

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00616 vom 4. April 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-04-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00616

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00616 du 4 avril 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00616 del 4 aprile 2012

Regeste

Baubewilligung | Einrichtung einer Zahnarzt-Grosspraxis im Unter- und Erdgeschoss eines bestehenden Geschäftshauses in Zürich: Verweigerung der Baubewilligung für den entsprechenden Umbau. Aufgrund von Art. 15 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 5 ArGV 3 müssen Arbeitsräume grundsätzlich Tageslicht aufweisen und die Sicht ins Freie ermöglichen. Von beiden Anforderungen kann abgewichen werden, "wenn durch besondere bauliche oder organisatorische Massnahmen sichergestellt ist, dass den Anforderungen der Gesundheitsvorsorge insgesamt Genüge getan ist" (Art. 15 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 5 ArGV 3; E. 2.3). Im vorliegenden Fall sind die besonderen Voraussetzungen nicht erfüllt, unter denen Arbeitsplätze ohne Tageslicht und Sicht ins Freie zugelassen werden dürfen (E. 2.5 und 2.6). Ob in unterirdischen Verkaufslokalen generell auf das Erfordernis der natürlichen Belichtung und der Sicht ins Freie verzichtet werden kann, wenn die Arbeit in grossen Räumen, im Kontakt mit Publikum und ohne Bindung an fixe Arbeitsplätze verrichtet wird, ist vorliegend nicht zu entscheiden. Auf jeden Fall besteht beim Projekt der Beschwerdeführerin mit seinen fixen Arbeitsplätzen in kleinen Räumen eine wesentlich ungünstigere Arbeitssituation, die ein Abweichen von den Anforderungen der Art. 15 Abs. 2 und 24 Abs. 5 ArGV 3 nicht rechtfertigt (E. 2.7.2). Kompensatorische Massnahmen im Sinn von Art. 15 Abs. 3 bzw. Art. 24 Abs. 5 ArGV 3 stellen keinen vollwertigen Ersatz für die Gewährung von Tageslicht und Sicht ins Freie dar und kommen nur dort als Ausgleich in Betracht, wo der Verzicht auf natürliche Belichtung aus besonderen Gründen gestattet wird (E. 2.8). Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmbewilligung gemäss Art. 39 Abs. 1 ArGV 3 sind nicht erfüllt (E. 3.2). Kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (E. 4). Kein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung aus Gründen des Vertrauensschutzes (E. 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Bauprojekt sieht im Erdgeschoss einen Empfangsraum, ein Büro sowie einen Pausenraum und im Untergeschoss zehn fensterlose Behandlungsräume mit Grundflächen von je ca. 11 bis 14 m

E. 2

In den Arbeitsräumen soll Tageslicht vorhanden sein sowie eine künstliche Beleuchtung, welche der Art und den Anforderungen der Arbeit angepasste Sehverhältnisse (Gleichmässigkeit, Blendung, Lichtfarbe, Farbspektrum) gewährleistet.

E. 2.1

Vorschriften über die natürliche Belichtung von Arbeitsräumen finden sich sowohl in den arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Bundes (Art. 15 und Art. 24 Abs. 5 der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz vom 18. August 1993 [ArGV 3; SR 822.113]) wie auch im kantonalen Recht (§ 302 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]; § 8 der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 [BBV I]). Aufgrund von Art. 110 Abs. 1 lit. a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ist der Bund für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes zuständig. Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen regeln in ihrem Anwendungsbereich den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abschliessend und lassen keinen Raum für ergänzendes kantonales Recht (vgl. Hans-Peter Tschudi/Thomas Geiser/Rémy Wyler in: Stämpfli Handkommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 2005, Einleitung N. 59 ff.). Nach Art. 1 ArG ist das Gesetz grundsätzlich auf alle öffentlichen und privaten Betriebe anwendbar; vorliegend greift keine der Ausnahmen gemäss Art. 2–4 ArG. Gemäss Art. 3a ArG sind die Vorschriften über den Gesundheitsschutz – und damit auch jene der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz – ferner auf weitere Kategorien von Arbeitnehmern anwendbar, die dem Gesetz sonst nicht unterstehen. Kantonale Vorschriften gelangen nach Auffassung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) unter anderem noch für Betriebe zur Anwendung, die überwiegend Publikumsverkehr aufweisen, da es bei diesen in erster Linie um den Schutz des Publikums gehe (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Wegleitung zu den Verordnungen 3 und 4 zum Arbeitsgesetz, 8. Überarbeitung 2011 [im Folgenden: Wegleitung SECO], S. V-3). Als solche gelten nach der Wegleitung SECO insbesondere Verkaufsgeschäfte, Warenhäuser, Kinos, Theater, Heime, Restaurants, Hotels etc., wobei der Publikumsanteil im Betrieb bzw. Gebäude wesentlich grösser sein muss als der Arbeitnehmeranteil (Wegleitung SECO, S. V-4; vgl. dazu etwa die Bestimmung von § 8 lit. b BBV I). Bei der vorliegend zu beurteilenden Zahnarzt-Grosspraxis ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Die Anforderungen an die natürliche Belichtung der Arbeitsräume beurteilen sich daher hier nach den arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Bundes, was auch von allen Parteien des Beschwerdeverfahrens anerkannt wird.

E. 2.2

Die Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz regelt die Massnahmen der Gesundheitsvorsorge für die dem Gesetz unterstehenden Betriebe (Art. 1 Abs. 1 ArGV 3). Vorliegend fallen insbesondere die folgenden Bestimmungen der Verordnung in Betracht: Art. 15 Licht 1 Sämtliche Räume, Arbeitsplätze und Verkehrswege innerhalb und ausserhalb der Gebäude müssen entsprechend ihrer Verwendung ausreichend natürlich oder künstlich beleuchtet sein.

E. 2.3

Aufgrund von Art. 15 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 5 ArGV 3 müssen Arbeitsräume grundsätzlich Tageslicht aufweisen und die Sicht ins Freie ermöglichen. Von beiden Anforderungen kann abgewichen werden, "wenn durch besondere bauliche oder organisatorische Massnahmen sichergestellt ist, dass den Anforderungen der Gesundheitsvorsorge insgesamt Genüge getan ist" (übereinstimmender Wortlaut in Art. 15 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 5 ArGV 3). Die derart offen formulierte Voraussetzung für einen Verzicht auf Tageslicht und Sicht ins Freie ist in hohem Mass auslegungsbedürftig. Zur Auslegung ist insbesondere die Wegleitung des SECO heranzuziehen, die eine Richtlinie im Sinn von Art. 38 ArGV 3 darstellt. Als Stellungnahme der für diesen Bereich

zuständigen fachkundigen Behörde soll sie "im Vollzug ein einheitliches und rechtsgleiches Vorgehen sichern" (Wegleitung SECO, S. V-5). Die Arbeitgeber können jedoch ihren Verpflichtungen auf andere Weise nachkommen, wenn sie nachweisen, dass die Gesundheitsvorsorge gewährleistet ist (Art. 38 Abs. 3 ArGV 3).

E. 2.4

Das Erfordernis einer natürlichen Belichtung von Arbeitsräumen (Art. 15 Abs. 3 ArGV 3) beruht auf der Bedeutung des Tageslichts für das Wohlbefinden. Dieses beeinflusst den Tag-Nacht-Rhythmus und die damit verbundenen physiologischen und psychologischen Faktoren (Wegleitung SECO, S. 315-4). Entsprechendes gilt für die Sicht ins Freie (Art. 24 Abs. 5 ArGV 3). Wie die Wegleitung SECO ausführt, entspricht der Kontakt zur Aussenwelt einem elementaren Bedürfnis des Menschen; Beschäftigte in fensterlosen Räumen – vor allem wenn es sich um eine Tätigkeit an fixen Arbeitsplätzen handelt – leiden häufiger unter Gesundheitsstörungen (Wegleitung SECO, S. 315-4 f.).

E. 2.4.1

Aufgrund dieser Voraussetzungen ist deutlich, dass bauliche oder organisatorische Massnahmen im Sinn von Art. 15 Abs. 3 und 24 Abs. 5 ArGV 3 die Anforderungen der Gesundheitsvorsorge nicht im selben Mass erfüllen wie das effektive Vorhandensein von Tageslicht und Sicht ins Freie. Die genannten kompensatorischen Massnahmen sind somit nicht gleichwertig; es handelt sich vielmehr um Ersatzvorkehrungen, die dort zur Anwendung gelangen, wo Arbeitsräume mit natürlicher Belichtung und Sicht ins Freie aus bestimmten Gründen nicht infrage kommen (vgl. Wegleitung SECO, S. 315-5). Nach der Wegleitung SECO dürfen Arbeitsräume ohne Tageslicht nur eingerichtet werden, wo eine andere Lösung aus technischer Notwendigkeit, aus Gründen der Sicherheit oder wegen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nicht möglich bzw. nicht zumutbar ist; dabei ist immer zu prüfen, ob die geltend gemachten Gründe einen höheren Stellenwert besitzen als die natürliche Belichtung der Arbeitsplätze (Wegleitung SECO, S. 315-7). Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz, die davon ausgeht, dass bei ausreichenden kompensatorischen Massnahmen stets die Möglichkeit bestehe, Arbeitsplätze in Untergeschosse zu verlegen, obschon auch sie diese Massnahmen nicht als vollwertigen Ersatz einer natürlichen Belichtung und Sicht ins Freie anerkennt (vgl. vorinstanzlicher Entscheid, E. 5.5), kann nicht zutreffen. Dies hätte zur Folge, dass praktisch schrankenlos beliebige Nutzungen unter den Boden verlegt werden dürften, was zweifellos nicht dem Zweck der genannten Regeln entspricht.

E. 2.4.2

Auch mit einer Beschränkung der Arbeitszeit, die an den unterirdischen Arbeitsplätzen ohne Sicht ins Freie zugebracht wird, werden die Voraussetzungen für die Schaffung solcher Arbeitsplätze nicht ohne Weiteres erfüllt. Die Wegleitung SECO geht davon aus, dass die Anforderungen betreffend Tageslicht und Sicht ins Freie für alle "ständigen Arbeitsplätze" gelten, worunter sie solche versteht, die während mehr als 2 ½ Tagen pro Woche durch einen Arbeitnehmer "oder auch durch mehrere Personen nacheinander" besetzt sind (Wegleitung SECO, S. 315-5). Nach Art. 38 Abs. 3 ArGV 3 sind die Arbeitgeber zwar nicht an die Richtlinien des SECO gebunden, wenn sie nachweisen, dass sie die Gesundheitsvorsorge auf andere Weise gewährleisten. Das bedingt jedoch, dass die alternativen Massnahmen die Gesundheitsvorsorge in gleichem Mass umsetzen wie die Richtlinie. Ob eine Beschränkung der Arbeitszeit, die in den fensterlosen Räumen verbracht

wird, den Verzicht auf Tageslicht und Sicht ins Freie je vollständig zu kompensieren vermag, erscheint fraglich. Jedenfalls genügt dafür eine Regelung, gemäss welcher die Hälfte der Arbeitszeit bei natürlicher Belichtung absolviert wird, wie sie die Vorinstanz bei der Prüfung des vorliegenden Projekts verlangt hat, nicht. Eine Anordnung dieser Art kann zwar als kompensatorische Massnahme nach Art. 15 Abs. 3 und 24 Abs. 5 ArGV 3 infrage kommen, nicht jedoch als alleinige Voraussetzung für die Schaffung fensterloser Arbeitsplätze.

E. 2.4.3

Nach dem Gesagten ist somit stets in erster Linie zu prüfen, ob die besonderen Voraussetzungen erfüllt sind, unter denen Arbeitsplätze ohne Tageslicht und Sicht ins Freie zugelassen werden dürfen. Nur wo dies zutrifft, ist in einem zweiten Schritt zu beurteilen, ob den Anforderungen der Gesundheitsvorsorge durch geeignete bauliche oder organisatorische Massnahmen im Sinn von Art. 15 Abs. 3 und 24 Abs. 5 ArGV 3 "insgesamt Genüge getan" wird. Als kompensatorische Massnahmen dieser Art kommen auch Regeln über die Rotation von Arbeitsplätzen, vermehrte Pausenzeiten am Tageslicht usw. in Betracht (vgl. Wegleitung SECO, S. 315-9 ff.). Sind auch ausreichende kompensatorische Massnahmen nicht möglich oder nicht zumutbar, kann schliesslich in einem dritten Schritt die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung nach Art. 39 ArGV 3 in Betracht gezogen werden (Wegleitung SECO, S. 315-7). Dieses Vorgehen entspricht der systematischen Stellung der Vorschriften: Während die Bestimmungen von Art. 15 und 24 ArGV 3 für ihren speziellen Bereich Erleichterungen vorsehen, gelangt Art. 39 ArGV 3 zur Anwendung, wo auch die Bedingungen dieser besonderen Vorschriften nicht mehr eingehalten werden können.

E. 2.5

Von den in der Wegleitung SECO genannten Voraussetzungen für einen Verzicht auf Tageslicht und Sicht ins Freie fallen vorliegend weder Gründe der Sicherheit (Wegleitung SECO, S. 315-8) noch eine technische Notwendigkeit – die Wegleitung erwähnt Erfordernisse der Isolation (z.B. Kälte- und Gefrierräume) bzw. der Abschirmung gegen äussere Einflüsse wie Sonnenstrahlung (S. 315-7 f.) – in Betracht. Als weitere Beispiele nennt die Wegleitung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit: (1) bestehende Betriebe in alten Bauten, die nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen; (2) Lager und Depots, in denen das Personal häufig unterwegs ist und damit in Kontakt mit der Aussenwelt steht; (3) die Umnutzung und Umgestaltung von alten Gebäuden, die bis anhin ohne natürliche Belichtung waren; sowie (4) Bauten im Stadtzentrum, bei denen "stadtplanerische Vorgaben" ein Abweichen vom Gesetz rechtfertigen (Wegleitung SECO, S. 315-8 f.). Die zwei erstgenannten Situationen sind vorliegend nicht von Bedeutung. Beim Umbauvorhaben handelt es sich weder um ein Lager oder Depot noch um einen bestehenden Betrieb. Neue Betriebe dürfen sich auch nach der Wegleitung nur in einer Lokalität einrichten, die den gesetzlichen Bestimmungen entspricht (Wegleitung SECO, S. 315-9). Entsprechendes gilt mit Bezug auf "stadtplanerische Vorgaben" bei Bauten im Stadtzentrum. Wieweit aus planerischen Überlegungen vorliegend eine Nutzung der unterirdischen Gebäudeteile erwünscht ist, kann dahingestellt bleiben. Dieser Anforderung entspreche jedenfalls auch die bisherige Verwendung; planerische Gründe, welche an dieser Lage für die Einrichtung einer grossen Zahnarztpraxis sprechen, sind nicht ersichtlich.

E. 2.6

Zu prüfen ist dagegen der Tatbestand einer Umnutzung oder Umgestaltung alter Gebäude, wie sie vorliegend beabsichtigt ist.

E. 2.6.1

Die Tatsache der Umnutzung bzw. Umgestaltung allein kann nicht in jedem Fall zur Folge haben, dass die Anwendung gesundheitsschützender Vorschriften – hier betreffend natürliche Belichtung und Sicht ins Freie – als unverhältnismässige Belastung gilt. Diese Konsequenz ist nur sachgerecht, wenn das Vorhaben eine aus wirtschaftlichen oder andern Gründen erhaltenswerte Baute betrifft (Bestandesschutz) und diese für eine gesetzeskonforme Nutzung nicht mehr geeignet ist. Hinzu kommt, dass nach der Wegleitung SECO die Umnutzung oder Umgestaltung nur zulässig ist, wenn damit für die betroffenen Arbeitsplätze ohne natürliches Licht eine Verbesserung erreicht wird oder zumindest im Vergleich zum bestehenden Zustand keine Verschlechterung eintritt (Wegleitung SECO, S. 315-9).

E. 2.6.2

Für die strittigen Räume hatte die Bausektion des Stadtrats mit Beschluss vom 7. Februar 1969 den Umbau des Untergeschosses von Lagerräumen zu Verkaufsräumen bewilligt. In den Plänen waren diese als Ausstellungsräume bezeichnet, was aber mit dem Baubescheid korrigiert wurde (Erwägung A.b; Disp.-Ziff. I/3). Zugleich wurde angeordnet, dass das im Untergeschoss beschäftigte Personal regelmässig abzulösen sei; keine dort beschäftigte Person dürfe mehr als die Hälfte der täglichen Arbeitszeit in diesen Räumen verbringen (Disp.-Ziff. I/6). Mit einer weiteren Baubewilligung vom 30. Mai 1995 gestattete die Bausektion sodann den Umbau eines zusätzlichen Lagerraums im Untergeschoss zu einem "Ausstellungsraum". In der Baubewilligung wurde auf die Anforderungen von 24 Abs. 5 ArGV 3 hingewiesen (Erwägung b) und verlangt, dass ständige Arbeitsplätze im Untergeschoss nur eingerichtet werden dürfen, wenn durch organisatorische Massnahmen sichergestellt sei, dass die Arbeitnehmer in die mit Fassadenfenstern versehenen Räume zirkulieren können (Disp.-Ziff. I/10). In den fraglichen Verkaufsräumen wurde die Filiale eines Musikgeschäfts betrieben. Die Beschwerdeführerin wendet mit der Replik ein, die vorgesehene Zirkulation der Arbeitnehmer habe in Wirklichkeit nicht stattgefunden, weil die einzelnen Räume unterschiedliche Musiksortimente aufgewiesen hätten und die entsprechend spezialisierten Mitarbeiter an ihren Standort gebunden gewesen seien. Es erscheint naheliegend, dass diese Darstellung zutrifft; sie unterstreicht die Problematik einer Regelung, die anstelle baulicher Massnahmen auf bloss organisatorische Behelfe abstellt, zumal diese während der ganzen Lebensdauer einer Baute gelten sollen und eine effektive Kontrolle kaum möglich ist. Dieselben Vorbehalte gelten aber auch gegenüber den Vorschlägen der Beschwerdeführerin, die das Fehlen von Fenstern und natürlichem Licht an den unterirdischen Arbeitsplätzen mit organisatorischen Massnahmen betreffend Arbeitszeit, Arbeitsabläufen und Pausen kompensieren will (dazu hinten, E. 2.8).

E. 2.6.3

Die bisher bewilligte Verwendung als Verkaufslokal ermöglichte an dieser Lage eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung, und es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb diese nicht hätte fortgeführt werden können. Ob die Arbeitsplätze im Untergeschoss – die noch vor dem Inkrafttreten der ArGV 3 bewilligt wurden – den heutigen arbeitsrechtlichen Vorschriften in vollem Umfang genügen, braucht hier nicht entschieden zu werden. Jedenfalls waren die Arbeitsbedingungen deutlich günstiger als beim vorliegend beurteilten

Projekt. Der Musikladen erstreckte sich über zwei grosse, zusammenhängende Arbeitszonen, von denen die obere natürlich belichtet war. Selbst wenn das Personal seine Arbeitszeit entsprechend der Darstellung der Beschwerdeführerin weitgehend an denselben Arbeitsplätzen verbrachte, war diese Situation der im Projekt der Beschwerdeführerin vorgesehenen deutlich vorzuziehen: Nach diesem sollen im Untergeschoss zehn geschlossene, kleine Arbeitsräume mit Flächen von lediglich ca. 11 bis 14 m² geschaffen werden. Unter diesen Umständen sind die Voraussetzungen einer Umnutzung oder Umgestaltung im Sinn der Wegleitung SECO nicht erfüllt.

E. 2.7

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die von ihr projektierten Behandlungsräume dürften keinen strengeren Regeln unterworfen werden als die bisher im selben Lokal untergebrachten Verkaufsräume. Verkaufslöokale würden an zahlreichen Orten in Untergeschossen zugelassen, die weder über Tageslicht noch Sicht ins Freie verfügten. Wenn solche Arbeitsräume für das Verkaufspersonal akzeptiert würden, seien sie auch für einen andern Dienstleistungsbetrieb wie die geplante Zahnarztpraxis zuzulassen. Auch die Vorinstanz weist darauf hin, dass Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften denselben Anspruch auf Schutz ihrer Gesundheit hätten wie Arbeitnehmende anderer Dienstleistungsbetriebe. Sie hält daher eine unterschiedliche Behandlung der beiden Kategorien von Arbeitsplätzen nicht für gerechtfertigt (vorinstanzlicher Entscheid, E. 5.4).

E. 2.7.1

Die Wegleitung SECO führt aus, dass sich im Bereich Verkauf die Zahl der Arbeitsplätze ohne natürliche Beleuchtung vervielfacht habe. Sie erwähnt dabei vor allem grossräumige Lokalisationen wie Grossverteiler, Einkaufszentren, Bahnhöfe, Flughäfen und Stadien, hält jedoch fest, dass die Dimensionen der Gebäulichkeiten und die Belegung der Arbeit durch den direkten Kundenkontakt nicht ausreichen, um das Fehlen der natürlichen Beleuchtung aufzuwiegen. Verkaufsflächen (Warenhäuser und andere Geschäfte) müssten daher zumindest in den oberirdischen Räumen die Sicht ins Freie erlauben. Bei Verkaufslöokalen ohne natürliche Beleuchtung seien kompensatorische Massnahmen anzuordnen. In Neubauten sei für unterirdische Verkaufsflächen "soweit möglich zumindest eine teilweise natürliche Beleuchtung durch Kuppeln und Oberlichter oder Lichtschächte zu fördern" (Wegleitung SECO, S. 315-11). Diese Aussagen sind widersprüchlich. Die Wegleitung geht einerseits davon aus, dass gross dimensionierte Arbeitsräume und direkter Kundenkontakt nicht genügen, um einen Verzicht auf natürliche Belichtung zu rechtfertigen, verlangt aber andererseits die Sicht ins Freie dennoch nur für oberirdische Verkaufsräume; bei unterirdischen soll selbst in Neubauten nur "soweit möglich" eine wenigstens teilweise natürliche Belichtung "gefördert" werden. Im Ergebnis werden damit Arbeitsplätze ohne Blick ins Freie in grossen unterirdischen Verkaufsräumen trotz der fehlenden natürlichen Belichtung grundsätzlich akzeptiert. Es ist denn auch nicht zu bestreiten, dass die Arbeit in einem grossen Raum, zumal wenn sie nicht an einen fixen Standort gebunden ist und im Kontakt mit dem Publikum erfolgt, andere Qualitäten aufweist als die Tätigkeit an einem festen Arbeitsplatz in einem kleinen Raum mit geringer Bewegungsmöglichkeit. Grosse Arbeitsräume und direkter Kundenkontakt mögen zwar, wie die Wegleitung SECO zu Recht feststellt, die natürliche Belichtung und die Sicht ins Freie nicht gleichwertig ersetzen. Sie bedeuten aber im Vergleich zu kleinräumigen Arbeitsplätzen eine erhebliche Verbesserung der Arbeitssituation, die eine unterschiedliche Beurteilung rechtfertigt. Diese Auffassung kommt auch in der – vorliegend nicht anwendbaren – kantonalen Bestimmung

von § 8 lit. b BBV I zum Ausdruck, welche künstliche Beleuchtung und Belüftung in Arbeitsräumen zulässt, wenn die Arbeit nicht an einem festen Sitz- oder Standort, überwiegend in Kontakt mit Publikum und in einem Raum mit bestimmten Mindestmassen verrichtet wird. Die Wegleitung SECO anerkennt diesen Zusammenhang auch insofern, als sie Gesundheitsstörungen von Beschäftigten in fensterlosen Räumen vor allem bei einer Tätigkeit an fixen Arbeitsplätzen erwähnt (Wegleitung SECO, S. 315-4 f.).

E. 2.7.2

Ob in unterirdischen Verkaufslokalen generell auf das Erfordernis der natürlichen Belichtung und der Sicht ins Freie verzichtet werden kann, wenn die Arbeit in grossen Räumen, im Kontakt mit Publikum und ohne Bindung an fixe Arbeitsplätze verrichtet wird, ist vorliegend nicht zu entscheiden. Es genügt hier festzuhalten, dass Bedingungen dieser Art mit Blick auf die Gesundheitsvorsorge deutlich besser zu bewerten sind als Arbeitsplätze an festen Standorten in kleinen Räumen. Offenbleiben kann dabei, ob die Beurteilung der genannten Arbeitsplätze in grossen Räumen nicht ohnehin nach kantonalem Recht zu erfolgen hätte (vorn, E. 2.1). Insofern könnte die Beschwerdeführerin aus der unterschiedlichen Rechtsanwendung von vornherein nichts zugunsten ihres – zweifellos nach Bundesrecht zu beurteilenden – Projekts ableiten. Auf jeden Fall besteht beim Projekt der Beschwerdeführerin mit seinen fixen Arbeitsplätzen in kleinen Räumen eine wesentlich ungünstigere Arbeitssituation, die ein Abweichen von den Anforderungen der Art. 15 Abs. 2 und 24 Abs. 5 ArGV 3 nicht rechtfertigt. Aufgrund der weitgehenden Umgestaltung und geänderten Nutzung kann das Bauvorhaben auch nicht von einer Bestandesgarantie zugunsten des bestehenden Verkaufslokals profitieren.

E. 2.8

Nachdem die Voraussetzungen für ein Abweichen von den grundsätzlichen Anforderungen gemäss ArGV 3 nicht erfüllt sind, sind "besondere bauliche oder organisatorische Massnahmen" zur Sicherstellung der Gesundheitsvorsorge gemäss Art. 15 Abs. 3 bzw. Art. 24 Abs. 5 ArGV 3 nicht weiter zu prüfen. Massnahmen dieser Art stellen nach dem Gesagten keinen vollwertigen Ersatz für die Gewährung von Tageslicht und Sicht ins Freie dar und kommen nur dort als Ausgleich in Betracht, wo der Verzicht auf natürliche Belichtung aus besonderen Gründen gestattet wird (vorn, E. 2.4.3). Das ist hier nicht der Fall. Im Übrigen wären die von der Beschwerdeführerin vorgesehenen Massnahmen auch als Kompensation nicht ausreichend, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat (vorinstanzlicher Entscheid, E. 5.5 und 5.6). Das gilt auch für das mit der Rekursreplik eingereichte neue Betriebskonzept der Beschwerdeführerin, das Gegenstand ihres vor dem Verwaltungsgericht gestellten Eventualantrags ist. Dieses sieht im Wesentlichen vor: einen Schichtbetrieb mit verkürzten Arbeitszeiten (7.00–14.00 Uhr und 14.00–21.00 Uhr), welcher den Arbeitnehmenden ermögliche, den grösseren Teil ihrer Freizeit bei Tageslicht zu verbringen; eine Pause von 30 Minuten pro Schicht in einem Pausenraum im Erdgeschoss; und die Möglichkeit, die Patienten bei jedem Wechsel ins Erdgeschoss zu begleiten und die neuen dort abzuholen. In einer Situation der vorliegenden Art, bei der es auch nach Darstellung der Beschwerdeführerin nur darum geht, ihre geschäftliche Dispositionsfreiheit zu erhöhen, reicht dies zweifellos nicht. Die Vorinstanz war der Auffassung, eine ausreichende Kompensationsmassnahme wäre dann gegeben, wenn die Beschäftigten den grösseren Teil ihrer Arbeitszeit in oberirdischen Räumen verbringen könnten, was mit einem detaillierten Rotationsplan und genauen Belegungszeiten nachzuweisen wäre. Wie es sich damit verhält, kann hier offenbleiben, da auch diese

Massnahme jedenfalls nur als Kompensation, nicht als echter Ersatz für natürlich belichtete Arbeitsräume, infrage käme. Im Übrigen liesse sie sich unter den vorliegenden räumlichen Verhältnissen nur mit einer deutlichen Reduktion der Arbeitsplätze realisieren und sie wäre jedenfalls nicht im Rahmen des hängigen Baubewilligungsverfahrens umsetzbar, das allein Gegenstand der vorliegenden Beschwerde ist. 3. Die Beschwerdeführerin beruft sich generell auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe und macht geltend, die durch die Vorinstanzen vorgenommene Anwendung der arbeitsrechtlichen Vorschriften auf das vorliegende Bauprojekt sei im Licht dieses Grundsatzes nicht haltbar.

E. 3

Räume ohne natürliche Beleuchtung dürfen nur dann als Arbeitsräume benützt werden, wenn durch besondere bauliche oder organisatorische Massnahmen sichergestellt ist, dass den Anforderungen der Gesundheitsvorsorge insgesamt Genüge getan ist. Art. 24
Besondere Anforderungen [...]

E. 3.1

Bei der Anwendung arbeitsrechtlicher Vorschriften des Gesundheitsschutzes ist die Verhältnismässigkeit der Massnahmen ein massgeblicher Gesichtspunkt (vgl. Hans-Ulrich Scheidegger/Christine Pitteloud, in: Stämpfli Handkommentar zum Arbeitsgesetz, Art. 6 N. 19). Die Verhältnismässigkeit ist in erster Linie anhand objektiver Kriterien zu beurteilen, indem auf generelle Voraussetzungen eines Betriebs der betreffenden Art, nicht auf Eigenheiten eines bestimmten Betriebs, abgestellt wird (Scheidegger/Pitteloud, Art. 6 N. 19). Damit wird dem Erfordernis einer wettbewerbsneutralen Anwendung des Arbeitsrechts Rechnung getragen. Die Problematik ist insofern vergleichbar mit der Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit vorsorglicher Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01), wo ebenfalls eine objektivierte Beurteilung gilt (vgl. André Schrade/Theo Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A, Zürich 1998, Art. 11 N. 30–34). Neben dem objektivierten Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit bleibt die subjektive, den Umständen des konkreten Einzelfalls Rechnung tragende Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn) zwar weiterhin von Bedeutung (Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich etc. 2011, Art. 11 N. 13). Das bedeutet jedoch nicht, dass die gesundheitsrechtlichen Anforderungen an die Gestaltung der Arbeitsplätze z. B. von Liquiditätsschwierigkeiten eines Betriebs (Scheidegger/Pitteloud, Art. 6 N. 19) oder von der Qualität der Betriebsführung (Griffel/Rausch, Art. 11 N. 13) abhängig gemacht werden dürften.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich in diesem Zusammenhang auf Art. 39 ArGV 3 und verlangt gestützt auf diese Bestimmung die Erteilung einer Ausnahmegewilligung. Nach Art. 39 Abs. 1 ArGV 3 können die Behörden auf Antrag des Arbeitgebers im Einzelfall Ausnahmen von den Vorschriften der Verordnung bewilligen, wenn der Arbeitgeber eine andere, ebenso wirksame Massnahme trifft (lit. a) oder die Durchführung der Vorschriften zu einer unverhältnismässigen Härte führen würde und die Ausnahme mit dem Schutz der Arbeitnehmer vereinbar ist (lit. b). Eine Ausnahme gemäss lit. a kommt vorliegend nicht in Betracht, da die von der Beschwerdeführerin vorgesehenen Massnahmen, wie bereits festgestellt, keinen gleichwertigen Ersatz für die von der Verordnung verlangte Schaffung natürlich belichteter Arbeitsräume mit Sicht ins Freie darstellen. Die Ausnahme gemäss

lit. b entspricht dem Erfordernis einer Prüfung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall, auf welche die Beschwerdeführerin Anspruch hat. Dabei ist jedoch der Spielraum für die Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse nach dem Gesagten begrenzt, da die Verhältnismässigkeit der Anforderungen in erster Linie anhand objektiver Kriterien zu beurteilen ist. Die Beschwerdeführerin kann nicht verlangen, von der Einhaltung der für andere Arbeitgeber geltenden Regeln entbunden zu werden, nur um geschäftlich freier disponieren zu können. Ungünstige geschäftliche Dispositionen eines Betriebes rechtfertigen keine Einschränkung bei der Gesundheitsvorsorge der Arbeitnehmenden – wie auch generell nicht bezüglich baurechtlicher Anforderungen. Die Beschwerdeführerin bringt keine Anhaltspunkte für besondere Umstände vor, welche im vorliegenden Fall eine weniger strenge Anwendung der Vorschriften rechtfertigen würden. So kann der Umstand, dass sie einen Mietvertrag über ein allenfalls ungeeignetes Objekt abgeschlossen hat, für die Anwendung der arbeitsrechtlichen Vorschriften nicht massgeblich sein. Ihren Hinweisen auf Auskünfte, die sie im Hinblick auf den Abschluss des langjährigen Mietvertrags erhalten habe, ist unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes Rechnung zu tragen (dazu hinten, E. 5); eine weiter gehende Bedeutung für die Prüfung der Verhältnismässigkeit kommt ihnen nicht zu. Damit sind die Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 39 Abs. 1 ArGV 3 nicht erfüllt. Ob die Erteilung einer solchen Bewilligung im Verfahren vor Verwaltungsgericht, ohne vorgängigen Entscheid der erstinstanzlich zuständigen Behörde und ohne die in Art. 39 Abs. 2 ArGV 3 vorgesehene Anhörung der betroffenen Arbeitnehmer bzw. deren Vertretung, überhaupt zulässig wäre, kann unter diesen Umständen offenbleiben. 4. Die Beschwerdeführerin beansprucht für ihr Projekt Gleichbehandlung mit den Läden und Dienstleistungsbetrieben im Shopville, in den neuen unterirdischen Passagen des Hauptbahnhofs Zürich sowie im Einkaufszentrum Sihlcity. Insbesondere vergleicht sie es mit dem im Shopville gelegenen Zahnärzteezentrum. 4.1 Die Zahnarztpraxis im Shopville verfügt gemäss Baubewilligung vom 18. Juni 2003 über einen Empfangsbereich im 1. Untergeschoss (Niveau Shopville) sowie acht Behandlungsräume im 2. Untergeschoss, wo verspiegelte Fenster auf den unterirdischen Bahnhof von Sihltalbahn und Üetlibergbahn (SZU) hinausgehen. Vier Behandlungsräume besitzen ein Fenster mit Blick auf den SZU-Bahnhof, die übrigen sind völlig fensterlos. Die Baubewilligung akzeptierte die Fenster zur unterirdischen Gleisanlage als "Aussensituation" (Erwägung a) und ordnete an, dass die fensterlosen Arbeitsraumabteile nicht als ständige Arbeitsräume benützt werden dürften (Disp.-Ziff. I/2). Ob die Sicht auf die unterirdische Gleisanlage einer "Sicht ins Freie" im Sinn der arbeitsrechtlichen Bestimmungen gleichzusetzen ist, erscheint tatsächlich als fraglich. Auch ist nicht ersichtlich, in welcher Weise gewährleistet wird, dass die fensterlosen Arbeitsräume, die immerhin die Hälfte der zur Verfügung stehenden Behandlungsstationen ausmachen, nicht ständig benützt werden. Aus dieser Bewilligung kann indessen keine konstante Praxis der städtischen Baubehörde abgeleitet werden. Die Beschwerdegegnerin räumt mit ihrer Beschwerdeantwort ein, dass fraglich sei, ob die damalige Baubewilligung dem Arbeitnehmerschutz genügend Rechnung getragen habe und heute noch erteilt würde. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht unter diesen Umständen nicht (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, N. 518, mit Hinweisen). 4.2 Mit Bezug auf andere Läden und Dienstleistungsbetriebe im Shopville und in den neuen unterirdischen Passagen des Hauptbahnhofs ist auf die erwähnte Unterscheidung zwischen Arbeitsplätzen in grossen Räumen und den von der Beschwerdeführerin geplanten kleinräumigen

Einzelarbeitsplätzen hinzuweisen (vorn, E. 2.7). Auch kleine Ladenlokale, deren Fenster und Türen auf grosse, belebte Hallen hinausgehen, sind diesbezüglich günstiger zu beurteilen. Beim Einkaufszentrum Sihlcity kommt hinzu, dass die grossräumige Passage natürliches Oberlicht aufweist. Ohne die Zulässigkeit solcher Läden und Dienstleistungsbetriebe im Einzelnen zu prüfen, kann jedenfalls festgehalten werden, dass sich diese deutlich von den vorliegend strittigen Arbeitsplätzen unterscheiden; eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung liegt insoweit nicht vor. Ob auch die besondere Bedeutung des Hauptbahnhofs eine Sonderstellung der dortigen Betriebe rechtfertigt, wie die Beschwerdegegnerin geltend macht, kann dahingestellt bleiben.

E. 5

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, sie besitze aus Gründen des Vertrauensschutzes einen Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung, weil sie gestützt auf die positive Beurteilung des Projekts durch einen Mitarbeiter der Dienstabteilung Umwelt- und Gesundheitsschutz der Stadt Zürich (UGZ) einen zehnjährigen Mietvertrag über die fraglichen Räume abgeschlossen habe.

E. 5.1

Nach Darstellung der Beschwerdeführerin kontaktierte der von ihr beigezogene Architekt Mitte 2010 den UGZ und erkundigte sich, ob im Untergeschoss der betroffenen Liegenschaft Arbeitsplätze für eine Zahnarztpraxis eingerichtet werden könnten. Der zuständige Mitarbeiter des UGZ habe dem Architekten mitgeteilt, dass dies möglich sei, wenn entweder ein Pausenraum mit Tageslicht eingerichtet oder durch eine Rotation der Arbeitsplätze gewährleistet werde, dass die Arbeitnehmenden zeitweise an Arbeitsplätzen mit Tageslicht arbeiten würden. Über diese Kontaktnahme liegen keine schriftlichen Belege vor; die Beschwerdeführerin beantragt die Einvernahme des Architekten sowie des Mitarbeiters des UGZ als Zeugen bzw. Auskunftspersonen. Am 26. August 2010 sandte der Architekt dem Mitarbeiter des UGZ Projektpläne, welche im Untergeschoss zehn Behandlungsplätze und im Erdgeschoss einen Pausenraum aufwiesen, und bat ihn mit begleitendem E-Mail um einen Rückruf zu deren Besprechung. Nach den Angaben der Beschwerdeführerin bestätigte der Mitarbeiter des UGZ telefonisch, dass "dies zulässig sei". Auch von diesem Gespräch existieren offenbar weder Aufzeichnungen noch wurde dessen Inhalt zwischen den Gesprächspartnern schriftlich bestätigt. Die Beschwerdeführerin beantragt wiederum die Einvernahme der beiden Beteiligten als Zeugen bzw. Auskunftspersonen. Am 16. September 2010 schloss die Beschwerdeführerin einen auf eine Mindestdauer von zehn Jahren ausgelegten Mietvertrag über die fraglichen Geschäftsräume ab. Am 27. September 2010 reichte sie ihr Baugesuch ein.

E. 5.2

Mit Schreiben ihres Rechtsvertreters an den zuständigen Kreisarchitekten vom 2. Dezember 2010 verwies die Beschwerdeführerin auf die Auskünfte, die sie erhalten habe, und berief sich im Hinblick auf die Erteilung der Baubewilligung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Im Beschwerdeverfahren macht sie geltend, ihre damaligen Ausführungen seien von der Beschwerdegegnerin nie bestritten worden. Die Beschwerdegegnerin weist demgegenüber darauf hin, dass sie keinen Anlass besessen habe, zu der Eingabe im Einzelnen Stellung zu nehmen. Diese habe der Bausektion bei der Beschlussfassung zwar vorgelegen; dass der Baubescheid nicht auf alle Punkte dieser Sachdarstellung eingegangen sei, bedeute jedoch keine Anerkennung. Nach der Darstellung

der Beschwerdegegnerin trifft es zu, dass vor dem 16. September 2010 Kontakte zwischen dem Architekten und einem Mitarbeiter des UGZ stattfanden und dabei mündliche Auskünfte zur Frage der natürlichen Belichtung von Arbeitsräumen bzw. der Sicht ins Freie erteilt wurden. Dem Sachbearbeiter hätten jedoch keine definitiven Pläne und kein Betriebskonzept vorgelegen, die es erlaubt hätten, eine eingehende und aus der Optik der Fachstelle abschliessende Prüfung vorzunehmen. Die mündlichen Auskünfte seien nicht als endgültige und verbindliche Beurteilung zu verstehen gewesen, was der geschäftserfahrenen und rechtlich kompetent unterstützten Beschwerdeführerin habe bekannt sein müssen (Rekursantwort, Ziff. 2.1.1; Beschwerdeantwort, Ziff. 2.1 und 2.2).

E. 5.3

Der aus Art. 9 BV fliessende Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass der Private Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Wesentlicher Anwendungsfall des Vertrauensschutzes ist der Schutz des Privaten bei unrichtigen Auskünften der Behörden. Der Vertrauensschutz wird jedoch begrenzt durch das Gesetzmässigkeitsprinzip, welches verlangt, dass die Verwaltungsbehörden nach Massgabe des Gesetzes und nicht nach einer vom Gesetz abweichenden Auskunft entscheiden. Nur unter bestimmten Voraussetzungen vermag daher eine unrichtige Auskunft einen vom Gesetz abweichenden Entscheid zu rechtfertigen (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 622 ff., 668 ff.; zum Baurecht insbesondere: Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, N. 341). Dabei müssen die folgenden Erfordernisse kumulativ erfüllt sein: - die Auskunft erteilende Behörde war in der Sache zuständig; - die Auskunft eignete sich zur Begründung von Vertrauen, insbesondere war sie inhaltlich ausreichend bestimmt; - die Auskunft erfolgte ohne Vorbehalt; - die Unrichtigkeit der Auskunft war für den Empfänger nicht erkennbar; - der Adressat hat aufgrund der Auskunft eine nachteilige Disposition getroffen, die unwiderruflich ist oder jedenfalls nicht ohne Schaden rückgängig gemacht werden kann; - der Sachverhalt und die Rechtslage haben sich seit der Auskunft nicht geändert; - das Interesse am Schutz des Vertrauens überwiegt das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung.

E. 5.4

Im Kanton Zürich besteht mit Bezug auf behördliche Auskünfte, welche die künftige Erteilung einer Baubewilligung zum Gegenstand haben, insofern eine besondere Rechtslage, als zur Klärung von Fragen hinsichtlich der Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens von Gesetzes wegen die Möglichkeit eines Vorentscheids zur Verfügung steht (§§ 323 f. PBG). Ausserhalb des Vorentscheidverfahrens erteilte Auskünfte zu materiellen baurechtlichen Fragen werden daher kaum je als Vertrauensgrundlage anerkannt (vgl. Mäder, N. 341, mit weiteren Hinweisen).

E. 5.5

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin mit dem Abschluss des auf zehn Jahre angelegten Mietvertrags eine Disposition im Sinn der dargestellten Grundsätze getroffen. Eine Verweigerung der strittigen Baubewilligung wird zwar kaum zu einem Schaden im Umfang der zehnjährigen Mietzinse führen, da anzunehmen ist, dass die fraglichen Räume während der restlichen Vertragsdauer noch anderweitig verwendbar sind. Doch werden zweifellos Teile der Investitionen, welche die Beschwerdeführerin im Hinblick auf die Eröffnung der Zahnarztklinik getätigt hat, nutzlos, und die Disposition lässt sich insoweit nicht ohne

Schaden rückgängig machen.

E. 5.6

Zu prüfen ist vorweg die Zuständigkeit der Auskunft erteilenden Behörde. Die Vorinstanz erwog, die Beschwerdeführerin habe annehmen dürfen, dass der Mitarbeiter des UGZ zur Erteilung der strittigen Auskünfte zuständig gewesen sei (vorinstanzlicher Entscheid, E. 8.2).

E. 5.6.1

Über Baugesuche entscheidet gemäss § 318 PBG die örtliche Baubehörde, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Baubehörde der Stadt Zürich ist die Bausektion des Stadtrats als Ausschuss im Sinn von § 57 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1; vgl. § 49 bis Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970; Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 454, 460 ff.). Die Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV; LS 700.6) sieht mit Bezug auf die Prüfung arbeitsrechtlicher Vorschriften nur für industrielle Betriebe, die dem Plangenehmigungsverfahren unterstehen, eine andere Zuständigkeit vor, und auch dies nur für Betriebe ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur (Anhang zur BVV, Ziff. 5.2). Beide Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt, sodass sich insoweit nichts an der Zuständigkeit der Bausektion des Stadtrats ändert. Aus der genannten Regelung ergibt sich auch, dass arbeitsrechtliche Fragen, welche die bauliche Gestaltung der Arbeitsplätze betreffen, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin grundsätzlich durch die Baubehörden zu entscheiden sind.

E. 5.6.2

Die Vorinstanz erwähnt demgegenüber die Verordnung des Regierungsrats zum Arbeitsgesetz vom 23. Oktober 2002 (LS 822.1), welche den Vollzug des Arbeitsrechts auf kantonaler Ebene dem Amt für Wirtschaft und Arbeit überträgt (§ 1 Abs. 1) und die Volkswirtschaftsdirektion ermächtigt, entsprechende Rechte und Pflichten den Städten Winterthur und Zürich zu übertragen (§ 1 Abs. 2), was in der Folge geschehen ist. Auch aus dieser Regelung kann jedoch keine Zuständigkeit des UGZ zum Entscheid in baurechtlichen Bewilligungsverfahren abgeleitet werden. Nach § 115a Abs. 1 GG kann die Gemeindeordnung einzelne Verwaltungsbefugnisse besonderen Beamten mit eigener Verantwortlichkeit übertragen. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich weist diese Kompetenz in Art. 50 Abs. 3 dem Stadtrat zu (dazu H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Zürich 2000, § 115a N. 2; Saile/Burgherr/Loretan, N. 77), welcher mit seiner Geschäftsordnung vom 10. Dezember 2003 (StRB Nr. 172.100; www.stadt-zuerich.ch) den Leitern der Dienstabteilungen (Dienstchefinnen und Dienstchefs) einzelne Entscheidungsbefugnisse vornehmlich finanzieller Art übertragen hat (Art. 45). Keine dieser Befugnisse betrifft das Baubewilligungsverfahren. Eine detaillierte Umschreibung der Aufgaben der Departemente und Dienstabteilungen enthält der von der Vorinstanz erwähnte Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997 (StRB DGA Nr. 172.110; www.stadt-zuerich.ch). Gemäss dessen Art. 37 lit. 1 obliegen der Dienstabteilung Umwelt- und Gesundheitsschutz u. A. der "Vollzug gesundheitspolizeilicher Vorschriften bei Bauten und Anlagen", das "Sicherstellen von einwandfreien bauhygienischen Zuständen in Wohn- und Arbeitsräumen" und der "Vollzug des Arbeitsgesetzes in nichtindustriellen Betrieben".

Wieweit dieser Stadtratsbeschluss geeignet ist, Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, ist jedoch fraglich. Es ist jedenfalls nicht anzunehmen, dass die äusserst zahlreichen Bestimmungen, welche die Aufgabenbereiche der einzelnen Verwaltungszweige detailliert umschreiben, alle zugleich als Übertragung von Entscheidungskompetenz im Sinn von § 115a GG zu verstehen sind; eine derartige Kompetenzzuweisung käme nur aufgrund einer ausdrücklichen Anordnung infrage (Saile/Burgherr/Loretan, N. 372). Das zeigt sich gerade auch bei der Beschreibung der Aufgaben des UGZ, welche u. A. den Vollzug der Luftreinhaltevorschriften bei stationären Anlagen, den Vollzug der Lärmschutzvorschriften im Baubereich und den Vollzug der Vorschriften zum Schutz vor nichtionisierenden Strahlen umfassen (Art. 37 lit. n–p), alles Bereiche, die im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens klarerweise in die Kompetenz der Baubehörde fallen. Die Autoren Saile/Burgherr/Loretan weisen schliesslich darauf hin, dass der Stadtrat mit Beschluss vom 21. Januar 1998 (StRB Nr. 153; nicht publiziert) die Zuständigkeit für eine Reihe untergeordneter baupolizeilicher Entscheidungen von der Bausektion auf spezialisierte Amtsstellen übertragen habe; sie erwähnen in diesem Zusammenhang Aufzugsanlagen sowie Reklameanlagen auf öffentlichem Grund (Saile/Burgherr/Loretan, N. 465 Fn. 689). Wieweit diese Delegation zulässig war, ist hier nicht zu prüfen; im vorliegenden Bereich gelangt sie jedenfalls nicht zur Anwendung.

E. 5.6.3

Bei der Bewilligung von Baugesuchen besitzt der UGZ somit keine selbständige Entscheidungskompetenz mit Bezug auf die Anwendung des Arbeitsrechts. Fragen des Gesundheitsschutzes bei der Erstellung von Arbeitsräumen sind – gestützt auf eine Stellungnahme (sogenannte Planbegutachtung) des UGZ – von der Bausektion des Stadtrats als städtischer Baubehörde zu entscheiden. Die Planbegutachtung ist mit keiner Entscheidungskompetenz verbunden; sie ist – anders als die Plangenehmigung bei industriellen Betrieben – kein Rechtsinstitut des Bundesrechts. Dem entspricht auch der Leistungsauftrag der Volkswirtschaftsdirektion vom November 2002, mit welchem den Städten Zürich und Winterthur der Vollzug von Aufgaben des Arbeitsgesetzes übertragen wird: Er erwähnt die Planbegutachtung lediglich im Zusammenhang mit Art. 79 Abs. 1 lit. b der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 1; SR 822.111), worin den Kantonen aufgegeben wird, die mit Aufgaben des Arbeitsgesetzes betrauten Personen bei der Anwendung von Gesetz und Verordnungen zu beraten. Angesichts der alleinigen Entscheidungskompetenz der Bausektion gelangen beim Beizug von Stellungnahmen der beteiligten Amtsstellen sodann – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – auch die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Verfahrenskoordination nicht zur Anwendung.

E. 5.6.4

Der UGZ war damit zwar sachkundige Amtsstelle für Fragen aus diesem Sachbereich, konnte jedoch keinen verbindlichen Entscheid in Aussicht stellen. Soweit ersichtlich, wurde das Baubewilligungsverfahren in der Stadt Zürich denn auch stets in der Weise gehandhabt, dass die sachkundigen Amtsstellen zuhanden der Bausektion des Stadtrats eine Stellungnahme ("Mitbericht") erstatteten, worauf die Bausektion den Entscheid traf (vgl. BRKE I, 20. November 2009, BEZ 2010 Nr. 11, E. 5.3). Als entscheidende Behörde ist die Bausektion nicht zwingend an die in den Stellungnahmen zum Ausdruck gebrachten Auffassungen gebunden. Wie sie in der Beschwerdeantwort zutreffend bemerkt, können sich die Anträge der Fachstellen widersprechen wie auch gegenseitig beeinflussen. Auch im vorliegenden Fall wich die Bausektion von der Beurteilung des UGZ ab, der das

Bauvorhaben zwar ablehnte, die zu dessen Realisierung erforderlichen Massnahmen aber positiver beurteilte (Planbegutachtung des UGZ vom 4. Februar 2011). Diese Abläufe mussten den Vertretern bzw. Beratern der Beschwerdeführerin bekannt sein. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz durften ihre Vertreter bzw. Berater daher nicht in guten Treuen annehmen, der UGZ – und noch weniger ein einzelner Mitarbeiter desselben – sei zur Erteilung einer verbindlichen Auskunft des fraglichen Inhalts befugt. Hinzu kommt, dass im Kanton Zürich zur Klärung von Fragen hinsichtlich der Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens von Gesetzes wegen die Möglichkeit eines Vorentscheids zur Verfügung steht, weshalb ausserhalb des Vorentscheidverfahrens erteilte Auskünfte kaum je als Vertrauensgrundlage anerkannt werden.

E. 5.7

Ob die erteilte Auskunft vorbehaltlos erfolgte und sich zur Begründung von Vertrauen eignete, erscheint fraglich. Nach allgemeiner Erfahrung neigen Amtsstellen bei der Beantwortung von Fragen, zu deren Entscheid sie nicht abschliessend zuständig sind und deren rechtliche Tragweite noch wenig geklärt ist, berechtigterweise dazu, sich entsprechend vorsichtig zu äussern. Diese Punkte könnten nötigenfalls mittels einer Einvernahme der beteiligten Personen näher geklärt werden. Nachdem jedoch die Voraussetzungen eines berechtigten Vertrauens in die Auskunft bereits in anderer Hinsicht nicht erfüllt sind, kann auf die Beweisabnahme verzichtet werden.

E. 5.8

Zur Interessenabwägung zwischen dem Schutz des Vertrauens in die Auskunft und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung erwog die Vorinstanz, dass es sich beim Arbeitnehmerschutz um ein gewichtiges öffentliches Interesse handle. Dagegen vermöge das Interesse der Beschwerdeführerin an der Realisierung des vorliegenden Projekts, welches sämtliche Arbeitsplätze im Untergeschoss vorsieht, nicht zu überwiegen, zumal es auch nach Auffassung der Beschwerdeführerin möglich wäre, einen Teil der Arbeitsplätze ins Erdgeschoss zu verlegen. Aufgrund der vorn dargestellten Rechtslage erscheint es als fraglich, ob ein Projekt, bei dem lediglich ein Teil der Behandlungsplätze ins Erdgeschoss verlegt würde (z. B. gemäss der Projektskizze der Beschwerdeführerin vom 19. November 2010), bewilligungsfähig wäre. Für die Beschwerdeführerin steht insofern nicht nur die Realisierung einer Projektvariante, sondern die Verwirklichung ihres Vorhabens an diesem Standort überhaupt infrage; Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist allerdings nur das strittige Projekt. Andererseits hat das öffentliche Interesse an der Durchsetzung von Planungs- und Bauvorschriften in der Regel den Vorrang vor dem Vertrauensschutz, weil baurechtswidrige Bauten die Betroffenen auf lange Zeit beeinträchtigen können (VGr, 17. Juni 1966, ZBl 69/1968, S. 196, E. 5b; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt a. M. 1983, S. 122). Im vorliegenden Fall stehen wesentliche Elemente des Arbeitnehmerschutzes auf dem Spiel. Die geplante Schaffung von unterirdischen festen Arbeitsplätzen in kleinen Räumen ohne natürliche Belichtung und Sicht ins Freie stellt eine schwerwiegende Einschränkung zulasten der betroffenen Arbeitnehmenden dar. Arbeitsplätze dieser Art wurden bisher, soweit ersichtlich, nur sehr vereinzelt und ohne Überprüfung in einem Rechtsmittelverfahren realisiert, und eine Ausweitung dieser Praxis, soweit eine solche überhaupt besteht, ist zu vermeiden. Die Durchsetzung der Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmenden müsste hier daher selbst dann den Vorrang erhalten, wenn entgegen den vorstehenden Erwägungen davon ausgegangen würde, die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes seien im Übrigen erfüllt.

E. 5.9

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin nicht darauf vertrauen durfte, dass der fragliche Mitarbeiter des UGZ zur Erteilung einer verbindlichen Auskunft befugt war und dass überdies das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung das private Interesse am Schutz des Vertrauens in die Auskunft zu überwiegen vermöchte. Der Beschwerdeführerin steht daher auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes kein Anspruch auf die nachgesuchte Bewilligung zu.

E. 6

Die Beschwerdeführerin beruft sich schliesslich auf das Verbot widersprüchlichen Verhaltens, welches aus dem verfassungsrechtlichen Gebot des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) abgeleitet wird. Nach ihrer Darstellung haben Mitarbeiter des Arbeitsinspektorats an einer Besprechung vom 17. Dezember 2010 erläutert, welche Änderungen des Bauprojekts sie für erforderlich hielten, damit dieses bewilligungsfähig sei. Obschon die Beschwerdeführerin darauf ein entsprechend angepasstes Projekt eingereicht habe, sei dieses vom Arbeitsinspektorat in seiner Planbegutachtung vom 4. Februar 2011 negativ beurteilt worden. Aufgrund dieses widersprüchlichen Verhaltens besitze sie Anspruch auf die Baubewilligung. Das Verbot widersprüchlichen Verhaltens hängt eng mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes zusammen und ist schwer von diesem abzugrenzen. In einer Situation der vorliegenden Art kann jedenfalls auch aus dem widersprüchlichen Verhalten einer Behörde nur dann ein Anspruch abgeleitet werden, wenn der Private gestützt darauf eine unwiderrufliche Disposition getroffen hat; ebenso dürften die übrigen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes weitgehend analog anzuwenden sein (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 708 ff. mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern diese Anforderungen beim beanstandeten Verhalten von Mitarbeitern des Arbeitsinspektorats erfüllt seien.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind dessen Kosten von der Beschwerdeführerin zu tragen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Der Beschwerdegegnerin ist zudem – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – im Beschwerdeverfahren ein besonderer Aufwand im Sinn von § 17 Abs. 2 lit. a VRG entstanden. Dies ergibt sich schon aus der umfangreichen Beschwerdeschrift, zu der die Beschwerdegegnerin im Einzelnen Stellung nahm. Die Beschwerdeführerin ist somit zur Bezahlung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin zu verpflichten; angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'000.-.

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