



Fall-Nr.: K 2008/2
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.08.2008
Entscheiddatum: 19.08.2008

Entscheid Verwaltungsgericht, 19. August 2008

Persönlichkeitsschutz (Art. 10 BV, SR 101) und Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV). Der Inhalt von regierungsrätlichen Schreiben an Dritte und den Kläger sind als Realakte zu werten, die weder die Persönlichkeit des Klägers noch dessen Anspruch auf Wissenschaftsfreiheit verletzen (Verwaltungsgericht, K 2008/2).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin Dr. R. Hirt

In Sachen

Prof. Dr. X.Y.,

Kläger,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. A.B.,

gegen

Kanton St. Gallen, vertreten durch die Regierung,

Beklagter,



betreffend

Verletzung der Persönlichkeit und der Wissenschaftsfreiheit

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Im Verlaufe des zweiten Villmergerkrieges wurden 1712 aus der Stiftsbibliothek St. Gallen verschiedene Kulturgüter unter anderem nach Zürich verbracht. Nach Abschluss des Friedensvertrags von Baden (1718) gab Zürich einen grossen Teil der behändigten Gegenstände wieder zurück. Eine nicht geringe Zahl der Kulturgüter, darunter mittelalterliche und neuere Handschriften sowie ein Erd- und Himmelsglobus, verblieben allerdings in Zürich. 1996 ersuchte die St. Galler Regierung den Kanton Zürich um Verhandlungen über die Rückgabe. Im Zuge der Verhandlungen war unter anderem ein von den an der Universität St. Gallen tätigen Professoren X.Y., C.D. sowie E.F. im Jahre 2002 erstelltes Rechtsgutachten Grundlage der St. Galler Rechtsposition. Das Gutachten war von der Regierung und dem katholischen Kollegium des Kantons St. Gallen in Auftrag gegeben worden. Seit November 2003 fanden unter der Leitung des Bundes (Eidgenössisches Departement für Inneres, Vorsteher Bundesrat Pascal Couchepin) zwischen den beiden Kantonen Verständigungsverhandlungen statt.

Für die Festlegung der st. gallischen Verhandlungsstrategie und -taktik im Vermittlungsverfahren war ein "back office" institutionalisiert worden, zu dessen Sitzungen jeweils auch Prof. X.Y. eingeladen wurde. Schon bald nach Beginn der Vermittlungsverhandlungen und Aufnahme der Tätigkeit des "back office" kam es hinsichtlich der Rolle und Funktion von Prof. X.Y., der nicht Mitglied der St. Galler Verhandlungsdelegation war, zu unterschiedlichen Ansichten. Deshalb wurde im Nachgang zu einer Aussprache zwischen der Vorsteherin des Departements des Innern und Prof. X.Y. am 5. März 2004 ein "Commitment" unterzeichnet. Darin verpflichtete sich Prof. X.Y., wenn er direkte Kontakte zu den Verhandlungsteilnehmenden des Kantons Zürich, zu den Verantwortlichen des Bundes, zu aussenstehenden Dritten



oder Medien habe, in der Sache selbst nicht zu intervenieren oder Aussagen dazu zu machen.

Auf den 18./19. März 2005 war eine weitere Verhandlungsrunde im Vermittlungsverfahren angesetzt. Rund einen Monat zuvor, am 14. Februar 2005, hatte sich der Assistent von Prof. X.Y. an das UNESCO World Heritage Committee (abgekürzt WHC) in Paris mit einer Anfrage gewandt, in welcher unter anderem stand:

"...These two Cantons are currently negotiating under the auspices of the Federal Council of Switzerland (the Swiss Government). As the site from which those goods where stolen 300 years ago is listed as UNESCO World Cultural Heritage since several years, the question arose, whether it would be possible for one federal state of Switzerland to call the UNESCO World Heritage Committee (WHC) for support. Because the Canton fears that the other Canton and the Swiss government are trying to find a compromise which is not adequate considering the status of the site (being World Cultural Heritage). We could not find any precedent for this question and the procedural rules of the WHC do also not foresee such a case. ..."

Der Assistent von Prof. X.Y. sandte zwei weitere E-Mails an das WHC, wobei er im letzteren vom 4. März 2005 um Geheimhaltung gegenüber der ständigen Schweizer Delegation beim WHC ersuchte. Er konnte allerdings nicht mehr verhindern, dass seine Anfrage der Vermittlungsleitung bekannt gemacht worden war und über diese auch die beiden Kantone an der Verhandlungsrunde vom 18./19. März 2005 davon erfuhren.

An ihrer Sitzung vom 19. April 2005 beschloss die Regierung:

1. ...(Kenntnisnahme)
2. Department des Innern und Erziehungsdepartement werden eingeladen zu klären, ob gegen Prof. Dr. X.Y. ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden könnte.
3. Es wird ein Schreiben (gemäss Beilage) an den Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern zugestellt.



St.Galler Gerichte

4. Die Vorsteherin des Departementes des Innern wird eingeladen, Prof. Dr. X.Y. ein Schreiben (gemäss Beilage) zuzustellen.

Mit Schreiben vom 2. Mai 2005 an Bundesrat Pascal Couchepin distanzierte sich die Regierung des Kantons St. Gallen in aller Form von der Vorgehensweise und vom Inhalt der Anfrage des Assistenten von Prof. X.Y. an das WHC. Es bestehe für die Regierung keinerlei Anlass, an der korrekten Verhandlungsführung der Vermittlungsdelegation zu zweifeln. Sie habe Prof. X.Y. angedroht, dass sie sich - sollte sich ein solches oder ähnliches Vorkommnis wiederholen - rechtliche Schritte aus dem die gutachterliche Tätigkeit betreffenden Auftragsverhältnis vorbehalte und nötigenfalls die Einleitung eines Disziplinarverfahrens beantragen werde. Kopien der Schreiben wurden an die in dieser Angelegenheit zuständigen Mitglieder der Zürcher Regierung und des Stadtrates Zürich geschickt.

Die Vorsteherin des Departements des Innern wandte sich am 3. Mai 2005 mit einem als "vertraulich" gekennzeichneten Schreiben an Prof. X.Y. Im Schreiben wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass der Assistent bei seiner Anfrage an das WHC vom 14. Februar 2005 zu Unrecht auf einen erteilten Gutachterauftrag Bezug genommen habe, da der Auftrag zur Erstellung des Ergänzungsgutachtens in jenem Zeitpunkt noch nicht erteilt gewesen sei. Selbst wenn der Auftrag im Zeitpunkt der Anfrage bestanden hätte, wäre es aber unvertretbar und unverantwortlich gewesen, sie in dieser Form, d.h. unter Bezugnahme auf angebliche, dem Kanton St. Gallen unterstellte Befürchtungen an das WHC zu richten. Dieses ihm zuzurechnende Vorgehen verstosse gegen die ihm im "Commitment" vom 5. März 2004 auferlegten Pflichten und überdies gegen die aus dem früheren Auftrag, ein Rechtsgutachten zu erstellen, abzuleitende Treuepflicht. Es werde ab sofort auf jegliche Mitarbeit und Mitwirkung seinerseits verzichtet. Er werde dringend aufgefordert, alles zu unterlassen, was das Vermittlungsverfahren beeinträchtigen könnte. Sollte sich ein weiteres Mal ein ihm zuzurechnendes Verhalten negativ auf den Vermittlungsprozess auswirken, würden rechtliche Schritte aus dem Auftragsverhältnis vorbehalten. Zu berücksichtigen sei sodann, dass bei einem allfälligen, auf sein Verhalten zurückzuführenden Scheitern der Verhandlungen für die Universität St. Gallen ein rechtlich relevanter Imageschaden entstehen könnte, was Anlass wäre, die Einleitung eines Disziplinarverfahrens zu beantragen.



St.Galler Gerichte

B./ Mit Eingabe vom 20. Februar 2006 gelangte Prof. X.Y. an die Regierung des Kantons St. Gallen. Er stellte folgende Anträge:

1. Es sei festzustellen, dass mit der Androhung von Disziplinar massnahmen im Schreiben des Departements des Innern an den Gesuchsteller vom 3. Mai 2005 und mit dem Schreiben an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005 ohne vorherige Anhörung des Gesuchstellers sein Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt wurde.
2. Es sei festzustellen, dass die Androhung von Disziplinar massnahmen im Schreiben des Departements des Innern an den Gesuchsteller vom 3. Mai 2005 nichtig ist.

Eventuell sei die im genannten Schreiben enthaltene Androhung von Disziplinar massnahmen aufzuheben.

3. Es sei festzustellen, dass mit dem Hinweis im Schreiben der Regierung des Kantons St. Gallen an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005, sie habe dem Gesuchsteller angedroht, rechtliche Schritte und ein Disziplinarverfahren einzuleiten, das Persönlichkeitsrecht des Gesuchstellers verletzt wurde.

Die Regierung des Kantons St. Gallen habe den seinerzeitigen Empfängern des Briefs vom 2. Mai 2005 schriftlich mitzuteilen, dass sie nach Abklärung des Sachverhalts auf Begehren des Gesuchstellers die Androhung rechtlicher Schritte und der Einleitung eines Disziplinarverfahrens aufgehoben hat und die Verletzung des Persönlichkeitsrechts des Gesuchstellers durch den Hinweis auf die unbegründete Androhung im genannten Schreiben bedauert.

4. Es sei festzustellen, dass das Recht des Gesuchstellers auf freie Ausübung der wissenschaftlichen Lehre und Forschung (Art. 20 BV) verletzt wurde durch die im Schreiben des Departements des Innern an den Gesuchsteller vom 3. Mai 2005 enthaltene

- Sanktion wegen der Anfrage seines Assistenten vom 14. Februar 2005,
- Aufforderung, alles zu unterlassen, was das Vermittlungsverfahren (im Kulturgüterstreit mit dem Kanton Zürich) beeinträchtigen könnte, und



St.Galler Gerichte

- Androhung von Sanktionen im Widerhandlungsfall.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Kantons St. Gallen.

Ausserdem behielt sich Prof. X.Y. ausdrücklich alle Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche im Zusammenhang mit den rechtswidrigen Akten der Regierung des Kantons St. Gallen und des Departements des Innern vor.

Am 27. April 2006 haben die Delegationen von Zürich und St. Gallen eine Vereinbarung betreffend der sich im Kanton Zürich befindlichen st. gallischen Kulturgüter abgeschlossen.

Die Regierung entschied in der Angelegenheit am 23. Januar 2007, indem auf das Gesuch von Prof. X.Y. vom 20. Februar 2006, soweit der Erlass von Verfügungen angebeht wurde, nicht eingetreten wurde (Ziff. 1). Auf das Gesuch von Prof. X.Y. vom 20. Februar 2006 wurde, soweit es Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen Handeln des Departements des Innern im Zusammenhang mit dem Schreiben vom 2./3. Mai 2005 sein könne, nicht eingetreten (Ziff. 2). Prof. X.Y. wurde eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- auferlegt und sein Gesuch um ausseramtliche Entschädigung wurde abgewiesen (Ziff. 3). Die Anerkennung der Verletzung der Persönlichkeitsrechte sowie der Lehrfreiheit von Prof. X.Y. und die Anerkennung der Pflicht zu einem Berichtigungsschreiben an den Bundes- und den Zürcher Regierungs- sowie Stadtrat aufgrund des Schreibens der Regierung vom 2. Mai 2005 an Bundesrat Couchepin bzw. durch Auftragshandeln des Departements für Inneres mit Schreiben vom 3. Mai 2005 wurden abgelehnt (Ziff. 4). Die Regierung erwog im wesentlichen, dass das Schreiben an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005 sowie das Schreiben an Prof. X.Y. vom 3. Mai 2005 keine Verfügungen, sondern Realakte darstellen würden. Da im weiteren die 30-tägige Frist versäumt worden sei, sei auf die gesuchstellerische Eingabe vom 20. Februar 2006, soweit sie eine Rechtsverweigerungsbeschwerde darzustellen vermöge, nicht einzutreten. Sodann sei auch auf das Begehren auf Verfügungserlass nicht einzutreten, da die St. Galler Verwaltungsrechtspflegegesetzgebung zur Überprüfung von Realakten - abgesehen vom beschränkten Rahmen der Rechtsverweigerungsbeschwerde - kein erstinstanzliches verwaltungsinternes Vorgehen vorsehe. Dagegen stehe dem



Gesuchsteller die öffentlich-rechtliche Klage nach Art. 79 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) offen.

C./ Am 14. Februar 2007 erhob Prof. X.Y. beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Entscheid der Regierung vom 23. Januar 2007. Er stellte folgende Anträge:

1. Die Ziff. 1, 3 und 4 des Entscheides der Regierung des Kantons St. Gallen vom 23. Januar 2007 betreffend Begehren des Beschwerdeführers vom 20. Februar 2006 um Erlass einer Feststellungsverfügung seien aufzuheben.

2.1 Es sei festzustellen, dass mit der Androhung von Disziplinar massnahmen im Schreiben des Departementes des Innern an den Beschwerdeführer vom 3. Mai 2005 und mit dem Schreiben an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005, welche beide ohne vorherige Anhörung des Beschwerdeführers versandt wurden, sein Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt wurde.

2.2 Es sei festzustellen, dass die Androhung von Disziplinar massnahmen im Schreiben des Departementes des Innern an den Beschwerdeführer vom 3. Mai 2005 nichtig ist.

Eventuell sei die im genannten Schreiben enthaltene Androhung von Disziplinar massnahmen aufzuheben.

2.3 Es sei festzustellen, dass mit dem Hinweis im Schreiben der Regierung des Kantons St. Gallen an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005, sie habe dem Beschwerdeführer angedroht, rechtliche Schritte und ein Disziplinarverfahren einzuleiten, das Persönlichkeitsrecht des Beschwerdeführers verletzt wurde.

Die Regierung des Kantons St. Gallen habe den seinerzeitigen Empfängern des Briefs vom 2. Mai 2005 schriftlich mitzuteilen, dass sie nach Abklärung des Sachverhalts auf Begehren des Beschwerdeführers die Androhung rechtlicher Schritte und der Einleitung eines Disziplinarverfahrens aufgehoben hat und die Verletzung des Persönlichkeitsrechts des Beschwerdeführers durch den Hinweis auf die unbegründeten Androhungen im genannten Schreiben bedauert.



St.Galler Gerichte

2.4 Es sei festzustellen, dass das Recht des Beschwerdeführers auf freie Ausübung der wissenschaftlichen Lehre und Forschung (Art. 20 BV) verletzt wurde durch die im Schreiben des Departementes des Innern an den Beschwerdeführer vom 3. Mai 2005 enthaltene

- Sanktion wegen der Anfrage seines Assistenten vom 14. Februar 2005,
- Aufforderung, alles zu unterlassen, was das Vermittlungsverfahren (im Kulturgüterstreit mit dem Kanton Zürich) beeinträchtigen könnte, und
- Androhung von Sanktionen im Widerhandlungsfall

3. Eventuell sei die vorliegende Eingabe als öffentlich-rechtliche Klage gegen den Kanton St. Gallen im Sinne von Art. 79 Abs.1 lit. a VRP zu behandeln mit dem Rechtsbegehren gemäss den vorstehenden Ziff. 2.1 - 2.4.

4. Die amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Verfahrens vor der Regierung des Kantons St. Gallen sowie des vorliegenden Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht seien dem Kanton St. Gallen aufzuerlegen.

In der Beschwerdebeurteilung vom 14. März 2007 wurde an den gestellten Rechtsbegehren grundsätzlich festgehalten. Fallengelassen wurde der Antrag gemäss Ziff. 2.2., und der Antrag gemäss Ziff. 2.1 wurde dahingehend präzisiert, dass sich die Geltendmachung der Gehörsverletzung auf das Schreiben der Regierung an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005 beschränkt. Ausserdem behielt sich Prof. X.Y. ausdrücklich alle Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche im Zusammenhang mit den rechtswidrigen Akten der Regierung des Kantons St. Gallen und des Departementes des Innern vor. In formeller Hinsicht wurde im wesentlichen vorgebracht, die Regierung habe im angefochtenen Entscheid die Möglichkeit, den Erlass einer Feststellungsverfügung zu verlangen, zu Unrecht verneint. Bei den Schreiben vom 2. und 3. Mai 2005 handle es sich um Realakte, welche nicht mit Rechtsmitteln angefochten werden könnten. Hier sei der nachträgliche Erlass einer Feststellungsverfügung auf Begehren des Betroffenen das Instrument, um im Sinne der verfassungsrechtlichen und konventionsrechtlichen Rechtsweggarantie die Rechtmässigkeit des Realaktes zu überprüfen und den erforderlichen Rechtsschutz zu



gewähren. Sodann wurde gerügt, dass mit dem Schreiben an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005 ohne vorherige Anhörung von Prof. X.Y. dessen verfahrensrechtlicher Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei. Darüber hinaus wurde Prof. X.Y. im Schreiben an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005 in ein schlechtes Licht gerückt und dadurch in seinem Persönlichkeitsrecht verletzt. In Analogie zum Privatrecht bestehe auch im öffentlichen Bereich ein Anspruch auf Feststellung der Widerrechtlichkeit, wenn sich die erfolgte Verletzung wie vorliegend weiterhin störend auswirke. Zur Beseitigung des geschaffenen Störungszustandes gehöre sodann auch der Ausdruck des Bedauerns seitens der Regierung über die begangene Persönlichkeitsverletzung. Im weiteren enthielten die Schreiben vom 2. und 3. Mai 2005 Elemente, welche unzulässige Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit von Prof. X.Y. darstellten. In den beiden Schreiben sei die wissenschaftliche Tätigkeit von Prof. X.Y. kontrolliert und gerügt worden, was im Widerspruch zur Wissenschaftsfreiheit stehe. Schliesslich wurde die lange Verfahrensdauer gerügt und der Ersatz der ausseramtlichen Kosten für das Verfahren vor der Regierung sowie die aufgelaufenen vorprozessualen Kosten verlangt. Auch die Auferlegung der amtlichen Kosten sei unabhängig vom Verfahrensausgang aufzuheben, da es sich um ein erstinstanzliches Verfahren handle, das durch die Realakte der Regierung und des Departements des Innern veranlasst worden sei.

Mit Urteil vom 19. September 2007 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde insoweit gut, als es die Kosten des regierungsrätlichen Entscheids herabsetzte. Im übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde (Ziff. 2). Die öffentlich-rechtliche Klage wurde ebenfalls abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde (Ziff. 3). Das Verwaltungsgericht qualifizierte das Schreiben der Regierung vom 2. Mai 2005 als sogenannten Realakt. Es anerkannte dem Grundsatz nach seine Zuständigkeit zur Beurteilung einer Feststellungsklage in bezug auf die Frage, ob mit dem behördlichen Schreiben das Ansehen bzw. die Ehre von Prof. X.Y. verletzt worden sei. Es schränkte seine Zuständigkeit aber insofern ein, als sich das Verwaltungsgericht zur Prüfung der Frage, ob Prof. X.Y. allenfalls gegen die aus dem privatrechtlichen Gutachterauftrag resultierende Treuepflicht verstossen hat, als nicht zuständig erklärte. Das Verwaltungsgericht erwog, dies sei aufgrund des engen Zusammenhangs einer allfälligen Persönlichkeitsverletzung mit dem privatrechtlichen Vertragsverhältnisses



Sache des Zivilrichters. Dagegen erachtete es sich als zuständig, soweit Prof. X.Y. im Schreiben vom 2. Mai 2005 die Beantragung eines Disziplinarverfahrens angedroht wurde und zur Prüfung des Feststellungsbegehrens, das Recht von Prof. X.Y. auf freie Ausübung der wissenschaftlichen Lehre und Forschung sei durch das Schreiben vom 3. Mai 2005 verletzt worden.

D./ Gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 19. September 2007 führte Prof. X.Y. beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Er focht das Urteil nur insoweit an, als damit seine öffentlich-rechtliche Klage behandelt worden ist (Ziff. 3 und 5-7 des Urteilsdispositivs). Der Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts wurde nicht weitergezogen; in diesem Umfang ist das Urteil vom 19. September 2007 in Rechtskraft erwachsen.

Das Bundesgericht entschied die Angelegenheit am 24. April 2008, indem auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht eingetreten (Ziff. 1) und die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gutgeheissen wurde. Ziff. 3 und 5-7 des Dispositivs des angefochtenen Urteils wurden aufgehoben und die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen (Ziff. 2). Das Bundesgericht erwog im wesentlichen, das Verwaltungsgericht sei in bezug auf das Feststellungsbegehren von Prof. X.Y. im Zusammenhang mit dem gutachterlichen Auftrag zu Unrecht nicht eingetreten, was zur Gutheissung der Beschwerde führe. Die Frage einer allfälligen Vertragsverletzung sei als Vorfrage zu prüfen. Wie die Prüfung zivilrechtlicher Vorfragen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Prozesses im Kanton St. Gallen im einzelnen vonstatten zu gehen habe, habe das Bundesgericht nicht zu entscheiden. Unabhängig davon sei festzustellen, dass sich eine an sich sachlich zuständige öffentlich-rechtliche Instanz ihrer Kompetenz nicht dadurch entledigen könne, dass sie den Rechtsuchenden in der Angelegenheit verfahrensabschliessend an eine Zivilinstanz verweise, damit diese eine Vorfrage des öffentlich-rechtlichen Verfahrens entscheide. In verfahrensrechtlicher Hinsicht erwog das Bundesgericht, das Fehlen eines Gesuchs um Anordnung einer Parteiverhandlung im ersten vorinstanzlichen Prozess könne Prof. X.Y. nicht als Verzicht auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im zweiten kantonalen Verfahren entgegengehalten werden.



E./ Mit Schreiben vom 13. Mai 2008 forderte das Verwaltungsgericht Prof. X.Y. auf, dem Gericht mitzuteilen, ob er die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wünsche. Prof. X.Y. wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die mündliche Verhandlung öffentlich durchgeführt würde. Ausserdem wurde Prof. X.Y. Gelegenheit gegeben, allfällige materielle Ergänzungen zum Klagebegehren vorzubringen.

Mit Schreiben vom 6. Juni 2008 teilte Prof. X.Y. dem Verwaltungsgericht mit, dass die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verlangt werde. Es werde akzeptiert, dass diese öffentlich sei, nachdem es für einen Ausschluss der Öffentlichkeit keinen Grund gebe. Ausserdem wurden folgende Rechtsbegehren gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass mit der Androhung von Disziplarmassnahmen im Schreiben des Departementes des Innern an den Kläger vom 3. Mai 2005 und mit dem Schreiben der Regierung des Kantons St. Gallen an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005, welche beide ohne vorherige Anhörung des Klägers versandt wurden, sein Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt wurde.

2. Es sei festzustellen, dass die Androhung von Disziplarmassnahmen des Departementes des Innern an den Kläger vom 3. Mai 2005 nichtig ist.

Eventuell sei die im genannten Schreiben enthaltene Androhung von Disziplarmassnahmen aufzuheben.

3. Es sei festzustellen, dass mit dem Hinweis im Schreiben der Regierung an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005, sie habe dem Kläger angedroht, rechtliche Schritte und ein Disziplinarverfahren einzuleiten, das Persönlichkeitsrecht des Klägers verletzt wurde.

Die Regierung des Kantons St. Gallen habe den seinerzeitigen Empfängern des Briefs vom 2. Mai 2005 schriftlich mitzuteilen, dass sie nach Abklärung des Sachverhalts auf Begehren des Klägers die Androhung rechtlicher Schritte und die Einleitung eines Disziplinarverfahrens als unbegründet aufgehoben hat.

4. Es sei festzustellen, dass das Recht des Klägers auf freie Ausübung der wissenschaftlichen Lehre und Forschung (Art. 20 BV) verletzt wurde



St.Galler Gerichte

a) durch die im Schreiben des Departementes des Innern an den Kläger vom 3. Mai 2005 enthaltene

- Sanktion wegen der Anfrage seines Assistenten vom 14. Februar 2005,
- Aufforderung, alles zu unterlassen, was das Vermittlungsverfahren (im Kulturgüterstreit mit dem Kanton Zürich) beeinträchtigen könnte, und
- Androhung von Sanktionen im Widerhandlungsfall.

b) durch den Hinweis im Schreiben der Regierung an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005, sie habe dem Kläger angedroht, rechtliche Schritte und ein Disziplinarverfahren einzuleiten;

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge für das gesamte Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht zulasten des Kantons St. Gallen.

In materieller Hinsicht verweist Prof. X.Y. für die Beurteilung der Frage der Verletzung des Persönlichkeitsrechts und der Verletzung der Wissenschaftsfreiheit auf die Ausführungen in den Eingaben an das Bundesgericht vom 22. Oktober 2007 und 21. Januar 2008, welche zum Bestandteil der klägerischen Vorbringen erklärt wurden.

Der Kanton St. Gallen liess sich zur Eingabe von Prof. X.Y. vom 6. Juni 2006 nicht vernehmen.

Am 19. August 2008 fand die mündliche Verhandlung statt. Der Kläger hielt an seinen Rechtsbegehren gemäss der Eingabe vom 6. Juni 2008 mit Ausnahme von Ziff. 1 fest. Ziff. 1 entspreche dem Antrag in der Beschwerdebegründung vom 14. März 2007 und die Geltendmachung der Gehörsverletzung beziehe sich ausschliesslich auf das Schreiben der Regierung an Bundesrat Couchepin vom 2. Mai 2005. Auf die weiteren Ausführungen wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. Der Beklagte hielt in der Klageantwort am Antrag auf Abweisung der Klage fest.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1. Die materiellen Erwägungen des Bundesgerichts im Urteil vom 24. April 2008 beziehen sich ausschliesslich auf das Nichteintreten des Verwaltungsgerichts auf die Klage, soweit es der Streitsache eine privatrechtliche Natur beimass. Mit den übrigen Erwägungen im verwaltungsgerichtlichen Urteil, namentlich bezüglich der Rüge der Gehörsverletzung, der behaupteten Persönlichkeitsverletzung durch die Androhung eines Disziplinarverfahrens sowie des Feststellungsbegehrens bezüglich der behaupteten Verletzung des Rechts auf Wissenschaftsfreiheit hat sich das Bundesgericht nicht auseinandergesetzt. Gleichwohl hat das Bundesgericht aber im Urteil vom 24. April 2008 das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 19. September 2007 in den Ziff. 3 und 5-7 ohne nähere Begründung gesamthaft aufgehoben. Dies bedeutet, dass sich das Verwaltungsgericht mit den entsprechenden Rügen des Klägers noch einmal auseinanderzusetzen hat.

2. Wie vorstehend ausgeführt, hat der Kläger den Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts (Ziff. 2 des Urteilsdispositivs) nicht angefochten, weshalb das Urteil vom 19. September 2007 in dieser Hinsicht in Rechtskraft erwachsen und der Rechtsweg nicht mehr strittig ist. Verfahrensgegenstand ist vorliegend somit nur noch die öffentlich-rechtliche Klage gegen den Kanton. Dabei sind sich die Parteien einig, dass die Schreiben vom 2. und 3. Mai 2005 Verwaltungsmassnahmen im Sinne von Realakten darstellen.

3. Der Kläger hat seine Rechtsbegehren in der Beilage zur Eingabe vom 6. Juni 2008 im Vergleich mit der Eingabe vom 14. März 2007 in verschiedener Hinsicht abgeändert bzw. ergänzt. Ob die Änderungen und Ergänzungen im gegenwärtigen Zeitpunkt noch zulässig sind, ist fraglich. So sind im zivilrechtlichen Klageverfahren Klageänderungen gemäss Art. 72 Abs. 2 des Zivilprozessgesetzes (sGS 961.2) nur bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Schriftenwechsels vorzubringen. Auch im öffentlich-rechtlichen Klageverfahren muss die Möglichkeit der Klageänderung unter dem Gesichtspunkt der beförderlichen Verfahrenserledigung und des Vertrauensschutzes zeitlich limitiert sein. Wie es sich damit vorliegend im einzelnen verhält, kann indes offenbleiben, da sich, wie im folgenden zu zeigen ist, die geänderten bzw. ergänzten Anträge des Klägers materiell als unbegründet erweisen.



4. Der Kläger beantragt wie bereits in seiner Eingabe vom 14. März 2007, es sei festzustellen, dass sein Anspruch auf rechtliches Gehör dadurch verletzt worden sei, dass das Schreiben vom 2. Mai 2005 an Bundesrat Couchepin ohne seine vorherige Anhörung versandt worden sei (Ziff. 1). Soweit er in der Eingabe vom 6. Juni 2008 zusätzlich beantragt hat, es sei festzustellen, dass auch die Zustellung des Schreibens vom 3. Mai 2005 an den Kläger mit der Androhung von Disziplinar massnahmen ohne die vorgängige Anhörung des Klägers dessen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe (Ziff. 1), hat er sein Rechtsbegehren anlässlich der mündlichen Verhandlung dahingehend korrigiert, dass sich die Gehörsverletzung ausschliesslich auf das Schreiben vom 2. Mai 2005 an Bundesrat Couchepin beziehe. Die Ergänzung sei irrtümlich erfolgt.

4.1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) verankert und ist das Recht des Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1672 f.). Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör hängt grundsätzlich davon ab, wie intensiv sich die Verwaltungsmassnahme für die Betroffenen auswirkt. Je grösser die Gefahr einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen ist und je bedeutsamer diese sind, desto umfassender ist das rechtliche Gehör zu gewähren (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1677). Diese Grundsätze gelten auch in bezug auf die Gehörs gewährung bei Realakten. Insbesondere kann ein Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs bei Realakten nicht generell verneint werden. So hat der Gesetzgeber zwar beim neu geschaffenen Art. 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021, abgekürzt VwVG) keinen Anspruch der Parteien auf vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs vorgesehen (kritisch dazu E. Riva, Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte, Überlegungen zu Art. 25a VwVG, in: SJZ 103 (2007), S. 347), dagegen hat in anderen Rechtsbereichen die Gewährung des rechtlichen Gehörs auch bei Realakten ausdrückliche Verankerung



gefunden (vgl. z.B. Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten, SR 814.680, wonach die Behörde dem Standortinhaber Gelegenheit geben muss, zu den vorgesehenen Katastereinträgen, welche einen Realakt darstellen, Stellung zu nehmen). Fehlt ein gesetzlich statuerter Anspruch auf rechtliches Gehör, ist jeweils im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Intensität der durch den Realakt bewirkten Betroffenheit zu klären, ob vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren ist (vgl. dazu ausführlich M. Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 153 ff.). Die zentrale Frage zur konkreten Gewährung des rechtlichen Gehörs ist diejenige, ob bezogen auf den konkreten Fall ein Bedürfnis nach Mitwirkung der Betroffenen für die Fällung eines gerechten und sachlich richtigen Entscheides besteht und wie diesem Bedürfnis angemessen, wirksam und verwaltungseffizient Rechnung getragen werden kann (Albertini, a.a.O., S. 173). Dabei kommt es entgegen der an der mündlichen Verhandlung geäusserten Rechtsauffassung des Klägers wesentlich auf den Grad der Betroffenheit an.

4.2. Die Regierung hat sich im Schreiben vom 2. Mai 2005 an Bundesrat Pascal Couchepin vom Vorgehen des Klägers bzw. seines Assistenten distanziert und der Leitung der Verständigungsverhandlungen ihr Vertrauen ausgesprochen. Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass sich die Regierung rechtliche Schritte aus der gutachterlichen Tätigkeit vorbehalte und nötigenfalls die Einleitung eines Disziplinarverfahrens beantragen werde.

Bezüglich der Distanzierung vom Verhalten des Klägers und dem Aussprechen des Vertrauens bestand kein Anspruch des Klägers auf vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs. Es handelt sich dabei um eine blosser Meinungsäusserung der Regierung. Es ginge mit Blick auf den Schutzgedanken von Art. 29 Abs. 2 BV zu weit, diesbezüglich einen Anspruch auf Gehörgewährung und mithin ein Mitwirkungsrecht des Klägers anzuerkennen. So hat auch der Kläger anlässlich der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass gegen die schriftliche Distanzierung der Regierung vom E-Mail seines Assistenten vom 14. Februar 2005 nichts einzuwenden ist. Aber auch bezüglich des Hinweises im Schreiben vom 2. Mai 2005, dass sich die Regierung rechtliche Schritte aus der gutachterlichen Tätigkeit vorbehalte und nötigenfalls die Einleitung eines Disziplinarverfahrens beantragen werde, bestand kein



Gehörsanspruch. In diesem Punkt beschränkte sich das Schreiben auf eine Wiederholung des Inhalts des Schreibens vom 3. Mai 2005 an den Kläger. Auch wenn die Mitteilung dem Kläger unangenehm sein mag, bewirkte sie bei objektiver Betrachtung keine Intensität der Betroffenheit, die ein schutzwürdiges Interesse an einer vorgängigen Anhörung begründen würde. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass im Schreiben vom 2. Mai 2005 an Bundesrat Pascal Couchepin zum Ausdruck gekommen ist, dass sich die Regierung allfällige rechtliche Schritte lediglich vorbehält und diese nicht einleitet. Damit erreicht der Inhalt des Schreibens vom 2. Mai 2005 bei objektiver Betrachtung keine materielle Betroffenheit des Klägers, die ein vorgängiges schützenswertes Bedürfnis an dessen vorgängigen Anhörung begründen würde. Eine zeitliche Dringlichkeit, die allenfalls einer vorgängigen Gehörsgewährung hätte entgegenstehen können, wie sie vom Kläger anlässlich der mündlichen Verhandlung angesprochen wurde, war hingegen unbestrittenermassen nicht gegeben.

4.3. Aus dem Gesagten folgt, dass sich die Rüge der Gehörsverletzung als unbegründet erweist. Dem Feststellungsbegehren des Klägers fehlt es somit zum vornherein an der rechtlichen Grundlage, weshalb die Klage in dieser Hinsicht abzuweisen ist.

5. Im folgenden ist im Klageverfahren das Begehren des Klägers zu prüfen, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz mit dem Hinweis im Schreiben vom 2. Mai 2005 auf die Androhung von rechtlichen Schritten und der Einleitung eines Disziplinarverfahrens sein Persönlichkeitsrecht verletzt habe (Ziff. 3 Abs. 1).

5.1. Der Staat ist unabhängig davon, ob er hoheitlich oder privatrechtlich handelt, bei sämtlichen Tätigkeiten an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV; R. J. Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, N 21 zu Art. 35 BV). Der verfassungsrechtliche Schutz der Persönlichkeit (Art. 10 BV) wurzelt im privatrechtlichen Persönlichkeitsschutz, der in Art. 27 und Art. 28 ff. ZGB verankert ist. Art. 28 ZGB gibt höchstpersönliche, absolute, nichtpekuniäre, unveräusserliche und unverjährbare Rechte. Dem privatrechtlichen Persönlichkeitsschutz kommt eine Vorbild- und Bezugsfunktion für den Grundrechtsschutz zu (R. J. Schweizer, St. Galler Kommentar, N 3 f. zu Art. 10 BV; R. J. Schweizer, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Hrsg. Thürer/Aubert/Müller, Zürich 2001, N 2 zu § 43). Vor diesem Hintergrund steht



ausser Frage, dass der Staat in analoger Anwendung von Art. 28 ff. ZGB zur Achtung der Persönlichkeitsrechte seiner Bürger verpflichtet ist. Die Persönlichkeitsrechte sind ein hochwertiges Rechtsgut, und die Einheit der Rechtsordnung erfordert, dass der Bürger bei unbefugter Verletzung dieses Guts im gleichen Mass geschützt ist, unabhängig davon, ob die Verletzung durch das Gemeinwesen oder einen Privaten erfolgt (vgl. ZR 79 (1980) S. 308).

5.2. Zu prüfen ist das Feststellungsbegehren zunächst in bezug auf die Mitteilung des Vorbehalts von rechtlichen Schritten aus dem Auftragsverhältnis. Art. 28 ZGB umschreibt den Begriff der Persönlichkeit nicht. Indes schützt Art. 28 ZGB nach ständiger Rechtsprechung unter anderem auch die Ehre und umfasst Bereiche des beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ansehens einer Person (A. Meili, Basler Kommentar, ZGB I, Basel 2006, N 28 zu Art. 28 ZGB; V. Roberto, 100 Jahre Persönlichkeitsschutz im ZGB, in: ZSR 2007 II, S. 181). So wenig wie den Begriff der Persönlichkeit umschreibt das Gesetz den Verletzungstatbestand. Nach richtigem Sprachverständnis kann indes nicht einfach jede Beeinträchtigung der Persönlichkeit mit einer Verletzung gleichgesetzt werden, sondern es ist eine gewisse Intensität, ein eigentliches Eindringen zu verlangen. Dies folgt auch aus der weitgehenden Übereinstimmung des öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Persönlichkeitsschutzes, wie sie sich in der Rechtsprechung entwickelt hat. Die Anknüpfung an die Menschenwürde (Art. 7 BV) als Ausgangspunkt dieser Überlegungen verlangt zugleich, an den Verletzungstatbestand eine bestimmte Anforderung zu stellen: So wenig, wie die Menschenwürde durch jeden falschen Hoheitsakt in Frage gestellt ist, so wenig kann jeder Übergriff über die Grenzen sozial korrekten Verhaltens gleich eine Persönlichkeitsverletzung im Sinne von Art. 28 ZGB sein (Meili, a.a.O., N 38 zu Art. 28 ZGB mit weiteren Hinweisen). Gleiches gilt bezüglich des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes nach Art. 10 BV, wo das Bundesgericht neben den zum unantastbaren Kerngehalt gehörenden Aspekten in ständiger Rechtsprechung den Schutz der individuellen Selbstbestimmung, wozu unter anderem auch der Schutz des sozialen Ansehens gehört, auf **elementare** Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung beschränkt (vgl. statt vieler R. J. Schweizer, St. Galler Kommentar, N 25 zu Art. 10). Vor diesem Hintergrund ist immerhin denkbar, dass bspw. auch der offensichtlich unbegründete Vorwurf einer Vertragsverletzung grundsätzlich geeignet sein kann, eine Persönlichkeitsverletzung zu



bewirken, zumal wenn der Vorwurf einem Dritten mitgeteilt wird, der die Begründetheit des Vorwurfs nicht ohne weiteres überprüfen kann. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten unwahre Äusserungen stets als persönlichkeitsverletzend (Meili, a.a.O., N 43 zu Art. 28 ZGB).

Konkret hat die Regierung Bundesrat Couchepin mit dem Schreiben vom 2. Mai 2005 darüber informiert, dass sie dem Kläger angedroht habe, "dass sie sich – sollte sich ein solches oder ähnliches Verhalten wiederholen – rechtliche Schritte aus dem die gutachterliche Tätigkeit betreffenden Auftragsverhältnis vorbehält". Wesentlich bei dieser Wortwahl ist, dass sich die Regierung rechtliche Schritte gegen den Kläger lediglich **vorbehalten** hat, und zwar in Abhängigkeit von seinem künftigen Verhalten. Behält sich eine Vertragspartei rechtliche Schritte aus einem Vertragsverhältnis vor, heisst dies nichts anderes, als dass sie allenfalls die Aussichten eines rechtlichen Vorgehens gegen die Gegenpartei prüft und dann gegebenenfalls geeignete Schritte einleitet. Angesichts dieser Ungewissheiten kann im blossen Vorbehalten von rechtlichen Schritten noch kein Vorwurf einer Vertragsverletzung erblickt werden, und die vorfrageweise Überprüfung einer allfälligen Vertragsverletzung erübrigt sich. Vor diesem Hintergrund kommt das Verwaltungsgericht zur Auffassung, dass der blosser Vorbehalt von rechtlichen Schritten gegen den Kläger im Schreiben vom 2. Mai 2005 seine Persönlichkeit nicht genügend intensiv beeinträchtigt hat, als darin eine Persönlichkeitsverletzung im Sinne von Art. 28 ZGB bzw. Art. 10 BV erblickt werden könnte. Dementsprechend erweist sich die Klage insofern als unbegründet, als die Feststellung einer Persönlichkeitsverletzung im Zusammenhang mit dem Hinweis im Schreiben vom 2. Mai 2005 auf den Vorbehalt von rechtlichen Schritten beantragt wird. Offenbleiben kann unter diesen Umständen auch, ob sich der Kläger, wie er anlässlich der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, im Zeitpunkt des Mailschreibens vom 14. Februar 2005 in einem vertragslosen Zustand befunden hat. Der Vorbehalt rechtlicher Schritte bezog sich (auch) auf die Gutachtertätigkeit des Klägers aus dem Jahr 2002. Ob in diesem Zusammenhang jede Treuepflicht des Klägers infolge des Zeitablaufs im Jahr 2005 erloschen war, ist fraglich, braucht jedoch nicht abschliessend geklärt zu werden, da sich der Vorbehalt rechtlicher Schritte in Abhängigkeit vom zukünftigen Verhalten des Klägers selbst dann nicht als persönlichkeitsverletzend erweisen würde, wenn er sich im Februar 2005 in einem vertragslosen Zustand befunden haben sollte bzw. keine Treuepflicht mehr bestand.



Namentlich ist der Vorbehalt rechtlicher Schritte nicht schon dann persönlichkeitsverletzend, wenn sich die tatsächliche Einleitung von rechtlichen Schritten im nachhinein als erfolglos erweisen sollte.

5.3. Im folgenden ist die Rüge des Klägers zu prüfen, die Regierung habe mit dem Hinweis im Schreiben vom 2. Mai 2005, sie habe ihm gegenüber ein Disziplinarverfahren angedroht, seine Persönlichkeit verletzt.

Mit dem Kläger ist davon auszugehen, dass es eine Persönlichkeitsverletzung darstellen kann, wenn die Androhung der Beantragung eines Disziplinarverfahrens einem Dritten mitgeteilt wird. Allerdings kommt es auch hier auf die konkreten Umstände an. Entbehrt die Androhung einer sachlichen Grundlage, ist die Mitteilung grundsätzlich geeignet, die Persönlichkeitsrechte zu verletzen. Besteht dagegen nach Treu und Glauben Anlass, die Durchführung eines Disziplinarverfahrens zu beantragen, ist auch die Mitteilung an einen Dritten unter Umständen nicht widerrechtlich. Gemäss Art. 28 Abs. 2 ZGB ist eine Persönlichkeitsverletzung unter anderem dann nicht widerrechtlich, wenn sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Auch im vorliegenden Zusammenhang, wo Art. 28 ZGB analog angewendet wird, muss gelten, dass keine Persönlichkeitsverletzung vorliegt, wenn sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt wird. Jede Entscheidung über den Persönlichkeitsschutz ist das Ergebnis einer Interessenabwägung darüber, ob eine an sich persönlichkeitsverletzende Äusserung durch ein anderweitiges überwiegendes Interesse gerechtfertigt ist (Meili, a.a.O., N 49 zu Art. 28 ZGB). Das gleiche gilt im wesentlichen, soweit sich der Kläger auf Art. 10 BV beruft. Auch hier ist eine Persönlichkeitsverletzung zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist (Art. 36 Abs. 2 BV) und sich als verhältnismässig erweist (Art. 36 Abs. 3 BV).

Ein Disziplinarfehler liegt vor, wenn die Amtspflicht vorsätzlich oder fahrlässig verletzt wurde. Als Disziplinarfehler gilt auch ein Verhalten ausser Amt und Dienst, das mit dem Amt oder Dienst nicht zu vereinbaren ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1203; vgl. Art. 4 des Disziplinargesetzes, sGS 161.3).



Der Kläger hat im Commitment vom 5. März 2004 unter anderem erklärt, gegenüber aussenstehenden Dritten in der Sache selbst nicht zu intervenieren und keine Aussagen dazu zu machen. Sein Einwand, die Anfrage beim WHC enthalte abstrakte Angaben, die keinen Rückschluss zulassen, weshalb das Commitment nicht verletzt worden sei, überzeugt offensichtlich nicht. In der Anfrage wurde auf die aktuellen Verhandlungen Bezug genommen und auch erwähnt, dass die Verhandlungsführung beim Bund liegt und es sich um Verhandlungen über gestohlene Kulturgüter handelt. Ein Rückschluss war ohne weiteres möglich, wie der vorliegende Fall denn auch zeigt. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Regierung mit Bundesrat Pascal Couchepin sowie der Zürcher Delegation Kontakt aufgenommen und zum Inhalt des Mails des Assistenten des Klägers Stellung genommen hat. Namentlich bei der Zürcher Delegation hat die Anfrage des Assistenten beim WHC für Unmut gesorgt. Im Schreiben vom 11. Mai 2005 an die Regierung des Kantons St. Gallen forderte Regierungsrat Dr. Markus Notter neben privatrechtlichen Konsequenzen auch die Prüfung der strafrechtlichen Relevanz des Verhaltens des Klägers. Die kritische Haltung aller am Verhandlungsverfahren Beteiligten gegenüber der Verhaltensweise des Klägers zeigt sich auch darin, dass ausdrücklich festgehalten wurde, dass dieser keine Informationen mehr erhalten solle (act. 17 des Klägers). Schliesslich muss sich der Kläger die Handlungen seines Assistenten als seines Erfüllungsgehilfen wie seine eigenen anrechnen lassen. Erfüllungsgehilfe ist nicht nur, wer der Autorität des Betroffenen untersteht, sondern jede Hilfsperson, ohne dass ein ständiges Rechtsverhältnis zu ihr erforderlich wäre. Der Assistent ist im vorliegenden Zusammenhang als Hilfsperson des Klägers zu betrachten, und der Kläger kann sich folglich nicht vom Wortlaut der Anfrage distanzieren. Namentlich kann er sich – entgegen den Ausführungen anlässlich der mündlichen Verhandlung – auch nicht darauf berufen, er habe alle nach den Umständen erforderliche Sorgfalt angewendet. Insbesondere muss sich der Kläger den Vorwurf gefallen lassen, er habe bei der Unterweisung seines Assistenten nicht die nötige Sorgfalt (*cura in instruendo*) walten lassen. Angesichts des Inhalts des Commitments hätte er den Assistenten jedenfalls darauf aufmerksam machen müssen, dass in der Anfrage keine Angaben gemacht werden dürfen, die Rückschlüsse auf die konkrete Verhandlung zulassen, geschweige denn eine Einschätzung der Verhandlungspositionen der beiden Kantone und des



Bundes enthalten, die einer Unterstellung tatsächlichen Verhaltens gleichkommt. Diesen Nachweis hat der Kläger nicht erbracht.

Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls nicht gesagt werden, dass die Androhung im Schreiben vom 2. Mai 2005, wonach gegebenenfalls die Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen den Kläger beantragt werde, jeder sachlichen Grundlage entbehrt, auch wenn vorliegend nicht abschliessend über den mutmasslichen Ausgang eines allfälligen Disziplinarverfahrens zu entscheiden ist. Sodann ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die Regierung, um den Fortgang der Verhandlungen nicht zu gefährden, gehalten war, auch gegenüber der Verhandlungsleitung und dem Kanton Zürich Position zu beziehen, was ihr Verhältnis zum Kläger anbelangt. Unter diesen Umständen war das Vorgehen der Regierung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig. Die Klage ist mithin abzuweisen, soweit im Zusammenhang mit dem Hinweis im Schreiben vom 2. Mai 2005, es sei gegenüber dem Kläger der Antrag auf Einleitung eines Disziplinarverfahrens angedroht worden, die Feststellung der Verletzung seiner Persönlichkeit beantragt wird.

Abzuweisen ist schliesslich auch das im Vergleich mit der Eingabe vom 14. März 2007 neue Begehren, wonach festzustellen sei, dass die Androhung von Disziplinarmaßnahmen im Schreiben des Departements des Innern an den Kläger vom 3. Mai 2005 nichtig bzw. aufzuheben sei (Ziff. 2). Zum einen wurden im Schreiben vom 3. Mai 2005 gar keine Disziplinarmaßnahmen angedroht, sondern es wurde unter dem Vorbehalt, dass sich das (zukünftige) Verhalten des Klägers ein weiteres mal negativ auf den Vermittlungsprozess auswirken sollte, der Antrag auf Einleitung eines Disziplinarverfahrens bei den zuständigen Behörden vorbehalten. Zum andern kann, wie dargelegt, nicht gesagt werden, dass die Androhung im Schreiben vom 3. Mai 2005, wonach gegebenenfalls die Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen den Kläger beantragt werde, jeder sachlichen Grundlage entbehrt.

5.4. Nachdem sich die Rüge der Persönlichkeitsverletzung im Zusammenhang mit dem Schreiben vom 2. Mai 2005 an Bundesrat Couchepin als unbegründet erwiesen haben, gibt es auch keine tatsächliche und rechtliche Grundlage für eine Verpflichtung der Regierung, den seinerzeitigen Empfängern des Schreibens vom 2. Mai 2005 schriftlich mitzuteilen, dass sie nach Abklärung des Sachverhalts auf Begehren des Klägers die



Androhung rechtlicher Schritte und der Einleitung eines Disziplinarverfahrens als unbegründet aufgehoben habe, wie dies der Kläger beantragt (Ziff. 3 Abs. 2). Auch in dieser Hinsicht ist die Klage als unbegründet abzuweisen.

6. Zu prüfen ist schliesslich das Feststellungsbegehren des Klägers, wonach sein Recht auf freie Ausübung der wissenschaftlichen Lehre und Forschung durch das Schreiben vom 3. Mai 2005 und – entsprechend dem ergänzten Rechtsbegehren vom 6. Juni 2008 – auch durch das Schreiben vom 2. Mai 2005 verletzt worden sei (Ziff. 4). Eine Grundrechtsverletzung sieht der Kläger namentlich im Verzicht der Regierung auf seine weitere beratende Mitwirkung bei den Verhandlungen über den Kulturgüterstreit, in der regierungsrätlichen Aufforderung, alles zu unterlassen, was das Vermittlungsverfahren beeinträchtigen könnte, und in der Androhung von Sanktionen im Widerhandlungsfall.

6.1. Im Schreiben vom 3. Mai 2005 warf die Vorsteherin des Departements des Innern dem Kläger vor, mit seinem Verhalten gegen die ihm im Commitment vom 5. März 2004 auferlegten Pflichten und überdies gegen die aus dem früheren Auftrag, ein Rechtsgutachten zu erstellen, abzuleitende Treuepflicht verstossen zu haben. Ferner wurde dem Kläger mitgeteilt, dass ab sofort auf jegliche Mitarbeit und beratende Mitwirkung seinerseits verzichtet werde. Der Kläger wurde dringend aufgefordert, alles zu unterlassen, was das Vermittlungsverfahren beeinträchtigen könnte. Für den Widerhandlungsfall behielt sich die Departementsvorsteherin rechtliche Schritte aus dem Auftragsverhältnis vor. Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass aus einem allfälligen, auf das Verhalten des Klägers zurückzuführenden Scheitern der Verhandlungen für die Universität St. Gallen ein rechtlich relevanter Imageschaden entstehen könnte, was Anlass wäre, die Einleitung eines Disziplinarverfahrens zu beantragen.

6.2. Art. 20 BV gewährleistet die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung. Die Freiheit des wissenschaftlichen Forschens schützt namentlich die Wahl einer wissenschaftlichen Methode, Planung und Durchführung der Materialsammlung, Ermittlungen über den Stand der Forschung, Erstellen von wissenschaftlichen Gutachten, Zusammenfassungen, Bewertung und Kritik von Forschungsergebnissen (J.P. Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 319 f.).



6.3. Es ist nicht einzusehen, inwiefern der im Schreiben vom 3. Mai 2005 geäusserte Verzicht auf die weitere Mitarbeit des Klägers sein Grundrecht auf wissenschaftliche Forschung tangieren soll. Durch den Verzicht wurde keiner der oben genannten Teilgehalte der Freiheit des wissenschaftlichen Forschens tangiert. Gleiches gilt bezüglich des Vorbehalts von rechtlichen Schritten und der Aufforderung, alles zu unterlassen, was das Verhandlungsergebnis gefährden könnte. Art. 20 BV steht einer allfälligen Geltendmachung von Ansprüchen aus einem privatrechtlichen Verhältnis nicht entgegen. Die Unterstellungen gegenüber dem Bund und dem Kanton Zürich des treuwidrigen Verhaltens ist nicht von der Wissenschaftsfreiheit gedeckt. In diesem Zusammenhang fällt auch in Betracht, dass der Kläger im Commitment vom 5. März 2004 unter anderem erklärt hat, gegenüber aussenstehenden Dritten in der Sache selbst nicht zu intervenieren und keine Aussagen dazu zu machen. Insofern hat der Kläger in einem gewissen Umfang auch auf die Ausübung der Forschungsfreiheit verzichtet (vgl. zum Grundrechtsverzicht Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 334). Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass der Vorbehalt der Regierung zeitlich auf den Verhandlungsprozess im Kulturgüterstreit beschränkt war. Nachdem die Verhandlungen mittlerweile abgeschlossen wurden, steht es dem Kläger frei, sich im Rahmen seiner wissenschaftlichen Tätigkeit zum Kulturgüterstreit zu äussern, ohne gegen das Commitment vom 5. März 2004 zu verstossen. Wie bereits ausgeführt wurde, ist der Einwand des Klägers, die Anfrage des Assistenten beim WHC enthalte abstrakte Angaben, die keinen Rückschluss zulassen, offensichtlich nicht zutreffend. Kann im Schreiben vom 3. Mai 2005 an den Kläger keine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit erblickt werden, gilt dies umso mehr für das Schreiben der Regierung vom 2. Mai 2005, das an Bundesrat Couchepin gerichtet war, und damit gar keine direkte Verhaltensanweisung an den Kläger enthält. Aus den gleichen Gründen kann auch in der Stellungnahme des Rechtsdienstes des Erziehungsdepartements (heute: Bildungsdepartement) vom 26. April 2005 zur Frage der Möglichkeit von dienst- bzw. disziplinarrechtlichen Fragen keine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit erblickt werden. Namentlich ist auch diese interne Aktennotiz weder an den Kläger gerichtet noch ist deren Inhalt an die Öffentlichkeit gelangt. Somit erweist sich die Klage auch in bezug auf die Rüge der Verletzung der Wissenschaftsfreiheit als unbegründet.



7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Klage abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Klageverfahrens dem Kläger aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Eine Gebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Der Restbetrag des vom Kläger geleisteten Kostenvorschusses in der Höhe von Fr. 1'000.-- (vgl. rechtskräftige Ziff. 4 des Urteilsdispositivs vom 19. September 2007 und Ziff. 6 des Urteilsdispositivs vom 19. September 2007) wird angerechnet.

Nachdem dem Beklagten, der an der öffentlichen Verhandlung durch den Leiter des Rechtsdienstes des Finanzdepartements vertreten wurde, keine Vertretungskosten entstanden sind, und der Kläger mit seinen Anträgen unterlegen ist, sind keine ausseramtlichen Entschädigungen zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Klage wird abgewiesen.
- 2./ Der Kläger bezahlt die amtlichen Kosten des Klageverfahrens in der Höhe von Fr. 2'000.--. Der Restbetrag des einbezahlten Kostenvorschusses von Fr. 1'000.-- wird angerechnet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:



Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- den Kläger (durch Rechtsanwalt Dr. A.B.)
- den Beklagten

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert dreissig Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.