

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00669 vom 27. März 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00669

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00669 du 27 mars 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00669 del 27 marzo 2025

Regeste

Sonntagsarbeit | [Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Filiale der Mitbeteiligten an der Bahnhofstrasse 6 in Winterthur 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 Bahnhof Winterthur. Legt man die Norm – wie vom Gesetzgeber gefordert – restriktiv aus, genügt der funktionale Bezug des Ladengeschäfts der Mitbeteiligten zum Bahnhof Winterthur 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.2023.00669 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 migrolino AG, vertreten durch RA C, Mitbeteiligte, betreffend Einstufung «goods Winterthur, Bahnhofplatz 6, 8400 Winterthur» als Betrieb für Reisende, hat sich ergeben: I. Die migrolino AG betreibt seit dem 16. Juni 2022 eine goods-Filiale am Bahnhofplatz 6 in 8400 Winterthur. Mit Verfügung vom 1. November 2022 stellte das damalige Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich (AWA; heute: Amt für Wirtschaft [AWI] und Amt für Arbeit [AFA]) fest, "dass der Betrieb des goods am Bahnhofplatz 6, 8400 Winterthur, (a) eine Verkaufsfläche von weniger als 200 m² aufweist und damit auch sonntags geöffnet gehalten werden darf [und] (b) als Betrieb für Reisende auch am Sonntag Arbeitnehmende beschäftigen darf". II. Dagegen rekurrierte die Gewerkschaft UNIA bei der Volkswirtschaftsdirektion, welche das Rechtsmittel mit Verfügung vom 9. Oktober 2023 abwies (Dispositiv-Ziff. I), die Kosten des Verfahrens in Höhe von insgesamt Fr. 1'026.- 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 migrolino AG verpflichtete. III. Am 9. November 2023 erhob 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 goods Winterthur, Bahnhofplatz 6, 8400 Winterthur, nicht als Betrieb für Reisende gilt und unter das Verbot der Sonntagsarbeit fällt". Das AWA mit Beschwerdeantwort vom 11. Dezember 2023 und die migrolino AG mit Vernehmlassung vom 14. Dezember 2023 schlossen je auf Abweisung der Beschwerde, letztere beantragte zudem eine Entschädigung. Hierzu äusserte sich die Gewerkschaft UNIA am 12. Januar 2024. Mit weiteren Stellungnahmen vom 9. bzw. 28. Oktober 2024 hielten das AWI und die migrolino AG an ihren jeweiligen Anträgen fest. 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 Verordnungsgeber 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 unstrittig 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 Bahnhofgebäude bzw. auf dem Bahnhofgelände 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 er 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 der Mitbeteiligten am Bahnhofplatz 6 in 8400 Winterthur 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 Bahnhof Winterthur verkehrenden Reisenden orientiert.

E. 5.1

Das fragliche Geschäft der Mitbeteiligten liegt am südlichen Bahnhofplatz Winterthur in einem Büro- und Geschäftshaus zwischen Stadthausstrasse und Untertor/Marktgasse (Ecke Stadthausstrasse/Bahnhofplatz). Schräg gegenüber – Blickrichtung Nordwest – befindet sich in rund 60 m Entfernung der Treppenabgang zur Personenunterführung Süd des Bahnhofs Winterthur und in rund 35 m Entfernung – Blickrichtung West – der Eingang zum Geschäftshaus Stadttor mit Rolltreppen zu den Gleisen; direkt gegenüber bzw. etwas südlich vom Gebäudeeingang liegt nur wenige Meter entfernt das Stadtbusterminal Bahnhof Winterthur mit den Haltestellen der Stadtbuslinien 1, 2, 3, 7 und 22 (Kanten B bis E), über welche 2013 ein weit auskragendes Pilzdach errichtet wurde, in dessen Fuss in der Mitte des Bahnhofplatzes ein kleines Billethäuschen untergebracht wurde. Seit Oktober

2022 gelten auf der gesamten Stadthausstrasse und dem Bahnhofplatz Tempo 30 und ein Verbot für Motorfahrzeuge mit Ausnahme von Linienbussen, Taxis und weiteren Berechtigten (Stadt Winterthur, Medienmitteilung "Verkehrsberuhigung der Stadthausstrasse" vom 20. September 2022, abrufbar unter <<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur>>). Die Vorinstanz hebt sodann weiter hervor, dass das Geschäft der Mitbeteiligten an das Blindenleitsystem des Bahnhofs Winterthur "angeschlossen" sei. Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick insbesondere darauf, dass zwischen dem Hauptbahnhof und dem Ladenlokal keine vom privaten Verkehr befahrbare Durchgangsstrasse liege und der südliche Bahnhofszugang vom Ladenausgang direkt in kurzer Distanz erreichbar sei, zieht sie den Schluss, dass das Ladengeschäft das Lagekriterium eines Betriebs für Reisende gemäss Art. 26 Abs.4 ArGV 2 erfülle.

E. 5.2

Die goods-Filiale der Mitbeteiligten an der Bahnhofstrasse 6 liegt ohne Frage in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof Winterthur und damit einem der grössten Bahnhöfe der Schweiz. 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 in einem Bahnhof für die Annahme eines Reise(n)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 ja regelmässig schon auf dem eigentlichen Bahnhofgelände 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 auch hier 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 Bahnhof wie demjenigen in der Stadt Winterthur können deshalb nach geltendem Recht nicht einfach sämtliche Ladenbetriebe auf den an das Bahnhofgelände und das nähere Gleisfeld angrenzenden Plätzen und an den angrenzenden Strassen – so hier etwa alle Läden entlang des Bahnhof- oder des Salzhaus- und den Kesselhausplatzes – als Reise(n)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. Daran scheidet es im Fall des streitgegenständlichen Ladengeschäfts: 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 sowohl in örtlicher wie auch funktionaler Hinsicht losgelöst von der gegenüberliegenden Bahnhofsanlage, auch wenn es von den Besucherströmen profitieren mag, die der Bahnhof Winterthur als Zentrumsbahnhof generiert. Zwischen der Gebäudezeile, in dem das Ladengeschäft untergebracht ist, und dem Bahnhofgelände liegt der weitläufige Bahnhofplatz (Süd), auf dem trotz Fahrverbot reger (namentlich Bus-)Verkehr herrscht. Schon rein optisch gesehen wirkt die goods-Filiale der Mitbeteiligten somit eher als zur Altstadt denn zum Bahnhof Winterthur zugehörig. Aufgrund seiner Lage im Altstadtring zwischen Stadthausstrasse und Untertor/Marktgasse dürfte sich das Geschäft denn auch nicht in erster Linie an den zu befriedigenden Bedürfnissen der am Bahnhof Winterthur verkehrenden Reisenden orientieren, sondern mindestens gleichermassen auch Personen anziehen bzw. ansprechen wollen, die den Bahnhofplatz aus anderen Gründen aufsuchen und sich dort verpflegen oder mit Lebensmitteln versorgen wollen, etwa weil sie eine der umliegenden Bildungseinrichtungen besuchen oder im Gebiet Altstadt arbeiten. Es wäre an der Beschwerdegegnerin bzw. der Mitbeteiligten gelegen, die Abhängigkeit gerade des Sonntagsgeschäfts vom Reisendenverkehr am Bahnhof Winterthur zu belegen. Legt man die Bestimmung – wie vom Gesetzgeber gefordert – restriktiv aus, genügt der funktionale Bezug des streitgegenständlichen Ladengeschäfts der Mitbeteiligten zum Bahnhof Winterthur damit nicht, um den räumlichen bzw. sachlichen Anwendungsbereich von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 zu eröffnen.

E. 5.3

An der Nichtanwendbarkeit von Art. 27 ArG in Verbindung mit Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 ändert im Übrigen auch der Hinweis auf die Nähe des betrachteten Geschäfts zum Stadtbusterminal Bahnhof Winterthur (Kanten B bis E) nichts. Entgegen dem Beschwerdegegner und der Vorinstanz stellt selbiges (für sich betrachtet) kein Terminal des öffentlichen Verkehrs dar (vgl. dazu auch VGr, 5. Februar 2020, VB.2019.00042, E. 3.1). Auch hier fehlt es zudem am erforderlichen genügenden funktionalen Bezug der Filiale zum Stadtbusterminal Bahnhof Winterthur.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und festzustellen, dass der Betrieb der goods-Filiale der Mitbeteiligten am Bahnhofplatz 6 in 8400 Winterthur nicht als Betrieb für Reisende im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 einzustufen ist und damit der behördlichen Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit unterliegt.

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. 5'000.- 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.