

## **BGer 2C\_278/2025 vom 16. April 2026**

Bundesgericht, 2026-04-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_278\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_278_2025)

FR: TF 2C\_278/2025 du 16 avril 2026

IT: TF 2C\_278/2025 del 16 aprile 2026

### **Volltext**

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal

2C\_278/2025

Urteil vom 16. April 2026

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,

Bundesrichter Donzallaz, Bundesrichterin Hänni,

Bundesrichterin Ryter, Bundesrichter Kradolfer,

Gerichtsschreiberin Wortha.

Verfahrensbeteiligte

migrolino ag,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Olivier Vuillaume,

gegen

Gewerkschaft Unia,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Markus Bischoff,

1. Amt für Wirtschaft des Kantons Zürich, Walchestrasse 19, Postfach, 8090 Zürich,

2. Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Generalsekretariat, Neumühlequai 10, 8090 Zürich.

Gegenstand

Einstufung goods Winterthur als Betrieb für Reisende,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, vom 27. März 2025 (VB.2023.00669).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die migrolino AG betreibt seit dem 16. Juni 2022 am Bahnhofplatz 6 in 8400 Winterthur eine goods-Filiale. Die Filiale befindet sich in einem Büro- und Geschäftshaus am südlichen Bahnhofplatz des Bahnhofs Winterthur im Altstadttring zwischen Stadthausstrasse und Untertor/Marktgasse (Ecke Stadthausstrasse/Bahnhofplatz). In rund 60 Meter Entfernung nordwestliche Richtung befindet sich schräg gegenüber der Treppenabgang zur Personenunterführung Süd des Bahnhofs Winterthur. In westliche Richtung liegt in rund 35 Meter Entfernung der Eingang zum Geschäftshaus Stadttor mit Rolltreppen zu den Gleisen.

A.b. Direkt gegenüber bzw. etwas südlich vom Eingang der Filiale liegt nur wenige Meter entfernt das Stadtbusterminal Bahnhof Winterthur mit den Haltestellen der Stadtbuslinien 1, 2, 3, 7 und 22 (Kanten B bis E). Über diesen spannt ein weites Pildach, in dessen Fuss in der Mitte des Bahnhofplatzes ein Billetthäuschen untergebracht ist. Umliegend gibt es mehrere Bildungseinrichtungen.

A.c. Seit Oktober 2022 gelten auf der gesamten Stadthausstrasse und dem Bahnhofplatz Tempo 30 und ein Verbot für Motorfahrzeuge mit Ausnahme von Linienbussen, Taxis und weiteren Berechtigten. Trotz Fahrverbot herrscht reger (namentlich Bus-) Verkehr.

B.

B.a. Mit Verfügung vom 1. November 2022 stellte das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich fest, "

dass der Betrieb (...) (b) als Betrieb für Reisende auch am Sonntag Arbeitnehmende beschäftigen darf" .

B.b. Den dagegen von der Gewerkschaft Unia erhobenen Rekurs wies die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich mit Verfügung vom 9. Oktober 2023 ab, auferlegte der Gewerkschaft Unia die Verfahrenskosten und verpflichtete sie zur Zahlung einer Parteientschädigung an die migrolino AG.

B.c. Mit Urteil vom 27. März 2025 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde der Gewerkschaft Unia gut. Es hob die Verfügungen der Volkswirtschaftsdirektion und des Amts für Wirtschaft und Arbeit auf und stellte fest, dass "

der Betrieb der goods-Filiale am Bahnhofplatz 6 in 8400 Winterthur nicht als Betrieb für Reisende im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 einzustufen ist und damit der behördlichen Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit unterliegt ". Die Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens auferlegte es der migrolino AG und verpflichtete sie zur Zahlung einer Parteientschädigung an die Gewerkschaft Unia.

C.

C.a. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 27. Mai 2025 gelangt die migrolino AG (nachfolgend Beschwerdeführerin) ans Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 27. März 2025 und die Feststellung, dass die goods-Filiale am Bahnhofplatz 6 in 8400 Winterthur als Betrieb für Reisende im Sinne von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 einzustufen sei und somit auch an Sonntagen ohne behördliche Bewilligung Personal beschäftigen dürfe. Im Eventualstandpunkt beantragt sie, die Sache im Sinne der Erwägungen zur Neu beurteilung

an die Vorinstanz, eventualiter an die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, subeventualiter an das Amt für Wirtschaft des Kantons Zürich zurückzuweisen. Jeweils unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Gewerkschaft Unia (nachfolgend Beschwerdegegnerin).

C.b. Nachdem sich die Beschwerdegegnerin dazu hat vernehmen lassen, wies die Abteilungspräsidentin das Gesuch um aufschiebende Wirkung mit Verfügung vom 13. Juni 2025 ab.

Die Beschwerdeführerin stellte mit Eingabe vom 1. Juli 2025 ein Gesuch um Wiedererwägung bzw. Abänderung der Verfügung vom 13. Juni 2025, dessen Abweisung die Beschwerdegegnerin beantragte. Mit Verfügung vom 10. Juli 2025 hiess das präsidierende Mitglied das Gesuch um Abänderung der Präsidialverfügung vom 13. Juni 2025 gut und gewährte der Beschwerde die aufschiebende Wirkung, da die Beschwerdeführerin glaubhaft dartun konnte, dass ihr im Falle der sofortigen Schliessung der betroffenen Filiale an Sonntagen erhebliche finanzielle Nachteile und den Angestellten unter Umständen der Verlust der Arbeitsstelle drohten.

C.c. Die Beschwerdegegnerin beantragt in ihrer Vernehmlassung zur Hauptsache die kosten- und entschädigungspflichtige Abweisung der Beschwerde. Das Amt für Wirtschaft des Kantons Zürich und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF reichen eine Vernehmlassung ein, stellen aber keinen Antrag in der Sache. Die Vorinstanz und die Volkswirtschaftsdirektion verzichten auf eine Vernehmlassung.

In Kenntnis der Vernehmlassungen hält die Beschwerdeführerin an ihren Ausführungen und Anträgen fest. Die Beschwerdeführerin hat repliziert, die Beschwerdegegnerin dupliziert.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition ( Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 151 I 187 E. 1; 151 II 68 E. 1).

1.2. Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Endentscheid eines oberen kantonalen Gerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Feststellung der bewilligungsfreien Sonntagsarbeit), die unter keinen Ausschlussgrund fällt (Art. 82 lit. a, Art. 83

e contrario , Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG ; vgl. Urteile 2C\_87/2024 vom 27. Februar 2025 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 151 II 699 ; 2C\_80/2023 vom 6. Februar 2024 E. 1.2). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit zulässig.

1.3. Die Beschwerdeführerin unterlag im Verfahren vor der Vorinstanz, nachdem diese ihr untersagte, in der goods-Filiale am Bahnhofplatz in Winterthur sonntags bewilligungsfrei Personal zu beschäftigen. Sie ist daher zur Beschwerdeerhebung legitimiert ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Auf die frist- ( Art. 100 Abs. 1 BGG ) und formgerecht ( Art. 42 BGG ) eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden ( Art. 95 lit. a BGG ). Das Bundesgericht

wendet das Recht von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die in der Beschwerde vorgebracht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG ; BGE 148 II 392 E. 1.4.1), sofern weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind ( BGE 149 II 337 E. 2.2). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 147 I 73 E. 2.1). Um der qualifizierten Rüge- und Begründungspflicht zu genügen, ist in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen und zu belegen, inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen ( BGE 151 I 354 E. 2.2 ; 150 I 80 E. 2.1 ; 149 I 105 E. 2.1).

Die Beschwerdeführerin legt ausführlich "die Rechtslage und bereits ergangene einschlägige Präjudizien" dar und würdigt diese im Anschluss in Bezug auf den streitgegenständlichen Betrieb (Beschwerdeschrift S. 17 bis S. 31). Dabei handelt es sich nicht um eine begründete Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Entscheid (vgl. Art. 42 Abs. 1, Art. 106 Abs. 1 BGG ), weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat ( Art. 105 Abs. 1 BGG ). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ist von Amtes wegen ( Art. 105 Abs. 2 BGG ) oder auf Rüge hin ( Art. 97 Abs. 1 BGG ) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig, sprich willkürlich ( Art. 9 BV ), sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann ( Art. 97 Abs. 1 BGG ). Entsprechende Rügen unterstehen der qualifizierten Rüge- und Begründungspflicht (vorstehend E. 2.1; BGE 150 II 346 E. 1.6 ; 147 I 73 E. 2.2). Auf ungenügend begründete Rügen oder allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein ( BGE 150 I 50 E. 3.3.1 ; 148 I 104 E. 1.5).

Soweit die Beschwerdeführerin den Sachverhalt lediglich aus ihrer eigenen Sicht darlegt (Beschwerdeschrift S. 11 bis S. 16), ohne sich mit den vorinstanzlichen Erwägungen im Einzelnen auseinanderzusetzen und Willkür aufzuzeigen, stellt dies keine begründete Sachverhaltsrüge dar. Darauf ist nicht weiter einzugehen. Wenn die Beschwerdeführerin ferner geltend macht, die Vorinstanz habe gemutmasst, die Filiale erscheine losgelöst vom Bahnhof und dürfte sich eher an Besuchern von Bildungseinrichtungen und Erwerbstätigen orientieren, beschlägt dies vorliegend nicht den Sachverhalt, sondern die rechtliche Würdigung des Sachverhalts durch die Vorinstanz. Darauf ist an entsprechender Stelle einzugehen (nachstehend E. 3.6 ff.)

2.3. Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen vor Bundesgericht nur soweit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt ( Art. 99 Abs. 1 BGG ; unechte Noven; BGE 151 I 41 E. 4.3 ; 148 I 160 E. 1.7), was in der Beschwerde näher darzulegen ist ( Art. 42 Abs. 2 BGG ; BGE 143 I 344 E. 3). Echte Noven sind dagegen in jedem Fall unzulässig. Folglich bleiben Tatsachen und Beweismittel unberücksichtigt, die erst nach dem angefochtenen Urteil entstanden sind und somit nicht durch dieses veranlasst worden sein können (vgl. BGE 149 III 465 E. 5.5.1; 148 V 174 E. 2.2).

Die Beschwerdeführerin reicht eine Kundenbefragung vom 20. Mai 2025 ins Recht. Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, sie habe sich aufgrund des angefochtenen Urteils vom

27. März 2025 dazu veranlasst gesehen, vom 11. bis 18. Mai 2025 eine Kundenbefragung in der goods-Filiale durchführen zu lassen. Beim neu eingereichten Beweismittel handelt es sich damit um ein echtes Novum, da dieses erst nach dem angefochtenen Entscheid entstanden ist. Dieses ist im bundesgerichtlichen Verfahren nicht zulässig und bleibt daher unberücksichtigt.

2.4. Das Bundesgericht hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF als beschwerdebefugte Bundesbehörde zur Vernehmlassung eingeladen (Art. 89 Abs. 2 lit. a i.V. m. Art. 102 Abs. 1 BGG). In dieser Funktion ist das Amt befugt, neue Tatsachen und Beweismittel vorzubringen und die Verletzung von Bundesrecht zu rügen (BGE 136 II 359 E. 1.2; Urteile 2C\_68/2024 vom 30. Juni 2025 E. 2.3; 1C\_623/2022 vom 9. Dezember 2024 E. 2.3).

3.

Streitgegenstand ist die Frage, ob die goods-Filiale am Bahnhofplatz in Winterthur einen Betrieb für Reisende gemäss Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 darstellt und als solcher bewilligungsfrei sonntags Personal beschäftigen darf. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe zu Unrecht verneint, dass es sich bei der Filiale um einen Betrieb für Reisende handelt, und damit Art. 27 Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) i.V.m. Art. 26 Abs. 2 und Abs. 4 ArGV 2 verletzt.

3.1. Gemäss Art. 18 Abs. 1 ArG ist die Arbeit an Sonntagen, d.h. von Samstag 23.00 Uhr bis Sonntag 23.00 Uhr, verboten. Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit sind möglich, bedürfen aber einer Bewilligung ( Art. 19 Abs. 1 ArG ). Da das Verbot der Sonntagsarbeit dem Arbeitnehmerschutz dient, sind Ausnahmen davon eng auszulegen, obschon die Gewohnheiten der Konsumenten seit dem Erlass der Regelung möglicherweise einen gewissen Wandel erfahren haben ( BGE 151 II 699 E. 7.2; 148 II 203 E. 4.2; 145 II 360 E. 3.4; Urteil 2C\_535/2020 vom 24. März 2021 E. 5.4). Abgesehen von dieser allgemeinen bewilligungspflichtigen Ausnahmeregelung können nach Art. 27 Abs. 1 ArG bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden durch Verordnung ganz oder teilweise von gewissen gesetzlichen Arbeits- und Ruhezeitvorschriften ausgenommen und entsprechenden Sonderbestimmungen unterstellt werden, soweit dies mit Rücksicht auf ihre besonderen Verhältnisse notwendig ist ( BGE 151 II 699 E. 6.2; 140 II 46 E. 2.1; Urteil 2C\_80/2023 vom 6. Februar 2024 E. 5.1).

3.2. Der Bundesrat machte von seiner Kompetenz Gebrauch, indem er die Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 2) erliess (vgl. BGE 151 II 699 E. 6.2; 140 II 46 E. 2.1; Urteil 2C\_80/2023 vom 6. Februar 2024 E. 5.2). Deren Art. 26 sieht eine Ausnahmebestimmung für Kioske, Betriebe für Reisende und Tankstellenshops vor. Demgemäss dürfen Betriebe für Reisende Arbeitnehmende ohne behördliche Bewilligung am Sonntag beschäftigen (Art. 26 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 ArGV 2). Erste, in Art. 26 ArGV 2 statuierte Voraussetzung, damit bewilligungsbefreite Sonntagsarbeit möglich ist, ist somit, dass es sich um einen Betrieb für Reisende handelt. Als Betriebe für Reisende gelten Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen, Flughäfen, an anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs und in Grenzorten, die ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist ( Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 ).

3.3. Damit ein Betrieb für Reisende im Sinne von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 vorliegt, sind rechtsprechungsgemäss folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- In sachlicher bzw. örtlicher Hinsicht ist im vorliegend interessierenden Kontext vorausgesetzt, dass sich der Betrieb unmittelbar an einem ausreichend frequentierten Bahnhof bzw. an einem Terminal des öffentlichen Verkehrs befindet ( BGE 151 II 699 E. 7.6; Urteile 2A.256/2001 vom 22. März 2002 E. 6.1; 2A.255/2001 vom 22. März 2002 E. 4.1). Entscheidend ist der funktionale Bezug des Geschäfts zum Bahnhof bzw. Terminal des öffentlichen Verkehrs, d.h. dem Ort des An- oder Abreisens bzw. des Umsteigens der Reisenden (Urteile 2A.256/2001 vom 22. März 2002 E. 6.1; 2A.255/2001 vom 22. März 2002 E. 4.1).

- In betrieblicher Hinsicht müssen die Geschäfte ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist (Urteile 2C\_358/2020 vom 24. März 2021 E. 4.4; 2A.256/2001 vom 22. März 2002 E. 6.2; 2A.255/2001 vom 22. März 2002 E. 4.1).

- Schliesslich ist im Hinblick auf das Kundensegment vorausgesetzt, dass sich die Kundschaft wesentlich bzw. zu "einem grossen Teil" ("

une large part ") aus Reisenden zusammensetzt ( BGE 151 II 699 E. 7.6, E. 7.7.2; 134 II 265 E. 5.2; Urteile 2A.256/2001 vom 22. März 2002 E. 6.3, veröffentlicht in ZBl 2003 82; 2A.367/1997 vom 22. Juni 1998 E. 3c/bb, veröffentlicht in JAR 1999 S. 355 ff.). Gemeint ist damit, dass die Kundschaft hauptsächlich ("

essentiellement ") bzw. überwiegend ("

de maniere prépondérante ") aus Reisenden bestehen muss, Reisende mithin das Hauptkundensegment bilden ( BGE 151 II 699 E. 8.1; Urteile 2C\_358/2020 vom 24. März 2021 E. 4.3; 2C\_212/2008 vom 3. September 2008 E. 5.6, nicht publ. in: BGE 134 II 265 ; 2C\_206/2008 vom 13. August 2008 E. 4.6; 2A.255/2001 vom 22. März 2002 E. 4.4). Das Segment der Reisenden steht dabei jenem der lokalen Bevölkerung gegenüber (vgl. BGE 151 II 699 E. 7.7.2 mit weiteren Hinweisen).

3.4. Nach der Rechtsprechung besteht das Ziel von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 darin, Reisenden zu ermöglichen, an den in dieser Norm aufgeführten Orten - insbesondere an Bahnhöfen und Terminals des öffentlichen Verkehrs - leicht und schnell die Waren und Dienstleistungen zu erwerben, die sie unterwegs nötig haben könnten. Dazu gehört auch, dass die Geschäfte für die Reisenden leicht zugänglich sind ( BGE 134 II 265 E. 5.2; Urteil 2C\_358/2020 vom 24. März 2021 E. 4.3; vgl. auch 2C\_162/2020 vom 5. November 2020 E. 3.4). Ziel ist hingegen nicht, die Bedürfnisse der Einwohner zu gewährleisten oder Einkaufstouristen anzuziehen ( BGE 151 II 699 E. 7.7.2 mit weiteren Hinweisen; Urteil 2A.256/2001 vom 22. März 2002 E. 6.3).

3.5. Die Vorinstanz erwägt, mit Blick auf die restriktive Auslegung von Ausnahmen der Sonntagsarbeit genüge der funktionale Bezug der Filiale zum Bahnhof Winterthur nicht, um den räumlichen bzw. sachlichen Anwendungsbereich von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 zu eröffnen. Zur Begründung führt sie aus, die Filiale liege zwar in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof Winterthur und damit einem der grössten Bahnhöfe der Schweiz; dies allein genüge für den funktionalen Bezug jedoch nicht. Im vorliegenden Fall liege zwischen der Gebäudezeile, in der sich die Filiale befinde, und dem Bahnhofsgelände der weitläufige Bahnhofplatz (Süd), auf dem trotz Fahrverbot reger (namentlich Bus-) Verkehr herrsche. Die Filiale wirke somit eher als zur Altstadt denn zum Bahnhof zugehörig und erscheine örtlich und funktional losgelöst von der gegenüberliegenden Bahnhofsanlage

(angefochtener Entscheid E. 5.2).

Die Vorinstanz geht aufgrund der Lage im Altstadttring zwischen Stadthausstrasse und Untertor/Marktgasse zudem davon aus, dass sich das Geschäft nicht in erster Linie an den zu befriedigenden Bedürfnissen der am Bahnhof Winterthur verkehrenden Reisenden orientiere. Vielmehr sei anzunehmen, so die Vorinstanz, dass mindestens gleichermassen Personen angezogen werden sollen, die den Bahnhofplatz aus anderen Gründen aufsuchen und sich dort verpflegen oder mit Lebensmitteln versorgen wollen, namentlich Besucher einer der umliegenden Bildungseinrichtungen oder Personen, die in der Altstadt arbeiten. Dass das Sonntagsgeschäft vom Reiseverkehr am Bahnhof Winterthur abhängig sei, sei nicht belegt (angefochtener Entscheid E. 5.2).

Die Vorinstanz erwägt weiter, dass auch die Nähe der Filiale zum Stadtbusterminal Bahnhof Winterthur (Kanten B bis E) keine Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot eröffne, da das Stadtbusterminal (für sich betrachtet) kein Terminal des öffentlichen Verkehrs darstelle. Auch diesbezüglich fehle es zudem am erforderlichen genügenden funktionalen Bezug der Filiale zum Stadtbusterminal Bahnhof Winterthur (angefochtener Entscheid E. 5.3).

3.6. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe den örtlichen Anwendungsbereich von Art. 26 Abs. 4 ArVG 2 zu Unrecht verneint. Sie macht geltend, das Busterminal sei als Terminal des öffentlichen Verkehrs gemäss Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 zu qualifizieren, da es im Verbund mit dem Bahnhof eine funktionelle Einheit bilde, Drehscheibe des öffentlichen Verkehrs der Stadt Winterthur sei und stark frequentiert werde. Da die Filiale direkt an jenem Busterminal liege, welches wiederum direkt am Bahnhof liege, sei der funktionale Zusammenhang gegeben und der örtliche Anwendungsbereich eröffnet.

3.6.1. Die Vorinstanz begründet ihre Auffassung, wonach das Busterminal (für sich betrachtet) kein Terminal des öffentlichen Verkehrs darstelle, unter Hinweis auf eigene Urteile und eine dort zitierte Lehrmeinung damit, dass Haltestellen im innerstädtischen Verkehr mangels "Reisender" von vornherein keine Terminals des öffentlichen Verkehrs bilden könnten (angefochtener Entscheid E. 5.3 mit Hinweis auf Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2019.00042 vom 5. Februar 2020 E. 3.1 [Avec Hardplatz], welches auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2000.00277 vom 28. März 2001 E. 2 c/cc und Rehbinder/ Müller verweist).

3.6.2. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Das Bundesgericht hat sich zwar zur Frage des Nahverkehrs noch nicht geäussert (vgl. Urteil 2A.367/1997 vom 22. Juni 1998 E. 3c/bb, veröffentlicht in JAR 1999 S. 355 ff., mit Hinweis). Allerdings zählt das Bundesgericht neben den Bahn- auch die Busreisenden zur Gruppe der Reisenden (vgl. Urteil 2A.255/2001 vom 22. März 2002 E. 4.3).

3.6.3. Das SECO nennt in seiner Wegleitung zu Art. 26 ArGV 2 vom November 2017 (nachfolgend Wegleitung SECO) jene Standorte und Reisenden, die es von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 erfasst erachtet. Dazu zählt es neben den Bahnreisenden, die über den Bahnhof, den Flugreisenden, die über den Flughafen, und die Schiffsreisenden, die über den Hafen reisen, ausdrücklich die Bus- und Tramreisenden, die Bus- oder Trambahnhöfe benutzen (Wegleitung SECO Seite 2). In Abgrenzung zu Bus und Tram definiert das SECO das Terminal des öffentlichen Verkehrs als Ergänzung zum Begriff des Bahnhofs, Flughafens oder Hafens mit starkem Publikumsverkehr. Der Begriff umfasse grosse Anfangs- und Endstationen mit starkem Publikumsaufkommen, aber auch eigentliche Knotenpunkte des

öffentlichen Verkehrs, sofern diese nicht durch die anderen Begriffe abgedeckt seien, wozu das SECO namentlich Bus und Tram zählt (Wegleitung SECO Seite 2).

3.6.4. Bei der Wegleitung des SECO handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, welche für die Gerichte rechtlich unverbindlich ist. Von einer rechtmässigen Verwaltungsverordnung weicht das Bundesgericht indes nicht ohne triftigen Grund ab, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren Bestimmungen zulässt und eine überzeugende Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben enthält (vgl. auch BGE 150 II 40 E. 6.6.2; Urteile 2C\_68/2024 vom 30. Juni 2025 E. 4.7, zur Publ. vorgesehen; 2C\_671/2023 vom 21. Januar 2025 E. 6.3.1, nicht publ. in: BGE 151 II 136, mit weiteren Hinweisen). Vorliegend gibt es keinen Grund, von den Präzisierungen in der Wegleitung des SECO abzuweichen, zumal dessen Anwendbarkeit von keiner der Verfahrensbeteiligten in Frage gestellt wird (vgl. auch BGE 151 II 699 E. 7.5; 134 II 265 E. 5.1).

3.6.5. In Anbetracht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Wegleitung des SECO ergibt sich nicht, dass Haltestellen im innerstädtischen Verkehr mangels "Reisender" nicht unter Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 fallen sollten, wie die Vorinstanz annimmt. Bus und Tram und ihre Nutzerinnen und Nutzer werden vom SECO explizit als Standorte bzw. Reisende genannt. Diese beiden Verkehrsmittel bedienen primär den Nahverkehr. Nachdem unter den Begriff der Reisenden ausdrücklich auch Tram- und Busreisende fallen, ist nicht nachvollziehbar, warum innerstädtischer Verkehr, der die Stadt von den Zentrumsbahnhöfen aus erschliesst, nicht von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 gedeckt sein sollte.

3.6.6. Insofern kann es sich beim Busterminal Winterthur entgegen der Vorinstanz durchaus um ein Terminal des öffentlichen Verkehrs bzw. einen (Bus-) Bahnhof handeln. Relevant ist unter diesem Aspekt nicht, ob inner- oder ausserstädtische, Nah- oder Fernverkehrsverbindungen angeboten werden. Entscheidend ist vielmehr,

wie viele Verbindungen angeboten werden, da es sich um einen Bahnhof bzw. ein Busterminal mit ausreichender Frequentierung durch Reisende handeln muss ( BGE 151 II 699 E. 7.8; so bereits Urteil 2A.367/1997 vom 22. Juni 1998, E. 3c/bb, veröffentlicht in JAR 1999 S. 355 ff. betr. Bushaltestelle Bernex).

3.6.7. Gemäss verbindlich festgestelltem Sachverhalt ( Art. 105 Abs. 1 BGG ) bedient das Busterminal Bahnhof Winterthur an vier Haltekanten fünf Stadtbuslinien. In der Mitte dieser Haltekanten befindet sich zudem ein Billethäuschen (vorstehend Bst. A.b). Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF ergänzte in seiner Vernehmlassung zudem, dass dort auch mehrere Postautolinien verkehren. Die Vorinstanz stellte ferner fest, es herrsche dort reger (namentlich Bus-) Verkehr (vorstehend Bst. A.c). Am Busterminal verkehren somit in häufiger Regelmässigkeit mehrere Bus- und Postautolinien, weshalb dieses als Verkehrsknotenpunkt bezeichnet werden darf. Zudem ist der Kauf eines Billets am bedienten Schalter möglich und herrscht reger Verkehr durch die Busse, was auf eine ausreichende Frequentierung schliessen lässt. Das Busterminal qualifiziert daher bereits für sich genommen als (Bus-) Bahnhof gemäss Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 .

3.6.8. Dazu kommt, dass das Busterminal nicht irgendwo, sondern auf dem Vorplatz des Bahnhofs von Winterthur, einem der grössten Bahnhöfe der Schweiz, liegt (vorstehend Bst. A.a; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 der Verordnung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF zur Bezeichnung der Bahnhöfe und Flughäfen

gemäss Art. 26a Abs. 2 ArGV 2 ; SR 822.112.1; nachfolgend Verordnung WBF). Die Lage des Busterminals darf nicht unberücksichtigt bleiben und dazu führen, dass das Busterminal nur "für sich betrachtet" wird, wie dies die Vorinstanz getan hat. Vielmehr bildet das Busterminal, das an den Bahnhof Winterthur anschliesst und den Namen "Bahnhof Winterthur" trägt, aufgrund der unmittelbaren Nachbarschaft mit ebenjenem eine Einheit des öffentlichen Verkehrs. Zu Recht weist die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Stadt Winterthur nicht über ein Tramliniennetz verfügt, sondern die verkehrstechnische Feinerschliessung von und in die Stadt über den Bus erfolgt. Das Busterminal ist daher auch Anlaufstelle für Reisende, die vom oder in den Zug umsteigen. Die Einheit von Busterminal und Bahnhof ist unter den Auffangbegriff des Terminals des öffentlichen Verkehrs gemäss Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 zu subsumieren. Diese Auffassung vertritt auch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Vernehmlassung S. 5).

3.6.9. Nach dem Gesagten ist der Vorinstanz auch nicht darin zu folgen, den örtlichen bzw. funktionalen Bezug der Filiale zum Busterminal zu verneinen. Die Filiale liegt gemäss verbindlicher Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz ( Art. 105 Abs. 1 BGG ) direkt gegenüber dem Busterminal, ihr Eingang ist nur wenige Meter davon entfernt (vorstehend Bst. A.b). Auch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF stellt fest, dass die Filiale direkt neben einer der Bushaltestellen liegt (Vernehmlassung S. 5). Weiter hielt die Vorinstanz verbindlich fest, dass zwischen dem Bahnhof und der Filiale nur der Bahnhofplatz mit dem Busterminal liegt und dort Fahrverbot herrscht (vgl. vorstehend Bst. A.b, A.c und E. 3.5). Eine Strasse, die nicht dem Busverkehr dient, ist somit nicht zu überqueren, liegt die Filiale doch direkt am Bahnhofplatz, wie sich aus ihrer Anschrift "Bahnhofplatz 6" ergibt (vorstehend Bst. A.a). Personen, die vom oder zum Busterminal via Stadthausstrasse in die Altstadt wollen, passieren die Filiale (vorstehend Bst. A.a). Ebenso halten sich umsteigende bzw. wartende Reisende nur wenige Meter vom Eingang der Filiale auf.

Daraus folgt, dass die Filiale nur wenige Schritte vom Busterminal entfernt ist, mithin direkt und unmittelbar daran angrenzt, und im Fussgängerstrombereich von und zu den Haltekanten liegt (vgl. Urteil 2A.256/2001 vom 22. März 2002 E. 6.1). Damit ist das Erfordernis des örtlichen Zusammenhangs erfüllt. Die Vorinstanz hat Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 verletzt, indem sie den örtlichen Anwendungsbereich als nicht eröffnet erachtete. Die Rüge der Bundesrechtsverletzung ist daher begründet.

3.7. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe zu Unrecht verneint, dass sich das Kundensegment zur Hauptsache aus Reisenden zusammensetze. Auch diese Rüge ist begründet:

3.7.1. Nachdem der Bahnhof Winterthur und dessen Busterminal als eine Einheit zu betrachten sind und in dieser Verbindung zusammen als Terminal des öffentlichen Verkehrs gelten (vorstehend E. 3.6.8) und angesichts des Umstandes, dass allein der Bahnhof Winterthur aufgrund seines grossen Reiseverkehrs als Zentrum des öffentlichen Verkehrs nach Art. 27 Absatz 1ter ArG gilt (vgl. Art. 1 Abs. 1 Verordnung WBF), ist die ausreichende Frequentierung mit Reisenden im Sinne der zitierten Rechtsprechung vorliegend zu bejahen (vorstehend E. 3.3 erster Punkt).

3.7.2. Aufgrund des grossen Reiseverkehrs an dem Standort und der unmittelbaren Nähe der Filiale dazu ist dementsprechend auch davon auszugehen, dass die Filiale hauptsächlich

von Reisenden frequentiert wird, insbesondere am Sonntag. Die Annahme der Vorinstanz, das Kundensegment setze sich nicht mehrheitlich aus Reisenden zusammen, basiert auf der fehlerhaften Einschätzung, das Busterminal sei vorliegend unbeachtlich (vorstehend E. 3.5). Diese Einschätzung ist daher nicht zu teilen. Zu Recht kritisiert die Beschwerdeführerin die Schlussfolgerung der Vorinstanz, die Filiale werde mehrheitlich von Erwerbstätigen und Schülerinnen und Schülern frequentiert, nachdem am Sonntag in der Regel weder gearbeitet noch die Schule besucht wird.

Insofern ist auch das Kriterium des Kundensegments, das sich vorliegend mehrheitlich aus Reisenden zusammensetzt, entgegen der Vorinstanz erfüllt.

3.8. Um einen Betrieb für Reisende und damit die bewilligungsbefreite Sonntagsarbeit zu bejahen, ist zusätzlich vorausgesetzt, dass ein Waren- und Dienstleistungsangebot geführt wird, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist (vorstehend E. 3.3 zweiter Punkt). Das angefochtene Urteil hat sich mit diesem Punkt nicht auseinandergesetzt und enthält keine entsprechenden Sachverhaltsfeststellungen, weshalb das Bundesgericht nicht in der Sache selbst entscheiden kann. Die Sache ist daher zur Sachverhaltsabklärung im Hinblick auf das Sortiment und neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ( Art. 107 Abs. 2 Satz 1 BGG ).

4.

4.1. Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 27. März 2025 ist aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. Art. 107 Abs. 2 Satz 1 BGG ).

4.2. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende Beschwerdegegnerin die Gerichtskosten zu tragen ( Art. 66 Abs. 1 BGG ) und der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren zu bezahlen ( Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG ; vgl. Urteil 2C\_609/2024 vom 3. Dezember 2025 E. 6). Die Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens wird das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich neu zu regeln haben ( Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG ).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 27. März 2025 wird aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 5'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

4.

Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.-- für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, mitgeteilt.

Lausanne, 16. April 2026

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Die Gerichtsschreiberin: A. Wortha

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.