

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 502/2017

Urteil vom 30. November 2017

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Heine, Bundesrichter Wirthlin, Bundesrichterin Viscione,
Gerichtsschreiberin Hofer.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
vertreten durch Advokat Dr. Stefan Suter,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonspolizei Basel-Stadt,
Spiegelgasse 6-12, 4001 Basel,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Öffentliches Personalrecht (ordentliche Kündigung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt
als Verwaltungsgericht vom 26. Juni 2017 (VD.2016.136).

Sachverhalt:

A.

Der 1968 geborene A. _____ arbeitete seit Oktober 1993 bei der Kantonspolizei Basel-Stadt. Zuletzt war er Chef B. _____. Aufgrund von Hinweisen über unangebrachte Verhaltensweisen gegenüber Mitarbeitenden führte die Kantonspolizei eine interne Untersuchung durch. Gestützt darauf löste sie das Arbeitsverhältnis mit Verfügung vom 16. März 2015 fristlos auf. Den dagegen erhobenen Rekurs hiess die Personalrekurskommission des Kantons Basel-Stadt (nachfolgend: PRK) mit Entscheid vom 7. Dezember 2015 gut. Dieser Entscheid blieb unangefochten. Mit Verfügung vom 16. Dezember 2015 kündigte die Kantonspolizei das Arbeitsverhältnis auf Ende März 2016. Die PRK bestätigte die ordentliche Kündigung mit Entscheid vom 23. Juni 2016.

B.

Das Appellationsgericht Basel-Stadt als Verwaltungsgericht wies die von A. _____ dagegen erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 26. Juni 2017 ab.

C.

A. _____ lässt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erheben mit dem Rechtsbegehren, es sei der kantonale Gerichtsentscheid aufzuheben, und es seien die Vorinstanzen anzuweisen, das Arbeitsverhältnis inklusive Lohnzahlungspflicht weiterzuführen; eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Das Appellationsgericht verzichtet auf eine Stellungnahme. Die Kantonspolizei schliesst auf Abweisung der Beschwerde. A. _____ äussert sich dazu am 18. September 2017.

D.

Mit Verfügung vom 26. September 2017 hat der Instruktionsrichter das Gesuch um aufschiebende Wirkung bzw. um vorsorgliche Massnahmen abgewiesen.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) einer letzten kantonalen Instanz, welcher nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar ist (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts betrifft (Art. 82 lit. a BGG). Der auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse zu beachtende Ausschlussgrund (Art. 83 lit. g BGG) kommt nicht zur Anwendung, da der zu beurteilende Streit um eine Kündigung und damit einhergehende finanzielle Forderungen vermögensrechtlicher Natur ist und die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG) erreicht wird. Die übrigen Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde sind ebenfalls erfüllt.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich der verfassungsmässigen Rechte) gerügt werden. Die Verletzung von kantonalechtlichen Bestimmungen kann - vorbehältlich politische Rechte umschreibender Normen (Art. 95 lit. d BGG) - lediglich in Form der Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (Art. 95 lit. c BGG) oder für den Fall gerügt werden, dass damit gleichzeitig Bundesrecht oder Völkerrecht verletzt wird.

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Für die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie kommunalem Recht gilt demgegenüber eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene kantonale Entscheid die Grundrechte oder kantonales und kommunales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 II 396 E. 3.2 S. 400).

2.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (BGE 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252).

Nach der bundesgerichtlichen Praxis liegt Willkür vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider läuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 140 III 16 E. 2.1 S. 18 f.; 140 III 167 E. 2.1 S. 168; 140 I 201 E. 6.1 S. 205 f.; 138 I 305 E. 4.3 S. 319).

3.

3.1. Streitig ist, ob die vorinstanzliche Bestätigung der ordentlichen Kündigung vom 16. Dezember 2015 bundesrechtskonform ist.

3.2. Der angefochtene Entscheid stützt sich dabei auf das Personalgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1999 (PG; SG 162.100). Laut § 27 PG kann das Arbeitsverhältnis auf verschiedene Weise enden. Dies kann durch ordentliche Kündigung (lit. a) oder fristlose Auflösung (lit. c) geschehen. Nach § 30 Abs. 2 lit. d PG kann die Anstellungsbehörde nach Ablauf der Probezeit das Arbeitsverhältnis unter anderem (ordentlich) kündigen, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter die vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten wiederholt missachtet oder eine schwere Pflichtverletzung begangen hat. Das Arbeitsverhältnis kann gemäss § 32 PG beidseitig ohne Einhaltung von Fristen aufgelöst werden, wenn ein Umstand vorliegt, bei dessen Vorhandensein der kündigenden Partei nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden kann.

4.

4.1. Der Beschwerdeführer wiederholt seinen bereits vor den Vorinstanzen zum Ausdruck gebrachten Einwand, über die Kündigung sei mit unangefochten gebliebenem Entscheid der PRK vom 7.

Dezember 2015 bereits rechtskräftig entschieden worden.

4.2. Eine abgeurteilte Sache (*res iudicata*) liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten identisch ist (BGE 142 III 210 E. 2.1 S. 212; Urteil 8C 821/2012 vom 3. Juli 2013 E. 3.1). Dies trifft zu, falls der Anspruch dem Gericht aus demselben Rechtsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut zur Beurteilung unterbreitet wird und sich wieder die gleichen Parteien gegenüberstehen (BGE 139 III 126 E. 3.2.3 S. 130; 119 II 89 E. 2a S. 90; 116 II 738 E. 2a S. 744). Bei der Prüfung der Identität der Begehren ist nicht ihr Wortlaut, sondern ihr Inhalt massgebend. Das neue Begehren ist deshalb trotz abweichender Umschreibung vom beurteilten nicht verschieden, wenn es in diesem bereits enthalten war oder wenn im neuen Verfahren das kontradiktorische Gegenteil zur Beurteilung gestellt wird. Andererseits sind Rechtsbehauptungen trotz gleichen Wortlauts dann nicht identisch, wenn sie nicht auf dem gleichen Entstehungsgrund, das heisst auf denselben Tatsachen und rechtlichen Umständen beruhen (BGE 139 III 126 E. 3.2.3 S. 131; 123 III 16 E. 2a S. 19). Die materielle Rechtskraft eines früheren Entscheids bedeutet grundsätzlich nur eine Bindung an das Dispositiv. Allerdings können zur Feststellung der Tragweite des Dispositivs weitere Umstände, namentlich die Begründung des Entscheids herangezogen werden (BGE 142 III 210 E. 2.2 S. 213; 116 II 738 E. 2a S. 743; 115 II 187 E. 3b S. 191; 101 II 375 E. 1 S. 378). Nach der Praxis des Bundesgerichts bestimmt das Bundesrecht über die materielle Rechtskraft, soweit der zu beurteilende Anspruch auf Bundesrecht beruht (BGE 125 III 241 E. 1 S. 242). Vorliegend basieren die geltend gemachten Ansprüche auf kantonalem Recht, welches daher auch die materielle Rechtskraft bestimmt (Urteil 8C 816/2015 vom 12. September 2016 E. 3.2).

4.3. Anfechtungsgegenstand im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren bildet grundsätzlich nur das Rechtsverhältnis, zu dem die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig in Form einer Verfügung Stellung genommen hat. Insoweit bildet die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches - im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes - den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (BGE 125 V 413 E. 1a und 1b S. 414).

4.4. Das kantonale Gericht verneinte bezüglich der ordentlichen Kündigung eine abgeurteilte Sache. Zur Begründung führte es aus, Streitgegenstand des von der PRK mit Entscheid vom 7. Dezember 2015 beurteilten Rekurses habe allein die mit Verfügung vom 16. März 2015 ausgesprochene fristlose Entlassung gebildet. Die Konversion der fristlosen in eine ordentliche Kündigung habe die PRK abgelehnt. Über die Zulässigkeit einer ordentlichen Kündigung sei nicht entschieden worden. Eine solche sei bis zum 7. Dezember 2015 nicht verfügt worden.

4.5. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe den Grundsatz der *res iudicata* verkannt, indem sie davon ausgehe, die gleichen Kündigungsgründe könnten in einem zweiten Verfahren nochmals geltend gemacht werden. Entscheide sich die Anstellungsbehörde für eine fristlose Kündigung, könne sie nach verlorenem Prozess nicht später gestützt auf denselben Sachverhalt ordentlich kündigen. Anlässlich der Verhandlung vor der PRK sei auch die von der Kantonspolizei beantragte Konversion in eine ordentliche Kündigung zur Diskussion gestanden. Die PRK habe eine ordentliche Kündigung ebenfalls abgewiesen. Dementsprechend laute das Dispositiv: "Der Rekurs von... gegen die von der Kantonspolizei Basel-Stadt verfügte Kündigung des Arbeitsverhältnisses wird gutgeheissen." Dem Wortlaut entsprechend sei klar, dass nicht nur die fristlose Kündigung, sondern generell die Kündigung des Arbeitsverhältnisses gemeint sei. Im Übrigen widerspreche es Treu und Glauben, wenn die Kantonspolizei den Entscheid in Rechtskraft erwachsen lasse, um kurze Zeit später gestützt auf den gleichen Lebenssachverhalt die ordentliche Kündigung auszusprechen. Eine Behörde dürfe bei einer geplanten Entlassung nicht versuchsshalber fristlos kündigen und im Falle des Unterliegens die ordentliche Kündigung aussprechen.

4.6. Mit seinen Vorbringen beruft sich der Beschwerdeführer auf das im Verwaltungsverfahrenrecht geltende Prinzip der materiellen Rechtskraft, dessen Verletzung mit der Willkürüge geltend gemacht werden kann. Ob die vorgebrachte Rüge den Begründungsanforderungen genügt, ist fraglich, kann jedoch offenbleiben, weil sie unbegründet ist. Der nicht angefochtene Entscheid der PRK vom 7. Dezember 2015 liegt in Übereinstimmung mit § 41 Abs. 5 und 6 PG nur im den Rekurs des Beschwerdeführers gutheissenden Dispositiv vor. Vorausgegangen war die Verfügung der Kantonspolizei vom 16. März 2015 mit der Überschrift "Fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses gemäss § 32 Personalgesetz". Damit ist auch der Anfechtungsgegenstand im nachfolgenden Rekursverfahren definiert. Das Protokoll der Verhandlung vor der PRK vom 22. Oktober 2015 betraf

in diesem Sinne ausdrücklich nur die verfügte fristlose Kündigung. Auch die mündliche Erörterung des Entscheids (vgl. dazu § 41 Abs. 5 Satz 3 PG) durch die Präsidentin der PRK vom 7. Dezember 2017 bezog sich einzig auf die Frage, ob der der angefochtenen Verfügung vom 16. Dezember 2015 zugrunde liegende Sachverhalt für eine fristlose Kündigung ausreicht. Daraus ergibt sich, dass Gegenstand des

Rekursentscheides die "fristlose Kündigung" bildete und nicht generell die Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Dies zeigt sich auch darin, dass die PRK im Dispositiv nicht im Sinne von § 41 Abs. 5 Satz 2 PG die Weiterbeschäftigung anordnete. Die ordentliche Kündigung nach § 30 Abs. 2 lit. d PG ist somit nicht von der Rechtskraft des Rekursentscheids der PRK vom 7. Dezember 2015 erfasst. Eine fristlose Entlassung (§ 32 PG) unterliegt sodann nicht denselben Voraussetzungen und hat nicht dieselben Rechtsfolgen wie eine Kündigung aus wichtigen Gründen (§ 30 PG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 PG) als weniger strenge Massnahme. Das Appellationsgericht ist daher nicht in Willkür verfallen, wenn es die Identität des Streitgegenstandes verneint hat.

4.7. Da die Kündigung im Privatrecht ein grundsätzlich unwiderrufliches Gestaltungsrecht ist, kann der Arbeitgeber, der den Weg der ordentlichen Kündigung eingeschlagen hat, den Vertrag nicht gestützt auf denselben Umstand fristlos auflösen (BGE 137 I 58 E. 4.3.2 S. 64; 123 III 86 E. 2b S. 88). Entscheidet er sich für eine fristlose Kündigung, verliert er definitiv das Recht auf eine ordentliche Kündigung (Urteil 4A 372/2016 vom 2. Februar 2017 E. 5.2). Der Richter kann eine solche Kündigung auch nicht in eine ordentliche Kündigung umwandeln. Anders verhält es sich in Bezug auf die Kündigung eines Dienstverhältnisses mittels Verwaltungsverfügung. Diese beruht weder auf einer Willenserklärung noch fliesst sie aus der Ausübung eines Rechts. Die Verwaltung handelt nicht aufgrund eines ihr zustehenden Rechts, sondern aufgrund einer ihr durch das Gesetz übertragenen Zuständigkeit. Die Verfügung eines öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers kann daher durch die Rechtsmittelinstanz insofern abgeändert werden, als eine Kündigung mit sofortiger Wirkung in eine Kündigung aus wichtigen Gründen mit einer Kündigungsfrist umgewandelt wird (BGE 137 I 58 E. 4.3.3 S. 65). Geht die Rechtsmittelinstanz - wie vorliegend - nicht in diesem Sinne vor, steht es der Behörde offen, darüber selber neu zu verfügen. Der Beschwerdeführer kann daher aus der zivilrechtlichen Praxis nicht ableiten, die Kantonspolizei hätte nach verlorenem Prozess bezüglich der verfügten fristlosen Kündigung wegen derselben Umstände keine ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses mehr verfügen dürfen.

5.

5.1. Weiter rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV vor Erlass der Verfügung der Kantonspolizei vom 16. Dezember 2015. Diese habe ihn nicht über die in Aussicht genommene ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses orientiert. Zudem habe er sich bei der Anhörung nicht wirksam durch seinen Anwalt verbeistanden lassen können. Diesem sei überdies keine Frist zur schriftlichen Stellungnahme eingeräumt worden.

5.2. Das kantonale Gericht verweist bezüglich des Anspruchs auf rechtliches Gehör auf § 38 Abs. 2 des Gesetzes vom 22. April 1976 betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz; OG; SG 153.100) und § 10 der Verordnung vom 27. Juni 2000 zum Personalgesetz (PGV; SG 162.110). Der Beschwerdeführer macht keine willkürliche Anwendung dieser Bestimmungen geltend. Er rügt auch keine Verletzung von kantonalem Verfassungsrecht. Das Bundesgericht hat die Angelegenheit deshalb einzig unter dem Gesichtspunkt von Art. 29 Abs. 2 BV zu prüfen (Art. 106 Abs. 2 BGG).

5.3. Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 137 I 195 E. 2.2 S. 197 mit Hinweis).

Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 140 I 99 E. 3.4 S. 102 f.; 135 II 286 E. 5.1 S. 293). Voraussetzung des Äusserungsrechts sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden (BGE 141 I 60 E. 3.3 S. 64; 140 I 99 E. 3.4 S. 102 f.). Wie

weit dieses Recht geht, lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände beurteilen (BGE 111 Ia 273 E. 2b S. 274; Urteil 8C 158/2009 vom 2. September 2009 E. 5.2, nicht publ. in: BGE 136 I 39). Entscheidend ist, ob dem Betroffenen ermöglicht wurde, seinen Standpunkt wirksam zur

Geltung zu bringen (BGE 136 I 265 E. 3.2 S. 272; 135 II 286 E. 5.1 S. 293; 132 II 485 E. 3.2 S. 494; Urteil 2C 807/2015 vom 18. Oktober 2016 E. 2.2.1). Im öffentlichen Personalrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern dem Betroffenen klar war, dass er mit einer solchen Massnahme zu rechnen hatte (erwähntes Urteil 8C 158/2009 E. 5.2).

5.4. Das kantonale Gericht hat erwogen, mit E-Mail vom 9. Dezember 2015 sei der Beschwerdeführer zu einem "Personalgespräch" eingeladen worden, an das er eine Vertrauensperson habe mitnehmen dürfen. Nach der Gutheissung seines gegen die fristlose Kündigung gerichteten Rekurses habe er mit einer ordentlichen Kündigung des Arbeitsverhältnisses rechnen müssen. Aufgrund seiner Kenntnis der gesamten Umstände aus dem vorgängigen Verfahren und der Begleitung durch seinen Rechtsvertreter sei er in der Lage gewesen, anlässlich der Anhörung sowohl in tatsächlicher wie auch in rechtlicher Hinsicht zu der in Aussicht genommenen Kündigung umfassend Stellung zu nehmen. Wie dem Protokoll der Kantonspolizei vom 16. Dezember 2015 über die Gewährung des rechtlichen Gehörs im Sinne von § 10 PGV entnommen werden könne, seien ihm ausschliesslich Sachverhalte vorgehalten worden, auf die sich bereits die aufgehobene fristlose Entlassung gestützt habe. Soweit dennoch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs anzunehmen wäre, handle es sich höchstens um eine leichte Verletzung. Diese sei im Verfahren vor der PRK geheilt worden.

5.5. Laut Protokoll der Verhandlung vor der PRK vom 7. Dezember 2015, bei welcher es um einen Vergleich ging, brachte die Beschwerdegegnerin unmissverständlich zum Ausdruck, dass im Fall der Gutheissung des Rekurses gegen die fristlose Kündigung eine ordentliche Kündigung in Betracht gezogen werde. Es wurde seitens der Kantonspolizei auch kommuniziert, dass eine Weiterbeschäftigung aufgrund der als glaubwürdig eingeschätzten Aussagen der betroffenen Frauen nicht in Frage komme. Der die Kündigung aussprechenden Polizeibehörde ist daher nicht vorzuwerfen, über den Inhalt des geplanten Gesprächs vom 16. Dezember 2015 vorgängig nicht ausreichend informiert zu haben. Da der Beschwerdeführer unter den gegebenen Umständen mit einer ordentlichen Kündigung rechnen musste, kann nicht gesagt werden, er sei an einer wirksamen Interessenwahrung gehindert worden. Im Rahmen der Aussprache wurde der Beschwerdeführer einleitend darauf hingewiesen, dass er die Einschaltung einer Pause verlangen könne, um sich mit seinem Rechtsberater zu besprechen. Es wurde ihm weiter mitgeteilt, dass die Polizeileitung beabsichtige, ihm wegen schwerer Pflichtverletzung gemäss § 30 Abs. 2 lit. d PG per 31. März 2016 ordentlich zu kündigen und ihn per sofort

freizustellen. Alsdann wurde ihm und dem ihn von Beginn der personalrechtlichen Auseinandersetzung mit der Kantonspolizei vertretenden Anwalt Gelegenheit geboten, mündlich zu der ins Auge gefassten ordentlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses Stellung zu nehmen und allenfalls dagegen sprechende Einwände vorzutragen. Der Beschwerdeführer hat sich in der Folge auf die Aussage beschränkt, er möchte weiter bei der Polizei arbeiten. Weil bei der Anhörung keine bisher unbekannte Fakten oder entscheidungsrelevante Argumente auftauchten, verfügte die Beschwerdegegnerin die Kündigung noch gleichentags. Inwiefern die Kantonspolizei sich in diesem Zusammenhang auf Akten gestützt hätte, welche ihm vorenthalten worden wären, vermag der Beschwerdeführer nicht substantiiert aufzuzeigen. Da sich die Parteien wenige Tage vor der ordentlichen Kündigung vor der PRK intensiv mit dem der Verfügung vom 16. Dezember 2015 zugrunde liegenden Sachverhalt auseinandergesetzt haben, liegt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, wenn die Anstellungsbehörde keine Frist zur schriftlichen Stellungnahme gewährt hat. Eine allfällige, im vorliegenden Kontext als leicht zu betrachtende Verletzung des rechtlichen Gehörs müsste ohnehin als im Verfahren

vor der PRK geheilt betrachtet werden. Die Sichtweise des kantonalen Gerichts, dass dem Anspruch auf rechtliches Gehör Genüge getan wurde, ist in Anbetracht des gesamten Verfahrensablaufs nicht zu beanstanden.

6.

6.1. Die Anstellungsbehörde verfügte die Kündigung des Arbeitsverhältnisses gestützt auf § 30 Abs. 2 lit. d zweiter Satzteil PG wegen Vorliegens einer schweren Pflichtverletzung.

6.2. Das kantonale Gericht hat erkannt, dass mehrere - für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich festgestellte - Verhaltensweisen des Beschwerdeführers eine Weiterbeschäftigung nicht

mehr rechtfertigen liessen. Dieser habe aufgrund der glaubwürdigen Aussagen diverser Personen und den in den Akten befindenden Unterlagen Arbeitskolleginnen und -kollegen wiederholt verbal und schriftlich (insbesondere mittels Whats-App) bedroht, beschimpft, genötigt, beleidigt und belästigt. Durch sein Interesse an sexuellen Beziehungen zu rangtieferen Mitarbeiterinnen habe er sich in Situationen gebracht, in denen ihm ein professionelles Verhalten im Polizeikorps in seiner Führungsposition nicht mehr möglich gewesen sei. Es sei ihm zudem offenbar schwer gefallen, mit Mitarbeitenden und ihm unterstellten Personen menschlich und beruflich angemessen zu kommunizieren. Verschiedentlich habe er sich selbst verschuldet in Situationen gebracht, in denen er Privates und Dienstliches nicht mehr habe trennen können. Des Weiteren habe er zur Etablierung des privaten Mitteilungsverkehrs rechtswidrig auf zum geschäftlichen Gebrauch hinterlegte Daten zurückgegriffen. Insgesamt habe er einen völlig unangebrachten und nicht tolerierbaren Umgang mit mehreren

weiblichen Mitarbeiterinnen gepflegt. Mit jüngeren Mitarbeiterinnen habe er Beziehungen angebahnt und bei erfolgter Rückweisung mit der Situation nicht angemessen umgehen können. Teilweise habe er gar ein Stalking ähnliches Vorgehen an den Tag gelegt.

6.3. In rechtlicher Hinsicht nimmt die Vorinstanz an, das Verhalten des Beschwerdeführers sei in einem Polizeikorps, in dem die Mitarbeitenden auch in schwierigen Situationen eng miteinander zusammenarbeiten müssen, geeignet, die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages zumindest zu erschweren. Von einem Vorgesetzten müsse erwartet werden können, dass er sich der Problematik bewusst sei und Konfliktsituationen vorausschauend vermeide. Dies sei dem Beschwerdeführer nicht gelungen. Sein Verhalten sei bei objektiver Betrachtung geeignet gewesen, das Vertrauen der Vorgesetzten unwiederbringlich zu zerstören und müsse als schwere personalrechtliche Pflichtverletzung gewertet werden. Die Kantonspolizei habe daher das Arbeitsverhältnis zu Recht aufgelöst.

6.4.

6.4.1. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör und eine damit verbundene unvollständige Sachverhaltsfeststellung. Insbesondere wirft er der Vorinstanz vor, von ihm offerierte Zeugen nicht einvernommen zu haben.

6.4.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst unter anderem das Recht des Betroffenen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 138 I 232 E. 5.1 S. 237; 133 I 270 E. 3.1 S. 277). Ein Verzicht auf die Abnahme von weiteren Beweisen ist zulässig, wenn sich das Gericht aufgrund der bereits erhobenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass die abgelehnten Beweisanträge nichts an seiner Überzeugung zu ändern vermögen (BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236; 134 I 140 E. 5.3 S. 148). Im vom Beschwerdeführer angerufenen, aufgrund von § 40 Abs. 5 PG in personalrechtlichen Angelegenheiten anwendbaren § 18 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 14. Juni 1928 über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG; SG 270.100), wonach das Gericht den Beweisanträgen der Parteien Folge zu geben hat, wenn sie zur Feststellung des Sachverhalts dienlich erscheinen, ist kein über Art. 29 Abs. 2 BV hinausgehender absoluter Anspruch auf Beweisabnahme zu erblicken. Eine antizipierte Beweiswürdigung ist demnach mit § 18 VRPG grundsätzlich vereinbar. Eine Verletzung des Gehörsanspruchs käme demnach nur in Frage, wenn die Beweiswürdigung gegen das Willkürverbot verstösst.

6.4.3. Die vorinstanzlich bestätigte ordentliche Kündigung liegt im dienstlichen und ausserdienstlichen Umgang und Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber anderen Angehörigen des Polizeikorps begründet. Soweit der Beschwerdeführer rügt, es lägen keinerlei Beweise für schwerwiegende Verfehlungen vor, die ein 24jähriges erfolgreiches Dienstverhältnis beenden könnten, kann ihm nicht gefolgt werden. Mit seinen Vorbringen vermag er nicht darzutun, dass die vorinstanzliche Beurteilung auf einer falschen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung beruht. Das kantonale Gericht hat den umfangreichen Nachrichtenaustausch und die unbestrittenen oder als glaubhaft bezeichneten Aussagen von betroffenen Personen und Zeugen von Vorfällen ausführlich dargelegt und gewürdigt und ist dabei zu einem überzeugenden Schluss gekommen. Wie die Akten zeigen, ist die vorinstanzliche Würdigung der Beweislage als vertretbar zu betrachten. Das kantonale Gericht durfte daher in vorweggenommener Beweiswürdigung auf ergänzende Zeugenbefragungen verzichten, ohne das rechtliche Gehör und das Willkürverbot zu verletzen.

6.5. Inwiefern die Schlussfolgerung der Vorinstanz, das Verhalten des Beschwerdeführers lasse sich nicht mit seiner Eigenschaft als Polizist vereinbaren, offensichtlich unrichtig sein soll, legt dieser nicht hinreichend dar. Er begründet vielmehr aus seiner Sicht nochmals, weshalb die Voraussetzungen einer Kündigung gestützt auf § 30 Abs. 2 lit. d PG nicht erfüllt sein sollen. Dabei bringt er nichts vor, das eine entgegengesetzte Beurteilung geradezu aufdrängt. Dass er sich nachträglich für Beschimpfungen wie falsche bzw. verlogene Schlange bei der betroffenen Person entschuldigte, vermag sein Verhalten nicht zu rechtfertigen. Aufgrund der Schilderung verschiedener Mitglieder der Polizei hielt der Beschwerdeführer auch bei weiteren Auseinandersetzungen mit - teils vulgären - Schimpfwörtern nicht zurück. Ein solches Fehlverhalten während des Dienstes ist sogar auf einer Videoaufnahme dokumentiert. Verschiedene Mitarbeitende der Polizei schilderten zudem übereinstimmend, dass der Beschwerdeführer bestimmte Personen nicht mehr grüsste. Ob dies auch C._____ betraf, wie diese gemäss Vorinstanz zu Protokoll gab und der Beschwerdeführer bestreitet, ist im Gesamtkontext nicht ausschlaggebend und braucht daher nicht näher geprüft zu werden. Auch wenn, wie der Beschwerdeführer geltend macht, den entstandenen Konfliktsituationen seine Beziehung zu zwei Frauen (Arbeitskolleginnen) zugrunde lag und sein Verhalten am Arbeitsplatz ansonsten während seiner 24jährigen Tätigkeit bisher zu keiner Kritik Anlass gab, kann nicht von einem aus personalrechtlicher Sicht unbedeutenden Einzelfall gesprochen werden. Da ihm Vorfälle im Umfeld des Arbeitsplatzes zur Last gelegt werden, können diese auch nicht einfach als Privatsache betrachtet werden. Insgesamt beschränken sich die Vorbringen des Beschwerdeführers weitgehend auf die Darlegung eines abweichenden Sachverhalts, ohne jedoch aufzuzeigen, inwiefern die vorinstanzlichen Feststellungen willkürlich sein sollen. Dies betrifft namentlich auch die von der Vorinstanz eingehend abgehandelten Vorkommnisse bezüglich Entnahme von Telefonnummern aus dem internen Polizeisystem zu privaten Zwecken, nächtliches Erscheinen bei einer Arbeitskollegin (ehemaligen Partnerin), Stalking ähnliches Verhalten und Erstellen eines Facebook-Profiles unter falschem Namen.

6.6. Ein Angestellter des öffentlichen Dienstes ist verpflichtet, während und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verhalten anzunehmen, das sich der Achtung und des Vertrauens würdig erweist, das seine Stellung erfordert und alles zu unterlassen, was die Interessen des Staates beeinträchtigt. Dies gilt in hohem Ausmass für die Angehörigen eines Polizeikorps. Diese müssen einander vertrauen können, um im Teameinsatz eine volle Leistung erbringen zu können. Durch sein Verhalten hat der Beschwerdeführer zwischenmenschlich Unstimmigkeiten ausgelöst und damit den für eine reibungslose Aufgabenerfüllung notwendigen vertrauensvollen Umgang mit den mit ihm im Einsatz stehenden Polizistinnen und Polizisten gefährdet. Die Verfehlungen des Beschwerdeführers wiegen umso schwerer, als ihm innerhalb des Korps eine Führungsfunktion zukam. Das kantonale Gericht hat sorgfältig und willkürfrei aufgezeigt, dass sich das unadäquate und unprofessionelle Verhalten des Beschwerdeführers gegenüber den in eine persönliche Konfliktsituation verwickelten Arbeitskolleginnen und -kollegen nicht mit seiner Eigenschaft als Polizist vereinbaren lässt und als grobe Pflichtverletzung des Arbeitnehmers zu werten ist.

7.

Weiter hat das kantonale Gericht in E. 4.2 des angefochtenen Entscheids erkannt, vor einer Kündigung wegen schwerer Pflichtverletzung müsse keine Bewährungsfrist angesetzt werden.

Gemäss § 30 Abs. 3 PG kann eine Kündigung durch die Anstellungsbehörde gemäss (dem hier nicht interessierenden, ungenügende Leistungen betreffenden) Abs. 2 lit. c und bei wiederholter Pflichtverletzung gemäss Abs. 2 lit. d nur ausgesprochen werden, wenn der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter eine angemessene Bewährungsfrist eingeräumt worden ist. Dies ist gemäss den vorinstanzlichen Erwägungen so zu verstehen, dass das Erfordernis der Bewährungsfrist nur beim ersten der in Abs. 2 lit. d geregelten Kündigungstatbestände gilt, nicht aber bei dem der schweren Pflichtverletzung.

Beim Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) handelt es sich nicht um ein verfassungsmässiges Recht, sondern bloss um ein verfassungsmässiges Prinzip, welches in Zusammenhang mit der Anwendung von kantonalem Recht vom Bundesgericht nur unter dem Blickwinkel der Willkür geprüft wird (BGE 135 V 172 E. 7.3.2 S. 182; 134 I 153 E. 4 S. 156).

Die Beschwerde enthält keine Vorbringen, wonach die vorinstanzliche Beurteilung als willkürlich zu betrachten sei.

8.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz die ordentliche Kündigung mit Recht bejaht. Die Beschwerde ist abzuweisen.

9.

Die Kosten des Verfahrens sind vom unterliegenden Beschwerdeführer zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht und der Personalrekurskommission des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 30. November 2017

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Hofer