

05. April 2017

Motion Sebastian Koller, Junge Grüne
eingereicht am 2. März 2017 – Wortlaut siehe Beilage

Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen

Sebastian Koller, Junge Grüne, hat zusammen mit zehn Mitunterzeichneten eine Motion eingereicht mit dem Ziel, das vom Stadtrat Ende Dezember 2016 erlassene Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen dem Stadtparlament zur Beratung und Genehmigung zu unterbreiten. Begründet wird es in zweierlei Hinsicht: Zum einen verletze das Reglement das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, da die Grundzüge der Benutzungsregeln nicht von der Legislative erlassen worden seien. Zum anderen sei das Benutzungsreglement inhaltlich zu optimieren und kundenfreundlicher auszugestalten. Der Erstunterzeichner beantragte, die Motion dringlich zu erklären, da das bestehende Reglement keine genügende Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung darstelle.

Antrag Stadtrat

Die Motion sei nicht erheblich zu erklären.

Begründung

Rechtliche Grundlage

Der Motionär bestreitet eine rechtsgenügende Grundlage für das vom Stadtrat erlassene Benutzungsreglement von Schul- und Sportanlagen und rügt namentlich eine Verletzung des Legalitätsprinzips im Abgaberecht. Der Stadtrat hat zu dieser Einwendung, welche auch in der Vernehmlassung der Partei Grüne Wil-Fürstenland vorgebracht und auch Gegenstand der vom Motionär am 9. Februar 2017 eingereichten Interpellation war, bereits mehrmals Stellung genommen. Es liegen keine neuen Erkenntnisse vor, die eine abweichende Beurteilung nahe legen:

- Gemäss Art. 11 Abs. 2 Volksschulgesetz (VSG) erlässt der Schulrat ein Benutzungsreglement. Ist die Schule in die politische Gemeinde inkorporiert, so entspricht dies der Exekutive der Einheitsgemeinde in der Organisationsform mit Bürgerversammlung. Denn diese ist auch das entsprechende Rechtsetzungsorgan. Wenn die Einheitsgemeinde indes wie bei der Stadt Wil als Parlamentsgemeinde organisiert ist, so ist für das Benutzungsreglement im Grundsatz das Stadtparlament zuständig, weil es sich um einen rechtssetzenden Erlass handelt. Art. 11 Abs. 2 VSG bildet damit keine ausreichende Delegationsnorm, vielmehr ist diese auf kommunaler Ebene zu schaffen.

- Das Stadtparlament hat am 29. September 2016 mit dem Erlass der Schulordnung in Art. 9 Abs. 1 lit. a den Stadtrat ausdrücklich ermächtigt, ein Benutzungsreglement zu erlassen. Auch wenn man – wie der Motionär rügt – den Wortlaut der Bestimmung verschieden interpretieren kann, so hat das Stadtparlament als rechtssetzendes Organ im Wissen um die Rechtsfolgen diese Kompetenzdelegation an den Stadtrat beschlossen. Dies geht einerseits aus dem Bericht und Antrag des Stadtrats vom 6. April 2016 unmissverständlich hervor. Dort heisst es bei den Erläuterungen zu den einzelnen Reglementsartikeln auf Seite 17 mit Bezug auf die Vernehmlassungseingabe der SP, welche sich danach erkundigt, wer das entsprechende Benutzungsreglement erstellt, konkret: „Der Erlass des Reglements wird an den Stadtrat delegiert“. Aber auch anlässlich der parlamentarischen Beratung hat der Motionär nicht nur explizit rechtliche Vorbehalte geäussert, sondern auch einen entsprechenden Streichungsantrag zu Art. 9 Abs. 1 lit. a, 2. Satzteil gestellt. Dieser wurde vom Stadtparlament grossmehrheitlich abgelehnt. Diese Delegationsnorm in der Schulordnung ist auch im Kontext mit der Aufhebung der bestehenden Benutzungsreglemente der ehemaligen Gemeinden Bronschhofen und Wil per Ende 2016 zu sehen (vgl. Art. 21 lit. c und d i.V. mit Art. 22 Schulordnung). Damit brachte das Stadtparlament klar zum Ausdruck, dass es die Kompetenz für die Rechtssetzung im Bereich der Benutzung von Schul- und Sportanlagen an den Stadtrat delegieren wollte – dies mitunter auch, damit rechtzeitig per 1. Januar 2017 eine Nachfolgeregelung in der vereinigten Stadt Wil besteht. Diesem Auftrag ist der Stadtrat fristgerecht nachgekommen.
- Der Motionär argumentiert, dass die Delegationsnorm gemäss Wortlaut nur ausführende Reglemente beinhalte und keine rechtssetzende. Art. 9 Abs. 1 lit. a der Schulordnung beinhaltet zwei Bereiche, nämlich zum einen beschliesst der Stadtrat über ausführende Reglemente im Bereich der städtischen Schulen, soweit nicht der Schulrat zuständig ist. Dabei geht es um eine stadtinterne Zuständigkeitsnorm. Gemäss dem zweiten Teilsatz beschliesst der Stadtrat aber auch über die Benützung von Schulanlagen durch Dritte. Dass sich der Inhalt des zweiten Teilsatzes nicht nur auf ausführende Bestimmungen beschränkt wie im ersten Teilsatz, zeigt sich daran, dass der Stadtrat für blossе Ausführungsbestimmungen gar keine Delegationsnorm in einem rechtssetzenden Reglement benötigt, sondern diese Kraft seiner Exekutivstellung ohnehin erlassen kann. Er geht aber mit dem Motionär dahingehend einig, dass man zwecks Klarheit diese zwei Bereiche gesetzestechnisch besser in zwei Literas gegliedert hätte. Dies ändert indes nichts am materiellen Gehalt und am klaren Willen des Stadtparlaments zur Delegation der Rechtssetzung.
- Eine Verletzung des Legalitätsprinzips im Abgaberecht liegt entgegen der Rüge des Motionärs nicht vor. Zutreffend ist, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtssprechung öffentliche Abgaben – abgesehen von Kanzleigebühren – einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen. Als formelle gesetzliche Grundlage kommt auch ein unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums stehender Gemeindeerlass in Betracht. Delegiert ein solcher Erlass, vorliegend die Schulordnung, die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, vorliegend den Stadtrat, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgaben selber festlegen. Während der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand aus dem Wortlaut ergehen, ist dies unbestrittenermassen bei den Bemessungskriterien für die Gebührenhöhe nicht der Fall. Was der Motionär indes ausblendet ist, dass das Bundesgericht den Grundsatz der Gesetzmässigkeit aller Abgaben im Gebührenrecht nicht mit aller Strenge handhabt und die Anforderungen für die Abgabebemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert hat, unter anderem auch bei gewissen Benützungsgebühren, d.h. Abgaben für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen. Dies namentlich bei Gleichwertigkeit der gegenüberstehenden Leistungen sowie Anzahl und Vielfältigkeit der zu regelnden Fälle und Notwendigkeit rechtzeitiger Anpassung bei Änderung der Verhältnisse. Es liess sich dabei von der Überlegung leiten, dass es genügen müsse,

dass der Gesetzgeber die Delegation in allgemeiner Weise ausspreche und kein Anlass bestehe, den Gesetzgeber zu einer genaueren Umgrenzung der delegierten Befugnisse anzuhalten, da dies in der Regel auf eine Wiederholung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und des Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzips hinausliefe, an die der Verordnungsgeber ohnehin schon aufgrund der Verfassung gebunden sei. Nur in Fällen, in denen die Benützungsgebühr die Höhe der dem Staat auferlegten Last übersteige und einen Überschuss ergebe, sei am Erfordernis der formellgesetzlichen Grundlage ohne Einschränkung festzuhalten. Da dies bei den Benützungsgebühren für die Schul- und Sportanlagen der Stadt Wil gerade nicht der Fall ist, müssen die Bemessungskriterien für die Abgabenhöhe auch nicht zwingend in der Delegationsnorm enthalten sein. Weiters ist rechtsrelevant aufgrund der Rechtsprechung, dass sich der Stadtrat trotz seines grundsätzlich grossen Ermessens bei der Gebührenfestlegung bei der quantitativen Festlegung der Gebühr nicht völlig frei, sondern durch die langjährige bisherige Praxis und Übung als gebunden betrachtete. Ausdruck davon ist auch, dass weder vom Motionär noch von Dritten die Bemessungskriterien für die Gebührenfestsetzung und die Gebührenhöhe konkret kritisiert werden. Die Delegation der rechtssetzenden Befugnisse für den Erlass des Benützungsreglements erfüllt damit zusammenfassend die Mindestanforderungen und ist damit eine rechtsgenügende Grundlage auch für die Erhebung der Benützungsgebühren. Aus rechtsstaatlichen Gründen (Rechtsgleichheit, Voraussehbarkeit staatlichen Handelns) hat der Stadtrat die Gebührenhöhe überdies in einer generell-abstrakten Regelung in Form eines Gebührentarifs festgelegt.

Inhalt Benützungsreglement

Der Motionär erachtet es als notwendig, das Benützungsreglement kundenfreundlicher auszugestalten. Im Besonderen soll die Benutzung der Schulanlagen grundsätzlich auch während den Schulferien möglich sein, die Benützungszeiten der Schulanlagen seien möglichst ähnlich geregelt werden wie diejenigen der Sportanlagen und die Annullierung einer bereits getätigten Reservation ohne Ersatzangebot solle ausgeschlossen sein. Zu den einzelnen Vorbringen gilt es Folgendes auszuführen:

– Benützungszeiten von Schul- und Sportanlagen

Die Schliesszeiten in den Sportanlagen wurden gemäss den bisherigen Regelungen, die seit 1998 galten, übernommen, während bei den Schulanlagen aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens eine weitergehende Öffnung zu Gunsten Dritter erfolgte. So stehen die Schulanlagen neu generell auch an Samstagen für Dritte zur Verfügung. Während der Ferien-Schliesszeiten werden in den Hallen und Schulgebäuden Grundreinigungen und Geräterevisionen durchgeführt, was deren Benutzbarkeit einschränkt. Ein durchgehend freier Zugang für Vereine und Dritte kann zudem aus Sicherheitsgründen nicht gewährleistet werden. Zusätzlich sind die Ressourcen des Hausdienstes wegen den anstehenden Grundreinigungen während der Ferien nur beschränkt für die Betreuung der Hallen verfügbar.

Die vom Motionär angeregte Ausweitung der Öffnungsmöglichkeiten ist in Prüfung, zudem steht das Departement BUV in regem Kontakt und Austausch mit der IG Wiler Sportvereine, der IG Kultur und anderen Nutzenden. Aufgrund der gemachten Erfahrungen gilt es schliesslich eine Interessenabwägung zwischen den vorrangigen Bedürfnissen der Schulen bzw. den Lehrpersonen und denjenigen der privaten Nutzenden vorzunehmen. Im Sinne einer Versuchsphase hat das Departement BUV die Schliessungszeiten für den Ebnet-Saal während den Sommerferien 2017 von vier auf drei Wochen reduziert und kann somit eine zusätzliche freie Trainingswoche für alle Sportvereine zur Verfügung stellen.

Der Stadtrat ist daher überzeugt, dass im Rahmen der Gespräche mit den unterschiedlichen Anspruchsgruppen eine Lösung für eine bedürfnisgerechte und optimale Nutzung gefunden wird – das geltende Reglement über die Benutzung der Schul- und Sportanlagen bietet dabei auch den notwendigen Spielraum für eine sach- und bedürfnisgerechte Umsetzung.

– Optimierungsprozess

Der Austausch mit den verschiedensten Nutzenden und die Erfahrungen mit dem neuen Benutzungsreglement werden laufend analysiert. Dies mit dem Ziel, die notwendigen Optimierungen zu erkennen und einzuleiten. So werden bspw. bereits jetzt im Falle einer Annullierung einer Reservation nach Möglichkeit Ersatzräumlichkeiten angeboten oder Angebote Dritter vorgeschlagen. Dem Stadtrat ist es ein grosses Anliegen, dass die Bedürfnisse der Schulen, der Vereine sowie der weiteren Bevölkerung abgeholt werden können. Im Sinne einer prozessbegleitenden Massnahme wird der Stadtrat dem Parlament bis Ende 2017 einen Bericht zur Kenntnis bringen, in welchem der momentane Stand der laufenden Optimierungsmassnahmen sowie die Behebung allfälliger Schwierigkeiten aufgezeigt werden (analog der Beantwortung einer einfachen Anfrage). Zeichnen sich im ersten Umsetzungsjahr breit abgestützte, grundlegende Änderungsbedürfnisse in der Ausführung ab, behält sich der Stadtrat vor, das Reglement zeitnah entsprechend anzupassen.

Stadt Wil



Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin



Samuel Peter
Stadtschreiber Stellvertreter