



2C_1044/2019

Urteil vom 18. Mai 2020

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Spielmann,

gegen

Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Solothurn, Juristische Dienstleistungen,
Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn.

Gegenstand

Ausnahmebewilligung für Arbeitsplatz ohne Sicht ins Freie bzw. für Arbeitsraum ohne natürliche
Beleuchtung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 7. November 2019
(VWBES.2019.106).

Sachverhalt:

A.

Die A. _____ mit Sitz in U. _____ (Solothurn) ersuchte mit Antrag vom 4. Oktober 2018 für das Restaurant "B. _____" eine Ausnahmebewilligung für einen ständigen Arbeitsplatz ohne Sicht ins Freie. Das Gesuch wurde im Wesentlichen damit begründet, dass der Gesundheitsschutz des Küchenchefs des Restaurants, der in der Küche des fensterlosen Untergeschosses arbeite, gewährleistet sei. Der Einbau eines Fensters im Untergeschoss, um die Sicht ins Freie zu gewährleisten, würde erheblichen baulichen Aufwand erfordern.

B.

Mit Verfügung vom 14. November 2018 wies das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Solothurn das Gesuch ab. Es teilte der A. _____ mit, dass im Untergeschoss mindestens ein Fenster mit einer Fläche von einem Quadratmeter eingebaut werden müsse, das sich zwar nicht unmittelbar beim Arbeitsplatz befinde, der betroffene Arbeitnehmende aber für einen gelegentlichen Blick in die Aussenwelt aufsuchen könne (sogenanntes Kontaktfenster). Sodann werde ein Böschungswinkel von maximal 45 Grad akzeptiert, sofern der entstehende Lichthof eine Absturzsicherung erhalte. Das Fenster wäre als Notausstieg auszubilden. Eine gegen diese Verfügung erhobene Verwaltungsbeschwerde wies das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn mit Entscheid vom 12. März 2019 ab. Ebenso blieb die Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn ohne Erfolg (Urteil vom 7. November 2019).

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 11. Dezember 2019 gelangt die A. _____ an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des Urteils vom 7. November 2019. Es sei dem Antrag vom 4. Oktober 2018 auf Erteilung einer Ausnahmebewilligung für einen ständigen Arbeitsplatz ohne Sicht ins Freie und ohne Tageslicht stattzugeben. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung des Antrags vom 4. Oktober 2018 mit der Auflage zurückzuweisen, der Ausnahmebewilligung stattzugeben.

Allenfalls habe die Vorinstanz zu prüfen, ob das Kontaktfenster im Erdgeschoss hinreichend und die gesetzlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Arbeitsplatzes anderweitig erfüllt seien, oder die Vorinstanz habe das Beweisverfahren zu wiederholen und eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchzuführen.

Während die Vorinstanz und das Volkswirtschaftsdepartement beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde, haben sich das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und das Amt für Wirtschaft und Arbeit nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen das kantonal letztinstanzliche (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteil eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG). Die Beschwerdeführerin ist bereits im kantonalen Verfahren als Partei beteiligt gewesen. Ausserdem ist sie durch das angefochtene Urteil in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. **BGE 142 I 135** E. 1.5 S. 144; **133 II 249** E. 1.4.1 S. 254). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. **BGE 143 II 283** E. 1.2.2 S. 286; **139 I 229** E. 2.2 S. 232). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. **BGE 143 I 1** E. 1.4 S. 5; **133 II 249** E. 1.4.2 S. 254). Seinem Urteil legt es den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

3.

Die Vorinstanz erwägt im Wesentlichen, eine natürliche Beleuchtung sei bei Arbeitsräumen die Regel. Ausnahmen würden nur toleriert, wenn der technischen oder sicherheitsbedingten Notwendigkeit ein höherer Stellenwert beigemessen werde als dem Anteil natürlichen Lichts, wenn keine andere Lösung realisierbar und die Forderung nach natürlicher Beleuchtung unverhältnismässig sei. Für die Küche eines Restaurants liege in der Regel keine Ausnahmesituation vor (vgl. E. 3.1 des angefochtenen Urteils). Im vorliegenden Fall, so die Vorinstanz weiter, nehme die Küche den grössten Teil des ersten Untergeschosses ein. Es stelle kein Problem dar, in dieser Räumlichkeit für natürliches Licht zu sorgen. Es gebe genügend Beispiele, wie grössere Bahnhöfe, Einkaufszentren oder Flughäfen, bei denen dies weitaus schwieriger sei. Die Behauptung, ein kleines Fenster für die Küche koste eine hohe fünfstellige Summe und sei deswegen unverhältnismässig, entbehre jeder Grundlage (vgl. E. 3.2 des angefochtenen Urteils).

4.

Nach Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) sind die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen verpflichtet, zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Art. 6 Abs. 4 ArG erteilt dem Bundesrat die Kompetenz zu bestimmen, welche Massnahmen für den Gesundheitsschutz in den Betrieben zu treffen sind. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 18. August 1993 die Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3, Gesundheitsschutz; SR 822.113) erlassen. Art. 15 ArGV 3 sieht vor, dass Räume, Arbeitsplätze und Verkehrswege innerhalb und ausserhalb der Gebäude entsprechend ihrer Verwendung ausreichend natürlich oder künstlich *beleuchtet* sein müssen (Abs. 1). In den Arbeitsräumen soll Tageslicht vorhanden sein sowie eine künstliche Beleuchtung, welche der Art und den Anforderungen der Arbeit angepasste Sehverhältnisse (Gleichmässigkeit, Blendung, Lichtfarbe, Farbspektrum) gewährleistet (Abs. 2). Räume ohne natürliche Beleuchtung dürfen nur dann als Arbeitsräume benützt werden, wenn durch besondere bauliche oder organisatorische Massnahmen sichergestellt ist, dass den Anforderungen des Gesundheitsschutzes insgesamt Genüge getan ist (Abs. 3; sogenannte kompensatorische Massnahmen; vgl. auch E. 5.2.3 und insbesondere E. 6.2 hiernach). Ausserdem muss gemäss Art. 24 Abs. 5 ArGV 3 von ständigen Arbeitsplätzen aus die *Sicht* ins Freie vorhanden sein. In Räumen ohne Fassadenfenster sind ständige Arbeitsplätze nur zulässig, wenn durch besondere bauliche oder organisatorische Massnahmen sichergestellt ist, dass den Anforderungen des Gesundheitsschutzes insgesamt Genüge getan ist. Die Behörden können auf schriftlichen Antrag des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin im Einzelfall Ausnahmen von den Vorschriften der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz bewilligen, wenn der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin eine andere, ebenso wirksame Massnahme trifft oder die Durchführung der Vorschrift zu einer unverhältnismässigen Härte führen würde und die Ausnahme mit dem Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vereinbar ist (vgl. Art. 39 Abs. 1 lit. a und lit. b ArGV 3).

5.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie erfülle die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung für einen Arbeitsplatz ohne Sicht ins Freie, weshalb ihrem entsprechenden Antrag stattzugeben sei.

5.1. Sie macht dabei geltend, indem die Vorinstanzen ihr den Einbau eines Kontaktfensters als kompensatorische Massnahme vorgeschrieben und aus Sicht des Gesundheitsschutzes als hinreichend akzeptiert hätten, seien auch diese davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung erfüllt seien. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin kommen kompensatorische Massnahmen nur zur Anwendung, wenn die ordentlichen Arbeitsbedingungen nicht erfüllt werden könnten und die Voraussetzungen für eine Ausnahme gegeben seien. In diesem Sinne komme ein Kontaktfenster nur in Betracht, wenn ein ständiger Arbeitsplatz mit Sicht ins Freie nicht möglich sei, da ein Kontaktfenster definitionsgemäss von den betroffenen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen gelegentlich für einen Blick in die Aussenwelt aufgesucht würde.

5.2. In der vorliegenden Angelegenheit ist die Küche der Beschwerdeführerin als ein ständiger Arbeitsplatz betroffen. Nach Praxis der Verwaltungsbehörden gilt als ständiger Arbeitsplatz ein Arbeitsbereich, wenn er mehr als zweieinhalb Tage pro Woche durch einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin oder auch durch mehrere Personen nacheinander besetzt ist (vgl. SECO, Wegleitung zu den Verordnungen 3 und 4 zum Arbeitsgesetz, <<https://www.seco.admin.ch>> Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Arbeit > Arbeitsbedingungen > Wegleitung zu den Verordnungen 3 und 4 zum Arbeitsgesetz [besucht am 18. Mai 2020; nachfolgend: Wegleitung ArGV 3 und 4], S. 324-11).

5.2.1. Während sich Art. 15 Abs. 3 ArGV 3 auf Arbeitsräume ohne natürliche Beleuchtung bezieht, regelt Art. 24 Abs. 5 ArGV 3 Konstellationen, in denen vom Arbeitsplatz keine Sicht ins Freie gewährleistet ist (vgl. E. 4 hiervor). Die Beschwerdeführerin ersucht mit dem Antrag vom 4. Oktober 2018 um eine Ausnahmegewilligung nach Art. 39 Abs. 1 ArGV 3 für einen ständigen Arbeits *platz ohne Sicht ins Freie* im Sinne von Art. 24 Abs. 5 ArGV 3. In tatsächlicher Hinsicht ist indes erstellt, dass die Küche im Untergeschoss kein Fenster hat und eine natürliche Beleuchtung (Tageslicht) gänzlich fehlt. Demzufolge ist vorliegend ein Arbeits *raum ohne Tageslichtanteil* - mithin ein Raum ohne natürliche Beleuchtung im Sinne von Art. 15 Abs. 3 ArGV 3 - zu beurteilen.

5.2.2. Die Vorinstanz prüft daher zu Recht, ob die Voraussetzungen für einen Arbeits *raum ohne Tageslichtanteil* - mithin ohne natürliche Beleuchtung (Tageslicht) im Sinne von Art. 15 Abs. 3 ArGV 3 - erfüllt sind. Sie gelangt zum Schluss, dass die Voraussetzungen für einen Arbeitsraum ohne Tageslichtanteil im Sinne von Art. 15 Abs. 3 ArGV 3 nicht gegeben seien (vgl. E. 3.1 f. des angefochtenen Urteils; E. 3 hiervor). Sie bestätigt deshalb die Anordnung eines Kontaktfensters. Damit wird die Küche im Untergeschoss nach dessen Einbau zu einem Arbeitsraum mit Tageslicht.

5.2.3. Folglich vertritt die Vorinstanz entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht (implizit) die Ansicht, die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung für einen Arbeitsplatz ohne Sicht ins Freie lägen vor. Zwar bringt die Beschwerdeführerin zutreffend vor, dass ein Kontaktfenster (auch) als kompensatorische Massnahme bei einem Arbeitsplatz ohne Sicht ins Freie zur Diskussion stehen kann. Bei der vorliegend bestätigten Anordnung des Einbaus eines Kontaktfensters handelt es sich jedoch um keine kompensatorische Massnahme für einen Arbeitsplatz ohne Sicht ins Freie im Sinne von Art. 24 Abs. 5 ArGV 3, sondern um eine Massnahme zur Schaffung von Tageslicht im Sinne von Art. 15 Abs. 3 ArGV 3. Die Vorinstanz bestätigt die Anordnung des Kontaktfensters denn auch, um "für natürliches Licht zu sorgen" (vgl. E. 3.2 des angefochtenen Urteils; vgl. auch E. 5.2.1 hiervor; zu den kompensatorischen Massnahmen vgl. auch E. 6.2 hiernach).

5.3. Da es sich beim Fenster um eine Massnahme zur Schaffung von Tageslicht handelt, hat die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage, ob von einem Fenster mit Sicht ins Freie abgesehen werden könne, nicht beantworten müssen. Insoweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Vorinstanz hätte berücksichtigen müssen, dass ein anderer Standort für das Fenster aus technischen Gründen nicht möglich sei, ist ihr nach dem Dargelegten ebenfalls nicht zu folgen. Die Vorinstanz verletzt folglich nicht den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV, auch wenn eine entsprechend nachvollziehbare Begründung unter Berücksichtigung der zu beurteilenden Laienbeschwerde zweifelsohne wünschenswert gewesen wäre. Ob indes eine Ausnahmegewilligung für einen Arbeitsraum ohne Tageslichtanteil zu erteilen ist, beurteilt sich letztlich an der Verhältnismässigkeit des angeordneten und vorinstanzlich bestätigten Einbaus eines Kontaktfensters (vgl. E. 6 hiernach).

6.

Mit Blick auf den angeordneten Einbau eines Kontaktfensters rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV. Zu prüfen verbleibt daher, ob der Einbau eines Kontaktfensters dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhält oder ob die Küche als Arbeitsraum ohne Tageslichtanteil im Sinne einer Ausnahme zu bewilligen und andere dem Gesundheitsschutz dienende Massnahmen anzuordnen sind.

6.1. Die Beschwerdeführerin legt dar, die Küche weisse helle Farben auf und der Ess- und Aufenthaltsraum befinde sich im darüberliegenden Erdgeschoss. Das Erdgeschoss habe aufgrund der drei Aussenwände aus Glas einen sehr hohen Tageslichtanteil und gewähre einen ungehinderten Blick ins Freie. Der Gesundheitsschutz des Küchenchefs könne daher durch andere Massnahmen ausreichend gewährleistet werden.

Ausserdem, so die Beschwerdeführerin weiter, sei der Einbau eines Kontaktfensters im Untergeschoss mit einer Fläche von einem Quadratmeter nicht zumutbar. Der Küchenchef könne nach einer Gehdistanz von

ungefähr zehn Metern ein Kontaktfenster im Erdgeschoss mit einer Fläche von mindestens 80 m² aufsuchen. Diesen Bereich des Restaurants müsse der Küchenchef ohnehin mehrmals stündlich begehen, um sich bei den Gästen des Restaurants über die Qualität der Speisen zu informieren. Selbst wenn der Küchenchef ausnahmsweise während eines Engpasses zu den Stosszeiten nicht mehrmals pro Stunde den Gang ins Erdgeschoss antreten könne, sei er insgesamt dennoch regelmässig dort anzutreffen. Letztlich ist nach Auffassung der Beschwerdeführerin zu berücksichtigen, dass die angeordnete bauliche Massnahme einen erheblichen Aufwand verursachte. Es müsste neben dem Fenster eine Terrain-Anböschung auf drei Seiten erstellt, ein Geländer zu deren Absicherung gebaut und eine Lösung für das sich ansammelnde Regenwasser gefunden werden. Die Baukosten beliefen sich auf Fr. 80'000.-- bis Fr. 90'000.--. Den Einbau eines Kontaktfensters erweise sich unter diesem Umständen als unverhältnismässig.

6.2. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln verhältnismässig sein. Beim in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten Verhältnismässigkeitsprinzip handelt es sich nicht um ein verfassungsmässiges Recht, sondern um einen Verfassungsgrundsatz. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz kann im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt und unabhängig von einem Grundrecht angerufen werden (vgl. **BGE 141 I 1** E. 5.3.2 S. 7; **139 II 7** E. 7.3 S. 27 f.).

6.2.1. Art. 15 Abs. 3 ArGV 3 verlangt, dass Arbeits *räume ohne Tageslichtanteil* nur dann benützt werden dürfen, wenn durch sogenannten kompensatorische (bauliche oder organisatorische) Massnahmen sichergestellt ist, dass den Anforderungen des Gesundheitsschutzes insgesamt Genüge getan ist. In der vorliegenden Angelegenheit verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine Prüfung der Frage, ob die zum Gesundheitsschutz geeigneten kompensatorischen Massnahmen milder sind, als die bauliche Zuführung von Tageslicht - beispielsweise durch den Einbau eines Kontaktfensters. Kann durch geeignete bauliche und organisatorische kompensatorische Massnahmen im Sinne von Art. 15 Abs. 3 ArGV 3 der Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sichergestellt werden, ist ein Arbeitsraum ohne Tageslichtanteil unter Auflage der erforderlichen kompensatorischen Massnahmen zu bewilligen. Insofern ist der Verhältnismässigkeitsgrundsatz die absolute Schranke einer angeordneten Massnahme zur Schaffung von Tageslicht.

6.2.2. Gemäss der Wegleitung des SECO sind bei Arbeitsräumen ohne Tageslicht - analog wie bei Arbeitsplätzen ohne Sicht ins Freie - besondere Massnahmen zu treffen, damit insgesamt die Anforderungen des Gesundheitsschutzes erfüllt und die baulichen Mängel in den Gebäuden des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin kompensiert werden. Als *bauliche* Massnahmen werden der Einbau einer tageslichtähnlichen künstlichen Beleuchtung am Arbeitsplatz, die Verwendung von hellen Farben an den Decken und Wänden oder die Benützung von Ess- und Aufenthaltsräumen mit Tageslicht aufgeführt (vgl. Wegleitung ArGV 3 und 4, S. 315-8 f. und S. 324-13; vgl. auch Art. 13 und Art. 33 ArGV 3). Als *organisatorische* Massnahmen fallen die Arbeitsplatzrotation zu Plätzen mit hohem Tageslichtanteil, die Möglichkeit zum Aufsuchen eines Kontaktfensters oder kurze Gänge ins Freie in Betracht (vgl. Wegleitung ArGV 3 und 4, S. 315-9 und S. 324-13 f.; zu Pausen als organisatorische Massnahme vgl. auch Urteil 2C_242/2016 vom 13. Juni 2017 E. 3).

6.2.3. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, fehlt im vorinstanzlichen Urteil eine hinreichende Verhältnismässigkeitsprüfung. Die Vorinstanz stellt den Tagesablauf, die effektiven Arbeitszeiten und die Dauer, die sich der Küchenchef an den verschiedenen Arbeitsorten aufhält, nicht fest. Sie begnügt sich mit der Erwägung, die Behauptung der Beschwerdeführerin, ein (kleines) Fenster für die Küche koste eine hohe fünfstellige Summe und sei damit unverhältnismässig, "entbehrt jeder Grundlage" (vgl. E. 3.2 des angefochtenen Urteils; E. 3 hiervor). Ausserdem fehlt auch im Entscheid des Volkswirtschaftsdepartements vom 12. März 2019 eine überzeugend begründete Erwägung mit Blick auf die Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahme. Das Volkswirtschaftsdepartement führt lediglich aus, die Massnahme sei gestützt auf die anwendbare Verordnung erforderlich und liege im öffentlichen Interesse. Eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme bestünde nicht (vgl. E. 2.2.7 des Entscheids vom 12. März 2019; Art. 105 Abs. 2 BGG).

6.2.4. Im vorinstanzlichen Urteil fehlen insbesondere die tatsächlichen Feststellungen zu den zur Verfügung stehenden und ergriffenen organisatorischen Kompensationsmassnahmen, um eine rechtsgenügende Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmen. Eine solche bedingt unter anderem die Feststellung der Arbeitszeiten und der Dauer, die der Küchenchef an den verschiedenen Arbeitsorten während seiner Arbeitszeit verbringt. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, ob zu den Nebenarbeitszeiten, wenn das Restaurant nicht geöffnet ist, der Küchenchef gewisse Arbeiten ausserhalb der Küche - im Freien oder im Bereich des Ess- und Aufenthaltsraums - erledigen muss. Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass dem Ergebnis einer einzelfallspezifischen Verhältnismässigkeitsprüfung die Wegleitung des SECO im Grundsatz nicht entgegensteht, gemäss der ein Arbeitsraum ohne Tageslichtanteil toleriert wird, wenn der technischen oder sicherheitsbedingten Notwendigkeit ein höherer Stellenwert beigemessen wird als dem Anteil natürlichen Lichts, keine andere Lösung realisierbar und die Forderung nach natürlicher Beleuchtung unverhältnismässig ist (zur Verbindlichkeit von Empfehlungen und Weisungen der Verwaltungsbehörden vgl. **BGE 145 V 84** E. 6.1.1 S. 87; **142 V 442** E. 5.2 S. 445 f.; **133 V 257** E. 3.2 S. 258 f.).

6.3. Diese organisatorischen Massnahmen hat die Vorinstanz im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung den nachfolgenden Überlegungen gegenüberzustellen.

6.3.1. Die Vorinstanz hat zu berücksichtigen, dass der Einbau eines Kontaktfensters zwar *geeignet* ist, der Küche als Arbeitsraum im Untergeschoss einen gewissen Tageslichtanteil zuzuführen, eine genauere Betrachtung der Geeignetheit der angeordneten Massnahme jedoch Fragen aufwerfen kann: Das Fenster

kann aus technischen Gründen nicht am Arbeitsplatz des angestellten Küchenchefs eingebaut werden, weshalb der Einbau eines Kontaktfensters hat angeordnet werden müssen. Sodann bedarf es eines davorliegenden Lichthofs mit einer Terrain-Anböschung von maximal 45 Grad. Es ist sachverhätlich nicht erstellt, welche Tiefe der Lichthof beim bestmöglichen Böschungswinkel aufweisen wird. Unabhängig davon dürfte der durch diese Massnahme zugeführte Tageslichtanteil weiter verringert werden, zumal an der Oberfläche gewährleistet werden muss, dass sich kein Schmutz oder Schnee im Lichthof ansammelt (z.B. durch ein Gitter oder Netz).

Ferner wird zu beachten sein, dass das Restaurant - wie die Beschwerdeführerin sowohl im vorinstanzlichen als auch im bundesgerichtlichen Verfahren vorbringt - lediglich in den Abendstunden ab 17 Uhr öffnet. Insbesondere in den Wintermonaten dürfte aufgrund der kurzen Tage und des tiefen Sonnenstands in den Hauptarbeitszeiten auch mit einem Kontaktfenster kein Tageslicht in die Küche fallen.

6.3.2. Einer detaillierteren Betrachtung durch die Vorinstanz bedarf auch die Frage, ob es sich beim Einbau eines Kontaktfensters um eine *erforderliche* Massnahme handelt. Zunächst hat die Beschwerdeführerin bereits *bauliche* Massnahmen ergriffen. Sie bringt vor, sie habe in der Küche helle Farben verwendet. Sodann könnten *organisatorische* Massnahmen ergriffen werden, um den baulichen Defiziten entgegen zu wirken. In diesem Zusammenhang wird zu beachten sein, dass sich der Ess- und Aufenthaltsraum im darüberliegenden Erdgeschoss befindet und der angestellte Küchenchef nach einer Gehdistanz von ungefähr zehn Metern in dieser Räumlichkeit ein Kontaktfenster mit einer Fläche von mindestens 80 m² aufsuchen kann. Zudem hat die Vorinstanz zu berücksichtigen, dass der angestellte Küchenchef diesen Arbeitsbereich des Restaurants - wie die Beschwerdeführerin wiederholt vorbringt - ohnehin regelmässig aufsuchen müsse.

6.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz keine rechtsgenügeliche Verhältnismässigkeitprüfung vorgenommen und die hierfür erforderlichen tatsächlichen Verhältnisse zum Arbeitsablauf des Küchenchefs nicht festgestellt hat. Infolgedessen hat sie nicht beurteilen können, ob gleich oder besser geeignete sowie mildere Massnahmen zur Verfügung ständen als der Einbau eines Kontaktfensters.

Im Rahmen einer Neuurteilung hat die Vorinstanz zu prüfen, ob mit baulichen und organisatorischen Kompensationsmassnahmen oder einer Kombination von kompensatorischen Massnahmen den Anforderungen des Gesundheitsschutzes ausreichend Nachachtung verschafft werden kann. Im Falle der Anordnung von anderen baulichen und organisatorische Massnahmen zur Sicherstellung der Anforderungen des Gesundheitsschutzes dürfte eine entsprechende Ausnahmegewilligung (vgl. Art. 15 Abs. 3 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 ArGV 3) nicht anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften (z.B. Notaustieg) entgegenstehen.

7.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde mit Blick auf den Eventualantrag als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist. Das Urteil der Vorinstanz vom 7. November 2019 ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur Neuurteilung der erforderlichen (kompensatorischen) Massnahmen und zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen der kantonalen Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG). Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Solothurn hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten (Art. 68 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 7. November 2019 wird aufgehoben.

2.

Die Angelegenheit wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen und Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.

Der Kanton Solothurn hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Mai 2020

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zollinger