

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 121/2019

Urteil vom 23. Juli 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Dambeck.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Rebsamen,

gegen

Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 17. Januar 2019 (VB.2018.00474).

Sachverhalt:

A.

Das Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich erteilte der A. _____ AG am 26. Februar 2013 die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung dreier Ladenlokale auf der Parzelle Kat.-Nr. AU5305.

Am 27. Juli 2016, am 2. November 2016 und am 9. Oktober 2017 bewilligte das Amt für Baubewilligungen der A. _____ AG verschiedene Projektänderungen, wobei sie die letztgenannte Bewilligung unter der Auflage erteilte, für das Personal des Ladenlokals Nr. 3 eine gebäudeintern erreichbare Toilette mit lüftbarem Vorraum zu erstellen oder nachzuweisen, in welchem eine Handwascheinrichtung anzubringen sei.

Den dagegen erhobenen Rekurs der A. _____ AG wies das Baurekursgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 13. Juli 2018 ab.

Diesen Entscheid focht die A. _____ AG mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an, welches die Beschwerde mit Urteil vom 17. Januar 2019 abwies.

B.

Gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil gelangt die A. _____ AG mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 27. Februar 2019 an das Bundesgericht und beantragt im Wesentlichen die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts sowie die Streichung der Auflage in der Baubewilligung vom 9. Oktober 2017. Eventuell sei die Auflage darauf zu beschränken, für das Personal eine Toilette mit lüftbarem Vorraum zu erstellen, in welchem die Handwascheinrichtung anzubringen sei.

Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung und beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Auch das Amt für Baubewilligungen beantragt im Rahmen seiner Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Bereich des Baurechts. Dagegen

steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund gemäss Art. 83 BGG ist nicht gegeben. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Eigentümerin des betroffenen Grundstücks sowie Adressatin des angefochtenen Urteils im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Nachdem auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a und c BGG). Das Bundesgericht prüft Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG frei, die Anwendung des (übrigen) kantonalen Rechts dagegen nur auf Bundesrechtsverletzungen, d.h. namentlich auf Willkür, hin (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Es wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es aber nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

Gemäss Art. 105 Abs. 1 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat. Die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen können nur gerügt bzw. vom Bundesgericht von Amtes wegen berichtigt oder ergänzt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig (d.h. willkürlich) sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG).

2.2. Nachdem die Beschwerdeführerin keine gegen Bundesrecht verstossende Anwendung kantonalen Rechts durch die Vorinstanz geltend macht, sondern vielmehr vorbringt, die kantonalrechtlichen Bestimmungen hätten hinsichtlich der Anordnung von Toiletten in Arbeitsräumen keinen eigenständigen Regelungsgehalt, erübrigen sich Ausführungen zum kantonalen Recht (vgl. oben E. 2.1).

Soweit die Beschwerdeführerin sodann einen Verstoss gegen die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 Abs. 1 BV geltend machen will, jedoch nicht aufzeigt, dass und inwiefern ein Eingriff in ihre Grundrechte vorliegen soll, kommt sie ihrer Begründungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG) nicht nach und ist auf diese Rüge daher nicht einzutreten.

3.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist einzig die vom Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich verfügte Auflage, wonach für das Personal des Ladenlokals Nr. 3 eine gebäudeintern erreichbare Toilette mit lüftbarem Vorraum zu erstellen oder nachzuweisen ist, in welchem eine Handwascheinrichtung anzubringen ist.

Gemäss vorinstanzlicher Sachverhaltsfeststellung soll die Personaltoilette zwar im gleichen Gebäude wie die Arbeitsräume erstellt werden, jedoch müsste das Personal mangels gebäudeinterner Verbindung das Gebäude verlassen, um diese aufzusuchen. Die im Freien zurückzulegende Strecke zwischen der Tür des Ladenlokals und der Toilettentür würde ca. 3 m betragen.

3.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, es sei unstrittig, dass für das Ladenlokal Nr. 3 eine Personaltoilette erforderlich sei. Streitig sei hingegen die genaue Lage der Toilette. Für die vom Amt für Baubewilligungen verfügte Auflage fehle es an einer gesetzlichen Grundlage; weder aus dem Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) oder der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz vom 18. August 1993 (ArGV 3; SR 822.113) noch aus einer anderen Bestimmung des Bundesrechts ergebe sich, dass Toiletten gebäudeintern zugänglich sein müssten. Soweit sich die Vorinstanz auf Verwaltungsweisungen stütze, richteten sich diese an die Durchführungsorgane und seien für Gerichte nicht verbindlich. Es obliege sodann nicht dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die verordnungsrechtlich vorgesehenen Regeln nach eigenem Belieben zu ergänzen und damit abzuändern. Dies gehe schon aus demokratischen Überlegungen nicht an. Die Vorschriften gemäss Art. 32 ArGV 3 würden vorliegend eingehalten.

3.2. Der Arbeitgeber ist gesetzlich verpflichtet, Massnahmen zum Schutz der Gesundheit und der persönlichen Integrität der Arbeitnehmenden zu treffen (Art. 6 Abs. 1 ArG). Gemäss Art. 6 Abs. 4 ArG wird durch Verordnung bestimmt, welche Massnahmen für den Gesundheitsschutz in den Betrieben zu treffen sind, wobei der Bundesrat für deren Erlass zuständig ist (Art. 40 ArG). Gestützt auf diese Bestimmungen erliess der Bundesrat die ArGV 3, welche den Gesundheitsschutz zum

Gegenstand hat. Deren Art. 32 schreibt vor, dass Toiletten in der Nähe der Arbeitsplätze, Pausenräume, Umkleieräume und Duschen oder Waschelegenheiten in ausreichender Zahl zur Verfügung zu stellen sind (Abs. 1); dass sie von den Arbeitsräumen durch lüftbare Vorräume zu trennen und ausreichend zu lüften sind (Abs. 3) und dass in der Nähe der Toiletten zweckmässige Einrichtungen und Mittel zum Waschen und Trocknen der Hände vorhanden sein müssen (Abs. 4).

Das SECO hat zum Arbeitsgesetz und den Verordnungen zum Arbeitsgesetz Wegleitungen erlassen, die sich auch zur rechtlichen Tragweite unbestimmter Rechtsbegriffe äussern. Dabei handelt es sich um Verwaltungsverordnungen, welche im Gegensatz zu Rechtsverordnungen keine neuen Rechte und Pflichten für Private statuieren, aber insofern von Bedeutung sind, als sie Gewähr für eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis - insbesondere im Ermessensbereich der Behörde - bieten (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-208/2014 vom 16. Juli 2014 E. 4.1.1; B-771/2009 vom 18. September 2009 E. 4.4; THOMAS GEISER, Arbeitsgesetz, in: Fachhandbuch Arbeitsrecht, 2018, N. 16.15; MARTIN FARNER, in: Kurzkommentar, Arbeitsgesetz, 2018, N. 49 der Einleitung; KASPER/WILDHABER, in: Kurzkommentar, Arbeitsgesetz, 2018, N. 16 zu Art. 40 ArG). Zwar ist das Bundesgericht als gerichtliche Instanz nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, jedoch weicht es von einer rechtmässigen Verwaltungsverordnung nicht ohne triftigen Grund ab, wenn deren generell-abstrakter Gehalt eine dem individuell-konkreten Fall angepasste und gerecht werdende Auslegung der massgebenden Rechtssätze zulässt, welche diese überzeugend konkretisiert. Auf diese Weise nimmt es das

Anliegen der Verwaltung auf, anhand interner Weisungen einen rechtsgleichen, einheitlichen und sachgemässen Vollzug der massgebenden Rechtssätze herbeizuführen (BGE 144 III 353 E. 2.2 S. 355 f.; Urteil 2C 162/2016 vom 29. September 2016 E. 4.6; je mit Hinweisen; KASPER/WILDHABER, a.a.O., N. 17 zu Art. 40 ArG; zum Ganzen: BGE 142 II 182 E. 2.3.2 und 2.3.3 S. 190 f. mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 77 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 41 N. 11 ff.).

Betreffend Art. 32 Abs. 1 ArGV 3 ist der Wegleitung des SECO zu den Verordnungen 3 und 4 zum Arbeitsgesetz zu entnehmen, dass Toiletten möglichst dezentral angeordnet und so gelegen sein sollen, dass die Gebäude nicht verlassen werden müssen. Der Weg vom Arbeitsplatz bzw. von anderen Sozialräumen, wie Garderoben und Waschanlagen, Ess- und Aufenthaltsräumen, soll nicht zu lang sein. Die Entfernung vom Arbeitsplatz soll nicht mehr als 100 m oder eine Geschosshöhe betragen.

3.3. Nach dem Gesagten ist es, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin, nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz bei der Anwendung von Art. 32 ArGV 3 die Wegleitung des SECO heranzog. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass diese dem Gesetz oder der Verordnung widersprechen oder über sie hinausgehen würde. Art. 32 Abs. 1 ArGV 3 schreibt vor, dass "in der Nähe" der Arbeitsplätze, Pausenräume etc. Toiletten zur Verfügung zu stellen sind. Wenn dabei nicht nur die zurückzulegende Distanz, sondern auch die Art des Weges berücksichtigt und verlangt wird, dass zum Erreichen der Personaltoilette das Gebäude nicht soll verlassen werden müssen, ist dies mit dem Verordnungstext durchaus vereinbar. Der Schutz der Arbeitnehmenden vor Witterungseinflüssen stellt ein wichtiges Anliegen des Arbeitsgesetzes dar und hat in der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz in verschiedenen Zusammenhängen ausdrücklich Erwähnung gefunden (vgl. Art. 11 und Art. 21 ArGV 3). Wenn das SECO Art. 32 Abs. 1 ArGV 3 dahingehend interpretiert, dass es den Angestellten möglich sein soll, die Toiletten aufzusuchen, ohne das Gebäude verlassen zu müssen, dient dies offensichtlich ebenfalls dem Schutz der Arbeitnehmenden vor Witterungseinflüssen, namentlich bei Kälte oder

Niederschlag. Die Bestimmung stellt damit eine Massnahme des Gesundheitsschutzes im weiteren Sinne dar und entspricht der Stossrichtung des Arbeitsgesetzes und der Verordnung. Somit besteht für die vom Amt für Baubewilligungen verfügte Auflage mit Art. 32 ArGV 3 eine rechtliche Grundlage. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, das Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich habe gegen Verfassungsrecht verstossen, indem es eine Auflage verfügt habe, ohne sich dabei auf eine gesetzliche Grundlage stützen zu können, stösst daher ins Leere.

4.

Weiter rügt die Beschwerdeführerin, die verfügte Auflage sei unverhältnismässig; für den Gesundheitsschutz sei es nicht notwendig, dass das Personal die Toilette gebäudeintern erreichen könne. Der kurze, abgedeckte und damit witterungsgeschützte Zugang über zwei Aussentüren würde sämtlichen Schutzbedürfnissen Rechnung tragen.

Weshalb die Beschwerdeführerin vorliegend mangels Erforderlichkeit bzw. aus Gründen der Verhältnismässigkeit davon ausgenommen werden sollte, die Personaltoilette gebäudeintern zu erstellen, ist nicht ersichtlich. Dies umso weniger, als die Personaltoilette zu einem früheren

Zeitpunkt im Gebäudeinnern geplant und entsprechend bewilligt worden war und gemäss den unbestritten gebliebenen Ausführungen der Vorinstanz nicht nachvollziehbar ist, weshalb das Bauvorhaben so überarbeitet wurde, dass die Toilette nun nicht mehr gebäudeintern erreichbar sein soll. Der Wunsch nach einem grösseren Aussensitzplatz oder eine etwas gewinnbringendere Ausnützung der Liegenschaft lassen die Auflage jedenfalls nicht als unverhältnismässig erscheinen. Des Weiteren hielt die Vorinstanz fest, es stünden bauliche Möglichkeiten offen, um hausintern zugängliche sanitäre Einrichtungen zu erstellen, ohne dass daraus unzumutbar hohe Kosten resultierten, was seitens der Beschwerdeführerin nicht bestritten wurde.

Damit ist die mit Bauentscheid vom 9. Oktober 2017 verfügte Auflage auch verhältnismässig.

5.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. Juli 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Dambeck