

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.

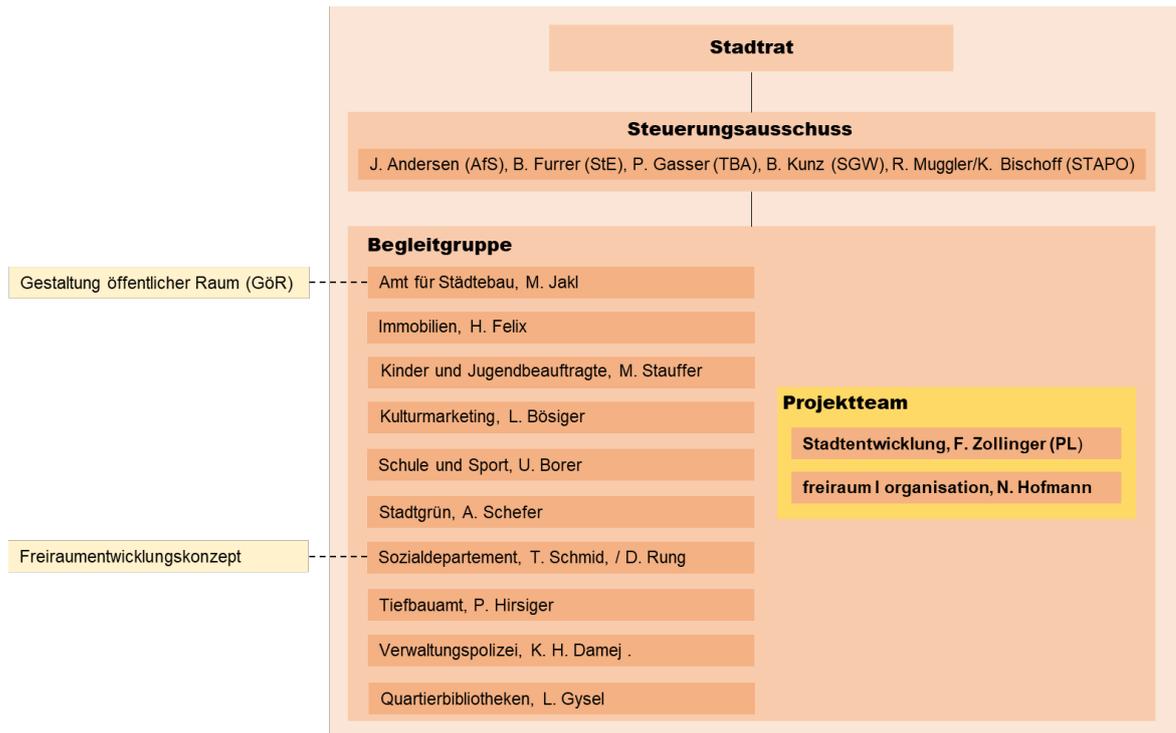


Abb. 1 Projektorganisation Erarbeitung Nutzungskonzept

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.

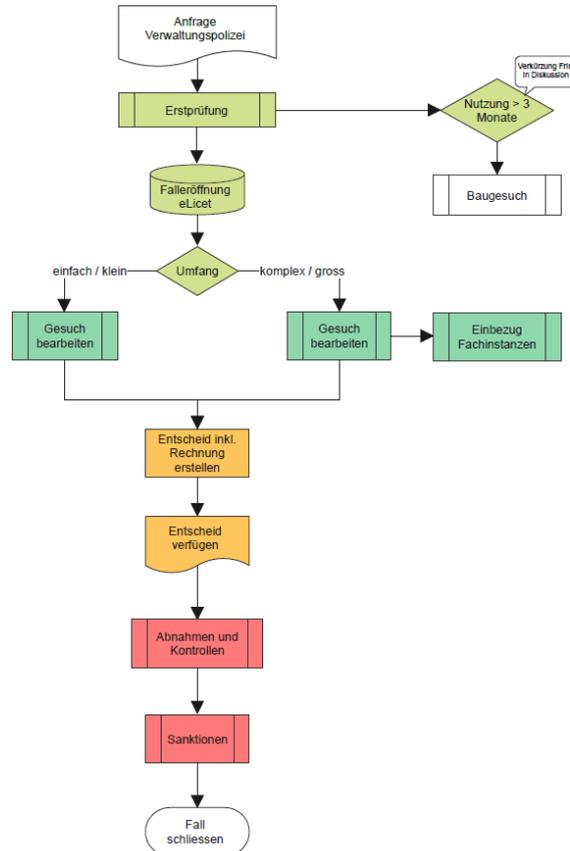


Abb. 3 Grobprozess Bearbeitung Bewilligungsgesuche zur Nutzung öffentlicher Räume durch Verwaltungspolizei

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)

Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur

Schlussbericht



1. April 2022

Impressum

Auftraggeberin

Stadt Winterthur
Departement Kulturelles und Dienste
Stadtentwicklung
Pionierstrasse 7
+41 52 267 62 72
stadtentwicklung@win.ch

Auftragnehmer

freiraum | organisation
Niklaus Hofmann
Hauptstrasse 9
4462 Rickenbach
+41 79 411 25 00
info@freiraumorganisation.ch
www.freiraumorganisation.ch

Begleitgruppe

Urs Borer, Schule und Sport
Laura Bösiger, Kulturmarketing
Karl Heinz Damej, Verwaltungspolizei
Hansjörg Felix, Immobilien
Lea Gysel, Quartierbibliotheken
Peter Hirsiger, Strasseninspektorat
Martin Jakl, Amt für Städtebau
Armin Schefer, Stadtgrün
Tina Schmid, Alter und Gesundheit / Dieter Rung, Alter und Pflege
Mireille Stauffer, Kinder- und Jugendbeauftragte
Fritz Zollinger, Stadtentwicklung (Projektleitung)

Titelbild (MFW)

Andrin Fretz

INHALTSVERZEICHNIS

1. Ausgangslage.....	4
2. Zusammenfassung.....	6
3. Leitsätze.....	7
4. Stadtplan der Nutzungen.....	10
4.1 Grundlagen und Aufbau.....	10
4.2 Funktionen und Nutzungen.....	10
4.3 Vom IST zum SOLL.....	13
4.4 Nutzungsbeschriebe.....	14
4.5 Darstellung auf einer Website.....	16
4.6 Bestehende Nutzungsordnungen.....	16
4.7 Potentialräume Teuchelweiher-, Reitweg- und Viehmarktplatz.....	17
5. Bewilligungspraxis.....	19
5.1 Digitale Unterstützung.....	20
5.2 Verwaltungsprozesse.....	21
5.3 Zuständigkeiten.....	21
5.4 Gebühren und Erlasse.....	22
5.5 «Bewilligungen» bei öffentlich genutzten, privaten Räumen.....	24
6. Managementprozesse.....	25
6.1 Leitsätze aktualisieren.....	26
6.2 IST/SOLL-Tabelle aktualisieren.....	27
6.3 Nutzungsbeschreibung erstellen.....	28
6.4 Zusammenarbeit mit Fachinstanzen evaluieren.....	29
6.5 Bewilligungsprozess.....	30
7. Weiteres Vorgehen.....	31
7.1 Anträge zuhanden des Stadtrates.....	31
7.2 Weitere Massnahmen.....	31

1. Ausgangslage

In Winterthur nimmt - wie in anderen Städten - der Druck auf den öffentlichen Raum zu. Bevölkerungswachstum, Zunahme an Arbeits- und Studienplätzen, 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 zukünftigen Entwicklungen und Herausforderungen für diese Räume zu kennen und ihnen mit einer übergeordneten Strategie begegnen zu können.

Das Nutzungskonzept wurde in zwei Phasen erarbeitet. Im Rahmen einer Vorstudie hat das Büro EBP Grundlagen erarbeitet sowie die Struktur und wesentliche Inhaltselemente definiert. Die Erkenntnisse sind in den beiden Dokumenten *Vorstudie Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur, Analysebericht und Schlussbericht/Erkenntnisse* vom 1. Oktober 2020 festgehalten. Im Rahmen dieser 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, auch wenn diese Flächen zukünftig verstärkt unter dem Aspekt Nutzung des öffentlichen Raumes zu betrachten sein werden.

Basierend auf dieser Vorstudie wurde das vorliegende Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur unter Federführung der Stadtentwicklung durch das Büro Niklaus Hofmann freiraum | organisation in Zusammenarbeit mit einer interdepartementalen Begleitgruppe und einem Steuerungsausschuss erarbeitet. Die beiden Gremien waren wie folgt besetzt:

Begleitgruppe

Urs	Borer	Bereichsleiter Zentrale Dienste Schule und Sport (DSS)
Laura	Bösiger	Verantwortliche Kulturmarketing (DKD)
Karl Heinz	Damej	Abteilungsleiter Verwaltungspolizei (DSU)
Hansjörg	Felix	Hauptabteilungsleiter Immobilien (DFI)
Lea	Gysel	Leitung Quartierbibliotheken (DKD)
Peter	Hirsiger	Leiter Strasseninspektorat (Bau)
Martin	Jakl	Projektleiter Amt für Städtebau (Bau)
Dieter	Rung	Unternehmensentwicklung Alter und Pflege (DSO) (ab Okt. 2021)
Achim	Schefer	Hauptabteilungsleiter Stadtgrün (DTB)
Tina	Schmid	Leiterin Fachstelle Alter und Gesundheit (DSO) (bis Okt. 2021)
Mireille	Stauffer	Kinder und Jugendbeauftragte (DSO)
Fritz	Zollinger	Bereich Stadtentwicklung (DKD), Projektleitung

Steuerungsausschuss

Jens	Andersen	Stadtbaumeister
Kasimir	Bischoff	Hauptabteilungsleiter Operationen, STAPO (ab November 2021)
Bettina	Furrer	Leiterin Stadtentwicklung
Peter	Gasser	Stadtingenieur
Beat	Kunz	Leiter Stadtgrün
Reto	Muggler	Hauptabteilungsleiter Operationen, STAPO (bis November 2021)

2. Zusammenfassung

Das Nutzungskonzept wurden anlässlich von acht Begleitgruppenworkshops und vier Sitzungen mit dem Steuerungsausschuss zwischen November 2020 und Februar 2022 erarbeiten. Es beinhaltet folgende Elemente:

- Ein Set von zwölf Leitsätzen, welche die politische Haltung im Umgang mit öffentlichen Räumen zum Ausdruck bringen und die ein Bekenntnis zur aktiven und vielseitigen Nutzung darstellen. Sie sollen sowohl die Nutzung leiten wie Ermessensspielräume für die Behörden ermöglichen.
- Ein Instrument («Soll- Ist Tabelle»), das allen Verwaltungsstellen dazu dient, öffentliche Räume hinsichtlich ihrer Funktion und der Nutzungen beurteilen zu können. Aufgrund einer solchen Beurteilung lassen sich die weiteren Zukunftsaussichten entwickeln.
- Eine Struktur zur Beschreibung der öffentlichen Räume in Form von sogenannten Nutzungsbeschrieben. Die im Rahmen des Projekts erarbeiteten 31 Nutzungsbeschriebe dienen prototypisch für alle weiteren Räume.
- Eine Website «Öffentliche Räume - Stadtplan der Nutzungen», auf der die Nutzungsmöglichkeiten und die Ausstattung der öffentlichen Räume anschaulich dargestellt ist. Via Link können Interessierte bei der Verwaltungspolizei eine Bewilligung für bewilligungspflichtige Nutzungen an den jeweiligen Orten beantragen.
- Die Weiterentwicklung von Potentialräumen und der Abbau von Regelungen, die über die stadträtlichen Vorschriften über die Benutzung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (VBöGS) hinausgehen.
- Eine Klärung der Zuständigkeiten durch die Einsetzung einer Anlaufstelle im Sinne einer «Leitbehörde» für Bewilligungen im öffentlichen Raum. Durch diese Bündelung bei der Verwaltungspolizei soll die Kundschaft die unterschiedlichen städtischen Eigentumsverhältnisse der öffentlichen Räume sowie die internen Verwaltungsprozesse möglichst nicht mehr wahrnehmen.
In diesem Bericht ist von unterschiedlichen «Eigentümergebietern» die Rede. Gemeint ist damit jeweils jenes Departement, dem stadintern die Eigentümerverantwortung gemäss Immobilienhandbuch übertragen wurde. Eigentliche Eigentümerin aller öffentlichen Räume ist die Stadt Winterthur.
- Eine Analyse der Gebührenstruktur und Empfehlungen zur Optimierung.
- Eine detaillierte Darstellung der Regulierungen und der Bewilligungspraxis mit abgeleiteten Konsequenzen, wie diese optimiert werden kann.
- Managementprozesse, welche die Umsetzung des Nutzungskonzepts öffentliche Räume sicherstellen.

3. Leitsätze

Die folgenden zwölf Leitsätze haben zum Ziel, die angestrebten Wirkung des Nutzungskonzepts im öffentlichen Raum durch den Stadtrat strategisch zu formulieren. Sie sind ein Bekenntnis zur aktiven und vielseitigen Nutzung der öffentlichen Räume in Winterthur. Die ersten drei Leitsätze sind allgemeiner Art, es folgen drei Leitsätze, die Nutzergruppen ansprechen, dann gibt es vier Leitsätze, die konkrete Räume betreffen und zwei zur Verwaltungspraxis.

3.1 Die Nutzung des öffentlichen Raums ist kulturell und sozial vielfältig. Bei hohem Nutzungsdruck wird eine Verteilung angestrebt.

Allen öffentlichen Räumen ist gemeinsam, dass sie ein Angebot beherbergen können und von ganz unterschiedlichen Gruppen vielfältig genutzt werden. Das ist erwünscht und braucht einen Interessensausgleich zwischen ruhigen, eher unbeachteten und lauten, lebendigen Nutzungen. Städtische Institutionen wie Schulen, Altersheime, Bibliotheken etc. sind mit dem sie umgebenden Freiraum optimal verknüpft und leisten einen aktiven Beitrag an einen attraktiven öffentlichen Raum. Nutzungen im öffentlichen und im öffentlich nutzbaren privaten Raum werden integral betrachtet.

3.2 Die öffentlichen Räume sind identitätsstiftend und einladend. Das hat einen Preis.

Öffentliche Räume haben eine hohe Aufenthaltsqualität und unterstützen dadurch vielseitige Nutzungen. Permanente und temporäre gute Gestaltungen sind abgestimmt auf die Nutzung und schaffen eine ortspezifische Identität. Bei der Planung wird der künftige Unterhaltsaufwand mitberücksichtigt und den Unterhaltsbetrieben die notwendigen Finanzen zugesprochen, so dass die Unterhaltsleistungen nachhaltig zu einer hohen Qualität der öffentlichen Räume beitragen. Erhöhter Unterhaltsaufwand aufgrund intensiver Nutzung ist grundsätzlich steuerfinanziert und wird, wo sinnvoll und möglich, verursachergerecht verrechnet. Erhobene Nutzungsgebühren werden der zuständigen Unterhaltsorganisation gutgeschrieben.

3.3 Der öffentliche Raum gehört allen und wird auf unterschiedliche Weise angeeignet.

Der öffentliche Raum dient der ganzen Bevölkerung unabhängig von Geschlecht, Alter oder Herkunft. Öffentliche Räume stehen grundsätzlich allen Menschen zur Verfügung, auch wenn sich einzelne Gruppen mit einem Raum besonders identifizieren und ihn temporär aneignen. Die öffentlichen Räume sind wichtige Orte der Integration und des Gemeinnsinns.

3.4 Ältere Menschen halten sich gerne im öffentlichen Raum auf und können altersgerechte Infrastrukturen nutzen.

In Zukunft wird es in Winterthur mehr alte Menschen geben. Im Alter gewinnt die nähräumliche Umgebung an Bedeutung. Damit ältere Menschen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität den öffentlichen Raum als Aufenthalts- und Begegnungsort nutzen können, ist dieser altersfreundlich und weitgehend hindernisfrei gestaltet

3.5 Kinder und Jugendliche nutzen den öffentlichen Raum als Treffpunkt, Bewegungs- und Aufenthaltsort.

Es gibt in Winterthur zukünftig mehr Kinder und Jugendliche. Für sie sind öffentliche Räume wichtige Bildungs- und Bewegungsräume und für ihre Entwicklung bedeutende Bestandteile ihrer Lebenswelt. Sie eignen sich Räume in der Regel selbständig an. Entstehen dabei Reibungspunkte, so werden diese als Chance für den Aushandlungsprozess zwischen den Generationen angesehen.

3.6 Grossveranstaltungen unterstützen die Positionierung von Winterthur und werden gezielt ermöglicht.

Das Besuchen oder die ehrenamtliche Mitarbeit an Grossveranstaltungen wie den Musikfestwochen ist für Winterthur ein Ausdruck von Lebensqualität und Zugehörigkeit. Die Unterstützung und enge Begleitung von Grossveranstaltungen ist eine Chance, sich über die Stadtgrenzen hinaus als attraktive Stadt zu positionieren. Unter Grossveranstaltungen werden kommerzielle oder gemeinnützige Anlässe verstanden, die identitätsstiftend sind und niederschwellig besucht werden können.

3.7 Erholungsnutzungen im Wald werden durch attraktive Angebote und Gestaltung gelenkt.

Winterthur verfügt über viel Wald, der stark mit dem urbanen Raum verflochten ist und von der Bevölkerung teils intensiv zur Erholung genutzt wird. Die Erholungsnutzung des Waldes wird wenn möglich durch geeignete Gestaltung und durch Ausstattung mit Wegen und wenigen Infrastrukturen anstatt durch Gebote und Verbote gelenkt. Fauna und Flora behalten ausreichend ruhige Räume für ihre Regeneration.

3.8 Schul- und Sportanlagen sind grundsätzlich offen und werden vielseitig genutzt.

Schul- und Sportanlagen sind grosse Freiflächen, die vielseitig genutzt werden. Oft haben diese Anlagen lokal eine grosse Bedeutung und können insbesondere für Kinder und Jugendliche wichtige Bezugsorte sein.

3.9 Die Altstadt bildet mit dem Sulzerareal Stadtmitte ein lebendiges Zentrum des städtischen Lebens.

Die Altstadt weist die höchste Dichte verschiedenartiger Nutzungen in teils unterschiedlichen öffentlichen Räumen auf. Es gibt zahlreiche Anspruchsgruppen und einen gut strukturierten Dialog über Nutzungsfragen. Neben der Altstadt wird das Sulzer-Areal Stadtmitte zunehmend wichtig, womit neue öffentliche Räume für verschiedene Nutzungen im Stadtzentrum entstehen. Ein Miteinander von Wohnen, Gewerbe und intensiver Nutzung der öffentlichen Räume sind Ausdruck dieses lebendigen Zentrums.

3.10 Eulachpark und Stadtgarten geben vielseitigen Interessen Raum und sind lebendige Grünanlagen.

Der moderne Eulachpark steht als Leuchtturm in einem sich rasant entwickelnden Stadtteil. Der historische Stadtgarten ist im Zentrum die wichtigste Grünanlage. Beide Anlagen leisten einen zentralen Beitrag zur Winterthurer Identität und sind aufgrund ihrer Weitläufigkeit Anziehungspunkte für Freizeit und Erholung, was zu einer grossen Lebendigkeit und intensiven Nutzung führt, die willkommen ist.

3.11 Nutzungsmöglichkeiten werden proaktiv kommuniziert.

Es werden Nutzungsmöglichkeiten kommuniziert, sodass auf ortspezifische Nutzungsordnungen weitgehend verzichtet werden kann. Dazu dienen in erster Linie Nutzungsbeschreibungen, die möglichst viele öffentliche Räume beschreiben und auf einer Website einfach zugänglich sind. Ortspezifische Hausordnungen sind möglich, sollen aber zurückhaltend eingesetzt werden, sodass die Regelungsdichte möglichst geringgehalten werden kann.

Ausgegangen war das Projekt von folgendem Leitsatz: An ausgewählten Orten leiten explizite Regeln die Nutzung und schaffen Transparenz. Die Diskussionen in der Begleitgruppe und im Steuerungsausschuss haben aber bald gezeigt, dass zusätzliche Regeln und bereits bestehende Nutzungsordnungen wie bspw. auf dem Teuchelweiherplatz oder auf dem Salzhausplatz für Kunden teilweise verwirrend sind und verwaltungsintern zu erschwerten Abläufen führen. Aus diesem Grunde möchte man sich grundsätzlich an der VBöGS orientieren und Nutzungsmöglichkeiten proaktiv kommunizieren. Wo im Sinne einer Hausordnung operative Regeln nötig sind (bspw. ein Feuerverbot), sollen diese durch die zuständigen Eigentümerdepartemente erlassen werden und nach deren einheitlichem Corporate Design gestaltet sein.

3.12 Ein Leitverfahren für Bewilligungen schafft Orientierung.

Die Verwaltungspolizei ist als Anlaufstelle eingesetzt und fungiert weitgehend als «One-Stop-Shop». Für die Öffentlichkeit und die Nutzenden ist eine Ansprechstelle wichtig, weil die Zuständigkeitsgrenzen in der Realität oft nicht erkennbar sind. Ein transparentes Verfahren koordiniert die Anliegen der Bevölkerung (Gesuche, Wünsche, Reklamationen und dergleichen) und der Verwaltungsstellen (Sicherheit, Ordnung, Gestaltung und dergleichen).

4. Stadtplan der Nutzungen

Dem sogenannten Stadtplan der Nutzungen (StapN) ist ein Raster hinterlegt, das der Verwaltung dazu dient, die IST-Situation eines öffentlichen Raumes zu beurteilen und daraus einen SOLL-Zustand zu formulieren. Dies im Rahmen einer übergeordneten Gesamtbetrachtung aller Räume und unter massgeblicher Beteiligung der Flächeneigentümer.

Dargestellt ist der Stadtplan der Nutzungen in Form einer Website ([Öffentliche Räume — Stadt Winterthur](#)) auf der für die Bevölkerung ersichtlich ist, welche öffentlichen Räume wie genutzt werden können. Via Link kann die Kundschaft bei der Verwaltungspolizei direkt eine Bewilligung für bewilligungspflichtige Nutzungen an den jeweiligen Orten beantragen.

4.1 Grundlagen und Aufbau

Zusammen mit der Begleitgruppe wurden 31 Räume ausgewählt, die eine repräsentative Auswahl der öffentlichen Räume in Winterthur darstellen und die grossen, wichtigen Räume beinhaltet. Da die Stadt keinen direkten Zugriff auf private Räume hat, sind diese im Stadtplan der Nutzungen nicht berücksichtigt, obwohl gewisse private Freiräume einen wichtigen Beitrag leisten können. Eine Ausnahme ist der Rychenbergpark. In einem Vertrag aus dem Jahr 1952 wurde zwischen der Eigentümerin Musikkollegium und der Stadtgemeinde Winterthur vereinbart, dass dieser Park der Stadt unentgeltlich für die öffentliche Nutzung zur Verfügung gestellt und durch diese bewirtschaftet wird, solange in den angrenzenden Gebäuden eine Musikschule betrieben wird.

Bei der Charakterisierung der öffentlichen Räume wurde jedoch die Wirkung von nahegelegenen privaten Räumen berücksichtigt. Wenn beispielsweise der (private) Kirchplatz in der Altstadt ein eher ruhiger Ort des Rückzugs darstellt, dann ist es nicht zwingend, in den angrenzenden Räumen ebenfalls Ruheorte vorzusehen.

Die ausgewählten öffentlichen Räume wurden in sieben unterschiedliche Kategorien eingeteilt: Allmend, Naherholung Wald, Park, Platz, Quartierpark, Schul- und Sportanlage, urbaner Platz. Strassenzüge sind grundsätzlich nicht berücksichtigt, u.a. weil deren Nutzung durch den Verkehr geprägt ist und daher weniger Spielraum besteht. In der Nutzungskategorie «Umzug» kommt eine lineare Nutzung vor, die in der Regel Strassenräume beansprucht. Sie wird hier aber nur aufgeführt, sofern Plätze oder Parks betroffen sind. In der Altstadt kommen Strassenzüge vor, weil hier die verkehrliche Nutzung sekundär ist.

Der Stadtplan der Nutzungen soll nach Abschluss des Projekts Nutzungskonzept fortgeschrieben werden. Das Ziel ist, dass mittelfristig alle relevanten öffentlichen Räume nach dem Vorbild der ausgewählten 31 Räume aufgenommen werden (siehe auch Kapitel Managementprozesse).

4.2 Funktionen und Nutzungen

Die ausgewählten Räume wurden auf ihre Funktion hin definiert und daraufhin, welche Nutzungen dort stattfinden sollen und können. Die **Funktionen** beschreiben, wozu ein Ort grundsätzlich gedacht oder geplant ist und umfasst eher den schlichten Gemeindegebrauch. Funktionen sind nicht präzise abgegrenzt und können ineinander übergehen. **Nutzungen** beinhalten primär die bewilligungspflichtigen Nutzungen. Um ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, wurden folgende Kategorien festgelegt und mit einem Icon visualisiert.

Funktionen

Die Funktionen beschreiben einen Ort, ohne die konkrete Nutzung zu definieren. Wenn ein öffentlicher Raum bspw. mit «Spiel» beschrieben wird, dann heisst das nicht, dass im Einzelfall

nicht auch «Unterhaltung» dort stattfinden kann. Es bedeutet lediglich, dass der Raum bereits einen besonderen Ausdruck hat oder sich in Zukunft in diese Richtung entwickeln soll.

Nr.	Icon	Kategorie	Beschreibung
1		Spiel	Spielmöglichkeit für alle Alter, Zeitvertreib, Entdecken und Erforschen, oft mit infrastruktureller Ausstattung wie bspw. Spielkisten, Sandfelder.
2		Unterhaltung	Kulturelle oder sportliche Veranstaltungen für ein Publikum. Sie dienen primär dem Vergnügen wie bspw. Albanifest
3		Kultur & Bildung	Kulturelle Aktivitäten, die zum Mitmachen einladen. Sie dienen dem Vergnügen und der Bildung wie bspw. Lesekreis, Basteln, Lehrpfad.
4		Bewegung	An diesem Ort ist man aktiv und betätigt sich sportlich. Bspw. Jogging-Strecke, Yoga-Ort
5		Repräsentation	Dieser Ort dient der kulturellen und politischen Darstellung oder ist touristisch relevant. Bspw. Aussichtspunkt, historischer Kontext
6		Ruhe	Rückzug und Erholung des Menschen oder der Natur.
7		Verpflegung	An diesem Ort sitzt man gerne hin und konsumiert Speisen und Getränke. Bspw. Strassencafé, Verpflegung im Park
8		Handel	Verkauf von Waren und Dienstleistungen wie bspw. Warenauslagen, Werbeanlässe.

Abb. 1. Funktionskategorien

Nutzungen

Im Gegensatz zu den Funktionen handelt es sich bei den Nutzungen um Aktivitäten im öffentlichen Raum, die bewilligungspflichtig sind. Die zehn definierten Kategorien orientieren sich an den bisherigen unterschiedlichen Bewilligungen der Verwaltungspolizei. Wenn einem bestimmten Raum spezifische Nutzungen zugeordnet sind, dann bedeutet dies nicht, dass nicht zugeordnete Nutzungen grundsätzlich nicht stattfinden dürfen. Es heisst aber, dass die zugeschriebenen Nutzungen dort explizit erwünscht und prioritär sind. Somit können sich Nutzungsschwerpunkte bilden. Die Einzelfallbeurteilung und Güterabwägung durch die Verwaltung bzw. die Bewilligungsbehörde bleibt in jedem Fall weiterhin bestehen.

Nr.	Icon	Kategorie	Beschreibung
1		Strassenmusik	Gemäss besonderem Reglement.
2		Klein- und Kleinstveranstaltung	1-50 Pers. Ein- oder zweitägige Nutzungen wie bspw. Quartieranlässe, Feste, Hochzeitsapéros, Kuchenverkäufe.

3		Mittlere Veranstaltung	>50 Pers. Höchstens mehrtägige Nutzungen wie bspw. Sport- und Kulturveranstaltungen, Thementage.
4		Grossveranstaltung	>500 Pers. (<500 Pers. falls Sicherheitskonzept). Höchstens mehrtägige Nutzungen wie bspw. Musikfestwoche, Chilbi, Openair-Kino.
5		Strassenumzug	Höchstens eintägige, öffentliche Nutzungen, die primär linear ablaufen wie bspw. Laufveranstaltungen, Demonstrationen.
6		Verkaufsstand	Einmalige oder wiederholte Nutzung zwecks Verkaufs wie bspw. einzelner Marktstand, Foodtruck.
7		Informationsstand	<10 Pers., die kurzzeitig für gemeinnützigen, wohltätigen oder religiösen Zwecke werben oder über politische Anliegen informieren Bspw. NGOs, Religionsgemeinschaften, Parteien.
8		Baute	Befristete mehrwöchige Nutzung zwecks Verkauf mit baulicher Auswirkung wie bspw. Buvette, Fondue-Chalet, Weihnachts- und Wintermarkt, Pop-up Store.
9		Markt	Höchstens eintägige Nutzung, einmalig oder wiederholt, durch mehrere Stände und diversem Angebot. Bspw. Wochenmarkt, Martinimarkt, Flohmarkt.
10		Zirkus	Ein- oder mehrtägige Darbietung von Artistik in einem Zelt, gemäss besonderem Reglement (bspw. Zirkus Knie).

Abb. 2. Nutzungskategorien

4.3 Vom IST zum SOLL

In einem weiteren Schritt wurde diskutiert, welche heutigen Funktionen und Nutzungen in den ausgewählten öffentlichen Räumen weiterentwickelt werden sollen, wo sie eher zurückgenommen werden, und wo neu zusätzliche Funktionen und Nutzungen entstehen sollen. Daraus ist eine Tabelle entstanden, die insbesondere die Verwaltungstätigkeit leiten soll und als Grundlage für die öffentlichkeitswirksamen Nutzungsbeschreibungen im Stadtplan der Nutzungen auf der Website dient.

			Funktionen											Nutzungen							
Nr.	Raum	Raumtyp	Spiel	Unterhaltung	Kultur & Bildung	Bewegung	Repräsentation	Ruhe	Verpflegung	Handel	Strassenmusik	Klein-V	Mittel-V	Gross-V	Umzug	Verkaufsstand	Informationsstand	Baute	Markt	Zirkus	
																					
1	Reitplatz	Allmend	x	x		x			x			x	x	x							
2	Schützenweiher	Allmend	x	x		x			x												
3	Bäumli	Naherholung Wald		x			x	x	x		x	x	x								
4	Brühlberg - Aussichtsturm	Naherholung Wald	x			x		x													
5	Eschenberg - Bruderhaus	Naherholung Wald	x		x	x	x	x	x												
6	Walcheweiher	Naherholung Wald	x		x	x		x													
8	Eulachpark	Park	x	x	x	x	x	x	x	x	x				x				x	x	
9	Stadtgarten	Park	x	x	x	x	x		x		x	x						x			
10	Reitwegplatz	Platz																			
11	Teuchelweiherplatz	Platz		x																x	
12	Viehmarktplatz	Platz	x	x	x	x					x										
7	Tössufer - Metzgerbrücke	Quartierpark	x			x		x	x												
13	Alterszentrum Adlergarten	Quartierpark	x		x	x		x	x		x										
14	Alterszentrum Oberi	Quartierpark	x		x	x		x	x		x										
15	Juchpark	Quartierpark	x	x		x		x			x										
16	Holzlegi	Quartierpark	x			x			x		x										
17	Rychenbergpark	Quartierpark	x	x	x	x	x	x			x	x	x								
18	Rosengarten	Quartierpark			x	x	x	x			x										
19	Schulhaus Gutschick	Schul- und Sportanlage	x		x	x															
20	Schulhaus Feld	Schul- und Sportanlage	x		x	x															
21	Sportpark Deutweg	Schul- und Sportanlage	x	x		x	x				x	x	x								
22	Archplatz	urbaner Platz		x					x	x	x	x	x		x	x	x				
26	Kesselhausplatz	urbaner Platz							x	x					x						
27	Salzhausplatz	urbaner Platz							x						x						
23	Dialogplatz	urbaner Platz	x	x	x				x	x	x	x			x				x		
24	Drehscheibenplatz	urbaner Platz		x					x	x	x	x	x	x	x				x		
25	Graben	urbaner Platz		x	x		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
28	Merkurplatz	urbaner Platz		x					x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
29	Neumarkt	urbaner Platz		x	x		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
30	Obertor	urbaner Platz		x					x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		
31	Steinberggasse	urbaner Platz	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x	x	x		x		

Abb. 3. Arbeitsinstrument Soll-Ist-Tabelle

4.4 Nutzungsbeschriebe

Wie bereits im Kapitel zu den Leitsätzen ausgeführt, sind Begleitgruppe und Steuerungsausschuss überwiegend der Ansicht, dass ortspezifische Regelungen neben den überall geltenden Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (VBöGS) das Bewilligungsverfahren eher erschweren. Hilfreich und für die Kundschaft nützlich sind hingegen Informationen, die einen Raum hinsichtlich seiner Nutzung beschreiben und ggf. auf Einschränkungen hinweisen. Bestehende Nutzungsordnungen können integriert oder wo möglich und sinnvoll darin abgebildet werden. Sofern es weitergehende Informationen zu einem Ort gibt wie bspw. bei einer Sportanlage, so kann darauf verwiesen werden.

Vor diesem Hintergrund wurde für jeden der ausgewählten Räume ein Nutzungsbeschrieb erstellt, die als Prototypen für die Beschreibung weiterer öffentlicher Räume dienen sollen, die zukünftig zusätzlich in den Stadtplan der Nutzungen aufgenommen werden sollen. Die Darstellung ist bewusst einfach gehalten. Die Texte sollen möglichst ortspezifische Inhalte benennen (keine allgemeinen Informationen) und gut lesbar formuliert sein. Als Beispiel dient hier der Nutzungsbeschrieb zum Juchpark.

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/stadtmelder>

Abb. 4. Nutzungsbeschreibung Juchpark

4.5 Darstellung auf einer Website

Die tabellarische Information zum IST und SOLL der Räume wurde auch auf einem Plan dargestellt, was aber die Übersichtlichkeit kaum erhöhte. Da erst mit der Integration der Nutzungsbeschreibungen ein praktischer Mehrwert entsteht, wurde eruiert, wie der «Stadtplan der Nutzungen» mittels einer einfachen Web-Lösung niederschwellig publik gemacht werden könnte.

Aufgrund von Diskussionen mit der Smart City Stelle und der IDW wurde entschieden, die Website auf dem bewährten «Verzeichnisdienst» aufzubauen, was die effizienteste und kostengünstige Lösung darstellt. Die Website wird mit dem Abschluss dieses Projektes lanciert. Der Bereich Stadtentwicklung wird sie unterhalten, die Fachinstanzen (Eigentümer der jeweiligen öffentlichen Räume) liefern die Inhalte. Die Plattform ist so ausgestaltet, dass sie dereinst mit der Bewilligungssoftware eLicet verbunden werden könnte, sodass der Bewilligungsprozess gesamthaft digitalisiert ablaufen könnte.

Es wird empfohlen, dass das Thema «öffentlicher Raum» auf einer möglichst hohen Ebene der städtischen Website ersichtlich ist. Weil die ganze Einwohnerschaft und alle Besuchenden von Winterthur potentiell mit dem Thema in Kontakt kommen, erscheint diese Priorisierung naheliegend.

4.6 Bestehende Nutzungsordnungen

Heute existieren neben den VBöGS unterschiedliche Reglemente zur Nutzung spezifischer öffentlicher Räume in Winterthur. Neben der *Altstadtrichtlinie* gibt es die *Nutzungsordnung Eulachpark*, die *Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiher-, Reitweg- und Viehmarktplatz*, die neue *Nutzungsrichtlinie* für die Lokstadt, das *Nutzungskonzept Gleisquerung Stadtmittelpunkt* (Salzhausplatz/Kesselhausplatz) und den *Nutzungsplan Archplatz*.

Alle diese Dokumente – von der uneinheitlichen Begrifflichkeit abgesehen – definieren die Nutzung über die in der VBöGS vorgesehenen Grenzen hinaus. Die beiden Richtlinien tun dies eher orientierend, die anderen Dokumente greifen mehr ein oder muten teils wie Hausordnungen an.

Darüber hinaus gibt es weitere Dokumente, die in eher strategischer Weise auf die Nutzung des öffentlichen Raums Einfluss zu nehmen versuchen. So benennt der Schlussbericht aus Phase 1 von EBP auf Seite 9 das Konzept «Raum für Bewegung und Sport» des Sportamtes:

Insbesondere mit den Merkblättern 1-10 des Handbuchs «Raum für Bewegung und Sport» besteht bereits eine umfassende Grundlage zur Steuerung der Nutzung in öffentlichen Räumen. Die Merkblätter sind zum grössten Teil intern an verschiedene Departemente der Stadtverwaltung adressiert und entsprechend publiziert. Hier besteht grosses Potenzial, einen Teil dieser Informationen zur Steuerung der Nutzungen im öffentlichen Raum aufzubereiten und der Bevölkerung besser zugänglich zu machen (vgl. Kapitel 5).

Dieses Handbuch hat für die Verwaltungspraxis jedoch wenig Relevanz, obwohl es durchaus Pioniercharakter hat hinsichtlich der Abstimmung von Gestaltung, Bewirtschaftung und Nutzung.

Die verschiedenen Dokumente führen insbesondere in der Bewilligungstätigkeit der verschiedenen Stellen zu grossem Aufwand und manchmal passiert es, dass die Ordnungen sogar verwaltungsintern nicht eingehalten werden. Sollte es in Zukunft weitere Nutzungsordnungen geben, dann wäre eine Definition der Begrifflichkeit (Ordnung, Richtlinie, Plan, Konzept) sicher sinnvoll. Zudem ist zu empfehlen, bei der Erstellung dieser Regulatorien systematisch die Verwaltungspolizei beizuziehen.

Um die Lebendigkeit des städtischen öffentlichen Raums zu erhalten und zu fördern, braucht es hinsichtlich seiner sich immer wandelnden Nutzung eine hohe Flexibilität. Daher ist ein transparentes Bewilligungsverfahren zweckmässiger als statische Ordnungen (Hausordnungen und Spielplatzregeln ausgenommen). Die Einzelfallbeurteilung von Fachinstanzen kann adäquater

auf Nutzungen reagieren, zudem kennen diese Instanzen die Konzepte ihrer Departemente und können Ermessensspielräume am besten wahrnehmen.

Aus diesen Gründen wurde im Rahmen dieses Projektes darauf verzichtet, weitere Ordnungen zu schaffen, stattdessen sollen die Nutzungsbeschriebe im Stadtplan der Nutzungen auf der Website über die Nutzungsmöglichkeiten der einzelnen Plätze orientieren. Wichtig in diesem Zusammenhang sind die strategischen Leitsätze, die vom Stadtrat verabschiedet wurden, so dass die Verwaltung den übergeordneten Rahmen kennt, in dem sie bei der Erteilung von Bewilligungen agieren kann. Dazu gehören auch aktuell gehaltene gesetzliche Grundlagen und Verordnungen. Dies ist insbesondere auch wichtig, weil die Verwaltung nur auf solchen Grundlagen mit einer Stimme sprechen kann.

Fazit

Das Nutzungskonzept Salzhausplatz/Kesselhausplatz soll durch Streichung der Beschlussziffer 6. so angepasst werden, dass definierte Nutzungen möglich werden, ohne den Langsamverkehr zu behindern. Zur teilweisen Aufhebung der Nutzungsordnung auf dem Teuchelweiherplatz siehe das folgende Kapitel.

4.7 Potentialräume Teuchelweiher-, Reitweg- und Viehmarktplatz

Als Potentialräume werden primär der Teuchelweiher-, Reitweg- und Viehmarktplatz gesehen, weil sie heute wenig genutzt sind und in Zukunft mehr und zusätzliche Nutzungen aufnehmen sollen, auch damit andere öffentliche Räume in der Altstadt entlastet werden könnten.

Der Teuchelweiherplatz war früher – abgesehen von der Nutzung durch den Zirkus Knie - ein Parkplatz und ist im Eigentum von Immobilien, wie auch der Viehmarktplatz und der Reitwegplatz; letzterer ist im Unterschied zu den beiden ersteren im Finanzvermögen. Alle Plätze liegen in einer Bauzone (Oe, W4G). Unter einem Teil des Teuchelweiherplatzes liegt ein Parkhaus, dass von einem Baurechtsnehmer realisiert wurde und betrieben wird. Nach dem Bau des Parkhauses wurden die oberirdischen Parkplätze aufgehoben und der Platz wurde de facto zu öffentlichem Raum.

Wie sich im Rahmen der «Gebietsplanung Erweiterung Hochschulstandort Winterthur», die zurzeit gemeinsam mit dem Kanton erarbeitet wird, abzeichnet, könnten diese Plätze in Übereinstimmung mit der räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 (Schwerpunktraum «Wissensquartier») mittel- bis langfristig teilweise bebaut und/oder anderweitig genutzt werden.

Die *Vorstudie Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur, Analysebericht* von EBP hält auf Seite 21f fest:

Die bestehende Nutzungsordnung resultiert aus jahrelangen Diskussionen mit dem Quartier und ist als Stadtratsbeschluss bindend. (...) Gemäss Verwaltungspolizei wird der Teuchelweiherplatz als öffentlicher Grund betrachtet.

Stadtgrün empfiehlt Organisatoren besonderer Anlässe (z.B. Winti Alp, BBQ Village, lokaler Vorweihnachtsmarkt, Klimademo usw.) welche aus ihrer Sicht zu gross und zu belastend für den Stadtgarten sind, auf den Teuchelweiherplatz auszuweichen. Die Veranstaltenden beurteilten den Platz aber teilweise als ungeeignet oder entsprechende Anträge wurden von Immobilien nicht genehmigt. In letzter Zeit betraf dies beispielsweise Nutzungsgesuche für ein Autokino oder eine Klimademo.

Bestehende Nutzungs- und Gebührenordnung

Das Nutzungskonzept öffentliche Räume soll es unter anderem ermöglichen, die Altstadt durch eine teilweise Verschiebung bewilligungspflichtiger Nutzungen einerseits in Richtung Sulzerareal Stadtmitte (Dialog- und Drehscheibenplatz) und andererseits in Richtung Teuchelweiher-, Viehmark- und Reitwegplatz zu entlasten.

Um dieses Ziel zu erreichen, stellt sich die Frage nach dem Umgang mit der aktuellen restriktiven Nutzungsordnung. Damit die drei Potentialräume und insbesondere der Teuchelweiherplatz zur Entlastung der Altstadt vermehrt genutzt werden könne, sollte die bestehende Nutzungs- und Gebührenordnung aus dem Jahr 2017 teilweise aufgehoben werden. Abschnitt III *Nutzungsgebühren* soll unverändert in Kraft bleiben, bis eine Gebührenordnung für alle öffentlichen Räume in Kraft tritt (siehe Kap. 5.4). Die gleichzeitig mit der Nutzungs- und Gebührenordnung publizierte Anordnung bez. Fahr- und Parkierungsverbot auf den drei Plätzen soll bestehen bleiben.

Mit dieser teilweisen Aufhebung ist die Festlegung einer eindeutigen Zuständigkeit und eines einheitlichen Verfahrens für bewilligungspflichtige Nutzungen wichtig, damit die Stadt effizient und kundenfreundlich handeln kann und keine Risiken aufgrund unklarer Absprachen entstehen.

Zuständigkeit für Bewilligungen

Die Analyse aus der Vorstudie zeigt den Anpassungsbedarf bei diesen drei Plätzen, damit die Zielsetzung erreicht wird, ein Leitverfahren für Bewilligungen für alle öffentlichen Räume in Winterthur und damit eine einzige Ansprechstelle für die Kundschaft zu schaffen. Aktuell schliesst Immobilien privatrechtliche Verträge mit Veranstaltern ab, die den Teuchweiher- Viehmarkt- oder Reitwegplatz für Veranstaltungen nutzen wollen und informiert die Verwaltungspolizei. Diese stellt auf Gesuch hin die nötigen Bewilligungen aus. Das bedeutet, dass die Kundschaft zwei Hauptansprechstellen hat.

Dieser Zustand soll nicht beibehalten werden. Da sich der Teuchelweiher- und der Viehmarkt- platz im Verwaltungsvermögen befinden, gibt es keinen Grund, diese Plätze anders zu behandeln als eine Schulanlage im Eigentum der Schule oder eine Parkanlage im Eigentum von Stadtgrün. Das heisst, die VBöGS kann auch hier angewendet werden und die Verwaltungspolizei ist zuständig und leitet das Bewilligungsverfahren analog zu den anderen öffentlich genutzten Räumen. Für den Reitwegplatz, der sich im Finanzvermögen befindet, könnte die öffentliche Nutzung mittels einer Dienstbarkeit gesichert werden. Dieses Instrument ist allerdings für diese kleine Fläche zu aufwändig und für die Eigentümerin arg einschränkend. Aus diesem Grund soll der Reitwegplatz analog zu den anderen beiden Plätzen als öffentlicher Grund behandelt werden.

Fazit

Aufgrund der Erwägungen soll die Nutzungsordnung Teuchelweiherplatz, Viehmarktplatz, Reitwegplatz teilweise aufgehoben werden (ausgenommen Abschnitt III *Nutzungsgebühren*), damit insbesondere der Teuchelweiherplatz diverser genutzt werden kann. Die Nutzungsgebühren gemäss Abschnitt III sollen unverändert in Kraft bleiben, bis eine neue vereinheitlichte Gebührenordnung für alle öffentlichen Räume in Kraft gesetzt werden kann (siehe Kap. 5.4.).

Zukünftig soll die VBöGS angewendet werden und die Verwaltungspolizei die für den Bewilligungsprozess verantwortliche Stelle sein.

5. Bewilligungspraxis

Wer den öffentlichen Raum bewilligungspflichtig nutzen möchte, ist in Winterthur mit verschiedenen Regulatorien, unterschiedlichen Stellen, Zuständigkeiten und Gebührenordnungen konfrontiert. Im Rahmen des Nutzungskonzepts werden die verschiedenen Baustellen benannt und Lösungswege aufgezeigt. Die *Vorstudie Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur, Analysebericht* von EBP hält auf Seite 11 unter anderem fest:

Anfragen zur Nutzung von Parks oder des Waldes werden von Stadtgrün Winterthur als Eigentümerin bzw. Interessensvertreterin koordiniert. Werden rechtsgültige Bewilligungen benötigt, müssen diese jedoch ebenso und separat über die Stadt- bzw. Verwaltungspolizei beantragt werden.

Eine weitere Ausnahme bilden Bewilligungen für die Nutzung von Teuchelweiher-, Reitweg- und Viehmarktplatz. Hier erteilt gemäss Nutzungs- und Gebührenordnung vom 1. Februar 2017 der Bereich Immobilien entsprechende Bewilligungen. Dies entspricht nicht den VBöGS, weil hier auf öffentlich zugänglichem Grund gesteigerte Nutzungen stattfinden. Ausnahmen bilden Parkkarten für die Märkte I und II, die von der Verwaltungspolizei ausgestellt werden.

Die Reservation von Aussenräumen von Schul- und Sportanlagen erfolgt über das Sportamt. Hierzu besteht eine Online Plattform, die alle städtischen sowie auch private, mietbare Sportanlagen erfasst. Bei einer Reservationsanfrage wird automatisch der jeweilige Hauswart informiert, so dass die Nutzungen lokal koordiniert und allfällige Nutzungskonflikte verhindert werden können.

Die *Vorstudie Nutzungskonzept öffentliche Räume Stadt Winterthur, Schlussbericht* von EBP hält auf Seite 10 fest:

Von unterschiedlichen Stellen beanstandet wird allerdings, dass bei der aktuellen Bewilligungspraxis die Interessenten Kenntnis über die Eigentumsstruktur und Zuständigkeit bei den jeweiligen Flächen haben müssen, um für die im Vorfeld notwendigen Abklärungen an die richtige Instanz zu gelangen. Das wird als nicht nutzerfreundlich eingestuft. Diese «gelebte Praxis» ist historisch gewachsen und wäre nicht nötig. Die einzige Bewilligungsinstanz ist die Stadtpolizei. Es wären anzustreben, dass die Nutzenden - wie in den VBöGS vorsehen – im Sinne eines «One-Stop-Shops» nur und direkt an die Verwaltungspolizei als Koordinationsstelle gelangen.

Um ein gemeinsames Verständnis wichtiger Begriffe zu haben, wird folgende Terminologie vorgeschlagen:

Fachinstanzen	Stellen, die in irgendeiner Form mit dem öffentlichen Raum befasst sind. Insbesondere die Eigentümerdepartemente, die Kinder- und Jugendbeauftragte, die Fachstelle Alter und Gesundheit sowie Stellen wie das Kulturmarketing etc. (siehe auch Kapitel 5. Managementprozesse). Als «Eigentümerdepartement» gilt jenes Departement, dem die Zuordnung der Eigentümerverantwortung gemäss Immobilienhandbuch übertragen wurde.
Bewilligungsbehörde Nutzung öff. Raum	Verwaltungspolizei (VePo, sie kann im Baubewilligungsverfahren auch Fachinstanz sein). Sie behandelt in der Regel gesteigerten Gemeingebrauch.
Baubewilligungsbehörde	Baupolizeiamt (BauPo, sie kann auch Fachinstanz sein). Sie behandelt in der Regel Sondernutzungen des öff. Raums.
Bewilligungsverfahren	Das Verfahren, das die Verwaltungspolizei durchführt.
Verfügung (Bewilligung)	Ein aufgrund eines ordentlichen Gesuches und in einem regulären Bewilligungsverfahren erstellter, rechtsverbindlicher Entscheid.
Gesuch	Ein fristgerechtes in der Regel schriftliches Ersuchen um Nutzung des öffentlichen Raums.

Meldung	Die Bekanntmachung einer Nutzung.
Auflagen	Hinweise der Bewilligungsbehörde oder der Fachinstanzen in der Bewilligung (in der Regel die Nutzung regulierend).
Benützungsgebühr	Gebühr für die Nutzung einer Fläche.
Bewilligungsgebühr	Gebühr für die Erstellung einer Bewilligung (auch Schreibgebühren, gemäss Äquivalenzprinzip).

Das Thema Bewilligungspraxis ist in folgende Unterthemen gegliedert:

- Digitale Unterstützung
- Verwaltungsprozesse
- Zuständigkeiten
- «Bewilligungen» bei öffentlich genutzten privaten Räumen
- Gebühren und Erlasse

5.1 Digitale Unterstützung

Die Kundschaft soll die Verwaltungsprozesse und unterschiedliche stadtinterne Eigentumsverhältnisse möglichst nicht wahrnehmen und über ein einziges Portal an die Verwaltung herantreten können. Ideal wäre, wenn die Kundschaft sowohl über die Website (Stadtplan der Nutzungen) wie über eine Themenliste zu den Gesuchsformularen gelangen würde. Im Rahmen dieses Projektes war mit der Website Öffentliche Räume - Stadtplan der Nutzungen nur die Realisierung des ersten Schrittes in diese Richtung möglich.

Zukünftig sollte ein digitales Gesuch direkt aus der Website der Verwaltungspolizei zugestellt werden können. Das würde bedeuten, dass die Website sukzessive erweitert würde und die entsprechenden Schnittstellen zur Software eLicet der Verwaltungspolizei erstellt würden.

Es sind in der Verwaltung folgende Softwares im Zusammenhang mit dem öffentlichen Raum im Einsatz:

- eLicet: Software mit Schnittstellen nach aussen (z.B. Gesuche per Internet, GIS-Anbindung). Mit dieser Software werden sowohl der öffentliche Grund (gesteigerte und Sondernutzungen) als auch die Bewilligungen und Auflagen dazu standardisiert und individuell verwaltet und die Rechnungstellungen administriert, mit direkter Schnittstelle zum Inkasso (Finanzamt). Die Verwaltungspolizei plant eine Automatisierung der Marktgesuche mittels GIS-Plänen im eLicet (weiterer Ausbau der bestehenden Software, automatische Buchungen und Inkasso für Floh- und Trödlermärkte via Internet).
- GreenGO: Eine neue nach aussen hin orientierte Plattform von Stadtgrün Winterthur (SGW) für die Nutzung des Parkbands Neuhegi; modern und ausbaufähig. Der Gesuchsteller meldet eine Nutzung, die gewissen Bedingungen folgen muss und kann sie umsetzen, sofern die VePo keine Auflagen hat (gilt bei Kurzfristnutzungen).
- Die Baupolizei arbeitet mit der Software BauPro für das Baubewilligungsverfahren.
- Die Reservationsstelle von Schulen und Sport (Sportamt) betreibt eine webbasierte Plattform, primär zur Bewirtschaftung der Räumlichkeiten aber auch für die die Immobilien umgebenden Flächen. Das Portal ist benutzerfreundlich und schnell. Der Kunde sieht eine Beschreibung der Orte/Hallen und einen aktuellen Belegungsplan. Auf derselben Seite kann er ein Gesuchformular ausfüllen und einreichen. Zudem wird eine Plattform «Sportplanet» betrieben, die über Outdoor-Aktivitäten informiert (teils auch im öff. Raum).
- Die Website der Stadt Winterthur.

5.2 Verwaltungsprozesse

Rund 97% der Gesuche können heute durch die Verwaltungspolizei (VePo) direkt erledigt werden, weil die Nutzung klein oder einfach ist. Rund 3% der Gesuche generieren heute einen Verwaltungsaufwand, der über die VePo hinausgeht. Hier wird ein grösseres Optimierungspotential erkannt.

Es ist wichtig, dass die VePo zukünftig als Anlaufstelle für Nutzungen des öffentlichen Raums fungieren könnte. Das bedeutet, dass alle Gesuche (ausser Baugesuche und Gesuche für nicht öffentliche Gebäude der öffentlichen Hand wie z.B. Schulhäuser) bei der VePo eingehen, sie wie heute die Fachinstanzen einbezieht (aktuell per Email), falls notwendig Begehungen vor Ort koordiniert und schliesslich einen Entscheid (Bewilligung) ausstellt. Mit diesem Ablauf kann die Stadt Winterthur einheitlich auftreten und die Verwaltung mit einer Stimme sprechen.

Bei welchen Gesuchen welche Fachinstanzen einbezogen werden müssen, gilt es im Detail zu definieren. Heute richtet sich die VePo nach den ersuchten Infrastrukturen, nach der Dauer und danach, ob die Nutzung in Erholungszonen (E1/E2) stattfindet oder öffentlicher Verkehr tangiert ist. Eine Begehung ist insbesondere dann wichtig, wenn eine grössere Veranstaltung zum ersten Mal stattfindet.

Denkbar ist seitens VePo auch, dass eine Art «kleine Bewilligung» oder «Meldung» eingeführt wird. Damit könnten die Fachinstanzen über noch zu definierende kleinere Nutzungsgesuche rasch informiert werden und ohne deren Reaktion würde das Gesuch bewilligt (Standardbewilligungen, wenn bspw. ein Schülerrennen im Eulachpark stattfindet, ohne dass die Grünflächen tangiert werden). Dieses Instrument könnte den internen Informationsstand vereinheitlichen und verbessern.

Die Rückmeldungen der Fachinstanzen per Email sind für die VePo bereits heute verbindlich, sofern sie eindeutigen Rechtsquellen zugeordnet werden können, ansonsten werden sie von der VePo im Rahmen des Gleichbehandlungsprinzips der Gesuchstellenden bei den Interessenabwägungen aller Beteiligten berücksichtigt. Bei widersprüchlichen oder unklaren Rückmeldungen oder bei Grossanlässen wird eine Sitzung einberufen, bei welcher die Kundschaft in der Regel dabei ist.

Bei den Gesuchen, die weitere Kreise der Verwaltung betreffen und bei denen möglicherweise zahlreiche Fachinstanzen einbezogen werden müssen, sollte in Zukunft ein elektronischer Workflow mit standardisierten Auflagen möglich sein.

Die Baupolizei (BauPo) ist die zweite legitimierte Behörde, deren Prozess Auswirkungen auf die Nutzung des öffentlichen Raums hat. Alles Bauliche, das länger als drei Monate dauert, wird zuerst durch die BauPo und anschliessend - sofern der öffentliche Raum beansprucht wird - durch die VePo abgehandelt. Dafür wird die Software BauPro eingesetzt, in der baurechtliche Standardauflagen ausgewählt werden können (bspw. bei der Umnutzung eines Strassencafés). Zudem werden Fachinstanzen per Vernehmlassungsverfahren abgeholt. Die Schnittstelle zwischen VePo und BauPo funktioniert gut.

5.3 Zuständigkeiten

Die VePo und die BauPo sind gesetzlich ermächtigt, für die Nutzung des öffentlichen Raums Bewilligungen auszustellen. Die weiteren «Bewilligungen», die heute 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 meist an verschiedene Stellen gelangen und erhält verschiedene Bewilligungen für die ersuchte Nutzung. Begleitgruppe und Steuerungsausschuss sind einhellig der Meinung, dass das Eingangsportale für die Kundschaft bei der VePo liegen soll und diese die weiteren Fachinstanzen im Verfahren einbezieht.

Sofern der Stadtrat gewillt ist, die VePo als Anlaufstelle einzusetzen, sind die Abläufe zwischen Bewilligungsbehörde VePo und den Fachinstanzen noch detailliert zu klären. Im Kapitel Managementprozesse ist die Zusammenarbeit auf Ebene der Hauptprozesse dargestellt. Die konkreten Abläufe sollen vor der Einführung des neuen Regimes zusammen mit den in die Prozesse involvierten Stellen festgelegt werden.

5.4 Gebühren und Erlasse

Es gibt in Winterthur bezüglich Nutzung der öffentlichen Räume verschiedene Gebührenordnungen mit unterschiedlichen Gebührenansätzen. Das heisst, es ist möglich, dass die Kundschaft für dieselbe Nutzung bei verschiedenen Stellen unterschiedlich hohe Gebühren bezahlt. Das ist nicht nur unschön, sondern führt auch zu Diskussionen und birgt juristische Risiken.

Aus diesem Grund wurde eine kleine Analyse der verschiedenen Gebührenordnungen vorgenommen (Verordnung über die Kanzlei- und Verwaltungsgebühren, Stand 1.1.2021; Gebührenordnung für die Stadtpolizei, Stand 1.1.2015; Gebührentabelle der Stadtpolizei Winterthur, Stand 1.1.2019; Gebührenreglement für die Schul- und Sportanlagen der Stadt Winterthur, Stand 1.3.2019; Nutzungs- und Gebührenordnung für den Teuchelweiher-, Viehmarkt- und Reitwegplatz vom 1.6.2017).

Zusammengefasst kann man sagen, dass Immobilien sowie Schule und Sport von einer Benützungsg Gebühr pro Raum (Schulhausplatz, Platz, Park etc.) und pro Tag ausgehen, die Spannweite liegt zwischen 142 und 450 Franken. Diese Systematik ist relativ einfach und transparent. Die Gebührenordnung der Stadtpolizei hingegen, welche für die Nutzung des öffentlichen Raums das zentrale Element darstellt, ist äusserst komplex, historisch gewachsen und politisch geprägt.

Die in der Gebührenordnung für die Stadtpolizei geforderte Pauschalisierung von Gebühren, wo dies sinnvoll wäre, gelingt in der Praxis kaum, weil die verschiedenen Ansätze nicht vergleichbar sind. In der Gebührentabelle der Stadtpolizei Winterthur (worauf sich auch die folgenden Ziffern beziehen), gibt es Gebühren

- nach Tag und Raum, inkl. halbe Tage und halbe Räume, wobei die Halbierung nicht der Hälfte des Preises entsprechen muss;
- nach Tag und m² (3.2.4f);
- nach Tag und definierten m² (3.2.2f);
- nach Monat manchmal nach Jahr und Raum (3.2.8f)
- bei denen die Benützungsg Gebühr und die Bewilligungsg Gebühr verrechnet sind (3.2.12);
- die auf eine Anzahl Tage befristet sind (3.2.14f);
- nach Anzahl Nutzende (3.2.12f);
- nach bezeichneten Plätzen, manchmal auch pauschal (3.2.16ff und 3.2.1);

Aufgrund dieser Uneinheitlichkeit lassen sich die Gebühren erst nach einer Umrechnung vergleichen. So zeigt sich dann, dass ein Strassenmusikant 25 Franken pro Tag bezahlt, der Verkauf von einem Fahrzeug aus hingegen 1.70 kostet und ab privaten Grund 3.30 Franken. Verkaufsstände bezahlen pro Gasse, ob in der Altstadt oder auf dem übrigen Stadtgebiet, durchschnittlich 1.70 Franken. Wenn ein Photograph ein paar professionelle Fotos macht, dann bezahlt er dieselben 100 Franken, wie wenn SRF einen Tag Dreharbeiten durchführt. Teils wird namentlich benannt, wer keine Benützungsg Gebühren bezahlt (3.2.20 «Pfadis und Schulen»).

Gemeinnützige Aktivitäten sind generell befreit von Benützungsg Gebühren. Kulturelle Anlässe jedoch nicht, selbst dann nicht, wenn sie einen gemeinnützigen Zweck haben. Die Begrifflichkeit von gemeinnützig und kulturell ist nicht eindeutig (3.2.9). Die unklare Definition führt in der Praxis u.a. dazu, dass gemeinnützige Räbeliechtlumzüge (ebenfalls explizit erwähnt) eine Benützungsg Gebühr bezahlen müssen.

An diesen wenigen Beispielen wird ersichtlich, dass die Problematik der Ungleichbehandlung mit der fehlenden Systematik zusammenhängt.

Die Benützung von Altstadtplätzen ist teurer als andere Orte. Dass zentrale Räume höher bepreist werden, ist auch in anderen Städten bekannt. Da in den neuen Leitsätzen die Altstadt als Teil eines grösseren urbanen Stadtzentrums gesehen wird, müssen die Ansätze in diesem Rayon geklärt werden. Es empfiehlt sich ein Zonensystem, bei dem im Zentrum mehr bezahlt wird als in der Peripherie. Im Bereich Gastrobewilligungen wird ein solches System bereits angewendet, allerdings eher kleinteilig.

Hinzu kommt, dass neue Nutzungen im öffentlichen Raum wie bspw. kommerzielle oder vereinsmässige Yogastunden in einem Park von der Gebührentabelle nicht erfasst sind, sodass für Unterschiedliches immer die Gebühr für «Nutzung öffentlicher Grund für Festivitäten in Quartieren» (3.2.23) angewendet werden muss, wobei der minimale Tagesansatz von 50 Franken für eine Stunde recht hoch ist. In der Praxis werden in solchen Fällen spezifische Lösungen gefunden, die aber eigentlich nicht vorgesehen sind.

Nach Auskunft des Verantwortlichen befinden sich in der Gebührentabelle zudem viele veraltete Gebühren oder solche, die nicht angewendet werden bzw. nicht angewendet werden können. Alle Gebühren sind im Bewilligungssystem hinterlegt und müssen von den Sachbearbeitenden mühsam zusammengetragen werden. Die Kundschaft erhält eine Rechnung, die jede Position im Detail enthält, was nicht selten zu Fragen führt.

An dieser Stelle kann die Problematik nur skizziert werden, auch ist eine vertiefte Analyse aufgrund der Entstehungsgeschichte der Gebührentabelle wenig zielführend. Eher zu empfehlen ist, von Grund auf eine neue Systematik einzuführen, die auf einem m²/Tag-Preis aufbaut und diesen je nach Ort, nach Art der Nutzung und der Dauer modifiziert.

Erst nach dieser Arbeit kann sinnvollerweise an eine Vereinheitlichung der verschiedenen Ansätze gedacht werden. Diese dürfte sich dann relativ einfach gestalten, weil die Vergleichbarkeit gegeben ist. Auf den ersten Blick zeigen sich grössere Abweichungen in den Frankenbeträgen nur bei der Bepreisung des Zirkus Knie und den Fahrenden. Bezüglich der generellen Gebührenhöhe liegt Winterthur im Benchmark gleichauf mit St. Gallen und Zürich.

Auf jeden Fall sollte es künftig keine Rolle mehr spielen, ob eine Nutzung auf dem Delphinplatz, auf dem Areal des Schulhaus Feld oder auf dem Viehmarktplatz stattfindet. Es muss das Ziel sein, alle Bewilligungs- und Nutzungsgebühren hinsichtlich städtischer Aussenflächen in einer einzigen städtischen Gebührenordnung zu regeln.

Dabei sollte beachtet werden, dass Gebühren die Nutzung des öffentlichen Raums sehr direkt beeinflussen können und es wäre zu definieren, in welcher Weise diese Lenkung passieren soll. Bspw. können zu hohe Gebühren Jugendnutzungen verhindern oder zu tiefe Gebühren führen zu einer ungewollten Kommerzialisierung.

Auch die Erlassmöglichkeiten sind uneinheitlich geregelt, was dazu führen kann, dass Gesuchsteller verschiedene Verwaltungsstellen um Erlasse angehen. Das hat zur Folge, dass die Stellen unter Druck geraten und niemand die Übersicht darüber hat, wie weit der Gesuchsteller schon von Erlassen profitiert. Es kann sich dabei nicht nur um finanzielle Erlasse, sondern auch um Gratisleistungen der Verwaltung handeln. Eine einheitliche Erlassregelung ist zusammen mit einer einzigen Gebührenordnung festzulegen.

Verwendung der Gebühren

Es ist denkbar, dass die Anlaufstelle für das Bewilligungsverfahren mit der Bewilligung auch eine einheitliche Rechnung ggf. inkl. Erlass stellt (z.B. analog der Gebührenordnung für die Stadtpolizei betreffend Erlasskompetenzen). Das Inkasso geschieht heute beim Finanzamt, was

aufgrund der einheitlichen Behandlung sinnvoll ist. Neu sollen diese Gebühren aber auch denjenigen Stellen zufließen, bei denen der Verwaltungsaufwand anfällt, dies insbesondere in den Fällen, wo durch Gesuche ein deutlicher Mehraufwand bei einzelnen Verwaltungsstellen entsteht. Grössere Schäden, wie bspw. das neu Ansähen eines Rasens oder die Reparatur eines Hartbelags nach einer Veranstaltung, werden dem Gesuchsteller gemäss Haftungsregelung bereits heute in Rechnung gestellt. Dieser Prozess wäre noch im Detail zu beschreiben, sodass Schadensfeststellung, -Meldung und -Ahndung stringent sind und die Gleichbehandlung geachtet wird.

Fazit

Aufgrund der Erwägungen soll dem Stadtrat beantragt werden, die Stadtpolizei mit der Entwicklung einer neuen Gebührenverordnung zu beauftragen, und diese dann den zuständigen politischen Gremien zum Beschluss vorzulegen. Mit dieser Entwicklung soll auch eine Harmonisierung der Nutzungsgebühren für den öffentlichen Raum einhergehen. Ebenfalls soll definiert werden, wie Nutzungsgebühren zur Deckung des Mehraufwands der Eigentümer verwendet werden können.

5.5 «Bewilligungen» bei öffentlich genutzten, privaten Räumen

Namhafte faktisch öffentlich genutzte Räume in Winterthur sind in Privatbesitz, was aber die Nutzenden kaum wahrnehmen (bspw. Kirchenplatz, Katharina-Sulzer-Platz). Minimal wäre es wichtig, dass diese Räume nach Absprache mit den jeweiligen Eigentümern auf dem «Stadtplan der Nutzungen» bzw. der Website ersichtlich und beschrieben wären, sodass Gesuchsteller direkt erkennen, wohin sie sich wenden müssen. Aus Kundensicht wäre es wünschenswert, wenn Nutzungsgesuche für diese Räume auch bei einer Stelle eingegeben werden könnten.

Dazu wäre zuerst ein Konzept zu erstellen, mit dem auf die privaten Eigentümer zugegangen würde, damit sich diese an den städtischen Bewilligungsprozess anschliessen können und dann wie die Fachinstanzen im Bewilligungsprozess der VePo behandelt würden.

6. Managementprozesse

Damit das Nutzungskonzept öffentliche Räume lebt, evaluiert und neuen Gegebenheiten angepasst wird, werden verschiedene Managementprozesse definiert, die diese Zielsetzung unterstützen sollen. 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. 5. Übergeordneter Managementprozess

Die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, die das Projekt Nutzungskonzept begleitet hat, wird nach Projektabschluss aufgelöst. Im Rahmen der Aktualisierung notwendige Entscheide aus strategischer Ebene sollen von der AG Gartenstadt getroffen werden; der Austausch der Fachinstanzen wird im entsprechenden Prozess gewährleistet. Mit Fachinstanzen sind hier nicht nur die Eigentümer oder Bewirtschafterinnen (z. B. Tiefbau, Immobilien, Stadtgrün usw.), sondern auch jene Abteilungen gemeint, welche im Rahmen ihrer Arbeit im Austausch mit potenziellen Nutzungsgruppe stehen (z. B. Bereich Kultur, Kinder- und Jugendbeauftragte, Fachstelle Alter und Gesundheit als zuständige Stelle für die ältere Bevölkerung usw.).

Im Folgenden werden die Hauptprozesse dargestellt. Das Augenmerk liegt dabei nicht auf einer möglichst vollständigen Abbildung der einzelnen Tätigkeiten, sondern auf der Darstellung wichtiger Schnittstellen. Anschliessend an den Entscheid des Stadtrates werden die Abläufe insbesondere zwischen Bewilligungsbehörde und Fachinstanzen konkretisiert.

6.1 Leitsätze aktualisieren

Da die Leitsätze zur Nutzung des öffentlichen Raums (siehe Kapitel 3) vom Stadtrat verabschiedet werden sollen, ist klar, dass deren allfällige Anpassung oder Ergänzung ebenfalls vom Stadtrat beschlossen werden muss.

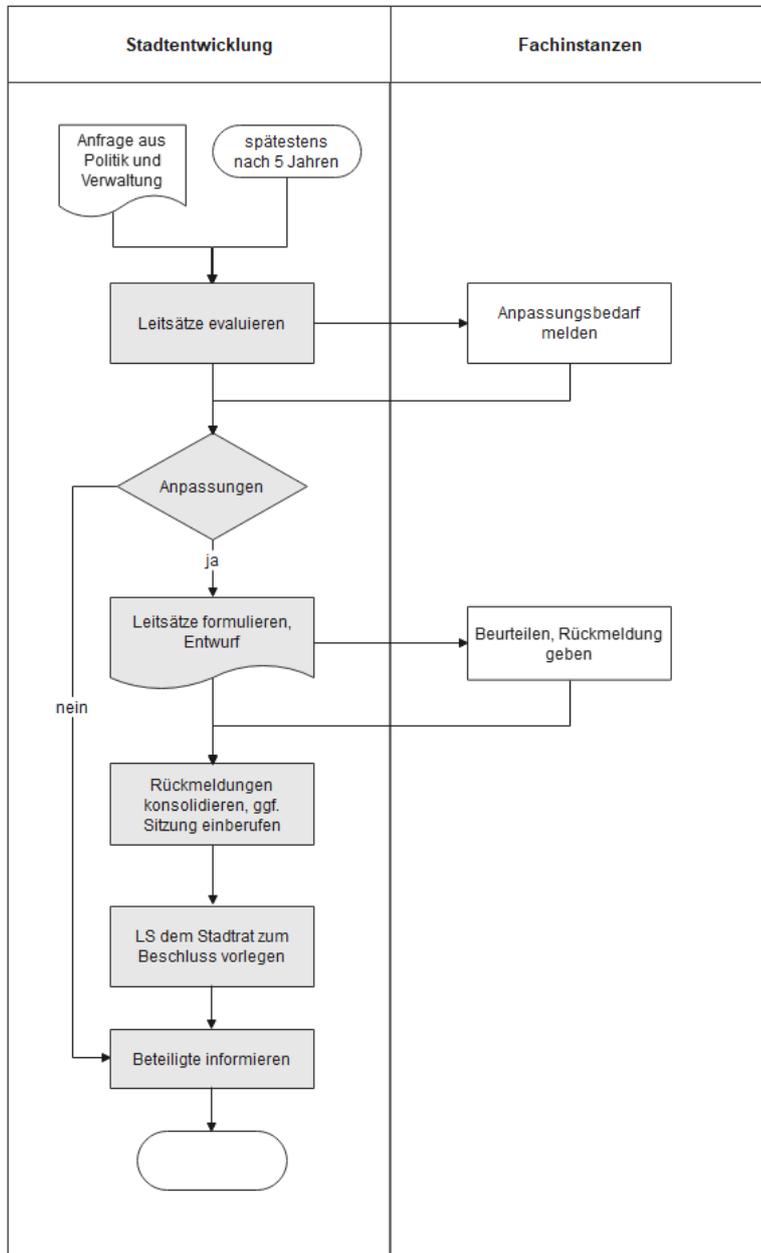


Abb. 6. Prozess Leitsätze aktualisieren (Prozessverantwortung Stadtentwicklung)

6.2 IST/SOLL-Tabelle aktualisieren

Die verwaltungsinterne Koordination bei der Aufnahme neuer öffentlicher Räume in den Stadtplan der Nutzungen bzw. über Anpassungen bei früher aufgenommen, wird von der Stadtentwicklung vorgenommen, da sich diese Funktion im Rahmen des Projekts bewährt hat.

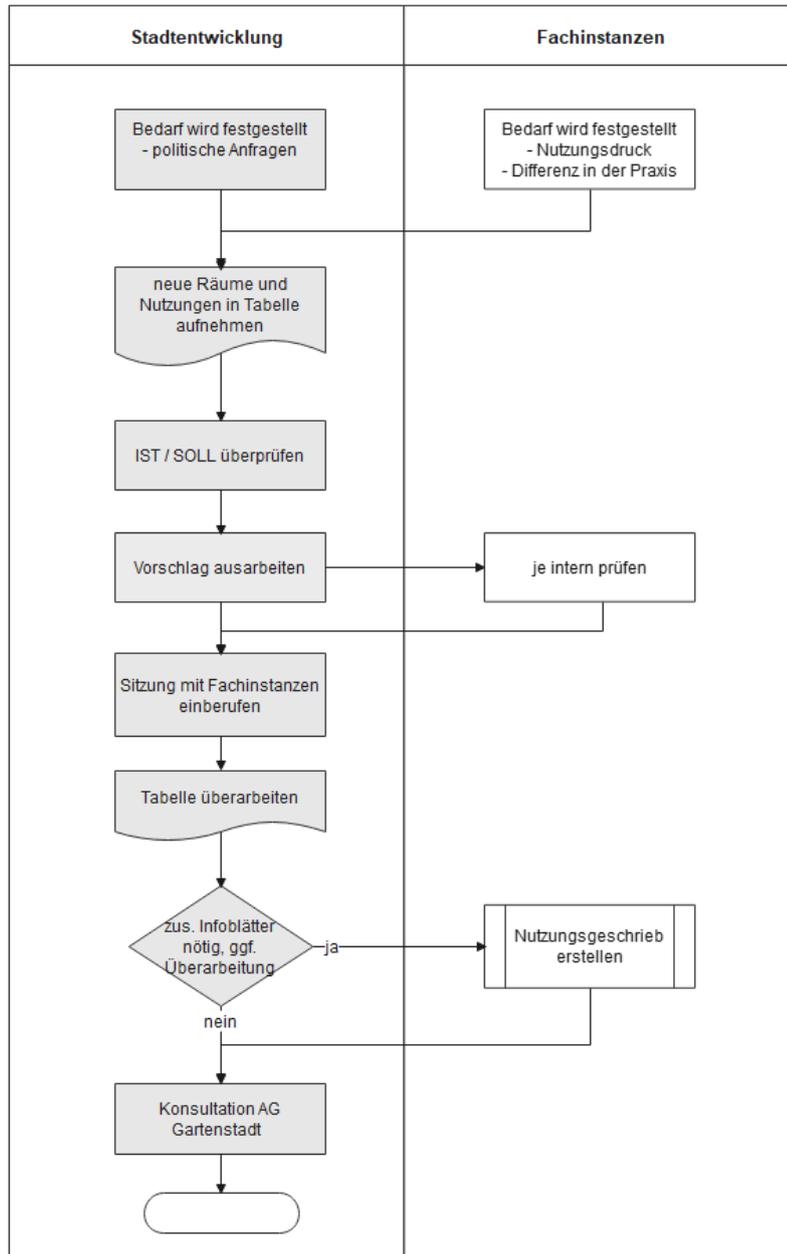


Abb. 7. Prozess IST/SOLL-Tabelle aktualisieren (Prozessverantwortung Stadtentwicklung)

6.3 Nutzungsbeschreibung erstellen

Die Erstellung neuer Nutzungsbeschreibungen bedarf einer engen Abstimmung mit dem Stadtplan der Nutzungen bzw. der Website. Daher ist es sinnvoll, dass die Stadtentwicklung die Qualitätssicherung übernimmt und die Fachinstanzen die Inhalte liefern.

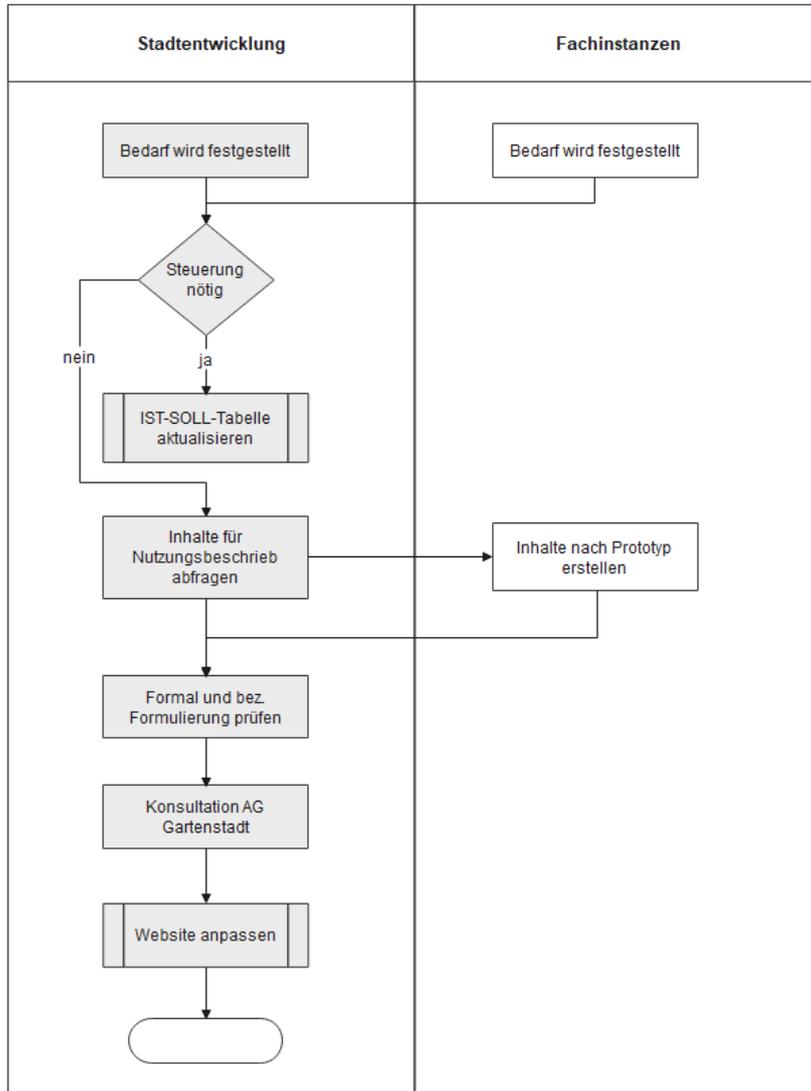


Abb. 8. Prozess Nutzungsbeschreibungen erstellen/aktualisieren (Prozessverantwortung Stadtentwicklung)

6.4 Zusammenarbeit mit Fachinstanzen evaluieren

Eine enge Abstimmung von Bewilligungsbehörde und Fachinstanzen ist für den Fluss des Prozesses sehr wichtig, daher obliegt der VePo hier die Koordination.

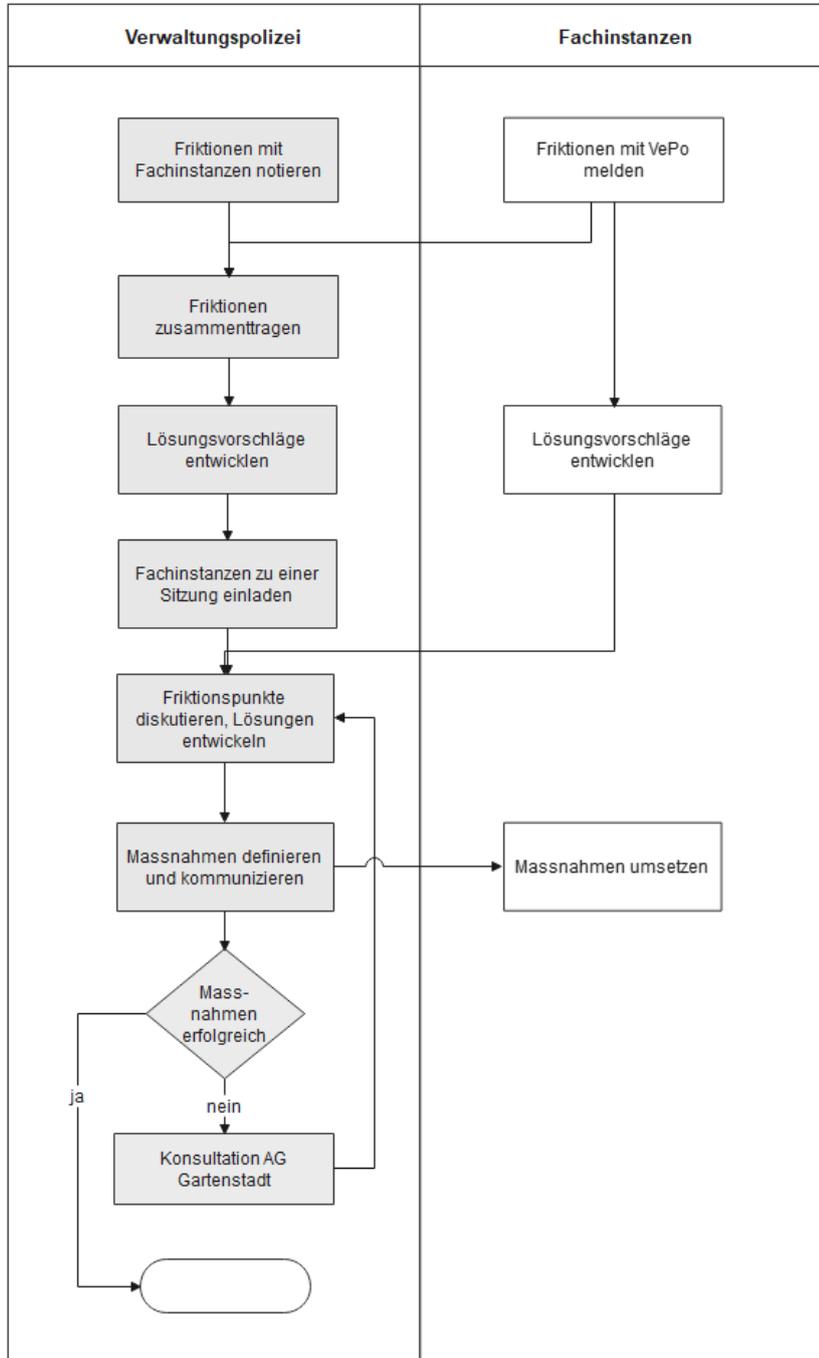


Abb. 9. Prozess Zusammenarbeit mit Fachinstanzen evaluieren (Prozessverantwortung VePo)

6.5 Bewilligungsprozess

Der Vollständigkeit halber und mit informativem Charakter ist hier auch eine grobe Darstellung des Bewilligungsprozesses abgebildet. Die Detailprozesse dazu liegen in der Verantwortung der VePo.

Der Bewilligungsprozess soll nicht nur eine klare Kundenführung und verwaltungsinterne Abstimmung der Gesuche sicherstellen, sondern auch das Vorgehen bei Reklamationen und politischen Anliegen zur Nutzung des öffentlichen Raums klären. Im Grundsatz leitet die VePo auch diese Verfahren und bezieht die betroffenen Fachinstanzen ein.

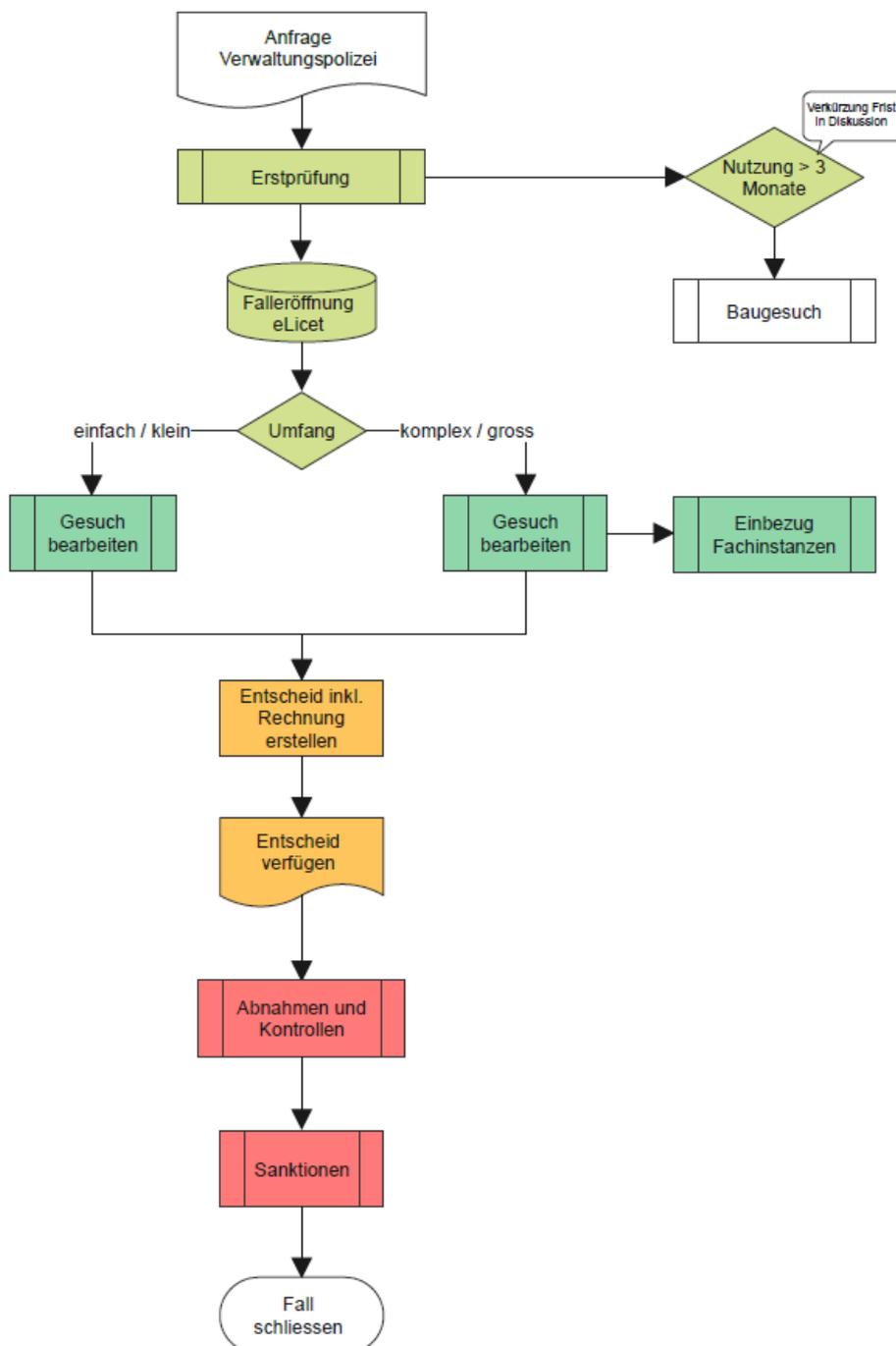


Abb. 10 Grobprozess Verwaltungspolizeiliche Bewilligungen

7. Weiteres Vorgehen

7.1 Anträge zuhanden des Stadtrates

Zur Umsetzung des Nutzungskonzepts sollen dem Stadtrat von Winterthur folgende Anträge gestellt werden:

Genehmigung Leitsätze Nutzung öffentlicher Räume

- Die zwölf Leitsätze, welche ein Bekenntnis zur vielfältigen Nutzung des öffentlichen Raums darstellen, sollen vom Stadtrat genehmigt werden.

Veröffentlichung und Ergänzung Stadtplan der Nutzungen

- Die Website «Öffentliche Räume – Stadtplan der Nutzungen», welche beispielhaft 31 Nutzungsbeschreibungen von öffentlichen Räumen enthält, soll veröffentlicht werden.
- Alle Departemente mit Eigentum an öffentlichen Flächen sollen aufgefordert werden, weitere Nutzungsbeschreibungen für wichtige öffentliche Räume, die sie verwalten, zu erstellen.

Einsetzung Verwaltungspolizei als Anlaufstelle (One-Stop-Shop)

- Die Verwaltungspolizei soll als Anlaufstelle für alle Gesuche zur Nutzung öffentlicher Räume eingesetzt werden (ohne zweckgebundene Nutzungen wie bspw. Schulnutzung). Sie soll die Fachinstanzen in ihr Verfahren einbeziehen.

Teilweise Aufhebung Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiher-, Reitweg- und Viehmarktplatz

- Zur besseren Nutzung des Potentials der drei Plätze soll die Nutzungs- und Gebührenordnung Teuchelweiher-, Reitweg- und Viehmarktplatz teilweise aufgehoben werden.
- Die Nutzungsgebühren gemäss Abschnitt III der Ordnung sollen unverändert in Kraft bleiben, bis eine neue vereinheitlichte Gebührenordnung für alle öffentlichen Räume in Kraft tritt.
- Auf den drei Plätzen sollen die stadträtlichen Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (VBöGS) vom 8. Juni 1979 zur Anwendung kommen.
- Die Stakeholder im Quartier sollen in geeigneter Weise vor der Öffentlichkeit darüber informiert werden, dass die Steuerung der Nutzung zukünftig gemäss den Raumbeschreibungen im Stadtplan der Nutzungen geschieht.

Anpassung Nutzungskonzept öffentlicher Raum Gleisquerung Stadtmitte

- Zur besseren Nutzung des Potentials von Salzhaus- und Kesselhausplatz soll Ziffer 6. des Stadtratsbeschlusses «Gleisquerung Stadtmitte: Genehmigung Nutzungskonzept öffentlicher Raum» aufgehoben werden.

Auftrag Überarbeitung Gebührenordnung und Gebührentabelle

- Die Stadtpolizei soll beauftragt werden, die Gebührentabelle zu überarbeiten und dabei eine neue Systematik zu entwickeln, sodass die Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Grundes sowie die Erlassmöglichkeiten vereinheitlicht werden können.
- In diesem Rahmen soll auch definiert werden, wie die Nutzungsgebühren zur Deckung des Aufwands der Eigentümer an diese rückvergütet werden können. Bis zur Inkraftsetzung einer neuen Gebührenordnung sollen die Gebühren wie bisher an die Eigentümerdepartemente fliessen.

7.2 Weitere Massnahmen

Folgende Massnahmen ergeben sich implizit aus dem Bericht:

Präzisierung neuer Bewilligungsprozess

- Der neue Bewilligungsprozess von Gesuchseingang bis zur Durchführung inkl. Übergabe und Abnahme soll unter Einbezug der Fachinstanzen im Detail dargestellt werden.

Vereinheitlichung Hausordnungen

- Hausordnungen oder Spielplatzregeln sollen weiterhin möglich sein. Sie sollen durch die zuständigen «Eigentümerdepartemente» erlassen werden und nach deren einheitlichem Corporate Design gestaltet sein.

Anpassung Sportplanet

- Die Informationen auf der Plattform «Sportplanet» (www.sportplanet.ch) sollen, wo aufgrund des Nutzungskonzepts öffentliche Räume notwendig - durch das Sportamt angepasst werden.

Private öffentlich genutzte Räume erfassen

- Es soll mit den jeweiligen Eigentümern geklärt werden, ob private, öffentlich genutzte Räume in das städtische Bewilligungswesen integriert werden können (bspw. Kirchplatz).