



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

vom 27. April 2016 (810 14 312)

Gesundheit

Sonntagsarbeit

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Beat Walther, Christian Haidlauf, Claude Jeanneret,
Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **A._____ AG**, Beschwerdeführerin, vertreten durch Samuel Mäder,
Rechtsanwalt

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Sonntagsarbeit (RRB Nr. 1469 vom 30. September 2014)

A. Die A._____ AG bezweckt laut Handelsregistereintrag den Vertrieb von erotischen
Artikeln sowie die Erbringung von Dienstleistungen im Erotikbereich. Sie betreibt an der Rast-
stätte der Autobahn A2/A3 in Pratteln den Verkaufsladen B._____. Im Rahmen einer Arbeitszeit-
kontrolle wurde das kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) im Jahr 2013 da-

rauf aufmerksam, dass die A.____ AG in dieser Filiale an Sonntagen Arbeitnehmende beschäftigte.

B. Nach weitergehenden Abklärungen und einem mehrfachen Briefwechsel verfügte das KIGA am 28. Februar 2014, dass die Sonntagsarbeit bei der A.____ AG, Filiale Raststätte Pratteln, per 1. April 2014 einzustellen sei. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Beschäftigung von Arbeitnehmenden sei an Sonntagen grundsätzlich verboten. Vom Verbot ausgenommen seien unter anderem Verkaufsstellen in Grenzorten, die überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse von Reisenden ausgerichtet seien. Letztere Voraussetzung sei vorliegend nicht erfüllt. Weiter liege für die Sonntagsarbeit auch keine Ausnahmewilligung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vor. Aus der aus dem Jahr 1976 datierenden Bewilligung des Bundes, die Betriebe auf der Raststätte abweichend von den Öffnungszeiten des kantonalen Rechts länger offenzuhalten, könne die A.____ AG sodann bezüglich Sonntagsarbeit nichts zu ihren Gunsten ableiten.

C. Mit Beschwerde vom 28. März 2014 verlangte die A.____ AG beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) die Aufhebung der Verfügung unter o/e-Kostenfolge. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Regierungsratsbeschluss Nr. 1469 vom 30. September 2014 ab. Er erwog zusammenfassend, die vorliegend einzig in Frage kommende gesetzliche Ausnahme vom Verbot der Sonntagsarbeit bedinge, dass sich der Betrieb für Reisende in einem Grenzort befinde. Die Autobahnraststätte Pratteln befinde sich nicht in einem Grenzort, weshalb die Ausnahmebestimmung schon aus diesem Grund nicht einschlägig sei. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, fehlte es vorliegend aber auch an einem Warensortiment, das in erster Linie auf die Bedürfnisse von Reisenden ausgerichtet sei. Des Weiteren sei es der A.____ AG verwehrt, aus der Bewilligung des Bundes, welche sich ausschliesslich auf die Ladenöffnungszeiten und nicht auf die Arbeitszeiten der Arbeitnehmer beziehe, oder gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben eine Berechtigung zur sonntäglichen Beschäftigung von Arbeitnehmenden abzuleiten.

D. Die A.____ AG, vertreten durch Samuel Mäder, Rechtsanwalt, hat mit Eingabe vom 13. Oktober 2014 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), gegen den Regierungsratsbeschluss Beschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sowie die Verfügung des KIGA seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin zur Sonntagsarbeit in ihrer Filiale an der Autobahnraststätte Pratteln berechtigt sei. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Neuurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Dies habe unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu geschehen. In der Beschwerdebegründung vom 15. Dezember 2014 rügt die Beschwerdeführerin zunächst in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, indem der Beschwerdegegner in antizipierter Beweiswürdigung zu Unrecht auf den beantragten Augenschein verzichtet habe und es zudem unterlassen habe, eine Auskunft der C.____ AG bezüglich der Arbeitszeiten in den von dieser auf der Raststätte betriebenen Läden einzuholen. Materiell moniert die Beschwerdeführerin, der Beschwerdegegner habe den Sachverhalt unrichtig festgestellt und gewürdigt, die massgeblichen Rechtssätze unrichtig angewendet und sein Ermessen offensichtlich überschritten. Der Entscheid erweise

sich darüber hinaus auch als unangemessen. Im Wesentlichen führt die Beschwerdegegnerin aus, sie könne sich für die Sonntagsarbeit auf eine im Jahr 1976 erteilte Bewilligung des Bundes stützen. Ohnehin handle es sich bei ihrer Filiale um einen Betrieb für Reisende in einem Grenzort, der von Gesetzes wegen auch an Sonntagen bewilligungsfrei Personal beschäftigen dürfe. Selbst wenn dem nicht so wäre, so sei sie jedenfalls in ihrem berechtigten Vertrauen auf die Zulässigkeit der Sonntagsarbeit zu schützen, zumal die Behörden die Sonntagsarbeit in Kenntnis der konkreten Umstände vor Ort jahrzehntelang geduldet hätten und im Falle der übrigen Betriebe auf der Raststätte offenbar auch weiterhin tolerierten. Keiner dieser Verkaufsläden verfüge nach ihrem Kenntnisstand über eine solche Bewilligung, weshalb die Belangung der Beschwerdeführerin als willkürlich und rechtsungleich qualifiziert werden müsse.

E. Das KIGA beantragt in seiner Vernehmlassung für den Beschwerdegegner vom 9. Februar 2015 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Es weist insbesondere darauf hin, dass die Filiale der Beschwerdeführerin nicht in die Shoppingbrücke der Autobahnraststätte integriert sei, sondern sich im Bereich der Tankstelle befinde. Auch rechtlich sei sie aus der C.____ AG ausgegliedert worden, weshalb sie mit der Shoppingbrücke keine Einheit bilde. Aus der Zulässigkeit der Sonntagsarbeit auf der Shoppingbrücke könne sie deshalb nichts zu ihren Gunsten ableiten. Das KIGA habe weiter entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin von der unbewilligten Sonntagsarbeit der Beschwerdeführerin bis zur Arbeitszeitkontrolle keine Kenntnis gehabt. Die Beschwerdeführerin habe nicht darauf vertrauen dürfen, dass die Sonntagsarbeit in ihrem Fall zulässig sei. Zwar befinde sich ihr Verkaufslokal - entgegen den Ausführungen im Regierungsratsentscheid - in einem Grenzort, das Warenangebot sei aber nicht spezifisch auf die Bedürfnisse Reisender ausgerichtet, weshalb die Beschäftigung von Angestellten, die keine höhere leitende Tätigkeit ausübten, an Sonntagen verboten sei. Die privaten wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin vermöchten das öffentliche Interesse am Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht zu überwiegen.

F. Mit Schreiben vom 27. März 2015 gibt das KIGA auf entsprechende Nachfrage des Kantonsgerichts bekannt, dass die weiteren Verkaufsläden auf der Autobahnraststätte Pratteln über keine Bewilligung für Sonntagsarbeit verfügten. Mit Ausnahme der Filiale der Beschwerdeführerin seien die Verkaufsläden auf der Raststätte als Betriebe für Reisende zu betrachten, weshalb diese Läden keine Bewilligung für die Sonntagsarbeit benötigten.

G. Die Beschwerdeführerin repliziert mit Eingabe vom 29. Juni 2015. Sie bestreitet namentlich, dass alle übrigen Verkaufsläden auf der Autobahnraststätte als Betriebe für Reisende zu qualifizieren seien. So befänden sich diverse Spezialgeschäfte mit Vollsortiment auf der Shoppingbrücke. Deren Warenangebot unterscheide sich bezüglich Spezialisierung nicht von ihrem eigenen. Ihre Filiale friste im Übrigen kein von der Shoppingbrücke losgelöstes Dasein. Vielmehr sei von einer räumlichen und organisatorischen Einheit aller Läden der Raststätte auszugehen, weshalb bei einer Gesamtbetrachtung ihr Warenangebot gar nicht entscheidend sei. Entweder brauche die Beschwerdeführerin deswegen ebenfalls keine Bewilligung für die Sonntagsarbeit oder sie verfüge über einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht.

H. In seiner Duplik vom 29. Juli 2015 betont das KIGA, dass das Warenangebot der Beschwerdeführerin offensichtlich nicht mit demjenigen der anderen Geschäftsbetriebe der Raststätte verglichen werden könne. Da keine vergleichbare Sachlage vorliege, könne die Beschwerdeführerin auch keine Gleichbehandlung verlangen.

I. Die Beschwerdeführerin hat am 17. August 2015 unaufgefordert eine weitere Stellungnahme eingereicht.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Zur Beschwerde ist befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Da die Beschwerdeführerin Adressatin des angefochtenen Entscheides ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat, die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt und sowohl die örtliche wie auch die sachliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts gegeben sind, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

2. Bei der Beurteilung der vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob der Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob dieser den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario). Die von der Beschwerdeführerin erhobene Unangemessenheitsrüge kann aus diesem Grund nicht gehört werden.

3. Vorab ist die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs zu prüfen.

3.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz habe es ohne rechtsgenügende Begründung und in unzulässiger antizipierter Beweiswürdigung unterlassen, den von ihr beantragten Augenschein durchzuführen sowie die von ihr verlangten Drittauskünfte einzuholen. Sie habe einen Anspruch auf Abnahme der von ihr im vorinstanzlichen Verfahren frist- und formgerecht offerierten Beweismittel. Durch die unterbliebene Beweisabnahme sei gleichzeitig der Sachverhalt unvollständig festgestellt worden.

3.2 Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (vgl. GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommen-

tar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 29 Rz. 42). Als Teilgehälte des rechtlichen Gehörs zählen in der 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 (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 860 ff.; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 202 ff.; BGE 141 V 557 E. 3.1; BGE 135 II 286 E. 5.1; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 24. Februar 2016 [810 15 369] E. 5.1).

3.3 Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst wie erwähnt unter anderem das Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (BGE 136 I 229 E. 5.3; BGE 134 I 140 E. 5.3). Zentrale Bedeutung kommt bei der Beweisabnahmepflicht diesem Moment der Erheblichkeit zu. Rechtserheblich ist eine Tatsache nur dann, wenn von deren Vorliegen abhängt, ob in einer Sache so oder anders zu entscheiden ist. Über nicht rechtserhebliche Tatsachenbehauptungen ist kein Beweis zu führen und entsprechenden Beweisanträgen ist keine Folge zu geben (BGE 125 I 127 E. 6c/cc; Urteil des BGer 2C_733/2012 vom 24. Januar 2013 E. 3.2.1; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 273 f.; ALBERTINI, a.a.O., S. 372 ff.). Art. 29 Abs. 2 BV steht auch einer vorweggenommenen Beweiswürdigung nicht entgegen. Die Behörde kann auf die Abnahme von Beweisen verzichten, wenn sie aufgrund bereits abgenommener Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, ihre Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 141 I 60 E. 3.3; BGE 134 I 140 E. 5.3).

3.4 Die Beschwerdeführerin behauptete im vorinstanzlichen Verfahren, das konkrete Warenangebot in ihrer Filiale auf der Autobahnraststätte sei überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet. Zum Beweis beantragte sie die Durchführung eines Augenscheins. Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, die vorliegend einzig in Frage kommende gesetzliche Ausnahme vom Verbot der Sonntagsarbeit bedinge, dass sich ein Betrieb für Reisende in einem Grenzort befinde. Die Filiale der Beschwerdeführerin sei nicht in einem Grenzort gelegen, weshalb es ihr bereits aufgrund der nicht erfüllten örtlichen Voraussetzungen verwehrt bleibe, sich auf die Ausnahmebestimmung zu berufen (vgl. E. 5c des Regierungsratsbeschlusses vom 30. September 2014). Nach dieser Schlussfolgerung war - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht mehr entscheidend, ob das konkrete Warensortiment der Beschwerdeführerin demjenigen eines Betriebes für Reisende entspricht. Die entsprechende Tatsachenbehauptung der Beschwerdeführerin war nicht rechtserheblich, weshalb darüber folgerichtig kein Beweis abzunehmen war. Da die Hauptbegründung die Beschwerdeabweisung allein zu stützen vermag, ändert an diesem Ergebnis auch der Umstand nichts, dass der Beschwerdegegner in einer nachfolgenden Eventualerwägung zusätzlich ausführte, das Sortiment lasse eine Qualifikation als Betrieb für Reisende nicht zu.

3.5 Weiter brachte die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren unter Berufung auf den Vertrauensschutz vor, das KIGA habe seit der Eröffnung des Ladens im Jahr

1997 - damals und bis in das Jahr 2012 noch betrieben von der heutigen C.____ AG - nie etwas gegen das seither unverändert beibehaltende Sortiment einzuwenden gehabt. Die C.____ AG habe auch andere Läden zum Betrieb an Drittfirmen übergeben, ohne dass dies je zu Beanstandungen bezüglich Sonntagsarbeit durch das KIGA geführt habe. Diesen Beweis wollte die Beschwerdeführerin mittels Einholung einer schriftlichen Auskunft bei der C.____ AG führen. Aus dem angefochtenen Entscheid geht hervor, dass der Regierungsrat auf die im Verfahren unwidersprochen gebliebene Behauptung der Beschwerdeführerin abstellte, wonach das KIGA seit Bestehen des Ladens nie Einwände gegen die Sonntagsarbeit vorgebracht habe (vgl. E. 4c des Regierungsratsbeschlusses vom 30. September 2014). Ist der Regierungsrat der Tatsachendarstellung der Beschwerdeführerin gefolgt, so bleibt unerfindlich, inwiefern die Beschwerdeführerin durch den in antizipierter Beweiswürdigung erfolgten Verzicht auf Abnahme des beantragten Beweises überhaupt beschwert sein sollte.

3.6 Der Beschwerdegegner hat den Beweisanträgen der Beschwerdeführerin nicht entsprochen, weil er diese als nicht entscheidungswesentlich eingestuft hat resp. weil er die unter Beweis gestellte Tatsache in antizipierter Beweiswürdigung für erwiesen ansah, was nicht gegen Art. 29 Abs. 2 BV verstösst. Die vorliegend ebenfalls vorgebrachte Rüge der unvollständigen Sachverhaltsfeststellung erfährt keine davon losgelöste eigenständige Bedeutung. Auch Sachverhaltsrügen sind nur relevant, wenn sie einen Sachverhalt betreffen, der rechts- bzw. entscheidungserheblich ist (BGE 140 III 70 E. 4.4; Urteil des BGer 2D_29/2012 vom 21. November 2012 E. 3.1).

4. In der Sache ist zwischen den Parteien streitig, ob die Beschwerdeführerin in ihrer Filiale an der Autobahnraststätte Pratteln an Sonntagen Arbeitnehmer beschäftigen darf.

5. Nach dem in Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 für alle dem Gesetz unterstellten Betriebe statuierten Grundsatz ist in der Zeit zwischen Samstag 23 Uhr und Sonntag 23 Uhr die Beschäftigung von Arbeitnehmern untersagt. Abweichungen von diesem Verbot sind möglich, bedürfen aber der Einzelbewilligung (Art. 19 Abs. 1 ArG) oder einer gesetzlichen Ausnahmeregelung (Art. 27 Abs. 1 ArG). Die Bestimmung findet sich im dritten Abschnitt über die Arbeits- und Ruhezeiten, der Teil des arbeitsgesetzlichen Gesundheitsschutzes bildet. Historisch betrachtet ist das vom ersten bundesrechtlichen Fabrikgesetz von 1877 übernommene Sonntagsarbeitsverbot auf einen christlich-religiös motivierten Hintergrund zurückzuführen. Der Sonntag als Ruhetag hat in unserem Kulturkreis eine jahrhundertelange Tradition und soll als Tag der Besinnlichkeit sowie als Tag der Erholung und der Pflege familiärer Kontakte gelten (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. September 1960 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, BBl 1960 II 977; Botschaft des Bundesrates vom 2. Februar 1994 über die Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, BBl 1994 II 168). Auch ausserhalb der Familie kommt dem Sonntag als allgemeinem Ruhetag eine starke soziale und kulturelle Bedeutung zu, da sich eine Vielzahl gemeinsamer sozialer Aktivitäten im weiteren Umfeld des Einzelnen am Wochenende und besonders am Sonntag abspielt. Kollektive Freizeit ermöglicht Kommunikation und Kontakte in der Familie sowie im Freundes- und Bekanntenkreis in einem Masse, wie es individuelle Wochenfreizeit

nicht zu leisten vermag. Somit wird der Sonntag zu einem massgeblichen Rhythmusgeber des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Das Verbot trägt den negativen Auswirkungen von Sonntagsarbeit auf das familiäre, kulturelle und soziale Leben Rechnung, welche trotz einer Entwicklung von Gesetzgebung und Gesellschaft in Richtung vermehrte Flexibilisierung von Arbeitszeiten auch heute noch bestehen (BGE 139 II 49 E. 6.4; BGE 131 II 200 E. 6.3; BGE 120 Ib 332 E. 3a; JEAN-FRITZ STÖCKLI/DANIEL SOLTERMANN, in: Geiser/von Kaenel/Wyler [Hrsg.], Kommentar Arbeitsgesetz, Bern 2005, Art. 18 Rz. 1).

6. Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, als Betrieb für Reisende in den Anwendungsbereich der gesetzlichen Ausnahmeregelungen zum Arbeitsgesetz zu fallen und dementsprechend an Sonntagen bewilligungsfrei Verkaufspersonal beschäftigen zu dürfen.

6.1 Art. 27 Abs. 1 ArG sieht vor, dass bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern, soweit dies mit Rücksicht auf ihre besonderen Verhältnisse notwendig ist, durch Verordnung ganz oder teilweise von den allgemeinen Vorschriften ausgenommen und entsprechenden Sonderbestimmungen unterstellt werden können, die gewisse Gesetzesvorschriften wie das in Art. 18 ArG vorgesehene Verbot der Sonntagsarbeit ganz oder teilweise ersetzen. Art. 27 Abs. 2 ArG enthält eine weder abschliessende noch zwingende Aufzählung von solchen Sonderbereichen, für die der Bundesrat abweichende Vorschriften erlassen kann. Der Bundesrat machte von der im Arbeitsgesetz vorgesehenen Kompetenzdelegation Gebrauch, indem er die Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, ArGV 2) erliess. Dabei hat der Bundesrat für diverse im Gesetz aufgezählte Sonderbereiche keine Bestimmungen aufgestellt, auf der anderen Seite hat er Sonderbereiche geregelt, die in Art. 27 Abs. 2 ArG nicht ausdrücklich erwähnt sind, darunter auch Betriebe, die den Bedürfnissen von Reisenden dienen (vgl. ROLAND A. MÜLLER, OFK Arbeitsgesetz, 7. Aufl., Zürich 2009, S. 108). Die Verordnung präzisiert die möglichen Abweichungen von den gesetzlichen Arbeits- und Ruhezeitvorschriften abschliessend; sie bezeichnet die Betriebsarten oder Gruppen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, welche unter diese Abweichungen fallen und legt deren Umfang fest (vgl. Art. 1 ArGV 2). Gestützt auf Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 ArGV 2 können die Betriebsarten, auf die sich der dritte Abschnitt der Verordnung bezieht (Art. 15 - Art. 52 ArGV 2), ohne behördliche Bewilligung Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ganz oder teilweise am Sonntag beschäftigen.

6.2 In den Genuss einer solchen Ausnahme für den ganzen Sonntag kommen namentlich Kioske und Betriebe für Reisende betreffend die in ihnen für die Bedienung der Durchreisenden beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Art. 26 Abs. 2 ArGV 2). Gemäss Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 sind Betriebe für Reisende Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen, Flughäfen, an anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs und in Grenzorten, die ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Verkaufsstellen haben somit kumulativ sowohl örtliche (Lage) wie auch betriebliche (Sortiment) Voraussetzungen zu erfüllen, um als Betriebe für Reisende im Sinne von Art. 26 Abs. 2 ArGV 2 zu gelten. Die Filiale der Beschwerdeführerin befindet sich nicht an einem Bahnhof, Flughafen oder einem Terminal des öffentlichen Verkehrs, so dass sich vorliegend einzig die Frage stellt, ob sie in einem Grenzort liegt. Grenzorte wurden im

Rahmen der im Jahr 2000 in Kraft getretenen Revision des Arbeitsrechts neu als Lokalität in die totalrevidierte ArGV 2 eingeführt (die ursprüngliche Fassung vom 14. Januar 1966 [AS 1966 119] erwähnte lediglich Verkaufsstellen in Bahnhöfen und Flughäfen, vgl. Art. 65 Abs. 2 lit. a aArGV 2). Die Verordnung schweigt sich darüber aus, was unter einem Grenzort konkret zu verstehen ist.

6.3 Gestützt auf Art. 42 Abs. 1 ArG i.V.m. Art. 75 Abs. 1 lit. a der Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) beaufsichtigt und koordiniert das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als Fachstelle des Bundes die Durchführung des Gesetzes durch die Kantone und sorgt für eine einheitliche Rechtsanwendung. In dieser Funktion hat das SECO die Wegleitung zum Arbeitsgesetz und zu den Verordnungen 1 und 2 herausgegeben. Die Wegleitung dient den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes und den Rechtsunterworfenen als Arbeitshilfsmittel, indem sie die Regelungen erläutert und an praktischen Beispielen aufzeigt, wie diese zu interpretieren und anzuwenden sind. Bei dieser Wegleitung handelt es sich um eine sogenannte vollzugslenkende Verwaltungsverordnung. Derartige Verwaltungsverordnungen richten sich an die Behörden, verpflichtende Wirkung entfalten sie grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen übergeordneter und untergeordneter Verwaltungseinheit, d.h. es können nicht allein gestützt auf sie Verwaltungsrechtsverhältnisse zu Privaten geregelt werden und sie sind für Gerichte nicht verbindlich. Ihre Hauptfunktion besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen (BGE 141 V 175 E. 4.1; GIOVANNI BIAGGINI, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum?, ZBI 1997, S. 4). Obwohl für Gerichte nicht verbindlich, sind Verwaltungsweisungen in der Rechtsprechung zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Die Verwaltungsbehörden verfügen über fachspezifisches Wissen und stehen näher bei der Sache, weshalb Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen abweichen können, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BGE 141 III 401 E. 4.2.2; BGE 140 V 299 E. 2.3; BGE 133 V 587 E. 6.1; KGE VV vom 28. September 2011 [810 11 19] E. 3.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 87). Gemäss der in diesem Sinne zu berücksichtigenden Wegleitung des SECO zu Art. 26 ArGV 2 werden unter dem Begriff Grenzort Ortschaften verstanden mit einem bedienten Grenzübergang zu einem Nachbarstaat, aber auch eine bediente Zollstation, die sich ausserhalb einer Ortschaft befindet. Die Ortschaft selber muss am Grenzübergang oder in unmittelbarer Nähe zu diesem liegen, wie das z.B. für Basel zutrifft. Nicht massgebend ist das blosse Bestehen einer gemeinsamen Grenze mit dem Ausland. Der Grenzort kann als Ganzes unter die Sonderbestimmungen fallen, weil er sehr klein ist. Bei grösseren Ortschaften oder gar Städten sind dagegen jene Zonen als Grenzorte auszuscheiden, in denen sich der Grenzverkehr auch tatsächlich abwickelt. Es ist deshalb nicht zulässig, die Sonderbestimmungen für Grenzorte z.B. auf die ganze Stadt Basel auszudehnen, also auf Quartiere und Geschäftszonen, die nichts mit dem Grenzverkehr zu tun haben. Weiter kann aus dem Begriff des Grenzortes nicht abgeleitet werden, dieser erstrecke sich auf ein ganzes Gebiet (SECO, Wegleitung zum Arbeitsgesetz und zu den Verordnungen 1 und 2, 226-2 [Stand April 2014]).

6.4 Der streitbetroffene Verkaufsladen an der Autobahnraststätte befindet sich auf dem Gemeindegebiet von Pratteln. Die Gemeinde grenzt im Norden an den Rhein, dieser bildet gleichzeitig die Landesgrenze zu Deutschland. Die Lage in einer beliebigen Ortschaft an der Grenze zum Ausland kann aber - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin und des KIGA - für sich allein nicht genügen, um einen Betrieb nach Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 als in einem Grenzort gelegen erscheinen zu lassen. Die Verordnungsbestimmung bezweckt, die spezifischen Grundbedürfnisse von Reisenden an Sonntagen an denjenigen von der Verordnung genannten Orten zu bedienen, an denen viele Durchreisende vorbeikommen. Massgebend ist der Umstand, dass der Standort der entsprechenden Betriebe in einem engen Zusammenhang mit dem dort (auch) an Sonntagen auftretenden starken Publikumsverkehr steht. Dieser Zusammenhang ergibt sich im Fall von Bahnhöfen, Flughäfen und anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs bereits aus deren Funktion als Anlagen des öffentlichen Verkehrsnetzes. Bei Ortschaften an der Landesgrenze besteht hingegen ohne hinzutretendes Element grundsätzlich kein Konnex zwischen der Lage an der Landesgrenze und dem Reiseverkehr. Diese notwendige Verbindung wird erst hergestellt, wenn das Verkehrsaufkommen überwiegend auf einen Grenzübergang im Ort zurückzuführen ist. Die Weisungen des SECO geben insofern eine gesetzeskonforme und überzeugende Konkretisierung der massgebenden Bestimmungen wieder. Erforderlich ist demnach, dass sich in der Ortschaft selbst oder in deren unmittelbarer Nähe ein bedienter Grenzübergang befindet. Nur dann kann sich der Grenzverkehr auch tatsächlich unmittelbar an diesem Ort abwickeln (vgl. auch die Checkliste des SECO vom März 2014 für Nacht- und Sonntagsarbeit in Betrieben für Reisende [Stand März 2014]). In Pratteln ist dies nicht der Fall. Die nächstgelegenen Grenzübergänge befinden sich erst in den Nachbarkantonen Basel-Stadt (v.a. Grenzübergang Basel/Weil am Rhein-Autobahn) und Aargau (Grenzübergang Rheinfelden-Autobahn).

6.5 Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, bis zur Landesgrenze befände sich an der A2/A3 keine andere Autobahnraststätte, so geht die Argumentation an der Sache vorbei, zumal sie nur teilweise zutrifft: Am Grenzübergang Basel/Weil am Rhein stehen ausser Grenzabfertigungsanlagen auch Nebenanlagen mit Kiosk, Informationsbüros, Wechselstuben und Tankstellen. Die Anlagen zur Versorgung der in die Schweiz fahrenden Personen und Fahrzeuge befinden sich zwar wie die Betriebe für die entgegengesetzte Fahrtrichtung auf deutschem Hoheitsgebiet, sie werden aber durch den Kanton Basel-Stadt betrieben resp. verpachtet (vgl. Art. 6 des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über den Autobahnzusammenschluss im Raum Basel und Weil am Rhein vom 9. Juni 1978). Entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin führt auch die Zollstelle in Pratteln nicht zur Klassifikation der Ortschaft als Grenzort. Anders als die bedienten Grenzübergänge, welche sieben Tage die Woche rund um die Uhr besetzt sind und wo Privatwaren im Reiseverkehr verzollt werden können, dient die Zollstelle in Pratteln ausschliesslich der gewerblichen Zollanmeldung (verzollen und versteuern) von Handelswaren und ist nur zu den ordentlichen Bürozeiten geöffnet (vgl. Verzeichnis der Zolldienststellen auf der Internetseite der Eidgenössischen Zollverwaltung unter www.ezv.admin.ch). Abgesehen vom Umstand, dass sich in Pratteln kein Grenzübergang befindet, steht die dortige Zollstelle auch in keinem Zusammenhang mit dem Publikumsverkehr. Derartige Zollstellen finden sich verstreut in der ganzen Schweiz (z.B. Luzern, Bern), ohne dass die entsprechenden Standorte - wie die Beschwer-

deführerin vorbringt - allein deswegen als Grenzorte gelten könnten. Wenn die Beschwerdeführerin weiter behauptet, bei der Gemeinde Pratteln handle es sich um eine Reiseanfangs- und Reiseendstation, so ist zum einen nicht einsichtig, was sie daraus vorliegend zu ihren Gunsten abzuleiten versucht (die entsprechenden Begriffe sind gemäss der Wegleitung des SECO Kennzeichen eines Terminals des öffentlichen Verkehrs), zum anderen trifft diese Behauptung augenscheinlich auch nicht zu und steht im Widerspruch zu den weiteren Ausführungen, wonach jährlich eine grosse Anzahl Fahrzeuge auf der Autobahnraststätte einen Zwischenhalt einlegten. Reiseverkehr ist jedoch vom Grenzverkehr zu unterscheiden. Auch wenn ein Teil des Verkehrsaufkommens auf der Autobahn A2/A3 in Pratteln von internationalem Reiseverkehr generiert wird, führt der Standort an der europäischen Nord-Süd-Transitachse nicht dazu, dass daran gelegene Ortschaften deswegen als Grenzorte anzusehen sind.

6.6 Nach dem Gesagten wickelt sich in der Gemeinde Pratteln kein Grenzverkehr ab, es handelt sich nicht um einen Grenzort im Sinne von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2. Der Verkaufsladen der Beschwerdeführerin fällt mithin nicht in den örtlichen Geltungsbereich von Art. 26 Abs. 2 ArGV 2 und kann bereits aus diesem Grund nicht als Betrieb für Reisende qualifiziert werden. Ob das Warenangebot in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist, erscheint zweifelhaft, kann bei diesem Ergebnis aber dahingestellt bleiben. Der auch vor Kantonsgericht beantragte Augenschein erübrigt sich aus diesem Grund. Dass der Betrieb der Beschwerdeführerin unter eine andere gesetzliche Ausnahmeregelung fallen könnte, ist weder ersichtlich noch dargetan. Die Beschwerdeführerin kann folglich keine gesetzliche Ausnahme von den allgemeinen Vorschriften zur Sonntagsarbeit für sich in Anspruch nehmen, weshalb dafür eine Bewilligungspflicht besteht.

7. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, über eine Ausnahmewilligung des Bundes für die dauernde Sonntagsarbeit in ihrem Betrieb zu verfügen.

7.1 Sie stützt diese Auffassung auf eine Verfügung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) vom 29. März 1976, mit welcher der heute nicht mehr existierenden D.____ AG gestützt auf Art. 50 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (Nationalstrassengesetz, NSG) vom 8. März 1960 zuhanden der zu gründenden E.____ AG (später C.____ AG) das Recht erteilt wurde, die Informationsstellen, Wechselstuben, Kioske und Verkaufsläden sowie die Gaststätten der Raststätte Pratteln abweichend von den Öffnungszeiten gemäss kantonalem Recht länger bzw. durchgehend (rund um die Uhr) offenzuhalten. In der Verfügung wurde weiter vermerkt, dass die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes vorbehalten blieben.

7.2 Die Vorinstanz erwog, den Gesetzesmaterialien lasse sich entnehmen, dass Art. 50 aNSG den Bund vorab ermächtigen sollte, die Öffnungs- und Schliessungszeiten der betroffenen Geschäfte einheitlich zu regeln. Die arbeitsrechtlichen Verhältnisse richteten sich dagegen nach dem Arbeitsgesetz. Die Verfügung des EDI vom 29. März 1976 bewillige somit entsprechend ihrem klaren Wortlaut längere Öffnungszeiten von Betrieben an der Raststätte, nicht aber Sonntagsarbeit.

7.3 Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Verfügung vom 29. März 1976 beinhalte auch die Bewilligung von Sonntagsarbeit. Art. 50 aNSG habe das EDI ermächtigt, bezüglich Autobahnraststätten von den allgemeinen Vorschriften abweichende Öffnungszeiten wie auch Arbeitszeiten zu regeln. Der Umstand, dass in der Verfügung nur von Öffnungszeiten die Rede sei, bedeute nicht, dass deswegen nicht auch Arbeitszeiten gemeint seien. Der Vorbehalt beziehe sich auf die übrigen Bestimmungen des Arbeitsgesetzes. Wäre es dem Kanton tatsächlich nur um die Öffnungszeiten gegangen, so hätte er diese in eigener Kompetenz abändern können und hätte nicht auf die Hilfe des Bundes zurückgreifen müssen. Es sei offensichtlich unsinnig, wenn ein Betrieb zwar offen gehalten werden dürfe, gleichzeitig aber die Beschäftigung von Arbeitnehmern untersagt sei.

7.4 Gemäss Art. 50 aNSG (die heute in Kraft stehende Fassung enthält nur geringfügige redaktionelle Änderungen) untersteht der Betrieb von Nebenanlagen der Nationalstrassen insbesondere den Vorschriften über die Gewerbe-, Gesundheits- und Wirtschaftspolizei. Soweit die Bedürfnisse des Verkehrs oder allgemeine Interessen es erfordern, kann das Departement abweichende Vorschriften aufstellen. Unter Bezugnahme auf diese Bestimmung und ein entsprechendes an ihn gerichtetes - und von der Gemeinde Pratteln befürwortetes - Gesuch der F.____ AG gelangte der Regierungsrat mit Schreiben vom 9. September 1975 an das EDI und stellte den Antrag, es sei das mit dem Bau und Betrieb der Autobahnraststätte Pratteln beauftragte Konsortium, vertreten durch die D.____ AG, und an deren Stelle die noch zu gründende E.____ AG zu berechtigen, die Informationsstellen inklusive Kioske, die Wechselstuben, die Verkaufsläden sowie die Gaststätten der Raststätte Pratteln durchgehend (rund um die Uhr) offen zu halten. Zur Begründung führte der Regierungsrat aus, dass es sich bei der Raststätte um eine wichtige Nebenanlage des Nationalstrassennetzes handle und er den 24-Stunden-Betrieb als absolut notwendig erachte. Die kantonale Gesetzgebung reiche indes nicht aus, um dem Gesuch der D.____ AG in allen Teilen entsprechen zu können. Das Gesetz über den Ladenschluss vom 11. Mai 1944 (Chronologische Gesetzessammlung [GS] 14.112) verlange für die Bewilligung von Ausnahmen von den Ladenöffnungszeiten ausserordentliche Verhältnisse (§ 5), welche wohl als gegeben betrachtet werden könnten. Das Gesetz über das Gastgewerbe und den Klein- und Mittelhandel mit alkoholhaltigen Getränken vom 26. Februar 1959 (Wirtschaftsgesetz, GS 21.425) biete hingegen nicht genügend Handhabe zu einer extensiven Interpretation des Bewilligungswesens. Aus diesen Gründen gelange er mit dem vorgelegten Gesuch an den Bund.

7.5 Wie aus dem detailliert begründeten Gesuch vom 9. September 1975 mit aller Deutlichkeit hervorgeht, ersuchte der Regierungsrat den Bund um die Erteilung einer Bewilligung, welche für die Betriebe auf der Autobahnraststätte eine Ausnahme von den im damaligen Ladenschlussgesetz für sämtliche Verkaufsgeschäfte statuierten Schliessungsvorschriften (§§ 2 ff.) sowie vom in § 25 des seinerzeitigen Wirtschaftsgesetzes vorgeschriebenen Wirtschaftsschluss (Polizeistunde) gewährte. Das Gesuch bezog sich auf die Öffnungszeiten der Betriebe, von einer nachgesuchten Bewilligung zur durchgehenden Beschäftigung von Arbeitnehmern war nicht die Rede. Dementsprechend lautet der Wortlaut der vom EDI erteilten Bewilligung auch dahingehend, dass der Betreiberin der Raststätte das Recht erteilt werde, die Betriebe "abweichend von den Öffnungszeiten gemäss kantonalem Recht länger bzw. durchge-

hend" offenzuhalten. Wiederum war von einer Ausnahme von den Vorschriften des Arbeitsgesetzes keine Rede. Im Gegenteil: In der Verfügung wird sogar explizit vermerkt, dass die Bestimmungen (und nicht etwa: die übrigen Bestimmungen) des Arbeitsgesetzes vorbehalten blieben. Der Vorbehalt hat einen ganz konkreten Hintergrund, denn die Rechtsordnung unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen polizeilichen Verboten und arbeitsrechtlichen Verboten. So statuiert Art. 71 lit. c ArG (damals wie heute), dass Polizeivorschriften des Bundes, der Kantone und der Gemeinden über die Sonntagsruhe und über die Öffnungszeiten von Betrieben, die dem Detailverkauf, der Bewirtung oder der Unterhaltung dienen, vorbehalten bleiben. Kantonale oder kommunale Vorschriften dürfen die Ladenöffnungszeiten einschränken, wenn diese Verbote mit dem allgemeinen Schutz der Nacht- und Feiertagsruhe (oder aus sozialpolitischen Überlegungen allenfalls jenem der nicht dem Arbeitsgesetz unterstellten Personen) einen anderen Zweck verfolgen als den abschliessend bundesrechtlich geregelten Schutz der Arbeitnehmer (BGE 140 II 46 E. 2.5.1; BGE 130 I 279 E. 2.3.1). Polizeiliche Verbote auf jeder föderalistischen Stufe gehen somit einer Arbeitszeitbewilligung vor. Umgekehrt befreit eine Dispens von kantonalen polizeirechtlichen Vorschriften nicht von der Pflicht zur Beachtung des eidgenössischen Arbeitsgesetzes (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 171; Urteil des BGer vom 21. März 1997 i.S. X. SA gegen Regierungsrat des Kantons Tessin E. 2b/bb, in: Pra 87 [1998] Nr. 1). Auf diese Rechtslage wird mit dem in der Verfügung des EDI angebrachten Vorbehalt hingewiesen. Art. 50 aNSG, auf welchen sich die Verfügung stützt, erlaubt es nach seinem eindeutigen Wortlaut lediglich, von den Polizeivorschriften abweichende Regelungen aufzustellen. Wie in der Botschaft zur entsprechenden Änderung des Nationalstrassengesetzes betont wird, gilt daneben weiterhin das Arbeitsgesetz (Botschaft des Bundesrates betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 28. April 1971, BBl 1971 I 1111). Die dem Arbeitsgesetz unterworfenen Betriebe unterliegen damit grundsätzlich den Regelungen über den Ladenresp. Wirtschaftsschluss und über die Arbeitszeiten. Da die entsprechenden Gesetzesbestimmungen nebeneinander und nicht in Kollision zueinander stehen, ist die Einwendung der Beschwerdeführerin, wonach Art. 50 aNSG als *lex specialis* vorgehe, in der vorliegenden Konstellation von vornherein unbehelflich. Für die Zulässigkeit von Sonntagsarbeit müssen dementsprechend kumulativ Bewilligungen aus beiden Bereichen vorliegen (BGE 125 I 431 E. 3b/aa; BGE 98 Ia 395 E. 3; ebenso bereits WALTHER HUG, Kommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 1971, Art. 19 Rz. 17). In der Verfügung des EDI vom 29. März 1976 wurde indessen nach dem klaren Wortlaut eine Ausnahme zu den kantonalen und kommunalen Polizeivorschriften über die Öffnungszeiten bewilligt, nicht aber eine Ausnahme vom Verbot der Sonntagsarbeit.

7.6 Diese Folgerung führt entgegen der von der Beschwerdeführerin vertretenen Auffassung nicht unweigerlich zu einer absurden Situation mit offenen Läden ohne Personal, auch erscheint das Vorgehen des Kantons unter Berücksichtigung der damaligen Rechtslage keineswegs als unsinnig. Es trifft zwar zu, dass die Kantonsregierung das mit der Bewilligung vom 29. März 1976 erlangte Ergebnis aufgrund der kantonalen Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet auch ohne Hilfe des Bundes mittels einer Gesetzesvorlage hätte erreichen können. Dass sie für einen Einzelfall, wie ihn die Autobahnraststätte damals darstellte, nicht den langwierigen, ungewissen und für Einzelfälle verpönten Weg der Gesetzgebung, sondern die pragmatische Lösung der im Nationalstrassengesetz vorgesehenen Bewilligungsmöglichkeit durch den Bund wählte, erscheint ohne Weiteres nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin übersieht

weiter, dass die vom Bund gewährte Ausnahme von den kantonalen und kommunalen Polizeivorschriften dem Kanton die Möglichkeit eröffnete, in eigener Kompetenz Arbeitszeitbewilligungen zu erteilen. Nach der damaligen Rechtslage war nämlich - im Gegensatz zu heute - die kantonale Vollzugsbehörde zuständig für die Bewilligung von dauernder Sonntagsarbeit in nicht industriellen Betrieben (Art. 19 Abs. 2 aArG; ebenso für die dauernde Nachtarbeit Art. 17 Abs. 2 aArG). Dass der Kanton plante, die für den durchgehenden Betrieb der Raststätte nötigen Bewilligungen wo möglich selber zu erteilen, geht im Übrigen indirekt auch aus dem Gesuch vom 9. September 1975 an den Bund hervor, wird dort doch ausgeführt, dass die kantonale Gesetzgebung nicht ausreiche, um dem Antrag der D.____ AG "in allen Teilen" zu entsprechen. Die Bewilligungszuständigkeit des Kantons ging erst mit dem Inkrafttreten des revidierten Arbeitsgesetzes am 1. August 2000 (AS 2000 1569) an den Bund über. Gemäss den von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellten Ausführungen des KIGA hat das Amt allerdings für den Betrieb der Beschwerdeführerin vor oder nach dessen Eröffnung im Jahr 1997 nie eine Bewilligung zur Sonntagsarbeit erteilt.

7.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin über keine Einzelbewilligung für Sonntagsarbeit in ihrem Betrieb verfügt.

8. Die Beschwerdeführerin ruft weiter den Grundsatz von Treu und Glauben im Sinne des Vertrauensschutzes an.

8.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben ist als grundlegende Handlungsmaxime in Art. 5 Abs. 3 BV verankert; als solche gebietet er staatlichen Organen und Privaten ein loyales und vertrauenswürdigen Verhalten im Rechtsverkehr. In ihrer in Art. 9 BV statuierten grundrechtlichen Ausprägung verleiht die Maxime einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in ein anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 31 ff.). Voraussetzung für eine schützenswerte Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben ist zunächst als Anknüpfungspunkt eine Vertrauensgrundlage, auf welche die betroffene Person berechtigterweise vertrauen durfte. Erforderlich ist weiter, dass die Person gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (vgl. BGE 141 I 161 E. 3.1; BGE 137 II 182 E. 3.6.2; BGE 129 I 161 E. 4.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 627 ff.; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1971).

8.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei in der Region allgemein bekannt, dass die Autobahnraststätte Pratteln auch an Sonntagen geöffnet habe. Seit deren Eröffnung im Jahr 1978 habe das KIGA von der Sonntagsarbeit in den dortigen Betrieben Kenntnis gehabt - oder bei Anwendung genügender Sorgfalt haben müssen - und diese nie beanstandet. Das Amt habe den polizeiwidrigen Zustand während der gesamten Lebensdauer der Raststätte geduldet, weshalb es eine Vertrauensgrundlage geschaffen habe. Sie, die Beschwerdeführerin, habe im Vertrauen auf die Verfügung des EDI vom 29. März 1976 und das Verhalten des KIGA gutgläubig erhebliche Investitionen in den Verkaufsladen getätigt. Eine Schliessung der Filiale

am Sonntag führe aufgrund der zu erwartenden empfindlichen Umsatzeinbussen zum Verlust der genannten Investitionen, weshalb ihr privates Interesse im vorliegenden Fall das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts aufwiege.

8.3 Der Vertrauensschutz bedarf nach dem oben Ausgeführten zunächst eines Vertrauenstatbestands. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs bzw. der zuständigen Behörde zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Die Privaten sollen sich auf Verwaltungshandlungen wie Verfügungen, Auskünfte oder Zusagen verlassen können, ist es doch gerade die Funktion solcher Verwaltungsakte, den Privaten Klarheit über ihre konkreten Rechte und Pflichten zu verschaffen (BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 79 mit weiteren Hinweisen). Soweit sich die Beschwerdeführerin auf die Verfügung des EDI vom 29. März 1976 beruft, taugt diese nicht als Vertrauensgrundlage. Die Verfügung enthält keine Aussage über die Zulässigkeit von Sonntagsarbeit, vielmehr werden die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes gerade ausdrücklich vorbehalten. Wird eine behördliche Verlautbarung an gewisse Vorbehalte geknüpft, wird die Entstehung einer Vertrauensgrundlage von vornherein verhindert (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 1979; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 682). Eine vertrauensbegründende Auskunft oder Zusicherung des EDI gegenüber der Beschwerdeführerin liegt dementsprechend hinsichtlich Sonntagsarbeit nicht vor. Auch implizit kann das nicht angenommen werden. Es wäre unter den vorliegenden Umständen an der Beschwerdeführerin gelegen, sich bei den Behörden über den genauen Verfügungsinhalt zu erkundigen.

8.4.1 Liegt kein aktives Tun der Behörden vor, so kann deren Untätigkeit unter speziellen Umständen als vertrauensbegründender stillschweigender Verwaltungsakt gedeutet werden. Solange es beim blossen Nichtstun der Verwaltung geblieben ist und keine zusätzlichen Anhaltspunkte vorhanden sind, ist allerdings grosse Zurückhaltung geboten, weil das Zuwarten der Verwaltung keinen zwingenden Schluss auf einen bestimmten Erklärungsinhalt zulässt. Von einer stillschweigenden Duldung eines Verhaltens durch die Behörde kann zudem nur dann gesprochen werden, wenn diese den fraglichen Sachverhalt zur Kenntnis nimmt oder bei Anwendung der nötigen Sorgfalt kennen sollte (WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 228 ff.). Grundsätzlich hindert die vorübergehende Duldung eines rechtswidrigen Zustandes die Behörde zudem nicht an der späteren Behebung dieses Zustandes. Blosses Schweigen einer Behörde vermag demnach grundsätzlich keinen Vertrauenstatbestand zu schaffen. Eine Vertrauensgrundlage, die der Wiederherstellung der Rechtmässigkeit ganz oder teilweise entgegensteht, wird durch behördliche Untätigkeit nur in absoluten Ausnahmefällen geschaffen, wenn das Stillschweigen bei objektiver Betrachtungsweise geeignet war, beim Privaten eine entsprechende Erwartung zu wecken und die Verletzung öffentlicher Interessen nicht schwer wiegt (BGE 132 II 21 E. 2.2; Urteil des BGer 2C_499/2014 vom 2. Februar 2015 E. 3.4.5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 651; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2032).

8.4.2 Die Beschwerdeführerin leitet vorliegend einen Anspruch aus Vertrauensschutz daraus ab, dass das KIGA seit der Eröffnung des Verkaufsladens die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an Sonntagen nie bemängelt habe. Soweit sie damit geltend macht, das Amt habe sie durch Unterlassen in ihrem Irrtum über die wahre rechtliche Bedeu-

tung der Verfügung des EDI vom 29. März 1976 bestärkt und die fehlerhafte Vertrauensgrundlage pflichtwidrig weiterbestehen lassen, so scheidet der Einwand bereits daran, dass das Amt den Rechtsirrtum der Beschwerdeführerin gar nicht kannte und auch nicht kennen konnte.

8.4.3 Wenn die Beschwerdeführerin weiter eine stillschweigende Duldung ihres Verhaltens durch die Behörden annimmt und daraus einen Vertrauenstatbestand herleitet, so kann ihr nicht gefolgt werden. Sie behauptet selber nicht, vor der Arbeitszeitkontrolle mit dem KIGA in Kontakt gewesen zu sein. Es liegt somit von vornherein keinerlei aktives behördliches Verhalten gegenüber der Beschwerdeführerin vor, das Erwartungen irgendwelcher Art hätte wecken können. Der Umstand, dass ihr Betrieb vor dem Jahr 2013 offenbar nie einer Arbeitszeitkontrolle unterzogen worden war, darf augenscheinlich nicht so verstanden werden, dass das Amt die Sonntagsarbeit zuvor gebilligt hätte. Sie durfte nicht davon ausgehen, dass sich das KIGA in ihrem Fall mit der Frage der Zulässigkeit von Sonntagsarbeit konkret befasst und diese für zulässig befunden hatte. Ohnehin kann selbst im Falle einer tatsächlich stattfindenden behördlichen Beaufsichtigung die blosser Nichtbeanstandung von Unregelmässigkeiten anlässlich von Routinekontrollen üblicherweise nicht als Genehmigung oder Zusicherung ausgelegt werden. Erforderlich für den Vertrauensschutz ist ein bewusstes Hinnehmen des ungesetzlichen Zustands durch die Behörden. Es liesse sich vorliegend zwar mit Fug behaupten, es sei in der Region allgemein bekannt, dass die Läden auf der Autobahnraststätte Pratteln an Sonntagen geöffnet sind. Daraus lässt sich entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin jedoch noch nicht folgern, das KIGA habe alle tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen des vorliegenden Falls gekannt und bewusst nichts gegen den rechtswidrigen Zustand unternommen. Wie die Begründung der Verfügung vom 28. Februar 2014 und die Eingaben des KIGA noch im kantonsgerichtlichen Verfahren zeigen, vertrat das Amt bisher eine - wie sich herausgestellt hat - unzutreffende Rechtsauffassung. Nach der Vorstellung des Amtes war ein den Bedürfnissen von Reisenden angepasstes Sortiment das entscheidende Kriterium für die Zulässigkeit einer grundsätzlich möglichen bewilligungsfreien Sonntagsarbeit. In dieser Hinsicht kann dem Amt nicht vorgeworfen werden, es sei schon vor der Arbeitszeitkontrolle über das konkrete Warenangebot der Filiale im Bild gewesen oder habe dies zumindest sein müssen. Das Nichteinschreiten des Amtes kann somit vorliegend nicht als Duldung eines rechtswidrigen Zustands gewertet werden. Wenn die Beschwerdeführerin sinngemäss vorbringt, bei Anwendung gehöriger Sorgfalt hätte das KIGA seinen Irrtum erkennen müssen, argumentiert sie widersprüchlich. Wäre die Rechtswidrigkeit der praktizierten Sonntagsarbeit tatsächlich derart leicht erkennbar gewesen, hätte sich bei ihr als langjähriger Betreiberin von (gemäss Internetauftritt) heute schweizweit 29 Filialen und damit im Umgang mit dem Arbeitsgesetz erfahrener Arbeitgeberin schon gar kein berechtigtes Vertrauen in die Rechtmässigkeit ihres Tuns einstellen können. Das Verhalten des KIGA war im vorliegenden Fall bei objektiver Betrachtungsweise nicht geeignet, bei der Beschwerdeführerin schützenswerte Erwartungen zu wecken.

8.4.4 Selbst wenn mit der Beschwerdeführerin von einer durch jahrzehntelange Duldung des rechtswidrigen Zustands ausnahmsweise geschaffenen Vertrauensgrundlage und vom guten Glauben der Beschwerdeführerin ausgegangen würde, hiesse dies nicht, dass den Behörden nunmehr eine Korrektur verwehrt wäre. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass das KIGA seit der Eröffnung der Autobahnraststätte und somit über 30 Jahre lang nichts gegen die

dort praktizierte dauernde Sonntagsarbeit einzuwenden gehabt habe, weshalb ihm die Wiederherstellung des gesetzeskonformen Zustands nun verwehrt sei. Sie lehnt sich damit an die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Bausachen an, wonach der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands grundsätzlich nach 30 Jahren verwirkt, wobei sich aus Gründen des Vertrauensschutzes auch kürzere Verwirkungsfristen rechtfertigen können. Diese Praxis beruht auf dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit wie auch auf praktischen Überlegungen (Schwierigkeit der Abklärung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse vor über 30 Jahren). Die Frist von 30 Jahren wurde in Anlehnung an die ausserordentliche Ersitzung von Grundeigentum festgelegt (BGE 136 II 359 E. 8; BGE 132 II 21 E. 6.3). Diese Rechtsprechung kann nicht auf Fälle übertragen werden, in denen es um die Frage geht, ob eine von den Behörden trotz fehlender Bewilligung bisher geduldete rechtswidrige Aktivität eingestellt werden muss. Bei dauernden Aktivitäten spielen die früheren tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse praktisch keine Rolle. Derartige Bewilligungen können als mitwirkungsbedürftige Verfügungen auch nicht formlos oder durch Ersitzung erworben werden (vgl. Urteil des BGer 1C_718/2013 vom 20. März 2014 E. 5.4; Urteil des BGer 1P.651/2004 vom 17. Januar 2005 E. 4). Die vorliegende Problematik hängt eng zusammen mit der Frage der Widerrufbarkeit von Verfügungen. Wird mit einer Verfügung eine Befugnis zu einmaligem Gebrauch eingeräumt, wie dies bei einer Baubewilligung der Fall ist, so kann diese nach Errichtung der Baute grundsätzlich nicht mehr widerrufen werden. Gestattet hingegen eine Bewilligung eine dauernde Tätigkeit, so kommt dem Umstand, dass von dieser Bewilligung bereits Gebrauch gemacht worden ist, keine entscheidende Bedeutung zu; ein Widerruf ist im Prinzip zulässig (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1253). Steht ein zeitlich offener Dauersachverhalt im Raum und können auch ursprünglich fehlerfreie schriftlich eröffnete Verfügungen unter gewissen Voraussetzungen widerrufen werden, so muss die zuständige Verwaltungsbehörde umso mehr auf eine (behauptetermassen) stillschweigend erteilte, rechtsfehlerhafte Bewilligung zurückkommen können, jedenfalls sofern dem nicht besonders gewichtige Gründe entgegenstehen. Vertrauensschutz rechtfertigt keine unbeschränkte Bindung an die Zukunft, aus der Duldung eines rechtswidrigen Zustands ergibt sich kein Rechtsanspruch auf dessen Bewilligung (WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 232; Urteil des BGer 1C_718/2013 vom 20. März 2014 E. 5.1). Die Behörde steht vielmehr in der Pflicht, sich an das Gesetz zu halten, daher auch in der Pflicht, gesetzwidrige Begünstigungen einzustellen. Im vorliegenden Fall verdient das öffentliche Interesse am Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Familien (vgl. oben E. 5) sowie an der rechtsgleichen Durchsetzung des objektiven Rechts ohne Weiteres den Vorrang vor den wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin. Ihre Filiale hat mittlerweile seit rund 19 Jahren von der rechtswidrigen Situation profitiert, indem sie an Sonntagen - ihrem nach eigenen Angaben umsatzstärksten Wochentag - Personal beschäftigen und Umsatz generieren konnte. Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch darauf, diese dem Arbeitsgesetz widersprechende Beschäftigungspraxis auch in Zukunft fortzusetzen.

8.5 Nach dem Gesagten kann sich die Beschwerdeführerin nicht erfolgreich auf den Vertrauensschutz berufen.

9. Schliesslich bleibt zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin in den Genuss einer Gleichbehandlung im Unrecht kommen kann.

9.1 Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass auf der Raststätte in Pratteln eine Reihe von weiteren Verkaufsgeschäften an Sonntagen geöffnet habe und Personal beschäftige. Diese Läden seien in jeder massgebenden Hinsicht mit ihrer Filiale vergleichbar. Wie das KIGA mittlerweile selber zugestanden habe, verfügten auch diese Betriebe über keine Bewilligung für dauernde Sonntagsarbeit. Dennoch habe das KIGA einzig in ihrem Fall die Sonntagsarbeit verboten. Darin sei eine willkürliche Ungleichbehandlung zu erblicken. Sie erhebe Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht und ihr sei gestützt darauf die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonntagen zu gestatten.

9.2 Nach dem in Art. 8 Abs. 1 BV verankerten Gebot rechtsgleicher Behandlung ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Entsprechend diesem Grundsatz ist eine rechtsanwendende Behörde gehalten, Sachverhalte, die sich durch gleiche (oder zumindest ähnliche) wesentliche Tatsachen auszeichnen, gleich zu behandeln (vgl. statt vieler BGE 138 I 225 E. 3.6.1). Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wird nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur ausnahmsweise anerkannt, nämlich wenn eine ständige rechtswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt, diese Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenke, und wenn die gesetzwidrige Begünstigung nicht mit überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen in Widerstreit gerät (BGE 139 II 49 E. 7.1; BGE 136 I 65 E. 5.6; BGE 123 II 248 E. 4c; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 677 f.; PIERRE TSCHANNEN, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, ZBI 2011, S. 59).

9.3 Die Beschwerdeführerin vermag im vorliegenden Fall plausibel aufzuzeigen, dass auf der Autobahnraststätte mit einer Reihe von am Sonntag geöffneten Fachgeschäften Vergleichsfälle existieren, deren örtliche und tatbestandserhebliche Sachverhaltselemente mit dem vorliegenden Fall im Wesentlichen übereinstimmen und in denen das KIGA die Sonntagsarbeit offenkundig nicht untersagt hat. Es handelt sich dabei durchaus um vergleichbare Verhältnisse, in denen die Beschwerdeführerin von derselben Behörde anders behandelt worden ist. Dies genügt jedoch nicht, um über einen Anspruch auf Gleichbehandlung zu verfügen. Gleichheit im Unrecht setzt zusätzlich voraus, dass die Behörden es ablehnen, die in anderen Fällen geübte gesetzwidrige Praxis aufzugeben. Glaubte die Behörde rechtmässig zu handeln und wird die Rechtswidrigkeit der Vergleichsentscheidungen erstmals im Anlassfall gerichtlich festgestellt, gilt die Vermutung, die Behörde werde ihre Praxis ändern und inskünftig gesetzmässig handeln (TSCHANNEN, a.a.O., S. 74; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 1718; BGE 139 II 49 E. 7.2). Im vorliegenden Fall ging das KIGA bisher zu Unrecht davon aus, dass auf der Autobahnraststätte grundsätzlich eine gesetzliche Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit greife, und war somit der irrigen Meinung, das Arbeitsgesetz korrekt zu vollziehen. Es bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass das Amt nicht gewillt sei, die aus dem vorliegenden Urteil resultierenden Konsequenzen zu ergreifen und in Zukunft auch in den vergleichbaren Fällen entsprechende Massnahmen anzuordnen. Überdies käme ein Anspruch der Beschwerdeführerin auf gleiche gesetzwidrige Begünstigung auch aufgrund der gewichtigen öffentlichen Gesetzmässigkeitsinteressen nicht in Betracht (vgl. oben E. 8.4.4).

10. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Da der von der Vorinstanz festgelegte Stichtag für die Umsetzung ihres Entscheids abgelaufen ist, ist eine neue angemessene Frist anzusetzen. Die Beschwerdeführerin hat dementsprechend die Sonntagsarbeit in ihrer Filiale an der Autobahnraststätte Pratteln zum Monatsende zwei Monate nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids einzustellen.

11. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- zu verrechnen. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Beschwerdeführerin wird angewiesen, die Sonntagsarbeit in ihrer Filiale an der Autobahnraststätte Pratteln zum Monatsende zwei Monate nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids einzustellen.
 3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- verrechnet.
 4. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber