Fall-Nr.:	VD/G-17.14
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	20.05.2020
Entscheiddatum:	25.09.2017

Zwischenentscheid VD; Gastwirtschaftsrecht

Es liegt grundsätzlich in der Verantwortung des Rekurrenten, wenn er bereits vor der Patenterteilung bzw. zumindest vor einer verbindlichen Patentzusage Ausgaben tätigt; dementsprechend ist das Volkswirtschaftsdepartement mit der Anordnung vorsorglicher Massnahmen zurückhaltend, wenn es um die erstmalige Erteilung eines Patentes geht. Die von der Vorinstanz vorgebrachten Einwände gegen eine Patenterteilung sind allerdings wenig stichhaltig und lassen auf ein vergleichsweise geringes öffentliches Interesse an einer Patentverweigerung schliessen. Eine Gutheissung des Rekurses in der Hauptsache erscheint daher wahrscheinlich, sollte die Vorinstanz nicht noch neue erhebliche Tatsachen vorbringen. Dementsprechend fällt die gemäss Art.18 VRP vorzunehmende Interessenabwägung zugunsten des Rekurrenten aus.

vgl. PDF

vgl. auch den Rekursentscheid in der Sache, unter gleicher Fallnummer

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Volkswirtschaftsdepartement

VD/G-17.14

Zwischenentscheid vom 25. September 2017

Rekurrent **A.___**

gegen

Vorinstanz **Stadtrat Z.___**

Betreff Verfügung vom 8. August 2017 betreffend Nichterteilung eines Gastgewerbepatentes für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___»; Anordnung einer vorsorglichen Massnahme

Sachverhalt

A. A.___ reichte beim Stadtrat Z.___ am 15. Juni bzw. 10. Juli 2017 ein Gesuch um Erteilung eines Patentes für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» (ehemals «C.___» und «D.___») ein. Dem Gesuch lagen folgende Unterlagen bei:

- Mietvertrag vom 1. Juli 2017 zwischen der E.___GmbH (Vermieterin), und A.___ (Mieter) für den Geschäftsraum in der Liegenschaft in Z.___, als Restaurant/Bar: monatlicher Mietzins Fr. 1‘400.–, monatliche Nebenkosten (à Konto) Fr. 300.–;
- Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister vom 4. Juli 2017: rechtskräftiges Urteil des Untersuchungsamtes vom 2. August 2016 wegen Fahrens in fahrunfähigem Zustand (Motorfahrzeug, qualifizierte Atemalkohol- oder Blutalkoholkonzentration), Geldstrafe: 40 Tagessätze à Fr. 30.– (bedingt vollziehbar bei einer Probezeit von zwei Jahren), Busse: Fr. 300.–;
- Auszug aus dem Betreibungsregister des Betreibungsamtes vom 10. Juli 2017: zahlreiche Betreibungen / offene Verlustscheine aus Pfändungen.

A.___ gab im Gesuch an, er weise die erforderlichen Kenntnisse in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention durch wenigstens drei Jahre Berufserfahrung auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene im Gastgewerbe nach; er verwies darauf, dass er in den Gastwirtschaftsbetrieben «F.___» (in Y.___), im «G.___» (in X.___) und im «H.___» (in W.___) tätig gewesen sei.

B.

a. Mit E-Mail vom 27. Juli 2017 erkundigte sich die Stadtkanzlei Z.___ bei der Gemeinderatskanzlei X.___, welche Gastwirtschaftsbetriebe A.___ in der Politischen Gemeinde X.___ geführt habe, von wann bis wann er diese Betriebe geführt habe und welche Erfahrungen mit A.___ gemacht worden seien.

b. Mit E-Mail vom 27. Juli 2017 teilte die Gemeinderatskanzlei X.___ der Stadtkanzlei Z.___ mit, dass A.___ vom 10. Juni 2013 bis 31. Dezember 2013 die I.___garage (Gastwirtschaftsbetrieb «H.___») in W.___ geführt habe; zu Beginn habe er ohne Patent gewirtet und er habe sich nicht an die Vorschriften zum Schutz vor dem Passivrauchen gehalten. Vom 1. April 2016 bis 31. Mai 2017 habe A.___ die «G.___» in X.___ geführt. In der Zeit dazwischen sei A.___ in der «F.___» in Y.___ tätig gewesen.

C. In der Folge tauschten A.___ und die Stadtkanzlei Z.___ verschiedene E-Mails aus. Darin wurde insbesondere was folgt ausgeführt:

- Am 27. Juli 2017 teilte A.___ der Stadtkanzlei Z.___ mit, er habe bis jetzt noch keinen Bescheid erhalten. Er wolle den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» am 14. August 2017 eröffnen.
- Am 27. Juli 2017 erklärte die Stadtkanzlei Z.___ A.___, dass derzeit die Gesuchsunterlagen geprüft würden und der Stadtrat Z.___ frühestens an der nächsten Sitzung vom 8. August 2017 über das Gesuch beschliessen werde.

- Am 3. August 2017 ersuchte die Stadtkanzlei Z.___ A.___, das Bestehen der Prüfung in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention nachzuweisen.
- Am 3. August 2017 teilte A.___ der Stadtkanzlei Z.___ mit, er sei seit mehr als 20 Jahren in der Gastronomie tätig. Er habe bisher weder eine solche Prüfung gemacht noch gebraucht. Betreffend Berufserfahrung sei bei den Politischen Gemeinden X.___ und Y.___ nachzufragen; zudem habe er bei Gastro St.Gallen einen Bar-Kurs gemacht. Die Lebensmittelkontrolle (Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen bzw. AVSV) werde den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» am 11. August 2017 abnehmen.
- Am 4. August 2017 erklärte die Stadtkanzlei Z.___ A.___, der Stadtrat Z.___ erteile grundsätzlich nur Patente, wenn entsprechende Prüfungen erfolgreich absolviert worden seien und eine einwandfreie Betriebsführung gewährleistet sei. Vorliegend fehle die entsprechende Prüfung; zudem enthielten der Straf- und der Betreibungsregisterauszug viele Einträge. Eine einwandfreie Betriebsführung sei somit aufgrund einer ersten Beurteilung fraglich. Es sei mitzuteilen, ob das Gesuch zurückgezogen werde oder ob der Stadtrat Z.___ darüber zu entscheiden habe.
- Am 4. August 2017 teilte A.___ der Stadtkanzlei Z.___ mit, er habe seine Betriebe immer einwandfrei und sauber geführt und nie Probleme mit der Kantonspolizei oder dem AVSV gehabt. Es habe nur Probleme mit den jeweiligen Eigentümern gegeben, die ihm den Erfolg nicht gegönnt und die Miete erhöht hätten. Er geniesse einen guten Ruf in der Branche. Er habe schon viel Geld und Zeit in den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» investiert, für das er nun einen vierjährigen Mietvertrag habe. Er habe das AVSV selbst für die Kontrolle vom 11. August 2017 aufgeboten. Auch die J.___ AG und seine Stammgäste stünden hinter ihm. Er hoffe, mit dem Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» seine Schulden in den Griff zu bekommen. Er sei falls nötig gerne bereit, gewisse Prüfungen zu machen, was aber noch lange keinen guten Wirt ausmache.
- Am 9. August 2017 fragte A.___ bei der Stadtkanzlei Z.___ nach, ob er Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» am 14. August 2017 eröffnen könne.
- Am 9. August 2017 teilte die Stadtkanzlei Z.___ A.___ mit, dass der Stadtrat Z.___ das Gesuch um ein Patent für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» abgelehnt habe. Die schriftliche Verfügung des Stadtrates Z.___ werde ihm postalisch zugestellt.
- Am 9. August 2017 erkundigte sich A.___ bei der Stadtkanzlei Z.___, wann die nächste Sitzung des Stadtrates Z.___ sei.

D. Mit Verfügung vom 8. August 2017 (Versand: 11. August 2017) stellte der Stadtrat Z.___ fest, dass das Gesuch von A.___ um Erteilung eines Patentes für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» nicht bewilligt werde. Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt:

- Nach Art. 7 des Gastwirtschaftsgesetzes (sGS 553.1; abgekürzt GWG) werde ein Patent für einen Betrieb erteilt, wenn der Gesuchsteller handlungsfähig (Bst. a), charakterlich geeignet (Bst. b) und zur Nutzung des Betriebs berechtigt sei (Bst. d) sowie Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung biete (Bst. c). Nach Art. 8 Abs. 1 GWG biete insbesondere Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung, wer Kenntnisse in der Lebensmittelhygiene und Suchtprävention habe (Bst. a) sowie in den letzten zwei Jahren nicht wiederholt oder schwerwiegend Vorschriften der Gesundheits-, der Lebensmittel-, der Fremden-, der Wirtschaftspolizei, des Arbeitsrechts oder der Betäubungsmittelgesetzgebung verletzt habe (Bst. b).
- A.___ könne das Bestehen der Prüfung in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention nicht nachweisen. Der Auszug aus dem Strafregister enthalte einen Eintrag wegen

Fahrens in fahrunfähigem Zustand (Jahr 2016) und der Auszug aus dem Betreibungsregister erstrecke sich über vier Seiten mit vielen Betreibungen und offenen Verlustscheinen aus Pfändungen. Zudem seien auch die eingeholten Referenzen nicht befriedigend ausgefallen. Aufgrund der vorliegenden Unterlagen und der eingeholten Referenzen müsse davon ausgegangen werden, dass A.___ keine Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung biete.

E. Nach Erlass der vorerwähnten Verfügung tauschten A.___ und die Stadtkanzlei Z.___ erneut verschiedene E-Mails aus. Darin wurde insbesondere was folgt ausgeführt:

- Am 11. August 2017 fragte A.___ die Stadtkanzlei Z.___, ob über ein allfälliges Patentgesuch seiner Mitarbeiterin (K.___) auch der Stadtrat Z.___ beschliessen müsse und – falls ja – wann die nächste Sitzung sei.
- Am 11. August 2017 erklärte die Stadtkanzlei Z.___ A.___, dass von K.___ keine Angaben vorlägen und der Stadtrat Z.___ über jedes Patentgesuch zu befinden habe. Das Gesuch samt Unterlagen müsse bis 16. August 2017 vorliegen, weil die nächste Sitzung des Stadtrates Z.___ am 22. August 2017 sei.
- Am 13./14. August 2017 teilte A.___ der Stadtkanzlei Z.___ mit, er wolle wissen, bei wem Referenzen eingeholt worden seien. Es sei keine Todsünde, wenn man einmal den Führerschein abgeben müsse. Es bestünden zwar Betreibungen gegen ihn, doch hätten diese nichts mit der Führung eines Gastwirtschaftsbetriebes zu tun; er habe keine Schulden gegenüber Lieferanten. Wäre er derart schlecht und unfähig, hätte ihn die J.___ AG nicht weiter empfohlen und er hätte mit der E.___ keinen Mietvertrag abschliessen können. Die Politischen Gemeinden X.___ und Y.___ hätten ihm das Patent immer erteilt. Er habe schon viel in den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» investiert. Er frage sich, wie es nun weitergehe; er müsse von etwas leben und seine Schulden zurückzahlen. Er werde seine Mitarbeiterin K.___ als Patentinhaberin anmelden; sie verfüge über ein eigenes Patent.
- Am 14. August 2017 führte die Stadtkanzlei Z.___ gegenüber A.___ aus, dass K.___ nicht über ein Patent für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» verfüge und den Betrieb deshalb nicht eröffnen dürfe. K.___ müsse ein eigenes Patentgesuch mit allen nötigen Unterlagen einreichen. Es werde darauf hingewiesen, dass die Patentinhaberin grundsätzlich auch die Mieterin und während der Hauptbetriebszeiten im Betrieb anwesend sein müsse.
- Am 14. August 2017 erklärte A.___ der Stadtkanzlei Z.___, er wisse nicht, wer etwas gegen ihn habe und wer welche Referenzen über ihn abgegeben habe. K.___ werde ein Patentgesuch einreichen.

F.

a. Mit E-Mail vom 16. August 2017 reichte A.___ bei der Stadtkanzlei Z.___ ein Wiedererwägungsgesuch ein.

b. Mit E-Mail vom 17. August 2017 teilte die Stadtkanzlei Z.___ A.___ mit, dass sein Wiedererwägungsgesuch weitergeleitet worden sei. Es werde aber empfohlen, die Variante mit K.___ zu verfolgen.

c. Mit E-Mail vom 17. August 2017 fragte A.___ bei der Stadtkanzlei Z.___ nach, weshalb die Variante mit K.___ zu verfolgen sei. Es gehe um seine Existenz und um die Existenz seiner Mitarbeiterinnen. Die Auskunft der Politischen Gemeinde Y.___ sei gut; in Bezug auf die Auskunft der Politischen Gemeinde X.___ sei festzuhalten, dass er die «G.___» gut geführt habe, zwar ohne Gewinn, was jedoch andere Gründe habe. Er wisse nicht, was gegen ihn laufe, warum er keine Chance bekomme und wie er seine Schulden bezahlen solle. Die Stadt Z.___ verliere nichts, sondern erhalte im Gegenteil einen Schweizer-Gastwirt mit sehr guten, auch aus der Stadt Z.___ stammenden Stammgästen. Er habe nie Probleme gehabt, ansonsten wäre er bei der Kantonspolizei und beim AVSV auf der «schwarzen Liste». Gegen K.___ bestünden auch Betreibungen. Bis jetzt habe er den Staat noch nichts gekostet, was sich wohl ändern werde. Er werde beide Varianten verfolgen und den Betreibungsauszug von K.___ vorbeibringen.

d. Mit E-Mail vom 17. August 2017 wandte sich A.___ zudem an den Stadtpräsidenten und führte Folgendes aus:

> Er habe ein Wiedererwägungsgesuch eingereicht, weil der Stadtrat Z.___ sein Patentgesuch abgelehnt habe. Er sei kein schlechter Gastgeber und verfüge über eine gute Stammkundschaft, wobei viele Gäste auch aus der Stadt Z.___ stammten. Er habe seine Lokale immer gut geführt. Nun werde er behandelt wie ein Krimineller. Er habe in der Stadt Z.___ endlich ein Lokal gefunden, nachdem die J.___ AG ihn der E.___ empfohlen habe. Er habe die Kaution, das Inventar und die Miete bis November 2017 (Fr. 15‘000.–) bezahlt. Er habe das Lokal gereinigt und das AVSV habe das Lokal am 11. August 2017 abgenommen. Er wisse, dass er Schulden habe. Er sei aber kein schlechter Pächter und Gastgeber, ansonsten hätten die E.___ und die J.___ AG nicht viel Geld in das Lokal investiert, damit er es übernehmen könne. Er wolle den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» als Café- und Apéro-Bar betreiben mit Öffnungszeiten von 8.30 bis 11 Uhr sowie ab 15 Uhr. Das Lokal sei ideal, um seine Schulden abzuzahlen. Bis jetzt sei er immer nur Untermieter gewesen, weshalb er habe gehen müssen, wenn die neuen Pächter das jeweilige Lokal selber hätten betreiben wollen. Ohne das Patent werde er zum Sozialfall, was niemandem nütze. Allenfalls sei ihm vorerst ein auf ein Jahr befristetes Patent zu erteilen und er werde jeden Monat Fr. 300.– bis Fr. 500.– an das Konkursamt oder an die Politische Gemeinde X.___ zahlen. Mit einem fremden Patent habe er nur unnütze Kosten und könne seine Schulden nicht abzahlen.

e. Mit Beschluss vom 22. August 2017 trat der Stadtrat Z.___ auf das Wiedererwägungsgesuch von A.___ nicht ein.

G. Bereits mit Eingabe vom 14. August 2017 hatte A.___ gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 8. August 2017 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement erhoben. Er beantragte sinngemäss, die Verfügung vom 8. August 2017 sei aufzuheben und ihm das Patent für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» zu erteilen. Zur Begründung wurde was folgt ausgeführt:

- Er wisse, dass er diverse Betreibungen habe und letztes Jahr den Führerschein habe abgeben müssen, was aber nichts mit einer einwandfreien Betriebsführung zu tun habe. Er habe mit den Behörden der Politischen Gemeinden X.___ und Y.___ sowie

mit dem AVSV und der Kantonspolizei nie Probleme gehabt. Er habe in den letzten Jahren nur Pech mit den Eigentümern von Lokalen und deren Pächtern gehabt. Da er immer nur Untermieter gewesen sei, habe er den Betrieb jeweils nach ein bis zwei Jahren verlassen müssen, weil die neuen Pächter die Bar jeweils selbst hätten betreiben wollen. Jetzt habe er die Möglichkeit, von der E.___ den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» mit einem vier Jahre laufenden Vertrag zu übernehmen. Der Vertrag sei bereits von beiden Parteien unterschrieben; die Kaution von Fr. 10‘200.–, das Inventar von Fr. 1‘000.– und die Miete bis November 2017 seien bereits bezahlt. Zudem habe das AVSV das Lokal am 11. August 2017 abgenommen.

- Er sei kein schlechter Wirt und Gastgeber, ansonsten hätte ihn die J.___ AG der E.___ nicht empfohlen. Er hätte nun die Möglichkeit, seine Schulden abzubauen, weil die Miete für die nächsten vier Jahre tragbar sei und er auf einen langjährigen Kundenstamm zählen könne. Müsse er einen fremden Patentinhaber einsetzen, verursache das nur unnütze Mehrkosten; er würde keinen Verdienst erzielen und hätte kein Geld, um seine Schulden zu begleichen.

Der Rekurrent leistete den einverlangten Kostenvorschuss von Fr. 1‘000.– innert der angesetzten Frist.

H.

a. Am 8. September 2017 forderte das Volkswirtschaftsdepartement die Vorinstanz zur Einreichung der Vernehmlassung und sämtlicher Vorakten bis 25. September 2017 auf.

b. Am 13. September 2017 ersuchte die Vorinstanz das Volkswirtschaftsdepartement um eine Fristerstreckung bis 2. Oktober 2017, weil der Stadtrat Z.___ erst wieder am 26. September 2017 tage.

c. Am 13. September 2017 erstreckte das Volkswirtschaftsdepartement der Vorinstanz die Frist zur Einreichung der Vernehmlassung bis 2. Oktober 2017. Gleichzeitig wurde die Vorinstanz aufgefordert, sämtliche Vorakten samt Aktenverzeichnis bis spätestens 18. September 2017 einzureichen.

I.

a. Mit E-Mail vom 8. September 2017 hielt der Rekurrent gegenüber dem Volkswirtschaftsdepartement fest, dass er bis heute noch keinen Entscheid erhalten habe. Mittlerweile erhalte er von der Politischen Gemeinde V.___ Sozialhilfe und er habe sich auch beim RAV anmelden müssen. Er hoffe auf einen schnellen Entscheid, damit er wisse wie es weiter gehe.

b. Mit E-Mail vom 12. September 2017 teilte das Volkswirtschaftsdepartement dem Rekurrenten mit, dass es sich bei einem Rekursverfahren um ein formalisiertes Verfahren handle, und schilderte dem Rekurrenten die weiteren Verfahrensschritte.

c. Mit E-Mail vom 13. September 2017 erkundigte sich der Rekurrent beim Volkswirtschaftsdepartement, ob ihm nicht eine provisorische Bewilligung

erteilt werden könne, damit er den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» wenigstens von Donnerstag bis Samstag öffnen könne. Er wolle nicht zu 100 Prozent vom Sozialamt und vom RAV abhängig sein.

d. Mit E-Mail vom 13. September 2017 teilte das Volkswirtschaftsdepartement dem Rekurrenten zu dessen Vorbringen betreffend Erteilung einer provisorischen Bewilligung mit, dass nach Art. 18 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) die Behörde zur Erhaltung des (tatsächlichen oder rechtlichen) Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen könne. Ein Begehren bzw. Antrag auf Anordnung vorsorglicher Massnahmen sei schriftlich, d.h. per Post und nicht per E-Mail, einzureichen und zu begründen.

J. Mit Eingabe vom 14. September 2017 (Eingang: 18. September 2017) reichte der Rekurrent dem Volkswirtschaftsdepartement sinngemäss ein Begehren bzw. einen Antrag auf Anordnung einer vorsorglichen Massnahme ein, indem er um Erteilung einer provisorischen Bewilligung ersuchte, um den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» wenigstens jeweils von Donnerstag bis Samstag öffnen zu können. Der Rekurrent führte aus, dass er seit August 2017 die Miete bezahle; zudem würden auch zwei Angestellte gerne arbeiten. Er werde derzeit vom Sozialamt der Politischen Gemeinde V.___ unterstützt, was nicht sinnvoll sei.

K. Am 19. September 2017 forderte das Volkswirtschaftsdepartement die Vorinstanz auf, sich bis 25. September 2017 zum Gesuch des Rekurrenten um Anordnung einer vorsorglichen Massnahme vernehmen zu lassen.

L. Mit Vernehmlassung vom 21. September 2017 (Eingang: 25. September 2017) beantragte die Vorinstanz, dass auf den Erlass einer vorsorglichen Massnahme zu verzichten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Rekurrenten. Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt:

- Vorsorgliche Massnahmen könnten zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung rechtlicher Interessen getroffen werden; sie seien grundsätzlich auch dazu geeignet, einen widerrechtlich geschaffenen Zustand vorläufig zu beseitigen. Die vorsorglichen Massnahmen müssten in jedem Fall durch ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein.
- Ein Patent für einen Betrieb werde gemäss Art. 7 GWG erteilt, wenn der Gesuchsteller handlungsfähig sei, charakterlich geeignet sei, Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung biete und zur Nutzung des Betriebs berechtigt sei. Der Rekurrent könne keine bestandene Prüfung in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention vorweisen. Der Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister vom 4. Juli 2017 enthalte einen Eintrag wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand im Jahr 2016 und der Auszug aus dem Betreibungsregister des Betreibungsamtes vom 10. Juli 2017 erstrecke sich über vier Seiten und enthalte viele Betreibungen und offene Verlustscheine aus Pfändungen. Auch die eingeholten Referenzen seien nicht befriedigend gewesen. Die Öffentlichkeit, namentlich die Einwohnerinnen und Einwohner von Z.___, habe ein Interesse daran, dass die

Z.___er Gastgewerbebetriebe einwandfrei geführt und betrieben würden und Patente nur an Personen erteilt würden, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten. Das private Interesse des Rekurrenten an einer vorläufigen, eingeschränkten Patenterteilung, um damit allenfalls Einnahmen zu generieren, vermöge das öffentliche Interesse nicht zu überwiegen. Es lägen keine Gründe vor, die das Erlassen von vorsorglichen Massnahmen rechtfertigen könnten.

Erwägungen

1. Ob auf das Gesuch des Rekurrenten um Anordnung einer vorsorglichen Massnahme eingetreten werden kann, ist von Amtes wegen zu prüfen. Die Rekursvoraussetzungen sind sowohl hinsichtlich Zuständigkeit und Rekursberechtigung, als auch in Bezug auf die Form- und Fristerfordernisse erfüllt (Art. 43bis ff. VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2. Nach Art. 18 Abs. 1 VRP kann die Behörde zur Erhaltung eines tatsächlichen oder rechtlichen Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche Massnahmen anordnen. Für den Entscheid über die Anordnung solcher Massnahmen sind die Interessen des Gesuchstellers (vgl. dazu Erw. 3 hiernach) sowie die Interessen der übrigen Beteiligten und der Öffentlichkeit (vgl. dazu Erw. 4 hiernach) gegeneinander abzuwägen (Urs Peter Cavelti / Thomas Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, zweite, vollständig überarbeitete Auflage, St.Gallen 2003, Rz. 1105 ff.).

3. Obwohl der Rekurrent kaum Unterlagen einreichte – bei den Akten findet sich lediglich der Mietvertrag vom 1. Juli 2017 für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» – steht fest, dass er als verantwortlicher Betriebsleiter ein erhebliches schützenswertes (vorab wirtschaftliches) Interesse am Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» hat. Dies gilt umso mehr, als die Eröffnung des Gastwirtschaftsbetriebs «B.___» ursprünglich auf den 1. August 2017 geplant war und der Rekurrent aufgrund der bereits getätigten und künftig zu tätigenden Ausgaben in seiner wirtschaftlichen Existenz ernsthaft bedroht sein dürfte, zumal wegen der Nichterteilung des Patentes bis anhin keinerlei Einnahmen geflossen sind. Diese Bedrohung zeigt sich auch darin, dass der Rekurrent laut eigener Aussage derzeit vom Sozialamt der Politischen Gemeinde V.___ unterstützt wird und sich auch beim RAV anmelden musste.

Laut Mietvertrag vom 1. Juli 2017 hat der Rekurrent für den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» einen monatlichen Mietzins von Fr. 1‘400.– und monatliche Nebenkosten (à Konto) von Fr. 300.– zu zahlen; der Mietzins für den Monat Juli 2017 und der halbe Mietzins für den Monat August 2017 wurden dem Rekurrenten geschenkt, dafür musste er die Reinigung des gesamten Lokals übernehmen. Laut Angabe des Rekurrenten hat er die Mieten bis November 2017 und

den Betrag für die Übernahme des Inventars in Höhe von Fr. 1‘000.– bereits bezahlt. Aus dem Mietvertrag folgt weiter, dass der Rekurrent eine Kaution von sechs Monatsmieten (inkl. Nebenkosten), d.h. den Betrag von Fr. 10‘200.–, zahlen muss; gemäss Aussage des Rekurrenten hat er diese Kaution bereits geleistet. Wegen der ursprünglich auf den 1. August 2017 geplanten Eröffnung des Gastwirtschaftsbetriebs «B.___» ist zudem davon auszugehen, dass der Rekurrent bereits weitere Ausgaben – insbesondere für Getränke – tätigen musste. Inwieweit der Rekurrent auch schon für Personalkosten aufkommen muss – der Rekurrent spricht von zwei Mitarbeiterinnen bzw. Angestellten – ist aus den Akten nicht ersichtlich.

Es liegt grundsätzlich in der Verantwortung des Rekurrenten, wenn er bereits vor der Patenterteilung bzw. zumindest vor einer verbindlichen Patentzusage Ausgaben tätigt; dementsprechend ist das Volkswirtschaftsdepartement mit der Anordnung vorsorglicher Massnahmen zurückhaltend, wenn es um die erstmalige Erteilung eines Patentes geht. Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass der Rekurrent bereits Ausgaben in nicht unerheblicher Höhe leisten musste und immer noch leisten muss, die ihn ernsthaft in seiner wirtschaftlichen Existenz bedrohen, zumal er bis anhin über keinerlei Einnahmen verfügt. Entsprechend hat der Rekurrent ein erhebliches schützenswertes (vorab wirtschaftliches) Interesse, den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» betreiben zu können.

4. Das öffentliche Interesse besteht vorliegend insbesondere in der Einhaltung der massgebenden GWG-Bestimmungen. Nach Art. 7 GWG wird das Patent für einen Betrieb erteilt, wenn der Gesuchsteller handlungsfähig ist (Bst. a), charakterlich geeignet ist (Bst. b), Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet (Bst. c) und zur Nutzung des Betriebs berechtigt ist (Bst. d).

4.1. Aufgrund der vorliegenden Akten ist unbestritten, dass der Rekurrent handlungsfähig (Art. 7 Bst. a GWG) und zur Nutzung des Betriebs berechtigt (Art. 7 Bst. d GWG) ist. Der Mietvertrag vom 1. Juli 2017 zwischen der E.___ (Vermieterin) und dem Rekurrenten (Mieter) berechtigt den Rekurrenten, den Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» (Geschäftsraum in der Liegenschaft in Z.___) ab 1. Juli 2017 als Restaurant/Bar zu nutzen.

4.2. Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet nach Art. 7 Bst. c i.V.m. Art. 8 Abs. 1 GWG vorab, wer Kenntnisse in der Lebensmittelhygiene und Suchtprävention hat (Bst. a) und in den letzten zwei Jahren nicht wiederholt oder schwerwiegend Vorschriften der Gesundheits-, der Lebensmittel-, der Fremden-, der Wirtschaftspolizei, des Arbeitsrechts oder der Betäubungsmittelgesetzgebung verletzt hat (Bst. b).

4.2.1. Aus den vorliegenden Akten ist nicht ersichtlich, dass der Rekurrent in den letzten zwei Jahren wiederholt oder schwerwiegend Vorschriften im Sinn von Art. 8 Abs. 1 Bst. b GWG verletzt hat. Dem von der Vorinstanz eingeholten

Informationsbericht bzw. der von der Gemeinderatskanzlei X.___ verfassten E-Mail vom 27. Juli 2017 ist nur zu entnehmen, dass der Rekurrent vom 10. Juni 2013 bis 31. Dezember 2013 die I.___garage (Gastwirtschaftsbetrieb «H.___») in W.___ geführt und dabei zu Beginn ohne Patent gewirtet und sich nicht an die Vorschriften zum Schutz vor dem Passivrauchen gehalten haben soll; diese Verstösse sind vorliegend aber von vorneherein nicht zu beachten, weil sie mehr als zwei Jahre zurückliegen. Weiter folgt aus der E-Mail vom 27. Juli 2017 einzig, dass der Rekurrent vom 1. April 2016 bis 31. Mai 2017 die «G.___» in X.___ und davor die «F.___» in Y.___ geführt hat, wobei für die entsprechenden Zeiträume keinerlei Verletzungen von Vorschriften im Sinn von Art. 8 Abs. 1 Bst. b GWG aufgeführt werden.

4.2.2. Der Nachweis von Kenntnissen in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention nach Art. 8 Abs. 1 Bst. a GWG erfolgt gemäss Art. 8 Abs. 2 GWG durch Ausbildungsabschlüsse, einschlägige Berufspraxis oder das Bestehen einer Prüfung. Der Rekurrent gab im eingereichten Patentgesuch an, dass er die erforderlichen Kenntnisse in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention durch wenigstens drei Jahre Berufserfahrung auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene im Gastgewerbe nachweise (Art. 8 Abs. 2 Ziff. 2 GWG); er verwies darauf, dass er in den Gastwirtschaftsbetrieben «F.___» (in Y.___), im «G.___» (in X.___) und im «H.___» (in W.___) tätig gewesen sei. Die Vorinstanz unterliess es, dieses Vorbringen des Rekurrenten zu prüfen, und hielt einzig fest, dass der Rekurrent das Bestehen der Prüfung in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention (Art. 8 Abs. 2 Ziff. 5 GWG) nicht nachweisen könne. Aufgrund der vorliegenden Akten bzw. des Umstandes, dass sowohl die Politische Gemeinde X.___ wie auch die Politische Gemeinde Y.___ dem Rekurrenten jeweils das Patent für einen Gastwirtschaftsbetrieb erteilten, deuten die Indizien darauf hin, dass der Rekurrent die erforderlichen Kenntnisse in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention durch wenigstens drei Jahre Berufserfahrung auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene im Gastgewerbe nachzuweisen vermag (Art. 7 Bst. c i.V.m. Art. 8 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 Ziff. 2 GWG).

4.3. Es bleibt somit zu klären, ob der Rekurrent auch charakterlich geeignet ist (Art. 7 Bst. b GWG). Das öffentliche Interesse gebietet, die Gefährdung schützenswerter Polizeigüter, die durch schlecht geführte Gastwirtschaftsbetriebe entstehen kann, von vornherein zu verhindern. Die persönlichen Eigenschaften eines Gesuchstellers sind auf diesen Zweck hin zu prüfen. Die charakterliche Eignung wird grundsätzlich vermutet. Bei einer Ablehnung des Patentgesuchs wegen Fehlens dieser Voraussetzung ist die Vermutung – beispielsweise mittels eines Auszugs aus dem schweizerischen Strafregister oder durch Informationsberichte von politischen Gemeinden über frühere gastwirtschaftliche Tätigkeiten des Gesuchstellers – zu widerlegen. Die charakterliche Eignung erfordert keinen nach bürgerlichen Massstäben vorbildlichen Lebenswandel. Auch eine mangelnde Fähigkeit des Gesuchstellers, sein Leben zu ordnen, kann nicht als Grund betrachtet werden, ein Gastwirtschaftspatent

zu verweigern. Bei der Prüfung der charakterlichen Eignung geht es in erster Linie darum, Personen, bei denen eine Gefährdung von Polizeigütern voraussehbar oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu vermuten ist – wie straffällige bzw. kriminelle Personen – von der Führung eines Gastwirtschaftsbetriebs auszuschliessen. Die Eignungsprüfung beabsichtigt keinen erzieherischen Effekt. Insbesondere ist es nicht ihr Zweck, den Gesuchsteller «vor sich selbst zu schützen».

4.3.1. Die Vorinstanz erwähnt die finanziellen Schwierigkeiten des Rekurrenten und verweist diesbezüglich auf den Auszug aus dem Betreibungsregister des Betreibungsamtes betreffend den Rekurrenten vom 10. Juli 2017 bzw. die darin aufgeführten zahlreichen Betreibungen und zahlreichen offenen Verlustscheine aus Pfändungen. Mit dem Inkrafttreten des geltenden GWG auf 1. April 1996 wurde die altrechtliche Bestimmung von Art. 28 Bst. e des alten GWG vom 1. Dezember 1983 (nGS 19-106; abgekürzt aGWG), wonach der Gesuchsteller mit keinen in den vergangenen fünf Jahren ausgestellten und noch offenen Verlustscheinen belastet sein durfte, ersatzlos gestrichen. Eine solche Vorschrift dient in erster Linie dem Schutz der Gläubiger im Geschäftsverkehr, was nicht zum Aufgabenbereich des Staates zählt (Botschaften zum GWG und zum aGWG: ABl *1994*, 2463, und ABl *1981*, 624). Zur Durchsetzung von finanziellen Ansprüchen im Geschäftsverkehr stehen den Gläubigern die Zwangsmittel des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs zur Verfügung (SR 281.1). Dies gilt sowohl für Forderungen unter Privatpersonen wie auch für Ansprüche des Staates gegenüber Bürgern. Verlustscheine oder hängige Betreibungen bilden somit nach den Vorschriften des geltenden GWG keinen Grund mehr zur Ablehnung eines Patentgesuchs.

4.3.2. Es verbleibt somit die laut Auszug aus dem Schweizerischen Strafregister vom 4. Juli 2017 einmalige Verurteilung des Rekurrenten vom 2. August 2016 wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand, die bei der Prüfung der charakterlichen Eignung nach Art. 7 Bst. b GWG von Bedeutung sein kann, weil im Patentverfahren betreffend die Voraussetzung der charakterlichen Eignung eine präventive Kontrolle – beispielsweise durch einen Auszug aus dem schweizerischen Strafregister – vorzunehmen ist. Ob diese Verurteilung aufgrund der Art und Schwere indessen als derartige Herabsetzung betrachtet werden kann, dass dem Rekurrenten die charakterliche Eignung zur Führung eines Gastwirtschaftsbetriebs abgesprochen werden muss, wird im Rahmen der Verhältnismässigkeit und damit im Hauptverfahren zu prüfen sein. Anzumerken ist hier noch, dass neben der genannten Verurteilung wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand keine weiteren Einträge im schweizerischen Strafregister vorhanden sind.

4.4. Die von der Vorinstanz laut der vorliegenden Akten vorgebrachten Einwände gegen eine Patenterteilung sind wenig stichhaltig und lassen auf ein vergleichsweise geringes öffentliches Interesse an einer Patentverweigerung schliessen. Eine Gutheissung des Rekurses in der Hauptsache erscheint daher

wahrscheinlich, sollte die Vorinstanz nicht noch neue erhebliche Tatsachen vorbringen.

5. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die gemäss Art. 18 Abs. 1 VRP vorzunehmende Interessenabwägung ergibt, dass die Interessen des Rekurrenten die Interessen der Öffentlichkeit überwiegen, weshalb die Anordnung einer vorsorglichen Massnahme gutzuheissen ist.

Der Rekurrent beantragte sinngemäss, es sei ihm mittels einer vorsorglichen Massnahme für die Dauer des Rekursverfahrens zu erlauben, im Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» wenigstens jeweils von Donnerstag bis Samstag eine gastgewerbliche Tätigkeit auszuüben. Weil die Rekursinstanz einerseits nach Art. 56 Abs. 1 VRP entscheidet, ohne an die Anträge der Beteiligten gebunden zu sein, und weil andererseits aufgrund der vorliegenden Akten dem Rekurrenten das Patent hätte erteilt werden müssen, gibt es keine Gründe für eine Einschränkung der Öffnungszeiten. Es ist deshalb mittels einer vorsorglichen Massnahme anzuordnen, dass es dem Rekurrenten für die Dauer des Rekursverfahrens erlaubt ist, im Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» im Rahmen der ordentlichen Öffnungszeiten gemäss GWG und kommunalem Gastwirtschaftsreglement eine gastgewerbliche Tätigkeit auszuüben.

Die Parteien werden darauf hingewiesen, dass die vorsorgliche Massnahme im Verlauf des Rekursverfahrens abgeändert oder widerrufen werden kann, wenn dies das öffentliche Interesse erfordert.

6.

6.1. Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Gebühr für den vorliegenden Zwischenentscheid auf Fr. 750.– festzusetzen. Da der Antrag des Rekurrenten auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme vollumfänglich gutzuheissen ist, sind die amtlichen Kosten der Vorinstanz zu auferlegen. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei der Vorinstanz ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

6.2. Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen oder Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) über die Parteientschädigung finden sachgemässe Anwendung (Art. 98ter VRP i.V.m. Art. 95 ff. ZPO). Mangels eines entsprechenden Antrags des Rekurrenten ist nicht über eine ausseramtliche Entschädigung zu befinden.

Entscheid

1. Das Gesuch von A.___ um Anordnung einer vorsorglichen Massnahme wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen. A.___ wird für die Dauer des Rekursverfahrens erlaubt, im Gastwirtschaftsbetrieb «B.___» im Rahmen der ordentlichen Öffnungszeiten gemäss GWG und kommunalem Gastwirtschaftsreglement eine gastgewerbliche Tätigkeit auszuüben.

2. Die Gebühr für die amtlichen Kosten für den vorliegenden Zwischenentscheid wird auf Fr. 750.– festgelegt und der Stadt Z.___ auferlegt. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten wird verzichtet.

3. Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

Der Vorsteher

Bruno Damann
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Zwischenentscheid kann nach Art. 59bis VRP innert 5 Tagen (Art. 64 i.V.m. Art. 47 Abs. 2 VRP) Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen (Webergasse 8, 9001 St.Gallen) erhoben werden. Die Frist beginnt mit der Eröffnung, d.h. der Zustellung des Zwischenentscheids. Die Gerichtsferien gelten nicht (Art. 30 Abs. 2 Bst. f und Abs. 3 VRP).