



Fall-Nr.: B 2020/16
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.09.2020
Entscheiddatum: 29.07.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 29.07.2020

Ausstand. Art. 29 Abs. 1 BV (SR 101). Art. 6 Ziffer 1 EMRK (SR 0.101). Art. 7 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II. Die streitige Frage, ob der Leiter Rechtsdienst und der Verfahrensleiter des GD mit Äusserungen und/oder Handlungen Ausstandsgründe gesetzt hatten, wurde vom Verwaltungsgericht verneint. Es hielt unter anderem fest, das Zusammentreffen von mehreren, dem Verfahrensleiter und dem Leiter Rechtsdienst zurechenbaren Verfahrensfehlern, welche für sich allein keinen Ausstandsgrund darstellten, belegten auch in ihrer Kumulation keinen Ausstandsgrund im Sinn von krassen und wiederholten Fehlleistungen, welche gleichzeitig eine Verletzung der Amtspflicht beinhalten würden. Der Umstand, dass die Rechtsmittelinstanz teilweise eine von der Vorinstanz abweichende materielle Würdigung von Gegebenheiten vorgenommen und die Anklagekammer mehrere Ermächtigungen zur Eröffnung von Strafverfahren erteilt habe, vermöge - immer mit Blick auf die geschilderten konkreten Verhältnisse - nicht zu einer Ausstandspflicht zu führen. Sollten indes in Folgeverfahren weitere Verfahrensfehler (vorab Gehörsverletzungen) zu Tage treten, könnte sich die Frage des Ausstands der zuständigen Mitarbeiter unter Umständen erneut stellen (Verwaltungsgericht, B 2020/16).

Entscheid vom 29. Juli 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.___ GmbH,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

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

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Ausstandsbegehren gegen B.__ und C.__

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Im Entscheid vom 20. September 2017 betreffend Betriebsbewilligung der A.__ GmbH (B 2016/14) wies das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen die Sache zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 lit. b und d der Verordnung über den Betrieb privater Einrichtungen der Gesundheitspflege (sGS 325.11, VEG; genügend qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl, Qualitätssicherung) und zu neuer Verfügung an das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (GD) zurück. Mit Verfügung vom 22. Dezember 2017 erteilte das GD der A.__ GmbH die Betriebsbewilligung zur Erbringung von zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen "im Sinn der Erwägungen" (act. G 8.1/2). Ein in diesem Zusammenhang eingereichtes Erläuterungsgesuch wies das GD mit Verfügung vom 29. März 2018 ab (act. G 8.1/3). Im Entscheid vom 12. Januar 2019 schrieb das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen die gegen die Verfügung vom 22. Dezember 2017 erhobene Beschwerde B 2018/26 (Betriebsbewilligung) zufolge Gegenstandslosigkeit ab. Die gegen die Verfügung vom 29. März 2018 erhobene Beschwerde B 2018/108



St.Galler Gerichte

(Erläuterungsgesuch) hiess es im Kostenpunkt gut und wies sie in materieller Hinsicht ab.

A.b.

Am 16. Februar 2019 reichte E.___ beim GD eine Aufsichtsanzeige gegen Prof. Dr. med. dent. D.___ betreffend seine Behandlung in der Zahnarztpraxis der A.___ GmbH ein, worauf das GD ein entsprechendes Verfahren eröffnete (act. G 8.1/5). Mit Schreiben vom 27. September 2019 stellte das GD fest, dass der Betrieb Mitarbeitende für Aufgaben einsetze, die ihrer Ausbildung nicht entsprechen würden. Eine Assistentin habe in Abwesenheit von D.___ an Patienten gearbeitet. Sodann habe der Geschäftsführer F.___, ausgebildeter Informatiker, mit kleinen Zahnbürsten und dem Mittel Betadine am Patienten E.___ die Mund- bzw. Wundreinigung vorgenommen. Zudem sei die Zahnärztin G.___ ohne Berufsausübungsbewilligung tätig gewesen. Das GD sprach eine Verwarnung im Sinn von Art. 51 Abs. 2 zweiter Satz des Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1; GesG) aus und gewährte der A.___ GmbH das rechtliche Gehör (act. G 8.1/6).

A.c.

Mit Eingabe vom 28. November 2019 stellte Rechtsanwalt PD Dr. Peter Reetz für die A.___ GmbH das Rechtsbegehren, der Leiter Rechtsdienst des GD B.___ und der juristische Mitarbeiter des Rechtsdienstes C__ (Verfahrensleiter) seien zu verpflichten, hinsichtlich sämtlicher Verfahren, welche die A.___ GmbH betreffen würden, in den Ausstand zu treten (act. G 8.1/7). In der Verfügung vom 17. Januar 2020 wies das GD das Ausstandsbegehren gegen den Leiter Rechtsdienst ab, soweit es darauf eintrat (Ziffer 1). Das Ausstandsbegehren gegen den Verfahrensleiter wies es ab (Ziffer 2). Der A.___ GmbH wurde eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 auferlegt, unter Verrechnung mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss (act. G 2/2).

B.

B.a.

Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt Reetz für die A.___ GmbH mit Eingabe vom 3. Februar 2020 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, die Verfügung sei aufzuheben und es seien sämtliche Rechtsbegehren in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 28. November 2019 an das GD gutzuheissen (Ziffer 1). Eventualiter sei das Verfahren zur Neu beurteilung der Ausstandsgesuche an das GD zurückzuweisen (Ziffer 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer zu Lasten des Kantons St. Gallen (Ziffer 3).



St.Galler Gerichte

B.b.

In der Vernehmlassung vom 20. April 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung und nahm zu den Vorbringen in der Beschwerde Stellung (act. G 7). Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Replik (act. G 9).

B.c.

Auf die Vorbringen 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 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 3. Februar 2020 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1.

Thema des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die Frage, ob der Leiter Rechtsdienst und der Verfahrensleiter mit Äusserungen und/oder Handlungen Ausstandsgründe setzten oder nicht. Nachdem die Beschwerdeführerin sich für die Begründung ihres Standpunktes auf das mit Entscheid B 2015/307 vom 24. August 2017 rechtskräftig abgeschlossene Disziplinarverfahren betreffend D.___ sowie auf die Verfahren zur Erteilung der Betriebsbewilligung (vgl. dazu VerwGE B 2016/14 a.a.O. sowie VerwGE B 2018/26 und 2018/108 a.a.O.), betreffend Vervollständigung der Akten aus dem abgeschlossenen Disziplinarverfahren/Datenschutzgesetz und Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV; vgl. VerwGE B 2019/24 vom 25. Juni 2019), betreffend Rechtsverweigerung (vgl. VerwGE B 2017/131 vom 6. November 2017 und VerwGE B 2017/156 vom 24. November 2017), betreffend Entbindung des Leiters Rechtsdienst vom Amtsgeheimnis und Gehörsverletzung (vgl. VerwGE B 2019/48 vom 1. Dezember 2019) und betreffend Wiederaufnahme des Disziplinar- und Berufsausübungsbewilligungsverfahrens (vgl. VerwGE B 2019/126 vom 1. Dezember 2019) beruft (act. G 2/2 Rz. 17), ist darauf insoweit einzugehen, als ein konkreter Bezug zu der im vorliegenden



Beschwerdeverfahren streitigen Ausstands-Frage besteht. Das Ausstandsgesuch vom 28. November 2019 bezieht sich denn auch auf *sämtliche, die Beschwerdeführerin betreffenden Verfahren* (act. G 8.1/7). Letzteres betrifft nicht nur Verfahren, in denen die Beschwerdeführerin selbst Partei bzw. Beteiligte ist, sondern auch solche, in denen sie indirekt - etwa als Arbeitgeberin von D.___ - vom Verwaltungshandeln des Leiters Rechtsdienst und des Verfahrensleiters tangiert ist. Auch von daher ergibt sich für das vorliegende Verfahren notwendigerweise eine verfahrensübergreifende Betrachtungsweise, wie sie bereits in der Begründung des angefochtenen Entscheids zur Anwendung gelangt (vgl. nachstehende E. 3.1).

Soweit in der vorliegenden Beschwerde zur Begründung des Ausstandsbegehrens auf zusätzliche, im Ausstandsgesuch vom 28. November 2019 (act. G 8.1/15) nicht angeführte Gegebenheiten Bezug genommen wird, ist festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht - als erste gerichtliche Instanz - über eine volle Kognition in dem Sinn verfügt, dass es über alle erheblichen Tatsachen- und Rechtsfragen entscheiden und Ermessensentscheidungen auf Rechtsfehler überprüfen kann (Meyer-Ladewig/Harrendorf/König, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK Handkommentar, 4. Aufl. 2017, N. 16 und 35 zu Art. 6 EMRK; vgl. auch VerwGE B 2017/58 vom 23. Mai 2018 E. 3.2). Sämtliche zur Begründung des Ausstandsgesuchs geltend gemachten Aspekte sind dementsprechend vorliegend in die Würdigung einzubeziehen.

2.2.

Das Erfordernis der Vertrauenswürdigkeit von Medizinalpersonen (Art. 36 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe [Medizinalberufegesetz]; SR 811.11, MedBG) dient dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Gesundheit. Diese Voraussetzung muss nicht nur im Verhältnis zwischen Arzt und Patienten, sondern auch zwischen dem Arzt und den Behörden erfüllt sein (BGer 2C_848/2009 vom 11. Mai 2010 E. 2 und 3.4 mit Hinweisen). Aufgabe der Vorinstanz und ihrer Mitarbeiter ist es unter anderem, ein nicht vertrauenswürdiges Verhalten von Mitarbeitern einer privaten Einrichtung der Gesundheitspflege oder die Nichteinhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 VEG (u.a. genügend qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl, geeignete Qualitätssicherung, nach den anerkannten Grundsätzen des Berufs, der Ethik und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Tätigkeit) zu beanstanden. Im weitverstandenen Kontext der Beanstandung allenfalls nicht vertrauenswürdiges Verhalten einer Medizinalperson bzw. des (nicht) gesetzmässigen Betriebs einer Einrichtung der Gesundheitspflege steht auch die vorliegend zu



beurteilende Streitfrage des Ausstandes des Leiters Rechtsdienstes und des Verfahrensleiters.

2.3.

Die Garantie einer durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Rechtsmittelinstanz ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II sowie für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV. Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person auch in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Es gilt das Gebot des fairen Verfahrens (BGE 139 I 124 E. 4.2.1 mit Hinweis auf BGE 133 I 4 E. 5.3.1). Die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit können indes nicht unbesehen auf nichtrichterliche Behörden bzw. auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden (BGE 127 I 198 E. 2b mit Hinweisen, G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 2. Aufl. 2008, N 18 zu Art. 29 BV). *Verwaltungsbehörden* sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sie haben auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Von daher können sie *nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich* bezeichnet werden (Steinmann, in: a.a.O., Rz. 18 zu Art. 29 BV mit Hinweisen; vgl. auch B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 150 ff., vgl. auch Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 432 mit Hinweisen). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein *persönliches Interesse* an dem zu behandelnden Geschäft hat. Im Zusammenhang mit Vorabklärungen bei Verwaltungsbehörden, für die bei komplexen Sach- und Rechtsfragen ein Bedürfnis bestehen kann, dürfen die Äusserungen der Behörde aber nicht den Eindruck erwecken, diese habe sich bereits ihre Meinung in Bezug auf ein konkretes Vorhaben gebildet. Äusserungen dürfen nicht einer abschliessenden Beurteilung gleichkommen (BGer 1C_150/2009 vom 8. September 2009, in: ZBI 2011 S. 478 ff. E. 3.5.2. und Schindler, a.a.O., S. 136 f.). In jedem Fall ist eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Massgebend sind sowohl die behördliche Organisation als auch die Funktionen, welche die Betroffenen wahrzunehmen haben, sowie ihre Stellung im konkreten Verfahren (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 431 mit Hinweisen). Eine Ausstandspflicht besteht nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Fällen wie dem vorliegenden demnach dann, wenn die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet (VerwGE B 2012/128 und B 2012/137 E. 3.3 und VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 3.2. mit Hinweisen). Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine



Ausstandspflicht (VerwGE B 2011/152 vom 24. Januar 2013 E. 5.2.2. mit Hinweis auf BGer 1P.96/2007 vom 26. März 2008 E. 5.4 mit Hinweisen). Eine unangebrachte Äusserung der Verfahrensleitung kann den Anschein der Befangenheit erwecken, wenn sie eine schwere Verfehlung darstellt. Hierbei geht es aber um besonders krasse oder wiederholte Rechtsfehler (BGer 1B_116/2017 vom 16. Mai 2017 E. 4.2 und 4.4, mit Hinweis auf [BGE 141 IV 178](#) E. 3.2.3 und BGer 1B_1/2017 vom 7. März 2017 E. 2.1; BGer 2C_583/2011 vom 25. Oktober 2011 E. 4.2 und 6).

Art. 7 Abs. 1 VRP bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten haben, wenn sie oder eine ihnen nahestehende Person an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (lit. a), wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben (lit. b) oder wenn sie "aus anderen Gründen" befangen erscheinen (lit. c). Es genügt, dass das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Ein ausschliesslich persönliches Empfinden einer Partei reicht dafür jedoch nicht aus. Vernünftige Gründe müssen das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen. Im Weiteren ist von Befangenheit auszugehen, wenn Personen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 VRP bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben (Art. 7 Abs. 1 lit. b^{bis} VRP; vgl. dazu C. Reiter, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Praxiskommentar VRP, St. Gallen 2020, N. 20-23 zu Art. 7-7^{bis} VRP mit Hinweisen). Ein Ausstandsgrund im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP kann gegeben sein, wenn einer Amtsperson Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (BGer 2C_36/2010 vom 14. Juni 2010 E. 3.3 mit Hinweisen). Die Departementsvorsteherin des GD entscheidet über Anstände betreffend die Ausstandspflicht (Art. 7^{bis} Abs. 1 lit. e VRP).

3.

3.1.

Die Vorinstanz verwies in der angefochtenen Verfügung im Zusammenhang mit dem Vorwurf der Beschwerdeführerin, das Betriebsbewilligungsverfahren sei ohne jede Veranlassung sistiert worden, auf die Feststellungen des Verwaltungsgerichts in VerwGE B 2016/14 a.a.O. E. 6.2. Die Feststellung in VerwGE 2016/14 a.a.O. E. 3.2.5, wonach die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung nicht vom Bestehen einer Betriebsbewilligung abhängig gemacht werden könne, sei als Begründung einer



angeblichen Befangenheit des Verfahrensleiters unbehelflich. Habe das Verwaltungsgericht die Auffassung der Vorinstanz nicht geteilt, bedeute das nicht eine Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin durch den Verfahrensleiter; er sei lediglich einer Verwaltungspraxis gefolgt. Im Weiteren habe sich das Verwaltungsgericht in VerwGE B 2016/14 a.a.O. auf die Zusicherung der Beschwerdeführerin verlassen, wonach D.___ bei ihr keine zahnärztliche Tätigkeit ausübe und in fachlicher Hinsicht auch keinen Einfluss auf die Tätigkeit der angestellten Medizinalpersonen nehmen werde. Das Gericht habe somit angenommen, dass es an Anhaltspunkten für eine fehlende Unabhängigkeit der medizinischen Leitung fehle (VerwGE B 2016/14 a.a.O. E. 4.4.3). Nach Erteilung der Betriebsbewilligung am 22. Dezember 2017 habe die Beschwerdeführerin entgegen ihrer Zusicherung der Vorinstanz mitgeteilt, dass D.___ für sie ab sofort tätig sein werde (act. G 8.1/8). Die Auffassungen des Verwaltungsgerichts und der Vorinstanz beim Thema Betriebsbewilligung seien auseinandergegangen; die Vorinstanz sei danach den Anweisungen des Verwaltungsgerichts gefolgt. Der Verfahrensleiter sei nicht willkürlich vorgegangen, denn die "gute Betriebsführung" im Sinn von Art. 51 Abs. 1 GesG sei eine Voraussetzung für die Betriebsbewilligung und hänge mit der Vertrauenswürdigkeit und der fachlichen Unabhängigkeit der medizinischen Leitung zusammen. Die Eigentumsverhältnisse seien von Bedeutung für die Unabhängigkeit und Vertrauenswürdigkeit eines Leistungserbringers. Die Auffassung des GD beruhe auf der Rechtsprechung und den Erkenntnissen aus der Praxis. Selbst wenn den Amtspersonen Verfahrensfehler unterlaufen wären, sei festzuhalten, dass die behördliche Unabhängigkeit nicht die Garantie jederzeit fehlerfreien Handelns umfasse. Ein inhaltlich falscher Entscheid sei nicht Ausdruck einer Voreingenommenheit. Ein Rückweisungsentscheid begründe keinen Ausstandsgrund (act. G 2/2 S. 4-6).

Stelle sich die Beschwerdeführerin im Weiteren auf den Standpunkt, dass ihre Geschäftstätigkeit in keinerlei Zusammenhang mit D.___ stehe (act. G 8.1/7 N. 8), widerspreche sie sich, indem sie als weiteren Ausstandsgrund die Strafanzeigen von D.___ gegen den Leiter Rechtsdienst und den Verfahrensleiter vorbringe (act. G 8.1/7 N. 18-29). Die Strafanzeigen bezögen sich auf angebliche Amtsgeheimnisverletzungen. Gemäss Strafanzeigen der H.___ Foundation vom 4. Dezember 2018 und der Dr. D.___ AG vom 16. Januar 2019 hätten diese juristischen Personen von D.___ bestimmte Akten aus den Disziplinarverfahren von D.___ und Dr. I.___ erhalten. Vorgeworfen werde dem Verfahrensleiter, dass er diese zwei Zahnärzte mit den Eingaben der zwei juristischen Personen konfrontiert und damit deren persönliche Daten unzulässigerweise offengelegt habe (act. G 8.1/9). Gemäss VerwGE B 2015/307 a.a.O. E. 6.3 sei indessen nicht anzunehmen, dass schriftliche Angriffe gegen das GD durch die D.___



nahestehenden juristischen Personen ohne bzw. gegen seinen Willen erfolgt seien. Gemäss Strafanzeige von D.__ vom 19. Februar 2019 gegen den Verfahrensleiter habe dieser am 13. November 2015 nach Rücksprache mit dem Leitenden Gerichtsschreiber des Verwaltungsgerichts die Kopie des Entscheids im Disziplinarverfahren ohne Einwilligung von D.__ bzw. ohne Ermächtigung der Vorgesetzten versandt, woraus "gut funktionierende Amigo-Beziehungen" zwischen dem GD und dem Verwaltungsgericht gefolgert würden (act. G 8.1/9). Gestützt auf die Strafanzeige vom 22. März 2017 berufe sich der Rechtsvertreter von D.__ vorliegend auf denselben Sachverhalt, der bereits Gegenstand des Entscheids B 2017/93 a.a.O gewesen sei. Auf diese Ausstandsrüge sei nicht einzutreten. Sodann sei mit Verfügung 7. Dezember 2017 auf ein gestützt auf die Strafanzeige vom 22. März 2017 formuliertes Ausstandsbegehren gegen den Leiter Rechtsdienst nicht eingetreten worden; dies sei unangefochten geblieben. Mit der weiteren Strafanzeige vom 9. April 2019 beanstandete D.__, dass der Leiter Rechtsdienst, ermächtigt durch die Departementsvorsteherin, einer Zeitung Auskünfte zum Disziplinarverfahren erteilt habe. Der Leiter Rechtsdienst habe in den erwähnten Fällen mit Einwilligung der Departementsvorsteherin gehandelt. Sein Verhalten sei aus verwaltungsrechtlicher Sicht rechtskonform gewesen, wie aus VerwGE B 2017/93 a.a.O VerwGE B 2016/134 vom 18. April 2018 und BGer 1C_267/2018 vom 12. Juli 2019 sowie VerwGE B 2019/48 vom 1. Dezember 2019 hervorgehe. Eine gegen einen öffentlichen Angestellten eingereichte Strafanzeige begründe für sich allein keinen Anschein der Befangenheit, wenn die Strafanzeige ausschliesslich im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit erhoben werde (BGer 8G.36/2000 vom 25. September 2000 E. 3c). Die Missbilligung der Aufsichtsbehörde durch D.__ gehe aus E-Mails hervor, in denen er Strafanzeigen gegen beinahe alle Mitarbeitenden des GD ankündige bzw. behaupte, dass sich das GD infolge der Strafverfahren "leeren und alle am Ende beisammensitzen" würden (act. G 8.1/13). Dass die angezeigten öffentlichen Angestellten infolge der Strafanzeigen emotional und nicht sachgerecht reagiert hätten, werde von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht und sei auch nicht ersichtlich. Reagiere ein Arzt bei Beanstandungen im Zusammenhang mit seiner Berufsausübung immer wieder mit der Androhung von Strafverfahren oder verbalen Angriffen, so beeinträchtigt dies seine Vertrauenswürdigkeit schwer (BGer 2P.231/2006 vom 10. Januar 2007 E. 8.2 und 9.1). Die Beschwerdeführerin könne auf kein Verhalten der angezeigten GD-Mitarbeitenden infolge der Strafanzeigen hinweisen, welches den Anschein der Befangenheit erwecke (act. G 2/2 S. 6-8).

3.2.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, das Verfahren zur Erteilung der



Betriebsbewilligung (Verfügung vom 22. Dezember 2017) habe insgesamt über 3.5 Jahre gedauert, wobei diese Bearbeitungszeit mit dem Verbot der Rechtsverzögerung nicht zu vereinbaren sei und eine schwere Grundrechtsverletzung darstelle. D.___ bekleide bei der Beschwerdeführerin als medizinischer Leiter eine leitende Stellung. Vom 23. August 2011 bis 21. September 2012 sei er Geschäftsführer der Beschwerdeführerin, vom 21. September 2012 bis 28. März 2013 Vorsitzender der Geschäftsführung der Beschwerdeführerin sowie vom 28. März 2013 bis 25. Juli 2014 Gesellschafter und Vorsitzender der Geschäftsführung mit Einzelschrift und vom 10. November 2016 bis 1. März 2017 einzelzeichnungsberechtigter Geschäftsführer der Beschwerdeführerin gewesen. Deswegen seien jedoch die Beschwerdeführerin und D.___ - wie die Vorinstanz dies tue - nicht gleichzusetzen. Sie mache zwischen der Beschwerdeführerin und D.___ keinen Unterschied. Dies führe dazu, dass Ausstandsgründe, die mit Bezug auf D.___ vorlägen, auch mit Bezug auf die Beschwerdeführerin beachtlich seien. Dem Verfahrensleiter seien eine unvorstellbar hohe Anzahl an Verfahrensfehlern unterlaufen (aufgelistet in Tabelle act. G 1 S. 6-9), welche der Leiter Rechtsdienst vollumfänglich mitzutragen habe. Sodann habe D.___ gegen den Leiter Rechtsdienst und den Verfahrensleiter mehrere Strafanzeigen eingereicht, die dazu geführt hätten, dass die Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen Strafuntersuchungen eingeleitet habe. Aufgrund der gehobenen Stellung von D.___ bei der Beschwerdeführerin bestehe ein enger Zusammenhang zwischen ihm und der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz habe ohne Wissen von D.___ ein Verfahren betreffend Entbindung des Leiters Rechtsdienst vom Amtsgeheimnis gegenüber dem ehemaligen Leiter Rechtsdienst und Ermächtigung zur Herausgabe von Verfahrensakten des Disziplinarverfahrens an den ehemaligen Leiter Rechtsdienst eröffnet. In Kenntnis dieser rechtswidrigen Akteneinsichtsgewährung habe D.___ eine erste Strafanzeige gegen den Leiter Rechtsdienst vom 22. März 2017 wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses erstattet (act. G 2/10). Die zweite Strafanzeige vom 9. April 2019 sei angehoben worden, weil die Vorinstanz wiederum ohne Wissen von D.___ ein Verfahren um Entbindung des Leiters Rechtsdienst vom Amtsgeheimnis gegenüber dem Redaktor einer Zeitung geführt und der Leiter Rechtsdienst Auskünfte betreffend D.___ an das Medienunternehmen erteilt habe. In beiden Fällen habe die Anklagekammer die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens erteilt (act. G 2/12 f., G 2/17). Dies belege, dass genügend Anhaltspunkte für einen Verdacht auf (mehrfache) Amtsgeheimnisverletzung durch den Leiter Rechtsdienst vorgelegen hätten. Dies müsse für die Gutheissung eines Ausstandsbegehrens genügen. Die zweimalige Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens belege einen objektiven Anschein der Befangenheit. Die Strafanzeigen seien sodann nicht ausschliesslich im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit des Leiters Rechtsdienst zu sehen,



sondern hätten auch eine persönliche Abneigung des Leiters Rechtsdienst gegenüber D.___ zum Gegenstand. Dies ergebe sich aus der Tatsache, dass der Leiter Rechtsdienst höchstpersönliche Daten von Prof. D.___ an Dritte offenbart und dessen Privatsphäre massiv verletzt habe. Damit liege es klar auf der Hand, dass der Leiter Rechtsdienst aufgrund der Strafanzeigen von D.___ gegenüber der Beschwerdeführerin nicht mehr unbefangenen agieren könne. Gegen den Verfahrensleiter habe die Anklagekammer mit Entscheid vom 12. Juni 2019 die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens wegen mehrfacher Verletzung des Amtsgeheimnisses erteilt. Gegen ihn liege somit ebenfalls ein hinreichender Verdacht wegen mehrfacher Amtsgeheimnisverletzung und damit ein Anschein der Befangenheit vor. Es sei davon auszugehen, dass der Verfahrensleiter eine persönliche Abneigung gegen D.___ hege und diese auf die Beschwerdeführerin übertrage (act. G 1 S. 5-24).

Beim Leiter Rechtsdienst und beim Verfahrensleiter sei ein Ausstandsgrund auch zu bejahen, weil eine unvorstellbare Anhäufung von Verfahrensfehlern (act. G 1 Rz. 17) vorliege. Zu nennen seien zahlreiche Gehörsverletzungen und ein Fall von Rechtsverweigerung. Sodann habe der Verfahrensleiter die Beschwerdeführerin verwarnet, ohne dass dieser vorgängig das rechtliche Gehör gewährt worden wäre. Es liege eine krasse Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes vor, da ein minimster Normverstoss sofort mit dem Entzug der Betriebsbewilligung verknüpft werde. Es könne nicht sein, dass mit einer Verwarnung - ohne jeden Zwischenschritt - direkt der Entzug der Betriebsbewilligung angedroht werde. Vorliegend agiere offenbar jemand, der voreingenommen sei und namentlich den Grundsatz der Verhältnismässigkeit vollkommen aus den Augen verloren habe. Der Verfahrensausgang vor der Vorinstanz erscheine aufgrund der vom Verfahrensleiter und vom Leiter Rechtsdienst zu verantwortenden gravierenden Verfahrensfehler als vorherbestimmt, weshalb sie in den Ausstand zu treten hätten. Es träfen verschiedene, ausstandsrelevante Umstände zusammen. Selbst wenn die einzeln genannten Tatbestände nicht für eine Ausstandspflicht genügen würden, sei deren Kumulation als Ausstandsgrund zu qualifizieren. Zum zeitlichen Aspekt der Geltendmachung der Ausstandsgründe sei festzuhalten, dass die Gesamtkonstellation der Beschwerdeführerin erst seit November 2019 bekannt gewesen und daher von dieser unverzüglich gerügt worden sei. Erst gegen Ende November 2019 habe die Beschwerdeführerin erfasst, dass sich die mutmassliche persönliche Abneigung des Leiters Rechtsdienst und des Verfahrensleiters gegenüber D.___ direkt auf sie (die Beschwerdeführerin) auswirke. Angesichts des Gesamtsachverhaltes hätten der Leiter Rechtsdienst und der Verfahrensleiter von sich aus in den Ausstand treten müssen. Wer derart oft von der Rechtsmittelinstanz zurückgepiffen werde und gegen wen



gleichzeitig noch strafrechtlich ermittelt werde, könne sich nicht unbefangen fühlen (act. G 1 S. 24-31).

3.3.

3.3.1.

Verwaltungsbehörden haben öffentliche Aufgaben zu erfüllen und öffentliche Interessen zu wahren. Sie sind in eine mit Weisungen verbundene Hierarchie eingebunden. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese ihre Verwaltungsfunktionen und nicht Rechtsprechungsfunktionen zu erfüllen haben. An ihre Unbefangenheit können daher nicht dieselben Anforderungen wie an diejenige von Justizbehörden gestellt werden (vgl. vorstehende E. 2.3). Aus rechtlichen Fehlleistungen lässt sich nur dann auf eine Befangenheit schliessen, wenn es sich um besonders krasse und wiederholte Irrtümer handelt, die zugleich eine Amtspflichtverletzung darstellen und sich einseitig zulasten einer Partei auswirken (Reiter, a.a.O., N. 25-27 zu Art. 7-7^{bis} VRP mit Hinweisen). Pauschale, gegen das GD als Behörde gerichtete Beanstandungen sind nicht geeignet, einen Ausstand von einzelnen Mitarbeitern zu begründen (vgl. VerwGE B 2016/209 vom 20. Januar 2017 E. 2.5.4). Ausstandsgründe sind sodann unverzüglich vorzubringen. Eine stillschweigende Einlassung auf ein Verfahren bewirkt die Verwirkung des Anspruchs auf die spätere Ausstandsrüge (Reiter, a.a.O., N. 7 zu Art. 7-7^{bis} VRP mit Hinweisen). Im Nachgang zum Rückweisungsentscheid B 2015/307 vom 24. August 2017 lehnte die Beschwerdeführerin die Mitwirkung des Leiters Rechtsdienst und des Verfahrensleiters am Folgeverfahren (Betriebsbewilligung vom 22. Dezember 2017) nicht ab und liess sich damit auf das Verfahren ein. Die Frage, ob dies den Anspruch auf die spätere Ausstandsrüge verwirkte, braucht insofern nicht weiter untersucht zu werden, als Ausstandsgründe - wie nachstehend aufzuzeigen sein wird - zu verneinen sind.

3.3.2.

Der Verfahrensleiter ist seit April 2014 und der Leiter Rechtsdienst seit November 2014 für die Vorinstanz tätig (act. G 8.2/1 f.). Eine Befangenheit lässt sich dementsprechend nur mit Gegebenheiten begründen, welche sich nach Amtsantritt der beiden Mitarbeiter ereigneten und welche ihnen auch individuell zurechenbar sind. Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Dauer des im Jahr 2012 eingeleiteten Disziplinarverfahrens gegen D.___ kann ihnen schon aufgrund der erwähnten zeitlichen Gegebenheiten nicht angerechnet werden. Hinzu kommt, dass die Verfahrensdauer von über 3 Jahren nach den Feststellungen in VerwGE B 2015/307 a.a.O. E. 13.2 zu einem guten Teil D.___ bzw. den von ihm oder in seinem Umfeld gesetzten komplexen



Verhältnissen zuzuschreiben war. In VerwGE B 2016/14 a.a.O. hielt das Verwaltungsgericht unter anderem fest, es gehe nicht an, die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung für die Tätigkeit von Dr. F. bei der Beschwerdeführerin vom Bestehen einer Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin abhängig zu machen (E. 3.2.5). Das Verfahren betreffend Betriebsbewilligung sei mit Zustimmung der Beschwerdeführerin bis 17. März 2015 sistiert worden. Mit der Mitteilung zur Wiederaufnahme des Verfahrens habe die Vorinstanz mitgeteilt, dass die Voraussetzungen zur Bewilligung des Gesuchs nicht erfüllt seien. In der Folge habe sich die Abklärung der Angelegenheit dahingezogen. Dies zum einen deshalb, weil die Beschwerdeführerin immer wieder zur Mitwirkung aufgefordert und zum anderen auch das Verhältnis der Beschwerdeführerin zu D. __ mit in die Abklärung und Würdigung einbezogen worden sei. Auch wenn sich im Nachhinein gezeigt habe, dass ein Teil der Abklärungsbemühungen der Vorinstanz für die Klärung der Betriebsbewilligungsvoraussetzungen nicht zielführend gewesen sei, so könne der Vorinstanz angesichts der komplexen Verhältnisse hieraus kein Vorwurf gemacht werden. Ihr könne keine Verletzung des Beschleunigungsgebots resp. des Verbots der Rechtsverzögerung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV vorgeworfen werden, zumal die Beschwerdeführerin die Verfahrensdauer von rund 18 Monaten zu einem erheblichen Teil auch sich selbst bzw. den von ihr oder in ihrem Umfeld gesetzten komplexen Verhältnissen zuzuschreiben habe (VerwGE B 2016/14 a.a.O. E. 6.2 mit Hinweis auf BGer 2C_647/2014 vom 19. März 2015 E. 2.2 und Art. 88 Abs. 2 lit. a VRP). Zusammenfassend kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Verweigerung der Betriebsbewilligung mit den von der Vorinstanz angeführten Begründungen (gefährdete Versicherungsdeckung, fehlende gute Betriebsführung wegen der Verbindung der Beschwerdeführerin zu D. __ und ihrer Haltung gegenüber der Vorinstanz bzw. ihre fehlende Vertrauenswürdigkeit) sich als nicht gerechtfertigt erweise (VerwGE B 2016/14 a.a.O. E. 7.1). Ein die Ausstandspflicht begründender, besonders krasser und wiederholter Irrtum, der zugleich eine Amtspflichtverletzung darstellt, lässt sich anhand der erwähnten, von der Sichtweise der Vorinstanz abweichenden Würdigung der rechtlichen Gegebenheiten durch die Rechtsmittelinstanz nicht ableiten. Auch fehlt es an einer dem Leiter Rechtsdienst und dem Verfahrensleiter anrechenbaren Rechtsverzögerung bzw. an einer daraus abzuleitenden schweren Grundrechtsverletzung, wie sie die Beschwerdeführerin rügt (act. G 1 Rz. 13).

Im Weiteren fallen der Leiter Rechtsdienst und der Verfahrensleiter für die Erstellung bzw. Nichterstellung der im Verfahren B 2019/24 a.a.O. (vgl. act. G 1 S. 8) zur



Diskussion stehenden Unterlagen *betreffend den Zeitraum bis 2013* (VerwGE B 2019/24 a.a.O. E. 2.1) bzw. für die in VerwGE B 2019/126 bei der Verfahrenskostenauflegung sich auswirkende Verletzung der Aktenführungspflicht als Verantwortliche aus zeitlichen Gründen insofern ausser Betracht, als ihnen nicht allfällige Unterlassungen von Amtsvorgängern angerechnet werden können. Entscheidend ist jedoch, dass sowohl für das dem Beschwerdeverfahren B 2019/24 zugrundeliegende Verwaltungsverfahren als auch für den Erlass der dem vorliegenden Beschwerdeverfahren zugrundeliegenden Verfügung vom 17. Januar 2020 die stellvertretene Leiterin Rechtsdienst, Rechtsanwältin K.__, als Verfahrensleiterin zuständig war (vgl. act. G 8.2/5 und act. G 7 S. 3 unten). Diesbezüglich können somit zum vornherein keine die Befangenheit des Leiters Rechtsdienst und des Verfahrensleiters begründende Handlungen vorliegen.

3.3.3.

Die Vorinstanz richtete ihr Vorgehen bzw. die Neuverfügung nach Rückweisung der Angelegenheiten an sie durch das Verwaltungsgericht (B 2015/307, B 2016/14, B 2017/131) jeweils nach dem Rechtsmittelentscheid aus. Hieraus lässt sich dementsprechend, soweit sie an der Erstellung der in den Rechtsmittelverfahren beanstandeten Verfügungen beteiligt waren, keine Befangenheit des Verfahrensleiters und des Leiters Rechtsdienst ableiten. Die in VerwGE B 2014/197 und B 2015/307 beanstandeten materiellen Gegebenheiten und Verfahrensabläufe belegen zwar, dass die Rechtsmittelinstanz die Sichtweise der Vorinstanz in mehreren Punkten nicht teilte. Eine Amtspflichtverletzung in Form von besonders krassen und wiederholten Irrtümern, aus denen eine Befangenheit des Verfahrensleiters und des Leiters Rechtsdienst abzuleiten wäre (vgl. vorstehende E. 3.3.1), kann jedoch nicht als dargetan gelten.

In VerwGE B 2018/26 und 108 a.a.O. begründete das Verwaltungsgericht die Verfahrenskostenauflegung an die Vorinstanz damit, dass die Departementsvorsteherin im Nachgang zum Schreiben des Verwaltungsgerichts vom 9. Februar 2018 die Möglichkeit gehabt hätte, mit einer schlichten Erklärung der inhaltlichen Korrektheit der Bestätigungen ihrer Mitarbeiter die Sache zu erledigen und das ihr vom Verwaltungsgericht überwiesene Erläuterungsgesuch als gegenstandslos abzuschreiben. Der Erlass einer Erläuterungsverfügung und der daraus resultierende erhebliche Aufwand hätten sich mithin erübrigt. In der Folge wäre lediglich noch das Beschwerdeverfahren B 2018/26 als gegenstandslos abzuschreiben gewesen. Der Verzicht auf die Abgabe der einfachen Erklärung und die stattdessen erfolgte Prüfung der Angelegenheit als Erläuterungsgesuch mit abweisender Verfügung vom 29. März



2018 habe zum zusätzlichen Beschwerdeverfahren B 2018/108 geführt (VerwGE B 2018/26 und 108 a.a.O. E. 4.2.3). Auch diese Gegebenheiten belegen insofern keine Befangenheit des Leiters Rechtsdienst und des Verfahrensleiters, als augenscheinlich nicht besonders krasse und wiederholte Irrtümer und Amtspflichtverletzungen zur Diskussion stehen, sondern der Entscheid der Vorinstanz, eine Erläuterungsverfügung zu erlassen, was für sie zu Kostenfolgen im Beschwerdeverfahren führte. In materieller Hinsicht bestätigte das Verwaltungsgericht in VerwGE B 2018/26 und 108 den Standpunkt der Vorinstanz. Letzteres gilt auch für die Entscheide B 2019/48 a.a.O. und B 2019/126 a.a.O., mit welchen jeweils zwar Gehörsverletzungen bestätigt und bei der Kostenauflegung zulasten der Vorinstanz berücksichtigt, die Beschwerden jedoch im materiellen Streitpunkt abgewiesen wurden.

In VerwGE B 2017/156 vom 24. November 2017 hielt das Verwaltungsgericht fest, im Umstand, dass die Vorinstanz das Gesuch um Akteneinsicht des Beschwerdeführers vom 2. Juni 2017 nun doch bearbeitet und einer (zumindest formellen) Prüfung habe zukommen lassen, sei eine Anerkennung der ihr entgegen gehaltenen Rechtsverweigerung zur erblicken. Die Beschwerde wurde zufolge Anerkennung als gegenstandslos abgeschrieben und der Vorinstanz sowohl amtliche als auch ausseramtliche Kosten auferlegt. Auch hier ging es nicht um ein krasse Fehlverhalten im Sinn einer Amtspflichtverletzung, sondern allenfalls um ein (von Seiten der Vorinstanz anerkanntes) Versäumnis, welches sich indes nicht eignet, einen Ausstand der zuständigen Mitarbeiter zu begründen.

3.3.4.

Die Ermächtigung zur Eröffnung von Strafverfahren gegen den Leiter Rechtsdienst (vgl. VerwGE B 2017/93 vom 28. März 2018, S. 3 lit. c) und gegen den Verfahrensleiter weist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 1 Rz. 54-58, 63) für sich allein noch nicht auf eine hohe Wahrscheinlichkeit des Vorliegens einer Straftat hin bzw. begründet als solche noch keinen Anschein der Befangenheit. Gegenstand des VerwGE B 2017/93 bildete die Frage, ob der Leiter Rechtsdienst mit Äusserungen und/oder Handlungen Ausstandsgründe setzte oder nicht. Gemäss Sachverhalt von VerwGE B 2017/93 gewährte der Leiter Rechtsdienst gestützt auf eine Einwilligung der Vorsteherin des GD seinem Amtsvorgänger (ehemaliger Leiter Rechtsdienst) Einsicht in Akten des Disziplinarverfahrens betreffend D.__ zur Wahrnehmung der Verteidigungsrechte in einem von D.__ gegen den ehemaligen Leiter Rechtsdienst angestregten Strafverfahren wegen Amtsgeheimnisverletzung. Das Verwaltungsgericht verneinte eine Amtsgeheimnisverletzung sowie das Vorliegen eines



Ausstandsgrundes und wies die Beschwerde von D. __ ab. Der Entscheid erwuchs in Rechtskraft. Hinsichtlich der weiteren Strafanzeige gegen den Leiter Rechtsdienst wegen Amtsgeheimnisverletzung vom 9. April 2019 erteilte die Anklagekammer mit Entscheid vom 12. Juni 2019 die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens (act. G 2/13). Einer erneuten Strafanzeige gegen den Leiter Rechtsdienst vom 18. Dezember 2019 (act. G 1 Rz. 21) erteilte die Anklagekammer demgegenüber keine Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens (act. G 8.2/6). In der Einstellungsverfügung des Untersuchungsamtes St. Gallen vom 30. März 2020 wurde sodann festgehalten, das Strafverfahren gegen den Verfahrensleiter wegen mehrfacher Verletzung des Amtsgeheimnisses sei einzustellen, nachdem in allen vier zur Anzeige gebrachten Sachverhalten (vgl. act. G 8.1/9, G 2/14 f.) der objektive Tatbestand des Art. 320 StGB als nicht erfüllt erscheine (act. G 8.2/7).

Zum Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach für eine Bejahung einer Befangenheit der Ausgang des Strafverfahrens irrelevant sei und die Eröffnung des Strafverfahrens genüge (act. G 1 Rz. 57 und 59 am Schluss), ist festzuhalten, dass im Fall einer Strafanzeige gegen eine Amtsperson für die Bejahung des Anscheins einer Befangenheit der Konflikt eine "persönliche Dimension" annehmen muss. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Angezeigte mit rechtlichen Schritten gegen den Anzeiger reagiert (vgl. dazu die von der Vorinstanz in act. G 2/2 E. 6.2 zitierte Rechtsprechung BGer 1B_664/2012 vom 19. April 2013 E. 3.3 und BGer 5A_393/2017 vom 29. Dezember 2017 E. 2.2). Vorliegend wird eine Reaktion des Verfahrensleiters und des Leiters Rechtsdienst auf die gegen sie erhobenen Strafanzeigen im Sinn der Bestätigung einer "persönlichen Dimension" weder behauptet noch ist eine solche aus den Akten ersichtlich. Zu der von der Beschwerdeführerin vertretenen Auffassung, wonach die Strafanzeigen bereits deshalb eine "persönliche Dimension" aufweisen würden, weil sie persönliche Daten des Anzeigers (D. __) betreffen und auch eine persönliche Abneigung des Leiters Rechtsdienst gegenüber diesem zum Gegenstand hätten (vgl. act. G 1 Rz. 60), ist folgendes anzumerken: Eine "persönliche Dimension" in Form einer von der Beschwerdeführerin unterstellten negativen Gesinnung des Leiters Rechtsdienst gegenüber D. __ (vgl. act. G 1 Rz. 59) ist konkret in keiner Weise dokumentiert; eine solche lässt sich nicht allein anhand von Vermutungen belegen. Der Umstand, dass die behaupteten Amtsgeheimnisverletzungen auch persönliche Daten von D. __ betrafen, vermag ebenfalls offensichtlich keine "persönliche Dimension" im erwähnten Sinn aufzuzeigen.



3.3.5.

Was schliesslich die vom Verfahrensleiter unterzeichnete Verwarnung vom 27. September 2019 (act. G 8.1/6) betrifft, so handelt es sich dabei entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 1 Rz. 77) nicht um eine den Gehörsanspruch und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verletzende Verwaltungssanktion/Disziplinarmassnahme, sondern um eine verfahrensleitende Anordnung im Sinn von Art. 51 Abs. 2 Satz 2 GesG mit *gleichzeitiger* Gehörseinräumung. Eine Verpflichtung zur vorgängigen Gehörgewährung bestand nicht, zumal die erwähnte Gesetzesbestimmung dies auch nicht vorsieht. Eine zusammen mit der Verwarnung erfolgende Gehörgewährung erscheint auch nicht unverhältnismässig, indem die Betroffene die Möglichkeit erhält, ihre Sichtweise darzutun und gegebenenfalls zur Verhältnismässigkeit der in Aussicht genommenen Massnahme (Bewilligungsentzug) Stellung zu nehmen. In der Verwarnung stellte der Verfahrensleiter bei Vorliegen eines entsprechenden Gesuchs und Leistung eines Kostenvorschusses (vgl. Art. 96 Abs. 1 VRP) den Erlass einer anfechtbaren Zwischenverfügung in Aussicht. Dieses Vorgehen lässt sich nicht beanstanden. Eine Voreingenommenheit/Befangenheit des Verfahrensleiters ist auch mit Bezug auf diesen Sachverhalt nicht erkennbar.

Das Zusammentreffen von mehreren, dem Verfahrensleiter und dem Leiter Rechtsdienst zurechenbaren Verfahrensfehlern, welche für sich allein keinen Ausstandsgrund darstellen (vgl. vorstehende E. 3.3.3), belegen angesichts der konkreten Verhältnisse auch in ihrer Kumulation keinen Ausstandsgrund im Sinn von krassen und wiederholten Fehlleistungen, welche gleichzeitig eine Verletzung der Amtspflicht beinhalten. Der Umstand, dass die Rechtsmittelinstanz teilweise eine von der Vorinstanz abweichende materielle Würdigung von Gegebenheiten vornahm (vorstehende E. 3.3.3) und die Anklagekammer mehrere Ermächtigungen zur Eröffnung von Strafverfahren erteilte (vorstehende E. 3.3.4), vermag - immer mit Blick auf die geschilderten konkreten Verhältnisse (E. 3.3.3 und 3.3.4) - nicht zu einer Ausstandspflicht zu führen.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 (Art. 7 Ziff. 222 der



Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12), welche mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet wird.

4.2.

Eine ausseramtliche Entschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 98^{bis} VRP). Die Beschwerdeführerin ist unterlegen, und die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf Kostenersatz (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 176); letztere stellte auch keinen entsprechenden Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000, unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.