

Schwyz,

## **Teilrevision des Ruhetagsgesetzes**

Erläuternder Bericht

### **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. Mit Beschluss vom 26. Juni 2008 wurde die Motion bei Stimmgleichheit mit Stichtentscheid des Kantonsratspräsidenten abgeschlossen.

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 (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 verschiedene Kantonsräte die Motion (M 17/15) „Ab-schaffung 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 Ruhetagesgesetz 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 Spielbankengesetz 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 entgegenstehen.

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 sind seit dieser Totalrevision nur noch verboten, wenn sie nicht in geschlossenen Räumen stattfinden. Neu in die Verbotsliste aufgenommen wurde der Betrieb von Spielbanken und Spielsalons. Es ist nicht gänzlich nachvollziehbar, warum diese Einschränkung erfolgt ist. Auch die Materialien (insbesondere Bericht und Vorlage des Regierungsrates, RRB Nr. 1020 vom 22. August 2001) liefern dazu keine Hinweise.

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 2014 von 42.75 Mio. Franken um 14.46 Mio. Franken auf 28.29 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 2014 noch 43.12% 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.

<b>Casino Zürichsee AG</b>	<b>2008</b>	<b>2014</b>	<b>Differenz</b>
<b>BSE (in Mio. Franken)</b>	42.75	28.29	- 14.46
<b>Abgabesatz (in %)</b>	46.47	43.12	- 3.35
<b>Spielbankenabgabe (in Mio. Franken)</b>	19.86	12.20	- 7.66
<b>60% Anteil Bund (in Mio. Franken)</b>	11.91	7.32	- 4.59
<b>40% Anteil Kanton (in Mio. Franken)</b>	7.94	4.88	- 3.06

(Quelle: Jahresberichte der Eidgenössischen Spielbankenkommission 2008 und 2014)

Aus diesen Referenzzahlen geht hervor, dass sich das wirtschaftliche Umfeld der Casino Zürichsee AG in den letzten sieben Jahren erheblich verändert hat. Dieser Umsatzrückgang führte dazu, dass die Betreibergesellschaft die Belegschaft innerhalb von sieben Jahren von 98 auf 80 Angestellte reduzieren musste. Einhergehend mit dem gesunkenen BSE hat der Kanton Schwyz Mindereinnahmen aus der Spielbankenabgabe in der Höhe von 3.06 Mio. Franken zu verzeich-

nen. Hinzu kommt noch die Kürzung bei der Gewinnsteuer auf Gemeinde- und Kantonsebene. In diesem kompetitiven Umfeld ist die Schliessung des Spielbankenbetriebes während sechs Tagen im Jahr ein offenkundiger Wettbewerbsnachteil, da die meisten konzessionierten Spielbanken 365 Tage pro Jahr geöffnet sind. Dem Kanton Schwyz entgeht durch die Schliessung an sechs Tagen jährlich rund Fr. 80 000.-- an Spielbankenabgaben.

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 die 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 Verbotes 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. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

3.1 Durch die Aufhebung des Spielverbotes 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.

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

### **4. Behandlung im Kantonsrat**

#### **4.1 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.

#### 4.2 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.

#### 5. Zeitplan

<b>RRB Beginn der Vernehmlassung</b>	1. Juni 2016
<b>Vernehmlassung</b>	bis 9. September 2016
<b>RRB Vorlage an den Kantonsrat</b>	20. September 2016
<b>Vorberatende Kommission</b>	Woche 46/47
<b>Ev. RRB Stellungnahme zu Anträgen der kantonsrätlichen Kommission</b>	13. Dezember 2016
<b>Behandlung im Kantonsrat</b>	8. Februar 2017
<b>Ev. Volksabstimmung</b>	Sommer 2017
<b>Inkraftsetzen</b>	rasch möglichst