



## Gerichte

**Geschäftsnummer:** VD.2019.177 (AG.2020.369)  
**Instanz:** Appellationsgericht  
**Entscheiddatum:** 27.05.2020  
**Erstpublikationsdatum:** 24.09.2020  
**Aktualisierungsdatum:** 24.09.2020

**Titel:** Kündigung des Arbeitsverhältnisses



## Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht Dreiergericht

VD.2019.177

### URTEIL

vom 27. Mai 2020

#### Mitwirkende

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

#### Beteiligte

**A** \_\_\_\_\_  
 [...] vertreten durch [...], Advokatin,  
 [...]

Rekurrent

gegen

**Kantonspolizei Basel-Stadt**  
 Spiegelgasse 6–12, 4001 Basel

#### Gegenstand

**Rekurs** gegen einen Entscheid der Personalrekurskommission  
 vom 30. August 2019

betreffend Kündigung des Arbeitsverhältnisses

#### Sachverhalt

A\_\_\_\_\_ (Rekurrent) arbeitete seit dem 1. Oktober 2001 bei der Kantonspolizei Basel-Stadt (Anstellungsbehörde) als Sicherheitsassistent, zuletzt in der Funktion eines [...] im Rang eines [...] auf dem Polizeistützpunkt [...]. Am 22. April 2017 erschien in der Basler Zeitung ein Artikel mit der Überschrift «Erdogan-Spitzel bei der Basler Polizei». Darin wird der Rekurrent unter anderem verdächtigt, Spionage betrieben zu haben. In der Folge erteilte der Rekurrent der Kantonspolizei

die Ermächtigung, seine Abfragen in den polizeilich genutzten Datenbanken wie RIPOL und kantonaler Datenmarkt auszuwerten. Nach erfolgter Auswertung stellte die Kantonspolizei den Rekurrenten am 27. April 2017 frei. Im wegen der Abfragen der Datenbanken geführten Strafverfahren erklärte das Strafgericht Basel-Stadt den Rekurrenten mit Urteil vom 23. April 2018 des mehrfachen Amtsmissbrauchs schuldig. Der Verdacht der Spionagetätigkeit wurde nicht erhärtet. Der Rekurrent erhob gegen das strafgerichtliche Urteil Berufung an das Appellationsgericht. Das Berufungsverfahren ist noch hängig (SB.2018.126). Die Kantonspolizei kündigte mit Verfügung vom 17. Juli 2018 das Arbeitsverhältnis mit dem Rekurrenten. Dagegen erhob der Rekurrent Rekurs an die Personalrekurskommission. Diese wies den Rekurs mit Entscheid vom 30. August 2019 ab.

Gegen diesen Entscheid richtet sich der mit Eingaben vom 6. September 2019 und 23. Dezember 2019 erhobene und begründete Rekurs an das Verwaltungsgericht. Darin beantragt der Rekurrent die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Verfügung der Kantonspolizei vom 17. Juli 2018 unter o/e-Kostenfolge zulasten der Kantonspolizei. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt er, dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu erteilen und eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Der verfahrensleitende Appellationsgerichtspräsident erkannte mit Verfügung vom 2. Januar 2020 dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu. Die Personalrekurskommission und die Kantonspolizei beantragen mit Vernehmlassungen vom 31. Januar 2020 bzw. 6. Februar 2020 die Abweisung des Rekurses. Der Rekurs wurde am 27. Mai 2020 vor dem Verwaltungsgericht verhandelt. Dabei wurden der Rekurrent und die Kantonspolizei befragt und gelangten deren Rechtsvertreterinnen 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.

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

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

**1.3** Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Bestimmung von § 8 VRPG. Demnach prüft das Gericht insbesondere, ob die Personalrekurskommission das öffentliche Recht nicht oder nicht richtig angewandt, den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (statt vieler VGE VD.2019.20 vom 21. August 2019 E. 1.4).

### 2.

Strittig ist die Rechtmässigkeit der Kündigung des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Rekurrenten und der Kantonspolizei. Diese sprach die Kündigung mit Verfügung vom 17. Juli 2018 wegen schwerer Pflichtverletzung nach § 30 Abs. 2 lit. d PG sowie wegen der Begehung einer strafbaren Handlung nach § 30 Abs. 2 lit. e PG aus. Die Personalrekurskommission bejahte ebenfalls den Kündigungsgrund der schweren Pflichtverletzung. Ob zusätzlich der Kündigungsgrund der Begehung einer strafbaren Handlung gegeben sei, könne jedoch – so die Personalrekurskommission weiter – mangels rechtskräftiger Verurteilung nicht beurteilt werden. Im Folgenden werden die Vorbringen des Rekurrenten in vier Schritten behandelt. Zunächst werden die rechtlichen Voraussetzungen einer Kündigung nach § 30 Abs. 2 lit. d und e PG dargestellt (E. 3 hiernach). In einem zweiten Schritt wird geprüft, auf welche Datenbank-Abfragen des Rekurrenten abgestellt werden kann, und werden diese rechtlich gewürdigt (E. 4 hiernach). Danach wird

beurteilt, ob in den Abfragen und der strafgerichtlichen Verurteilung ein Kündigungsgrund nach § 30 Abs. 2 lit. d und e PG liegt (E. 5 hiernach). Und in einem letzten Schritt wird erwogen, ob die Kündigung verhältnismässig ist (E. 6 hiernach).

### 3.

**3.1** Gemäss § 30 Abs. 2 lit. d PG kann die Anstellungsbehörde das Arbeitsverhältnis kündigen, wenn der Mitarbeiter die vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten wiederholt missachtet oder eine schwere Pflichtverletzung begangen hat. Eine Kündigung wegen wiederholter Pflichtverletzung kann nur ausgesprochen werden, wenn dem Mitarbeiter eine angemessene Bewährungsfrist eingeräumt worden ist (§ 30 Abs. 3 PG). Bei normalen oder leichten Pflichtverletzungen wie z.B. Unpünktlichkeit, übermässige private Telefonate, übermässiges privates Internet-Surfen oder Flüchtigkeiten in der Arbeitserledigung muss somit eine Bewährungsfrist angesetzt werden und ist eine Kündigung nur zulässig, wenn sich die betroffene Person während der Bewährungszeit nicht hinreichend gebessert hat (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 2.1.2, VD.2013.180 vom 23. Dezember 2014 E. 3.1). Im Ratschlag zum PG wird betreffend die Kündigung wegen schwerer Pflichtverletzung Folgendes festgehalten: «Damit schon eine einmalige Pflichtverletzung für eine Kündigung genügt, muss sie schwer sein. Dies ist dann der Fall, wenn das Vertrauen des Arbeitgebers in die künftige ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung wesentlich beeinträchtigt ist oder aber der Verbleib der betroffenen Person an der Arbeitsstelle das Vertrauen des Volkes in das ordnungsgemässe Funktionieren des Staates erschüttern würde» (Ratschlag Nr. 8941 vom 7. September 1999, S. 52). Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts und der Personalrekurskommission ist eine Pflichtverletzung als schwer zu qualifizieren, wenn sie geeignet ist, das dem Arbeitsverhältnis zugrunde liegende Vertrauensverhältnis so empfindlich zu stören, dass auch die Bewährung während einer Bewährungsfrist nicht geeignet wäre, das verloren Vertrauen wiederherzustellen (vgl. VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 2.1.2, VD.2016.136 vom 26. Juni 2017 E. 4.2, VD.2013.180 vom 23. Dezember 2014 E. 3.1, 621/2001 vom 12. August 2002 E. 3c; MÜHLEBACH, Aus der Praxis der Personalrekurskommission des Kantons Basel-Stadt, in: BJM 2015, S. 285, 290), oder dass der Anstellungsbehörde eine Weiterbeschäftigung unter Ansetzung einer Bewährungsfrist nicht zugemutet werden kann (vgl. Entscheide der Personalrekurskommission Nr. 114 vom 23. Juni 2016 E. 5a, Nr. 112 vom 9. Dezember 2015 E. 2a, Nr. 107 vom 2. Dezember 2014 E. 2, Nr. 46 vom 25. August 2004 E. 2e; MEYER, Staatspersonal, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 667, 694; MEYER/WEIHRAUCH/HAFNER/REIMANN, Öffentliche Arbeitsverhältnisse im Kanton Basel-Stadt, Basel 2019, S. 208 f.). Ob eine Pflichtverletzung als schwer anzusehen ist, beurteilt sich unter Würdigung aller Umstände des konkreten Einzelfalls wie etwa der Dauer der Anstellung, des bisherigen Verhaltens oder der Stellung und Verantwortung des Mitarbeiters (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 2.1.2; Entscheid der Personalrekurskommission Nr. 114 vom 23. Juni 2016 E. 7a; MEYER/WEIHRAUCH/HAFNER/REIMANN, a.a.O., S. 207 f.). Gemäss § 30 Abs. 2 lit. e PG kann die Anstellungsbehörde das Arbeitsverhältnis kündigen, wenn der Mitarbeiter eine strafbare Handlung begangen hat, die nach Treu und Glauben mit der korrekten Aufgabenerfüllung nicht vereinbar ist.

**3.2** Auch wenn ein gesetzlicher Kündigungsgrund vorliegt, ist eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Anstellungsbehörde nur zulässig, wenn sie verhältnismässig ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV, SR 101]; § 5 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100); VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.2; MERKER/CONRADIN/HÄGGI FURRER, Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums Nordwestschweiz, in: Bürgi/Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch öffentliches Personalrecht, Zürich 2017, Kapitel 4, S. 433, 477 N 179). Die Verhältnismässigkeit einer Kündigung bemisst sich dabei im Wesentlichen nach der Zweckgeeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit für die betroffene Person (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.2; vgl. BGE 136 I 17 E. 4.4 S. 26). Die Kündigung muss für das Erreichen des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein und in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Mitarbeiter damit auferlegt werden (vgl. VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.2; BGE 140 I 353 E. 8.7 S. 373 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 514).

### 4.

#### 4.1

**4.1.1** Gemäss der Personalrekurskommission könne betreffend die ohne dienstlichen Zusammenhang erfolgten Datenbank-Abfragen des Rekurrenten auf die Sachverhaltsfeststellungen des Strafgerichts abgestellt werden, weil deren Begründung schlüssig sei (angefochtener

Entscheid, E. 4a). Da diese Sachverhaltsfeststellungen im Rekurs an das Verwaltungsgericht nicht bestritten werden, ist dieser Einschätzung grundsätzlich zu folgen, obwohl das Urteil des Strafgerichts aufgrund der Berufung des Rekurrenten nicht rechtskräftig ist. Aufgrund der Vorbringen der Kantonspolizei drängen sich allerdings gewisse Ergänzungen der Sachverhaltsfeststellungen des Strafgerichts auf.

**4.1.2** Der Rekurrent nahm gemäss dem Urteil des Strafgerichts (Akten PRK, S. 240 ff.) 19 Abfragen im kantonalen Datenmarkt und 6 Abfragen im RIPOL betreffend seine Ex-Ehefrau vor. Das Strafgericht stellte betreffend die Abfragen im RIPOL fest, aus der diesbezüglichen Aufstellung gehe hervor, dass statt der 26 angeklagten Abfragen in Wahrheit lediglich deren 6 erfolgt seien, sofern man die mehreren angeblich innerhalb einer oder zweier aufeinanderfolgenden Minuten getätigten Abfragen richtigerweise zu einer einzigen Abfrage zusammenfasse (Urteil des Strafgerichts E. II.1.a S. 6). Die Kantonspolizei wendet dagegen ein, die innerhalb einer oder zweier aufeinanderfolgenden Minuten getätigten Abfragen dürften teilweise nicht zu einer Abfrage zusammengefasst werden, weil der Rekurrent seine Ex-Ehefrau unter ihrem Namen B\_\_\_\_ und unter ihrem Mädchennamen C\_\_\_\_ gesucht habe und weil die Abfragen teilweise unterschiedliche Datenbanken betreffen. Insgesamt sei von mindestens 15 Abfragen in den Datenbanken des EJPD auszugehen. Am 24. Oktober 2016 habe der Rekurrent in Bezug auf B\_\_\_\_ eine Personen-, eine SIS- und eine ZEMIS-Abfrage sowie in Bezug auf C\_\_\_\_ eine Personen-, eine ZEMIS- und eine SIS-Abfrage vorgenommen. Am 6. Oktober 2016 habe er in Bezug auf B\_\_\_\_ eine Personen-, eine SIS- und eine ZEMIS-Abfrage getätigt. Am 28. Dezember 2016 habe er in Bezug auf B\_\_\_\_ eine ZEMIS- und eine FABER/MOFIS-Abfrage getätigt (Vernehmlassung, Ziff. 6).

Gemäss den Angaben der Kantonspolizei wird die SIS-Abfrage vom System jeweils automatisch generiert (Vernehmlassung, Ziff. 6). Folglich können die SIS-Abfragen entgegen der Auffassung der Kantonspolizei von vornherein nicht als eigenständige Abfragen des Rekurrenten berücksichtigt werden. Die FABER/MOFIS-Abfrage (11:48) und die ZEMIS-Abfrage (11:50) vom 28. Dezember 2016 sind nicht innerhalb einer oder zweier aufeinanderfolgenden Minuten erfolgt (Vernehmlassungsbeilage 2, S. 14). Zwischen der Personen-Abfrage und einer ersten ZEMIS-Abfrage betreffend B\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2016 (16:55) einerseits und einer zweiten ZEMIS-Abfrage betreffend B\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2016 (17:00) andererseits liegen mehr als zwei Minuten (Vernehmlassungsbeilage 2, S. 12). Folglich ist davon auszugehen, dass das Strafgericht insoweit ohnehin von jeweils zwei Abfragen ausgegangen ist. Die Personen- und die ZEMIS-Abfrage betreffend C\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2016 (16:55) sind in derselben Minute erfolgt wie die Personen-Abfrage und die erste ZEMIS-Abfrage betreffend B\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2016 (16:55) (Vernehmlassungsbeilage 2, S. 12) und dürften deshalb vom Strafgericht mit diesen zu einer Abfrage zusammengefasst worden sein. Die Personen- und die ZEMIS-Abfrage vom 6. Oktober 2016 (16:51) sind in derselben Minute erfolgt (Vernehmlassungsbeilage 2, S. 13) und werden daher vom Strafgericht ebenfalls als eine Abfrage behandelt worden sein. Entgegen der Auffassung der Kantonspolizei ist dies aber nicht zu beanstanden. Mehrere Abfragen innerhalb einer Minute bilden auch dann eine natürliche Handlungseinheit und damit nur eine selbstständige Abfrage, wenn sie unter verschiedenen Namen derselben Person erfolgt sind und verschiedene Datenbanken des EJPD betroffen haben. Wie die Kantonspolizei auf 15 einzelne Abfragen kommt, ist aufgrund ihrer Ausführungen in der Vernehmlassung auch nicht nachvollziehbar. Zusammenfassend ist damit betreffend die Ex-Ehefrau des Rekurrenten nicht von mehr als 6 Abfragen im RIPOL auszugehen. Somit bleibt es dabei, dass der Rekurrent betreffend seine Ex-Ehefrau 19 Abfragen im kantonalen Datenmarkt und 6 Abfragen im RIPOL vorgenommen hat.

**4.1.3** Gemäss dem Urteil des Strafgerichts nahm der Rekurrent 4 Abfragen im kantonalen Datenmarkt betreffend seine Partnerin vor (Urteil des Strafgerichts E. II.1.b S. 7). Die Kantonspolizei macht sinngemäss geltend, der Rekurrent habe am 26. September 2016 auch im RIPOL eine Abfrage betreffend seine Partnerin vorgenommen (vgl. Vernehmlassung, Ziff. 7). In den Ergebnissen der Datenauswertung des EJPD finden sich am 26. September 2016 eine Personen-Abfrage von 15:50, zwei ZEMIS-Abfragen von 15:50 und eine ZEMIS-Abfrage von 15:51 betreffend D\_\_\_\_ sowie eine FABER/MOFIS-Abfrage von 15:50 betreffend D\_\_\_\_. Zwar ist der Name falsch geschrieben ([...] statt D\_\_\_\_). Der Rekurrent bestätigte in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht aber, dass es sich dabei um seine Partnerin handle (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 2 f.). Die Abfragen sind zu einer Abfrage zusammenzufassen. Folglich hat der Rekurrent betreffend seine Partnerin zusätzlich zu den vom Strafgericht festgestellten 4 Abfragen im kantonalen Datenmarkt eine Abfrage im RIPOL vorgenommen.

**4.1.4** Die Kantonspolizei behauptet, der neue Ehemann der Ex-Ehefrau des Rekurrenten heisse E\_\_\_\_\_ (Vernehmlassung, Ziff. 8). Die Rechtsvertreterin der Rekurrenten bestätigte dies in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 11). Wenn entsprechend dem überzeugenden Vorgehen des Strafgerichts mehrere Abfragen innerhalb einer oder zweier aufeinanderfolgenden Minuten zu einer einzigen Abfrage zusammengefasst werden, finden sich in den Ergebnissen der Datenauswertung des EJPD (Vernehmlassungsbeilage 2, S. 10–15) 5 Abfragen im RIPOL betreffend E\_\_\_\_\_ (14. Juli, 18. August, 26. September 2016 und 7. Januar 2017 [2]).

**4.1.5** Zusammenfassend steht fest, dass der Rekurrent gemäss dem Urteil des Strafgerichts 19 Abfragen im kantonalen Datenmarkt und 6 Abfragen im RIPOL betreffend seine Ex-Ehefrau sowie 4 Abfragen betreffend seine Partnerin vorgenommen hat und im Zweifel von 30 bis 40 Abfragen des Rekurrenten betreffend eine Familie F\_\_\_\_\_ auszugehen ist (Urteil des Strafgerichts E. II.1.a S. 6, E. II.1.b S. 7 und E. II.2.a S. 8). Hinzu kommen eine Abfrage betreffend seine Partnerin im RIPOL (vgl. E. 4.1.3 hiervor) und 5 Abfragen betreffend den Ehemann seiner Ex-Ehefrau im RIPOL (vgl. E. 4.1.4 hiervor). Insgesamt ist damit entgegen den Angaben des Rekurrenten (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 10) nicht von 30, sondern von 65 bis 75 Abfragen ohne dienstlichen Zusammenhang auszugehen. Für die Beurteilung der Zulässigkeit der Kündigung ist es allerdings nicht entscheidend, ob es sich um 30 oder 65 Abfragen ohne dienstlichen Zusammenhang gehandelt hat.

## 4.2

**4.2.1** Die Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau begründete der Rekurrent gemäss dem Urteil des Strafgerichts anlässlich seiner Einvernahme vom 5. Juli 2017 damit, dass seine Ex-Ehefrau mit einer anderen Frau im Streit gelegen habe und er ihr in diesem Zusammenhang zu einer Strafanzeige geraten habe. Es sei auch um eine Geschichte mit einem Auto gegangen (Urteil des Strafgerichts E. II.1.a S. 6). In der Verhandlung des Strafgerichts brachte der Rekurrent zur Begründung seiner Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau vor, als sie sich selbstständig gemacht habe, habe er alle Formulare ausgefüllt und geschaut, ob das Geschäft freigeschaltet worden sei. Bei der Trennung habe er ihr eine Wohnung organisiert. Zwischen der Abmeldung in Pratteln und der Anmeldung in Basel habe es eine Lücke von ein paar Tagen gegeben. Er habe diese bereinigen lassen und geschaut, ob sie bereinigt worden sei. Nach der Trennung und nach der Scheidung hätten Unterhaltszahlungen von ihm an seine Ex-Ehefrau nicht ausgelöst werden können. Er habe deshalb geprüft, ob sie wieder ihren Ledignamen angenommen oder die Adresse geändert habe (Verhandlungsprotokoll vom 23. April 2018, S. 6 f.). Anlässlich der Sitzung der Personalrekurskommission begründete der Rekurrent seine Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau im Wesentlichen gleich wie vor dem Strafgericht, wobei er erklärte, mehrere Unterhaltsbeiträge seien von ihm zwar überwiesen worden, aber wieder zurück auf sei Konto gekommen. Zusätzlich brachte er vor, er habe einen Streit mit einer Kollegin wegen eines Autos gehabt, das diese über seine Ex-Ehefrau eingelöst gehabt habe (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 5). Dabei könnte es sich um den Streit und die Geschichte mit einem Auto handeln, die der Rekurrent bereits anlässlich der Einvernahme vom 5. Juli 2017 erwähnt hat. Gemäss dem Urteil des Strafgerichts habe der Rekurrent die Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau im Vorverfahren und vor dem Strafgericht mit zwei vollkommen verschiedenen Versionen begründet, was nahelege, dass es sich dabei um Schutzbehauptungen handle (Urteil des Strafgerichts E. II.1.a S. 7). Das Strafgericht erwog weiter, dass der Rekurrent die Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau zur Erlangung ihn interessierender Informationen bzw. zur Befriedigung persönlicher Neugier vorgenommen habe (Urteil des Strafgerichts E. II.1.c S. 7 und E. II.4 S. 12). Auch gemäss dem angefochtenen Entscheid habe der Rekurrent für dieselben Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau immer wieder andere Erklärungen vorgetragen und seien seine Erklärungen auch aus weiteren Gründen wenig überzeugend (angefochtener Entscheid, E. 4c). Das Motiv für die Abfragen des Rekurrenten betreffend seine Ex-Ehefrau sei wohl in seiner Neugier und in seinem Bedürfnis, über die Frauen in seinem Umfeld möglichst viel zu wissen, zu suchen (angefochtener Entscheid, E. 4f). Vor dem Verwaltungsgericht führte der Rekurrent aus, dass es verschiedene Anlässe für die Abfrage der Daten seiner Ex-Ehefrau gegeben habe. Er erwähnte die Nachforschungen wegen der nicht erfolgreichen Unterhaltszahlungen und wegen des Umzugs nach der Trennung (Verhandlungsprotokoll, S. 3).

Die Feststellungen der Personalrekurskommission betreffend die Abfragen werden im Rekurs an das Verwaltungsgericht nicht bestritten. Trotzdem drängen sich die folgenden Präzisierungen auf: Zwar erwähnte der Rekurrent einen Grossteil der später vorgebrachten Gründe in seiner ersten

Einvernahme nicht und brachte er den anlässlich dieser erwähnten Grund vor dem Strafgericht nicht vor. Von vollkommen verschiedenen Versionen oder immer wieder anderen Erklärungen kann aber keine Rede sein. Selbst wenn deshalb davon ausgegangen wird, dass die Angaben des Rekurrenten grundsätzlich glaubhaft sind, können diese aber höchstens einen kleinen Teil der Abfragen erklären. Der Streit betreffend ein Auto und die Kontrolle der Schliessung der Lücke anlässlich des Umzugs mögen dem Rekurrenten aus seiner Sicht Anlass für Abfragen im RIPOL, aus dem auch Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) abgefragt werden können, geboten haben und die Kontrolle der Eintragung des Geschäfts seiner Ex-Ehefrau und die gescheiterten Überweisungen mögen dem Rekurrenten aus seiner Sicht Anlass für Abfragen im kantonalen Datenmarkt geboten haben. Doch selbst wenn die Darstellung des Rekurrenten als wahr angenommen wird, vermag sie nicht 6 Abfragen im RIPOL und 19 Abfragen im kantonalen Datenmarkt zu erklären. Damit ist erstellt, dass der Rekurrent zumindest einen Teil der Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau nicht in deren Interesse, sondern zur Befriedigung persönlicher Neugier getätigt hat. Dementsprechend erklärte seine Rechtsvertreterin in der Sitzung der Personalrekurskommission, der Rekurrent habe die Abfragen aus Neugier oder wie auch immer getätigt (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 3). Selbst unter Zugrundelegung der Hypothese, dass alle Abfragen betreffend die Ex-Ehefrau des Rekurrenten zu den von ihm geltend gemachten Zwecken erfolgten, standen sie ausnahmslos nicht in einem dienstlichen Zusammenhang und bediente sich der Rekurrent der Datenbanken zu privaten Zwecken, wie die Personalrekurskommission zu Recht feststellte (angefochtener Entscheid, E. 4c).

**4.2.2** Die Abfragen betreffend seine Partnerin begründete der Rekurrent gemäss dem Urteil des Strafgerichts anlässlich seiner Einvernahme vom 5. Juli 2017 damit, dass sie bestohlen worden sei und er ihr geraten habe, Anzeige zu erstatten (Urteil des Strafgerichts E. II.1.b S. 7). Anlässlich der Sitzung der Personalrekurskommission erklärte der Rekurrent, seiner Partnerin sei ein Paket von Zalando gestohlen worden. Er habe ihr geraten, eine Anzeige zu machen, und habe ihr geholfen, Zalando zu schreiben. Zudem habe er ihr das Formular zum Umschreiben ihres ausländischen Führerausweises vorbereitet. Er habe in der Datenbank nachgeschaut, wie sich der Name seiner Partnerin richtig schreibe (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019). Die Kantonspolizei macht geltend, die Behauptung des Rekurrenten, er habe nicht gewusst, wie der Name seiner Partnerin geschrieben werde, spiegle sich bei den Abfragen nicht. Er habe ihren Namen korrekt eingegeben und fehlerhafte Schreibweisen seien nicht ersichtlich (Vernehmlassung, Ziff. 7). Diese Behauptung ist teilweise aktenwidrig. Bei den Abfragen im kantonalen Datenmarkt gab der Rekurrent den Namen seiner Partnerin zwar richtig ein (Vernehmlassungsbeilage 3). Bei den Abfragen im RIPOL schrieb er den Nachnamen aber falsch ([...] statt D\_\_\_\_; Vernehmlassungsbeilage 2, S. 11). Gemäss dem Urteil des Strafgerichts nahm der Rekurrent die Abfragen betreffend seine Partnerin zur Erlangung ihn interessierender Informationen bzw. zur Befriedigung persönlicher Neugier vor (Urteil des Strafgerichts E. II.1.c S. 7 und E. II.4 S. 12). Die Personalrekurskommission stellte fest, dass die Erklärungen des Rekurrenten für die Abfragen betreffend seine Partnerin nicht glaubhaft seien (angefochtener Entscheid, E. 4d). Das Motiv für die Abfragen des Rekurrenten betreffend seine Partnerin sei wohl in seiner Neugier und in seinem Bedürfnis, über die Frauen in seinem Umfeld möglichst viel zu wissen, zu suchen (angefochtener Entscheid, E. 4f). Vor dem Verwaltungsgericht erklärte der Rekurrent die Nachforschungen betreffend seine Partnerin damit, dass er ihr geholfen habe, die Umschreibung ihres ausländischen Führerausweises zu beantragen (Verhandlungsprotokoll, S. 3). Ausserdem erwähnte er das Paket von Zalando (Verhandlungsprotokoll, S. 5).

Die Feststellungen der Personalrekurskommission bestritt der Rekurrent im Rekurs an das Verwaltungsgericht nicht. Trotzdem drängen sich die folgenden Präzisierungen auf: Entgegen der Einschätzung der Personalrekurskommission erscheint die Darstellung des Rekurrenten grundsätzlich glaubhaft und mögen die vom Rekurrenten behaupteten Tatsachen ihm aus seiner Sicht Anlass für eine Abfrage im RIPOL und für Abfragen im kantonalen Datenmarkt geboten haben. Selbst bei Unterstellung als wahr vermag die Darstellung des Rekurrenten aber nicht 4 Abfragen im kantonalen Datenmarkt zu erklären. Damit ist erstellt, dass der Rekurrent zumindest einen Teil der Abfragen betreffend seine Partnerin nicht in deren Interesse, sondern zur Befriedigung persönlicher Neugier getätigt hat, wie auch seine Rechtsvertreterin in der Sitzung der Personalrekurskommission erklärte (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 3). Selbst wenn alle Abfragen betreffend die Partnerin des Rekurrenten zu den von ihm geltend gemachten Zwecken erfolgt wären, standen sie ausnahmslos nicht in einem dienstlichen Zusammenhang und bediente sich der Rekurrent der Datenbanken zu privaten Zwecken, wie die Personalrekurskommission zu Recht feststellte (vgl. angefochtener Entscheid, E. 4d).

**4.2.3** Die Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_ begründete der Rekurrent gemäss dem Urteil des Strafgerichts anlässlich seiner Einvernahme vom 5. Juli 2017 damit, dass ein Mitglied dieser Familie, E. F\_\_\_\_, unter dem Verdacht gelitten habe, ein Adoptivkind zu sein, und ihn gebeten habe, ihm bei der Klärung ihrer Familienverhältnisse behilflich zu sein (Urteil des Strafgerichts E. II.2.a S. 8). In der Verhandlung des Strafgerichts brachte der Rekurrent zur Begründung seiner Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_ vor, E. F\_\_\_\_ sei verzweifelt und in psychologischer Behandlung gewesen. E. F\_\_\_\_ habe ihm erzählt, sie vermute, sie sei adoptiert worden und ihr Vater sei in Wahrheit ihr Onkel und ihre Schwester sei in Wahrheit ihre Cousine. Zudem habe E. F\_\_\_\_ ihm erzählt, ihr Onkel habe eine Frau umgebracht. Er habe überprüft, ob die Geschichte, die E. F\_\_\_\_ ihm erzählt habe, wahr sei. Insbesondere habe er nachgeschaut, ob zwischen E. F\_\_\_\_ und den Personen, die sie ihm genannt habe, ein Bezug bestehe oder nicht (Verhandlungsprotokoll vom 23. April 2018, S. 7 und 12 f.). Vor der Personal-rekurskommission erklärte der Rekurrent, E. F\_\_\_\_ habe auch von einem Borderline-Syndrom erzählt (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 6). Gemäss dem Urteil des Strafgerichts ist es glaubhaft, dass der Grund für die Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_ darin bestanden hat, dass ein Mitglied dieser Familie, E. F\_\_\_\_, unter dem Verdacht gelitten hat, ein Adoptivkind zu sein, und den Rekurrenten gebeten hat, ihr bei der Klärung ihrer Familienverhältnisse behilflich zu sein, und hat der Rekurrent die Abfragen auf Bitte und im Interesse von E. F\_\_\_\_ vorgenommen (Urteil des Strafgerichts E. II.2.a f. S. 8 und E. II.4 S. 12). Die Personalrekurskommission scheint die Erklärungen des Rekurrenten nicht als glaubhaft zu erachten. Sie macht zwar zu Recht geltend, dass der Rekurrent im kantonalen Datenmarkt keine Informationen betreffend eine Adoption oder eine Borderline-Diagnose habe finden können und ihm dies klar gewesen sein müsse (angefochtener Entscheid, E. 4e). Insgesamt erscheint es aber dennoch glaubhaft, dass der Rekurrent die Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_ zum Zweck der Überprüfung von Angaben bzw. Vermutungen von E. F\_\_\_\_ getätigt hat. Dies ändert aber nichts daran, dass die Abfragen auch unter Zugrundelegung der Darstellung des Rekurrenten nicht in einem dienstlichen Zusammenhang gestanden haben, wie die Personalrekurskommission richtig feststellte (angefochtener Entscheid, E. 4e).

**4.2.4** Die Kantonspolizei mutmasst, E\_\_\_\_, der heutige Ehemann der Ex-Ehefrau des Rekurrenten, sei im Zeitpunkt der 5 Abfragen im RIPOL der Freund der Ex-Ehefrau des Rekurrenten gewesen. Daraus leitet sie ab, dass der Rekurrent diese Abfragen aus rein privatem Interesse vorgenommen habe (Vernehmlassung, Ziff. 8). In der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht gab sich der Rekurrent betreffend den Namen E\_\_\_\_ unwissend (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 3 f.), während seine Rechtsvertreterin bestätigte, dass E\_\_\_\_, der heutige Ehemann der Ex-Ehefrau des Rekurrenten sei (Verhandlungsprotokoll, S. 11). Auf die Frage, weshalb er den Namen E\_\_\_\_ abgefragt habe, antwortete der Rekurrent, dass er sich vorstellen könne, dass E\_\_\_\_ in einem Verfahren vor dem Zivilgericht betreffend das Auto seiner Ex-Ehefrau involviert gewesen sein könnte (Verhandlungsprotokoll, S. 4). Aus der Dokumentation der Abfragen im RIPOL vom 26. September 2016, geht hervor, dass der Rekurrent zwischen 15.48 und 15.51 Uhr die Datenbanken neben dem Namen seiner Partnerin auch nach dem Namen E\_\_\_\_ abgefragt hat. Darauf angesprochen zögerte der Rekurrent rund 20 Sekunden und gab dann eine ausweichende Antwort (Verhandlungsprotokoll, S. 4 f.). Insgesamt vermochte der Rekurrent keine plausible Erklärung für die Abfragen betreffend E\_\_\_\_ zu geben. Soweit er sich auf einen Zivilprozess seiner Ex-Ehefrau beruft, verweist er selber auf einen nicht dienstlichen Anlass. Dies legt auch die zeitliche Nähe der Abfrage zu den privaten Abfragen betreffend seine jetzige Partnerin am 26. September 2016 nahe. Daraus kann mit der Kantonspolizei geschlossen werden, dass auch die wiederholten Abfragen betreffend E\_\_\_\_ vom 14. Juli, 18. August, 6. Oktober 2016 und 7. Januar 2017 aus privatem Anlass erfolgt sind. Damit ist erstellt, dass die 5 Abfragen betreffend E\_\_\_\_ nicht in einem dienstlichen Zusammenhang gestanden haben.

**4.3** In der Begründung der Verfügung vom 17. Juli 2018 behauptet die Kantonspolizei vor Vorliegen der schriftlichen Begründung des Urteils des Strafgerichts vom 23. April 2018, das Strafgericht sei davon ausgegangen, dass der Rekurrent den grössten Teil der ihm vorgeworfenen rund 870 Abfragen betreffend andere Personen als seine Ex-Ehefrau, seine Partnerin und die Familie F\_\_\_\_ ohne dienstlichen Zusammenhang vorgenommen habe (Verfügung vom 17. Juli 2018, Ziff. 10). In ihrer Vernehmlassung behauptet die Kantonspolizei sodann, in der mündlichen Begründung habe das Strafgericht die Abfragen betreffend 162 Personen als nicht in dienstlichem Zusammenhang erfolgt gewertet (Vernehmlassung, Ziff. 10), ohne auf die inzwischen bei den Akten liegende schriftliche Begründung einzugehen. Abgesehen davon, dass die Kantonspolizei keinen Beweis für den behaupteten Inhalt der mündlichen Begründung erbringt, ist die Berufung auf diese

von vornherein unbehelflich, weil bei einem Widerspruch zwischen der mündlichen Begründung und der nachträglichen schriftlichen Begründung allein diese massgebend ist (vgl. BGer 5P.227/2002 vom 1. Oktober 2002 E. 2 [zum Zivilprozessrecht]; NAEGELI/MAYHALL, in: Oberhammer et al. [Hrsg.], Kurzkomentar, 2. Auflage, Basel 2014, Art. 239 ZPO N 22; zum Strafprozessrecht vgl. die Praxis des KassGer ZH, in: ZR 1987, Nr. 14, E. 2 und 3; in: SJZ 1972, 28; in ZR 1972, Nr. 7, E. 1 und in: SJZ 1958, S. 275). Angesichts der schriftlichen Begründung des Urteils des Strafgerichts erweisen sich die Behauptungen der Kantonspolizei zu den Sachverhaltsfeststellungen des Strafgerichts als unrichtig. Gemäss dem Urteil des Strafgerichts ist die Verlässlichkeit der Untersuchungsergebnisse bezüglich der Abfragen betreffend andere Personen zweifelhaft und ist der Vorwurf, der Rekurrent habe Abfragen betreffend 162 (gemäss dem Strafgericht richtigerweise 156) Personen ohne dienstlichen Zusammenhang getätigt, nicht plausibel. Insbesondere sei im Zweifel davon auszugehen, dass die vom Rekurrenten während seiner Beschäftigung bei der Velosammelstelle getätigten Abfragen in einem dienstlichen Zusammenhang erfolgt seien (Urteil des Strafgerichts E. II.3 S. 8 ff., insb. E. II.3.b S. 9 f. und E. II.3.d S. 11 f.). Entgegen der Auffassung der Kantonspolizei hat das Strafgericht somit bezüglich der nicht die Ex-Ehefrau, die Partnerin und die Familie F\_\_\_\_\_ betreffenden Abfragen nicht nur die für die Erfüllung des subjektiven Tatbestands des Amtsmisbrauchs erforderliche Vorteils- oder Benachteiligungsabsicht verneint (vgl. dazu Urteil des Strafgerichts E. II.4 S. 12), sondern es bereits als nicht erstellt erachtet, dass der Rekurrent die ihm vorgeworfenen Abfragen ohne dienstlichen Zusammenhang vorgenommen hat. In der Verhandlung des Strafgerichts antwortete der Rekurrent auf die Frage, ob es richtig sei, dass sich das, was er im Wesentlichen gemacht und gearbeitet habe, in der Geschäftskontrolle widerspiegeln müsste: «Ja, mehrheitlich schon, ja» (Verhandlungsprotokoll vom 23. April 2018, S. 5). Damit gestand der Rekurrent aber nicht zu, dass er die ihm vorgeworfenen Abfragen tatsächlich vorgenommen hatte und dass diese nicht in einem dienstlichen Zusammenhang gestanden hätten. Insbesondere gestand er damit nicht zu, dass die Abfragen tatsächlich keinen Niederschlag in der Geschäftskontrolle gefunden hätten. Dementsprechend hat er unmittelbar nach der erwähnten Frage auf den Vorhalt, er habe zahlreiche Abfragen getätigt, die nichts mit seiner Arbeit zu tun gehabt hätten, geantwortet, das akzeptiere er nicht, und bezweifelt, dass die Überprüfung eines dienstlichen Zusammenhangs korrekt vorgenommen worden war (Verhandlungsprotokoll vom 23. April 2018, S. 5 f.). Im Übrigen dürfte sich die Aussage des Rekurrenten, seine wesentlichen Arbeiten müssten sich mehrheitlich in der Geschäftskontrolle spiegeln, nicht auf die Zeit seiner Beschäftigung bei der Velosammelstelle beziehen (vgl. Verhandlungsprotokoll vom 23. April 2018, S. 4 f.). Damit kann entgegen der Ansicht der Kantonspolizei (vgl. Vernehmlassung, Ziff. 10) auch aus der hiervor zitierten Aussage des Rekurrenten nichts zu dessen Lasten abgeleitet werden.

**4.4** In der Begründung seiner Berufung gegen das Urteil des Strafgerichts macht der Rekurrent geltend, alle Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau und seine Partnerin seien «ausschliesslich in deren Interesse und auch mit deren – mutmasslich offensichtlichen – Einwilligung getätigt» worden (Akten PRK, S. 260). Für den Fall, dass die Ex-Ehefrau und die Partnerin den Rekurrenten um dessen Tätigkeiten in ihrem Interesse gebeten haben, ist es denkbar, für die damit begründeten Abfragen konkludente Einwilligungen der beiden Frauen anzunehmen. Für die Abfragen im Zusammenhang mit den Unterhaltsbeiträgen sowie die Abfragen zur Befriedigung der persönlichen Neugier ist dies jedoch ausgeschlossen. Mutmassliche Einwilligungen der Ex-Ehefrau und der Partnerin kommen ebenfalls nicht in Betracht. Eine mutmassliche Einwilligung setzt voraus, dass die betroffene Person nicht in der Lage ist einzuwilligen, die Datenbearbeitung in ihrem Interesse liegt und ihre Zustimmung in guten Treuen vorausgesetzt werden kann (vgl. § 21 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 lit. c des Gesetzes über die Information und den Datenschutz [IDG], SG 153.260]; RAMPINI, in: Basler Kommentar, 3. Auflage 2014, Art. 13 DSG N 12; RUDIN, in: Rudin/Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich 2014, § 21 N 29 ff. und 57 ff.). Der Rekurrent behauptete nicht einmal, dass es ihm nicht möglich gewesen wäre, seine Ex-Ehefrau und seine Partnerin nach Einwilligungen zu fragen. Betreffend die Unterhaltszahlungen machte er zwar geltend, weil seine Ex-Ehefrau ihn im Telefon blockiert habe, sei es schwierig gewesen, sie zu erreichen (Verhandlungsprotokoll vom 23. April 2018, S. 7). Dies ändert aber nichts daran, dass sie jedenfalls schriftlich erreichbar gewesen wäre. Zudem durfte der Rekurrent angesichts der Tatsache, dass seine Ex-Ehefrau ihn im Telefon blockiert hatte, offensichtlich nicht in guten Treuen davon ausgehen, sie wäre damit einverstanden gewesen, dass er im Datenmarkt nachschaut, ob sie umgezogen ist oder wieder ihren Ledignamen angenommen hat. Bei den Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_\_ kann bezüglich der Personendaten von E. F\_\_\_\_\_ von deren konkludenten Einwilligung ausgegangen werden. Diese Abfragen haben aber zumindest zu einem erheblichen Teil auch die Personendaten anderer Mitglieder der Familie F\_\_\_\_\_

betroffen. Diesbezüglich fehlte es offensichtlich sowohl an ausdrücklichen oder konkludenten als auch an mutmasslichen Einwilligungen.

**4.5** Die Personalrekurskommission stellte fest, der Rekurrent habe die durch die Datenbank-Abfragen erlangten Kenntnisse vermutlich nicht weitergegeben (angefochtener Entscheid, E. 4f). Die Kantonspolizei wendet dagegen ein, in Bezug auf die Familie F\_\_\_\_\_ sei die Annahme, der Rekurrent habe keine Daten an Dritte herausgegeben, lebensfremd. Es sei davon auszugehen, dass er E. F\_\_\_\_\_ mitgeteilt habe, dass er in den Datenbanken keine Hinweise auf eine Adoption gefunden habe (Vernehmlassung, Ziff. 9). Dieser Einwand ist unbegründet. Gemäss der Darstellung des Rekurrenten bestand der Grund für die Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_\_ darin, dass er habe herausfinden wollen, ob die Angaben von E. F\_\_\_\_\_ wahr seien. Er habe E. F\_\_\_\_\_ aber keine Daten herausgegeben, sondern habe seinen Vorgesetzten gefragt, wie er weiter vorgehen solle. Dieser habe ihm zwei Adressen gegeben und gesagt, die Betroffene könne dort eine Antwort auf die Frage erhalten, ob sie adoptiert worden sei (vgl. angefochtener Entscheid, E. 4e; Verhandlungsprotokoll vom 23. April 2018, S. 8 und 13). Unter diesen Umständen ist es nicht lebensfremd anzunehmen, dass der Rekurrent E. F\_\_\_\_\_ nur die von seinem Vorgesetzten erhaltenen Informationen weitergegeben hat.

**4.6** In der Begründung der Verfügung vom 17. Juli 2018 nahm die Kantonspolizei an, dass der Rekurrent rund 870 Abfragen betreffend ca. 162 Personen ohne dienstlichen Zusammenhang vorgenommen habe (Ziff. 9 f.). Es ist davon auszugehen, dass die Kündigung sowie die Feststellungen in der Begründung der Verfügung vom 17. Juli 2018, die Kantonspolizei sei durch den vom Strafgericht festgestellten Sachverhalt zutiefst erschüttert (Ziff. 9) und habe kein Vertrauen mehr in eine ordentliche Dienstausbübung des Rekurrenten (Ziff. 16), auf dieser Annahme beruhen. Auch ist davon auszugehen, dass die vorstehend erwähnten Abfragen betreffend die Ex-Ehefrau, die Partnerin, die Familie F\_\_\_\_\_ und den Ehemann der Ex-Ehefrau (vgl. E. 4.1 und 4.2 hiavor) Bestandteil der Abfragen betreffend ca. 162 Personen bilden, von denen die Kantonspolizei bei der Kündigung ausgegangen ist. Dies wird jedenfalls teilweise dadurch bestätigt, dass im Strafbefehl vom 17. Juli 2017 (Akten PRK, S. 48 ff.) 24 Abfragen im kantonalen Datenmarkt und 26 Abfragen im RIPOL betreffend die Ex-Ehefrau und 4 Abfragen im kantonalen Datenmarkt betreffend die Partnerin als Beispiele für die dem Rekurrenten vorgeworfenen ca. 870 Abfragen betreffend 162 Personen genannt werden. Damit sprach die Kantonspolizei die Kündigung unter anderem wegen der vorstehend erwähnten und vom Strafgericht und von der Personalrekurskommission als erstellt erachteten Abfragen aus. In der Verhandlung der Personalrekurskommission erklärte die Kantonspolizei, auch wenn man nur die Abfragen betreffend die Ex-Ehefrau, die Partnerin und die Familie F\_\_\_\_\_ berücksichtige, liege eine schwere Pflichtverletzung vor (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 9). Dies bestätigte die Kantonspolizei in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 8). Daraus ist zu schliessen, dass das Vertrauen der Kantonspolizei in den Rekurrenten auch dann empfindlich gestört ist und die Kantonspolizei die Kündigung auch dann ausgesprochen hätte, wenn nur die vorstehend erwähnten und erstellten Abfragen berücksichtigt werden. Zudem hatte der Rekurrent in der Verhandlung vor der Personalrekurskommission Gelegenheit, zur diesbezüglichen Behauptung der Kantonspolizei Stellung zu nehmen. Da er im Verfahren vor der Personalrekurskommission selbst das Urteil des Strafgerichts eingereicht hatte (angefochtener Entscheid Sachverhalt Ziff. 9), hatte der Rekurrent im Übrigen unabhängig von der Erklärung der Kantonspolizei Anlass, sich zur Frage zu äussern, ob die Kündigung auf der Grundlage des vom Strafgericht als erstellt erachteten Sachverhalts zulässig ist. Die diesbezüglichen Rügen des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 13 und 23) sind unbegründet.

## 5.

**5.1** Die Mitarbeiter sind zur persönlichen Arbeitsleistung entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen, ihrem Arbeitsvertrag und gemäss den Weisungen des Arbeitgebers verpflichtet (§ 12 Abs. 1 PG). Die Bearbeitung und Weitergabe von Personendaten durch die Kantonspolizei richten sich nach den Bestimmungen der Datenschutzgesetzgebung (§ 57 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt [PoIG, SG 510.100]). Gemäss § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (≤IDG, SG 153.260) darf ein öffentliches Organ Personendaten bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (lit. a) oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist (lit. b). Personendaten dürfen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, zu dem sie erhoben worden sind, soweit nicht eine gesetzliche Grundlage ausdrücklich eine weitere Verwendung vorsieht oder die betroffene Person im Einzelfall einwilligt (§ 12 ≤IDG). Im Datenmarkt der kantonalen Verwaltung werden den öffentlichen Organen

Personen- und Sachdaten, die von mehr als einem öffentlichen Organ zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt werden, tagesaktuell und auf einer zentralen Plattform zur Verfügung gestellt (§ 2 der Verordnung über den Datenmarkt [DMV, SG 153.310]). RIPOL ist das automatisierte Polizeifahndungssystem des Bundes (Art. 2 lit. b und Art. 15 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI, SR 361]; Art. 1 der Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem [RIPOL-Verordnung, SR 361.0]). Die Polizeibehörden der Kantone dürfen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben mittels Abrufverfahren Daten aus dem RIPOL abfragen (Art. 15 Abs. 4 lit. a in Verbindung mit Abs. 3 lit. i BPI; Art. 6 Abs. 1 lit. a RIPOL-Verordnung). Gemäss der überzeugenden Auffassung von UHLMANN gibt es für den Zugriff auf die Datenbanken der Polizei keinen rechtmässigen privaten Zugriff und dürfen diese Datenbanken ausschliesslich zum dienstlichen Gebrauch verwendet werden (Untersuchung in Sachen Kantonspolizei Basel-Stadt betreffend Massnahmen gegen einen Mitarbeiter der Kantonspolizei von Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann vom 14. Juni 2017 [nachfolgend Untersuchung UHLMANN], Ziff. 36). Die für einen Teil der Abfragen des Rekurrenten ohne dienstlichen Zusammenhang anzunehmende Einwilligung der betroffenen Personen rechtfertigt den damit verbundenen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung oder in das Persönlichkeitsrecht und allenfalls die Verwendung von Daten aus dem kantonalen Datenmarkt, nicht jedoch die Verwendung von Daten aus dem RIPOL. Zudem hat für einen erheblichen Teil der Abfragen des Rekurrenten ohne dienstlichen Zusammenhang auch keine Einwilligung der betroffenen Person vorgelegen. Eine gesetzliche Grundlage für eine Verwendung von Daten aus dem kantonalen Datenmarkt oder dem RIPOL zu privaten Zwecken besteht nicht. Damit verletzte der Rekurrent zumindest in einem erheblichen Teil der Fälle eine gesetzliche Pflicht, indem er Daten aus dem kantonalen Datenmarkt und dem RIPOL ohne dienstlichen Zusammenhang abfragte.

## 5.2

**5.2.1** Das Arbeitsverhältnis des Rekurrenten dauerte im Zeitpunkt der Kündigung knapp 17 Jahre und damit bereits lange. Der Rekurrent hat als [...] eine Vorgesetztenfunktion und damit auch eine Vorbildfunktion zu erfüllen, weshalb erhöhte Anforderungen an die korrekte Aufgabenerfüllung zu stellen sind. Er nahm zahlreiche Abfragen betreffend mehrere Personen ohne dienstlichen Zusammenhang vor. Jedenfalls bei einem erheblichen Teil der Abfragen des Rekurrenten lag keine Einwilligung der betroffenen Person vor. Das Abfragen von Daten aus dem kantonalen Datenmarkt und dem RIPOL ohne dienstlichen Zusammenhang und ohne Einwilligung der betroffenen Person stellt eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV oder des Persönlichkeitsrechts gemäss Art. 28 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) der Betroffenen dar, je nachdem, ob es als staatliches oder privates Handeln qualifiziert wird (vgl. VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.4.3, VD.2017.262 vom 24. August 2018 E. 6.3.2). Dem Rekurrenten war aufgrund seiner Ausbildung klar, dass in den Datenbanken nur dienstliche Abfragen getätigt werden dürfen, was er in der Verhandlung der Personalrekurskommission auch explizit einräumte (angefochtener Entscheid, E. 4f). Polizeidienstangehörige haben aufgrund ihrer dienstlichen Stellung Zugriff auf einen grossen Bestand vertraulicher, teilweise auch die Intimsphäre betreffender Daten. Für den Polizeidienst ist deshalb eine hohe Vertrauenswürdigkeit unabdingbar. Wenn die Kantonspolizei in Fällen, in denen Polizeidienstangehörige das Zugriffsrecht für dienstfremde Zwecke missbrauchen, nicht umgehend personalrechtliche Konsequenzen zöge, riskierte sie, das Vertrauen der Bevölkerung in die Kantonspolizei zu erschüttern, was besonders schwer wiegt, weil die Polizei in einem Kernbereich staatlicher Machtausübung tätig ist (vgl. VGer ZH VB.2015.00531 vom 10. Februar 2016 E. 6.3).

**5.2.2** Gemäss den Aussagen von PolA1 G\_\_\_\_\_ teilte ihm der Rekurrent im zweiten Halbjahr 2015 am Morgen wiederholt kurzfristig mit, dass er später komme, und kam der Rekurrent dann jeweils erst gegen 07:50, 08:00 oder 08:30 Uhr, obwohl PolA1 G\_\_\_\_\_ jeweils um 07:00 Uhr hätte ausrücken müssen. Zudem sei der Rekurrent im zweiten Halbjahr 2015 manchmal übernächtigt gewesen, wenn er zur Arbeit gekommen sei (Aktennotiz vom 11. Mai 2016). Der Rekurrent gestand zu, dass er ab und zu jeweils am Montag spontan später zur Arbeit gekommen sei. Wenn er übermüdet gewesen sei, habe der Grund darin gelegen, dass er wegen seiner Trennung und seiner Gedanken nicht habe schlafen können (Aktennotiz vom 16. November 2016). Auf den Vorhalt der Präsidentin der Personalrekurskommission, er sei übermüdet zur Arbeit gekommen, erklärte der Rekurrent, wegen der Trennung und Scheidung habe er den Kopf nicht bei der Sache und Schlafprobleme gehabt (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 6). Gemäss eigenen Angaben übte der Rekurrent von Mai bis November 2015 eine Nebenbeschäftigung bei der H\_\_\_\_\_ ag aus. Er habe unter andere darauf achten müssen, dass auf dem Privatreal diverser Unternehmen keine

Abfälle liegen gelassen oder die Fassaden nicht besprayed werden. Der Rekurrent behauptet, er habe die Nebenbeschäftigung im Sommer 2015 gegenüber Hauptmann I\_\_\_\_\_ erwähnt. Dass er sie jedenfalls vorher nicht gemeldet hat, gesteht er implizit zu (Bericht des Rekurrenten vom 5. Dezember 2016). Dementsprechend meldete der Rekurrent gemäss Aktennotiz vom 10. Juni 2016 gestützt auf Rückfragen beim Personaldienst des JSD und beim Rechtsdienst der Kantonspolizei bis zu diesem Datum keine Nebenbeschäftigung (Bericht des Rekurrenten vom 5. Dezember 2016). Der Rekurrent behauptet, als er vor über 10 Jahren eine Nebentätigkeit bei einer Putzfirma verrichtet habe, habe man ihm gesagt, bei einem Verdienst von weniger als CHF 20'000.– müsse man die Nebentätigkeit nicht melden. Er habe deshalb gedacht, er müsse auch die Nebentätigkeit bei der H\_\_\_\_\_ ag nicht melden, wenn seine Einkünfte weniger als CHF 20'000.– betrügen (Bericht des Rekurrenten vom 5. Dezember 2016; Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 7 f.).

Gemäss § 20 Abs. 2 PG bedarf die Ausübung einer Nebenbeschäftigung der Bewilligung durch die Anstellungsbehörde, wenn die Aufgabenerfüllung dadurch beeinträchtigt werden könnte (lit. a), die Möglichkeit einer Interessenkollision besteht (lit. b) oder Arbeitszeit in Anspruch genommen wird (lit. c). Bei einer Nebenbeschäftigung im Sicherheitsbereich, wie sie der Rekurrent bei der H\_\_\_\_\_ ag ausgeübt hat, besteht die Möglichkeit einer Interessenkollision. Folglich hätte er für diese Nebentätigkeit eine Bewilligung der Kantonspolizei einholen müssen. Zu diesem Zweck hätte er sie vor dem Stellenantritt melden müssen. Indem er dies unterliess, verletzte er eine arbeitsrechtliche Pflicht.

Gemäss Polizeikommissär J\_\_\_\_\_ von der Kantonspolizei wurde mit dem Rekurrenten im Jahr 2016 ein Führungsgespräch durchgeführt, weil diverse Sachen nicht in Ordnung gewesen seien (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 8). Der Rekurrent erklärte anlässlich des Führungsgesprächs vom 16. November 2016 zusammenfassend, das Jahr 2015 sei für ihn sehr schwierig gewesen und er sehe ein, dass er bei der Arbeit Fehler gemacht und sich nicht immer korrekt verhalten habe (Aktennotiz vom 16. November 2016). PK J\_\_\_\_\_ erklärte anlässlich der Verhandlung der Personalrekurskommission, er sei mit den Leistungen des Vorgesetzten des Rekurrenten nicht einverstanden gewesen und sie hätten mit dem Gespräch einen Schlusstrich zu Gunsten des Rekurrenten ziehen wollen (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 8). Dies ändert aber nichts daran, dass der Rekurrent bereits im Jahr 2015 arbeitsrechtliche Pflichten verletzt hat.

**5.2.3** Die Personalrekurskommission erwog, die Kantonspolizei habe während längerer Zeit keine Massnahmen ergriffen, obwohl ihr Facebook-Einträge des Rekurrenten bekannt gewesen seien, die seine besondere Nähe und Sympathie für die gegenwärtige türkische Regierung zeigten und mit der offiziellen politischen Haltung der Schweiz kaum zu vereinbaren seien. Aus diesem Grund könnten die Facebook-Einträge nicht als ergänzender Kündigungsgrund nachgeschoben werden und sei die Frage, ob der Rekurrent aufgrund dieser Einträge als Polizeidienstangestellter untauglich sei, nicht zu beurteilen (angefochtener Entscheid, E. 3). Es trifft zu, dass die Facebook-Einträge bzw. die damit zum Ausdruck gebrachte Einstellung unter den gegebenen Umständen nicht als ergänzender Kündigungsgrund berücksichtigt werden können. Der Umstand, dass die Kantonspolizei während längerer Zeit trotz Kenntnis der Einträge keine personalrechtlichen Massnahmen ergriffen hat, steht der Berücksichtigung der Einträge im Rahmen der Prüfung der Schwere der Pflichtverletzung und der Verhältnismässigkeit der Kündigung unter dem Titel des übrigen Verhaltens des Rekurrenten aber nicht entgegen.

Gemäss § 12 Abs. 2 PG haben die Mitarbeiter die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich auszuführen und dabei die Interessen des Arbeitgebers zu wahren. Damit wird unter anderem eine besondere Treuepflicht gegenüber dem Kanton als Arbeitgeber zum Ausdruck gebracht (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2). Die Polizeibeamten unterliegen gemäss § 20 Abs. 2 PolG einer besonderen Treuepflicht gegenüber dem Staat und legen ein Gelübde ab. Die Sicherheitsassistenten legen zwar ein Gelübde ab. Das PolG statuiert für sie aber keine besondere Treuepflicht (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.4.1; Untersuchung UHLMANN, Ziff. 21; vgl. § 20 Abs. 3 PolG). In einem Urteil betreffend eine Sicherheitsassistentin schloss das Verwaltungsgericht daraus, Sicherheitsassistenten treffe eine gegenüber derjenigen von Polizeibeamten entsprechend angepasste funktionale Treuepflicht (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.4.1). In einem einen Polizeibeamten betreffenden Urteil erwog es hingegen, es sei nicht ersichtlich, dass mit der besonderen Treuepflicht gemäss § 20 Abs. 2 PolG über die besondere Treuepflicht gemäss § 12 Abs. 2 PG hinausgehende Pflichten begründet würden (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2). Wie es sich damit verhält, kann im vorliegenden Fall offenbleiben. Die für alle Mitarbeiter geltende Treuepflicht gemäss § 12 Abs. 2 PG gebietet diesen,

die Interessen des Kantons als Arbeitgeber, insbesondere dessen Autorität und Integrität, zu wahren und die eigenen Interessen gewichtigen öffentlichen Interessen nötigenfalls unterzuordnen. Grundsätzlich bezieht sich die Treuepflicht nur auf das dienstliche Verhalten. Sie kann aber auch ausserdienstliches Verhalten beschlagen. Die Treuepflicht wird durch die eigenen überwiegenden Interessen der Mitarbeiter begrenzt. Der konkretisierte Inhalt der Treuepflicht ist insofern stets auch das Ergebnis einer Interessenabwägung (vgl. VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 3.2).

Mit dem Stand 25. August 2016 enthielt das Facebook-Profil des Rekurrenten den folgenden Post: «Wir sind bereit für Ihre Befehle und Ansichten, mein Oberbefehlshaber». Der Beitrag bezieht sich auf Recep Tayyip Erdogan und in den Kommentaren folgt eine Diskussion, ob dieser nun als Oberbefehlshaber bezeichnet werden dürfe oder ob nur Kemal Atatürk diesen Titel tragen dürfe. Für den Rekurrenten steht fest, dass Erdogan derzeit der Oberbefehlshaber ist (Personenabklärung des Nachrichtendienstes des Bundes NDB vom 25. August 2016, S. 4; vgl. auch Akten PRK, S. 202). Der Rekurrent macht geltend, Erdogan werde in der Verfassung Oberbefehlshaber genannt und der Post sei nicht ernst gemeint, sondern ein Witz nach der Wahl gewesen (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 10). Ob der Präsident der Republik Türkei in der türkischen Verfassung Oberbefehlshaber genannt wird oder nicht, ist für die Beantwortung der Frage irrelevant, ob es mit der Treuepflicht eines Angehörigen des Polizeikorps des Kantons Basel-Stadt vereinbar ist, sich als Befehlsempfänger des türkischen Präsidenten zu bezeichnen. Dass der Post nicht ernst gemeint gewesen ist, ist angesichts der politischen Haltung des Rekurrenten nicht glaubhaft. Jedenfalls ist für einen unbefangenen Leser nicht erkennbar gewesen, dass es sich bloss um einen Witz handeln soll. Wie UHLMANN überzeugend festgestellt hat, ist der Eintrag, der Rekurrent stehe für Befehle des türkischen Präsidenten als seines Oberbefehlshabers zur Verfügung, inakzeptabel. Nach einer solchen Aussage kann kein Gegner des türkischen Präsidenten damit rechnen, vom Rekurrenten vorurteilslos behandelt zu werden. Die Aussage erschüttert zudem das Vertrauensverhältnis zum Rekurrenten in seinen Grundfesten, weil als erste Autorität nicht das Schweizer Staatswesen, sondern ein ausländisches Staatsoberhaupt in seiner militärischen Kapazität genannt wird. Selbst wenn man in Abzug bringt, dass solche Posts auf einem sozialen Netzwerk allenfalls voreilig und unbedacht verbreitet werden, stellt das Verhalten des Rekurrenten einen klaren Verstoss gegen seine Treuepflicht dar (Untersuchung UHLMANN, Ziff. 24).

Gemäss dem Informationsbericht der Kriminalpolizei fänden sich zu einem Facebook-Post von Juli 2016 drei Kommentare, die übersetzt folgendermassen lauteten: Man soll die Geschäfte, welche die Gülen-Bewegung unterstützen auch melden. Ich brauche eine ganze Liste. Ich werde einen Dollar verteilen (Informationsbericht der Kriminalpolizei vom 14. Oktober 2016, S. 4; vgl. auch Akten PRK, S. 201). Der Rekurrent macht geltend, die Übersetzung sei falsch. Er habe nicht die Bekanntgabe von Namen gewollt, sondern sich auf einen Pressebericht bezogen, gemäss dem Geschäfte Gülen unterstützten (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 3). In der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht erläuterte der Rekurrent glaubwürdig, inwiefern die losgelöst vom Kontext der Kommentare vorgenommene Übersetzung irreführend ist (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 4). Fest steht, dass der Rekurrent in den drei Kommentaren seine Einstellung gegen die Bewegung von Fethullah Gülen zum Ausdruck gebracht hat. Wie es sich damit personalrechtlich verhält, kann aber letztlich offenbleiben, weil bereits der Post betreffend Recep Tayyip Erdogan eine Treuepflichtverletzung des Rekurrenten begründet. Dementsprechend hat UHLMANN zwar auch die Kommentare in der Übersetzung des Informationsberichts für mehr als bedenklich befunden, dem Post aber grösseres Gewicht beigemessen (vgl. Untersuchung, UHLMANN Ziff. 24).

**5.2.4** Unter Würdigung aller Umstände des vorliegenden Einzelfalls sind die Abfragen von Daten aus dem kantonalen Datenmarkt ohne dienstlichen Zusammenhang und ohne Einwilligung der betroffenen Person sowie die Abfragen von Daten aus dem RIPOL ohne dienstlichen Zusammenhang geeignet, das dem Arbeitsverhältnis zugrunde liegende Vertrauensverhältnis so empfindlich zu stören, dass der Kantonspolizei eine Weiterbeschäftigung des Rekurrenten unter Ansetzung einer Bewährungsfrist nicht zugemutet werden kann und auch die Bewährung während einer Bewährungsfrist nicht geeignet wäre, das verlorene Vertrauen wiederherzustellen. Die Abfragen sind deshalb in ihrer Gesamtheit als schwere Pflichtverletzung im Sinn von § 30 Abs. 2 lit. d PG zu qualifizieren.

**5.3** Gemäss dem Zentralen Personaldienst des Kantons Basel-Stadt und MERKER/CONRADIN/HÄGGI FURRER setzt die Kündigung des Arbeitsverhältnisses aufgrund einer strafbaren Handlung nach § 30 Abs. 2 lit. e PG eine rechtskräftige Verurteilung des Mitarbeiters

voraus, weil der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber an die Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV) gebunden sei (Schlussfolgerungen des ZPD aus dem Entscheid der Personalrekurskommission Nr. 103 vom 16. Mai 2014; MERKER/CONRADIN/HÄGGI FURRER, a.a.O., N 211). Die Personalrekurskommission hat die Frage, ob eine Kündigung gemäss § 30 Abs. 2 lit. e PG eine rechtskräftige Verurteilung voraussetzt, bisher offengelassen (Entscheid der Personalrekurskommission Nr. 103 vom 16. Mai 2014 E. 3f) und gemäss MEYER/WEIHRAUCH/HAFNER/REIMANN ist die Frage nicht abschliessend geklärt (MEYER/WEIHRAUCH/HAFNER/REIMANN, a.a.O., S. 212). Im angefochtenen Entscheid erwog die Personalrekurskommission, es seien zwar Konstellationen denkbar, in denen es wohl nicht notwendig sei, die Rechtskraft des Strafverfahrens abzuwarten. Das vorliegende Verfahren zähle jedoch angesichts der erstinstanzlich ausgesprochenen relativ geringen Sanktion und der nach wie vor bestehenden Möglichkeit eines Freispruchs nicht dazu (angefochtener Entscheid, E. 3). Die Kantonspolizei bringt keine überzeugenden Gründe dafür vor, dass im vorliegenden Fall eine Kündigung wegen einer strafbaren Handlung vor Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils möglich sein sollte (vgl. Vernehmlassung, Ziff. 11). Eine Kündigung gemäss § 30 Abs. 2 lit. e PG wegen nicht rechtskräftig abgeurteilter Delikte dürfte jedenfalls voraussetzen, dass die Delikte unbestritten sind oder aufgrund der Akten keine Zweifel bestehen, dass sie dem Mitarbeiter zur Last zu legen sind (vgl. zu Art. 63 Abs. 1 lit. b des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) BGer 2C\_39/2016 vom 31. August 2016 E. 2.5, 2C\_795/2010 vom 1. März 2011 E. 4.2, 2A.41/2003 vom 2. Juni 2003 E. 3.2). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Ob Datenbearbeitungen als Amtsmissbrauch im Sinn von Art. 312 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) qualifiziert werden können (vgl. dazu Urteil des Strafgerichts E. II.4), erscheint angesichts der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht klar und wird vom Appellationsgericht zu klären sein.

## 6.

**6.1** Die Kündigung ist geeignet, die korrekte Aufgabenerfüllung im Polizeikorps zu gewährleisten und die Personen, auf deren Daten die Mitarbeiter der Kantonspolizei Zugriff haben, vor unberechtigten Zugriffen des Rekurrenten zu schützen. Der Rekurrent gesteht die Eignung der Kündigung zudem ausdrücklich zu (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 17). Dagegen bestreitet er die Erforderlichkeit (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 17 ff.).

## 6.2

**6.2.1** Die Personalrekurskommission erwog, dem Rekurrenten fehle es an Einsicht und Unrechtsbewusstsein. Auch im personalrechtlichen Verfahren habe er keinerlei Einsicht oder Unrechtsbewusstsein gezeigt. Aus diesen Gründen könne dem Rekurrenten keine positive Prognose ausgestellt werden und sei eine Wiederholung unrechtmässiger Datenabfragen nicht auszuschliessen (angefochtener Entscheid, E. 5d). Der Rekurrent wendet ein, es sei nicht ersichtlich, gestützt auf welche Äusserungen die Personalrekurskommission zum Schluss gekommen sei, er habe anlässlich der Verhandlung keinerlei Reue und Einsicht gezeigt (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 20). Dieser Einwand ist unbegründet.

**6.2.2** Das Strafgericht stellte fest, der Rekurrent habe sich durchwegs, insbesondere auch hinsichtlich der ihm angelasteten Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau, seine Partnerin und die Familie F\_\_\_\_, weder einsichtig noch reuig gezeigt und bis zum Schluss stereotyp auf dem Standpunkt beharrt, dass alle seine Abfragen einen dienstlichen Bezug gehabt hätten. Es berücksichtigte die fehlende Einsicht und Reue im Rahmen der Strafzumessung straf erhöhend (Urteil des Strafgerichts E. III S. 14 f.). Da der Rekurrent im vorliegenden Verfahren nicht darlegt, inwiefern diese Feststellungen unrichtig sein könnten, kann trotz der fehlenden Rechtskraft des Urteils des Strafgerichts darauf abgestellt werden.

**6.2.3** Im Rahmen des rechtlichen Gehörs erklärte der Rekurrent mit Eingabe vom 10. Juli 2018 (Akten PRK, S. 55 f.), er werde dafür kämpfen, dass auch die Verurteilung des Strafgerichts betreffend seine Ex-Ehefrau, seine Partnerin und die Familie F\_\_\_\_ aufgehoben und «mein Ruf als unbescholtener Polizist wiederhergestellt wird». Indem er erklärte, nicht nur für einen Freispruch, sondern auch für die Wiederherstellung seines Rufs als unbescholtener Polizist zu kämpfen, behauptete er implizit, auch bezüglich der Abfragen betreffend seine Ex-Ehefrau, seine Partnerin und die Familie F\_\_\_\_ unbescholten zu sein und sich somit nicht nur nicht strafbar, sondern rechtlich überhaupt nicht pflichtwidrig verhalten zu haben. Damit brachte er zum Ausdruck, dass er noch immer nicht einsah, dass seine Abfragen betreffend die erwähnten Personen zumindest zu einem erheblichen Teil pflichtwidrig gewesen waren. Des Weiteren erklärte der Rekurrent in der

Eingabe vom 10. Juli 2018, er verwehre sich dezidiert gegen den unbewiesenen Vorhalt, er habe Abfragen zugunsten oder im Auftrag Dritter gemacht. Mit dieser Behauptung offenbarte der Rekurrent eine erschreckende Uneinsichtigkeit. Gemäss den Feststellungen des Strafgerichts begründete der Rekurrent Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_\_ damit, dass E. F\_\_\_\_\_ unter dem Verdacht gelitten habe, ein Adoptivkind zu sein, und ihn gebeten habe, ihr bei der Klärung ihrer wahren Familienverhältnisse zu helfen (Urteil des Strafgerichts E. II.2a S. 8). In der Verhandlung der Personalrekurskommission erklärte der Rekurrent sinngemäss, er habe Abfragen betreffend die Familie F\_\_\_\_\_ vorgenommen, weil er E. F\_\_\_\_\_ habe helfen wollen (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 6 f.). Damit nahm der Rekurrent gemäss eigenen Angaben Abfragen im Auftrag oder jedenfalls zugunsten einer Dritten vor.

**6.2.4** Im gesamten Sitzungsprotokoll findet sich keine Aussage des Rekurrenten persönlich, mit der dieser eingestehen würde, dass er mit Abfragen eine Pflichtverletzung begangen hat, oder eine solche gar bereuen würde. Er versuchte vielmehr weiterhin, sein pflichtwidriges Verhalten zu rechtfertigen. Auf die Frage der Präsidentin der Personalrekurskommission, ob er bei der Arbeit private Sachen ausgefüllt habe, antwortete er, wenn jemand Fremdes auf den Polizeiposten käme, würde er genauso versuchen, ihm zu helfen (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 4). Auf die Frage eines Mitglieds der Personalrekurskommission, ob er also gewusst habe, dass die privaten Abfragen nicht zulässig gewesen seien, erklärte er, ihm sei klar gewesen, dass er keine Daten weitergeben und sich damit keinen persönlichen Vorteil verschaffen dürfe. Er habe aber nur helfen wollen. Er sei in dieser Sache oder in jener Frage behilflich (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 6). Damit ist die Feststellung der Personalrekurskommission korrekt, der Rekurrent habe auch im personalrechtlichen Verfahren keinerlei Einsicht oder Unrechtsbewusstsein gezeigt. Auch in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht zeigte er keine richtige Einsicht in die Unrechtmässigkeit seiner Abfragen. Angesprochen auf den Vorwurf des fehlenden Unrechtsbewusstseins und der fehlenden Reue sagte er, dass ihm jetzt klar sei, dass das, was er gemacht habe, sehr schwere Folgen habe. Er würde das so nie mehr machen (Verhandlungsprotokoll, S. 5 f.). Mit den schweren Folgen meinte er das, was ihm seither medial, personal- und strafrechtlich widerfahren ist. Die Verletzung der Rechte der Personen, deren Daten er unrechtmässig abgefragt hat, und die negativen Folgen für das Ansehen der Kantonspolizei zog er hingegen nach wie vor nicht in Betracht.

**6.2.5** Der Rekurrent macht geltend, er habe die zu Unrecht erhobenen massiven Vorwürfe bestreiten müssen (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 19 f.). Der Umstand, dass der Rekurrent einen Grossteil der ihm vorgeworfenen Abfragen gemäss dem Urteil des Strafgerichts zu Recht bestritten hat, stellt aber weder eine Erklärung noch eine Entschuldigung dafür dar, dass er sich im personalrechtlichen Verfahren auch bezüglich der Abfragen ohne dienstlichen Zusammenhang, die mit dem Rekurs an das Verwaltungsgericht nicht bestritten werden, weder einsichtig noch reuig gezeigt hat. Aus dem Umstand, dass betreffend die Abfragen, mit denen die Kündigung begründet wird, ein Strafverfahren hängig ist, in dem der Rekurrent gemäss Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) und Art. 113 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) das Recht hat, die Mitwirkung und insbesondere die Aussage zu verweigern, ohne dass ihm daraus Nachteile erwachsen (nemo-tenetur-Prinzip; vgl. dazu BGE 131 IV 36 E. 3.1 S. 40 f.; LIEBER, in: Donatsch et al. [Hrsg.], Kommentar zur StPO, 2. Auflage, Zürich 2014, Art. 113 N 5), kann entgegen der Auffassung des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 12) nicht abgeleitet werden, dass die fehlende Einsicht und Reue nicht zuungunsten des Rekurrenten berücksichtigt werden dürfen. Selbst im Strafrecht kann das Fehlen von Einsicht in das Unrecht der Tat und das Fehlen von Reue als gegen eine günstige Prognose sprechender Umstand berücksichtigt werden. Nur das bloss Bestreiten der Tat darf nicht zuungunsten des Täters berücksichtigt werden (vgl. SCHNEIDER/GARRÉ, in: Basler Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 42 StGB N 73–75; TRECHSEL/PIETH, in: Trechsel/Pieth [Hrsg.], StGB Praxiskommentar, 3. Auflage, Zürich 2018, Art. 42 N 13). Zudem können Einsicht und Reue strafmindernd berücksichtigt werden (vgl. BGer 6B\_312/2016 vom 23. Juni 2016 E. 1.3.2; WIPRÄCHTIGER/KELLER, in: Basler Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 47 StGB N 169).

**6.3** Der Rekurrent nahm zahlreiche rechtswidrige Abfragen betreffend mehrere Personen vor. Es fehlt ihm an Einsicht und Reue. Ausserdem verletzte er seine arbeitsrechtlichen Pflichten auch anderweitig (vgl. E. 5.2.2 f. hiervor). Angesichts dieser Umstände wären eine mit der Überprüfung der Datenbearbeitung des Rekurrenten verbundene Bewährungsfrist und/oder ein Verweis entgegen der Auffassung des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff.

18 und 23 f.) keine geeigneten personalrechtlichen Massnahmen. Sie vermöchten nicht die korrekte Aufgabenerfüllung im Polizeikorps zu gewährleisten, die Personen, auf deren Daten die Mitarbeiter der Kantonspolizei Zugriff haben, vor unberechtigten Zugriffen des Rekurrenten zu schützen und das Vertrauen der Kantonspolizei in den Rekurrenten sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die Kantonspolizei wiederherzustellen. Indem dem Rekurrenten regelmässige Überprüfungen seiner Datenbearbeitung in Aussicht gestellt würden, könnte die Gefahr weiterer Pflichtverletzungen zwar vermindert werden. Weitere Pflichtverletzungen könnten damit aber nicht mit Sicherheit verhindert, sondern bloss aufgedeckt und geahndet werden (vgl. VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.4.8). Zudem wäre eine flächendeckende Überprüfung der Datenbearbeitung des Rekurrenten mit einem unverhältnismässigen und für die Kantonspolizei unzumutbaren Aufwand verbunden, weil für jede Abfrage das Vorliegen eines dienstlichen Zusammenhangs geprüft werden müsste. Da der Rekurrent trotz dem Strafverfahren, der Freistellung und der Presseberichterstattung im personalrechtlichen Verfahren keine Einsicht und Reue gezeigt hat, kann insbesondere nicht davon ausgegangen werden, dass diese Umstände eine hinreichende Warnwirkung entfaltet haben. Die Kündigung ist deshalb entgegen der Auffassung des Rekurrenten erforderlich.

## 6.4

**6.4.1** Der Rekurrent befindet sich in einem langjährigen Arbeitsverhältnis. Unter Mitberücksichtigung der Dauer der Diensttätigkeit ist davon auszugehen, dass der Rekurrent im Fall der Kündigung seinen Beruf nicht mehr ausüben kann. Die Kündigung stellt für ihn deshalb einen schweren Eingriff dar (angefochtener Entscheid, E. 5d). Der Rekurrent hat vor der Polizeidienstangestelltenschule die Handelsmittelschule besucht, diese jedoch nicht abgeschlossen. Er verfügt damit über keine andere Ausbildung als die bei der Polizei absolvierte (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 7). Er macht geltend, als langjähriger Mitarbeiter der Kantonspolizei ohne andere Ausbildung habe er keine berufliche Perspektive (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 24). Diese Behauptung trifft nicht zu. Der Rekurrent hatte gemäss eigenen Angaben immer Nebenjobs (Sitzungsprotokoll vom 30. August 2019, S. 6). Insbesondere hatte er im Jahr 2008 eine Nebenbeschäftigung als Reinigungskraft und im Jahr 2015 eine solche im Sicherheitsbereich (Bericht des Rekurrenten vom 5. Dezember 2016). Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, dass es ihm im Fall der Kündigung möglich sein sollte, in einem der Bereiche, in denen er in der Vergangenheit Nebenbeschäftigungen ausgeübt hat, eine Stelle zu finden.

**6.4.2** Der Rekurrent macht geltend, er sei ein fähiger und engagierter Mitarbeiter gewesen, der über längere Zeit gute Leistungen erbracht habe. Er habe sogar eine Anerkennungsprämie erhalten (Rekursbegründung vom 23. Dezember 2019, Ziff. 21 f.).

Während gewisser Perioden mögen die Leistungen des Rekurrenten zwar gut gewesen sein. Jedenfalls in gewissen Perioden waren sie aber auch bloss genügend. Im Mitarbeitergespräch betreffend die Beurteilungsperiode vom 1. bis 31. Oktober 2001 wurde die Gesamtleistung des Rekurrenten als gut, den Erwartungen entsprechend qualifiziert. Als Ziele wurden das Vertiefen und Umsetzen der Fachkenntnisse im polizeiarbeitsspezifischen Bereich vereinbart. Gemäss dem Mitarbeitergespräch betreffend die Beurteilungsperiode von Oktober 2001 bis Dezember 2002 entsprach der Rekurrent insgesamt den Anforderungen (C auf der Skala von D [Entspricht den Anforderungen nicht; Ungenügende Leistung] bis A [Hebt sich wesentlich vom Durchschnitt ab; Sehr gute Leistung]), waren seine Leistungen insgesamt genügend (C) und wurden die Ziele teilweise erreicht. Als zu erreichende Ziele wurden die Weiterbildung in allen Bereichen und die erfolgreiche Absolvierung eines Deutschkurses vereinbart. Im Mitarbeitergespräch betreffend die Beurteilungsperiode 1. Januar bis 31. Dezember 2003 wurde festgehalten, dass der Rekurrent insgesamt den Anforderungen entspreche (C), dass seine Leistungen insgesamt genügend gewesen seien (C) und dass die Ziele nur teilweise erreicht worden seien. Zudem wurde bemerkt, dass der Rekurrent bei Kritik nicht empfindlich reagieren, sondern das Positive daraus nehmen sollte. Die Kantonspolizei liess sich vernehmen, dass die Beurteilungen des Rekurrenten in den Mitarbeitergesprächen zwischen 2002 und 2016 in der Regel zwischen B und C geschwankt hätten, der Rekurrent im Jahr 2015 mit D bewertet worden sei und eine Bewertung für das Jahr 2014 fehle (Vernehmlassung, Ziff. 23). Gemäss den Angaben der Kantonspolizei für die Erstellung eines Arbeitszeugnisses vom 31. Oktober 2007 entsprachen die Arbeitsweise und die Leistungen des Rekurrenten vollumfänglich den Erwartungen. Betreffend die Arbeit des Rekurrenten in [...] waren die Rückmeldungen gut (vgl. Aktennotiz vom 16. November 2016). Im Jahr 2008 erhielt der Rekurrent eine Anerkennungsprämie von CHF 600.00 (Vernehmlassungsbeilage 8). Diese habe

der Rekurrent wie viele andere Mitarbeiter der Kantonspolizei für seine Leistungen anlässlich der Euro 08 erhalten (Vernehmlassung, Ziff. 23). Aus der Ausrichtung einer Anerkennungsprämie können daher keine Schlüsse auf die Qualität der Leistungen des Rekurrenten über längere Zeit gezogen werden.

**6.4.3** Aus dem Umstand, dass die Personalrekurskommission und das Verwaltungsgericht in einem anderen Fall betreffend die Datenbearbeitung durch eine Sicherheitsassistentin die Verhältnismässigkeit der Kündigung verneint haben, kann der Rekurrent nichts zu seinen Gunsten ableiten, weil sich die beiden Fälle unter anderem hinsichtlich der folgenden wesentlichen Umstände unterscheiden: Die Sicherheitsassistentin erfüllte ihre Aufgaben während ihrer 17-jährigen Dienstzeit – abgesehen von den pflichtwidrigen und strafbaren Datenbearbeitungen, die Anlass für die Kündigung gegeben haben – sehr gut oder jedenfalls gut und ohne jede Beanstandung (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 2.4 und 3.4.8 f.). Der Rekurrent hingegen verletzte – abgesehen von den Datenabfragen, die Anlass für die Kündigung geben – auch durch anderes Verhalten arbeitsrechtliche Pflichten und zeigte kein tadelloses Verhalten (vgl. E. 5.2.2 f. hiervor). Die Sicherheitsassistentin zeigte von Beginn weg aufrichtige Reue und Einsicht (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 2.4 und E. 3.4.6). Der Rekurrent hingegen zeigte weder im Strafverfahren noch im personalrechtlichen Verfahren echte Einsicht oder Reue (vgl. E. 6.2 hiervor). Schliesslich fielen aufgrund einer Veränderung der Ausgangslage die Anlässe und die Motivation für die Pflichtverletzungen der Sicherheitsassistentin weg (VGE VD.2018.164 vom 9. August 2019 E. 3.4.6). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

**6.4.4** Insbesondere angesichts der Schwere der Pflichtverletzung, die Anlass zur Kündigung gibt (vgl. E. 5.1 und 5.2.1 hiervor), sowie der Umstände, dass der Rekurrent auch andere arbeitsrechtliche Pflichten verletzt hat (vgl. E. 5.2.2 f. hiervor) und dass bei weiteren Abfragen ohne dienstlichen Zusammenhang das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung oder das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Personen verletzt wird und eine erhebliche Beeinträchtigung des Vertrauens der Bevölkerung in die Kantonspolizei droht, ist die Kündigung trotz den damit verbundenen erheblichen Belastungen zumutbar. Damit bejahte die Personalrekurskommission die Verhältnismässigkeit der Kündigung insgesamt zu Recht (vgl. angefochtener Entscheid, E. 5d).

## 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.

Mitteilung an:

- Rekurrent
- Kantonspolizei Basel-Stadt
- Personalrekurskommission des Kantons Basel-Stadt

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Der Gerichtsschreiber

lic. iur. Johannes Hermann

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.