

Protokollauszug vom

21.12.2022

Departement Kulturelles und Dienste / Bereich Stadtentwicklung:

Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur: Genehmigung des Berichts und Aufträge

IDG-Status: teilweise öffentlich

SR.20.755-3

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Vom Schlussbericht «Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur» vom 1. April 2022 gemäss Beilage wird Kenntnis genommen.
2. Die «Leitsätze Nutzung öffentlicher Räume» vom 10. Februar 2022 gemäss Beilage werden als strategische Leitlinien für die Nutzung des öffentlichen Raums genehmigt.
3. Das Departement Kulturelles und Dienste (Stadtentwicklung) wird beauftragt, die Website «Öffentliche Räume – Stadtplan der Nutzungen» per 2. Mai 2023 online zu schalten und zu bewirtschaften.
4. Die Departemente Finanzen (Immobilien), Bau (Tiefbauamt), Schule und Sport (Schulamt, Sportamt), Soziales (Alter und Pflege, Soziale Dienste) und Technische Betriebe (Stadtgrün) werden beauftragt, in Absprache mit dem Departement Kulturelles und Dienste (Stadtentwicklung) den «Stadtplan der Nutzungen» nach Bedarf mit weiteren öffentlichen Räumen zu ergänzen.
5. Das Departement Sicherheit und Umwelt (Stadtpolizei) wird beauftragt, per 2. Mai 2023 als Anlaufstelle («One-Stop-Shop») alle Gesuche für die Nutzung öffentlicher Räume entgegenzunehmen und in Absprache mit den jeweiligen, intern die Eigentümerrechte wahrnehmenden Verwaltungsbereichen (Stadtentwicklung, Immobilien, Tiefbauamt, Schulamt, Sportamt, Alter und Pflege, Soziale Dienste und Stadtgrün) innerhalb der Leitplanken des «Stadtplans der Nutzungen» zu bearbeiten.

6. Die Abschnitte I. (Allgemeine Bestimmungen), II. (Nutzungsvorschriften) und IV. (Schluss- und Übergangsbestimmungen) der Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz vom 1. Februar 2017 (SR.16.1107-2, SRS 7.9-4) werden per 1. Juli 2023 aufgehoben. Wird ein Rechtsmittel dagegen erhoben, wird der Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieser Änderung neu festgelegt.

Abschnitt III. (Nutzungsgebühren) der Ordnung bleibt unverändert in Kraft, bis die revidierte Gebührenregelung gemäss nachstehender Ziff. 11 vorliegt.

7. Die Stadtkanzlei wird in Zusammenarbeit mit dem Departement Kulturelles und Dienste beauftragt, am 2. Mai 2023 die teilweise Aufhebung der Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz gemäss vorstehender Ziff. 6 amtlich zu publizieren.

8.1. Das bestehende allgemeine Fahr- und Parkverbot (ausgenommen mit Bewilligungen) für die Areale Teuchelweiherplatz, Reitwegplatz und Viehmarktplatz (SR.16.1107-2) bleibt einstweilen in Kraft.

8.2. Es wird festgestellt, dass für die Areale Teuchelweiherplatz, Reitwegplatz und Viehmarktplatz ab 1. Juli 2023 neu die Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken vom 8. Juni 1979 (VBöGS) gelten.

9. Das Department Kulturelles und Dienste (Stadtentwicklung) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Departementen Finanzen (Immobilien), Sicherheit und Umwelt (Stadtpolizei) und Technische Betriebe (Stadtgrün) sowie in Absprache mit dem Quartierverein Wildbach-Langgasse und Umgebung die bestehende «Nutzungsvereinbarung über die Nutzung des Viehmarktplatzes durch den Quartierverein Wildbach-Langgasse und Umgebung» vom 8. November 2018 gemäss den Anordnungen des vorliegenden Beschlusses anzupassen.

10. Ziffer 6 des Stadtratsbeschlusses SR.14.816-1 vom 3. September 2014 (Gleisquerung Stadtmitte: Genehmigung Nutzungskonzepts öffentlicher Raum) wird aufgehoben.

11. Das Departement Sicherheit und Umwelt (Stadtpolizei) wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Departementen Kulturelles und Dienste (Stadtentwicklung), Finanzen (Immobilien), Bau (Tiefbauamt), Schule und Sport (Schulamt, Sportamt), Soziales (Alter und Pflege, Soziale Dienste) und Technische Betriebe (Stadtgrün) die Gebührenordnung für die Stadtpolizei vom 3. Dezember 2014 und die dazugehörige Gebührentabelle der Stadtpolizei vom 1. Dezember

2019 einer Revision zu unterziehen und dem Stadtrat bis Anfang Mai 2023 einen diesbezüglichen Projektauftrag zu unterbreiten.

12. Es wird davon Kenntnis genommen, dass das Departement Sicherheit und Umwelt für eine externe Unterstützung bei der Revision der bestehenden Gebührenregelung gemäss Ziff. 11 vorstehend dem Stadtrat bei Bedarf einen Kredit für eine nicht budgetierte Ausgabe beantragen wird.

13. Die Medienmitteilung gemäss Beilage wird genehmigt. Das Departement Kulturelles und Dienste wird beauftragt, das Kommunikationskonzept in Zusammenarbeit mit den beteiligten Departementen und Bereichen zu aktualisieren.

14. Dieser Beschluss wird zusammen mit dem Bericht «Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur» sowie der Vorstudie vom 1. Oktober 2020 – terminlich abgestimmt auf die dazu durchzuführende Medienkonferenz – veröffentlicht. Das Departement Kulturelles und Dienste (Stadtentwicklung) wird beauftragt, die Stadtkanzlei über diesen Zeitpunkt zu informieren.

15. Mitteilung an: Departement Kulturelles und Dienste, Stadtentwicklung, Kultur; Departement Finanzen, Immobilien, Finanzamt; Departement Bau, Amt für Städtebau, Baupolizeiamt, Tiefbauamt; Departement Sicherheit und Umwelt, Stadtpolizei; Departement Schule und Sport, Schulamt, Sportamt; Departement Soziales, Alter und Pflege, Soziale Dienste; Departement Technische Betriebe, Stadtgrün; Stadtkanzlei, Kommunikation Stadt Winterthur.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

In Winterthur nimmt – wie in anderen Städten auch – der Druck auf den öffentlichen Raum kontinuierlich zu. Bevölkerungswachstum, Zunahme von Arbeits- und Studienplätzen, bauliche Verdichtung, der Wandel des gesellschaftlichen Lebens und nicht zuletzt der Klimawandel bringen Veränderungen mit sich, die insbesondere auch im öffentlichen Raum spürbar werden. Die bestehende Qualität der öffentlichen Räume in Winterthur ist hoch und soll auch in Zukunft erhalten bleiben. Im Rahmen des im September 2018 vom Stadtrat verabschiedeten Sicherheitskonzepts wurde deshalb beschlossen, ein Nutzungskonzept für die öffentlichen Räume der Stadt zu erarbeiten. Dies mit dem Ziel, die aktuellen und künftigen Entwicklungen sowie Herausforderungen für diese Räume zu identifizieren und ihnen mit einer übergeordneten Strategie begegnen zu können. Mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung eines entsprechenden Nutzungskonzepts wurde dessen Erarbeitung als strategische Massnahme ins Legislaturprogramm 2018 – 2022 des Stadtrates aufgenommen (UL.19.53).

Das vorliegende Nutzungskonzept wurde in zwei Phasen erarbeitet. Im Rahmen einer Vorstudie wurden Grundlagen aufbereitet und die Struktur sowie wesentliche Inhaltselemente des Konzepts definiert. Die Erkenntnisse sind in den beiden Dokumenten *Vorstudie Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur, Analysebericht* und *Schlussbericht/Erkenntnisse* vom 1. Oktober 2020 festgehalten, die der Stadtrat am 11. November 2020 zur Kenntnis genommen hat (SR.20.755-1).

Im Rahmen der Vorstudie wurde der öffentliche Raum wie folgt definiert:

- Er wird von der Bevölkerung als öffentlich zugänglich wahrgenommen.
- Er umfasst alle Räume für die Fortbewegung oder den Aufenthalt unter der Voraussetzung, dass diese jederzeit zugänglich und unentgeltlich sind. Konkret sind dies: Strassenräume, Wege, Plätze, Grünanlagen sowie der Wald und die Gewässerräume im Siedlungsgebiet.
- Obwohl sie Teil des öffentlichen Raums sind, wurden monofunktional genutzte Strassenräume, die primär dem Verkehr dienen, nicht aufgenommen.

2. Projektorganisation

Die Erarbeitung des Nutzungskonzepts erfolgte unter Federführung der Stadtentwicklung mit massgeblicher Beteiligung einer stadtinternen Begleitgruppe mit Vertretungen aus allen Departementen sowie einem Steuerungsausschuss. Von externer Seite wurde das Projekt von Niklaus Hofmann, freiraum I organisation, bearbeitet.

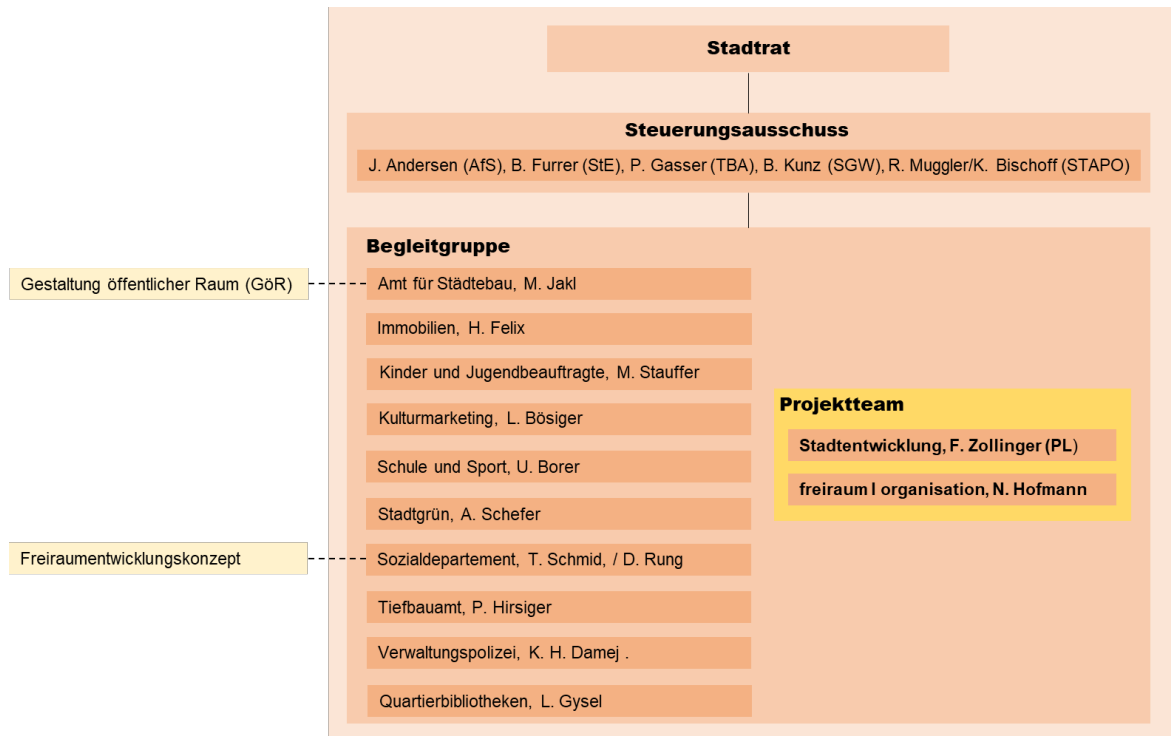


Abb. 1 Projektorganisation Erarbeitung Nutzungskonzept

3. Wesentliche Inhalte des Nutzungskonzepts

Das Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur wurde basierend auf der eingangs erwähnten Vorstudie erarbeitet. Das Projekt hat als Ergebnis folgende zentralen Inhalte:

- Ein Set von **zwölf Leitsätzen**, welche die Nutzung des öffentlichen Raums strategisch steuern und ein Bekenntnis zu dessen aktiven und vielfältigen Nutzung darstellen (Kapitel 4).
- Ein «**Stadtplan der Nutzungen**», der die künftige Nutzungsentwicklung der wichtigsten öffentlichen Räume aus einer übergeordneten Perspektive verwaltungsintern abstimmt und so eine gemeinsame Ausrichtung bei deren Verwaltung erreicht. Sichtbar wird er auf der **Website Öffentliche Räume – Stadtplan der Nutzungen**. Dort ist für die Bevölkerung ersichtlich, welche öffentlichen Räume wie genutzt werden können. Via Link können Interessierte direkt bei der Verwaltungspolizei eine Bewilligung für alle bewilligungspflichtigen Nutzungen an den jeweiligen Orten beantragen (Kapitel 5 und 6).
- Die Erkenntnis, dass die angestrebte bessere Verteilung bewilligungspflichtiger Nutzungen im öffentlichen Raum die teilweise **Aufhebung der Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz** erfordert (Kapitel 7).
- Eine optimierte Bewilligungspraxis. Durch die Bündelung der Anfragen für bewilligungspflichtige Nutzungen auf allen öffentlichen Flächen bei der **Verwaltungspolizei als «Leitbehörde» im Sinn eines «One-Stop-Shops»** soll die Kundschaft die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse der öffentlichen Räume sowie interne Verwaltungsprozesse möglichst nicht wahrnehmen (Kapitel 10).

- Eine Reihe von **Managementprozessen**, welche die Weiterentwicklung des Stadtplans der Nutzung gewährleisten (Kapitel 11).
- Die Erkenntnis, dass die ohnehin revisionsbedürftige **Gebührenordnung bzw. -tabelle** der Stadtpolizei mit dem Ziel zu **überarbeiten** ist, die Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Grundes sowie die Erlassmöglichkeiten zu **vereinheitlichen** und die Nutzungsgebühren zukünftig als Beitrag zur Deckung des Aufwands der Flächeneigentümer zu verwenden (Kapitel 12).

Die wesentlichen Elemente des Nutzungskonzepts sind dem Stadtrat im Rahmen einer Donnerstagssitzung am 4. Februar 2021 (Leitsätze) sowie an den Sitzungen vom 25. August 2021 und 12. Januar 2022 erörtert worden; nun liegen die Ergebnisse zur Verabschiedung vor.

4. Leitsätze Nutzung öffentlicher Raum

Um die angestrebte Wirkung des Nutzungskonzepts strategisch zu verankern, wurden zwölf Leitsätze erarbeitet. Sie sind ein Bekenntnis zur aktiven und vielseitigen Nutzung des öffentlichen Raums in Winterthur und lauten wie folgt (erläutert werden sie in der Beilage «Leitsätze Nutzung öffentlicher Raum» vom 10. Februar 2022):

- *Die Nutzung des öffentlichen Raums ist kulturell und sozial vielfältig. Bei hohem Nutzungsdruck wird eine Verteilung angestrebt.*
- *Die öffentlichen Räume sind identitätsstiftend und einladend. Das hat einen Preis.*
- *Der öffentliche Raum gehört allen und wird auf unterschiedliche Weise angeeignet.*
- *Ältere Menschen halten sich gerne im öffentlichen Raum auf und können altersgerechte Infrastrukturen nutzen.*
- *Kinder und Jugendliche nutzen den öffentlichen Raum als Treffpunkt, Bewegungs- und Aufenthaltsort.*
- *Grossveranstaltungen unterstützen die Positionierung von Winterthur und werden gezielt ermöglicht.*
- *Erholungsnutzungen im Wald werden durch attraktive Angebote und Gestaltung gelenkt.*
- *Schul- und Sportanlagen sind grundsätzlich offen und werden vielseitig genutzt.*
- *Die Altstadt bildet mit dem Sulzer-Areal Stadtmitte ein lebendiges Zentrum des städtischen Lebens.*
- *Eulachpark und Stadtgarten geben vielseitigen Interessen Raum und sind lebendige Grünanlagen.*
- *Nutzungsmöglichkeiten werden proaktiv kommuniziert.*
- *Ein Leitverfahren für Bewilligungen schafft Orientierung.*

5. Stadtplan der Nutzungen

Dem Stadtplan der Nutzungen ist ein Raster hinterlegt, das der Verwaltung dazu dient, die IST-Situation eines öffentlichen Raumes zu beurteilen und daraus einen SOLL-Zustand zu formulieren. Mittelfristig sollen alle relevanten öffentlichen Räume (wie z.B. alle geeigneten Schulhausausseranlagen) nach dem vorliegenden Raster aufgenommen werden. Der Stadtplan der Nutzungen ist in Form einer Website dargestellt, auf der für die Bevölkerung ersichtlich ist, welche öffentlichen Räume wie genutzt werden können (siehe Kapitel 6).

In einem ersten Schritt wurden 31 Orte als repräsentative Auswahl öffentlicher Räume festgelegt und in sieben Kategorien eingeteilt: Allmend (z.B. Reitplatz), Naherholung Wald (z.B. Walcheweier), Park (z.B. Stadtgarten), Platz (z.B. Teuchelweiherplatz), Quartierpark (z.B. Alterszentrum Adlergarten), Schul- und Sportanlage (z.B. Schulhaus Feld), urbaner Platz (z.B. Neumarkt). Strassenzüge sind grundsätzlich nicht berücksichtigt. In der Nutzungskategorie «Umzug» kommt eine lineare Nutzung vor, die in der Regel Strassenräume beansprucht. Sie wird im Stadtplan der Nutzungen aber nur aufgeführt, sofern Plätze oder Parks betroffen sind. In der Altstadt wurden Strassen aufgenommen, weil hier die verkehrliche Nutzung sekundär ist.

Die Räume wurden bezüglich ihrer Funktion definiert und daraufhin, welche Nutzungen dort stattfinden sollen und können. Die **Funktionen** beschreiben, wozu ein Ort gedacht oder geplant ist und umfasst den schlichten Gemeindegebrauch. Sie sind nicht präzise abgegrenzt und können ineinander übergehen. Bei den **Nutzungen** handelt es sich um Aktivitäten im öffentlichen Raum, die bewilligungspflichtig sind. Dazu wurden zehn Kategorien festgelegt und mit Icons visualisiert, die sich an den Bewilligungskategorien der Verwaltungspolizei orientieren: Strassenmusik, Klein- und Kleinstveranstaltung, Mittlere Veranstaltung, Grossveranstaltung, Strassenumzug, Verkaufsstand, Informationsstand, Baute, Markt, Zirkus. In einem weiteren Schritt wurde bestimmt, welche heutigen Funktionen und Nutzungen in den ausgewählten Räumen weiterentwickelt, eher zurückgenommen oder zusätzlich gewünscht sind. Diese Arbeit bildete die Grundlage für die öffentlichkeitswirksamen Nutzungsbeschreibungen auf der Website.

Sind einem Raum spezifische Nutzungen zugeordnet, bedeutet dies nicht, dass andere Nutzungen grundsätzlich nicht stattfinden dürfen. Eine solche Zuordnung bedeutet vielmehr, dass bestimmte Nutzungen explizit erwünscht und prioritär sind und sie gibt der Bevölkerung sowie der Bewilligungsbehörde damit entsprechende Leitlinien. Die Einzelfallbeurteilung und Güterabwägung durch die Bewilligungsbehörde bleiben dabei stets vorbehalten.

In der Erarbeitung hat sich gezeigt, dass zusätzliche Nutzungsregeln, wie sie bspw. bisher für den Teuchelweiherplatz bestehen, eher verwirrend und einer rechtsgleichen Behandlung abträglich sind. Das Nutzungskonzept orientiert sich deshalb grundsätzlich an den gesamtstädtisch geltenden Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (VBöGS) und kommuniziert erwünschte Nutzungen proaktiv. Wo ergänzende operative Regeln notwendig sind (bspw. ein Feuerverbot), können solche durch die zuständigen Stellen festgelegt werden.

6. Website «Öffentliche Räume – Stadtplan der Nutzungen»

Der «Stadtplan der Nutzungen» wird unter der Adresse [Öffentliche Räume — Stadt Winterthur](http://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/freizeit-und-sport/oeffentliche-raeume) (stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/freizeit-und-sport/oeffentliche-raeume) mittels einer einfachen Web-Lösung publik gemacht. Die Website ist auf dem «Verzeichnisdienst» der IDW aufgebaut, was die effizienteste und kostengünstige Lösung darstellt. Aufgrund der eingeschränkten gestalterischen Freiheiten dieser Standardlösung waren allerdings Abstriche beim Erscheinungsbild und der Funktionalität unumgänglich.

Auf der Einstiegsseite finden sich die Leitsätze zur Nutzung öffentlicher Räume. Auf der zweiten Ebene können mit der Suchfunktion geeigneten Räume für bestimmte bewilligungspflichtige Nutzungen oder mit besonderen Ausstattungsmerkmalen (z.B. Feuerstelle) gesucht werden.

Juchpark

Krimi lesen, Sandburgen bauen und entspannen auf der Yoga-Matte: Der Juchpark in Veltheim ist ein klassischer Quartierpark. Unter den Zierkirschbäumen, auf der Wiese und beim Wasserspielbecken treffen sich Jung und Alt. Der bunte Stangenwald beim Spielplatz ist ein Gemeinschaftswerk des Winterthurer Künstlers Erwin Schatzmann und Kindern vom Schulhaus Feld.



Nutzungsmöglichkeiten



Geeignet ist der Juchpark neben der alltäglichen Nutzung auch für kleine Veranstaltungen wie Quartierfeste, Kindergeburtstage, Apéros oder unverstärkte Kleinkunstabende.

Ausstattung

Alter Baumbestand / Spiel- und Liegewiese / Wasserspielbecken / Stangenwald zum Schnitzen und Bemalen / Spielplatz / Brunnen / WC

Besonderheiten

Sitzangebot im Schatten / Organisierte Aktivitäten (u.a. Poweryoga, Pilates) / Ruhe / Treffpunkt / Direkte Nachbarschaft

Nutzungsbewilligung beantragen

<https://stadt.winterthur.ch/stapo/bewilligungen>

Mängel und Störungen melden

<https://stadt.winterthur.ch/stadmelder>

Lagebild



Abb. 2: Nutzungsbeschreibung am Beispiel Juchpark

Auf der dritten Ebene sind für alle ausgewählten Räume Nutzungsbeschreibungen aufrufbar. Als Beispiel ist hier der Nutzungsbeschreibung zum Juchpark dargestellt (Abb. 2). Der Beschreibung dient auch als Prototyp für weitere öffentliche Räume, die künftig zusätzlich in den Stadtplan der Nutzungen aufgenommen werden sollen.

Die enthaltenen Texte benennen möglichst ortsspezifische Inhalte (keine allgemeinen Informationen) und sind gut lesbar formuliert. Die Beschreibungen zeigen auf einen Blick, welche bewilligungspflichtigen Nutzungen an einem Standort grundsätzlich möglich sind.

Interessenten/innen für solche Nutzungen werden via Link zur Website der Verwaltungspolizei mit den entsprechenden Formularen weitergeleitet.

Der Bereich Stadtentwicklung bewirtschaftet die Website, die Inhalte für eine Erweiterung liefern die Eigentümerdepartemente der jeweiligen Flächen (siehe auch Kapitel 10 / Managementprozesse). Als «Eigentümerdepartement» gilt dabei jenes Departement, dem stadtintern die Eigentümerverantwortung gemäss Immobilienhandbuch übertragen wurde.

7. Teilweise Aufhebung der Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz

Mit dem Nutzungskonzept soll unter anderem die Altstadt durch eine teilweise Verschiebung bewilligungspflichtiger Nutzungen in Richtung Sulzerareal Stadtmitte (Dialog- und zukünftiger Drehscheibenplatz) und Teuchelweiher-, Viehmarkt- und Reitwegplatz entlastet werden. Dies in Übereinstimmung mit dem Leitsatz *«Die Nutzung des öffentlichen Raums ist kulturell und sozial vielfältig. Bei hohem Nutzungsdruck wird eine Verteilung angestrebt»*.

Während eine solche Verlagerung bei den neuen Plätzen auf dem Sulzerareal ohne weiteres möglich ist, wird eine entsprechende Entlastungsfunktion der drei Plätze südlich der Altstadt durch die dort geltende Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz vom 1. Februar 2017 (SR.16.1107-2) derzeit sehr stark eingeschränkt. Dementsprechend wurden diese Plätze, insbesondere der Teuchelweiherplatz, beim Soll-Ist-Abgleich als Potentialraum identifiziert.

Damit die besagten Plätze künftig ebenfalls vermehrt zur Entlastung der Altstadt beitragen können, ist die erwähnte Nutzungs- und Gebührenordnung teilweise aufzuheben. Einzig Abschnitt III. (Nutzungsgebühren) dieser Ordnung bleibt in Kraft, da die dort geregelten Gebühren einstweilen unverändert bleiben sollen, bis eine neue vereinheitlichte Gebührenordnung bzw. -tabelle für alle öffentlichen Räume vorliegt (siehe Kapitel 12).

Das gleichzeitig mit dem Erlass der Nutzungs- und Gebührenordnung vom Stadtrat beschlossene Fahr- und Parkverbot (ausgenommen mit Bewilligungen) auf den drei Plätzen soll ebenfalls einstweilen unverändert bestehen bleiben.

Den übergeordneten rechtlichen Rahmen für die zukünftige Nutzung der Plätze geben die erwähnten, auch für alle übrigen öffentlichen Räumen geltenden stadträtlichen Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken vom 8. Juni 1979 (VBöGS). Ihr unterschiedlicher Charakter und die zukünftig möglichen bewilligungspflichtigen Nutzungen auf den drei Plätzen sind in den jeweiligen Beschrieben im Stadtplan der Nutzungen auf der Website ersichtlich, welche der Verwaltungspolizei die Leitplanken für die Erteilung von Bewilligungen geben. Der Viehmarktplatz soll auch in Zukunft der Durchführung von Quartierveranstaltungen und den Fahrenden des Zigeuner-Kultur-Zentrums dienen.

Wie sich im Rahmen der «Gebietsplanung Erweiterung Hochschulstandort Winterthur», die zurzeit gemeinsam mit dem Kanton erarbeitet wird, abzeichnet, ist davon auszugehen, dass diese Plätze in Übereinstimmung mit der räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040

(Schwerpunktraum «Wissensquartier») mittel- bis langfristig teilweise bebaut und/oder anderweitig genutzt werden könnten. Der Stadtplan der Nutzungen wird zu gegebener Zeit an diesbezügliche Veränderungen anzupassen sein.

8. Anpassung Nutzungsvereinbarung Viehmarktplatz

Der Quartierverein Wildbach-Langgasse und Umgebung hat zusammen mit Stadtgrün und der Quartierentwicklung seinerzeit ein Projekt «Gestaltung Viehmarkt» durchgeführt. Dies mit dem Ziel, dass der Viehmarktplatz im Sinne der Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz als Freiraum wahrgenommen wird. In einer Nutzungsvereinbarung vom 8. November 2018 wurde der Quartierverein ermächtigt, den Platz gemäss Projektergebnis zu gestalten. In diesem Rahmen wurden darauf Gestaltungselemente wie Sitzgelegenheiten, Fussball-Tore, Feuerstelle usw. aufgestellt. Der Verein ist dafür verantwortlich, dass diese Elemente, mit Ausnahme der Betonelemente und der Feuerstelle, jeweils rechtzeitig entfernt werden, so dass der Platz auch für andere Nutzungen uneingeschränkt bespielbar bleibt. In der Vereinbarung sind auch die Schnittstellen bei der Benutzung des Platzes als Abstellplatz für Fahrzeuge und als öffentlicher Freiraum, auch für die Durchführung von Quartierveranstaltungen, geregelt. Wird der Platz nicht für eine Nutzung gemäss Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz beansprucht, soll er der Bevölkerung als Aufenthalts-, Spiel- und Begegnungsort frei zur Verfügung stehen.

Eine quartierbezogene Nutzung und Gestaltung des Viehmarktplatzes und eine besondere Rolle des Quartiervereins Wildbach-Langgasse und Umgebung ist auch nach Aufhebung der Nutzungs- und Gebührenordnung und der vermehrten Beanspruchung für andere Nutzungen grundsätzlich möglich. Eine Sonderbehandlung von Einzelparteien bei der Nutzung des öffentlichen Raumes soll allerdings auch im Sinn des Rechtsgleichheitsprinzips nicht mehr möglich sein. Für den Quartierverein gelten deshalb zukünftig das gleiche Verfahren und die gleichen Regeln wie für alle Interessenten/innen bewilligungspflichtiger Nutzungen: Bei der Verwaltungspolizei den Bedarf anmelden, reservieren lassen, planen und bewilligen lassen. Bei regelmässigen Events reserviert die Verwaltungspolizei den Platz jeweils von sich aus. Bei sporadischen Nutzungen kann sie aber nur auf entsprechendes Gesuch hin reagieren. Die bestehende Vereinbarung ist darum in Absprache mit dem Quartierverein Wildbach-Langgasse und Umgebung diesen geänderten Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen.

9. Anpassung Nutzungskonzept öffentlicher Raum Gleisquerung Stadtmitte

Im Rahmen der Zuordnung wünschbarer Nutzungen zu den einzelnen Räumen wurde festgestellt, dass Ziffer 6 des Stadtratsbeschlusses vom 3. September 2014 zum Nutzungskonzept

Gleisquerung Stadtmitte (SR.14.816-1) auf dem Kesselhaus- und Salzhausplatz sämtliche bewilligungspflichtigen Nutzungen verunmöglicht. Sie lautet wie folgt: *«Das Departement Sicherheit und Umwelt, Stadtpolizei, wird beauftragt, im Bereich des Projektperimeters keine Warenauslagen sowie keine bedienten Verkaufsstände oder Werbetafeln zu bewilligen. Die Richtlinien Nutzung des öffentlichen Raumes in der Altstadt Winterthur gelten für diesen Bereich nicht».*

Um den Spielraum der Verwaltungspolizei bei der Bewilligung für Veranstaltungen im Umfeld der Altstadt zu erhöhen, soll diese Anordnung aufgehoben werden. Bei allfälligen Bewilligungen für zukünftige Nutzungen auf diesen Plätzen werden die im Nutzungskonzept definierten freizuhaltenden Zonen, wie Bewegungsstrom Langsamverkehr, Interventionsflächen SBB usw. von der Verwaltungspolizei berücksichtigt.

10. Verwaltungspolizei als «One-Stop-Shop» für Bewilligungen

Wer den öffentlichen Raum bewilligungspflichtig nutzen möchte, ist heute mit verschiedenen Regulatorien sowie unterschiedlichen Stellen und Zuständigkeiten konfrontiert. Die Verwaltungspolizei und die Baupolizei sind gesetzlich ermächtigt, für die Nutzung des öffentlichen Raums Bewilligungen auszustellen. Die weiteren «Bewilligungen», die heute von einzelnen Eigentümerdepartementen faktisch meist als privatrechtliche Mietverträge ausgestellt werden, bergen bei Nutzungen des öffentlichen Grunds ein Risiko und führen zu verwaltungsinternem Mehraufwand, weil die Informationsflüsse wenig standardisiert sind. Zudem muss die Kundschaft dadurch an verschiedene Stellen gelangen und erhält sie verschiedene Bewilligungen für die ersuchte Nutzung. Diese Verfahren sollen für die Kundschaft vereinfacht werden. Die Kundinnen und Kunden sollen die bereichsübergreifenden Verwaltungsprozesse und unterschiedlichen stadtinternen Zuständigkeiten künftig möglichst nicht mehr wahrnehmen, sondern über eine einzige Stelle an die Verwaltung herantreten können.

Als wesentliches Element des vorliegenden Nutzungskonzepts soll deshalb zukünftig die Verwaltungspolizei als Anlaufstelle im Sinne eines «One-Stop-Shops» für alle Nutzungsgesuche im öffentlichen Raum (ausgenommen Baugesuche) zuständig sein, unabhängig davon, wie die Wahrnehmung der Eigentümerrechte stadtintern geregelt ist. Im Rahmen der Erarbeitung des Nutzungskonzepts wurde die zukünftigen Zusammenarbeit auf Ebene der Hauptprozesse dargestellt, sie beruht auf den bisherigen Prozessen (nachstehende Abb. 3).

An den Zuständigkeiten für den Unterhalt der betreffenden öffentlichen Flächen ändert sich nichts. Die Verwaltungspolizei wird weiterhin die zuständigen Fachinstanzen (Eigentümerdepartemente) einbeziehen, falls notwendig Begehungen vor Ort koordinieren und schliesslich einen Entscheid (Bewilligung) ausstellen.

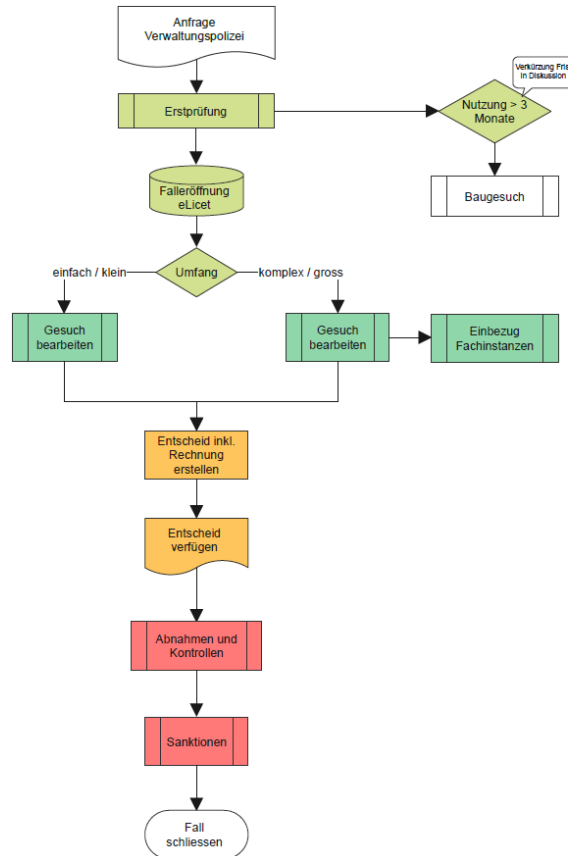


Abb. 3 Grobprozess Bearbeitung Bewilligungsgesuche zur Nutzung öffentlicher Räume durch Verwaltungspolizei

Bei welchen Gesuchen künftig welche Fachinstanzen einbezogen werden müssen, gilt es im Detail noch zu definieren. Heute richtet sich die Verwaltungspolizei nach den ersuchten Infrastrukturen, nach der Dauer und danach, ob die Nutzung in Erholungszone (E1/E2) stattfindet oder öffentlicher Verkehr tangiert ist. Die Rückmeldungen der Fachinstanzen per E-Mail sind für die Verwaltungspolizei bereits heute verbindlich, sofern sie eindeutigen Rechtsquellen zugeordnet werden können; ansonsten werden sie im Rahmen des Gleichbehandlungsprinzips der Gesuchstellenden bei den Interessenabwägungen berücksichtigt. Bei widersprüchlichen oder unklaren Rückmeldungen oder bei Grossanlässen wird eine Sitzung einberufen, bei welcher die Kundenschaft in der Regel dabei ist.

Die Abläufe und Schnittstellen werden zusammen mit den in die jeweiligen Prozesse involvierten Stellen bis zur Einführung des neuen Regimes noch präzisiert und detailliert festgelegt. In diesem Rahmen wird beispielsweise auch aufgezeigt, wie sich der konkrete Ablauf präsentiert, wenn Interessenten/innen gleichzeitig Räumlichkeiten in der MZA Teuchelweiher (Zuständigkeit für Anfragen und Vermietungen unverändert bei Immobilien) und den Teuchelweiherplatz (Zuständigkeit neu bei der Verwaltungspolizei) nutzen wollen. Diese Klärung von Detailfragen erfolgt unter der fachlichen Leitung des externen Bearbeiters der vorliegenden Studie – Niklaus Hofmann, freiraum I organisation – und wird aus dem Projektbudget finanziert.

11. Managementprozesse zur Aktualisierung des Nutzungskonzepts

Damit das Nutzungskonzept lebt, evaluiert und bei Bedarf veränderten Gegebenheiten angepasst wird, wurden verschiedene Managementprozesse definiert, die diese Zielsetzung unterstützen. Der übergeordnete Prozess ist wie folgt strukturiert:

	Define	Design	Build	Run
	Leitsätze aktualisieren			
		IST/SOLL Plan aktualisieren		
			Nutzungsbeschrieb erstellen	
				Zusammenarbeit mit Fachinstanzen evaluieren
Prozessverantwortung	Stadtentwicklung	Stadtentwicklung	Stadtentwicklung	VePo
Entscheid	Stadtrat	AG Gartenstadt	AG Gartenstadt	AG Gartenstadt
Unterstützend	Fachinstanzen	Fachinstanzen	Fachinstanzen	Fachinstanzen

Abb. 4 Übersicht übergeordneter Prozess Umsetzung und Aktualisierung Nutzungskonzept

Die Begleitgruppe wird nach Projektabschluss aufgelöst. Im Rahmen der Aktualisierung allenfalls notwendige Entscheide auf strategischer Ebene sollen zukünftig von der AG Gartenstadt getroffen werden. Der Austausch mit Fachinstanzen, die nicht in der AG Gartenstadt vertreten sind, wird im Prozess gewährleistet. Mit Fachinstanzen sind hier neben den Eigentümern (Tiefbau, Immobilien, Stadtgrün, Schule und Sport, Alter und Pflege) auch die als One-Stop-Shop tätige Verwaltungspolizei und jene städtischen Abteilungen gemeint, welche im Rahmen ihrer Arbeit im Austausch mit potenziellen Nutzendengruppen stehen (z. B. Bereich Kultur, Kinder- und Jugendbeauftragte usw.).

Für die einzelnen anfallenden Aufgaben, wie Anpassung/Ergänzung der Leitsätze, Aufnahme neuer öffentlicher Räume in den Stadtplan der Nutzungen bzw. Anpassungen bei früher aufgenommenen, Erstellung neuer Nutzungsbeschriebe sowie die Evaluation der Zusammenarbeit zwischen Bewilligungsbehörde und Fachinstanzen werden die Hauptprozesse im beiliegenden Schlussbericht (Kapitel 6) dargestellt. Das Augenmerk liegt dabei nicht auf einer möglichst vollständigen Abbildung der einzelnen Tätigkeiten, sondern auf der Darstellung wichtiger Schnittstellen.

12. Überarbeitung Gebührenordnung bzw. Gebührentabelle

Für die Nutzung der öffentlichen Räume gibt es heute verschiedene Gebührenordnungen mit unterschiedlichen Ansätzen. Eine Folge davon ist, dass die Kundschaft für dieselbe Nutzung bei verschiedenen Stellen unterschiedlich hohe Gebühren bezahlt. Im Rahmen der Erarbeitung des Nutzungskonzepts wurde eine Analyse verschiedener städtischer Gebührenordnungen durchgeführt. Während Immobilien sowie Schule und Sport von einer übersichtlichen Benützungsgebühr pro Raum (Schulhausplatz, Platz, Park etc.) und pro Tag ausgehen, ist die Gebührenordnung bzw. -tabelle der Stadtpolizei historisch gewachsen und äusserst komplex. Die darin vorgegebene Verrechnung von Gebührenpauschalen für Fälle, wo dies sinnvoll ist, gelingt in der Praxis kaum, weil die verschiedenen Gebührenansätze nicht vergleichbar sind. So gibt es in der Gebührentabelle z.B. Gebühren nach Tag und bestimmten Plätzen (inkl. halbe Tage und halbe Plätze, wobei diese Halbierung nicht der Hälfte des Preises entsprechen muss), nach Tag und Quadratmetern, nach Anzahl Nutzenden, Pauschalen usw. Sodann wird teils namentlich benannt, wer keine Benützungsgebühren bezahlt (z.B. «Pfadis und Schulen»). Ferner sind gemeinnützige Aktivitäten generell von Benützungsgebühren befreit, kulturelle Anlässe jedoch nicht, auch wenn sie einen gemeinnützigen Zweck haben. Die Begrifflichkeit von gemeinnützig und kulturell ist nicht eindeutig; die unklare Definition führt u.a. dazu, dass «Räbeliechtliumzüge» (explizit erwähnt) eine Benützungsgebühr bezahlen müssen. Neuere Nutzungen im öffentlichen Raum, wie bspw. kommerzielle oder vereinsmässig durchgeführte Yogastunden in einem Park, sind von der Gebührentabelle nicht erfasst, sodass für Unterschiedliches die Gebühr für «Nutzung öffentlicher Grund für Festivitäten in Quartieren» angewendet werden muss, wofür der minimale Tagesansatz 50 Franken beträgt. In der Praxis werden in solchen Fällen spezifische Lösungen gefunden, die aber eigentlich nicht vorgesehen sind.

Die aus den verschiedenen Gebührenordnungen und Tarifstrukturen resultierende Problematik der Ungleichbehandlung hängt mit der fehlenden Systematik zusammen. Künftig soll es für die Gebührenfestlegung keine Rolle mehr spielen, ob eine Nutzung auf dem Delphinplatz, auf dem Areal des Schulhaus Feld oder auf dem Viehmarktplatz stattfindet. Weil aktuell auch die Möglichkeiten eines Gebührenerlasses uneinheitlich geregelt sind, soll für den öffentlichen Raum zudem eine einheitliche Erlassregelung festgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Gebührenhöhe die Nutzung des öffentlichen Raums sehr direkt beeinflussen kann. Zu hohe Gebühren können beispielsweise Jugendnutzungen verhindern, zu tiefe zu einer ungewollten Kommerzialisierung führen.

Das Departement Sicherheit und Umwelt / Stadtpolizei ist vor diesem Hintergrund zu beauftragen, im Zusammenwirken mit den tangierten Departementen bzw. Verwaltungsbereichen die Gebührenordnung für die Stadtpolizei vom 3. Dezember 2014 und die dazugehörige Gebührentabelle der Stadtpolizei vom 1. Dezember 2019 einer Revision zu unterziehen und dem Stadtrat bis 1. Mai 2023 einen diesbezüglichen Projektauftrag zu unterbreiten.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass fester Bestandteil der Bewilligungsgebühr für die Nutzung von öffentlichem Raum ein Beitrag an den Aufwand für Unterhalt und Bewirtschaftung der Flächen ist. Im Rahmen der Überarbeitung der Gebührenregelung soll deshalb auch festgelegt werden, wie und ab wann zukünftig Nutzungsgebühren als Beitrag an den Aufwand für Unterhalt und Bewirtschaftung an die jeweiligen Flächeneigentümer fliessen. Bis eine revidierte Gebührenregelung für die Nutzungen im öffentlichen Raum in Kraft ist, erhalten die Eigentümerdepartemente die erhobenen Gebühren gemäss bisheriger Praxis.

Angesichts von Komplexität und Umfang dieses Rechtssetzungsunterfangens soll das Departement Sicherheit und Umwelt dafür bei Bedarf eine externe Unterstützung beiziehen können. Es ist davon Kenntnis zu nehmen, dass das Departement Sicherheit und Umwelt für diese externe Unterstützung dem Stadtrat bei Bedarf einen Kredit für eine nicht budgetierte Ausgabe beantragen wird.

13. Kommunikation

Die Information der Öffentlichkeit und betroffenen Interessengruppen erfolgt gemäss Kommunikationskonzept (Beilage). Die ebenfalls beiliegende Medienmitteilung ist zu genehmigen.

14. Veröffentlichung

Dieser Beschluss ist zusammen mit dem Schlussbericht Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur sowie der Vorstudie vom 1. Oktober 2020 terminlich abgestimmt auf die dazu durchzuführende Medienkonferenz zu veröffentlichen (Art. 5 Abs. 3 lit. c VVO InfV). Das Departement Kulturelles und Dienste, Stadtentwicklung, ist zu beauftragen, die Stadtkanzlei über diesen Zeitpunkt zu informieren.

Beilagen:

1. Schlussbericht Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur, 1. April 2022
2. Leitsätze Nutzung öffentlicher Raum, 10. Februar 2022
3. Medienmitteilung
4. Kommunikationskonzept (nicht öffentlich)

5. Aufhebung Abschnitte I, II und IV. der Nutzungsordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz (LexWork)