



Fall-Nr.: B 2012/226
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.12.2014
Entscheiddatum: 17.12.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 17.12.2014

Entzug des Gastwirtschaftspatents, Art. 13 Abs. 2 Ziff. 1 des Gastwirtschaftsgesetzes (sGS 553.1). Der Beschwerdeführer war seit 2009 Inhaber eines Patents zum Betrieb einer Diskothek. Diese durfte nur unter Auflagen betrieben werden; u.a. war der zulässige Schallpegel auf 93 dB(A) festgelegt und zur Einhaltung der Auflage die Installation eines Schallpegelbegrenzers vorgeschrieben worden. Periodische Kontrollmessungen zeigten, dass der Beschwerdeführer die maximale Schallgrenze nicht einhielt. Auch lieferte er die Messprotokolle des Schallpegelbegrenzers den Bewilligungsbehörden entgegen einer entsprechenden Auflage nicht ab. Der Beschwerdeführer bietet keine Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung, weshalb ihm das Gastwirtschaftspatent zur Recht entzogen wurde. Die Massnahme ist verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2012/226).

Entscheid vom 17. Dezember 2014

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Werner Rechsteiner, FRT Rechtsanwälte,
Unterer Graben 1, 9001 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

gegen

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Stadtpolizei, Vadianstrasse 57, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Entzug des Patentes für den Club Q.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Im Wohn- und Geschäftshaus A.-gasse 00 in der St. Galler Altstadt befindet sich die Diskothek «Q.». Der traditionsreiche Unterhaltungsbetrieb wird heute durch die T. GmbH geführt. Am 18. November 2009 wurde das Gastwirtschaftspatent auf X.Y. ausgestellt.

Nach der Übernahme des Lokals durch die T. GmbH im September 2009 kam es offenbar zu nächtlichen Lärmklagen der benachbarten Mieterschaft wegen störender Basstöne (act. 2/3, S. 4). Mit Verfügungen vom 28. April 2010, 29. Dezember 2010 und 30. Juni 2011 bewilligte die Stadtpolizei St. Gallen die Verkürzung bzw. Aufhebung der Schliessungszeit für das «Q.» deshalb nur noch unter verschiedenen Bedingungen und Auflagen. Unter anderem wurde eine Emissionsgrenze von 93 dB(A) verfügt, die mittels Schallpegelbegrenzer sicherzustellen war. Die Aufzeichnungen des Schallpegelbegrenzers mussten monatlich bis spätestens eine Woche nach Monatsende dem Amt für Umwelt und Energie der Stadt St. Gallen (AUE) zur Prüfung übermittelt werden (act. 2/3, S. 5; 2/4, S. 4; 2/5, S. 5). Für die Nächte, in denen der Club über die ordentlichen Schliessungszeiten hinaus offengehalten würde, ordnete die



St.Galler Gerichte

Stadtpolizei die Anwesenheit von mindestens vier Sicherheitsangestellten an (act. 2/4, S. 5 bzw. 2/5, S. 6). Für den Fall der Nichtbefolgung dieser Auflagen wurde die Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; StGB) angedroht.

B. Im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Geschäftsführer bzw. Patentinhaber des Clubs «Q.» kam es zu einem Strafverfahren gegen X.Y. Dieses hatte unter anderem die Einhaltung der erwähnten Auflagen zum Gegenstand. Mit Entscheid vom 30. Juni 2014 wurde X.Y. vom Kantonsgericht St. Gallen wegen mehrfachen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen und Übertretung des Umweltschutzgesetzes zu einer Busse von Fr. 1'200.00 verurteilt. Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Das Kantonsgericht hielt fest, der Beschuldigte habe die Schallpegelprotokolle der Monate Juni, Juli und August 2011 wissentlich und willentlich nicht übermittelt. Am 24. November 2011 um 00:22 Uhr seien unbestrittenermassen nur drei (statt vier) Sicherheitsleute im Club «Q.» angetroffen worden. X.Y. habe auch gegen diese Auflage wissentlich und willentlich verstossen. Insgesamt habe er sich dadurch des mehrfachen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen schuldig gemacht.

Mit Blick auf die Einhaltung der auf 93 dB(A) festgelegten Emissionsgrenze hielt das Kantonsgericht fest, dass

- am 9. Oktober 2011 bei einer Messung durch die Stadtpolizei St. Gallen auf der Tanzfläche des «Q.» während 22 Minuten und 45 Sekunden ein durchschnittlicher Schallpegel von 104.9 dB(A) ermittelt worden war,
- am 19. November 2011 ebenfalls auf der Tanzfläche während rund 35 Minuten Werte zwischen 98 und 103 dB(A) gemessen worden waren,
- der gemittelte Schallpegel am 3. Dezember 2011 zwischen 02:00 Uhr und 02:47 Uhr 97.6 dB(A) betragen hatte,
- und dass am 3. März 2012 während der 28 Minuten dauernden Messung durch das Amt für Umwelt und Energie der Stadt St. Gallen ein durchschnittlicher Schallpegel von 101.4 dB(A) geherrscht hatte.



Das Kantonsgericht hielt weiter fest, diese Messungen seien mit vom Schweizerischen Eichdienst geeichten Messgeräten durchgeführt worden. Obwohl sie während Tanzveranstaltungen erfolgt seien, könne nicht von einer entscheidenden Beeinflussung des Schallpegels durch Publikumlärm ausgegangen werden. Dies, weil massive und nicht nur kurzzeitige Überschreitungen festgestellt worden seien (act. 30.1, S. 13). Die mehrfache Überschreitung der rechtskräftig verfügten Emissionsgrenze von 93 dB(A) erfülle den objektiven Tatbestand der Übertretung des Umweltschutzgesetzes (Art. 61 Abs. 1 lit. a USG, SR 814.01). Als Patentinhaber habe X.Y. diese Überschreitungen (eventualvorsätzlich) in Kauf genommen. Die Stadtpolizei habe ihn bereits mit Schreiben vom 5. April 2011 auf das Ergebnis der Kontrollmessung vom 23. Februar 2011 hingewiesen, was bei X.Y. zumindest Zweifel an der einwandfreien Funktion des Schallpegelbegrenzers hätte wecken müssen. Trotzdem habe er als verantwortlicher Patentinhaber in der Folge überhaupt nichts vorgekehrt (act. 30.1, S. 16). Die vielen Überschreitungen hätten eine Tateinheit gebildet und auf einem einheitlichen Willensentschluss beruht, weshalb X.Y. der einfachen (und nicht der mehrfachen) Übertretung des USG schuldig sei (ebd.).

C. Bereits Ende November 2011 hatte die Stadtpolizei St. Gallen X.Y. die Einleitung eines Patentenzugsverfahrens mitgeteilt und ihm Gelegenheit gegeben, sich zu den (im wesentlichen unter Bst. B hiervoor erwähnten) Vorwürfen zu äussern (Akten Stadtpolizei, Ordnerregister 8). Mit Verfügung vom 9. Februar 2012 entzog die Stadtpolizei St. Gallen X.Y. das Gastwirtschaftspatent für das «Q.» per 17. Februar 2012 (vi-act. 1). Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Der Patentenzug wurde damit begründet, X.Y. biete keine Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung mehr. In tatsächlicher Hinsicht stützte sich die Stadtpolizei unter anderem auf jene Sachverhaltselemente, die zur erwähnten strafrechtlichen Verurteilung von X.Y. führten. Darüber hinaus führte sie an, ein Gast sei seit einem «Q.-»Besuch am 29. Oktober 2011 wegen Verdachts auf Tinnitus in ärztlicher Behandlung und habe Anzeige wegen fahrlässiger schwerer Körperverletzung erstattet; es seien Verstösse gegen das Rauchverbot in gastgewerblichen Betrieben festgestellt und zur Anzeige gebracht worden; gegen die «Q.-»Verantwortlichen werde wegen Verdachts auf Schwarzarbeit ermittelt; X.Y. habe gegen die eidgenössische Alkoholgesetzgebung verstossen; ferner sei es im Zeitraum vom 28. April 2011 bis



St.Galler Gerichte

5. Januar 2012 zu insgesamt zwölf sicherheitsrelevanten Polizeieinterventionen gekommen.

D. Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 15. Februar 2012 erhob X.Y. gegen diese Verfügung Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement (vi-act. 2b). Er beantragte deren Aufhebung sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Letzerem Begehren gab die Rechtsmittelinstanz mit superprovisorischer Anordnung vom 17. Februar 2012 vorerst statt (vi-act. 3), wies es aber mit (ordentlichem) Zwischenentscheid vom 22. März 2012 ab (vi-act. 14). Auf ein umgehend gestelltes Wiedererwägungsgesuch trat sie nicht ein (vi-act. 17 und 16b). In der Hauptsache entschied sie am 26. September 2012 wie folgt:

1. Der Rekurs von X.Y., St. Gallen, wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten für den vorliegenden Hauptentscheid werden auf Fr. 2'000.-- festgelegt und X.Y. auferlegt. Der verbleibende Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 600.-- wird an die Entscheidgebühr angerechnet, sodass X.Y. noch den Betrag von Fr. 1'400.-- zu zahlen hat.
3. Die amtlichen Kosten für den Zwischenentscheid vom 17. Februar 2012 werden auf Fr. 500.-- festgelegt und der Stadt St. Gallen auferlegt. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten wird verzichtet.
4. X.Y. werden für das vorliegende Hauptverfahren keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.
5. Die Stadt St. Gallen bezahlt X.Y. in Bezug auf den Zwischenentscheid vom 17. Februar 2012 eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 500.-- (inkl. Barauslagen und MWSt).
6. Das Begehren der Stadt St. Gallen um ausseramtliche Entschädigung wird abgewiesen.

E.



St.Galler Gerichte

a. Gegen den abschlägigen Rekursentscheid liess X.Y. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 12. Oktober 2012 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben. Er beantragte, Ziffer 1 des Entscheids sowie die Verfügung der Stadtpolizei St. Gallen vom 9. Februar 2012 seien aufzuheben; die Ziffern 2 und 4 des Rekursentscheids seien aufzuheben und es seien die Kostenfolgen (des Rekursverfahrens) entsprechend dem Verfahrensausgang zu verlegen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates (act. 1).

Mit Vernehmlassung vom 14. November 2012 beantragte das Volkswirtschaftsdepartement (Vorinstanz) Abweisung der Beschwerde (act. 9). Dies beantragte auch die von der Stadtpolizei vertretene politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdegegnerin) in ihrer Vernehmlassung vom 28. November 2012 (act. 12). Der Beschwerdeführer hielt in seiner Replik vom 14. Dezember 2012 an den seinen Rechtsbegehren fest (act. 14).

b. Am 13. März 2013 reichte der Beschwerdeführer eine Nichtanhandnahmeverfügung des Untersuchungsamtes St. Gallen ein. Der im Patentenzugsverfahren erhobene Vorwurf, er habe einem Kontrolleur des AUE den Zutritt zum Club verwehrt bzw. sein Personal dahingehend instruiert, werde strafrechtlich nicht weiter verfolgt und erweise sich deshalb als haltlos (act. 17).

c. Mit Verfügung vom 13. August 2013 sistierte der Vizepräsident des Verwaltungsgerichts das Beschwerdeverfahren bis zum Vorliegen des begründeten Strafurteils des Kreisgerichts St. Gallen bzw. der allfälligen Berufungsschrift an das Kantonsgericht (act. 23). Auf Antrag des Beschwerdeführers (und entgegen den anderslautenden Anträgen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin) wurde die Sistierung bis zum Vorliegen des Berufungsurteils aufrecht erhalten (act. 28). Am 2. Oktober 2014 reichte der Beschwerdeführer das rechtskräftige Urteil des Kantonsgerichts vom 30. Juni 2014 ein (act. 29 mit Beilagen), worauf das Verwaltungsgericht das Verfahren weiterführte (act. 31) und die übrigen Verfahrensbeteiligten erneut Gelegenheit erhielten, Stellung zu nehmen. Sie beantragen nach wie vor, die Beschwerde abzuweisen (act. 32 und 35).



Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die Ausführungen im angefochtenen Entscheid wird - soweit für die Begründung wesentlich - nachfolgend weiter eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.2. Der Beschwerdeführer beantragt u.a. die Aufhebung der (erstinstanzlichen) Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 9. Februar 2012. Diese ist durch den angefochtenen Rechtsmittelentscheid vom 26. September 2012 ersetzt worden («Devolutiveffekt», vgl. z.B. BGE 129 II 438 E. 1 mit Hinweisen; VerwGE B 2012/239 vom 16. April 2014 E. 1, www.gerichte.sg.ch), weshalb die selbständige Anfechtung dieser Verfügung ausgeschlossen und auf den entsprechenden Antrag nicht einzutreten ist. Inhaltlich gilt die Verfügung aber immerhin als mit angefochten.

2.

2.1. Gastwirtschaftspatente werden entzogen, wenn die Voraussetzungen der Erteilung nicht mehr erfüllt sind (Art. 13 Abs. 2 Ziff. 1 des Gastwirtschaftsgesetzes, sGS 553.1, GWG). Das Patent für einen Betrieb wird erteilt, wenn der Gesuchsteller handlungsfähig und charakterlich geeignet ist, Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet und zur Nutzung des Betriebes berechtigt ist (Art. 7 Ingress und lit. a - d GWG). Der Bewerber bietet insbesondere dann Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung, wenn er Kenntnisse in der Lebensmittelhygiene und in der Suchtprävention hat und in den letzten zwei Jahren nicht wiederholt oder in schwerwiegender Weise Vorschriften der Gesundheits-, der Lebensmittel-, der



Fremden-, der Wirtschaftspolizei, des Arbeitsrechts oder der Betäubungsmittelgesetzgebung verletzt hat (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a und b GWG). Zu den Pflichten des Patentinhabers gehört es, für Ordnung im Betrieb sorgen. Dies bezweckt u.a., dass die Nachbarschaft nicht durch übermässige Einwirkungen belästigt wird (Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 Ingress und lit. a GWG).

Patentpflicht und -entzug dienen insbesondere, aber nicht nur dem Schutz der Gäste. Der Schutzbereich des Gesetzes umfasst auch andere Personen, z.B. die Nachbarn mit Blick auf Lärmbelästigungen, oder auch die Angestellten. Entscheidend ist, ob der Patentinhaber noch über die gesetzlich geforderten Voraussetzungen verfügt oder ob ihm diese Eigenschaften abgesprochen werden müssen. Der Einbezug von Vorfällen, die bis zu zwei Jahre zurückliegen, ist deshalb nicht bloss zulässig, sondern geradezu geboten. Die Frage, ob eine Person Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet, lässt sich nicht aufgrund einer Momentaufnahme beurteilen, sondern erfordert eine gesamthafte Betrachtung. Aus dem Gesetz ergibt sich, dass auch wiederholte geringfügige Verstösse für die Verweigerung oder den Entzug des Patents genügen. Daher ist der Entzug des Patents gesetzmässig, wenn der Inhaber Verletzungen gesetzlicher Vorschriften begangen hat, welche einer Erteilung des Patents entgegenstehen würden (VerwGE B 2006/122 vom 9. November 2006 E. 2.a.bb, www.gerichte.sg.ch, mit Hinweisen). Dies bedeutet aber nicht, dass ein Patent zwingend zu entziehen ist, wenn sich der Inhaber Verstösse im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GWG zuschulden kommen liess. Ob der Entzug eines Patents rechtmässig erfolgt ist, bedarf einer zusätzlichen Prüfung unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit (ebd., mit Hinweis).

2.2. Die Vorinstanz legte dem Beschwerdeführer - anders als die Beschwerdegegnerin - ausschliesslich wiederholte Überschreitungen des in seinem Lokal maximal zulässigen Schallpegels zur Last. Im Rekursentscheid hielt sie fest, der Patentinhaber habe allgemein für Ordnung zu sorgen. Es obliege ihm, dass im Gastwirtschaftsbetrieb die geltende Rechtsordnung eingehalten werde. Dies jedenfalls insoweit, als die Normen ausdrücklich und unmittelbar das Verhalten in den gastgewerblich genutzten Räumen regeln würden.



Der im «Q.» maximal zulässige Schallpegel von 93 dB(A) sei wiederholt nicht eingehalten worden - am 3. März 2012 sogar trotz hängigem Patentenzugsverfahren. Bei dieser Kontrolle habe sich überdies ergeben, dass der im Lokal fest installierte Schallpegelbegrenzer mit grosser Wahrscheinlichkeit manipuliert worden sei. So seien bei der verdeckten Kontrollmessung deutliche Abweichungen von 10 dB(A) zwischen den Messgeräten und den Aufzeichnungen des Schallpegelbegrenzers konstatiert worden, ehe der clubeigene Schallpegelbegrenzer bei nunmehr nicht mehr verdeckter Messung diverse Meldungen (wie «Sensor ungeeignet», «Eingangssignal ungenügend» oder «CPU») angezeigt habe. In der Folge hätten die Aufzeichnungen des Geräts in etwa mit den extern gemessenen Werten übereingestimmt. Schon bei den im Jahr 2011 durchgeführten Kontrollmessungen (23. Februar, 6. Mai, 9. Oktober, 5. und 19. November sowie 2. Dezember 2011) seien Abweichungen in ähnlichem Rahmen festgestellt worden. Die während mehr als einem Jahr festgestellten deutlichen Abweichungen hätten den Beschwerdeführer nicht veranlasst, die Ursachen der Differenzen bei den Schallpegelmessungen zu ermitteln und zu beseitigen. Als Patentinhaber sei dieser entweder nicht fähig oder in geradezu unbelehrbarer Weise nicht gewillt, den Schutz seiner Gäste vor übermässigem Schall zu verwirklichen. Durch die wiederholten Pflichtverletzungen biete er keine Gewähr mehr für eine einwandfreie Betriebsführung, weshalb ihm das Gastwirtschaftspatent zu Recht entzogen worden sei.

2.3. Der Beschwerdeführer macht geltend (act. 1, Ziff. 28 ff.), das Patent sei ihm entzogen worden, ohne dass die behaupteten Überschreitungen des Schallpegelgrenzwertes oder gar die Manipulationen der Anlage bewiesen seien. Nicht belegt sei auch der Vorwurf, er sei den Differenzen zwischen den Messungen der Beschwerdegegnerin und der clubeigenen Schallpegelaufzeichnung nicht auf den Grund gegangen. Der Entzug beruhe auf der unbewiesenen und falschen hypothetischen Annahme, dass die unter unkontrollierten Bedingungen vorgenommenen Messungen der Beschwerdegegnerin und des AUE zutreffend, die clubeigenen Aufzeichnungen des Schallpegelbegrenzers jedoch falsch seien und dieses Gerät deshalb manipuliert worden sein müsse. Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz hätten den Sachverhalt genügend abgeklärt.



2.4. Das dem Beschwerdeführer von der Vorinstanz angelastete Fehlverhalten war Gegenstand eines mittlerweile rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahrens (vgl. Bst. B hiervoor).

2.4.1. Mit den Bewilligungen zur Aufhebung der Schliessungszeit vom 28. April 2010, 29. Dezember 2010 und 30. Juni 2011 wurde der Beschwerdeführer als Patentinhaber bzw. Geschäftsführer des «Q.s» durch eine Auflage verpflichtet, Tag und Nacht eine Emissionsgrenze von 93 dB(A) einzuhalten.

Aus dem Strafurteil ergibt sich, dass der Beschwerdeführer diese Auflage am 9. Oktober 2011 mit einem Schallpegel von 104.9 dB(A), am 19. November 2011 mit Werten zwischen 98 und 103 dB(A), am 3. Dezember 2011 mit einem Schallpegel von 97.6 dB(A) und am 3. März 2012 mit einem Schallpegel von 101.4 dB(A) missachtet hat (act. 30.1, S. 16).

2.4.2. Ein Strafurteil vermag die Verwaltungsbehörden grundsätzlich nicht zu binden. Allerdings gebietet der Grundsatz «Einheit der Rechtsordnung», widersprüchliche Entscheide im Rahmen des Möglichen zu verhindern. Wohlgemerkt wurde das verwaltungsgerichtliche Verfahren auf Antrag des Beschwerdeführers aus diesem Grund über längere Zeit sistiert. Die Verwaltungsbehörde soll, um widersprechende Entscheide zu vermeiden, nicht ohne Not von den tatsächlichen Feststellungen der Strafbehörde abweichen (vgl. statt vieler BGE 136 II 447 E. 3.1 und 124 II 8 E. 3.d/aa, beide mit Hinweisen).

Von den tatsächlichen Feststellungen eines Strafgerichts dürfen die Verwaltungsbehörden bzw. deren Rechtsmittelinstanzen nur abweichen, wenn sie aufgrund eigener Beweiserhebungen Tatsachen feststellen, die dem Strafgericht unbekannt waren oder die es nicht beachtet hat, ferner, wenn neue entscheidungswesentliche Tatsachen vorliegen, wenn die Beweiswürdigung des Strafgerichts feststehenden Tatsachen klar widerspricht oder wenn das Strafgericht bei der Rechtsanwendung auf den Sachverhalt nicht alle Fragen abgeklärt hat (so z.B. BGE 137 I 363 E. 2.3.2 und 136 II 447 E. 3.1 mit Hinweisen; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Bern 2012, Rz. 289 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung). Diese Grundsätze hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit



dem administrativen Führerausweisenzug entwickelt. Sie sind auf Sachverhalte, wie hier einer vorliegt, jedoch sinngemäss anwendbar. Die im vorliegenden Fall eingeschränkte Kognition des Kantonsgerichts (vgl. Art. 398 Abs. 4 StPO) tut daran keinen Abbruch.

2.4.3. In seiner Stellungnahme, die er mit dem Urteil des Kantonsgerichts eingereicht hat, bringt der Beschwerdeführer u.a. vor, eine wesentliche Aktennotiz sei vom Strafgericht unbeachtet geblieben (act. 29, S. 2). Aus dieser gehe hervor, dass Kontrollmessungen, wie sie im «Q.» durchgeführt worden seien, aufgrund des Publikumlärms nicht aussagekräftig seien.

Der in der Aktennotiz vom 19. Februar 2013 zitierte Experte hat diese Aussage nicht mit der vom Beschwerdeführer dargestellten Deutlichkeit getätigt. Hinsichtlich der Messgenauigkeit der Kontrollmessgeräte hielt er fest, die Mikrophone würden auch den Publikumlärm mitmessen, was zu Differenzen führe. Deshalb sei die Einstellung dieses Mikrophons schwierig. Die Aufzeichnung des Pegels bringe nur etwas, wenn die Einstellungen absolut korrekt vorgenommen worden seien (act. 30.2, Seite 1). Das Kantonsgericht hielt in seiner Beweiswürdigung fest, die Messgeräte seien vom Schweizerischen Eichdienst geeicht gewesen. Zwar seien die Messungen während der Tanzveranstaltungen erfolgt. Von einer entscheidenden Beeinflussung des Schallpegels sei indes nicht auszugehen, «zumal massive und nicht nur kurzzeitige Überschreitungen festgestellt wurden» (act. 30.1, S. 13).

Die Ausführungen des Beschwerdeführers lassen die Beweiswürdigung des Kantonsgerichts nicht als tatsachenwidrig erscheinen. Auch seine übrigen in der erwähnten Stellungnahme geäusserten Einwände gegen das Strafurteil sind unbehelflich. Was er vorbringt, erreicht die qualifizierten Voraussetzungen, unter denen das Verwaltungsgericht von den im Strafprozess ermittelten Tatsachen abweicht, nicht. Es folgt deshalb den Tatsachenfeststellungen des Strafgerichts. Die Rüge des Beschwerdeführers, die ihm von der Vorinstanz zur Last gelegten Überschreitungen des Schallpegelgrenzwerts seien nicht bewiesen, ist nicht stichhaltig.

2.4.4. In diesem Zusammenhang ist sodann auf die Rüge des Beschwerdeführers einzugehen, die verdeckten Schallpegelmessungen durch das AUE und die



Beschwerdegegnerin seien illegal gewesen und die Ergebnisse deshalb nicht verwertbar (act. 1, Ziff. 33-38). Nachdem das Kantonsgericht die Vorgehensweise der Kontrollbehörden unter strafprozessualen Gesichtspunkten als zulässig erachtet hat (act. 30.1, S. 13 ff.), erweist sich auch dieser Einwand als unbegründet. Ob die Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0, StPO) betreffend geheime Überwachungsmaßnahmen im vorliegenden Verwaltungsverfahren nicht - auch nicht analog - anwendbar sind, wie die Vorinstanz festgehalten hat (E. 4.2 des angefochtenen Entscheids), kann angesichts dessen offen bleiben.

2.5. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, er sei für die Überschreitungen nicht verantwortlich. Dies trifft nicht zu. Als verantwortlicher Patentinhaber war er verpflichtet, die zum Schutz seiner Gäste und der Nachbarn geltenden Rechtsnormen bzw. Bewilligungsaufgaben durchzusetzen. Spätestens seit dem 5. April 2011 wusste er, dass der von den Kontrollmessgeräten ermittelte Schallpegel deutlich über den Messwerten des clubeigenen Geräts lag. Die Beschwerdegegnerin erläuterte dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers im erwähnten Schreiben, dass es bei einer Kontrollmessung vom 23. Februar 2011 (erneut) zu Ungereimtheiten gekommen war. Zwar wurde der maximal zulässige Wert von 93 dB(A) eingehalten. Statt den gemessenen Durchschnittswert von 90 dB(A) zeichnete der clubinterne Schallpegelbegrenzer jedoch einen um rund 10 dB(A) tieferen Wert auf (Akten Stadtpolizei, Register 5).

Abweichungen wurden auch am 6. Mai 2011 festgestellt, als in Gegenwart des Beschwerdeführers gemessen wurde. Die Differenz betrug bei einer ersten Messung 6 dB(A). Die zweite Messung führte zu einem deckungsgleichen Ergebnis von Kontrollmessgerät und Schallpegelbegrenzer; die Aufzeichnungen dieses Geräts hatten sich bei gleich bleibendem Schallpegel nach oben angeglichen. Auch diese Kontrolle liess auf Unregelmässigkeiten schliessen (vgl. Messbericht des AUE ab November 2010, Akten Stadtpolizei, Register 11). Das Ergebnis hätte beim Beschwerdeführer - entgegen seiner anderweitigen Auffassung (act. 1, Ziff. 29) - Zweifel am richtigen Funktionieren des Schallpegelbegrenzers wecken müssen. Bis zum Entzug des Gastwirtschaftspatents traf er jedoch keine Massnahmen.



Im übrigen ist aktenkundig, dass es bereits früher zu Überschreitungen des zulässigen Schallpegels (nicht aber zu deren strafrechtlichen Sanktionierung) gekommen war. Schon in der Bewilligung zur Aufhebung zur Schliessungszeit vom 29. Dezember 2010 wurde auf eine Messung der Beschwerdegegnerin vom 26. November 2010 verwiesen, die Abweichungen von bis zu 13 dB(A) und eine Durchschnittsbeschallung mit einem Pegel von 98 dB(A) ergeben hatte (Akten Stadtpolizei, Register 1).

2.6. Die Vorinstanz begründete die Gesetzmässigkeit des Patentzugs mit der Verletzung der dem Beschwerdeführer nach der Schall- und Laserverordnung (SR 841.49, SLV) obliegenden Pflicht zum Schutz der «Q.»-Gäste vor übermässigem Schall.

2.6.1. Die SLV regelt den Schutz des Publikums vor schädlichen Schalleinwirkungen und Laserstrahlen an Veranstaltungen (Art. 1 SLV). Dazu legt sie einen absoluten Schallpegelgrenzwert von 100 dB(A) fest (Art. 7 Abs. 1 lit. a SLV). Dieser wurde, wie der Beschwerdeführer zu Recht einwendet (act. 1, Ziff. 6), nur am 9. Oktober 2011 und 3. März 2012 nicht eingehalten, als die gemittelten Messwerte über 100 dB(A) lagen.

2.6.2. Bei allen anderen Kontrollen lag der Schallpegel zwar unter 100 dB(A), jedoch fast ausnahmslos über den bewilligten 93 dB(A). Die entsprechende Auflage in den Bewilligungen zur Aufhebung der Schliessungszeit wurde direkt gestützt auf das USG erlassen und ergibt sich nicht, wie die Vorinstanz offenbar erwog, aus der SLV. Die verfügte Obergrenze bezweckt nicht den Schutz der Gäste vor übermässigem Schall, die Massnahme hat vielmehr den Schutz der Nachbarn vor übermässigen Immissionen im Auge. Da auch dieses Rechtsgut vom Schutzbereich des GWG erfasst wird (vgl. E. 2.1 hiervor), wiegt das Fehlverhalten des Beschwerdeführers nicht minder schwer. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausgeführt hat, sind auch die Überschreitungen des rechtskräftig verfügten Maximalschallpegels von 93 dB(A) gewerbepolizeilich relevant (act. 9, S. 2). Eine nicht einwandfreie Betriebsführung im Sinn von Art. 7 lit. c GWG liegt auch vor, wenn die Auflagen einer gastgewerberechtl. Bewilligung nicht eingehalten werden, und nicht erst, wenn darüber hinaus gesetzliche Lärmgrenzwerte überschritten werden. Das konsequente Ignorieren des für sein Lokal rechtskräftig verfügten Schallpegelgrenzwerts ist ein wiederholter Verstoss gegen die Pflicht des Gastwirts, die Rechtsordnung zu beachten,



und wiegt in gewerbepolizeilicher Hinsicht schwer. Die Vorinstanz hat die Gesetzmässigkeit des Patententzugs zu Recht bejaht.

2.7. Im übrigen haben sich im Strafverfahren weitere der von der Beschwerdegegnerin in der Patententzugsverfügung erhobenen Vorwürfe als zutreffend erwiesen. Weil am 24. November 2011 um 00:20 Uhr nur drei statt der durch Verfügung vom 30. Juni 2011 auferlegten vier Sicherheitsangestellten anwesend waren, bestätigte das Kantonsgericht den Schuldspruch des Kreisgerichts St. Gallen wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen (act. 30.1, E. III/2). Gegen die gleiche Strafnorm hat der Beschwerdeführer verstossen, weil er die Aufzeichnungen des Schallpegelbegrenzers der Monate Juni, Juli und August 2011 entgegen der gleichenorts rechtskräftig verfügten Auflage dem AUE nicht hat zukommen lassen (act. 30.1, E. III/1). Seine auch in subjektiver Hinsicht gegebene Verantwortlichkeit ergibt sich aus der überzeugenden Darstellung des Kantonsgerichts (ebd.).

Auf die anderen von der Beschwerdegegnerin angeführten Vorfälle ist im Beschwerdeverfahren nicht weiter einzugehen, da sie einerseits für die Abweisung des Rekurses offenbar nicht wesentlich waren und andererseits nichts zur Entlastung des Beschwerdeführers beitragen. Auf die Abnahme der in Ziff. 18 - 21 der Beschwerdeschrift (act. 1) offerierten Beweise ist zu verzichten.

2.8. Zusammenfassend erweist sich der von der Vorinstanz bestätigte Schluss der Beschwerdegegnerin, der Beschwerdeführer biete keine Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung, als zutreffend. Als Patentinhaber hat er wiederholt gegen nach Art. 8 Abs. 1 lit. b GWG massgebliche Gesetzesbestimmungen verstossen.

3. Der Entzug eines gastwirtschaftlichen Patents berührt den Betroffenen in seiner durch Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) garantierten Wirtschaftsfreiheit, weshalb die Massnahme auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (vgl. Art. 36 Abs. 1-3 BV). Die Bestimmungen des GWG über den Patententzug bieten eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. Das öffentliche Interesse ergibt sich aus dem polizeilichen Zweck der Gastwirtschaftgesetzgebung (zu beidem vgl. E. 2.1. hiavor). Beides ist unbestritten.



3.1. Umstritten ist jedoch die Verhältnismässigkeit des Patententzugs. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Massnahme sei nicht geeignet, um die Einhaltung des maximal zulässigen Schallpegels zu gewährleisten (act. 1, Ziff. 41). Nicht er, sondern der Tontechniker und die DJ's würden die Musikanlage bedienen. Seinem Nachfolger F.M. habe die Beschwerdegegnerin überdies noch strengere Auflagen mit Bezug auf die Einhaltung des Schallpegelgrenzwerts gemacht. So sei die Installation eines zweiten Schallpegelmessgeräts angeordnet worden, das eine Fernablesemöglichkeit biete. Nicht einmal die Beschwerdegegnerin habe damit die Eignung des Patententzugs bejaht, weil sonst ja nicht noch weitere Massnahmen hätten verfügt werden müssen. Die Installation eines zweiten Geräts stelle im Vergleich zum Patententzug zudem eine mildere Massnahme dar, weshalb auch die Erforderlichkeit des Entzugs nicht gegeben sei. Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, die Verfügung bzw. der angefochtene Entscheid treffe ihn in unzumutbarer Art und Weise. Sie verbiete ihm die Ausübung seines Berufs in der Stadt St. Gallen teilweise und greife damit schwer in seine Wirtschaftsfreiheit ein. Einem untauglichen Mittel, mit dem die Einhaltung der Lärmgrenzwerte gar nicht sichergestellt werden könne, sei das Eingriffsinteresse abzusprechen, so der Beschwerdeführer sinngemäss (vgl. act. 1, Ziff. 43).

3.2. Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Ungeeignet ist sie, wenn sie keinerlei Wirkung im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 581 ff. mit Hinweisen). Wenn der Beschwerdeführer dem Patententzug die Eignung zur Einhaltung der damit verfolgten Interessen abspricht, weil er letztlich für den Musikbetrieb nicht verantwortlich sei, verkennt er, dass er sich das Verhalten seiner Hilfspersonen anrechnen lassen muss. Er ist für die Einhaltung der Vorschriften des GWG durch Personen, die im Betrieb mitwirken oder bewilligungsfrei Veranstaltungen durchführen, verantwortlich (Art. 20 Abs. 3 GWG). Als Patentinhaber ist er Zustandsstörer und darf ins Recht gefasst werden. Daran würde sich selbst dann nichts ändern, wenn nicht er, sondern ein Dritter für Verstösse strafrechtlich sanktioniert worden wäre (vgl. GVP 1998 Nr. 79). Im vorliegenden Fall deckt sich die verwaltungsrechtliche Beurteilung indessen mit derjenigen des Strafrichters, weshalb das Vorbringen des Beschwerdeführers, nicht verantwortlich zu



sein, ins Leere geht. Der Patententzug ist zweifellos geeignet, ihn von weiteren Verstössen gegen die gastwirtschaftlichen Pflichten abzuhalten.

3.3. Die Massnahme muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse liegende Ziel erforderlich sein. Sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 591 mit vielen Hinweisen). Nach Ansicht des Beschwerdeführers wäre die Auflage, einen weiteren Schallpegelbegrenzer zu installieren, ausreichend gewesen, weshalb der Entzug des Gastwirtschaftspatents nicht erforderlich sei. Er verkennt, dass nicht automatisch Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet, wer die massgeblichen Schallgrenzen beachtet. Der Beschwerdeführer hat das «Q.» während etwas mehr als zwei Jahren als Patentinhaber geführt. Die während dieser Zeit begangenen Verstösse sind aktenkundig und wiegen so schwer, dass sich nur der Patententzug als geeignetes Mittel erweist. Während der massgeblichen, zweijährigen Beurteilungsperiode war er nicht gewillt bzw. fähig, die ihm obliegenden Pflichten wahrzunehmen. Wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat (E. 5.2 des angefochtenen Entscheids), ist es unter diesen Umständen zwecklos, dem Beschwerdeführer das Weiterführen des «Q.» unter gleich geeigneten, aber mildereren Massnahmen zu gestatten. Mit Blick auf Dauer sowie Art und Schwere der Verstösse bzw. auf die darin zum Ausdruck kommende Renitenz des Beschwerdeführers erzielt nur der Patententzug die gewünschte Einhaltung der (Rechts-) Ordnung.

3.4. Die Verhältnismässigkeit einer Massnahme im engeren Sinn bleibt gewahrt, wenn zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den Privaten bewirkt, ein vernünftiges Verhältnis besteht. Mit anderen Worten muss der Eingriff für den Betroffenen zumutbar sein. Das öffentliche Interesse an der Massnahme ist wertend zu vergleichen mit den beeinträchtigten privaten Interessen (vgl. z.B. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 613 ff. mit Hinweisen). Das öffentliche Interesse am Schutz des Publikums und der Nachbarschaft ergibt sich aus der Gastwirtschafts- und der Umweltschutzgesetzgebung. Die gegenüberstehenden privaten Interessen des Beschwerdeführers sind ausschliesslich wirtschaftliche. Durch den Patententzug verliert er die seit November 2011 ohnehin nicht mehr bestehende Erwerbsmöglichkeit als Gastwirt definitiv. Aus den Akten ergibt sich, dass er längst in anderer Funktion für die T. GmbH tätig ist. Der Verlust des Patents trifft ihn demnach nicht allzu schwer. Das



Gewicht des verfolgten öffentlichen Interesses ergibt sich aus den festgestellten Verstössen und daraus, dass der Beschwerdeführer deswegen auch strafrechtlich belangt werden musste. Eingriffszweck und -wirkung liegen in einem vernünftigen Verhältnis. Hieran würde sich konkret auch nichts ändern, wenn der Beschwerdeführer aufgrund des Patentenzugs nicht mehr im gastwirtschaftlichen Bereich tätig wäre.

Der Patentenzug ist aufgrund der wiederholten Verstösse und der darin zum Ausdruck kommenden Unbelehrbarkeit und Unbekümmertheit im Hinblick auf den Publikums- und Nachbarschaftsschutz gerechtfertigt und erweist sich als verhältnismässig. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- wird angerechnet.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle