

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00042 vom 5. Februar 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-02-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00042

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00042 du 5 février 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00042 del 5 febbraio 2020

Regeste

Sonntagsarbeit | [Die Beschwerdeführerin betreibt seit Mitte September 2017 am Hardplatz in Zürich eine avec-Filiale, welche sie auf entsprechende Auskunft des – bis Ende Dezember 2018 für den Vollzug des Arbeitsgesetzes auf Stadtgebiet zuständigen – Arbeitsinspektorats der Stadt Zürich hin auch sonntags geöffnet hat.] Gemäss Art. 26 Abs. 2 und 4 ArGV 2 darf in Betrieben für Reisende das für die Bedienung der Durchreisenden erforderliche Personal ohne behördliche Bewilligung ganz oder teilweise am Sonntag beschäftigt werden; als Betriebe für Reisende gelten dabei Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe in der unmittelbaren Nähe von Anlagen des öffentlichen Verkehrs bzw. Grenzorten mit hohen Besucher- bzw. Nutzerfrequenzen (E. 2.1). Bei der Haltestelle Hardplatz handelt es sich jedoch weder um eine grosse Anfangs- oder Endstation mit starkem Publikumsaufkommen, noch kann sie – zumindest wenn man ihre Verkehrsfunktion an Sonntagen betrachtet – als eigentlicher Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs eingestuft werden (E. 3.1 auch zum Folgenden). Entgegen der Beschwerdeführerin und der Stadt Zürich kommt es im Anwendungsbereich des Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 aber gerade darauf an, dass die zur Beurteilung stehende Haltestelle auch sonntags hohe Besucher- bzw. Nutzerfrequenzen aufzuweisen vermag. Aufgrund der fehlenden Nähe zu einem Terminal des öffentlichen Verkehrs wird die streitgegenständliche Filiale deshalb nicht vom Geltungsbereich des Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 erfasst (E. 3.2). Die (hilfsweise) Berufung der Beschwerdeführerin auf die Gemeindeautonomie scheidet sodann bereits daran, dass die Stadt Zürich aus der vorgenannten Bestimmung keine Autonomie für sich ableiten konnte (E. 4). Nicht mit Erfolg zu berufen vermag sich die Beschwerdeführerin schliesslich auch auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes (E. 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2019.00042 Urteil der 4. Kammer vom 5. Februar 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen 1. Amt für Wirtschaft und Arbeit, 2. Gewerkschaft UNIA, vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Sonntagsarbeit avec-Filiale Hardplatz, hat sich ergeben: I. A betreibt seit Mitte September 2017 an der Adresse Hardplatz 1 in 8004 Zürich eine avec-Filiale, welche auch sonntags von 7.00 bis 22.00 Uhr geöffnet ist. Vor der Eröffnung der Filiale hatte die Betreiberin beim – bis Ende Dezember 2018 für den Vollzug des Arbeitsgesetzes auf Stadtgebiet zuständigen – Arbeitsinspektorat der Stadt Zürich die Auskunft eingeholt, dass sie für die Beschäftigung

von Arbeitnehmenden an Sonntagen keine Bewilligung benötigen. Mit Schreiben vom 26. Oktober und vom 22. November 2017 ersuchte die Gewerkschaft UNIA das Arbeitsinspektorat der Stadt Zürich darum, "eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen, wonach der Avec-Laden am Hardplatz (Hardplatz 1, 8004 Zürich) bewilligungsfrei am Sonn- und Feiertagen öffnen" könne. Das angeschriebene Amt verfügte daraufhin am 6. Februar 2018, dass die avec-Filiale am Hardplatz 1 in Zürich "ein Betrieb für Reisende [sei], der an einem Terminal des öffentlichen Verkehrs seine Convenience Produkte" verkaufe, weshalb dort "gestützt auf Art. 26 Abs. 2 und 3 ArGV 2 [Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz, SR 822.112]" an Sonntagen Arbeitnehmende auch ohne eine entsprechende Bewilligung beschäftigt werden dürften. II. Dagegen liess die Gewerkschaft UNIA an die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich rekurrieren, welche die angefochtene Feststellungsverfügung am 5. Dezember 2018 in Gutheissung des Rechtsmittels aufhob (Dispositiv-Ziff. I); die Kosten des Rekursverfahrens wurden der Stadt Zürich auferlegt (Dispositiv-Ziff. II) und diese in Dispositiv-Ziff. III verpflichtet, der Gewerkschaft UNIA eine Parteientschädigung von Fr. 500.- zu bezahlen. III. Am 21. Januar 2019 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und nebst dem Beizug der Akten, der Behandlung der Gewerkschaft UNIA als "Hauptpartei" des Verfahrens sowie der Beiladung der Stadt Zürich als Mitbeteiligte Folgendes beantragen: " 1. Es seien Ziff. I des angefochtenen Rekursentscheids [...] vom 5. Dezember 2018 aufzuheben und die Verfügung der Stadt Zürich vom 6. Februar 2018 betreffend 'Beschäftigung von Mitarbeitenden an Sonntagen in Betrieben an Terminals des öffentlichen Verkehrs, avec-Filiale am Hardplatz' sei zu bestätigen; 2. eventualiter sei über den beantragten Bestandesschutz und die entsprechende, oben stehende Antrags-Ziff. 1 in einem Teilentscheid zu entscheiden und sei danach in einem weiteren Teilentscheid der Kanton Zürich zu verpflichten, die Beschwerdeführerin schadlos zu halten und den entstandenen, noch zu beziffernden Vertrauensschaden zu ersetzen, wozu der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu geben ist, den bis zum ersten Teilentscheid entstandene Vertrauensschaden zu beziffern; 3. subeventualiter sei über den beantragten Bestandesschutz und die entsprechende, oben stehende Antrags-Ziff. 1 zu entscheiden und sei die Sache an den Regierungsrat des Kantons Zürich als Begehren zur Feststellung des entstandenen Vertrauensschadens zu überweisen; 4. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin und Vorinstanz." Die Volkswirtschaftsdirektion schloss mit Vernehmlassung vom 15. Februar 2019 auf Abweisung der Beschwerde; Gleiches tat das – seit dem 1. Januar 2019 für den Vollzug des Arbeitsgesetzes auf dem gesamten Kantonsgebiet zuständige – Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich (AWA) mit Beschwerdeantwort vom 25. Februar 2019. Die Gewerkschaft UNIA beantragte mit Beschwerdeantwort vom gleichen Tag die Abweisung sowohl der Beschwerde wie auch der ihre Beteiligung sowie jene der Stadt Zürich im Beschwerdeverfahren betreffenden prozessualen Anträge unter Entschädigungsfolge. Mit weiteren Stellungnahmen des AWA vom 29. April, 5. Juni und 12. Juli 2019 sowie von A vom 23. Mai und 1. Juli 2019 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Die Gewerkschaft UNIA verzichtete ausdrücklich auf weitere Äusserungen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion auf dem vorliegenden Gebiet des Arbeitsschutzrechts zuständig (§§ 41–44 in Verbindung mit §§ 19 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]; § 38 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1] und § 58 Abs. 1 sowie § 66 Abs. 1 lit. b in

Verbindung mit Anhang 1 lit. D Ziff. 11 und Anhang 3 Ziff. 4.1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11]; ferner § 2 lit. b der [kantonalen] Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 23. Oktober 2002 [kantonale Verordnung zum Arbeitsgesetz, LS 822.1]). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Dem prozessualen Antrag der Beschwerdeführerin um Beteiligung der Beschwerdegegnerin 2 als (eine) "Hauptpartei" im Verfahren wurde entsprochen; jenem um Beiladung der Stadt Zürich ist dagegen nicht stattzugeben, weil diese schon am Rekursverfahren beteiligt war und kein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens (mehr) hat (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 21–21a N. 34). 2.1 Nach Art. 18 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG, SR 822.11) ist die Beschäftigung von Arbeitnehmenden in der Zeit zwischen Samstag, 23.00 Uhr, und Sonntag, 23.00 Uhr, untersagt; Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit sind möglich, bedürfen jedoch grundsätzlich der Bewilligung (Art. 19 Abs. 1 ArG). So wird etwa dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit im Einzelfall bewilligt, wenn sie aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist (Art. 19 Abs. 2 und 4 ArG). Bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden können zudem auf dem Verordnungsweg pauschal vom Sonntagsarbeitsverbot bzw. der entsprechenden Bewilligungspflicht ausgenommen und Sonderbestimmungen unterstellt werden, soweit dies mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse notwendig erscheint (Art. 27 Abs. 1 ArG). Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat unter anderem für "Kioske und Betriebe für Reisende" in Art. 26 ArGV 2 Gebrauch gemacht. Danach darf in solchen Geschäften das für die Bedienung der Durchreisenden erforderliche Personal ohne behördliche Bewilligung ganz oder teilweise am Sonntag beschäftigt werden (Art. 26 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 ArGV 2). Als Kioske haben dabei kleinere Verkaufsstände oder Verkaufsstellen zu gelten, die der Kundschaft überwiegend Presseerzeugnisse, Süßigkeiten, Tabak- und Souvenirwaren sowie kleine Verpflegungsartikel zum Verzehr an Ort und Stelle oder für unterwegs anbieten (Art. 26 Abs. 3 ArGV 2). Betriebe für Reisende sind demgegenüber Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen, Flughäfen, an anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs und in Grenzorten, die ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist (sogenannte Reisebedürfnisbetriebe, Art. 26 Abs. 4 ArGV 2). 2.2 Wie das Verwaltungsgericht bereits im Urteil VB.2017.00189 vom 23. August 2017 (E. 3.2, auch zum Folgenden) erwogen hat, bezweckt die Sonderbestimmung in Art. 26 Abs. 4 (in Verbindung mit Art. 26 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2) ArGV 2, die spezifischen Grundbedürfnisse von Reisenden an Orten zu bedienen, an denen auch ausserhalb des gesetzlichen Arbeitszeitrahmens eine entsprechende durch die Reisetätigkeit begründete Nachfrage des Publikums besteht (vgl. Roland Müller/Christian Maduz, ArG, 8. A., Zürich 2017, Art. 27 N. 1 und 10; Botschaft über die Änderung des Arbeitsgesetzes vom 2. Februar 1994, BBl 1994 II 157 ff., 193). Vorausgesetzt ist daher zweierlei: Zum einen bedarf es in sachlicher bzw. örtlicher Hinsicht eines Zusammenhangs zwischen dem Standort des betreffenden Betriebs und einer Anlage des öffentlichen Verkehrs bzw. einem Grenzort mit (auch sonntags auftretenden) hohen Besucher- bzw. Nutzerfrequenzen. Entsprechend werden von den vom Ordnungsgeber neben den klassischen Transiträumen Bahnhof sowie Flughafen genannten "anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs" gemäss Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft zur Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz auch

lediglich grosse Anfangs- und Endstationen mit starkem Publikumsaufkommen sowie eigentliche Knotenpunkte des öffentlichen Verkehrs erfasst, sofern diese – wie dies etwa bei reinen Bus- und/oder Tramstationen der Fall ist – nicht durch die anderen beiden Begriffe abgedeckt sind (Wegleitung, Art. 26 ArGV 2 [abrufbar unter www.seco.admin.ch > Arbeit > Arbeitsbedingungen > Arbeitsgesetz und Verordnungen > Wegleitungen zum Arbeitsgesetz und seinen Verordnungen, Version November 2017], auch zum Folgenden; vgl. zur Massgeblichkeit der Wegleitung BGr, 16. Januar 2007, 2A.211/2006, E. 3.2). Erforderlich ist mit anderen Worten, dass die Verkehrsfunktion am betrachteten Standort als solche Passantenströme generiert, die sich aus Personen zusammensetzen, welche in den Mobilitätsprozess integriert und nicht etwa primär des Einkaufs wegen dort sind. Zum anderen hat das fragliche Geschäft in betrieblicher Hinsicht ein Waren- und Dienstleistungsangebot zu führen, das in erster Linie auf die spezifischen Bedürfnisse der (Durch-)Reisenden ausgerichtet ist und im Wesentlichen von einer entsprechenden Kundschaft in Anspruch genommen wird (BGr, 22. März 2002, 2A.255/2001, E. 4.1 mit Hinweisen, ebenfalls zum Nachstehenden). Laut der Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft hat das Warenangebot mithin "einem Grundbedarf der Reisenden (Verpflegung, Hygiene, Presseerzeugnisse, Reisebedarf für unterwegs und ähnliches mehr)" zu entsprechen und darf es kein Vollsortiment umfassen. 3. 3.1 Gestützt auf die Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft zur Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz und den in Anwendung dieser Erlasse ergangenen vorzitierten Verwaltungsgerichtsentscheid vom 23. August 2017 hält die Vorinstanz in ihrem Entscheid vom 5. Dezember 2018 dafür, dass es sich bei der hier zur Beurteilung stehenden avec-Filiale schon deshalb nicht um einen – nach Art. 27 Abs. 1 ArG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 ArGV 2 von der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit befreiten – Betrieb für Reisende im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 handle, weil der Hardplatz nicht nur keine grosse Anfangs- oder Endstation mit starkem Publikumsaufkommen sei, sondern – zumindest wenn man seine Verkehrsfunktion an Sonntagen betrachte – auch nicht als eigentlicher Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs eingestuft werden könne. Dieser Auffassung ist beizupflichten. So ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass der Hardplatz eine ÖV-Haltestelle und mehrere Gehminuten (gemäss Google Maps rund 2 Minuten Fahrt- oder 5 Minuten Fussweg) vom S-Bahnhof Hardbrücke entfernt liegt, welcher täglich zahlreiche Anschlüsse an den Nah- und Fernverkehr aufweist, während an der Haltestelle Hardplatz an Sonntagen zwischen 6.00 und 22.00 Uhr nur gerade drei Buslinien (Linien 31, 33 und 72) sowie eine Tramlinie (Linie 8) regelmässig verkehren bzw. nicht nur auf Verlangen Halt machen (vgl. dazu und zum Folgenden www.zvv.ch > Fahrplan > Haltestellen/Linien). Dem aktuellen Haltestellenfahrplan des Zürcher Verkehrsverbunds zufolge ist die Haltestelle Hardplatz für keine dieser Linie Anfangs- oder Endstation; drei der vier Linien (33, 72 und 8) bedienen zudem auch die Haltestelle Hardbrücke, weshalb sich die Station Hardplatz – seit der Verlängerung der Tramlinie 8 über die Hardbrücke bis zum Hardturm – sonntags einzig noch für Fahrgäste der Linie 31 zum Umsteigen anbietet. Es lässt sich daher nicht sagen, dass an diesem Wochentag auf dem Hardplatz viele Verkehrsbewegungen zusammenliefen bzw. dort bedeutende Passantenströme gebündelt und weitergeleitet würden, wie es etwa am Flughafen oder Hauptbahnhof Zürich der Fall ist. Entgegen der Beschwerdeführerin und der Stadt Zürich kommt es im Anwendungsbereich des Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 aber gerade darauf an, dass die zur Beurteilung stehende Haltestelle auch sonntags hohe Besucher- bzw. Nutzerfrequenzen aufzuweisen vermag (so schon VGr, 23. August 2017, VB.2017.00189, E. 3.2), rechtfertigt sich eine auf diese Bestimmung gestützte Ausnahme vom

Sonntagsarbeitsverbot doch nur, wenn damit einem effektiven Bedürfnis von Reisenden entsprochen werden kann, auch sonntags unterwegs ("en passant") etwas einkaufen zu können (vgl. Art. 27 Abs. 1 ArG: "[...] soweit dies mit Rücksicht auf ihre besonderen Verhältnisse notwendig ist"; ferner ausdrücklich BGr, 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 3: "Art. 27 Abs. 1 ArG räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, unter anderem Sonderregelungen hinsichtlich des Sonntagsarbeitsverbots zu erlassen, soweit solche mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern nötig erscheinen. Dies ist für Kioske und Verkaufsstellen, welche Bedürfnissen der Reisenden dienen, der Fall, da und soweit eine entsprechende, durch die Reisetätigkeit begründete Nachfrage des Publikums auch an Sonntagen besteht"). Bei der von der Beschwerdeführerin und der Stadt Zürich ins Feld geführten – an Sonntagen unstrittig nicht erreichten – Frequenz von durchschnittlich 15'000 Fahrgästen pro Tag handelt es sich demzufolge nicht um ein massgebliches Kriterium zur Beurteilung, ob der Hardplatz unter die Ausnahmebestimmung des Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 falle; wenn überhaupt, kann die durchschnittliche Fahrgastfrequenz als blosses Hilfskriterium zur (ersten) Eingrenzung potenzieller Terminals des öffentlichen Verkehrs auf Stadt- bzw. Kantonsgebiet herangezogen werden. Nicht ersichtlich ist sodann, inwiefern die (freilich ohnehin bloss relative) räumliche Nähe des Hardplatzes zum Schiffbau, zur Maag Eventhalle, zum Prime Tower oder zum Letzigrund Stadion zu seiner Bedeutung als Reisezentrum bzw. Verkehrsknotenpunkt beitragen sollte, nachdem sämtliche dieser Örtlichkeiten eigene bzw. näher gelegene Haltestellen aufweisen (Haltestellen Schiffbau, Hardbrücke und Stadion Letzigrund), welche noch dazu – mit Ausnahme der Haltestelle Stadion Letzigrund – von den Linien 8, 72 und 33 angefahren werden (vgl. die Empfehlungen des FCZ für die Anreise zum Stadion Letzigrund mit den öffentlichen Verkehrsmitteln über die Haltestelle Stauffacher <https://www.fcz.ch/media/files/2016/09/160922_anfahrtsplan_letzigrund_1.pdf>). Ohnehin liesse sich fragen, ob die (einzig) einer bestimmten Veranstaltung geschuldeten Besucherströme überhaupt durch die am Standort einer Haltestelle in der Nähe des jeweiligen Veranstaltungsorts gebotene Verkehrsfunktion im Sinn des Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 erzeugt werden (vgl. darüber hinaus auch VGr, 28. März 2001, VB.2000.00277, E. 2c/cc, wo davon ausgegangen wurde, dass Haltestellen im innerstädtischen Verkehr mangels "Reisender" von vornherein keine Terminals des öffentlichen Verkehrs bilden könnten). 3.2 Vor dem Hintergrund des Ausgeführten ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gelangt, die streitgegenständliche avec-Filiale werde schon aufgrund der fehlenden Nähe zu einem Terminal des öffentlichen Verkehrs nicht vom Geltungsbereich des Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 erfasst. Offenbleiben kann daher, ob ein (genügender) funktionaler Bezug der Filiale zur Haltestelle Hardplatz bestehe und das Sortiment auf die Bedürfnisse Reisender ausgerichtet sei (vgl. dazu auch VGr, 23. August 2017, VB.2017.00189, E. 5.2 f.).

E. 4.1

Wie aus den vorstehenden Erwägungen hervorgeht, vermag die Beschwerdeführerin der – vom Verwaltungsgericht mitgetragenen – Argumentation der Vorinstanz nichts Wesentliches entgegenzusetzen. In ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht macht sie denn auch primär geltend, dass der vorinstanzliche Entscheid die Gemeindeautonomie der Stadt Zürich verletze, welche "[f]ür die Auslegung des Begriffes 'Terminal des öffentlichen Verkehrs' auf stadtzürcherischem Gebiet [...] einleuchtende und praxistaugliche Kriterien entwickelt" habe und gestützt darauf davon ausgehen durfte, dass der Hardplatz ein solcher

Terminal des öffentlichen Verkehrs sei.

E. 4.2

Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist Gegenstand der Gesetzgebung des Bundes (vgl. [die umfassende, nachträglich-derogatorische Gesetzgebungskompetenz des Bundes in] Art. 110 Abs. 1 lit. a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und das gestützt darauf erlassene Arbeitsgesetz sowie die Verordnungen dazu). Daraus folgt indes nicht notwendigerweise, dass den Gemeinden bei der Anwendung der massgeblichen eidgenössischen Bestimmungen keine Autonomie zukommen kann. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein kommunaler Autonomiebereich vielmehr auch bei der Anwendung von Bundesrecht möglich, wenn der Kanton die Aufgabe, die das Bundesgesetz ihm überträgt, an die Gemeinden delegiert hat oder die Gemeinden direkt gestützt auf Bundesrecht zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ermächtigt sind und ihnen hierfür Ermessen oder für die Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird (BGr, 1. Juli 2004, 2P.303/2003, E. 2.2 mit Hinweis insbesondere auf BGE 100 Ia 272 E. 5; vgl. auch Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. A., Bern 2016, § 17 Rz. 4 ff. [alles auch zum Folgenden]). Nicht jede Entscheidungsfreiheit zugunsten der Gemeinde eröffnet allerdings einen geschützten Autonomiebereich; entscheidend ist, ob die zu beurteilende Materie für ein Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden Raum lässt. Enthält ein eidgenössisches Gesetz, das erstinstanzlich durch die Gemeinde anzuwenden ist, einen unbestimmten Rechtsbegriff, genügt dies deshalb noch nicht für die Annahme, dass die Gemeinde bei der Anwendung dieses Begriffs autonom sei.

E. 4.3

Das Arbeitsinspektorat der Stadt Zürich war bis Ende Dezember 2018 für den Vollzug des Arbeitsgesetzes und seiner Ausführungserlasse auf dem Gebiet der Stadt Zürich zuständig (Art. 41 Abs. 1 ArG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 der kantonalen Verordnung zum Arbeitsgesetz; vgl. dazu auch Gabriel Kasper/Isabelle Wildhaber, in: Alfred Blesi/Thomas Pietruszak/Isabelle Wildhaber [Hrsg.], Kurzkommentar ArG, Basel 2018, Art. 41 N. 5). Art. 27 Abs. 1 ArG ermächtigt jedoch einzig den eidgenössischen Verordnungsgeber, bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden vom Sonntagsarbeitsverbot auszunehmen, und räumt ihm in diesem Zusammenhang einen weiten Ermessensspielraum ein (vgl. BGr, 10. Februar 2014, 2C_379/2013, E. 4.1). Die gestützt auf diese Kompetenzdelegation erlassenen Ausführungsbestimmungen in der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz wiederum liessen dem städtischen Arbeitsinspektorat keinen Raum für ein Selbstbestimmungsrecht bei der Entscheidung, ob ein Betrieb auf Stadtgebiet als "Betrieb für Reisende" zu qualifizieren sei und im Einzelfall Arbeitnehmende ohne behördliche Bewilligung am Sonntag beschäftigen dürfe. Daran ändert nichts, dass der hier im Wesentlichen zur Beurteilung stehende Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 bzw. namentlich die Formulierung "andere Terminals des öffentlichen Verkehrs" darin auslegungsbedürftig ist. Damit von einer Autonomie der Gemeinde gesprochen werden könnte, müsste die Bundesgesetzgebung selbst klar erkennen lassen, dass sie bei der Anwendung der fraglichen Norm den Kantonen (bzw. den Gemeinden bei einer Delegation der Vollzugskompetenz) eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumen will. Eine solche Ermächtigung findet sich in den vorgenannten Bestimmungen nicht; es wurde damit vielmehr eine abschliessende Regelung getroffen, um den wichtigen Bereich der Ruhezeit einheitlich für das ganze Gebiet der Schweiz zu ordnen (vgl. Kasper/Wildhaber, Art. 41

N. 8, wonach der Bund in den wesentlichen Bereichen eine abschliessende Ordnung getroffen habe und den Kantonen keine wichtigen Regelungsbereiche überlasse; Botschaft des Bundesrats vom 30. September 1960 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, BBl 1960 II 909 ff., 923 f.: "Nach sorgfältiger Abwägung des Umfangs der Rechtsvereinheitlichung verzichtet der Entwurf darauf, den Kantonen Gesetzgebungskompetenzen in Bezug auf die Gesundheitsvorsorge sowie die Arbeits- und Ruhezeit einzuräumen. Das künftige Arbeitsgesetz soll grundsätzlich eine abschliessende Ordnung bringen und den Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer einheitlich für das ganze Land ordnen, da auch die zu bekämpfenden Gefahren nicht von einem Landesteil zum andern verschieden sind, sondern höchstens von Beruf zu Beruf. Es bleibt daher kein Raum mehr für kantonales Arbeitsschutzrecht."; ferner BGE 116 Ib 270 E. 3 f.). Der Vorinstanz als erster Rekursinstanz auf dem Gebiet des Arbeitsschutzrechts kam denn auch die Befugnis zu, die vom Arbeitsinspektorat der Stadt Zürich in diesem Bereich getroffenen Verfügungen umfassend, das heisst auch auf ihre Angemessenheit hin, zu überprüfen (§ 2 lit. b der kantonalen Verordnung zum Arbeitsgesetz in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG).

E. 4.4

Die Stadt Zürich konnte daher aus Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 keine Autonomie für sich ableiten, weshalb sie der Rekursentscheid nicht in ihrem Autonomiebereich traf und jener auch aus diesem Grund nicht zu beanstanden ist (vgl. zur Geltendmachung der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie durch Private im Verfahren vor Bundesgericht BGE 141 I 36 E. 1.2.4; Tschannen, § 17 Rz. 20 f.). Nicht beurteilt zu werden braucht an dieser Stelle, ob die (hilfsweise) Berufung der Beschwerdeführerin auf die Gemeindeautonomie hier nicht schon daran scheiterte, dass dem Arbeitsinspektorat der Stadt Zürich die Kompetenz zum Vollzug des Arbeitsgesetzes und seiner Ausführungserlasse per 1. Januar 2019 entzogen worden ist.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich im Weiteren auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, weil ihr der Leiter des Arbeitsinspektorats der Stadt Zürich Anfang August 2017 auf Nachfrage hin versichert habe, dass die Haltestelle Hardplatz aufgrund der Fahrgastfrequenzen der letzten Jahre "als 'Terminal des öffentlichen Verkehrs' gemäss Art. 26 ArGV 2 betrachtet werden" könne und dort Arbeitnehmende auch an Sonn- und Feiertagen zwischen 6.00 und 23.00 Uhr arbeiten dürften.

E. 5.2

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (statt vieler BGE 143 V 95 E. 3.6.2, und BGr, 12. Juni 2018, 2C_199/2017, E. 3.3 f. [je mit Hinweisen, auch zum Folgenden]). Voraussetzung für eine Berufung auf den Vertrauensschutz ist jedoch, dass die Behörde durch ihr Verhalten eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat, auf die sich die betroffene Person berechtigterweise verlassen durfte, diese gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, welche sich nicht mehr rückgängig machen lassen, und die gesetzliche Ordnung seit dem behördlichen Handeln keine Änderung erfahren hat; die Berufung auf Treu und Glauben scheitert sodann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen

entgegenstehen (vgl. zur letztgenannten Voraussetzung auch Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Habil. Zürich, Basel/Frankfurt am Main 1983, S. 112 f. und 128 ff. sowie S. 143 bezüglich der Frage, ob auch die Entschädigungsfolge dem Vorbehalt überwiegender öffentlicher Interessen unterstellt werden müsse; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 2085 ff. mit Hinweisen). Hier fehlt es bereits an einer massgeblichen Vertrauensgrundlage: Wie man sich nicht darauf verlassen kann, dass eine Verfügung nach Erlass nicht angefochten werde, konnte die Beschwerdeführerin vorliegend nämlich nicht darauf vertrauen, dass nach Bekanntwerden der Sonntagsöffnung ihrer neuen avec-Filiale am Hardplatz nicht ein nach Art. 58 ArG im Bereich dieses Gesetzes ausdrücklich zur Bestreitung des Rechtswegs legitimer Verband eine anfechtbare Verfügung verlange und der Entscheid des städtischen Arbeitsinspektorats auf dem Rechtsmittelweg korrigiert werde. Dies hat umso eher zu gelten, als mit der Auskunft des Arbeitsinspektorats der Stadt Zürich, (Klein-)Betriebe am Hardplatz benötigten keine Bewilligung für die Beschäftigung von Arbeitnehmenden an Sonntagen, bekanntermassen eine Praxisänderung eingeläutet werden sollte, ohne dass sich die Sach- oder Rechtslage geändert hätte. So waren bis dahin auf dem gesamten Gebiet des Kantons Zürich lediglich in der engeren Umgebung von Bahnhöfen oder Tankstellen gelegene avec-Shops der Beschwerdeführerin als Betriebe im Sinn von Art. 26 ArGV 2 angesehen und vom Sonntagsarbeitsverbot "ausgenommen" worden, weshalb der Beschwerdeführerin die strengen Voraussetzungen für eine Anwendung dieser Sonderbestimmung bekannt gewesen sein sollten (siehe www.avec.ch > Standorte). Auch dürfte die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung und ihrer Marktstellung im Bereich Kleinläden für die von Gewerkschaftsseite oftmals erfolgreich beanstandete zu grosszügige Handhabung der bundesrechtlichen Ausnahmen vom Sonntagsarbeitsverbot durch die Vollzugsbehörden einzelner Kantone besonders sensibilisiert (gewesen) sein. Zuungunsten der Beschwerdeführerin fällt daneben auch die anzustellende Interessenabwägung aus. So ist von einem gewichtigen öffentlichen Interesse an der richtigen und einheitlichen Handhabung der bundesrechtlichen Sonderbestimmungen zum Sonntagsarbeitsverbot auszugehen (vgl. BGE 116 Ib 270 E. 8a, und BGr, 10. Februar 2014, 2C_379/2013, E. 5.3.4, wonach Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit im Interesse eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes nach konstanter Rechtsprechung eng auszulegen sind), welches das private Interesse der Beschwerdeführerin an der weiteren bewilligungsfreien Sonntagsarbeit klar überwiegt. Nicht nur kann die Beschwerdeführerin ihren Laden auch weiterhin an sechs Tagen pro Woche offen behalten, die Beschwerdegegnerin beanstandete die rechtswidrige Situation auch umgehend nach der Eröffnung der streitgegenständlichen avec-Filiale, und die Beschwerdeführerin profitierte davon nunmehr seit bald zweieinhalb Jahren finanziell. Es kommt hinzu, dass sich die Beschwerdeführerin erst wenige Wochen vor der Eröffnung der avec-Filiale am Hardplatz beim Arbeitsinspektorat nach der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit erkundigt hatte, weshalb ihre Aussage, sie hätte ohne die positive behördliche Auskunft nicht das Konzept einer avec-Filiale für den betreffenden Standort gewählt, nur schon mit Blick auf den von ihr geschilderten Aufwand im Zusammenhang mit einer solchen Neueröffnung wenig glaubhaft erscheint (zur Verneinung des erforderlichen Kausalzusammenhangs zwischen Disposition und Vertrauen in solchen Fällen BGr, 3. Februar 2010, 2C_453/2009, E. 5). Selbst wenn dem aber so sein sollte, legt die Beschwerdeführerin jedenfalls nicht schlüssig dar, wegen der Schliessung der strittigen avec-Filiale an Sonntagen in ihren (ausschliesslich) gestützt auf die Auskunft des Arbeitsinspektorats getätigten Dispositionen

getroffen zu sein und keine Möglichkeit der Anpassung an die herrschende Rechtslage zu haben.

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin kann sich demnach nicht mit Erfolg auf den Vertrauensschutz berufen, sodass ihr weder Bestandesschutz zu gewähren noch ein allfälliger Vertrauensschaden auszugleichen ist. Von der subeventualiter beantragten Überweisung der Sache an den Regierungsrat ist abzusehen.

E. 6.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und ist diese zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin 2 für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.- (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG).

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