



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 9. Dezember 2020 (810 19 270)

Übriges Verwaltungsrecht

Ausnahmebewilligungen für Arbeiten an einem Feiertag

Besetzung Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Hans Furer, Markus
Clausen, Daniel Häring, Markus Mattle, Gerichtsschreiber Martin Michel

Beteiligte **Unia Aargau-Nordwestschweiz**, Beschwerdeführerin, vertreten durch
Guido Ehrler, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner

A.____, Beigeladene 1

B.____, Beigeladene 2, vertreten durch Andrea Stäuble Dietrich, Advokatin

C.____, Beigeladene 3

D.____, Beigeladene 4

E.____, Beigeladene 5

Betreff Bewilligungen für die Arbeiten am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW
in Muttens (RRB Nr. 1301 vom 24. September 2019)

A. Der Kanton Basel-Landschaft errichtete zwischen 2014 und 2018 in Muttenz einen Neubau für die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW-Campus Muttenz).

B. Die für den Neubau verantwortliche Generalunternehmerin A.____ (Generalunternehmerin) gelangte am 26. April 2018 telefonisch an das Kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) und erklärte sinngemäss, es seien unvorhergesehene Probleme im Zusammenhang mit dem Bauprojekt aufgetaucht, die es notwendig machen würden, dass auch am 1. Mai 2018 auf der Baustelle gearbeitet werden könne. Das KIGA forderte die A.____ auf, per E-Mail einen Antrag für eine Arbeitsbewilligung für den 1. Mai 2018 zu stellen. Gleichentags beantragte die Generalunternehmerin per E-Mail, dass am 1. Mai 2018 ganztags im Gebäudeinnern des FHNW-Campus Muttenz gearbeitet werden dürfe. Zur Begründung machte die Generalunternehmerin geltend, anlässlich der Vorprüfungen für die in der kommenden Woche geplanten integralen Tests seien diverse Mängel festgestellt worden, die kurzfristig und als Voraussetzung für die geplanten integralen Tests behoben werden müssten. Vorgesehen sei der Einsatz folgender Firmen: A.____, B.____, F.____, G.____, H.____, I.____, J.____ und K.____. Daraufhin teilte das KIGA der Generalunternehmerin telefonisch mit, es müsse mindestens ein Gesuch eines Subunternehmers vor dem 1. Mai 2018 eingereicht werden. Sobald dieses vorliege, werde die Erteilung einer Bewilligung für vorübergehende Sonn- bzw. Feiertagsarbeit geprüft. Die gesamten Formalitäten könnten dann danach abgewickelt werden.

C. Am 27. April 2018 gelangte die F.____ mit einem Gesuch um Bewilligung von vorübergehender Feiertagsarbeit für den 1. Mai 2018 an das KIGA.

D. Mit E-Mail vom 27. April 2018 bestätigte das KIGA, dass das Gesuch betreffend Feiertagsarbeit am 1. Mai 2018 für die acht vorgesehenen Firmen aufgrund zeitlicher Dringlichkeit ausnahmsweise vorab bewilligt worden sei.

E. Im Rahmen einer am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz durchgeführten Kontrolle stellte die Arbeitsmarkt-Kontrolle im Baugewerbe (AMKB) fest, dass 21 Firmen auf der Baustelle gearbeitet haben.

F. Daraufhin forderte das KIGA die Generalunternehmerin auf, dafür besorgt zu sein, dass sämtliche Firmen, die im 1. Mai 2018 auf der Baustelle in Muttenz tätig gewesen waren, nachträgliche Bewilligungen beantragen würden.

G. Aufgrund der eingegangenen Gesuche erteilte das KIGA im Zeitraum vom 2. Mai 2018 bis zum 25. Mai 2018 insgesamt 16 Ausnahmbewilligungen für die am 1. Mai 2018 geleistete Feiertagsarbeit auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz.

H. Gegen die Erteilung dieser Bewilligungen erhob die Unia Aargau Nordwestschweiz (Unia) am 29. Mai 2018 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit den Anträgen, sämtliche Bewilligungen seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Gesuche nicht bewilligungsfähig seien.

I. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens entschied der Regierungsrat, das Verfahren auf vier Musterfälle (Bewilligungen zugunsten der Firmen B.____, C.____, D.____ und E.____) zu beschränken und in Bezug auf die übrigen Fälle zu sistieren.

J. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 1301 vom 24. September 2019 wies der Regierungsrat die Beschwerden ab, soweit er darauf eintrat und auferlegte der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 600.--. Zudem verpflichtete der Regierungsrat die Beschwerdeführerin, der Firma B.____ eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 980.05 auszurichten.

K. Mit Beschwerde vom 11. Dezember 2019 beantragt die Unia, vertreten durch Guido Ehrler, Advokat in Basel, beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), der RRB vom 24. September 2019 sei aufzuheben und dementsprechend seien die Bewilligungen des KIGA zugunsten der vier Firmen aufzuheben. Weiter stellt die Beschwerdeführerin den Beweisantrag, ihr sei Einsicht in den Bericht der AMKB zur Kontrolle vom 1. Mai 2018 zu gewähren.

L. Der Beschwerdegegner, vertreten durch das KIGA, schliesst in seiner Vernehmlassung vom 7. Februar 2020 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Nicht einzutreten sei auf den Antrag der Beschwerdeführerin, den Bericht der AMKB zu edieren, da dieser verspätet gestellt worden sei.

M. Die B.____ (Beigeladene 2), vertreten durch Andrea Stäuble Dietrich, Advokatin in Olten, schliesst mit Vernehmlassung vom 10. Februar 2020 auf Abweisung der Beschwerde. Die Generalunternehmerin (Beigeladene 1) und die weiteren betroffenen Firmen (Beigeladene 3, 4 und 5) haben sich nicht vernehmen lassen.

N. Das Kantonsgericht forderte am 5. März 2020 den Beschwerdegegner auf, sämtliche Vorakten (inkl. den Kontrollbericht der AMKB) einzureichen.

O. Am 8. Mai 2020 gewährte das Kantonsgericht der Beschwerdeführerin Akteneinsicht.

P. Am 8. Juli 2020 reichte die Beschwerdeführerin eine Replik ein. Die Beigeladene 2 und der Beschwerdegegner reichten am 14. August 2020 bzw. 19. August 2020 ihre Duplikten ein.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1.1 Das Kantonsgericht prüft gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 vor der materiell-rechtlichen Beurteilung einer Streitsache von Amtes wegen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind. Gemäss § 43 Abs. 1 VPO ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde gegeben.

1.2.1 Näher zu prüfen ist die Legitimation der Beschwerdeführerin zur Beschwerdeerhebung. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie vertrete als Gewerkschaft nach ihren Statuten die beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen ihrer Mitglieder. Sie sei Sozialpartnerin des Landesmantelvertrags für das Bauhauptgewerbe und weiterer Gesamtarbeitsverträge (Ausbaugewerbe-, Maler-, Gipser- und Schreiner-GAV), in deren Geltungsbereich die auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz durchgeführten Arbeiten fallen würden. Der Organisationsgrad im Bauhauptgewerbe betrage 80 %, im Gewerbe seien 40-60 % der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Mitglieder der Gewerkschaft. Sie sei als Gewerkschaft nach Art. 58 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 berechtigt, Verfügungen der kantonalen Behörde, die sich – wie die erteilten Bewilligungen – auf das Arbeitsgesetz stützten, anzufechten.

1.2.2 Gemäss § 47 Abs. 1 lit. b VPO sind Personen, Organisationen und Behörden, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt sind, zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde beim Kantonsgericht befugt. Eine solche spezialgesetzliche Grundlage findet sich in Art. 58 ArG, der vorsieht, dass zur Beschwerde gegen Verfügungen der kantonalen Behörden und der Bundesbehörden auch die Verbände der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer berechtigt sind. Dabei handelt es sich um die so genannte ideelle Verbandsbeschwerde. Die Funktion bzw. das Ziel der ideellen Verbandsbeschwerde ist es, den Rechtsschutz auch dort sicherzustellen, wo wichtige Interessen sonst nicht ausreichend berücksichtigt würden. Diese Interessen sind öffentlicher Natur, sodass der Staat für deren Wahrung zuständig ist (vgl. REGINA MEIER, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, 2015, S. 4). Soweit den Arbeitnehmerverbänden in Art. 58 ArG das Beschwerderecht eingeräumt wird, handelt es sich um eine sozialpolitisch motivierte Verbandsbeschwerde (ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 2000, N 1026). Sie schafft die Möglichkeit, Verfügungen gerichtlich überprüfen zu lassen, ohne dass Arbeitnehmer dies in eigenem Namen tun müssten. Insbesondere wenn sich das Rechtsmittel gegen eine den Arbeitgeber begünstigende Verfügung – wie etwa vorliegend die Bewilligung zur Feiertagsarbeit – richtet, würde andernfalls kaum je ein Rechtsmittel ergriffen, weil Arbeitnehmer Retorsionsmassnahmen des Arbeitgebers befürchten müssten (RETO HÄGGI FURRER, in: Blesi/Pietruszak/Wildhaber [Hrsg.], Kurzkommentar ArG, 2018, Art. 58 N 3; vgl. auch BGE 98 Ib 344 E. 1). Dabei ist es nicht das Ziel der ideellen Verbandsbeschwerde, den betroffenen Arbeitnehmern zu unmittelbaren persönlichen, allenfalls auch wirtschaftlichen Vorteilen zu verhelfen: Mit dieser Art von Verbandsbeschwerden können im Regelfall bloss Feststellungsurteile erwirkt werden, die in erster Linie präjudizielle Wirkung entfalten. Der Verbandsbeschwerde kommt somit auch eine gewisse Rechtsfortbildungsfunktion zu, da durch sie Verfahren über klärungsbedürftige Fragen angestossen werden.

Weiter kann sie präventiv wirken und die Position der Vollzugsbehörden gegenüber den Geschützten stärken (MEIER, a.a.O., S. 5 f.; HÄNER, a.a.O., N 1030).

1.2.3 Voraussetzung für das Beschwerderecht von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberverbänden ist, dass sie statutarisch die Verteidigung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder bezwecken (HÄGGI FURRER, a.a.O., Art. 58 N 3; Urteil des Bundesgerichts 2C_344/2008 vom 26. März 2009 E. 3.2). Branchenverbände sind nur legitimiert, soweit die angefochtene Verfügung denjenigen Industriezweig betrifft, in dem sie tätig sind. Demgegenüber sind branchenübergreifende Verbände – ihrem weit gefassten statutarischen Zweck entsprechend – grundsätzlich in jeder Branche, in der sie als Interessenvertreter auftreten, zur Beschwerde legitimiert. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die betroffenen Arbeitnehmer oder einzelne von ihnen Verbandsmitglieder sind oder selbst ein Interesse an der Beschwerdeführung bekunden (vgl. BGE 119 Ib 374 E. 2b/aa; 116 Ib 270 E. 1a und 1b; 98 Ib 344 E. 1; BENOÎT BOVAY, in: Geiser/von Kaenel/Wyler [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar Arbeitsgesetz, 2005, Art. 58 N 2).

1.2.4 Die Beschwerdeführerin ist eine Organisation der Arbeitnehmenden der Schweiz. Sie vertritt und fördert als interprofessionelle Gewerkschaft die sozialen, wirtschaftlichen, politischen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Industrie, Gewerbe und Bau, privaten Dienstleistungen und Landwirtschaft (Art. 1 ff. Statuten Unia). Damit ist die Beschwerdeführerin eine branchenübergreifende Gewerkschaft, die gemäss ihren Statuten die Interessen der Arbeitnehmer verteidigt. Die umstrittenen Verfügungen sind sodann in Anwendung des ArG ergangen, weshalb die Beschwerdeführerin gemäss § 47 Abs. 1 lit. b VPO i.V.m. Art. 58 ArG zur Beschwerde vor dem Kantonsgericht legitimiert ist.

1.3.1 Damit eine Beschwerde an das Kantonsgericht zulässig ist, muss sie grundsätzlich auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung einem aktuellen und praktischen Interesse entsprechen (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 7. Dezember 2016 [810 16 159] E. 1.2 mit Hinweisen; vgl. ebenso BGE 136 II 101 E. 1.1). Dieses Erfordernis gilt grundsätzlich auch bei ideellen Verbandsbeschwerden (vgl. HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/von Werdt/Günterich/Oberholzer [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage, 2015, Art. 89 N 96). Von diesem Erfordernis kann aber ausnahmsweise abgesehen werden, wenn sich die aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen kann, wenn aufgrund ihrer Natur eine gerichtliche Prüfung nicht möglich wäre, bevor sie ihre Aktualität verliert, und wenn an der Beantwortung der streitigen Frage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (vgl. BGE 140 II 46 E. 1.1 mit Hinweisen = Die Praxis [Pra] 103 [2014] Nr. 66).

1.3.2 Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin kein aktuelles Interesse an der Beurteilung mehr, weil die vorübergehende Ausnahme vom Arbeitsverbot, die sie bestreitet, ein in der Vergangenheit liegendes Datum – den 1. Mai 2018 – betrifft. In der Beschwerde wird jedoch insbesondere die Frage aufgeworfen, ob die für die rechtmässige Erteilung der Ausnahmebewilligung notwendige Voraussetzung des dringenden Bedürfnisses im Sinne von Art. 19 Abs. 3 ArG gegeben war. Diese strittige Frage könnte, da die entsprechenden Bewilligungsgesuche für Sonntags- bzw. Feiertagsarbeit zwangsläufig relativ kurzfristig gestellt werden,

kaum je rechtlich geklärt werden, würde man auf das Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht verzichten (vgl. ebenso Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2007.00278 vom 7. November 2007 E. 1.2.2). Die Beschwerde wirft somit Fragen auf, die sich unter ähnlichen Umständen regelmässig wieder stellen könnten, ohne dass das Kantonsgericht je in der Lage wäre, sich rechtzeitig dazu zu äussern. Die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen beziehen sich ausserdem auf konkrete Probleme eines tatsächlich bestehenden Einzelfalls mit Auswirkungen über diesen hinaus, weshalb die Beantwortung dieser grundsätzlichen Fragen im öffentlichen Interesse liegt. Demgemäss rechtfertigt es sich, auf die im Übrigen rechtzeitig und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

2. Das Kantonsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (§ 45 Abs. 1 lit. a und b VPO). Die Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1 Die Vorinstanz verweigerte der Beschwerdeführerin die Akteneinsicht in den AMKB-Bericht betreffend die am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz durchgeführten Kontrollen. Sie führt diesbezüglich aus, der Verein AMKB führe unter anderem im Auftrag des Kantons Basel-Landschaft Schwarzarbeitskontrollen im Baugewerbe und Kontrollen auf Einhaltung des Entsendegesetzes und auf Einhaltung des Submissionsgesetzes im Baunebengewerbe durch. Diese Aufgaben stünden jedoch in keinem Zusammenhang mit den Gesuchen und Bewilligungen für die vorübergehende Feiertagsarbeit am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz. Das Gesuch zur Edition des Kontrollberichts der AMKB sei verspätet eingereicht worden und überschreite überdies den ursprünglichen Akteneinsichts-antrag. Es könne deshalb nicht berücksichtigt werden (vgl. § 15 Abs. 1 und 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988 sowie § 33 VwVG BL).

3.2 Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts und damit des rechtlichen Gehörs. Sie bringt diesbezüglich vor, die Vorinstanz verkenne, dass das Editionsbegehren keinen eigenständigen Antrag darstelle, welcher den Streitgegenstand erweitere, sondern dass das Editionsbegehren auf eine Beweiserhebung abziele, die im Hinblick auf das Beweisthema des dringenden Bedürfnisses an der Feiertagsarbeit hätte durchgeführt werden müssen. Die AMKB sei am 1. Mai 2018 vor Ort gewesen und habe festgestellt, welche Firmen überhaupt anwesend gewesen seien, und möglicherweise auch, welche Arbeiten ausgeführt worden seien. Da bis heute unklar sei, welche Firmen am 1. Mai 2018 gearbeitet hätten und welche Arbeiten ausgeführt worden seien, hätten die Vorinstanzen kraft Untersuchungsgrundsatz dem Antrag stattgeben müssen. Daher werde der Antrag an dieser Stelle förmlich wiederholt.

3.3.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Zum gefestigten Bestand des rechtlichen Gehörs zählen in Rechtsprechung und Lehre die Ansprüche auf vorgängige Äusserung und Anhörung, der Anspruch auf Berücksichtigung der Vorbringen, der

Anspruch auf Teilnahme am Beweisverfahren unter Einschluss des Rechts, Beweisanträge zu stellen, das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf einen begründeten Entscheid (BGE 135 II 286 E. 5.1; KGE VV vom 27. April 2016 [810 14 312] E. 3.2; KGE VV vom 5. September 2007 [810 06 199] E. 9.1; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, 2008, S. 846 ff.; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 202 ff.; GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar: Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Auflage, 2014, Art. 29 Rz. 42 ff.). Das kantonale Recht enthält keine weitergehenden Garantien (vgl. § 9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV] vom 17. Mai 1984 und § 13 VwVG BL).

3.3.2 Das Recht auf Akteneinsicht ist wie das Recht, angehört zu werden, formeller Natur. Die Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht führt daher ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Vorbehalten bleiben praxisgemäss Fälle, in denen die Verletzung des Akteneinsichtsrechts nicht besonders schwer wiegt und dadurch geheilt wird, dass die Partei, deren rechtliches Gehör verletzt wurde, sich vor einer Rechtsmittelinstanz äussern kann, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüft (KGE VV vom 13. Dezember 2017 [810 17 75] E. 3.2.2); zudem dürfen dem Betroffenen daraus keine Nachteile erwachsen (BGE 135 I 279 E. 2.6; BGE 138 III 225 E. 3.3). Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 mit Hinweisen; BGE 132 V 387 E. 5.1; BGE 133 I 201 E. 2.2; KGE VV vom 5. September 2007 [810 06 199] E. 9; KGE VV vom 11. Januar 2012 [810 11 122] E. 3 ff. und KGE VV vom 18. Juni 2014 [810 13 350] E. 4.1). Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs ist angesichts der formellen Natur des Gehörsanspruchs vor den weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin zu behandeln (BGE 137 I 195 E. 2.2).

3.3.3 Das Akteneinsichtsrecht soll den Parteien dazu verhelfen, sich über alle für das Verfahren wesentlichen Unterlagen zu orientieren. Es ist gleichsam Vorbedingung einer wirksamen und sachbezogenen Ausübung des Äusserungsrechts (BGE 132 V 387 E. 3.1). Die Wahrnehmung des Akteneinsichts- und Beweisführungsrechts durch den von einer Verfügung Betroffenen setzt eine Aktenführungspflicht der Verwaltung voraus. Die Behörden haben alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann. Dieser ursprünglich für das Strafverfahren entwickelte Grundsatz gilt als Gehalt von Art. 29 Abs. 2 BV für alle Verfahrensarten (BGE 130 II 473 E. 4.1). Sämtliche im Rahmen des Verfahrens vorgenommenen Erhebungen und Tatsachen sind vollständig festzuhalten. Gespräche mit Verfahrensteilnehmenden sind zu protokollieren, wobei von den Umständen abhängt, wie detailliert das Protokoll sein muss (Urteil des Bundesgerichts 8C_322/2010 vom 9. August 2010 E. 3; BGE 130 II 473 E. 4.1 f.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, 2013, N 497). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich

auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste (BGE 129 I 249 E. 3; KGE VV vom 24. Mai 2006 [810 05 135] E. 2.e); MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 872; STEINMANN, a.a.O., Art. 29 Rz. 51) und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind (BGE 132 V 387 E. 3.2). Dass die Akten im konkreten Verfahren tatsächlich im konkreten Verfahren als Beweismittel herangezogen werden, ist nicht erforderlich. Die Akteneinsicht darf daher nicht mit der Begründung verweigert werden, die betreffenden Akten seien belanglos. Es ist Sache der Einsichtsberechtigten, dies zu beurteilen (BGE 132 V 387 E. 3.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 493; ALBERTINI, a.a.O., S. 227). Grundsätzlich gilt, dass sämtliche Informationen, die dem entscheidenden Organ zur Verfügung stehen, auch der Partei zugänglich sein müssen (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 876). Das Akteneinsichtsrecht findet indes seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter. Diesfalls sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 129 I 249 E. 3).

3.4 Unbestrittenermassen hat die AMKB nach der durchgeführten Kontrolle vom 1. Mai 2018 dem KIGA ihren Kontrollbericht zugestellt und fehlende Bewilligungen für Arbeiten am 1. Mai 2018 gemeldet. Diesen Bericht hat das KIGA in der Folge zu den Akten beigezogen und gestützt darauf festgestellt, welche Firmen effektiv am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz gearbeitet haben. Anschliessend hat das KIGA, wie sich zweifelsfrei aus den Akten ergibt, gestützt auf die aus dem AMKB-Bericht gewonnenen Erkenntnisse sämtliche am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz anwesenden Firmen aufgefordert, nachträglich Bewilligungsgesuche einzureichen. Die nachträglich eingegangenen Gesuche hat das KIGA allesamt bis zum 25. Mai 2018 bewilligt. Daraus folgt ohne weiteres, dass der AMKB-Bericht Teil der Akten des KIGA war und das von der Beschwerdeführerin mit ihrer Beschwerdeeingabe vom 29. Mai 2018 beim Regierungsrat gestellte Gesuch um vollumfängliche Akteneinsicht nicht verweigert werden durfte. Der Regierungsrat hat somit das Recht der Beschwerdeführerin auf Akteneinsicht verletzt.

3.5 Das Kantonsgericht hat den Beschwerdegegner aufgefordert, den Kontrollbericht der AMKB einzureichen. Dieser Aufforderung ist der Beschwerdegegner am 18. März 2020 nachgekommen. Zugleich beantragt der Beschwerdegegner, den Bericht nicht an die Beschwerdeführerin weiterzuleiten. Der Beschwerdegegner macht diesbezüglich geltend, der Kontrollbericht der AMKB sei zu Händen des Ressorts Arbeitsmarktaufsicht, Abteilung Arbeitsbedingungen, des KIGA eingereicht worden. Der Bericht sei in der Folge amtsintern an die Abteilung Arbeitsrecht/Arbeitnehmerschutz weitergeleitet worden, mit der Bitte um eine arbeitsgesetzliche Einschätzung im Zusammenhang mit hängigen Verfahren des Ressorts Arbeitsmarktaufsicht. Parallel dazu habe man sich veranlasst gesehen, eigene rechtliche Schritte einzuleiten. Der Kontrollbericht des AMKB beinhalte eine Vielzahl von Personen- und Unternehmensdaten, die für die arbeitsgesetzliche Würdigung der vorliegenden Streitsache nicht relevant seien. Die Personen und Unternehmen hätten ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung ihrer Angaben, die im Rahmen der Kontrolle vom 1. Mai 2018 erfasst worden seien. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, zur Beweisführung, ob ein dringendes Bedürfnis für die Ausführung

der Arbeiten vorgelegen habe, sei entscheidend, welche Firmen vor Ort gewesen seien und welche Arbeiten sie ausgeführt hätten. Die Firmen hätten zudem kein schützenswertes Interesse an der Geheimhaltung, dass sie am 1. Mai 2018 tatsächlich gearbeitet haben.

3.6 Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners kann die Akteneinsicht nicht mit dem pauschalen Verweis auf das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Firmen verweigert werden. Das Akteneinsichtsrecht findet zwar seine Grenzen an berechtigten Interessen Dritter oder an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates. In einem solchen Fall sind aber die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 113 Ia 4 E. 4a, 129 I 253 E. 3). Zudem ist gegebenenfalls – als mildere Massnahme gegenüber der Einsichtsverweigerung – zu prüfen, ob die Einsichtnahme durch Anonymisierung oder Abdeckung von Passagen eingeschränkt gewährt werden kann (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 504). Soweit der Beschwerdegegner im Verfahren vor dem Kantonsgericht geltend macht, die Personen und Unternehmen hätten ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung ihrer Angaben, kann ihm nicht gefolgt werden, zumal die entsprechenden Daten Bewilligungsvoraussetzungen darstellen und daher zwangsläufig aktenkundig sind bzw. sein müssen. Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, worin das vom Beschwerdegegner vorgebrachte Geheimhaltungsinteresse der auf der Baustelle arbeitenden Firmen bestehen sollte. Da somit kein schutzwürdiges Interesse der am 1. Mai 2018 auf der Baustelle arbeitenden Firmen an einer Geheimhaltung ersichtlich ist, hat das Kantonsgericht dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung der Akteneinsicht mit Verfügung vom 8. Mai 2020 vollumfänglich entsprochen. Damit wurde die Verletzung des rechtlichen Gehörs geheilt.

4. Materiell umstritten ist, ob das KIGA in den vier vom Regierungsrat beurteilten "Musterfällen" zu Recht Bewilligungen für vorübergehende Sonntags- bzw. Feiertagsarbeit erteilt hat.

4.1 Der Regierungsrat erwog, die Art und Weise der Gesuchstellung sei aus formeller Sicht nicht zu beanstanden. Nach dem Wortlaut von Art. 49 ArG müsse "der Arbeitgeber" das Gesuch bei der Behörde stellen. Der Arbeitgeber habe die Bewilligungsgesuche rechtzeitig einzureichen und zu begründen, damit die Rechtmässigkeitsprüfung durch die Behörde erfolgen könne. Sei dies aufgrund der Dringlichkeit nicht möglich, erlaube Art. 49 Abs. 2 ArG aber auch eine nachträgliche Gesuchseinreichung. Auch würden sich telefonische Gesuche nicht vermeiden lassen, doch werde vorausgesetzt, dass sie nachher schriftlich bestätigt würden. Dringliche Gesuche, die nicht rechtzeitig gestellt werden könnten, seien vom Arbeitgeber so rasch als möglich unter der Begründung der Verspätung nachzuholen. Nach der Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zum Arbeitsgesetz und den Verordnungen 1 und 2 vom November 2006 (SECO-Wegleitung) sei es auf dem Bau üblich, dass sich verschiedene Firmen zu einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) zusammenschliessen würden, um ein Bauprojekt gemeinsam zu realisieren (vgl. SECO-Wegleitung 140-2). Solange den einzelnen Firmen bei der Ausführung der Arbeit ihre Eigenständigkeit belassen werde, und sich die ARGE-Leitung auf die Koordination der Arbeiten, die Administration und die Einhaltung der Termine beschränke, handle es sich zwar nicht um einen Betrieb im Sinne des ArG, und die einzelnen Firmen seien als Betriebe zu betrachten. Das hindere aber die ARGE nicht daran, für die Betriebe eine Bewilligung

einzuholen. Diese "ARGE-Praxis" werde in der SECO-Wegleitung ausdrücklich unterstützt. Im Ergebnis erscheine es vertretbar, die Bewilligungsanfrage des Generalunternehmers für seine Subunternehmer analog wie die bei einer ARGE zu behandeln. Die Gesuchserteilung sei vorliegend in Anlehnung an die "ARGE-Praxis" pragmatisch und gesetzeskonform erfolgt.

4.2 Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, es stehe fest, dass die vier betroffenen Firmen vor der Aufnahme der Sonntagsarbeit kein Gesuch gestellt hätten. Dagegen sei die Generalunternehmerin am Donnerstag, dem 26. April 2018 telefonisch an das KIGA gelangt und habe um die Erteilung einer Ausnahmegewilligung ersucht. Das SECO anerkenne in ihrer Wegleitung zu Recht, dass die ARGE-Leitung keinen Betrieb im Sinne des Gesetzes darstelle und deshalb nicht berechtigt sei, ein Gesuch zu stellen, sondern dies nur stellvertretend für die beteiligten Firmen tun könne. Damit die ARGE-Leitung als Stellvertreterin für die beteiligten Firmen handeln könne, sei nach allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen eine Vollmacht notwendig. Die Generalunternehmerin habe sich aber nie mit einer Vollmacht ausgewiesen. Somit sei sie auch nicht berechtigt gewesen, für die betroffenen Firmen ein Gesuch zu stellen. Zudem stehe in keiner Weise fest, dass die vier Firmen überhaupt Mitglieder der ARGE gewesen seien. Nicht jede Firma, die bei einem Bauprojekt tätig werde, werde dadurch automatisch Mitglied einer ARGE. Die Generalunternehmerin sei nicht berechtigt gewesen, ohne Vollmacht Ausnahmegewilligungen zu beantragen.

4.3.1 Eine Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2020, N 849). Die Verfügung soll zum einen dem Recht zur Wirksamkeit verhelfen, zum anderen soll sie der Klarheit und der Rechtssicherheit dienen (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 326). Um als Verfügung zu gelten, muss ein individueller Verwaltungsakt soweit konkretisiert sein, dass er unmittelbar durchgesetzt und vollzogen werden kann oder mit anderen Worten muss das Verfügungsdispositiv so formuliert sein, dass für Verfügungsadressaten und verfügende Behörden gleichermassen klar und unmissverständlich ist, was zwischen ihnen genau gilt (Urteil des Bundesgerichts 2C_950/2012 vom 8. August 2013 E. 4.2; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, S. 822 ff.). Das Dispositiv ist dabei im Zusammenhang mit der Verfügungsbegründung zu lesen (BGE 131 II 13 E. 2.3). Verfügungsadressat ist derjenige, dessen Rechte und Pflichten durch die Verfügung geregelt werden. Die Rechtswirkungen entfalten sich sowohl für die Behörden als auch für die Verfügungsadressaten unmittelbar (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5646/2009 vom 18. Mai 2010 E. 3.1). Ist eine Verfügung auf Gesuch hin ergangen, ist der Gesuchsteller regelmässig der Verfügungsadressat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2257/2010 vom 15. Oktober 2010, E. 4.1, in: Jahrbuch des Schweizerischen Arbeitsrechts [JAR] 2011 S. 404).

4.3.2 Nach Art. 49 Abs. 1 ArG hat der Arbeitgeber Gesuche für die im Gesetz vorgesehenen Bewilligungen rechtzeitig einzureichen und zu begründen sowie die erforderlichen Unterlagen beizufügen. Art. 49 Abs. 1 ArG beschränkt sich darauf, die rechtzeitige Einreichung des Bewilligungsgesuchs und der erforderlichen Unterlagen zu verlangen. Letztere müssen die Behörde

über die Einhaltung der für die Erteilung von Ausnahmen festgelegten Vorbedingungen informieren. Art. 41 und 42 der bundesrätlichen Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) vom 10. Mai 2000 stellen die Liste der Dokumente auf, welche die schriftlichen Bewilligungsgesuche über die Arbeitszeit begleiten müssen, und erläutern den Inhalt der durch die Behörde erteilten Bewilligung. Das Bewilligungsgesuch muss den betroffenen Betrieb oder Betriebsteil angeben, die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer (Anzahl Männer, Frauen und Jugendliche), die vorgesehene Arbeitszeit (mit den Ruhe- und Pausenzeiten, den Modalitäten der Schichtarbeit, den in diesem Zusammenhang erstellten Plänen und Graphiken, sogar den Schichtarbeitsplänen), die geforderte Bewilligungsdauer, die Zustimmung der betroffenen Arbeitnehmer und das Ergebnis der diese betreffenden ärztlichen Untersuchungen, wenn es das Gesetz oder die Verordnung vorschreiben, den Beweis des dringlichen Bedarfs und des unerlässlichen Charakters der Ausnahme, die Zustimmung Dritter, wenn es das Gesetz oder die Verordnung vorschreiben. Sämtliche nützlichen Unterlagen und Auskünfte müssen der Behörde vorgelegt werden, die darüber entscheiden soll (BOVAY, a.a.O., Art. 49 N 3 f.). Der Arbeitgeber hat die Gesuche soweit als möglich so rechtzeitig einzureichen, dass sie von der Bewilligungsbehörde ordnungsgemäss vor dem Beginn der bewilligungsbedürftigen Arbeiten behandelt werden können (WALTHER HUG, Kommentar zum Arbeitsgesetz, 1971, Art. 49 N 1). Lediglich wenn in dringlichen Fällen das Gesuch für eine Arbeitszeitbewilligung nicht rechtzeitig gestellt werden kann, hat der Arbeitgeber dies so schnell wie möglich nachzuholen und die Verspätung zu begründen (Art. 49 Abs. 2 ArG). Dies trifft beispielsweise dann zu, wenn sich ein dringendes Bedürfnis für Sonn- bzw. Feiertagsarbeit so spät manifestiert, dass das Gesuch nicht mehr rechtzeitig gestellt werden kann, etwa weil die zuständige Behörde (z.B. in der Nacht oder über das Wochenende) nicht erreichbar ist (HUG, a.a.O., Art. 49 N 5; SECO-Wegleitung 049-1).

4.4 Entgegen der Auffassung der Vorinstanzen bestand im vorliegenden Fall kein Raum für die Anwendung der sog. "ARGE-Praxis", zumal die Generalunternehmerin selbst auch nie vorgebracht hat, es handle sich vorliegend um ein ARGE-Gesuch und sie handle als Vertreterin einer ARGE. Vielmehr hätte das KIGA unter diesen Umständen der Generalunternehmerin umgehend nach dem Eingang deren Anfrage klar mitteilen müssen, dass die einzelnen Betriebe, die eine Feiertagsarbeitsbewilligung erhalten wollen, verpflichtet sind, so schnell wie möglich eigene begründete Gesuche einzureichen, damit diese noch vor dem 1. Mai 2018 individuell geprüft werden können. Dies gilt umso mehr, weil die jeweiligen Gesuchsteller die Verfügungsadressaten sind, deren Rechte und Pflichten durch die Verfügung geregelt werden und ohnehin nur sie als Arbeitgeber die für die Bewilligung erforderlichen Angaben inkl. Begründung liefern können. Soweit sich die Vorinstanzen im vorliegenden Fall sodann auf Art. 49 Abs. 2 ArG berufen, wonach in dringenden Fällen das Gesuch nachträglich gestellt werden könne, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Da sich die Generalunternehmerin bereits am Donnerstag, 26. April 2018, mit dem Begehren um Bewilligung der Feiertagsarbeit an das KIGA gewandt hatte, wäre eine vorgängige schriftliche Gesuchstellung durch sämtliche Betriebe durchaus noch möglich gewesen, selbst wenn dabei berücksichtigt wird, dass der Montag, 30. April 2018, bei den basellandschaftlichen Behörden ein angeordneter Kompensationstag war und die Büros an diesem Tag somit geschlossen waren. Nicht nachvollziehbar bleibt daher, weshalb das KIGA dies unterlassen und stattdessen die Generalunternehmerin aufgefordert hat, per E-Mail einen Antrag für eine Arbeitsbewilligung für den 1. Mai 2018 zu stellen, und ihr später telefonisch mit-

geteilt hat, es müsse lediglich mindestens ein Gesuch eines Subunternehmers vor dem 1. Mai 2018 eingereicht werden. Die Art und Weise der Gesuchstellung erweist sich damit in formeller Hinsicht als fehlerhaft.

5.1 Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid weiter zum Schluss, einzig das gemäss Art. 19 Abs. 2 ArG benötigte dringende Bedürfnis, welches in Art. 27 ArgV 1 konkretisiert werde, stelle eine materielle Voraussetzung zur Bewilligungsfähigkeit vorübergehender Sonntagsarbeit dar. Vorliegend stehe Art. 27 Abs. 1 lit. a ArgV 1 zur Diskussion, wonach ein dringendes Bedürfnis vorliege, wenn zusätzliche Arbeiten kurzfristig anfallen würden, deren Erledigung zeitlich nicht aufschiebbar seien und die am Tag und während den Werktagen weder mit planerischen Mitteln noch mit organisatorischen Massnahmen bewältigt werden könnten. Ein dringendes Bedürfnis könne insbesondere geltend gemacht werden, wenn Konventionalstrafen zu zahlen seien oder der Verlust von weiteren Aufträgen drohe, falls die Lieferfristen nicht eingehalten würden. Die Generalunternehmerin habe am 26. April 2018 telefonisch mitgeteilt, dass auf der Baustelle unvorhergesehene Probleme aufgetaucht seien. So hätten Tests an sicherheitsrelevanten gebäudetechnischen Anlagen negative Resultate ergeben. Jeder Tag sei wichtig und es gehe um sehr viel Geld. Weiter führte die Vorinstanz aus, es sei ihr durchaus bekannt, dass der Termin für Tests allgemein bei solchen Grossbaustellen nicht ohne grosse finanzielle und planerische Auswirkungen verschoben werden könne. Da der 1. Mai 2018 auf einen Dienstag gefallen sei, habe diese Arbeitswoche nur aus vier Arbeitstagen bestanden. Es sei somit plausibel, dass ein weiterer Arbeitstag für einige Unternehmen zwingend notwendig gewesen sei, um alle angetroffenen und unerwarteten Mängel bis zum Teststart zu beheben. Ein Verschieben der integralen Tests hätte zudem auch für die Bauherrin (d.h. den Kanton Basel-Landschaft) weitreichende Konsequenzen gehabt. Welche einzelnen Unternehmungen im Detail für die Vorbereitungsarbeiten und Mängelbehebung im Vorfeld der integralen Tests auf der Baustelle zwingend von Nöten gewesen seien, sei im Rahmen der Entscheidungsbefugnis der Generalunternehmerin gelegen. Sie habe als Generalunternehmerin über die notwendige Fachkenntnis verfügt, welches Fachpersonal bei einer solchen Grossbaustelle zur Mängelbehebung und Vorbereitung der integralen Tests eingesetzt werden müsse, sei dies nun für Malerarbeiten, Abdichtungsarbeiten oder auch Putzarbeiten. Gewisse Arbeiten könnten auch nur bei sehr geringem Arbeitsbetrieb ausgeführt werden. Zudem sei nicht davon auszugehen, dass die Generalunternehmerin bzw. deren Subunternehmer ohne triftigen Grund quasi freiwillig einen Lohnzuschlag von 50 % bezahlen würde und somit kaum "unnötige" Betriebe für diese speziellen Vorbereitungsarbeiten auf die Baustelle beordert worden seien. Das gemäss Art. 19 Abs. 3 ArG geforderte dringende Bedürfnis sei somit seiner Ansicht nach gegeben. Die sachlich ausreichende Begründung der Generalunternehmerin habe für alle nachträglich eingereichten Gesuche gegolten. Auch wenn somit die vorgängig beschriebene Begründung für die Ausnahmebewilligungen von den vier Unternehmungen nicht separat eingereicht worden sei, so dürfe diese doch – wenn auch nachträglich – als ausreichend beurteilt werden. Dass eine der Firmen im nachträglich eingereichten Gesuch eine "unglückliche Erläuterung" für den geleisteten Arbeitseinsatz abgegeben habe – die im Kanton Zug ansässige Firma führte aus, sie arbeite immer am 1. Mai –, schade der Bewilligungserteilung nicht.

5.2 Die Beschwerdeführerin rügt, dass auf der Basis der dem KIGA vorgelegenen Informationen die Gesuche nicht hätten bewilligt werden dürfen. In diesem Zusammenhang dürfe nicht übersehen werden, dass das KIGA sämtliche Gesuche mit der gleichlautenden Begründung bewilligt habe, es müssten wichtige Arbeiten im Zusammenhang mit den anstehenden Fertigstellungsarbeiten und Übergaben an den Bauherren ausgeführt werden. Dieser Begründung sei nicht zu entnehmen, weshalb am 1. Mai 2018 die besondere Dringlichkeit gegeben gewesen sein soll. Die entscheidende Frage, inwiefern am 1. Mai 2018 die besondere Dringlichkeit bestanden habe, die behaupteten wichtigen Arbeiten am Feiertag auszuführen, sei im Verfügungsverfahren nicht geklärt worden. Es sei offensichtlich, dass das KIGA zu einer Allgemeinflöskel habe greifen müssen, weil dem Amt keine bzw. offensichtlich unhaltbare Begründungen der Firmen vorgelegen seien. Es bleibe weiterhin völlig offen, ob die Sonn- bzw. Feiertagsarbeit durch organisatorische Massnahmen hätte vermieden werden können. Das Gesuch sei aufgrund dieser weiterhin bestehenden Unklarheiten nicht bewilligungsfähig. Auch die weitgehend theoretischen Erwägungen der Vorinstanz würden die wesentlichen Fragen nicht klären und gingen weitestgehend an der Sache vorbei. In einer E-Mail-Nachricht vom 27. April 2018 habe die Generalunternehmerin einem grossen Adressatenkreis (vermutungsweise den Verantwortlichen aller beteiligten Firmen) mitgeteilt, es sei eine Bewilligung "für Arbeiten im Innern des Gebäudes" erteilt worden. Weiter finde sich in dieser E-Mail-Nachricht folgende Information: "Sämtlichen Unternehmen, welche zur Einhaltung der Termine noch dringende Arbeiten auszuführen haben, eröffnet sich damit die Gelegenheit, ihr Personal am 1. Mai 2018 in der Zeit von 06.00 Uhr bis 17.00 Uhr auf der Baustelle zu beschäftigen." Auffällig sei, dass von den angeblich ohne Verzug durchzuführenden Vorarbeiten zur Durchführung der angeblichen integralen Tests nicht die Rede sei. Vielmehr würden ausdrücklich sämtliche Firmen angesprochen und diesen gegenüber werde der Eindruck erweckt, die Bewilligung für Feiertagsarbeit gelte für alle Tätigkeiten. Die Generalunternehmerin habe die erhaltene Bewilligung offensichtlich zweckwidrig und entgegen der eigenen Begründung dazu verwendet, allen Firmen im Innenbereich auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz am 1. Mai 2018 einen zusätzlichen Arbeitstag zu ermöglichen. Die Firmen seien dadurch in den Glauben versetzt worden, sie seien alle berechtigt, an diesem Tag arbeiten zu lassen. Auf der Baustelle habe die AMKB daher am 1. Mai 2018 festgestellt, dass 180 Arbeitnehmer gearbeitet hätten. Die Vorinstanz verkenne, dass einer Generalunternehmerin im Rahmen der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen kein Ermessen zukomme zu entscheiden, welche Firmen für die Durchführung von angeblich dringlich auszuführenden Arbeiten benötigt würden. Im Bewilligungsverfahren hätten die betroffenen Firmen darzulegen, dass ihre Tätigkeit die Dringlichkeitsanforderungen erfüllen würden. Diese Dringlichkeitsnachweise hätten die vier betroffenen Firmen nicht erbracht.

5.3.1 Das Arbeitsgesetz dient dem Arbeitnehmerschutz (vgl. Art. 110 Abs. 1 lit. a BV), insbesondere in gesundheitlicher und sozialer Hinsicht. Die Bestimmungen über die Nacht- und Sonntagsarbeit (Art. 16 ff. ArG) sollen den damit verbundenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Belastungen der Arbeitnehmenden Rechnung tragen (Urteil des Bundesgerichts 2C_344/2008 vom 26. März 2009 E. 4.4 mit Hinweisen). Gemäss Art. 18 Abs. 1 ArG ist die Beschäftigung von Arbeitnehmern zwischen Samstag 23 Uhr und Sonntag 23 Uhr, unter Vorbehalt von Art. 19 ArG, untersagt. Art. 19 Abs. 1 ArG sieht Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit vor, die bewilligungspflichtig sind. Dauernde oder regelmässige wiederkehrende Sonntagsarbeit

wird bewilligt, sofern sie aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist (Art. 19 Abs. 2 ArG). Zuständig für die Bewilligung von dauernder oder regelmässiger Sonntagsarbeit ist das SECO (Art. 19 Abs. 4 ArG). Vorübergehende Sonntagsarbeit wird gemäss Art. 19 Abs. 3 und 4 ArG von der kantonalen Behörde bewilligt, sofern ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Dem Arbeitnehmer ist ein Lohnzuschlag von 50 % zu bezahlen und der Arbeitgeber darf den Arbeitnehmer ohne dessen Einverständnis nicht zu Sonntagsarbeit heranziehen (Art. 19 Abs. 3 und 5 ArG). Als vorübergehend ist gemäss Art. 40 Abs. 3 ArGV 1 Sonntagsarbeit zu verstehen, welche bei sporadisch vorkommenden Einsätzen nicht mehr als sechs Sonntage, gesetzliche Feiertage inbegriffen, pro Betrieb und Kalenderjahr umfasst (lit. a) oder welche bei zeitlich befristeten Einsätzen von bis zu drei Monaten einen einmaligen Charakter aufweist (lit. b). Mit "einmaligem Charakter" ist eine wirkliche Ausnahmesituation gemeint, die sich nicht jährlich wiederholen darf (JEAN-FRITZ STÖCKLI/DANIEL SOLTERMANN, in: Geiser/von Kaenel/Wyler [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar Arbeitsgesetz, 2005, Art. 19 N 3). Die Bewilligung für vorübergehende Sonntagsarbeit wird nur erteilt, wenn ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird (Art. 19 Abs. 3 ArG), wobei die Begriffsdefinition des dringenden Bedürfnisses jener bei der Nacharbeit gemäss Art. 17 Abs. 3 ArG entspricht (PIERRE-YVES MARRO/SÉVÉRINE FRUNZ/BALZ GROSS, in: Blesi/Pietruszak/Wildhaber [Hrsg.], Kurzkommentar ArG, 2018, Art. 19 N 21). Das dringende Bedürfnis für die Bewilligung einer vorübergehenden Ausnahme im Sinne von Art. 19 Abs. 3 ArG wird in Art. 27 ArGV 1 umschrieben. Nach dieser Bestimmung liegt ein dringendes Bedürfnis vor, wenn: a) zusätzliche Arbeiten kurzfristig anfallen, deren Erledigung zeitlich nicht aufschiebbar sind und die am Tag und während den Werktagen weder mit planerischen Mitteln noch mit organisatorischen Massnahmen bewältigt werden können; b) Arbeiten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder aus sicherheitstechnischen Gründen nur in der Nacht oder am Sonntag erledigt werden können; oder c) Ereignisse kultureller, gesellschaftlicher oder sportlicher Art in Abhängigkeit von den örtlichen Verhältnissen und Gebräuchen oder den spezifischen Bedürfnissen von Kunden die Erbringung von zeitlich begrenzten Arbeitseinsätzen in der Nacht oder am Sonntag erfordern. Die Beweislast für den Nachweis des dringenden Bedürfnisses liegt beim Gesuchsteller (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2257/2010 vom 15. Oktober 2010, E. 5.4). Blosser Zweckmässigkeitsüberlegungen genügen nicht, um das Nacht- oder Sonntagsarbeitsverbot aufzuweichen (Urteil des Bundesgerichts 2C_344/2008 vom 26. März 2009 E. 5 mit Hinweisen). Die Wortwahl "dringendes Bedürfnis" zeigt, dass der Gesetzgeber das Interesse an der Wahrung der Nacht- und Sonntagsruhe weit über die wirtschaftliche Zweckmässigkeit stellt, Nacht- und Sonntags- bzw. Feiertagsarbeit also nur ganz ausnahmsweise bewilligt werden darf, wenn es schlicht nicht anders geht (vgl. BGE 116 Ib 270 E. 4c). Ausnahmen vom Verbot der Sonntags- und Feiertagsarbeit sind im Interesse eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes entsprechend dem gesetzgeberischen Grundgedanken nach ständiger Rechtsprechung eng auszulegen und sollen daher nur zurückhaltend und restriktiv bewilligt werden (Urteil des Bundesgerichts 2C_475/2017 vom 15. Dezember 2017 E. 3.3.1 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2C_44/2013 vom 12. Februar 2014 E. 5.3.4 in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 116/2015 S. 41; BGE 139 II 49 E. 6.1 = Pra 102 [2013] Nr. 33; BGE 136 II 427 E. 3.2 mit Hinweisen; BGE 134 II 265 E. 5.5 = Pra 98 [2009] Nr. 32; BGE 126 II 106 E. 5a; BGE 116 Ib 270 E. 4a f.; MARRO/FRUNZ/GROSS, a.a.O., Art. 19 N 7). Andernfalls würde die Grundsatzbestimmung des Beschäftigungsverbots, welches im Interesse des Arbeitnehmerschutzes erlassen wurde, unterlaufen. An

die Bewilligungserteilung bei der Sonntagsarbeit werden höhere Anforderungen als bei der Nachtarbeit gestellt (BGE 120 Ib 332 E. 4b = Pra 84 [1995] Nr. 270; SECO-Wegleitung 019-1), was sich auch im Lohnzuschlag spiegelt, der höher liegt als derjenige für die Nachtarbeit (vgl. MARRO/FRUNZ/GROSS, a.a.O., Art. 19 N 1). Sonntagsarbeit kann daher nur bewilligt werden, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Es ist nicht Sache der Behörden oder des Richters, die Ausnahmen vom Sonntagsarbeitsverbot weit und entgegen dem Sinn und Zweck des Gesetzes auszulegen, weil dies darauf hinausläufe, das Sonntagsarbeitsverbot, wie es in Art. 18 ArG ausdrücklich festgelegt ist, auszuhöhlen (vgl. BGE 134 II 265 E. 5.5 = Pra 98 [2009] Nr. 32).

5.3.2 Gemäss Art. 20a Abs. 1 ArG ist der Bundesfeiertag (1. August) den Sonntagen gleichgestellt. Die Kantone können zudem höchstens acht weitere Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichstellen und sie nach Kantonsteilen verschieden ansetzen (Art. 20a Abs. 1 Satz 2 ArG). Dabei handelt es sich um Feiertage, die nicht oder nicht immer auf einen Sonntag fallen. Sie können sowohl konfessionellen als auch patriotischen oder politischen Charakter (z.B. 1. Mai) haben (WOLFGANG PORTMANN/CHRISTINE PETROVIC, in: Geiser/von Kaenel/Wyler [Hrsg.], Arbeitsgesetz, 2005, Art. 20a N 14). Solche Arbeitsverbote für Feiertage entsprechen heute in erster Linie einem sozialpolitischen Ziel. Mit anderen Worten wird davon ausgegangen, dass Feiertage im Sinne der Gesetzgebung nicht nur "analog", sondern "identisch" zu den Sonntagen gefeiert werden, die den Arbeitnehmenden zusätzliche Freizeit gewähren sollen (BGE 145 II 360 E. 3.1 = Pra 109 [2020] Nr. 57). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung machte nie einen Unterschied zwischen dem Arbeitsverbot für Sonn- und Feiertage (vgl. BGE 145 II 360 E. 3.4 = Pra 109 [2020] Nr. 57). Vielmehr besteht der Zweck der durch Art. 20a ArG geschützten Feiertage gerade darin, den genau gleichen Schutz wie für Sonntage, aber an einem anderen Wochentag, anzubieten. Wenn ein Kanton zum Schluss kommt, dass es nicht mehr notwendig ist, eine sonntägliche Ruhe an bestimmten als Feiertage bezeichneten Tagen zu gewährleisten, obliegt es seinem Gesetzgeber – und nicht dem Richter –, tätig zu werden und den oder die obsolet gewordenen Feiertage abzuschaffen (vgl. BGE 145 II 360 E. 3.7 = Pra 109 [2020] Nr. 57).

5.3.3 Gestützt auf Art. 20a Abs. 1 ArG hat der Kanton Basel-Landschaft im Gesetz über die öffentlichen Ruhetage und den Sonntagsverkauf (Ruhetagsgesetz, RTG) vom 10. Juni 2010 die öffentlichen Ruhetage neu festgesetzt. Mit der Inkraftsetzung des neuen RTG vom 10. Juni 2010 wurde der Begriff "staatlich anerkannte Feiertage" (§ 3 des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage [aRTG] vom 26. September 1968) neu durch "Öffentliche Ruhetage" ersetzt, wobei die Festlegung der Feiertage im RTG bereits deren staatliche Anerkennung impliziert (Vorlage an den Landrat 2010/061 vom 9. Februar 2010 betreffend Revision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage [Vorlage RTG], S. 20). Gemäss § 2 Abs. 1 RTG gelten – im gesamten Kantonsgebiet – als öffentliche Ruhetage die Sonntage (lit. a); die allgemeinen Feiertage: Neujahrstag, Ostermontag, 1. Mai, Auffahrt, Pfingstmontag, 1. August, eidgenössischer Dank-, Buss-, und Betttag sowie Stephanstag (lit. b) und die hohen Feiertage: Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag und Weihnachtstag (lit. c). Die öffentlichen Ruhetage gemäss § 2 RTG, die nicht auf einen Sonntag fallen, sind im Sinne der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung (Art. 20a Abs. 1 Satz 2 ArG) den Sonntagen gleichgestellt (§ 10 RTG). Der 1. Mai ist somit im gesamten

Gebiet des Kantons Basel-Landschaft von Gesetzes wegen im Sinne des ArG den Sonntagen gleichgestellt, d.h. es herrscht ein grundsätzliches Arbeitsverbot für Arbeitnehmende an diesem kantonalen Feiertag (vgl. Vorlage RTG, S. 28).

5.4 Wie dargelegt, hat der Arbeitgeber, der geltend macht, dass die Ausnahmebedingungen für Feiertagsarbeit erfüllt sind, dies nachzuweisen. Die Beweislast liegt beim Gesuchsteller. Das KIGA stellt auf seiner Homepage Gesuchsformulare für die Bewilligung von vorübergehender Sonntags- bzw. Feiertagsarbeit zur Verfügung, die so aufgebaut sind, dass die im Gesetz und der Verordnung definierten Anforderungen daraus klar hervorgehen. Dementsprechend ist jedem Gesuch eine ausführliche schriftliche Begründung des dringlichen Bedürfnisses beizulegen, um die materiellen Voraussetzungen gemäss Art. 19 Abs. 3 ArG zu beweisen. Vorliegend haben die Gesuchsteller, d.h. die Beigeladenen 1-5, keine nachvollziehbare Begründung für ein dringendes Bedürfnis an einer Feiertagsarbeit vorgebracht. Insbesondere hat kein Gesuchsteller dargelegt, seit wann die angeblichen Probleme bekannt waren, welche Arbeiten der jeweilige Betrieb konkret bis zu welchem Termin zwingend zu erledigen hatte und aus welchen Gründen es ihm nicht möglich gewesen wäre, die jeweiligen Arbeiten mit Hilfe von anderen organisatorischen Massnahmen fristgerecht zu erledigen. Als ungenügend erweist sich insbesondere auch die angeführte Begründung der Generalunternehmerin, die keinerlei Ausführungen zu den konkreten dringenden Bedürfnissen der einzelnen Firmen enthält. Dazu kommt, dass die Generalunternehmerin gegenüber dem KIGA unter Bezugnahme auf die angeblich kurzfristig aufgetretenen Mängel geltend gemacht hatte, es müssten lediglich acht Firmen zur Behebung dieser Mängel eingesetzt werden. Nachdem das KIGA der Generalunternehmerin am 27. April 2018 bestätigt hatte, dass das Gesuch betreffend Feiertagsarbeit am 1. Mai 2018 für die acht vorgesehenen Firmen aufgrund zeitlicher Dringlichkeit ausnahmsweise vorab bewilligt worden sei, hat die Generalunternehmerin jedoch nicht nur diese acht Firmen über die vorab erteilte Bewilligung informiert, sondern sie hat per E-Mail sämtlichen Firmen – notabene wahrheitswidrig – mitgeteilt, dass das KIGA allen Firmen eine Bewilligung zur Ausführung von Arbeiten im Inneren des Gebäudes erteilt habe, und dass sich damit sämtlichen Unternehmen, welche zur Einhaltung der Termine noch dringende Arbeiten auszuführen hätten, die Gelegenheit eröffne, ihr Personal am 1. Mai 2018 in der Zeit von 06.00 Uhr bis 17.00 Uhr auf der Baustelle einzusetzen. Dies hat letztlich dazu geführt, dass am 1. Mai 2018 insgesamt 193 Personen von 21 Firmen auf der Baustelle anwesend waren. Bei dieser Aktenlage ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass die Generalunternehmerin gegenüber den einzelnen Betrieben den Eindruck erweckt hat, die Bewilligung für Feiertagsarbeit gelte für alle Tätigkeiten, und die vorab zugesicherte Bewilligung zweckwidrig dazu verwendet hat, allen Firmen im Innenbereich auf der Baustelle FHNW-Campus Muttens am 1. Mai 2018 einen zusätzlichen Arbeitstag zu ermöglichen. Da die Gesuchsteller in der Folge – wie erwähnt – keine detaillierten Begründungen für das dringende Bedürfnis geliefert haben, hat das KIGA die Bewilligungen zugunsten der Beigeladenen 2-5 zu Unrecht erteilt.

5.5 Zusammenfassend ist ein dringendes Bedürfnis im Sinne von Art. 19 Abs. 3 ArG somit nicht nachgewiesen. Die zugunsten der Beigeladenen 2-5 erteilten Bewilligungen für Feiertagsarbeit verletzen daher Bundesrecht, was zur Gutheissung der Beschwerde führt. Demgemäss wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 1301 vom 24. September 2019 aufgehoben und es wird

festgestellt, dass die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung für die Arbeiten am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW-Campus Muttenz nicht erfüllt waren.

6.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren sowie die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Da die Gutheissung der Beschwerde auf die zu Unrecht erfolgte Erteilung der Bewilligungen zurückzuführen ist, werden den Beigeladenen keine Verfahrenskosten auferlegt. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- gehen demzufolge vollumfänglich zulasten des Beschwerdegegners. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird dieser zurückgezahlt.

6.2 Gemäss § 21 Abs. 1 VPO kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend ist der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zulasten des Beschwerdegegners zuzusprechen. Der Rechtsvertreter macht in seiner Honorarnote vom 8. Juli 2020 einen Aufwand von insgesamt 19,5 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 250.-- und Auslagen in der Höhe von Fr. 106.50 geltend. In Anbetracht der sich im vorliegenden Verfahren stellenden Sach- und Rechtsfragen erscheinen sowohl der geltend gemachte Zeitaufwand als auch der Stundenansatz in der Höhe von Fr. 250.-- als angemessen. Folglich ist der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 5'365.10 (inkl. Fr. 383.60 MWSt.) zuzusprechen, welche dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen ist. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen. Bezüglich der Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens ist die Angelegenheit an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 1301 vom 24. September 2019 aufgehoben. Es wird festgestellt, dass die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung für die Arbeiten am 1. Mai 2018 auf der Baustelle FHNW in Muttenz nicht erfüllt waren.
 2. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat zurückgewiesen.
 3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft auferlegt.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 4. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'365.10 zu bezahlen. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber