



Fall-Nr.:	B 2019/48
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	07.02.2020
Entscheiddatum:	01.12.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 01.12.2019

Art. 320 StGB (SR 310). Art. 24 des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1 (StVG). Art. 2 ErmV, sGS 141.41. Entbindung des Leiters Rechtsdienst vom Amtsgeheimnis. Das Verwaltungsgericht legte dar, die Departementsvorsteherin habe den Leiter Rechtsdienst am 6. März 2017 mündlich zur Auskunftserteilung in einem Klageverfahren ermächtigt. Es sei daher nicht nötig gewesen, eine (an sich auch nachträglich mögliche) schriftliche Zustimmung für die Weitergabe der Akten durch den Leiter Rechtsdienst an X.__ durch die Departementsvorsteherin verfügungsweise zu erteilen. Das angefochtene, als „Verfügung“ bezeichnete Schreiben vom 9. März 2017 begründe weder Rechte oder Pflichten des Beschwerdeführers noch regle es das Rechtsverhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz. Vielmehr handle es sich dabei ausschliesslich um eine (nachträgliche) schriftliche Bestätigung der Rechtmässigkeit einer bereits zuvor am 6. März 2017 mündlich erteilten Ermächtigung zur Auskunftserteilung in einem Klageverfahren, ohne dass damit (neue) Rechte und Pflichten bzw. Ermächtigungen (konstitutiv) begründet worden wären. Das Schreiben vom 9. März 2017 tangiere von daher die Privatsphäre des Beschwerdeführers nicht. Soweit die Beschwerde sich auf das Schreiben vom 9. März 2017 beziehe, sei darauf nicht einzutreten. Die von der Departementsvorsteherin erteilte mündliche Ermächtigung zur Datenbekanntgabe vom 6. März 2017 sowie die gestützt darauf gleichentags vorgenommene Auskunftserteilung/Stellungnahme an X.__ betreffen Personendaten des Beschwerdeführers und tangierten daher seine Privatsphäre. Unter diesen Umständen sei von einem zulässigen Anfechtungsobjekt für das Beschwerdeverfahren auszugehen. Das Interesse des Beschwerdeführers an der Beurteilung der Rechtmässigkeit der Auskunftserteilung sei auch nicht durch den Umstand dahingefallen, dass die Gewährung des Informationszugangs zeitlich bereits lange zurückgelegen habe, als er hiervon Kenntnis erhalten habe. Andernfalls könnte die Rechtmässigkeit einer Entbindung vom Amtsgeheimnis und der der gestützt



darauf erfolgten Datenbekanntgabe (im Nachhinein) gar nie überprüft werden. Diesbezüglich sei auf die Beschwerde somit einzutreten. Die mündliche Entbindung sei im Rahmen der Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion durch die Vorinstanz und damit in einem Verwaltungsverfahren im Sinn von Art. 1 Abs. 1 lit. a VRP erfolgt. Die Aussagen des Leiters Rechtsdienst gegenüber X.__ würden sich an den inhaltlichen Rahmen der mündlichen Entbindung halten und gäben nichts über die mündliche Zustimmung Hinausgehendes oder sachlich nicht Erforderliches preis. Hinsichtlich der Anfechtung der am 6. März 2017 mündlich erteilten Ermächtigung sei die Beschwerde abzuweisen (Verwaltungsgericht, B 2019/48). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 30. Dezember 2020 abgewiesen (Verfahren 1C_35/2020).

Entscheid vom 1. Dezember 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt PD Dr. iur. Peter Reetz, Obere Wiltisgasse 52, Postfach
441, 8700 Küsnacht,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand



Entbindung von Leiters Rechtsdienst vom Amtsgeheimnis

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

B.__, Verleger der C.__-Zeitung, teilte dem Rechtsdienst des Gesundheitsdepartements des Kantons St. Gallen (GD) am 3. März 2017 telefonisch mit, dass A.__ klageweise die Entfernung eines ihn betreffenden Zeitungsberichtes vom 5. Juli 2012 aus dem Online-Archiv verlangt habe. In einem Gespräch zwischen B.__, A.__ und D.__ sowie Rechtsanwalt PD Dr. Peter Reetz, Küssnacht, sei geltend gemacht worden, dass das GD gestützt auf eine Liste der C.__-Zeitung dem Beschwerdeführer die Berufsausübungsbewilligung entzogen habe. A.__ habe diese Liste aber noch nie gesehen und sich so im Rahmen jenes Verfahrens nicht verteidigen können. Bei der Liste handle es sich um eine vom GD vorgenommene Fälschung (act. G 11/3). In der Folge erteilte die Vorsteherin des GD dem Leiter Rechtsdienst des GD am 6. März 2017 mündlich ihre Einwilligung zur Erteilung der erforderlichen Auskünfte gegenüber B.__ (act. G 11/4). Mit Verfügung vom 9. März 2017 bestätigte sie die damalige mündliche Einwilligung gegenüber dem Leiter Rechtsdienst dahingehend, dass dieser befugt sei, im Namen des GD gegenüber der C.__-Zeitung "über den Fall A.__ (inkl. den damit zusammenhängenden Verfahren)" Auskunft zu geben und insbesondere zu den Behauptungen unter Bst. A des Verfügungssachverhalts Stellung zu nehmen (Dispositivziffer 1). Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung entzog sie die aufschiebende Wirkung (Dispositivziffer 2; act. G 2/2). Die Verfügung wurde lediglich dem auskunftsberechtigten Leiter Rechtsdienst eröffnet.

B.

B.a.

Im Zusammenhang mit weiteren Verfahren zwischen A.__ und dem GD erhielt der Beschwerdeführer Kenntnis von der Verfügung. Rechtsanwalt Dr. Reetz erhob in der Folge für A.__ mit Eingabe vom 1. März 2019 Beschwerde gegen diese Verfügung mit den Rechtsbegehren, es sei deren Nichtigkeit festzustellen (Ziff. 1). Eventualiter sei diese Verfügung (sowie eine allfällige analoge Verfügung vom 6. März 2017) aufzuheben (Ziff. 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, zuzüglich Mehrwertsteuer, zulasten der Vorinstanz (Ziff. 3).



B.b.

In der Vernehmlassung vom 30. April 2019 beantragte die Vorinstanz, auf die Rechtsbegehren in der Beschwerde vom 1. März 2019 sei unter Kostenfolge nicht einzutreten. Zur Begründung verwies sie auf die angefochtene Verfügung vom 9. März 2017 (act. G 10). Hierzu äusserte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit Eingabe vom 20. Mai 2019 unter Bestätigung der beschwerdeweise gestellten Rechtsbegehren. Zusätzlich stellte er den prozessualen Antrag, es sei das Beschwerdeverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss der bundesgerichtlichen Verfahren 1C_267/2018 und 1C_268/2018 zu sistieren (act. G 15). Der verfahrensleitende Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts entsprach dem Sistierungsantrag mit Schreiben vom 14. Juni 2019 (act. G 20). Nachdem die Vorinstanz die BGer 1C_267/2018 und 1C_268/2018 vom 12. Juli 2019 am 14. August 2019 eingereicht (act. G 21) und das Verwaltungsgericht die Verfahrenssistierung am 16. August 2019 aufgehoben hatte, äusserte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hierzu mit Eingabe vom 9. September 2019, indem er seinen Standpunkt bestätigte (act. G 24). Die Vorinstanz verzichtete auf eine weitere Stellungnahme (act. G 25).

B.c.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP). Weiter entspricht die Beschwerdeeingabe vom 1. März 2019 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Unbestritten blieb dabei mit Bezug auf die Wahrung der Rechtsmittelfrist (Art. 64 Abs. 1 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 VRP) die Feststellung des Beschwerdeführers, dass er von der ihm nicht formell eröffneten Verfügung vom 9. März 2017 erst am 15. Februar 2019 im Rahmen der im Verfahren D-17-6009 gewährten Akteneinsicht Kenntnis erlangt habe (act. G 1 Rz. 6 f.). Zu klären bleibt als Eintretensfrage, ob mit dem als Verfügung bezeichneten Schreiben betreffend Entbindung vom Amtsgeheimnis vom 9. März 2017 überhaupt ein gültiges Anfechtungsobjekt bzw. eine anfechtbare Verfügung vorliegt. Eine Verfügung stellt nach Lehre und Praxis einen individuellen, an eine bestimmte Person gerichteten Hoheitsakt dar, durch den eine verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung gestaltend oder feststellend in verbindlicher oder erzwingbarer Weise



geregelt wird (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 536-551; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 849). Nur wenn die Wesensmerkmale einer Verfügung gegeben sind, liegt das verfahrensrechtlich notwendige Anfechtungsobjekt vor. Zu prüfen ist sodann, ob die von der Departementsvorsteherin dem Leiter Rechtsdienst am 6. März 2017 mündlich erteilte Ermächtigung gegenüber B.__ in der Sache A.__ Stellung zu nehmen (vgl. act. G 11/4) im vorliegenden Verfahren als Anfechtungsobjekt zu gelten hat. Im Weiteren ist die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers zu klären.

2.

2.1.

2.1.1.

Der Amtsgeheimnisverletzung nach Art. 320 des Strafgesetzbuches (SR 310; StGB) macht sich strafbar, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat. Nicht strafbar macht sich, wer das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung seiner vorgesetzten Behörde offenbart (Art. 320 Ziff. 2 StGB). Das Formerfordernis der schriftlichen Zustimmung für die Weitergabe von Akten kann auch nachträglich erfüllt werden (vgl. Trechsel/Vest, in: Trechsel/Pieth, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 3. Aufl., Rz. 11 zu Art. 320 StGB; A. Donatsch, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, Rz. 11 und 13 zu Art. 170 Abs. 2 StPO). Zuständig für die Erteilung der Einwilligung zur Offenbarung von Amtsgeheimnissen ist – bei Konstellationen wie der vorliegenden – die Departementsvorsteherin (vgl. Art. 24 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; StVG). Durch die Gewährung von Amtshilfe wird das Amtsgeheimnis nicht verletzt, soweit keine entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen bestehen (vgl. Bürgisser, in: Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, zu Art. 194 StPO). Wenn gesetzliche Offenbarungs-, Anzeige- oder Mitteilungspflichten bzw. -rechte bestehen, bedarf es keiner Ermächtigung durch die vorgesetzte Stelle (vgl. Trechsel/Vest, a.a.O., Rz. 11 zu Art. 320 StGB).

2.1.2.

Gemäss Art. 23 lit. c StVG vertritt das zuständige Departement die Regierung im Verwaltungsverfahren. Für das Departement handelt der Vorsteher bzw. die Vorsteherin, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 28 Abs. 1 lit. f und Abs. 2 StVG). Die Regierung kann durch Verordnung Mitarbeiter ermächtigen, in besonders



bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departements zu handeln (Art. 27 StVG). Der Leiter Rechtsdienst handelt für das Departement, wenn dieses die Regierung in Verwaltungsverfahren vertritt (Art. 2 lit. a Ziff. 1 der Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41, ErmV). Er ermächtigt zur Aussage und Aktenedition unter anderem bei Mitwirkung von Staatsangestellten in Zivilverfahren (Art. 2 lit. d ErmV i.V.m. Art. 166 Abs. 1 lit. c letzter Satz der Schweizerischen Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272). Die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter trifft verfahrensleitende Anordnungen nach dem VRP, insbesondere Ermittlung des Sachverhalts und Erhebung der Beweise nach Art. 12 VRP (Art. 3 lit. a ErmV).

Die Bearbeitung (dazu gehört auch die Bekanntgabe; vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. e des Datenschutzgesetzes [DSG], sGS 142.1) von besonders schützenswerten Personendaten (im Sinn von Art. 1 Abs. 1 lit. b DSG) ist zulässig, wenn sie zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. b, Art. 11 Abs. 1 lit. a und d sowie Art. 13 Abs. 1 lit. a DSG). Das öffentliche Organ lehnt Auskunft und Einsicht ab, schränkt sie ein oder verbindet sie mit Auflagen, soweit öffentliche oder schutzwürdige private Interessen Dritter überwiegen (Art. 18 DSG).

2.2.

Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung vom 9. März 2017 unter anderem fest, die Beweiserhebung durch den Rechtsdienst des GD (Art. 3 lit. a ErmV) setze voraus, dass der Verfahrensleiter Informationen preisgeben dürfe bzw. müsse. Das GD führe förmliche Verfahren betreffend den Beschwerdeführer durch. Zudem bezichtige dieser das GD, eine Fälschung der Liste der C.__-Zeitung begangen zu haben. Sowohl im Rahmen der förmlichen Verfahren als auch im Rahmen der gesundheitspolizeilichen Aufsicht sei der Rechtsdienst befugt, sich mit B.__ über den Beschwerdeführer auszutauschen, um so neue Erkenntnisse für den Sachverhalt gewinnen zu können. Dies stehe im Einklang mit der gelebten Praxis der Staatsverwaltung. Mit der angefochtenen Verfügung solle - der guten Ordnung halber bzw. um allfälligen Strafanzeigen des Beschwerdeführers gegen das GD zuvorzukommen - die Ermächtigung des Leiters Rechtsdienst durch die Departementsvorsteherin zur Offenbarung von Tatsachen "aus dem Fall A.__" gegenüber B.__ noch schriftlich bestätigt werden, obwohl eine solche eigentlich nicht erforderlich sei. B.__ sei in ein Rechtsverfahren mit dem Beschwerdeführer verwickelt, weshalb es nachvollziehbar sei, dass er um baldige Stellungnahme ersucht habe. Der Beschwerdeführer behauptete überdies, im GD seien Straftaten begangen worden, weshalb im öffentlichen Interesse eine Klarstellung unverzüglich erforderlich sei. Wenn der Beschwerdeführer gegenüber der C.__-Zeitung verzernte Auskunft aus dem Disziplinarverfahren gebe und auf dieser



Basis ein Zivil- bzw. Strafverfahren anstrebe, würde er sich widersprechen, wenn er geltend machen würde, an der Klarstellung des Sachverhalts kein Interesse zu haben. Die Pflicht der Verwaltung zur Transparenz und zur Wahrheitsfindung überwiege gegenüber den möglichen Bedenken des Beschwerdeführers. Eine vorgängige Stellungnahme des Beschwerdeführers erübrige sich, weil er seine Argumente im Rahmen der betreffenden Zivil- und Strafverfahren sowie des laufenden Revisionsverfahrens vor dem GD vorbringen müsse (act. G 2/2).

2.3.

Der Beschwerdeführer hält unter anderem beschwerdeweise fest, er sei von der Verfügung vom 9. März 2017 unmittelbar betroffen und dementsprechend beschwerdeberechtigt. Er habe davon erst im Rahmen einer Einsichtnahme in Akten des Verfahrens D-17-6009 Kenntnis erhalten. Es sei ihm verunmöglicht worden, an diesem Verfahren teilzunehmen und seinen Gehörsanspruch wahrzunehmen. Sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei in schwerwiegender Weise verletzt worden. Als Folge des schwerwiegenden Verfahrensfehlers ergebe sich die Nichtigkeit der Verfügung. Sollte wider Erwarten nicht auf Nichtigkeit erkannt werden, sei die Verfügung zufolge der besonders gravierenden (nicht heilbaren) Gehörsverletzung aufzuheben. Andernfalls würde das Vorgehen der Vorinstanz es erlauben, selbst nach Belieben zu entscheiden, wann, in Bezug auf wen und in welchem Umfang geheime Tatsachen Dritten preisgegeben würden. Dies könne nicht angehen. Im Weiteren habe der Leiter Rechtsdienst am 6. März 2017 gestützt auf eine (mündliche) Einverständniserklärung der Departementsvorsteherin auch weit mehr Informationen preisgegeben, als es gemäss telefonischer Anfrage von B.__ überhaupt erforderlich gewesen wäre. Eine Ermächtigung zur Aussage und Aktenedition könne der Leiter Rechtsdienst zudem nicht selbst erteilen. Aus Art. 2 lit. d ErmV könne auch nicht abgeleitet werden, dass für die Auskunftserteilung des Leiters Rechtsdienst gegenüber der C.__-Zeitung keine Entbindung vom Amtsgeheimnis notwendig gewesen wäre. Zudem genüge auch eine mündlich erteilte Entbindung vom Amtsgeheimnis nicht; diese habe schriftlich zu erfolgen. Im Übrigen gelte hiermit vorsorglich auch die am 6. März 2017 angeblich mündlich erteilte Ermächtigung an den Leiter Rechtsdienst als angefochten. Eine umfassende Interessenabwägung durch die Vorinstanz habe nicht stattgefunden. Ein öffentliches Interesse an einer Klarstellung sei nicht ersichtlich, da ein Vorwurf einer "Fälschung" der Patientenliste der Öffentlichkeit gar nie kommuniziert worden sei. Die Vorinstanz stütze sich hierbei auf einen Vorwurf vom "Hören-Sagen". Das private Interesse des Beschwerdeführers an der Geheimhaltung überwiege die Interessen der C.__-Zeitung an einer Auskunftserteilung. Es habe keine Notwendigkeit bestanden, dass sich die Vorinstanz in eine Angelegenheit unter Privaten einmische



und grosszügig - gestützt auf eine telefonische Anfrage von B.__ und ohne die Bevollmächtigung den Sachverhalt zu überprüfen - Auskünfte zu erteilen. Das Disziplinarverfahren sei zu jenem Zeitpunkt vor der Vorinstanz bereits abgeschlossen gewesen, weshalb zum Vornherein kein Bedarf bestanden habe, neue Erkenntnisse zu gewinnen. Die Vorinstanz führe auch nicht näher aus, für welche Verfahren sie Sachverhaltsermittlungen anstrebe. Auf welche Verfahren sich die Entbindung vom Amtsgeheimnis beziehen solle, werde nicht einmal ansatzweise dargelegt. Die mit Verfügung vom 9. März 2017 bestätigte Aufhebung des Amtsgeheimnisses habe eine unkontrollierte Offenbarung von Informationen, welche die Privatsphäre des Beschwerdeführers betreffen, zur Folge. Es finde sich weder in zeitlicher noch in sachlicher Hinsicht eine Einschränkung der Ermächtigung. Vielmehr werde unspezifisch vom "Fall A.__ (inkl. den damit zusammenhängenden Verfahren)" gesprochen, ohne eine Verfahrensnummer oder einen Betreff zu nennen. Die Verfügung vom 9. März 2017 gehe weit über die zuvor am 6. März 2017 mündlich erteilte Ermächtigung hinaus. Da durch sie klarerweise Rechte und Pflichten begründet worden seien, sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz nun den Verfügungscharakter verneine. Die Verfügung sei unter Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ergangen, was grundsätzlich die Kassation derselben zur Folge haben müsse. Die Verfügung sei auch aus diesem Grund für nichtig zu erklären bzw. eventualiter aufzuheben. (act. G 1, G 15).

In seiner Eingabe vom 9. September 2019 bestätigte der Beschwerdeführer mit Hinweis auf BGer 1C_267/2018 a.a.O. E. 2.7, dass im Zeitpunkt der Ermöglichung des Zugangs zu Informationen, welche ihn betreffen würden, eine Interessenabwägung hätte vorgenommen werden müssen. Eine solche sei vorliegend nie erfolgt. Damit sei sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Bei der Vorinstanz seien vorschnell Fakten geschaffen worden. Nachträglich habe man versucht, durch schriftliche Bestätigung dem rechtswidrigen Realakt einen Anschein von Legalität zu verleihen. Der Umstand, dass in den BGer 1C_267/2018 und 1C_268/2018 die vorinstanzliche Auffassung (VerwGE B 2016/134, 2016/173) als "nicht unhaltbar" bzw. als "willkürfrei" bestätigt worden sei, bedeute nicht, dass die Auffassung so richtig sei. Im Weiteren könne der BGer 1C_268/2018, gemäss welchem die mündliche Ermächtigung nicht Streitgegenstand gebildet habe, die Frage, ob der Beschwerdeführer durch im vorliegenden Fall die mündliche Ermächtigung vom 6. März 2017 beschwert sei oder nicht, gar nicht beantworten (act. G 24).



3.

3.1.

Gemäss den Darlegungen des Beschwerdeführers begann die C.___-Zeitung im Sommer 2012 eine Berichterstattungsreihe, in welcher sie seine Arbeit als Zahnarzt kritisierte. Aufgrund des persönlichkeitsverletzenden Inhalts der damals veröffentlichten Zeitungsartikel habe die Zeitung infolge eines gerichtlichen Verfahrens die entsprechenden Artikel aus dem Onlinearchiv entfernen bzw. anonymisieren müssen (act. G 1 Rz. 20). Das Gesuch des Leiters Rechtsdienst vom 6. März 2017 um Entbindung vom Amtsgeheimnis, um gegenüber der C.___-Zeitung Auskunft geben und zu den Vorwürfen des Beschwerdeführers (insbes. betreffend Fälschung einer Patientenliste durch das GD) Stellung nehmen zu können (vgl. Sachverhalt A.a), erfolgte im Zusammenhang mit dem vom Beschwerdeführer klageweise verlangten Entfernung eines ihn betreffenden Zeitungsberichtes vom 5. Juli 2012 aus dem Online-Archiv der Zeitung. In diesem Verfahren ging es gemäss Ausführungen des Beschwerdeführers auch um den Vorwurf einer Straftat im Zusammenhang mit der Liste von zahlreichen Patienten, welche sich bei der C.___-Zeitung über die Arbeit des Beschwerdeführers beklagt hatten (vgl. act. G 1 Rz. 44).

3.2.

Der Leiter Rechtsdienst ist aufgrund von Art. 2 lit. d ErmV für die Ermächtigung zur Weitergabe von Akten nach Art. 166 Abs. 1 lit. c ZPO zuständig; der Rechtsdienst ist gestützt auf Art. 16 Abs. 1 VRP für die Gewährung der Einsicht in die bei ihm aufbewahrten Akten zuständig. Keiner Entbindung durch die vorgesetzte Behörde bedarf es, wenn unter anderem *gesetzliche Informationsrechte* (N. Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, 2. Aufl. 2005, Rz. 870) bzw. *gesetzliche Offenbarungspflichten* (Trechsel/Vest, a.a.O., Rz. 11 zu Art. 320 StGB) bestehen. Art. 2 lit. d ErmV beinhaltet implizit ein solches Informationsrecht bzw. eine Offenbarungspflicht und zwar insofern, als nur bei Vorliegen einer Ermächtigung die Aussage/Aktenedition im Sinn von Art. 166 Abs. 1 lit. c ZPO überhaupt vorgenommen werden kann. In diesem Zusammenhang ist - mit dem Beschwerdeführer (act. G 1 Rz. 25, G 15 Rz. 14) - vorab klarzustellen, dass der Leiter Rechtsdienst die Ermächtigung zur Einsichtsgewährung bzw. Aktenweitergabe an B.___ zur Verwendung in einem Klageverfahren nicht selbst erteilen konnte. Insofern kommt Art. 2 lit. d ErmV vorliegend nicht zum Tragen. Indes hatte ihm die Departementsvorsteherin am 6. März 2017 (act. G 11/4) mündlich zur Stellungnahme gegenüber B.___ in der Sache des Beschwerdeführers ermächtigt. Es war daher nicht nötig, eine (an sich auch nachträglich mögliche; vgl. vorstehende E. 2.1.1) schriftliche Zustimmung für die



Weitergabe der Akten durch den Leiter Rechtsdienst an B.__ durch die Departementsvorsteherin verfügungsweise (act. G 11/7) zu erteilen. Unter diesen Gegebenheiten begründet das angefochtene, als „Verfügung“ bezeichnete Schreiben vom 9. März 2017 (act. G 2/2, G 11/7) weder Rechte oder Pflichten des Beschwerdeführers noch regelt es das Rechtsverhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz. Vielmehr handelt es sich dabei ausschliesslich um eine (nachträgliche) schriftliche Bestätigung der Rechtmässigkeit einer bereits zuvor am 6. März 2017 (act. G 11/4) mündlich erteilten Ermächtigung zur Auskunftserteilung und Stellungnahme, ohne dass damit wesentlich (neue) Rechte und Pflichten bzw. Ermächtigungen (konstitutiv) begründet worden wären. Die Formulierung von Dispositiv-Ziffer 1 im Schreiben vom 9. März 2017 ("... über den Fall A.__ [inkl. den damit zusammenhängenden Verfahren]...") lässt zwar - was vom Beschwerdeführer zu Recht beanstandet wird - jede Konkretisierung und notwendige Eingrenzung auf einen inhaltlich und zeitlich bestimmten Sachverhalt vermissen. Dieselbe Dispositiv-Ziffer vermerkt indes auch explizit, dass es lediglich um eine schriftliche Bestätigung der am 6. März 2017 mündlich erteilten Ermächtigung geht (act. G 2/2 S. 4). Aus der Begründung des als Verfügung bezeichneten Schreibens (act. G 2/2 E. 3 f.) ergibt sich ebenfalls, dass die schriftlich erteilte Ermächtigung inhaltlich nicht über die zuvor mündlich erteilte Ermächtigung hinausgehen sollte und dementsprechend auch den gleichen Sachverhalt, d.h. ausschliesslich das vom Beschwerdeführer im Jahr 2017 gegen B.__ angestrebte Zivilverfahren, betraf.

Bei dieser Sachlage zeigt sich auch unschwer, dass das angefochtene, als Verfügung bezeichnete Schreiben vom 9. März 2017 den Verfügungsbegriff im oben dargelegten Sinne gar nicht erfüllt (vgl. dazu auch VerwGE B 2016/134 vom 18. April 2018 E. 3.4 f. und VerwGE B 2016/173 vom 18. April 2018 E. 3.1. f., bestätigt durch BGer 1C_267/2018 und 1C_268/2018 vom 12. Juli 2019). Vielmehr ist es als blosser Beleg und zusätzliche schriftliche Bestätigung der Rechtmässigkeit der Akteneinsichtsgewährung bzw. Stellungnahme durch den Leiter Rechtsdienst gegenüber B.__ zu verstehen. Bereits von daher war es gar nicht geeignet, die Privatsphäre des Beschwerdeführers in rechtlich geschützter Art und Weise zu tangieren. Zuzufolge fehlender Betroffenheit des Beschwerdeführers bestand in dem durch das sinngemäss gestellte Informationsgesuch von B.__ eingeleiteten Verwaltungsverfahren auch kein Anlass, dem Beschwerdeführer hierzu vorgängig das rechtliche Gehör einzuräumen. Eine Gehörsverletzung fällt damit diesbezüglich ausser Betracht. Soweit die Beschwerde sich auf das Schreiben vom 9. März 2017 bezieht, ist darauf nicht einzutreten.



Lediglich im Sinn eines „obiter dictum“ ist festzuhalten, dass die vom Beschwerdeführer verlangte Feststellung der Nichtigkeit der Erklärung vom 9. März 2017 keine Auswirkungen auf seine Rechtsstellung hätte, da eine solche Feststellung an der bereits vorgenommenen Auskunftserteilung/Stellungnahme nichts zu ändern vermöchte. Vorliegend würde es zudem an einem für die Annahme einer Nichtigkeit vorausgesetzten schweren Verfahrensmangel fehlen, zumal dem Schreiben vom 9. März 2017 - wie ausgeführt - lediglich der Charakter einer schriftlichen Bestätigung einer bereits zuvor durch eine rechtlich legitimierte Person gewährten Akteneinsicht zukommt, welche die Rechtsstellung des Beschwerdeführers nicht berührt und die ihm daher auch nicht vorgängig (im Sinn von Art. 25 Abs. 1 VRP) zu eröffnen war. Der (an sich berechtigte) Einwand des Beschwerdeführers, dass sich im Schreiben vom 9. März 2017 weder in zeitlicher noch sachlicher Hinsicht eine Einschränkung der Ermächtigung an den Leiter Rechtsdienst finde (act. G 1 Rz. 50), vermag (wie im vorstehenden Absatz dargelegt) zu keinem anderen Ergebnis zu führen. Selbst wenn somit hinsichtlich des Schreibens vom 9. März 2017 auf die Beschwerde einzutreten wäre, wäre ihr kein Erfolg beschieden und sie müsste abgewiesen werden.

3.3.

3.3.1.

Die mit der am 6. März 2017 mündlich erteilten Entbindung einhergehende Ermächtigung (act. G 11/4) wird - als Realakt - vom Beschwerdeführer ebenfalls angefochten (act. G 1 Rz. 27, G 24 Rz. 10). Für die Beurteilung der Frage, ob die beanstandete Handlung als anfechtbarer Hoheitsakt einzustufen ist, ist zu klären, wieweit die Handlung geeignet ist, Grundrechte oder andere Rechtsschutzbedürfnisse zu verletzen (BGer 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012, E. 4.3 mit Hinweisen). Entscheidend ist dabei, dass über Rechte und Pflichten mit Rechtsverbindlichkeit entschieden wird, d.h. dass die Verfügung die Rechtsstellung einer Person in irgend einer Weise berührt und sie verbindlich zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet oder sonst wie ihre Rechtsbeziehungen zum Staat verbindlich festlegt (BGE 138 I 6 E. 1.2; 136 I 323 E. 4.4; 135 II 22 E. 1.2). Die Rechtsprechung lässt die direkte Anfechtung von Verwaltungshandlungen zu, soweit sie geschützte Rechte von Personen berühren und Aussenwirkungen entfalten und wenn gestützt darauf keine Verfügungen bzw. Anordnungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich und dem Betroffenen zumutbar ist (BGer 2C_272/2012 a.a.O., E. 4.4.1). Kein zulässiges Anfechtungsobjekt stellt demgegenüber eine Verwaltungshandlung oder allgemeine Verwaltungspraxis ohne konkrete Rechtswirkungen dar (BGE 136 II 415 E. 1.1; BGer 2C_330/2007 vom 27. Juli 2007 E. 1.2).



Vorliegend betreffen die von der Departementsvorsteherin erteilte mündliche Ermächtigung vom 6. März 2017 (act. G 11/4), insbesondere die gestützt darauf gleichentags vorgenommene Auskunftserteilung und Stellungnahme an B.___ (act. G 11/5 f.), Personendaten des Beschwerdeführers und tangieren daher seine Privatsphäre. Unter diesen Umständen (Ermächtigung zur Datenbekanntgabe) ist von einem zulässigen Anfechtungsobjekt für das vorliegende Beschwerdeverfahren auszugehen. Das Interesse des Beschwerdeführers an der Beurteilung der Rechtmässigkeit der mit der Datenbekanntgabe einhergehenden Auskunftserteilung/ Stellungnahme fiel auch nicht durch den Umstand dahin, dass die damalige Gewährung des Informationszugangs zeitlich bereits fast 2 Jahre zurücklag, als er davon im Februar 2019 erstmals Kenntnis erhielt. Andernfalls könnte die Rechtmässigkeit einer Entbindung vom Amtsgeheimnis und der gestützt darauf erfolgten Datenbekanntgabe (im Nachhinein) gar nie überprüft werden. Diesbezüglich ist auf die Beschwerde somit einzutreten.

3.3.2.

Vor der Erteilung der Entbindung vom Amtsgeheimnis sollte eine vom Geheimnis betroffene Person angehört werden. Ihr Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101; vgl. Trechsel/Vest, in: Trechsel/Pieth a.a.O., Rz. 11 und 13 [erster Absatz am Schluss] zu Art. 320 StGB mit Hinweisen). Auch wenn mit Bezug auf die von der Departementsvorsteherin am 6. März 2017 mündlich erteilte Ermächtigung für die Datenbekanntgabe an B.___ bzw. die C.___-Zeitung (act. G 11/4) in der Tat eine Gehörsverletzung bejaht werden muss, so erweist sich diese im vorliegenden Beschwerdeverfahren als einer nachträglichen, ausnahmsweisen Heilung zugänglich, weil das Verwaltungsgericht in Verfahren wie dem vorliegenden als erste gerichtliche Instanz - entgegen dem Wortlaut von Art. 61 VRP - über eine volle Kognition verfügt und eine Rückweisung zur Gehörseinräumung unter den gegebenen Umständen offensichtlich einen formalistischen Leerlauf bedeuten würde (vgl. BGE 132 V 387, E. 5.1, 136 V 117, E. 4.2.2.2, BGE 137 I 195, E. 2.3.2). Dem Umstand, dass das Vorliegen einer Gehörsverletzung zu bejahen ist, wird bei der Kostenauflegung des Beschwerdeverfahrens Rechnung zu tragen sein.

3.3.3.

Die mit der mündlich erteilten Entbindung einhergehende Ermächtigung bezieht sich auf die Auskunftserteilung gegenüber B.___ als Vertreter der C.___-Zeitung betreffend Entfernung eines Zeitungsberichts vom 5. Juli 2012 über den Beschwerdeführer aus dem Online-Archiv der Zeitung bzw. auf die Stellungnahme zu Behauptungen/



Anschuldigungen ("... Bei der Liste handelt es sich um eine Fälschung, welche das GD vorgenommen habe." [act. G 11/3]) und damit auf einen sachlich und zeitlich abgeschlossenen Sachverhalt. Die vom Beschwerdeführer in Betracht gezogene Möglichkeit, dass der Leiter Rechtsdienst gestützt auf diese Entbindung nach wie vor Auskünfte erteile und Fakten schaffe (act. G 24 Rz. 13), erscheint von daher unbegründet und findet in den Akten auch keinerlei Stütze. Die Entbindung war sodann im Rahmen der Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion durch die Vorinstanz und damit in einem Verwaltungsverfahren im Sinn von Art. 1 Abs. 1 lit. a VRP erfolgt. Die vom Leiter Rechtsdienst gegenüber B.__ erteilten Auskünfte halten sich an den inhaltlichen Rahmen der mündlichen Entbindung und bezeichnen den Fälschungsvorwurf als unzutreffende Verleumdung, geben aber nichts über die mündliche Zustimmung Hinausgehendes oder sachlich nicht Erforderliches preis (vgl. act. G 11/5 f. und vorstehende E. 2.1.2).

Zum Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach mit Blick auf das vor dem GD bereits abgeschlossene Disziplinarverfahren keine Beweiserhebungen bei der C.__-Zeitung (vgl. etwa Schreiben des GD vom 13. Januar 2017, act. G 11/10 Beilage 2) hätten durchgeführt werden dürfen (vgl. act. G 1 Rz. 25 und 54), ist festzuhalten, dass in jenem Zeitpunkt das vom Beschwerdeführer eingeleitete Verfahren um Wiederaufnahme des Disziplinar- und Berufsausübungsbewilligungsverfahren, welches später zum Beschwerdeverfahren B 2019/30 führte, hängig war. Beweiserhebungen im Sinn von Art. 12 VRP waren bereits von daher grundsätzlich zulässig. Die Feststellung im angefochtenen Schreiben vom 9. März 2017 (act. G 2/2 E. 2), wonach das GD bei der Beweiserhebung bei der C.__-Zeitung neue Erkenntnisse zum Sachverhalt erlangen könne, ergab sich vor dem Hintergrund, dass der Beschwerdeführer die Berichterstattung der Zeitung gegenüber dem GD als unzutreffend bezeichnet hatte (vgl. act. G 11/10 Beilage 2) sowie aufgrund der Mitteilung von B.__, er sei vom Beschwerdeführer eingeklagt worden (vgl. act. G 11/2 f.). Soweit der Beschwerdeführer in Abrede stellt, dass er der Vorinstanz eine Straftat vorgeworfen habe (act. G 1 Rz. 54), ist auf seine Strafanzeige vom 1. Dezember 2015 hinzuweisen. Dort hatte er das Fazit gezogen, dass die "Liste gemäss act. 148 am ehesten im Gesundheitsdepartement selbst ... erstellt worden ist, und zwar, um die Verfügung vom 27. November 2012 zu ermöglichen." (act. G 11 Ordner 1 Beilage 5 [B 2019/24], GD-act. 378.1 S. 14). Im Schreiben vom 26. Februar 2019 an das GD machte der Beschwerdeführer sodann geltend, dass die Liste "vorsätzlich verfälscht" worden sei (act. G 11/10 Beilage 3). Der Vorhalt eines Vorwurfs einer der Vorinstanz anzulastenden Straftat erscheint von daher hinreichend dargetan. Damit war der Leiter Rechtsdienst aufgrund der in der



Telefonnotiz vom 3. März 2017 (act. G 11/3) bestätigten Vorwürfe aufgrund der Aufsichtsfunktion des GD berechtigt, diese gegenüber B.__ richtigzustellen.

Inwiefern die getätigte Auskunft/Stellungnahme gegenüber B.__ relevante Geheimhaltungsinteressen des Beschwerdeführers verletzt haben könnte, ist aufgrund der Akten nicht ersichtlich und wird von ihm auch nicht konkret dargelegt, sondern einzig mit einem Pauschalhinweis auf den Schutz seiner Privatsphäre bzw. den Umgang mit sensiblen Daten begründet (act. G 24 Rz. 13). Nicht dargetan ist insbesondere, aus welchem konkreten Grund die Datenempfänger (Beteiligte des vom Beschwerdeführer angestregten Zivilverfahrens) nicht von diesen Daten sollten Kenntnis nehmen können. Als Kläger musste der Beschwerdeführer mit der Weitergabe der ihn betreffenden einschlägigen Akten an den Beklagten B.__ rechnen. Das öffentliche Interesse an der Datenbekanntgabe (Wahrheitsfindung im angehobenen Zivilverfahren) liegt klar zu Tage. Wenn der Beschwerdeführer davon ausgeht, dass eine ohne seine Zustimmung/Mitwirkung erfolgte Verwendung bzw. Weitergabe der ihn betreffenden Daten eine Amtsgeheimnisverletzung darstellt, so trifft dies angesichts der geschilderten rechtlichen Gegebenheiten nicht zu. Hinsichtlich der Anfechtung der am 6. März 2017 mündlich erteilten Ermächtigung ist die Beschwerde somit abzuweisen.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 erscheint für das vorliegende Verfahren angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Eine Gehörsverletzung und deren Heilung haben Folgen für die Verfahrenskostenauflegung, wenn unter anderem die Gehörsverletzung Anlass für die Anhebung eines Beschwerdeverfahrens bildete (vgl. BVR 2008, 97). Weil und soweit vorliegend eine Gehörsverletzung zu bejahen ist, hat die Vorinstanz bzw. der Staat einen Teil der Verfahrenskosten zu tragen (vgl. L. Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung, ZBI 1998, 97ff, 119; B. Schindler, Die "formelle Natur" von Verfahrensgrundrechten, ZBI 2005, 169ff, 193). Mit Blick auf die konkreten Verhältnisse rechtfertigt es sich, dem Beschwerdeführer ein Drittel (CHF 1'000) und der Vorinstanz zwei Drittel (CHF 2'000) der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Vorinstanz wird - gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP - verzichtet. Auf den Kostenanteil des Beschwerdeführers von CHF



1'000 wird der von ihm geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 angerechnet; der verbleibende Anteil in der Höhe von CHF 1'000 wird ihm zurückerstattet.

4.2.

Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 829); ihr Antrag "... unter Kostenfolge..." (act. G 10), soweit er sich auch auf ausseramtliche Kosten bezieht, ist abzuweisen. Aufgrund der Gehörsverletzungen hat der Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren Anspruch auf eine (gekürzte) ausseramtliche Entschädigung zulasten der Vorinstanz (Staat). Es rechtfertigt sich, diese auf CHF 2'000, zuzüglich 4% Barauslagen von CHF 80 und Mehrwertsteuer von 7.7% festzulegen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 werden der Vorinstanz (Staat) im Betrag von CHF 2'000 und dem Beschwerdeführer im Betrag von CHF 1'000 auferlegt. Auf die Kostenerhebung beim Staat wird verzichtet. Auf den Kostenanteil des Beschwerdeführers wird der von ihm geleistete Kostenvorschuss angerechnet; der verbleibende Betrag von CHF 1'000 wird an ihn zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz (Staat) entschädigt den Beschwerdeführer ausseramtlich mit CHF 2'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 80 und Mehrwertsteuer von 7.7%.