



Stadt Wil
Stadtkanzlei
Marktgasse 58
CH-9500 Wil

Wil, 25. November 2016

Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung des oben genannten Reglements. Gerne nehmen wir im Folgenden dazu Stellung. Wir verzichten auf ausformulierte Änderungsvorschläge, da aus den im nachfolgenden Abschnitt dargelegten Gründen eine parlamentarische Beratung des Reglements erforderlich ist. Konkrete Formulierungsvorschläge werden wir ggf. in die vorberatende parlamentarische Kommission einbringen.

Grundsätzliches

Der Erlass des Reglements stützt sich gemäss Ingress auf Art. 9 Abs. 1 Bst. a der neuen Schulordnung. Mit dieser Delegationsnorm wird die Kompetenz zur Regelung der Benutzung von Schul- und Sportanlagen in vollem Umfang von der Legislative auf die Exekutive übertragen. Bereits im Zuge der parlamentarischen Beratung der Schulordnung haben wir darauf hingewiesen, dass an der Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation im vorliegenden Fall erhebliche Zweifel bestehen. Nach Konsultation der einschlägigen Literatur sehen wir uns in der Auffassung bestätigt, dass das vorliegende Reglement aufgrund der darin enthaltenen abgaberechtlichen Bestimmungen nicht durch die Exekutive erlassen werden kann.

Vgl. dazu R. Wiederkehr, Kausalabgaben, 2015, S. 71:

«Andererseits bedürfen die wesentlichen Elemente öffentlicher Abgaben - abgesehen von Kanzleigebühren - einer formell-gesetzlichen Grundlage. Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung der Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss er zumindest den Kreis

der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessungsgrundlage selbst festlegen. Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert: Sie dürfen dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Die mögliche Lockerung betrifft nur die Vorgaben zur Bemessung der Abgaben, nicht hingegen die Umschreibung der Abgabepflicht (Subjekt und Objekt) als solche.»

Daraus folgt: Sollen für die Benutzung der Schul- und Sportanlagen durch Dritte Gebühren erhoben werden, ist die Gebührenpflicht zumindest in den Grundzügen in einem referendumspflichtigen Reglement durch das Stadtparlament zu regeln. Lediglich die Festsetzung des konkreten Gebührentarifs kann an den Stadtrat delegiert werden - vorausgesetzt, das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip bleiben gewahrt.

Auf unsere Anfrage hin hat der Rechtdienst des BLD per E-Mail vom 15. November 2016 wie folgt zur fraglichen Delegationsnorm Stellung genommen:

«Nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a der Schulordnung (abgekürzt SO) beschliesst der Stadtrat "insbesondere über ausführende Reglemente im Bereich der städtischen Schulen soweit nicht der Schulrat zuständig ist und für die Benützung von Schulanlagen durch Dritte". Nach dem Wortlaut könnte hier eine Kompetenz des Stadtrates nur für den Erlass von ausführenden Reglementen für die Benützung von Schulanlagen durch Dritte statuiert werden. Das Gemeingesezt verwendet den Begriff "ausführende Reglemente" (oder "Ausführungsbestimmungen" etc.) nicht. In der Praxis werden die Begriffe "ausführende Reglemente" etc. jedoch häufig als Synonym für den Begriff "Vollzugsvorschriften" oder "Vollzugsbestimmungen" verwendet. Wir gehen davon aus, dass dies auch in den Reglementen der Stadt Wil der Fall ist. Über Vollzugsbestimmungen beschliesst gemäss Art. 61 Abs. 1 Bst. f des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) nicht das Parlament. In der Stadt Wil, sind dafür der Stadtrat (Art. 46 der Gemeindeordnung vom 27. November 2011/ Art. 36 der Gemeindeordnung vom 26. Februar 2016 [in Vollzug ab 1. Januar 2017]) und im Schulbereich auch der Schulrat (Art. 54 GO/ Art. 45 nGO) zuständig. Solche Vollzugsvorschriften sind in der Regel zwar auch allgemeinverbindlich, ihr Inhalt beschränkt sich aber darauf, die Bestimmungen von (dem Referendum unterstehenden) Reglementen näher auszuführen (vgl. BGE 141 II 169, E. 3.3). Ausgangspunkt sind dabei Sinn und Zweck des Reglements. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ein Reglement, wie das Reglement über die Benützung von Schulanlagen und Schulsportanlagen durch Vereine und Privatpersonen der Stadt Wil vom 8. Mai 1998 als ausführendes Reglement im Sinn des zweiten Halbsatzes von Art. Art. 9 Abs. 1 Bst. a SO gesehen werden kann. Zu beachten ist unseres Erachtens folgendes: Dieses Reglement wurde damals vom Parlament beschlossen und Vollzugsvorschriften waren schon damals von der Beschlussfassung durch das Parlament ausgenommen und der Rat war dafür zuständig (vgl. Art. 99 Abs. 1 Bst. b, Art. 136 Bst. b und 137 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979 [nGS 44-102]). Wenn nun das geltende Reglement durch ein ähnliches ersetzt werden soll, kann zumindest angenommen werden, dass es sich dabei nicht ausschliesslich um Vollzugsvorschriften handeln wird. So

lange aber das neue Reglement nicht vorliegt, kann dies nicht abschliessend beurteilt werden.

Wie Seite 17 des Berichts an das Stadtparlament vom 6. April 2016 und dem E-Mail vom 28. September 2016 von Ratsschreiber Sigrist entnommen werden kann, war beabsichtigt, mit Art. 9 Abs. 1 Bst. a SO, nicht nur den Erlass von Vollzugsbestimmungen für die Benützung von Schulanlagen zu "regeln", sondern es soll die gesetzliche Grundlage für eine eigentliche Rechtsetzungsdelegation an den Stadtrat sein. Falls Art. 9 Abs. 1 Bst. a SO in diesem Sinn ausgelegt werden würde, gäbe es aus unserer Sicht folgendes zu bemerken:

Eine Rechtsetzungsdelegation wird auch in den Gemeinden des Kantons St.Gallen grundsätzlich als zulässig erachtet, wenn sie die vom Bundesgericht für die Rechtsetzungsdelegation statuierten Mindestanforderungen erfüllt (vgl. H.R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, St.Gallen, 1990, S. 94 ff.). Dies Mindestanforderungen sind folgende (vgl.: Häfelin/Haller/Keller/Thurnheer "Schweizerisches Bundesstaatsrecht", Basel/Zürich 9. Auflage, 2016, N 1872 und Arta, S. 95f.): Die Delegation darf nicht durch eine Vorschrift des übergeordneten Rechts ausgeschlossen sein, sie muss sich auf eine bestimmte genau umschriebene Materie beschränken, sie muss in einem dem Referendum unterstellten Erlass enthalten sein und die Grundzüge der delegierten Materien müssen im dem Referendum unterstellten Erlass selbst enthalten sein. Der Einschätzung, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, möchten wir aber mit Blick auf die Tatsache, dass dies im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde liegt, nicht vorgreifen.»

Obschon das BLD keine Beurteilung des konkreten Falles vornimmt, deuten diese Ausführungen ebenfalls darauf hin, dass die vorliegend in Frage stehende Gesetzesdelegation zu weit geht, und zwar nicht nur hinsichtlich der gebührenrechtlichen Bestimmungen, sondern generell: Zumindest die Grundsätze der Benutzung von Schul- und Sportanlagen durch Dritte müssten in einem referendumpflichtigen Reglement geregelt werden.

Aufgrund dieser Überlegungen empfehlen wir dringend, das vorliegende Reglement durch das Parlament genehmigen zu lassen und dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Ein vom Stadtrat erlassenes Reglement stellt insbesondere keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Benutzungsgebühren dar. Entsprechende Gebührenforderungen wären nicht verbindlich, d.h. die Schulanlagen würden de facto allen Benutzenden kostenlos zur Verfügung stehen. Wir behalten uns vor, potenzielle Nutzergruppen auf diesen Umstand hinzuweisen, sollte der Stadtrat das Reglement in eigener Kompetenz erlassen.

Geltungsbereich des Reglements (Titel sowie Art. 2 und Anhang I)

Nach dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Schulordnung umfasst die an den Stadtrat delegierte Rechtsetzungskompetenz lediglich «die Benutzung von Schulanlagen durch Dritte», nicht jedoch die Benutzung von Sport- und weiteren Anlagen. Wenn die erwähnte Blankettdelegationsnorm nicht ohnehin unzulässig wäre (vgl. vorangehender Abschnitt), so würde das vorliegende Reglement doch zumindest den von der Schulordnung vorgegebenen Rahmen sprengen.

Prioritätenordnung (Art. 3)

Die praktischen Konsequenzen dieser Bestimmung sowie ihr Verhältnis zu Art. 7 sind unklar. Es geht nicht an, dass ein Benutzer mit «niedriger Priorität», der eine Anlage reserviert und bereits entsprechende Dispositionen getätigt hat, durch einen Benutzer mit «höherer Priorität» verdrängt und wieder «ausgeladen» werden kann. Unabhängig vom Nutzungszweck haben sämtliche Nutzende einen legitimen Anspruch auf Planungssicherheit. Es muss deshalb folgende Regelung gelten: Während der Schulzeit (werktags, tagsüber, ausserhalb der Ferienzeit) haben schulische Nutzungen Vorrang. Ausserhalb dieser Zeit gilt das Prioritätsprinzip, d.h. wer zuerst reserviert, hat das Nutzungsrecht.

Bewilligungsverfahren (Art. 5)

Auf das Schriftlichkeitserfordernis (einfache Schriftlichkeit gemäss Art. 13 f. OR) ist zu verzichten. Ein Gesuch per E-Mail soll genügen. Auch im Polizeireglement (Art. 30) wurde das Schriftlichkeitserfordernis durch das Parlament gestrichen.

Im Übrigen ist unklar, welche Rechtsfolge bei Nichteinhaltung der vierwöchigen Frist eintritt. Es wäre unverhältnismässig, auf verspätete Gesuche von Amtes wegen nicht einzutreten. Vielmehr sollen auch kurzfristige Gesuche nach Möglichkeit bewilligt werden. Im Reglement ist lediglich darauf hinzuweisen, dass eine rechtzeitige Bearbeitung von Gesuchen, die weniger als vier Wochen vor dem Anlass eingereicht werden, nicht garantiert werden kann.

Unterbruch der Bewilligung (Art. 7)

Vgl. Kommentar zu Art. 3. Diese Bestimmung kann für Vereine zu erheblichen Schwierigkeiten führen, da geeignete Lokalitäten für Proben etc. bekanntermassen knapp sind. Die Regelung darf nur in begründeten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Abs. 2 ist dahingehend zu ändern, dass die Stadt Wil im Falle eines Bewilligungsunterbruchs nach Möglichkeit eine Ersatzanlage zur Verfügung stellt. Es ist nicht akzeptabel, dass die Stadt Wil die Betroffenen einfach «vor die Tür» stellen kann, ohne ihnen bei der Suche nach einer Ersatzlösung behilflich zu sein.

Verweigerung einer Bewilligung (Art. 8)

Diese Bestimmung ist potenziell grundrechtsrelevant, weshalb ihre Formulierung eine verfassungskonforme Anwendung gewährleisten sollte. Im Sinne der Rechtssicherheit ist auf eine «kann»-Formulierung zu verzichten. Stattdessen ist klarzustellen, dass eine Bewilligungserteilung ausgeschlossen ist, falls ein in Art. 8 definiertes Kriterium zutrifft. Was als «politisch oder religiös extrem» empfunden wird, hängt vom Standpunkt des Betrachters ab. Wir empfehlen, eine juristisch besser fassbare Umschreibung zu verwenden, bspw. «Anlässe resp. Veranstalter, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit oder den öffentlichen Frieden gefährden».

Gebührenerlass (Art. 12)

Orthografischer Hinweis zu Bst a: Der Trennstrich nach «natürliche» ist zu entfernen.

Zu Bst. c: Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb ein Gebührenerlass nur für Proben möglich sein soll. Aus kultur- und gesellschaftspolitischen Gründen fordern wir einen Gebührenerlass für sämtliche ortsansässigen Organisationen, die gemeinnützige, politische oder kulturelle Zwecke verfolgen.

Gebührenreduktion (Art. 13)

Die Einreichung und Bearbeitung von Gesuchen um Gebührenreduktion verursacht sowohl bei der Stadt Wil als auch bei den Gesuchstellern bürokratischen Aufwand. Wenn die Gebühren für alle ortsansässigen Organisationen ohne Erwerbszweck erlassen werden (vgl. Vorschlag zu Art. 12 Bst. c), kann Art. 13 ersatzlos gestrichen werden.

Stornogebühr (Art. 14)

Bei einer Absage soll auch von jenen Veranstaltern eine Stornogebühr verlangt werden, die Anspruch auf Reduktion oder Erlass der Benutzungsgebühr gehabt hätten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass solche Veranstalter «auf Vorrat» Räume reservieren.

Benutzungszeiten Schulanlagen (Art. 21)

Die Schulgebäude sollen auch an Sonntagen und während der Schulferien für Veranstaltungen genutzt werden können. Gemäss Art. 11 Abs. 2 VSG ist die Stadt Wil verpflichtet, die Schulanlagen für externe Nutzende zur Verfügung zu stellen, soweit der Schulbetrieb es gestattet. Gerade an Sonntagen und während der Ferien steht der Schulbetrieb einer Nutzung durch Dritte nicht entgegen.

Prioritätenordnung Mehrzweckhalle Rosrüti (Art. 40)

Der Artikel ist zu streichen. Es soll die allgemeine Prioritätenordnung gemäss Art. 3 gelten.

Benutzungsrecht Beachvolleyball-Anlage Bronschhofen (Art. 47)

Abs. 2 ist zu streichen. Ein Reglement ist generell-abstrakt zu formulieren. Es ist nicht statthaft, in einem Reglement ein Vorrecht eines individuell bestimmten Vereins zu begründen. Ebenso gut könnten andere Organisationen, die traditionell gewisse städtische Anlagen nutzen, Anspruch auf ein reglementarisches Vorrecht erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Junge Grüne Wil-Fürstenland

Sebastian Koller,
Präsident