



**Fall-Nr.:** B 2019/24  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 30.08.2019  
**Entscheiddatum:** 25.06.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 25.06.2019**

**Vervollständigung der Akten aus dem abgeschlossenen Disziplinarverfahren/Datenschutzgesetz (DSG, sGS 142.1) und Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101). Art. 17 und 18 DSG. Teilweise Gutheissung mit Rückweisung an das Gesundheitsdepartement zur Prüfung der Frage, ob der Offenlegung des E-Mailverkehrs Sachbearbeiter A./ehemaliger Kantonszahnarzt B. betreffend das Disziplinarverfahren des Beschwerdeführers Verweigerungsgründe im Sinn von Art. 18 DSG entgegenstehen. Aufhebung der vorinstanzlichen Kostenauflegung mit Hin-weis auf die Unentgeltlichkeit des Verfahrens (Art. 19 DSG), (Verwaltungsgericht, B 2019/24). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 30. Dezember 2020 abgewiesen (Verfahren 1C\_443/2019)**

#### **Entscheid vom 25. Juni 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Dr. med. dent. A.\_\_\_\_,**

**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

**Vervollständigung der Akten aus dem abgeschlossenen Disziplinarverfahren /  
Datenschutzgesetz und Art. 29 Abs. 2 BV**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. Der Gesundheitsrat des Kantons St. Gallen erteilte Dr. A.\_\_ 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, 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. Mit Verfügung vom 10. November 2015 wies das GD ein Ausstandsbegehren von Dr. A.\_\_ gegen den Verfahrensleiter B.\_\_ (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 Dr. A.\_\_ 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 Dr. A.\_\_ disziplinarisch mit CHF 10'000 (act. G 11.1 Beilage 3 [act. 369]). Hiergegen erhob Dr. A.\_\_ durch seinen Rechtsvertreter, Rechtsanwalt PD Dr. Peter Reetz, Küsnacht, Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren B 2015/307). Mit Entscheid vom 24. August 2017 hiess das



Verwaltungsgericht die Beschwerde B 2015/307 gut, soweit darauf einzutreten oder das Verfahren nicht gegenstandslos geworden war.

**b.** Am 1. Dezember 2015 hatte der Rechtsvertreter von Dr. A.\_\_\_ bei der Anklagekammer des Kantons St. Gallen Strafanzeige gegen C.\_\_\_, ehemaliger Generalsekretär des GD, und D.\_\_\_, ehemaliger Leiter Rechtsdienst des GD, mit jeweils der Begründung erhoben, diese hätten in einem Interview gegenüber der E.\_\_\_-Zeitung schützenswerte Personendaten von Dr. A.\_\_\_ offenbart und damit das Amtsgeheimnis verletzt (act. G 11.1 Beilage 5 [act. 378.1]). Die Departementsvorsteherin des GD bestätigte am 1. Juli 2016, dass sie die beiden ehemaligen Mitarbeiter im Jahr 2012 mündlich ermächtigt habe, sich gegenüber der E.\_\_\_-Zeitung zu der dem GD im Zusammenhang mit Dr. A.\_\_\_ vorgeworfenen Untätigkeit zu äussern. Auf die dagegen am 25. Juli 2016 erhobene Beschwerde trat das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2016/173 vom 18. April 2018 nicht ein.

**c.** Am 2. Juni 2017 hatte Dr. A.\_\_\_, unter Berufung auf das kantonale Datenschutzgesetz (DSG; sGS 142.1) ein Gesuch um vollständige Akteneinsicht sowie um Auskunftserteilung mit Bezug auf die Akten des Disziplinarverfahrens und die Berichterstattung in der E.\_\_\_-Zeitung (veröffentlicht am 28. Juni 2012) gestellt. 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. Mit Beschwerde vom 3. Juli 2017 (B 2017/131) stellte Rechtsanwalt Reetz für Dr. A.\_\_\_ das Rechtsbegehren, es sei das GD anzuweisen, das Akteneinsichtsgesuch vom 2. Juni 2017 zu bearbeiten und dem Beschwerdeführer die gewünschte Akteneinsicht zu erteilen. 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.

Am 7. Dezember 2017 verfügte das GD im Zusammenhang mit einem weiteren Gesuch von Dr. A.\_\_\_ um Feststellung des Bewilligungsstatus, auf seinen Antrag nach Edition der GD-actoren 162 f. des Disziplinarverfahrens (Patientenbeschwerden) werde unter Verweis auf E. 15.3.3 des Verwaltungsgerichtsentscheids vom 24. August 2017 (B 2015/307) im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens nicht eingetreten. Jedoch sei



festzuhalten, dass angesichts der E. 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). Mit Verfügung vom 4. Mai 2018 eröffnete das GD Dr. A.\_\_, ihm werde über seinen Rechtsvertreter PD Dr. Reetz Einsicht in die nicht bearbeiteten Patientenanzeigen (GD-act. 162 f.) gewährt; dies ohne Anonymisierung oder inhaltliche Einschränkungen. Die Akteneinsicht wurde unter der Auflage bewilligt, dass der Rechtsvertreter seinem Mandanten die Dokumente nicht aushändigen und ihm keine Auskünfte geben dürfe, welche zur Identifizierung von Aufsichtsanzeigern führen könnten. Der Rechtsvertreter dürfe seinen Mandanten ausschliesslich über Umfang, Form und Inhalt der Patientenanzeigen orientieren (Ziff. 2). Das GD werde nach erfolgter Akteneinsicht den Aufsichtsanzeigern die sie betreffenden Unterlagen zurückgeben (Ziff. 3). Die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde B 2018/126 hiess das Verwaltungsgericht, soweit es darauf eintrat, mit Entscheid vom 10. Februar 2019 in dem Sinn teilweise gut, als es die Kostenauflegung für den Verfügungserlass aufhob und Vorinstanz anwies, dem Beschwerdeführer den von ihm für das Verwaltungsverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen.

**d.** Mit Schreiben vom 23. November 2017 hatte das GD das Gesuch um Akteneinsicht und Auskunftserteilung vom 2. Juni 2017 beantwortet (act. G 11.1 Beilage 9 [act. 538]). Hierauf schrieb das Verwaltungsgericht eine in diesem Zusammenhang eingereichte Rechtsverweigerungsbeschwerde von Dr. A.\_\_ mit Entscheid B 2017/156 vom 24. November 2017 als gegenstandslos geworden ab. Am 28. November 2017 beantwortete das GD die Fragen, welche unter anderem Gegenstand des VerwGE B 2017/131 gebildet hatten (act. G 11.1 Beilage 12 [act. 539]). Mit Eingabe vom 14. Dezember 2017 legte der Rechtsvertreter von Dr. A.\_\_ eine Liste fehlender Akten vor (act. G 11.1 Beilage 13 [act. 546]). Mit Schreiben vom 22. Dezember 2017 (act. G 11/548) und 8. Januar 2018 (act. G 11.1 Beilage 15 [act. 551]) äusserte sich das GD zur Frage der Vervollständigung der Akten und wies darauf hin, dass die Prüfung der E-Mails des ehemaligen Leiters Rechtsdienst noch mehr Zeit in Anspruch nehme. In den Eingaben vom 29. und 30. Januar 2018 stellte Dr. A.\_\_ weitere Anträge betreffend die Vervollständigung der Akten (act. G 11.1 Beilage 17 [act. 564.1 f.]). Zu einem weiteren



## St.Galler Gerichte

Schreiben seines Rechtsvertreters vom 31. Januar 2018 (act. G 11.1 Beilage 16 [act. 563]) nahm das GD am 9. Februar 2018 Stellung (act. G 11.1 Beilage 17 [act. 564]). Mit Schreiben vom 20. Februar 2018 präzisierte der Rechtsvertreter die von seinem Mandanten am 29./30. Januar 2018 gestellten Anträge und verlangte eine Beantwortung derselben (act. G 11.1 Beilage 18 [act. 565]). Hierzu äusserte sich das GD mit Schreiben vom 1. März 2018 (act. G 11.1 Beilage 19 [act. 568]).

**e.** Nach einer weiteren umfangreichen Korrespondenz (vgl. act. G 11.1 Beilagen 20-31 [act. 572, 574, 581, 582, 583, 586-591]) verfügte das GD am 19. Dezember 2018 (act. G 2/2) folgendes: Auf die Anträge, welche sich auf die im Disziplinarverfahren nicht verwendeten Patientenanzeigen beziehen würden (Beschwerdeverfahren B 2018/126), werde nicht eingetreten (Ziff. 1). Soweit Dr. A. eine Ausforschung von GD-Mitarbeitenden beabsichtige, werde der entsprechende Antrag nicht an die Hand genommen (Ziff. 2). Es werde festgehalten, dass das GD das Gesuch vom 2. Juni 2017 und seine Ergänzungen vollständig beantwortet habe, soweit die Daten tatsächlich vorhanden und die Anträge zulässig seien (Ziff. 3). Es werde festgestellt, dass die für das Disziplinarverfahren relevanten Akten zum Dossier genommen worden seien. Der Vorwurf der Unvollständigkeit der Akten sei unzutreffend (Ziff. 4). Der Antrag auf Eröffnung eines Beweisverfahrens mit Befragungen und schriftlichen Anfragen zur Rekonstruktion von nicht aktenkundigen Ereignissen werde abgewiesen (Ziff. 5). Dr. A. werde Einsicht in folgende Akten uneingeschränkt gewährt: Anhänge 4-9, 12 f., 24, 26 f., 29, 39-45, 47, 49-52, 55, 58-62, 64, 66, 67, 69-78, 80, 82, 84, 87, 89, 91-93, 95, 101, 103, 116, 121-133 (act. G 11.2 und 11.3) sowie Akten F. 1-9 und B. 1 und 2 (act. G 11.4; Ziff. 6). Die in der Verfügung (E. 7.7) als vertraulich eingestufteten Akten würden zum Schutz von Drittpersonen nicht herausgegeben. Dr. A. erhalte durch diese Verfügung Auskünfte über den Inhalt dieser vertraulichen Akten (Ziff. 7). Die in der Verfügung (E. 7.8) zitierten verwaltungsinternen Akten würden nicht herausgegeben. Das ausnahmsweise bestehende Auskunftsrecht werde durch die Wiedergabe der entsprechenden Inhalte in E. 7.9 der Verfügung gewährleistet (Ziff. 8). Dr. A. werde eine Entscheidgebühr von CHF 1500 auferlegt (Ziff. 9).

**B.**



## St.Galler Gerichte

**a.** Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt Reetz für Dr. A.\_\_\_ am 16. Januar 2019 Beschwerde (act. G 1) mit den Rechtsbegehren, die Dispositivziffern 1-5 sowie 7-9 der Verfügung seien aufzuheben (Ziff. 1). Das GD sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer sämtliche ihn betreffenden und/oder im Zusammenhang mit dem Disziplinarverfahren stehenden E-Mails samt Anhängen (insbesondere die in Ordner 2 [erster Teil E-Mails von D.\_\_\_ bzw. G.\_\_\_], Ordner 3 [zweiter Teil E-Mails von D.\_\_\_ und G.\_\_\_] und Ordner 4 [Kontakt von F.\_\_\_ bzw. B.\_\_\_ mit der E.\_\_\_-Zeitung]) zuzustellen (Ziff. 2). Das GD sei anzuweisen, die noch nicht (vollständig) beantworteten Auskunftsbegehren mit Befragungen oder schriftlichen Anfragen zur Rekonstruktion von nicht aktenkundigen Ereignissen zu bearbeiten (Ziff. 3). Es seien die E-Mails samt Anhänge gemäss Rechtsbegehren Nr. 2 des Revisionsverfahrens D-16-6006 beizufügen (Ziff. 4). Es sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde auf den angefochtenen Teil der Verfügung zu beschränken und die Dispositivziffer 6 der Verfügung rechtskräftig zu erklären (Ziff. 5).

**b.** Mit Schreiben vom 18. Januar 2019 bestätigte der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts Dispositivziffer 6 der Verfügung vom 19. Dezember 2018 als rechtskräftig (act. G 4). In der Beschwerdeergänzung vom 20. Februar 2019 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter die gestellten Rechtsbegehren (act. G 5).

**c.** In der Vernehmlassung vom 2. April 2019 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. G 10). Hierzu äusserte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers in der Eingabe vom 26. April 2019 und bestätigte seinen Standpunkt (act. G 13).

**d.** Auf die Ausführungen 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<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, VRP; sGS 951.1). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45



Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 16. Januar 2019 (act. G 1) entspricht in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 20. Februar 2019 (act. G 5) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

## 2.

**2.1.** Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet die Bearbeitung des Gesuchs des Beschwerdeführers vom 2. Juni 2017 mit Auskunfts- und Einsichtsbegehren bzw. Fragen zur Berichterstattung in der "E.\_\_-Zeitung" im Juni 2012 (act. G 11.1 Beilage 8 [act. 484]; G 11.1 Beilage 6) sowie weitere von ihm in diesem Zusammenhang gestellte Anträge. Streitig ist, ob die Fragen/Anträge von der Vorinstanz zureichend beantwortet/ behandelt wurden. Nicht streitig bzw. nicht angefochten ist Dispositivziffer 6 der angefochtenen Verfügung (act. G 1 S. 7); diesbezüglich wurde mit Verfügung vom 18. Januar 2019 die Teilrechtskraft erklärt (act. G 4). Versehentlich nicht in Dispositivziffer 6 aufgenommen wurde - wie der Beschwerdeführer zu Recht festhält (act. G 5 S. 3) - das als "unbedenklich zur Herausgabe" klassifizierte E-Mail gemäss Anhang 118 (act. G 11.3). Nachdem die Teilrechtskraft in diesem Verfahren eintrat und bestätigt worden war (act. G 4) und eine Berichtigung (Art. 93<sup>septies</sup> VRP) im Zuständigkeitsbereich der Vorinstanz liegt, ist eine solche im verwaltungsgerichtlichen Verfahren formell indes nicht möglich.

Das Gesuch des Beschwerdeführers vom 2. Juni 2017 betrifft folgende Unterlagen und Sachverhalte:

1. Protokolle der ihn betreffenden „Interviews“ der E.\_\_-Zeitung (H.\_\_) mit C.\_\_ und D.\_\_ oder (bei fehlender Protokollierung) Auskunftserteilung über Zeitpunkt, Ort, Teilnehmer und Themen der „Interviews“.
2. Protokolle hinsichtlich der Besprechung zwischen H.\_\_ und dem GD betreffend Vorbereitung der Artikelserie der E.\_\_-Zeitung.
3. Protokoll der im Artikel der E.\_\_-Zeitung vom 28. Juni 2012 (act. G 2.3) erwähnten Sitzung mit einem Zahnarzt oder (falls es an einem Protokoll fehlt) Auskunftserteilung über Zeitpunkt, Ort, Themen und getätigte Äusserungen.



## St.Galler Gerichte

4. Akten betreffend die im vorerwähnten Zeitungsartikel angeführten zehn Fälle von „A.\_\_-Patienten“.
5. Ergebnis einer allfälligen Befragung der Teilnehmer der im erwähnten Zeitungsartikel erwähnten Sitzung durch C.\_\_.
6. Zustellung von Unterlagen betreffend den im erwähnten Zeitungsartikel angeführten Briefwechsel.
7. Zustellung einer von D.\_\_ im erwähnten Zeitungsartikel angeführten „Beschwerde im Zusammenhang mit Dr. A.\_\_ im Frühjahr 2010“.
8. Mitteilung, auf welcher Rechtsgrundlage der Aufruf von C.\_\_ im erwähnten Zeitungsartikel (Meldung an das GD durch geschädigte Patienten, um diese beraten zu können) beruht.
9. Mitteilung, von welchen im erwähnten Zeitungsartikel angeführten „neun Fällen vor und einem Fall nach 2007“ D.\_\_ Kenntnis gehabt habe und welchen Inhalts diese gewesen seien.
10. Frage, ob das GD eine Liste mit angeblichen Patientenbeschwerden (act. G 7/162 f. [B 2015/307]) der E.\_\_-Zeitung übergeben, mitgeteilt oder bestätigt habe bzw. ob H.\_\_ Einsicht in die Patientenbeschwerden erhalten habe.

**2.2.** Als wichtiger Teilaspekt des Grundsatzes des fairen Verfahrens (Art. 29 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV], SR 101) ist der Anspruch auf rechtliches Gehör in Art. 29 Abs. 2 BV verankert worden (BGE 133 I 100 E. 4.5; 129 I 85 E. 4.1). Er garantiert als prozessorientiertes Mitwirkungsrecht das Recht der Verfahrensparteien auf Teilnahme am Verfahren und auf Einflussnahme auf den Prozess der Entscheidungsfindung (BGE 126 V 130 E. 2b). Die Ausübung von prozessualen Mitwirkungsrechten, insbesondere des Beweisführungsrechts, setzt die Möglichkeit einer Akteneinsichtnahme voraus, welche ihrerseits auf einer Aktenführungspflicht der Verwaltung beruht (BGE 132 II 485 E. 3.2; 130 II 473 E. 4.1). Es entspricht einem aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleiteten allgemeinen Verfahrensgrundsatz, dass entscheidrelevante Tatsachen und Ergebnisse schriftlich zu protokollieren sind.



Der Umfang der Protokollierungspflicht hat sich an ihrem Zweck - der Garantie der prozessorientierten Mitwirkungsrechte der Parteien - auszurichten und hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab (BGer 2C\_632/2013 vom 8. Juli 2014 E. 4.1 und 4.2 mit Hinweis auf [BGE 130 II 473](#) E. 4.2; [124 V 389](#) E. 3). Ferner sind Unterlagen, die massgeblich sein können, von Beginn weg in chronologischer Reihenfolge abzulegen. Bei Vorliegen eines Gesuchs um Akteneinsicht und spätestens im Zeitpunkt des Entscheids ist das Dossier zudem durchgehend zu paginieren (BGer 8C\_319/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 2.2.2). In der Regel ist auch ein Aktenverzeichnis zu erstellen, welches eine chronologische Auflistung sämtlicher in einem Verfahren gemachter Eingaben enthält (BGer 2C\_327/2010 vom 19. Mai 2011 E. 3.2).

Das Datenschutzgesetz regelt gemäss Art. 2 Abs. 1 DSG die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe. Nach Art. 2 Abs. 2 lit. c DSG ist das DSG unter anderem in hängigen Verfahren der Zivil-, Straf- und gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege nicht anwendbar. Die vorliegende Beschwerde stützt sich jedoch auf datenschutzrechtliche Einsichts- und Auskunftsansprüche betreffend das abgeschlossene Disziplinarverfahren D-12-6012. Das Einsichtsgesuch wurde m.a.W. nicht *in* einem hängigen Straf- oder Verwaltungsgerichtsverfahren gestellt. Auf das (abgeschlossene) Verwaltungsverfahren (Disziplinarverfahren) ist das DSG anwendbar. Nach Art. 17 DSG erteilt das öffentliche Organ der betroffenen Person auf Gesuch und gegen Ausweis über die Identität Auskunft, welche Personendaten über sie bearbeitet werden. Die Auskunft erfolgt in der Regel schriftlich (Abs. 1). Es gewährt auf Verlangen der betroffenen Person Einsicht in die Personendaten (Abs. 2). Bei Personendaten handelt es sich um Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 1 Abs. 1 lit. a DSG). Nach Art. 18 DSG lehnt das öffentliche Organ Auskunft und Einsicht ab, schränkt sie ein oder verbindet sie mit Auflagen, soweit öffentliche oder schutzwürdige private Interessen Dritter überwiegen.

**2.3.** Das Gesuch des Beschwerdeführers vom 2. Juni 2017 (act. G 11.1 Beilage 8 [act. 484]) bezieht sich auf Angaben, die ihn selbst betreffen bzw. auf Daten, die im Sinn von Art. 17 Abs. 1 DSG „über ihn bearbeitet“ werden. Ein Einsichtsrecht nach Art. 17 Abs. 2 DSG ist somit grundsätzlich zu bejahen. Dies ungeachtet des Umstands, dass das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, auf welches sich der Informationsanspruch bezieht, bereits abgeschlossen ist. Das datenschutzrechtliche Auskunfts- und



Einsichtsrecht ist m.a.W. nicht befristet und kann auch ausserhalb eines Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden (vgl. zum Datenschutzgesetz des Bundes Rosenthal/Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Rz. 4 und 5 zu Art. 8 DSG). In VerwGE B 2017/131 a.a.O. (E. 2.5) wurde die Vorinstanz angewiesen, bei der Bearbeitung des Gesuchs vom 2. Juni 2017 die Frage zu klären, ob einer Herausgabe der Patientenbeschwerden wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen Dritter entgegenstehen bzw. ob von einer Gefährdung von Drittpersonen durch den Beschwerdeführer auszugehen ist. Was den Einwand der Vorinstanz betrifft, dass der Beschwerdeführer mit seinem Gesuch Beweismittel in Bezug auf Sachverhalte beschaffen wolle, welche Gegenstand des hängigen Strafverfahrens gegen die ehemaligen GD-Mitarbeiter D.\_\_ und C.\_\_ seien (act. G 2/2 S. 10 f.), ist festzuhalten, dass gestützt auf die von ihr angeführten Akten das Motiv einer Datenbeschaffung *ausschliesslich* im Hinblick auf das hängige Strafverfahren (vgl. hierzu BGE 139 V 492 E. 3.2 und 140 V 464 E. 4.2) vorliegend nicht als belegt gelten kann. Vielmehr wurden vom Beschwerdeführer weitere Gründe (insbesondere, um Gewissheit darüber zu erhalten, was sich im Disziplinarverfahren, welches eine mehrjährige Blockade in der beruflichen Tätigkeit zur Folge hatte, genau zugetragen hat; vgl. act. G 5 S. 4 Rz. 9 und Rz. 39) für das datenschutzrechtliche Gesuch glaubhaft dargetan. Die Vorinstanz behandelte das Gesuch im Nachgang zum Entscheid B 2017/131 denn auch materiell und erliess die im vorliegenden Verfahren angefochtene Verfügung.

**2.4.** In der angefochtenen Verfügung legte die Vorinstanz unter anderem dar, der Beschwerdeführer versuche, mit einer Ausdehnung des Gegenstands des abgeschlossenen Disziplinarverfahrens die nicht substantiierten Vermutungen in der Strafanzeige vom 1. Dezember 2015 (gegen den ehemaligen Leiter Rechtsdienst und den ehemaligen Generalsekretär des GD) zu untermauern. Die Unterstellung, wonach Mitarbeitende des GD aus eigener Initiative Presseartikel verfasst hätten, um den Beschwerdeführer zu diskreditieren, erweise sich in Anbetracht der Aktenlage als unzutreffend. Die Behauptung, wonach eine Besprechung zwischen den ehemaligen Mitarbeitenden des GD und der E.\_\_-Zeitung vor Beginn der Artikelserie stattgefunden habe (Fragen 1 und 2), finde keine Anhaltspunkte in den Akten. Ein Protokoll der von der Wochenzeitung erwähnten Sitzung aus dem Jahr 2005 (act. G 11.1 Beilage 6 [act. 134]) sei dem heutigen Rechtsdienst nicht bekannt. Das GD sei nach der Aktenlage



## St.Galler Gerichte

heute nicht imstand, Auskünfte zu Zeitpunkt, Ort, Teilnehmer und Themen der angeblichen Sitzung von 2005 zu erteilen (zu Frage 3). Ob anlässlich der Sitzung Unterlagen eingereicht worden seien, lasse sich gestützt auf die Akten nicht eruieren. Sollten damals Patientenfälle vorgestellt worden sein, sei davon auszugehen, dass sie sich unter den nicht zu den Akten des Disziplinarverfahrens genommenen Patientenanzeigen befänden; diese seien Gegenstand des Verfahrens B 2018/126 (zu Frage 4). Die Frage, ob die damaligen Sitzungsteilnehmer in das Disziplinarverfahren einbezogen worden seien, sei zu verneinen. Im Disziplinarverfahren sei weder vom Beschwerdeführer eine Befragung der möglichen Sitzungsteilnehmer beantragt noch vom GD von Amtes wegen abgenommen worden (zu Frage 5). Es liege nahe, dass es sich bei den von der Wochenzeitung erwähnten Unterlagen um Teile der im Disziplinarverfahren nicht verwendeten Patientenanzeigen handeln dürfte (zu Frage 6). Es sei nicht Aufgabe des GD zu eruieren, was die ehemaligen Mitarbeiter des GD (Leiter Rechtsdienst und Generalsekretär) in Passagen des Interviews hätten sagen wollen. Die "Beschwerde im Zusammenhang mit Dr. A. \_\_ im Frühjahr 2010" dürfte die Aufsichtsanzeige von T.W. vom 14. April 2010 (GD-act. 84.1) sein. Diese sei dem Beschwerdeführer bekannt (zu Frage 7). Die anderen Fälle gehörten zu den im Disziplinarverfahren nicht verwendeten Patientenanzeigen (zu Frage 9). Die Aufforderung des ehemaligen Generalsekretärs, sich bei der Aufsichtsbehörde zu melden, könne nur bedeuten, dass die Betroffenen die angebliche Unzufriedenheit mit einer Behandlung durch den Beschwerdeführer bekannt machen sollten, damit das GD seine gesetzliche Aufgabe erfüllen könne (zu Frage 8). Haltlos sei die Vermutung des Beschwerdeführers, dass GD-Mitarbeiter zuhanden der E. \_\_-Zeitung eine Liste mit Namen von 50 Personen (act. G 11.1 Beilage 6 [act. G 146] offenbart hätten, damit die Wochenzeitung diese als Personen darstellen könne, welche sich von sich aus an die Presse gewandt hätten. Die Wochenzeitung habe im Schreiben vom 16. Januar 2017 (act. G 11.1 Beilage 7 [act. G 443.1, 443.3]) festgehalten, dass sie selbst die Liste erstellt und dem GD zugestellt habe. Es gebe zudem keine Hinweise dafür, dass die Wochenzeitung Einsicht in die im Disziplinarverfahren nicht verwendeten Patientenanzeigen erhalten habe (zu Frage 10). Mit der Beantwortung der Fragen am 28. November 2017 (act. G 11.1 Beilage 12 [act. 539]) habe das GD dem Entscheid B 2017/131 vollumfänglich Folge geleistet (act. G 2/2 S. 6-10).



Der Beschwerdeführer gebe dem Entscheid B 2017/131 eine Tragweite, welche er nicht habe und stelle zusätzliche Anträge, die nicht datenschutzkonform seien. Ein Editionsantrag, welcher in der Hoffnung gestellt werde, auf weitere Beweismittel zu stossen (fishing expedition; Beweisausforschung; vgl. act. G 11.1 Beilage 13 [act. 546 Rz. 2) und Beilage 24 [act. 581 Rz. 2 und 6]) sei unzulässig. Als rechtsmissbräuchlich könnten datenschutzwidrige Zwecke gelten, etwa die Ausforschung und die Beweismittelbeschaffung, um die eigene Rechtsstellung in einem Verfahren zu stärken. Das Auskunftsrecht nach Art. 17 Abs. 1 DSG wolle nicht die Beweismittelbeschaffung erleichtern oder in ein laufendes Verfahren eingreifen (BGE 138 III 425 E. 5.5). Wären entsprechend dem Antrag des Beschwerdeführers ehemalige GD-Mitarbeitende über nicht aktenkundige Ereignisse zu befragen und "diesbezügliche fehlende Akten" zum Disziplinarverfahren zu nehmen (act. G 11.1 Beilage 13 [546 Rz. 2-4]), ginge dies über das Recht auf Erteilung von Auskünften über tatsächlich verfügbare Daten hinaus. Die Auskunfterteilung gegenüber der Wochenzeitung im Jahr 2012 könnten nicht Beweisgegenstand eines abgeschlossenen Disziplinarverfahrens sein. Es bestehe keine Pflicht, den Realakt eines Interviews amtlich zu protokollieren. Nicht erstellte Protokolle könnten dem Beschwerdeführer auch nicht zugestellt werden. Bei vielen Anträgen des Beschwerdeführers handle es sich im Grunde um Gesuche um Überprüfung des Verhaltens von GD-Mitarbeitenden. Die als Auskunftsbegehren verkleideten, nicht fundierten Aufsichtsanzeigen gegen GD-Mitarbeitende seien nicht an die Hand zu nehmen. Der Beschwerdeführer werde hiermit über die Nichtbehandlung der Aufsichtsanzeige(n) in Kenntnis gesetzt. Im Weiteren fehle es auch an einem Protokoll zu der vom Beschwerdeführer erwähnten "Sitzung mit einem Zahnarzt" im Jahr 2005 (act. G 11.1 Beilage 13 [act. G 546 Rz. 3]). Dies rechtfertige keine Revision des abgeschlossenen Disziplinarverfahrens. Die im Schreiben vom 27. Juni 2018 sinngemäss vertretene Ansicht, dass eine neue Begründung der früheren Entscheide des abgeschlossenen Disziplinarverfahrens Gegenstand eines datenschutzrechtlichen Verfahrens sein könne, treffe nicht zu. Der Antrag auf Zustellung der Korrespondenz zwischen dem Beschwerdeführer und der E.\_\_\_-Zeitung (act. G 11.1 Beilage 13 [act. 546 Rz. 8]) könne lediglich als Unterstellung einer Überwachung von Privaten durch das GD verstanden werden. Ebenfalls erwarte der Beschwerdeführer, dass ihm das GD angebliche Akten beschaffen solle, die sich bei der Schweizerischen Zahnärzte-Gesellschaft (SSO) befänden (act. G 11.1 Beilage 17



[act. 564 Ziff. 3]). Auf die trölerisch anmutenden und sinnlosen Fragen sei das GD aus pragmatischen Gründen in mehreren Schreiben eingegangen (act. G 11.1 Beilage 15 [act. 551 II.3-6, Beilage 17 [act. 564] und Beilage 19 [act. 568]), obwohl sie nicht mit dem legitimen Anliegen, Kenntnis über die bearbeiteten Personendaten zu erhalten, zusammenhängen würden. Die Anträge auf Zustellung von Korrespondenzen von GD-Mitarbeitenden (act. G 11.1 Beilage 13 [act. 546] Rz. 8), Beilage 24 [act. 581 Rz. 8]), auf Prüfung sämtlicher digitaler Korrespondenz von B.\_\_ der Jahre 2012 bis 2018 (act. G 11.1 Beilage 16 [act. 563 Rz. 3] und Beilage 20 [act. 572 Rz. 3]) sowie des ehemaligen Kantonszahnarztes (act. G 11.1 Beilage 24 [act. 581 Rz. 4]) würden den Grundsatz verkennen, wonach sich eine Edition auf bestimmt zu bezeichnende Aktenstücke beziehen müsse. Ein Antrag auf Vorlage der vollständigen E-Mail Korrespondenz stelle eine unzulässige Beweisausforschung dar (act. G 2/2 S. 11-15).

Hinsichtlich der Rüge der Unvollständigkeit der Akten (act. G 11.1 Beilage 20 [act. 572 Rz. 6 f.], Beilage 13 [act. 546 Rz. 3] und Beilage 24 [act. 581 Rz. 5 und 12 f.]) hielt die Vorinstanz fest, über die tatsächlich vorhandenen Akten sei bereits Auskunft erteilt worden. Mit dem Anspruch, alle möglichen Ereignisse dokumentieren zu lassen, verkenne der Beschwerdeführer, dass in aufsichtsrechtlichen Verfahren kein eigentliches Beweisverfahren durchzuführen und nicht jede Schlussfolgerung zu belegen sei. Entscheidend sei, dass die Medizinalperson im Disziplinarverfahren Gelegenheit erhalte, zu allen Vorwürfen Stellung zu nehmen (BGer 2P.231/2006 vom 10. Januar 2007 E. 8.3). Das Auskunftsrecht beziehe sich nur auf Akten, nicht auf alle Datenbearbeitungen im Lauf des Verfahrens. Schlichtes Verwaltungshandeln müsse nicht dokumentiert werden (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, Rz. 8 zu § 38). Es sei rechtskonform, dass die üblichen Gespräche zwischen der Departementsvorsteherin, dem Leiter Rechtsdienst und den Mitarbeitenden nicht dokumentiert würden. Dies gelte auch für informelle Besprechungen, welche keine Rechtsfolgen zeitigen würden. Der Beschwerdeführer könne im Weiteren keine Auskünfte über Patientenanzeigen erhalten (VerwGE B 2015/307 und B 2018/126). Die Rüge der Unvollständigkeit der Akten beruhe auf Vermutungen, auf einer realitätsfremden Vorstellung der Dokumentationspflicht und auf der nicht nachgewiesenen Bezichtigung einer angeblichen Urkundenfälschung (act. G 2/2 S. 15-17).



Bei der teilweise ausserhalb des Disziplinarverfahrens angelegten E-Mail-Korrespondenz gehe es entweder um disziplinarisch nicht relevante Informationen oder um zur Sicherheit der Informationsquellen nicht bearbeitete Auskünfte. Auch sei eine Überprüfung der E-Mail-Korrespondenz von ausgetretenen Mitarbeitern nicht möglich, da Postfach-Daten gelöscht und weder im Exchange-Server noch im Backup vorhanden seien. Dass gewisse E-Mails dennoch vorhanden seien, sei auf den Umstand zurückzuführen, dass gegen den ehemaligen Leiter Rechtsdienst und den ehemaligen Generalsekretär Strafanzeige erhoben worden sei. Am 9. Februar 2018 habe das GD dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass die E-Mails aus dem Postfach des ehemaligen Leiters Rechtsdienst in einem Archiv aufbewahrt und reproduziert werden könnten (act. G 11.1 Beilage 17 [act. 564]). Dieses E-Mail-Archiv (Ordner 2 und 3; act. G 11.2 f.) sei anhand der Kategorien "nicht dazugehörend" (roter Reiter), "unbedenklich zur Herausgabe (ohne Markierung)", "vertraulich" (blauer Reiter) und "verwaltungsinterne Akten" (gelber Reiter) klassifiziert worden. Die Sichtung der E-Mails bestätige die Feststellung in VerwGE B 2015/307 a.a.O., wonach die vom Beschwerdeführer verlangten Unterlagen weder entscheidnotwendig gewesen seien noch der Akteneinsicht des Disziplinarverfahrens unterstanden hätten. Als "nicht dazugehörend" eingestuft worden seien die Anhänge 1, 2, 3, 11, 14 f., 17, 63, 65, 104, 106-108, 110, 112-115, 119 (act. G 11.2 f.). "Unbedenklich zur Herausgabe" seien die E-Mails, deren Offenlegung keine Interessen von Dritten tangieren würden (Anhänge 4, 12 f., 18-21, 24, 26 f., 29, 39-45, 47, 49-52, 55, 58-60, 64, 66, 70-74, 76, 80, 82, 84, 89, 92, 122-133; act. G 11.2 f.). Dazu gehöre die Korrespondenz des Beschwerdeführers mit dem Rechtsdienst des GD. In einen Teil der Korrespondenz des GD mit der Wochenzeitung sei ohne Einschränkung Einsicht zu gewähren (vgl. Kategorisierung in act. G 11.3). Sodann sei unter anderem die Korrespondenz zwischen der Wochenzeitung und dem amtierenden Leiter Rechtsdienst (act. G 11.4) vollständig herauszugeben. Die Klassierung "vertraulich" soll Drittpersonen vor Anfeindungen und Retaliationen des Beschwerdeführers schützen. Den Interessen des Beschwerdeführers werde dadurch Rechnung getragen, dass das Thema der als "vertraulich" klassierten Korrespondenz in der Verfügung (E. 7.7) bekanntgegeben werde. Soweit eine verwaltungsinterne Akte als zusätzliche Bearbeitung von persönlichen Daten des Beschwerdeführers einzustufen sei, sei die punktuelle Auskunft, die ihn betreffe, offenzulegen, wenn keine gegensätzlichen Interessen



vorlägen. Bestünden wie vorliegend konkrete Anhaltspunkte, dass Drittpersonen bei Offenlegung rechtswidrige Beeinträchtigungen von Seiten des Beschwerdeführers drohen würden, rechtfertige sich eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts. Sein Einwand, dass die Interessenabwägung nur in Bezug auf die Daten von Patienten vorzunehmen sei (act. G 11.1 Beilage 24 [act. 581 Rz. 17]), verkenne, dass Auskunftspersonen und Fachpersonen auch ein schutzwürdiges Interesse hätten, aufgrund ihrer Auskünfte zuhanden der Aufsichtsbehörde keine Nachteile erleiden zu müssen. Lege der Beschwerdeführer seine Interessen an einer Bekanntgabe nicht dar, müsse gestützt auf die Akten im Sinn der Drittinteressen entschieden (und eine Aktenherausgabe verweigert) werden (act. G 2/2 S. 17-26).

**2.5.** Der Beschwerdeführer wendet ein, dass die Sachverhaltsdarstellungen der Vorinstanz in zahlreichen Punkten unzutreffend seien. Er habe Einsichts- und Auskunftsbegehren nach DSG gestellt und nicht Aufsichtsanzeigen gegen Mitarbeitende eingereicht. Absurd sei sodann die Behauptung, dass der Beschwerdeführer mit seinem Gesuch vom 2. Juni 2017 Abklärungen durch die Vorinstanz anstrebe, um die durch ihn erhobenen bzw. angekündigten Strafanzeigen zu untermauern. Im Weiteren seien die Ausführungen der Vorinstanz zu den E-Mail-Postfächern von ehemaligen Mitarbeitern widersprüchlich. Es mute seltsam an, dass einerseits von ehemaligen Mitarbeitenden keine Postfach-Daten mehr vorhanden sollten, andererseits aber die E-Mails aus dem damaligen Postfach des ehemaligen Leiters Rechtsdienst unverändert in einem E-Mail-Archiv aufbewahrt würden. Der Beschwerdeführer hält zu Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung beschwerdeweise fest, soweit seine Anträge nicht bereits vom Beschwerdeverfahren B 2018/126 erfasst würden, werde um vollständige Bearbeitung der entsprechenden Anträge ersucht. Die Vorinstanz habe sich in der angefochtenen Verfügung mehrfach auf als "vertraulich" bezeichnete, dem Beschwerdeführer nicht zugestellte Unterlagen abgestützt. Dies stelle eine krasse Verletzung des rechtlichen Gehörs dar. Dispositivziffer 2 der Verfügung sei unklar. Soweit mit "Ausforschung der Mitarbeitenden" die Einsichts- und Auskunftsbegehren des Beschwerdeführers gemeint seien, die sich auf den Umgang mit Daten des Beschwerdeführers durch GD-Mitarbeiter bezögen, bestehe ein Anspruch auf Behandlung des Begehrens. Es werde bestritten, dass die in E. 5.7 der angefochtenen Verfügung genannten Fragen trölerisch und datenschutzwidrig seien. Da im Zusammenhang mit dem jahrelangen



Disziplinarverfahren noch eine Vielzahl von Unklarheiten bestünden, versuche der Beschwerdeführer, mit seinen Auskunftsbegehren Licht ins Dunkel zu bringen; dies sei legitim. Für die Feststellungen gemäss den Dispositivziffern 3 und 4 der Verfügung fehle es an einem Feststellungsinteresse der Vorinstanz. Die Feststellungen entsprächen auch nicht den Tatsachen. Mit den E. 3.2-3.6 der angefochtenen Verfügung vermöge die Vorinstanz die Auskunfts- und Einsichtsbegehren vom 2. Juni 2017 nicht vollständig zu beantworten. Hinsichtlich Dispositivziffer 5 führt der Beschwerdeführer aus, dass Auskünfte beispielsweise aufgrund von Anfragen an (aktuelle oder ehemalige) Mitarbeiter zu erteilen seien, wenn eine Auskunftserteilung aufgrund der Akten nicht möglich sei. Dies gebiete bereits ein Verhalten nach Treu und Glauben, zumal die Vorinstanz aus einer eigenen Pflichtverletzung (Pflicht zur vollständigen Aktenführung) keine Rechte für sich ableiten könne. Die in Dispositivziffer 7 aufgestellte Behauptung sei unzutreffend. Es gebe keine Gründe, dem Beschwerdeführer die Einsicht in die entsprechenden Dokumente oder deren Herausgabe zu verweigern. Stelle die Vorinstanz bei der Klassifizierung der zusammengetragenen E-Mails und der Bearbeitung der Auskunftsbegehren auf die nicht erteilte Einwilligung der angeblich betroffenen Drittperson (Art. 11 Abs. 1 lit. b DSGVO) ab, so erweise sich das als nicht gesetzeskonform (Art. 17 und 18 DSGVO). Entsprechend werde um Zustellung sämtlicher den Beschwerdeführer betreffenden und/oder im Zusammenhang mit dem Disziplinarverfahren stehenden E-Mails samt Anhängen ersucht. Ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung sei bei Gefahr blosser Unannehmlichkeiten zu verneinen. Bei keinem Vorkommnis habe sich der Beschwerdeführer in irgendeiner Weise unangebracht oder unangemessen gegenüber Drittpersonen verhalten. Zudem verkenne das GD, dass in VerwGE B 2015/307 gerade keine Einschränkung der Vertrauenswürdigkeit festgestellt worden sei. Sodann stütze sich die Vorinstanz auf eine Beurteilung mit einer angeblichen Fachperson ab, gemäss welcher eine Persönlichkeitsstruktur mit akzentuierten Persönlichkeitszügen den Beschwerdeführer unberechenbar mache. Die Vorinstanz unterstelle dem Beschwerdeführer gestützt auf diese Vermutung eine angebliche Unberechenbarkeit, ohne ihm jemals das rechtliche Gehör gewährt zu haben. Dieses Vorgehen sei an Willkür kaum zu überbieten. Sodann stelle der Umstand, dass der Beschwerdeführer Strafanzeigen gegen Mitarbeiter der Vorinstanz habe erheben lassen, seine Vertrauenswürdigkeit nicht in Frage. Blosser (unbegründeter) Zweifel, dass sich der



Beschwerdeführer gegenüber Dritten ungebührlich/unrechtmässig verhalten könnte, würden nicht ausreichen, um sein Akteneinsichtsrecht zu beschränken. Überwiegende Interessen Dritter seien nicht erkennbar. Sodann habe die Vorinstanz den Anspruch des Beschwerdeführers auf vollständige Aktenführung verletzt. Sie sei in der Pflicht, klare Verhältnisse zu schaffen und die entsprechenden Akten beizuschaffen, wozu sie bei ehemaligen Mitarbeitenden nachzufragen habe. Im vorliegenden Verfahren seien ordnerweise neue Akten zum Vorschein gekommen, welche einen Bezug zum Disziplinarverfahren aufweisen würden (act. G 2/2 S. 4). Im Weiteren klassifiziere die Vorinstanz (in Dispositivziffer 8) Akten als "verwaltungsintern", die vom Recht des Beschwerdeführers auf Einsicht bzw. Herausgabe klar mitumfasst seien. Sodann seien dem Beschwerdeführer keine Kosten zu auferlegen; Dispositivziffer 9 der Verfügung verletze den Anspruch auf unentgeltliche Behandlung des Gesuchs um Auskunft/Einsicht und sei dementsprechend aufzuheben (act. G 1, 5 und 13).

### 3.

**3.1.** Hinsichtlich der im vorinstanzlichen Entscheid vorgenommenen Klassifizierung der Akten (E-Mail-Archiv; act. G 11.2 f.) anhand der Kategorien "nicht dazugehörend" (roter Reiter), "unbedenklich zur Herausgabe (ohne Markierung)", "vertraulich" (blauer Reiter) und "verwaltungsinterne Akten" (gelber Reiter) ist vorab festzuhalten, dass diese sich grundsätzlich auf sachliche Kriterien stützt. Als "nicht dazugehörend" stuft die Vorinstanz Unterlagen (E-Mails) ein, die weder entscheidnotwendig waren noch der Akteneinsicht des Disziplinarverfahrens unterstanden (Anhänge 1, 2, 3, 11, 14 f., 17, 63, 65, 104, 106-108, 110, 112-115, 119 (act. G 11.2 f.)). Als "unbedenklich zur Herausgabe" werden die E-Mails eingestuft, deren Offenlegung keine Interessen von Dritten tangieren. Mit der Klassierung "vertraulich" wird gemäss Verfügung eine Bekanntgabe unterbunden, um Drittpersonen vor allfälligen negativen Reaktionen des Beschwerdeführers zu schützen.

Bereits in VerwGE B 2015/307 vom 24. August 2017 ([www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)) legte das Verwaltungsgericht dar, dass die Konfrontation mit gegenteiligen Auffassungen oder kritischen Fragen emotionale Reaktionen beim Beschwerdeführer ausgelöst habe, die seine Vertrauenswürdigkeit herabsetzen würden (VerwGE B 2015/307, a.a.O., E. 6.3 mit Hinweisen). Zur Akteneinsicht in die bisher *nicht offengelegten* 15



*Patientenbeschwerden* hatte das Gericht festgehalten, die Vorinstanz habe die Patientenbeschwerden weder zur Begründung der Verfügung vom 11. November 2013 (Bewilligungsverfahren) noch zur Begründung der dort angefochtenen Verfügung verwendet, weshalb sie im vorinstanzlichen Verfahren auch - als für den Entscheid nicht wesentliche Beweismittel - ausser Betracht gefallen seien und dementsprechend auch nicht der Akteneinsicht unterstanden hätten. Im Beschwerdeverfahren habe sich die Prüfung der streitigen Aspekte ebenfalls nicht auf die vorerwähnten Aktenstücke gestützt, weshalb es sich rechtfertige, diese nicht der Akteneinsicht des Beschwerdeführers persönlich zu unterstellen. Seinem Rechtsvertreter sei im Beschwerdeverfahren eine entsprechende Einsichtsmöglichkeit eingeräumt worden, von welcher dieser jedoch keinen Gebrauch gemacht habe (VerwGE B 2015/307, a.a.O., E. 15.3.3). In VerwGE B 2018/126 bestätigte das Verwaltungsgericht die Rechtmässigkeit der Nichtbekanntgabe der erwähnten Patientenbeschwerden an den Beschwerdeführer bzw. den Schluss der Vorinstanz, wonach die Haltung des Beschwerdeführers gegenüber Patientenschutzorganisationen, Nachbehandlern, Berufskollegen, Gutachtern und öffentlichen Angestellten seine Reaktion bei Einsicht in die Patientenanzeigen als nicht voraussehbar habe erscheinen lassen. Sodann sei das Interesse des Beschwerdeführers an der Offenlegung der Patientenbeschwerden insofern herabgesetzt, als die Patientenbeschwerden zu einem erheblichen Teil verjäherte und/oder nachträglich nicht beweisbare Sachverhalte bzw. nicht belegbare Kausalitäten betreffen dürften. Sein Interesse an einer Bekanntgabe sei auch deshalb vermindert, weil die betreffenden Daten nicht zu seinen Lasten verwendet worden seien und dies auch künftig nicht beabsichtigt sei (VerwGE B 2018/126 a.a.O. E. 3.1). Die direkte Zustellung der Patientenbeschwerden an den Beschwerdeführer (selber) in anonymisierter Form könnte den gewollten Schutz der Identität der Patienten nicht zureichend gewährleisten, zumal sich aus dem Inhalt der Anzeigen auf die Identität der Patienten schliessen liesse. Die Gewährung der Einsicht an seinen Rechtsvertreter ohne Anonymisierung und inhaltliche Einschränkung, aber unter der Auflage, dem Beschwerdeführer die Dokumente nicht auszuhändigen, trage dessen Interessen insofern zureichend Rechnung, als der Rechtsvertreter ihn über den wesentlichen Inhalt der Patientenbeschwerden orientieren könne. Hinzu komme, dass die Beschwerden gemäss Zusicherung der Vorinstanz nach Gewährung der Akteneinsicht an die Patienten "zurückgegeben" werden sollen (Dispositiv-Ziffer 3 der dort angefochtenen



Verfügung). Dies bedeute im Ergebnis, dass die Aufsichtsanzeiger über die Nichtbearbeitung ihrer Anzeigen in Kenntnis gesetzt würden, womit eine künftige Bearbeitung der Patientendaten durch die Vorinstanz ausser Betracht falle. In den laufenden Akten des Beschwerdeführers würden die Patientenbeschwerden dementsprechend - wie bereits bis anhin - nicht in Erscheinung treten, selbst wenn sie - was hier indes nicht weiter zu untersuchen sei - archivrechtlich aufzubewahren sein sollten (vgl. Art. 10 des Gesetzes über die Aktenführung und Archivierung, sGS 147.1; act. G 2 Beilage 4). Für eine Datenberichtigung bzw. einen Nachweis, dass die Anzeiger gar nicht Patienten des Beschwerdeführers gewesen seien, wie ihn der Beschwerdeführer leisten wolle, fehle es damit an einem sachlichen Anlass, zumal - nach Gewährung der Akteneinsicht an den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers und "Rückgabe" der betreffenden Akten an die Aufsichtsanzeiger - das Vorhandensein von unrichtigen Akten (im Sinn von Art. 20 DSG) bei der Vorinstanz in diesem Zusammenhang nicht mehr zur Diskussion stehen werde (VerwGE B 2018/126 a.a.O., E. 3.2). - Diese Ausführungen haben auch im vorliegenden Verfahren Gültigkeit. Die Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung (Nichteintreten auf Editionsbegehren betreffend Patientenbeschwerden) erweist sich von daher als folgerichtig und lässt sich dementsprechend nicht beanstanden.

**3.2.** In der angefochtenen Verfügung wies die Vorinstanz den Antrag auf *Eröffnung eines Beweisverfahrens mit Befragungen oder schriftlichen Anfragen zur Rekonstruktion von nicht aktenkundigen Ereignissen* ab (act. G 2/2 Dispositivziffer 5). Diesen Antrag wiederholt der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren im Rechtsbegehren 3 (vgl. act. G 1 Rz. 27, G 5 Rz. 42 ff.). Hierzu ist vorweg festzuhalten, dass sich der datenschutzrechtliche Einsichtsanspruch auf tatsächlich vorhandene und bearbeitete Daten bezieht. Die betroffene Person hat Anspruch auf Auskunft über die Bearbeitung von (bereits bestehenden) Daten, welche sie betreffen (Art. 17 DSG). Die Bearbeitung umfasst nach dem klaren Gesetzeswortlaut augenscheinlich nicht die Herstellung von noch nicht bestehenden Daten (Art. 17 i.V.m. Art. 1 lit. e DSG). Ein Verfahren nach Art. 17 DSG lässt sich auch nicht dafür verwenden, eine allfällige Verletzung der Aktenführungspflicht in einem rechtskräftig *abgeschlossenen* Verwaltungsverfahren zu rügen und eine nachträgliche Datenaufarbeitung bzw. -herstellung im Nachhinein zu verlangen. Dies umso weniger, als das abgeschlossene Disziplinarverfahren dadurch im Ergebnis wieder aufgenommen würde; hierfür bestünde weder sachlicher Anlass



noch rechtliche Legitimation (vgl. Art. 81 VRP), zumal in dem das Disziplinarverfahren abschliessenden VerwGE B 2015/307 a.a.O. zugunsten des Beschwerdeführers entschieden wurde. Zur Frage des Beschwerdeführers, welche Unterlagen anlässlich der Sitzung im Jahr 2005 durch wen eingereicht worden seien (act. G 5 Rz 25 f.), hielt die Vorinstanz klar fest, dass es an einem Protokoll zur "Sitzung mit einem Zahnarzt aus Eschenbach" im Jahr 2005 fehle (act. G 2/2 S. 12 unten). Wenn somit der Gesprächsinhalt nicht schriftlich festgehalten wurde, kann er auch nicht vorgelegt werden. Er ist wie dargelegt auch nicht im Nachhinein in einem Verfahren nach Art. 17 DSG "aufzuarbeiten", selbst wenn im abgeschlossenen früheren Verfahren die Aktenführungspflicht verletzt worden sein sollte.

**3.3.** Sodann ist streitig, ob sich die Vorinstanz für die Verweigerung der Offenlegung der von ihr - zusätzlich zu den erwähnten Patientenbeschwerden - als "vertraulich" bezeichneten Daten zu Recht auf eine Bekanntgabe entgegenstehende schutzwürdige private Interessen Dritter (Art. 18 DSG) berief (act. G 2/2 Dispositivziffer 7). Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz den Inhalt der von ihr als "vertraulich" bezeichneten Daten im Einzelnen dar (act. G 2/2 S. 20-23 E. 7.7). Vor dem Hintergrund, dass einzelne Auskunftspersonen explizit um vertrauliche Behandlung ihrer Angaben ersuchten, bejahte die Vorinstanz eine Weitergabe entgegenstehende schutzwürdige private Interessen Dritter im Sinn von Art. 18 DSG und hielt überdies fest, dass die Informationen für die Entscheidungsfindung im Disziplinarverfahren weder weiter verfolgt noch für die Entscheid berücksichtigt worden seien (vgl. act. 2/2 E. 7.7.1 und 7.7.5). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (act. G 5 Rz. 54 unten und Rz. 67) stützte sie sich im Ergebnis somit nicht auf den Umstand der fehlenden (hier nicht notwendigen) Einwilligung der Dritten (Art. 11 Abs. 1 lit. b DSG) zur Datenweitergabe, sondern auf deren privates schutzwürdiges Interesse an der Nichtbekanntgabe. Das Ersuchen einzelner Personen (Anzeiger/Informanten) um vertrauliche Behandlung erscheint nachvollziehbar und macht mithin ihr Interesse an der Nichtbekanntgabe deutlich. Überdies ist ganz allgemein ein privates Interesse von Personen an der Nichtpreisgabe ihrer Identität zu bejahen, wenn sie der Vorinstanz Sachverhalte melden, bei denen aus ihrer Sicht Unstimmigkeiten/Mängel bestehen. Eine Preisgabe der Identität dürfte für viele Anzeiger Anlass bilden, auf eine Meldung zu verzichten. Als Folge davon könnte die Vorinstanz ihre Aufgabe als Aufsichtsbehörde nur noch eingeschränkt wahrnehmen. Mit Blick auf diese Umstände und die Feststellung in



VerwGE B 2018/126, wonach hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit des Verhaltens des Beschwerdeführers sein aktenkundiger Umgang mit Mitarbeitern des GD und Berufskollegen nicht ausser Betracht bleiben könne und die Konfrontation mit gegenteiligen Auffassungen oder kritischen Fragen emotionale Reaktionen bei ihm ausgelöst habe (VerwGE B 2018/126 a.a.O. E. 3.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2015/307, a.a.O., E. 6.3 mit Hinweisen), erweist sich die Nichtbekanntgabe von Anzeigern/ Informanten als zureichend begründet. Der zusätzlichen Begründung, wonach die in E. 7.7 dargelegten Informationen (Anhänge 28, 38, 79, 88, 90, 98, 99, 100 [act. G 11.2 f.]) für die Entscheidfindung im Disziplinarverfahren, d.h. für die Verfügungsbegründung und insbesondere für den Beschwerdeentscheid B 2015/307, nicht verwendet wurden und somit auch nicht der Akteneinsicht unterstanden, bedarf es hier nicht; sie wäre in einem DSGVO-Verfahren für sich allein auch nicht stichhaltig. Es ist mithin kein konkreter Anlass dargetan, aufgrund dessen die Nichtbekanntgabe der in Dispositivziffer 7 als "vertraulich" bezeichneten Akten zu beanstanden wäre. Eine Gehörsverletzung (act. G 5 Rz. 29-32) steht hier dementsprechend nicht zur Diskussion.

### 3.4.

**3.4.1.** Soweit der *verwaltungsinterne Meinungsbildungsprozess* von der Vorinstanz teilweise nicht schriftlich festgehalten wurde, liegt darin für sich allein noch kein Rechtsmangel: Zwar besteht spiegelbildlich zum Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers eine Aktenführungspflicht der Verwaltung. Daraus kann jedoch kein verfahrensrechtlicher Anspruch auf Einsicht in rein interne Akten (Mitberichte, Hilfsbelege, Notizen, Anträge u.a) abgeleitet werden, die dem behördeninternen Meinungsbildungsprozess dienen und denen kein Beweischarakter zukommt (BGE 125 II 473 E. 4a S. 474; Pra 1997 Nr. 20 E. 2; BGE 129 II 497 E. 2.2). Die Klassierung eines Aktenstücks als "verwaltungsintern" richtet sich nach dessen objektiver Bedeutung für den Entscheid (vgl. BGer 1C\_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3). Wenn der betroffenen Person das Akteneinsichtsrecht im Bereich verwaltungsinterner Meinungsbildung nicht zukommt (vgl. BGer 2C\_389/2012 vom 12. November 2012 E. 4.4.4), kann auch nicht verlangt werden, dass jeder Gedanke, der innerhalb der Behörde angestellt wird, aktenmässig dokumentiert wird, zumal diesbezüglich ohnehin kein Akteneinsichtsrecht bestünde. Ist daher der interne Meinungsbildungsprozess der Vorinstanz - einschliesslich amtsinterne Telefonate und informelle Besprechungen -



nicht aktenmässig dokumentiert, so kann ihr daraus kein Vorwurf erwachsen. Dies gilt umso mehr, als dem Beschwerdeführer die massgebenden und für die Beurteilung der Verwaltung entscheidenden Akten im Disziplinarverfahren vorlagen (vgl. dazu auch BGer I 988/06 vom 28. März 2007, E. 3.3). Eine nachträgliche Protokollierung von Realakten der Vorinstanz (Interviews, interne Gespräche) fällt von daher zum Vornherein ausser Betracht.

**3.4.2.** Soweit den vorliegend zur Diskussion stehenden *E-Mails* ausschliesslich für die amtsinterne Meinungsbildung eine Bedeutung zukommt - wie dies bei Mitteilungsentwürfen (Anhänge 22, 81, 83, 85, 102, 117 [act. G 11.2 f.]), bei interner Weiterleitung von dem Beschwerdeführer bekannter Korrespondenz (Anhänge 25, 30-33, 35 [act. G 11.2 f.]), interner Klärung von Fragen aus dem Rechnungswesen (Anhänge 16, 34, 46, 48, 53 f., 56 f. [act. G 11.2 f.]) und internem Austausch zwischen Mitarbeitenden (Anhänge 23, 68, 105, 111, 119 f., 134 f. [act. G 11.2 f.]) der Fall ist - unterstellte sie die Vorinstanz zu Recht nicht der Akteneinsicht. Indessen unterliegen auch *amtsinterne* Akten insofern der Einsicht, als sie eine Bearbeitung von Daten beinhaltet, die den Beschwerdeführer betreffen (vgl. Art. 17 Abs. 1 DSG: "... Personendaten über sie..." ) und der Offenlegung keine öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen Dritter (Art. 18 DSG) entgegenstehen (vgl. dazu BGE 125 II 473 E. 4b). Die ihr vom DSG eingeräumten Rechte (vgl. Art. 17-23 DSG) muss die betroffene Person auch bezüglich interner, im Verwaltungsverfahren nicht ohne Weiteres zugänglicher Akten ausüben können; dies namentlich dann, wenn besonders schützenswerte Daten (z.B. medizinische Befunde oder Daten über disziplinarische Verfahren; Art. 1 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 und 4 DSG) in Frage stehen.

**3.4.3.** Im angefochtenen Entscheid begründete die Vorinstanz (neben den in E. 3.3 bereits erwähnten) weitere Sachverhalte, in denen sie entgegenstehende Interessen im Sinn von Art. 18 DSG bejahte (vgl. act. G 2/2 S. 23-25 E. 7.9). Die E-Mail-Korrespondenz Sicherheitsbeauftragter/medizinische Fachperson/früherer Leiter Rechtsdienst vom Juni 2014 (Anhang 10 [act. G 11.2]) würdigte sie als vertraulich mit dem Hinweis, dass der Beschwerdeführer der Fachperson die summarische Einschätzung seiner Persönlichkeit ("Persönlichkeitsstruktur mit akzentuierten Persönlichkeitszügen") übelnehmen könnte (act. G 2/2 S. 24). Hierzu ist festzuhalten, dass die Stellungnahme für das vorliegende Verfahren inhaltlich nicht beweistauglich



erscheint, zumal die Fachperson ihre Schlussfolgerungen in Form einer Vermutungsdiagnose mit diversen Vorbehalten äusserte (vgl. Anhang 10 [act. G 11.2 S. 29]: "...lassen die Vermutung zu...keine klaren Hinweise... Diese Einschätzung müsste bei Bedarf ... verifiziert werden.") und der Beschwerdeführer sich dazu überdies nicht äussern konnte. Wenn die Vorinstanz gestützt auf die Stellungnahme eine *Unberechenbarkeit* des Beschwerdeführers herleitet bzw. zu belegen versucht (vgl. act. G 2/2 E. 7.10), ohne ihm das rechtliche Gehör gewährt zu haben, so rügt sein Rechtsvertreter dies zu Recht als willkürlich (act. G 5 Rz. 60). Die Stellungnahme der Fachperson fand zwar für die Begründung des Disziplinarscheids oder einer anderen Verfügung betreffend den Beschwerdeführer keine Verwendung, sondern wurde offenbar eingeholt, um (amtsinterne) Sicherheitsbedenken im persönlichen Kontakt mit dem Beschwerdeführer abzuklären bzw. auszuräumen (vgl. act. G 2/2 E. 7.9.2). Indes unterliegen, wie erwähnt (vorstehende E. 3.4.2), auch amtsinterne Akten insofern der Einsicht, als darin (medizinische) Daten betreffend den Beschwerdeführer bearbeitet wurden und der Offenlegung keine öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen Dritter (Art. 18 DSG) entgegenstehen (vgl. BGE 125 II 473 E. 4b). Ein überwiegendes privates Interesse der Fachperson, dass ihre vorläufige bzw. mit Vorbehalten versehene (Akten-)Beurteilung dem Beschwerdeführer nicht vorgelegt wird, kann nicht einzig mit Hinweis auf allfällige negative Reaktionen von Seiten des Beschwerdeführers (Übelnehmen der summarischen Einschätzung) bejaht werden. Andere Geheimhaltungsinteressen der Fachperson wurden weder geltend gemacht noch sind solche aus den Akten ersichtlich. Von daher wurde zu Unrecht keine Akteneinsicht in die Stellungnahme der Fachperson gewährt. Eine Zitierung des Wortlauts der Stellungnahme in der angefochtenen Verfügung, ohne namentliche Nennung der Fachperson, ist nicht geeignet, die Akteneinsicht zu ersetzen.

**3.4.4.** Das in E. 7.9.4 der angefochtenen Verfügung (act. G 2/2) erwähnte Aktenstück (E-Mail in act. 11.4 [Ordner 4 am Schluss]) wurde nicht von der Akteneinsicht ausgenommen. Den Antrag auf Herausgabe des gesamten E-Mail-Verkehrs B. \_\_\_/ ehemaliger Kantonszahnarzt betreffend das Disziplinarverfahren des Beschwerdeführers (act. G 11.1 Beilage 20 S. 2) lehnte die Vorinstanz jedoch mit Hinweis darauf ab, dass es sich dabei um verwaltungsinterne Kommunikation zwischen GD-Mitarbeitern handle und der ehemalige Kantonszahnarzt darin keine fachlichen Beurteilungen der durch den Beschwerdeführer vorgenommenen Behandlungen



abgegeben habe (act. G 2/2 E. 7.9.4). Die Vorinstanz stellt nicht in Frage, dass die als verwaltungsintern bezeichneten E-Mails sich auf den Beschwerdeführer beziehen und zudem auch tatsächlich vorhanden/verfügbar sind. Dieser ist daher grundsätzlich berechtigt, Einsicht in diese E-Mails zu erhalten. Die Vorinstanz wird daher zu prüfen haben, ob der Offenlegung der E-Mails betreffend das Disziplinarverfahren des Beschwerdeführers Verweigerungsgründe im Sinn von Art. 18 DSG entgegenstehen.

**3.4.5.** Die weitere Feststellung der Vorinstanz, wonach die Ankündigung von Strafanzeigen gegen "beinahe alle" Mitarbeitenden des GD durch den Beschwerdeführer (E-Mail vom 6. Juli 2016, act. G 11.1 Beilage 5) und sein Versuch, von der Wochenzeitung die Anerkennung der Fälschung der Patientenbeschwerden bestätigt zu erhalten (act. G 11.4/2 [Ordner 4]), Anhaltspunkte für konkrete Anfeindungen und rechtswidrige Beeinträchtigungen darstellen, welche eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts zum Schutz von Auskunftspersonen rechtfertigten (act. G 2/2 S. 25 E. 7.10), braucht unter den geschilderten Gegebenheiten nicht mehr im Einzelnen untersucht zu werden. Festzuhalten ist immerhin, dass der letztgenannte Vorhalt (Versuch, von der Wochenzeitung die Anerkennung der Fälschung der Patientenbeschwerden bestätigt zu erhalten) anhand der dem Gericht vorliegenden Akten nicht als belegt gelten kann: Im E-Mail vom 24. Februar 2017 unterbreitete die Wochenzeitung dem Beschwerdeführer eine Art Vergleichsangebot ("es waere denkbar dass wir uns einigen"; act. G 11.4/2 [Ordner 4]). Die Behauptung der Vorinstanz, wonach der Beschwerdeführer die Wochenzeitung unter Druck gesetzt habe, damit diese aktenwidrig eine Fälschung der Liste mit den 50 Aufsichtsanzweigern bestätige (act. G 2/2 E. 7.10), lässt sich anhand des erwähnten E-Mail nicht belegen. Jedenfalls werden darin Mitarbeiter des GD nicht der Fälschung bezichtigt. Auch eine Druckausübung durch den Beschwerdeführer gegenüber der Wochenzeitung, um eine Erklärung zu erhalten, lässt sich daraus nicht entnehmen. Sodann lassen die *Ankündigung von Strafanzeigen* gegenüber GD-Mitarbeitern für sich allein nicht den Schluss auf drohende Anfeindungen bzw. rechtswidrige Beeinträchtigungen von Seiten des Beschwerdeführers zu (vgl. auch VerwGE B 2015/307 a.a.O. E. 6.3 zweiter Satz).

**3.5.** In Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung statuierte die Vorinstanz eine "Nichtanhandnahme" des Antrags des Beschwerdeführers, soweit er damit eine



Ausforschung von Mitarbeitern beabsichtige. Die Frage, ob der Beschwerdeführer - wie die Vorinstanz vermutet - mit seinen Akteneinsichts- und Auskunftsbegehren eine "Ausforschung" von GD-Mitarbeitern beabsichtigte oder nicht, braucht insofern nicht geklärt zu werden, als die erwähnte Dispositivziffer im vorliegenden Kontext keine eigenständige Rechtswirkung zukommen kann. Vielmehr erscheint sie als ein blosses, in die Form einer Verfügungsdispositivziffer gekleidetes Begründungselement. Letzteres wird insbesondere aufgrund des aus Dispositivziffer 2 sich ergebenden Umkehrschlusses deutlich, wonach der Antrag des Beschwerdeführers an die Hand zu nehmen *ist*, soweit eine Ausforschung *nicht* beabsichtigt ist. Von daher fehlt der Dispositivziffer ein abgrenzbarer Inhalt. undefiniert blieb auch, unter welchen Voraussetzungen von "Ausforschung" auszugehen wäre und welche Rechtsfolgen daran zu knüpfen wären. Von daher ist der Beschwerdeführer durch Dispositivziffer 2 auch nicht unmittelbar beschwert, zumal eine "Ausforschung" - was auch immer darunter zu verstehen ist - als nicht belegt gelten kann. Offen bleiben kann vor diesem Hintergrund die Frage, ob die verfügte "Nichtanhandnahme" als Nichteintreten oder Abweisung zu verstehen wäre. Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung ist dementsprechend aufzuheben.

**3.6.** Der Erlass einer Feststellungsverfügung über den Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten setzt ein besonderes Feststellungsinteresse voraus, welches bejaht wird, wenn ein rechtliches oder tatsächliches, aktuelles Interesse am Erlass eines Feststellungsentscheides dargetan ist und wenn der Entscheid Rechtsfolgen und nicht theoretische Rechtsfragen zum Gegenstand hat. Die Interessen dürfen sodann nicht dadurch gewahrt sein, dass alsbald eine gestaltende Verfügung erlassen werden kann (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 560; BGE 137 II 199 E. 6.5.1). In den Dispositivziffern 3 und 4 hielt bzw. stellte die Vorinstanz fest, dass das Gesuch um Auskunftserteilung vom 2. Juni 2017 vollständig beantwortet worden sei und die für das Disziplinarverfahren relevanten Akten zum Dossier genommen worden seien (act. G 2/2 S. 28). Mit diesen beiden Feststellungen bezweckte sie, die konkreten Gegebenheiten festzulegen, um künftige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden und Rechtssicherheit zu gewährleisten (vgl. act. G 10 S. 2 f.). Hierzu ist festzuhalten, dass sich damit ein Feststellungsinteresse insofern nicht begründen lässt, als mit den Dispositivziffern 1, 5, 6, 7 und 8 der angefochtenen Verfügung sowie mit dem vorliegend zu erlassenden Entscheid betreffend



Akteneinsicht und Auskunft die Frage der vollständigen Beantwortung des Gesuchs bzw. Offenlegung der für das Disziplinarverfahren relevanten Akten inhaltlich (gestaltend) beantwortet wird. Zusätzlicher Feststellungen bedarf es hier nicht. Die Feststellungen treffen zudem materiell insofern nicht zu, als die Vorinstanz wie dargelegt das Einsichts- bzw. Auskunftsgesuch nicht vollständig beantwortete. Von daher lassen sich die Dispositivziffern 3 und 4 der angefochtenen Verfügung nicht aufrechterhalten.

4. Die Behandlung eines Gesuchs um Auskunft und Einsicht ist nach Art. 19 DSG in der Regel unentgeltlich. Das öffentliche Organ erlässt gemäss Art. 23 DSG eine Verfügung, wenn es ein Gesuch der betroffenen Person abweist. Vorliegend begründete die Vorinstanz die streitige Kostenauflegung von CHF 1'500 mit Hinweis auf den ausserordentlichen Aufwand, mit dem Vorliegen von Rechtsmissbrauch, "Ausforschungsmotiven" und DSG-fremden Interessen sowie der Erforderlichkeit des Erlasses einer beschwerdefähigen Verfügung (act. G 2/2 S. 27). Diese Gegebenheiten vermögen jedoch, da sie - wie sich aus den vorstehenden Erwägungen ergibt - im Wesentlichen nicht als nachgewiesen gelten können, keine Ausnahme von der Regel der Unentgeltlichkeit der Gesuchsbehandlung gemäss Art. 19 DSG zu begründen. Vielmehr ist der entstandene Aufwand insofern auch der Vorinstanz zuzuschreiben, als sie nachträglich zusätzliche, das Disziplinarverfahren tangierende Akten vorlegte. Zudem ist festzuhalten, dass in Verfahren betreffend Auskunft und Akteneinsicht relativ häufig ein das Verwaltungsverfahren abschliessender Erlass einer Verfügung erforderlich sein dürfte, wenn - wie vorliegend der Fall - dem Ersuchen nicht vollständig entsprochen wird. Die (grundsätzlich kostenlose) Behandlung eines Gesuchs im Sinn von Art. 19 DSG umfasst mithin sowohl für den Gesuchsteller positive als auch abschlägige Bescheide (mit und ohne Verfügung). Die von der Vorinstanz zur Begründung der Kostenauflegung angeführte allgemeine Norm des VRP (Art. 94 VRP) kommt aufgrund der Spezialregelung von Art. 19 DSG nicht zur Anwendung. Soweit ein besonders grosser Aufwand, wie er etwa gemäss Art. 8 Abs. 5 DSG des Bundes zur Kostenauflegung führen kann (vgl. Beat Rudin a.a.O., S. 113), bejaht würde, könnte unter den konkreten Gegebenheiten nicht ausschliesslich dem Beschwerdeführer angelastet werden. Ziff. 9 der angefochtenen Verfügung ist daher aufzuheben. Der im vorinstanzlichen Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist dem Beschwerdeführer von der Vorinstanz somit zurückzuerstatten.



### 5.

**5.1.** Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Dispositivziffern 2-4 sowie 8 und 9 der angefochtenen Verfügung aufzuheben. Die Sache ist an die Vorinstanz zur Prüfung zurückzuweisen, ob der Offenlegung des E-Mailverkehrs B.\_\_/ehemaliger Kantonszahnarzt K.\_\_ betreffend das Disziplinarverfahren des Beschwerdeführers Verweigerungsgründe im Sinn von Art. 18 DSG entgegenstehen (vgl. vorstehende E. 3.4.4).

**5.2.** In Streitigkeiten hat grundsätzlich jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Ausgehend von einem hälftigen Obsiegen des Beschwerdeführers, sind die amtlichen Kosten grundsätzlich dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz je zur Hälfte zu auferlegen. Kosten, die ein Beteiligter, sein Rechtsbeistand oder sein Vertreter durch Trölerei oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst, gehen zu seinen Lasten (Art. 95 Abs. 2 Satz 1 VRP). Der Umstand, dass nachträglich weitere zum abgeschlossenen Disziplinarverfahren gehörende Akten bekannt bzw. durch die Vorinstanz vorgelegt wurden, belegt eine Verletzung der Aktenführungspflicht. Dieser Umstand rechtfertigt es, der Vorinstanz die amtlichen Kosten dieses Verfahrens nach dem Verursacherprinzip aufzuerlegen. Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'500 wird ihm zurückerstattet.

**5.3.** Ausseramtliche Kosten sind dem Beschwerdeführer weder für das Beschwerdeverfahren noch für das vorinstanzliche Verfahren zu entschädigen, da er nicht mehrheitlich obsiegt hat. Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829); sie stellte auch keinen entsprechenden Antrag.

**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**



**1.** Die Beschwerde wird unter Aufhebung der Dispositivziffern 2-4 sowie 8 und 9 der angefochtenen Verfügung teilweise gutgeheissen. Die Sache wird an die Vorinstanz zur Prüfung zurückgewiesen, ob der Offenlegung des E-Mailverkehrs B.\_\_/ehemaliger Kantonszahnarzt K.\_\_ betreffend das Disziplinarverfahren des Beschwerdeführers Verweigerungsgründe im Sinn von Art. 18 DSG entgegenstehen.

Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer den von ihm für das Verwaltungsverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten.

**2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 werden dem Staat (Vorinstanz) auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer wird der von ihm für das vorliegende Verfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'500 zurückerstattet.

**3.** Ausseramtliche Kosten werden weder für das Beschwerde- noch für das Verwaltungsverfahren entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid