



Fall-Nr.: B 2018/126
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.02.2019
Entscheiddatum: 10.02.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 10.02.2019

Aktenherausgabe nach Datenschutzgesetz. Art. 2 Abs. 1 und 17 f. DSG (sGS 142.1). Auf ein (zwischenzeitlich abgeschlossenes) Verwaltungsverfahren (Disziplinarverfahren) ist das DSG anwendbar. Das Verwaltungsgericht legte dar, aus dem Umstand, dass der Beschwerdeführer eine seiner Patientinnen als psychisch auffällig und mental behandlungsbedürftig bezeichnet habe, lasse sich zwar für sich allein betrachtet noch nicht auf eine potentielle Gefährdung von Drittpersonen im Nachgang zur angeforderten Aktenherausgabe schliessen. Indes habe sein früher gezeigtes Verhalten gegenüber Gutachtern und Mitarbeitern des GD insbesondere verbale Repressalien von Seiten des Beschwerdeführers nach Offenlegung der Patientenanzeigen nicht zum vornherein ausschliessen lassen. Der 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, erweise sich insgesamt als nachvollziehbar und im Ergebnis begründet. Sodann sei das Interesse des Beschwerdeführers an der Offenlegung der Patientenbeschwerden insofern herabgesetzt, als die Patientenbeschwerden zu einem erheblichen Teil verjährte und/oder nachträglich nicht beweisbare Sachverhalte bzw. nicht belegbare Kausalitäten betreffen würden. 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. Die direkte Zustellung der Patientenbeschwerden an den Beschwerdeführer (selbst) 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. Die Behandlung eines Gesuchs um Auskunft und Einsicht ist nach Art. 19 DSG in der Regel unentgeltlich. Aufhebung der vorinstanzlichen Kostenauflegung durch das Verwaltungsgericht (Verwaltungsgericht, B 2018/126). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 20. Februar 2020 teilweise gutgeheissen (Verfahren 1C_167/2019).

Entscheid vom 10. Februar 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Engeler;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Dr. med. dent. A.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt 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

Aktenherausgabe nach Datenschutzgesetz

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



A.

a. Der Gesundheitsrat des Kantons St. Gallen erteilte Dr. med. dent. A.____ 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, 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. Ein Ausstandsbegehren von Dr. A.____ gegen den Kantonszahnarzt Dr. med. dent. B. (im Amt gewesen bis Ende 2016, nachstehend: ehemaliger Kantonszahnarzt) wies das GD mit Zwischenverfügung vom 15. September 2014 ab. Hiergegen erhob A.____, 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 Dr. A.____ gegen den Verfahrensleiter C. (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 A.____ disziplinarisch mit CHF 10'000. Hiergegen erhob A.____ 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. Die Beschwerde B 2014/197 schrieb es zufolge Gegenstandslosigkeit ab. Die angefochtenen Verfügungen wurden aufgehoben.

b. Bereits am 2. Juni 2017 hatte A.____ unter Berufung auf das st. gallische Datenschutzgesetz (DSG; sGS 142.1) beim GD ein Gesuch um vollständige Akteneinsicht und Auskunftserteilung mit Bezug auf die Akten des Disziplinarverfahrens gestellt. Mit Schreiben vom 7. Juni 2017 teilte ihm das GD mit, die Zuständigkeit betreffend das erwähnte Verfahren sei aufgrund von (damals noch) laufenden



Beschwerden (Verfahren B 2014/197, B 2015/307) auf das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen übergegangen. Für die strafrechtlichen Abklärungen sei die Staatsanwaltschaft zuständig. Hiergegen erhob Dr. A.____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren B 2017/131). Mit Entscheid vom 6. November 2017 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde B 2017/131 gut und wies die Sache zur Prüfung und neuer Verfügung bezüglich Akteneinsicht an die Vorinstanz zurück. Am 7. Dezember 2017 (act. G 8/545) verfügte das GD im Zusammenhang mit einem weiteren Gesuch von Dr. A.____ um Feststellung des Bewilligungsstatus, auf seinen Antrag nach Edition der act. 162 f. des Disziplinarverfahrens 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; act. G 2/2).

B.

a. Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt Reetz für Dr. A.____ mit Eingabe vom 22. Mai 2018 (act. G 1) Beschwerde mit den Rechtsbegehren, die Verfügung sei aufzuheben (Ziff. 1) und das GD anzuweisen, dem Beschwerdeführer persönlich und ohne Auflage Einsicht in die Patientenanzeigen (GD-act. 162 f.) zu gewähren (Ziff. 2). Es



sei ferner anzuweisen, die Patientenanzeigen dauerhaft aufzubewahren (Ziff. 3). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz (Ziff. 4).

b. In der Vernehmlassung vom 27. August 2018 beantragte die Vorinstanz in materieller Hinsicht, die Verfügung vom 4. Mai 2018 sei zu schützen; die in der Beschwerde gestellten Rechtsbegehren seien, soweit darauf einzutreten sei, abzuweisen, unter Kostenfolge. Sodann stellte sie den Verfahrensantrag, dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers sei im Rahmen des Schriftenwechsels Einsicht in die nicht bearbeiteten Patientenanzeigen (act. 9/162 f.) sowie in den Ordner "Nachfrage bei der N.__ AG im Rahmen Revisionsverfahren D-16-6006" unter der Auflage zu gewähren, dass dieser dem Beschwerdeführer keinen Zugang zu diesen Akten gebe. Zur Begründung verwies sie auf die angefochtene Verfügung und nahm Stellung zu Vorbringen in der Beschwerde (act. G 8).

c. Dem Gesuch des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers um Zustellung der gesamten vorinstanzlichen Akten (einschliesslich der nichtbearbeiteten Patientenanzeigen) zur Einsicht vom 19. September 2018 (act. G 14) stimmte der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts mit Schreiben vom 24. September 2018 unter den in Ziff. 2 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 4. Mai 2018 angeführten Auflagen zu (act. G 15). Auf ein weiteres Schreiben des Rechtsvertreters vom 8. Oktober 2018 (act. G 16) liess ihm das Verwaltungsgericht den Ordner "Nachfrage bei der N.__ AG im Rahmen Revisionsverfahren D-16-6006" - mit Ausnahme der vom GD als vertraulich bezeichneten Beilagen 2-9 der Beilage 5 - zur Einsicht zukommen (act. G 17).

d. In der Stellungnahme zur vorinstanzlichen Vernehmlassung vom 10. Dezember 2018 bestätigte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers seinen Standpunkt und stellte folgende prozessuale Anträge: Es sei die N.__ AG zu verpflichten, dem Verwaltungsgericht die Liste der 50 angeblichen Patienten, welche sich bei ihr beschwert hätten, in nicht anonymisierter Form zu edieren (Ziff. 1); es sei dem Beschwerdeführer Akteneinsicht in die Beschwerden der zwischenzeitlich verstorbenen Patienten sowie in die Beschwerden derjenigen Patienten zu geben, welche sich auch bei der N.__ AG gemeldet hätten (Ziff. 2), es sei die Vorinstanz anzuweisen, Auskunft darüber zu erteilen, wann, von wem und wie GD-act. 146 zu den Akten genommen



worden sei (Ziff. 3 lit. a), und ob und wann die N.____ AG den in der E-Mail vom 3. Juli 2012 erwähnten Ordner zugestellt habe; ferner auch, wo sich dieser Ordner befinde und welche Unterlagen sich darin befänden (Ziff. 3 lit. b; act. G 23). Hierzu äusserte sich die Vorinstanz mit Eingabe vom 19. Dezember 2018 (act. G 26) und legte eine Verfügung vom 19. Dezember 2018 betreffend Verfahren um "Vervollständigung der Akten" aus dem abgeschlossenen Disziplinarverfahren/Datenschutz bei (act. G 27). Hierzu erging eine weitere Stellungnahme des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers vom 28. Dezember 2018 (act. G 29).

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 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 22. Mai 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 von nachstehend darzulegenden Einschränkungen - einzutreten.

2.

2.1. Im VerwGE B 2015/307 vom 24. August 2017 (www.gerichte.sg.ch) hielt das Verwaltungsgericht zur Akteneinsicht in die bisher nicht offengelegten 15 Patientenbeschwerden fest, 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. Auch im Beschwerdeverfahren habe sich die Prüfung der



streitigen Aspekte 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).

2.2. Das Datenschutzgesetz vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1, DSG) 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, wie bereits das Verfahren B 2017/131, auf datenschutzrechtliche Einsichts- und Auskunftsansprüche betreffend das abgeschlossene Disziplinarverfahren (vgl. VerwGE B 2015/307 a.a.O.). Das Einsichtsgesuch wurde m.a.W. nicht in einem hängigen Straf- oder Verwaltungsgerichtsverfahren gestellt. Auf das (zwischenzeitlich 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.

Das Gesuch vom 2. Juni 2017, welches der im Beschwerdeverfahren B 2017/131 angefochtenen Verfügung zugrunde lag, betraf vorab Unterlagen betreffend den Informationsfluss zwischen der Vorinstanz und der N. __ AG. Im VerwGE B 2017/131 führte das Verwaltungsgericht aus, das Gesuch des Beschwerdeführers vom 2. Juni 2017 beziehe sich auf Angaben, die ihn selbst betreffen bzw. auf Daten, die im Sinn von Art. 17 Abs. 1 DSG „über ihn bearbeitet“ würden. Ein Einsichtsrecht nach Art. 17 Abs. 2 DSG sei somit grundsätzlich zu bejahen. Dies ungeachtet des Umstands, dass das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, auf welches der Informationsanspruch sich beziehe, bereits abgeschlossen sei. Das datenschutzrechtliche Auskunfts- und



Einsichtsrecht sei nicht befristet und könne auch ausserhalb eines Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden (vgl. VerwGE B 2017/131 a.a.O., E. 2.4 mit Hinweisen). Im Umstand, dass die Vorinstanz in Verkenning der Rechtslage die Bearbeitung des vom Beschwerdeführer gestellten Auskunfts-/Einsichtsgesuches verweigert habe, sei daher eine unzulässige Rechtsverweigerung zu erblicken. Bei der anstehenden Bearbeitung des Gesuches sei aber die Frage zu klären, ob einer Herausgabe der Patientenbeschwerden wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen Dritter entgegenstehen würden bzw. ob diesfalls von einer Gefährdung von Drittpersonen durch den Beschwerdeführer auszugehen sei. Die Sache sei zur diesbezüglichen Prüfung und Verfügung der Akteneinsicht an die Vorinstanz zurückzuweisen (VerwGE B 2017/131 a.a.O., E. 2.5).

2.3. In der Folge erliess die Vorinstanz die nunmehr im vorliegenden Verfahren angefochtene Verfügung. Unter Verweis auf verschiedene Vorkommnisse kam sie zum Schluss, dass das emotional betonte Verhalten den Beschwerdeführer zu unangebrachten, unvernünftigen Handlungen geführt habe. Offensichtlich fehlende Impulskontrolle und mangelnde Einsicht würden eine Medizinalperson als nicht zuverlässig erscheinen lassen. Es könne angesichts der Vorgeschichte nicht ausgeschlossen werden, dass der Beschwerdeführer in unangebrachter Weise gegen Patienten (Aufsichtsanzeiger) vorgehen könnte (act. G 2/2 E. 2 S. 6-8). Im Weiteren legte die Vorinstanz dar, die Patientenanzeigen würden sowohl Daten der behandelnden Medizinalperson als auch der behandelten (Beschwerden vorbringenden) Person enthalten. Der Medizinalperson sei ein rechtmässiges Verhalten zuzumuten, selbst wenn die Anzeigen ungerechtfertigt gewesen sein sollten. Die Zusicherung des Beschwerdeführers, sich im Falle einer Offenlegung korrekt zu verhalten, bringe angesichts der verminderten Vertrauenswürdigkeit keine Gewähr. Im Übrigen seien die Patientenanzeigen vorliegend nicht untersucht worden und hätten keine Grundlage für die Entscheidungsfindung im Disziplinarverfahren dargestellt. Für eine anonyme Anzeige könnten achtenswerte Gründe vorliegen. Die Notwendigkeit, eine Gewährsperson zu schützen, könne als zureichendes Interesse für die Geheimhaltung ihres Namens in Betracht fallen. Es bestünden jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass Aufsichtsanzeigen von Personen erhoben worden seien, welche nicht Patienten des Beschwerdeführers (sondern von anderen Behandlern) gewesen seien. Der Beschwerdeführer habe die Herausgabe der einschlägigen Akten seiner



Haftpflichtversicherung nicht veranlasst. Eine allfällige Datenberichtigung (Art. 20 DSG) würde die Herausgabe der Krankengeschichten durch den Beschwerdeführer voraussetzen; letzteres habe er über die Jahre hinweg verweigert. Es sei daher nicht nachvollziehbar, was er mit den Namen der Aufsichtsanzeiger zu tun beabsichtige. Das Auskunftsrecht diene dem Betroffenen für die Wahrnehmung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (BGE 140 V 464 E. 4.2). Sei die Akteneinsicht (wie dies vorliegend anscheinend der Fall sei) ausschliesslich in der Verfolgung eines Anspruchs verfahrensrechtlicher Natur begründet, so komme der Akteneinsicht keine zusätzliche datenschutzrechtliche Dimension zu (BGE 139 V 492 E. 3.2). Gegenüber dem Interesse des Beschwerdeführers an der Kenntnis der Namen der Aufsichtsanzeiger würden die Interessen der Anzeiger überwiegen. Deren Verwundbarkeit sei zu beachten, wenn der behandelnde Zahnarzt nicht davor zurückscheue, kritische Stimmen einzuschüchtern. Es sei in antizipierter Beweiswürdigung davon auszugehen, dass die Anzeiger in Kenntnis des Verhaltens des Beschwerdeführers keine Einwilligung zur Einsicht in die Anzeigen erteilen würden, zumal der Beschwerdeführer nach der aktuellen Rechtslage keine Rechenschaft für die verjährten Behandlungsfälle abgeben müsse. Nicht stichhaltig sei das Argument, dass die wieder erteilte Berufsausübungsbewilligung wesentlich höhere Anforderungen an die Vertrauenswürdigkeit stelle als der blosser Erhalt von Patienteninformationen. Es sei anzunehmen, dass der Umgang des Beschwerdeführers mit Patienten, die ihm vertrauen würden, ganz anders ausfalle als mit Personen, die ihm kritisch begegnen würden (act. G 2/2 S. 8-11).

Unbestritten sei, dass die Vertrauenswürdigkeit des Beschwerdeführers beeinträchtigt sei. Die Möglichkeit einer Anonymisierung zu direkter Zustellung an den Beschwerdeführer würde den gewollten Schutz der Identität der Patienten nicht gewährleisten. Aus dem Inhalt der Anzeigen könnten Schlüsse auf die Identität der Patienten gezogen werden. Eine mildere Massnahme, welche den Interessen des Beschwerdeführers genügend Rechnung trage, bilde die Gewährung der Einsicht an seinen Rechtsvertreter ohne Anonymisierung und inhaltliche Einschränkung, aber unter der Auflage, dem Beschwerdeführer die Dokumente nicht auszuhändigen. Sein Rechtsvertreter könne ihn über Form und Inhalt der Patientenbeschwerden orientieren. Nach der Akteneinsicht seien diese (nie verwendeten) Patientendaten vom GD nicht mehr aufzubewahren und an die Patienten zurückzugeben. Ein Verfahren um



Berichtigung der Akten würde die Herausgabe der Krankengeschichten verlangen, welche der Beschwerdeführer dem GD im Disziplinarverfahren immer wieder verweigert habe. Im Rahmen der Interessenabwägung seien die schutzwürdigen Interessen der Patienten höher zu gewichten als das Interesse des Beschwerdeführers, ihre Namen zu erfahren (act. G 2/2 S. 11-14).

2.4. Der Beschwerdeführer wendet ein, öffentliche Interessen, welche sein Akteneinsichtsrecht einschränken könnten, seien zum vornherein nicht erkennbar. Sodann lägen keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen von Dritten vor, welche gegen die von ihm angestrebte Akteneinsicht sprechen würden. Im Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 24. August 2017 (B 2015/307) sei ihm die Vertrauenswürdigkeit im Ergebnis vollumfänglich zuerkannt worden. Er habe sich bei keinem Vorkommnis in irgendeiner Weise unangebracht oder unangemessen gegenüber einem Patienten verhalten. Ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung der Akten sei bei Gefahr blosser Unannehmlichkeiten zu verneinen. Vorliegend gebe es keine Anhaltspunkte für ein zu erwartendes Fehlverhalten seinerseits gegenüber seinen Patienten. Ihm gehe es denn auch einzig darum zu prüfen, ob die Patienten, welche sich beschwert hätten, auch tatsächlich von ihm behandelt worden seien. Er habe jedenfalls grösste Zweifel, dass dies so sei. Nur er selbst könne letztlich beurteilen, ob die Vorinstanz nicht jahrelang falschen "Angaben" (falschen Patientenbeschwerden) aufgesessen sei, welche das für ihn katastrophale Berufsverbot zur Folge gehabt hätten. Es wäre eine Vereitelung seiner Rechte, nur seinem Rechtsvertreter, nicht jedoch ihm selbst vollständige Akteneinsicht zu gewähren. Die Vorinstanz habe die Patientenbeschwerden jahrelang unbehandelt gelassen. Man müsse sich fragen, ob es diese Beschwerden tatsächlich gebe und was deren Inhalt sei, was wiederum sein Interesse an uneingeschränkter Akteneinsicht erkläre. Die Patientenbeschwerden würden zu den Verfahrensakten der Vorinstanz gehören, weshalb die Feststellung in der angefochtenen Verfügung nicht zutreffe, dass sie nicht zu den Akten genommen worden seien. Verfahrensakten könnten, selbst wenn sie im Disziplinarverfahren als nicht wesentliche Beweismittel ausser Betracht gefallen seien, offensichtlich nicht einfach wieder zurückgegeben werden. Hierdurch würde die Pflicht der Vorinstanz zur Aufbewahrung von Akten verletzt. Im Weiteren habe die Vorinstanz (mit der Auferlegung einer Gebühr von CHF 1'500) seinen Anspruch auf unentgeltliche Behandlung des Gesuchs um Auskunft und Einsicht verletzt (act. G 1).



3.

3.1. Das Auskunftsrecht als solches steht dem Beschwerdeführer voraussetzungslos (ohne Interessennachweis) zu. Seine Interessen werden hingegen relevant, wenn bei der Frage der Einschränkung des Auskunftsrechts eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss (vgl. Beat Rudin, in: Baeriswyl/Pärli Hrsg., Handkommentar zum Datenschutzgesetz [Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.1], Bern 2015, S. 103). Zu klären ist vorliegend, ob überwiegende öffentliche und/oder schutzwürdige private Interessen im Sinn von Art. 18 DSG gegen eine Offenlegung der Patientenbeschwerden (act. G 9/162 f.) sprechen. Hierfür bedarf es nicht sämtlicher Akten des (mit VerwGE B 2015/307 vom 24. August 2017 abgeschlossenen) Disziplinarverfahrens. Der Antrag des Beschwerdeführers, diese Akten bei der Vorinstanz anzufordern (act. G 23 S. 7), ist daher abzulehnen.

In jenem Entscheid hatte das Verwaltungsgericht bestätigt, dass sich die Vorinstanz im Bewilligungs- und Disziplinarverfahren gar nicht auf die nicht edierten Patientenanzeigen gestützt habe (VerwGE B 2015/307, a.a.O., E. 15.3.3). Es liess daher denn auch die Frage, ob einer Herausgabe der (für die Begründung der vorinstanzlichen Verfügung nicht verwendeten) Patientenbeschwerden wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstünden bzw. ob tatsächlich von einer Gefährdung von Drittpersonen durch den Beschwerdeführer auszugehen wäre, offen. Aus dem Umstand, dass der Beschwerdeführer eine seiner Patientinnen als psychisch auffällig und mental behandlungsbedürftig bezeichnete (act. G 9/207; VerwGE B 2015/307, a.a.O., E. 9.2), lässt sich zwar für sich allein betrachtet noch nicht auf eine potentielle Gefährdung von Drittpersonen im Nachgang der angebehrten Aktenherausgabe schliessen. Indes kann hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit des Verhaltens des Beschwerdeführers sein aktenkundiger Umgang mit Mitarbeitern des GD und Berufskollegen nicht ausser Betracht bleiben. Diesbezüglich ist auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts im erwähnten Entscheid („... Seine diversen Äusserungen hinsichtlich der Qualifikation von Mitarbeitern der Vorinstanz erfolgten sowohl von der Wortwahl her als auch inhaltlich wiederholt in nicht gerechtfertigter und verletzender Art. ... “ usw.) zu verweisen. Das Gericht zog in jenem Entscheid den Schluss, 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). Sein früher gezeigtes Verhalten gegenüber Gutachtern und Mitarbeitern des GD liess von daher - wie die Vorinstanz zutreffend vermerkt - insbesondere verbale Repressalien von Seiten des Beschwerdeführers nach Offenlegung der Patientenanzeigen nicht zum vornherein ausschliessen. Ihr Schluss, 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 (act. G 2/2 S. 8), erweist sich insgesamt als nachvollziehbar und im Ergebnis begründet. Sodann ist das Interesse des Beschwerdeführers an der Offenlegung der Patientenbeschwerden insofern herabgesetzt, als die Patientenbeschwerden zu einem erheblichen Teil verjährte und/oder nachträglich nicht beweisbare Sachverhalte bzw. nicht belegbare Kausalitäten betreffen dürften (zur Verjährung vgl. VerwGE B 2015/307, a.a.O., E. 5). Sein Interesse an einer Bekanntgabe ist auch deshalb vermindert, weil die betreffenden Daten nicht zu seinen Lasten verwendet wurden und dies auch künftig nicht beabsichtigt ist.

3.2. Der Beschwerdeführer machte im Übrigen von der ihm bereits im Jahr 2014 eingeräumten Möglichkeit, in die anonymisierten Patientenbeschwerden Einsicht zu nehmen, im Verwaltungsverfahren keinen Gebrauch und brachte stattdessen Vorbehalte bzw. Bedingungen an (vgl. VerwGE B 2015/307 a.a.O., E. 15.3.1). Mit verfahrensleitender Verfügung vom 12. Juli 2016 räumte sodann das Verwaltungsgericht (ausschliesslich) dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers eine Einsichtsmöglichkeit (in die nicht anonymisierten Patientenbeschwerden) ein, von welcher dieser jedoch ebenfalls keinen Gebrauch machte.

Nach Lehre und Rechtsprechung kann dort, wo einem Betroffenen selber das Akteneinsichtsrecht verwehrt wird, seinem Vertreter vertraulich Einsicht gewährt werden. Diese sogenannt mediatisierte Akteneinsicht ermöglicht - mit Rücksicht auf das Verhältnismässigkeitsprinzip - im Sinn eines Interessenausgleichs die Akteneinsicht trotz entgegenstehender Geheimhaltungsinteressen mit anschliessender (durch Auflagen beschränkter) Weitergabe der wesentlichen Erkenntnisse an den Betroffenen (Waldmann/Oeschger, in: Waldmann/Weissenberger Hrsg., Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Rz. 40 und 57 zu Art. 26



VwVG, mit Hinweisen). Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass die direkte Zustellung der Patientenbeschwerden an den Beschwerdeführer (selbst) in anonymisierter Form den gewollten Schutz der Identität der Patienten nicht ausreichend gewährleisten könnte, 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, trägt dessen Interessen insofern ausreichend Rechnung, als der Rechtsvertreter ihn über den wesentlichen Inhalt der Patientenbeschwerden orientieren kann (vgl. Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung). Hinzu kommt, dass die Beschwerden gemäss Zusicherung der Vorinstanz nach Gewährung der Akteneinsicht an die Patienten "zurückgegeben" werden sollen (Dispositiv-Ziffer 3 der angefochtenen Verfügung). Dies bedeutet im Ergebnis, dass die Aufsichtsanzeiger über die Nichtbearbeitung ihrer Anzeigen in Kenntnis gesetzt werden, womit eine künftige Bearbeitung der Patientendaten durch die Vorinstanz ausser Betracht fällt. In den laufenden Akten des Beschwerdeführers werden die Patientenbeschwerden dementsprechend – wie bereits bis anhin - nicht in Erscheinung treten, selbst wenn sie - was hier indes nicht weiter zu untersuchen ist - 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 möchte, fehlt 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 DSGVO) bei der Vorinstanz in diesem Zusammenhang nicht mehr zur Diskussion stehen wird.

Soweit der Beschwerdeführer die Existenz der Patientenbeschwerden als solche in Frage stellt (act. G 1 Rz. 22), erfolgt dies ohne Grund, zumal sein Rechtsvertreter sich hierüber im Rahmen der eingeräumten Einsichtsrechte längst hätte Gewissheit verschaffen und überdies mit einer Eingabe der Namen der Aufsichtsanzeiger in der Patientendatei des Beschwerdeführers deren Patienteneigenschaft hätte verifizieren können. Wenn die Vorinstanz die Interessen der Patienten an der Nichtpreisgabe ihrer Identität höher gewichtete als das Interesse des Beschwerdeführers, ihre Namen zu erfahren, so erscheint dies vor dem geschilderten Hintergrund nachvollziehbar, belegt,



geeignet und geboten. Die Massnahme der verfüigten beschränkten Akteneinsicht erweist sich demzufolge als verhältnismässig. Als Folge davon ist auch der in der Eingabe vom 10. Dezember 2018 (act. G 23) gestellte prozessuale Antrag 2 abzulehnen. Auf Antrag 1 (Verpflichtung der N.__ AG, dem Verwaltungsgericht die nicht anonymisierte Liste der Personen einzureichen, welche sich bei ihr über den Beschwerdeführer beschwert hätten) jener Eingabe ist, da er nicht das in der angefochtenen Verfügung thematisierte Einsichtsgesuch gegenüber der Vorinstanz betrifft, nicht einzutreten. Im Übrigen ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer nach seinen Angaben in jene Liste anlässlich eines Treffens mit dem damaligen Verleger der N.__ AG offenbar Einsicht nehmen konnte und ihm von daher insbesondere Namen von (zwischenzeitlich verstorbenen) Aufsichtsanzeigern möglicherweise längst bekannt sind (act. G 23 S. 3-5).

3.3. 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 einzig mit Hinweis darauf, dass für die Gewährung der Akteneinsicht unter Auflage eine beschwerdefähige Verfügung erforderlich gewesen sei (act. G 2/2 S. 14). Dieser Umstand vermag jedoch für sich allein betrachtet keine Ausnahme von der Regel der Unentgeltlichkeit der Gesuchsbehandlung gemäss Art. 19 DSG zu begründen. Dies umso weniger, als 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 oder 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. Ein besonders grosser (dem Beschwerdeführer anzulastender) Aufwand, wie er etwa gemäss Art. 8 Abs. 5 DSG des Bundes zur Kostenauflegung führen kann (vgl. Beat Rudin a.a.O., S. 113) oder ein weiterer Anlass, welcher geeignet wäre, die Kostenauflegung zureichend zu begründen, ist vorliegend nicht ersichtlich. Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung ist daher aufzuheben. Der im vorinstanzlichen Verfahren



geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist dem Beschwerdeführer von der Vorinstanz somit zurückzuerstatten.

4.

4.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, unter Aufhebung von Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung vom 4. Mai 2018 teilweise gutzuheissen und die Vorinstanz anzuweisen, dem Beschwerdeführer den von ihm für das Verwaltungsverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Für das vorliegende Verfahren erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) angemessen. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen diese amtlichen Kosten zu drei Vierteln (CHF 1'500) zulasten des Beschwerdeführers (Art. 95 Abs. 1 VRP), unter Verrechnung mit dem von ihm für das Beschwerdeverfahren geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe. Der verbleibende Viertel der amtlichen Kosten (CHF 500) geht zulasten des Staates (Vorinstanz); auf dessen Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

4.2. Ausseramtliche Kosten sind dem Beschwerdeführer nicht 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^{bis} VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829). Ihr Antrag (act. G 8 S. 2), soweit er die Zusprechung ausseramtlicher Kosten betrifft, ist abzuweisen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, in dem Sinn teilweise gutgeheissen, als dass Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung vom 4. Mai 2018 aufgehoben und die Vorinstanz angewiesen wird, dem Beschwerdeführer den von ihm für das Verwaltungsverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.



2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 werden dem Beschwerdeführer zu drei Vierteln (CHF 1'500), unter Verrechnung mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe, und dem Staat (Vorinstanz) zu einem Viertel (CHF 500) auferlegt; auf die Erhebung des dem Staat auferlegten Anteils wird verzichtet.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.