

# **Bewilligung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum**

## **Eine Entscheidungshilfe für die Stadtpolizei Zürich unter Berücksichtigung der Stakeholder**

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Claudia Winkler**  
von Zürich und Luzern  
Frauentalweg 110  
8045 Zürich

Zürich, 22. September 2013

---

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## Vorwort

„Öffentliches Gut? (...) ‚Lassen Sie mich das tun!‘ sagte er zwischen den Zähnen“ (Mann, 1991, S. 879). Hans Castorp spricht diese Worte im Buch „Der Zauberberg“ und geht voller Motivation an die Arbeit. Auch ich spürte Entdeckergeist beim Verfassen dieser Masterarbeit. Die Analyse der Entstehung und der Nutzung des öffentlichen Raums und die Einarbeitung in meine neue Aufgabe als Chefin des Büros für Veranstaltungen bei der Stadtpolizei Zürich waren eine ideale Kombination für die Vertiefung in das Thema. Das theoretische Hintergrundwissen, welches ich mir aneignen konnte, erweitert mein Verständnis und gibt mir eine Argumentationshilfe in der Bewilligungspraxis.

Ich danke den Interviewpartnern für die offenen und anregenden Gespräche. Ein besonderer Dank geht an Enrico John und Richard Rüegg für das Korrekturlesen.

Zürich, im September 2013

Claudia Winkler

## Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit behandelt die Nutzung von öffentlichem Raum für Veranstaltungen und geht im Praxisbeispiel auf die Stadt Zürich ein. Das Bedürfnis nach der Nutzung von öffentlichem Raum nimmt zu, gleichzeitig werden widersprüchliche Anforderungen an den öffentlichen Raum gestellt. Dieser soll als Erholungsraum, als Plattform für alle Arten von Veranstaltungen und für die politische Meinungsäusserung zur Verfügung stehen. Das Büro für Veranstaltungen steht im Zentrum dieser Ansprüche, indem es Bewilligungen ausstellt oder verweigert. Diese Masterarbeit soll die Arbeit der Abteilung Bewilligungen der Stadtpolizei Zürich unterstützen, indem sie Entscheidungshilfen für die Bewilligungserteilung vorstellt.

Aufgrund einer Literaturanalyse wird der öffentliche Raum definiert und anhand von verschiedenen Theorien werden die Möglichkeiten der Regulierung und deren Implikationen aufgezeigt. Die Bedeutung des öffentlichen Raums wird analysiert, indem die massgebenden Kriterien der Nutzung von öffentlichem Raum in einem Bezugsrahmen als Kontext-, Gestaltungs- und Erfolgsvariablen dargestellt werden. Die Kontextvariablen beeinflussen die Entscheidungsfindung als externe Faktoren und umfassen den Anspruch an den öffentlichen Raum, die Perspektiven, die gesellschaftliche Entwicklung, die Regulierungsarten, die Entscheidungsgrundlagen, den demokratischen Willen und die Bürgerbeteiligung. Die Gestaltungsvariablen sind beeinflussbare Faktoren innerhalb des Themenbereichs und bestehen aus den drei Gruppen Organisation, Entscheidungsfindung und Bewilligungsverfahren. Die Erfolgsvariablen sind Ziele der Bewilligungsinstanz und beinhalten die Legislatorschwerpunkte, den Strategischen Plan und die Wahrnehmung der Beteiligten als Zielgrössen. Diese Informationen liefern die Grundlage für die Definition der Unterscheidungsmerkmale im Zusammenhang mit den Veranstaltungsarten. Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Bewilligungen beziehen sich zum Teil auf die Grundrechte in der Bundesverfassung. Die Gesetze und Verordnungen geben die Ausführung vor.

Eine empirische Analyse zur Bewilligungspraxis in der Stadt Zürich gibt Auskunft über die Beurteilung der Ist-Situation, die Anforderungen an die Umsetzung der politischen Legitimation und die Anforderungen an die zukünftigen gesellschaftlichen und politischen Veränderungen. Verschiedene Interviewpartner äussern sich aus Sicht der Bewilligungsnehmer, Bewilligungsgeber und Vernehmlassungspartner zum Bewilligungsverfahren. Ein Vergleich mit den Städten Bern, St. Gallen und Winterthur zeigt Stärken und Schwächen der Vorgaben und der Praxis auf. Die Untersuchung umfasst folgende Veranstaltungskategorien: politische Veranstaltung, religiöse Veranstaltung, gemeinnützige Veranstaltung, Veranstaltungen mit Festcharakter, sportliche und wirtschaftsfördernde Veranstaltungen und Kunst im öffentlichen Raum.

Aus den Resultaten der Analyse werden drei Gruppen von Entscheidungshilfen gebildet. Eine erste Gruppe zeigt auf, wo sich die Bewilligungspraxis bewährt und welche Entscheidungshilfen beibehalten werden sollen. Dies betrifft insbesondere die Umsetzung des politischen Willens. Eine zweite Gruppe zeigt Verbesserungspotenzial auf, beispielsweise eine verstärkte und

besser strukturierte Kommunikation zwischen Bewilligungsbehörde und politischer Instanz. Dieser wichtige weiche Faktor wird ergänzt mit praktischen Empfehlungen für eine bessere Gestaltung des Gesuchsformulars und für eine interaktive Webplattform. Diese Massnahmen sollen die Transparenz und Argumentation in der Bewilligungserteilung verbessern und Politik und Bürgern ein besseres Verständnis für Entscheide in der Bewilligungspraxis bei Veranstaltungen liefern. Bei der dritten Gruppe wird Verbesserungspotenzial erkannt, welches nicht ausgeschöpft werden kann, da die Rahmenbedingungen eine Umsetzung in der heutigen Situation verunmöglichen. Dies betrifft die Entscheidungskompetenz innerhalb der einzelnen Departemente, welche ein aufwendiges Vernehmlassungsverfahren bedingt und die Bewilligungsinstanz abhängig macht von isolierten Entscheiden in spezialisierten dezentralen Fachabteilungen.

Garret Hardin schreibt in seinem Artikel „The Tragedy of the Commons“ anhand des Beispiels der Überbevölkerung: „The population problem cannot be solved in a technical way“ (Hardin, 1986, S. 1243). Entscheidungshilfen für die Bewilligung von Veranstaltungen können nicht isoliert technisch angewendet werden, sondern verlangen nach einem systemischen Ansatz in der Beurteilung, Kommunikation und Realisierung, damit der demokratische und politische Wille umgesetzt werden kann.

---

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung .....	II
Inhaltsverzeichnis .....	IV
Abbildungsverzeichnis .....	VIII
Tabellenverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	X
Anhangverzeichnis .....	XI
1 Einleitung .....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Ziele der Arbeit.....	1
1.2.1 Theoretische Ziele .....	1
1.2.2 Praktische Ziele .....	2
1.3 Abgrenzung der Thematik .....	2
1.4 Stand der Forschung .....	2
1.4.1 Öffentlicher Raum .....	2
1.4.2 Veranstaltungen.....	3
1.5 Methodisches Vorgehen.....	3
1.5.1 Literaturanalyse .....	3
1.5.2 Empirische Untersuchung .....	4
1.5.3 Analyse und Auswertung .....	5
2 Konzept des öffentlichen Raums.....	7
2.1 Übersicht.....	7
2.2 Entstehung und Definition .....	7
2.2.1 Entstehung des öffentlichen Raums in Europa.....	7
2.2.2 Definition öffentlicher Raum.....	9
2.3 Nutzung und Bürgerbeteiligung.....	9
2.3.1 Nutzung und Regulierung des öffentlichen Raums.....	9
2.3.2 Bürgerbeteiligung .....	12
2.4 Bedeutung des öffentlichen Raums .....	13
2.4.1 Kontextvariablen .....	14

---

2.4.2	Gestaltungsvariablen .....	17
2.4.3	Erfolgsvariablen.....	19
2.4.4	Verknüpfung von Kontext- und Gestaltungsvariablen.....	19
2.5	Rechtliche Grundlagen.....	20
2.5.1	Bundesverfassung.....	20
2.5.2	Gesetze .....	21
2.5.3	Verordnungen .....	21
2.5.4	Die Polizeibewilligung .....	21
3	Unterscheidungsmerkmale bei Veranstaltungen .....	23
3.1	Übersicht.....	23
3.2	Definition Veranstaltungen.....	23
3.2.1	Politische Veranstaltungen .....	23
3.2.2	Festveranstaltungen .....	23
3.2.3	Religiöse Veranstaltungen.....	25
3.2.4	Gemeinnützige Veranstaltungen.....	25
3.2.5	Standaktionen .....	25
3.2.6	Unterschriftensammlung .....	25
3.2.7	Kunst im öffentlichen Raum .....	25
3.3	Unterscheidungsmerkmale.....	26
3.3.1	Definition der Merkmale .....	26
3.3.2	Herleitung und Begründung der Merkmale.....	28
3.4	Zusammenhang Veranstaltungsarten und Unterscheidungsmerkmale .....	28
4	Fallbeispiel Stadt Zürich.....	30
4.1	Übersicht.....	30
4.2	Bewilligungspraxis .....	30
4.2.1	Entscheidungsgrundlage.....	30
4.2.2	Organisation .....	31
4.2.2.1	Aufbauorganisation .....	31
4.2.2.2	Ablauforganisation.....	32
4.2.3	Entscheidungsfindung .....	32
4.2.4	Bewilligungsverfahren .....	33
4.2.5	Erfolgsvariablen.....	34

---

4.3	Empirische Untersuchung.....	34
4.3.1	Qualitative Befragung.....	36
4.3.2	Ziele und Methoden.....	36
4.3.3	Auswahl der Befragten.....	36
4.3.4	Analyse der Daten.....	38
4.3.5	Interpretation der Daten.....	44
4.3.5.1	Handlungsfeld Technik.....	45
4.3.5.2	Handlungsfeld Organisation.....	45
4.3.5.3	Handlungsfeld Schulung und Weiterbildung.....	45
4.3.5.4	Handlungsfeld Kompetenz.....	46
4.3.5.5	Handlungsfeld Unternehmenskultur.....	46
4.3.5.6	Handlungsfeld Politik.....	46
4.3.6	Städtevergleich.....	46
4.3.6.1	Vorgehen.....	46
4.3.6.2	Gemeinsamkeiten.....	47
4.3.6.3	Unterschiede.....	47
4.3.6.4	Fazit.....	48
5	Entscheidungshilfen.....	50
5.1	Übersicht.....	50
5.2	Auswahl Entscheidungshilfen.....	51
5.3	Empfehlung für die Umsetzung.....	53
5.3.1	Entscheidungshilfen beibehalten.....	53
5.3.2	Neue Entscheidungshilfen.....	53
5.3.3	Keine Entscheidungshilfe möglich.....	53
6	Fazit.....	55
	Literaturverzeichnis.....	XII
	Anhang.....	XV
	Anhang 1: Interviewbogen empirische Befragung.....	XV
	Anhang 2: Interviewbogen Städtebefragung.....	XVII
	Anhang 3: Übersicht durchgeführte Interviews.....	XIX
	Anhang 4: Statistik Veranstaltungsgesuche Stadt Zürich.....	XXI
	Selbstständigkeitserklärung.....	XXII

---

Über die Autorin.....XXIII

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Terminplan Masterarbeit (eigene Darstellung) .....	5
Abbildung 2: Historischer Überblick Nutzung öffentlicher Raum (eigene Darstellung).....	8
Abbildung 3: Ideale Nutzung in Relation zur Regulierung (eigene Darstellung) .....	11
Abbildung 4: Beziehung Öffentlichkeit - Demokratie (eigene Darstellung) .....	13
Abbildung 5: Konzeptioneller Bezugsrahmen in Anlehnung an (Wolf, 2011).....	14
Abbildung 6: The Tragedy of the Commons (nach Senge, 2006, S. 397; University, 2012, S. 51).....	16
Abbildung 7: Beziehungen zwischen Kontext- und Gestaltungsvariablen (eigene Darstellung) .....	20
Abbildung 8: Organigramm Abteilung Bewilligungen Stadtpolizei Zürich (Stadtpolizei Zürich) .....	31
Abbildung 9: Ablauf Bewilligungsverfahren (eigene Darstellung) .....	50

---

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Interviewpartner empirische Untersuchung (eigene Darstellung).....	4
Tabelle 2: Interviewpartner Städtevergleich (eigene Darstellung).....	5
Tabelle 3: Kategorien Veranstaltungsrichtlinien (nach Art. 4 Veranstaltungsrichtlinien).....	24
Tabelle 4: Kriterien für Entscheidungshilfe (eigene Darstellung) .....	27
Tabelle 5: Verknüpfung Kriterien Entscheidungshilfe und Interviewbogen (eigene Darstellung) .....	35
Tabelle 6: Auswertung empirische Umfrage Bewilligungsverfahren (eigene Darstellung) ....	39
Tabelle 7: Auswertung empirische Umfrage Rahmenbedingungen (eigene Darstellung) .....	41
Tabelle 8: Interpretation der Analysedaten (eigene Darstellung).....	44

---

## Abkürzungsverzeichnis

Abt.	Abteilung
AG KiöR	Arbeitsgruppe Kunst im öffentlichen Raum
AKV	Aufgaben Kompetenzen Verantwortung
BFV	Büro für Veranstaltungen
bzw.	beziehungsweise
mind.	mindestens
Mo	Montag
n. Chr.	nach Christus
Nr.	Nummer
OK	Organisationskomitee
Sa	Samstag
So	Sonntag
SPOC	Single Point of Contact
Stv.	Stellvertreter
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
v. Chr.	vor Christus
z. B.	zum Beispiel

---

## **Anhangverzeichnis**

Anhang 1: Interviewbogen empirische Befragung.....	XV
Anhang 2: Interviewbogen Städtebefragung.....	XVII
Anhang 3: Übersicht durchgeführte Interviews .....	XIX
Anhang 4: Statistik Veranstaltungsgesuche Stadt Zürich .....	XXI

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Das Bedürfnis nach der Nutzung von öffentlichem Raum als Plattform für Veranstaltungen nimmt stetig zu. In der Stadt Zürich werden pro Jahr über 1300 Gesuche für Veranstaltungen eingereicht, welche im öffentlichen Raum stattfinden sollen. Diese Veranstaltungen lassen sich unterscheiden in Grossveranstaltungen, welche vom Stadtrat ausdrücklich gewünscht sind (z. B. Sechseläuten), Festveranstaltungen, politische, religiöse und gemeinnützige Veranstaltungen und künstlerische Darstellungen.

Die Bedürfnisse und Anforderungen der Stakeholder Anwohner, Veranstalter und Politiker prallen aufeinander. Widersprüchliche Anforderungen können beispielsweise sein: Sicherheit, Ruhe und Ordnung, die Stadt als Lebensraum, die Stadt als Erholungsraum, Präsentation von Kunst, wirtschaftliche Interessen und touristische Attraktivität. Die Bewilligungspraxis basiert auf Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien. Sie ist aber nicht immer durch die Analyse von Vorgaben nachvollziehbar, sondern zum Teil historisch gewachsen oder politisch bedingt. Diese Masterarbeit befasst sich mit der Frage, wie die unterschiedlichen Ansprüche gewährleistet und die politischen Ziele erreicht werden können.

Alle Personenkategorien in der Arbeit umfassen beide Geschlechter.

## 1.2 Ziele der Arbeit

### 1.2.1 Theoretische Ziele

Für eine Annäherung an die komplexe Fragestellung werden Ziele definiert, welche ein systematisches Vorgehen erlauben. Neben dem wissenschaftlichen Erarbeiten von theoretischen Kenntnissen ist mithilfe der empirischen Untersuchung ein praxisnaher Zugang gewährleistet. Aus den gesammelten Erkenntnissen werden Unterscheidungsmerkmale definiert, aus diesen werden die Entscheidungshilfen abgeleitet.

#### **Theoretische Ziele:**

- Wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Bedeutung und Nutzung von öffentlichem Raum
- Wissenschaftliche Auseinandersetzung über verschiedene Arten von Veranstaltungen im öffentlichen Raum
- Definition von Unterscheidungsmerkmalen bei Veranstaltungen
  - Inhalte (politisch, religiös, gemeinnützig)
  - Prozesse (Abläufe, Umsetzung)
  - Kategorien (Demonstration, Umzug, Standaktion, Mahnwache, Kunst)

## 1.2.2 Praktische Ziele

Durch die fundierte Literaturanalyse und die systematische Ableitung der Erkenntnisse werden praktische Ziele angestrebt, welche auf einem breiten Hintergrund basieren. Eine Entscheidungshilfe für die Bewilligungspraxis der Stadtpolizei Zürich berücksichtigt so die theoretischen und gesetzlichen Vorgaben und die Historie. Es wird eine systematische und praktische Unterstützung in der täglichen Arbeit angestrebt.

### Praktische Ziele:

- Definition von Kriterien für die Entscheidungshilfe
- Erstellen einer Entscheidungshilfe für die Zuordnung und als Hilfestellung für die Bewilligungspraxis in der Stadt Zürich

## 1.3 Abgrenzung der Thematik

Die Arbeit konzentriert sich auf die Nutzung des öffentlichen Raums, Veranstaltungen auf privatem Grund sind nicht Thema der Arbeit. Falls es in den Themen öffentlicher Grund und Privatgrund Überschneidungen gibt, wird in der Arbeit darauf hingewiesen. Gewerbliche Veranstaltungen wie Filmdrehbewilligungen, Gastronomie (Boulevardflächen vor Cafés) oder Märkte (Lebensmittel-, Waren- und Flohmärkte) werden in dieser Arbeit ebenfalls nicht behandelt. Das Thema Gebühren für Veranstaltungen und für die Nutzung des öffentlichen Raums wird nur marginal gestreift, indem die gesetzlichen Grundlagen aufgeführt werden. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Thema Gebühren würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

## 1.4 Stand der Forschung

Über Veranstaltungen im öffentlichen Raum existiert nicht viel Literatur, daher stützt sich der Teil Veranstaltungen der Arbeit vor allem auf juristische Richtlinien.

Über den öffentlichen Raum und seine Bedeutung hingegen wurde mit verschiedensten Perspektiven geforscht und geschrieben.

### 1.4.1 Öffentlicher Raum

Einen historischen Zugang liefern Carr (Carr et al., 1992), der die Veränderungen in der Nutzung von öffentlichem Raum von der Antike bis zur heutigen Zeit beschreibt. Das Buch hebt drei perspektivische Dimensionen hervor: die Grundbedürfnisse des Menschen, sein Recht auf Raum und die Bedeutung, die der Mensch diesem Raum gibt.

Die Verfassung der Allmende (Ostrom, 1999) befasst sich mit der Organisation und Nutzung von öffentlichen Ressourcen. Ostrom widerspricht in ihrem Buch dem Ansatz von Hardin (Hardin, 1986), welcher davon ausgeht, dass eine Selbstregulierung von knappen Ressourcen zu Übernutzung führt; eine externe Regulierung für eine langfristige Bewirtschaftung also notwendig ist. Die Ausprägung der Regulierung des öffentlichen Raums wird kontrovers dis-

kutiert. Der klassische Ansatz des Homo oeconomicus, welcher eine starke Regulierung als zwingend ansieht, steht im Widerspruch zu den Möglichkeiten, die Ostrom mit der Selbstregulierung und Dagan (Dagan et al., 2001) mit gemeinsamem Besitz aufzeigen.

Die Bürgerbeteiligung oder die Identität des Bürgers mit dem öffentlichen Raum wird bis zur Antike analysiert. Im Werk „Vita activa“ (Arendt, 2010) setzt sich die Autorin mit dem privaten und dem öffentlichen Leben auseinander; das öffentliche darf aus ihrer Sicht als politisches Leben bezeichnet werden. Aussagen über die Nutzung von öffentlichem Raum für politische Aktivitäten (Demonstrationen, Kundgebungen) finden sich bei (Di Masso, 2012) und (Schröter, 2012). Das Demokratieverständnis eines Staates zeigt sich daran, ob und wie der öffentliche Raum für politische Aktivitäten zur Verfügung gestellt wird. Der partizipative Ansatz der Bürgerbeteiligung im New Public Management kann den Druck auf öffentlichen Raum erhöhen, da eine vermehrte Beteiligung im öffentlichen Raum stattfinden kann, die diesen mehr belastet (Thom et al., 2008, S. 83).

Das Thema der Bewilligungen von Veranstaltungen im öffentlichen Raum ist interdisziplinär. Es beinhaltet juristische, politische, wirtschaftliche und soziale Elemente. Daher wird in der Arbeit auch auf Literatur aus diesen verschiedenen Disziplinen verwiesen.

## **1.4.2 Veranstaltungen**

Die Nutzung des öffentlichen Raums ist aus juristischer Sicht oft abhängig von der Art und dem Zweck der Nutzung. Geht es beispielsweise um die Wahrung von Grundrechten, wird der öffentliche Raum zugestanden. Das bedeutet, dass die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) und daraus abgeleitete Gesetze und Verordnungen als Literatur hinzugezogen werden. Über die spezifische Nutzung des öffentlichen Raumes für Veranstaltungen existiert wenig Literatur. Mehrheitlich erwähnt werden Veranstaltungen im Zusammenhang mit Vergnügen oder politischer Meinungsäußerung.

Die Veranstaltungen werden in der Stadt Zürich in den Veranstaltungsrichtlinien (Veranstaltungsrichtlinien) kategorisiert und näher definiert. Diese Richtlinien sind abgeleitet von diversen Gesetzen und Verordnungen. In dieser Arbeit werden die Veranstaltungen aufgrund der juristischen Vorgaben und Richtlinien analysiert und definiert.

## **1.5 Methodisches Vorgehen**

### **1.5.1 Literaturanalyse**

Aufgrund von Literaturanalysen werden die Entstehung, die Definition und die Nutzung von öffentlichem Raum erforscht. Bestehende Gesetze, Verordnungen und Richtlinien zeigen die Rahmenbedingungen der Bewilligungsvergabe für Veranstaltungen in der Stadt Zürich und in drei anderen Städten auf. Aus der Literaturanalyse soll eine Definition der Unterscheidungsmerkmale abgeleitet werden, diese unterstützt die Auswahl der Kriterien für die Entscheidungshilfe. Die Kriterien sind Bestandteil eines halbstrukturierten Fragebogens, welcher in narrativen Interviews die Aussagen und Meinungen der Stakeholder einfangen soll.

Als Herausforderung wird die Auswahl der Kriterien gewertet. Die Autorin wird grossen Wert darauf legen, die Kriterien empirisch abzuleiten und die Auswahl gut zu begründen.

### 1.5.2 Empirische Untersuchung

Für die Analyse der spezifischen Fragen zur Bewilligung von Veranstaltungen wird der qualitative Ansatz der Sozialforschung gewählt. Die empirische Untersuchung umfasst eine qualitative Befragung mit ausgewählten Stakeholdern. Diese lassen sich in drei Gruppen unterteilen: erstens die Bewilligungsgeber, welche für die Erteilung der Bewilligung und die Ausfertigung der Inhalte zuständig sind, zweitens die Vernehmlassungspartner, welche sich zu geplanten Veranstaltungen äussern und diese einschränken oder mit Auflagen beschränken können, und drittens die Gesuchsteller, welche eine Veranstaltung durchführen. In der nachfolgenden Tabelle sind die Interviewpartner einzeln aufgelistet (siehe auch Anhang 3).

#### Interviewpartner Befragung Stakeholder:

<p><b>1. Bewilligungsgeber</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Enrico Quattrini, Leiter Abteilung Bewilligungen, Stadtpolizei Zürich</li> <li>– Jürg Weber, juristischer Mitarbeiter, Abteilung Bewilligungen, Stadtpolizei Zürich</li> </ul>
<p><b>2. Vernehmlassungspartner der Stadtverwaltung und Interessenvertreter von Bewilligungsnehmern</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Alexandra Heeb, Delegierte für Quartiersicherheit, Projektleiterin Jugendbewilligungen, Polizeidepartement Stadt Zürich</li> <li>– David Weber, Projektleiter Wirtschaftsförderung, Präsidentialdepartement Stadt Zürich</li> <li>– Bettina Burkhardt, Leiterin Arbeitsgruppe Kunst im öffentlichen Raum, Tiefbau- und Entsorgungsdepartement Stadt Zürich</li> </ul>
<p><b>3. Gesuchsteller</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Matthias Probst, Gemeinderat der Stadt Zürich für die Jungen Grünen, Organisationskomitee Velodemonstration Zürich</li> <li>– Simone Siegenthaler, Quartierkoordination Zürich, Kreis 4, insbesondere Langstrassenquartier</li> </ul>

**Tabelle 1: Interviewpartner empirische Untersuchung (eigene Darstellung)**

Zeitgleich mit den oben genannten Interviews wird ein Vergleich von Bewilligungserteilungen und Kriterien mit drei Städten (Winterthur, Bern und St. Gallen) gezogen. Mit verantwortlichen Personen dieser Städte werden Interviews geführt (Anhang 2). Diese Städte wurden ausgewählt, da sie Veranstaltungen aktiv und strukturiert kategorisieren und bewilligen. In allen drei Städten ist das Bewilligungsverfahren bei der Polizei angesiedelt, interessant sind die Unterschiede in der Aufbau- und der Ablauforganisation.

**Interviewpartner Städtevergleich:**

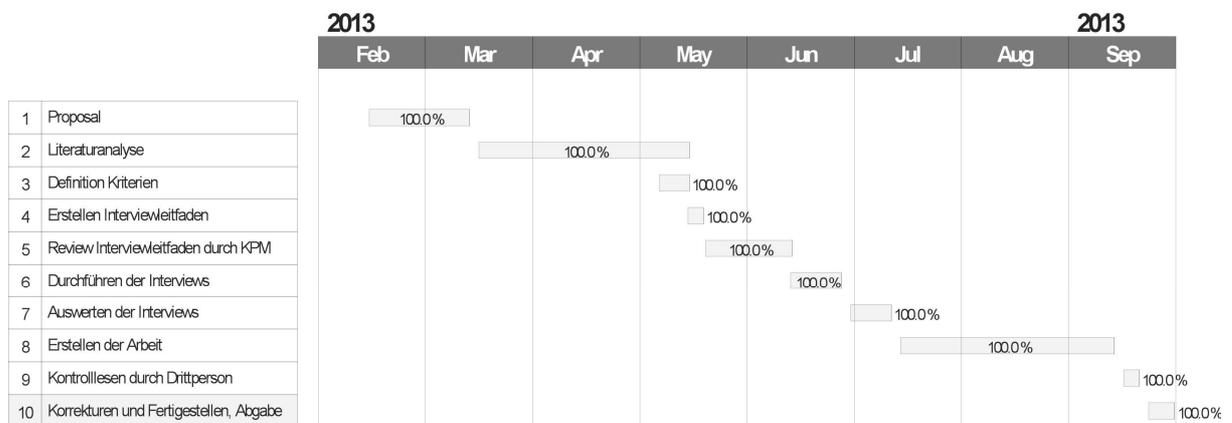
<p><b>1. Stadt Bern, Polizeiinspektorat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Marc Heeb Leiter Orts- und Gewerbe Polizei, Stv. Polizeiinspektor</li> </ul>
<p><b>2. Stadt Winterthur, Stadtpolizei</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Daniel Beckmann Hauptabteilungsleiter Verwaltungspolizei und Rechtsdienst</li> </ul>
<p><b>3. Stadt St. Gallen, Stadtpolizei</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Walter Schweizer Leiter Bewilligungen</li> </ul>

**Tabelle 2: Interviewpartner Städtevergleich (eigene Darstellung)**

Im Anhang 3 sind weitere Informationen zu den durchgeführten Interviews aufgeführt.

**1.5.3 Analyse und Auswertung**

Aus all diesen Informationen wird eine Empfehlung für Entscheidungshilfen für die Erteilung von Veranstaltungsbewilligungen in der Stadt Zürich definiert und formuliert.



**Abbildung 1: Terminplan Masterarbeit (eigene Darstellung)**

Der Terminplan zeigt die geplanten Aktivitäten im Frühling und Sommer 2013.

**Zusammenfassung des Kapitels**

Das Bedürfnis nach der Nutzung von öffentlichem Raum für Veranstaltungen steigt stetig. In der Stadt Zürich werden jährlich über 1300 Gesuche für Veranstaltungen eingereicht. Unterschiedlichste Bedürfnisse der Bewohner prallen aufeinander. Die Stadt wird als Lebensraum und als Erholungsraum genutzt, diese Nutzungen können nicht ganz ohne Reibung nebeneinander stattfinden.

Es werden theoretische und praktische Ziele angestrebt. Die Literaturanalyse soll einen Überblick über die Nutzung von öffentlichem Raum geben und eine Aussage über eine sinnvolle Regulierung machen. Aus der empirischen Untersuchung soll eine Entscheidungshilfe für die Stadtpolizei Zürich entstehen, welche nach nachvollziehbaren Kriterien und Variablen transparent angewendet werden kann. Um eine ausgewogene Interessenvertretung zu erreichen, werden verschiedene Stakeholder befragt, gleichzeitig wird in persönlichen Gesprächen ein Vergleich mit drei Schweizer Städten gezogen.

## 2 Konzept des öffentlichen Raums

### 2.1 Übersicht

Dieses Kapitel zeigt einen Überblick über die Entstehung und die Bedeutung des öffentlichen Raums. Die Nutzung und der Nutzen des öffentlichen Raums von der ersten Erwähnung bis zur heutigen Zeit zeigen die Veränderungen des gesellschaftlichen und politischen Anspruchs auf. Die verschiedenen Arten der Regulierung, welche für eine knappe Ressource möglich sind, werden aufgezeigt und verglichen. Demokratie und Öffentlichkeit stehen in einer starken Abhängigkeit zueinander, eine freie Nutzung des Öffentlichen kann auf eine fortgeschrittene Demokratie hinweisen.

Ein konzeptioneller Bezugsrahmen zu Bewilligungen für Veranstaltungen im öffentlichen Raum zeigt die externen und internen Faktoren dieses Themas und die Beziehungen zwischen den einzelnen Variablen auf. Die Faktoren heben die Vielseitigkeit und grosse Bedeutung von öffentlichem Raum hervor, den wir häufig nutzen und begehen, wobei wir nicht immer realisieren, welche spannenden Einflüsse bei der Gestaltung und Regulierung einer Strasse oder eines Platzes mitgespielt haben. Die geplante und ungeplante Nutzung durch den Menschen als Identitätsgeber beeinflusst den öffentlichen Raum ebenfalls stark. Politische, gesellschaftliche, religiöse und viele weitere Faktoren können zum Entscheid beigetragen haben, wo z. B. eine politische Demonstration möglich ist oder an welcher Stelle ein Skaterpark entsteht.

Eine Übersicht über die rechtlichen Grundlagen und Regulierungen in der Schweiz und in Zürich runden das Kapitel ab.

### 2.2 Entstehung und Definition

#### 2.2.1 Entstehung des öffentlichen Raums in Europa

Spuren von öffentlichen Marktplätzen können bis zu den Mesopotamiern (2000 Jahre v. Chr.) zurückverfolgt werden. Die bekannten Kulturen, welche öffentlichen Raum benutzten, sind das antike Griechenland und das Römische Reich. In frühen griechischen Städten galt die Akropolis, der Tempelbereich, als Kern der Stadt, danach wurde die Agora als Markt- und Treffpunkt genutzt (Carr et al., 1992, S. 52). Die Nutzung von Forum und Agora kann so beschrieben werden (Hartley, 1992, S. 29-30):

The classical Roman forum (Greek agora) was the place of citizenship, an open space where public affairs and legal disputes were conducted, and it was also a marketplace, a place of pleasurable jostling, where citizens' bodies, words, actions and produce were all literally on mutual display, and where judgements, decisions and bargains were made.

Die Agora gehört zum ersten dokumentierten öffentlichen Raum. Politik, Wirtschaft und Vergnügen vermischten sich an diesem Ort. Die Agora stellte einen Treffpunkt für Verkäufer,

Käufer und Bürger dar und erlaubte eine Interaktion zwischen diesen Gruppen. Sie kann als die erste Vision von öffentlichem Raum bezeichnet werden (Mitchell, 1995, S. 116).

Zwischen dem 5. und dem 10. Jahrhundert n. Chr. spielten die Städte in Europa keine wesentliche Rolle mehr bei der Produktion oder im Handel, da die Bevölkerung nach dem Untergang des Römischen Reichs aus den Städten geflohen war. Aus diesem Grund ist der öffentliche Raum in dieser Zeit kein gut dokumentiertes Thema. Um das 10. Jahrhundert n. Chr. entstanden Stadtmauern um Burgen und Klöster, diese umschlossen die wachsenden Ortschaften. Die Sicherheit der Stadtmauern erlaubte eine Wiederbelebung der Städte und damit auch der Marktplätze. Um das 15. Jahrhundert entstanden neben den Marktplätzen auch öffentliche Plätze, welche das bürgerliche Zusammenleben und die Zurschaustellung von bürgerlicher Würde zum Ziel hatten und daher ungeeignet für kommerzielle Aktivitäten schienen. Sorgfältig geplante Plätze entstanden während der Renaissance, diese waren symmetrisch und in einheitlichem Design gestaltet. Beispiele dazu sind die Piazza San Pietro in Rom oder die Place de la Concorde in Paris. Öffentliche Orte, an denen sich die Bevölkerung treffen konnte und öffentliches Leben möglich war, sind die Boulevards und grossen Alleen, welche in den europäischen Städten gebaut worden sind. Im 19. Jahrhundert kam die Idee von Parks und Erholungsstätten im Grünen wieder vermehrt auf. Diese Stätten lagen meist ausserhalb von Ortschaften, waren für Sport und Spiel geeignet und existierten seit dem Mittelalter (Carr et al., 1992, S. 53 - 61).

In der Nachkriegszeit des 20. Jahrhunderts wird die politische Nutzung in den USA so beschrieben (Carr et al., 1992, S. 68-69):

During the 1960s, social and political turmoils were frequently played out in public spaces, ranging from the Mall in Washington, D.C., to Berkeley's Sproul Plaza, to the streets of Chicago. Public places were decorated with the language of protests – banners, murals, and graffiti. Protestors frequently appropriated public spaces, and sometimes private ones, to voice their dissent.

Der öffentliche Raum bietet also seit seiner Entstehung Platz für Politisches, für Wirtschaftliches und für das Vergnügen.



Abbildung 2: Historischer Überblick Nutzung öffentlicher Raum (eigene Darstellung)

Die Abbildung 2 zeigt die wichtigsten Nutzungen des öffentlichen Raums während verschiedener Epochen. Zuerst entstand ein politischer Raum, der durch wirtschaftliche Märkte verdrängt wurde, das Vergnügen hatte immer wieder seinen Platz. Im Lauf der Zeit wurde die Nutzung von öffentlichem Raum wieder stärker politisch geprägt.

## 2.2.2 Definition öffentlicher Raum

Im städtebaulichen Diskurs kann das Adjektiv „öffentlich“ auf das Wesen und die Entstehung des öffentlichen Raums in europäischen Städten zurückgeführt werden. Der Ursprung von Städten war oft das öffentliche Handeln an einem Ort. An diesen Orten entstanden Räume mit bestimmten Umgangsregeln, da fremde Menschen miteinander in Interaktion traten. Im öffentlichen Raum unterscheiden sich die Handlungen und Umgangsregeln von denen im privaten Raum (Flecken et al., 2011, S. 50). „Der öffentliche Raum wie die uns gemeinsame Welt versammelt Menschen und verhindert gleichzeitig, daß sie gleichsam über- und ineinanderfallen“ (Arendt, 2010, S. 66). Diese Aussagen erklären die Entstehung von Regeln für die Nutzung von öffentlichem Raum.

Öffentlicher Raum ist greifbar und nicht abstrakt zu verstehen. „Public space (...) is material. It constitutes an actual site, a place, a ground within and from which political activity flows“ (Mitchell, 1995, S. 117). Trotz dieser Aussage ist festzuhalten, dass nicht nur Politisches öffentlichen Grund in Anspruch nimmt, sondern dass verschiedenste Arten von Aktivitäten darauf stattfinden können.

Eine gut verständliche und umfassende Definition des Begriffs liefert Christine Bauhardt: „Der öffentliche Raum ist der Raum, der nicht privat angeeignet ist, zu dem es keine Zutrittsbeschränkungen gibt und der als Allgemeingut allen Menschen zur Verfügung steht oder stehen sollte“ (Bauhardt, 2009, S. 423).

## 2.3 Nutzung und Bürgerbeteiligung

### 2.3.1 Nutzung und Regulierung des öffentlichen Raums

Das Verhalten der Menschen bei der Nutzung des öffentlichen Raums wird unterschiedlich interpretiert. Garnett beschreibt den Ansatz des Homo oeconomicus und geht von einer Übernutzung aus, wenn keine Regulierung stattfindet (Garnett, 2012, S. 2007):

Since anyone could appropriate the commons at any time, without restriction, classical economic theory would have predicted a rush to the resource, with each appropriator seeking to maximize the benefit of the appropriation before the depletion of the resource by others.

Eine nichtregulierte Nutzung des öffentlichen Raums ist in der Regel aber nicht gegeben. Das Beispiel von Naturressourcen oder der Allmende<sup>1</sup> zeigt, dass die Regulierung aber nicht eindeutig geregelt ist. „Die Kontroverse, wie von vielen Individuen gemeinsam genutzte Naturressourcen am besten zu regulieren seien, ist in der akademischen Welt so wenig entschieden wie in der Politik“ (Ostrom, 1999, S. 1).

Für die Regulierung von knappen Ressourcen existieren gemäss Hardin verschiedene Möglichkeiten (Hardin, 1986, S. 1245):

What shall we do? We have several options. We might sell them off as private property. We might keep them as public property, but allocate the right to enter them. The allocation might be on the basis of wealth, by the use of an auction system. It might be on the basis of merit, as defined by some agreed-upon standards. It might be by lottery. Or it might be on a first-come, first-served basis, administered to long queues. These, I think, are all the reasonable possibilities.

Bei der Regulierung der Nutzung des öffentlichen Raums ist seine Bedeutung im täglichen Leben von Menschen, welche in städtischen Gebieten leben, zu berücksichtigen. Der Vorteil von öffentlichem Raum liegt in den verschiedenen Möglichkeiten der Nutzung, deren Wichtigkeit in der Planung neben der Diskussion über Architektur und Form oft vergessen geht. Viele Menschen nutzen den öffentlichen Raum und betrachten ihn als wertvoll (Woolley, 2006, S. 1).

Ein weiteres Beispiel für die Wichtigkeit des öffentlichen Raums findet sich in der Aussage „In der Umweltwahrnehmung der Menschen gewinnt der öffentliche Raum im Zusammenhang mit der Verstädterung der Welt mehr und mehr an Bedeutung“ (Flecken & Kohlbrenner, 2011, S. 50).

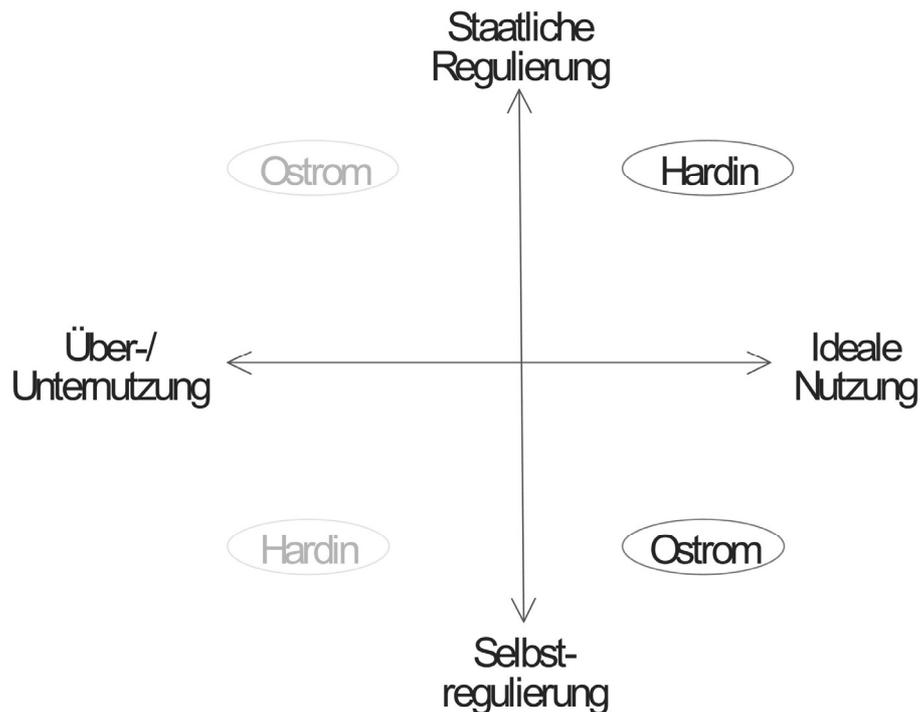
Den vielseitigen Charakter und die Nutzungsmöglichkeiten im täglichen Leben zeigt auch Walzer (Walzer, 1986, S. 470):

Public space is space we share with strangers, people who aren't our relatives, friends, or work associates. It is space for politics, religion, commerce, sport; space for peaceful coexistence and impersonal encounter. Its character expresses and also conditions our public life, civic culture, everyday discourse.

Die Wichtigkeit des öffentlichen Raums wird in den oben genannten Quellen bestätigt. Ob eine Regulierung der knappen Ressource sinnvoll ist und in der Verantwortung des Staates liegt, wird unterschiedlich eingeschätzt.

---

<sup>1</sup> „Der Teil der Flur einer Gemeinde, der sich im Gemeineigentum der Dorfgenossen (Markgenossenschaft) befand, gewöhnlich Weide, Wald und Ödland, das von den Markgenossen zur Viehweide, Schweinemast, Holznutzung, Jagd und Fischerei genutzt wurde. In West- und Süddeutschland umfasste die Allmende einen wesentlichen Teil der Dorfmarkung, in Ostdeutschland hatte sie geringere Bedeutung“ (Brockhaus, 2013).



**Abbildung 3: Ideale Nutzung in Relation zur Regulierung (eigene Darstellung)**

Hardin vertritt die Meinung, dass öffentlicher Raum nur ideal genutzt wird, wenn er staatlich reguliert wird. Der Homo oeconomicus schaut nur für sich selbst, daher kann eine gemeinsame Nutzung nicht regellos funktionieren. Elinor Ostrom widerspricht mit der Aussage, dass auch ohne staatliche Regulierung eine ideale Nutzung gegeben sein kann, da sich die Nutzer miteinander absprechen und eine Lösung suchen, die für alle funktioniert. Diese Lösung kann durchaus eine Selbstregulierung sein (Abbildung 3).

Die Umsetzung der Regulierung wird jedoch auch kritisiert:

„Die Verantwortung des lokalen Staates für die Regulierung des öffentlichen Raumes und die Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Akteuren wird dabei mitunter von den politischen Entscheidungsträgern vernachlässigt (...)“ (Flecken & Kohlbrenner, 2011, S. 79).

In den frühen 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts haben die staatlichen Autoritäten die Regulierung des öffentlichen Raums vernachlässigt. Der Raum hatte keine definierten Grenzen und keine begrenzte stabile Anzahl von Nutzern oder Besitzern. Häufige Nutzer hatten kein Recht, andere, welche von der Mehrheit gebilligte Normen verletzten, zu sanktionieren (Garnett, 2012, S. 2007).

Die Positionen zu einer sinnvollen Art der Regulierung bewegen sich zwischen zentralisierter staatlicher Kontrolle und totaler Privatisierung mit der Begründung, dass Ausschluss ein wirksameres Mittel sei als Governance (Garnett, 2012, S. 1997-1998).

Dieser Abriss zeigt, dass es verschiedene Ansätze für die Nutzung und Regulierung des öffentlichen Raumes gibt. Je nach Bedürfnis, geschichtlicher Einordnung, politischer Einstellung und persönlicher Einschätzung wird eine beschränkte oder freiheitliche Nutzung gefordert. Welcher Art die Nutzung sein soll, ist ebenfalls Gegenstand dieser Kriterien. Natürlich

spielt es auch eine Rolle, ob öffentlicher Raum grenzenlos zu Verfügung steht oder ob er eine knappe Ressource ist. Im Abschnitt 5.2 wird dieses Thema noch einmal aufgegriffen.

### 2.3.2 Bürgerbeteiligung

Wie bereits im Abschnitt 2.2.1.1. aufgezeigt, existierte während der griechischen Antike neben dem privaten Leben der Gegensatz dazu, die Politik oder Polis (Arendt, 2010, S. 35). „Das Entstehen der Polis, die durchaus den Rahmen für das griechische Verständnis von Politik hergibt, hatte zur Folge gehabt, daß ein jeder ‚außer seinem privaten Leben noch eine Art zweiten Lebens erhielt (...)‘“ (Arendt, 2010, S. 35).

Zu dieser Zeit wurde das öffentliche Denken und Handeln nicht allen Menschen zugestanden. Bürger sein konnten nur freie, griechische Männer. Frauen, Sklaven und Ausländer waren nicht griechische Bürger und daher auf der Agora nicht zugelassen. Ein Ausschluss von einzelnen Bevölkerungsgruppen galt auch im römischen Forum und später in amerikanischen Parkanlagen (Mitchell, 1995, S.116). Die Verknüpfung von öffentlichem Raum mit politischen Rechten und Pflichten, die heute bei uns selbstverständlich ist, gründet also in dieser Zeit.

Der öffentliche Raum ist eine wichtige Plattform für Bürgerinnen und Bürger, um demokratische Rechte und gemeinschaftliches Leben wahrzunehmen. „Public spaces are the natural arena of citizenship, where individuals, groups, and crowds become political subjects“ (Di Masso, 2012, S. 124).

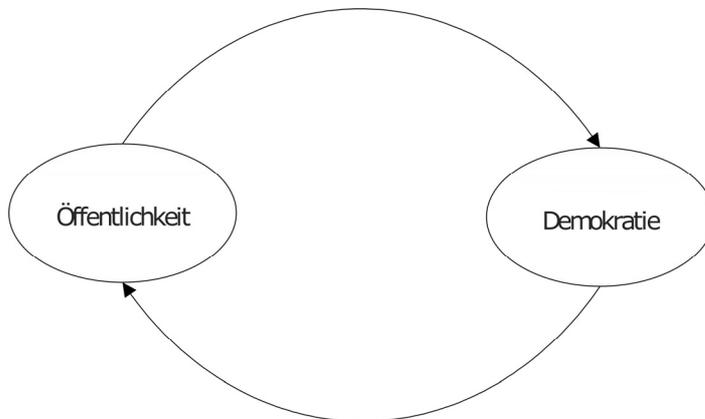
Einige Ansätze gehen weiter. Sie sehen einen direkten Zusammenhang zwischen der Identität von Bürgern und der Identität von öffentlichem Raum als Ort einer politischen Gemeinde. Dies kann eine Gemeinde dazu veranlassen, gewisse Personen von öffentlichen Orten auszuschließen, zum Beispiel randständige Personen. So wird in verschiedenen Studien nachgewiesen, dass normative Berechtigungen, Identitätsansprüche und politische Kämpfe für eine soziale Zugehörigkeit im öffentlichen Raum stattfinden und somit damit in Zusammenhang stehen (Di Masso, 2012, S. 128).

Partizipationsformen der Bürger können die Stimmabgabe, die Beteiligung an Wahlkampagnen oder beispielsweise das Kontaktieren von Beamten sein. Demonstrationen oder Protestaktionen sind weitere Formen der Bürgerbeteiligung. In den letzten zwanzig Jahren haben sich auch internetbasierte Formen des öffentlichen Raums entwickelt, welche eine interaktive Beteiligung erlauben (Schröter, 2012, S. 189).

Bürgerbeteiligung ist nicht an öffentlichen Raum gebunden und nicht immer öffentlich sichtbar. Die Abgabe von Wahlzetteln, die Nutzung von Social Media für eine politische Meinungsäußerung oder eine schriftliche Anfrage eines Politikers können durchaus auf Privatgrund stattfinden. Öffentlicher Raum wird eher genutzt für sichtbare Aktivitäten wie Kundgebungen, Demonstrationen oder Mahnwachen.

Wenn die Menschen sich in der Öffentlichkeit frei treffen und austauschen können, ist dies ein Zeichen dafür, dass ein gerechter Ablauf in der Kommunikation und damit eine demokratische Diskussion stattfindet. „Alle diskursfähigen Subjekte können, mit Habermas ge-

sprochen, unterschiedliche Wünsche und Bedürfnisse, in Hannah Arendts Diktion zahllose Aspekte und Perspektiven in die Öffentlichkeit bringen“ (Bauhardt, 2009, S. 431).



**Abbildung 4: Beziehung Öffentlichkeit - Demokratie (eigene Darstellung)**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Nutzung und die Aktivitäten im öffentlichen Raum eine Aussage zum Verhältnis zwischen Staat und Bürger machen und eine Beobachtung und Analyse dieses Zusammenhangs eine Aussage zu den Rechten des Bürgers und zur Demokratie in einem Staat machen können. Je freier die Nutzung des öffentlichen Raums für politische Aktivitäten, desto weiter entwickelt ist die Demokratie (Abbildung 4).

## **2.4 Bedeutung des öffentlichen Raums**

Der Bezugsrahmen in Abbildung 5 zeigt die drei Ebenen externe Faktoren (Kontextvariablen), interne Faktoren (Gestaltungsvariablen) und Erfolgsvariablen sowie ihre Abhängigkeiten untereinander auf. Aus der Literaturanalyse haben sich die Faktoren herauskristallisiert, welche bei der Nutzung des öffentlichen Raums eine Rolle spielen. Daraus entsteht die erste Verknüpfung der Erkenntnisse aus der Literatur mit der Praxis der Stadtpolizei Zürich. Das Bewilligungsverfahren und der gesellschaftliche und politische Hintergrund werden in den nächsten Kapiteln zusammengeführt.

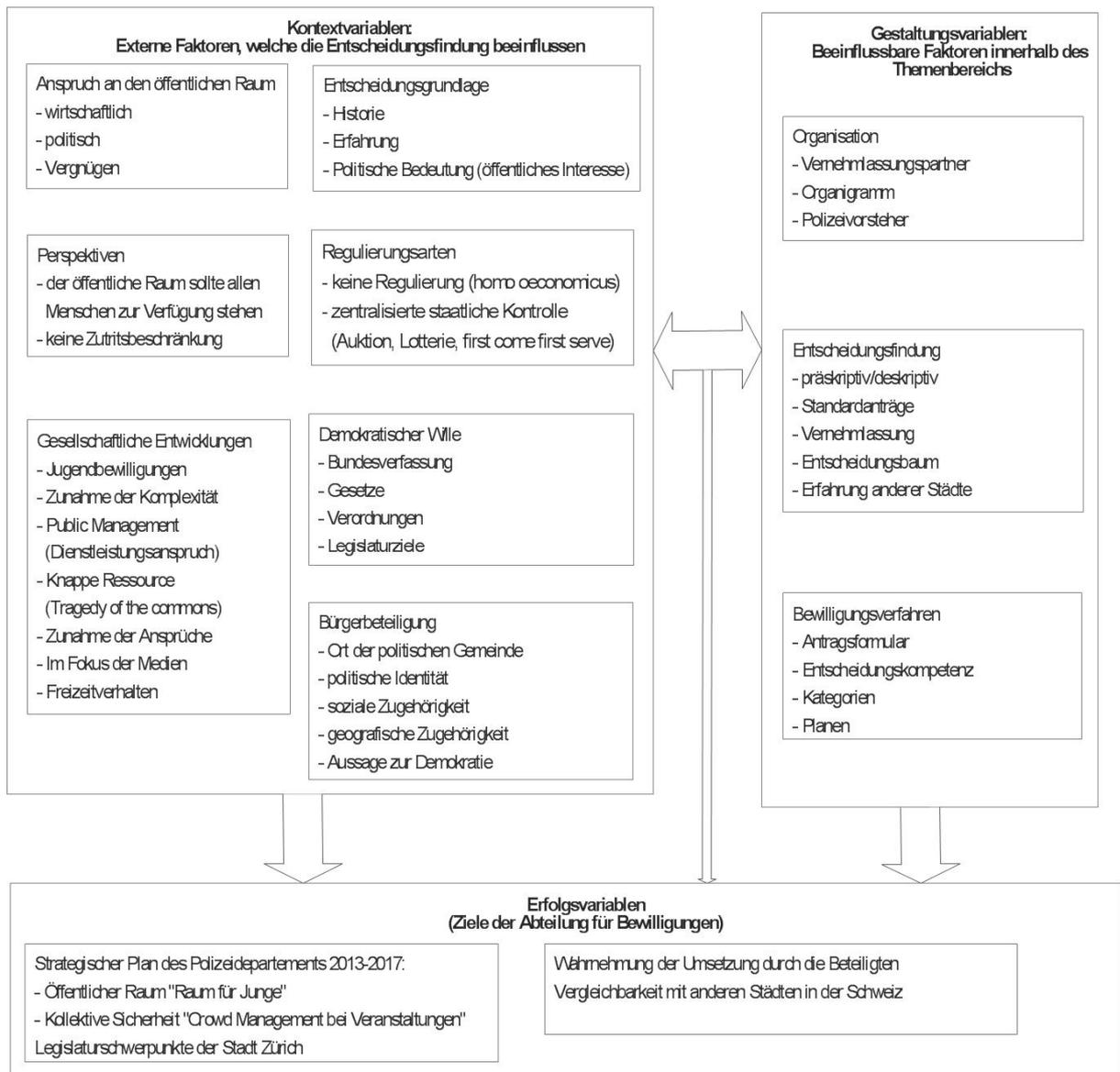


Abbildung 5: Konzeptioneller Bezugsrahmen in Anlehnung an (Wolf, 2011)

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Variablen erläutert.

### 2.4.1 Kontextvariablen

Wolf definiert die Kontextvariablen: „Das Spektrum der *Kontextvariablen* beinhaltet jene Größen, bei denen begründet davon ausgegangen werden kann, dass sie den in der Untersuchung erforschten Gestaltungsbereich (1) beeinflussen oder (2) zumindest von den agierenden Personen bei der Entscheidung über die Ausprägung der Gestaltungsvariablen zu berücksichtigen sind“ (Wolf, 2011, S. 38). In dieser Arbeit wird der Auswahl und Berücksichtigung dieser Variablen grosses Gewicht gegeben, da diese entscheidend sind für eine umfassende Beurteilung der Fragestellung.

Die Ansprüche an den öffentlichen Raum, die von Bedürfnissen nach politischer Meinungsäusserung bis zu sportlichen Veranstaltungen reicht, wachsen und werden zunehmend komplexer. Auch wirtschaftliche Anliegen sind vorhanden und werden mit der Attraktivität eines Standortes verknüpft. Ein Beispiel für eine Sportveranstaltung mit wirtschaftlichem Charakter

ist der Triathlon Ironman in Zürich, der den Bekanntheitsgrad der Stadt erhöht (Tourismus als Wirtschaftsfaktor). Die Sportler und ihre Begleitpersonen generieren mit Übernachtungen und Einkäufen Umsatz und liefern der Bevölkerung von Zürich einen Ansporn für sportliche Aktivitäten.

Demgegenüber steht der Anspruch, öffentlicher Raum sollte allen Menschen uneingeschränkt zur Verfügung stehen (Bauhardt, 2009, S. 423). Dies würde bedeuten, dass keinerlei Veranstaltungen bewilligt werden könnten, da jede Veranstaltung eine prioritäre Nutzung für einen bestimmten Personenkreis vorsieht.

Die gesellschaftliche Entwicklung verändert die Nutzung und die Benutzung von „public space“, indem mit neuen Phänomenen zusätzliche Kategorien von Veranstaltungen entstehen. Ein Beispiel aus der Praxis in der Stadt Zürich ist die Jugendbewilligung, die im Jahr 2013 definitiv eingeführt wurde (Stadtrat, 2013). Diese Art Bewilligung wurde definiert, da sich jugendliche Zürcherinnen und Zürcher über fehlende nichtkommerzielle Freiräume beklagt hatten und dies auch an Demonstrationen kundtaten (Baigger, 2011). Den Jugendlichen steht nun eine Möglichkeit zur Verfügung, Partys an bisher nichtbewilligungsfähigen Orten und während der Nacht durchzuführen.

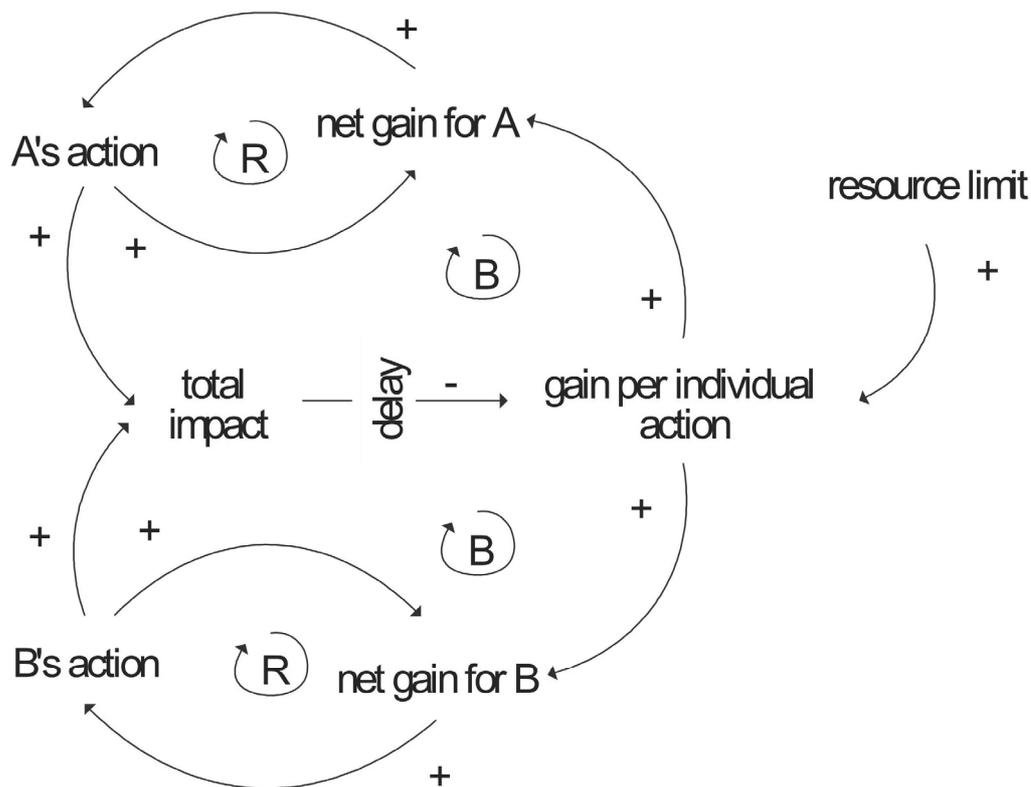
Die gesellschaftlichen Ansprüche an die öffentliche Verwaltung als Bewilligungsgeberin für Veranstaltungen im öffentlichen Raum sind gestiegen, eine Dienstleistungsorientierung im Sinn von Public Management wird erwartet. Das bedeutet, dass Anfragen schnell und in guter Qualität behandelt werden sollen, unabhängig davon, ob sie per Mail oder per Post gestellt werden. Auch die kundenorientierte Beantwortung von telefonischen Anfragen wird von den Gesuchstellern als selbstverständlich angesehen. Die Zufriedenheit der Bürger respektive Kunden ist ein Ziel des New Public Managements (Schedler et al., 2011, S. 71; Thom & Ritz, 2008, S. 49).

Als Entscheidungsgrundlage spielen die Historie der vergangenen Veranstaltungen und die damit gemachten Erfahrungen eine Rolle, sie beeinflussen die Entscheidungsfindung. Die politische Relevanz und natürlich das öffentliche Interesse sind weitere massgebende Faktoren, auf denen eine Entscheidung basiert. Beim Thema politische Relevanz ist besonders die Unterschriftskompetenz hervorzuheben, welche bei einem einzelnen politischen Departementsvorsteher liegen kann. Die Möglichkeit, Bewilligungen zu erteilen oder zu verweigern, kann beim Entscheid durch eine Person politisch gefärbt sein. Öffentliches Interesse zu definieren und als Entscheidungsfaktor einzubeziehen ist nicht ganz trivial. Eine systemische Betrachtungsweise der Öffentlichkeit liefert Martin Philipp Wyss (2001, S. 14, S. 20-21), indem er die unterschiedlichen Ansichten der Bevölkerungsgruppen beschreibt und darauf hinweist, dass das Gesamtinteresse nicht auf die Summe der Einzelinteressen reduziert werden kann. Die Öffentlichkeit ist keine homogene Grösse, sondern eine Gesellschaft mit zum Teil sich widersprechenden Staatserwartungen. Das öffentliche Interesse bezieht sich auf die Allgemeinheit oder das Gemeinwesen und dessen Probleme, unabhängig von der Individualität der Einzelpersonen.

Die Bedürfnisse der Anspruchsgruppen oder der Allgemeinheit zu erkennen wird durch das New Public Management unterstützt, welches einen partizipativen Ansatz des Staates mit dem

Bürger anstrebt. „Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein“ (Art. 5 Abs. 2 BV). „Inhalt und genaue Tragweite des Begriffes des öffentlichen Interesses lassen sich *nicht* in eine *einfache allgemein gültige Formel* fassen“ (Häfelin et al., 2010, S. 124). Aus diesem Grund ist ein Zusammenhang in den Kontextvariablen von öffentlichem Interesse und Historie nicht auszuschliessen.

Als knappe Ressource wird öffentlicher Raum schon im Artikel „The Tragedy of the Commons“ (Hardin, 1986) benannt. Das Bevölkerungswachstum verstärkt diese Verknappung in der Schweiz. „Zwischen 2000 und 2010 nahm die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz um 9,2 % zu. Die eigentlichen Wachstumszentren lagen im Einzugsgebiet der Metropolräume“ (Bundesamt für Statistik, 2012). Dieses Wachstum wirkt sich selbstverständlich auch auf die Bedürfnisse in der Nutzung von öffentlichem Raum aus. Einerseits wachsen die Bedürfnisse durch die grössere Bevölkerungsdichte, andererseits wird der öffentliche Raum, der zur Verfügung steht, nicht grösser. Insbesondere die urbanen Räume mit der dichten Bevölkerungsstruktur sind als Veranstaltungsorte attraktiv. Abbildung 6 stellt den Kreislauf und die Auswirkungen dar, welche bei einer knappen Ressource eintreten.



Legende:

- A Individuum A
- B Individuum B
- R Reinforcing, verstärkender Effekt
- B Balancing, ausgleichender Effekt
- + Verstärkung der Wirkung
- Verminderung der Wirkung

Abbildung 6: The Tragedy of the Commons (nach Senge, 2006, S. 397; University, 2012, S. 51)

„The Tragedy of the Commons“ wird der Kreislauf oder Effekt genannt, der in Abbildung 6 dargestellt ist. Wenn die Tätigkeit von A einen Gewinn für A verursacht, wird diese Tätigkeit verstärkt oder vermehrt (R) ausgeübt. Das Gleiche trifft für B zu. Als Beispiel dient eine Weide, die von zwei Bauern genutzt wird. Zu Beginn wird eine Mehrnutzung der Weide durch mehr Schafe zu mehr Profit führen. Die immer stärkere Gesamtnutzung der Weide durch A und B führt verspätet zu einer Übernutzung der Ressource, wenn es sich um eine knappe Ressource handelt. Die Übernutzung schmälert den Gewinn von A und B, was vorerst zu einer noch intensiveren Nutzung führen kann. Längerfristig ist die Übernutzung so stark, dass kein Gras mehr wächst und die Tätigkeit reduziert oder eingestellt werden muss, gleichzeitig schwindet natürlich der Gewinn. Dieser Effekt der Reduktion ist der ausgleichende (balancing) Effekt, der auch zu einer totalen Einstellung der Tätigkeit führen kann. Damit es nicht zur Übernutzung der Ressource kommt, kann und soll sie reguliert werden. Regulierungsarten sind Selbstregulierung, Regulierungsvereinbarungen der Nutzer oder ein offizielles Regulierungssystem (Hardin, 1986; Senge, 2006, S. 397-398; University, 2012, S. 50-51).

Eine weitere gesellschaftliche Veränderung ist der Anspruch der Bürger und der Medien an eine offene und schnelle Kommunikation des Staates. Die Ansprüche an die staatliche Kommunikation steigen und die Bevölkerung erwartet eine Möglichkeit zur Partizipation. Die Informationspflicht des Bundes ist gesetzlich verankert im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz: „Der Bundesrat gewährleistet die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit“ (Art. 10 Abs. 1 RVOG). Auch Kantone und Gemeinden spielen eine wichtige Rolle beim Erfüllen der Informationsbedürfnisse. Transparente und professionelle Informationsprozesse sind unter anderem eine Legitimation staatlichen Handelns (Thom & Ritz, 2008, S. 167).

Die Bürgerbeteiligung und der demokratische Wille verlangen eine Regulierung der Nutzung des öffentlichen Raums. Die Umsetzung der Regulierung in der Stadt Zürich wird im Abschnitt 4.2.1 aufgezeigt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kontextvariablen vielseitig und zum Teil widersprüchlich sind. Dies erklärt und legitimiert den Anspruch an eine Entscheidungshilfe beim Bewilligungsverfahren. Die Prioritäten sollen möglichst ausgewogen und im Sinne der Demokratie gewichtet werden.

#### **2.4.2 Gestaltungsvariablen**

„Bei den *Gestaltungsvariablen* handelt es sich um jene Konstrukte, Variablen bzw. Messgrößen, welche den eigentlichen Themenbereich der Untersuchung abbilden“ (Wolf, 2011, S. 38).

Die Theorie unterscheidet zwei grundsätzliche Arten der Entscheidungsfindung. Die präskriptive Theorie – oder Rational Choice Theory – versucht, das Verhalten von Entscheidungsträgern zielgerichtet zu erklären, indem sie sich auf den Entscheidungsakt konzentriert. Es wird ein idealtypisches Verhalten von Entscheidungsträgern mit den dazugehörigen Implikationen dargestellt. In dieser Theorie wird der Entscheidungsakt untersucht, andere Elemente der Entscheidungsfindung sind untergeordneter Natur (z. B. Bestimmung des Zielsystems, Problem-

formulierung, Handlungsalternativen oder Kontrolle der Zielerreichung). Empirische Untersuchungen spielen ebenfalls eine untergeordnete Rolle. Die präskriptive Theorie ist eine Theorie im klassischen Sinn. Entscheidungslogik ist die Basis dieser Theorie, welche sich auf Gedankenexperimente und logische Ableitungen stützt (Grünig et al., 2009, S. 10; Wolf, 2011, S. 125).

Die jüngere deskriptive Theorie untersucht das tatsächliche Verhalten von Akteuren in Entscheidungssituationen und stützt sich auf Erfahrungen. Der realtypische Ansatz zeigt auf, wie sich Individuen typischerweise verhalten. Wichtig bei dieser Theorie ist die Erklärung der Entscheidungsfindung: Wie ist Entscheidung zustande gekommen und warum wurde die Entscheidung so gefällt? Empirische Arbeit und die Erklärung des gesamten Entscheidungsprozesses sind wichtige Bestandteile bei der Umsetzung dieser Theorie. Die Lösungsfindung stützt sich damit auf eine breitere Basis als die präskriptive Theorie (Grünig & Kühn, 2009, S. 8-9; Wolf, 2011, S. 125-126). Später in dieser Arbeit wird auf die Anwendung der Theorien eingegangen (siehe Abschnitt 4.2.3).

Veranstaltungen können aufgrund ihres Typs oder Anspruchs kategorisiert werden (siehe Tabelle 3). Die verschiedenen Kategorien vereinfachen den Bearbeitungsablauf. Die bestehenden Kategorien in der Stadt Zürich werden in Abschnitt 3.2 beschrieben.

Die Aufbau- und Ablauforganisationen der Bewilligungsinstanzen und von deren politisch vorgesetzten Stellen sind ein guter Gradmesser für die Wichtigkeit und Kompetenz der verschiedenen Organe. Das Vernehmlassungsverfahren der Bewilligungen (Ablauforganisation) und die Prioritätensetzung der Vernehmlassungspartner sind ein Indiz für die Entscheidungskompetenz der einzelnen Partner. Hier wird mitentschieden, ob die Bewilligungspraxis eher in Richtung Wirtschaftsfreundlichkeit oder zum Beispiel in Richtung Kunstförderung geht. In Zürich hat der Polizeivorsteher separate Kompetenzen und kann über einzelne Gesuche nach Ermessen entscheiden (Art. 7 Veranstaltungsrichtlinien).

Einfluss auf die Bewilligungserteilung haben auch Aspekte wie Sicherheit (Input der Feuerpolizei), Lärmschutz (Auflagen der Fachgruppe Lärmbekämpfung) oder logistische Möglichkeiten (Baustelle im Veranstaltungsgelände im Auftrag des Tiefbauamtes). Dieser Einfluss ist begründet im Polizeigüterschutz (Art. 2 Abs. 1 Veranstaltungsrichtlinien).

Erfahrungen anderer Städte können die Bewilligungsbearbeitung beeinflussen und die Entscheidungsfindung unterstützen. Als Beispiel kann die Anfrage eines Gestaltstellers für einen „color run“ dienen, welcher in verschiedenen Städten in Europa ausgeübt wird. Bei einem „color run“ werden die Teilnehmer eines Rennens mit Farbpulver beworfen. Die Anfrage eines deutschen Veranstalters in Zürich konnte in Absprache mit der Stadtpolizei Bern, welche die Gestaltsteller auf Privatgrund verwiesen hat, und mit der Stadtverwaltung Luzern, welche eine ähnliche Anfrage auf dem Tisch hat, zurückgewiesen werden.

Die Gestaltungsvariablen sind stark abhängig von und verknüpft mit den Kontextvariablen, der Einfluss der Gestaltungsvariablen soll aber nicht unterschätzt werden. Ein gut funktionierendes Umfeld, in dem schnelle Entscheide gefällt werden (Gestaltung), kann durch Strukturen und Umgebung (Kontext) massgeblich beeinflusst werden.

### 2.4.3 Erfolgsvariablen

„In den Bereich der *Erfolgsvariablen* einzureihen sind prozess- und ergebnisbezogene Erfolgsgrößen, bei denen zu vermuten ist, dass ihre Ausprägung erheblich (1) von der Ausprägung der Gestaltungsvariablen sowie (2) vom Zusammenspiel von Kontext- und Gestaltungsvariablen abhängt“ (Wolf, 2011, S. 38-39).

Erfolgsvariablen sind Teile aus dem Strategischen Plan des Polizeidepartements. Es sind diejenigen Ziele, die der Kommandant der Stadtpolizei mit der Abteilung Bewilligungen vereinbart. Ausserdem sind die Legislatorschwerpunkte des Stadtrats massgebend für die Messung der Zielerreichung und der Erfolgsvariablen.

Weitere Erfolgsvariablen sind die Wahrnehmung der Umsetzung dieser Ziele durch die Beteiligten und der Vergleich der Umsetzung mit anderen Städten der Schweiz.

Der Strategische Plan des Polizeidepartements (Stadt Zürich, 2012) gibt eine breite Palette von Vorgaben, die Abteilung Bewilligungen ist querbeet an deren Umsetzung beteiligt. Das Ziel Nr. 4.1 gibt vor, Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum gut zu managen. „Freiräume“ für Junge sind einer der vier Pfeiler, welche die Richtung für dieses Ziel vorgeben. Das Polizeidepartement ermächtigt die Abteilung Bewilligungen mit einer Ermächtungsverfügung (Polizeidepartement, 2013) im Punkt 1.1.8, Jugendbewilligungen für nichtkommerzielle Outdoor-Partys zu erteilen. Ziel Nr. 4.7 des Strategischen Plans verfolgt einen Schwerpunkt im E-Government und fordert eine Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen bzw. Kooperationen. Einfache, schnelle und zweckmässige Gebührenerhebung ist ebenfalls ein Bestandteil dieses Ziels.

Von den vier Legislatorschwerpunkten („Kultur- und Kreativstadt Zürich“, „eZürich“, „Stadt und Quartiere gemeinsam gestalten“, „Frühförderung – Gute Startchancen für alle Kinder“) des Stadtrats (Stadt Zürich, 2010) beeinflussen drei mehr oder weniger stark die Aufgaben der Abteilung Bewilligungen. Die Gestaltung der „Kultur- und Kreativstadt Zürich“ wird mitemöglicht durch die Bewilligungen für Kunst im öffentlichen Raum, welche das Büro für Veranstaltungen ausstellt. Mit „eZürich“ betont die Stadt die Wichtigkeit eines einfachen Zugangs zu modernen Kommunikationstechnologien für alle Bevölkerungsgruppen. Die Abteilung Bewilligungen stellt den Antragstellern für Bewilligungen die notwendigen Formulare elektronisch zur Verfügung. Das Ziel „Stadt und Quartiere gemeinsam gestalten“ erhält Unterstützung in der Umsetzung durch das Zurverfügungstellen von öffentlichem Raum für Quartierfeste und Nachbarschaftsprojekte. Einzig beim vierten Pfeiler, „Frühförderung – Gute Startchancen für alle Kinder“, kann keine Umsetzung bei der Abteilung Bewilligungen der Stadtpolizei gefunden werden.

Auf die Wahrnehmung der Umsetzung und den Vergleich mit drei anderen Schweizer Städten wird in der empirischen Studie (Abschnitt 4.3.6) eingegangen.

### 2.4.4 Verknüpfung von Kontext- und Gestaltungsvariablen

In Abbildung 7 sind die Zusammenhänge der Kontext- und Gestaltungsvariablen bildlich dargestellt. Die Kontextvariablen gesellschaftliche Entwicklung, Entscheidungsgrundlage und

demokratischer Wille sind eng verknüpft mit den Gestaltungsvariablen, welche sich mit der Organisation und dem Bewilligungsverfahren befassen (1). Die Organisation und die Entscheidungsfindung sind stark abhängig vom demokratischen Willen, der sich in den Gesetzen und Verordnungen abzeichnet (2). Das Bewilligungsverfahren ist eine direkte Folge der Regulierungsarten, je nach Regulierung gestaltet sich der Bewilligungsablauf restriktiver oder liberaler (3). Eine selbstverständliche Abhängigkeit besteht zwischen der Entscheidungsgrundlage und der Entscheidungsfindung (4). Für die Entscheidungsfindung sind Grundlagen notwendig, welche eine ausgewogene und gut begründete Entscheidung ermöglichen.

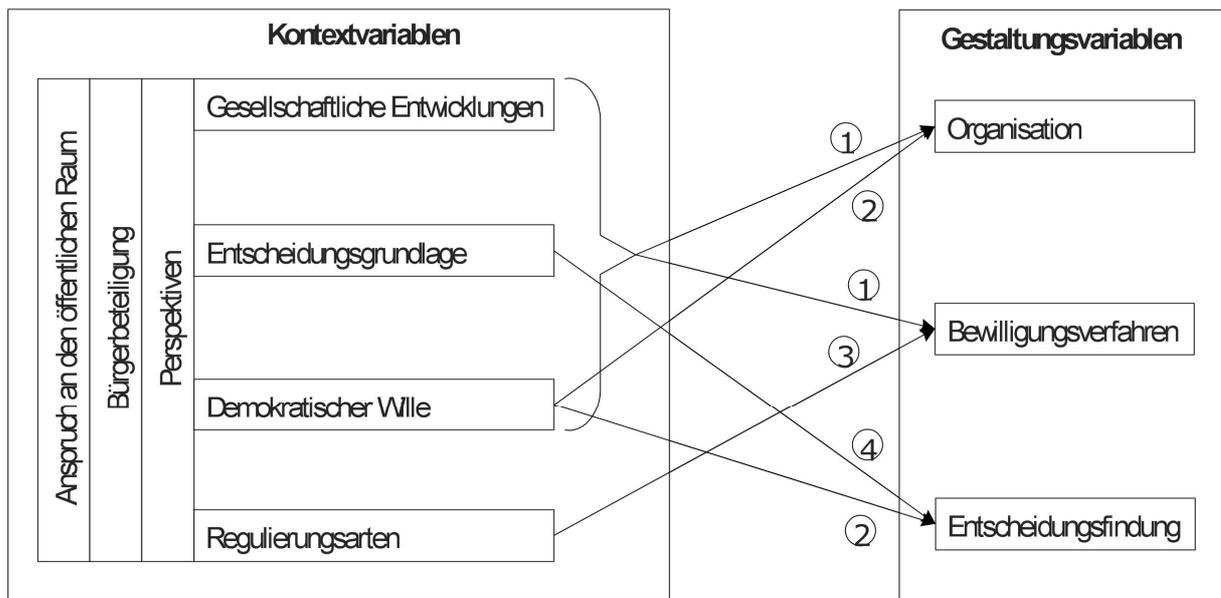


Abbildung 7: Beziehungen zwischen Kontext- und Gestaltungsvariablen (eigene Darstellung)

Diese Abhängigkeiten gehen nicht nur in eine Richtung, allerdings ist der Einfluss der Kontextvariablen stärker als derjenige der Gestaltungsvariablen, wie auch in Abschnitt 2.4.2 beschrieben.

Die Kontextvariablen Anspruch an den öffentlichen Raum, Bürgerbeteiligung und Perspektiven können als Grundlage der anderen vier Kontextvariablen betrachtet werden und sind nur indirekt mit den Gestaltungsvariablen verknüpft.

## 2.5 Rechtliche Grundlagen

### 2.5.1 Bundesverfassung

Die Bewilligungserteilung für Veranstaltungen im öffentlichen Raum gründet in einigen Punkten auf der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Verschiedene Grundrechte der Verfassung werden in Gesetzen durch das Parlament näher ausgeführt. Verordnungen präzisieren die Gesetze mit Ausführungsbestimmungen. Massgebende Grundrechte sind die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV), Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und politische Rechte (Art. 34 BV).

### 2.5.2 Gesetze

Gesetze, welche bei der Bewilligungserteilung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum eine Rolle spielen, sind kantonale Planungs- und Baugesetze und diverse Umweltschutzgesetze, auf Gemeindeebene ist es die Allgemeine Polizeiverordnung. Im Kanton Zürich spielen das Planungs- und Baugesetz (PBG) und das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (RLG) eine Rolle, in der Stadt Zürich die Allgemeine Polizeiverordnung (APV). Die APV ist ein Gesetz, welches vom Zürcher Gemeinderat (Legislative) beschlossen wurde. Die Bezeichnung „Verordnung“ ist historisch bedingt und kann zu Missverständnissen führen, die APV ist aber definitiv ein Gesetz. Insbesondere bei Veranstaltungen auf Privatgrund werden Ruhezeiten der APV als Grundlage für die Bewilligungen zugezogen.

### 2.5.3 Verordnungen

Die Gesetze werden durch den Stadtrat oder den Polizeivorsteher weiter ausgeführt in Verordnungen.

Die Benutzungsordnung, welche der Gesamtstadtrat erlässt, regelt die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken, insbesondere zu solchen gewerblicher, baulicher, privater, politischer, religiöser und gemeinnütziger Art (Art. 1 Benutzungsordnung). Die Gebühren zu dieser Verordnung regelt die dazugehörige Gebührenordnung (Art. 1 Abs.1 Benutzungsgebührenordnung).

Die Gebühren werden in bestimmten Fällen in den Gebührenrichtlinien für die Bewilligungen und Verwaltungstätigkeiten der Stadtpolizei, Abteilung Bewilligungen, präzisiert (Gebührenrichtlinien), diese Richtlinien erlässt der Polizeivorsteher.

Die Veranstaltungsrichtlinien der Stadt Zürich (Veranstaltungsrichtlinien), welche vom Gesamtstadtrat erlassen worden sind, sind für die Prüfung der Veranstaltungsgesuche die massgebende Vorgabe. Die Gebührenordnung zu den Veranstaltungsrichtlinien erlässt die Gebührenvorgaben für die Benützung des öffentlichen Grundes durch Verkaufsstände, Promotionsstände, Festwirtschaften und andere gewerbliche Aktivitäten während Veranstaltungen (Art. 1 Gebührenordnung).

### 2.5.4 Die Polizeibewilligung

Die Polizeibewilligung wird auch Polizeierlaubnis, Genehmigung, Zulassung oder Patent genannt. Sie erteilt dem Bewilligungsnehmer die Befugnis, eine Tätigkeit auszuüben, die eigentlich gesetzlich untersagt ist. Dies kann die Bewirtung von Gästen auf öffentlichem Grund sein, welche ohne Befugnis verboten ist. Die Polizeibewilligung wird auf Gesuch ausgestellt für eine bewilligungspflichtige Tätigkeit. Wird eine solche Tätigkeit ohne Bewilligung ausgeübt, so kann durch die Verwaltungsbehörde die Durchführung eines Bewilligungsverfahrens oder das Einstellen der Tätigkeit durchgesetzt werden. Ein Gesuchsteller oder Bewilligungsnehmer hat einen Rechtsanspruch auf die Bewilligung, wenn er die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt (Häfelin et al., 2010, S. 576-579 ). Eine Voraussetzung für die Ertei-

lung einer Veranstaltungsbewilligung kann beispielsweise das Einhalten der Ruhezeit gemäss Polizeiverordnung sein.

### **Zusammenfassung des Kapitels**

Öffentlicher Raum gilt als der Raum, der als Allgemeingut allen Menschen zur Verfügung steht. Der Tempelbereich des antiken Griechenlands wird als erster öffentlicher Raum dokumentiert. Eine ausgewählte Gruppe von Bürgern nutzte die Akropolis, um wirtschaftliche und politische Interessen zu wahren und um sich auszutauschen. Politik und öffentlicher Raum hängen stark zusammen; sagt doch die Art und Strenge der Regulierung einiges über das Demokratieverständnis eines Landes aus.

Die Nutzung kann politisch, wirtschaftlich, für den sozialen Kontakt, zum Vergnügen oder einfach frei sein. Die Art der Regulierung wird breit diskutiert. Einige Autoren wie Garret Hardin sagen, dass nur mit einer strengen Regulierung keine Übernutzung stattfindet, andere wie Elinor Ostrom sehen in der Selbstregulierung durchaus valable Möglichkeiten, wie die Nutzung im richtigen Mass funktionieren kann.

Der öffentliche Raum und seine Nutzung werden durch diverse und divergierende Faktoren beeinflusst. Gesellschaftliche und politische Ansprüche, gesetzliche Vorgaben und Rahmenbedingungen, Veränderungen in der Umwelt und auch interne organisatorische Aspekte der Regulierungsbehörden beeinflussen die Art und Weise, wie öffentlicher Grund reguliert und genutzt wird. Ausgewählte Grundrechte der Bundesverfassung beeinflussen die Gesetzgebung für die Bewilligungspraxis in der Schweiz stark.

## **3 Unterscheidungsmerkmale bei Veranstaltungen**

### **3.1 Übersicht**

Die Veranstaltungsrichtlinien, Stadtratsbeschluss vom 16. Mai 2007, definieren eine Veranstaltung so: „Als Veranstaltung gilt ein zeitlich und örtlich begrenzter Anlass im Freien, in Fahrnisbauten oder in Zelten mit Ausnahme politischer und religiöser Anlässe im engeren Sinne“ (I Art. 1 Abs. 1 Veranstaltungsrichtlinien). Diese Definition deckt einen Teil der Veranstaltungen ab, ein anderer wichtiger Teil wird in der Benutzungsordnung beschrieben: „Die Verordnung regelt die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken, insbesondere jene gewerblicher, baulicher, privater, politischer, religiöser und gemeinnütziger Art“ (Art. 1 Benutzungsordnung). Dieses Kapitel beschreibt die verschiedenen Typen von Veranstaltungen und erklärt die Analyse der Autorin sowie den Zusammenhang zwischen den Unterscheidungsmerkmalen und den Veranstaltungen.

### **3.2 Definition Veranstaltungen**

#### **3.2.1 Politische Veranstaltungen**

Unter den Begriff politische Veranstaltung fallen Demonstrationen, Kundgebungen, Mahnwachen und politische Standaktionen.

Eine Demonstration hat keine Begrenzung in der Anzahl teilnehmender Personen. Die Teilnehmer versammeln sich an einem Ort, folgen einer Umzugsroute und lösen sich an einem definierten Ort wieder auf. Am Beginn und am Ende der Route sowie während des Umzugs werden die politischen Anliegen mit Transparenten, Durchsagen oder anderen Kommunikationsmitteln bekannt gemacht (Stadtpolizei, Juli 2012). Eine politische Demonstration ist eine „(...) öffentliche Kundgebung von Anschauungen oder Forderungen, oft als Protest gegen Maßnahmen der Regierung oder ihr nachgeordneter Behörden, gegen Ziele politischer Gegner sowie gegen die innenpolitischen Verhältnisse anderer Staaten oder deren außenpolitische Aktivitäten (...)“ (Brockhaus, 2013).

Bei einer Kundgebung verweilt eine Gruppe von mehr als zehn Personen an einem Ort und äussert sich über ein politisches Anliegen. Diese Äusserungen können lautstark sein (Stadtpolizei, Juli 2012).

Im Unterschied dazu wird eine an Ort verweilende Gruppierung mit maximal zehn Personen, welche ruhig auf ein politisches Anliegen aufmerksam macht, Mahnwache genannt (Stadtpolizei, Juli 2012).

Standaktionen werden im Abschnitt 3.2.5 behandelt.

#### **3.2.2 Festveranstaltungen**

Eine Festveranstaltung ist eine „Veranstaltung im privaten oder öffentlichen Umfeld, die einen einmaligen oder sich wiederholenden außeralltäglichen Anlass hat, durch glanzvolle Ge-

staltung geprägt ist und exzessive Handlungen erlaubt“ (Brockhaus, 2013). In der Stadt Zürich wird die Veranstaltung definiert als zeitlich und örtlich begrenzter Anlass im Freien, in Fahrnisbauten oder in Zelten (I Art. 1 Abs. 1 Veranstaltungsrichtlinien). In der Praxis kann eine solche Veranstaltung verschiedenste Dimensionen annehmen: vom Genossenschaftsfest in einer Siedlung bis zum „Zürifäscht“, welches alle drei Jahre während dreier Tage die Innenstadt mit über zwei Millionen Besuchern in Beschlag nimmt. In den Veranstaltungsrichtlinien (Tabelle 3) sind die Kategorien abgebildet, welche einen guten Überblick über die verschiedenen Arten von Festivitäten geben (Art. 4 Veranstaltungsrichtlinien).

Kategorie	Bezeichnung, Maximaldauer	Festzeiten	Bemerkungen
A	Grossveranstaltungen von internationaler, schweizerischer, regionaler oder gesamstädtischer Bedeutung.	Nicht vorgegeben	Gemäss separatem Stadtratsbeschluss pro Veranstaltung
B	Quartierfeste, Feste in geschlossenen Siedlungen (z. B. Genossenschaftstage) Bis zu drei aufeinanderfolgende Tage pro Jahr	Einmal bis 02.00 Uhr Einmal bis 24.00 Uhr Einmal bis 22.00 Uhr (So bis 22.00 Uhr)	Quartierverein, von der Stadt Zürich unterstützter Verein oder drei seit drei Jahren für das Quartier tätige Vereine
C	Sportveranstaltungen Bis zu zwei aufeinanderfolgende Tage pro Jahr	Einmal bis 23.00 Uhr Einmal bis 24.00 Uhr (So bis 22.00 Uhr)	Teilnahme von mind. 12 Mannschaften aus verschiedenen Vereinen oder Firmen oder von mind. 100 Einzelwettkämpfern
D	Open-Air-Kinos, Übertragungen internationaler Sportveranstaltungen Bis 10 Tage pro Jahr	Bis 23.30 Uhr	Quartierverein, von der Stadt Zürich unterstützter Verein oder drei seit drei Jahren für das Quartier tätige Vereine
E	Firmenjubiläen, Strassenfest nach Tiefbauarbeiten Bis zu einem Tag pro Jahr	Bis 02.00 Uhr (So bis 22.00 Uhr)	10-Jahr-Jubiläum ortsansässiger Firmen oder Vereine  Strassenfeste nach mind. einmonatigen Tiefbauarbeiten
F	Politische Parteifeste Bis zu einem Tag pro Jahr	Bis 24.00 Uhr (So bis 22.00 Uhr)	Politische Parteien oder Gruppierungen, die im Gemeinderat über mind. ein Mandat verfügen
G	Tourismusförderung, Neu- und Wiedereröffnung von Geschäften Bis zu einem Tag pro Jahr	Mo–Sa: 09.00–20.00 Uhr So: 11.00–18.00 Uhr	Präsentation Tourismusförderung, Neueröffnung oder Wiedereröffnung nach mind. einmonatiger Umbauzeit
H	Zirkus, Schaustellerunternehmen		Separate Richtlinien
I	Keiner Kategorie zugehörig: im öffentlichen Interesse Bis zu einem Tag pro Jahr	Bis 23.00 Uhr Winter und So: bis 22.00 Uhr	Nachweis öffentlichen Interesses (siehe auch Abschnitt 2.4.1), Umsetzung gemäss Vorschriften Benutzungsordnung

**Tabelle 3: Kategorien Veranstaltungsrichtlinien (nach Art. 4 Veranstaltungsrichtlinien)**

Die relativ eng formulierten Bedingungen, welche einschränken, wer eine Bewilligung für die Nutzung von öffentlichem Raum erhält, sind ein Zeichen dafür, dass mit den Veranstaltungsrichtlinien eine kontrollierte und einheitliche Vergabe der Bewilligungen angestrebt wird. Die Praxis zeigt, dass der kostengünstige öffentliche Raum sehr attraktiv ist, wenn der private Raum zu teuer oder nicht vorhanden ist.

### **3.2.3 Religiöse Veranstaltungen**

Religiöse Veranstaltungen werden unterschieden in Umzüge, Mahnwachen, Kundgebungen und Standaktionen (Art. 21 und Art. 22 Benutzungsordnung). Alle diese Veranstaltungen, welche auf öffentlichem Grund stattfinden, benötigen in Zürich eine Bewilligung. Die Nutzungsmöglichkeit bei öffentlichem Raum gründet auf der Bundesverfassung (Art. 15 BV).

### **3.2.4 Gemeinnützige Veranstaltungen**

Gemeinnützige Veranstaltungen sind in Zürich nur am Rande in den Verordnungen erwähnt. Eine über den Gemeindegebrauch gehende Nutzung des öffentlichen Grundes bedarf einer Bewilligung (Art. 1 Benutzungsordnung), dies gilt auch für gemeinnützige Veranstaltungen. Explizit erwähnt sind die gemeinnützigen Standaktionen (Art 22 Benutzungsordnung), auch im Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht.

### **3.2.5 Standaktionen**

Die Stadt Zürich teilt Standaktionen in drei Kategorien ein: politisch, religiös und gemeinnützig. Standaktionen sind in der Regel bewilligungspflichtig (Art. 22 Benutzungsordnung). Der Stadtrat hat Örtlichkeiten definiert, an denen Standaktionen stattfinden können. Einzig politische Standaktionen können auf Gesuch hin an einem anderen Ort bewilligt werden; ausserdem stehen für politische Stände mehrere fest definierte, bewilligungsfreie Örtlichkeiten zur Verfügung (Art. 13 Abs. 4 APV; Art. 22 Abs. 2 Benutzungsordnung). Ein Stand darf maximal 3 x 3 Meter gross sein, zusätzlich darf ein Plakat im Weltformat platziert werden. Es dürfen keine Fahrzeuge oder Anhänger deponiert werden. Erlaubt sind das Verteilen von Informationsmaterial, das Sammeln von Unterschriften und das Werben für Politiker und Politikerinnen vor Wahlen. Weitere Aktivitäten sind untersagt (Stadtpolizei, Mai 2013).

### **3.2.6 Unterschriftensammlung**

Das Sammeln von Unterschriften durch Einzelpersonen im Umherziehen ist nicht bewilligungspflichtig und wird hier nicht näher behandelt (Stadtpolizei, Juli 2012).

### **3.2.7 Kunst im öffentlichen Raum**

Das Bewilligungsverfahren für künstlerische Darbietungen von bis zu drei Monaten Dauer beruht nicht auf gesetzlichen Grundlagen, sondern lehnt sich an das Leitbild der Arbeitsgruppe Kunst im öffentlichen Raum (AG KiÖR) der Stadt Zürich an. Diese Arbeitsgruppe arbeitet im Auftrag des Gesamtstadtrates (Stadt Zürich, 2006) und hat im Jahr 2013 ihr Leit-

bild aktualisiert. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, Strategien für einen professionellen und zeitgemässen Umgang mit Kunst im öffentlichen Raum zu entwickeln, damit die Kunst einen Beitrag zur städtischen Lebensqualität leisten kann. Zeitgenössische Kunst soll die Veränderungsprozesse der Stadt reflektieren und damit den Diskurs fördern (Stadt Zürich, 2013b, S. 4). Mit diesen Zielen folgt die AG KiöR der Argumentation, dass die Reaktion auf gewisse Kunst nicht neutral ist, sondern positives oder negatives Interesse hervorrufen (Carr et al., 1992, S. 116), also zur Diskussion anregen kann. Ein aktuelles Beispiel zu dieser Aussage ist die Installation „Dystopia Stalker“ von Lori Hersberger in der Ausstellung „Gasträume 2013“, welche auf dem Paradeplatz in Zürich provoziert. Die Projektbeschreibung erklärt: „Offenkundig zitiert und kritisiert die Arbeit den Vandalismus und die damit verbundene Realität von Frust, Aggression und Zerstörungswut innerhalb der urbanen Gesellschaft“ (Stadt Zürich, 2013a). Die Rauminstallation aus Glas wurde während der dreimonatigen Präsentation viermal absichtlich zerstört und hat eindeutig zu Diskussionen angeregt.

### **3.3 Unterscheidungsmerkmale**

#### **3.3.1 Definition der Merkmale**

Die Unterscheidungsmerkmale oder Variablen werden aus dem konzeptionellen Bezugsrahmen abgeleitet, welcher anhand der Literaturanalyse zu Public Space und zu Veranstaltungen entstanden ist (siehe Abschnitt 2.4). Die Tabelle 4 zeigt die Variablen und ihren Hintergrund auf.

Variable	Kriterien	Herleitung	Begründung
<b>Kontextvariablen</b>			
<b>Anspruch an den öffentlichen Raum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politisch</li> <li>– Wirtschaftlich</li> <li>– Vergnügen (inkl. Sport)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geschichtliche Entwicklung des öffentlichen Raums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einordnung des Bedürfnisses</li> </ul>
<b>Perspektiven</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zutrittsbeschränkung zu bestimmten Zeiten</li> <li>– Zutrittsbeschränkung für bestimmte Zielgruppen</li> <li>– Keine Beschränkung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regulierung</li> <li>– Tragedy of the Commons</li> <li>– Knappe Ressource</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demokratie</li> <li>– Rechtsstaat</li> </ul>
<b>Gesellschaftliche Entwicklungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politische Bedürfnisse</li> <li>– Dienstleistungsanspruch</li> <li>– Medien</li> <li>– Freizeitverhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorstöße im Gemeinderat</li> <li>– Auftrag der Regierung</li> <li>– Public Management</li> <li>– Macht der Medien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sich verändernde Anforderungen an die Behörden</li> </ul>
<b>Entscheidungsgrundlage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Historie, Erfahrung</li> <li>– Politische Bedeutung</li> <li>– Öffentliches Interesse</li> <li>– Erfahrung andere Städte</li> <li>– Vernehmlassung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Analyse und Einbezug des Bestehenden</li> <li>– Vergleich zwischen den Bewilligungen</li> <li>– Politischer Wille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gleichbehandlung</li> <li>– Umsetzung des politischen Willens</li> </ul>
<b>Regulierungsarten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine Regulierung</li> <li>– Zentralisierte (staatliche) Kontrolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Knappe Ressource</li> <li>– Homo oeconomicus</li> <li>– Gerechtem verteilter Zugang für alle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politischer Entscheidung, welche Art Regulierung gewünscht ist</li> </ul>
<b>Demokratischer Wille</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bundesverfassung</li> <li>– Gesetze</li> <li>– Verordnungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Direkte Demokratie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erfüllung des politischen Auftrags durch die Verwaltung</li> </ul>
<b>Bürgerbeteiligung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Soziale Zugehörigkeit</li> <li>– Geografische Herkunft</li> <li>– Politische Identität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verhältnis Staat - Bürger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demokratie</li> <li>– Bürgerrechte</li> </ul>
<b>Gestaltungsvariablen</b>			
<b>Organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organigramm</li> <li>– Vernehmlassungspartner</li> <li>– Polizeivorsteher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ablauforganisation</li> <li>– Aufbauorganisation</li> <li>– Delegation der Rechte und Pflichten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prozesse</li> <li>– Qualität</li> <li>– Quantität</li> <li>– Geschwindigkeit</li> </ul>
<b>Entscheidungsfindung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Präskriptiv / Deskriptiv</li> <li>– Standardisierte oder komplexe Bewilligungen</li> <li>– Vernehmlassung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rational Choice / Empirie</li> <li>– Inhalt</li> <li>– Externe Inputs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art der Entscheidungsfindung</li> <li>– Art der Veranstaltung</li> <li>– Externe Einflüsse</li> </ul>
<b>Bewilligungsverfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kategorie / Formular</li> <li>– Planung</li> <li>– Entscheidungskompetenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politischer Wille</li> <li>– Kategorisierung</li> <li>– Delegation der Rechte und Pflichten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kategorien</li> <li>– Inhalte</li> </ul>
<b>Erfolgsvariablen</b>			
<b>Strategischer Plan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ergebnis</li> <li>– Erfolg</li> <li>– Prozess</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zielorientierte Umsetzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Messbarkeit</li> </ul>
<b>Legislaturziele</b>			
<b>Ziele Abt. Bewilligungen</b>			

Tabelle 4: Kriterien für Entscheidungshilfe (eigene Darstellung)

Der folgende Abschnitt verdeutlicht die Aussagen in der Tabelle.

### **3.3.2 Herleitung und Begründung der Merkmale**

Die Literaturanalyse zeigt die vielfältigen Abhängigkeiten und Bezugspunkte im öffentlichen Raum. Der öffentliche Raum steht in Beziehung zu wirtschaftlichen und menschlichen Bedürfnissen, hat eine sehr starke politische Komponente und ist eine wichtige Plattform im gesellschaftlichen und politischen Veränderungsprozess.

Die geschichtliche Entwicklung zeigt, dass die Regulierung ein viel beachtetes und wichtiges Thema bei der Nutzung des öffentlichen Raums ist. Hinter der Art der Regulierung, welche von sehr einschränkend bis zu sehr frei sein kann, steht eine politische Aussage, welche auch in der Gesetzgebung der Stadt Zürich sichtbar ist. Die Aufbauorganisation mit Kompetenzverteilung und Delegation macht die Erfüllung des politischen Auftrags – oder sogar den politischen Auftrag selbst – sichtbar. Als Beispiel sei hier die Kompetenz des Polizeivorstehers erwähnt, der Veranstaltungen von ausserordentlicher Bedeutung in Abweichung von den Richtlinien bewilligen kann (Art. 7 Veranstaltungsrichtlinien). Die Ablauforganisation ist die direkte Umsetzung des demokratischen Willens. Die Verordnungen geben vor, wer welche Entscheide treffen kann. Diese Entscheide können mittels Ermächtigungsverfügung delegiert werden. Die Anwendung der Richtlinien und der Verordnung ist eine Kernaufgabe der Verwaltung.

Die Tabelle 4 ist eine Verknüpfung dieser Erkenntnisse und zeigt auf, dass sogar ein Bewilligungsformular in Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung stehen kann.

### **3.4 Zusammenhang Veranstaltungsarten und Unterscheidungsmerkmale**

Die Veranstaltungsarten (siehe Tabelle 3) sind aus Bedürfnissen der Bürger und dem politischen Willen der Stadtregierung entstanden. Die Kategorisierung ist einerseits eine praktische Notwendigkeit, um eine demokratische Gleichbehandlung zu ermöglichen, andererseits eine Einteilung, welche die Erfüllung der Bürgerrechte erlaubt. Die Kontextvariablen können als Grundlage für die Vergabe von öffentlichem Raum an eine bestimmte Personengruppe verstanden werden. Die Gestaltungsvariablen geben den Rahmen für die Umsetzung und die Erfolgsvariablen geben die Ziele vor.

Jede Veranstaltungsart hat andere Nutzungsbedingungen im öffentlichen Raum. Die zugelassenen Zeiten oder die zugelassene Anzahl Tage hängen davon ab, welcher Gesuchsteller einen Antrag stellt (siehe Tabelle 3). Politische Themen können in verschiedenen Formen geäussert werden, hier gibt es grundsätzlich keine Beschränkung der Menge. Religiöse Aktivitäten werden ohne grosse Einschränkung zugelassen. Bedürfnisse von gemeinnützigen Institutionen werden im allgemeinen Interesse befriedigt.

Der Bogen von der Agora zu den Zürcher Verordnungen lässt sich also spannen, ein Zusammenhang ist sichtbar. Um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, wird ein Zitat aus Abschnitt 2.2.1 wiederholt (Hartley, 1992, S. 29-30):

The classical Roman forum (Greek agora) was the place of citizenship, an open space where public affairs and legal disputes were conducted, and it was also a marketplace, a place of pleasurable jostling, where citizens' bodies, words, actions and produce were all literally on mutual display, and where judgements, decisions and bargains were made.

Die Benutzungsvorgaben der Stadt Zürich bezeichnen die Nutzung von öffentlichem Raum in ähnlicher Art. Er kann genutzt werden für Bürgerrechte (politische Aktionen), für öffentliche und rechtliche Geschäfte (gewerbliche Nutzung), Markt, Vergnügen (Veranstaltungen aller Kategorien) und nicht zuletzt als ein Ort, der zur Entscheidungsfindung beitragen kann (religiöse und politische Veranstaltungen).

Die Fragen des Interviewbogens der empirischen Untersuchung sind abgeleitet aus den Kriterien der Tabelle 4.

Der zweite Teil der Untersuchung, die vergleichenden Interviews mit drei Schweizer Städten (Bern, St. Gallen und Winterthur), lehnt sich an die Kriterien an und vergleicht insbesondere die Ablauf- und die Aufbauorganisation, die Bedürfnisse der Bürger und die gesetzlichen Vorgaben sowie deren Umsetzung.

#### **Zusammenfassung des Kapitels**

Die rechtlichen Grundlagen für Veranstaltungen im öffentlichen Raum gründen auf der Bundesverfassung. In Zürich existieren darauf aufbauend verschiedene Gesetze und Verordnungen, welche die Nutzung beschreiben und regeln. Die Veranstaltungsrichtlinien geben den Rahmen für die Bewilligung von Gesuchen vor. Veranstaltungen, welche in eine der Kategorien passen, werden nach diesen Vorgaben mit der vorgesehenen zeitlichen Ausdehnung bewilligt. Politische, gemeinnützige und religiöse Aktivitäten richten sich nach den Vorgaben der Benutzungsordnung. Diese steckt den Rahmen für die zeitliche Ausdehnung dieser Veranstaltungen ab. Das Präsentieren von Kunst im öffentlichen Raum wird ermöglicht durch einen Stadtratsbeschluss. In diesem Beschluss beauftragt der Stadtrat eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung einer Strategie für Kunst im öffentlichen Raum.

Der konzeptionelle Bezugsrahmen strukturiert die Erkenntnisse der Literaturanalyse. Aufgrund der Inhalte des Bezugsrahmens werden Unterscheidungsmerkmale definiert, welche für die empirische Analyse weiterverwendet werden können. Die Kategorien von Veranstaltungsarten in den Veranstaltungsrichtlinien finden sich zum Teil wieder in den Unterscheidungsmerkmalen aus der theoretischen Herleitung, was zeigt, dass eine Analyse aus verschiedenen Richtungen, wie hier durchgeführt, zu ähnlichen Resultaten führt.

Mit den verschiedenen Konzepten (Literaturanalyse – konzeptioneller Bezugsrahmen – Kriterien Entscheidungshilfe – Kategorien Veranstaltungsrichtlinien) wird die Situationsanalyse abgeschlossen und der empirische Teil beginnt im Kapitel 4.

## 4 Fallbeispiel Stadt Zürich

### 4.1 Übersicht

Im ersten Teil dieses Kapitels wird die heutige Praxis der Veranstaltungsbewilligung in der Stadt Zürich beschrieben. Anhand der Erfolgsvariablen Organisation, Entscheidungsfindung und Bewilligungsverfahren und der Gestaltungsvariablen Entscheidungsgrundlage wird aufgezeigt, wie die Entscheidungsfindung entsteht und umgesetzt wird (siehe Abbildung 5). Die weiteren Kontextvariablen sind implizit Bestandteil der Beschreibung, da sie die Gestaltungsvariablen stark beeinflussen (siehe Abbildung 7). Die Autorin ist Chefin des Büros für Veranstaltungen und beschreibt die Bewilligungspraxis im Abschnitt 4.2 aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung und basierend auf den gesetzlichen Vorgaben. Der zweite Teil des Kapitels umfasst die empirische Untersuchung; die Interviews mit Bewilligungsnehmern, Bewilligungsgebern und Vernehmlassungspartnern. Im dritten Teil werden mittels eines Städtevergleichs Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Bewilligungspraxis von Zürich, Bern, St. Gallen und Winterthur aufgezeigt. Die gesamte Datenanalyse führt zu Handlungsfeldern, welche die Grundlage für die Entscheidungshilfen in Kapitel 5 geben.

### 4.2 Bewilligungspraxis

#### 4.2.1 Entscheidungsgrundlage

Gestützt auf verschiedene Gesetze und Verordnungen<sup>2</sup> hat das Polizeidepartement letztmals am 5. April 2013 die Abteilung Bewilligungen der Stadtpolizei ermächtigt, Bewilligungen direkt zu erteilen. Das Büro für Veranstaltungen (BFV) ist verantwortlich für die Erteilung von Bewilligungen für Veranstaltungen, Jugendbewilligungen, Bewilligungen für politische Veranstaltungen und Umzüge (Ziffer 1.1.7, 1.1.8, 1.1.9, 1.1.10 Verfügung) gemäss den Gesetzen und Verordnungen im Abschnitt 2.5. Bei der Mehrheit der Gesuche ist die Zuordnung zu einer dieser Kategorien klar. Bei Grenzfällen, das heisst bei Gesuchen, die einer Kategorie oder Veranstaltungsart nicht eindeutig zugewiesen werden können und bei denen damit die Bewilligungsfähigkeit unsicher ist, wird die Historie berücksichtigt. Es wird abgeklärt, wie ein solches Gesuch in der Vergangenheit beurteilt worden ist. Sofern mit der Veranstaltung gute Erfahrungen gemacht worden sind, kann eine ähnliche Vorgehensweise, das heisst gleiche Kategorisierung, umgesetzt werden. Neben den Empfehlungen der Vernehmlassungspartner können auch etwaige Lärmklagen oder andere Reklamationen von beeinträchtigten Anwohnern oder Bürgern bei der Beurteilung eine Rolle spielen. Bei politischen Veranstaltungen kann eine Einschätzung der Sicherheitspolizei beeinflussen, wo eine Demonstration stattfinden und wie lange sie dauern darf. Selbstverständlich müssen dabei immer die demokratischen Rechte, insbesondere die Grundrechte der Bundesverfassung, gewährleistet sein.

---

<sup>2</sup> Art. 13 Abs. 2 und 18 bis 24 (APV), Art. 1 und 2 (Benutzungsordnung), (VARöG), (Richtlinien), (RLG) und (Ausnahmebewilligungen)

Bei Anfragen für bisher unbekannte Veranstaltungen kann eine kurze Besprechung mit der Bewilligungsinstanz einer anderen Stadt Aufschlüsse über Erfahrungen oder das ideale Vorgehen geben.

Bei der Veranstaltungskategorie I (Veranstaltungsrichtlinien), Veranstaltungen im öffentlichen Interesse, ist die Entscheidungsgrundlage eine Herausforderung, da die Definition von öffentlichem Interesse unterschiedlich interpretiert wird (siehe Abschnitt 2.4.1). Hier ist es besonders wichtig, einheitlich und ausgewogen vorzugehen.

## 4.2.2 Organisation

### 4.2.2.1 Aufbauorganisation

Die Stadtpolizei Zürich hat per 1. Januar 2001 ein Kompetenzzentrum geschaffen, welches alle Gesuche für Veranstaltungen entgegennimmt und in Absprache mit den zuständigen Amtsstellen die Bewilligungen ausstellt. Das Kompetenzzentrum heisst Büro für Veranstaltungen (BFV) und ist eine Organisationseinheit innerhalb der Abteilung Bewilligungen. Acht Mitarbeitende haben die Aufgabe, alle Fragen im Zusammenhang mit Veranstaltungsbewilligungen zu beantworten und die Gesuche und Bewilligungen in Zusammenarbeit mit anderen Amtsstellen zu erteilen oder abzulehnen.

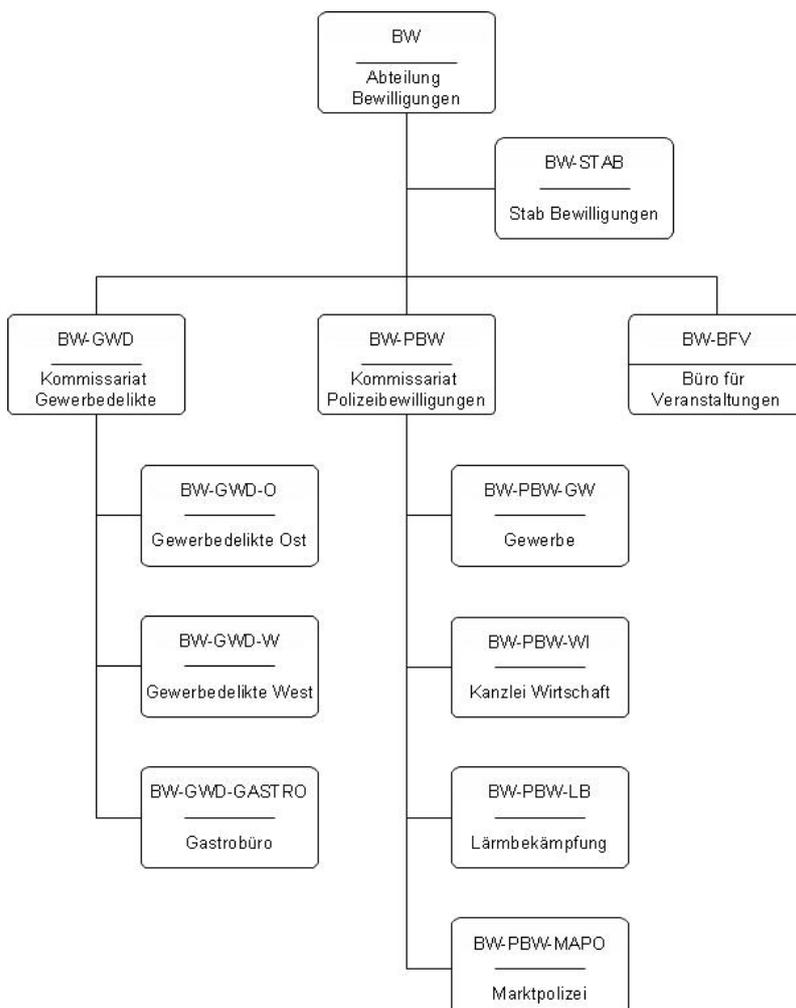


Abbildung 8: Organigramm Abteilung Bewilligungen Stadtpolizei Zürich (Stadtpolizei Zürich)

#### 4.2.2.2 Ablauforganisation

Jährlich werden über 1300 Gesuche für Veranstaltungen eingereicht, von denen zirka 90 Prozent bewilligt werden. Ein Gesuch wird abgelehnt, wenn es nicht den Richtlinien entspricht, oder zurückgewiesen, wenn die Veranstaltung bewilligungsfrei durchgeführt werden kann. Das Zweite ist dann der Fall, wenn eine Veranstaltung keinen gesteigerten Gemeingebrauch beansprucht und den Polizeigüterschutz nicht verletzt (APV).

Die Zunahme der Gesuche kann mit der internen Statistik, welche das Büro für Veranstaltungen führt, belegt werden. Die Zahlen zeigen auf, dass die Anzahl bearbeiteter Gesuche pro Jahr in den letzten vier Jahren ungefähr um 10 Prozent zugenommen hat (siehe Anhang 4).

Die Mitarbeitenden des BFV haben die Aufgabe, Gesuche vom ersten telefonischen Informationsgespräch bis zur Bewilligungserteilung zu behandeln. Innerhalb des Teams sind die Aufgaben nach Thema oder Kategorie verteilt. Für Veranstaltungen zu Kunst im öffentlichen Raum, Jugendbewilligungen oder politische Veranstaltungen sind jeweils einzelne Mitarbeiter zuständig, die über die Veranstaltungsbedingungen vertieft Bescheid wissen. In allen Kategorien gibt es Schwankungen bezüglich Arbeitsbelastung, welche zum Teil saisonal bedingt sind. Politische Anfragen sind häufig abhängig von der Situation in den Herkunftsländern von Migranten in der Schweiz und Festivitäten finden in den Sommermonaten häufiger statt als im Winter.

#### 4.2.3 Entscheidungsfindung

Die bevorzugte Entscheidungsfindung basiert auf dem deskriptiven Ansatz der zugrunde liegenden Theorie, wie sie in Abschnitt 2.4.2 beschrieben ist. Beim Eintreffen eines Gesuchs wird die Frage gestellt, warum, wie und von wem (von welcher Organisation) ein Anlass organisiert wird. Eine weitere Frage, die jeder Gesuchsteller beantworten muss, betrifft die Geschichte – es interessiert die Bewilligungsbehörde, ob der Anlass schon einmal stattgefunden hat und wenn ja, wie er abgelaufen ist. Nach dem Gesuchseingang wird geprüft, in welchem Rahmen ein ähnlicher Anlass bewilligt wurde. Ausserdem muss die Örtlichkeit berücksichtigt werden, da die Plätze und Strassen für verschiedene Nutzungen bestimmt sind. Es kann von Bedeutung sein, ob neben einem öffentlichen Platz, auf dem eine Demonstration geplant ist, gleichzeitig ein Open-Air-Kino stattfindet. Falls zwei Veranstaltungen geplant sind, können die Veranstaltungszeiten angepasst werden oder die Gesuchsteller der Demonstration und des Kinos finden eine einvernehmliche Lösung, wie beide Anlässe nebeneinander stattfinden können.

Die präskriptive Theorie, welche eine logisch hergeleitete Entscheidung begründet, wird ebenfalls berücksichtigt. Dies geschieht in der Zuordnung der Veranstaltung zu einer Kategorie und der Gewährung der vorgesehenen Zeiten gemäss der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV) und den Veranstaltungsrichtlinien (Veranstaltungsrichtlinien).

Die Praxis zeigt, dass eine Veranstaltung oftmals nicht isoliert vom Umfeld nach einer Vorgabe bewilligt werden kann, sondern ein ganzheitlicher, systemischer Ansatz unter Berücksichtigung der Verknüpfungen und Abhängigkeiten mit anderen Elementen angewendet wer-

den muss. Bei diesem Ansatz ist es wichtig, die verschiedenen Stakeholder in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Bei der Entscheidungsfindung spielen die Perspektiven und Präferenzen der Vernehmlassungspartner eine sehr wichtige Rolle. Grün Stadt Zürich kann beispielsweise darüber entscheiden, ob eine Grünfläche zur Verfügung steht, da einzelne Örtlichkeiten nur für eine bestimmte Nutzung vorgesehen sind. Die Verkehrspolizei und die VBZ (Verkehrsbetriebe Zürich) bestimmen, welche Strassen bei einer politischen Demonstration für den Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr frei bleiben müssen. Die Feuerpolizei gibt Vorgaben bei der Aufstellung von Zeltbauten oder Einzäunungen, damit Fluchtwege frei bleiben. Die Ausfertigung der Bewilligung und deren Unterzeichnung erfolgen zwar durch das BFV, die Vernehmlassungspartner haben aber in ihrem jeweiligen Fachgebiet die Entscheidungshoheit. Das bedeutet, dass in einigen Fällen Kompromisslösungen angestrebt werden müssen. Das BFV als Koordinationsorgan hat gleich viel Kompetenz wie die Partner. Gibt es keine Einigung, muss eine höhere Instanz entscheiden. Die Abteilung Bewilligungen stellt einen Antrag an den Polizeivorsteher, aus den ausgearbeiteten und begründeten Varianten eine auszuwählen. Der Polizeivorsteher kann eine ganz andere Lösung vorschlagen. Wenn diese Eskalationsstufe genutzt wird, spricht man von einem politischen Entscheid.

#### **4.2.4 Bewilligungsverfahren**

Nach Eingang eines Gesuchsformulars wird geprüft, ob das gewünschte Vorhaben in eine Kategorie der vom Stadtrat zugestandenen Veranstaltungen passt (Veranstaltungsrichtlinien). Wenn das der Fall ist, holt das BFV die Rückmeldungen der betroffenen internen Partner ein und stellt die Bewilligung aus. Die Chefin des BFV unterzeichnet anschliessend die ausgefertigte Bewilligung. Die Vernehmlassungspartner haben die Möglichkeit, Auflagen als Bestandteil der Bewilligung vorzugeben.

Passt eine Veranstaltung nicht in die Kategorien, wird die Bewilligung verweigert und der Gesuchsteller darüber informiert. Eine Ausnahme bilden die Veranstaltungen, welche die Voraussetzungen an einen Legislatorschwerpunkt (Stadt Zürich, 2010) erfüllen oder welche zu den langjährigen und unumstrittenen Veranstaltungen gehören. Diese Ausnahmen werden dem Polizeivorsteher zum Entscheid vorgelegt. Ist eine Veranstaltung nicht klar zuzuweisen oder eindeutig abzulehnen, steht der Abteilung Bewilligungen das Konsultativorgan Veranstaltungen beratend zur Seite. Das Konsultativorgan ist mit Vertretern aus allen städtischen Departementen zusammengesetzt. Diese äussern sich auf Anfrage mit einer Einschätzung zu potenziellen Veranstaltungen. Die Mitglieder des Organs sind in der Regel die Departementssekretäre, welche einen guten Einblick in die Ziele und politischen Vorgaben der Stadträte haben. Sie bringen eine fachkundige Sicht ein; als Beispiel kann hier die Anfrage nach einem Sportevent genannt werden, zu dem sich das Schul- und Sportdepartement detailliert äussert. Der Vorsteher des Konsultativorgans, der Departementssekretär des Polizeidepartements, entscheidet über das weitere Vorgehen. Dies kann eine Bearbeitung, Ablehnung oder eine Eskalation an die höhere Instanz, den Stadtrat, sein.

Alle politischen Veranstaltungen mit Ausnahme der Standaktionen (Demonstrationen, Kundgebungen, Mahnwachen gemäss Abschnitt 3.2.1.) werden dem Polizeivorsteher zur Unterschrift vorgelegt. Nicht die Polizei, wie in anderen Kantonen üblich, sondern das Polizeidepartement erteilt in Zürich die Bewilligungen für politische Aktionen.

#### **4.2.5 Erfolgsvariablen**

Die Erfolgsvariablen sind entscheidende Faktoren bei der Bewilligungserteilung. Sie sind ein Auszug der Ziele im Strategischen Plan der Polizeidepartements (Stadt Zürich, 2012) und der Legislatorschwerpunkte der Stadt Zürich (Stadt Zürich, 2010). Der Strategische Plan des Polizeidepartements gibt die Umsetzung des „Crowd Managements bei Veranstaltungen“ (Stadt Zürich, 2012, S. 24) und die Einführung der Jugendbewilligungen (Stadt Zürich, 2012, S. 18) in Auftrag. Ein Vergleich mit anderen Städten und die Wahrnehmung der Beteiligten gibt punktuell Auskunft über die Qualität und Ausgewogenheit in der Umsetzung.

### **4.3 Empirische Untersuchung**

Als Grundlage für die empirische Untersuchung werden die Kriterien für die Entscheidungshilfe (siehe Tabelle 4) beigezogen. Aus diesen Kriterien entsteht ein Interviewbogen, welcher als Leitfaden für die Gespräche mit Entscheidungsträgern von Bewilligungen, Gesuchstellern und Vernehmlassungspartnern gilt. Die Verknüpfung der Kriterien mit den Kontext- und Gestaltungsvariablen ist in Abschnitt 2.4.4 dargestellt. Für die empirische Untersuchung der Erfolgsvariablen stehen Aussagen der Interviewpartner zur Verfügung.

Variable	Interviewbogen	Fragen	Begründung
<b>Kontextvariablen</b>			
<b>Anspruch an den öffentlichen Raum</b>	– Teil 2. Politische Legitimation	1, 2	– Erklärung des Anspruchs aufgrund der politischen Legitimation und Einteilung in Veranstaltungsarten
<b>Perspektiven</b>	– Teil 2. Politische Legitimation	2	– Welche Regulierung ist gerechtfertigt?
<b>Gesellschaftliche Entwicklungen</b>	– Teil 1. Beurteilung Bewilligungen Ist-Situation – Teil 2. Politische Legitimation	5 2	– Veränderung in den letzten 5 Jahren – Erfüllung des politischen Willens im Lauf der Zeit
<b>Regulierungsarten</b>	– Teil 2. Politische Legitimation	1, 2	– Regulierung aufgrund der politischen Legitimation und Einteilung in Veranstaltungsarten
<b>Demokratischer Wille</b>	– Teil 1. Beurteilung Bewilligungen Ist-Situation	4	– Inhalt und Aussagekraft der Bewilligungen
<b>Bürgerbeteiligung</b>	– Teil 2. Politische Legitimation	2	– Erfüllen des politischen Willens
<b>Gestaltungsvariablen</b>			
<b>Entscheidungsgrundlage</b>	– Teil 1. Beurteilung Bewilligungen Ist-Situation – Teil 3. Anforderungen an die Zukunft	3, 4 1, 2	– Beurteilung Ausfertigung der Bewilligungen – Wunsch nach idealer Bewilligung
<b>Organisation</b>	– Teil 1. Beurteilung Bewilligungen Ist-Situation	3, 4	– Beurteilung Aufbau- und Ablauforganisation
<b>Entscheidungsfindung</b>	– Teil 1. Beurteilung Bewilligungen Ist-Situation	3, 4	– Kundenorientierung – Spielraum – Inhalt der Bewilligung,
<b>Bewilligungsverfahren</b>	– Teil 1. Beurteilung Bewilligungen Ist-Situation	3, 4	– Termine und Entscheidungskompetenz
<b>Erfolgsvariablen</b>			
<b>Strategischer Plan</b>	– Statistische Werte – Teil 1. Beurteilung Bewilligungen Ist-Situation	– 3, 4, 5	– Umsetzung der Ziele Kundenorientierung und Bewilligungserteilung – Umsetzung der politischen Ziele
<b>Legislaturziele</b>	– Teil 2. Politische Legitimation	2	
<b>Ziele Abt. Bewilligungen</b>			

Tabelle 5: Verknüpfung Kriterien Entscheidungshilfe und Interviewbogen (eigene Darstellung)

Der Fragebogen (Anhang 1) deckt alle Variablen einmal oder mehrmals ab. Die Gestaltungsvariablen sind fast vollständig mit den Fragen zur Beurteilung der Ist-Situation abgedeckt. Die Organisation, die Entscheidungsgrundlage und -findung sowie das Bewilligungsverfahren werden von den Interviewpartnern beurteilt. Die Fragen zur politischen Legitimation sind abgeleitet aus den Kontextvariablen.

### 4.3.1 Qualitative Befragung

Der qualitative Ansatz der Sozialforschung wird für die Analyse der spezifischen Fragen zur Bewilligung von Veranstaltungen als sinnvoll erachtet. Die empirische Untersuchung umfasst eine qualitative Umfrage, an welcher sieben Personen, welche Stakeholder im Bewilligungsverfahren sind, teilnehmen. Die Interviewpartner sind in unterschiedlichster Art in das Bewilligungsverfahren involviert. Die Mitarbeiter der Bewilligungsinstanz, die Vernehmlassungspartner und die Bewilligungsnehmer erlauben einen vielseitigen Einblick in die Beurteilung und die Ansprüche der Stakeholder. Ausserdem werden mit drei Vertretern der Polizei in Schweizer Städten Interviews über Vorgaben, Abläufe und Stärken und Schwächen der jeweiligen Umsetzung geführt. Die Vertreter der Städte Bern, St. Gallen und Winterthur geben einen Einblick in Aktivitäten ausserhalb der Stadtgrenze von Zürich, was den Zürchern (und der Autorin) einmal mehr zeigt, dass die Welt an dieser Stadtgrenze nicht endet (siehe Abschnitt 4.3.6).

### 4.3.2 Ziele und Methoden

Der Interviewbogen ist in drei Teile gegliedert:

- Teil 1: Beurteilung der Bewilligungen, Ist-Situation
- Teil 2: Politische Legitimation
- Teil 3: Anforderungen an die Zukunft

Diese drei Themenblöcke beinhalten die Kriterien, welche sich aus der Literaturanalyse zum öffentlichen Raum herauskristallisiert haben. Der erste Teil befasst sich mit der gesellschaftlichen Entwicklung, der Organisation der Abläufe und der Umsetzung der Ansprüche der Bürger. Der zweite Teil umfasst die demokratische Legitimation, die Regulierung und den generellen Anspruch an den öffentlichen Raum. Der dritte Teil lässt konkrete Wünsche für die Zukunft zu.

Das Ziel der Gespräche war es, in einem vertrauensvollen Gesprächsklima offene Aussagen zu den oben genannten drei Themen zu erhalten. In den narrativ geführten Interviews sollten auch Aspekte und Meinungen ausgesprochen werden, zu welchen keine direkten Fragen gestellt wurden. Durch die heterogene Zusammenstellung der Interviewpartner sollten auch widersprüchliche Aussagen Platz haben, welche in den Empfehlungen für eine Entscheidungshilfe einen Spielraum offen lassen.

### 4.3.3 Auswahl der Befragten

Neben den zwei offensichtlich Betroffenen eines Bewilligungsverfahrens – nämlich den Bewilligungsnehmern und den Bewilligungsgebern – ist eine dritte Instanz massgeblich beteiligt, die Vernehmlassungspartner beziehungsweise Beeinflusser.

Als Bewilligungsnehmer haben sich zwei Personen zur Verfügung gestellt, welche viel Erfahrung in dieser Funktion mitbringen:

- Matthias Probst, Gemeinderat der Jungen Grünen und Mitglied des OK Velodemonstration, hat schon diverse Gesuche zu Standaktionen, Demonstrationen und auch Festveranstaltungen eingereicht. Seine Funktion als Gemeinderat (Legislative) erleichtert ihm den Blick hinter die Kulissen der Gesetzgebung. Matthias Probst war einer der Ideengeber der bewilligungsfreien politischen Standaktionen (siehe Abschnitt 3.2.5), welche im Jahr 2011 in Zürich definitiv eingeführt worden sind.
- Simone Siegenthaler ist Quartierkoordinatorin im Sozialdepartement der Stadt Zürich und ist in ihrer Funktion für die Beratung und Unterstützung von Anliegen verantwortlich, welche die Lebensqualität im Quartier fördern sollen. In ihrem Tätigkeitsgebiet, dem Zürcher Stadtkreis 4, finden etliche Veranstaltungen verschiedenster Ausprägung statt. Die Quartierkoordinatorin unterstützt und initiiert Veranstaltungen, welche die Lebens- und Wohnqualität steigern sollen, ist aber für die Anwohner auch Ansprechperson bei Problemen, die durch Veranstaltungen entstehen.

Vonseiten der Bewilligungsgeber konnten zwei Mitarbeiter der Abteilung Bewilligungen gewonnen werden:

- Der Chef der Abteilung Bewilligungen Stadtpolizei Zürich, Enrico Quattrini, hat die Verantwortung für die Veranstaltungsbewilligungen in der Stadt Zürich. Detaillierte Kenntnisse hat er bei denjenigen Bewilligungen, welche vom Polizeivorsteher unterzeichnet werden, und zusätzlich bei allen, die problematisch sind. Eine Bewilligung kann seine Aufmerksamkeit erhalten, wenn eine Schlagzeile in der Presse die Arbeit der Behörden infrage stellt oder wenn sich ein Gesuchsteller über die Auflagen oder Gebühren beschwert.
- Der juristische Mitarbeiter derselben Abteilung, Jürg Weber, gestaltet die gesetzlichen Grundlagen mit und befasst sich mit Rechtsverfahren und ganz konkreten Fragen zu den Bewilligungen. Er begleitet alle Rechtsfälle der Abteilung und arbeitet in diversen Arbeitsgruppen mit, welche sich mit der juristischen Seite der Veranstaltungen befassen.

Für die Interviews wurden für die dritte Gruppe drei Partner ausgewählt, welche einen vielseitigen Bezug zum Ablauf haben:

- Bettina Burkhardt, Geschäftsführerin der Arbeitsgruppe Kunst im öffentlichen Raum, unterstützt das BFV bei jedem Gesuch betreffend eine künstlerische Installation mit der Einschätzung, ob es sich bei einem Objekt um Kunst handelt oder nicht. In ihrer Funktion hat sie häufig direkt mit den Künstlern zu tun und kann deren Bedürfnisse und Fragen einschätzen. Sie begleitet die Kunstprojekte und ist eine zuverlässige Informationsgeberin während der Nachbereitung einer Kunstaktion.
- Alexandra Heeb, Projektleiterin und Delegierte für Quartiersicherheit des Polizeidepartements, hat das Projekt Jugendbewilligungen geleitet und unterstützt das BFV bei der operativen Umsetzung der Jugendbewilligungen. Sie ist Kontaktperson für die Bevölkerung und das Gewerbe und arbeitet in Projekten verschiedener Grösse zum Thema Nutzungskonflikt im öffentlichen Raum mit.

- David Weber, Projektleiter und Event-Verantwortlicher des Präsidialdepartements, hat die Aufgabe, wichtige Top-Events zu fördern, und fungiert als Wirtschafts- und Imageförderer der Stadt Zürich. Er wird vom BFV als Vernehmlassungspartner beigezogen, wenn Wirtschaftsförderung ein Aspekt einer Veranstaltung sein könnte.

Dank dieser heterogenen Auswahl an Interviewpartnern ist die Auswertung der Interviews vielseitig und aussagekräftig, im folgenden Abschnitt werden die Resultate aufgezeigt.

#### **4.3.4 Analyse der Daten**

Die Ergebnisse der Interviews sind in Tabelle 6 und Tabelle 7 dargestellt. Die Antworten und ergänzenden Informationen, welche die Interviewpartner in den Gesprächen geliefert haben, können in sieben Gruppen unterteilt werden. Die drei Gruppen Gesuchsformular, Bewilligung und Kategorien Veranstaltungen geben Auskunft über das Bewilligungsverfahren (Tabelle 6). Die Gruppen Aufbau- und Ablauforganisation, Regulierung und politischer Wille zeigen die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf (Tabelle 7). Die Tabellen sollen nicht nur isoliert betrachtet werden, sondern sind als Ganzes zu beurteilen.

Die Spalte Ergebnisse Umfrage zeigt die Aussagen und Punkte auf, die während der Interviews erwähnt und beurteilt worden sind. Die Antworten wurden mithilfe der Interviewnotizen in Handlungsfeldern kategorisiert, welche die Spaltenüberschriften bilden. Eine Aussage kann in verschiedenen Handlungsfeldern bewertet werden, je nachdem, in welchem Zusammenhang sie gemacht wurde. Die positive, negative und neutrale Wertung der Handlungsfelder zeigt auf, wo Verbesserungspotenzial vorhanden ist und wo die Umsetzung als gut eingeschätzt wird. Diese Auswertung ist die Grundlage für die Entscheidungshilfen in Kapitel 5.

Ergebnisse Umfrage	Handlungsfelder					
	Technik, Formulare	Organisation	Schulung Weiterbildung	Kompetenzen	Unternehmenskultur	Politik
Gesuchsformular						
Informativ			+			
Zielgruppenorientiert		-				
Unterschiedliche Formulare Gross- und Kleinanlässe		-	-	--		
Interaktiv	---					
Platz für inhaltliche Informationen zur Veranstaltung	-					
Sachgerecht in Relation zur Grösse des Anlasses						--
Ein Gesuch für alle Informationen				++		
Bewilligung						
Legitimation für Veranstaltung				+		
Aussagekräftig, klar			++++-	+		
Kundenfreundlich	--+					
Deeskalationsinstrument				+		
Inhalt wird vom Bewilligungsinhaber gelesen				--		
Qualität			++			
Übersichtlich, genau	--		+-			
Länge jedes Jahr zunehmend		---	+			
Informationen über weitere Pflichten des Bewilligungsinhabers	+		+			
Transparente Gebühren		-				
Kategorien Veranstaltungen						
Wirtschaftsförderung als Zweck					-	+
Vermischung der Kategorien						+-
Quartierfest: Vergnügen und gesellschaftliche Bedeutung					+	++
Vorschlag Kategorienbildung				+- oo		-++
Begründung, wenn keine Kategorie zugeordnet werden kann			-	-		
<b>Legende Bewertung</b>						
+ 1 positive Beurteilung des Kriteriums						
- 1 negative Beurteilung des Kriteriums						
o 1 neutrale Beurteilung des Kriteriums						

Tabelle 6: Auswertung empirische Umfrage Bewilligungsverfahren (eigene Darstellung)

Bei den praktischen Aspekten des Bewilligungsverfahrens gibt es im Bereich der Formulare und der Technik Verbesserungspotenzial. Die Gesuchsformulare sind für grosse und kleine Veranstaltungen identisch und werden von den Gesuchstellern als zu unflexibel wahrgenommen. Das Formular ist ein Worddokument, welches ausgefüllt, aber nicht abgespeichert werden kann. Eine interaktive Webplattform analog der Lösung in der Stadt St. Gallen würde die Eingabe der Gesuche vereinfachen. Ausserdem ist eine individuelle Gestaltung der Gesuchsformulare, welche nur die jeweils notwendigen Informationen abfragt, wünschenswert. Kürzere Bewilligungen und eine transparente Übersicht über die Gebühren mit Informationen zu

den gesetzlichen Grundlagen sind Bedürfnisse an organisatorische Anpassungen. Positiv vermerkt wird, dass die Bewilligungen sehr informativ und in hoher Qualität abgefasst sind; alle notwendigen Informationen sind an einer Stelle auffindbar.

Die Punkte im Handlungsfeld Schulung und Weiterbildung werden mehrheitlich sehr positiv eingeschätzt. Jene Aspekte, welche durch eine Weiterbildung der Mitarbeitenden in Sachen Wissen und Kundenfreundlichkeit verbessert werden könnten, werden heute schon als gut bis sehr gut beurteilt. Insbesondere die klare und aussagekräftige Formulierung in den Bewilligungen und die Qualität des Inhalts sind nicht zu verändern. In diesem Bereich ist als negativer Punkt einzig der Wunsch aufgetaucht, eine Bewilligungsverweigerung oder die Einschränkung von Gesuchen so zu begründen, dass sie besser nachvollziehbar sind.

Die Kompetenzen in den Bewilligungen sind klar zugewiesen. Einzelne Ansprechpartner (zum Beispiel Schutz und Rettung für die feuerpolizeilichen Belange) sind mit Kontaktdaten in der Bewilligung erwähnt, was als hilfreich beurteilt wird. In dieser Hinsicht wird das standardisierte und einheitliche Gesuchsformular, welches für alle Veranstaltungen verwendet wird, wieder als positiver Punkt erwähnt, da damit auch eine gewisse Einheitlichkeit und Gleichbehandlung der Gesuchsteller gewährleistet ist.

Als politisches Handlungsfeld wird eine sachgerechte Beurteilung und Einschätzung der Gesuche, welche auch die Grösse eines Anlasses berücksichtigt, erkannt. Ausserdem wird der Vorschlag der Autorin, die Veranstaltungen in gewisse Kategorien einzuteilen, von positiv über neutral bis zu negativ bewertet. Die vorgeschlagenen Kategorien sind:

- Politische Veranstaltungen
- Religiöse Veranstaltungen
- Gemeinnützige Veranstaltungen
- Vergnügen (Quartierfeste)
- Wirtschaftsförderung (Sport, Street Parade)
- Kunst

Als kritisch betrachtet wird die Kategorie Wirtschaftsförderung. Eine Veranstaltung, die nur die Wirtschaftsförderung zum Ziel hat, ist für die Interviewpartner nicht genügend legitimiert. Ausserdem ist eine Vermischung von Motiven und Gründen für eine Veranstaltung immer häufiger, was eine klare Kategorisierung schwierig macht. Unumstritten ist die Kategorie Kunst, welche von den Interviewpartnern akzeptiert wird als Teil des städtischen Lebens.

Nachfolgend wird der zweite Teil der Analyse erläutert, nämlich die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Handlungsfelder	Organisation	Schulung Weiterbildung	Kompetenzen	Unternehmenskultur	Politik
	<b>Ergebnisse Umfrage</b>				
<b>Aufbauorganisation</b>					
Eine Ansprechperson (Single Point of Contact, SPOC)	++				
Anzahl Vernehmlassungspartner und Beeinflusser	-		--	-	
Entscheide auf Stufe Sachbearbeiter	-		--	-	
Kongruenz Aufgaben – Kompetenzen – Verantwortung (AKV)	+	-	-	-	
Image der Polizei als Bewilligungsgeberin	-		-	--	-
Saisonale Schwankungen	-				
<b>Ablauforganisation</b>					
Kurzfristige Gesuchseingabe möglich	++	+		+	
Schnelle Umsetzung	+		+	+	
Kundenorientierung bei wiederkehrenden Anlässen		++	+	+++	
Kundenorientierung bei neuen Anlässen		--	--	---	
Angebot von Alternativvorschlägen		-	-	-	
Rechtsverfahren selten	+		+		
Zunahme der Komplexität				-	-
Steigende Ansprüche der Gesuchsteller	-	-		-	-
<b>Regulierung</b>					
Zunahme der Veranstaltungen	-	-			
Abgrenzungsschwierigkeiten	-		-		-
Eskalationsstufe unklar	-		--		
Veranstaltungskategorien nicht abschliessend					--
Realität: Vermischung der Veranstaltungskategorien (Religion, Politik, Kultur)		+	-		--
Verhandlungsspielraum in der Abteilung Bewilligungen			-	+	-
Augenmass, Ermessensspielraum	+		+-	+	
<b>Politischer Wille</b>					
Stadtratsbeschlüsse und Richtlinien umgesetzt			+	+	+++
Reine Sachentscheide sind nicht möglich					-
Versammlungsfreiheit und Nutzung öffentlicher Raum umgesetzt					++
Ausgleich zwischen Ruhebedürfnis und soziokulturellen Bedürfnissen					+
Unkoordinierte Entscheide	-		-		
<b>Feststadt Zürich</b>					
Politische Anfragen zu Ablauf- und Aufbauorganisation der Abteilung Bewilligungen zunehmend					-
<b>Legende Bewertung</b>					
+ 1 positive Beurteilung des Kriteriums					
- 1 negative Beurteilung des Kriteriums					
o 1 neutrale Beurteilung des Kriteriums					

Tabelle 7: Auswertung empirische Umfrage Rahmenbedingungen (eigene Darstellung)

Das Handlungsfeld Organisation wird in den Interviews in verschiedenen Fragen angesprochen. Positiv genannte Themen betreffen den professionellen Kundendienst, die Möglichkeit von kurzfristiger Gesuchstellung und damit verbunden eine in der Regel schnelle Bewilligungserteilung. Die Dossiers der Gesuchsteller werden von einem Sachbearbeiter behandelt, der verwaltungsintern als Koordinator fungiert und den Gesuchstellern als Einfallssorte in die städtische Verwaltung dient. Die Institution dieses SPOC wird mehrmals gelobt. Negativ wahrgenommen wird die hohe Anzahl involvierter Stellen, die sich zu einem Gesuch äussern. Die Koordination dieser internen Ansprechpartner liegt zwar beim BFV, für den Gesuchsteller ist aber trotzdem nicht immer nachvollziehbar, weshalb so viele verschiedene Amtsstellen Auflagen in den Bewilligungen vorgeben. Ausserdem kann dieser Koordinationsaufwand zu Verzögerungen in der Bearbeitung führen. Durch die vielen gleichberechtigten Amtsstellen ist die Aufteilung in Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auch für den Gesuchsteller nicht immer transparent. Ausserdem scheinen Entscheide zuweilen unkoordiniert zu sein. Ein gesellschaftliches Phänomen, welches die Organisation erschwert, sind die immer komplexer werdenden Anforderungen der Gesuchsteller und der Amtsstellen und die daraus folgenden Abgrenzungsschwierigkeiten. Häufig ist es ein Bedürfnis der Organisatoren von politischen Demonstrationen, die Schlusskundgebung mit Musik zu untermalen, was dem Anlass einen Festcharakter gibt. Die legitime Frage ist dann, welche Kriterien für das Bewilligungsverfahren anzuwenden sind.

Im Bereich Schulung und Weiterbildung fällt auf, dass die Eingabe von Gesuchen zu neuen und unbekanntem Veranstaltungen als anspruchsvoll bezeichnet wird. Bei einem Gesuch, welches nicht den Veranstaltungsrichtlinien entspricht oder wenn die Veranstaltung noch nie durchgeführt worden ist, werden den Veranstaltern hohe Hürden gesetzt und wenige Alternativen angeboten. Das Image der Polizei ist für die Bewilligungsbehörde erschwerend, da sie doch eher als verhindernde anstatt als ermöglichende Instanz angesehen wird.

Verschiedene Handlungsfelder öffnen sich im Bereich der Kompetenzen. Als negativ gewertet werden von den Interviewpartnern die Entscheidungskompetenz auf Stufe Sachbearbeiter, die hohe Anzahl Vernehmlassungspartner und Beeinflusser, die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Veranstaltungen, unklare Eskalationsstufen und unkoordinierte Entscheide der verschiedenen Amtsstellen. Positiv beurteilt werden die Kundenorientierung und die Umsetzungsentscheidungen bei bekannten, etablierten Veranstaltungen. Bei diesen Bewilligungen wird der Bewilligungsbehörde ein gesundes Augenmass zugesprochen. Ausserdem wird von verschiedener Seite bestätigt, dass die Stadtratsbeschlüsse regelkonform umgesetzt werden.

Die Unternehmenskultur erhält eine ähnlich gute Bewertung, herauszuheben ist die wiederholt erwähnte Kundenfreundlichkeit der Mitarbeitenden des Büros für Veranstaltungen.

Es eröffnen sich einige politische Handlungsfelder, welche aber natürlich nur beschränkt im Einflussbereich der Stadtpolizei oder der Abteilung Bewilligungen liegen. Gute Atteste erhalten die Umsetzung der Gesetze, Verordnungen und Stadtratsbeschlüsse und die ausgewogene Berücksichtigung des Ruhebedürfnisses der Anwohner einerseits und der soziokulturellen Bedürfnisse andererseits. Die Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) und die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV), werden nach Meinung der

---

Interviewpartner gut gewahrt. Als herausfordernde Rahmenbedingungen werden die generelle Zunahme der Komplexität, die steigenden Ansprüche der Gesuchsteller und die Vermischung von Veranstaltungstypen genannt. Das vermehrte Interesse der politischen Vertreter an der Behördenarbeit ist direkt sichtbar in der zunehmenden Anzahl von Postulaten und politischen Anfragen (Aussage des juristischen Mitarbeiters Abteilung Bewilligungen). Dieses Interesse am Tagesgeschäft der Verwaltung hat den positiven Effekt, dass dadurch die Legitimation der Abteilung bestätigt wird, es bedeutet aber auch einen zunehmenden Aufwand in der Rechtfertigung der Tätigkeit, da sich solche Anfragen häufig auf Veranstaltungen beziehen, welche in der Vergangenheit liegen.

### 4.3.5 Interpretation der Daten

Die Interpretation der im Abschnitt 4.3.4 analysierten Daten wird in Tabelle 8 dargestellt.

Thema	Eindeutige Aussagen	Widersprüchliche Aussagen	Handlungsfelder
<b>Gesuchsformular</b>	<b>Positiv</b> – Informativ – Gute Qualität <b>Negativ</b> – Nicht interaktiv – Zu lang	Ein Formular für alle Typen von Veranstaltungen zweckmässig / nicht zweckmässig	– Technik – Organisation
<b>Bewilligung</b>	<b>Positiv</b> – Klar – Gute Qualität <b>Negativ</b> – Grösse des Anlasses nicht berücksichtigt	Inhalt zu viel / zu wenig Kundenorientiert ja / nein	– Technik – Organisation
<b>Kategorien</b>		<b>Neutral</b> Veranstaltungskategorien nicht abschliessend einzuteilen	– Politik
<b>Aufbauorganisation</b>	<b>Positiv</b> – SPOC <b>Negativ</b> – Eskalation und Entscheidungskompetenz unklar	AKV klar / unklar	– Politik – Organisation
<b>Ablauforganisation</b>	<b>Positiv</b> – Schnell – Wiederkehrende Veranstaltungen: guter Kundendienst, koordinierte Entscheide <b>Negativ</b> – Neue Veranstaltungen: kein guter Kundendienst Begründung bei Absagen ungenügend – Image der Polizei		– Schulung – Unternehmenskultur – Kompetenzen – Politik
<b>Regulierung</b>	<b>Positiv</b> – Umsetzung gesetzliche Vorgaben	Ermessensspielraum wird genutzt / nicht genutzt	– Politik – Kompetenz
<b>Politischer Wille</b>	<b>Positiv</b> – Gut umgesetzt <b>Negativ</b> – Unkoordinierte Entscheide <b>Neutral</b> – Steigende Ansprüche von Politik und Gesellschaft		– Politik – Kompetenzen – Organisation

**Tabelle 8: Interpretation der Analysedaten (eigene Darstellung)**

Die qualitativ wertenden Aussagen können nicht isoliert einer Befragungsgruppe zugeordnet werden (Bewilligungsgeber, Bewilligungsnehmer, Beeinflusser). Widersprüchliche Aussagen finden sich bei Interviewpartnern in derselben Gruppe wieder und ähnliche Aussagen bei Stakeholdern unterschiedlicher Gruppen. Beispielsweise lautet das Urteil, ob die Stadt für neue Veranstaltungen offen ist, verschieden.

In den folgenden Abschnitten werden die Aussagen der Interviewpartner in den Handlungsfeldern aufgenommen, strukturiert und interpretiert. Bei negativen Bewertungen werden Ver-

besserungen vorgeschlagen. Widersprüchliche Aussagen werden punktuell einbezogen und nicht explizit interpretiert.

#### **4.3.5.1 Handlungsfeld Technik**

Das Gesuchsformular und die Bewilligung sind zwar informativ und umfassend, entsprechen aber nicht dem aktuellen Stand der technischen und grafischen Möglichkeiten und werden als statisch und zu einheitlich empfunden.

Eine interaktive Plattform würde die Bearbeitung für den Gesuchsteller und die Behörden erleichtern. Eine individuelle Anpassung der Formulare an die Grösse einer Veranstaltung würde die Umsetzung komfortabler und zielgruppengerechter machen.

#### **4.3.5.2 Handlungsfeld Organisation**

Positiv beurteilt wird im Handlungsfeld Organisation die Ansprechperson des BFV, welche verwaltungsintern eine Koordinationsaufgabe übernimmt und für den Gesuchsteller den persönlichen Kontakt (SPOC) darstellt.

Die fehlenden Kompetenzen der einzelnen Abteilungen werden mehrfach als negativer Punkt genannt. Ausserdem ist den Stakeholdern nicht immer klar, wie die Eskalations- und Entscheidungsstufen definiert sind. Diese Unklarheit betrifft Entscheide im Polizeidepartement und Entscheide, welche in Zusammenarbeit mit anderen Departementen entstehen. Diese Situation kann zu unkoordinierten und widersprüchlichen Gesamtentscheiden führen.

Die Anwendung des Kongruenzprinzips mit einer ausgewogenen Verteilung der Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen wäre eine Möglichkeit, die Wahrnehmung in diesem Handlungsfeld zu verbessern. Eine transparente und klare Kompetenzzuweisung würde auch die Entscheidungsfindung erleichtern. Im Abschnitt 5.3.3 wird auf dieses Verbesserungspotenzial eingegangen.

#### **4.3.5.3 Handlungsfeld Schulung und Weiterbildung**

Der Kundendienst und die qualitativ hochstehende Beratung des BFV und der Fachstellen der Verwaltung werden mehrfach als sehr positiv beurteilt.

Handlungsbedarf besteht bei den Begründungen, welche die Absage eines Gesuches begleiten. Diese sollten für den Gesuchsteller besser nachvollziehbar sein. Die Bearbeitung von Gesuchen für neuartige Veranstaltungen wird als eher abwehrend empfunden.

Durch die Schulung der Mitarbeiter kann eine Absage besser formuliert und damit verständlicher begründet werden. Die Bearbeitung von Gesuchen und Anfragen zu neuartigen Veranstaltungen kann durch Weiterbildung und Wissenstransfer gefördert werden. Es gilt allerdings, in diesem Punkt den politischen Willen zu berücksichtigen. Es ist zu klären, ob vom Stadtrat eine Erweiterung durch neue Veranstaltungen oder auch eine Ausdehnung der bestehenden Veranstaltungen erwünscht ist.

#### **4.3.5.4 Handlungsfeld Kompetenz**

Die Umsetzung der politischen Vorgaben wird durchaus positiv bewertet. Die Kompetenzen werden adäquat ausgeschöpft und der politische Wille wird umgesetzt.

Das Kongruenzprinzip wird hier noch einmal angesprochen (siehe Abschnitt 4.3.5.2). Sobald mehrere Stellen involviert sind, vermischt sich die Zuteilung und Umsetzung der einzelnen Kompetenzbereiche.

Eine Verbesserung in diesem Bereich benötigt politische Entscheide zur Zuständigkeit und Hoheit von einzelnen Departementen.

#### **4.3.5.5 Handlungsfeld Unternehmenskultur**

Die Kommunikationsbereitschaft der Verwaltung als positiv bewertete Eigenschaft steht im Widerspruch zum Image der Polizei. Die Polizei wird nicht primär als ermöglichende Verwaltung wahrgenommen, sondern eher als strenge Hüterin der Gesetze.

Die Veränderung des Images der Polizei ist eine langfristige und umfassende Angelegenheit. In dieser Arbeit wird verzichtet, dieses Thema vertieft anzugehen.

#### **4.3.5.6 Handlungsfeld Politik**

Die Vorgaben der Politik werden in der städtischen Verwaltung gut umgesetzt, die Gesetze und Verordnungen angewendet. Es wird als Realität erkannt, dass die Ansprüche der Politik und der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung zunehmen.

Die Kategorisierung der Veranstaltungen mag in der Zuteilung von Anfragen sinnvoll sein, in den Augen der Stakeholder ist diese Einteilung nicht zwingend notwendig. In der Realität zeigt es sich, dass eine Vermischung von Veranstaltungstypen immer häufiger wird. Als Beispiel sei hier die Velodemonstration genannt, die ein politisches Anliegen vertritt und dies mit einer Demonstration und anschliessendem Fest kundtun möchte.

Es könnte ein politisches Handlungsfeld sein, die Kategorien aufzuweichen. Eine schnellere Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen wäre mit offener formulierten Vorgaben möglich.

### **4.3.6 Städtevergleich**

#### **4.3.6.1 Vorgehen**

Diese Arbeit beschreibt die Bewilligungspraxis und die gesetzlichen Vorgaben für Veranstaltungen im öffentlichen Raum in der Stadt Zürich. Die Polizeistellen von drei weiteren Schweizer Städten haben der Autorin einen Einblick in ihre Bewilligungsabläufe gegeben, nämlich Bern, St. Gallen und Winterthur. Die drei Gespräche mit den Vorstehern der Bewilligungsstellen dauerten jeweils eine Stunde. Aus den Ergebnissen dieser Gespräche kann ein Vergleich der Gemeinsamkeiten und Unterschiede gezogen werden. Details zur Befragung finden sich in den Anhängen 2 und 3.

#### 4.3.6.2 Gemeinsamkeiten

In allen vier Städten ist die städtische Polizei für die Bewilligungen verantwortlich. Diese Polizeistellen haben alle eine zentrale Koordinationsstelle geschaffen, welche den Bewilligungsablauf koordiniert und als Single Point of Contact (SPOC) gegenüber den Gesuchstellern auftritt. Der Kundenfreundlichkeit wird eine hohe Wichtigkeit zugestanden; New Public Management ist nur schon durch die Schaffung dieser Koordinationsstellen spürbar. Der Gesuchsteller wird als Kunde behandelt, der eine Dienstleistung vom Staat bezieht.

Die Bewilligungsinstanz hat in allen vier Städten mit vielen internen Ansprechpartnern zu tun. Eine Auswahl dieser Stellen hilft, sich den Koordinationsaufwand vorzustellen: Lärmkontrolle, Schutz und Rettung, Feuerpolizei, Verkehrspolizei, Wasserschutzpolizei, Amt für Baubewilligungen, Amt für Städtebau, Grünflächenverwaltung, Strasseninspektorat, Kantonspolizei, Tiefbauamt und Sozialdepartement. Vor und nach jeder grösseren Veranstaltung wird der Gesuchsteller an eine Sitzung eingeladen, an der auch die massgebenden Vertreter der Amtsstellen teilnehmen. An diesen Sitzungen werden die Details zur Veranstaltung geklärt. Können sich die verschiedenen Parteien in einem Punkt nicht einigen, muss ein politischer Entscheid gefällt werden (siehe Abschnitt 4.2.3). Ein Streitpunkt kann die Festlegung der Demonstrationsroute sein, welche den öffentlichen Verkehr behindert, gleichzeitig aber dem Veranstalter die grösstmögliche Aufmerksamkeit schenkt.

Keine der Städte verfügt über eine allumfassende Eventstrategie; das heisst, die Anfragen zu neuen Veranstaltungen müssen jeweils individuell beurteilt werden.

#### 4.3.6.3 Unterschiede

In Zürich und Bern sind politische Veranstaltungen fast an der Tagesordnung. Leider können die Statistiken der Städte zu Anzahl und Art der Veranstaltungen nicht empirisch verglichen werden, da unterschiedliche Daten erhoben werden. St. Gallen und Winterthur werden als politische Plattform weniger benutzt als die Hauptstadt der Schweiz mit ihren ausländischen Botschaften und Zürich, das einige Konsulate beheimatet. Dies wird von allen verantwortlichen Bewilligungsinstanzen bestätigt. Ein interessanter Aspekt fällt auf: In der Stadt Bern sind alle politischen Veranstaltungen für den Gesuchsteller kostenlos. Dies wird mit der Wahrung der Grundrechte begründet.

Die Stadt St. Gallen ist bezüglich Transparenz der Möglichkeiten eine Vorreiterin. Eine Internetplattform erlaubt es den Gesuchstellern, die Belegung der Plätze einzusehen. Für alle Plätze besteht somit ein öffentlich einsehbares Nutzungskonzept. Die Gesuchstellung wird über eine Internetplattform abgewickelt, welche modern und interaktiv gestaltet ist.

In den anderen drei Städten werden Gesuche mittels eines ausgedruckten Dokuments eingereicht; die Platzbelegung ist für den Gesuchsteller nicht vorab einsehbar. Für grössere Plätze sind Nutzungskonzepte vorhanden, z. B. für den Bundesplatz in Bern und für die Sechseläutenwiese in Zürich. Veranstaltungsrichtlinien, wie sie die Stadt Zürich kennt (siehe Tabelle 3), sind in dieser Detaillierung einmalig.

Ausser der Stadt Zürich haben alle Städte einen direkten Zugang zum politisch vorgesetzten Stadtrat. Zürich wendet sich an das Departementssekretariat, welches die Anfragen der Abteilung Bewilligungen koordiniert, vorbereitet und dem Stadtrat vorlegt.

Die Bearbeitung von Anfragen zu Kunst im öffentlichen Raum wird unterschiedlich gehandhabt. In St. Gallen entscheidet der Stadtrat über neue Kunstobjekte, und über bestehende Kunst wird im Steuerungsausschuss (beratendes Organ der Stadt) diskutiert. In Winterthur entscheidet grundsätzlich die Polizei, welche bei Bedarf Rücksprache mit dem Kulturverantwortlichen der Stadt nimmt. In Bern und in Zürich sind Kommissionen institutionalisiert: die Kunstkommission Bern bzw. die Arbeitsgruppe Kunst im öffentlichen Raum Zürich (siehe auch Abschnitt 3.2.7).

#### **4.3.6.4 Fazit**

Die Abläufe und die Organisation der Bewilligungen in den vier Städten Bern, Zürich, Winterthur und St. Gallen sind sich auf den ersten Blick sehr ähnlich. Alle Städte haben das Bedürfnis nach einer kundenorientierten Koordinationsstelle für die Gesuchsteller und die amtsinternen Stellen erkannt und eine solche eingesetzt. Diese Koordinationsstellen sind mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Als Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit sind sie im Fokus verschiedenster Interessen.

Die Unterschiede in der Bewilligungspraxis lassen sich mehrheitlich durch die Grösse der Städte erklären. Je grösser eine Stadt ist, desto komplexer sind die Abläufe innerhalb der Verwaltung, da sich die einzelnen Abteilungen eher spezialisieren und oft eine isolierte Ansicht vertreten. Als Folge daraus erhöht sich der Kommunikationsaufwand für die Bewilligungsstelle. Ein positiver Effekt der Spezialisierung ist die hohe Fachkompetenz in den einzelnen Themen und die Standardisierung der Entscheide.

Die Erkenntnisse aus den Interviews mit den drei Schweizer Städten unterstützt die Interpretation der Datenanalyse der Stadt Zürich. Die Handlungsfelder sind ähnlich und stehen in allen Städten in Zusammenhang mit der Nutzung, der Regulierung und den politischen Vorgaben betreffend den öffentlichen Raum.

**Zusammenfassung des Kapitels**

Die Bewilligungspraxis in der Stadt Zürich stützt sich auf politische Vorgaben in Form von Gesetzen und Verordnungen. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Abteilung Bewilligungen ist kundenfreundlich ausgerichtet. Ein Bewilligungsnehmer hat während des ganzen Bewilligungsprozesses eine Ansprechperson. Bei der Beurteilung eines Gesuches wird neben den Vorgaben auch die Historie berücksichtigt. Erfahrungswerte sind in der Entscheidungsfindung wertvoll.

Die Umfrage bei verschiedenen Stakeholdern gründet auf den Erkenntnissen der Literaturanalyse. Es werden Fragen gestellt zu den Kontext-, Gestaltungs- und Erfolgsvariablen. Die Datenanalyse und die Dateninterpretation zeigen auf, wie die Praxis beurteilt wird und in welchen Fällen die politischen und gesellschaftlichen Vorgaben die Möglichkeiten der Polizei begrenzen. Die empirischen Untersuchungen zeigen Stärken und Schwächen des Systems auf, welche in Handlungsfeldern zusammengefasst sind. Diese Handlungsfelder sind die Grundlage für die Entscheidungshilfen in Kapitel 5.

Ein Vergleich mit drei Schweizer Städten zeigt, dass die Organisation in den vier analysierten Städten ähnlich ist; die Abweichungen im Ablauf und in den Strukturen sind klein.

## 5 Entscheidungshilfen

### 5.1 Übersicht

Für die Auswahl der Entscheidungshilfen werden die Kontext- und Gestaltungsvariablen noch einmal beigezogen (Tabelle 4). Mit den Ergebnissen aus der empirischen Untersuchung wird zu allen Variablen eine Aussage gemacht, ob und wie eine Entscheidungshilfe zugezogen werden kann.

Untenstehende Grafik soll die Zusammenhänge zwischen den Entscheidungshilfen und dem Bewilligungsverfahren deutlich machen.

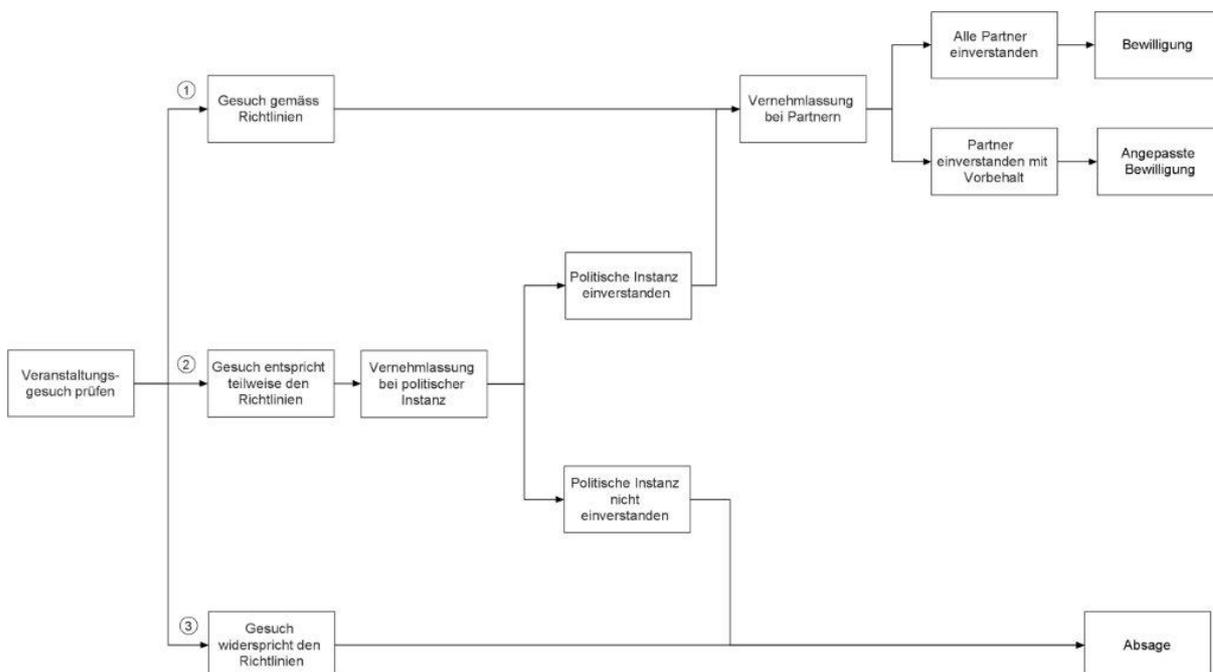


Abbildung 9: Ablauf Bewilligungsverfahren (eigene Darstellung)

Es gibt drei Möglichkeiten, ein Veranstaltungsgesuch zu beurteilen:

1. Das Gesuch entspricht den Richtlinien und wird im standardisierten Bewilligungsablauf bearbeitet (1).
2. Das Gesuch entspricht teilweise den Richtlinien und wird der politischen Instanz vorgelegt. Diese entscheidet über eine mögliche Bewilligung oder Absage (2).
3. Das Gesuch entspricht nicht den Richtlinien und erhält eine Absage (3).

Die herausfordernden Gesuche sind diejenigen, welche nicht klar zugewiesen werden können, bei diesen ist das Bedürfnis nach einer Entscheidungshilfe am grössten (2).

## 5.2 Auswahl Entscheidungshilfen

### **Anspruch an den öffentlichen Raum**

Dem vielseitigen Anspruch an den öffentlichen Raum muss durch politische Vorgaben und Entscheide stattgegeben werden. Als Entscheidungshilfe werden die Gesetze und Verordnungen genannt, zusätzlich die Einteilung in Veranstaltungskategorien. Die Legitimation dieser Vorgaben und die Wichtigkeit in der Umsetzung werden bestätigt und sollen auch in Zukunft als Grundlagen für die Entscheide dienen.

### **Perspektiven / Regulierungsarten**

Die Regulierung des öffentlichen Raums für Veranstaltungen in der Stadt Zürich ist durch die Einteilung in Veranstaltungskategorien relativ klar vorgegeben (Veranstaltungsrichtlinien). Auch die politischen Veranstaltungen sind gesetzlich eindeutig definiert und geregelt (Benutzungsordnung). Im Vergleich zu anderen Schweizer Städten wird die Regulierung mehrheitlich als restriktiv eingeschätzt, also eher der Theorie von Hardin folgend als der Theorie von Ostrom (siehe Abschnitt 2.3.1). Die Gesetze und Verordnungen werden als Entscheidungshilfen bestätigt und sollen auch in Zukunft als massgebend angewendet werden.

### **Gesellschaftliche Entwicklungen**

Durch den Gesetzgebungsprozess und die langfristigen strategischen Ziele ist eine zeitliche Verschiebung der Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen gegeben. Als Entscheidungshilfe wird hier ein weicher Faktor erwähnt, nämlich die enge und unkomplizierte Zusammenarbeit der Abteilung Bewilligungen mit dem Polizeidepartement. Durch persönliche Kontakte kann schnell und unbürokratisch auf Bedürfnisse reagiert werden. Eine enge Verfolgung der Medienberichterstattung erlaubt es zudem, in der Öffentlichkeit wichtige Themen rechtzeitig wahrzunehmen. Der Veränderung der Gesellschaft und der zunehmenden Komplexität der Ansprüche kann nicht vollständig entgegengetreten werden, eine gewisse Diskrepanz zwischen Bewilligungsverfahren und der Realität muss akzeptiert werden.

### **Entscheidungsgrundlage**

Der Einbezug vergangener Vorgehensweisen kann eine Entscheidungshilfe sein, diese ist aber mit Vorsicht anzuwenden. Um auch neue Bedürfnisse aufnehmen zu können, ist manchmal ein unbedarfter Blick auf die Situation notwendig. Als Entscheidungshilfe soll hier die Zusammenarbeit mit anderen Städten auch im Einzelfall und das aktive Abholen des politischen Willens berücksichtigt werden.

### **Demokratischer Wille**

In der empirischen Umfrage wird der Umsetzung des politischen Willens eine gute Bewertung gegeben. Diese soll auch in Zukunft so beurteilt werden, als Entscheidungshilfe sollen also weiterhin die politischen Vorgaben und die Legislaturziele berücksichtigt werden.

### **Bürgerbeteiligung**

Im Bewilligungsprozess wird die Nationalität oder die soziale Zugehörigkeit in der Regel nicht berücksichtigt. Der Bewilligungsinhaber muss nur zwingend eine Schweizer Adresse

nachweisen können. Einzig bei den Jugendbewilligungen sind der Wohnort Zürich und das jugendliche Alter massgebend. Diese demokratische Regelung verhilft der Wahrung der Bürgerrechte im weitesten Sinn und soll als Entscheidungshilfe weiterhin so umgesetzt werden.

### **Organisation**

Die Organisation der Bewilligungserteilung ist zu kompliziert und unflexibel, um mit der zunehmenden Komplexität des Themas umgehen zu können. In diesem Punkt kann keine Entscheidungshilfe empfohlen werden, solange keine Änderung der Aufgaben, Kompetenzen und der Verantwortung geplant ist. Die Entscheidungshoheit in den verschiedenen Departementen bringt die erwähnten Nachteile mit sich (Abschnitt 4.3.5.2), ist aber politisch legitimiert und spiegelt den demokratischen Willen wider.

### **Entscheidungsfindung**

Die Entscheidungsfindung basiert auf den Abläufen, welche in Abbildung 9 sichtbar sind. Es gibt drei Richtungen, die hier verfolgt werden können. Bei Veranstaltungsgesuchen, die den Vorgaben entsprechen, kann das Vernehmlassungsverfahren als Entscheidungshilfe genannt werden. Dieses kann aufgrund der empirischen Umfrage dahingehend verbessert werden, dass durch persönlichen Dialog das gegenseitige Verständnis vertieft und verbessert wird. In der empirischen Umfrage wird deutlich, dass auch den Partnern die Aufteilung der Kompetenzen nicht immer klar ist. Dieses Verfahren ist in der Regel präskriptiv, was bedeutet, dass für jeden Schritt im Bewilligungsablauf eine genaue Vorgabe angewendet werden kann.

Als zweiter wichtiger Pfeiler soll die Korrespondenz, die bei abgelehnten Gesuchen formuliert wird, individueller begründet und für den Gesuchsteller besser nachvollziehbar sein. Eine öffentlich einsehbare Übersicht mit Beispielen zu möglichen Veranstaltungen und solchen, welche in Zürich nicht erwünscht sind, könnte die Gesuchsteller proaktiv informieren und Enttäuschungen aufgrund unerwarteter Absagen vermeiden. Eine weitere Möglichkeit, die Transparenz zu erhöhen, ist ein öffentliches Nutzungskonzept, welches die Möglichkeiten der Nutzung pro Örtlichkeit aufzeigt. Unter Örtlichkeit kann hier ein Platz, eine Strasse oder eine Zone verstanden werden.

Der dritte Pfeiler betrifft die Gesuche, welche durch die Abteilung Bewilligungen nicht abschliessend beurteilt werden können. Als zusätzliche Beurteilungsinstanz fungieren das Konsultativorgan Veranstaltungen und das Polizeidepartement. Diese Instanzen werden bei Bedarf in den Entscheidungsprozess einbezogen. Diese institutionalisierten Abläufe funktionieren gut, sie folgen der deskriptiven Theorie. Als Entscheidungshilfe könnte hier eine strukturierte Aufbereitung der anfallenden Fragen dienen, ergänzt mit Vergleichswerten und einer Auswahl von möglichen Varianten. Wichtig ist, dass die Verwaltung im politischen Entscheidungsprozess nicht mitwirkt, sondern diesen nur unterstützt. Die Bewilligungsbehörde soll sich ihrer Rolle als ausführendes Organ bewusst sein.

### **Bewilligungsverfahren**

Das Resultat der beiden empirischen Untersuchungen hat gezeigt, dass zwei Dinge verbesserungswürdig sind. Zum einen würde ein interaktiver elektronischer Zugang zum Bewilligungsverfahren den Kundendienst verbessern und die Bewilligungserteilung vereinfachen.

Zum anderen wäre ein Gesuchsformular, welches sich in Art und Umfang der Veranstaltung anpasst, ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung Bürgernähe. Beide Punkte können als Entscheidungshilfe empfohlen werden, sind aber nicht isoliert umsetzbar, sondern sollen in einem organisationsübergreifenden Projekt angegangen werden. Diese Punkte gelten als Empfehlung für eine mittelfristige Entscheidungshilfe.

### **5.3 Empfehlung für die Umsetzung**

#### **5.3.1 Entscheidungshilfen beibehalten**

Die Beurteilung der Variablen zeigt auf, in welchen Punkten das Vorgehen beibehalten werden soll. Die gesetzlichen Grundlagen und die Vorgaben sollen weiterhin wie bisher angewendet werden. Die Kategorien in den Veranstaltungsrichtlinien entsprechen mehrheitlich den aktuellen Bedürfnissen der Bevölkerung und der politischen Instanzen. Der freie Zugang zu einer Bewilligung für alle Bewohner der Schweiz ist eine wichtige Umsetzung der Grundrechte und findet keinen Widerspruch. Das Vernehmlassungsverfahren erlaubt dem BFV eine umfassende Sicht und gibt dem Gesuchsteller in den Auflagen der Bewilligung Informationen, welche eine hohe Qualität aufweisen. Die Eskalationsstufen bei neuartigen Veranstaltungen sind weiterhin so umzusetzen wie bisher. Das Polizeidepartement oder das Konsultativorgan Veranstaltungen können breit abgestützte Aussagen und Empfehlungen zu Gesuchen machen. Als höchstes Organ fungiert bei Bedarf der Stadtrat (Exekutive).

#### **5.3.2 Neue Entscheidungshilfen**

Eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Büro für Veranstaltungen und dem Polizeidepartement mit einem regelmässigen und persönlichen Austausch verbessert die schnelle und unbürokratische Lösungsfindung. Eine strukturierte Aufbereitung der anfallenden Fragen gewährt die Umsetzung des politischen Willens. Auch wenn der politische Wille selbstverständlich von der Verwaltung nicht beeinflusst werden soll, kann die Umsetzung des Willens durch diese Massnahme noch mehr im Sinn der politischen Entscheidungsträger ausfallen. Der persönliche Austausch mit anderen Städten ermöglicht einheitliche Antworten an Gesuchsteller, die ihre Anliegen in verschiedenen Städten deponieren. Bei neuen Veranstaltungsarten soll eine offene Haltung ermöglichen, eine Anfrage genau zu prüfen und auch bisher unbekanntere Veranstaltungen zuzulassen.

Praktische Handlungsfelder sind ein interaktiver elektronischer Zugang zum Bewilligungsverfahren und kundenfreundliche, massgeschneiderte Formulare für die Gesuchstellung. Ein Nutzungskonzept pro Platz mit Informationen zu den Nutzungsmöglichkeiten und technischen Bedingungen würde den Gesuchstellern die Umsetzung der Auflagen erleichtern.

#### **5.3.3 Keine Entscheidungshilfe möglich**

Durch die Abhängigkeit des Bewilligungsverfahrens von den gesetzlichen Vorgaben ist eine zeitliche Verschiebung zwischen dem Erkennen von neuen Bedürfnissen und der vorgesehenen Umsetzung eine Realität. Diese Diskrepanz kann nicht ganz eliminiert werden.

Durch die sehr breite Verteilung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung auf verschiedene Departemente kann eine Erleichterung der Gesuchstellung durch schnellere und kürzere Vernehmlassungsverfahren nicht gewährt werden. Die damit verbundene Verteilung des Wissens und der Entscheidungskompetenz zwingt die Bewilligungsbehörde, viele Stellen einzubeziehen. Solange der politische Wille vorsieht, das Fachwissen und die Verantwortung in den einzelnen Departementen zu belassen und nicht zu zentralisieren, ist der lange und aufwendige Weg über alle Vernehmlassungspartner nicht zu vermeiden.

### **Zusammenfassung des Kapitels**

Die Entscheidungshilfen sind eine Kombination der Ergebnisse der empirischen Untersuchung und der Kontext- und Gestaltungsvariablen, welche aus der Literaturanalyse abgeleitet worden sind. Die Literaturanalyse gibt die Struktur vor, wie die bewerteten Informationen eingeteilt werden können.

Die Entscheidungshilfen werden in drei Kategorien eingeteilt. Erstens Entscheidungshilfen, die weiterhin so angewendet werden sollen wie heute, zweitens neue Kriterien und drittens Punkte, bei denen keine Unterstützung möglich ist, da sie von externen Faktoren abhängen, die nicht beeinflusst werden können.

Beibehalten werden sollen die Umsetzung des politischen Willens und die Abläufe innerhalb des Polizeidepartements. Der Zugang zu einer Bewilligung für alle Bewohner der Schweiz ist ein Ausdruck des politischen Willens. Angepasst und verbessert werden sollen die strukturierte Aufbereitung der anfallenden Fragestellungen und der Austausch zwischen Bewilligungsbehörde und politischer Instanz. Ein praktisches Handlungsfeld ist die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten für die Gesuchsteller auf technischer Ebene. Diese Handlungsoption wird als mittelfristige Strategie empfohlen. Im Laufe der Entstehung der Arbeit wurde der Autorin klar, dass die bestehenden Rahmenbedingungen eine Anpassung an die steigenden Bedürfnisse der Stakeholder einschränken und einen schlankeren Bewilligungsablauf verhindern. Als Hauptgrund zeigt sich die dezentrale Kompetenzverteilung auf die spezialisierten und kompetenten Fachabteilungen. Diese dezentrale Organisation bedingt eine zeitaufwendige und anspruchsvolle Koordination, welche für das Büro für Veranstaltungen eine grosse Herausforderung ist und bleibt.

## 6 Fazit

Ein Rückblick auf die Ziele dieser Masterarbeit zeigt, dass diese mehrheitlich erreicht worden sind. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung über den öffentlichen Raum und über die Veranstaltungen hat stattgefunden und Unterscheidungsmerkmale und Entscheidungshilfen wurden definiert. Die Unterscheidungsmerkmale konnten nicht wie geplant nur in die drei Bereiche Inhalt, Prozess oder Kategorien unterteilt werden. Aufgrund der Literaturanalyse und der empirischen Umfrage war es notwendig, zusätzliche Handlungsfelder zu definieren.

Die Autoren Ostrom und Hardin schätzen die Notwendigkeit der Regulierung von öffentlichem Raum unterschiedlich ein. Elinor Ostrom traut den Menschen eine Selbstregulierung zu, dies im Gegensatz zu Garret Hardin, der den Homo oeconomicus als typischen Menschen darstellt, der vordringlich zu seinem eigenen Vorteil handelt. Die Regulierung des öffentlichen Raums ist aus Sicht der Autorin notwendig, ein Mittelmaß zwischen den zwei oben genannten Ansichten ist für die Umsetzung der politischen Ziele die beste Lösung. Diese Meinung wird unterstützt mit der Aussage: „Government is (...) needed to enforce property rights and to maintain a context of law and order in which productive social relations can be undertaken“ (Baden et al., 1998, S. 51-52). Die Regulierung in der Stadt Zürich bewegt sich im Mittelfeld der schweizerischen Varianten zwischen Kontrolle und Freigabe, dies ist aus dem Städtevergleich erkennbar. Die Aussage von John A. Baden bestätigt die Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung ebenfalls: „Government is needed for at least the following purposes: to serve as an arbiter among parties when disagreements arise; to protect the weak from the strong; and to prevent market forces from being disrupted and distorted by monopolists and other powers“ (Baden & Noonan, 1998, S. 51).

Die Einteilung von Veranstaltungen in Kategorien und die Definition und Unterscheidung von politischen Anlässen unterstützt die ausgewogene Beurteilung von Anliegen der Gesuchsteller und erleichtert die Erteilung von rechtsgleichen Bewilligungen. Die Kategorisierung, mit einer Begründung der Kategorien, soll der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, damit demokratische Entscheide transparent aufgezeigt werden.

Die Entscheidungshilfen, welche die Autorin empfiehlt, sollen keine radikale Änderung im Bewilligungsverfahren auslösen, sondern Verbesserungen aufzeigen, dank deren die Bewilligungsinstanz und die politische Behörde auf die künftigen gesellschaftlichen Veränderungen vorbereitet sind.

Das Bewilligungsverfahren soll der zunehmenden Komplexität des politischen Umfelds und des demokratischen Willens gerecht werden. Die neuen technischen Möglichkeiten, z. B. eine interaktive Webplattform, sollen zur Verbesserung der Kundenorientierung und der Transparenz beitragen und die Forderung des New Public Management erfüllen. Die Stadt Zürich soll die politische Meinungsäußerung ermöglichen, öffentliche Räume für die individuelle Nutzung freihalten und Veranstaltungen zulassen.

## Literaturverzeichnis

- APV. *Allgemeine Polizeiverordnung vom 06.04.2011*, AS 551.110.
- Arendt, H. (2010). *Vita activa, oder, Vom tätigen Leben* (9. Aufl.). München: Piper.
- Ausnahmebewilligungen. *Kino, Ausnahmebewilligung für Vorführungszeiten vom 13.04.1988*, AS 935.210.
- Baden, J., & Noonan, D. S. (1998). *Managing the commons* (2nd). Bloomington: Indiana University Press.
- Baigger, K. (2011). Die Antiparade - Umzug der Nerds. *Neue Zürcher Zeitung* (232, 15.08.2011), 15.08.2011, 9.
- Bauhardt, C. (2009). Gleichheit - Differenz - Öffentlichkeit: Demokratie und öffentlicher Raum. *Die alte Stadt: Vierteljahreszeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie, Denkmalpflege und Stadtentwicklung*, Jg. 36, 423-433.
- Benutzungsgebührenordnung. *Gebührenordnung zur Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes vom 23.11.2011*, AS 551.211.
- Benutzungsordnung. *Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes vom 23.11.2011*, AS 551.210.
- Brockhaus. (2013). *Enzyklopädie Online*. URL: <http://www.brockhaus-enzklopaedie.de>, 28.07.2013
- Bundesamt für Statistik. (2012). *Bevölkerungswachstum 2010-2011*. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/03/key/00/ind27.indicator.270601.2706.html>, 30.06.2013
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999*, SR 101.
- Carr, S., Francis, M., Rivlin, L. G., & Stone, A. M. (1992). *Public space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dagan, H., & Heller, M. A. (2001). The Liberal Commons. *The Yale Law Journal*, 110(4), 549-623.
- Di Masso, A. (2012). Grounding Citizenship: Toward a Political Psychology of Public Space. *Political Psychology*, 33(1), 123-143.
- Flecken, U., & Kohlbrenner, U. (2011). *Der öffentliche Raum Sichten, Reflexionen, Beispiele Dankschrift für Urs Kohlbrenner*. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.
- Garnett, N. S. (2012). Managing the urban commons. *University of Pennsylvania Law Review*, 160(7), 1995-2027.
- Gebührenordnung. *Gebührenordnung zu den Veranstaltungsrichtlinien vom 16.05.2007*, AS 551.280.
- Gebührenrichtlinien. *Gebührenrichtlinien für die Bewilligungen und Verwaltungstätigkeiten der Stadtpolizei, Abteilung Bewilligungen vom 24.09.2012*.
- Grünig, R., & Kühn, R. (2009). *Successful Decision-making A Systematic Approach to Complex Problems* (2nd). Berlin: Springer.
- Häfelin, U., Müller, G., & Uhlmann, F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (6. Aufl.). Zürich: Dike.

- Hardin, G. (1986). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 6.
- Hartley, J. (1992). *The politics of pictures the creation of the public in the age of popular media*. London: Routledge.
- Mann, T. (1991). *Der Zauberberg* (Anhand der Erstausg. (1924) neu durchgesehen). Frankfurt a.M.: S. Fischer.
- Mitchell, D. (1995). The End of Public Space? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, 85(1), 108-133.
- Ostrom, E. (1999). *Die Verfassung der Allmende jenseits von Staat und Markt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- PBG. *Planungs- und Baugesetz vom 07.09.1975*, AS 700.1.
- Polizeidepartement. (2013). *Verfügung, Ermächtigungsverfügung betreffend Stadtpolizei, Abteilung Bewilligungen vom 05.04.2013*, Zürich: Departementssekretariat.
- Richtlinien. *Richtlinien für die Bewilligung der Öffnungs- und Verkaufszeiten gewerblicher Ausstellungen des Detailhandels vom 17.03.2004*, AS 822.111.
- RLG. *Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26.06.2000*, LS 822.4.
- RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.03.1997*, SR 172.010.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New public management* (5. Aufl.). Bern: Haupt.
- Schröter, E. (2012). *Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Opladen: Budrich.
- Senge, P. M. (2006). *THE FIFTH DISCIPLINE The Art & Practice of The Learning Organization* (6. Aufl.). New York, N.Y.: Currency Doubleday.
- Stadt Zürich. (2006). *Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 05.04.2006*.
- Stadt Zürich. (2010). *Legislatorschwerpunkte 2010 - 2014*. URL: [www.stadtzuerich.ch/lsp](http://www.stadtzuerich.ch/lsp), 21.07.2013
- Stadt Zürich. (2012). *Strategischer Plan des Polizeidepartements*. URL: [http://www.stadtzuerich.ch/pd/de/index/das\\_departement/publikationen\\_u\\_broschueren/Strategischer\\_Plan\\_PD.html](http://www.stadtzuerich.ch/pd/de/index/das_departement/publikationen_u_broschueren/Strategischer_Plan_PD.html), 21.07.2013
- Stadt Zürich. (2013a). *Jurybericht Gasträume 2013, Kunst auf öffentlichen Plätzen Zürichs vom Mai 2013*, Zürich.
- Stadt Zürich. (2013b). *Kunst im öffentlichen Raum, Leitbild vom 15.09.2013*, Zürich.
- Stadtpolizei. (Juli 2012). *Merkblatt für politische Aktionen*. URL: [http://www.stadtzuerich.ch/content/pd/de/index/stadtpolizei\\_zuerich/bewilligungen\\_informationen/formulare\\_broschueren/buero\\_fuer\\_veranstaltungen.html](http://www.stadtzuerich.ch/content/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich/bewilligungen_informationen/formulare_broschueren/buero_fuer_veranstaltungen.html), 28.07.2013
- Stadtpolizei. (Mai 2013). *Merkblatt für Standaktion*. URL: [http://www.stadtzuerich.ch/content/pd/de/index/stadtpolizei\\_zuerich/bewilligungen\\_informationen/formulare\\_broschueren/buero\\_fuer\\_veranstaltungen.html#contenttabs](http://www.stadtzuerich.ch/content/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich/bewilligungen_informationen/formulare_broschueren/buero_fuer_veranstaltungen.html#contenttabs), 01.08.2013
- Stadtrat. (2013). *Jugendbewilligung für Outdoor-Partys wird fortgeführt*. URL: [http://www.stadtzuerich.ch/content/pd/de/index/das\\_departement/medien/medienmitteilung/2013/januar/130130a.html](http://www.stadtzuerich.ch/content/pd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilung/2013/januar/130130a.html), 30.06.2013
- Thom, N., & Ritz, A. (2008). *Public Management* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.

- University. (2012). *Thinking strategically : systems tools for managing change : study guide*, Milton Keynes: Open University.
- VARöG. *Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund vom 21.05.2008*, AS 551.240.
- Veranstaltungsrichtlinien. *Veranstaltungsrichtlinien 16.05.2007*, AS 551.280.
- Verfügung. *Ermächtigungsverfügung betreffend Stadtpolizei, Abteilung Bewilligungen vom 05.04.2013*.
- Walzer, M. (1986). Pleasures & Costs of Urbanity. *Dissent*, 33.4, 470-475.
- Wolf, J. (2011). *Organisation, Management, Unternehmensführung Theorien, Praxisbeispiele und Kritik* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler Verlag / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Woolley, H. (2006). *Urban open spaces*. London: Spon Press.
- Wyss, M. P. (2001). *Öffentliche Interessen - Interessen der Öffentlichkeit? das Öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht*. (Habil -schrift, Universität Bern, 2001), Stämpfli, Bern.

## **Anhang**

### **Anhang 1: Interviewbogen empirische Befragung**

#### **Leitfaden für die empirische Untersuchung der Masterarbeit**

#### **Bewilligung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum**

#### **Interviewpartner:**

#### **Datum:**

#### **Einleitung**

Der Leitfaden führt durch die empirische Untersuchung für die Masterarbeit des Studiums „Executive Master of Public Administration“ an der Universität Bern. Abgabetermin der Arbeit ist der 1. Oktober 2013. Die Arbeit wird eventuell auf der Plattform der Universität Bern veröffentlicht. Nur allgemeine Aussagen der Interviewpartner werden veröffentlicht; falls etwas zitiert wird, geschieht dies nur nach Rücksprache mit dem Interviewpartner. Das Interview dauert ungefähr 1 Stunde.

Die Arbeit konzentriert sich auf Bewilligungen für Veranstaltungen im öffentlichen Raum. Folgende Veranstaltungsarten werden berücksichtigt:

#### **Veranstaltungsarten:**

Politische Veranstaltungen

Religiöse Veranstaltungen

Gemeinnützige Veranstaltungen

Vergnügen (Quartierfeste)

Wirtschaftsförderung (Sport, Street Parade)

Kunst

Die Befragung beinhaltet drei Teile. Zuerst wird die Einschätzung zur Beurteilung der heutigen Situation abgefragt, danach folgen Fragen zur politischen Legitimation der Veranstaltungen und zum Schluss interessiert die Wunschvorstellung für die Zukunft.

#### **Teil 1: Beurteilung der Bewilligungen, Ist-Situation**

1. Fragen zum Interviewpartner, zur Interviewpartnerin
  - a. Was ist Ihre Funktion?
  - b. Was ist Ihre Aufgabe?
  - c. Welchen beruflichen Bezug haben Sie zu oben genannten Veranstaltungen?
2. Veranstaltungsarten
  - a. Mit welchen Veranstaltungen haben Sie zu tun?
3. Wie beurteilen Sie den heutigen Bewilligungsablauf in Bezug auf
  - a. Termine
  - b. Kundenorientierung
  - c. Qualität
  - d. Gesuchsformular mit angeforderten Beilagen?
4. Wie beurteilen Sie die aus gefertigten Bewilligungen in Bezug auf

- a. Inhalt / Auflagen
  - b. Aussagekraft/Information
  - c. Umfang?
5. Stellen Sie eine Veränderung während der letzten 5 Jahre fest in Bezug auf
- a. die Qualität des Ablaufs
  - b. den Inhalt der Bewilligung
  - c. die durchgeführten Veranstaltungen?

### **Teil 2: Politische Legitimation**

1. Veranstaltungsarten
    - Politische Veranstaltungen
    - Religiöse Veranstaltungen
    - Gemeinnützige Veranstaltungen
    - Vergnügen (z. B.: Quartierfeste)
    - Wirtschaftsförderung (z. B. Sport, Street Parade)
    - Kunst
  - a. Sind Sie mit dieser Einteilung einverstanden?
  - b. Wenn nein: Was ist anzupassen?
2. Erfüllung des politische Willens
- a. Wie beurteilen Sie die Erfüllung des politischen Willens bei der Umsetzung?
  - b. Welche Instanz wird zu stark berücksichtigt?
  - c. Welche Instanz wird zu wenig berücksichtigt?

### **Teil 3: Anforderungen an die Zukunft**

1. Verbesserungspotenzial
  - a. Gibt es Ihrer Meinung nach Verbesserungspotenzial?
  - b. Wenn ja: in welchem Bereich?
2. Was ist Ihr Wunsch an eine ideale Bewilligung in Bezug auf
  - a. Bewilligungsablauf
  - b. Inhalt der Bewilligungen?

Besten Dank für dieses Gespräch.

Claudia Winkler  
Stadtpolizei Zürich  
Chefin Büro für Veranstaltungen  
claudia.winkler@zuerich.ch

## **Anhang 2: Interviewbogen Städtebefragung**

### **Masterarbeit**

### **Bewilligung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum**

### **Leitfaden für die Befragung „Städtevergleich in der Bewilligungspraxis“**

#### **Interviewpartner:**

#### **Datum:**

#### **Einleitung**

Der Leitfaden führt durch die empirische Untersuchung für die Masterarbeit des Studiums „Executive Master of Public Administration“ an der Universität Bern. Abgabetermin der Arbeit ist der 1. Oktober 2013. Die Arbeit wird eventuell auf der Plattform der Universität Bern veröffentlicht. Nur allgemeine Aussagen der Interviewpartner werden veröffentlicht, falls etwas zitiert wird, geschieht dies nur nach Rücksprache mit dem Interviewpartner. Das Interview dauert ungefähr 1 Stunde.

Die Arbeit konzentriert sich auf Bewilligungen für Veranstaltungen im öffentlichem Raum. Folgende Veranstaltungsarten werden berücksichtigt:

#### **Veranstaltungsarten:**

Politische Veranstaltungen

Religiöse Veranstaltungen

Gemeinnützige Veranstaltungen

Vergnügen (Quartierfeste)

Wirtschaftsförderung (Sport, Street Parade)

Kunst

1. Fragen zum Interviewpartner
  - a. Was ist Ihre Funktion?
  - b. Was ist Ihre Aufgabe?
2. Welches sind in Ihrer Stadt die Grundlagen für die Bewilligungserteilung?
3. Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Vorgaben in der Praxis?
4. Welches sind die Stärken und Schwächen
  - a. im Bewilligungsablauf
  - b. in der Umsetzung der Bewilligungserteilung?
5. Statistische Angaben
  - a. Wie viele Bewilligungen erteilen Sie pro Jahr?
  - b. Welche Kategorien unterscheiden Sie?
6. Weitere wichtige Informationen aus Ihrer Sicht?

Besten Dank für dieses Gespräch.

Claudia Winkler

Stadtpolizei Zürich

Chefin Büro für Veranstaltungen

[claudia.winkler@zuerich.ch](mailto:claudia.winkler@zuerich.ch)

### Anhang 3: Übersicht durchgeführte Interviews

#### Empirische Befragung gemäss Anhang 1:

Interviewpartner	Funktion	Datum	Ort
<b>Alexandra Heeb</b> Polizeidepartement Stadt Zürich	Delegierte für Quartiersicherheit	12.06.2013	Zürich, Amtshaus I
<b>Enrico Quattrini</b> Abteilung Bewilligungen, Stadtpolizei Zürich	Chef Abteilung Bewilligungen	24.06.2013	Zürich, Abteilung Bewilligungen
<b>Matthias Probst</b> Gemeinderat Stadt Zürich	Gemeinderat Vorstand Junge Grüne Zürich  OK Velodemonstration	02.07.2013	Zürich, Sekretariat Junge Grüne
<b>Simone Siegenthaler</b> Sozialdepartement Stadt Zürich	Quartierkoordination Kreis 4  Mitorganisation Kanzleifrühlingsfest	09.07.2013	Zürich, Abteilung Bewilligungen
<b>Bettina Burkhardt</b> Arbeitsgruppe Kunst im öffentlichen Raum, Stadt Zürich	Geschäftsführerin	11.07.2013	Zürich, Amtshaus V
<b>Jürg Weber</b> Abteilung Bewilligungen, Stadtpolizei Zürich	Juristischer Mitarbeiter	18.07.2013	Zürich, Abteilung Bewilligungen
<b>David Weber</b> Präsidialdepartement Stadt Zürich	Projektleiter Wirtschaftsförderung und Eventverantwortlicher	18.07.2013	Zürich, Stadthaus

**Interviews Städtevergleich gemäss Anhang 2:**

<b>Interviewpartner</b>	<b>Funktion</b>	<b>Datum</b>	<b>Ort</b>
<b>Marc Heeb</b> Polizeiinspektorat der Stadt Bern	Leiter Orts- und Gewerbepolizei Stv. Polizeiinspektor	18.06.213	Bern, Orts- und Gewerbe- polizei
<b>Daniel Beckmann</b> Stadtpolizei Win- terthur	Hauptabteilungslei- ter Verwaltungspoli- zei und Rechtsdienst Kommandant-Stv.	10.07.2013	Winterthur, Stadtpolizei
<b>Walter Schweizer</b> Stadtpolizei St. Gallen	Leiter Bewilligungen	15.07.2013	St. Gallen, Stadtpolizei

**Anhang 4: Statistik Veranstaltungsgesuche Stadt Zürich**

<b>Jahr</b>	<b>Anzahl Veranstaltungsgesuche</b>
2009	1020
2010	1112
2011	1277
2012	1334

Quelle: Büro für Veranstaltungen, interne Statistik 2013

**Selbstständigkeitserklärung**

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Zürich, 22. September

Claudia Winkler

## Über die Autorin



**Claudia Winkler** hat nach der Matura eine kaufmännische Ausbildung bei der Schweizerischen Post absolviert. Berufsbegleitend hat sie die Weiterbildungen zur Marketingplanerin und zur Eidgenössisch diplomierten Verkaufsleiterin abgeschlossen. Seit Dezember 2012 ist sie Chefin des Büros für Veranstaltungen bei der Stadtpolizei Zürich.

Adresse: Frauentalweg 110, 8045 Zürich