

2. Dezember 2020

## **Bericht und Antrag an das Stadtparlament**

### **Reglement über die Benutzung von Schul-, Sport- und Freizeitanlagen**

#### **Anträge**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. **Das Reglement über die Benutzung von Schul-, Sport- und Freizeitanlagen wird genehmigt.**
2. **Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziff. 1 gemäss Art. 7 lit. a Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.**

#### **Zusammenfassung**

Die Stadt Wil erhebt für die Nutzung der Schulräume, Sport- und Aussenanlagen durch Private (natürliche und juristische Personen) schon seit vielen Jahrzehnten Gebühren. Dabei werden ortsansässige Vereine und vereinsähnliche Gruppierungen für ihre Anlagenutzungen privilegiert behandelt, indem die Gebühren erlassen oder reduziert werden.

Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen entschied mit Urteil vom 24. Februar 2020, dass die Gebührenregelung im Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen der Stadt Wil den rechtlichen Anforderungen an das abgaberechtliche Legalitätsprinzip nicht genügt. Der Mangel besteht darin, dass die Gebühren für die Benutzung der Anlagen und deren Bemessungsgrundlage nicht in einem vom Stadtparlament erlassenen Reglement geregelt sind, welches dem fakultativen Referendum unterstand. Dieser Mangel wird nun behoben.

Mit dem vorliegenden Reglement über die Benutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen werden stufengerecht die Grundsätze für die Nutzung der verschiedenen Anlagen durch das Stadtparlament geregelt. Die Ausführungsbestimmungen für die Nutzung der jeweiligen Schul-, Sport- und Freizeitanlagen sollen weiterhin vom Stadtrat

erlassen werden. Für die Nutzenden der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen ergeben sich mit der Inkraftsetzung des neuen Reglements grundsätzlich keine Änderungen. Auch an den bereits heute geltenden Gebühren soll unverändert festgehalten werden.

## 1. Ausgangslage

Die städtischen Schulräume und Aussenanlagen werden nicht nur von den Schulen genutzt, sondern bei Bedarf auch Privaten zur Verfügung gestellt. Das gleiche gilt für die Sport- und Aussenanlagen. So können beispielsweise Sportvereine die Turnhallen und Sportplätze für ihre Trainings und Wettkämpfe nutzen. Die Stadt Wil erhebt bereits seit vielen Jahrzehnten Gebühren, soweit Private die Schulräume, Sport- und Aussenanlagen benutzen; bis Ende 2016 gestützt auf die bisherigen Reglemente der ehemaligen Gemeinden Bronschhofen und Wil. Mit der Inkraftsetzung der neuen Schulordnung per 1. Januar 2017 wurde der Stadtrat ermächtigt, für die Benutzung von Schul- und Sportanlagen ausführende Regelungen zu erlassen. Der Stadtrat hat daraufhin ein Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen erlassen und ebenfalls per 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt, dies unter Berücksichtigung zahlreicher Vernehmlassungen unterschiedlichster Anspruchsgruppen. In den Jahren 2018 und 2019 wurde das Reglement aufgrund von Rückmeldungen der Nutzenden nochmalig angepasst und dadurch weiter optimiert. Die Gebühren sind sehr moderat gehalten. In den allermeisten Fällen werden ortsansässigen Vereinen und sonstigen Gruppierungen keine Gebühren verrechnet.

Im März 2020 stellte das Departement des Innern des Kantons St. Gallen der Stadt Wil eine aufsichtsrechtliche Anzeige einer Privatperson zu. Es nimmt dabei Bezug auf das vorhergehende Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. Februar 2020, welches festgestellt hat, dass das Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen der Stadt Wil den Anforderungen an das abgaberechtliche Legalitätsprinzip nicht genüge. Infolgedessen hat die Stadt Wil seither auf die Verrechnung von Gebühren für die Benutzung der Schul- und Sportanlagen verzichtet. Mit dem vorliegenden Reglement soll die gesetzliche Grundlage wiederhergestellt werden.

Der Reglementsinhalt entspricht materiell in den Grundzügen den bisherigen Regelungen, wurde aber präzisiert. Für die Nutzenden hat die Genehmigung dieses Reglements deshalb keine unmittelbaren Änderungen in der Praxis zur Folge. Es handelt sich um einen formalen Akt. In Bezug auf den Inhalt wird auf die Beilagen verwiesen.

## 2. Rechtliche Problemstellung

Das Abgaberecht von Bund, Kantonen und Gemeinden unterliegt dem Legalitätsprinzip. Die Gebühren sind Teil des Abgabenrechts. Die Grundzüge der Abgaben müssen in einem formellen Gesetz geregelt werden. Auf der Stufe der Stadt Wil erlässt das Stadtparlament formelle Reglemente. Sie unterstehen in der Regel dem fakultativen Referendum (Allgemeinverbindlichkeit).

Konkret müssen in einem vom Stadtparlament zu erlassendem Reglement der Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), der Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Grundzüge der Bemessungsgrundlage zur Erhebung von Gebühren geregelt werden. Für eine unzureichende gesetzliche Grundlage können behelfsmässig zwar das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip herangezogen werden. Das Verwaltungsgericht hat aber in seinem Urteil vom 24. Februar 2020 ausgeführt, dass diese Prinzipien eine formell-gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung als solche nicht ersetzen können. Zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt) sowie der Gegenstand (Abgabeobjekt) müssen zwingend in einer vom Stadtparlament erlassenden Grundlage geregelt werden.

### 3. Kommentar zu einzelnen Bestimmungen

#### Art. 1 / Geltungsbereich

Das Reglement regelt neu die Nutzung der städtischen Schul-, Sport und Freizeitanlagen (Anlagen) durch Dritte, soweit sie von der städtischen Volksschule genutzt werden. Mit der formalen Erweiterung des Geltungsbereichs auch auf die Freizeitanlagen werden sämtliche bereits heute im Reglement aufgeführten Anlagen erfasst. Dazu gehören namentlich die Freizeitanlagen Mehrzweckgebäude Rossrüti und Beachvolleyballanlage in Bronschhofen.

Das Reglement gilt auch für Anlagen im Eigentum Dritter, sofern der Stadt die Verwaltung der Nutzung durch die städtische Bevölkerung übertragen wurde. Dies ist der Fall für die Sporthalle Kantonsschule. Soweit die kantonale Schule diese Anlage nicht für ihren Unterricht benötigen, stehen sie der Stadtbevölkerung zur Nutzung offen. Dabei gelten unter Vorbehalt der Bestimmungen im Benutzungsvertrag dieselben Bedingungen, wie sie auch für die Anlagen im Eigentum der Stadt massgebend sind.

#### Art. 2 / Grundsätze der Nutzung

Die städtischen Schul-, Sport- und Freizeitanlagen wurden für unterschiedliche Nutzergruppen erstellt. Soweit die Stadt diese Anlagen nicht für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, sollen sie der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden. Bei der Nutzung der Anlagen durch Dritte gilt eine so genannte "Ermöglichungskultur". Dies bedeutet konkret, dass Nutzungsgesuche innerhalb der Vorgaben und im Rahmen des Ermessensspielraums wohlwollend beurteilt werden sollen.

Die städtische Volksschule hat einen Nutzungsvorrang (Abs. 2). Auf den Schul- und Schulsportanlagen gilt dieser absolut. Die städtische Volksschule hat auch auf den Sport- und Freizeitanlagen Vorrang, soweit sie Lehrplaninhalte vermittelt. Soweit die Anlagen nicht für den Unterricht oder für die Tagesbetreuung benötigt werden, stehen sie der Bevölkerung zur Verfügung. Dies gilt insbesondere für Turnhallen, Aulen, Schulküchen und Disponibelräume. Es gibt aber auch Räume und Bereiche, die nicht für eine Nutzung durch Private möglich sind (z.B. Klassenzimmer, Therapieräume).

Eine bewilligungsfreie Nutzung erfordert eine bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage (Abs.3). Die Durchführung einer privaten Feier würde beispielsweise nicht der Bestimmung einer öffentlich zugänglichen Pausenanlage auf einem Schulareal entsprechen. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind zudem nur Nutzungen, welche andere Nutzerinnen und Nutzer nicht gänzlich ausschliessen. Frei zugänglich bedeutet, dass die betreffende Aussenanlage weder mit einem Zaun oder einer anderen Vorrichtung abgesperrt ist und keine Hinweistafel die freie Benutzung der Anlage untersagt. Die frei zugänglichen Aussenanlagen können Nutzungsbeschränkungen unterliegen, nämlich bei Erteilung einer exklusiven Bewilligung beispielsweise für die Leichtathletikanlage Lindenhof. Auch aus betrieblichen Gründen kann die Nutzung einer frei zugänglichen Aussenanlage eingeschränkt oder verunmöglicht sein.

#### Art. 3 / Einschränkungen

Auf die Benutzung der Anlagen besteht kein Rechtsanspruch (Abs. 1). Abs. 2 und Abs. 3 decken unterschiedliche Situationen ab. Bei Abs. 2 geht es um unerwünschte Organisationen und Einzelpersonen. Abs. 3 deckt die unerwünschte Art und Weise der Benutzung einer Anlage ab, unabhängig davon, ob die Organisation oder die Einzelperson erwünscht ist oder nicht.

#### Art. 4 / Vereinbarungen mit Nachbargemeinden

Diese Bestimmung eröffnet die Möglichkeit, dass die Stadt Wil mit einer umliegenden Gemeinde eine Vereinbarung abschliesst, wonach diese Gemeinde der Stadt Wil einen (jährlichen) Beitrag zahlt. Dafür dürfen die Vereine dieser Gemeinde (gewisse) Anlagen der Stadt Wil unentgeltlich oder zu einem reduzierten Gebührensatz benutzen.

#### Art. 5 / Bewilligungspflicht

Die exklusive Nutzung einer Anlage oder von Teilen davon bedarf einer Bewilligung. Exklusive Nutzung bedeutet eine Intensität der Nutzung, welche es verunmöglicht, dass gleichzeitig auch andere Nutzerinnen und Nutzer die betreffende Anlage oder Anlageteil nutzen können. Nicht jede Nutzung setzt eine Bewilligung voraus; die Ausnahmen werden in Art. 2 Abs. 3 geregelt. Die Bewilligung wird erteilt, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen der Nutzung entgegenstehen. Die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 7 des geltenden Benutzungsreglements haben sich bewährt und bleiben unverändert. Erteilte Bewilligungen dürfen nur mit Zustimmung der Stadt auf andere Personen übertragen werden.

#### Art. 6 / Verweigerung einer Bewilligung

Die Nutzung der städtischen Schul-, Sport- und Freizeitanlagen soll nur für rechtmässige und gesellschaftspolitisch erwünschte Zwecke möglich sein. Aus diesem Grund werden Ausschlussgründe festgelegt.

#### Art. 7 / Bewilligungsarten

Es wird unterschieden zwischen einer Bewilligung für einzelne Veranstaltungen (z.B. öffentlicher Vortrag in der Aula einer Schulanlage) oder für wiederkehrende Belegungen (z.B. Nutzung einer Turnhalle für das wöchentliche Training eines Sportvereins). Eine wiederkehrende Bewilligung ist befristet und gilt für eine fest definierte Nutzungsdauer. Eine Bewilligung kann an Auflagen und Bedingungen geknüpft werden.

#### Art. 8 / Prioritätenordnung

Der Stadtrat wird ermächtigt, in den Ausführungsbestimmungen Regelungen zur Priorisierung der Vergabe von Anlagen nach verschiedenen Benutzerkategorien zu erstellen. Die bereits heute geltende Priorisierung (vgl. Art. 4 Benutzungsreglement) soll weiterhin bestehen bleiben.

#### Art. 9 / Rechte und Pflichten

Die Nutzung von Schul-, Sport- und Freizeitanlagen ist mit Rechten und Pflichten verbunden. Dem Recht, die Anlagen gemäss den reglementarischen Grundlagen und den Anweisungen des Personals zu nutzen, stehen die Sorgfaltspflichten gegenüber. Die Konkretisierung der Rechte und Pflichten erfolgt im Ausführungsreglement (vgl. Nutzungsvorschriften im geltenden Reglement, Art. 16 ff).

#### Art. 10 / Unterbruch der Bewilligung

Es kann vorkommen, dass die Stadt eine erteilte Bewilligung aus im öffentlichen Interesse einschränken oder unterbrechen kann. Ist dies der Fall, werden die Nutzerinnen und Nutzer in angemessener Frist informiert. Nach Möglichkeit wird eine Ersatzanlage zugewiesen, was aber insbesondere bei Anlagen, die sehr gut ausgelastet sind, nicht in jedem Fall möglich ist.

#### Art. 11 / Widerruf und Entzug der Bewilligung

Die bereits heute geltenden Gründe für einen Widerruf oder einen Entzug einer erteilten Bewilligung werden inhaltlich unverändert ins Reglement übernommen. Lit. a) wird gegenüber der heutigen Fassung präzisiert.

#### Art. 12 / Benutzungsgebühr

Der Grundsatz der Gebührenerhebung für die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen war bisher in keinem vom Stadtparlament erlassenen Reglement verankert, welches dem fakultativen Referendum unterstand. Dieser vom Verwaltungsgericht gerügte Mangel wird nun mit dem vorliegenden Benutzungsreglement behoben. Abs. 2 regelt die Gebührenarten, nämlich die Grundgebühr und die Gebühr für ausserordentliche Aufwendungen.

Für die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen durch Dritte erhebt die Stadt Wil schon seit vielen Jahrzehnten Gebühren, welche nach Ansicht des Stadtrats moderat gehalten und von den Nutzerinnen und Nutzern auch akzeptiert sind. Die bestehenden, vom Stadtrat erlassenen Gebühren sollen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Reglements denn auch unverändert ihre Gültigkeit behalten.

Nicht jede Nutzung einer Schul-, Sport und Freizeitanlage ist mit Gebühren verbunden. So ist gemäss Abs. 3 die bestimmungsgemässe, nicht exklusive Nutzung der frei zugänglichen Aussenanlagen nicht nur bewilligungsfrei (vgl. Art. 2 Abs. 3), sondern auch gebührenfrei.

#### Art. 13 / Bemessung

Gemäss Abs. 1 legt der Stadtrat die Höhe der Gebühren in einem Tarif fest. Die rechtlichen Vorgaben einer Delegationsnorm im Abgaberecht erfordern es, dass die Grundzüge der Bemessungsgrundlagen in dem vom Stadtparlament verabschiedeten Reglement umschrieben sind. Der Sinn und Zweck dieser Anforderung liegt darin, dass dem Stadtrat kein übermässiger Ermessensspielraum zukommen darf.

Die Funktion des Abs. 2 liegt darin, die Handlungsfreiheit des Stadtrats bei der Festlegung der Gebühren in angemessener Weise zu begrenzen. Dabei werden einerseits die möglichen Kriterien für die Gebührenfestlegung aufgeführt, andererseits eine nominelle Obergrenze definiert. Innerhalb dieses finanziellen Rahmens kann der Stadtrat je Anlage oder Anlageteile entsprechende Gebühren festlegen. Der Maximalbetrag für nicht kommerzielle Nutzungen entspricht dem heutigen Gebührenansatz. Dabei werden mit den Gebühren nicht die gesamten Kosten der Stadt auf die Nutzerinnen und Nutzer überwältzt. Das soll weiterhin so bleiben.

Soweit Schul-, Sport- und Freizeitanlagen für kommerzielle Anlässe genutzt werden, kommen heute die höchsten Gebührenansätze zur Anwendung. Das soll auch künftig so bleiben. Für kommerzielle Nutzungen können neu Gebühren verlangt werden, die sich an den Ansätzen orientieren, welche in der Privatwirtschaft für eine vergleichbare Nutzung bezahlt werden muss (Abs. 3). Die Kompetenz dafür liegt beim Stadtrat.

In Abs. 4 ist festgehalten, welche Kosten in den Benutzungsgebühren enthalten ist. Diese Bestimmung gilt bereits heute und wird unverändert übernommen. Sie wird aber dahingehend präzisiert, dass Beschädigungen an Anlagen, die über die ordentliche Abnutzung hinausgehen, von den Nutzenden bezahlt werden müssen.

#### Art. 14 / Ausserordentlicher Dienstleistungsaufwand

Soweit Nutzerinnen und Nutzer mit ihrem Verhalten einen ausserordentlichen Arbeitsaufwand verursachen, können ihnen zusätzlich zu den Grundgebühren die entsprechenden Kosten nach dem Verursacherprinzip ganz oder teilweise in Rechnung gestellt werden. Abs. 2 enthält dafür eine nicht abschliessende Aufzählung.

#### Art. 15 und 16 / Gebührenerlass und Gebührenreduktion

Die bisherigen Grundsätze und Kriterien für einen Gebührenerlass oder eine Gebührenreduktion von ortsansässigen Vereinen und vereinsähnlichen Gruppierungen werden explizit ins Reglement aufgenommen. Aufgrund der

gesellschaftspolitischen Bedeutung dieser Grundsätze verzichtet der Stadtrat auf eine entsprechende Delegationsnorm.

#### Art. 17 / Stornogebühr

Es kommt vor, dass Nutzerinnen und Nutzern, die bereits über eine Bewilligung verfügen, die Anlage nicht oder nur teilweise nutzen (z.B. Absage eines Anlasses wegen zu geringer Nachfrage). Art. 16 regelt die Kostenfolgen, wobei der Stadtrat die Stornogebühren festlegen kann. Diese sind bereits im geltenden Recht geregelt und werden beibehalten.

#### Art. 18 / Nutzungsvorschriften

Gemäss dieser Bestimmung wird die Kompetenz für den Erlass von detaillierten Nutzungsbestimmungen für bestimmte Anlagekategorien und für einzelne Anlagen an den Stadtrat delegiert.

#### Art. 19 / Überwachungsanlagen

Zwar besteht in Art. 19 ff Polizeireglement (sRS 412.2) bereits eine gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Angesichts der Schwere des Eingriffs in die Rechte der Betroffenen und zur Klarstellung, dass Schul-, Sport- und Freizeitanlagen zum öffentlichen Raum gehören, empfiehlt es sich eine explizite Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung zusätzlich in das Benutzungsreglement aufzunehmen (Abs. 1). Selbstverständlich müssen für eine Videoüberwachung die materiellen und formellen Voraussetzungen gemäss Polizeireglement erfüllt sein (Abs. 2).

#### Art. 20 / Haftung

Die Haftung für verursachte Schäden sowie eine ausreichende Versicherung gegen Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung der Anlage ist Sache der Veranstalter bzw. Nutzerinnen und Nutzer. Dies entbindet indes die Stadt nicht von der Verpflichtung, eine ausreichende Werkeigentümerhaftungsversicherung abzuschliessen, in der auch externe Drittnutzungen abgedeckt sind. Bereits heute kann die Bewilligungsbehörde die Benutzungsbewilligung vom Nachweis einer ausreichenden Haftpflichtversicherung abhängig machen.

#### Art. 21 / Sanktionen

Mit diesem Artikel wird neu die rechtliche Grundlage geschaffen, um in Interesse der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Sittlichkeit Personen von Schul-, Sport- und Freizeitanlagen wegzuweisen und mit einem Zutrittsverbot zu belegen.

#### Art. 22 / Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen

Gemäss dieser Bestimmung ist der Stadtrat für den Vollzug verantwortlich. Dazu erlässt er die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Zudem kann er seine reglementarischen Kompetenzen in den Ausführungsbestimmungen an Dienststellen delegierten.

Die bereits bestehenden, vom Stadtrat erlassenen Regelungen, sollen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Reglements inhaltlich in Kraft bleiben und soweit nötig angepasst werden (Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen [SRS 215.11]). Sie beinhalten die ergänzenden Ausführungsregelungen. Der Ingress wird wie folgt neu lauten: «Der Stadtrat erlässt gestützt auf Art. 21 des Reglements über die Benutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen als Reglement...». Auch wird der Name des stadträtlichen Reglements angepasst auf «Vollzugsreglement über die Benutzung von Schul-, Sport- und Freizeitanlagen».

#### Art. 23 / Fremdänderungen

Der Erlass des geltenden Benutzungsreglements stützt sich insbesondere für die Schul- und Schulsportanlagen auf Art. 9 Abs. 1 der Schulordnung. Nachdem diese Delegationsnorm gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts die rechtlichen Anforderungen an das abgaberechtliche Legalitätsprinzip nicht erfüllt, wird der entsprechende zweite Satzteil ersatzlos gestrichen. Zudem ist die Ermächtigung für ausführende Bestimmungen in der Schulordnung nicht mehr notwendig, zumal dies neu in Art. 21 des Reglements über die Benutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen festgelegt ist. Damit wird auch verhindert, dass hinsichtlich der Ermächtigung für den Erlass von Ausführungsbestimmungen zur Nutzung der Anlagen zwei redundante Grundlagen bestehen.

#### **4. Zuständigkeiten und Vollzugsbeginn**

Für die Genehmigung von allgemeinverbindlichen Reglementen gemäss Art. 7 lit. a Gemeindeordnung vom 28. Februar 2016 ist das Stadtparlament, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, zuständig.

Der Stadtrat wird das Reglement über die Benutzung von Schul-, Sport- und Freizeitanlagen nach Genehmigung durch das Stadtparlament sowie dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist möglich umgehend in Kraft setzen. Somit können ab dann insbesondere für private und kommerzielle Anlässe wieder Benutzungsgebühren erhoben werden.

#### **Stadt Wil**



Daniel Meili  
Stadtpräsident a. i.



Philipp Gemperle  
Stadtschreiber Stellvertreter

#### Beilagen

Entwurf Reglement über die Benutzung von Schul- und Sport- und Freizeitanlagen

Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen vom 27. Februar 2019 (bisheriges Reglement)