



<b>Fall-Nr.:</b>	B 2018/8
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Rubrik:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Publikationsdatum:</b>	27.04.2018
<b>Entscheiddatum:</b>	27.04.2018

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 27.04.2018**

**Art. 101 f. VRP (sGS 951.1).Nichteintreten auf die Rüge der mangelhaften bzw. fehlenden Rechtsgrundlage für das Amt des Kantonszahnarztes, da dies nicht materielles Thema der angefochtenen Verfügung betreffend Vollstreckung des Verwaltungsgerichtsentscheids B 2015/307 vom 24. August 2017 gebildet hatte. Die vom Beschwerdeführer beantragte Kündigung des Auftragsverhältnisses mit dem amtierenden Kantonszahnarzt und rückwirkende Aberkennung der Kompetenzen des ehemaligen Kantonszahnarztes als Folge der Aufhebung der Verfügung vom 10. November 2015 (VerwGE B 2015/307) - fiel insofern nicht in Betracht, als eine solche Rechtsfolge in VerwGE B 2015/307 in keiner Form thematisiert worden war. Dem Beschwerdeführer fehlte es an einem eigenen schutzwürdigen Interesse im Sinn von Art. 45 Abs. 1 VRP, die von ihm verschiedentlich in Frage gestellte Funktion des amtierenden Kantonszahnarztes im streitigen Verwaltungsverfahren betreffend Vollstreckung des Urteils vom 24. August 2017 überprüfen zu lassen. Beim Antrag, es seien dem amtierenden Kantonszahnarzt die Kompetenzen per sofort zu entziehen und es sei rückwirkend zu bestätigen, dass auch sein Amtsvorgänger nie über die entsprechenden Kompetenzen (Rechte und Pflichten) eines Kantonszahnarztes verfügt habe, handelte es sich sodann im Wesentlichen um ein Feststellungsbegehren, für welches es an einem Feststellungsinteresse des Beschwerdeführers mangelte bzw. mit welchem er eine (unzulässige) abstrakte Normenkontrolle verlangte (Verwaltungsgericht, B 2018/8). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 29. November 2018 abgewiesen (Verfahren 2C\_487/2018).**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler;  
Gerichtsschreiber Schmid



Verfahrensbeteiligte

**Dr. med. dent. X.Y.,**

**Beschwerdeführer,**

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

gegen

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

**Vorinstanz,**

Gegenstand

**Vollstreckung Urteilsdispositiv vom 24. August 2017/Rechtliche Stellung des  
Kantonszahnarztes**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. Der Gesundheitsrat des Kantons St. Gallen erteilte Dr. med. dent. X.Y. am  
19. September 1991 eine örtlich und zeitlich eingeschränkte und am 19. September  
1996 eine für den ganzen Kanton gültige unbefristete Bewilligung zur selbständigen



Berufsausübung als Zahnarzt. Nachdem ihm das Gesundheitsdepartement (GD) im Rahmen eines Disziplinarverfahrens die Berufsausübungsbewilligung mit Verfügung vom 27. November 2012 vorsorglich entzogen hatte (act. G 8/155), wies es am 11. November 2013 sein Gesuch um Erteilung einer (neuen) Berufsausübungsbewilligung mangels Vertrauenswürdigkeit ab und trat auf das Begehren um Wiedererwägung des vorsorglichen Bewilligungsentzugs nicht ein. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft (act. G 8/220). Ein Ausstandsbegehren von X.Y. gegen den Kantonszahnarzt Dr. med. dent. E.F. (im Amt gewesen bis Ende 2016, act. G 8/559.2; nachstehend: ehemaliger Kantonszahnarzt) wies das GD mit Zwischenverfügung vom 15. September 2014 ab (act. G 8/279). Hiergegen erhob X.Y., vertreten durch Rechtsanwalt PD Dr. Peter Reetz, Küsnacht, Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren B 2014/197). Mit Verfügung vom 10. November 2015 wies das GD ein Ausstandsbegehren von X.Y. gegen den Verfahrensleiter G.H. (Ziff. 1) sowie ein Gesuch um Einsicht in die nicht zu den Akten genommenen Patientenbeschwerden ab (Ziff. 2). Es stellte ferner fest, dass die Vertrauenswürdigkeit von X.Y. nicht gegeben und seine berufliche Eignung nachhaltig in Frage gestellt sei (Ziff. 3). Im Weiteren trat es auf die Gesuche um Wiedererwägung der Verfügungen vom 27. November 2012 und vom 11. November 2013 nicht ein (Ziff. 4 f.) und büsste X.Y. disziplinarisch mit CHF 10'000 (act. G 8/369). Hiergegen erhob X.Y. Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren B 2015/307).

**b.** Am 1. Dezember 2015 erhob der Rechtsvertreter von X.Y. bei der Anklagekammer des Kantons St. Gallen Strafanzeige gegen A.S., ehemaliger Generalsekretär des GD, und K.T., ehemaliger Leiter Rechtsdienst des GD, mit jeweils der Begründung, diese hätten in einem Interview gegenüber der Obersee Nachrichten AG schützenswerte Personendaten von X.Y. offenbart und damit das Amtsgeheimnis verletzt (act. G 8/378.1). Mit Entscheid vom 30. März 2016 erteilte die Anklagekammer im Zusammenhang mit den Anzeigen wegen Amtsgeheimnisverletzungen gegen den ehemaligen Generalsekretär und den ehemaligen Leiter Rechtsdienst die notwendige Ermächtigung zur Eröffnung von Strafverfahren. Am 4. August 2016 stellte der Rechtsvertreter ein Ausstandsbegehren gegen den amtierenden Leiter Rechtsdienst mit der Begründung, dass sich dieser zu den Beweggründen von X.Y. betreffend dessen Verhalten gegenüber dem ehemaligen Kantonszahnarzt in unangebrachter Weise geäußert habe (act. G 8/425). Mit Verfügung vom 4. April 2017 wies das GD



indes das Ausstandsbegehren gegen den amtierenden Leiter Rechtsdienst ab (Ziff. 1) und sistierte ein von X.Y. anhängig gemachtes Revisionsverfahren betreffend Berufsausübungsbewilligung (act. G 8/406) bis zur Rechtskraft der Verfügung (Ziff. 2; act. G 8/463). Gegen diese Verfügung erhob der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren B 2017/93). Am 2. Juni 2017 stellte X.Y. unter Berufung auf das Datenschutzgesetz (DSG; sGS 142.1) ein Gesuch um vollständige Akteneinsicht und Auskunftserteilung mit Bezug auf die Akten des Disziplinarverfahrens (act. G 8/484). Mit Schreiben vom 7. Juni 2017 teilte ihm das GD mit, die Zuständigkeit betreffend das erwähnte Verfahren sei aufgrund der Beschwerdeerhebung auf das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen (Verfahren B 2015/307) übergegangen. Für die strafrechtlichen Abklärungen sei die Staatsanwaltschaft zuständig (act. G 8/488). Hiergegen erhob X.Y. Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren B 2017/131).

c. Mit Entscheid vom 24. August 2017 (Versand der Urteilsbegründung am 20. September 2017) hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde B 2015/307 gut, soweit darauf einzutreten oder das Verfahren nicht gegenstandslos geworden war. Die Beschwerde B 2014/197 schrieb es zufolge Gegenstandslosigkeit ab. Die angefochtenen Verfügungen wurden aufgehoben. In einer Eingabe an das GD vom 4. September 2017 (act. G 8/512) hatte der Rechtsvertreter von X.Y. (im Wesentlichen) beantragt, es sei unverzüglich zu bestätigen, dass einer Berufsausübungsbewilligung von Dr. X.Y. als Zahnarzt im Kanton St. Gallen nichts im Wege stehe und nie etwas im Wege gestanden habe (Ziff. 1). Es sei Dr. X.Y. nachträglich Akteneinsicht in die bisher nicht edierten Patientenbeschwerden und insbesondere in die act. 162 und 163 des Disziplinarverfahrens zu gewähren (Ziff. 2). Es sei umgehend ein unabhängiger Untersuchungsbeauftragter einzusetzen, der die Zustände im GD kritisch untersuche (Ziff. 3). Es seien die Mitarbeitenden G.H. (Verfahrensleiter) und Z.P. (amtierender Leiter Rechtsdienst) anzuweisen, in Verfahren im Zusammenhang mit Dr. X.Y. per sofort nicht mehr mitzuwirken (Ziff. 4). Es seien dem Kantonszahnarzt Dr. med. dent. M.K. (im Amt seit 1. Januar 2017, act. G 8/559.2; nachstehend: amtierender Kantonszahnarzt) seine Kompetenzen per sofort zu entziehen und es sei rückwirkend zu bestätigen, dass auch der ehemalige Kantonszahnarzt nie über die entsprechenden Kompetenzen (Rechte und Pflichten) eines Kantonszahnarztes verfügt habe (Ziff. 5). Mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 stellte Dr. X.Y. dem GD (im Wesentlichen) die Anträge, es sei



festzustellen, dass er mit Eintritt der Rechtskraft des Entscheids vom 24. August 2017 wieder über eine Berufsausübungsbewilligung verfüge; eventuell sei die Berufsausübungsbewilligung innert einer kurzen Bearbeitungsfrist zu erteilen (act. G 8/522). Mit Verfügung vom 6. November 2017 erteilte das GD Dr. X.Y. eine neue Berufsausübungsbewilligung (act. G 8/532). Mit Entscheid vom 6. November 2017 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde B 2017/131 gut und wies die Sache zur Prüfung und Verfügung der Akteneinsicht an die Vorinstanz zurück.

**d.** Am 7. Dezember 2017 (act. G 2) verfügte das GD, auf das Gesuch von X.Y. vom 4. September 2017 um Feststellung des Bewilligungsstatus werde nicht eingetreten (Ziff. 1). Auf den Antrag auf Edition der act. 162 f. des Disziplinarverfahrens werde infolge der Erw. 15.3.3. des Verwaltungsgerichtsentscheids vom 24. August 2017 (B 2015/307) im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens nicht eingetreten. Jedoch werde festgehalten, dass aufgrund der Erw. 2.5 im Verwaltungsgerichtsentscheid vom 6. November 2017 (B 2017/131) die Sache der bisher nicht edierten Patientenbeschwerden im Zusammenhang mit der Erledigung des Gesuchs vom 2. Juni 2017 erneut zu prüfen sein werde (Ziff. 2). Auf die Ausstandsbegehren gegen den amtierenden Leiter Rechtsdienst und den Verfahrensleiter werde nicht eingetreten (Ziff. 3). Auf die Gesuche um Feststellung betreffend die Rechtsgrundlagen für die Stellung des Kantonszahnarztes sowie um Entbindung des amtierenden Kantonszahnarztes aus seiner Funktion werde nicht eingetreten (Ziff. 4). Der Beschwerdeführer habe eine Gebühr von CHF 1'500 zu bezahlen (Ziff. 5).

### **B.**

**a.** Gegen die Verfügung vom 7. Dezember 2017 erhob Rechtsanwalt Reetz für X.Y. mit Eingabe vom 8. Januar 2018 (act. G 1) Beschwerde mit den folgenden Rechtsbegehren: es sei Dispositivziffer 4 der Verfügung aufzuheben (Ziff. 1); es sei das Begehren aus Ziff. 5 seiner Eingabe vom 4. September 2017 gutzuheissen (Ziff. 2a); eventualiter seien dem amtierenden Kantonszahnarzt seine heutigen Kompetenzen mit Bezug auf die Verfahren des Beschwerdeführers vor dem GD (und allfälligen Rechtsmittelinstanzen) per sofort zu entziehen und es rückwirkend zu bestätigen, dass auch der ehemalige Kantonszahnarzt nie über entsprechende Kompetenzen eines Kantonszahnarztes gegenüber dem Beschwerdeführer verfügt habe (Ziff. 2b); sub-



eventualiter sei festzustellen, dass der amtierende Kantonszahnarzt nicht befugt (gewesen) sei, in den Verfahren des Beschwerdeführers mitzuwirken oder Einsicht in die Akten des Beschwerdeführers zu erhalten bzw. zu nehmen (Ziff. 2c); sub-sub-eventualiter sei das Begehren aus Ziff. 5 der Eingabe vom 4. September 2017 an das GD zur materiellen Beurteilung zurückzuweisen (Ziff. 2d); es sei Dispositivziffer 5 der angefochtenen Verfügung aufzuheben und die Kosten für das vorinstanzliche Verfahren dem GD aufzuerlegen bzw. auf die Staatskasse zu nehmen, unter Zusprechung einer angemessenen Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren (Ziff. 3); unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (Ziff. 4).

**b.** In der Vernehmlassung vom 26. Februar 2018 beantragte die Vorinstanz, die angefochtene Verfügung sei zu schützen. Die in der Beschwerde gestellten Rechtsbegehren seien, soweit darauf einzutreten sei, abzuweisen, unter Kostenfolge. Auf das Rechtsbegehren Ziff. 2a sei nicht einzutreten. Die Rechtsbegehren Ziff. 2b und 2c seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. G 7).

**c.** In der Eingabe vom 7. März 2018 stellte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers unter anderem den Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung (act. G 10). Dem Antrag wurde stattgegeben.

**d.** Mit Entscheid vom 28. März 2018 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde B 2017/93 ab, soweit es darauf eintrat. In den Entscheiden B 2016/173 betreffend Entbindung vom Amtsgeheimnis (Ermächtigung durch die Departementsvorsteherin zur Auskunftserteilung gegenüber der Obersee Nachrichten AG) und B 2016/134 vom 18. April 2018 betreffend Entbindung des amtierenden Leiters Rechtsdienst vom Amtsgeheimnis gegenüber dem ehemaligen Leiter Rechtsdienst trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerden nicht ein.

**e.** Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens sowie des Beschwerdeführers anlässlich der mündlichen Verhandlung vom 27. April 2018 (act. G 12) wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.



### Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die Beschwerde wurde am 8. Januar 2018 (act. 1) und damit nach Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen zur Zuständigkeit in gesundheitsrechtlichen Angelegenheiten (vgl. Art. 41<sup>quater</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP) am 1. Juni 2017 eingereicht. Hinsichtlich des anwendbaren Verfahrensrechts findet sich in der Übergangsbestimmung Ziff. III/1 des V. Nachtrags zum VRP (nGS 42-55) sowie in Art. 133 Abs. 1 VRP eine Übergangsregelung. Danach schliesst die nach bisherigem Recht zuständige Instanz Verfahren, die bei Vollzugsbeginn bei ihr hängig sind, nach bisherigem Recht ab (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. Februar 2006, ABI 2006 S. 819 ff., S. 846). Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Nichteintretensverfügung vom 7. Dezember 2017, welcher sich im Wesentlichen mit der Vollstreckung und der Tragweite des Verwaltungsgerichtsentscheids vom 24. August 2017 befasst; letzterem wiederum liegen Beschwerden zugrunde, welche lange vor dem 1. Juni 2017 eingereicht worden waren. Angesichts dieser Gegebenheiten rechtfertigt es sich, vorliegend in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Normen im VRP in der Fassung vom 25. Januar 2011 anzuwenden.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 8. Januar 2018 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich - d.h. mit Ausnahme der nachstehend darzulegenden Einschränkungen - einzutreten. Das Gesuch des Beschwerdeführers vom 4. September 2017 und die dort gestellten Anträge - insbesondere auch die aufgeworfene Frage der rechtlichen Stellung des Kantonszahnarztes - knüpfen vorab am Verwaltungsgerichtsentscheid vom 24. August 2017 an. Die angefochtene Verfügung befasst sich wie erwähnt - dem Gesuch entsprechend - im Wesentlichen mit der Vollstreckung und der Tragweite des Verwaltungsgerichtsentscheids vom 24. August 2017. In diesem Zusammenhang muss zumindest im Anwendungsbereich der EMRK der Zugang zu einer richterlichen Behörde gewährleistet sein, wenn im Rahmen der Vollstreckung über einen als „civil right“ anerkannten Anspruch zu entscheiden ist (vgl. Cavelti/Vögeli,



Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1234).

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens kann indes nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bzw. der angefochtenen Verfügung gebildet hatte (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 579 f.). Soweit die Ausführungen des Beschwerdeführers über diesen Rahmen hinausgehen, ist darauf nicht einzutreten (vgl. nachstehende E. 3.2.1).

2. Der Verwaltungsgerichtsentscheid vom 24. August 2017 erwuchs, nachdem der Versand der Entscheidbegründung am 20. September 2017 erfolgt war, unangefochten in Rechtskraft und war ab diesem Zeitpunkt dementsprechend vollstreckbar (vgl. Art. 101 VRP). Als Vollstreckungsmassnahme veranlasste die Vorinstanz am 31. Oktober 2017 die Löschung des vorsorglichen Bewilligungszugs vom 27. November 2012 im Medizinalberuferegister (act. G 8/529). Diese Löschung bewirkte für sich allein kein Wiederaufleben der Berufsausübungsbewilligung, zumal der Beschwerdeführer im Jahr 2012 auf die Bewilligung gültig verzichtet hatte (mit der Möglichkeit, jederzeit ein neues Gesuch stellen zu können; vgl. VerwGE B 2015/307, E. 11). Der Verwaltungsgerichtsentscheid vom 24. August 2017 beinhaltet auch keine direkte Anweisung an die Vorinstanz, dem Beschwerdeführer eine Berufsausübungsbewilligung zu erteilen. Der Entscheid geht von der Rechtskraft der Verfügung vom 11. November 2013 (Verweigerung der Berufsausübungsbewilligung wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit) aus (VerwGE B 2015/307, E. 3.2) und bestätigt im Weiteren, dass die Frage, ob die Verfügung vom 11. November 2013 in Wiedererwägung zu ziehen sei, angesichts der Möglichkeit des Beschwerdeführers, jederzeit ein neues Gesuch stellen zu können, nicht geklärt zu werden brauche (Nichteintreten auf das Wiedererwägungsgesuch; VerwGE B 2015/307, E. 12.3). Sodann kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers zwar getrübt, die Vorinstanz im Disziplinarverfahren jedoch zu Unrecht von der (gänzlich) fehlenden Vertrauenswürdigkeit ausgegangen sei (VerwGE B 2015/307, E. 6.3). Als Folge davon erteilte die Vorinstanz mit Verfügung vom 6. November 2017 dem Beschwerdeführer eine neue Berufsausübungsbewilligung (act. G 8/532). In dieser Konstellation fehlte es an einem Grund, darüber hinaus den Bewilligungsstatus des Beschwerdeführers festzustellen, weshalb die Vorinstanz auf seinen Antrag, es sei zu bestätigen, dass einer Berufsausübungsbewilligung als Zahnarzt im Kanton St. Gallen nichts im Wege stehe und nie etwas im Wege gestanden



habe (act. G 8/512 Ziff. 1), zu Recht nicht eintrat (act. G 2 S. 10 E. 2.4). Dies blieb im vorliegenden Verfahren unbestritten.

Sodann trat die Vorinstanz mit Blick auf die Feststellungen in VerwGE B 2015/307 (E. 15.3.3), mit welchen offensichtlich kein Anspruch auf Einsicht in die nicht zu den Akten genommenen Patientenbeschwerden (act. G 8/162 f.) statuiert worden war, in der angefochtenen Verfügung auf den (erneuten) Antrag des Beschwerdeführers, es sei ihm nachträglich Akteneinsicht in die bisher nicht edierten Patientenbeschwerden und insbesondere in die act. 162 und 163 des Disziplinarverfahrens zu gewähren (act. G 8/512 Ziff. 2), zu Recht nicht ein (act. G 2 E. 3.5). Dies umso mehr, als das Verwaltungsgericht diese Frage bereits im Entscheid B 2017/131 vom 6. November 2017 mit Bezug auf die erwähnten Akten geklärt hatte. Auch dies blieb vorliegend in der Beschwerde unbestritten. Dass der Beschwerdeführer anlässlich der mündlichen Verhandlung vom 27. April 2018 erneut darauf Bezug nahm, vermag hieran nichts zu ändern.

Im Weiteren blieben sowohl die Ausführungen der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung betreffend Ziff. 3 des Gesuchs vom 4. September 2017 (Einsetzung eines unabhängigen Untersuchungsbeauftragten) und die entsprechende Schlussfolgerung (Entgegennahme als Aufsichtsanzeige und Nichtbehandlung derselben) als auch das Nichteintreten der Vorinstanz auf die erneuten Ausstandsbegehren gegen den Verfahrensleiter und den amtierenden Leiter Rechtsdienst unbestritten. In diesem Zusammenhang bestätigte das Verwaltungsgericht im Übrigen mit Entscheid B 2017/93 vom 28. März 2018, dass dem amtierenden Leiter Rechtsdienst weder eine Befangenheit in den Verfahren betreffend den Beschwerdeführer noch eine Amtsgeheimnisverletzung im Zusammenhang mit der Aktenweitergabe an den ehemaligen Leiter Rechtsdienst vorgeworfen werden könne. In den Entscheiden B 2016/173 betreffend Entbindung vom Amtsgeheimnis (Ermächtigung durch die Departementsvorsteherin zur Auskunftserteilung gegenüber der Obersee Nachrichten AG) und B 2016/134 vom 18. April 2018 betreffend Entbindung des amtierenden Leiters Rechtsdienst vom Amtsgeheimnis gegenüber dem ehemaligen Leiter Rechtsdienst trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerden nicht ein.

### 3.



**3.1.** Angefochten ist vorliegend zum einen Dispositivziffer 4 der Verfügung vom 7. Dezember 2017. Die Vorinstanz ist darin auf die Gesuche um Feststellung betreffend Rechtsgrundlage für die Stellung des Kantonszahnarztes sowie um Entbindung des amtierenden Kantonszahnarztes von seiner Funktion nicht eingetreten. Der Beschwerdeführer beantragt im Hauptstandpunkt, es sei das Begehren aus Ziff. 5 seiner Eingabe vom 4. September 2017 gutzuheissen. In dieser Eingabe hatte er den Antrag gestellt, es seien dem amtierenden Kantonszahnarzt seine Kompetenzen per sofort zu entziehen und es sei rückwirkend zu bestätigen, dass auch der ehemalige Kantonszahnarzt nie über die entsprechenden Kompetenzen (Rechte und Pflichten) eines Kantonszahnarztes verfügt habe (act. G 8/512 Ziff. 5). Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung hierzu fest, dass die Anklagekammer in drei Entscheiden vom 29. Juni 2016 (act. G 8/413), vom 22. August 2016 (act. G 8/428) und vom 8. November 2016 (act. G 8/437) die Rechtmässigkeit der Funktion des ehemaligen Kantonszahnarztes bestätigt und keine Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens gegen diesen erteilt habe. Für das Gesuch um Entbindung des amtierenden Kantonszahnarztes von seinen Funktionen fehle dem Beschwerdeführer die erforderliche Prozesslegitimation. Der Verfügungserlass setze ein Rechtsschutzinteresse voraus. Der Beschwerdeführer könne sich nicht lediglich auf Drittinteressen oder öffentliche Interessen berufen. Aufgrund der fehlenden Prozesslegitimation sei auf die Gesuche um Feststellung betreffend Rechtsgrundlage für die Stellung des Kantonszahnarztes sowie um Entbindung des amtierenden Kantonszahnarztes von seiner Funktion nicht einzutreten (act. G 2 S. 14).

### **3.2.**

**3.2.1.** Der Beschwerdeführer hält fest, dass sich die Vorinstanz in mehreren Verfahren auf die Funktion des Kantonszahnarztes bezogen habe (vgl. act. G 1 Rz. 18-21), so in der Abweisung des Ausstandsbegehrens gegen den ehemaligen Kantonszahnarzt vom 15. September 2014 (act. G 8/279) sowie in der Stellungnahme vom 4. Juli 2016 betreffend ein Verfahren nach Öffentlichkeitsgesetz (ÖffG; sGS 140.2). Hierzu ist festzuhalten, dass das letztgenannte Verfahren am 2. August 2016 abgeschlossen worden war, nachdem der Beschwerdeführer keine anfechtbare Verfügung verlangt hatte (act. G 8/423). Auch im Entscheid vom 24. August 2017 schrieb das Verwaltungsgericht die Beschwerde betreffend Ausstandsbegehren gegen den



früheren Kantonszahnarzt sowie hinsichtlich der Frage der gesetzlichen Grundlage für das Amt des Kantonszahnarztes zufolge Gegenstandslosigkeit ab und hob die Verfügung vom 15. September 2014 auf (VerwGE B 2014/197, E. 14).

Dementsprechend stellten sich diesbezüglich im vorinstanzlichen Verfahren zum vornherein keine Vollstreckungsfragen, welche in der angefochtenen Verfügung zu klären gewesen wären. Dies gilt auch mit Bezug auf die Berufsausübungsbewilligung, da diese bereits am 6. November 2017 erteilt worden war (vgl. vorstehende E. 2). Als Folge davon bildet die Tätigkeit des Kantonszahnarztes bzw. materielle Frage der gesetzlichen Grundlage für dieses Amt keinen materiellen Gegenstand der angefochtenen Vollstreckungsverfügung, weshalb auf die diesbezüglichen Ausführungen des Beschwerdeführers bzw. auf die Beschwerdeanträge Ziff. 2b bis 2d (vgl. dazu act. G 1 Rz. 12 und 14) sowie auf die erneut erhobene Rüge der mangelhaften bzw. fehlenden Rechtsgrundlage für das Amt des Kantonszahnarztes (act. G 1 Rz. 33-41 und Rz. 47) im vorliegenden Verfahren nicht einzutreten ist. Dementsprechend ist auch auf die in Form einer materiellen Eventualbegründung erfolgten Ausführungen der Vorinstanz (act. G 7 S. 6-9 [E. 5]) nicht einzugehen.

Soweit der Beschwerdeführer - unabhängig von der angefochtenen Verfügung - eine Feststellung der mangelhaften bzw. fehlenden Rechtsgrundlage des Kantonszahnarztes verlangt, ist darauf ebenfalls nicht einzutreten.

Feststellungsansprüche gelten praxismässig als subsidiär. Sie bestehen dann nicht, wenn die gesuchstellende Person für die betreffende Frage ebenso gut - d.h. ohne unzumutbare Nachteile - ein Gestaltungsurteil erwirken kann (BGE 137 II 199 E. 6.5 mit Hinweisen; Bosshart/Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 26 zu § 19 VRG). Dem Beschwerdeführer ist es zumutbar, die Frage der rechtlichen Grundlage des Amtes des Kantonszahnarztes in einem separaten Verfahren, in welchem sich diese Frage konkret und tatsächlich stellt, gerichtlich überprüfen zu lassen.

**3.2.2.** Die weitere Rüge, wonach jeder Auftrag an den Kantonszahnarzt zufolge Fehlens einer genügenden gesetzlichen Grundlage eine Verletzung des Amtsgeheimnisses bewirke (act. G 1 Rz. 48-50 und Beschwerdeantrag Ziff. 2c), muss im vorliegenden Verfahren offenbleiben. Festzuhalten ist immerhin, dass eine Kündigung des Auftragsverhältnisses mit dem amtierenden Kantonszahnarzt und eine rückwirkende



Aberkennung der Kompetenzen des ehemaligen Kantonszahnarztes als Folge der Aufhebung der Verfügung vom 10. November 2015 - und damit als Folge des VerwGE B 2015/307 (vgl. act. G 1, Beschwerdeantrag Ziff. 2a in Verbindung mit act. G 8/512 S. 1 f., Antrag Ziff. 5) - nicht in Betracht fällt, zumal ein solches Vorgehen in jenem Entscheid in keiner Form thematisiert worden war.

**3.2.3.** Bei den dargelegten Gegebenheiten ging die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung zu Recht davon aus, dass es dem Beschwerdeführer an einem eigenen schutzwürdigen Interesse im Sinn von Art. 45 Abs. 1 VRP fehlt, die von ihm verschiedentlich in Frage gestellte genügende gesetzliche Grundlage für die Funktion des amtierenden Kantonszahnarztes im streitigen Verfahren betreffend Vollstreckung bzw. Klärung der Tragweite des Urteils vom 24. August 2017 überprüfen zu lassen. Der Beschwerdeführer ist in diesem Verfahren jedenfalls nicht mehr als irgendein Dritter oder die Allgemeinheit durch die Tätigkeit des Kantonszahnarztes in seinen eigenen aktuellen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen berührt. Er anerkennt denn auch, dass im Detail gar nicht bekannt sei, inwiefern der Kantonszahnarzt aktuell in den Verfahren des GD noch mitwirke. Seine Vermutung, dass der Kantonszahnarzt immer auch in den Verfahren des Beschwerdeführers involviert sein werde, da die Vorinstanz ihrerseits vom Bestehen der (auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhenden) kantonszahnärztlichen Kompetenzen ausgehe (act. G 1 Rz. 29), vermag für das hier in Frage stehende Verfahren kein Rechtsschutzinteresse zu begründen. Beim Antrag, es seien dem amtierenden Kantonszahnarzt die Kompetenzen per sofort zu entziehen und es sei rückwirkend zu bestätigen, dass auch sein Amtsvorgänger nie über die entsprechenden Kompetenzen (Rechte und Pflichten) eines Kantonszahnarztes verfügt habe (act. G 8/512 Ziff. 5), handelt es sich sodann im Wesentlichen um ein Feststellungsbegehren, für welches es an einem aktuellen und/oder virtuellen Feststellungsinteresse des Beschwerdeführers mangelt und mit welchem er zudem eine (unzulässige) abstrakte Normenkontrolle verlangt (vgl. P. Wiederkehr, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2016, S. 142, und Art. 81 der Kantonsverfassung [sGS 111.1]). Ein direkter Bezug auf den vorliegend streitigen, individuell-konkreten Sachverhalt (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 543) ist nicht gegeben.

Aus dem Verfahren betreffend Betriebsbewilligung der S. GmbH bzw. aus dem Schreiben des amtierenden Kantonszahnarztes an den Verfahrensleiter vom



22. November 2017 (vgl. Ausführungen des Beschwerdeführers in act. G 1 Rz. 43-45) lässt sich hinsichtlich der Verfahrenslegitimation des Beschwerdeführers ebenfalls nichts ableiten. Die Vorinstanz trat daher auch in diesem Punkt zu Recht nicht auf das Gesuch des Beschwerdeführers ein. Die Beschwerdeanträge Ziff. 1 und 2a sind daher abzuweisen.

**3.3.** Im Weiteren lässt sich - soweit der Beschwerdeführer die Aufhebung von Ziff. 5 der angefochtenen Verfügung verlangt - die Auferlegung der amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens von CHF 1'500 insofern nicht beanstanden, als er die Verfügung vom 7. Dezember 2017 in den meisten Punkten nicht angefochten bzw. anerkannt hat und in dem von ihm im vorliegenden Verfahren beanstandeten Punkt unterliegt.

**4.**

**4.1.** (...).

**4.2.** (...).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2.** Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 2'000.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid