Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.211/2006 /leb

Urteil vom 16. Januar 2007
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Karlen,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
Genossenschaft Landi unteres Seetal,
Reussgasse 2, 5703 Seon,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Matthias Becker, Postfach 2312, 5600 Lenzburg 2,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
Beschwerdegegner,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Hofmann,

Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau,

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau,

Gemeinderat Seon, 5703 Seon,
Gegenstand
Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau
vom 19. Dezember 2005.

Sachverhalt:
A.
Die Genossenschaft Landi unteres Seetal betreibt auf der Parzelle Nr. 713 an der Seetalstrasse in Seon eine Tankstelle sowie seit Februar 1999 einen Verkaufsladen (Tankstellenshop), welcher ausser an sämtlichen Werktagen von 06.00 bis 21.00 Uhr stets auch an Sonn- und Feiertagen geöffnet war, dies auch während eines die Öffnungszeiten betreffenden Rechtsmittelverfahrens, welches im März 2003 abgeschrieben wurde. Mit Beschluss vom 28. April 2003 bewilligte der Gemeinderat Seon für Werktage Ladenöffnungszeiten von 06.00 bis 21.00 Uhr sowie für Sonn- und allgemeine Feiertage von 06.00 bis 19.00 Uhr. Er stützte sich dabei auf § 5 lit. f des damals geltenden kantonalen Gesetzes vom 14. Februar 1940 über den Ladenschluss, welche Norm den Gemeinderat ermächtigte, unter bestimmten Voraussetzungen das Offenhalten von Verkaufsgeschäften, für welche die Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz ÄrGV 2v̈om 10. Mai 2000 Ausnahmen vom Verbot der Sonntags-

arbeit vorsieht, an Sonn- und Feiertagen zu bewilligen.
B.
Am 13. Oktober 2004 hiess der Regierungsrat des Kantons Aargau eine Beschwerde mehrerer Anwohner gegen den erwähnten Gemeinderatsentscheid insofern teilweise gut, als er die von der Gemeinde bewilligte Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen vollständig untersagte. Er verneinte als erste kantonale Rechtsmittelinstanz das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot gemäss Art. 26 Abs. 4 der bundesrätlichen Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2, SR 822.112), wogegen nunmehr die Genossenschaft Landi unteres Seetal als Betreiberin des Tankstellenshops an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau rekurrierte. Dieses wies die Beschwerde mit Urteil vom 19. Dezember 2005 ab. Sein begründetes Urteil versandte das Verwaltungsgericht am 30. März 2006, gleichzeitig mit seinem am 15. Februar 2006 in derselben Sache ergangenen Kostenbeschluss, mit welchem es der unterliegenden Tankstellenbetreiberin Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 10'876.– auferlegt und diese zur Leistung von Parteientschädigungen von insgesamt Fr. 9'584.05 verurteilt hatte.
C.
Die Genossenschaft Landi unteres Seetal führt mit Eingabe vom 19. April 2006 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, das Urteil vom 19. Dezember 2005 und den Beschluss vom 15. Februar 2006 des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau sowie den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 13. Oktober 2004 aufzuheben und den Beschluss des Gemeinderates Seon vom 28. April 2003 insoweit zu bestätigen, als er der Beschwerdeführerin die Offenhaltung des Tankstellenshops an Sonn- und Feiertagen von 10.00 bis 19.00 Uhr gestatte.

Die Beschwerdegegner beantragen, die Beschwerde abzuweisen. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau schliesst - für den Regierungsrat - ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hat auf Vernehmlassung verzichtet. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat sich vernehmen lassen, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen.
D.
Mit Präsidialverfügung vom 15. Mai 2006 wurde der Beschwerde - antragsgemäss - im Sinne der Erwägungen aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Am 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) in Kraft getreten. Da der angefochtene Entscheid vorher ergangen ist, richtet sich das Verfahren noch nach dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG), vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG.
2.
2.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 5 VwVG i.V.m. Art. 97 OG), sofern diese von einer in Art. 98 OG genannten Vorinstanz erlassen worden sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe greift. Sodann unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemischtrechtliche Verfügungen bzw. (auch) auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen (BGE 132 II 188 E. 1.1 S. 190, 131 II 470 E. 1.1 S. 474, je mit Hinweisen).
2.2 Seit dem 1. Januar 2006 ist das aargauische Gesetz vom 14. Februar 1940 über den Ladenschluss, worauf sich die kantonalen Instanzen vorliegend primär zu stützen hatten, nicht mehr in Kraft. Dieses Gesetz indessen verwies, was den Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen betrifft, auf das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) sowie auf die zugehörige Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 (ArGV 2), welche Normen von den kantonalen Instanzen denn auch angewendet worden sind. Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Dezember 2005 stützt sich für das Verbot, den (Arbeitnehmer beschäftigenden) Tankstellenshop an Sonn- und Feiertagen offen zu halten, unmittelbar auf Bundesrecht. Ausschlussgründe gemäss Art. 99-102 OG sind keine erfüllt. Der angefochtene letztinstanzliche kantonale Entscheid unterliegt daher der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, und die

Beschwerdeführerin ist hierzu legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Der separate Kostenbeschluss vom 15. Februar 2006, der sich ausschliesslich auf kantonales Recht stützt, unterliegt ebenfalls der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, da er zusammen mit der Hauptsache angefochten wird (BGE 122 II 274 E. 1b/aa S.
277 f.). Nicht einzutreten ist jedoch auf die Begehren der Beschwerdeführerin, soweit sie auch die Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides vom 13. Oktober 2004 verlangt (so genannter Devolutiveffekt, vgl. BGE 125 II 29 E. 1c S. 33 mit Hinweisen).
2.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung im angefochtenen Entscheid gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG). Damit wird die Möglichkeit, vor Bundesgericht neue Tatsachen vorzubringen und neue Beweismittel einzureichen, weitgehend eingeschränkt. Das Bundesgericht lässt diesfalls nur solche neuen Tatsachen und Beweismittel zu, welche die Vorinstanz von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen und deren Nichtbeachtung eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften darstellt (BGE 128 Il 145 E. 1.2.1 S. 150 mit Hinweisen).
2.4 Das Bundesgericht wendet im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 f.; 127 II 264 E. 1b S. 268 mit Hinweisen).
3.
3.1 Nach Art. 18 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes (in der Fassung vom 20. März 1998) ist die Beschäftigung von Arbeitnehmern zwischen Samstag 23 Uhr und Sonntag 23 Uhr untersagt. Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit kann vom Bundesamt bewilligt werden, sofern sie aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist (Art. 19 Abs. 1, 2 und 4 ArG). Gemäss Art. 27 ArG können bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern auf dem Verordnungsweg vom Sonntagsarbeitsverbot bzw. der entsprechenden Bewilligungspflicht ausgenommen und Sonderbestimmungen unterstellt werden, soweit dies mit Rücksicht auf deren besondere Verhältnisse notwendig erscheint. Der Bundesrat hat für K̈ioske und Betriebe für Reisendeḧiervon in Art. 26 ArGV 2 Gebrauch gemacht. In solchen Geschäften dürfen die f̈ur die Bedienung der Durchreisenden beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnenöhne behördliche Bewilligung u.a. ganz oder teilweise am Sonntag beschäftigt werden (Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 26 Abs. 2 ArGV 2). Betriebe für Reisende sind Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen, Flughäfen, an anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs und in Grenzorten sowie Tankstellenshops auf Autobahnraststätten
und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr, die ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist (Art. 26 Abs. 4 ArGV 2).
3.2 Der Bundesgesetzgeber hat - gestützt auf die Kritik, welche die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Handhabung des Sonntagsarbeitsverbots bei Bahnhöfen ausgelöst hatte (BGE 123 II 317 ff. sowie Urteile 2A.255/2001 und 2A.256/2001 vom 22. März 2002) - eine Lockerung der einschlägigen Vorschriften für Verkaufsstellen in Zentren des öffentlichen Verkehrs, d.h. für Flughäfen und bestimmte grosse Bahnhöfe, beschlossen (Art. 27 Abs. 1 ter ArG, Fassung vom 8. Oktober 2004, sowie Art. 26a ArGV 2 mit zugehöriger Verordnung des EVD vom 16. Juni 2006 [SR 822.112.1], vgl. diesbezüglich auch BBl 2004 S. 1621 ff.).

Für die nicht unter diese Sonderregelung fallenden Betriebe beliess es der Bundesgesetzgeber bewusst bei der bisherigen Regelung (vgl. E. 3.1), weshalb insoweit auf die dazu entwickelte bundesgerichtliche Praxis abzustellen ist. Zur Auslegung von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) eine Wegleitung herausgegeben, welche die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Kriterien festhält und die von den kantonalen Organen grundsätzlich für die Beurteilung des vorliegenden Streitfalls verwendet werden durfte (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, S. 290 unten).
3.3 Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht gehen übereinstimmend davon aus, dass es sich bei der Seetalstrasse im Sinne von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 um einen Hauptverkehrsweg mit starkem Reiseverkehr handelt. Das angefochtene Urteil hebt jedoch hervor, dass der streitige Tankstellenshop nicht unmittelbar an diese Strasse anstosse, sondern nur über eine Gemeindestrasse (Reussgasse) angesteuert werden könne, die nicht als Hauptverkehrsweg einzustufen sei. Dass die Geschäftsliegenschaft der Beschwerdeführerin insgesamt an die

Seetalstrasse anstosse, ändere nichts. Dieses Gebäude verdecke vielmehr die Sicht auf den Verkaufsladen, so dass dieser für ortsunkundige Autofahrer trotz einer vorhandenen grossen Werbetafel leicht übersehen werden könne. Für die aus Richtung Lenzburg kommenden Verkehrsteilnehmer sei lediglich die Tankstelle als solche ohne weiteres sichtbar, nicht jedoch der Verkaufsladen. Aus der Gegenrichtung blieben sowohl die Tankstelle wie auch der Verkaufsladen dem Blickfeld der Verkehrsteilnehmer weitgehend entzogen. Den Einwand, wonach das kurze Wegstück der Reussgasse bloss die Funktion einer Zufahrt zur Tankstelle habe, für welche eine Direktzufahrt zur Kantonsstrasse baurechtlich nicht bewilligungsfähig wäre,
liessen die kantonalen Instanzen nicht gelten; sie erachteten als massgebend, dass Tankstelle und Verkaufsladen in den Dorfkern von Seon integriert und von den die Seetalstrasse befahrenden Verkehrsteilnehmern nur beschränkt wahrnehmbar seien und insoweit nicht als ein Betrieb für Reisende bezeichnet werden könnten. Die Beschwerdeführerin hält dem u.a. entgegen, dass mobile Reklametafeln auf dem in ihrem Eigentum stehenden, direkt an die Hauptstrasse angrenzenden Grundstück auch den aus südlicher Richtung kommenden Verkehr auf den vorhandenen Verkaufsladen aufmerksam machten. Wie es sich damit verhält, kann aufgrund der folgenden Erwägungen dahingestellt bleiben. Festzuhalten ist immerhin, dass für die Frage, ob ein Tankstellenshop an einem Hauptverkehrsweg liegt, neben den räumlichen Verhältnissen auch darauf abzustellen ist, wie sich die Kundschaft an Sonn- und Feiertagen tatsächlich zusammensetzt. Falls es sich bei einem Grossteil der Kundschaft nicht um lokal ansässige Personen, sondern um dem Durchgangsverkehr des Hauptverkehrsweges (hier die Seetalstrasse) zuzurechnende Verkehrsteilnehmer handelt, kann auch ein Tankstellenbetrieb, der nicht unmittelbar an diese Hauptverkehrsachse anstösst, aber zur Hauptsache von dort aus
angefahren wird, im Sinne von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 den Bedürfnissen des Reiseverkehrs dienen.
3.4 Massgebend für die Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot sind nach dem Zweck des Gesetzes nicht baurechtliche oder ortsplanerische Kriterien, sondern die Bedeutung des Betriebes für die Bedürfnisse der Reisenden. Seitens der Beschwerdeführerin wird in diesem Zusammenhang behauptet, dass sich ihre Kundschaft an Sonn- und Feiertagen nur zu einem geringen Teil aus Stammkunden zusammensetze und der Grossteil als Laufkundschaft zu bezeichnen sei, und zwar im Verhältnis von 1 : 4. Die kantonalen Instanzen hätten von einer Abklärung dieser Frage zu Unrecht abgesehen.

Letzteres lässt sich nicht beanstanden, falls schon andere Umstände einer Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot gemäss Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 entgegen stehen. Solche Hindernisse erblicken die kantonalen Instanzen darin, dass der Tankstellenshop der Beschwerdeführerin nach Art und Menge der angebotenen Waren den für solche Betriebe üblichen Rahmen überschreite, indem sowohl das breite Angebot von Lebensmitteln als auch dasjenige diverser N̈on-Food¨-Artikel (wie Waschmittel, Steinguttöpfe, Gartenstühle usw.) bzw. die angebotenen Mengen den für Tankstellenshops üblichen Rahmen sprengen würden. Das Verwaltungsgericht hält diesbezügliche Restriktionen auch aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber anderen Betreibern von Tankstellenshops für geboten, welche ebenfalls eine solche Erweiterung des Verkaufsangebotes für sich beanspruchen könnten.

Eine Auseinandersetzung mit der immer wieder streitigen Frage, welchen Warenkorb ein auf die Bedürfnisse des Reiseverkehrs auszurichtendes Ladengeschäft anbieten darf, erübrigt sich vorliegend: Gemäss den vom Verwaltungsgericht übernommenen Feststellungen des Regierungsrates umfasst die Fläche des Verkaufsladens der Beschwerdeführerin 142 m2. Sie liegt damit deutlich über der in der Wegleitung des seco empfohlenen Obergrenze von 120 m2 (vgl. C̈heckliste für Sonntagsarbeit in Tankstellenshops¨). Auch wenn der Betrieb der Beschwerdeführerin die Besonderheit aufweist, dass es sich während der Woche um einen grösseren Verkaufsladen mit Vollsortiment handelt - worin am Sonntag ein (verkleinerter) Tankstellenshop eingerichtet wird -, verstösst es aufgrund der im angefochtenen Urteil enthaltenen Sachverhaltsfeststellungen nicht gegen Bundesrecht, wenn vorliegend wegen überdimensionierter Verkaufsflächen eine Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot verweigert wird. Der angefochtene Entscheid hält sich im Rahmen des den kantonalen Instanzen in dieser Frage einzuräumenden Beurteilungsspielraums.
4.
Beim Hinweis der Beschwerdeführerin, sie habe inzwischen nicht nur einen Angebotsteil eliminiert, sondern auch die effektive Verkaufsfläche auf rund 120 m2 reduziert, handelt es sich um ein neues tatsächliches Vorbringen bzw. um eine nachträgliche Änderung des Sachverhalts, welche aufgrund von Art. 105 Abs. 2 OG im vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden kann (vgl. E. 1.2). Es bleibt der Beschwerdeführerin un-

benommen, bei der zuständigen kantonalen Stelle (vgl. Art. 41 Abs. 3 ArG sowie §§ 1 und 4 der aargauischen Vollziehungsverordnung vom 18. August 1966 zum ArG) ein neues Begehren um Befreiung vom Sonntagsarbeitsverbot einzureichen, wenn sie die Bedingungen hiefür nunmehr als gegeben erachtet.
5.
Inwiefern der zusammen mit der Hauptsache angefochtene Kostenbeschluss des Verwaltungsgerichts vom 15. Februar 2006 Bundesrecht verletzen könnte, ist weder dargetan noch ersichtlich.
6.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Diese hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren ausserdem angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 5'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht (3. Kammer) des Kantons Aargau sowie dem Gemeinderat Seon und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 16. Januar 2007
Im Namen der II. Öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: