

**Beschluss Nr. 883/2016**

Schwyz, 25. Oktober 2016 / ah

**Teilrevision des Ruhetagsgesetzes**

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

**1. Ausgangslage**

1.1 Am 21. November 2001 wurde die Verordnung über die öffentlichen Ruhetage vom 5. Februar 1981 (SRSZ 545.110, VöR) einer Totalrevision unterzogen. Die Totalrevision wurde notwendig, da die geltenden Bestimmungen in verschiedener Hinsicht nicht mehr den aktuellen Anschauungen und Lebensgewohnheiten der Bevölkerung entsprachen. Im Wesentlichen brachte der neue Erlass eine massvolle Liberalisierung der Tätigkeiten und Veranstaltungen, welche an Sonn- und Feiertagen erlaubt sein sollen.

1.2 Am 18. Februar 2008 reichten verschiedene Kantonsräte eine Motion zur Aufhebung der Ruhetagsordnung für Spielbanken nach Bundesrecht (M 2/08) ein. Die Motionäre regten beim Regierungsrat damals an, eine diesbezügliche Anpassung der VöR sowie der Verordnung über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten (SRSZ 542.110, SpielautomatenV) vorzunehmen. Der Regierungsrat entsprach mit RRB Nr. 500 vom 14. Mai 2008 dem Anliegen der Motionäre und beantragte beim Kantonsrat, die Motion erheblich zu erklären. Anlässlich der ordentlichen Kantonsratssitzung vom 26. Juni 2008 wurde die Motion bei Stimmengleichheit mit Stichentscheid des Kantonsratspräsidenten abgeschrieben.

1.3 Mit Änderungen vom 17. Dezember 2013 wurde die „Verordnung über die öffentlichen Ruhetage“ in „Ruhetagsgesetz“ (RTG) umbenannt und gleichzeitig wurden die notwendigen Anpassungen an die neue Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100, KV) vollzogen. Mit Ausnahme dieser formellen Anpassungen wurde das RTG jedoch seit der Totalrevision im Jahre 2001 materiell nicht mehr angepasst.

1.4 Am 21. Oktober 2015 reichten diverse Kantonsräte die Motion (M 17/15) „Abschaffung der Feiertagsregelung mit Zwangsschliessungen für Spielbanken an sechs hohen Feiertagen“ ein. Begründet wurde das Ersuchen damit, dass die damaligen Argumente der Gegner der Motion M 2/08 aufgrund der geänderten Verhältnisse heute überholt seien. Weiter führten sie aus, dass der Umsatzrückgang im Spielbetrieb der Casino Zürichsee AG offenbar sei und die Finanzlage des Kantons Zugeständnisse von allen Seiten erfordere.

1.5 Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat mit RRB Nr. 1242 vom 15. Dezember 2015, die Motion erheblich zu erklären. An der ausserordentlichen Sitzung des Kantonsrates vom 16. März 2016 wurde die Motion mit 65 zu 29 Stimmen erheblich erklärt.

## 2. Revisionsbedarf

2.1 Vorliegend geht es ausschliesslich um die Umsetzung der erheblich erklärten Motion. Es soll deshalb die Bestimmung über die Untersagung des Betriebs von Spielbanken und -salons an hohen Feiertagen (§ 4 Ziff. 4 RTG) abgeändert werden. Neu sollen nur noch Spielsalons von der Regelung erfasst sein, jedoch nicht mehr die Spielbanken. Ansonsten erfährt das RTG keine weiteren Modifikationen.

2.2 Nach Art. 106 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101, BV) erlässt der Bund Vorschriften über die Geldspiele. Er trägt dabei den Interessen der Kantone Rechnung. Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist eine Konzession des Bundes erforderlich (Art. 106 Abs. 2 BV). Das Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998 (SR 935.52, SBG) regelt das Glücksspiel um Geld oder andere geldwerte Vorteile sowie die Konzessionierung, den Betrieb und die Besteuerung der Spielbanken (Art. 1 Abs. 1 SBG). Es bezweckt, einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten, die Kriminalität und die Geldwäscherei in oder durch Spielbanken zu verhindern sowie sozialschädlichen Auswirkungen des Spielbetriebes vorzubeugen (Art. 2 Abs. 1 SBG). Im Rahmen der in Absatz 1 genannten Zweckbestimmungen soll das Gesetz den Tourismus fördern sowie dem Bund und den Kantonen Einnahmen verschaffen (Art. 2 Abs. 2 SBG).

2.3 Das SBG enthält keine Vorschriften über die Öffnungszeiten konzessionierter Betriebe. Eine gesetzliche Regelung dieser Frage fällt demzufolge in den Zuständigkeitsbereich der Kantone (Stellungnahme des Bundesrates vom 7. März 2003 zur Motion 02.3694 von Heiner Studer betreffend Schliessung von Grand Casinos und Kursälen an hohen Feiertagen). Hingegen sehen die bundesrechtlichen Schutzbestimmungen für die Arbeitnehmer ausdrücklich vor, dass konzessionierte Spielbanken gemäss Art. 24 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (SR 822.112, ArGV2) vom Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit ausgenommen sind und ihre Angestellten somit auch in der Nacht und an Sonntagen arbeiten dürfen, sofern keine kantonalen Vorschriften über die Öffnungszeiten entgegensehen.

2.4 Das RTG bezweckt den Schutz der Sonntags- und Feiertagsruhe. Es will den Menschen an öffentlichen Ruhetagen Ruhe und Erholung sowie gemeinsame religiöse, soziale, kulturelle und sportliche Betätigungen ermöglichen (§ 1 RTG). § 3 Abs. 1 RTG untersagt Tätigkeiten und Veranstaltungen, welche die dem Sonn- oder Feiertag angemessene Ruhe und Würde ernstlich stören. Ausgenommen vom Verbot sind gemäss § 3 Abs. 2 RTG Betriebsarten, die gemäss ArGV 2 vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen sind. Hierunter fallen Spielbanken mit einer Betriebskonzession (Art. 24 Abs. 2 ArGV 2).

2.5 In § 4 RTG werden im Sinne einer „lex specialis“ verschiedene Tätigkeiten und Veranstaltungen an hohen Feiertagen ausdrücklich untersagt. Als hohe Feiertage gelten aufgrund ihrer konfessionell bedingten besonderen Bedeutung: Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Betttag, Allerheiligen und Weihnachten (§ 2 Abs. 1 Ziff. 2 RTG). Untersagt sind Umzüge nicht religiöser Art (§ 4 Ziff. 1 RTG), Märkte, Schaustellungen und Zirkusveranstaltungen (§ 4 Ziff. 2 RTG), Konzert-, Tanz-, Theater-, Film- und Messeveranstaltungen sowie Schiessübungen, die nicht in geschlossenen Räumen stattfinden (§ 4 Ziff. 3 RTG), der Betrieb von Spielbanken und Spielsalons (§ 4 Ziff. 4 RTG) sowie der Betrieb von Autowaschanlagen (§ 4 Ziff. 5 RTG).

2.6 Mit Erlass der Verordnung über die öffentlichen Ruhetage (das heutige RTG) im Jahre 2001 wurden der Verbotskatalog für die hohen Feiertage gekürzt und die weiter bestehenden Verbote gelockert. Vom Verbot ausgenommen wurden namentlich sportliche Veranstaltungen, Konzert-, Theater-, Film- und Messeveranstaltungen sowie Schiessübungen. Die Durchführung solcher Anlässe ist seit dieser Totalrevision verboten, wenn sie nicht in geschlossenen Räumen stattfinden. Neu in die Verbotsliste aufgenommen wurde der Betrieb von Spielbanken und Spiel-salons.

2.7 Die Rahmenbedingungen für die Casino Zürichsee AG, der einzigen konzessionierten Spielbank im Kanton Schwyz, haben sich seit der Totalrevision des RTG im Jahre 2001 sowie der Abschreibung der Motion M 2/08 im Jahre 2008 entscheidend verändert. Nebst den drei bisherigen Casinos im gleichen Einzugsgebiet Baden, Luzern und Bad Ragaz ist seit dem 28. September 2012 nun noch das Grand Casino in Zürich eröffnet worden. Mit dem Grand Casino in Zürich hat das schweizweit grösste Casino seinen Betrieb aufgenommen, welches 365 Tage im Jahr geöffnet hat. Zudem stellt das von ausländischen und nichtregulierten Unternehmen angebotene Glücksspiel über das Internet während 24 Stunden und 365 Tagen im Jahr eine immer grössere Konkurrenz zu den in der Schweiz konzessionierten Casinobetrieben dar. Selbst der Bundesrat hat den Handlungsbedarf in diesem Bereich erkannt und will das heute in der Schweiz geltende Verbot für die telekommunikationsgestützte Durchführung von Glücksspielen, insbesondere mittels Internet, für die schweizerischen Spielbanken mit einer Konzession lockern. Um das Angebot von unbewilligten Spielen wirksam eindämmen zu können, soll gleichzeitig der Zugang zu ausländischen Online-Geldspielangeboten gesperrt werden. Mit dieser Gesetzesrevision werden die gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen im Bereich der Geldspiele berücksichtigt und das Angebot auf regulierte Online-Spielbanken ausgedehnt.

2.8 Die zunehmende Konkurrenz durch das Grand Casino in Zürich sowie durch die ausländischen Online-Angebote hat dazu geführt, dass sich der Bruttospielbetrag (BSE) der Casino Zürichsee AG seit dem Jahre 2008 bis 2015 von 42.75 Mio. Franken um 15.56 Mio. Franken auf 27.19 Mio. Franken reduziert hat. Der BSE ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den an die Spieler ausbezahlten Gewinne und dient als Grundlage für Berechnung der Spielbankenabgabe. Der Abgabesatz bei der Casino Zürichsee AG betrug im Jahre 2015 noch 42.88% des BSE, wobei 60% der Spielbankenabgabe dem Bund und – gestützt auf die Verordnung über die kantonale Kursaalabgabe vom 13. November 2002 (SRSZ 172.611) – 40% dem Kanton Schwyz zufließen.

Casino Zürichsee AG	2008	2015	Differenz
BSE (in Mio. Franken)	42.75	27.19	- 15.56
Abgabesatz (in %)	46.47	42.88	- 3.59
Spielbankenabgabe (in Mio. Franken)	19.86	11.65	- 8.21
60% Anteil Bund (in Mio. Franken)	11.92	6.99	- 4.93
40% Anteil Kanton (in Mio. Franken)	7.94	4.66	- 3.28

(Quelle: Jahresberichte der Eidgenössischen Spielbankenkommission 2008 und 2015)

Aus diesen Referenzzahlen geht hervor, dass sich das wirtschaftliche Umfeld der Casino Zürichsee AG in den letzten acht Jahren erheblich verändert hat. Dieser Umsatzrückgang führte dazu, dass die Betreibergesellschaft die Belegschaft innerhalb von acht Jahren von 98 um 21 auf 77 Angestellte reduzieren musste. Mit dem gesunkenen BSE hat der Kanton Schwyz Mindereinnahmen aus der Spielbankenabgabe in der Höhe von 3.28 Mio. Franken zu verzeichnen. In diesem kompetitiven Umfeld ist die Schliessung des Spielbankenbetriebs während sechs Tagen im Jahr

ein offenkundiger Wettbewerbsnachteil, da die meisten konzessionierten Spielbanken 365 Tage pro Jahr geöffnet sind.

2.9 Im Weiteren erfolgt der Spielbankenbetrieb ausschliesslich in geschlossenen Räumen. Die Casino Zürichsee AG ist in den Seedamm Plaza Komplex integriert, der für Hotel- und Restaurantgäste für diverse Veranstaltungen das ganze Jahr über geöffnet ist. Die Feiertagsruhe wird durch den Spielbankenbetrieb keineswegs mehr tangiert als durch Indoor-Veranstaltungen im gleichen Gebäudekomplex. Die heutige Regelung ist demgemäss mit dem Gebot der Rechtsgleichheit von Art. 8 BV kaum vereinbar, da es für diese Differenzierung keine sachliche Begründung gibt. Nicht zu verkennen ist zudem die Bedeutung der Casino Zürichsee AG als wichtige Arbeitgeberin in der Region und als wertvolle Steuerzahlerin.

2.10 Im Sinne dieser Erwägungen wird in § 4 Ziff. 4 RTG das Verbot des Betriebes von Spielbanken an hohen Feiertagen aufgehoben. § 4 RTG wird deshalb wie folgt abgeändert: „An hohen Feiertagen sind überdies untersagt: 4. Betrieb von Spielsalons;“.

2.11 Im Gegensatz zum Betrieb von Spielbanken bleibt die Regelung bezüglich Spielsalons unangetastet. Deren Betrieb bleibt auch nach der Revision des RTG weiterhin an hohen Feiertagen verboten. Als Spielsalons werden Räumlichkeiten qualifiziert, in denen mehr als drei Spiel- oder Unterhaltungsautomaten zum öffentlichen Gebrauch gegen Entgelt aufgestellt sind (§ 4 des Gesetzes über die gewerbsmässige Verwendung von Spiel- und Unterhaltungsautomaten vom 18. September 1980 [SRSZ 542.110, SpielautomatenG]) sowie über keine Konzession des Bundes als Spielbank verfügen (Art. 7 ff. SBG). Momentan besteht im Kanton Schwyz noch ein (bewilligter) Spielsalon. Der Weiterbestand des Verbots für Spielsalons an hohen Feiertagen rechtfertigt sich insbesondere, da Art. 24 ArGV2 ausdrücklich nur die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen von konzessionierten Spielbanken – nicht aber die Spielsalons – vom Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit befreit und der kantonale Gesetzgeber in § 9 SpielautomatenG im Jahre 2001 explizit für Spielsalons restriktivere Vorschriften bezüglich Öffnungszeiten festgelegt hat.

### **3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

#### **3.1 Generell**

Am 24. Mai 2016 hatte der Regierungsrat die Änderung des RTG in die Vernehmlassung geschickt (RRB Nr. 444/2016). Es äusserten sich alle vier Fraktionsparteien (CVP, SP, SVP und FDP), die EVP, zwei Gemeinden, die beiden Kantonalkirchen und zwei Organisationen. Insgesamt gingen elf Stellungnahmen ein.

#### **3.2 Zustimmende Vernehmlassungsteilnehmer**

Im Vernehmlassungsverfahren stimmten die CVP, FDP, SVP, die Gemeinden Freienbach und Wangen, die Casino Zürichsee AG sowie der Handels- und Industrieverein des Kantons Schwyz der Vorlage vorbehaltlos zu.

#### **3.3 Ablehnende Vernehmlassungsteilnehmer**

Die SP, EVP, die Römisch-katholische und die Evangelisch-reformierte Kantonalkirche lehnen die Änderung ab. Als Hauptargumente wurden der Arbeitnehmerschutz, der Abbau der christlich-abendländischen Wertvorstellungen sowie die Ablehnung einer Einzelfallgesetzgebung vorgebracht.

### 3.4 Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hält an seiner Meinung fest, dass das Verbot des Betriebs von Spielbanken an den sechs hohen Feiertagen aufgehoben werden sollte. Er anerkennt zwar die Wichtigkeit von christlich-religiösen Traditionen. Er ist aber der Auffassung, dass sich gewisse Wertvorstellungen und Lebensgewohnheiten im Laufe der Zeit in der Bevölkerung verändern. Bereits mit dem Erlass des heutigen RTG im Jahre 2001 wurde deshalb der Verbotskatalog für die hohen Feiertage gekürzt und die weiter bestehenden Verbote gelockert. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das Verbot des Betriebs einer Spielbank an hohen Feiertagen heute nicht mehr zeitgemäss ist und es einem Bedürfnis eines Teils der Bevölkerung entspricht, nebst den Sonntagen auch an hohen Feiertagen ein Spielcasino aufsuchen zu können.

Weiter ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit der Aufhebung des Verbots nicht tangiert werden. Die bundesrechtlichen Schutzbestimmungen für Arbeitnehmer sehen in Art. 24 ArGV 2 bereits heute vor, dass die Angestellten von konzessionierten Spielbanken auch in der Nacht und an Sonntagen arbeiten dürften. Die kantonale Einschränkung durch das RTG ist deshalb insofern nicht mehr zeitgemäss, als dass die bundesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Beschäftigung während den sechs hohen Feiertagen erlauben würden.

Zudem vertritt der Regierungsrat die Haltung, dass die heutige Regelung aus Rechtsgleichheitsgründen nicht mehr gerechtfertigt ist. Es ist sachlich nicht begründbar, weshalb der Betrieb einer Spielbank an den hohen Feiertagen untersagt wird, während alle anderen Indoor-Veranstaltungen wie Konzert-, Tanz-, Theater-, Film- und Messeveranstaltungen sowie Schiessübungen, die in geschlossenen Räumen stattfinden, auch an hohen Feiertagen erlaubt sind. Somit zielt auch der im Vernehmlassungsverfahren geäusserte Vorwurf der Einzelfallgesetzgebung ins Leere. Vielmehr wird mit der Aufhebung des Verbots eine sachlich nicht begründbare Einzelfallgesetzgebung abgeschafft und die verschiedenen Angebote an den hohen Feiertagen gleich gestellt.

Nach Ansicht des Regierungsrates entspricht der Betrieb eines Spielcasinos an hohen Feiertagen einem gesteigerten Bedürfnis eines Teils der Bevölkerung. Es stellt einen offenkundigen Wettbewerbsnachteil des Casinos in Pfäffikon SZ gegenüber anderen Schweizer Spielbanken dar, dass es an den sechs hohen Feiertagen den Betrieb einstellen muss. Die meisten konzessionierten Spielbanken sind bereits heute 365 Tage pro Jahr geöffnet.

Aus diesen Gründen ist der Regierungsrat davon überzeugt, dass die Aufhebung des Spielverbots an sechs hohen Feiertagen im Interesse des Kantons Schwyz und seiner Bevölkerung liegt. Er beantragt deshalb beim Kantonsrat, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

## 4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

4.1 Durch die Aufhebung des Spielverbots im Casino Zürichsee AG an den sechs hohen Feiertagen erhält der Kanton Schwyz voraussichtlich jährlich zusätzlich rund Fr. 80 000.-- an Spielbankenabgaben. Weiter wird sich durch die Mehreinnahmen während der sechs Tage voraussichtlich auch der Ertrag an der Gemeinde- und Kantonssteuern erhöhen.

4.2 Die Revision zeitigt keine personellen Auswirkungen für den Kanton. Möglicherweise werden mit der Gesetzesanpassung jedoch neue Arbeitsplätze beim Casino Zürichsee AG geschaffen.

## **5. Behandlung im Kantonsrat**

### 5.1 Keine Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110, GOKR) gelten der Voranschlag, die Kreditbeschlüsse und die Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine negativen finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GOKR.

### 5.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

## **6. Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Am 21. Oktober 2015 haben verschiedene Kantonsräte die Motion M 17/15 „Abschaffung der Feiertagsregelung mit Zwangsschliessungen für Spielbanken an sechs hohen Feiertagen“ eingereicht. Mit Kantonsratsbeschluss vom 16. März 2016 wurde dieser Vorstoss erheblich erklärt. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird diesem Anliegen vollumfänglich Rechnung getragen und die erheblich erklärte Motion kann als erledigt abgeschrieben werden.

### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Mit dieser Vorlage gilt die Motion M 17/15 „Abschaffung der Feiertagsregelung mit Zwangsschliessungen für Spielbanken an sechs hohen Feiertagen“ als erledigt.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Bezirke; Gemeinden.

4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Arbeit.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber