



**Fall-Nr.:** B 2019/35, B 2019/36  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 29.10.2019  
**Entscheiddatum:** 29.08.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 29.08.2019**

**Art. 48 Abs. 2 VRP. Bestätigung der Rechtmässigkeit der Nachfristansetzung zur Ergänzung der Beschwerde bzw. des Rekurses. Art. 18 f. ArG (SR 822.11). Materiell streitig war im Verfahren B 2019/35, ob die Coop-Filiale am Bahnhof Rapperswil als Verkaufsstelle für Reisende im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 (SR 822.112) zu gelten hat, für welche ohne besondere Bewilligung das für den Betrieb erforderliche Personal auch sonntags eingesetzt werden kann. Der vorinstanzliche Entscheid, welcher diese Frage bejaht hatte, wurde vom Verwaltungsgericht bestätigt. Verfahren B 2019/36: Art. 45 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Nichteintreten auf die Beschwerde durch das Verwaltungsgericht, weil die Beschwerdeführerin durch den angefochtenen Entscheid, mit welchem ihr materieller Standpunkt gestützt worden war, nicht beschwert war. Ein zureichendes schutzwürdiges und aktuelles Interesse an der Beurteilung der Frage, ob von der Vorinstanz statt des Abweisungsentscheids ein Nichteintretensentscheid zu erlassen gewesen wäre, vermochte sie nicht darzutun (Verwaltungsgericht, B 2019/35 und B 2019/36). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 22. Oktober 2019 infolge Rückzugs abgeschrieben (Verfahren 2C\_809/2019).**

#### **Entscheid vom 29. August 2019**

##### Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;  
Gerichtsschreiber Schmid

##### Verfahrensbeteiligte

**Gewerkschaft Unia**, Weltpoststrasse 20, 3000 Bern 15,



**St.Galler Gerichte**

**Beschwerdeführerin (B 2019/35)**

**Beschwerdegegnerin (B 2019/36),**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Arthur Andermatt, Teufener Strasse 8, Postfach,  
9001 St. Gallen,

gegen

**Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,**  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Genossenschaft Coop, Thiersteinallee 12, 4053 Basel**

**Beschwerdegegnerin (B 2019/35)**

**Beschwerdeführerin (B 2019/36),**

vertreten durch Genossenschaft Coop, Verkaufsregion Nordwestschweiz-  
Zentralschweiz-Zürich, Rapperswilerstrasse 2, 5503 Schafisheim; diese wiederum  
vertreten durch die Rechtsanwälte Dres. iur. Ueli Sommer und Daniel Zimmerli, Walder  
Wyss AG, Seefeldstrasse 123, Postfach 1236, 8034 Zürich,

sowie

**Amt für Wirtschaft und Arbeit, Unterstrasse 22, 9001 St. Gallen,**

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Sonntagsarbeit**



### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

#### A.

a. Am 27. März 2017 beantragte die Coop Genossenschaft, Verkaufsregion Nordwestschweiz-Zentralschweiz-Zürich (nachfolgend: Coop Genossenschaft) beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), es sei festzustellen, dass die geplante Kleinstverkaufsstelle im alten Postgebäude am Bahnhof Rapperswil unter die Bestimmung der erweiterten Ladenöffnungszeiten falle, womit die bewilligungsfreie Beschäftigung von Personal am Sonntag zulässig wäre. Mit Gesuch vom 28. September 2017 beantragte die Coop Genossenschaft die Feststellung der Zulässigkeit von Sonntagsarbeit in der geplanten Filiale. Nach Durchführung eines Augenscheins am 18. Dezember 2017 stellte das AWA mit Verfügung vom 7. Februar 2018 fest, dass es sich bei der geplanten Filiale um einen Betrieb für Reisende gemäss Art. 28 Abs. 2 und 4 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (SR 822.112; ArGV 2) handle, in welchem auf einer Fläche von 120 m<sup>2</sup> bewilligungsfrei Sonntagsarbeit verrichtet werden dürfe (act. G 8/11/16).

b. Den gegen diese Verfügung von der Gewerkschaft Unia, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Arthur Andermatt, St. Gallen, am 12. März 2018 erhobenen Rekurs (act. G 8/1, 8/5) wies die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, nachdem mit den Verfahrensbeteiligten am 7. Dezember 2018 ein Augenschein an Ort durchgeführt worden war (act. G 8/29, 8/40), mit Entscheid vom 25. Januar 2019 ab (act. G 2).

#### B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Andermatt für die Gewerkschaft Unia mit Eingabe vom 11. Februar 2019 Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid sowie die Verfügung des AWA vom 7. Februar 2018 seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 1 [B 2019/35]).



## St.Galler Gerichte

Die Coop Genossenschaft, vertreten durch die Rechtsanwälte Dres. Ueli Sommer und Daniel Zimmerli, Zürich, erhob gegen den Rekursentscheid mit Eingabe vom 12. Februar 2019 Beschwerde. Sie stellte die Rechtsbegehren, Dispositiv-Ziffer 1 des Rekursentscheids sei aufzuheben und wie folgt abzuändern: "Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten." Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 1 [B 2019/36]).

In der Beschwerdeergänzung vom 18. März 2019 (B 2019/35) beantragte Rechtsanwalt Andermatt zusätzlich, auf das Feststellungsbegehren Coop Genossenschaft sei nicht einzutreten; eventuell sei das Begehren abzuweisen (act. G 5 [B 2019/35]).

**b.** In der Vernehmlassung vom 25. März 2019 beantragte die Vorinstanz Abweisung der beiden Beschwerden. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids (act. G 7 [B 2019/35 f.]).

Der Beschwerdebeteiligte stellte in seiner Vernehmlassung vom 29. März/3. April 2019 den Antrag, die Beschwerde B 2019/35 abzuweisen. Zur Begründung verwies er auf die Verfügung vom 7. Februar 2018 sowie den angefochtenen Rekursentscheid. Im Verfahren B 2019/36 verzichtete der Beschwerdebeteiligte auf einen Antrag mit dem Hinweis, dass es für das AWA keine Rolle spiele, auf welcher Grundlage (Abweisung des Rekurses oder Nichteintreten auf den Rekurs) seine Verfügung vom 7. Februar 2018 in Rechtskraft erwachse (act. G 10 und 12 [B 2019/35 f.]).

Die Beschwerdegegnerin (B 2019/35) beantragte in der Eingabe vom 23. April 2019, auf die Beschwerde B 2019/35 sei nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Beschwerdeführerin (act. G 13 [B 2019/35]). Die Beschwerdegegnerin (B 2019/36) beantragte in der Eingabe vom 1. Mai 2019, auf die Beschwerde B 2019/36 sei nicht einzutreten; eventuell sei sie abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 13 [B 2019/36]).

In der Stellungnahme vom 29. Mai 2019 (B 2019/35) zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 23. April 2019 (B 2019/35) bestätigte die Beschwerdeführerin (B 2019/35) ihre Anträge und Ausführungen (act. G 19 [B



2019/35]). Hierzu liessen sich die Vorinstanz am 4. Juni 2019 (act. G 21 [B 2019/35]) sowie die Beschwerdegegnerin am 12. Juni 2019 vernehmen (act. G 22 [B 2019/35]).

c. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben der vorliegenden Verfahren wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1.** Die Beschwerdeverfahren B 2019/35 und B 2019/36 betreffen den gleichen Streitgegenstand und basieren auf denselben Akten. Sie hängen auch insofern eng zusammen, als bei Gutheissung der Beschwerde B 2019/36 die Beschwerde B 2019/35 bzw. die darin aufgeworfenen materiellen Fragen nicht mehr zu prüfen wären. Es rechtfertigt sich daher, die zwei Beschwerden in einem einzigen Entscheid zu behandeln und die beiden Beschwerdeverfahren zu vereinigen. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann sind die Coop Genossenschaft, Basel, als Betreiberin der zur Diskussion stehenden Verkaufsstelle und die Gewerkschaft Unia zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 58 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel [Arbeitsgesetz, ArG], SR 822.11).

**1.2.** Aktenkundig und unbestritten ist, dass die *Beschwerde B 2019/35* vom 11. Februar 2019 (Poststempel) gegen den Rekursentscheid vom 25. Januar 2019 (versandt am 28. Januar 2019 und zugegangen am Folgetag) rechtzeitig innerhalb der 14tägigen Rechtsmittelfrist anhängig gemacht wurde. Mit Schreiben vom 12. Februar 2019 setzte das Verwaltungsgericht dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin eine Frist zur Ergänzung der Beschwerde B 2019/35 bis 18. März 2019 (Art. 64 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP; act. G 4 [B 2019/35]), welche ebenfalls eingehalten wurde (act. G 5 [B 2019/35]). Die Beschwerdegegnerin (B 2019/35) beantragt Nichteintreten auf die Beschwerde B 2019/35 wegen Formungültigkeit mit der Begründung, dass Art. 48 Abs. 2 VRP vorliegend keine Nachfrist zur Beschwerdeergänzung gestattet hätte, da es



hierfür an zureichenden Gründen gefehlt habe. Unabhängig davon müssten Nachfristen nach pflichtgemäsem Ermessen gemäss den Umständen des Einzelfalls angesetzt werden. Nachfristen würden nicht dazu dienen, Rechtsmittelfristen faktisch zu verdoppeln. Reiche - wie vorliegend - die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin bewusst eine mangelhafte Beschwerde ein, um damit eine Verlängerung der Beschwerdefrist zu erreichen, werde Art. 48 Abs. 2 VRP zweckwidrig und missbräuchlich benutzt. Die Beschwerdeführerin (B 2019/35) sei seit Mitte November 2017 und dank ihrer Teilnahme am Verfahren vor der Vorinstanz mit den Einzelheiten dieses Verfahrens vertraut. Die Beschwerdeführerin und ihr Rechtsvertreter seien rechtskundig. Sonntagsarbeit bilde seit vielen Jahren ein Kernanliegen der Beschwerdeführerin. Deshalb wäre es der Beschwerdeführerin und ihrem Rechtsvertreter ohne Weiteres möglich und zumutbar gewesen, innert der ordentlichen Rechtsmittelfrist eine den Anforderungen von Art. 48 Abs. 1 VRP entsprechende Beschwerde einzureichen (act. G 13 S. 4-14 [B 2019/35]).

Vorab ist festzuhalten, dass für die Prüfung der Voraussetzungen des Eintretens auf die Beschwerde vor Verwaltungsgericht ausschliesslich kantonales Recht zur Anwendung gelangt (Art. 56 Abs. 2 Satz 2 ArG). Die von der Beschwerdegegnerin (B 2019/35) zitierten bundesrechtlichen Bestimmungen und die gestützt darauf ergangene Praxis (Art. 52 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes, VwVG, SR 172.021, und Art. 61 lit. b des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG, SR 830.1; vgl. act. G 13 S. 6 und S. 8-11 [B 2019/35]) vermögen hieran nichts zu ändern. Art. 48 Abs. 2 VRP i.V.m. Art. 64 VRP sieht vor, dass die Rechtsmittelinstanz eine Nachfrist zur Beschwerdeergänzung anzusetzen hat, wenn innert der Beschwerdefrist keine im Sinn von Art. 48 Abs. 1 VRP vollständige Beschwerdeschrift eingereicht wird. Art. 48 Abs. 2 VRP beinhaltet nach der Rechtsprechung einen gesetzlichen Anspruch auf eine Nachfrist zur Beschwerdeergänzung (vgl. VerwGE B 2012/21 vom 15. Oktober 2012, E. 3.2 mit Hinweisen [GVP 2012 Nr. 44], [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Nachfrist kann nach der Praxis 20 bis 30 Tage umfassen. Weitere gesetzliche Ansprüche auf eine Fristverlängerung ergeben sich aus der VRP nicht. Subsidiär gelangen aufgrund von Art. 30 Abs. 1 VRP die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, abgekürzt ZPO) zur Anwendung (BGer 1C\_171/2012 vom 13. Juni 2012 E. 2.2). Der von der Rechtsprechung aus Art. 48 Abs. 2 VRP abgeleitete gesetzliche Anspruch auf eine Frist



zur Rechtsmittelergänzung wurde vom kantonalen Gesetzgeber im Rahmen der am 1. Juni 2017 in Kraft getretenen Reform der Verwaltungsrechtspflege sowie am 13. Dezember 2018 durch das Verwaltungsgericht bestätigt (vgl. [https://www.sg.ch/news/sgch\\_gerichte/2019/03/Fristen-in-Verfahren-vor-Verwaltungsgericht.html](https://www.sg.ch/news/sgch_gerichte/2019/03/Fristen-in-Verfahren-vor-Verwaltungsgericht.html)). Konkret fehlt es an zureichenden Anhaltspunkten, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (B 2019/35) bewusst eine mangelhafte Beschwerdeschrift eingereicht hatte, um auf diese Weise eine Nachfrist zur Rechtsmittelbegründung zu erhalten. Auch eine *mutwillig* späte Mandatierung des Rechtsvertreters durch die Beschwerdegegnerin kann nicht als belegt gelten. Allein der Umstand, dass ihr die Gegebenheiten seit November 2017 bekannt waren, löste keine Verpflichtung aus, unverzüglich einen Rechtsvertreter zu mandatieren.

Im Weiteren beantragt die Beschwerdegegnerin im Verfahren B 2019/35, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, weil sie unsubstantiiert sei. Die Beschwerdeführerin begründe nicht, weshalb die Anwendung von Art. 26 ArGV 2 durch die Vorinstanz und das AWA Bundesrecht verletzen solle, der rechtserhebliche Sachverhalt im angefochtenen Entscheid unrichtig oder unvollständig erhoben oder rechtsfehlerhaft gewürdigt worden sein solle. Die Beschwerdeführerin sei einfach mit dem Ergebnis des angefochtenen Entscheids nicht einverstanden. Sie äussere lediglich appellatorische Kritik (act. G 13 [B 2019/35] S. 15-17). Soweit sich die Beschwerdeführerin mit den Feststellungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht konkret auseinandersetzt bzw. diese pauschal bestreitet, stellt sich - wie die Beschwerdegegnerin grundsätzlich zu Recht vorbringt - die Frage der genügenden Begründung der Beschwerde (vgl. VerwGE B 2012/1 vom 12. Juni 2013, E. 1.3 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Nachdem es die Beschwerdeführerin jedoch nicht bei der Wiederholung ihrer Vorbringen vor den Vorinstanzen bewenden lässt, sondern sich auch mit Feststellungen im angefochtenen Entscheid im Einzelnen befasst, lässt sich ihre Begründung nicht als unzureichend beanstanden. Inwiefern diese Begründung auch materiell überzeugt, bleibt nachstehend (E. 3) zu prüfen.

**1.3.** Die Beschwerdegegnerin im Verfahren B 2019/36 wendet in formeller Hinsicht ein, gemäss Art. 18 der Statuten der Coop Gruppe Genossenschaft komme den Regionen, darunter Nordwestschweiz-Zentralschweiz-Zürich, ausdrücklich keine Rechtspersönlichkeit zu. Der Regionalrat habe rein interne Bedeutung. Er sei nicht



parteifähig. Auf dessen Beschwerde könne nicht eingetreten werden (act. G 13 [B 2019/36]). Gleiches macht sie als Beschwerdeführerin im Verfahren B 2019/35 geltend (act. G 5 [B 2019/35] S. 2). Diesbezüglich steht fest, dass das Gesuch vom 28. September 2017 für die Coop Genossenschaft, bezogen auf das Ladenlokal Coop Rapperswil Bahnhof als Betrieb im Sinn von Art. 1 ArG, gestellt wurde und die Coop Genossenschaft auch Adressatin der Verfügung vom 7. Februar 2018 ist. Ebenso ist Beschwerdebeteiligte im vorinstanzlichen Verfahren und Beschwerdeführerin im Verfahren B 2019/36 die Coop Genossenschaft; die Beschwerde betrifft das Ladenlokal Coop Rapperswil Bahnhof. Ein Anlass, aufgrund dessen die Bevollmächtigung des Regionalrats durch die Coop Genossenschaft ("... handelnd durch..."; vgl. Gesuch vom 28. September 2018 [act. G 8/11/4] S. 1 und act. G 15 [B 2019/36] S. 1) in Frage zu stellen wäre, wurde während des ganzen Verfahrens zu keinem Zeitpunkt geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich.

Indessen ist auf die Beschwerde B 2019/36 nicht einzutreten, weil die Beschwerdeführerin durch den angefochtenen Entscheid, mit welchem ihr materieller Standpunkt gestützt wurde, nicht beschwert ist. Ein zureichendes schutzwürdiges und aktuelles Interesse an der Beurteilung der Frage, ob von der Vorinstanz statt des Abweisungsentscheids ein Nichteintretensentscheid zu erlassen gewesen wäre, vermag sie nicht darzutun.

**1.4.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde B 2019/35 vom 11. Februar/18. März 2019 (act. G 1 und 5 [B 2019/35]) zeitlich, formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP) erfüllt. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist im Verfahren B 2019/35 auf den Antrag, die Verfügung des AWA vom 7. Februar 2018 sei aufzuheben (act. G 1 [B 2019/35]), da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle der Verfügung getreten ist ("Devolutiveffekt"; BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C\_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C\_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2). Auf die Beschwerde B 2019/36 vom 12. Februar 2019 (act. G 1 [B 2019/36]) ist nicht einzutreten. Wie sich aus den Darlegungen in der nachstehenden E. 2 ergibt, wäre die Beschwerde B 2019/36, selbst wenn darauf einzutreten wäre, abzuweisen.

## 2. B 2019/36



**2.1.** Unbestritten blieb im Verfahren B 2019/36, dass die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 12. März 2018 an die Vorinstanz (act. G 8/1) die ordentliche Rechtsmittelfrist von 30 Tagen wahrte (Art. 56 ArG i.V.m. Art. 41 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 VRP) und sie mit der innert der angesetzten Nachfrist eingereichten Beschwerdeergänzung vom 12. April 2018 ihre Rechtsbegehren hinreichend begründete. Von den diesbezüglichen Feststellungen im vorinstanzlichen Entscheid (act. G 2 S. 3 f.) ist nachstehend auszugehen. Demgegenüber ist - wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren - streitig, ob der Beschwerdegegnerin von Seiten der Vorinstanz zu Recht eine Nachfrist nach Art. 48 Abs. 2 VRP eingeräumt wurde.

Die Vorinstanz legte im angefochtenen Entscheid unter anderem dar, bei der gewährten Nachfrist handle es sich nicht um eine gesetzliche Frist, welche nicht erstreckt werden könne (vgl. Art. 144 ZPO). Eine Nachfristansetzung zur Behebung von Mängeln stelle keine Erstreckung einer gesetzlichen Frist dar. Im Bundesrecht fehle zudem eine Regelung zur Nachfristansetzung, wohingegen das kantonale Recht eine solche in Art. 48 Abs. 2 VRP vorsehe. Die Vollmacht des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin datiere vom 8. März 2018 und sei bei der VRK zusammen mit der vorsorglich erhobenen (unbegründeten) Beschwerde und dem Antrag auf Ansetzung einer Nachfrist sowie Gesuch um Aktenzustellung vom 12. März 2018 (act. G 8/11/1/17) am Folgetag eingegangen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin habe somit seine Möglichkeiten pflichtgemäss gewahrt. Es fehle an eindeutigen Hinweisen, dass die Beschwerdegegnerin die Fristen vorsätzlich habe verstreichen lassen, um das Verfahren zu verlängern. Gleichwohl mute das Prozessgebaren der Beschwerdegegnerin unter Berücksichtigung der Umstände zumindest grenzwertig an, zumal dieser die Sachlage bereits länger bekannt gewesen sei. Sie sei bereits im Verfahren vor der Vorinstanz (AWA) spätestens seit dem Augenschein vom 18. Dezember 2017 involviert gewesen (act. G 8/11/1/10). In Anbetracht dessen, dass der Verfahrensgegenstand "Sonntagsarbeit" ein Kernanliegen der Beschwerdegegnerin darstelle und sie bewilligte Sonntagsarbeit auch regelmässig anfechte, wäre eine frühzeitige Mandatierung angezeigt gewesen, zumal sie für den Augenschein vom 18. Dezember 2017 eine Dreierdelegation gestellt und sich die Beschwerdeführerin durch zwei Rechtsanwälte habe begleiten lassen. Bei der Beschwerdegegnerin selbst könne ebenfalls nicht davon ausgegangen werden, dass sie rechtsunkundig sei. Insgesamt könne sich die gewährte Fristerstreckung vom 13. März 2018 auf eine gesetzliche



Grundlage im kantonalen Recht stützen, für welche praxisgemäss ein einmaliger (gesetzlicher) Anspruch auf Fristverlängerung bejaht werde. Dass die rechtskundige Beschwerdegegnerin die Einsetzung einer Rechtsvertretung bis zuletzt hinausgezögert und in den letzten Tagen vor Fristablauf eine Nachfrist für die Beschwerdeergänzung verlangt habe, sei grenzwertig. Mangels Nachweisbarkeit eines offensichtlichen Rechtsmissbrauchs sei auf die Beschwerde einzutreten (act. G 8/11/1/13).

**2.2.** Die Beschwerdeführerin wendet ein, auf den Rekurs sei zu Unrecht eingetreten worden. Selbst wenn der Rekurs vom 12. März 2018 innert der Frist von Art. 56 Abs. 1 ArG erfolgt sein möge, sei er mangels jeder Begründung (im Sinn von Art. 48 Abs. 1 VRP) formell ungültig. Art. 48 Abs. 2 VRP habe nicht zum Zweck, bundesrechtliche Rechtsmittelfristen zu verlängern. Die Rechtsmittelfrist betrage vorliegend von Bundesrechts (Art. 56 Abs. 1 ArG) wegen 30 und nicht 60 Tage. Das kantonale Recht könne bundesrechtliche Rechtsmittelfristen nicht über "Nachfristen zur Beschwerdeergänzung" verdoppeln; dies keinesfalls ohne zureichende Gründe, die Art. 48 Abs. 2 VRP und die Praxis des Verwaltungsgerichts aber verlangen würden. Nachfristen müssten nach pflichtgemäßem Ermessen gemäss den Umständen des konkreten Einzelfalls angesetzt werden. Gleiches gelte etwa bei der Anwendung von Art. 52 Abs. 2 VwVG, dem Art. 48 Abs. 2 VRP offensichtlich nachempfunden sei, oder bei Art. 61 lit. b ATSG. Die Vorinstanz habe ihr Ermessen pflichtwidrig/willkürlich ausgeübt, indem sie der Beschwerdegegnerin gestattet habe, die Rekursbegründung innert einer Nachfrist einzureichen. Die Beschwerdegegnerin habe rechtsmissbräuchlich einen formungültigen Rekurs einreichen lassen. Sie sei seit Mitte November 2017 mit den Einzelheiten des Falls vertraut gewesen. Sonntagsarbeit bilde sodann ein Kernanliegen der rechtskundigen Beschwerdegegnerin. Dennoch habe sie ihren Rechtsvertreter erst sechs Tage vor Ablauf der Rekursfrist und damit mutwillig spät mandatiert. Diesem sei es erst zwei Tage vor Ablauf der Rekursfrist eingefallen, von der Vorinstanz die Akten zu verlangen. Eine elementare (hinreichende) Begründung des Rekurses wäre indes auch ohne die Vorakten des AWA möglich gewesen. Die Beschwerdegegnerin sei eine missbräuchliche Verzögerungs- und Obstruktionsstrategie anzulasten: Sie habe es grob und schuldhaft versäumt, sich rechtzeitig mit der Beschwerdeführung vor der Vorinstanz zu befassen. Sie habe ihren Rekurs innerhalb einer neuen 30tägigen Frist erst konzipieren und verfassen wollen. Die



Vorinstanz hätte auf einen derart rechtsmissbräuchlich formungültigen Rekurs nicht eintreten dürfen (act. G 1, G 15).

### 2.3.

**2.3.1.** Art. 56 Abs. 1 ArG ("Gegen Verfügungen der kantonalen Behörde kann innert 30 Tagen, von der Eröffnung der Verfügung an gerechnet, Beschwerde bei der kantonalen Rekursbehörde erhoben werden") regelt lediglich die Möglichkeit sowie die Frist für die Rechtsmittelerhebung vor der kantonalen Rekursinstanz. Zu den weiteren formellen Rekursvoraussetzungen (insbesondere die Anforderungen an die Rekurschrift) äussert sich das ArG nicht. Für die Beschwerde an die kantonale Rekursinstanz bestehen mithin keine detaillierten *verfahrensrechtlichen* Vorgaben des Bundesrechts im Bereich des ArG. Art. 56 Abs. 1 ArG normiert lediglich die bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone, als Vorinstanzen des Bundesgerichts kantonale Rechtsmittelinstanzen vorzusehen. In der Ausgestaltung des Verwaltungs- und des Verwaltungsjustizverfahrens kommt den Kantonen entsprechend Art. 47 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) grundsätzlich Verfahrensautonomie zu (vgl. D. Thurnherr, Einheitlichkeit und Vielfalt in der Verwaltungsrechtspflege - Die kantonale Verfahrensautonomie auf dem Prüfstand, in: BVR 2015, S. 74 ff., S. 79 mit Hinweisen; Art. 56 Abs. 2 Satz 2 ArG). Für die Prüfung der formellen Rekursvoraussetzungen kommt dementsprechend kantonales Recht (vgl. hierzu die analogen Darlegungen hinsichtlich des Eintretens auf die Beschwerde B 2019/35, vorstehende E. 1.2) zur Anwendung. Der von der Rechtsprechung aus Art. 48 Abs. 2 VRP abgeleitete gesetzliche Anspruch auf eine Frist zur Rekursergänzung (vgl. vorstehende E. 1.2 zweiter Absatz) wurde vom kantonalen Gesetzgeber im Rahmen der am 1. Juni 2017 in Kraft getretenen Reform der Verwaltungsrechtspflege sowie am 13. Dezember 2018 durch das Verwaltungsgericht bestätigt (vgl. [https://www.sg.ch/news/sgch\\_gerichte/2019/03/Fristen-in-Verfahren-vor-Verwaltungsgericht.html](https://www.sg.ch/news/sgch_gerichte/2019/03/Fristen-in-Verfahren-vor-Verwaltungsgericht.html)).

**2.3.2.** Die von der Beschwerdeführerin zitierten bundesrechtlichen Bestimmungen und die gestützt darauf ergangene Praxis vermögen an den vorstehenden Darlegungen nichts zu ändern. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 61 lit. b ATSG ("Die Beschwerde muss eine gedrängte Darstellung des Sachverhaltes, ein Rechtsbegehren und eine kurze Begründung enthalten. Genügt sie diesen



Anforderungen nicht, so setzt das Versicherungsgericht der Beschwerde führenden Person eine angemessene Frist zur Verbesserung und verbindet damit die Androhung, dass sonst auf die Beschwerde nicht eingetreten wird.") ist ein offenbarer Rechtsmissbrauch zu bejahen, wenn ein Anwalt bzw. eine rechtskundige Person bewusst eine mangelhafte Rechtsschrift einreicht, um auf diese Weise eine Nachfrist zur Rechtsmittelbegründung zu erhalten. Einen Rechtsmissbrauchssachverhalt schloss es (lediglich) für den Fall aus, in welchem eine genügende Beschwerdebegründung praktisch nicht ohne Aktenkenntnis möglich ist, die nicht über die Akten verfügende rechtsunkundige Partei in gutem Glauben erst kurz vor Ablauf der Beschwerdefrist einen Rechtsvertreter beizieht und letzterem weder eine rechtzeitige Aktenbeschaffung noch eine hinreichende Beurteilung des Sachverhalts möglich ist (vgl. BGE 134 V 162 E. 5.2).

Die Frage, ob diese Rechtsprechung vorliegend sinngemäss zur Anwendung zu bringen ist oder nicht, braucht nicht näher untersucht zu werden bzw. kann offenbleiben. Denn selbst wenn die Anwendbarkeit bejaht würde, würde es konkret an zureichenden Anhaltspunkten fehlen, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin am 12. März 2018 (act. G 8/11/17) bewusst eine mangelhafte Rekurschrift eingereicht hatte, um auf diese Weise eine Nachfrist zur Rechtsmittelbegründung zu erhalten. Auch eine *mutwillig* späte Mandatierung eines Rechtsvertreters durch die Beschwerdegegnerin kann nicht als belegt gelten. Allein der Umstand, dass ihr die Gegebenheiten seit November 2017 bekannt waren und am 8. Dezember 2017 ein Augenschein durchgeführt worden war, löste keine Verpflichtung aus, unverzüglich einen Rechtsvertreter zu mandatieren. Dementsprechend lässt sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Nachfristansetzung zur Rekursergänzung als rechtmässig bestätigte. Die Beschwerde B 2019/36 wäre somit abzuweisen, wenn darauf einzutreten wäre.

**2.4.** Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens B 2019/36 zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird angerechnet; der verbleibende Betrag von CHF 1'500 wird ihr zurückerstattet.



Bei diesem Verfahrensausgang entfällt ein Anspruch der Beschwerdeführerin auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829); sie stellten auch keinen Antrag. Hingegen hat die Beschwerdegegnerin Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerdeverfahren. Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist vorliegend eine Entschädigung der obsiegenden Beschwerdegegnerin mit CHF 2'500 zuzüglich 4% Barauslagen (= CHF 100) angemessen. Die Mehrwertsteuer wird, bei Vorliegen eines begründeten Antrags, grundsätzlich dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Vorliegend fehlt es an einem entsprechenden Antrag der Beschwerdegegnerin. Da sie zudem selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihrer Anwälte belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. statt vieler VerwGE B 2013/181 vom 19. August 2014, E. 6). Die von der Beschwerdeführerin (B 2019/36) geschuldete Entschädigung wird mit ihrem gleich hohen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung im Verfahren B 2019/35 gegenüber der Beschwerdegegnerin (B 2019/35) verrechnet.

### 3. B 2019/35

**3.1.** Nach Art. 18 Abs. 1 ArG ist die Beschäftigung von Arbeitnehmern in der Zeit zwischen Samstag 23 Uhr und Sonntag 23 Uhr untersagt. Vorbehalten bleibt Art. 19 ArG, wonach Ausnahmen vom Verbot unter bestimmten Voraussetzungen mit Bewilligung möglich sind. Blosser Zweckmässigkeitsüberlegungen genügen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht, um das Nacht- oder Sonntagsarbeitsverbot aufzuweichen. Abweichungen von den entsprechenden Verboten sollen im Interesse eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes die Ausnahme bilden (BGE 136 II 431 E. 3.2 mit Hinweisen). Art. 27 Abs. 1 ArG ermächtigt den Bundesrat, auf dem Verordnungsweg bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern ganz oder teilweise von den Arbeits- und Ruhezeitvorschriften des



Gesetzes auszunehmen und entsprechenden Sonderbestimmungen zu unterstellen, soweit dies mit Rücksicht auf ihre besonderen Verhältnisse notwendig ist. Diese Ermächtigung erstreckt sich auf Arbeits- und Ruhezeitvorschriften, so auf Art. 18 und Art. 19 ArG; der Bundesrat darf davon nur Gebrauch machen, soweit dies aufgrund der konkreten Gegebenheiten notwendig ist. Art. 27 Abs. 2 ArG nennt Betriebs- und Arbeitnehmergruppen, für die der Bundesrat Sonderbestimmungen erlassen kann. Art. 27 Abs. 2 ArG enthält keine abschliessende Aufzählung der Betriebe und Arbeitnehmer, für die Sonderbestimmungen erlassen werden können ("...insbesondere..."). Auch handelt es sich um eine "Kann-Vorschrift". Der Bundesrat ist demzufolge nicht verpflichtet, für die genannten Betriebe und Arbeitnehmer Sonderbestimmungen zu erlassen bzw. Abweichungen von der allgemeinen Regelung vorzusehen (O. Subilia, in: Geiser/von Kaenel/Wyler, Handkommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 2005, Rz. 5 zu Art. 27 ArG).

**3.2.** Gestützt auf Art. 27 ArG erliess der Bundesrat die ArGV 2. Diese regelt die Sonderbestimmungen (Art. 3 ff. ArGV 2) sowie die unterstellten Betriebsarten und Arbeitnehmer (Art. 15 ff. ArGV 2). Zu diesen Sonderbestimmungen zählt unter anderem die bewilligungsfreie (ganze oder teilweise) Sonntagsarbeit (Art. 4 Abs. 2 ArGV 2). Diese Norm ist gemäss Art. 26 Abs. 2 ArGV 2 anwendbar auf Kioske (vgl. Definition in Art. 26 Abs. 3 ArGV 2) an öffentlichen Strassen und Plätzen sowie auf Betriebe für Reisende (vgl. Definition in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2) und die in ihnen für die Bedienung der Durchreisenden beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Art. 26 Abs. 2 ArGV 2). Hier geht es unter anderem um alle Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen, die ein Angebot bzw. Sortiment führen, welches überwiegend auf die spezifischen *Bedürfnisse der Reisenden* ausgerichtet ist. Entscheidend ist die *Zusammensetzung der Kundschaft*. Sie muss zur Hauptsache aus Reisenden (Lauf-, nicht Stammkundschaft) bestehen (Roland A. Müller, Kommentar Arbeitsgesetz, 7. Aufl. 2009, S. 109 f. zu Art. 27 Abs. 2 ArG mit Hinweisen).

Vorbehalten bleiben gemäss Art. 71 lit. c ArG namentlich 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. Kantonale oder kommunale Ladenschlussvorschriften dürfen dem Schutz der Nacht- und Feiertagsruhe dienen, nicht aber dem Schutz des



Verkaufspersonals, welcher durch das Arbeitsgesetz abschliessend geregelt ist. Am 29. Juni 2004 erliess der Kanton St. Gallen ein Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.1, abgekürzt: RLG). Gemäss Art. 1 RLG dient der öffentliche Ruhetag der Erholung, schützt die der religiösen Bedeutung des Tages angemessene Ruhe und ermöglicht gemeinsame Aktivitäten und die Begegnung in Familie und Gesellschaft. Die Bestimmungen über die Öffnungszeiten gelten für die Läden des Detailhandels (Art. 7 RLG). Art. 8 Abs. 3 RLG stellt den Grundsatz auf, wonach diese Geschäfte an Sonn- und Feiertagen (vgl. Art. 2 RLG) geschlossen bleiben. Art. 9 lit. a RLG sieht unter anderem erweiterte Ladenöffnungszeiten für Läden und andere Verkaufsstellen vor, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, eine Fläche bis höchstens 120 m<sup>2</sup> haben und deren Ladenöffnungszeiten am Werktag von 5 bis 22 Uhr und am öffentlichen Ruhetag von 7 bis 21 Uhr dauern (Art. 10 RLG).

**3.3.** Streitig ist, ob die Coop-Filiale am Bahnhof Rapperswil als Verkaufsstelle für Reisende im Sinn von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 zu gelten hat, für welche ohne besondere Bewilligung das für den Betrieb erforderliche Personal auch sonntags eingesetzt werden kann. Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz dar, die Coop-Filiale befinde sich in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof Rapperswil, unweit von Gleis 1. Der Weg zwischen Bahnhof und Park+Ride oder vom Bahnhof in Richtung Kinderzoo führe Reisende zwangsläufig am südlichen Coop-Eingang vorbei. Gleiches gelte für Radfahrer, die ihr Fahrrad gegenüber vom Südeingang der Coop-Filiale beim SBB-Veloparkplatz abgestellt hätten. Bei den auf den Situationsplänen der SBB als "Park +Ride" bezeichneten Parkplätzen am Bahnhof sei ein Bezug zum Bahnhof ausgewiesen. Selbst wenn vereinzelt auch Schüler ihr Velo am Bahnhof abstellen sollten, ändere dies nichts an der Gesamtbeurteilung, zumal sich auf der Bahnhofsüdseite im Bereich der Hochschule weitere Abstellmöglichkeiten für Velos und zusätzliche Park+Ride-Parkplätze befänden. Im Weiteren sei der Eingangsbereich der Coop-Filiale zumindest vom östlichen Sektor von Gleis 1 frei einsehbar und von dort zu Fuss schnell erreichbar. Der Coop-Laden sei daher in örtlicher Hinsicht als Verkaufsstelle an einem Bahnhof (Art. 26 Abs. 4 ArGV 2) zu qualifizieren. Im Unterschied zur M-Express-Filiale sei der Coop-Laden auch ohne grössere Hindernisse (Strassen, Lichtsignale) direkt vom Bahnhof her zugänglich. Im Übrigen sei nicht auszuschliessen, dass sich die Coop-Filiale in Anbetracht des sich an das Gebäude anfügenden Busbahnhofs auch als Verkaufsstelle an einem Terminal des öffentlichen



## St.Galler Gerichte

Verkehrs qualifizieren liesse. Damit wären die *örtlichen* Voraussetzungen von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 auch aus diesem Grund gegeben (act. G 2 S. 9 f.).

Die Ladenfläche solle unter der Woche 242 m<sup>2</sup> betragen und jeweils sonntags durch Verschieben der Gestelle auf 120 m<sup>2</sup> reduziert werden. Die Beschwerdegegnerin sehe vor, an Sonntagen auf einer reduzierten Verkaufsfläche neben Grundnahrungsmitteln im Wesentlichen Lebensmittel (Esswaren) und eine Auswahl an Mineralwasser und alkoholischen Getränken anzubieten. Das Sortiment werde dabei auf 65 % des regulären Angebots reduziert (act. G 8/30 f.). Die erforderlichen Manipulationen an den Gestellen seien mit wenigen Handgriffen umsetzbar (act. G 8/40 S. 2). Bei den Non-Food-Produkten sei (an Sonntagen) eine Beschränkung auf die wichtigsten Hygieneartikel vorgesehen. Die Anordnung der Regale solle es erlauben, Produkte rasch ausfindig zu machen und ohne Umweg den Weg zur Kasse einzuschlagen (act. G 8/11/2). Bei Umsetzung des aufgezeigten Angebots an Sonntagen erfülle die Coop-Verkaufsstelle die Anforderungen eines Reisebedürfnisbetriebes (Art. 26 Abs. 4 ArGV 2) auch in *betrieblicher* Hinsicht (act. G 2 S. 10 f.).

Der avec-Laden und die Coop-Filiale verfügten über ein vergleichbares Warensortiment und sprächen denselben Kundenkreis an. Dafür, dass ein bereits an Sonntagen geöffneter Verkaufsladen allen weiteren Läden den Sonntagsverkauf verunmögliche, sei dem Gesetz keine hinreichend bestimmte Grundlage zu entnehmen. Nicht ersichtlich sei zudem, inwiefern öffentliche Interessen eine solche Einschränkung zu rechtfertigen vermöchten. Zu berücksichtigen sei auch, dass der avec-shop als Nebenbetrieb gemäss Art. 39 Eisenbahngesetz (SR 742.101; EBG) geführt werde und sich dieser nur den Bedürfnissen der Bahnkundschaft verpflichte. Die unterschiedliche Gesetzesgrundlage führe auch dazu, dass der avec-Laden von Gesetzes wegen in den Genuss erweiterter Öffnungszeiten komme (vgl. Art. 39 Abs. 3 EBG; Wegleitung des seco zum Arbeitsgesetz und den Verordnungen 1 und 2, zu Art. 26 ArGV 2 [S. 4], [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)). Schliesslich entspreche der beabsichtigte Sonntagsverkauf den Vorgaben von Art. 9 lit. a RLG (act. G 2 S. 12 f.).

**3.4.** Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, der Coop-Laden in Rapperswil biete auf 242 m<sup>2</sup> ein Vollsortiment an; er sei nach Grösse und Angebot zum vornherein kein Betrieb für Reisende im Sinn von Art. 26 ArGV 2. Dem Ladenkonzept



solle eine Beziehung zum Bahnhof und eine Sortimentsreduktion am Sonntag aufgepfropft werden, um einen scheinbaren künstlichen Bezug zu den Voraussetzungen von Art. 26 ArGV 2 herzustellen. Die Rechtsprechung habe derartige Manipulationen bis anhin nicht goutiert. Die Lokalumgestaltung sei wechselhaft, unstet und aufwändig, der Kontrollaufwand hoch und das Umgehungsrisiko gross. Mit Bezug auf den am Sonntag geöffneten avec-Laden verkenne die Vorinstanz, dass Ungleichbehandlungen zwischen Reisebedürfnisbetrieben und Detailhandelsgeschäften systemimmanent seien. Nach der Rechtsprechung sei zu prüfen, ob sich Reisende anderweitig versorgen könnten. Die Vorinstanz unterstelle stattdessen das zu befriedigende Reisebedürfnis bei Bahnhöfen (als gegeben). Sie missachte die gesetzgeberische Absicht, ausserhalb der Bahnzentren in den Bahnhöfen nicht ohne Weiteres Sonntagsarbeit zuzulassen. Der Bahnhof Rapperswil werde von der S-Bahn und vom Voralpenexpress angefahren. Der Berufspendlerverkehr sei sonntags reduziert. Pendlerverkehr gelte ohnehin nicht als Reiseverkehr. Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz würden darlegen, welche Reisebedürfnisse sonntags im Bahnhof Rapperswil bestehen würden, welche nicht bereits von avec, Bretzelkönig und Kiosk abgedeckt seien. Das Coop-Lokal sei kein Bahnnebenbetrieb nach Art. 39 EBG. Es befinde sich nicht im Bahnhof und auch nicht unmittelbar am Bahnhof, sondern sei von diesem durch Strasse, Parkplätze und Post getrennt. Es befinde sich nicht im unmittelbaren Fussgängerstrombereich von und zu den Gleisen und schon gar nicht an den Hauptverkehrswegen im Bahnhof. Die Fussgänger von/zu den Gleisen 2-7 würden über eine Unterführung vom Bahnhofplatz auf die Bahnsteige und zurück gelangen. Nicht einmal für die Passagiere von Gleis 1 liege der Coop-Laden im Fussgängerstrombereich. Auch für den Kinderzoo werde die Unterführung benutzt. Entgegen der Vorinstanz komme es nicht darauf an, ob Passagiere von Gleis 1 den Bahnhof Richtung Coop-Laden verlassen könnten. Massgebend sei, ob die Passagiere im Strom zum/am Verkaufsladen vorbei geleitet würden (act. G 5 [B 2019/35]).

### 3.5.

**3.5.1.** Die Beschwerdeführerin beantragt, beziehend auf die örtlichen Gegebenheiten des geplanten Betriebs, einen Augenschein (act. G 5 S. 7 unten). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die



entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Die Beschwerdeführerin legt dar, ein Augenschein sei nötig, weil die Vorinstanz - obwohl am 7. Dezember 2018 vor Ort - zu bequem gewesen sei, die Bahnstufenunterführung in Augenschein zu nehmen. Sie habe es versäumt, einen Eindruck davon zu gewinnen, welches Verkehrsaufkommen und welche Distanzen 7 Gleise im Bahnhof Rapperswil auslösen würden, ohne dass ein massgeblicher Weg am geplanten Ladenlokal vorbeiführe. Die Vorinstanz habe auch den Kiosk in der Unterführung nicht gesehen. In der Folge sei er in der Begründung des angefochtenen Entscheids auch unterdrückt worden (act. G 19 S. 3 [B 2019/35]). - Die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall aus den bestehenden Akten, aus dem Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch): "Bahnhofplatz - 8640 Rapperswil SG") sowie insbesondere aus dem Protokoll des Rekursaugenscheins (act. G 8/40). Für die von der Beschwerdeführerin angesprochene Frage der Eruiierung des Verkehrsaufkommens ist auf die nachstehende E. 3.5.4 zweiter Absatz und für die Frage der Berücksichtigung des Kiosks in der Unterführung auf E. 3.5.3 zweiter Absatz zu verweisen. Aus den dortigen Ausführungen ergibt sich, dass es mit Bezug auf die erwähnten Aspekte keiner weiteren Besichtigung vor Ort bedarf. Offen bleiben kann dementsprechend die von den Verfahrensbeteiligten (act. G 19 S. 3 und G 21 [B 2019/35]) diskutierte Frage, aus welchen Gründen bzw. auf wessen Initiative auf eine Besichtigung des südlichen Bahnhofsgeländes und der Bahnstufenunterführung anlässlich des Rekursaugenscheins verzichtet worden war. Auf einen Augenschein ist daher zu verzichten, zumal die materiellen Gegebenheiten - wie sich nachstehend ergeben wird - sich gestützt auf die erwähnten Datenquellen beurteilen lassen.

**3.5.2.** Vorliegend blieb hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin als wechselhaft und aufwändig beanstandeten Lokalgestaltung (act. G 5 [B 2019/35] S. 6) unbestritten, dass die wesentlichen Merkmale (Fläche während der Woche von 242 m<sup>2</sup> und am Sonntag von 120 m<sup>2</sup>; Kassenbereich und Zugänge [bahnseitig]) des in Frage stehenden Ladens mit den in der Verfügung vom 7. Februar 2018 angeführten Gegebenheiten übereinstimmen und die tatsächlichen Verhältnisse mit den der Vorinstanz am 12. Dezember 2018 (act. G 8/31) zugestellten definitiven Plänen in Einklang stehen. Das



reduzierte Sortiment für die Sonntagsöffnung (act. G 14/2 [B 2019/35]) lag anlässlich des Rekursaugenscheins zur Einsichtnahme vor (act. G 14/1 S. 3 [B 2019/35]); AWA und Vorinstanz anerkannten diesbezüglich zu Recht, dass das Sortiment den Anforderungen von Art. 26 ArGV 2 entspricht. Der Einwand, dass eine flächenmässige und quantitative Angebotsreduktion am Sonntag bzw. eine sonntägliche Manipulation der Verkaufsgestelle nicht im Sinn der arbeitsgesetzlichen Schutzbestimmungen liege (act. G 5 [B 2019/35] S. 6 zweiter Absatz; act. G 19 [B 2019/35 S. 5]), blieb ohne nähere Begründung und lässt sich von daher nicht nachvollziehen. Der vorinstanzliche Entscheid bestätigte hierzu zutreffend die Zugänglichkeit eines lediglich reduzierten Sortiments auf einer reduzierten Fläche an Sonntagen und die Sicherstellung der entsprechenden Umstellung mit fahrbaren Regalen (act. G 2 E. 2f S. 10). Inwiefern hieraus ein hohes Missbrauchspotential und erheblicher Kontrollaufwand (act. G 19 [B 2019/35] S. 5) resultieren sollte, ist nicht erkennbar. Dem von der Beschwerdeführerin (act. G 5 [B 2019/35] S. 6 oben) zitierten BGer 2A.211/2006 vom 16. Januar 2007 lässt sich nicht entnehmen, dass eine Reduktion der Ladenfläche an Sonntagen in Betrieben für Reisende (Art. 26 Abs. 4 ArGV 2) nicht gesetzeskonform wäre. Dies umso weniger, als in jenem Entscheid gerade nicht die (im bundesgerichtlichen Verfahren als Novum vorgetragene) reduzierte Fläche von 120 m<sup>2</sup> berücksichtigt worden war, sondern die nicht reduzierte Fläche von 142 m<sup>2</sup>. Das Bundesgericht wies darauf hin, dass ein neues Gesuch (unter Zugrundelegung der reduzierten Fläche von 120 m<sup>2</sup>) gestellt werden könne (BGer 2A.211/2006 a.a.O., E. 4).

**3.5.3.** Was den Einwand betrifft, wonach die Vorinstanz die gesetzgeberische Absicht missachte, ausserhalb der Bahnzentren in den Bahnhöfen nicht ohne Weiteres Sonntagsarbeit zuzulassen (act. G 5 [B 2019/35] S. 7), ist festzuhalten, dass die Zulassungsvoraussetzungen eines Betriebs für Reisende (Art. 26 Abs. 4 ArGV 2) im vorinstanzlichen Entscheid einlässlich und sorgfältig geprüft (und damit nicht ohne Weiteres zugelassen) wurden. Die Distanz zwischen dem Coop-Laden im ehemaligen Postgebäude am Bahnhof und dem Bahnsteig Gleis 1 beträgt maximal 30 m; der Laden ist von Gleis 1 aus sichtbar und erreichbar (vgl. act. G 2 E. 2d/bb, Augenscheinprotokoll S. 5 f. und Bild 5 [act. G 8/40]). Der Coop-Laden liegt in den durch den Betrieb des Bahnhofs ausgelösten Fussgängerströmen. Reisende, die sich über die Bahnhofstrasse ostwärts vom Bahnhof entfernen, passieren zudem auch den Nordeingang des Coop-Ladens. Der Umstand, dass ein Teil der Reisenden die



Unterführung im Bahnhof benutzt, vermag hieran nichts zu ändern. Das bestehende erhebliche Ermessen bei der Beantwortung der Frage, ob zwischen dem Coop-Ladenlokal und dem Bahnhof Rapperswil ein funktionaler Bezug im Sinn der erwähnten Bestimmung bzw. im Sinn der Rechtsprechung (BGer 2A.256/2001 vom 22. März 2002, E. 6.1: "... Verkaufsstellen in der Nähe der Bahnsteige, der Geleise oder an den Hauptverkehrswegen im Bahnhof zu oder von den Geleisen ...") vorliegt, übte die Vorinstanz pflichtgemäss aus und bejahte die Frage mit überzeugender Begründung (act. G 2 S. 9 f.). Die anderslautende Würdigung der Beschwerdeführerin (act. G 5 [B 2019/35] S. 8) lässt sich mit der geschilderten Tatsachenlage nicht in Einklang bringen.

Im Weiteren wurde von keiner Seite geltend gemacht, dass es sich beim streitigen Ladenlokal um einen Betrieb im Sinn von Art. 27 Abs. 1<sup>ter</sup> ArG und Art. 26 ArGV 2 ("Verkaufsstellen ... in Bahnhöfen, welche auf Grund des grossen Reiseverkehrs Zentren des öffentlichen Verkehrs sind. ...") handelt. Hinsichtlich des Einwandes, dass mit dem avec-shop im Bahnhof, dem "Brezelkönig" und einem weiteren Kiosk in der Bahnstufunterführung Betriebe mit ähnlichem Warenangebot schon vorhanden seien, ist festzuhalten, dass Art. 26 Abs. 2 und 4 ArGV 2 keine Bedürfnisklausel statuieren. Es fehlt mithin - wie im angefochtenen Entscheid zutreffend festgehalten - bereits an einer gesetzlichen Grundlage im Sinn von Art. 36 BV, die es erlauben würde, mit der Nichtbewilligung eines weiteren Verkaufsladens die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken; die weiteren Voraussetzungen für eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit; vgl. Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 668, 688 und 693) brauchen dementsprechend nicht diskutiert zu werden. Die von der Beschwerdeführerin (in act. G 5 [B 2019/35] S. 5 E. 2.2 und S. 6 E. 2.4) zitierten Bundesgerichtsurteile (BGer 2C\_379/2013 vom 10. Februar 2014 und BGE 140 II 46 [= Pra 103/2014 Nr. 66]) betreffen nicht Betriebe für Reisende, sondern Fremdenverkehrsbetriebe. Auch wenn vorliegend die Möglichkeit, sich "anderswo eindecken zu können" (BGE 140 II 46 E. 5.2) als Faktor in die Gesamtwürdigung einzubeziehen wäre, vermöchte dies die vorinstanzliche Würdigung nicht in Frage zu stellen. Sodann ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass das streitige Verkaufslokal keinen Bahnnebenbetrieb nach Art. 39 EBG darstellt (act. G 5 [B 2019/35] S. 7). Solches wird im vorinstanzlichen Entscheid indes auch nicht behauptet.



**3.5.4.** Die Beschwerdegegnerin hält fest, dass die Beschwerdeführerin neue Gründe gegen den angefochtenen Erlass vorbringe, die nicht Gegenstand des bisherigen Verfahrens gewesen seien, indem sie vor Verwaltungsgericht erstmals und sinngemäss vortrage, das Reiseaufkommen am Bahnhof Rapperswil sei im Lichte von Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 nicht relevant. Damit erweitere sie den Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht. Art. 61 Abs. 3 VRP verbiete dies (act. G 13 [B 2019/35] S. 21 f.). Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot. Dieses besagt, dass im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden können (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 919). Ausdruck des Novenverbots ist, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens eingetreten sind (echte Noven), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 642). Demgegenüber dürfen neue Tatsachen, die sich vor Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens verwirklicht haben, die der Vorinstanz aber nicht bekannt waren oder von ihr nicht berücksichtigt wurden (unechte Noven), im Verfahren vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden und sind zu würdigen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 643). Eine Schranke bei der Berücksichtigung unechter Noven besteht dann, wenn der dem vorinstanzlichen Entscheid zugrundeliegende Sachverhalt nicht ergänzt oder neu gewürdigt wird, sondern wenn dem Rechtsbegehren ein neues tatsächliches Fundament unterstellt wird. Eine solche Änderung des Klagefundaments ist nach der Praxis gestützt auf Art. 61 Abs. 3 VRP nicht zulässig (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis). Soweit die Beschwerdeführerin - wie vorliegend - in der Beschwerdebegründung ihren Standpunkt mit weiteren Argumenten untermauert und ihre Argumentation im Wesentlichen eine Reaktion auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid darstellt, sind die Vorbringen zu berücksichtigen. Ihre Begründungsergänzung stellt mithin keine Änderung des Klagefundaments dar.

In der Beschwerdeergänzung legte die Beschwerdeführerin dar, die von Seiten der Reisenden bestehende Nachfrage, vor allem auch an Sonntagen, werde regelmässig mit Angaben zum *Passagieraufkommen* begründet. Die Vorinstanz unterstelle stattdessen das zu befriedigende Reisebedürfnis bei Bahnhöfen (act. G 5 [B 2019/35] S. 6 f. mit Hinweisen). Diesbezüglich weist die Beschwerdegegnerin zu Recht darauf hin, dass Rapperswil ein bedeutender regionaler Verkehrsknotenpunkt ist (act. G 13 [B 2019/35] S. 22 f. mit Hinweis auf Bericht öffentlicher Verkehr 2018 des Amts für öffentlichen Verkehr vom Juli 2018 sowie Gesamtverkehrsstrategie des Kantons St.



Gallen vom August 2017 (act. G 14/3, 14/4). Wenn die Beschwerdeführerin die vorerwähnten Unterlagen als neue Tatsachen aus dem Recht weisen möchte (act. G 19 [B 2019/35] S. 1), so ist auch hier keine Änderung des Klagefundaments im erwähnten Sinn ersichtlich. Vielmehr stellt die Einreichung der Unterlagen durch die Beschwerdegegnerin eine legitime Reaktion auf die Vorbringen in der Beschwerdeergänzung dar. Gestützt auf die genannten Unterlagen hat als dargetan zu gelten, dass am Bahnhof Rapperswil ein bedeutender Reiseverkehr bzw. ein Passagieraufkommen von gut 20'000 Personen pro Tag (vgl. act. G 14/4 [Jahr 2016]) zu verzeichnen ist. Aus den von der Beschwerdeführerin zitierten Urteilen (BGer 2A. 256/2001 (E. 7.1) vom 22. März 2002 (act. G 5 [B 2019/35] S. 6 unten) lässt sich zum vornherein nicht ableiten, dass das Passagieraufkommen im Bahnhof Rapperswil für die Sonntags-Verkaufsfläche von 120 m<sup>2</sup> zu gering wäre; im Übrigen sind die Urteile für das vorliegende Verfahren nicht einschlägig. Eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung bei der Würdigung der vorerwähnten Verhältnisse durch die Vorinstanz ist auch hier nicht ersichtlich. Die Beschwerde B 2019/35 ist dementsprechend abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

**3.6.** Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird angerechnet; der verbleibende Betrag von CHF 1'500 wird ihr zurückerstattet.

Bei diesem Verfahrensausgang entfällt ein Anspruch der Beschwerdeführerin auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829); sie stellten auch keinen Antrag. Hingegen hat die Beschwerdegegnerin Anspruch auf Entschädigung für das Beschwerdeverfahren. Das Verwaltungsgericht spricht bei Fehlen einer Kostennote praxisgemäss Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf vergleichbare Verfahren und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse ist vorliegend eine Entschädigung der obsiegenden Beschwerdegegnerin mit CHF 2'500 zuzüglich 4%



Barauslagen (= CHF 100) angemessen. Die Mehrwertsteuer wird, auf begründeten Antrag, grundsätzlich dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Da die Beschwerdegegnerin aber selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihrer Anwälte belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (VerwGE B 2013/181 vom 19. August 2014, E. 6). Die von der Beschwerdeführerin (B 2019/35) geschuldete Entschädigung wird mit ihrem gleich hohen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung im Verfahren B 2019/36 gegenüber der Beschwerdegegnerin (B 2019/35) verrechnet.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerden B 2019/35 und B 2019/36 werden vereinigt.
2.
  - 2.1. Die Beschwerde B 2019/35 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
  - 2.2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Verfahrens von CHF 2'500. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird angerechnet; der verbleibende Betrag von CHF 1'500 wird ihr zurückerstattet.
  - 2.3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin mit CHF 2'500, zuzüglich Barauslagen von CHF 100, ohne Mehrwertsteuer. Der von der Beschwerdeführerin geschuldete Betrag wird mit ihrem gleich hohen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung im Verfahren B 2019/36 gegenüber der Beschwerdegegnerin verrechnet.
3.
  - 3.1. Auf die Beschwerde B 2019/36 wird nicht eingetreten.



**3.2.** Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Verfahrens von CHF 2'500. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 4'000 wird angerechnet; der verbleibende Betrag von CHF 1'500 wird ihr zurückerstattet.

**3.3.** Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin mit CHF 2'500, zuzüglich Barauslagen von CHF 100, ohne Mehrwertsteuer. Der von der Beschwerdeführerin geschuldete Betrag wird mit ihrem gleich hohen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung im Verfahren B 2019/35 gegenüber der Beschwerdegegnerin verrechnet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid