



**Fall-Nr.:** B 2020/105  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 07.09.2021  
**Entscheiddatum:** 22.04.2021

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 22.04.2021**

**Datenschutz, Anspruch auf Auskunft und Einsicht, Art. 17 und 18 DSG, Art. 46 Abs. 1 VRP. Die Beschwerdeführerin hat nach einem gynäkologischen Eingriff am Kantonsspital St. Gallen einen Haftpflichtfall wegen verpasster Diagnosestellung angemeldet. Das dem Finanzdepartement angegliederte Risk Management kam nach Überprüfung sämtlicher Akten und Beizug des eigenen unabhängigen medizinischen Dienstes zum Schluss, es seien weder eine Sorgfaltspflichtverletzung noch ein kausaler Schaden nachgewiesen. In der Folge ersuchte die Beschwerdeführerin um Einsicht in bestimmte Dokumente ihrer Krankengeschichte und in die Berichte des unabhängigen medizinischen Dienstes. Die Beschwerdeführerin erhielt Einblick in die teilweise geschwärzten Akten. Das Finanzdepartement wies ihren Rekurs ab, ohne selbst den abgedeckten Inhalt zu kennen. Ob es sich bei den geschwärzten Stellen um Personendaten im Sinn des Datenschutzgesetzes handelt und welche Interessen gegebenenfalls einer Offenlegung gegenüber der Beschwerdeführerin entgegenstehen, kann die Rekursinstanz ohne Kenntnis des konkreten Inhalts nicht beurteilen. Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Verwaltungsgericht, B 2020/105).**

**Entscheid vom 22. April 2021**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg; a.o.  
Gerichtsschreiber Loretz

Verfahrensbeteiligte

**M.\_\_\_\_,**



## St.Galler Gerichte

### Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Matthias Horschik, Schiffflände 22, Postfach,  
8024 Zürich,

gegen

**Finanzdepartement des Kantons St. Gallen**, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,

### Vorinstanz,

Gegenstand

### Auskunft und Einsicht in die Krankengeschichte

#### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

##### A.

M.\_\_\_, geb. 1968, wurde am 24. November 2011 aufgrund eines unklaren Tumors neben der Gebärmutter von der sie damals betreuenden Gynäkologin ans Kantonsspital St. Gallen überwiesen. Nach einer Computertomographie wurde ein Ovarialkarzinom in Betracht gezogen. Zur zügigen Abklärung des nicht eindeutigen Befundes unterzog sich M.\_\_\_ am 12. Dezember 2011 in der Frauenklinik des Kantonsspitals einem laparoskopischen Eingriff, bei dem der Tumor sich als gutartig herausstellte und entfernt wurde (Vorakten M-5 und M-6). M.\_\_\_ wurde am 14. Dezember 2011 aus dem Spital entlassen. Aus den Pflege- und Austrittsberichten ergaben sich keine Hinweise auf Komplikationen.

In der Folge verspürte M.\_\_\_ Schmerzen im rechten Unterleib (Vorakten F-29 S. 2-3, F-39 S. 2-4, F-46 S. 6 ff. sowie F-62). Die Frauenklinik vermutete anlässlich einer Nachuntersuchung am 24. Februar 2012 die rechte Laparoskopie-Narbe als Ursache und schlug der behandelnden Gynäkologin Physiotherapie zur Analgesie, eventuell eine Infiltration vor (Vorakten M-3). Eine von M.\_\_\_ beigezogene weitere Gynäkologin diagnostizierte im August 2012 eine "asymmetrische Beweglichkeit der Ileosakralgelenke mit einer anzunehmenden Blockade rechts" (Vorakten M-2 sowie



F-62 S. 2).

M.\_\_ konsultierte aufgrund des Verlaufs der Krankengeschichte die Patientenstelle Zürich, welche bei der Frauenklinik am 18. März 2013 eine Stellungnahme einholte und am 13. Juni/8. Juli 2013 einen Haftpflichtfall wegen verpasster Diagnosestellung anmeldete (Vorakten F-67). Gestützt auf diese Eingaben zeigte das zur Beurteilung von Haftpflichtfällen zuständige, dem Finanzdepartement angegliederte Risk Management dem Kantonsspital St. Gallen den geltend gemachten Schaden am 11. Juli 2013 an (Vorakten F-70). Nach Überprüfung sämtlicher Akten und Beizug des eigenen unabhängigen medizinischen Dienstes kam das Risk Management am 7. Oktober 2013 und erneut am 28. Januar 2015 zum Schluss, es seien weder eine Sorgfaltspflichtverletzung noch ein adäquat-kausaler Schaden nachgewiesen (Vorakten F-62 und F-50).

### **B.**

In der Folge ersuchte M.\_\_ am 17. November 2015, 9. Juni 2016, 25. Juli 2016 und am 26. September 2016 um Einsicht in bestimmte Dokumente ihrer Krankengeschichte und in die Berichte des unabhängigen medizinischen Dienstes (Vorakten F-27, F-23, F-20 und F-17). Das Risk Management wies die Gesuche am 26. Januar 2017 ab (Vorakten F-78). Das Finanzdepartement des Kantons St. Gallen hiess den dagegen erhobenen Rekurs am 27. Dezember 2017 teilweise gut und wies die Sache im Sinn der Erwägungen zu neuer Entscheidung an das Risk Management zurück. Dieses stellte M.\_\_ eine Kopie der Krankengeschichte zu und gewährte ihr mit Verfügung vom 2. März 2018 Einsicht in die Berichte des unabhängigen medizinischen Dienstes vom 20. September 2013 und vom 21. Oktober 2015 – ohne persönliche Daten der Berater und persönliche Anmerkungen (vgl. Vorakten, M-1 und M-3) – sowie in die Stellungnahmen des Chefarztes der Frauenklinik vom 17. April 2013 und vom 13. August 2015 und in die – teilweise ebenfalls geschwärzte – Fallkorrespondenz (vgl. Rekursakten II/1, Beilage 2).

Am 17. März 2018 erhob M.\_\_ Rekurs beim Finanzdepartement mit den Anträgen, die Verfügung vom 2. März 2018 sei aufzuheben und ihr das Auskunfts- und Einsichtsrecht uneingeschränkt zu gewähren (vgl. Rekursverfahren II/1). Das Risk Management beantragte am 25. April 2018 die Abweisung des Rekurses und übermittelte dem Finanzdepartement die geschwärzten Vorakten. Gestützt auf diese Vorakten wies das Finanzdepartement den Rekurs am 18. Mai 2020 ab und hielt zusammenfassend fest, das Risk Management sei dem datenschutzrechtlichen Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht genügend nachgekommen.



### C.

M.\_\_(Beschwerdeführerin) erhob gegen den Entscheid des Finanzdepartements (Vorinstanz) vom 18. Mai 2020 durch ihren Rechtsvertreter am 31. Mai 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und das Risk Management anzuweisen, der Beschwerdeführerin in die – im Antrag konkret bezeichneten – Stellungnahmen und Verfahrensakten uneingeschränkte Einsicht zu geben, eventualiter die Sache zur Neubeurteilung zurückzuweisen.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 18. August 2020 die Abweisung der Beschwerde und übermittelte dem Gericht die Akten samt den teilweise geschwärzten Vorakten. Am 31. März 2021 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer seine Honorarnote für das Beschwerdeverfahren ein. Die Vorinstanz äusserte sich nicht dazu.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1. Eintreten**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin, die mit ihrem Begehren im Rekursverfahren unterlag, ist zur Erhebung der Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 2. Juni 2020 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Fällt die Grundlage der Streitigkeit im Lauf des Verfahrens dahin oder geht bei den Verfahrensbeteiligten jedes rechtliche Interesse an einer Entscheidung verloren, liegt Gegenstandslosigkeit nach Art. 57 Abs. 1 VRP vor (vgl. T. Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 8 zu Art. 57 VRP). Wie bereits die Vorinstanz zutreffend feststellte, sind die Namen der beiden beratenden ärztlichen Fachpersonen des vom Risk Management beigezogenen unabhängigen medizinischen Dienstes versehentlich zur



Kenntnis der Beschwerdeführerin gelangt. Diesbezüglich hat sich das Anliegen der Beschwerdeführerin bereits im Rekursverfahren erledigt (Vorakten M-1, M-3 und M-4).

### **2. Streitgegenstand**

Die Verfahrensbeteiligten stimmen überein, dass ein allfälliger Anspruch der Beschwerdeführerin datenschutzrechtlicher und nicht verfahrensrechtlicher Natur ist (vgl. Art. 2 Abs. 3 des Datenschutzgesetzes; sGS 142.1, DSG). Die Vorinstanz anerkennt den Anspruch der Beschwerdeführerin auf Einsicht in ihre vom Risk Management des Kantons St. Gallen bearbeiteten Personendaten gemäss Art. 17 DSG. Sie anerkennt zudem, dass sich dieser Anspruch auch auf die als intern bezeichneten Akten erstreckt, soweit sie auf die Beschwerdeführerin bezogene Angaben enthalten (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a DSG; BGE 125 II 473 E. 4b). Indem die Vorinstanz die Verweigerung der Offenlegung der noch vorhandenen Schwärzungen mit einer – vom Risk Management vorgenommenen – Interessenabwägung nach Art. 18 DSG rechtfertigte, ging sie – stillschweigend – davon aus, dass sich auch die betreffenden Passagen auf die Beschwerdeführerin beziehen und es sich damit um Personendaten im Sinn des Datenschutzgesetzes handelt. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz habe weder den Inhalt der geschwärzten Aussagen gekannt noch die Interessen selbst abgewogen. Damit habe sie den Sachverhalt ungenügend untersucht beziehungsweise gar nicht festgestellt. Genügende Gründe, um der Beschwerdeführerin die Einsicht in die geschwärzten Textpassagen zu verweigern, seien deshalb nicht dargetan.

### **3. Rechtsgrundlage, Vorbringen und Würdigung**

#### **3.1. Rechtsgrundlage**

Das Datenschutzgesetz enthält im Zusammenhang mit der Durchsetzung des Rechts auf Auskunft und Einsicht einzelne verfahrensrechtliche Regeln: Die betroffene Person hat grundsätzlich ein schriftliches Gesuch zu stellen (vgl. Art. 17 Abs. 1 DSG). Dessen Behandlung ist in der Regel unentgeltlich (vgl. Art. 19 DSG). Eine Abweisung des Gesuchs ergeht in der Form der Verfügung (vgl. Art. 23 DSG). Dass diese Verfügung in einem Rechtsmittelverfahren lediglich einer beschränkten Überprüfung unterläge oder gar abschliessend sein solle, lässt sich der Bestimmung nicht entnehmen. Da es sich also bei der Geltendmachung des datenschutzrechtlichen Anspruchs auf Auskunft und Einsicht um ein verwaltungsrechtliches Verfahren handelt, gilt im Übrigen gemäss Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 lit. a VRP das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Mit dem Rekurs können gemäss Art. 46 Abs. 1 VRP alle Mängel der angefochtenen Verfügung, insbesondere deren Rechtswidrigkeit und Unangemessenheit geltend gemacht werden. Die Rekursinstanz fasst ihren Beschluss aufgrund des Sachverhalts



und der massgeblichen Vorschriften und würdigt die Beweise nach freier Überzeugung (Art. 58 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 und 3 VRP). Welche Sachverhaltselemente einschlägig sind, ergibt sich aus den Tatbestandselementen der anzuwendenden Rechtsnormen und umgekehrt. Die Feststellung des Sachverhalts ist sachliche Voraussetzung der Rechtsanwendung (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 4 zu Art. 12-13 VRP).

Als unabdingbare Voraussetzung jeder Rechtsanwendung, so auch der Anwendung des Datenschutzgesetzes im kantonalen Verwaltungsverfahren und in der – sowohl internen als auch externen – Verwaltungsrechtspflege (vgl. Art. 58 Abs. 1 und Art. 64 VRP) gilt nach Art. 12 Abs. 1 VRP der Untersuchungsgrundsatz. Die Sachverhaltsfeststellung obliegt der zuständigen Behörde und verdeutlicht – im Gegensatz zur im Zivilprozess vorherrschenden Verhandlungsmaxime – die Bindung des Staates an das Gesetz (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV). Ausnahmsweise ist eine verkürzte Handhabung des Untersuchungsgrundsatzes – beispielsweise ein Verzicht auf weiterführende Abklärungen der Sachlage – angezeigt, wenn keine öffentlichen Interessen dies erfordern und keine Unklarheiten bestehen. Als öffentliches Interesse ist jedoch auch die richtige Rechtsanwendung zu nennen, was logischerweise einen richtig erstellten Sachverhalt voraussetzt (vgl. B. Märkli, a.a.O., N 9 zu Art. 12-13 VRP). Kommt eine urteilende Behörde dem Untersuchungsgrundsatz nicht gebührend nach, kann ein Rechtssuchender die unrichtige respektive unvollständige Sachverhaltsfeststellung rügen (vgl. im Rekursverfahren Art. 46 Abs. 1 VRP sowie im Beschwerdeverfahren Art. 61 Abs. 2 VRP). Vor dem Verwaltungsgericht gilt bei Überprüfung einer solchen Beschwerde keine Kognitionsbeschränkung. Zudem gilt im Beschwerdeverfahren unter anderem das Rügeprinzip. Demnach hat der Beschwerdeführer darzutun, inwiefern der Sachverhalt ungenügend abgeklärt wurde. Der Staat kann sich der Aufgabe, den Sachverhalt umfassend und vollständig festzustellen (natürlich unter Berücksichtigung der Mitwirkungspflichten des Rechtssuchenden), nicht völlig entziehen. Dabei sind die Sachverhaltselemente korrekt aufzunehmen sowie richtig zu würdigen (vgl. Märkli, a.a.O., N 7 zu Art. 12-13 VRP).

### **3.2. Vorbringen**

Die Vorinstanz geht davon aus, die Unkenntnis des effektiven Inhaltes der geschwärzten Aussagen liege in der Natur der Sache. Einzig das Risk Management habe die Interessen gemäss Art. 18 DSG abzuwägen. Als Rekursinstanz könne sie nur die Begründungen zu den Schwärzungen auf deren Legitimation respektive Nachvollziehbarkeit hin prüfen. Sie habe aber, wie die Beschwerdeführerin selbst, letztlich keine Kenntnis des tatsächlichen Inhalts. Die Vorinstanz beurteilt die



Ausführungen des Risk Managements als glaubhaft. Auch wenn eine Schwärzung grundsätzlich nicht vertrauenswürdig wirke, sei es offenkundig unwahrscheinlich, dass mit der Offenlegung neue medizinische Fakten bekannt würden.

### **3.3. Würdigung**

Für die Einschränkung der Überprüfung beruft sich die Vorinstanz auf "die Natur der Sache", nicht aber auf eine Rechtsgrundlage. Auch sie geht also davon aus, dass sie im Rechtsmittelverfahren die richtige Anwendung der Art. 17 und 18 DSG zu überprüfen hätte. Sie musste dementsprechend beurteilen, ob die geschwärzten Textstellen Personendaten der Beschwerdeführerin im Sinn des Datenschutzgesetzes enthalten und – bejahendenfalls – der Gewährung der Einsicht in diese Textstellen ein überwiegendes Interesse entgegensteht. Dabei hat sie – wie dargelegt – auch die Angemessenheit der vom Risk Management getroffenen Lösung zu überprüfen. Eine Rechtsmittelbehörde kann eine angefochtene Verfügung oder einen angefochtenen Entscheid nicht wirksam überprüfen, wenn sie die Tatsachen nicht kennt, welche ihre Vorinstanz beurteilt hat. Ein Rechtsmittelverfahren kann sich hinsichtlich der zuverlässig feststellbaren Tatsachen nicht auf eine Plausibilitätskontrolle beschränken. Dies gilt offenkundig auch im vorliegenden Verfahren. Ob es sich bei den geschwärzten Stellen überhaupt um Personendaten im Sinn des Datenschutzgesetzes handelt und welche Interessen gegebenenfalls einer Offenlegung gegenüber der Beschwerdeführerin entgegenstehen, kann die Rekursinstanz ohne Kenntnis des konkreten Inhalts nicht beurteilen. Aus dem Umstand, dass der Verwaltungsbehörde und den Rechtsmittelinstanzen der gesamte Inhalt der Dokumente bekannt sein muss, ergibt sich selbstredend nicht, dass sie auch der Beschwerdeführerin offen zu legen sind. Genau um diese Frage dreht sich vielmehr der Rechtsstreit.

### **4. Zusammenfassung**

Zwar legt die Vorinstanz plausible Gründe vor, inwiefern den Ausführungen des Risk Managements hinsichtlich den nicht offengelegten Dokumenten zu folgen sei. Jedoch basieren der angefochtene Entscheid und die Begründung der Vorinstanz ausschliesslich auf der Annahme, dass das Risk Management – als einzige sich im Wissen um den ungeschwärzten Inhalt beurteilende Behörde – rechtmässig und angemessen abgewogen haben soll. Dementsprechend kann beim vorinstanzlichen Entscheid von einer auf Vertrauen basierenden Folgebestätigung gesprochen werden, welche dem Institut eines Rechtsmittels grundlegend zuwiderläuft. Es kann nicht sein, dass eine Rechtsmittelinstanz eine vage Abschätzung der Glaubwürdigkeit der von der verfügenden Behörde angeführten Argumente vornimmt. Vielmehr hätte die Vorinstanz die ungeschwärzten Dokumente selbständig prüfen müssen.



Damit ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Rekursentscheid vom 18. Mai 2020 ist aufzuheben. Auch dem Verwaltungsgericht, dem lediglich die geschwärzten Akten vorliegen, ist der massgebliche Sachverhalt nicht bekannt. Mangels Entscheidungsreife und Kenntnis der Sache sowie angesichts der auf die Rechtskontrolle beschränkten verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsbefugnis ist die Angelegenheit deshalb gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur Feststellung des Sachverhalts im Sinn der Erwägungen und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 10 zu Art. 61 VRP).

### 5. *Kosten*

Bei diesem Ausgang des Verfahrens – die Sache ist mit ergebnisoffenem Ausgang zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Staat (Vorinstanz) zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, SGS 941.12) erscheint angemessen. Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr in der Höhe von CHF 2'000 geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten.

Die im Beschwerdeverfahren obsiegende Beschwerdeführerin hat Anspruch auf die Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Das Pauschalhonorar im Verfahren vor Verwaltungsgericht beträgt zwischen CHF 1'500 und 15'000 und wird innerhalb dieses Rahmens nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung; sGS 963.75, HonO). Die vom Rechtsvertreter für das Beschwerdeverfahren geltend gemachten Aufwendungen von CHF 3'908.85 (Honorar inklusive drei Prozent pauschale Spesen) zuzüglich CHF 292.20 Mehrwertsteuer sind tarifkonform und den besonderen Umständen des Falles angemessen. Kostenpflichtig ist der Staat (Vorinstanz).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationswege zu Recht:**

#### 1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der vorinstanzliche Entscheid vom 18. Mai 2020 aufgehoben.

#### 2.

Die Sache wird im Sinn der Erwägungen zur Feststellung des Sachverhalts und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.



### 3.

Der Staat (Vorinstanz) trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr in der Höhe von CHF 2'000 geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet.

### 4.

Der Staat (Vorinstanz) entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'908.85 zuzüglich CHF 292.20 Mehrwertsteuer.