Urteilskopf

125 I 431

40. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 16. November 1999 i.S. X. u. Mitb. gegen Kanton Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV und Art. 31 BV; Art. 2 ÜbBest. BV; Art. 18 ArG; Gleichbehandlung der Gewerbegenossen; Ladenöffnungszeiten in den Zürcher "Zentren des öffentlichen Verkehrs".

Eine kantonale Ruhetagsordnung verstösst nicht schon deswegen gegen das Arbeitsgesetz (Sonntagsarbeitsverbot) und damit Art. 2 ÜbBest. BV, weil sie eine Öffnung von Geschäften an Sonn- und Feiertagen zulässt. Die beiden Gesetzgebungen verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen und gelten für die dem Arbeitsgesetz unterstellten Betriebe kumulativ (E. 3).

Die Möglichkeit, Betriebe in "Zentren des öffentlichen Verkehrs" ausserhalb der üblichen Geschäftszeiten offen zu halten, beruht auf sachlich vertretbaren, systemimmanenten Gründen, weshalb die damit verbundene Wettbewerbsverzerrung vor Art. 31 BV standhält (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. et art. 31 Cst.; art. 2 Disp. trans. Cst.; art. 18 LTr; égalité de traitement des concurrents; heures d'ouverture des magasins dans les "centres zurichois de transports publics".

Une ordonnance cantonale sur les jours de repos ne viole pas la loi sur le travail (interdiction de travailler le dimanche) et, partant, l'art. 2 Disp. trans. Cst., du seul fait qu'elle autorise une ouverture des magasins le dimanche et les jours fériés. Les deux législations poursuivent des buts différents et sont applicables cumulativement aux entreprises soumises à la loi sur le travail (consid. 3).

La possibilité d'ouvrir des entreprises situées dans les "centres de transports publics" en dehors des heures d'ouverture habituelles des magasins repose sur des critères objectifs et s'inscrit dans le cadre du système de politique économique actuel; l'atteinte à la libre concurrence qu'elle comporte est dès lors compatible avec l'art. 31 Cst. (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 4 Cost. e art. 31 Cost.; art. 2 Disp. trans. Cost.; art. 18 LL; parità di trattamento dei concorrenti; orari d'apertura dei negozi nei "centri dei trasporti pubblici" di Zurigo.

Un ordinanza cantonale concernente i giorni di riposo non lede la legge sul lavoro (divieto di lavorare la domenica), e quindi l'art. 2 Disp. trans. Cost., per il solo fatto che essa autorizza l'apertura dei negozi la domenica e durante i giorni festivi. Le due legislazioni perseguono scopi diversi e sono applicabili cumulativamente ai commerci assoggettati alla legge sul lavoro (consid. 3).

La possibilità di mantenere aperti i commerci situati nei "centri dei trasporti pubblici" al di fuori degli usuali orari d'apertura dei negozi si fonda su ragioni oggettive e si integra nell'attuale concezione della politica economica; pertanto, le restrizioni alla libera concorrenza che ne derivano sono compatibili con l'art. 31 Cost. (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 432

BGE 125 I 431 S. 432

Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich genehmigten am 15. März 1998 mit 197'456 gegen 51'072 Stimmen eine Änderung des Gesetzes vom 14. März 1971 über die öffentlichen Ruhetage und über die Verkaufszeit im Detailhandel (im Weitern: Ruhetagsgesetz; RuhetagsG). Danach dürfen "in Zentren des öffentlichen Verkehrs [...]Verkaufsgeschäfte, die sich in Bahnhofliegenschaften und damit verbundenen Einkaufspassagen befinden", seit dem 1. Juni 1998 nunmehr "an Werktagen und öffentlichen Ruhetagen von 6 Uhr bis 20 Uhr" offen gehalten werden; kommunale Beschränkungen dieses Grundsatzes sind unzulässig (§ 8a RuhetagsG).
Verschiedene im Kanton Zürich Stimmberechtigte (Beschwerdeführer 1 - 5), drei im Verkauf tätige Personen (Beschwerdeführer 6 -8) sowie vier Geschäftsbetriebe (Beschwerdeführerinnen 9 - 12) haben hiergegen staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie machen geltend, diese Regelung verletze mit Blick auf das bundesrechtliche Sonntagsarbeitsverbot Art. 2 ÜbBest. BV sowie wegen der damit verbundenen Ungleichbehandlung der Gewerbegenossen Art. 31 und Art. 4 BV. Am 7. Juli 1999 verpflichtete das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich den Regierungsrat, den Rekurs verschiedener Gewerkschaften gegen ein Schreiben des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit an die Hand zu nehmen, worin dieses die unter § 8a RuhetagsG fallenden Geschäfte informiert hatte, dass sie ohne besondere arbeitsgesetzliche Bewilligung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an Sonntagen beschäftigen dürften. Indem der Regierungsrat "den verfügungsmässigen Charakter" der Gleichstellung der Verkaufsgeschäfte im Sinne von § 8a RuhetagsG mit den Reisebedürfnisbetrieben nach Art. 65 der Verordnung II vom 14. Januar 1966 zum Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArGV 2; SR 822.112) verkannt habe, sei er zu Unrecht auf den Rekurs nicht eingetreten. Im neuen Entscheid werde davon auszugehen sein, dass die Bahnnebenbetriebe im Sinne von Art. 39 Abs. 2 des (eidgenössischen) Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101) den Vorschriften des Kantons und der Gemeinden über die Öffnungs- und Schliessungszeiten zum Vornherein nicht unterstünden (Art. 65 Abs. 4 ArGV 2). Sodann werde einzeln zu prüfen sein, ob neben den Reisebedürfnisbetrieben im Sinne von Art. 65 ArGV 2 noch andere Gruppen von Betrieben gemäss der Arbeitsverordnung II ohne besondere Bewilligung von den Vorschriften über die Sonntagsarbeit nach dem Arbeitsgesetz (Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie,

BGE 125 I 431 S. 433

Gewerbe und Handel, ArG; SR 822.11) ausgenommen werden könnten. Schliesslich werde zu berücksichtigen sein, dass die Arbeitsverordnung II zurzeit revidiert und voraussichtlich auf den 1. Januar 2000 zusammen mit den geänderten Bestimmungen des Arbeitsgesetzes vom 20. März 1998 in Kraft gesetzt werde. Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde gegen § 8a des Zürcher Ruhetagsgesetzes ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

3. a) Die Beschwerdeführer machen geltend, die angefochtene Bestimmung verletze Art. 2 ÜbBest. BV. Der kantonale Gesetzgeber dürfe keine Regelungen treffen, die dem Schutz des Personals, der ausschliesslich durch das eidgenössische Arbeitsgesetz garantiert werde, zuwiderlaufe. Sonntagsarbeit sei für die dem Arbeitsgesetz unterstellten Beschäftigten grundsätzlich verboten (Art. 18 Abs. 1 ArG). Vorliegend bestehe im Rahmen des Arbeitsgesetzes weder ein "dringendes Bedürfnis" für vorübergehende Sonntagsarbeit, noch lägen "unent-

behrliche" Gründe vor, welche eine dauernde Sonntagsarbeit zu rechtfertigen vermöchten. Die beanstandete Regelung beziehe sich erklärtermassen auf die grösseren Verkaufsgeschäfte im Hauptbahnhof Zürich, welche vom Bundesgericht nicht als Nebenbetriebe anerkannt worden seien (vgl. BGE 123 II 317 ff.). Dabei handle es sich nicht um Familienunternehmen, sondern um Geschäfte, die zahlreiches Personal beschäftigten und unter das Arbeitsgesetz fielen. Der angefochtene Erlass laufe damit Bundesrecht zuwider und verstosse gegen die zwingenden Bestimmungen des Arbeitsgesetzes, indem er an öffentlichen Ruhetagen ständige Sonntagsarbeit zulasse. b) Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV) schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, kantonales Recht aus. In jenen, die das Bundesrecht nicht umfassend ordnet, dürfen die Kantone nur Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 125 II 56 E. 2b S. 58; BGE 123 I 313 E. 2b S. 316 f. mit Hinweis). aa) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer steht § 8a RuhetagsG, wie das Bundesgericht bereits hinsichtlich einer ähnlichen Regelung im Kanton Tessin festgestellt hat (Urteil vom 21. März 1997 i.S. X. SA c. RR TI, E. 2, veröffentlicht in: Pra 87/1998 Nr. 1

BGE 125 I 431 S. 434

S. 1 ff.), einer bundesrechtskonformen Auslegung ohne weiteres offen. Die kantonalen Regelungen über die Ladenöffnungszeiten dienen ausschliesslich dem Schutz der Nacht- und Sonntagsruhe bzw. der dem Arbeitsgesetz nicht unterstellten Beschäftigten (Urteil vom 21. März 1997, E. 2b/bb). Die beiden Gesetzgebungen verfolgen unterschiedliche Ziele und gelten für die dem Arbeitsgesetz unterworfenen Betriebe kumulativ. Wie sich aus Art. 68 Abs. 1 ArGV 2 ergibt, darf der Arbeitgeber von Kiosken und Betrieben, die den Bedürfnissen der Reisenden dienen, Arbeitnehmer ohne behördliche Bewilligung zu Sonntagsarbeit nur heranziehen, soweit das Offenhalten an Sonntagen gemäss den (kantonalen bzw. kommunalen) Vorschriften über den Ladenschluss bzw. gestützt auf das Eisenbahngesetz gestattet ist und zusätzlich die bundesrechtlichen Voraussetzungen des Arbeitsgesetzes erfüllt sind (Urteil vom 21. März 1997, E. 2b/bb; vgl. Rehbinder/Müller, Arbeitsgesetz, 5. Aufl., Zürich 1998, Art. 10 Abs. 2 für die Grenzen der Tagesarbeit; Art. 18 für die Sonntagsarbeit; Walther Hug, Kommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 1971, Rz. 16, cc zu Art. 19; Kreisschreiben des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit vom Juni 1995 zum Arbeitsgesetz, 3. Abschnitt letzter Satz). bb) Hieran ändert das Schreiben des kantonalen Amts für Wirtschaft und Arbeit vom 14. Mai 1998 nichts, wonach sämtliche Betriebe, die unter § 8a RuhetagsG fallen, ohne besondere arbeitsgesetzliche Bewilligung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen dürfen: Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat in seinem Urteil vom 7. Juli 1999 inzwischen klargestellt, dass die arbeitsgesetzlichen Voraussetzungen für die Öffnung an Sonn- und Feiertagen jeweils einzeln zu prüfen sind und nicht generell und undifferenziert bejaht werden können. Es hat insofern für eine bundesrechtskonforme Auslegung von § 8a RuhetagsG gesorgt. Dass der Kanton Zürich sich der Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes auf die von ihm für Öffnungen an Sonn- und Feiertagen vorgesehenen Geschäfte bewusst ist, ergibt sich aus § 10 RuhetagsG, wenn dort die Berücksichtigung der Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen des Arbeitsgesetzes gerade ausdrücklich vorbehalten bleibt. Das Gleiche gilt hinsichtlich der vom Regierungsrat am 10. März 1999 vorgeschlagenen, mit einer weiteren Liberalisierung verbundenen Totalrevision des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes (Amtsblatt Nr. 12 vom 26. März 1999); § 6 dieses Entwurfs unterstreicht wiederum den Vorrang der "Vorschriften des Arbeitsgesetzes" sowie der weiteren gesetzlichen Bestimmungen über die Ruhe und Ordnung

BGE 125 I 431 S. 435

an öffentlichen Ruhetagen. Zur Auslegung des Arbeitsgesetzes hat sich das Bundesgericht im Rahmen der

vorliegenden Beschwerde nicht weiter zu äussern. Zur Prüfung von dessen richtiger Anwendung im Einzelfall stehen die entsprechenden Rechtswege offen.

4. a) Die Beschwerdeführer rügen weiter eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit, insbesondere des Gleichbehandlungsgebots unter Konkurrenten, sowie des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots. Nach der Rechtsprechung zum Arbeitsgesetz sei Sonntagsarbeit rechtsgleich zu bewilligen und dürfe zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führen (BGE 116 Ib 270 E. 4c S. 277, 284 E. 4c S. 289). Nach dem angefochtenen Beschluss könnten Geschäfte in Zentren des öffentlichen Verkehrs auch sonntags und abends bis 20.00 Uhr offen halten. Anders als bei den übrigen Geschäften stehe den Gemeinden keine Kompetenz mehr zu, diese Geschäftszeiten einzuschränken. Die Beschwerdeführer 9 bis 12 betrieben Geschäfte in der engeren Umgebung des Hauptbahnhofs/Shop-Ville und des Bahnhofs Stadelhofen. Sie sprächen mit demselben Angebot dasselbe Publikum an wie die von § 8a RuhetagsG profitierenden Läden, zu denen sie deshalb in einem direkten Konkurrenzverhältnis stünden. Die Geschäfte in Zentren des öffentlichen Verkehrs erführen mit den grosszügigeren Öffnungszeiten ohne spezifischen Grund einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil. Eine sachliche Rechtfertigung für die vorgenommene Abgrenzung fehle. Ein allfälliges Konsumbedürfnis vermöge die Privilegierung einer beschränkten Anzahl von Geschäften nicht zu rechtfertigen. Konsumbedürfnisse seien private Interessen, die der Staat nicht einseitig zu regulieren habe. Mit der angefochtenen Regelung werde eine ganz spezielle Kategorie von Geschäften (solche, die auf dem Gebiet von Bahnhöfen betrieben würden, aber nicht kioskartig organisiert seien und nicht den Bedürfnissen der Reisenden dienten, sowie die Geschäfte im Bereich des "Shop-Ville") in "krasser Weise" gegenüber den anderen Verkaufsgeschäften der Stadt und des Kantons Zürich begünstigt. b) aa) Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen sind Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind (BGE 123 II 16 E. 10 S. 35, 385 E. 11 S. 401; BGE 121 I 129 E. 3b S. 132 mit weiteren Hinweisen), namentlich wenn sie bezwecken, in den Wettbewerb einzugreifen, um einzelne Konkurrenten oder Konkurrentengruppen gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu

benachteiligen (BGE 121 I 129 E. 3d S. 135). Als direkte Konkurrenten gelten Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen. Die Gleichbehandlung der Gewerbegenossen geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot: Sie gewährt einen Schutz vor staatlichen Ungleichbehandlungen, die zwar auf ernsthaften, sachlichen Gründen beruhen mögen, gleichzeitig aber, ohne in der Hauptstossrichtung wirtschaftspolitisch motiviert zu sein, einzelne Konkurrenten namentlich durch unterschiedliche Belastungen oder staatlich geregelten Marktzugang bzw. -ausschluss begünstigen oder benachteiligen (BGE BGE 121 I 129 E. 3d S. 135). Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen ist selbst dann zu beachten, wenn zulässigerweise wirtschaftspolitische Massnahmen getroffen werden (BGE 121 I 129 E. 3c S. 132). Er gilt aber nicht absolut und schliesst gewisse Differenzierungen etwa aus Gründen des Umweltschutzes oder der Kulturpolitik nicht aus. Vermögen in diesem Rahmen haltbare öffentliche Interessen und Anliegen eine Abweichung vom Gebot der Gleichbehandlung in Grenzen zu rechtfertigen, muss eine entsprechend begründete Ungleichbehandlung doch verhältnismässig sein; zudem darf sie das Gleichbehandlungsgebot nicht geradezu seiner Substanz entleeren (BGE 121 I 279 E. 6c/bb S. 288). Zu vermeiden sind spürbare Wettbewerbsverzerrungen, was eine Abwägung der widerstreitenden Interessen voraussetzt (BGE 125 II 129 E. 10b S. 150 mit Hinweisen).
bb) Bei den beschwerdeführenden Betrieben handelt es sich zumindest virtuell - teilweise aber auch konkret (vgl. BGE 123 II 317 ff.) - um Geschäfte, die von ihrem Angebot und Kundenkreis her in einem Konkurrenzverhältnis zu solchen im Sinne von § 8a RuhetagsG stehen können oder stehen. Zwar befinden sie sich nicht im privilegierten Perimeter selber, jedoch in unmittelbarer Nähe zu diesem. Sie können sich deshalb nicht nur auf Art. 4 BV, sondern auch auf den weitergehenden Schutz von Art. 31 BV berufen, um geltend zu machen, die von den Stimmbürgern angenommene Lösung führe zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung un-

ter direkten Konkurrenten. c) Der Kantonsrat wendet ein, § 8a RuhetagsG beabsichtige keine Bevorzugung gewisser Verkaufsgeschäfte; mit der Revision seien keinerlei wirtschaftspolitische Überlegungen verbunden. Er verkennt dabei indessen, dass nach der Rechtsprechung wettbewerbsverzerrende Marktzugangsregelungen generell in den Anwendungsbereich

BGE 125 I 431 S. 437

des Gleichbehandlungsgebots der Gewerbegenossen fallen, selbst wenn damit - wie hier - nur indirekt eine Beeinflussung des Konkurrenzverhältnisses verbunden ist (BGE 121 I 129 E. 4b S. 137 [Taxifunk]: "Die angefochtene Regelung greift somit in den Wettbewerb ein und hat insofern, auch wenn dies nicht ihre Hauptstossrichtung ist, wirtschaftspolitische Auswirkungen"). Des Weiteren verweist der Kantonsrat auf die geänderten Konsumbedürfnisse. Die wachsende Nachfrage nach Einkaufsgelegenheiten auch an öffentlichen Ruhe- und Feiertagen bilde ein gewichtiges öffentliches Interesse, was die verschiedenen politischen Vorstösse nach dem Bundesgerichtsurteil vom 17. Juni 1997 belegten. Die Änderung des Ruhetagsgesetzes bedeute eine Liberalisierung der kantonalen Ruhetagsordnung. Diese Lockerung auf Gebiete zu beschränken, in denen auch an Ruhetagen wegen der sehr guten Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln grosser Publikumsverkehr herrsche, sei legitim. Mit der Beschränkung der liberalisierten Ladenöffnungszeiten auf Zentren des öffentlichen Verkehrs sei ferner zu erwarten, dass der private Verkehr an öffentlichen Ruhe- und Feiertagen nicht wesentlich zunehme. Schliesslich sei die mit der angefochtenen Gesetzesrevision geschaffene Ungleichbehandlung der Gewerbegenossen auch mit den bestehenden Unterschieden der Ladenlokale im Allgemeinen gegenüber den in Zentren des öffentlichen Verkehrs betriebenen Geschäften zu rechtfertigen. Letztere verfügten definitionsgemäss über einen optimalen Zugang mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Es dürfe daher angenommen werden, dass sie zu einem bedeutenden Teil von Reisenden mit spezifischen Konsumbedürfnissen aufgesucht würden. d) Diese Argumente überzeugen nur teilweise:
aa) Soweit der Kantonsrat auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden Bezug nimmt, übersieht er, dass diese bezüglich der Bahnhöfe abschliessend im Eisenbahngesetz geregelt sind. Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang den Kiosk- und Verkaufsstellenbegriff umschrieben und die im Hauptbahnhof und im Bahnhof Stadelhofen damit verbundenen Folgen beurteilt; der Kanton kann insofern nicht einen eigenen Begriff der "Bedürfnisse von Reisenden" schaffen, ohne mit Blick auf die anderen mit den betreffenden Betrieben in Konkurrenz stehenden Unternehmen eine inhaltlich nicht gerechtfertigte Rechtsungleichheit zu schaffen.
bb) Der Hinweis, die Bevorzugung der Betriebe in Verkehrsknotenpunkten sei umweltpolitisch motiviert, erscheint fragwürdig, muss der Kantonsrat doch selber einräumen, es sei zu erwarten, dass

BGE 125 I 431 S. 438

der private Verkehr an öffentlichen Ruhe- und Feiertagen durch die Konsumenten zumindest "nicht wesentlich" zunehme. Wohl sind die fraglichen Zentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen; das heisst aber - wie die Erfahrung zeigt - nicht, dass sie nicht trotzdem auch mit privaten Verkehrsmitteln aufgesucht werden. Worauf der Kantonsrat seine Einschätzung stützt, der Privatverkehr werde nicht "wesentlich" zunehmen, ist nicht ersichtlich. Insbesondere in nicht städtischen Verhältnissen, wo es keine oder nur wenige öffentliche Verkehrsmittel gibt, dürfte wohl eher das Gegenteil der Fall sein. In den Städten sind die Verkehrsfrequenzen an Sonn- und Ruhetagen umgekehrt ihrerseits in der Regel wesentlich geringer und der Verkehr deshalb flüssiger, so dass der an Werktagen wegen der schwierigen Verkehrsverhältnisse bestehende Anreiz, die öffentlichen Verkehrsmittel zu nutzen, ebenfalls weitgehend entfallen dürfte. Verkehrs- bzw. umweltpolitische Gründe sprechen daher eher gegen eine zentrale Befriedigung der Konsumentenbedürfnisse. Jedenfalls in den Städten

ist angesichts des dichten öffentlichen Verkehrsnetzes nicht einzusehen, weshalb die Konsumenten wohl zum Aufsuchen der unter Umständen weit entfernten "Zentren des öffentlichen Verkehrs" öffentliche Verkehrsmittel benützen sollten, nicht aber zum Besuch dezentralisiert bzw. näher gelegener Geschäfte. cc) Soweit der Kantonsrat auf das wachsende Bedürfnis nach Einkäufen auch an Sonn- und Feiertagen verweist, mag hierin ein gewisses öffentliches Interesse und allenfalls auch ein sachlicher Grund für eine grosszügigere Ausgestaltung der Ruhetagsordnung im Sinne von Art. 4 BV liegen; dies hat aber dennoch an sich wettbewerbsneutral zu geschehen. Das Gleiche gilt hinsichtlich der geltend gemachten organisatorischen Unterschiede (vgl. hierzu BGE 120 Ia 236 E. 2c S. 240) zwischen den traditionellen Geschäften und jenen in Bahnhöfen und damit verbundenen Einkaufspassagen, zumal diesem Aspekt bereits im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Regelung Rechnung getragen wird. Das Bundesgericht hat gerade mit Blick auf die Wettbewerbsneutralität festgestellt, dass die Gleichbehandlung der Bahnnebenbetriebe mit gleicher Angebotspalette eine alternierende Offenhaltung notwendig machen könne (BGE 123 II 317 E. 3c in fine S. 322). e) Trotz dieser Bedenken hält § 8a RuhetagsG aber vor Art. 31 BV stand: aa) Ungleichbehandlungen unter direkten Konkurrenten sind nur unzulässig, soweit sie sich als systemwidrig erweisen (vgl. etwa

MARC D. VEIT, Die Gleichbehandlung der Gewerbegenossen, in: AJP 1998 S. 569 ff., insbesondere S. 573; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, S. 123 ff.). Das grundsätzliche Verbot der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen hat bereits bisher praktisch überall gewisse Ausnahmen erfahren. Regelmässig knüpfen diese zwar mit Blick auf die Verderblichkeit oder die mehr oder weniger grosse Unentbehrlichkeit der Ware auch an Sonn- und Feiertagen an die Natur des verkauften Guts an (vgl. etwa § 8 RuhetagsG: Milchgeschäfte, Sennereien, Bäckereien, Konditoreien, Fotografenateliers, Blumenverkaufsgeschäfte usw.). Teilweise wird aber auch auf geographische Besonderheiten Rücksicht genommen, so etwa wenn das kantonale Recht angebotsunabhängig für gewisse touristische Gebiete Ausnahmeregelungen vorsieht (vgl. Art. 41 ff. ArGV 2). Auch in diesen Fällen profitieren Konkurrenten, die sich im entsprechenden Gebiet befinden, von allenfalls besseren Geschäftsbedingungen. Diese systemimmanenten Ungleichbehandlungen sind verfassungsrechtlich insoweit hinzunehmen, als sie auf überwiegenden sachlichen Gründen und entsprechenden schutzwürdigen Bedürfnissen beruhen; gewisse beschränkte Wettbewerbsverzerrungen sind dabei in Kauf zu nehmen. bb) Bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung der geographischen Umschreibung von Sonderregelungen hinsichtlich der Öffnungszeiten ist eine gewisse Zurückhaltung geboten, kennen die kantonalen Instanzen die lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse doch in der Regel besser als das Bundesgericht (BGE 118 Ia 175 E. 3a S. 181 mit Hinweis). Die kantonalen Ruhetagsgesetze dienen heute - wie bereits dargelegt - in erster Linie noch dem Schutz der Nacht- und Sonntagsruhe. Wenn der Kanton Zürich davon ausgeht, diese Bedürfnisse seien in Zentren des öffentlichen Verkehrs nicht mehr in gleicher Weise schützenswert wie früher oder wie in ausgeprägten Wohngebieten, ist dies sachlich vertretbar, zumal die Ausnahmeregelung von § 8a RuhetagsG lediglich an Orten gilt, an denen schon die eisenbahnrechtlichen Ausnahmebestimmungen Abweichungen ermöglichen und von der Natur der Sache her (Reisen) eine gewisse Hektik herrscht. Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, sollen als unzulänglich und überholt empfundene kantonale oder kommunale Ladenöffnungszeiten nicht durch eine überdehnte Auslegung eisenbahnrechtlicher Regelungen ausgehöhlt werden (vgl. BGE 123 II 317 ff.; in diesem Sinne auch TOBIAS JAAG, in: AJP 1998 S. 220 f.); es kann dem Kanton umgekehrt deshalb nicht verwehrt sein, seine entsprechende Gesetzgebung insofern zu

liberalisieren. Im Vergleich zu anderen an Sonn- und Feiertagen ebenfalls belebten Gebieten unterscheiden sich die in § 8a RuhetagsG ausgeschiedenen dadurch, dass beispielsweise die Geschäfts-tätigkeit im Hauptbahnhof und im Bahnhof Stadelhofen weitgehend unterirdisch und in Verbindungsgängen zum Bahnhof erfolgt, womit von ihr eine weniger starke Beeinträchtigung der Sonntagsruhe ausgeht als etwa bei einer generellen, weitgehenden Sonntagsöffnung im Gebiet um die Bahnhöfe. cc) Ob eine Lösung aufgrund anderer Kriterien - z.B. einer allgemeinen Freigabe der Öffnungszeiten, sofern vom Geschäftsbetrieb auf Wohnquartiere keine störenden Auswirkungen ausgehen - praktikabel wäre und im Ergebnis zu einer geringeren Wettbewerbsverzerrung führen würde, erscheint zweifelhaft; auf jeden Fall wäre sie mit grossem administrativem Aufwand verbunden. Weil die polizeilichen Auswirkungen einer vollständigen Liberalisierung auf die lokal unterschiedlichen Ruhebedürfnisse schwierig abzuschätzen sind, erscheint es auch problematisch, eine solche im Sinne einer "conditio sine qua non" generell zur Voraussetzung der Befriedigung der Konsumbedürfnisse an Sonn- und Feiertagen zu machen. Die angefochtene Regelung führt somit zwar zu einer gewissen Wettbewerbsverzerrung, doch erweist sie sich mit Blick auf den verfolgten Zweck (beschränkte Lockerung des Öffnungsverbots an öffentlichen Ruhetagen an Orten, an denen das mit dem Gesetz verfolgte Schutzbedürfnis reduziert erscheint) im Rahmen der Interessenabwägung zwischen den Bedürfnissen der Konsumenten und dem polizeilichen Anliegen der Wahrung einer gewissen Sonntagsruhe verfassungsrechtlich noch als haltbar. Auch mit dem Bestehen von Bahnnebenbetrieben ist eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs verbunden, die im Interesse der Reisenden hingenommen wird.