habe sich geschämt (Protokoll vom 4. Juni 2020 S. 1).

4.

Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre arbeitsvertraglichen oder gesetzlichen Pflichten verletzen oder ungenügende Leistungen erbringen, kann die Anstellungsbehörde – gestützt auf § 24 PG – geeignete Massnahmen ergreifen, um die geordnete Aufgabenerfüllung wieder sicherzustellen (Abs. 1). Die Anstellungsbehörde kann einen schriftlichen Verweis oder die Änderung des Aufgabengebietes am selben oder an einem anderen Arbeitsplatz verfügen. Bei Änderung des Aufgabengebietes wird der Lohn entsprechend dem Schwierigkeitsgrad der neuen Aufgaben ausgerichtet (Abs. 2).

5.

Die Anstellungsbehörde wirft dem Rekurrenten mit der angefochtenen Verfügung vom 14. Dezember 2018 vor, mit seinem Verhalten während der Spitalbewachung – namentlich durch das Fotografieren sowie die abschätzigen Kommentare über das Aussehen der bewachten Person sowie das vehemente Leugnen des Fotografierens

gegenüber dem Pflegepersonal, als er darauf angesprochen worden sei – die besondere Treuepflicht gegenüber dem Arbeitgeber verletzt zu haben, die er gemäss § 20 Abs. 2 des Polizeigesetzes zu beachten habe. Zudem habe das Verhalten in grober Weise gegen das Werte- und Bekenntnissystem der Kantonspolizei verstossen. Es seien demnach arbeitsvertragliche Pflichten verletzt worden (Ziff. 15 der angefochtenen Verfügung). Der Rekurrent erfülle die Anforderungen an eine Vorgesetztenfunktion nicht mehr. Als Ranghöherer habe er eine Vorbildfunktion, was sein Verhalten im Dienst sowohl gegenüber Dritten, wie auch gegenüber Kolleginnen und Kollegen, insbesondere Niedrigerrangigen, anbelangt. Um die geordnete Aufgabenerfüllung sicherzustellen, müsse ihm eine Aufgabe ohne Führungsfunktion zugewiesen werden. Konkret erhalte er den Grad und die Aufgaben eines Wachmeisters mit besonderen Aufgaben (Ziff. 16). Dies ziehe eine Rückstufung um zwei Lohnklassen mit sich.

Die Anstellungsbehörde führt sodann zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit aus, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein muss. Ausserdem müsse das angestrebte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (mit Verweis auf HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, N 514 ff.). Bei einer Versetzung gemäss § 24 PG stehe die Notwendigkeit bzw. Erforderlichkeit der Massnahme im Zentrum der Betrachtung. Erforderlich ist eine Massnahme demnach, wenn kein gleich geeignetes, milderer Mittel dieselbe Wirkung erzielt. Hierfür seien die gesamten Umstände des konkreten Falles zu berücksichtigen. Aufgrund der Vorkommnisse sei eine personalrechtliche Massnahme zwingend erforderlich. Das Verhalten des Rekurrenten könne nicht ohne Konsequenzen hingenommen werden. Die Vorinstanz erwägt dazu weiter lediglich, dass die Versetzung gegenüber einer Kündigung die mildere Massnahme darstelle (Ziff. 18 der angefochtenen Verfügung).

6.

Der Rekurrent verneint, die Spitalordnung verletzt zu haben. Diese verbiete gemäss deren Ziff. 5 zwar "Private Foto-, Film- und Videoaufnahmen". Er habe aber keine private Fotografie gemacht, sondern aus der dienstlichen Überlegung heraus gehandelt, ein Foto der zu bewachenden Person für den Fall eines Fluchtversuchs der Person zu erstellen, welche sich, z.B. in einen Kittel einer Pflegeperson gekleidet, aus dem Staub zu machen versuchen könnte. Er habe hierzu das Dienstatel benützt (Protokoll der Sitzung vom 4. Juni 2020 S. 3). Anders als im Normalfall seien der überwachten Person im Spitalzimmer die Fussfesseln abgenommen worden. Seine Aussage, dass die fotografierte Patientin „huere wüesch“ aussehe, sei vor dem Hintergrund zu bewerten, dass das Erscheinungsbild der Patientin durch die Erkrankung an Norovirus geprägt gewesen sei. Die Grundrechte der Person habe er nicht verletzt. Diese Person habe als Trägerin des Rechts eine Strafanzeige gegen ihn zurückgezogen. Die Rekursgegnerin könne sich disziplinarisch gegen ihn nicht mehr darauf berufen. Im Übrigen sei er für den Einsatz ungenügend instruiert worden. PK C habe bestätigt, dass er hierfür nicht speziell vorbereitet, sondern bloss disloziert worden sei (mit Verweis auf dessen Aussage in der Sitzung vom 14. August 2019, Protokoll S. 4). Sein Auftreten gegenüber dem Spitalpersonal sei nicht optimal gewesen: Er sei – nach seinem Verständnis – gefragt worden, ob er das Personal fotografiert habe, was er verneint habe. Er hätte stattdessen sagen können, dass er die Frau [und eben nicht das Personal] fotografiert habe. Er habe nie gesagt, gar nicht

fotografiert zu haben (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019, Ziff. 35). Er sei vom Personal angegangen worden und habe "blöd zurückgegeben", sei aber nicht beleidigend oder besserwisserisch gewesen (Protokoll der Sitzung vom 4. Juni 2020 S. 3). Weiter bringt er vor, der Umstand, dass er überhaupt Ressortleiter geworden sei, widerlege den Standpunkt der Rekursgegnerin, dass er keine Führungsqualitäten habe. Der Rekurrent bemängelt schliesslich, dass er indirekt für Vorwürfe mitsanktioniert worden sei, bezüglich welcher ihn die Personalrekurskommission sowie das Verwaltungsgericht entlastet hätten. Dabei handelt es sich um Vorwürfe im Zusammenhang mit einem Ausflug von Polizeibeamten am 8./9. August 2016. Dass jener Sachverhalt, bezüglich welchen der Rekurrent tatsächlich durch die Personalrekurskommission sowie das Verwaltungsgericht entlastet wurde, in der angefochtenen Verfügung erneut einleitend geschildert werde, lasse dies deutlich erkennen. Der Rekurrent sieht sich als Opfer des Versuchs der Polizeileitung, ihn im Nachgang zu den Vorfällen beim Tourenausflug doch noch "loswerden" zu wollen, wofür er auf ein Interview des Polizeikommandanten in der BZ vom 11. Mai 2017 verweist (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019 Ziff. 9 mit Verweis auf den Artikel "Polizei-Spitzel, Schändung im Korps, Dienstwagen-Affäre: Jetzt nimmt der Polizeikommandant Stellung", sowie dessen Aussagen im Interview "Wir haben mehrere pendente Verfahren, in denen ich den betroffenen Mitarbeiter gerne loswerden würde"). Gfr B sei von PK C damit beauftragt worden, nach Fehlern bei ihm zu suchen, damit er entlassen werden könne. Dies habe Gfr B ihm [dem Rekurrenten] in einem Telefongespräch vom 20. April 2017 mitgeteilt (Rekursbegründung vom 16. Januar 2019 Ziff. 30).

7.

7.1 Den Ausführungen des Rekurrenten ist entgegenzuhalten, dass das Fotografieren der zu bewachenden Person mit einem Natel, sei es ein persönliches oder dienstliches, weder vom Überwachungsauftrag noch sonst einer Dienstvorschrift erfasst war. Solches behauptet der Rekurrent selbst nicht, und dies war auch seinem Kollegen, Gfr B, nach eigenen Aussagen völlig klar (Protokoll der Verhandlung vom 4. Juni 2020 S. 2, 3). Es kann kein ernsthafter Zweifel daran bestehen bleiben, dass das Fotografieren der Patientin damit nicht-dienstlich war und im Widerspruch zur Hausordnung des Universitätsspitals (nachfolgend: Spitalordnung) stand, welche das private Fotografieren verbietet, und zwar unabhängig davon, ob ein privates oder ein Gerät eines Dritten, z.B. eines Arbeitgebers, zum Einsatz gelangt. Die Spitalordnung erwähnt insbesondere auch, dass das Fotografieren mit Mobiltelefonen vom Verbot mitumfasst ist (Spitalordnung, als Beilage 2 der Rekursantwort, Ziff. 5). Wenn der Rekurrent in der Verhandlung hierzu geltend macht, dass ein derartiges informelles Fotografieren im Zusammenhang mit polizeilicher Tätigkeit verbreitet sei (angeblich etwa zum Informationsaustausch über mutmassliche Drogendealer, Prot. S. 3), vermag ihn das in keinem Fall zu entlasten. Hier wie dort ist Fotografieren nur im Rahmen des Gesetzes erlaubt. Wo eine Hausordnung Fotografieren verbietet oder wo rechtliche Grundlagen für polizeiliches Fotografieren fehlen, ist dieses unzulässig. Wenn der Rekurrent tatsächlich Sicherheitsbedenken gehabt hätte (Flucht der an Norovirus erkrankten Person im Ärztekittel an ihm und seinem Kollegen vorbei), hätte er, wie in der Rekursantwort zu Recht festgehalten wird (Rekursantwort S. 5), von der Türe aus einen Blick auf die Patientin werfen können oder für weitere Vorkehrungen den Dienstweg beschreiten müssen, mit welchem er als langjähriger Polizeiangehöriger vertraut war. Im Übrigen enthält der Überwachungsauftrag detaillierte Erwägungen zum Thema Fluchtsicherheit bzw. Nichttragen der

Fussfesseln im konkreten Überwachungseinsatz. Daraus ist auch ersichtlich, dass mehrere Polizeibeamte in die Entscheidung eingebunden worden waren (Rapport vom 6.4.2017, S. 3; Beilage 1 der Rekursantwort) und es sich keineswegs um einen "verwaisten" Sicherheitsaspekt des Einsatzes handelte. Auch darauf wird in der Rekursantwort treffend verwiesen (Rekursantwort S. 5). Das Setting vor dem Überwachungszimmer vermochte somit kein "Notrecht" auf eine Fotografie zu begründen. Der weitere Einwand des Rekurrenten, dass sicher viele Fotografien an Spitalbetten gemacht würden, z.B. von Familienangehörigen, stösst ebenfalls ins Leere. Denn das Verbot gilt nach ausdrücklicher Vorschrift in der Spitalordnung "vorbehältlich mit Einwilligung" (Spitalordnung, Ziff. 5), wobei diesfalls dann die Einwilligung sämtlicher fotografiertes Personen verlangt werden muss. Das Fotografieren hat somit die Spitalordnung und indirekt auch den Überwachungsauftrag, der auf die Spitalordnung verweist, verletzt.

Dass dem Rekurrenten die Spitalordnung bekannt war bzw. er sich deren Kenntnis in jedem Fall zurechnen lassen muss, leidet keine Zweifel. Zunächst wird im Rapport, der den Bewachungsauftrag enthält, ausdrücklich – und offensichtlich standardmässig – festgehalten: "Die Hausordnung des Spitals ist zu respektieren" (Rapport vom 6.4.2017, S. 2; Beilage 1 der Rekursantwort). Ein langjähriger Polizeibeamter kennt diese oder wird sie, falls sie ihm tatsächlich nicht mehr vertraut sein sollte, problemlos erhältlich machen, zumal der Einsatz ja gerade *vor Ort*, also im Spital, stattfindet. Dazu wäre er verpflichtet gewesen, wie die Rekursgegnerin in ihrer Rekursantwort zutreffend und unter ergänzendem Verweis auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts AGE VD.2017.262 vom 24. August 2018 (E. 4.3.2.) festhält (Rekursantwort S. 4). Bei der Spitalbewachung handelt es sich zudem um einen Einsatz im Bereich einer Basisfunktion, welche nach unbestrittener und sicher zutreffender Darstellung der Rekursgegnerin jeder, der eine Polizeiausbildung machte, ohne besondere Schulung ausüben kann (Rekursgegnerin durch F, Protokoll vom 4.6.2020 S. 3). Nicht zuletzt beruft sich der Rekurrent, zumindest in der Verhandlung vom 4. Juni 2020, argumentativ selbst auf die Spitalordnung, um seine Fotografien zu legitimieren.

7.2 Als schädigend für den Arbeitgeber muss das Leugnen des Fotografierens gegenüber dem Personal des Universitätsspitals bezeichnet werden. Was der Rekurrent hierzu vorbringt – dass er nämlich mit seiner Aussage lediglich in Abrede stellen wollte, das *Personal* fotografiert zu haben –, kann zwar als innere Tatsache schwer überprüft werden, muss aus der Aussensicht aber in der vorliegenden Situation als äusserst spitzfindig bezeichnet werden. Das Vorbringen vermag in keinem Fall etwas daran zu ändern, dass sich die Empfänger der Erklärung getäuscht gefühlt haben mussten. Das wird auch dadurch widerspiegelt, dass Gfr B nach eigenen Angaben "perplex" war ob des Vorfalles und sich, nachdem ihn der Vorfall Stunden später nicht losgelassen hatte, veranlasst sah, Meldung an seinen Vorgesetzten zu machen (Protokoll vom 4. Juni 2020 S. 2). Er habe sich "geschämt", sei rot angelaufen und habe sich gefragt, in was für eine Situation er gerade "reingelaufen" sei (Protokoll vom 4. Juni 2020 S. 1). Bei einem gegen aussen nachvollziehbaren klärenden Gespräch zwischen dem Rekurrenten und dem Stationsleiter hätte sich Gfr B kaum zu einer Meldung an den Vorgesetzten veranlasst gesehen bzw. hätte ihn die Interaktion kaum noch länger umgetrieben.

7.3 Die Kantonspolizei ist als Ordnungsmacht auf ihr gutes Ansehen angewiesen. Dieses wurde durch das Verhalten des Rekurrenten, nämlich das verbotene Fotografieren sowie das darauffolgende täuschende Verhalten gegenüber dem Spitalpersonal klar beschädigt. Damit hat der Rekurrent seine Treuepflicht gegenüber dem Arbeitgeber missachtet. Die Bemerkung "Die seht huere wüescht us" (oder: Läck, gseht die Scheisse us", Rekursbegründung vom 16. Januar 2019 Ziff. 33), welche der Rekurrent gegenüber seinem Kollegen betreffend die überwachte Person gemacht hat, erscheint im Kontext als etwas weniger gravierend. Wenn die Arbeitgeberin dies als Verstoss gegen ein auf Respekt angelegtes internes Werte- und Bekenntnissystem taxiert, ist das jedoch nicht zu beanstanden, weil der Rekurrent ohne jede Veranlassung und vollkommen überflüssigerweise das äussere Erscheinungsbild einer Person in einer derben, jedenfalls im professionellen Umfeld völlig deplatzierten Ausdrucksweise, kommentiert hat. Die Schlussfolgerung, der Rekurrent habe durch sein Verhalten arbeitsvertragliche Pflichten verletzt, hält einer Überprüfung stand.

7.4 Ob der Rekurrent durch das Fotografieren überdies noch Grundrechte einer Person verletzt hat oder nicht, kann vor dem Hintergrund, dass einerseits die Privatsphäre der Spitalpatienten bereits durch das allgemeine Verbot der privaten Fotografie in der Spitalordnung geschützt wird, andererseits die betroffene Person vorliegend von einer strafrechtlichen Verfolgung des Rekurrenten wegen Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs durch Aufnahmegeräte (Art. 179^{quater} StGB) Abstand nahm, offen gelassen werden. Zumindest ist ihm darin beizupflichten, dass ihm strafrechtlich in dem Zusammenhang nichts anzulasten ist (ad Rekursbegründung vom 16. Januar 2019 Ziff. 41).

7.5 Fehl geht der Hinweis des Rekurrenten, dass die Rekursgegnerin ihm jegliche Führungsfähigkeiten abgesprochen habe, was er durch seine jetzige Tätigkeit widerlegen könne. Der Arbeitgeber hält in der angefochtenen Verfügung vielmehr fest, dass er die "Anforderungen an eine Vorgesetztenfunktion" nicht erfülle und speziell die Vorbildfunktion eines Ranghöheren verletzt habe (angefochtene Verfügung Ziff. 16). Die Vorgesetztenfunktion enthält als Anforderung nicht nur Fähigkeiten, sondern auch Vorbildeignung.

7.6 Nicht erkennbar ist, dass die Vorinstanz die "Vorgeschichte" des Rekurrenten bzw. den Umstand, dass er in einem anderen personalrechtlichen Verfahren involviert war, im Ergebnis zu seinen Lasten ausgewertet hätte. Dass die Vorgeschichte in der Verfügung erwähnt ist, ist legitim bzw. erscheint sachlich begründet, weil so erst verständlich wird, weshalb der Rekurrent vorübergehend in einer anderen Funktion tätig war und einen Überwachungseinsatz im Spital leistete. Es trifft zwar zu, dass ein Abschnitt mit "Trotz..." beginnt und danach den Vorfall erwähnt (Ziff. 14 der angefochtenen Verfügung). Es ist aber nicht ersichtlich, dass die Anstellungsbehörde in ihren Schlussfolgerungen auf diesen Umstand zurückgegriffen hätte. Dies vermochte der Rekurrent auch nicht überzeugend aufzuzeigen. Das von ihm zitierte Zeitungsinterview des Polizeikommandanten, in welchem der frühere Vorfall mit dem Schlagwort "Schändung im Korps" im Titel erwähnt wird, datiert vom 11. Mai 2017 und somit vor der Feststellung der Rekurskommission und des Verwaltungsgerichts, dass sich der Rekurrent in jener Angelegenheit personalrechtlich nichts zuschulden hat kommen lassen (der Entscheid der Rekurskommission erging am 2. Juni 2017, Nr. 11/20017; Verwaltungsgericht am 14. Mai 2018, AGE VD.2017.150). Dafür, dass

der Polizeikommandant den Entscheid des Verwaltungsgerichts nicht respektieren bzw. beabsichtigen sollte, diesen auszuhebeln, lieferte der Rekurrent keine belastbaren Hinweise, und solche sind nicht ersichtlich. Auch die Aussagen von PK C lieferten keine Anhaltspunkte für ein unrechtmässiges gezieltes Suchen nach Fehlern beim Rekurrenten. Vielmehr stellte PK C auf Nachfrage hin klar, dass Verstösse gegen das Gelübde und Gesetzesverstösse durch Teammitglieder gemeldet würden, *ohne* dass hierfür ein Auftrag bestehe (Protokoll vom 14. August 2019 S. 4). Dies steht im Einklang mit der Schilderung von Gfr B, wonach bei Vorfällen, die "nicht rechtens" sind, – etwa bei "Überborden eines Kollegen" – immer eine Meldung an den Vorgesetzten gemacht werde (Protokoll vom 4. Juni 2020 S. 2).

8.

Wie dargelegt worden ist, hat der Rekurrent durch sein Verhalten gegen die Spitalordnung verstossen, welche gemäss Überwachungsauftrag ausdrücklich einzuhalten war (Beilage 1 zur Rekursantwort, Rapport vom 6. April 2017 S. 2), wodurch er dem Ansehen der Kantonspolizei geschadet und dadurch seine arbeitsvertraglichen Pflichten verletzt hat. Die Anstellungsbehörde war nach § 24 PG berechtigt, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die geordnete Aufgabenerfüllung wieder sicherzustellen. Der Rekurrent verunmöglichte es der Anstellungsbehörde durch sein Verhalten, ihn in fremden Organisationseinheiten einzusetzen, indem er einen groben Mangel an Sensibilität hinsichtlich der Einhaltung von Regeln und hinsichtlich des Umgangs mit Angestellten fremder Organisationseinheiten an den Tag legte. 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 auswirkt und zugleich die Vorbildfunktion verletzt wird – dies im Übrigen unabhängig davon, ob er im konkreten Einsatz gegenüber Gfr B als Vorgesetzter anzusehen ist (was vom Rekurrenten verneint wird): Sein Rang als Fw war gegen aussen erkenntlich, und als Träger dieses Ranges muss er sich seine damaligen Handlungen anrechnen lassen.

Es trifft zu, dass die angeordnete lohn- und gradmässige Degradierung in die Funktion eines Polizisten im Rang eines Wachtmeisters mit besonderen Aufgaben für den Rekurrenten einschneidend ist (2 Lohnklassen). Ein blosser schriftlicher Verweis als nächst mildere Massnahme erschiene vorliegend aber als ungeeignet, das Ziel der Massnahme zu erreichen, besteht dieses doch gerade darin, weiteren Rufschaden der Polizei durch Fehlverhalten von Rangoberen mit Aussenwirkung unter allen Umständen zu vermeiden. Dieses Interesse ist bei der exponierten Arbeit von Polizeibeamten, welche immerhin das staatliche Gewaltmonopol ausüben, sehr hoch zu gewichten. Während fast des gesamten Verfahrens blieb jeglicher Ausdruck von Einsicht aus. Noch in der schriftlichen Rekursbegründung stellt sich der Rekurrent auf den Standpunkt, sich nicht unangemessen gegenüber dem Personal verhalten zu haben (dort Ziff. 35). Erst in der Sitzung vom 4. Juni 2020 räumte er ein, sich nicht "optimal" verhalten zu haben. Das lässt leider jedoch immer noch nicht auf eine tiefere Einsicht schliessen, die genügende und nachhaltige Sicherheit für zukünftiges Verhalten bedeuten könnte. Auch das Fotografieren versuchte der Rekurrent bis zuletzt zu rechtfertigen. So kann bei der Interessenabwägung keine günstige Ausgangslage für eine tiefgreifende Verhaltenseinsicht zugunsten des Rekurrenten berücksichtigt werden. Sein Interesse, in der bisherigen Funktion zu bleiben, muss angesichts dieser Umstände als geringer bewertet werden als das Interesse des

Arbeitgebers, weiteren allfälligen Schaden abzuwenden, der bei einer Belassung des Rekurrenten in der bisherigen Position drohen würde. Alles in allem durfte die Anstellungsbehörde dem Rekurrenten im Rahmen von § 24 PG die Vorgesetztenfunktion absprechen, ohne damit unverhältnismässig gehandelt zu haben. Der Rekurs ist daher abzuweisen.

III. Folgerungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die gegen den Rekurrenten ausgesprochene personalrechtliche Massnahme rechtmässig erfolgt ist. Der Rekurs ist daher abzuweisen.

IV. Verfahrenskosten und Parteientschädigung

1. Das Rekursverfahren ist gestützt auf § 40 Abs. 4 PG kostenlos.
2. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend ist für den mit seinem Rechtsmittel unterliegenden Rekurrenten keine Parteientschädigung geschuldet.

Demgemäss hat die Personalrekurskommission entschieden:

I.

- ://:
1. Der Rekurs wird abgewiesen.
 2. Es werden weder Kosten zugesprochen noch erhoben.

Ein Rekurs gegen diesen Entscheid wurde vom Verwaltungsgericht mit Urteil VD.2020.117 vom 16. August 2021 abgewiesen. Eine dagegen gerichtete Beschwerde wurde vom Bundesgericht mit Urteil 8C_100/2022 vom 3. Juni 2022 abgewiesen.