



Fall-Nr.: B 2020/213
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.08.2021
Entscheiddatum: 24.06.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.06.2021

Art. 24 VRP (sGS 951.1). Art. 41 MedBG (SR 811.11). Art. 3 Abs. 1 lit. b und c und 18bis GesG (sGS 311.1). Frage des Vorliegens eines gültigen Anfechtungsobjektes bzw. einer anfechtbaren Verfügung im Sinn von Art. 24 VRP. Am 17. Dezember 2019 hatten die Kantonsärztin und die stv. Leiterin Rechtsdienst des Gesundheitsdepartements dem Beschwerdeführer gestützt auf eine E-Mail-Auskunft des Strassenverkehrsamtes unter anderem schriftlich mitgeteilt, dass ihm die Verwendung von Blaulicht und Wechselklanghorn beim ordentlichen Notarzfahrzeug B.__ untersagt sei und er abschliessend ausdrücklich darauf hingewiesen werde, dass er nur beim Notarzfahrzeug A.__ das Blaulicht/Wechselklanghorn verwenden dürfe Das Verwaltungsgericht bejahte hinsichtlich des Schreibens des Gesundheitsdepartements vom 17. Dezember 2019 im vorinstanzlichen Verfahren ein gültiges Anfechtungsobjekt und hob den vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid auf. Es hiess die Beschwerde teilweise gut und wies die Sache zur materiellen Prüfung des Rekurses vom 31. Dezember 2019 und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurück (Verwaltungsgericht, B 2020/213).

Entscheid vom 24. Juni 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Dr. med. M.__,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Hans-Walther Rutz, Ländernachstrasse 50,
Postfach 225, 9443 Widnau,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

**Schreiben des Kantonsarztamtes vom 17. Dezember 2019/Nichteintreten auf den
Rekurs vom 31. Dezember 2019**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Mit Verfügungen vom 4. August 2004 und 25. August 2009 verlängerte das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (GD) eine dem Notarzdienst X.__, c/o Dr. med. M.__ am 23. August 1999 erteilte Bewilligung zum Betrieb eines Rettungsdienstes (act. G 9/28 Beilagen 16, 18 und 24). Gemäss einer Bestätigung des damaligen Kantonsarztes vom 19. Februar 2015 erklärte sich Dr. med. M.__ unter anderem damit einverstanden, dass sein Notarzfahrzeug A.__ über eine kantonale Einsatzzentrale (KNZ St. Gallen) aufgeboden wird, Fahrten mit Blaulicht und Wechselklanghorn nur aufgrund einer Anordnung der KNZ St. Gallen durchgeführt werden dürfen und er pro Monat für die angeordneten Einsätze verschiedene Angaben (Einsatzdatum, Alarmzeit, Verdachtsdiagnose u.a.) an die Rettung St. Gallen machen werde. Er nahm Kenntnis vom Hinweis, dass Zuwiderhandlungen den Entzug der Bewilligung zum Führen eines Fahrzeugs mit Blaulicht und Wechselklanghorn zur Folge haben könne (act. G 9/1). Mit Schreiben vom 27. September 2018 forderte das GD den Arzt auf, eine Zusammenstellung aller Einsätze als Notarzt für 2017 und die erste Hälfte 2018 einzureichen (act. G 9/2). Nach einem Briefwechsel (act. G 9/3-5) gab der



St.Galler Gerichte

Rechtsvertreter von Dr. M.___, Rechtsanwalt lic. iur. H.-W. Rutz, Widnau, dem GD am 17. Dezember 2018 bekannt, beim A.___ handle es sich um das Ersatz-Einsatzfahrzeug. Für das weitere (ordentliche) Notarzt-Fahrzeug seien keine Erklärungen abgegeben worden und es bestünden diesbezüglich keine Verpflichtungen zur Führung einer Fallstatistik (act. G 9/6).

A.b.

Am 17. Januar 2019 forderte das GD den Rechtsvertreter mit Hinweis auf die Weisungen des UVEK zur Ausrüstung von Fahrzeugen mit Blaulicht und Wechselklanghorn vom 6. Juni 2005 (nachstehend Weisung UVEK; seit 1. November 2019: Verordnung des UVEK über Blaulichter und wechseltönige Zweiklanghörner, SR 741.438, nachstehend VO UVEK) auf, die Zusammenstellung der Notarzt-Einsätze für 2017 und 2018 für beide Fahrzeuge einzureichen (act. G 9/7). Hierauf reichte Rechtsanwalt Rutz am 28. Februar 2019 eine entsprechende Aufstellung der Einsätze als Notarzt ein (act. G 9/8 und 8a). Mit Schreiben vom 15. März 2019 forderte das GD ihn auf, für das ordentliche Notarzt-Fahrzeug einen Fragebogen zur Erteilung der Bewilligung zur Ausrüstung von Fahrzeugen mit Blaulicht und Wechselklanghorn einzureichen (act. G 9/9 und 9a). Im Schreiben vom 29. März 2019 teilte Rechtsanwalt Rutz unter anderem mit, dass das ordentliche Notarztfahrzeug B.___ rechtmässig ausgerüstet und zugelassen sei (act. G 9/17 Beilage 11). Das GD ersuchte ihn hierauf im Schreiben vom 27. September 2019, zur Berechnung der Hilfsfristen für das weitere Notarztfahrzeug dieselben Angaben wie für das Ersatzfahrzeug nachzureichen (act. G 9/10). Am 27. November 2019 teilte Rechtsanwalt Rutz unter anderem mit, das Heraussuchen von weiteren Angaben sei mit einem immensen und unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Dr. M.___ sei nicht imstand, die erforderlichen Zahlen für das ordentliche Notarztfahrzeug zu liefern. Das Problem liege zudem nicht bei der Einhaltung der Hilfsfristen, sondern beim Umstand, dass er trotz Notarztindikation oft verspätet (erst 7-15 Minuten nach Alarmeingang bei der SNZ) alarmiert werde. Die Koordination im Zusammenhang mit dem Aufgebot von Dr. M.___ als Rapidresponser klappe in zahlreichen Fällen nicht (act. G 9/15). Eine Anfrage des GD beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt hatte ergeben, dass von den auf Dr. M.___ eingelösten Fahrzeugen nur der A.___ über eine Blaulichtbewilligung verfüge (act. G 9/20 Beilage), worauf das GD (Kantonsarztamt) ihm am 17. Dezember 2019 mitteilte, dass ihm die Verwendung von Blaulicht und Wechselklanghorn für das ordentliche Notarztfahrzeug untersagt sei. Es werde zur Kenntnis genommen, dass er nicht imstand sei, die verlangten Angaben zu liefern. Damit das Kantonsarztamt die Notfallversorgung in der Region besser einschätzen könne, habe Dr. M.___ bis Ende 2020 alle in diesem Jahr ausgeführten Einsätze zu melden (act. G 9/16).



A.c.

Gegen das Schreiben vom 17. Dezember 2019 erhob Rechtsanwalt Rutz für Dr. M.__ mit Eingabe vom 31. Dezember 2019 (act. G 9/17) Rekurs an das GD mit den Anträgen, es sei die Nichtigkeit der Verfügung vom 17. Dezember 2019 festzustellen; eventualiter sei die Verfügung aufzuheben (Ziffer 1 und 2). Es sei der Rekurs zur Bearbeitung an ein anderes Departement weiterzuleiten (Ziffer 3). In seiner Stellungnahme vom 20. Januar 2020 hielt das GD hierzu unter anderem fest, es nehme im Rahmen der Aufsichtsfunktion betreffend sanitätsdienstliche Rettung auch Abklärungen bezüglich das Bestehen von (nicht nur gesundheitspolizeilich) erforderlichen Bewilligungen vor. Es habe jedoch im Schreiben vom 17. Dezember 2019 keine individuell-konkreten Anordnungen im Bereich der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr getroffen, zumal es hierfür nicht zuständig sei. Das GD habe im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit lediglich festgehalten, dass für das ordentliche Notarzfahrzeug keine gemäss VO UVEK erforderliche Bestätigung der kantonalen Gesundheitsbehörde und auch keine Bewilligung des Strassenverkehrsamtes zum Einsatz von Blaulicht und Wechselklanghorn vorliege (act. G 9/18). In den Stellungnahmen vom 30. April 2020 und vom 24. Juli 2020 wies der Vertreter von Dr. M.__ unter anderem darauf hin, dass das von ihm rechtmässig verwendete ordentliche Notarzfahrzeug als Kommandofahrzeug der Feuerwehr Y.__ immatrikuliert sei (act. G 9/24 S. 3 und G 9/28 S. 11). Mit Entscheid vom 28. September 2020 (act. G 2, G 9/29) trat das GD auf den Rekurs nicht ein (Ziffer 1). Das im Aufsichtsverfahren eingereichte Ausstandsbegehren wurde abgewiesen (Ziffer 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Rutz für Dr. M.__ (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 20. Oktober 2020 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission (VRK) des Kantons St. Gallen (act. G 1), welche diesen zuständigkeitshalber als Beschwerde dem Verwaltungsgericht überwies (act. G 4). Der Beschwerdeführer stellt die Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben. Eventualiter sei die Nichtigkeit des Entscheids festzustellen (Ziffer 1). Das Verfahren sei zur Weiterbearbeitung des Rekurses vom 31. Dezember 2019 mit Rekursergänzung vom 24. Juli 2020 im Sinn der (dortigen) Rechtsbegehren Ziffer I., insbesondere Ziffer I.3. (Weiterleitung an ein anderes Departement), zurückzuweisen. Eventualiter sei die Verfügung vom 17. Dezember 2019 aufzuheben. Subeventualiter sei die Nichtigkeit der Verfügung vom 17. Dezember 2019 festzustellen (Ziffer 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates (act. G 1).



St.Galler Gerichte

B.b.

In der Vernehmlassung vom 27. November 2020 beantragte das GD (Vorinstanz) Abweisung der Beschwerde (act. G 8).

B.c.

In der Stellungnahme vom 4. Januar 2021 bestätigte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers seine Rechtsbegehren und Ausführungen (act. G 11). Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend auf eine weitere Eingabe (vgl. act. G 13). Im Schreiben vom 5. Januar 2021 an den Beschwerdeführer nahm der verfahrensleitende Abteilungspräsident zum Umfang der Beschwerdeeingaben Stellung (act. G 14).

B.d.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Weiter entspricht die dem Verwaltungsgericht zuständigkeitshalber (Art. 11 Abs. 3 VRP) überwiesene (act. G 4) Beschwerdeeingabe (Rekurs) vom 20. Oktober 2020 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht eingetreten werden kann auf die Anträge Ziffer 2 Absätze 2 und 3, die Verfügung vom 17. Dezember 2019 sei aufzuheben bzw. es sei deren Nichtigkeit festzustellen - an deren Stelle ist der Rekursentscheid getreten (Devolutiveffekt; vgl. BGE 129 II 438 E. 1).

2.

2.1.

Zu klären ist vorliegend zum einen, ob mit dem Schreiben vom 17. Dezember 2019 (act. G 9/16) im vorinstanzlichen Verfahren ein gültiges Anfechtungsobjekt bzw. eine anfechtbare Verfügung im Sinn von Art. 24 VRP vorlag bzw. ob die Vorinstanz zu Recht auf das gegen dieses Schreiben gerichtete Rechtsmittel nicht eintrat. In formeller Hinsicht äussert der Beschwerdeführer vorab erhebliche Zweifel, ob er Einsicht in alle Verfahrensakten für die Zeit vor Erlass des Schreibens vom 17. Dezember 2019



erhalten habe. Er verweist diesbezüglich auf die aus den Darlegungen des GD ersichtliche Korrespondenz und den Aktenaustausch des GD mit der Rettung St. Gallen, welche in den ihm bislang vorgelegten Akten nicht dokumentiert seien. Er verlangt deshalb eine vollständige Akteneinsicht (act. G 2 S. 11 f.). Das Akteneinsichtsrecht umfasst den Anspruch, während eines hängigen Verfahrens diejenigen Unterlagen einzusehen, auf welche die Behörde ihren Entscheid stützt bzw. zu stützen beabsichtigt (vgl. René Wiederkehr, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2016, Rz. 81 mit Hinweisen). Vorliegend geht es einzig um die Fragen der Rechtmässigkeit des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids sowie der Weiterleitung des Rekursverfahrens an ein anderes Departement (vgl. dazu nachstehende E. 3). Die vom Beschwerdeführer erwähnte Korrespondenz des GD mit der Rettung St. Gallen dürfte nicht geeignet sein, etwas zur Klärung der streitigen Fragen beizutragen. Dies wird sich auch aus den nachstehenden Erwägungen ergeben. Auf den Beizug dieser Akten ist deshalb zu verzichten.

2.2.

Eine Verfügung stellt nach Lehre und Praxis einen individuellen, an eine bestimmte Person gerichteten Hoheitsakt dar, durch den eine verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung gestaltend oder feststellend in verbindlicher oder erzwingbarer Weise geregelt bzw. begründet, aufgehoben, abgeändert oder festgestellt wird (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 849). Die st. gallische Verwaltungspraxis hat im Wesentlichen den materiellen Verfügungsbegriff des Bundesrechts (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021, VwVG) übernommen (vgl. H.-R. Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, Überblick N 60, sowie T. Tschumi, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, a.a.O., N 3 zu Art. 24-26^{bis} VRP). Nur wenn die Wesensmerkmale einer Verfügung gegeben sind, liegt das verfahrensrechtlich notwendige Anfechtungsobjekt vor.

Gemäss Art. 41 des Bundesgesetzes über die Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz; MedBG, SR 811.11) bezeichnet jeder Kanton eine Behörde, welche die Personen beaufsichtigt, die im betreffenden Kanton einen universitären Medizinalberuf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben (Abs. 1); die Aufsichtsbehörde trifft die für die Einhaltung der Berufspflichten nötigen Massnahmen (Abs. 2). Nach Art. 3 Abs. 1 lit. b und c des Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1, GesG) in Verbindung mit Art. 26^{bis} Abs. 1 lit. c des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3, GeschR) fällt die Beaufsichtigung der medizinischen Berufe sowie Erteilung und Entzug der gesundheitspolizeilichen Bewilligungen in den Geschäftskreis des GD. Im Weiteren



stellt der Staat nach Art. 18^{bis} GesG die sanitätsdienstliche Rettung sicher und beaufsichtigt diese. Rettungs- und Transportdienste fallen ebenfalls in den Geschäftskreis des GD (Art. 26^{bis} lit. d^{ter} GeschR).

2.3.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, zusammen mit der Kantonsärztin übe der Rechtsdienst des GD die gesundheitspolizeiliche Aufsicht über die im Kanton tätigen Medizinalpersonen aus. Die Aufsicht der sanitätsdienstlichen Rettung werde ebenfalls vom Kantonsarztamt wahrgenommen. Im Rahmen der Aufsichtsfunktion nehme das GD bzw. das Kantonsarztamt insbesondere auch Abklärungen bezüglich Vorliegen von (nicht nur gesundheitspolizeilich) erforderlichen Bewilligungen im Zusammenhang mit der Ausübung einer medizinischen Tätigkeit vor. So sei es im Zusammenhang mit der Abklärung der Vertrauenswürdigkeit von Medizinalpersonen von Relevanz, ob sich diese gesetzeskonform verhielten und insbesondere im Besitz der vorausgesetzten Bewilligungen seien. Die Kantonsärztin habe im Rahmen der Aufsicht im Zusammenhang mit der Notarztstätigkeit des Beschwerdeführers Auskünfte beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt eingeholt; dies nachdem der Beschwerdeführer behauptet habe, dass für sein ordentliches Notarztfahrzeug keine Verpflichtung zur Angabe von Einsatzzahlen im Rettungswesen bestehe und es rechtmässig zugelassen sei, ohne dies zu belegen. Das Ergebnis dieser Abklärung sei dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 17. Dezember 2019 mitgeteilt worden mit der gleichzeitigen Aufforderung betreffend die von ihm im Jahr 2020 ausgeführten Einsätze. Weil mit dieser Aufforderung das Verfahren nicht abgeschlossen, sondern das weitere Vorgehen im Aufsichtsverfahren aufgezeigt worden sei, liege lediglich eine verfahrensleitende Anordnung, eine Zwischenverfügung zur Beweiserhebung, vor. Solche Zwischenverfügungen könnten nicht selbständig angefochten werden (Art. 44 Abs. 1 VRP e contrario; vgl. Art. 60 VRP). Beim Schreiben vom 17. Dezember 2019 handle es sich nicht um einen Akt der Aufsichtsbehörde, der als hoheitliche Anordnung in erzwingbarer Weise ein Rechtsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Beschwerdeführer begründe, aufhebe oder abändere. Zum Zeitpunkt des Aufsichtsverfahrens betreffend Überprüfung der Einsatzzahlen des Beschwerdeführers als Notarzt sei zudem noch völlig offen gewesen, ob das Verfahren allenfalls ohne Verfügung formlos abzuschreiben oder ob ein Entscheid mit aufsichts- oder allenfalls disziplinarrechtlichen Massnahmen zu erlassen sein werde. Es liege somit keine anfechtbare Verfügung vor, weshalb auf den Rekurs nicht einzutreten sei (act. G 2 S. 5 f.).



2.4.

Der Beschwerdeführer hält unter anderem fest, wenn der vorinstanzliche Standpunkt zutreffen würde, dass die stv. Leiterin Rechtsdienst und die Kantonsärztin nicht als Vorinstanz des GD gehandelt hätten, wäre der angefochtene Entscheid wegen Missachtung des Devolutiveffektes des Rekurses sowie gleichzeitiger Missachtung der Überweisungspflicht (Art. 11 Abs. 3 VRP) im Sinn des Eventualantrags wegen sachlicher und funktioneller Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde (GD) als nichtig zu erklären. Im Weiteren hätten das Kantonsarztamt und der Rechtsdienst der Vorinstanz mit der Verfügung vom 17. Dezember 2019 ohne Kompetenzgrundlage und damit als unzuständige Behörde Anordnungen im Bereich der Strassenverkehrsgesetzgebung gemacht. Das ordentliche Notarzfahrzeug B.__ sei als Kommandofahrzeug der Feuerwehr Y.__ immatrikuliert. Für Einsatzfahrten müsse es nicht über eine auf den Beschwerdeführer persönlich lautende Zulassung verfügen. Es handle sich um ein privates, in seinem Eigentum stehendes Fahrzeug, unbesehen vom formellen Eintrag im Fahrzeugausweis. Diese vom Beschwerdeführer mit der Feuerwehr Y.__ getroffene Lösung sei der Vorinstanz seit 25 Jahren bekannt. Hierauf habe er die Vorinstanz schon im Rekursverfahren hingewiesen (act. G 9/28 Beilagen 17-19). Die Darstellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz im Zusammenhang mit dem ordentlichen privaten Notarzfahrzeug B.__ im angefochtenen Entscheid sei unvollständig und ungenügend. Im Zeitraum vom 23. August 1999 bis 31. Juli 2014 hätten auch die vom GD ausgestellten Betriebsbewilligungen für den Notarzdienst auf dem Konzept betreffend das private Notarzfahrzeug des Beschwerdeführers beruht (act. G 9/28 Beilagen 24-29). Beim gemeinsamen Schreiben von Kantonsarztamt und Rechtsdienst GD vom 17. Dezember 2019 handle es sich um eine individuell hoheitliche Feststellung und Anordnung, welche materiell die Kriterien einer Verfügung erfülle. Es sei nicht nachvollziehbar, wie die Vorinstanz zum Schluss kommen könne, es liege "zweifelsohne" keine anfechtbare Verfügung vor. Die Verfügung vom 17. Dezember 2019 sei nichtig, zumindest aber anfechtbar, weil sie weder in den gesundheitspolizeilichen noch aufsichtsrechtlichen Kompetenzbereich von Kantonsarztamt und Rechtsdienst falle. Sie sei auch inhaltlich falsch und haltlos. Es sei nicht nachvollziehbar, um welche Bewilligung es sich bei der in der Verfügung vom 17. Dezember 2019 erwähnten "Bewilligung des Strassenverkehrsamtes" handle, welche über die strassenverkehrsrechtliche Zulassung des Notarzfahrzeugs des Beschwerdeführers hinausgehe. Dies ergebe sich auch nicht aus Art. 4 Abs. 7 VO UVEK. Sodann könne Art. 4 Abs. 5 VO UVEK nicht einfach rückwirkend auf bereits bestehende Fahrzeugzulassungen angewendet werden. Abgesehen davon seien die Voraussetzungen gemäss Art. 4 Abs. 5 VO UVEK für das Notarzfahrzeug B.__ nach wie vor erfüllt, indem es über eine entsprechende Zulassung des Strassenverkehrs-



und Schifffahrtsamtes verfüge. Die Vorinstanz verkenne, dass das Strassenverkehrsrecht vom materiellen Halterbegriff (Art. 78 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr, SR 741.51, VZV) ausgehe. Das Resultat der aufsichtsrechtlichen Abklärungen der Vorinstanz in der Verfügung vom 17. Dezember 2019, wonach sich der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seinem privaten Notarzfahrzeug nicht gesetzeskonform verhalten habe, seien dementsprechend haltlos. (act. G 1 und G 11).

2.5.

2.5.1.

Die *Organisation des Sanitäts- und Rettungswesens* bildet nicht Gegenstand der Strassenverkehrsgesetzgebung, sondern ist vom Grundsatz her *Gegenstand der kantonalen Regelungen zum Gesundheitswesen*. Die Autonomie der Kantone wird hierbei jedoch durch die vom Bund erlassenen strassenverkehrsrechtlichen Bestimmungen über die Ausrüstung von Sanitätsfahrzeugen mit Blaulicht und Wechselklanghorn beschränkt (BGer 1C_530/2014 vom 4. Januar 2016 E. 3.1 m.H.). Wie dargelegt (vorstehende E. 2.2) beaufsichtigt die Vorinstanz nach Art. 18^{bis} GesG i.V.m. Art. 26^{bis} lit. d^{ter} GeschR die sanitätsdienstliche Rettung. Fahrzeuge, die über eine Ausrüstung für Notärzte nach den Richtlinien 2017 für den Bau und die Ausrüstung von Ambulanzfahrzeugen des Interverbands für Rettungswesen (IVR) verfügen, müssen in eine Rettungs- und Sanitätsorganisation eingebunden sein und über eine kantonale Einsatzzentrale aufgeboden werden können. Die Vorinstanz stellt eine Bestätigung aus, dass Einsatzfahrzeuge für Notärzte die Voraussetzungen gemäss Interverband für Rettungswesen (IVR) erfüllen (vgl. Ziffer 1.2 und 1.2.6 Weisung UVEK bzw. Art. 4 Abs. 1 lit. b sowie Art. 4 Abs. 2 und 3 VO UVEK). Hieraus ergibt sich grundsätzlich, dass die Vorinstanz über entsprechende Angaben zu den Einsätzen des Beschwerdeführers mit seinen privaten Notarzfahrzeugen verfügen muss, um ihre gesetzlichen Aufgaben in diesem Zusammenhang erfüllen zu können. Voraussetzung für die Einbindung in die Notfallorganisation und deren Funktionsfähigkeit ist, dass die beteiligten Notärzte der Vorinstanz die entsprechenden Angaben liefern. Die Vorinstanz weist in diesem Kontext sodann darauf hin, dass die (ebenfalls) zu prüfende Vertrauenswürdigkeit der Medizinalperson (Art. 36 Abs. 1 lit. b MedBG) unabdingbare Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung darstelle und die Mitwirkung der Medizinalperson bei der Abklärung eines Sachverhalts von Bedeutung sei für die Feststellung, ob sie vertrauenswürdig sei (act. G 8 S. 2 f. mit Rechtsprechungshinweisen). Dieser letztgenannte Hinweis trifft theoretisch zu, erscheint jedoch für das vorliegende Verfahren insofern nicht von



Bedeutung, als die Vorinstanz die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers nach Lage der Akten nirgends konkret in Frage stellt und die von ihr diesbezüglich (in act. G 8 S. 2 f.) zitierten Entscheide vom Sachverhalt her allesamt nicht einschlägig sind.

2.5.2.

Der Beschwerdeführer verpflichtete sich in der Bestätigung vom 19. Februar 2015 (act. G 9/1, G 9/28 Beilage 30), die Angaben betreffend die von ihm durchgeführten Rettungseinsätze zu liefern. Diese Bestätigung führt lediglich das vom Beschwerdeführer als Ersatzfahrzeug bezeichnete Auto (A.__), nicht jedoch das weitere Fahrzeug (B.__) auf. Der Beschwerdeführer reichte am 28. Februar 2019 die verlangten Angaben lediglich für den A.__ ein (vgl. act. G 9/8, G 9/15). Die Kantonsärztin war gestützt auf die in E. 2.5.1 erwähnten Rechtsgrundlagen grundsätzlich berechtigt, beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt Abklärungen hinsichtlich des vom Beschwerdeführer verwendeten Notarzfahrzeugs B.__ zu treffen, nachdem der Beschwerdeführer zwar am 29. März 2019 mitgeteilt hatte, dass das ordentliche Notarzfahrzeug B.__ rechtmässig ausgerüstet und zugelassen sei (act. G 9/17 Beilage 11), hierfür jedoch vorerst keinen entsprechenden Beleg lieferte. Am 30. April 2020 teilte er der Vorinstanz mit, dass das erwähnte Fahrzeug über einen Fahrzeugausweis mit der Bewilligung für Blaulicht und Wechselklanghorn verfüge (act. G 9/24). Am 24. Juli 2020 reichte er diesen Fahrzeugausweis nach, aus welchem sich die Zulassung des B.__ auf die Feuerwehr Y.__ sowie die (ebenfalls zugelassene) Ausstattung des Fahrzeugs mit Blaulicht und Wechselklanghorn ergibt (act. G 9/28 Beilage 16), und äusserte sich im Einzelnen zu den konkreten Umständen (act. G 9/28). Die vom Beschwerdeführer dort eingereichten Akten dokumentieren Gegebenheiten im Zusammenhang mit seiner Notarzt-Tätigkeit, die der Vorinstanz teilweise seit Langem bekannt waren (vgl. act. G 9/28 Beilagen). So hatte sie in der Verfügung vom 4. August 2004 festgehalten, dass der Notarztendienst X.__ im Dezember 2003 ein neues Notarzfahrzeug angeschafft habe (act. G 9/28 Beilage 26). Hierbei handelte es sich um den vorliegend zur Diskussion stehenden B.__, SG 000 000 (vgl. act. G 9/28 Beilage 16 S. 2).

2.5.3.

Am 17. Dezember 2019 hatten die Kantonsärztin und die stv. Leiterin Rechtsdienst dem Beschwerdeführer gestützt auf eine E-Mail-Auskunft des Strassenverkehrsamtes (act. G 9/20 Beilage) unter anderem schriftlich mitgeteilt, dass ihm die Verwendung von Blaulicht und Wechselklanghorn beim ordentlichen Notarzfahrzeug (B.__) *untersagt* sei und er *abschliessend ausdrücklich* darauf hingewiesen werde, dass er *nur beim A.__ (Ersatz-NEF) das Blaulicht/Wechselklanghorn verwenden* dürfe (act. G 9/16). Diese -



sprachlich klar und eindeutig formulierte - Anordnung im Sinn eines Verbots war für die Tätigkeit des Beschwerdeführers wesentlich, indem sie sich unmittelbar auf die Einsetzbarkeit des ordentlichen Rettungsfahrzeugs auswirkte. Unabhängig von der Beantwortung der materiellen Frage, ob der als Feuerwehrfahrzeug zugelassene B.____ auch im Rettungsdienst eingesetzt werden darf und ob das GD zum Erlass der Anordnung vom 17. Dezember 2019 zuständig bzw. berechtigt war, stellte die Anordnung einen individuellen, an den Beschwerdeführer gerichteten Hoheitsakt dar, durch den eine verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher Weise geregelt bzw. festgestellt wurde. Die im Schreiben vom 17. Dezember 2019 im Weiteren verlangte Einreichung von Daten bezog sich im Übrigen nicht auf die Zulassung/Ausrüstung des ordentlichen Notarzfahrzeugs, sondern auf die im Jahr 2020 durchgeführten Rettungseinsätze. Entgegen der von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid vertretenen Auffassung (act. G 2 S. 6 Ziffer 7) hat die Anordnung (Untersagung der Verwendung von Blaulicht und Wechselklanghorn für das ordentliche Notarzfahrzeug) augenscheinlich nicht den Charakter einer bloss verfahrensleitenden Anordnung bzw. einer Zwischenverfügung, welche "das weitere Vorgehen im Aufsichtsverfahren" aufzeigt (vgl. act. 2 S. 6 Ziffer 7), sondern enthält eine unmittelbar verbindlich (bzw. "..abschliessend ausdrücklic.."; vgl. act. G 9/16) formulierte Verhaltensanweisung an den Beschwerdeführer, die sein Recht zur Benützung eines Fahrzeugs betrifft. Aber selbst wenn hier - entgegen den vorstehend geschilderten Gegebenheiten - von einer prozessleitenden Verfügung ausgegangen würde, wäre diese selbständig anfechtbar, da sie für den Beschwerdeführer einen unmittelbaren, nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirkt (vgl. R. Widmer, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, a.a.O., N 14 Art. 20 VRP). So stellte ihn die Verfügung vom 17. Dezember 2019 implizit vor die Wahl, entweder die Benützung des von ihm hauptsächlich eingesetzten B.____ mit Blaulicht und Wechselhorn sofort einzustellen - mit entsprechenden betrieblichen Folgen - oder aber bei weiterer Verwendung des ordnungsgemäss immatrikulierten Fahrzeugs die allfällige Eröffnung eines Disziplinarverfahrens durch die Vorinstanz (vgl. dazu act. G 9/18 S. 2 Mitte) in Kauf zu nehmen. Das Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung - unter welchem Titel auch immer - kann mithin nicht mit guten Gründen in Abrede gestellt werden. Insbesondere vermögen auch rein formelle Aspekte - vorab die fehlende Bezeichnung als "Verfügung" und die fehlende Rechtsmittelbelehrung - nicht zu einem anderen Schluss zu führen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 871 f.).

2.5.4.

Die stv. Leiterin Rechtsdienst und die Kantonsärztin erliessen diese Verfügung nicht im



Rahmen von delegierten Handlungskompetenzen gemäss Art. 27 Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1, StVG) und der gestützt darauf erlassenen Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41, ErmV), sondern als untere kantonale Instanz im Sinn von Art. 43^{bis} Abs. 1 lit. b VRP. Unzutreffend erscheint in diesem Zusammenhang die Feststellung der Vorinstanz, dass die stv. Leiterin Rechtsdienst und die Kantonsärztin nicht als Vorinstanz des GD gehandelt hätten (act. G 2 S. 7 E. 10.4). Träfe diese Sichtweise zu, hätte die Vorinstanz den Rekurs vom 31. Dezember 2019 konsequenterweise an die aus ihrer Sicht zuständige Rekursinstanz überweisen müssen, was sie jedoch nicht tat und sich vielmehr richtigerweise vom Instanzenzug her als zuständig erachtete. Auf dem Titelblatt des Entscheids ist das Kantonsarztamt denn auch als Vorinstanz aufgeführt. Das Eventualbegehren des Beschwerdeführers auf Feststellung der Nichtigkeit des angefochtenen Entscheids wegen sachlicher Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde (Departement) ist dementsprechend abzuweisen.

Aufgrund der vorstehend geschilderten Gegebenheiten war die am 17. Dezember 2019 im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens verfügte Verhaltensanweisung dementsprechend, wie etwa eine vorsorgliche Massnahme (Art. 44 Abs. 1 VRP), selbständig bei der in der Hauptsache zuständigen Rekursinstanz nach Art. 44 Abs. 2 VRP (Departement) anfechtbar und von dieser materiell zu überprüfen. Hieran vermag der von der Vorinstanz angeführte Umstand, dass im Zeitpunkt des Schreibens vom 17. Dezember 2019 noch offen gewesen sei, ob das Aufsichtsverfahren ohne Verfügung formlos abzuschreiben oder ob ein Entscheid mit aufsichts- bzw. disziplinarrechtlichen Massnahmen zu erlassen sei (act. G 8 S. 4), nichts zu ändern. Die Vorinstanz (Departement) hätte mithin auf den Rekurs vom 31. Dezember 2019 eintreten und diesen materiell prüfen müssen. Der angefochtene Nichteintretensentscheid lässt sich somit nicht aufrecht erhalten. Die in diesem Verfahren von den Beteiligten angesprochenen materiellen Fragen bzw. die inhaltliche Rechtmässigkeit der Verfügung vom 17. Dezember 2019 wird die Vorinstanz nach Rückweisung der Sache an sie zu prüfen und in der Angelegenheit entsprechend neu zu verfügen haben.

3.

3.1.

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, a.a.O., N. 20-23 zu Art. 7-7^{bis} VRP mit Hinweisen). Die Aufsichtsinstanz entscheidet Anstände über die Ausstandspflicht (art. 7^{bis} Abs. 1 lit. e VRP).

Die Garantie einer durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Rechtsmittelinstanz ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, BV), Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II sowie für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV (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). *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 (vgl. 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). 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 dann, wenn die Person selbst Partei des Verfahrens ist oder ein



persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet. Bei Wahrung öffentlicher Interessen besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (VerwGE B 2020/16 vom 29. Juli 2020 E. 2.3 mit Hinweisen sowie B 2020/59 vom 19. Januar 2021 E. 2.2.1; BGer 1P.96/2007 vom 26. März 2008 E. 5.4).

3.2.

Zum Begehren des Beschwerdeführers, der Rekurs sei an ein anderes Departement zur Bearbeitung weiterzuleiten, hielt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid fest, dieses Ausstandsbegehren im Rahmen des Aufsichtsverfahrens richte sich gegen die Gesamtbehörde (GD), obwohl sich ein Ausstandsbegehren lediglich gegen einzelne Behördenmitglieder richten könne. Die Anordnung vom 17. Dezember 2019 sei von der stv. Leiterin Rechtsdienst und der Kantonsärztin bearbeitet worden. Gegen den Departementsvorsteher und andere Mitarbeiter des GD würden keine Ausstandsgründe geltend gemacht. Die Kantonsärztin und die stv. Leiterin Rechtsdienst hätten nicht als Vorinstanz des GD gehandelt, weshalb keine Vorbefassung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. b^{bis} VRP vorliege. Ihnen könne auch keine Befangenheit im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP vorgeworfen werden, wenn sie mit einer verfahrensleitenden Mitteilung dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör gewährt und ihn über die Rechtslage orientiert hätten. Der Vorwurf der Befangenheit sei unbegründet, wenn die Behörde ihre einstweilige Auffassung zu einem Streitpunkt kundtue, damit der Adressat einer allfälligen Verfügung sein Verhalten danach ausrichten bzw. seinen Standpunkt begründen könne. Die Äusserungen im Schreiben vom 17. Dezember 2019 würden keiner abschliessenden (definitiven) Beurteilung gleichkommen. Das Ausstandsbegehren sei abzuweisen (act. G 2 S. 6 f.).

3.3.

Der Beschwerdeführer legt hierzu unter anderem dar, er habe ein Ausstandsbegehren gegen den Rechtsdienst GD ausschliesslich im Zusammenhang mit dem Rekurs vom 31. Dezember 2019 und nicht im entsprechenden Aufsichtsverfahren gestellt. Er habe weder gegenüber der stv. Leiterin Rechtsdienst noch gegenüber der Kantonsärztin Befangenheit geltend gemacht oder deren Ausstand verlangt. Das Ausstandsbegehren habe sich lediglich auf den Umstand der Vorbefassung durch den Rechtsdienst GD bzw. den Leiter Rechtsdienst nach Einreichung des Rekurses vom 31. Dezember 2019 bezogen. Die Befangenheit des Rechtsdienstes GD infolge Mitwirkung an der angefochtenen Verfügung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. b^{bis} VRP sei offensichtlich. Infolge der definitiven Meinungsbildung der stv. Leiterin Rechtsdienst, welche in der Verfügung vom 17. Dezember 2019 ihren Niederschlag gefunden habe, ergebe sich eine Befangenheit des Leiters Rechtsdienst. Dies umso mehr, als davon auszugehen



sei, dass in der Leitung Rechtsdienst vor Erlass der Verfügung eine Abstimmung über das weitere Vorgehen erfolgt sei. Nachdem aus dem angefochtenen Entscheid zu schliessen sei, dass der Leiter Rechtsdienst trotz vorgängiger Aufforderung nicht in den Ausstand getreten sei und trotz der wegen Vorbefassung gegebenen Ausstandspflicht den Entscheid des Departementsvorstehers vom 28. September 2020 vorbereitet habe, sei dieser Entscheid mit einem Verfahrensfehler behaftet und schon deswegen aufzuheben (act. G 2 S. 8-12). Die Vorbereitung des Entscheids über einen gegen die eigene Verfügung gerichteten Rekurs stelle einen besonders gravierenden Verstoss gegen die Ausstandsvorschriften dar (act. G 11 S. 5).

3.4.

3.4.1.

Der Beschwerdeführer stellt in seiner Eingabe vom 20. Oktober 2020 mit Verweis auf seine Rekurseingaben vor der Vorinstanz formell den Antrag, die Angelegenheit sei ("infolge der Befangenheit der gesamten Rechtsabteilung" des GD; vgl. act. G 9/28) zur Weiterbearbeitung des Rekurses vom 31. Dezember 2019 an ein anderes Departement weiterzuleiten (act. G 1). In seiner Beschwerdebegründung relativiert er diesen Antrag insofern, als er wie dargelegt festhält, dass sich dieser nicht auf die Kantonsärztin und die damalige stv. Leiterin Rechtsdienst beziehe, sondern auf den "Rechtsdienst GD" bzw. den damaligen (ebenfalls nicht mehr beim GD tätigen) "Leiter Rechtsdienst GD" (act. G 1 S. 8). Soweit mit dem Austritt des Leiters Rechtsdienst das erwähnte Gesuch bzw. der erwähnte Beschwerdeantrag nicht gegenstandslos wurde, ist festzuhalten, dass die vorinstanzliche Begründung für eine fehlende Befangenheit (vorstehende E. 3.2) sich im Wesentlichen als nicht haltbar erweist: Beim Schreiben vom 17. Dezember 2019 geht es wie dargelegt (E. 2.5.3) nicht um eine verfahrensleitende Anordnung, sondern um eine Verfügung. Die Kantonsärztin und die stv. Leiterin Rechtsdienst handelten als Vorinstanz des GD (vorstehende E. 2.5.4), weshalb sich daraus das Fehlen einer Vorbefassung im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. b^{bis} VRP nicht ableiten lässt. Im Weiteren lässt sich eine fehlende Befangenheit im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP nicht damit begründen, dass mit einer verfahrensleitenden Mitteilung (vom 17. Dezember 2019) dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör gewährt und er über die Rechtslage orientiert worden sei. Der Vorwurf der Befangenheit kann sodann nicht damit entkräftet werden, dass die Behörde lediglich ihre einstweilige Auffassung zu einem Streitpunkt (am 17. Dezember 2019) kundgetan habe. Unzutreffend ist wie dargelegt auch die Feststellung, dass die Äusserungen im Schreiben vom 17. Dezember 2019 keiner abschliessenden (definitiven) Beurteilung gleichkommen (vgl. vorstehende E. 2.5.3).



3.4.2.

Zur Frage der Befangenheit des damaligen Leiters Rechtsdienst nimmt der angefochtene Entscheid nicht explizit Stellung. Mit seinem Austritt aus dem GD wurde das Begehren des Beschwerdeführers wie erwähnt insoweit gegenstandslos. Dennoch erscheinen angesichts des bisherigen und mit Blick auf den künftigen Verfahrensverlauf Anmerkungen hierzu gerechtfertigt: Aus den Akten ergibt sich, dass das Verfahren, welches zum Erlass der Verfügung vom 17. Dezember 2019 führte, im Wesentlichen von der damaligen stv. Leiterin Rechtsdienst und der Kantonsärztin bearbeitet wurde. Der damalige Leiter Rechtsdienst war daran nicht beteiligt (vgl. act. G 9/1 bis 9/16); insbesondere ist eine Mitwirkung beim Erlass der Verfügung vom 17. Dezember 2019 in keiner Form dargetan. Selbst wenn somit die (nicht aus den Akten ersichtliche) Annahme des Beschwerdeführers zuträfe, dass der damalige Leiter Rechtsdienst den Rekursentscheid vom 28. September 2020 vorbereitet hatte, würde dies bei ihm keine Befangenheit bewirken. Ein persönliches Interesse des damaligen Leiters Rechtsdienst am Verfahrensgegenstand ist weder behauptet noch aus den Akten ersichtlich. Auch wenn davon auszugehen wäre, dass die Verfügung vom 17. Dezember 2019 gestützt auf unvollständige bzw. unzureichende Unterlagen gefällt wurde und entscheidende Aspekte ausser Acht gelassen wurden (vgl. vorstehende E. 2.5.2), liessen sich aus solchen materiellen Gegebenheiten allein keine Befangenheitsgründe für den "Rechtsdienst GD" (vgl. act. G 1 S. 8) ableiten. Dispositivziffer 2 des angefochtenen Entscheids lässt sich dementsprechend nicht beanstanden.

4.

4.1.

Damit ist die Beschwerde, soweit nicht gegenstandslos geworden, unter Aufhebung von Dispositivziffer 1 des Entscheids vom 28. September 2020 teilweise gutzuheissen und die Sache zur materiellen Prüfung des Rekurses vom 31. Dezember 2019 und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, unter Bestätigung von Ziffer 2 des Entscheids vom 28. September 2020 abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu drei Fünfteln zu Lasten der Vorinstanz bzw. des Staates und zu zwei Fünfteln zu Lasten des Beschwerdeführers (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12), welche zu drei Fünfteln (CHF 1'500) dem Staat und zu zwei Fünfteln (CHF 1'000) dem Beschwerdeführer aufzuerlegen ist. Auf die Kostenerhebung beim Staat ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der vom Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren geleistete



Kostenvorschuss von CHF 2'000 ist anzurechnen und der verbleibende Betrag von CHF 1'000 an ihn zurückzuerstatten.

Für das Rekursverfahren erfolgt die Kostenverlegung analog, indem die amtlichen Kosten von CHF 1'000 im Betrag von CHF 600 dem Staat (Vorinstanz) und im Betrag von CHF 400 dem Beschwerdeführer auferlegt werden. Auf die Kostenerhebung beim Staat ist zu verzichten. Der vom Beschwerdeführer für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000 ist anzurechnen und der verbleibende Betrag von CHF 600 an ihn zurückzuerstatten.

4.2.

Die Vorinstanz hat - sowohl vom Grundsatz als auch vom Verfahrensausgang her - keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, a.a.O., N 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP); sie stellte auch keinen Entschädigungsantrag. Hingegen hat der mehrheitlich obsiegende Beschwerdeführer Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerde- und für das Rekursverfahren durch den Staat (Vorinstanz). Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse sowie unter Zugrundelegung einer Entschädigung bei vollem Obsiegen mit CHF 5'000 erscheint eine Entschädigung des Beschwerdeführers unter Berücksichtigung des Obsiegens zu drei Fünfteln für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit insgesamt CHF 1'000 (bzw. einem Fünftel) zuzüglich 4% Barauslagen (= CHF 40) angemessen (vgl. VerwGE B 2019/273 vom 9. August 2020 E. 4.2; Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, a.a.O., N 16 zu Art. 98^{bis} VRP). Für die Erstattung der Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO) stellte der Beschwerdeführer keinen Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten und sie nicht gegenstandslos geworden ist, unter Aufhebung von Dispositivziffer 1 des Entscheids vom 28. September 2020 teilweise gutgeheissen und die Sache zur materiellen Prüfung des Rekurses vom 31. Dezember 2019 und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.



Im Übrigen wird die Beschwerde unter Bestätigung von Dispositivziffer 2 des Entscheids vom 28. September 2020 abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 werden dem Staat (Vorinstanz) im Betrag von CHF 1'500 und dem Beschwerdeführer im Betrag von CHF 1'000 auferlegt. Auf die Erhebung beim Staat wird verzichtet. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 wird angerechnet und verbleibende Betrag von CHF 1'000 an ihn zurückerstattet.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 1'000 werden im Betrag von CHF 600 dem Staat (Vorinstanz) und im Betrag von CHF 400 dem Beschwerdeführer auferlegt. Der vom Beschwerdeführer für jenes Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'000 ist anzurechnen und der verbleibende Betrag von CHF 600 an ihn zurückzuerstatten.

3.

Der Staat (Vorinstanz) entschädigt den Beschwerdeführer für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 1'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 40, ohne Mehrwertsteuer.