

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00332 vom 28. März 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-03-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00332

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00332 du 28 mars 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00332 del 28 marzo 2001

Regeste

Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit | Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit bejaht bei einem Verkaufsgeschäft, das wegen seiner Grösse und seines Sortiments am in Frage stehenden Bahnhof nicht mehr als Reisebedürfnisbetrieb bezeichnet werden kann. Eintretensvoraussetzungen erfüllt (E. 1). Zum Verhältnis zwischen Arbeitsgesetz und Eisenbahngesetz; Auslegung von Art. 26 ArGV 2; Reisebedürfnisbetrieb (E. 2). Verhältnis der Ladenfläche zur Bedeutung des Bahnhofs (E. 3). Sortimentsreduktion und Reisebedürfnis (E. 4). Zur Kostenregelung (E. 5).

Erwägungen

E. 1

a) Mangels eines Streitwerts ist über die vorliegende Beschwerde kraft § 38 Abs. 1 f. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) in Dreierbesetzung zu befinden. b) aa) Die Beurteilung der Beschwerde fällt wiederum in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 1b, www.vgrzh.ch/rechtsprechung). bb) Die Rechtsmittelberechtigung für die beschwerdeführenden ArbeitnehmerInnenverbände der hier einschlägigen Branchen ergibt sich aus Art. 58 Abs. 1 ArG, ohne dass es darauf ankäme, ob die betroffenen Arbeitnehmenden oder Einzelne von ihnen Mitglieder seien (BGE 119 Ib 374 E. 2b/aa). Diese bundesrechtliche Bestimmung gilt ebenso für das kantonale Verfahren (Art. 98a Abs. 3 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943, SR 173.110). Angesichts der Legitimation für die Beschwerdeführerinnen 1-3 als Gewerkschaften darf die Frage nach jener des Beschwerdeführers 4 als Bund nicht von GewerkschafterInnen, sondern bloss von Gewerkschaften unbeantwortet bleiben (so schon VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 1c, www.vgrzh.ch/rechtsprechung). Die Vorinstanz hat die angefochtenen Verfügungen am 26. August 2002 zur Post gegeben. Wenn die Beschwerdeführenden als Empfangsdatum den nächsten Tag behaupten, wirkt das plausibel und wird durch die Akten jedenfalls nicht widerlegt. Es lässt sich deshalb mit der Beschwerdeschrift vom 26. September 2002 davon ausgehen, dass die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen gewahrt ist (siehe Art. 56 Abs. 1 oder Abs. 2 Satz 2 ArG in Verbindung mit § 53 VRG sowie § 70 in Verbindung mit § 11 VRG). Die einander zuwider laufenden Feststellungsinteressen der Beschwerdeführenden und der Beschwerdegegnerschaft sind dermassen evident, dass darüber bis anhin mit Fug kein Wort verloren worden ist (gleich bereits VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 1e Abs. 1, www.vgrzh.ch/rechtsprechung; vgl. allgemein Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, §§ 4 N. 14, 19 N. 58 ff. und 48 N. 19 sowie insbesondere Art. 18 ff., 27, 41 Abs. 3, 51 f. und 59 Abs. 1 lit. b ArG; ferner § 29 Ziff. 11 des Gesetzes betreffend die Organisation und

Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, LS 172.1, und § 2 lit. a der Delegationsverordnung vom 9. Dezember 1998, LS 172.14, sowie §§ 1 Abs. 1, 12 und 14 Abs. 1 der [kantonalen] Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 27. Januar 1966, LS 822.1). cc) Erscheinen mithin alle Eintretensvoraussetzungen als erfüllt, ist die Beschwerde an die Hand zu nehmen.

E. 2

a) Zusammen mit den am 20. März 1998 revidierten Normen des Arbeitsgesetzes hat der Bundesrat die Verordnung 2 dazu auf den 1. August 2000 in Kraft treten lassen (AS 2000, 1569 ff.+1623 ff.). Mit Vorinstanz und privaten Parteien gilt es jetzt das neue Recht anzuwenden (vgl. VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 2a, www.vgrzh.ch/recht-sprechung; BGr, 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 3, www.bger.ch). Art. 18 f. ArG verbieten prinzipiell Sonntagsarbeit von Angestellten bzw. unterwerfen jene der Bewilligungspflicht. Hiervon erlaubt Art. 27 Abs. 1 ArG für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden durch verordnete Sondervorschriften dort abzuweichen, wo spezielle Verhältnisse es erfordern. In diesem Sinn können Arbeitgebende gemäss Art. 26 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 ArGV 2 das in Kiosken und Betrieben für Reisende mit der Bedienung der Durchreisenden befasste Personal während des ganzen Sonntags ohne behördliche Bewilligung beschäftigen. Art. 26 Abs. 3 f. ArGV 2 definieren einerseits als Kioske kleinere Verkaufsstände oder -stellen, die der Kundschaft mehrheitlich Presseerzeugnisse, Süssigkeiten, Tabak- und Souvenirwaren sowie kleine Verpflegungsartikel zum Verzehr daselbst oder für unterwegs anbieten, andererseits als Betriebe für Reisende Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen, Flughäfen, anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs und in Grenzorten sowie Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr, wenn ein Waren- und Dienstleistungsangebot geführt wird, das sich überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausrichtet (vgl. zum Ganzen BGr, 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 2 f., www.bger.ch). Art. 39 EBG gestattet den Bahnunternehmungen, an Bahnhöfen Nebenbetriebe zu etablieren, soweit sich diese auf die Bedürfnisse der Bahnkunden ausrichten (Abs. 1); solche Nebenbetriebe unterliegen nicht den Vorschriften von Kantonen und Gemeinden über die Öffnungs- und Schliessungszeiten, hingegen den weiteren über die Gewerbe-, Gesundheits- und Wirtschaftspolizei sowie den von den zuständigen Behörden verbindlich erklärten Regelungen über das Arbeitsverhältnis (Abs. 2). b) Das Bundesgericht hat zu Art. 39 EBG in der ursprünglichen und am 8. Oktober 1982 ergänzten Fassung (auf Anfang 1999 durch die aktuelle ersetzt; vgl. AS 1958, 335 ff., 345, und 1984, 1429 ff., 1434, sowie 1998, 2835 ff., 2844) ebenfalls den Zürcher Hauptbahnhof betreffend folgende Überlegungen angestellt (BGE 123 II 317; siehe auch seine Entscheid vom 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 4.1+2, www.bger.ch): "3.– a) ... b) aa) Das Bundesgericht hat sich im Entscheid «Stadelhofen» eingehend mit der Tragweite von Art. 39 Abs. 1 EBG auseinandergesetzt (BGE 117 Ib 114 ff.). Es verwarf den Einwand, dass in Bahnnebenbetrieben nur gerade Bedürfnisse befriedigt werden dürfen, die während der Bahnreise entstehen ... und nahm ... eine geltungszeitliche Auslegung dieser Bestimmung vor: Der Umfang der von den Bahnunternehmungen zu befriedigenden Bedürfnisse sei nicht ein für allemal gegeben; er wachse mit dem Lebensstandard der Bahnbenützer. Diesem Umstand habe der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er als Rechtfertigungsgrund für die Errichtung von Nebenbetrieben einen unbestimmten Rechtsbegriff gewählt habe. Die Art der Bedürfnisse könne sich ändern, vor allem eine Ausweitung erfahren; die neuen Bedürfnisse müssten aber von einer gewissen Stärke sein.

Die Befriedigung vereinzelter oder ausgefallener Wünsche, die gelegentlich von Reisenden geäussert würden, gehöre ebensowenig dazu wie Bedürfnisse, die ebensogut und ohne Behinderung vor oder nach der Reise befriedigt oder ohne Beeinträchtigung des Anspruchs auf bequemes Reisen ausserhalb des Bahnbetriebs abgedeckt werden könnten ... Das Bundesgericht hielt an einem sachlichen Zusammenhang zwischen der Geschäftstätigkeit und dem Bahnreisen als solchem fest. Es müsse im Einzelfall abgeklärt werden, ob für die Geschäftstätigkeit ein Bedürfnis des Bahnbetriebs und des Verkehrs bestehe; welche Geschäfte als Nebenbetriebe gelten könnten, bestimme sich nach der Grösse des Bahnhofs, seiner Lage und der Zusammensetzung der Bahnkundschaft. Da im Bahnhof Stadelhofen in erster Linie die Bedürfnisse von Berufspendlern im Lokalverkehr abzudecken seien, habe das Angebot – neben den klassischen Nebenbetrieben oder Weiterentwicklungen von solchen – auf diese Bedürfnisse ausgerichtet zu sein, damit ein Geschäft als Bahnnebenbetrieb anerkannt werden könne. Der Berufspendler müsse den geänderten Arbeits- und Lebensgewohnheiten in Grossstadt-Agglomerationen entsprechend seine Grundbedürfnisse in einer dem Bahnreisen angemessenen Art und Weise (schneller Kauf beispielsweise von leicht im Zug transportablen Waren) am Bahnhof befriedigen können ... bb) ... Dass vereinzelte Geschäfte nicht nur von Bahnkunden besucht werden, sondern auch von Dritten, schliesst ein Bedürfnis der Bahnreisenden nicht aus. c) ... Art. 39 Abs.

E. 3

EBG bezieht sich auf die Dauer des nach Absatz 1 bestehenden Bedürfnisses des Bahnbetriebs und des Verkehrs: Nur wenn und solange ein solches besteht, sind am Bahnhof allenfalls von kantonalen oder kommunalen Regelungen abweichende Ladenöffnungszeiten auch erforderlich (unveröffentlichtes Urteil vom 7. Juni 1994 [Stadelhofen II], E. 3c/bb)... Ob sich aufgrund der Gebote des Bahnbetriebs und des Verkehrs von kantonalen oder kommunalen Regelungen abweichende Öffnungszeiten rechtfertigen, ist im Einzelfall mit Blick auf das Verkehrsaufkommen zu beurteilen. Die abweichenden Öffnungszeiten sind unter Umständen bei den einzelnen Betrieben im Hinblick auf ihr Angebot noch einmal auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen. Wenn ein Geschäft an sich als Nebenbetrieb zu qualifizieren ist, bedeutet dies nämlich nicht unbedingt auch, dass die von ihm angebotene Ware oder Dienstleistung über die ganze Zeitspanne der Öffnungszeiten hinweg – vor allem auch an Sonntagen – einem Bedürfnis des Bahnbetriebs und des Verkehrs entspricht (vgl. unveröffentlichtes Urteil vom 7. Juni 1994 [Stadelhofen II], E. 3c/bb). Kann zu Randzeiten ein bestimmtes Bedürfnis der Reisenden vom Verkehrsaufkommen her durch einen oder einige wenige Betriebe abgedeckt werden, so stellt sich allenfalls die Frage, ob Geschäfte mit gleichartigem Warenangebot ausserhalb der kantonalen oder kommunalen Öffnungszeiten nicht alternierend offenzuhalten wären.

E. 4

a) Der Hauptbahnhof Zürich ist ein wichtiger und stark frequentierter Eisenbahnverkehrsknotenpunkt, mit dem zahlreiche andere Verkehrsunternehmungen verbunden sind. Laut den Akten handelt es sich um den grössten Umsteigebahnhof mit internationalen Verbindungen der Schweiz. Die Bahnkundschaft von 300'000 bis 350'000 an- und wegfarenden Passagieren pro Tag setzt sich aus Berufspendlern, Touristen, Geschäfts- sowie Ausflugsreisenden zusammen. Die Frage nach dem Nebenbetriebsstatus der einzelnen Geschäfte ist vor diesem tatsächlichen Hintergrund zu prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesgericht im Entscheid «Stadelhofen» im wesentlichen

erklärt hat, dass der Bahnreisende seine alltäglichen Grundbedürfnisse, die er gerade wegen seines Bahnreisens durch den Zwang von Arbeitszeit und Fahrplan nur erschwert decken kann, im Rahmen seiner regelmässigen Reiseaktivität soll befriedigen können. Zur Abdeckung anderer Bedürfnisse hat das Bundesgericht nur solche Geschäfte zugelassen, die klassischerweise als Bahnnebenbetriebe gelten (Kiosk, Coiffeur, Blumenladen usw.) oder heutigen Bedürfnissen entsprechende Weiterentwicklungen von solchen darstellen (kiosk-/barartige Geschäftsorganisation und entsprechendes Angebotsortiment: kleineres Buchgeschäft mit etwas erweitertem Lektüreangebot als ein klassischer Kiosk usw.). b) Der Kauf am Bahnhof in Nebenbetrieben hat Ausnahmecharakter. Er soll dem Bahnreisenden aus einer durch seine Reise begründeten oder damit zusammenhängenden momentanen Verlegenheitssituation helfen. Dies sollte mit dem Begriff des «En-Passant-Kaufs» (Einkauf ohne Zeitaufwand in kioskartiger Organisation, Kleinmengen usw.) ausgedrückt werden. Im Rahmen einer zeitgemässen Weiterentwicklung des Kiosksortiments ist dem Bahnkunden ein gegenüber dem klassischen Kiosk etwas erweitertes Angebot analog den Verhältnissen bei Tankstellen und Autobahnraststätten zur Verfügung zu stellen. Es geht nicht darum, ihm in mehreren kleinen, aber hochspezialisierten Geschäften ein umfassendes Angebot zu eröffnen, das unter Umständen grösser ist als jenes entsprechender Abteilungen eines Warenhauses. Nicht alles, was in der Angebotspalette eines Bahnhofs wünschbar erscheint, ist im Sinne von Art. 39 Abs. 1 EBG durch die Bedürfnisse des Bahnbetriebs und des Verkehrs auch gedeckt. Geht das Angebot am Bahnhof über die Befriedigung alltäglicher, kleinerer Bedürfnisse im geschilderten Rahmen hinaus, ist hierfür auf die kommerzielle Nutzung gemäss Art. 39 Abs. 4 EBG zu verweisen... Dass ein breiteres Warenangebot den Bahnhof als solchen attraktiver und das Verbringen der Wartezeit abwechslungsreicher gestaltet, vermag daran ebensowenig zu ändern wie der Leistungsauftrag der Bundesbahnen ...

E. 4.2

Das vorliegend umstrittene Lebensmittelgeschäft befindet sich im Flughafen Zürich-Kloten unmittelbar über den Perrons des Bahnhofs und direkt neben den Rolltreppen von und zu den Geleisen. Es erfüllt die örtlichen Voraussetzungen von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 damit in doppelter Hinsicht (Bahnhof und Flughafen). Dass es nie als Bahnnebenbetrieb bezeichnet worden ist, erweist sich nicht als entscheidend, da sich der Begriff des Reisebedürfnisbetriebs ausschliesslich nach dem Arbeitsgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen richtet, auch wenn bei anerkannten Nebenbetrieben eine Koordination mit den entsprechenden eisenbahnrechtlichen Voraussetzungen erfolgen soll (Urteil 2A.256/2001 vom 22. März 2002, E. 5). Das Bundesgericht hat im Verfahren um die Geschäfte am Hauptbahnhof Zürich zwar seine Rechtsprechung zu Art. 39 EBG grundsätzlich bestätigt, gleichzeitig aber auch festgehalten, dass die bisherigen Vorgaben bezüglich der Verkaufsfläche für Lebensmittelgeschäfte keine absoluten und unumstösslichen Werte darstellten; die Betriebsgrösse habe lediglich der Art und Bedeutung des Bahnhofs angepasst zu erscheinen (Urteil 2A.256/2001 vom 22. März 2002, E. 7). Dasselbe muss für den Reisebedürfnisbetrieb nach Art. 26 ArGV 2 gelten; auch seine flächenmässige Ausgestaltung hat dem Verkehrsaufkommen und der konkreten Lage des Betriebs zu entsprechen.

E. 4.3

Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht den umstrittenen Betrieb zu Unrecht nur im Rahmen von 120 m² von der Bewilligungspflicht für die Sonntagsarbeit ausge-

nommen: Die Beschwerdeführerin bietet auf 450 m² im Wesentlichen Lebensmittel, Früchte und Gemüse, Milchprodukte, allgemeinen Reiseproviant und Getränke an. Ihr Sortiment entspricht einem Grundbedürfnis der Reisenden an einem Ort, der täglich im Durchschnitt von 55'000 Flugpassagieren und 25'000 Bahn- und Busreisenden frequentiert wird, wozu weitere 4'000 Personen des fliegenden Personals kommen sollen. Aufgrund der teilweise langen Reisezeiten und der Unwägbarkeiten im Flugverkehr entspricht es einem spezifischen Bedürfnis der Reisenden, hier auf ein solches Sortiment zurückgreifen zu können. Auch die Bahnkunden, die als Berufspendler den Flughafenbahnhof benützen, sind wegen ihrer unregelmässigen Arbeitszeiten in erhöhtem Masse darauf angewiesen, gewisse Lebensmittelkäufe auf dem Arbeitsweg tätigen zu können. An einer Verkehrsdrehscheibe von der Bedeutung des Flughafens Zürich-Kloten, wo sich Bahn- und Flugreisende kreuzen, bestehen grössere und wegen der langen Warte- und Umsteigezeiten bzw. den mit den Flugreisen verbundenen zeitlichen und kulturellen Umstellungen von (reinen) Bahnhöfen teilweise abweichende Konsumbedürfnisse, die zweifelhaft erscheinen lassen, ob die in BGE 123 II 317 ff. zu Art. 39 EBG entwickelten Kriterien unverändert übertragen werden können. Da sich der Betrieb eines Lebensmittelgeschäfts von der hier zur Diskussion stehenden Grösse gestützt auf die ausgewiesenen spezifischen Bedürfnisse der Reisenden im Flughafen Zürich-Kloten auch nach diesen rechtfertigt, erübrigen sich jedoch weitere Ausführungen hierzu. Auch wenn in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 von "Verkaufsstellen" ("points de vente", "punti vendita") die Rede ist, was nach dem allgemeinen Sprachgebrauch eher auf ein kleineres Geschäft schliessen liesse, handelt es sich beim Unternehmen der Beschwerdeführerin doch um einen Reisebedürfnisbetrieb. Da Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 Betriebe an ganz unterschiedlichen Orten (Bahnhöfen, Flughäfen, Tankstellenshops usw.) mit quantitativ und qualitativ abweichenden Bedürfnissen der Reisenden erfasst, kann es auf den Wortlaut in diesem Zusammenhang nicht entscheidend ankommen.

E. 4.4

Das Geschäft der Beschwerdeführerin wird nach deren Angaben zu rund 70 % - und damit mehrheitlich - von Reisenden besucht. Dies erscheint mit Blick auf das Verkehrsaufkommen, die Lage des Betriebs und die praktizierten Preise als glaubwürdig. Weitere Erhebung diesbezüglich erübrigen sich, zumal offenbar eine im März 1996 durchgeführte Studie zur Passantenstruktur ergeben hat, dass lediglich 5 % der den Bereich der Bahnhofhalle/Plaza frequentierenden Personen dies ausschliesslich zwecks Einkaufs tun (so die Eingabe der Marinello AG vom 3. November 1999 an das Amt für Wirtschaft und Arbeit, S. 2). Der Verkauf an die Reisenden, welche das Hauptkundensegment ausmachen, ist für das Geschäft der Beschwerdeführerin somit existentiell. Der auf die Reisenden entfallende Umsatz dürfte nach ihren Angaben mehr als 70 % betragen und damit deutlich über den in der Richtlinie des Staatssekretariats für Wirtschaft vorausgesetzten 50 % liegen, weshalb dahingestellt bleiben kann, wieweit dieses Erfordernis, welches sich nicht unmittelbar aus Art. 26 ArGV 2 ergibt, überhaupt sachgerecht erscheint (vgl. hierzu etwa das Urteil 2A.256/2001 vom 22. März 2002, E. 6.3)." d) Zu jenen Geschäften, welche rein betrieblich die Kriterien von Art 26 ArGV 2 erfüllten, hielt die Kammer im ersterwähnten Entscheid vom 28. März 2001 entgegen einer Minderheit fest (VB.2000.00277, E. 2d/bb Abs. 3 sowie am Ende, www.vgrzh.ch/rechtsprechung): "Die InhaberInnen ... gaben alle an, ihre Kundschaft setze sich überwiegend aus Bahnreisenden zusammen, wobei es sich um auf Grund langjähriger Beobachtungen ermittelte Durchschnittswerte für die ganze Woche handle ... Der angefochtene Entscheid hat darauf abgestellt ... Die Beschwerde behauptet,

jedenfalls am Sonntag würden die Geschäfte mehrheitlich von Nichtreisenden benützt ... Wie dargelegt, kommt es lediglich darauf an, ob die Existenz der auf die Bedürfnisse der Bahnkunden ausgerichteten Geschäfte von den Kaufaktivitäten der Reisenden abhängt, und somit auf die Kundenstruktur über die ganze Woche gesehen." Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 22. März 2002 die Kammermehrheit geschützt (2A.256/2001, E. 6.3+8.1, www.bger.ch). Gestützt auf das bundesgerichtliche Erkenntnis vom 17. Juni 1997 (Auszug in BGE 123 II 317; siehe oben b) hatte die Kammer mit dem einen Entscheid vom 28. März 2001 das reine Lebensmittelgeschäft der Migros im Hauptbahnhof (Lokal Nr. 305) wegen der Grösse von 395 m² noch nicht als Reisebedürfnisbetrieb qualifiziert (VB.2000.00277, E. 2d/cc Abs. 1 f. und Dispositiv-Ziffer 1b Abs. 1, www.vgrzh.ch/rechtsprechung).

Nachdem das Bundesgericht am 22. März 2002 umgekehrt geurteilt hatte (2A.256/2001, E. 7.1, www.bger.ch; vorn c), verfuhr die Vorinstanz in der hier teilweise angefochtenen Verfügung vom 23. August 2002 dementsprechend mit dem zweiten Hauptbahnhofbetrieb der Migros, dem Laden Non-Food/Food (Standort Nr. 243), der unter der Woche eine Fläche von 430 m² einnehme: "Am Sonntag sind der hinterste Ladenbereich im Erdgeschoss sowie das Galeriegeschoss abgesperrt. Das Sortiment umfasst ein reduziertes Angebot an Grundnahrungsmitteln und Frischprodukten. Im 'Non-Food'-Bereich sind Artikel für den täglichen Gebrauch, Papeterie und Reiseartikel, Spielwaren, Filme, Kleider sowie Unterwäsche erhältlich... Die Kundschaft soll sich zu 75 % aus Reisenden zusammensetzen ... " (unter Berufung auch auf den anderen, vorstehend c teilweise zitierten Bundesgerichtsentscheid vom 22. März 2002, 2A.255/200). Die Kammer schloss im den Hauptbahnhof und Stadelhofen betreffenden Entscheid vom 28. März 2001 bezüglich der nicht als Reisebedürfnisbetriebe anerkannten Läden, es fehle ein Grund, die Sache insofern zur Bestimmung zurückzuweisen, bei welchen Sortiments- und/oder Verkaufsflächenmodifikationen sich welche Betriebe von der Pflicht zur Bewilligung von Sonntagsarbeit befreien liessen; denn den InhaberInnen bleibe vorbehalten, mit neuen Begehren an den Beschwerdegegner 1 zu gelangen (VB.2000.00277, E. 2d/cc Abs. 2, www.vgrzh.ch/rechtsprechung).

In dieser Hinsicht änderte das einschlägige Urteil des Bundesgerichts vom 22. März 2002 abermals nichts (2A.256/2001, E. 8.1, www.bger.ch).

3. a) Dreh- und Angelpunkt bildet im vorliegenden Fall die Ladenfläche. Für sie muss nach dem bislang Gesagten von der eisenbahnrechtlichen Feststellung in BGE 123 II 317 E. 6c ausgegangen werden (vorn 2b), ein Lebensmittelgeschäft könne an Pendler- und Grossstadtbahnhöfen Nebenbetriebscharakter aufweisen, wenn es nicht zu gross (max. ca. 100-120 m²) und im Übrigen das Angebot auf den "normalen" täglichen Gebrauch der Bahnreisenden ausgerichtet sei (kein Spezialpublikum). Die genannte Grenze von 120 m² scheint sich am Marinello-Betrieb im Bahnhof Stadelhofen orientiert zu haben. An ihr scheiterte das Migroslokal Nr. 305 im Hauptbahnhof mit seinen 395 m² vorerst eisenbahnrechtlich (siehe oben 2d Abs. 2). Das Bundesgericht erklärte es dann aber mit Urteilen vom 22. März 2002 genau so zum Reisebedürfnisbetrieb wie das 450 m² messende Marinello-Lebensmittelgeschäft am Zürcher Flughafenbahnhof, indem es erwo (vorstehend 2c, auch zu den folgenden zwei Abs.): Für kombinierte Lebensmittel- und Haushaltgeschäfte rechtfertige sich eine gewisse Lockerung der Praxis. Die bisher zugelassenen 100 bis 120 m² seien am Hauptbahnhof mit mehr als 350'000 an- und weggehenden Passagieren (Stand 1997) zu relativieren. Entscheidend ins Gewicht falle, dass kein Vollsortiment geführt werde und das Warenangebot einem Grundbedarf der Reisenden (Verpflegung, Hygiene, Presserzeugnisse usw.) in handlichen Volumen und Quantitäten entspreche; bezüglich der Verkaufsfläche müsse genügen, wenn sie der Art und

Bedeutung des Bahnhofs und der zu befriedigenden Bedürfnisse angemessen scheine. Die Migros-Filiale biete auf 395 m² am wichtigsten Bahnhof der Schweiz mit regem Umsteigeverkehr eine reduzierte Auswahl an Produkten zur Befriedigung von Grundbedürfnissen der Reisenden. Es handle sich an diesem Standort deshalb um einen Reisebedürfnisbetrieb im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2. Das bedeute nicht, ein solches Geschäft könnte an einem der anderen in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 genannten Orte (Grenzorte, Tankstellenshops usw.) oder an einem anderen Bahnhof arbeitsrechtlich ebenfalls als Reisebedürfnisbetrieb gelten. Für die flächenmässige Ausgestaltung eines Reisebedürfnisbetriebs spielten das jeweilige Verkehrsaufkommen und die konkrete Lage eine Rolle. Marinello biete am Flughafenbahnhof auf 450 m² im Wesentlichen Lebensmittel, Früchte und Gemüse, Milchprodukte, allgemeinen Reiseproviant und Getränke an. Das Sortiment befriedige ein Grundbedürfnis der Reisenden an einem Ort, der täglich im Durchschnitt von 55'000 Flugpassagieren und 25'000 Bahn- und Busreisenden frequentiert werde, wozu weitere 4'000 Personen des fliegenden Personals hinzutreten sollten. Aufgrund der teilweise langen Reisezeiten und der Unwägbarkeiten im Flugverkehr entspreche es einem spezifischen Bedürfnis der Reisenden, hier auf ein solches Sortiment zurückgreifen zu können. Auch die Bahnkunden, die als Berufspendler den Flughafenbahnhof benützten, müssten wegen ihrer unregelmässigen Arbeitszeiten in erhöhtem Mass gewisse Lebensmittelkäufe auf dem Arbeitsweg zu tätigen vermögen. An einer Verkehrsdrehscheibe von der Bedeutung des Flughafens Zürich-Kloten, wo sich Bahn- und Flugreisende kreuzten, bestünden grössere und wegen der langen Warte- und Umsteigezeiten bzw. den mit den Flugreisen verbundenen zeitlichen und kulturellen Umstellungen von (reinen) Bahnhöfen teilweise abweichende Konsumbedürfnisse, die Zweifel erweckten, ob sich die in BGE 123 II 317 zu Art. 39 EBG entwickelten Kriterien unverändert übertragen liessen. Da sich der Betrieb eines Lebensmittelgeschäfts von der diskutierten Grösse gestützt auf die ausgewiesenen spezifischen Bedürfnisse der Reisenden im Flughafen Zürich-Kloten auch nach jenen rechtfertige, erübrigten sich jedoch weitere Ausführungen dazu. Selbst wenn in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 von Verkaufsstellen (points de vente, punti vendita) die Rede gehe, was nach dem allgemeinen Sprachgebrauch eher ein kleineres Geschäft bedeute, handle es sich bei Marinellos Unternehmen doch um einen Reisebedürfnisbetrieb. Weil Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 Betriebe an ganz unterschiedlichen Orten (Bahnhöfen, Flughäfen, Tankstellenshops usw.) mit quantitativ und qualitativ abweichenden Bedürfnissen der Reisenden erfasse, komme es auf den Wortlaut in diesem Zusammenhang nicht entscheidend an. b) Über die Grösse des hier interessierenden Coop-Ladens bestehen verschiedene Zahlen. Wohl anhand einer bei den Akten befindlichen Tabelle ohne Spezifikationen gingen die Beschwerdeführenden im Rekurs von 760 m² aus. Bei der Vorinstanz erwiderte die private Beschwerdegegnerin, die Nettoverkaufsfläche ohne Lager und Nebenräume messe bloss 495 m². Der angefochtene Entscheid hat das auch gestützt auf einen Plan übernommen, welcher zudem von einer nicht näher bezeichneten neutralen Zone von 62 m² spricht. Die Beschwerde vermutet hinter Letzterem die Fläche für Kasse und Verpackung. Die private Beschwerdegegnerin antwortet unter Beilage eines neuen Plans, die Verkaufsfläche betrage an Sonntagen nur noch 421,22 m². Dann blieben nämlich die bedienten Stände für Käse, Metzgerei- sowie Charcuterieartikel geschlossen und werde der Bereich Non Food sowie Near Food abgesperrt, was gemäss diesem Plan eine Einsparung von 106,63 m² bewirkt. Im Übrigen finde kein Aussenverkauf statt. Endlich beziffert der Plan "Kassen und Neutralezone" – das Zweite ist der Bereich zwischen Kassen und Ein-/Ausgang samt Abstellplatz für Einkaufswagen – mit 86,43 m².

Wenn die private Beschwerdegegnerin behauptet, die Stände für Käse, Fleisch und Charcuterie würden sonntags unbedient bleiben, fragt sich, warum auf dem neuen Plan zumindest die auf beiden Schmalseiten anschliessenden Bereiche "Warm" sowie "Kleinbrot/Pat." und der Platz für die Kundschaft unmittelbar vor den Ständen auch als "inaktive Fläche" aufscheinen. Sodann gehören jedenfalls "Kassen und Neutralezone" mit ihren 86,43 m² unabhängig davon zur Verkaufsfläche, ob dort wirklich nichts feilgehalten werde; sonst liessen sich ebenso gut die Gänge zwischen den Warengestellen und -behältnissen ausklammern. Die massgebliche Grösse beträgt hier deshalb nicht bloss 421,22 m², sondern über 500 m². Sollte man dennoch den niedrigeren Wert nehmen, würde das nichts ändern, wie sich alsbald zeigt. Nun plädiert die private Beschwerdegegnerin: "Bei der Beurteilung der zulässigen Verkaufsfläche ist ebenfalls die 'Dichte' zu berücksichtigen. Auf kleinem Raum kann unter Umständen bei einer dichten Ladeneinrichtung dasselbe Sortiment in gleichem Umfang angeboten werden wie auf einer grosszügigeren Fläche mit zum Beispiel grösseren Regalabständen. Dennoch decken solche unterschiedliche Verkaufsflächen dieselben Kundenbedürfnisse. Die Fläche ist daher im vorliegenden Fall zu relativieren." Hier vermischt die Beschwerdeantwort zwei getrennt zu prüfende Punkte, geht es doch einerseits um ein beschränktes Warenangebot und andererseits um eine sich in bestimmten Grenzen haltende Verkaufsfläche. Die Dichte der Ladeneinrichtung wäre ausserdem ein nicht in den Griff zu bekommendes Kriterium. Die Geschäftsgrösse mag vielleicht unbedeutend scheinen, wenn sich die private Beschwerdegegnerin – um es einmal arg zuzuspitzen – etwa mit der Offerte eines Korbs von Obst begnügen würde; ein solcher Extremfall liegt indes bei weitem nicht vor. Übrigens herrscht in der streitgegenständlichen Coop-Filiale gewiss nicht die notorische Enge des Migros-Lokals Nr. 305 im Hauptbahnhof. Das hat aber auch damit zu tun, dass Coop im Gegensatz zu dort Einkaufswagen zur Verfügung stellt, die bei der Zirkulation ihren Platz brauchen. Diese Einkaufswagen wiederum sprechen nicht für eine Befriedigung von Reisebedürfnissen und tragen neben der durch die Beschwerdeantwort suggerierten sonstigen Grosszügigkeit des Geschäfts zu dessen Attraktivität für den verpönten (lokalen und regionalen) Einkaufstourismus bei (vgl. das vorn 2c erstzitierte Bundesgerichtsurteil vom 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 6.3). c) Bundesgericht und Vorinstanz tolerieren an Haupt- und Flughafenbahnhof kombinierte Lebensmittel- und Haushaltgeschäfte von der Grösse der hier interessierenden Coop-Filiale (siehe oben a und 2d Abs. 2). Laut Beschwerdeantwort hat die Vorinstanz am 23. August 2002 mittlerweile rechtskräftig gleich entschieden für die Filiale Coop Stadelhofen mit einer sonntäglichen Verkaufsfläche von 495 m², weshalb nicht einzusehen sei, dass für den Bahnhof Uster etwas anderes gelten sollte. Keiner Worte bedarf, dass sich der reine S-Bahnhof Uster nicht mit dem überragenden Gewicht von Haupt- und Flughafenbahnhof messen kann (vgl. aktuell – auch zum Folgenden – Schweiz, Offizielles Kursbuch, 15. Dezember 2002 - 13. Dezember 2003, Bände Bahnen/Seilbahnen/Schiffe sowie Autobusse, Ortsverzeichnis mit den jeweils interessierenden Stationen unter Hinweis auf die dortigen Linien). Er darf sich aber auch dem S-Bahnhof Stadelhofen nicht gleichsetzen. Nur dieser liegt in einer Grossstadt, die gegenüber Uster fast das Zwölfwache an EinwohnerInnen aufweist. Anders als in Uster verzweigen sich in Stadelhofen die Bahnlinien. Während sonntags in Uster lediglich drei S-Bahnen mit stündlich je zwei Zügen in beiden Richtungen verkehren, tun das in Stadelhofen mit der nämlichen Frequenz sieben S-Bahnen, wozu am benachbarten Stadelhoferplatz noch die S 18 (Forchbahn) kommt, welche zwischen 12.00 Uhr und 17.00 Uhr von Halbstunden- sogar auf Viertelstundentakt wechselt. Wenn die private

Beschwerdegegnerin von sieben den Bahnhof Uster bedienenden Buslinien spricht, so fährt eine davon (Nr. 827) am Sonntag nicht und die anderen dann bloss stündlich. An den Stadelhofen nächstgelegenen Haltestellen der Stadtzürcher Verkehrsbetriebe (Bahnhof Stadelhofen, Opernhaus, Bellevue, Kunsthaus) trifft man hingegen auf acht Tramlinien (Nrn. 2-5, 8 f., 11 und 15) sowie die Buslinie Nr. 31, welche alle sonntags nach der Tageszeit abgestufte Intervalle von 10 bis 15 Minuten einhalten (vgl. bei www.vbz.ch); an den Stationen Bellevue und Bürkliplatz wenden zudem die regionalen Buslinien Nr. 161, 165 und 912, welche am Sonntag einem Halbstundentakt folgen (siehe bei www.zvv.ch). Endlich ist auch die öffentliche Schifffahrt auf Zürichsee und Limmat ab Bürkliplatz weit reger als jene auf dem Greifensee ab Uster SSG. Die private Beschwerdegegnerin kann mithin für Uster nichts daraus ableiten, dass die Vorinstanz die Stadelhofer Coop-Filiale mit einer sonntäglichen Verkaufsfläche von 495 m² als Reisebedürfnisbetrieb anerkannt habe. Ob Letzteres übrigens zu Recht geschehen wäre, steht hier nicht zur Debatte. Wie sich allerdings anmerken lässt, hat das Bundesgericht ein Lebensmittelgeschäft von 120 m² Grösse am Bahnhof Stadelhofen wegen der BerufspendlerInnen zum Nebenbetrieb erklärt (oben a Abs. 1). Der Bahnhof Uster erscheint als eben solche, wenngleich viel minder wichtige Pendlerstation. Die PendlerInnen spielen an Sonntagen jedoch eine so untergeordnete Rolle, dass sie dann zum Beispiel auf Textilreinigungen verzichten müssen, welche an Werktagen durchaus Nebenbetriebe darstellen können (VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 2d/cc Abs. 2, www.vgrzh.ch/rechtsprechung; bundesgerichtlich bestätigt mit Urteil vom 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 8.1, www.bger.ch). In diesem Sinn braucht es beim Bahnhof Uster – wie auch immer dort die werktäglichen Reisebedürfnisse aussehen sollten – sonntags keinen kombinierten Lebensmittel- und Haushaltladen mit einer Verkaufsfläche, wie sie gegenwärtig die Filiale der privaten Beschwerdegegnerin aufweist. Die nicht bloss lokal, sondern weit Reisenden, welche wohl gesteigerte Ansprüche haben, verkehren in der Regel über den Hauptbahnhof, wo sie dieselben zu befriedigen vermögen. d) Nach alledem ist die Beschwerde schon gutzuheissen und könnten die weiteren Fragen offen bleiben. Trotzdem seien einige von ihnen nachstehend noch gestreift. 4. a) Gewiss kommt die Coop-Filiale beim Bahnhof Uster branchenmässig als Reisebedürfnisbetrieb in Betracht. Die private Beschwerdegegnerin scheint aber zu glauben, schon wenn sie bei diesem Geschäft, welches sie als dem kleinsten ihrer Ladenformate zugehörig bezeichnet, das Sortiment etwas reduziere, erfülle sie das einschlägige bundesgerichtliche Kriterium ohne weiteres. Ob ein Angebot als genügend beschränkt erscheine, misst sich indes an den zu befriedigenden Reisebedürfnissen und nicht an dem, was sich darüber hinaus noch alles offerieren liesse. Freilich gilt es einzuräumen, dass nicht nur die Nachfrage das Angebot steuert, sondern auch umgekehrt das Letztere die Erstere. b) Die private Beschwerdegegnerin behauptet und die Beschwerdeführenden bestreiten, dass die Kunden des betroffenen Geschäfts nicht nur an Werk-, sondern auch an Sonntagen mehrheitlich Bahnreisende seien. Auf die plausiblen Angaben der Betriebsinhaberinnen zum Wochendurchschnitt haben die Kammer entgegen ihrer Minderheit im einen Entscheid vom 28. März 2001 (VB.2000.00277, E. 2c/ff und d/bb Abs. 2 sowie am Ende die abweichende Meinung, www.vgrzh.ch/rechtsprechung) und das Bundesgericht im diesen betreffenden Urteil vom 22. März 2002 (2A.256/2001, E. 6.3, www.bger.ch) abgestellt. Ebenso müsste es wohl hier gehalten werden, wenn es darauf ankäme. c) Die Beschwerde wirft erstmals die von der privaten Beschwerdegegnerin sogleich bejahte Frage auf, ob sich die hier interessierende Coop-Filiale im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 überhaupt am Bahnhof Uster befinde. Ein vorhandener Plan verrät, dass das

Gebäude mit dem Laden unmittelbar an einem Bahnsteig samt Geleise liegt und zudem bei einer Fussgängerunterführung, welche die Perrons mit der das Bahnhofsareal südlich begrenzenden Bankstrasse verbindet. Das dürfte den Anforderungen entsprechen (vgl. E. 6.1 des oben 2c erstreferierten Bundesgerichtsurteils vom 28. März 2001, 2A.256/2001). Im Übrigen müsste die sich an dieses Gebäude anfügende Bushaltestelle nach der genannte Verordnungsbestimmung wohl als Terminal des öffentlichen Verkehrs gelten. d) Kraft § 8a Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 lit. a aRuhetagsG (in der am 1. Juni 1998 in Kraft getretenen Fassung vom 15. März 1998) dürfen in Zentren des öffentlichen Verkehrs Verkaufsgeschäfte, die sich in Bahnhofliegenschaften und damit verbundenen Einkaufspassagen befinden, selbst an Sonntagen von 6 Uhr bis 20 Uhr öffnen (siehe ferner § 8 aRuhetagsG), was alles die Teilkraftsetzung des neuen Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 26. Juni 2000 (RuhetagsG, LS 822.4 samt Anhang; vgl. auch § 1 Abs. 1 lit. a RuhetagsG) auf den 1. Dezember 2000 unberührt gelassen hat. Der Begriff Zentren des öffentlichen Verkehrs meint dessen Knotenpunkte von grosser Bedeutung (ABl 1997, 1425). Hierzu zählt unter anderem der Bahnhof Uster, und der hier strittige Betrieb liegt als Verkaufsgeschäft zumindest in einer mit diesem Bahnhof verbundenen Einkaufspassage (ähnlich zum Ganzen bereits VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 2a/aa Abs. 3, www.vgrzh.ch/rechtsprechung). Wie die Kammer ebenfalls schon festgestellt hat (a.a.O., E. 2c/bb Abs. 3), vermag jedoch abweichend von der privaten Beschwerdegegnerin die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten im Kanton Zürich die Anwendung der eidgenössischen ArbeitnehmerInnenschutzgesetzgebung auf keine Weise zu beeinflussen; denn auf dem Sachgebiet der Arbeits- und Ruhezeit haben die Kantone nach Art. 73 Abs. 1 lit. a ArG die Möglichkeit des Legiferierens verloren oder können jedenfalls nicht die bundesrechtlichen Standards zu Lasten der Beschäftigten unterschreiten (Roland Müller, Arbeitsgesetz, 6. A., Zürich 2001, S. 99 f.+195 ff.). 5. a) Trotz vorzunehmender Aufhebung von Dispositiv-Ziffer I in der mitangefochtenen Verfügung Nr. 104754 des Beschwerdegegners 1 vom 24. Mai 2000 gilt es die dortige Nebenfolgenregelung zu Lasten des betroffenen Betriebs zu belassen (Dispositiv-Ziffer III), handelt es sich doch im Sinn von § 13 Abs. 1 VRG um für Verwaltungstätigkeit geschuldete Gebühren und Kosten, welche Gesuchstellenden unabhängig davon aufzuerlegen sind, ob diese mit ihren Begehren durchdringen oder nicht (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 4 ff.). b) Ausgangsgemäss sind die Kostenbelastungen in Dispositiv-Ziffer V der vorinstanzlichen Verfügung zu ändern (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 28). Zu den Prinzipien auch der Parteientschädigung lässt sich nach § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG beipflichtend auf den angefochtenen Entscheid verweisen (ferner VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 3b Abs. 1, www.vgrzh.ch/rechtsprechung). Im Rekurs erscheinen die vier Beschwerdeführenden statt bei zwei von sieben Betrieben nur mehr bei einem als unterliegend, weshalb sie statt je 1/14 (zusammen 4/14 oder 2/7) bloss noch je 1/28 (zusammen 4/28 oder 1/7) der einschlägigen Verfahrenskosten tragen müssen. Entsprechend hat die bislang verschonte private Beschwerdegegnerin 1/7 davon zu übernehmen. c) In analoger Weise wird die private Beschwerdegegnerin vor Verwaltungsgericht als vollumfänglich Unterliegende allein kosten- (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG), jetzt aber auch entschädigungspflichtig (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint eine Parteientschädigung einschliesslich Mehrwertsteuer von Fr. 500.- an jede der vier Beschwerdeführenden, total also von Fr. 2'000.- (vgl. Kölz/ Bosshart/Röhl, § 17 N. 18). Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. In Gutheissung der Beschwerde werden Dispositiv-Ziffer IV in der Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 23. August 2002

(Rekurs Nr. 2000/21) teilweise sowie Dispositiv-Ziffer I in der Verfügung Nr. 104754 des AWA vom 24. Mai 2000 gänzlich aufgehoben und festgestellt, dass die Filiale Coop Lebensmittel und Near-Food beim Bahnhof Uster der behördlichen Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit unterliegt. ...

E. 5

...

E. 6

c) Aus den vorliegenden Verfahren und jenen um den Bahnhof Stadelhofen ergeben sich künftig branchenmässig folgende Richtlinien: – Kleider- und Schuhgeschäfte sind grundsätzlich keine Bahnn Nebenbetriebe. – Hifi-, Platten- und Computerläden haben in der Regel als kommerzielle Nutzungen zu gelten; ebenso: Galerien, Reprografieunternehmen, Optiker-, Foto- und Elektrofachgeschäfte, Weinhandlungen usw. – Buchhandlungen, Papeterien, Geschenkartikel- und Spielwarenboutiquen können Bahnn Nebenbetriebe sein, wenn sie von der Grösse und der Organisation her Kioskcharakter haben (Grösse max. 50-70 m²) und ihr (beschränktes) Angebot einem erweiterten Kiosksortiment entspricht. – Bäckereien, Konditoreien, Confisereien haben im Rahmen einer kioskartigen Organisation an grösseren Bahnhöfen Nebenbetriebsstatus. Das gleiche gilt für Metzgereien mit ausgebautem Traiteur-Service. – Lebensmittelgeschäfte können an Pendler- und Grossstadtbahnhöfen Nebenbetriebscharakter haben, wenn sie nicht zu gross sind (max. ca. 100-120 m²) und das Angebot auf den «normalen» täglichen Gebrauch der Bahnreisenden ausgerichtet ist (kein Spezialpublikum). – Tabakwarengeschäfte, Blumenläden (Kauf von Schnittblumen, Arrangements usw.; hingegen keine Gärtnereiartikel, Saatgut), Coiffeurläden, Restaurants, Sandwichverkaufsstellen und Take-Aways sind klassische Bahnn Nebenbetriebe oder können als zeitgemässe Fortbildung von solchen gelten. – Apotheken, Drogerien, und Parfümerien (soweit mit Drogerieprodukten verbunden) können an Grossbahnhöfen mit durchmischem Publikumsverkehr (bei beschränkter Verkaufsfläche) als Nebenbetriebe gelten.

E. 6.1

Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 setzt in sachlicher bzw. örtlicher Hinsicht voraus, dass sich der Reisebedürfnisbetrieb in oder unmittelbar an Bahnhöfen, Flughäfen, an anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs, in Grenzorten oder auf Autobahnraststätten bzw. an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr befindet. Dieser Anforderung genügen auch die Betriebe im Shop Ville, die nicht auf dem eigentlichen Bahnareal, sondern auf dem Grundeigentum der Stadt Zürich liegen: Entscheidend sind - wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat - nicht die Eigentumsverhältnisse, sondern der funktionale Bezug des Geschäfts zum Bahnhof, d.h. dem Ort des An- oder Abreisens bzw. des Umsteigens der Reisenden. Sowohl Art. 39 Abs. 1 EBG wie Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 sprechen von Betrieben "an" Bahnhöfen und nicht "in" Bahnhöfen; sie sehen nicht vor, dass sich diese auf Boden des Bahnunternehmens befinden müssten. In Übereinstimmung mit dem Kreisschreiben des Bundesamts für Wirtschaft und Arbeit vom September 1998 ist dieses Erfordernis bereits dann erfüllt, wenn die Verkaufsstellen in der Nähe der Bahnsteige, der Geleise oder an den Hauptverkehrswegen im Bahnhof zu oder von den Geleisen liegen. Von einem solchen betrieblichen Ansatzpunkt ist das Bundesgericht im Übrigen auch bereits bei der Beurteilung der baurechtlichen Problematik ausgegangen (vgl. BGE 116 Ib 400 E. 5b S. 408). Die Geschäfte auf dem im Grundeigentum der Stadt Zürich liegenden Teil des Shop

Ville befinden sich unmittelbar im Fussgängerstrombereich von und zu den Geleisen der Sihltal-Zürich-Uetliberg-Bahn sowie der Bahnanlagen im alten Teil des Hauptbahnhofs und im Bahnhof Museumsstrasse; es handelt sich dabei deshalb um Verkaufsstellen "an Bahnhöfen" im Sinne von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2.

E. 6.2

In betrieblicher Hinsicht müssen Geschäfte, welche in den Genuss der Sonderregelung von Art. 26 ArGV 2 kommen sollen, ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die "spezifischen Bedürfnisse der Reisenden" ausgerichtet ist und im Wesentlichen von einer entsprechenden Kundschaft in Anspruch genommen wird (Urteil 2A.367/1997 vom 22. Juni 1998, E. 3c/bb, veröffentlicht in JAR 1999 S. 355 ff.). Nach der Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) vom April 2001 muss das Warenangebot "einem Grundbedarf der Reisenden (Verpflegung, Hygiene, Presseerzeugnisse, Reisebedarf für unterwegs und ähnlichem mehr)" entsprechen; es darf kein Vollsortiment umfassen. Die Waren sind in handlichen Volumen oder Quanten zu verkaufen, die von einer Person getragen werden können, und der Kaufvorgang muss einfach und sofort erfolgen können. Bei den Dienstleistungsbetrieben gehe es darum, spezifische Bedürfnisse, die auf einer Reise immer wieder und gehäuft vorkämen, zu befriedigen. Dazu gehörten je nach Standort Informations- und Reservationsdienstleistungen (z.B. Unterkunft, Taxi, Veranstaltungen, Miete von Fahrzeugen usw.), Erste-Hilfe-Angebote (Sanität, psychische Hilfe), Geldwechselstuben, Hygieneeinrichtungen (Toiletten, Duschen, Wechselmöglichkeiten für Kleinkinder, Bäder), Entspannungs- und Unterhaltungsangebote, Unterkunfts- und Verpflegungsmöglichkeiten, Kommunikationseinrichtungen, Chemischreinigungen, Coiffeursalons. Diese Kriterien entsprechen im Wesentlichen den zum eisenbahnrechtlichen Nebenbetriebsstatus entwickelten und ermöglichen die erforderliche koordinierte Auslegung. Soweit Art. 26 ArGV 2 ein auf die "spezifischen" Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtetes Angebot verlangt, ist dies nicht so zu verstehen, dass es sich dabei bloss um ein solches handeln dürfte, das nur während der Reise entstehende Bedürfnisse abzudecken geeignet ist. Wie das Bundesgericht bereits im Zusammenhang mit den "spezifischen Bedürfnissen der Touristen" im Sinne von Art. 25 ArGV 2 festgestellt hat, ist der Begriff "spezifisch" weit zu verstehen. Er bezeichnet nicht nur Bedürfnisse der entsprechenden Personengruppe in Abgrenzung zur restlichen Bevölkerung, sondern umfasst etwa auch einen gemeinsamen Grundbedarf an Produkten des täglichen Lebens (Urteil 2A.578/2000 vom 24. August 2001 i.S. "Migros Ouchy", E. 5c, und 2A.612/1999 vom 30. Juni 2000 i.S. "Saignelegier", E. 5a).

E. 6.3

Die Wegleitung zur Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz verlangt kundenmässig überdies, dass sich die Klientschaft "zu einem grossen Teil aus Reisenden" zusammensetzt, "die mindestens 50 % des Geschäftsumsatzes erzeugen". Mit der Mehrheit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass am Hauptbahnhof Zürich und im Bahnhof Stadelhofen die vom Bundesgericht bisher als Nebenbetriebe ins Auge gefassten Geschäfte in diesem Sinn überwiegend von Reisenden benutzt werden; hierfür spricht bereits das jeweilige Verkehrsaufkommen. Art. 39 EBG will die Befriedigung gewisser Bedürfnisse der Bahnreisenden in Nebenbetrieben ermöglichen; die Tatsache, dass von diesem Angebot auch andere Bevölkerungsteile profitieren, kann nicht dazu führen, dass - entgegen dem gesetzgeberischen Willen - ein Nebenbetrieb trotz entsprechender Bedürfnisse der Reisenden nicht mehr offen gehalten werden könnte (vgl. BGE 123 II 317 E. 3b/bb S. 321;

BGE 117 Ib 117 E. 8c S.123). Ob das Kriterium, wonach die Reisenden mindestens 50 % des Geschäftsumsatzes der einzelnen Betriebe ausmachen müssen, in dieser Form tauglich ist, mit Blick auf die Sonderregelung von Art. 39 EBG den Reisebedürfnisbetrieb an Bahnhöfen von anderen Geschäften abzugrenzen, erscheint fraglich. Neben den Problemen praktischer Natur (wann und wie soll der auf die Reisenden fallende Umsatz erhoben werden? Über welchen Zeitraum hat dies zu geschehen? usw.) verkennt dieser Ansatz, dass der Besuch durch Dritte nicht die Existenz der Nebenbetriebe in Frage stellen darf, nachdem die Bahnreisenden in der Lage sein sollen, ihre spezifischen Bedürfnisse auch sonntags in solchen zu befriedigen. Die 50-Prozent-Klausel lässt sich denn auch weder dem Gesetz noch der Verordnung entnehmen; es ist hierauf im vorliegenden Zusammenhang nicht abzustellen, weshalb sich weitere Abklärungen diesbezüglich erübrigen. Tatsächlich ziehen die Bahnnebenbetriebe sonntags ein umso breiteres lokales Publikum an, je grösser das bestehende Gesamtangebot ausfällt. Wird die Art und Grösse der Ladengeschäfte keinerlei Beschränkungen unterworfen, kommt es zu einem mit den geltenden Normen des Arbeitsgesetzes unvereinbaren reinen Einkaufstourismus am Sonntag (vgl. 126 II 106 ff.). Die Angebotsbeschränkung, wie sie für die Bahnnebenbetriebe definiert und vorliegend bestätigt wurde, dürfte dazu führen, dass die Nebenbetriebe als Ganzes weniger "Einkaufstouristen" und mehr Bahnreisende anziehen.

E. 7

..." Aus den oben II Abs. 3 erwähnten Gerichtsentscheiden ergibt sich, dass die geltende Version von Art. 39 EBG "lediglich eine Nachführung der Bestimmung im Sinn der höchst-richterlichen Praxis" bedeute (VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 2c/ee, www.vgrzh.ch/rechtsprechung) bzw. "im Wesentlichen als Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung" erscheine (BGr, 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 4.3+4, www.bger.ch). Das Bundesgericht fährt dort fort (E. 4.4.2): "Auch die SBB kommen um gewisse formalisierende Elemente für eine Angebotsbeschränkung nicht herum. Sie gehen selber davon aus, dass sich die Möglichkeit des "En-passant-Kaufs" als sachgerechtes Kriterium erweise, wobei Merkmale hierfür ein eingeschränktes Sortiment, eine übersichtliche Angebotspräsentation, bekannte Normprodukte oder günstige Preise, welche einen Einkauf ohne langes Überlegen und ohne grossen Beratungsaufwand erlaubten, bzw. ein zeitsparendes Verkaufssystem wie Take-away oder Selbstbedienung sowie die Möglichkeit eines handlichen Abtransports ohne Motorfahrzeug (keine sperrigen Artikel, keine grossen Quantitäten) bildeten. Nicht mehr angezeigt seien die starre Festlegung bestimmter Ladengrössen oder der kategorische Ausschluss bestimmter Branchen. Bei der Sortimentsbeurteilung stehe nunmehr im Vordergrund, dass der Nebenbetrieb nicht in jedem Fall das branchenübliche Vollsortiment anbiete (limitierte Sortimentsbreite und -tiefe); Ausnahmen gälten bezüglich klassischer Nebenbetriebe wie Bahnhofskioske, Gastrobetriebe oder Apotheken. In Betracht fielen allgemein Produkte des täglichen "Grundbedarfs". Damit greifen die SBB weitgehend auf ähnliche bzw. die gleichen Kriterien zurück, die der bisherigen bundesgerichtlichen Praxis zugrunde lagen, sie bewerten lediglich die einzelnen Geschäfte insofern grosszügiger, als sie nur noch einen sehr lockeren bzw. gar keinen sachlichen Bezug mehr zwischen dem Bahnreisen und den dabei zu befriedigenden Bedürfnissen verlangen. Ihre Kriterien vermögen indessen, soweit sie von den bundesgerichtlichen abweichen, ein normales Geschäft nicht hinreichend von einem - von Gesetzes wegen - auf die "Bedürfnisse der Bahnkunden" beschränkten zu unterscheiden; nicht alle Konsumwünsche sollen am Bahnhof unter Ausnahme von der ordentlichen Gesetzgebung von Bund und Kantonen befriedigt werden können, sondern nur

diejenigen, die mit dem Bahnreisen in einem vernünftigen Zusammenhang stehen und deshalb auch im Rahmen von Ausnahmebestimmungen unmittelbar am Bahnhof und nicht andernorts sollen befriedigt werden können." c) Die Regelungen von Art. 39 EBG über die eisenbahnrechtlichen Nebenbetriebe sowie von Art. 26 ArGV 2 (Art. 65 ff. aArGV 2) über die arbeitsrechtlichen Reisebedürfnisbetriebe hängen, soweit sich diese an Bahnhöfen befinden, sachlich eng zusammen und rufen einer koordinierten Auslegung. Vermutungsweise bildet ein Nebenbetrieb im Sinn von Art. 39 Abs. 1 EBG zugleich einen Reisebedürfnisbetrieb laut Art. 26 ArGV 2. Das verbietet freilich den arbeitsrechtlichen Aufsichtsbehörden nicht, das Erfüllen der Bedingungen von Art. 26 ArGV 2 im Einzelfall unabhängig vom Entscheid des Eisenbahnunternehmens zu prüfen. Inhaltlich ist dennoch vom gleichen Bedürfnisbegriff auszugehen und Eisenbahn- sowie Arbeitsrecht insofern harmonisiert anzuwenden. Art. 26 ArGV 2 gilt es folglich für die Nebenbetriebe (eisenbahn-)gesetzeskonform zu interpretieren. Da man nicht sagen kann, Art. 26 ArGV 2 sprengt den im Arbeitsgesetz eingeräumten Regelungsspielraum, müssen die entsprechenden, tendenziell eher engeren Vorgaben umgekehrt bei der Auslegung von Art. 39 EBG ihrerseits Mitberücksichtigung erfahren, soll an Bahnhöfen das Sonntagsarbeitsverbot, dessen angestrebte teilweise Lockerung einen der wesentlichen Gründe für die Ablehnung der Arbeitsgesetzesrevision in der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 schuf (vgl. BBl 1998 II 1403), nicht ausgehöhlt werden; nur so lassen sich unvereinbare Lösungen bei den bestehenden offenen und damit naturgemäss konfliktträchtigen gesetzlichen Formulierungen vermeiden (so zum Ganzen BGr, 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 5, www.bger.ch; siehe ferner VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 2c/aa-dd, www.vgrzh.ch/rechtsprechung). Das Bundesgericht erwägt alsdann (a.a.O.; teilweise noch anders VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 2c/cc+ff sowie d/aa-cc, insbesondere aber zum Schluss das Minderheitsvotum, www.vgrzh.ch/rechtsprechung): " 6.

E. 7.1

Eine gewisse Lockerung der Praxis rechtfertigt sich indessen in Bezug auf kombinierte Lebensmittel- und Haushaltgeschäfte: In den Beratungen zur Revision von Art. 39 EBG wurde deren Bedeutung als Bahnnebenbetriebe besonders hervorgehoben. Die bisher zugelassenen 100 bis 120 m² sind an einem Bahnhof mit mehr als 350'000 an- und weg-fahrenden Passagieren (Stand 1997; vgl. BGE 123 II 317 E. 4a S. 322) deshalb zu relativieren; dies umso mehr, als vergleichbare flächen- oder kundenmässige Beschränkungen bei ähnlichen Betrieben, die den spezifischen Bedürfnissen der Touristen in Fremdenverkehrsgebieten dienen (Art. 25 ArGV 2), nicht bestehen. So verfügte etwa das Geschäft, welches in Anwendung dieser Bestimmung im Entscheid 2A.578/2000 vom 24. August 2000 zu beurteilen war, über eine Verkaufsfläche von 310 m². Entscheidend ist mit Blick auf Art. 39 EBG, dass kein Vollsortiment geführt wird und das Warenangebot einem Grundbedarf der Reisenden (Verpflegung, Hygiene, Presserzeugnisse usw.) in handlichen Volumen und Quantitäten entspricht; bezüglich der Verkaufsfläche muss genügen, dass diese der Art und Bedeutung des Bahnhofs und der zu befriedigenden Bedürfnisse angemessen erscheint. Die hier umstrittene "Migros" -Filiale, so wie sie von den SBB als Nebenbetrieb am Sonntag zugelassen wurde, bietet auf 395 m² am wichtigsten Bahnhof der Schweiz mit regem Umsteigeverkehr eine reduzierte Auswahl an Produkten zur Befriedigung von Grundbedürfnissen der Reisenden. Es handelt sich an diesem Standort deshalb um einen Reisebedürfnisbetrieb im Sinne von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2. Damit ist nicht gesagt, dass ein entsprechendes Geschäft an einem der anderen in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 genannten Orte (Grenzorte, Tankstellenshops usw.) oder an einem anderen

Bahnhof arbeitsrechtlich ebenfalls als solcher gelten könnte.

E. 7.2

Zu Unrecht hat das Verwaltungsgericht im Übrigen (losgelöst von der Spezialregelung in Art. 19 ArGV 2) auch die Bahnhofapotheke nicht als Reisebedürfnisbetrieb zugelassen: Apotheken haben an Grossbahnhöfen mit durchmischem Publikumsverkehr in der Regel als Nebenbetriebe zu gelten, wobei wiederum nicht allzu stark auf die Ladengrösse abgestellt werden soll (BGE 123 II 317 E. 6c S. 324; 98 Ib 226 ff.). Die Apotheke I. Barrage bietet am Hauptbahnhof auf einer Verkaufsfläche von 168 m² in erster Linie Apotheken- und Drogerieartikel an; im Übrigen verkauft sie gewisse Parfümerieprodukte. Es handelt sich an diesem Standort auch hierbei um einen Reisebedürfnisbetrieb, der am Sonntag bewilligungsfrei das erforderliche Verkaufs- und Bedienungspersonal beschäftigen kann." In einem weiteren Entscheid vom 28. März 2001 hatte die Kammer festgestellt, das Lebensmittelgeschäft der Marinello AG in der Halle des Zürcher Flughafenbahnhofs unterliege insoweit der behördlichen Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit, als die Verkaufsfläche 120 m² übersteige (VB.2000.00278, www.vgrzh.ch/rechtsprechung). Diese Einschränkung liess das Bundesgericht mit einem zweiten Urteil vom 22. März 2002 aus folgenden Gründen nicht gelten (2A.255/2001, www.bger.ch): "

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