

Interessengemeinschaft Kultur Wil
Dr. Sebastian Koller, Vorstandsmitglied
Marktgasse 76, 9500 Wil
Telefon: 079 316 26 50
E-Mail: sebastian.koller@tbwil.ch
Website: www.ig-kultur-wil.ch



Stadt Wil
Departementssekretariat Bau, Umwelt u. Verkehr
Hauptstrasse 20
9552 Bronschhofen

Wil, 31. Mai 2018

Reglement über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen / Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2018 wurde die IG Kultur Wil vom Departement Bau, Umwelt und Verkehr zur Vernehmlassung des revidierten Reglements über die Benutzung von Schul- und Sportanlagen (nachfolgend: Benutzungsreglement) eingeladen. Die Vernehmlassungsunterlagen wurden an den ehemaligen Präsidenten, Rolf Benz, adressiert.

Bevor wir uns zum Reglement äussern, möchten wir Sie darüber in Kenntnis setzen, dass die IG Kultur zurzeit durch einen Vorstand ad interim geführt wird. Als Kontaktperson waltet vorübergehend der Unterzeichnete. Der bisherige Vorstand einschliesslich des Präsidenten, Rolf Benz, ist anlässlich der Mitgliederversammlung vom 27. April 2018 zurückgetreten. Über die Gründe dieser personellen Veränderungen werden wir demnächst in einer Medienmitteilung informieren.

Es versteht sich von selbst, dass wir in unserer Vernehmlassungsantwort primär die Interessen unserer Mitglieder vertreten und dass wir uns dementsprechend zu jenen Bestimmungen des Reglements äussern, welche die Kulturvereine betreffen. Wir gehen davon aus, dass die Anliegen der Sportvereine von deren IG vertreten werden und dass zwischen Kultur- und Sportvereinen keine Interessenkonflikte bestehen.

A. Bemerkungen zum Prozess

1. Die von der Stadt Wil angesetzte Vernehmlassungsfrist von 16 Tagen (16. bis 31. Mai 2018) ist unangemessen kurz, zumal sie sich über das Pfingstwochenende erstreckte. Bei den Vernehmlassungsadressaten handelt es sich um Vereine, die ehrenamtlich geführt werden. Den Vorstandsmitgliedern stehen oftmals nur die Abendstunden und die Wochenenden für die Vereinsarbeit zur Verfügung. Für die Ausarbeitung einer Stellungnahme zu einem derart umfangreichen Reglement und die dafür erforderlichen internen Absprachen ist ein Zeitfenster von lediglich zwei

Wochen unzumutbar. Es sei angemerkt, dass auch die Stadtverwaltung Wil für die Bearbeitung umfangreicher Anfragen in aller Regel mehr als zwei Wochen Zeit benötigt!

2. Irritierend ist überdies, dass nur ein kleiner Kreis von Vereinen zur Vernehmlassung eingeladen wurde, obschon der Stadtrat anlässlich der Parlamentssitzung vom 17. Mai 2018 aufgefordert wurde, die Vernehmlassung für alle Interessierten zu öffnen. Wir weisen darauf hin, dass einerseits nicht alle ortsansässigen Kulturvereine der IG Kultur angehören und dass andererseits wohl auch einige unserer Mitgliedsorganisationen daran interessiert gewesen wären, selber an der Vernehmlassung teilzunehmen.
3. Das Vorgehen der Stadt Wil weckt den Verdacht, dass die Vernehmlassungsadressaten überumpelt werden sollen und dass die Vernehmlassung lediglich eine Alibi-Übung darstellt, um dem revidierten Reglement den Anschein der Legitimität zu verleihen. Da kritische Vernehmlassungsantworten und eine einlässliche Debatte über das Benutzungsreglement seitens der Stadt offensichtlich nicht erwünscht sind, wäre es ehrlicher, auf eine Vernehmlassung zu verzichten. Die aktuelle «Alibi-Vernehmlassung» erachten wir als nicht opportun.
4. Wir möchten in Erinnerung rufen, dass im Herbst 2016 bereits einmal eine Vernehmlassung zum Benutzungsreglement stattgefunden hat. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer haben schon damals auf die Mängel des Reglements hingewiesen. Hätte der Stadtrat diese Kritik ernst genommen, wäre heute keine Revision nötig und allen Beteiligten wäre viel Aufwand und Ärger erspart geblieben. Die ganzen, bereits anderthalb Jahre andauernden Auseinandersetzungen um das Benutzungsreglement sind allein auf die Ignoranz des Stadtrates zurückzuführen und hätten durch ein umsichtigeres Vorgehen im Jahr 2016 leicht vermieden werden können. Die Unterlagen der IG Kultur zum Benutzungsreglement (Briefwechsel, E-Mails, Erlassentwürfe, Synopsen, Sitzungsprotokolle, Memoranden, parlamentarische Vorstösse usw.) füllen mittlerweile einen Bundesordner. Der angehäuften Aktenberg führt drastisch vor Augen, wie die Stadt Wil durch selbstverschuldete Probleme unnötig Ressourcen verschleudert.
5. Wir sind darüber erstaunt, dass das Departement BUV für die Überarbeitung des Benutzungsreglements und die Vernehmlassung verantwortlich zeichnet. Bei der Ausarbeitung des Reglements und der Vernehmlassung im Herbst 2016 lag die Federführung beim damaligen Departement FKV (heute DIK). Das Departement DIK trägt somit die Hauptverantwortung für die Probleme, die durch das Reglement verursacht wurden. Dementsprechend sollte das Departement DIK auch die Verantwortung für die Behebung dieser Probleme übernehmen.

B. Formelle Aspekte

1. Der Stadtrat wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass das Benutzungsreglement grundlegende rechtliche Mängel aufweist:
 - a. Das Reglement enthält primäre Rechtsnormen, d.h. es begründet Rechte und Pflichten. Rechtsetzende Reglemente sind in der Stadt Wil durch das Parlament zu erlassen und müssen dem fakultativen Referendum unterstellt werden, damit sie als demokratisch legitimiert gelten können. Der Stadtrat hat das Benutzungsreglement unter Umgehung des Parlaments und des fakultativen Referendums erlassen. Er stützt sich dabei auf Art. 9 der Schulordnung. Letzterer Artikel verleiht dem Stadtrat aber lediglich die Kompetenz, «ausführende Reglemente» für die «Benützung von Schulanlagen» zu erlassen. Das Benutzungsreglement ist aufgrund der darin enthaltenen primären Rechtsnormen kein «ausführendes Reglement» und es regelt zudem nicht

nur die «Benützung von Schulanlagen», sondern auch die Nutzung von Sport- und Mehrzweckanlagen. Der Stadtrat missachtet rechtsstaatliche und demokratische Prinzipien, wenn er sich derart umfassende Rechtsetzungskompetenzen anmassst.

b. Das Benutzungsreglement sieht die Erhebung von Gebühren vor. Im Falle von Gebührenpflichten ist die unter a. dargestellte Problematik besonders virulent. Die primären Rechtsnormen, welche Subjekt und Objekt der Gebührenpflicht bezeichnen, müssen zwingend in einem referendumspflichtigen Erlass enthalten sein. Ein Erlass der Exekutive stellt keine genügende Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren dar. Wäre der Stadtrat befugt, das Benutzungsreglement in eigener Kompetenz zu erlassen, so wäre zumindest das gesamte Kapitel III. (Gebühren) zu streichen, denn es existiert keine Norm in einem referendumspflichtigen Erlass, die entsprechende Gebührenpflichten vorsieht. Solange das Parlament keine solche Norm geschaffen hat, darf die Stadt Wil für die Benutzung ihrer Schul-, Sport- und Mehrzweckanlagen keine Gebühren erheben.

2. Die Missachtung der oben erwähnten Erfordernisse durch den Stadtrat ist Gegenstand eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens, das seit September 2017 beim kantonalen Departement des Innern hängig ist. Es erscheint wenig sinnvoll, vor Abschluss der aufsichtsrechtlichen Prüfung eine Revision des Benutzungsreglements vorzunehmen und dabei die mutmasslichen rechtlichen Mängel des Erlasses einfach ausser Acht zu lassen. Aufgrund des kantonalen Entscheides könnte schon bald eine weitere Revision resp. ein Neuerlass des Reglements durch das Stadtparlament erforderlich werden.

C. Inhaltliche Aspekte

1. Auch die inhaltlichen Mängel des Benutzungsreglements und die diesbezüglichen Forderungen der Vereine sind hinlänglich bekannt:
 - a. Der Erlass ist unübersichtlich und stellenweise unpräzise. Die Unklarheiten öffnen Tür und Tor für eine inkonsistente und willkürliche Anwendung. In der aktuellen Praxis wird das Reglement teilweise schlicht nicht mehr beachtet. Dienstwege werden nicht eingehalten und es werden nach Gutdünken Ausnahmegewilligungen erteilt oder verweigert, je nachdem, wie beharrlich der Gesuchsteller auftritt und an wen er sich wendet. Diese unhaltbaren Zustände zeigen, dass das Reglement seinen Zweck komplett verfehlt. Die Regelungsadressaten sind darauf angewiesen, dass das Reglement ihnen Sicherheit und Orientierung bietet und dass die für sie relevanten Bestimmungen leicht auffindbar sind.
 - b. Die Priorität der Nutzungen und die Verbindlichkeit der Reservationen sind nicht sachgerecht geregelt (Art. 4 und Art. 8). Es ist wiederholt vorgekommen, dass Raumreservationen der Kulturvereine kurzfristig annulliert wurden, weil die Schule die betreffenden Räume beanspruchte. Die Vereine müssen in solchen Fällen selber eine Ausweichmöglichkeit organisieren. Bei grösseren Ensembles ist dies oftmals nicht möglich, sodass Proben abgesagt und Probenpläne umgestellt werden müssen. Dies absorbiert Ressourcen und wirkt sich letztlich negativ auf die Qualität der kulturellen Darbietungen aus. Die einseitige Annullierung von Reservationen durch die Stadt muss daher ausgeschlossen sein. Ausserhalb der Schulzeit muss für alle Nutzenden das Prinzip der zeitlichen Priorität gelten: Hat der Nutzer X. einen Raum reserviert, muss er sich darauf verlassen können, dass ihm dieser Raum auch zur Verfügung steht. Möchte ein Nutzer Y. (bspw. die Schule) den von X. bereits reservierten Raum zur gleichen Zeit belegen, muss die Reservationsstelle versuchen, für X. und Y. eine geeignete Lösung zu finden, bspw. durch einen Ab-

tausch. Sollte X. jedoch auf seinem Nutzungsrecht beharren, muss Y. sich damit arrangieren. Eine Annullierung der Reservation von X. ohne dessen Einverständnis wäre einzig dann zu rechtfertigen, wenn die Raumnutzung unmöglich geworden ist, etwa durch einen Schadenfall.

c. Mit der Regelung der Benutzungszeiten für Schulanlagen (Art. 22) wurde eine langjährige, funktionierende Praxis über den Haufen geworfen. Die Stadt Wil behindert mit dieser restriktiven Regelung auf mutwillige Weise das gesellschaftliche und kulturelle Engagement der Vereine. Zahlreiche Vereine sind zwingend darauf angewiesen, die städtischen Anlagen auch an Wochenenden und in den Schulferien nutzen zu können. Werden einzelne Anlagen für Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten geschlossen, müssen Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die gleichzeitige Schliessung aller Schulanlagen während 12 Wochen pro Jahr ist weder erforderlich noch akzeptabel.

d. Die Benutzungszeiten der Schulanlagen (Art. 22) sind stärker eingeschränkt als jene der Sportanlagen (Art. 26). Dies führt zu einer stossenden Benachteiligung der Kulturvereine gegenüber den Sportvereinen. Es entbehrt jeder Logik, dass Schulanlagen geschlossen bleiben sollen, wenn gleichzeitig Sportanlagen geöffnet sind.

e. Einige Kulturvereine nutzen städtische Liegenschaften nicht nur für Proben, sondern haben dort auch ihre Archive und Lagerräume. Die Nutzung dieser Räume und die entsprechenden Zutrittsrechte sind nicht geregelt. Wiederholt hatten Vereine aufgrund von Änderungen am Schliesssystem keinen Zugang zu dringend benötigtem Material. Der Zugang zu Archiv- und Lagerräumen muss an 365 Tagen im Jahr rund um die Uhr gewährleistet sein.

f. Das Reservationssystem wird von den Vereinen als kompliziert, bürokratisch und unflexibel wahrgenommen. Auf Kritik stösst insbesondere, dass Bewilligungsgesuche mindestens vier Wochen im Voraus eingereicht werden müssen (Art. 6 Abs. 1) und dass die Reservationsstelle eine Buchung erst nach Rücksprache mit der Schule bestätigen kann. Zumindest solche Vereine, die regelmässig städtische Anlagen nutzen, müssen die Möglichkeit haben, auch kurzfristig Reservationen zu tätigen (insbes. für Zusatzproben). Es könnte eine Regelung geschaffen werden, welche es der Stadt ermöglicht, mit diesen Vereinen eine Rahmenvereinbarung abzuschliessen, sodass für deren Reservationen kein Bewilligungsverfahren mehr erforderlich ist. Das Ziel besteht darin, dass ortsansässige Vereine ihre angestammten Probelokale selbständig, flexibel und kostenlos nutzen können. Zur Vereinfachung der Abläufe muss die Reservationsstelle auch zwingend die Kompetenz erhalten, Räume ausserhalb der Schulzeit ohne Rücksprache mit der Schule zu vergeben. Von den Schulen darf verlangt werden, dass sie ihre Raumbelagungen ausserhalb der Schulzeit wie andere Nutzende bei der Reservationsstelle melden.

2. Der Entwurf des revidierten Benutzungsreglements beinhaltet in Bezug auf die oben erwähnten Kritikpunkte keine substanziellen Verbesserungen. Die Anliegen der Kulturvereine bleiben weitgehend unberücksichtigt:

a. Durch die Revision würde das Reglement noch unübersichtlicher. Der Erlasstext ist rechtstechnisch unausgereift und in Bezug auf Terminologie und Systematik inkonsistent: In Art. 4 Abs. 1 wird neu zwischen Schulanlagen, Sportanlagen und Mehrzweckräumen unterschieden. Diese Unterscheidung müsste konsequenterweise im ganzen Reglement vorgenommen werden, so auch im Titel, in den Artikeln 1 und 3, in der Gliederung des Kapitels IV. (zusätzliches Unterkapitel) und in den Anhängen. Insbesondere aufgrund der Diskrepanzen zwischen den Anhängen 1 und 2 ist unklar, in welchem Verhältnis die Begriffe «Schulanlagen», «weitere Anlagen», «Mehrzweckräume» und «Disponibelräume» zueinander stehen resp. welche Räume unter welchen

Begriff zu subsumieren sind. Des Weiteren ist nicht ersichtlich, was der Zweck der zusätzlichen Unterscheidung in Art. 4 Abs. 1 sein soll, weshalb die Prioritätenordnungen überhaupt notwendig sind und in welchem Verhältnis sie zu Art. 8 stehen. Aus Sicht der Vereine muss wie erwähnt das Prinzip gelten, dass ausserhalb der Schulzeit die erste Reservation Priorität hat, unabhängig von der Art der Nutzung (vgl. oben, C. 1. b.).

b. Generell ist festzustellen, dass die problematischen Bestimmungen des Reglements nicht geändert, sondern lediglich durch Zusatzklauseln ergänzt wurden. Die Rechtsstellung der Nutzenden wird dadurch nicht gestärkt, vielmehr wird der Spielraum für willkürliches und unkooperatives Verhalten der Vollzugsorgane, worunter die Vereine bereits heute leiden, noch erweitert. Dieser Spielraum müsste durch unmissverständliche, möglichst abschliessende reglementarische Vorgaben eliminiert werden. Nicht zuletzt muss die Reservationsstelle ausdrücklich dazu verpflichtet werden, die Nutzenden bei der Suche nach geeigneten Räumen zu unterstützen und im Falle von Interessenkollisionen aktiv nach Lösungen zu suchen.

c. Die Problematik der Benutzungszeiten (vgl. oben, C. 1. c.) ist durch eine Änderung von Art. 22 Abs. 1 und nicht durch einen zusätzlichen Abs. 4 zu beheben. Eine Kann-Bestimmung, welche die Kulturvereine weiterhin der Willkür der Vollzugsorgane ausliefert, ist nicht zielführend. Die Benutzungszeiten sind im Reglement selbst verbindlich festzulegen und nicht in irgendwelchen Bestimmungen der Abteilung Hochbau. Zumindest soweit die Nutzenden keine Unterstützung des Hausdienstes benötigen, muss die Benutzung der Anlagen auch in den Ferien und an Wochenenden jederzeit möglich sein. Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten sind so zu staffeln, dass den Kulturvereinen an 365 Tagen im Jahr geeignete Proberäume zur Verfügung stehen.

d. Mit dem revidierten Reglement wäre die Gleichbehandlung von Kultur- und Sportvereinen weiterhin nicht gewährleistet (vgl. C. 1. d.). Ein sachlicher Grund für die unterschiedlichen Benutzungszeiten in Art. 22 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 1 ist nicht ersichtlich.

e. Es fehlt weiterhin eine Regelung für die Nutzung von Lager- und Archivräumen, welche die permanente Zugänglichkeit dieser Räume garantiert (vgl. oben, C. 1. e.).

f. Die Verkürzung der Reservationsfrist auf 16 Tage (Art. 6 Abs. 3) löst das Problem von Vereinen, die kurzfristig einen Raum für eine Zusatzprobe benötigen, nicht. Raumbelagungen, die zu keinem besonderen Aufwand für den Hausdienst führen, müssen flexibler gehandhabt werden können (vgl. oben, C. 1. f.).

g. Die Erstellung von Belegungsplänen (Art. 25) macht keinen Sinn, wenn diese Pläne nicht verbindlich sind und durch die Schulen jederzeit wieder «über den Haufen geworfen» werden können (Art. 4 und Art. 8). Ein intelligentes Reservationssystem würde die Ausarbeitung von Belegungsplänen überflüssig machen.

3. Neben den oben erwähnten Anliegen der Kulturvereine sollten u.E. bei einer Revision des Benutzungsreglements auch folgende Punkte berücksichtigt werden:

a. Der Geltungsbereich des Reglements sollte sämtliche städtische Anlagen umfassen, die für die Nutzung durch Dritte zur Verfügung gestellt werden können. Beispielsweise ist auch die Vermietung der Lokremise, der Oberen Mühle oder der Liegenschaft «Turm» zu regeln. Die Nutzung von Verwaltungsvermögen durch Dritte erfordert klare Rechtsgrundlagen.

b. Es ist zu prüfen, ob auch Schulzimmer in den Geltungsbereich des Reglements einbezogen werden können, ggf. mit einer speziellen Regelung für die Reservation. Schulzimmer wären für Kurse besser geeignet als die Aulen, weil das nötige Mobiliar vorhanden ist und nicht erst aufgebaut werden muss.

c. Die anlagespezifischen Bestimmungen (Kapitel V.) sind auf ihre Erforderlichkeit zu überprüfen und wenn möglich zu streichen, um die Konsistenz und Übersichtlichkeit des Reglements zu erhöhen.

D. Zusammenfassung und Forderungen

1. Die IG Kultur beurteilt das Vorgehen der Stadt Wil bei der Revision des Benutzungsreglements als fragwürdig und das Ergebnis als unbrauchbar.
2. Das Reglement kann in der vorliegenden Form nicht in Kraft gesetzt werden, sondern ist im Sinne der obigen Ausführungen (Abschnitt C.) vollständig zu überarbeiten und anschliessend dem Stadtparlament zur Genehmigung vorzulegen.
3. Der Auftrag zur Überarbeitung muss an eine externe Fachperson mit ausgewiesenen Kenntnissen im Bereich der Rechtsetzung vergeben werden, da das stadteigene Personal mit dieser Aufgabe offensichtlich überfordert ist.

Abschliessend möchten wir festhalten, dass unsere Stellungnahme, insbesondere aufgrund der kurzen Vernehmlassungsfrist, keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Freundliche Grüsse

IG Kultur Wil

i.V. Sebastian Koller