Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-309/2014

Urteil vom 7. Juli 2014

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter,
Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

Zürichsee-Fähre Horgen-Meilen AG,
vertreten durch Prof. Dr. iur. Tomas Poledna,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Verkehr BAV,
Abteilung Sicherheit,
Vorinstanz.

Gegenstand

Überschreitung der ununterbrochenen Arbeitszeit bzw. Nichteinhaltung der Pausenregelung gemäss Arbeitszeitgesetz (AZG).

Sachverhalt:

A.
Die Zürichsee-Fähre Horgen-Meilen AG (nachfolgend: FHM) verfügt über eine Personenbeförderungskonzession des Bundes für den Betrieb der Fährverbindung über den Zürichsee zwischen den Ortschaften Horgen und Meilen. Als eidgenössisch konzessioniertes Schifffahrtsunternehmen untersteht sie dem Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs vom 8. Oktober 1971 (Arbeitszeitgesetz [AZG], SR 822.21). Mit einer Flotte von fünf Schiffen betreibt sie einen ganzjährigen Fährbetrieb und überquert innerhalb von 8 bis 10 Minuten den Zürichsee mit einem Grundtakt von 10 Minuten. In den Stosszeiten verkehrt sie sogar in einem Takt von 6 bzw. 7 ½ Minuten.

B.
In seiner Funktion als Aufsichtsbehörde führte das Bundesamt für Verkehr (BAV) anlässlich des Audits 2012 im Oktober/November 2012 eine Betriebskontrolle bei der FHM durch. Im Überwachungsbericht Audit 2012 vom 25. Januar 2013 gelangte das BAV zu folgendem Ergebnis:

> Alle Dienste der FHM weisen eine Überschreitung der ununterbrochenen Arbeitszeit auf bzw. es werden weder Pausen noch Arbeitsunterbrechungen zugeteilt. Auflage 1201: Dem BAV ist bis zum 28. Februar 2013 aufzuzeigen, wie die Pausenregelungen künftig eingehalten werden.

C.
Nach wiederholten Fristverlängerungen erörterte die FHM anlässlich des Gesprächs vom 13. August 2013 zwischen ihr und dem BAV mehrere Varianten, wie eine gesetzeskonforme Pausenregelung gewährleistet werden könnte. Im darauf folgenden Gespräch vom 31. Oktober 2013 legte das BAV dar, dass es die von der FHM in Betracht gezogene Vorlaufzeit von zwei bis maximal vier Jahren zur Umsetzung der bevorzugten Variante ("Springer für alle Chargen") nicht akzeptiere.

D.
Mit Verfügung vom 3. Dezember 2013 stellte das BAV fest, dass die FHM anhaltend die Vorgabe zur erlaubten Dauer der ununterbrochenen Arbeitszeit nach Art. 11 Abs. 4 der Verordnung über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs vom 26. Januar 1972 (Verordnung zum Arbeitszeitgesetz [AZGV], SR 822.211) deutlich missachte (Dispositiv-Ziff. 1). Sie wies die FHM an, bis spätestens zum Fahrplanwechsel Frühling/Sommer Ende März 2014 die Bestimmungen zur ununterbrochenen

Arbeitszeit gemäss Art. 11 Abs. 4 AZGV oder allenfalls Art. 11 Abs. 4bis AZGV einzuhalten (Dispositiv-Ziff. 2). Einer allfälligen Beschwerde gegen Dispositiv-Ziff. 2 entzog sie die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziff. 3). Zur Begründung bringt das BAV im Wesentlichen vor, bei zahlreichen Diensten der FHM werde die ununterbrochene Arbeitszeit täglich um zwei bis mehr als drei Stunden überschritten bzw. es würden weder Pausen noch Arbeitsunterbrechungen zugeteilt. Da dies ein Risiko für die Betriebssicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer darstelle, und um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen, erachte es die von ihm angesetzte Frist zur Umsetzung des AZG-konformen Zustands als sachgerecht.

E.

Gegen diese Verfügung des BAV (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die FHM (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 20. Januar 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben. Eventualiter sei die Frist nach Dispositiv-Ziff. 2 bis maximal vier Jahre auszudehnen. Subeventualiter stellt sie zum einen den Antrag, es sei die Vorinstanz anzuweisen, der Beschwerdeführerin eine Ausnahmebewilligung nach Art. 21 Abs. 2 AZG zu erteilen und zum anderen, es sei die Vorinstanz anzuweisen, das Verfahren zu sistieren, bis klar sei, ob eine Ausnahme von den Vorschriften des AZG nach Art. 21 Abs. 1 AZG angeordnet werden könne. Ihr Begehren in der Hauptsache begründet sie namentlich dahingehend, das Wesen des Fährbetriebs bringe es mit sich, dass während der Arbeitszeit immer wieder Arbeitsunterbrüche zwischen fünf und zehn Minuten entstünden. Diese stellten insgesamt ein Mehrfaches der vom AZG geforderten Arbeitsunterbrechung von zwanzig Minuten dar. Da der Arbeitnehmer bei regelmässig wiederkehrenden, kurzen Arbeitsunterbrüchen viel weniger beansprucht werde, als bei einem ununterbrochenen Arbeitseinsatz, dem nach fünf Stunden ein 20-minütiger Arbeitsunterbruch folge, werde dem Sinn und Zweck des AZG mehr als Genüge getan. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt sie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 21. Februar 2014 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gegen Dispositiv-Ziff. 2 gut. Zudem stellt es fest, dass der Beschwerde gegen Dispositiv-Ziff. 1 von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt.

G.
In ihrer Vernehmlassung vom 10. März 2014 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie bringt im Wesentlichen vor, aus Art. 7 Abs. 4 AZG gehe unmissverständlich hervor, dass *eine* Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten einzuräumen sei. Mehrere kürzere Unterbrechungen, die jeweils nicht 20 Minuten betragen würden, kämen als anrechenbare Arbeitsunterbrechung nicht in Frage.

H.
In ihrer Replik vom 17. April 2014 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Sie bekräftigt ihren Standpunkt, wonach sich aus dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 4 AZG nicht ergebe, dass eine einzige Arbeitsunterbrechung am Stück verlangt werde.

I.
Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 15. Mai 2014 an ihrer Auffassung fest und führt aus, dass die Herstellung eines AZG-konformen Zustands möglich und zumutbar sei. Mit Schreiben vom 30. Mai 2014 nimmt die Beschwerdeführerin dazu Stellung.

J.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheiderheblich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Beschwerdeführerin ist als konzessioniertes Schifffahrtsunternehmen dem AZG unterstellt (Art. 1 Abs. 1 Bst. d AZG). Die angefochtene Verfügung stützt sich auf das AZG und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie stellt daher eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG dar. Das BAV ist eine Behörde i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und somit Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Als Adressat ist sie durch die angefochtene Verfügung beschwert und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und 52 VwVG) ist – vorbehältlich der Ausführungen in E. 6.3 – demnach einzutreten.

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin rügt vorab eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Namentlich werde dem Begründungserfordernis nach Art. 35 Abs. 1 VwVG nicht Genüge getan, da aus der angefochtenen Verfügung nicht ersichtlich sei, weshalb die Pausenregelung in ihrem Betrieb ein Risiko für die Betriebssicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer darstelle. Gleiches gelte auch hinsichtlich der Feststellung des rechtswidrigen Zustands. Schliesslich sei die Vorinstanz während des gesamten Verfahrens nie auf die Argumentation der Beschwerdeführerin eingegangen. Diese Nachlässigkeit habe wohl dazu geführt, dass die Vorinstanz in ihren Erwägungen behaupte, es würden keine Arbeitsunterbrechungen zugeteilt. Die Beschwerdeführerin habe jedoch wiederholt bekundet, dass mehrere kurze Arbeitsunterbrüche bestünden.

2.2 Die Vorinstanz macht ihrerseits geltend, sie habe die Begründungspflicht nicht verletzt. Sowohl in der Verfügung als auch im vorangegangenen Schriftenwechsel habe sie ausgeführt, inwieweit die Pausenregelung im Betrieb der Beschwerdeführerin gegen das AZG verstosse. Zwar sei es zutreffend, dass sie eine ausführliche Begründung in Bezug auf die

Gefährdung der Betriebssicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer unterlassen habe. Inwiefern eine solche Gefährdung bestehe, müsse sie jedoch nicht bei jeder AZG-Verletzung noch darlegen, da die Bestimmungen des AZG gerade dem Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer und der Betriebssicherheit dienten. Sodann bestehe kein Grund, eine Regelung auf Rechtskonformität zu überprüfen, von deren rechtmässigen Anwendung sie überzeugt sei. Im Übrigen habe sie der Beschwerdeführerin die Sachlage anlässlich der Nachbesprechung der Betriebskontrolle 2012 sowie in den darauffolgenden Gesprächen erläutert und ihr dabei die Möglichkeit eingeräumt, ihre Situation darzulegen. Die mehrfache Überschreitung der ununterbrochenen Arbeitszeit habe die Beschwerdeführerin jedoch nie bestritten.

2.3

2.3.1 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerten Grundrecht auf rechtliches Gehör und dessen Konkretisierung für das Bundesverwaltungsverfahren in Art. 29 ff. VwVG ergibt sich das Recht bzw. die Pflicht, dass die verfügende Behörde von den Äusserungen der Parteien Kenntnis nimmt, sich damit auseinandersetzt (Art. 32 VwVG) und ihre Verfügung begründet (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Der Anspruch auf Berücksichtigung gebietet, dass die Behörde die rechtserheblichen Vorbringen der Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Ob im konkreten Fall die Äusserung einer Partei tatsächlich zur Kenntnis genommen worden ist, lässt sich regelmässig nur anhand der Verfügungsbegründung beurteilen, weshalb sich eine allfällige Missachtung von Art. 32 VwVG häufig in einer Verletzung der Begründungspflicht gemäss Art. 35 VwVG äussert (WALDMANN/BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 32 Rz. 21).

2.3.2 Welchen Anforderungen eine Begründung im Einzelnen zu genügen hat, hält Art. 35 VwVG nicht fest. Sie muss jedoch zumindest so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Demgegenüber ist nicht erforderlich, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand des Rechtsuchenden auseinandersetzt. Vielmehr

kann sie sich auf die für ihren Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und in der Begründung bloss diejenigen Argumente aufführen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegen (BGE 134 I 83 E. 4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5614/2013 vom 2. April 2014 E. 4.2).

2.4

2.4.1 Aus der angefochtenen Verfügung ergibt sich, dass die Vorinstanz die relevanten gesetzlichen Vorgaben aufzeigt und erläutert, worin sich der AZG-widrige Zustand zeigt. Namentlich stellt sie fest, dass bei zahlreichen Diensten die ununterbrochene Arbeitszeit i.S.v. Art. 11 Abs. 4 bzw. Art. 11 Abs. 4^{bis} AZGV täglich um zwei bis drei Stunden überschritten werde bzw. weder Pausen noch Arbeitsunterbrechungen zugeteilt würden. Zwar legt sie nicht differenziert dar, bei welchen Dienstschichten die gesetzliche Pausenregelung nicht eingehalten werde, doch lässt sich dies anhand des Schichtplans der Beschwerdeführerin ohne Weiteres feststellen (vgl. E. 4.1). Demnach hat die Vorinstanz hinsichtlich der Feststellung des rechtswidrigen Zustands die Begründungspflicht nicht verletzt.

2.4.2 Als unbegründet erweist sich auch die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe die Begründungspflicht verletzt, indem sie nicht dargelegt habe, weshalb die Pausenregelung im Betrieb der Beschwerdeführerin ein Risiko für die Betriebssicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer darstelle. Zwar ist mit der Beschwerdeführerin einig zu gehen, dass die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht näher auf diese Risiken einging. Da es aber gerade Sinn und Zweck der Bestimmungen des AZG ist, die Arbeitnehmenden vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu schützen und die Betriebssicherheit zu gewährleisten (vgl. E. 3.1 und E. 4.4.4), gehen mit einer Verletzung dieser Vorschriften – wie dies die Vorinstanz vorliegend hinsichtlich der Pausenregelung feststellte – unweigerlich solche Risiken einher. Folglich hat die Vorinstanz auch in dieser Hinsicht die Begründungspflicht nicht verletzt.

2.4.3 Was schliesslich die Rüge der fehlenden Berücksichtigung bzw. Auseinandersetzung mit den Argumenten der Beschwerdeführerin betrifft, so lässt sich feststellen, dass die Beschwerdeführerin anlässlich des Gesprächs vom 13. August 2013 der Vorinstanz die Situation aus ihrer Sicht ausführlich aufzeigte und diese in der darauf folgenden Besprechung vom 31. Oktober 2013 ihre Haltung dazu darlegte. In der angefochtenen Verfügung listet die Vorinstanz über drei Seiten hinweg den Sachverhalt de-

tailliert auf und gibt die jeweiligen Vorbringen der Beschwerdeführerin wieder, geht in den Erwägungen jedoch lediglich an einer Stelle auf ihre Äusserungen näher ein, nämlich hinsichtlich der Frist zur Umsetzung einer AZG-konformen Pausenregelung. Dass sich die Vorinstanz während des gesamten Verfahrens überhaupt nie mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt bzw. diese gar nicht erst gehört hat, ist vor diesem Hintergrund zu verneinen. Selbst wenn von einer Gehörsverletzung auszugehen wäre, so würde diese aufgrund der Gewährung des zweifachen Schriftenwechsels im vorliegenden Verfahren als geheilt gelten (vgl. BGE 133 I 201 E. 2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4537/2013 vom 17. Januar 2014 E. 4.1). In der Vernehmlassung vom 10. März 2014 und der Duplik vom 15. Mai 2014 setzte sich die Vorinstanz mit den Einwendungen der Beschwerdeführerin detailliert auseinander.

2.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör nicht verletzt hat, weder deren Anhörungsrechte noch die Begründungspflicht.

3.

3.1 Die Betriebszeiten der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs stellen in Anbetracht dessen, dass an allen Wochentagen und zum Teil auch nachts gearbeitet wird, besonders belastende Anforderungen an die dort tätigen Arbeitnehmer. Das AZG und die AZGV regeln den Arbeitnehmerschutz im Bereich des öffentlichen Verkehrs und stellen im Vergleich zum Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz [ArG], SR 822.11) eine Spezialgesetzgebung dar. Sie enthalten insbesondere Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten sowie die Gesundheitsvorsorge und haben zum Ziel, die Arbeitnehmer vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die mit der Arbeit verbunden sein könnten, zu schützen und die Verkehrs- und Betriebssicherheit zu gewährleisten (JÜRG BRÜHWILER, Die Arbeitszeit- und Ruhezeitvorschriften in Unternehmen des Öffentlichen Verkehrs, in: Mitteilungen des Instituts für Schweizerisches Arbeitsrecht [ArbR], 2008, S. 36; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5092/2009 vom 12. November 2009 E. 3).

3.2 In Unternehmen des öffentlichen Verkehrs ist dem Arbeitnehmer nach ungefähr der Hälfte der Arbeitszeit eine Pause zu gewähren, welche die Einnahme einer Mahlzeit erlaubt und in der Regel wenigstens eine Stun-

de betragen soll (Art. 7 Abs. 1 AZG). In einer Dienstschicht sind drei Pausen zulässig; wo durch Verordnung zu umschreibende, aussergewöhnliche Verhältnisse vorliegen, kann diese Zahl auf vier erhöht werden. Eine Pause soll mindestens 30 Minuten dauern (Art. 7 Abs. 2 AZG). Art. 11 Abs. 4 AZGV hält konkretisierend fest, dass die ununterbrochene Arbeitszeit fünf Stunden nicht überschreiten darf. Bei Schifffahrtsunternehmen kann mit Zustimmung der beteiligten Arbeitnehmer oder deren Vertreter die ununterbrochene Arbeitszeit von höchstens fünf Stunden um bis zu 30 Minuten überschritten werden (Art. 11 Abs. 4^{bis} AZGV). Auf die Gewährung einer Pause kann gemäss Art. 7 Abs. 4 AZG nach Anhörung der Arbeitnehmer oder deren Vertreter verzichtet werden, wenn die Dienstschicht neun Stunden nicht überschreitet und der Arbeitnehmer die Möglichkeit hat, eine Zwischenverpflegung einzunehmen; dafür ist eine Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten einzuräumen, die als Arbeitszeit gilt.

3.3 Wenn besondere Verhältnisse vorliegen, können gemäss Art. 21 Abs. 1 AZG, nach Anhören der beteiligten Unternehmen und Arbeitnehmer oder deren Vertreter, durch Verordnung für einzelne Unternehmen oder Unternehmenskategorien Ausnahmen von den Vorschriften des AZG angeordnet werden. Im Weiteren können nach Art. 21 Abs. 2 AZG zur Berücksichtigung aussergewöhnlicher Verhältnisse und nach Anhören der beteiligten Unternehmen und Arbeitnehmer oder deren Vertreter die Aufsichtsbehörden im Einzelfall zeitlich befristete Abweichungen von den Vorschriften des AZG bewilligen. Nach Art. 27 Abs. 1 AZGV obliegen Aufsicht und Vollzug des AZG grundsätzlich dem BAV.

3.4 Die Vorinstanz ist jederzeit berechtigt, bei den Unternehmen gemäss Art. 1 AZG und Art. 1 AZGV sowie den Nebenbetrieben die richtige Einhaltung der Vorschriften des AZG und der Verordnung an Ort und Stelle nachzuprüfen (Art. 27 Abs. 2 AZGV). Nach Art. 20 AZG sind die Unternehmen und die Arbeitnehmer verpflichtet, den Aufsichtsorganen die erforderlichen Auskünfte über den Vollzug des Gesetzes und dessen Verordnung zu erteilen sowie die Dienstpläne und Diensteinteilungen zur Verfügung zu halten.

4.

4.1 Im vorliegenden Fall lässt sich der von der Beschwerdeführerin eingereichten Schichteinteilung vom 16. Januar 2014 entnehmen, dass die jeweiligen Schiffe wie folgt im Einsatz stehen:

Schiff 1: 05:30 - 13:30 Uhr (Schicht I) und 13:15 - 21:30 Uhr (Schicht II)

Schiff 2: 06:00 - 14:10 Uhr (Schicht III) und 13:55 - 22:15 Uhr (Schicht IV)

Schiff 3: 05:40 - 13:20 Uhr (Schicht V) und 13:05 - 19:50 Uhr (Schicht VI)

Schiff 4: 05:50 - 08:55 Uhr und 15:15 - 19:20 Uhr (Schicht VII)

Schiff 5: 06:45 - 09:25 Uhr und 15:35 - 19:10 Uhr (Schicht VIII).

Der Maschinist beginnt die Morgenschicht jeweils 15 Minuten früher, um das Schiff betriebsklar zu machen. Aus dieser Schichteinteilung geht hervor, dass bei den Schichten VII und VIII die zulässige ununterbrochene Arbeitszeit nach Art. 11 Abs. 4 AZGV von 5 Stunden nicht überschritten wird. Die sich hier stellende Frage, ob die Beschwerdeführerin mit ihrer Pausenregelung den gesetzlichen Bestimmungen des AZG gerecht wird, bezieht sich somit ausschliesslich auf die Schichten I-VI.

4.2 Die Beschwerdeführerin rügt die unrichtige Anwendung von Art. 7 Abs. 4 AZG durch die Vorinstanz. Das Wesen des Fährbetriebs bringe es mit sich, dass während der Arbeitszeit immer wieder Arbeitsunterbrüche zwischen fünf und zehn Minuten entstehen würden, so für den Schiffsführer beim Be- und Entladen des Schiffes, für den Maschinisten während der Überfahrt und zeitlich leicht verzögert für den Kassier. Es bestehe somit eine Vielzahl von Arbeitsunterbrüchen, die insgesamt ein Mehrfaches des von Art. 7 Abs. 4 AZG geforderten Arbeitsunterbruchs von 20 Minuten darstellten. Die Vorinstanz anerkenne diese Arbeitsunterbrüche jedoch nicht, sondern verlange einen zusammenhängenden Unterbruch von 20 Minuten. Diese Auffassung werde durch den Wortlaut des Gesetzes nicht gedeckt, fehle es doch an einem entsprechenden präzisierenden Zusatz wie "ununterbrochen" oder "zusammenhängend". Der einzige im Gesetz genannte Anhaltspunkt sei, dass der Arbeitsunterbruch die Einnahme einer Zwischenverpflegung ermöglichen müsse. Da eine solche aber innerhalb weniger Minuten eingenommen werden könne, diene dies nicht als Begründung für einen zusammenhängenden Arbeitsunterbruch von 20 Minuten.

Könne aufgrund des Wortlautes der rechtsverbindliche Sinn eines Rechtssatzes nicht ermittelt werden, so sei dieser durch Gesetzesauslegung zu ermitteln. Dabei stehe die teleologische Auslegungsmethode, welche auf den Sinn und Zweck einer Norm abstelle, im Vordergrund. Mit dem gesetzlich geforderten Arbeitsunterbruch solle die Regeneration des Arbeitsnehmers sichergestellt werden, damit seine Aufmerksamkeit zur Gefahrenerkennung und Gefahrenabwehr erhalten bleibe. Es sei allge-

mein bekannt und durch zahlreiche Studien belegt, dass regelmässige Kurzpausen das Wohlbefinden und die Produktivität eines Arbeitnehmers steigern würden. Mit regelmässig wiederkehrenden kurzen Arbeitsunterbrüchen werde der Arbeitnehmer viel weniger beansprucht, als bei einem langandauernden ununterbrochenen Arbeitseinsatz, der nach fünf Stunden durch eine 20-minütige Pause unterbrochen werde. Mit der Pausenregelung im Betrieb der Beschwerdeführerin werde dem Sinn und Zweck der Norm somit mehr als Genüge getan. Ein Verstoss gegen die gesetzliche Pausenregelung liege folglich nicht vor.

4.3 Demgegenüber ist die Vorinstanz der Auffassung, Art. 7 Abs. 4 AZG könne nicht missverstanden werden: Die Formulierung sei im Singular, woraus eindeutig hervorgehe, dass *eine* Arbeitsunterbrechung einzuräumen sei, welche 20 Minuten daure. Mehrere kleine Unterbrechungen, die für sich allein keine 20 Minuten betragen würden, kämen daher als anrechenbare Arbeitsunterbrechung nicht in Frage. Die gesetzlichen Vorgaben zur Pausenregelung seien klar und eindeutig. Es handle sich dabei um Mindestanforderungen, die in jedem Fall zu beachten seien.

Vorliegend ist demnach strittig, ob Art. 7 Abs. 4 AZG eine zusammenhängende Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten verlangt oder ob mehrere kürzere Unterbrechungen, welche insgesamt von (mindestens) 20-minütiger Dauer sind, genügen. Diese Frage ist daher nachfolgend mittels Auslegung zu klären.

4.4 Bei der Auslegung einer Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung ist in erster Linie von ihrem Wortlaut auszugehen. Vom klaren Wortlaut eines Rechtssatzes darf nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe bestehen, dass er nicht den wahren Sinn und Zweck der Norm wiedergibt. Solche triftigen Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, dem Sinn und Zweck der Vorschrift und dem Zusammenhang mit anderen Normen ergeben. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen (sog. Methodenpluralismus) (BGE 137 V 126 E. 4.1, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5403/2011 vom 2. Mai 2012 E. 2.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 90 ff.).

4.4.1 Nach dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 4 AZG kann, wie erwähnt, auf die Gewährung einer Pause verzichtet werden, wenn der Arbeitnehmer die Möglichkeit hat, eine Zwischenverpflegung einzunehmen, wofür "eine

Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten" einzuräumen ist. Die französische sowie auch die italienische Fassung stimmen mit diesem Wortlaut überein ("une interruption du travail de vingt minutes" bzw. "una interruzione del lavoro di 20 minuti"). Durch den Begriff "eine Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten" kommt unmissverständlich zum Ausdruck, dass die zu gewährende Arbeitsunterbrechung 20 Minuten am Stück dauern muss. Die Möglichkeit, diese Arbeitsunterbrechung in mehrere kürzere Unterbrechungen aufzuteilen, nennt diese Bestimmung nicht. Die Auffassung der Beschwerdeführerin widerspricht demnach dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 4 AZG.

4.4.2 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Eine Norm soll so gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 101). Im vorliegenden Fall trägt die Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte nicht zur Klärung der sich hier stellenden Frage bei, da keine Materialien erkennbar sind, die sich damit befassen. Insbesondere wird in der Botschaft des Bundesrates zum AZG (BBl 1971 I 451) Art. 7 Abs. 4 AZG nicht über dessen Wortlaut hinaus thematisiert.

4.4.3 Im Rahmen der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen und logischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert, bestimmt (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 97).

Art. 7 AZG regelt die Pausen und schreibt in Abs. 1 vor, dass ungefähr nach der Hälfte der Arbeitszeit eine Pause zu gewähren ist, welche die Einnahme einer Mahlzeit erlaubt und in der Regel wenigstens eine Stunde betragen soll. Nach Abs. 2 sind drei Pausen zulässig in einer Dienstschicht, wobei eine Pause mindestens 30 Minuten dauern soll. Mit Blick auf den Wortlaut dieser Bestimmungen fällt auf, dass jeweils der Begriff "eine Pause" verwendet wird; dies lässt darauf schliessen, dass mit jeder eingeräumten Pause die gesetzlich vorgegebene Dauer einzuhalten ist und eine Aufteilung daher nicht zulässig ist. Dementsprechend findet sich auch in Art. 7 Abs. 4 AZG der Begriff "eine Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten". Art. 11 Abs. 8 AZGV hält dazu konkretisierend fest, dass auf Wunsch der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter für die Einnahme einer Zwischenverpflegung eine Arbeitsunterbrechung von mehr als 20 Minuten eingeräumt werden kann, sofern die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 4 AZG erfüllt sind. Daraus ergibt sich, dass im Anwendungsbereich von

Art. 7 Abs. 4 AZG eine Arbeitsunterbrechung einzuräumen ist, die mindestens 20 Minuten am Stück beträgt.

Zum selben Schluss führt die Berücksichtigung der Arbeitsgesetzgebung. Da das AZG sowie die AZGV im Vergleich zum Arbeitsgesetz eine Spezialgesetzgebung darstellen (vgl. E. 3.1), kommt, wenn Lücken zu verzeichnen sind, eine analoge Anwendung der Vorschriften des ArG grundsätzlich in Frage (vgl. BRÜHWILER, a.a.O., S. 37). Nach Art. 15 Abs. 1 ArG ist bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als fünfeinhalb Stunden eine Pause von mindestens 15 Minuten zu gewähren (Bst. a), bei einer Arbeitszeit von mehr als sieben Stunden eine Pause von mindestens einer halben Stunde (Bst. b) und bei einer Arbeitszeit von mehr als neun Stunden eine Pause von mindestens einer Stunde (Bst. c). Konkretisierend zu dieser Regelung führt Art. 18 Abs. 3 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 1, SR 822.111) aus, dass nur Pausen von mehr als einer halben Stunde aufgeteilt werden dürfen; kürzere Pausen bzw. Pausen von 30 Minuten dürfen e contrario nicht aufgeteilt werden. Damit folgt das Arbeitsgesetz dem Grundsatz der Unteilbarkeit von Pausen. Demzufolge kann auch die einstündige Pause nach Art. 15 Abs. 1 Bst. c ArG lediglich in zwei Pausen von je einer halben Stunde aufgeteilt werden; unter altem Recht wurde demgegenüber noch die Aufteilung in Kurzpausen toleriert, sofern diese fünf Minuten nicht unterschritten (ROLAND A. MÜLLER, in: Stämpflis Handkommentar, Arbeitsgesetz, 2005, Art. 15 ArG Rz. 19 m.H.).

Die Berücksichtigung der Systematik führt demnach zum selben Ergebnis wie die grammatikalische Auslegung von Art. 7 Abs. 4 AZG, nämlich dass eine Aufteilung der 20-minütigen Arbeitsunterbrechung nicht zulässig ist.

4.4.4 Dieses bisherige Auslegungsergebnis wird durch die teleologische Auslegung, welche auf die mit einer Rechtsnorm verbundene Zweckvorstellung abstellt (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 120), gestützt. Mit der von Art. 7 Abs. 4 AZG vorgeschriebenen Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten soll sichergestellt werden, dass dem Arbeitnehmer genügend Zeit eingeräumt wird für die Einnahme einer Zwischenverpflegung, kann doch im Anwendungsbereich dieser Bestimmung auf die Einräumung weiterer Pausen verzichtet werden. Im Rahmen des ArG wird explizit verlangt, dass Pausen von einer halben Stunde nicht aufgeteilt werden dürfen, da eine halbe Stunde mindestens erforderlich ist, um sich bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sieben Stunden verpflegen zu können (MÜLLER, a.a.O., Art. 15 ArG Rz. 19). Im vorliegenden Fall, wo bei einer

täglichen Arbeitszeit von maximal neun Stunden gar eine kürzere Arbeitsunterbrechung vorgesehen ist, ist somit erst Recht von einer 20-minütigen Arbeitsunterbrechung am Stück auszugehen, damit der Arbeitnehmer genügend Zeit hat, um sich zu verpflegen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin handelt es sich bei der Zwischenverpflegung i.S.v. Art. 7 Abs. 4 AZG auch nicht bloss um einen Pausenriegel oder eine Frucht. Bei einer Arbeitszeit von maximal neun Stunden wäre eine solche Verpflegung klar ungenügend.

Richtig sind die Ausführungen der Beschwerdeführerin, dass die Arbeitsunterbrechung gemäss Art. 7 Abs. 4 AZG der Erholung der Arbeitnehmenden und damit ihrer Gesundheit sowie der Betriebssicherheit dient. Nicht gefolgt werden kann indessen ihrer Behauptung, aufgrund der regelmässigen Kurzpausen während der Überfahrt sei eine Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten am Stück nicht mehr notwendig. Die von der Beschwerdeführerin bei der Überfahrt geltend gemachte Kurzpause von jeweils ca. fünf Minuten reicht nicht aus, um eine nachhaltige Zwischenverpflegung im Sinn von Art. 7 Abs. 4 AZG in Ruhe einzunehmen. Es kann im Übrigen der Erholung auch nicht förderlich sein, wenn die Angestellten in der Folge ihre Verpflegung in zeitlichen Intervallen einnehmen müssten.

Die Aufteilung der Arbeitsunterbrechung in mehrere kurze Unterbrüche würde demnach dem Sinn und Zweck von Art. 7 Abs. 4 AZG zuwiderlaufen. Selbst wenn diese kurzen Arbeitsunterbrüche insgesamt ein Mehrfaches der geforderten 20 Minuten darstellten, wäre dem Sinn und Zweck nicht Genüge getan, da es nicht auf die Gesamtdauer aller Unterbrechungen, sondern auf die Dauer der einzelnen Arbeitsunterbrechung ankommt. An diesem Ergebnis vermögen auch die von der Beschwerdeführerin eingereichten Auszüge wissenschaftlicher Studien zum Erholungswert von Kurzpausen nichts zu ändern. Dies bereits deshalb, da die betreffenden Untersuchungen den Erholungswert von Kurzpausen untersuchen, die zusätzlich zu den normalen Ruhezeiten gewährt werden (vgl. Studie von Robert A. Henning et al. und Awwad J. Dababneh et al.; S. 19 der Beschwerde). Die weiteren von der Beschwerdeführerin zitierten Internetseiten legen bloss dar, dass regelmässige kurze Pausen der Erholung dienlich sind. Dies ist unbestritten. Die aufgeführten Fundstellen weisen jedoch in keiner Art und Weise nach, dass aus Sicht der Erholung kurze Pausen von ca. fünf Minuten pro Stunde eine 20-minütige Verpflegungspause unnötig machen.

4.4.5 Die Auslegung von Art. 7 Abs. 4 AZG ergibt somit, dass eine Aufteilung der 20-minütigen Arbeitsunterbrechung nicht möglich ist, sondern diese zwingend am Stück einzuräumen ist. Gemäss Art. 7 Abs. 4 AZG i.V.m. Art. 11 Abs. 4bis AZGV hätte die Beschwerdeführerin folglich ihren Arbeitnehmenden spätestens nach 5 ½ Stunden Arbeitszeit eine solche Arbeitsunterbrechung von 20 Minuten einzuräumen. Von der erforderlichen Zustimmung der Arbeitnehmenden gemäss Art. 11 Abs. 4bis AZGV wird aufgrund des Einverständnisses der Mitarbeitenden (vgl. Beschwerdebeilage Nr. 28) zur jetzigen Arbeitszeitregelung ausgegangen. In der Folge ist auch die Voraussetzung der Anhörung der Arbeitnehmenden gemäss Art. 7 Abs. 4 AZG als erfüllt zu betrachten. Im Übrigen kann in antizipierter Beweiswürdigung mangels Relevanz der konkreten Gestaltung der behaupteten Kurzpausen auf den angebotenen Augenschein verzichtet werden.

5.

Indem die Beschwerdeführerin ihren Angestellten in den betroffenen Dienstschichten keine Arbeitsunterbrechung einräumt, die mindestens 20 Minuten am Stück beträgt, verstösst sie gegen Art. 7 Abs. 4 AZG. In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Vorinstanz durch die langjährige Duldung der Pausenregelung im Betrieb der Beschwerdeführerin eine konstante Praxis geschaffen hat, auf welche sich die Beschwerdeführerin berufen könnte.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die heutige Regelung, wonach die Früh- und Spätschicht kompakt mit mehreren kurzen Arbeitsunterbrüchen absolviert werde, gelte seit der Einführung des regelmässigen Viertelstundentakts im Jahre 1980. Da die Vorinstanz als Aufsichtsbehörde regelmässig Betriebskontrollen durchführe, müsse davon ausgegangen werden, dass sie von der speziellen Pausenregelung im Betrieb der Beschwerdeführerin Kenntnis gehabt habe. Die Beschwerdeführerin habe daher davon ausgehen dürfen, dass die kurzen Arbeitsunterbrüche den Anforderungen des AZG und der AZGV genügten. Damit habe die Vorinstanz eine Vertrauensgrundlage geschaffen, die sie mit dem Erlass der angefochtenen Verfügung, insbesondere der Ansetzung einer sehr kurzen Anpassungsfrist verletzt habe. Um diesem verletzten Vertrauensinteresse gerecht zu werden, sei zumindest eine ausreichende Übergangsfrist anzusetzen.

5.2 Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, sie habe erst seit der Bahnreform im Jahre 1999 eine strukturierte Aufsicht aufgebaut. Zwar habe sie

bereits vor dem Audit 2012 Kontakt mit der Beschwerdeführerin gehabt, die Einhaltung der Pausenregelung sei jedoch nicht behandelt worden. Im Überwachungsbericht vom 17. November 2006 sei ausdrücklich festgehalten, dass der korrekte Vollzug des AZG und der AZGV nicht Bestandteil des Audits gewesen sei. Aus den im Vorfeld des Audits 2006 eingereichten monatlichen Zeitabrechnungen habe sie nicht darauf schliessen können, dass keine Arbeitsunterbrechung zugeteilt werde; da diese als Arbeitszeit gelte, werde bei Diensten ohne Pause lediglich die Anfangs- und Endzeit erfasst. Im Weiteren betreibe die Beschwerdeführerin einen regelmässigen und planbaren Verkehr, weshalb sie nicht mit Abweichungen von der gesetzlichen Pausenregelung habe rechnen müssen. Schliesslich könne ein Unternehmen nicht davon ausgehen, dass mit der Durchführung eines Audits die Situation vollumfänglich und in allen Einzelheiten untersucht werde; vielmehr werde die Überwachungstätigkeit im Vorfeld deklariert. Demnach habe sie durch ihr Verhalten keine Vertrauensgrundlage geschaffen.

5.3 Im Rahmen einer stichprobeartigen Kontrolltätigkeit – wie dies gemäss Überwachungsbericht der Audits 2006 und 2012 vorliegend der Fall war – kann die Vorinstanz nicht garantieren, dass sich alle dem Gesetz unterstellten Unternehmen an die Bestimmungen des AZG und der AZGV halten. Es handelt sich lediglich um eine punktuelle, keineswegs umfassende Kontrolle im Einzelfall. Falls die Vorinstanz in der Vergangenheit die Nichteinhaltung der gesetzlichen Pausenregelung nicht beanstandet hat, kann dies auf die Art der Kontrolle zurückzuführen sein und vermag jedenfalls keine langjährige Praxis zu begründen. Die Vorinstanz hat dadurch nie kundgetan, dass sie ununterbrochene Arbeitszeiten von mehr als 5 ½ Stunden toleriert oder sogar gutheisst. Der Überwachungsbericht des Audits 2006 hält denn auch explizit fest, dass der korrekte Vollzug des AZG und der AZGV nicht Bestandteil des Audits war. Die Beschwerdeführerin vermag auch nicht zu begründen und zu belegen, dass die Vorinstanz bisher eine Praxis verfolgte, bei der sie solche Arbeitszeiten nicht beanstandete bzw. guthiess. Indem die Vorinstanz mit Verfügung vom 3. Dezember 2013 die Beschwerdeführerin auffordert, die Bestimmungen zur ununterbrochenen Arbeitszeit einzuhalten, nimmt sie keine Änderung ihrer Praxis vor.

Folglich kann die Beschwerdeführerin aus der langjährigen Duldung der Pausenregelung nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6.
Im Weiteren stellt die Beschwerdeführerin das Begehren, es sei die Vorinstanz anzuweisen, eine Ausnahmebewilligung nach Art. 21 Abs. 2 AZG zu erlassen.

6.1 Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich vor, die Vorinstanz lege den Begriff der "aussergewöhnlichen Verhältnisse" zu restriktiv aus, indem unvorhersehbare, unerwartete Verhältnisse verlangt würden. Im Rahmen eines planbaren Betriebs lehne sie die Annahme solcher Verhältnisse sogar kategorisch ab. Der Anwendungsbereich von Art. 21 Abs. 2 AZG müsse jedoch auch auf Fälle erweitert werden, in denen noch nicht klar sei, ob eine Ausnahmeregelung i.S.v. Art. 21 Abs. 1 AZG über die Änderung der Verordnung möglich sei. Andernfalls würde aufgrund der kurzen Umsetzungsfristen, welche die Vorinstanz bei Gesetzesverstössen ansetze, der Entscheid über die Gewährung einer Ausnahmeregelung i.S.v. Art. 21 Abs. 1 AZG vorweggenommen. Auch im vorliegenden Fall sei es durch die restriktive Auslegung von Art. 21 Abs. 2 AZG zu einer faktischen Unanwendbarkeit von Art. 21 Abs. 1 AZG gekommen, womit die Vorinstanz gegen Bundesrecht verstossen habe.

6.2 Demgegenüber macht die Vorinstanz geltend, die Beschwerdeführerin habe zu keinem Zeitpunkt ein Gesuch um Erteilung einer Ausnahmebewilligung nach Art. 21 Abs. 2 AZG eingereicht. Es könne ihr somit nicht vorgeworfen werden, sie hätte eine Ausnahmebewilligung verweigert. Aussergewöhnliche Verhältnisse seien nur dann gegeben, wenn das Unternehmen die nachgefragten Leistungen vorübergehend nicht mehr im Rahmen des normalen Betriebs erbringen könne, wie bei Grossanlässen oder grösseren Personalfluktuationen. Die organisatorische Schaffung von zu langer ununterbrochener Arbeitszeit während des normalen Jahresfahrplans – wie dies vorliegend der Fall sei – dürfte demnach kaum als aussergewöhnliches Verhältnis einzustufen sein.

6.3 Aussergewöhnliche Verhältnisse i.S.v. Art. 21 Abs. 2 AZG sind nach der bisherigen Rechtsprechung nur dann anzuerkennen, wenn das Unternehmen die nachgefragten Leistungen vorübergehend nicht mehr im Rahmen des normalen Betriebes erbringen kann (Entscheid des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK] vom 19. Juni 2003 E. 6). Entsprechend legt die Praxis der Vorinstanz fest, solche aussergewöhnlichen Verhältnisse lägen dann vor, wenn ein Unternehmen die kurzfristig erhöhte Nachfrage nach Transportleistungen mit den sonst normalen Mitteln nicht erbringen kann, wie bei

einem örtlichen Grossanlass; nicht als ausserordentliche Ereignisse gelten u.a. Betriebsstörungen, Fälle von höherer Gewalt oder jährlich wiederkehrende saisonale Schwankungen (BAV, Themen, Eidgenössische Arbeitszeitgesetzkommission, Häufig gestellte Frage, Abweichung, Was ist unter einem ausserordentlichen und vorübergehenden Ereignis zu verstehen?, < http://www.bav-faq.ch/45/22?lang=de > [besucht am: 13. Juni 2014]). Demgegenüber können i.S.v. Art. 21 Abs. 1 AZG durch Anpassung der AZGV Abweichungen von den gesetzlichen Regelungen angeordnet werden, um Eigenheiten bestimmter Branchen bzw. Eigenschaften von einzelnen Unternehmen zu berücksichtigen, denen das AZG zu wenig Rechnung trägt (BAV, Themen, Eidgenössische Arbeitszeitgesetzkommission, Häufig gestellte Frage, Abweichung, Welche Möglichkeiten zur Abweichung vom Gesetz gibt es?, < http://www.bav-faq.ch/45/54?lang=de > [besucht am 13. Juni 2014]). Das Bundesverwaltungsgericht hat keinen Anlass, von der bisherigen Rechtsprechung abzuweichen. Aufgrund der unterschiedlichen Anwendungsbereiche ist nicht ersichtlich, weshalb eine Ausnahmebewilligung nach Art. 21 Abs. 2 AZG bereits dann zu erteilen ist, wenn noch nicht feststeht, ob dem Gesuch um Änderung der AZGV i.S.v. Art. 21 Abs. 1 AZG entsprochen wird, liegen dabei doch noch keine aussergewöhnlichen Verhältnisse im oben beschriebenen Sinn vor. Die Auffassung der Beschwerdeführerin vermag somit nicht zu überzeugen.

Demnach ist dieses Begehren der Beschwerdeführerin, soweit mangels Einreichung eines Gesuchs um Erteilung einer Ausnahmebewilligung i.S.v. Art. 21 Abs. 2 AZG bei der Vorinstanz (vgl. auch Schreiben der Beschwerdeführerin vom 18. Februar 2013) überhaupt darauf einzutreten wäre, ohnehin abzuweisen.

7.

7.1 Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, die Vorinstanz habe nicht aktiv nach Lösungen gesucht, obwohl diese gewusst habe, dass sie ein Gesuch um Erteilung einer Ausnahmeregelung i.S.v. Art. 21 Abs. 1 AZG eingereicht habe und die zuständige Kommission frühestens im Frühling 2014 darüber beraten würde, mithin erst in ein paar Jahren mit einer Lösung gerechnet werden könne. Als Aufsichtsbehörde hätte die Vorinstanz sie darauf aufmerksam machen sollen, dass sie einen erfolglosen Weg eingeschlagen habe, oder das Gesuch unter Abweichung der bestehenden Verfahrenspraxis gar direkt entgegennehmen und behandeln müssen. Indessen sei sie von der Vorinstanz wiederholt dazu ermu-

tigt worden, diesen Weg zu verfolgen. Dieses Verhalten sei stossend und widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben.

7.2 Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, es sei nicht ihre Aufgabe als Aufsichtsbehörde, aktiv nach Lösungen zu suchen. Die Vollzugsaufgabe könne nicht so weit gehen, der Beschwerdeführerin vorzugeben, mit welchen Massnahmen ein rechtmässiger Zustand zu erzielen sei. Sodann habe sie die Beschwerdeführerin im Schreiben vom 27. März 2013 darauf aufmerksam gemacht, dass sie die angestrebte dauerhafte Anpassung der Vorschriften als eher unwahrscheinlich einstufe. Schliesslich sei es nicht zutreffend, dass sie die Beschwerdeführerin ermutigt habe, den Weg über die Ausnahmeregelung nach Art. 21 Abs. 1 AZG zu verfolgen; vielmehr habe sie ihr im Schreiben vom 11. Februar 2013 lediglich Auskunft gegeben auf deren Anfrage.

7.3 Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 BV). Das Gebot von Treu und Glauben verhindert illoyales Verhalten der Behörden, prüft also deren Verhalten nach den materiellen Kriterien der Vertrauenswürdigkeit und der Widerspruchsfreiheit (FELIX UHLMANN, Das Willkürverbot [Art. 9 BV], 2005, Rz. 106). Nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes haben die Privaten Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 627). Nach dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens dürfen Verwaltungsbehörden nicht einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund wechseln. Verhält sich eine Verwaltungsbehörde widersprüchlich und vertrauen Private auf deren ursprüngliches Verhalten, stellt das widersprüchliche Verhalten eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips dar, wobei die Unterscheidung zwischen dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens und dem Vertrauensschutzprinzip schwer fällt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 707 f.).

7.4 Aus den Akten geht hervor, dass die Vorinstanz am 11. Februar 2013 der Beschwerdeführerin auf deren Anfrage hin mitteilte, wer i.S.v. Art. 21 Abs. 1 und 2 AZG Abweichungen von der gesetzlichen Pausenregelung anordnen bzw. bewilligen kann. Mit Schreiben vom 18. Februar 2013 setzte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz darüber in Kenntnis, dass sie sich entschieden habe, eine Ausnahmeregelung gemäss Art. 21

Abs. 1 AZG zu beantragen; das entsprechende Gesuch reichte sie am 25. März 2013 bei der zuständigen Kommission ein. In ihrem Schreiben vom 27. März 2013 stuft es die Vorinstanz als eher unwahrscheinlich ein, dass dereinst auf Pausen oder Arbeitsunterbrechungen in den Diensten verzichtet werde und dass dies vermutlich auch künftig nicht gestattet sein werde. Mit Schreiben vom 30. Mai 2013 weist sie die Beschwerdeführerin schliesslich darauf hin, dass eine Änderung des AZG im Sinne der von ihr praktizierten Pausenregelung mangels Behandlung ihres Antrags in der Kommission kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten sei; es stehe ihr jedoch frei, weiterhin zu versuchen, die gesetzlichen Vorgaben anzupassen.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin kurz nach Einreichung von deren Gesuch darauf aufmerksam machte, dass sie die Erfolgsaussichten einer Ausnahmeregelung i.S.v. Art. 21 Abs. 1 AZG als gering einschätzt und ein Entscheid darüber nicht innert Kürze zu erwarten ist. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin lässt sich auch nicht feststellen, dass sie von der Vorinstanz wiederholt ermutigt worden ist, diesen Weg zu verfolgen. Schliesslich ist noch anzumerken, dass es nicht Aufgabe der Vorinstanz ist, aktiv nach Lösungen zu suchen, wie die Beschwerdeführerin einen AZG-konformen Zustand herstellen könnte; dies obliegt vielmehr der Beschwerdeführerin. Mit ihrem Verhalten hat die Vorinstanz den Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzt. Die Rüge der Beschwerdeführerin geht somit fehl.

8.
Es bleibt zu prüfen, welche Frist der Beschwerdeführerin zur Umsetzung des gesetzeskonformen Zustands anzusetzen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Frist verhältnismässig sein muss. Die von der Vorinstanz in Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung festgesetzte Frist ist per Ende März 2014 abgelaufen.

8.1 Mit Blick auf die Frist zur Umsetzung einer AZG-konformen Pausenregelung macht die Beschwerdeführerin geltend, sie benötige zusätzliches Personal. Die Ausbildung zum Schiffsführer daure mindestens zwei Jahre; falls die theoretische und/oder die praktische Prüfung wiederholt werden müsste, würden gar vier Jahre beansprucht. Innert einer kürzeren Frist sei es nicht möglich, den rechtmässigen Zustand ohne negative Auswirkungen auf den Betrieb und ohne Beeinträchtigungen des Privatverkehrs herbeizuführen. Die Frist nach Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung sei daher auf maximal vier Jahre auszudehnen.

8.2 Demgegenüber vertritt die Vorinstanz die Auffassung, mit den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Lösungsvarianten sei eine zeitnahe Herstellung des AZG-konformen Zustands sehr wohl möglich. Namentlich wäre es denkbar und auch zumutbar, dass die Beschwerdeführerin den aktuellen Fahrplan ausdünne, bis die Aufstockung von zusätzlichem Personal erfolgt sei. Eine rasche Herstellung des rechtmässigen Zustands sei daher nicht unverhältnismässig.

8.3 Aufgrund der dem AZG zugrunde liegenden Zwecksetzung, die Arbeitnehmer in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu schützen und die Sicherheit im Betrieb sowie letztlich auch die Sicherheit der Passagiere zu gewährleisten, soll der rechtmässige Zustand baldmöglichst hergestellt werden. Eine mehrjährige Umsetzungsfrist – wie dies die Beschwerdeführerin verlangt – erweist sich daher als zu lang. Auf Seiten der Beschwerdeführerin ist zu beachten, dass die Gewinnung neuen Personals, insbesondere die Ausbildung zusätzlicher Schiffsführer, einiger Zeit bedarf. Hinzu kommt, dass mit der Anpassung der Schichtzeiten und -einteilungen ein grosser Koordinationsaufwand verbunden ist. Auch kann der Beschwerdeführerin nicht entgegengehalten werden, dass sie bislang keine mögliche Lösungsvariante umgesetzt hat, ist es doch gerade Gegenstand des vorliegenden Verfahrens zu prüfen, ob die Pausenregelung im Betrieb der Beschwerdeführerin tatsächlich rechtswidrig ist. Aus diesem Grund zielt eine Frist von wenigen Monaten, wie sie die Vorinstanz angeordnet hat, an der Sache vorbei. Allerdings hat sich die Beschwerdeführerin im Vorfeld bereits vertieft mit verschiedenen Umsetzungsvarianten sowie deren Vor- und Nachteilen auseinandergesetzt. Insgesamt erscheint es im vorliegenden Fall als verhältnismässig, der Beschwerdeführerin zur Umsetzung einer AZG-konformen Pausenregelung eine neue Frist bis spätestens Ende Oktober 2015 anzusetzen. Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen.

9.

Schliesslich stellt die Beschwerdeführerin den Antrag, subeventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, das Verfahren zu sistieren, bis Klarheit darüber herrsche, ob eine Ausnahme von den Vorschriften des AZG i.S.v. Art. 21 Abs. 1 AZG angeordnet werde. Die Einreichung eines entsprechenden Gesuchs entbindet die Beschwerdeführerin jedoch nicht davon, die gesetzlichen Vorgaben, wie sie heute gelten, einzuhalten. Allfällige künftige Änderungen der gesetzlichen Grundlage können beim vorliegenden Entscheid nicht berücksichtigt werden. Dieses Begehren ist somit abzuweisen.

10.
Abschliessend ist über die Kosten und Entschädigungen im vorliegenden Verfahren zu entscheiden.

10.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz trägt als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerde führenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen (BGE 123 V 156 E. 3c; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 4.43). Die Beschwerdeführerin ist mit ihren Anträgen mehrheitlich unterlegen, wurde doch einzig dem Begehren um aufschiebende Wirkung der Beschwerde vollumfänglich und dem Begehren um Ausdehnung der in Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung angesetzten Frist teilweise entsprochen. Es ist daher angezeigt, ihr drei Viertel der auf Fr. 3'000.– angesetzten Verfahrenskosten, mithin Fr. 2'250.– aufzuerlegen. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– verrechnet.

10.2 Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Parteien (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Verfahren erscheint eine reduzierte Entschädigung von Fr. 1'300.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen. Sie ist der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen. Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und im Übrigen abgewiesen.

2.
Die Dispositiv-Ziff. 1 und 4 der angefochtenen Verfügung werden bestätigt.

3.
Die Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung wird aufgehoben. Bis Ende Oktober 2015 haben die Angestellten der Beschwerdeführerin spätestens nach 5 ½ Stunden Arbeitszeit eine Arbeitsunterbrechung von mindestens 20 Minuten einzuhalten.

4.
Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 2'250.– auferlegt. Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– verrechnet. Die Differenz von Fr. 750.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

5.
Der Beschwerdeführerin wird eine durch die Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auszurichtende Parteientschädigung von Fr. 1'300.– zugesprochen.

6.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Oliver Herrmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: