

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00668 vom 27. März 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00668

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00668 du 27 mars 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00668 del 27 marzo 2025

Regeste

Sonntagsarbeit | [Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Filiale der Mitbeteiligten an der Zollstrasse 6 in Zürich als Betrieb für Reisende gilt und damit nicht unter das Verbot der Sonntagsarbeit fällt.] Nach Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 darf in Kiosken und Betrieben für Reisende das für die Bedienung der Durchreisenden erforderliche Personal ohne behördliche Bewilligung ganz oder teilweise am Sonntag beschäftigt werden. Weder die grammatikalische noch die historische Auslegung dieser Bestimmung lässt den von der Beschwerdeführerin gezogenen Schluss zu, dass davon nur Betriebe in Bahnhöfen, Flughäfen und anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs erfasst würden (zum Ganzen E. 4). Die betrachtete Filiale der Mitbeteiligten liegt ohne Frage in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof Zürich. Legt man die Norm – wie vom Gesetzgeber gefordert – restriktiv aus, genügt der funktionale Bezug des Ladengeschäfts der Mitbeteiligten zum Hauptbahnhof allerdings nicht, um den räumlichen bzw. sachlichen Anwendungsbereich von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 zu eröffnen (zum Ganzen E. 5). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2023.00668 Urteil der 4. Kammer vom 27. März 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen Gewerkschaft UNIA, vertreten durch RA A, Beschwerdeführerin, gegen Amt für Wirtschaft, Beschwerdegegner, und Genossenschaft Migros Zürich, vertreten durch RA C und/oder RA D, Mitbeteiligte, betreffend Einstufung Migros-Daily-Filiale als Betrieb für Reisende, hat sich ergeben: I. A. Die Genossenschaft Migros Zürich betreibt seit Anfang Mai 2019 an der Adresse Zollstrasse 6 in 8005 Zürich eine Migros-Daily-Filiale, welche zunächst auch sonntags im Normalbetrieb geöffnet war. Per 13. Oktober 2019 wurde die Sonntagsöffnung auf Veranlassung des damaligen Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich (AWA; heute: Amt für Wirtschaft [AWI] und Amt für Arbeit [AFA]) eingestellt und von der Genossenschaft Migros Zürich ein Konzept zum Betrieb eines sogenannten "unmanned store" am fraglichen Standort erarbeitet, wonach das Verkaufsgeschäft an Sonntagen ohne Verkaufspersonal betrieben werden soll. Mit Urteil vom 12. März 2022 stellte das Verwaltungsgericht auf Beschwerde der Gewerkschaft UNIA hin fest, dass der Betrieb der Migros-Daily-Filiale (auch) in dieser Form der behördlichen Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit unterliegt (VGr, 12. Mai 2022, VB.2021.00760). B. Mit Schreiben vom 8. Juli 2022 setzte das AWA der Genossenschaft Migros Zürich eine Frist an zur Bekanntgabe ihrer Planung betreffend die Umsetzung des Verwaltungsgerichtsurteils vom 12. Mai 2022. Hierauf antwortete die Angeschriebene dem

AWA am 12. Juli 2022, dass sich die Situation aufgrund der Umgestaltung der oberen Zollstrasse grundlegend geändert habe und sie plane, die dort gelegene Migros-Daily-Filiale ab dem 17. Juli 2022 als Betrieb für Reisende im Sinn von Art. 26 Abs. 4 der Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2, SR 822.112) zu führen und entsprechend auch am Sonntag Personal zu beschäftigen. Nach Durchführung eines Augenscheins an der Zollstrasse 6 bestätigte das AWA der Genossenschaft Migros Zürich am 15. Juli 2022, dass die betrachtete Verkaufsstelle an der Zollstrasse nicht mehr durch eine Durchgangsstrasse vom Hauptbahnhof Zürich getrennt sei, was praxisgemäss dazu führe, dass der Standort an der Zollstrasse 6 nun das Lagekriterium eines Betriebs für Reisende gemäss Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 erfülle. Mit Schreiben vom 10. August 2022 ersuchte die Gewerkschaft UNIA das AWA um Erlass einer rechtsmittelfähigen (Feststellungs-)Verfügung betreffend die Sonntagsöffnung der vorerwähnten Migros-Daily-Filiale. Das angeschriebene Amt stellte daraufhin mit Verfügung vom 1. September 2022 fest, "dass der Betrieb der Migros Daily-Filiale an der Zollstrasse 6, 8005 Zürich, (a) eine Verkaufsfläche von weniger als 200 m² aufweist und damit auch sonntags geöffnet gehalten werden darf [...] (b) als Betrieb für Reisende auch am Sonntag Arbeitnehmende beschäftigen darf". II. Dagegen rekurrierte die Gewerkschaft UNIA bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, welche das Rechtsmittel mit Verfügung vom 9. Oktober 2023 abwies (Dispositiv-Ziff. I), die Kosten des Verfahrens in Höhe von insgesamt Fr. 1'047.- der Gewerkschaft UNIA auferlegte (Dispositiv-Ziff. II), dieser keine Parteientschädigung zusprach (Dispositiv-Ziff. III) und sie stattdessen in Dispositiv-Ziff. IV zur Ausrichtung einer Parteientschädigung in Höhe von Fr. 1'000.- an die Genossenschaft Migros Zürich verpflichtete. III. Am 9. November 2023 führte die Gewerkschaft UNIA Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge sei die Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 9. Oktober 2023 aufzuheben und festzustellen, "dass der Betrieb des Migros Daily an der Zollstrasse 6 in Zürich 5 nicht als Betrieb für Reisende gilt und unter das Verbot der Sonntagsarbeit fällt". Das AWA mit Beschwerdeantwort vom 11. Dezember 2023 und die Genossenschaft Migros Zürich mit Vernehmlassung vom 15. Dezember 2023 schlossen je auf Abweisung der Beschwerde, letztere beantragte zudem eine Entschädigung. Sie legte ihrer Eingabe ausserdem Unterlagen bei, die sie von einer Akteneinsicht durch die Gewerkschaft UNIA ausgenommen haben wollte. Zu beiden Eingaben äusserte sich die Gewerkschaft UNIA am 12. Januar 2024, und sie ersuchte um vollständige Einsicht in die Beilagen zur Beschwerdeantwort. Nach Eingang weiterer Stellungnahmen der Genossenschaft Migros Zürich sowie des AWI dazu hiess das Verwaltungsgericht das Gesuch um Akteneinsicht der Gewerkschaft UNIA mit Präsidialverfügung vom 5. November 2024 teilweise gut. Am 21. Dezember 2024 bezog die Gewerkschaft UNIA nochmals Stellung, und am 13. Januar 2025 die Genossenschaft Migros Zürich. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide einer Direktion auf dem vorliegenden Gebiet des Arbeitsschutzrechts zuständig (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]; ferner § 1 und § 2 lit. b der [kantonalen] Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 23. Oktober 2002 [LS 822.1]). Als Verband, der die Verteidigung sozialer, wirtschaftlicher, politischer, beruflicher und kultureller Interessen seiner Mitglieder bezweckt, ist die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 58 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG, SR 822.11) zur Beschwerdeerhebung legitimiert (vgl. BGr, 22. Dezember 2021, 2C_470/2020, E. 1.2 mit Hinweisen; ferner <<https://unia.ch/de/ueber-uns>>). Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist. 2. Die Feststellung des rechtserheblichen

Sachverhalts im Sinn von § 7 Abs. 1 VRG ist mittels der Akten, so namentlich der ins Verfahren eingebrachten Fotografien, sowie der Verwendung von Google Street View und des GIS-Browsers (<<https://maps.zh.ch>>) möglich. Die Durchführung des von der Beschwerdeführerin beantragten Augenscheins ist deshalb entbehrlich (vgl. dazu statt vieler VGr, 11. April 2024, VB.2023.00212, E. 2 mit Hinweisen). 3. 3.1 Nach Art. 18 Abs. 1 ArG 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; vgl. auch BGE 139 II 529 E. 3.1, 134 II 265 E. 4.1). Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat unter anderem für "Kioske und Betriebe für Reisende" in Art. 26 der Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2, SR 822.112) Gebrauch gemacht (vgl. BGr, 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 3, wonach sich diese verordnungsrechtliche Ausnahmeregelung mit Art. 27 Abs. 1 ArG auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen könne). 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). 3.2 Die Sonderbestimmung in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 bezweckt, 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; ferner VGr, 5. Februar 2020, VB.2019.00042, E. 2.2, und 23. August 2017, VB.2017.00189, E. 3.2). 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 <<https://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 "keinesfalls" ein Vollsortiment umfassen. Die Waren sind in handlichen Volumen oder Quanten zu verkaufen, welche von einer Person getragen werden können, und der Kaufvorgang muss einfach und sofort ("en passant") erfolgen können (zum Ganzen VGr, 23. August 2017, VB.2017.00189, E. 3.1 f.).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, dass angesichts der eindeutigen französischen und italienischen Fassung von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 sowie des historischen Willens des Gesetzgebers "klar" sei, dass sich die genannte Bestimmung nur auf Betriebe beziehe bzw. solche Betriebe von der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit ausnehme, die sich auf dem Gebiet eines Bahnhofs bzw. in einem Bahnhof befänden, was bei dem streitgegenständlichen Geschäft unstreitig nicht der Fall sei. Bereits aus diesem Grund sei die Beschwerde daher gutzuheissen.

E. 4.2

In der deutschen Sprachfassung verlangt Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 für die Eröffnung seines räumlichen bzw. sachlichen Geltungsbereichs lediglich, dass sich der betrachtete Betrieb an einem Bahnhof, an einem Flughafen oder an einem anderen Terminal des öffentlichen Verkehrs befinden muss, während etwa in dem per 1. April 2006 neu eingeführten Art. 27 Abs. 1 ter ArG, der in Art. 26a ArGV 2 konkretisiert wurde, die Rede von Geschäften und Dienstleistungsbetrieben in Flughäfen und in stark frequentierten Bahnhöfen ist. Die Wahl der unterschiedlichen Formulierungen ("an" bzw. "in") deutet darauf hin, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei eigentlichen Zentren des öffentlichen Verkehrs den Kreis der vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommenen Betriebe mit dem ansonsten weniger restriktiven Art. 27 Abs. 1 ter ArG (und Art. 26a ArGV 2) absichtlich enger zeichnete als in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 (vgl. BBl 2004 1621 ff., insbesondere 1625, wonach die Definition der Läden, die am Sonntag Personal ohne Bewilligung beschäftigen können, nur noch von der Lage der Läden in Flughäfen und in Bahnhöfen mit grossem Reiseverkehr abhängig gemacht werden sollte und nicht mehr vom Bedürfnis der Reisenden, wie es bei Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 der Fall sei). Das gleiche Bild zeigt sich, wenn man Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 und Art. 27 Abs. 1 ter ArG bzw. Art. 26a Abs. 1 ArGV 2 in den französischen Sprachfassungen vergleicht. Während Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 von "points de vente et entreprises de prestations de services situés dans le périmètre de gares" spricht, heisst es in Art. 27 Abs. 1 ter ArG und Art. 26a Abs. 1 ArGV 2 hinsichtlich der vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommenen Betriebe einschränkender, dass sich diese "dans les

aéroports et dans les gares à forte fréquentation considérées comme des centres de transports publics" befinden müssten. Hätte der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber den Anwendungsbereich beider Ausnahmebestimmungen auf Geschäfte eingrenzen wollen, die sich innerhalb eines Bahnhofs- oder Flughafenkomplexes befinden, hätte er zur identischen (einfacheren) Formulierung "dans les aéroports et dans les gares" greifen bzw. den Zusatz "périmètre" in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 streichen können. Die Verwendung des Wortes "périmètre" (Umfang, Bereich, Gebiet, Ausdehnung, Umkreis [vgl. <<https://de.pons.com>>]) impliziert hingegen eine gewisse räumliche Öffnung. Vor diesem Hintergrund kann gerade nicht gesagt werden, die grammatikalische Auslegung von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 lasse nur den Schluss zu, dass davon nur Betriebe in Bahnhöfen, Flughäfen und anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs erfasst würden. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass in den italienischen Sprachfassungen von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 und Art. 27 Abs. 1 ter ArG bzw. Art. 26a Abs. 1 ArGV 2 (übereinstimmend) jeweils von Betrieben "nelle stazioni, negli aeroporti, in altre grandi stazioni dei trasporti pubblici" bzw. "nelle stazioni e negli aeroporti" gesprochen wird bzw. die italienischen Fassungen die Differenzierung in den deutschen und den französischen Fassungen nicht aufnehmen.

E. 4.3

Auch das historische Auslegungselement vermag die Argumentation der Beschwerdeführerin nicht zu unterstützen. Wie die Mitbeteiligte zu Recht einwendet, hat das Bundesgericht sich bereits 2002 gegen eine historische Auslegung von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 ausgesprochen und stattdessen dafür plädiert, dass die Bestimmung jedenfalls bei Betrieben in und an Bahnhöfen geltungszeitlich auszulegen und eine materielle Koordination mit der Eisenbahngesetzgebung sicherzustellen sei, wonach (damals) "[d]ie Bahnunternehmungen [...] befugt [waren], an Bahnhöfen und in Zügen Nebenbetriebe einzurichten, soweit diese auf die Bedürfnisse der Bahnkunden ausgerichtet sind" (Art. 39 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101] in der von Anfang 1999 bis Ende 2009 geltenden Fassung [AS 1998 2844 und AS 2009 5597]). Der massgebliche Art. 39 Abs. 1 EBG spreche seit seiner Neufassung im Jahr 1998 – wie Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 – explizit von Betrieben "an" Bahnhöfen und nicht "in" Bahnhöfen; beide Bestimmungen sähen mithin schon ihrem Wortlaut nach nicht vor, dass sich die fraglichen Betriebe auf dem Boden des Bahnunternehmens bzw. unmittelbar im Bahnhofsgebäude bzw. auf dem Bahnhofsgelände selbst befinden müssten. Entscheidend sei denn auch vielmehr der funktionale Bezug des Geschäfts zum Bahnhof, das heisst zu dem Ort des An- oder Abreisens bzw. des Umsteigens der Reisenden. Der räumliche bzw. sachliche Geltungsbereich sei entsprechend bereits dann eröffnet, wenn die betroffenen Verkaufsstellen in der Nähe der Bahnsteige, der Gleise oder an den Hauptverkehrswegen im Bahnhof zu oder von den Gleisen lägen (zum Ganzen BGr, 22. März 2002, 2A.256/2001, E. 5 f. mit Hinweis auch auf BGE 116 Ib 400 E. 5b; ferner Olivier Subilia, in: Thomas Geiser/Adrian von Kaenel/Rémy Wyler [Hrsg.], Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 27 N. 26, sowie zu Art. 39 EBG auch BGE 123 II 317). Anlass, von dieser (seither herrschenden) Rechtsprechung abzuweichen, besteht nicht (vgl. VGr, 23. August 2017, VB.2017.00189, E. 5.2 mit Hinweisen; siehe auch BGE 134 II 265 E. 5 und BGr, 24. März 2021, 2C_358/2020 und 2C_359/2020, E. 4.3 mit weiteren Hinweisen). Namentlich wurde sie – entgegen der Beschwerdeführerin – mit dem Erlass von Art. 27 Abs. 1 ter ArG nicht einfach hinfällig. Wie aufgezeigt, hat der Bundesgesetzgeber damit eine Lockerung der einschlägigen Vorschriften zur Sonntagsöffnung (einzig) für Verkaufsstellen unmittelbar in Flughäfen und in bestimmten (in Art. 1 der Verordnung des Eidgenössischen Departements

für Wirtschaft, Bildung und Forschung zur Bezeichnung der Bahnhöfe und Flughäfen gemäss Art. 26a Abs. 2 ArGV 2 vom 16. Juni 2006 [SR 822.112.1] aufgeführten) grossen Bahnhöfen beschlossen (BBl 2004 1621 ff., insbesondere 1624, wonach die Gesetzesrevision Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetrieben in Zentren des öffentlichen Verkehrs die Beschäftigung von Personal am Sonntag erlaube, unabhängig von Branchen- und Sortimentsbeschränkungen). Für die nicht unter diese Sonderregelung fallenden Betriebe, sprich auch für Betriebe an (und nicht in) grossen Bahnhöfen, belies es bewusst bei der bisherigen Regelung in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2. Dieser Wertungsentscheid kann auch nicht durch eine geltungszeitliche Auslegung korrigiert werden (so BGE 136 II 427 E. 3.5; BGr, 16. Januar 2007, 2A.211/2006, E. 3.2).

E. 4.4

Fraglich und zu prüfen ist daher im Folgenden, ob sich das streitgegenständliche Ladengeschäft an der Zollstrasse 6 in 8005 Zürich dem Normzweck von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 entsprechend als Ganzes, das heisst nicht nur in Bezug auf seine flächenmässige Ausgestaltung und sein Angebot, sondern auch bezüglich seines konkreten Standorts an den zu befriedigenden Bedürfnissen der am angrenzenden Hauptbahnhof Zürich verkehrenden Reisenden orientiert.

E. 5.1

Das fragliche Geschäft der Mitbeteiligten befindet sich an der Ecke Radgasse/Zollstrasse. Die Zollstrasse verbindet die Langstrasse mit dem Sihlquai. Sie verläuft nördlich des Gleisfelds des Hauptbahnhofs Zürich, parallel zum Gleisstrasse und zum Gleisuferweg. Direkt gegenüber dem Geschäft in rund 40 m Entfernung von dessen Eingang befindet sich das Gleis 18, in rund 25 m Entfernung der nördliche Treppenzugang zur Halle Sihlquai des Hauptbahnhofs Zürich (Ausgang Sihlquai) sowie – dazugehörig – ein Veloparkplatz (mit offiziell 200 Stellplätzen) und ein Personenlift, der die Nutzerinnen und Nutzer (mittelbar) zu den Gleisen 3–17 und 31–44 befördert. Seit 2022 ist die Zollstrasse tagsüber von der Langstrasse bis zur Radgasse nur noch im Einbahnverkehr (stadteinwärts) befahrbar; nachts gilt in beide Richtungen ein Fahrverbot. Ab der Ecke Radgasse/Zollstrasse, das heisst auf dem hier massgeblichen Abschnitt der Zollstrasse vor der Migros-Daily-Filiale der Mitbeteiligten ist auch tagsüber ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge und Motorräder signalisiert und wurde die so entstandene Freifläche in eine sogenannte Begegnungszone umgewidmet mit aktuell drei Bäumen und einem Belag ohne Randbegrenzung bzw. Absätzen. Weitere gestalterische Massnahmen sind geplant (vgl. zum Ganzen Stadt Zürich, Medienmitteilung "Tiefbauarbeiten in der Zollstrasse" vom 4. März 2020, abrufbar unter <<https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen>>; RRB 77/2021). Aufgrund dieser neuen "räumliche[n] und verkehrstechnische[n] Situation an der Zollstrasse" entstand laut dem Beschwerdegegner und der Vorinstanz in räumlicher und funktionaler Hinsicht eine Anbindung der streitgegenständlichen Migros-Daily-Filiale an den Hauptbahnhof. Mit der neuen Verkehrsführung sei diese nicht mehr durch eine von Motorfahrzeugen befahrene Strasse vom Hauptbahnhof Zürich getrennt. Der funktionale Bezug der Verkaufsstelle zum Bahnhof zeige sich ausserdem darin, dass neu ausgehend vom Bahnhofsgebäude über die Zollstrasse und rechtsseitig entlang der Radgasse in Richtung Tramhaltestelle Zürich Sihlquai/HB – mithin vorbei am Eingang der streitgegenständlichen Filiale – eine Markierung des zum Bahnhof gehörigen Blindenleitsystems verlaufe. Die Filiale erscheine dadurch als zum Bahnhofsareal zugehörig bzw. liege heute unmittelbar im Fussgängerstrombereich zwischen den Gleisen des Hauptbahnhofs Zürich und der

Tramhaltestelle Zürich Sihlquai/HB sowie des nahe gelegenen Reisebusterminals.

E. 5.2

Die Migros-Daily-Filiale der Mitbeteiligten an der Zollstrasse 6 liegt ohne Frage in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof Zürich – genauer zum Gleis 18 und zur Halle Sihlquai des Hauptbahnhofs –, dem meistfrequentierten Bahnhof auf dem Schienennetz der Schweizerischen Bundesbahnen (vgl. schon VGr, 18. Dezember 2002, VB.2002.00332, E. 4a). Zu Recht verweist die Mitbeteiligte in diesem Zusammenhang auf die Praxis des Verwaltungsgerichts, wonach bei der Beantwortung der Frage, welche Entfernung eines Betriebs zu den Bahnsteigen, den Gleisen oder zu den Hauptverkehrswegen im Bahnhof für die Annahme eines Reise(nden)bedürfnisbetriebs im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 noch als ausreichend zu qualifizieren ist, bei Betriebsstandorten an (Zentrums-)Bahnhöfen mit erheblichem Reiseverkehr und hoher Umsteigekadenz eine grosszügigere Betrachtung angezeigt ist als bei solchen an schwach frequentierten Regionalbahnhöfen (VGr, 23. August 2017, VB.2017.00189, E. 5.2). Dies ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass das Netz an "Hauptverkehrswegen" zu oder von den Gleisen in solchen Bahnhöfen automatisch länger ist und die Reisenden dort infolge vielfältiger(er) Umsteigemöglichkeiten regelmässig länger verweilen. Das heisst jedoch nicht, dass bei grossen Bahnhöfen, bei denen die Bedürfnisse von Reisenden regelmässig schon auf dem eigentlichen Bahnhofsgelände in einer Vielzahl von Geschäften befriedigt werden können, der geforderte funktionale Bezug einer Verkaufsstelle zum Bahnhof immer zu bejahen ist, wenn sie an das Bahnhofsareal angrenzt, zumal mit der Grösse des Bahnhofs (und damit wiederum der Läden darin) auch die Zahl potenzieller angrenzender Ladengeschäfte zunimmt. So darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit nach langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung eng auszulegen sind bzw. bei der Anwendung von Art. 27 ArG (hier in Verbindung mit Art. 26 Abs. 4 ArGV 2) ein strenger Massstab anzuwenden ist (BGE 134 II 265 E. 5.5; BGr, 15. Dezember 2017, 2C_475/2017, E. 3.3.1 – 12. Februar 2014, 2C_44/2013, E. 5.3.4 – 10. Februar 2014, 2C_379/2013, 2C_419/2013, E. 4.3.4; VGr, 12. Mai 2022, VB.2021.00760, E. 3.3). Auch bei einem grossen Zentrumsbahnhof wie dem Hauptbahnhof Zürich können deshalb nach geltendem Recht nicht einfach sämtliche Ladenbetriebe auf den an das Bahnhofsgelände und das nähere Gleisfeld angrenzenden Plätzen und an den angrenzenden Strassen – so hier etwa alle Läden entlang des Europaplatzes oder des Bahnhofplatzes bis zur Bahnhofsbrücke – als Reise(nden)bedürfnisbetriebe eingestuft und vom Sonntagsarbeitsverbot nach Art. 18 ArG ausgenommen werden. Vielmehr muss immer das Ziel der Ausnahmebestimmung von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 im Blick behalten werden, den Reisenden zu ermöglichen, leicht (ohne Umwege) und schnell die Waren und Dienstleistungen zu erlangen, die sie unterwegs nötig haben könnten (vgl. BGE 134 II 265 E. 5.2), und gilt es für eine Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot stets das aus dem Normzweck abgeleitete Erfordernis des funktionalen Zusammenhangs des betrachteten Betriebs mit dem Bahnhof bzw. dem betreffenden Terminal des öffentlichen Verkehrs zu erfüllen. Diesbezüglich fällt im vorliegenden Fall ins Gewicht, dass sich die streitgegenständliche Migros-Daily-Filiale in einer Wohn- und Geschäftsliegenschaft (nebst dem Ladengeschäft weist das Gebäude 41 Studios und 3 Wohnungen auf) gegenüber dem Hauptbahnhof Zürich bzw. gegenüber einem seitlichen Zugang zu einer von insgesamt sieben Hallen des Hauptbahnhofs befindet und von diesem räumlich durch einen für den Veloverkehr freien Platz bzw. durch eine rund 500 m² grosse Begegnungszone getrennt ist. Im Gegensatz zu den Läden im ShopVille des Hauptbahnhofs Zürich, bezüglich derer das Bundesgericht erkannt hat, dass sie ohne die in

erster Linie dem Zugang zu den Gleis- und Perronanlagen dienenden Fussgängerpassagen im Bahnhof nicht bestehen könnten und damit nicht nur baulich, sondern auch funktionell und betrieblich in engem Zusammenhang mit der Bahnhofsanlage stünden (BGE 116 Ib 400 E. 5), erscheint das betrachtete Geschäft der Mitbeteiligten grundsätzlich als vom Hauptbahnhof unabhängig bzw. jedenfalls nicht gleichermassen als Einheit mit der gegenüberliegenden Bahnhofsanlage, auch wenn es sicherlich von den Passantenströmen profitiert, die selbige generiert. Daran vermochten auch die jüngsten baulichen und verkehrstechnischen Massnahmen sowie die "Anbindung" des Vorplatzes des betrachteten Geschäfts an das Blindenleitsystem des Hauptbahnhofs nichts zu ändern. Vielmehr erscheint das Gebäude mit dem Ladengeschäft der Mitbeteiligten durch die Umgestaltung heute stärker ins Stadtquartier integriert. Aus dem massgeblichen Gestaltungsplan Zollstrasse vom 8. Januar 2014 (AS 701.395) geht denn auch hervor, dass mit der Umgestaltung der Zollstrasse und namentlich dem Neubau einer Wohn- und Gewerbeüberbauung in unmittelbarer Nähe ein zusammenhängender Stadtraum entlang der Zollstrasse bzw. ein belebtes Stück Stadtquartier entstehen sollte mit hoher Aufenthaltsqualität im öffentlich zugänglichen (Frei-)Raum (siehe auch Stadt Zürich, Amt für Hochbauten, Neubau Wohn- und Gewerbeüberbauung Zollhaus, Zürich-Industrie, Oktober 2014, S. 14 ff., auch zum Folgenden). Der gewachsene Kreis 5 sollte auch über den öffentlichen Raum mit dem neu entstehenden Quartier hinter dem Bahnhof in Beziehung gesetzt werden (vgl. Art. 3 des Gestaltungsplans, wonach die Voraussetzungen für eine vielfältige Nutzungsstruktur, insbesondere auf der Ebene Zollstrasse, und für ein belebtes Quartier geschaffen werden sollten sowie die Voraussetzungen für eine städtebauliche Anbindung des Gestaltungsplangebiets an das gesamte Quartier). Insofern ist die Migros-Daily-Filiale an der Zollstrasse mindestens so sehr als Quartierladen und als Laden zu verstehen, bei dem Personen einkaufen können, welche ohne Nutzung der Bahninfrastruktur das zentral gelegene Bahnhofsareal queren, denn als Laden, bei dem sich Reisende auf dem Weg zum bzw. vom Bahnhof en passant mit Reise(nden)bedarf eindecken können. Legt man die Bestimmung – wie vom Gesetzgeber gefordert – restriktiv aus, genügt der funktionale Bezug des Geschäfts zum Hauptbahnhof nicht, um den räumlichen bzw. sachlichen Anwendungsbereich von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 zu eröffnen.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und festzustellen, dass der Betrieb der Migros-Daily-Filiale der Mitbeteiligten an der Zollstrasse 6 in 8005 Zürich nicht als Betrieb für Reisende im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 einzustufen ist und damit der behördlichen Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit unterliegt.

E. 7

Ausgangsgemäss rechtfertigt es sich, die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens der Mitbeteiligten aufzuerlegen und ist diese zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für beide Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.- zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 [teilweise] 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.