



Bericht 2024

Schwerpunkt
**Die Stadt als
öffentlicher Raum**

Bericht 2024

Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats

Gestützt auf Art. 137 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 erstatte ich dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über die Tätigkeit im Jahr 2024.

Im **Rückblick auf das Berichtsjahr** werden einige aktuelle Themen dargelegt, welche die Ombudsstelle im Jahr 2024 beschäftigt haben. Die **Agenda** gibt einen Überblick über die wichtigsten Termine und Auftritte.

Dieses Jahr lege ich den **Schwerpunkt** der präsentierten Fälle auf den **öffentlichen Raum**. Der Stadtraum hat viele unterschiedliche Wünsche zu erfüllen. Er ist Lebensraum, Arbeitsraum, Freizeitraum und vieles mehr. Die Menschen in der Stadt wollen sich darin gleichzeitig vergnügen, ausruhen, politisch äussern, bewegen und sicher fühlen. Nicht immer schafft es die Stadtverwaltung, alle Wünsche und Anforderungen an den öffentlichen Raum miteinander in Einklang zu bringen. Für ein gutes Zusammenleben in der Stadt braucht es gleichzeitig klare Regeln, die bei rechtswidrigem Verhalten auch durchgesetzt werden können, aber auch gegenseitige Toleranz. Wer tolerant ist, gibt anderen keinen Freipass, aber hält störendes Verhalten aus, solange dieses keine Gesetze verletzt, im Wissen, dass manchmal auch das **erlaubt ist, was stört**.

Die **Fallbeispiele** zeigen konkrete Schwierigkeiten und Konflikte, die rund um die Nutzung des öffentlichen Raums entstehen können. Den Abschluss macht wie immer die **Statistik** über die Tätigkeit der Ombudsstelle.

Ich wünsche eine anregende und interessante Lektüre und bin für Hinweise, Lob und Kritik dankbar.

Zürich, Mai 2025

Pierre Heusser
Ombudsmann der Stadt Zürich

Impressum

Redaktionsadresse

Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8, 8001 Zürich
T +41 44 412 00 30

Redaktion

Ombudsmann Pierre Heusser und
das Team der Ombudsstelle

Fotografien

Bildstrecke: Michael Glarner
Portraits: Christoph Kuenzi

Gestaltung

Notice Design, Zürich

Druck

Künzle Druck, Zürich

Bericht 2024	3
Auf einen Blick	7
Das Berichtsjahr 2024	8
Agenda 2024	14
Schwerpunkt: Erlaubt ist auch, was stört Wunsch, Gesetz und Realität im öffentlichen Raum	16
Fallbeispiele aus der Praxis	22
Fallbeispiel 1: Nächtliche Partys im Wald	23
Fallbeispiel 2: «Wämmer dusse sitze?»	26
Fallbeispiel 3: Präventive Wegweisung?	28
Fallbeispiel 4: Openair-Kino statt Glarner Alpen	30
Fallbeispiel 5: Töffs ausser Kontrolle	34
Fallbeispiel 6: Lärm auf dem Pausenplatz: Wer ist zuständig?	36
Fallbeispiel 7: «Untergeordnete Bedeutung?»	38
Fallbeispiel 8: Laute Metzgerei, stille Verwaltung	42
Fallbeispiel 9: Velostadt Zürich?	44
Fallbeispiel 10: Der lange Weg zur Baubewilligung	46
Kurzbeispiele	50
Statistik	58
Übersicht	59
Geschäfte	60
Anfragen	68
Das Team der Ombudsstelle	72

1436

**Fälle
total**



davon
591 Geschäfte und
845 Anfragen



5315

**Kontakte
mit Ratsuchenden**

3001

**Kontakte
mit der Verwaltung**

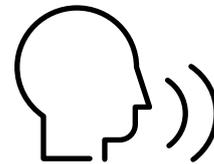


54 %

**erfolgreiche
Beschwerdebehandlungen**

31 %

**teilweise erfolgreiche
Beschwerdebehandlungen**



204

**persönliche
Gespräche**

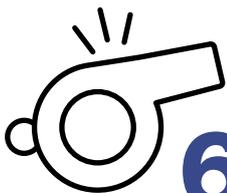
mit Ratsuchenden



62

Vermittlungen

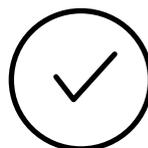
**davon 57 ganz oder
teilweise erfolgreich**



66

**Whistleblowing-
meldungen**

zu 29 Fällen



50 %

**innert
2 Monaten
erledigt**

Das Berichtsjahr 2024

Schwerpunkt: Die Stadt als öffentlicher Raum

Einige Beschwerden, die bei der Ombudsstelle landen, haben **Konfliktsituationen im öffentlichen Raum** zum Inhalt, so dass es sich anbietet, dies zum Schwerpunkt des vorliegenden Jahresberichts zu machen.

Die Wünsche und Ansprüche der immer zahlreicheren Bewohner*innen und Besucher*innen der Stadt Zürich an die Funktion und Nutzung des öffentlichen Raums sind sehr unterschiedlich und kollidieren regelmässig miteinander. In einem erläuternden Text versucht der Ombudsmann darzulegen, dass das **Vertrauen in die geltenden Regeln** die Voraussetzung für gegenseitige Toleranz und ein friedliches Zusammenleben ist. Gegenseitige Rücksichtnahme im öffentlichen Raum gelingt eher, wenn uns allen die eigenen Grenzen der Freiheit, aber auch diejenigen unserer Mitmenschen bekannt sind (S. 16ff.).

Die **Fallbeispiele** beschäftigen sich mit solchen Fragen: Warum rückt die Polizei nicht sofort aus, wenn eine Party zu laut wird, oder wenn Jugendliche in der Nacht auf einem Pausenplatz lärmen? Warum ist es so kompliziert, im Sommer eine gemütliche Gartenbeiz zu betreiben? Warum werde ich bereits als potenzieller Krawallant behandelt, wenn ich nach der offiziellen 1. Mai-Veranstaltung nach Hause radeln will? Müssen Autofahrende den Abbau von Fahrspuren einfach so hinnehmen, ohne jede Vorinformation? Müssen Velofahrende damit leben, dass ihr Arbeitsweg wegen einer Baustelle jahrelang gefährlich ist? Solche und weitere Fragen werden häufig an die Ombudsstelle gerichtet (siehe S. 22ff.).

Bei Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum sehen wir Bürger*innen vor allem unsere eigenen Wünsche und Ansichten, während die Stadtverwaltung die Interessen aller Anspruchsgruppen berücksichtigen und Lösungen für alle Betroffenen finden muss. In aller Regel macht sie dies sehr gut und erreicht den angestrebten Interessenausgleich. Denn die Stadt und ihr öffentlicher Raum sind für alle da.

Compliance in der Stadtverwaltung

Immer wieder haben Beschwerden bei der Ombudsstelle ihre Ursache darin, dass die Stadtverwaltung nicht gemäss den gesetzlich oder intern vorgeschriebenen Abläufen vorgegangen ist. Selbst Führungskräften oder HR-Leitungen sind die geltenden Regeln nicht immer bekannt. Besonders wundert sich der Ombudsmann, wenn sich oberste Führungspersonen nicht wirklich für die geltenden Regeln interessieren, selbst wenn er sie darauf aufmerksam macht.

Wer stellt innerhalb der Stadtverwaltung sicher, dass die Departemente und Dienstabteilungen die Gesetze, die Stadtratsbeschlüsse und die internen Dienstweisungen befolgen? Oder auf Neudeutsch: Wer ist in der Stadt für die **Compliance** zuständig? In Art. 72 Abs. 2 der Gemeindeordnung wird die Stadtpräsidentin erwähnt. Ihr «steht die Geschäftsleitung und die allgemeine Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung zu.»

Grossfirmen haben in der Regel eine Compliance-Abteilung oder Compliance-Verantwortliche, die direkt an die Geschäftsleitung oder gar den Verwaltungsrat rapportieren. In der Stadt Zürich gibt es nur vereinzelt Vergleichbares. Teilweise müssen die unabhängigen parlamentarischen Behörden, die Datenschutzstelle, die Finanzkontrolle und die Ombudsstelle, diese Funktion ausüben, obwohl es zunächst die Aufgabe der Verwaltung selbst wäre, die interne Compliance sicherzustellen.

Das Thema ist in der Stadtverwaltung angekommen und wird geprüft. Auch im Gemeinderat wurde ein Vorstoss eingereicht. Der Kanton kennt bereits eine Compliance-Beauftragte. Der Ombudsmann begrüsst die aktuellen Bemühungen, weil die Kontrolle über die Führungslinie allein nicht ausreicht. Wie auch immer man die Compliance ausgestaltet, in einer eigenen Stelle oder innerhalb bestehender Strukturen: Entscheidend ist, dass die Compliance-Beauftragten direkt an die oberste Führung rapportieren und dass sie die Kompetenz haben, das Einhalten der Gesetze und internen Regeln auch wirklich zu kontrollieren und durchzusetzen.

Vertrauliche und anonyme Meldungen

Im Berichtsjahr sind wiederum einige anonyme oder vertrauliche Meldungen bei der Ombudsstelle eingegangen. Damit konfrontiert, waren die zuständigen Führungskräfte immer wieder unsicher, wie sie damit umgehen sollen. Ein paar Hinweise:

Vertrauliche Meldungen sind Schilderungen über ein Fehlverhalten von Vorgesetzten oder Arbeitskolleg*innen, von denen Mitarbeitende vertraulich berichten wollen, meistens einer Führungsperson, häufig der Direktion. Oft fühlt sich die meldende Person selbst ungerecht behandelt oder diskriminiert.

Wie geht man mit so einer Meldung um? Ignorieren («Ich melde mich bei Dir», ohne dass dies geschieht) oder bagatellisieren («Er ist halt so» / «Sie hat es nicht so gemeint») ist sicher falsch. Führungskräfte sollten sich auch nicht weigern, mit der meldenden Person zunächst unter vier Augen zu sprechen. Wenn sie ausschliesslich auf einem Gespräch zu Dritt mit der beschuldigten Person beharren, oder diese umgehend über die Meldung vorinformieren, dann wird sich niemand mehr vertraulich melden.

Vorgesetzte müssen der meldenden Person signalisieren, dass sie ihr Anliegen ernst nehmen und ihr in einem ersten Schritt vertraulich unter vier Augen zuhören. Zeigt sich im Gespräch Handlungsbedarf, muss man die Person darauf hinweisen, dass man als Vorgesetzte*r eine Handlungspflicht hat und das berichtete Fehlverhalten abklären muss. Auch die beschuldigte Person muss angehört werden und zu den Vorwürfen Stellung nehmen können. Gleichzeitig muss man der in guten Treuen meldenden Person Schutz signalisieren: Sollte sie aufgrund der Meldung schikaniert werden, soll sie das umgehend mitteilen. Das werde nicht toleriert.

Anonyme Meldungen haben meist einen ähnlichen Inhalt, mit dem Unterschied, dass die Urheberschaft nicht bekannt ist. Auch hier muss man als Vorgesetzte*r handeln: Man muss die Meldung plausibilisieren («Könnte das zutreffen?»), und bei Bedarf weitere Abklärungen treffen. Mehr zu Whistleblowing im Jahresbericht 2020, S. 13.

Personal von unabhängigen Behörden

Wie die Statistik (S. 58) zeigt, hatte die Ombudsstelle im Berichtsjahr einige Personalfälle bei unabhängigen Behörden zu behandeln. Diese sind zwar administrativ der Verwaltung angegliedert, werden aber vom Volk oder vom Parlament gewählt. Vom Volk gewählt sind u.a. die **Friedensrichter*innen**, die Leitungen der **Stadtammann- und Betreibungsämter** und die **Kreisschulbehörden**, der Gemeinderat wählt den*die Direktor*in der **Finanzkontrolle**, die*den **Datenschutzbeauftragte*n**, die **Ombudsperson** und die **Sozialbehörde**.

Die Unabhängigkeit dieser Behörden ist sehr wichtig, damit sie ihre Aufgaben unbeeinflusst ausüben können. Einige dieser Behörden haben aufgrund der Arbeitslast Personal angestellt. Dieses untersteht dem städtischen Personalrecht und hat das Recht, gemäss den städtischen Führungsgrundsätzen behandelt zu werden.

Was aber passiert, wenn es zu einem **Personalkonflikt in einer unabhängigen Behörde** kommt? Was können Mitarbeitende tun, wenn sie unter dem Führungsstil des ihnen vorgesetzten Behördenmitglieds leiden? Als unabhängige Amtsperson hat dieses keine weiteren Vorgesetzten, an die sie sich das Personal wenden könnte. Der Ombudsmann kann in diesen Fällen zu vermitteln versuchen, ist aber auf die Kooperation der betroffenen Behördenmitglieder angewiesen. Anders als bei der Verwaltung kann er bei unabhängigen Behörden weder auf Akteneinsicht noch Auskunftspflicht pochen. In aller Regel lassen sich die Behördenmitglieder freiwillig auf ein Vermittlungsverfahren bei der Ombudsstelle ein. Das ist aber nicht immer der Fall.

Erfreulicherweise ist die Stadtverwaltung daran, ihre Zuständigkeit betreffend unabhängige Behörden u.a. in Personalfragen abzuklären. Ziel müsste sein, dass die Angestellten von unabhängigen Behörden nicht den Launen von faktisch unantastbaren Vorgesetzten ausgeliefert sind, sondern dass sie die im Personalrecht vorgesehenen Schutz-, Klärungs- und Eskalationsmöglichkeiten in Anspruch nehmen können.

13. Weltkongress des IOI

Alle vier Jahre treffen sich Ombudspersonen aus über 100 Ländern zum **Weltkongress des International Ombudsman Institute (IOI)**. Vom 13. bis 17. Mai 2024 fand dieser in **Den Haag** statt. Unter dem Motto «Act together for our tomorrow» diskutierten Ombudspersonen aus aller Welt über die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen für die Ombudsarbeit. In der gemeinsamen «**The Hague Declaration**» betonten die Mitglieder des IOI die Pflicht der Ombudspersonen, vor allem die Menschen anzusprechen, die nicht von selbst zur Ombudsstelle finden. Sie hoben die besondere Verantwortung der Ombudsstellen für die Rechte künftiger Generationen hervor, die sich heute noch kein Gehör verschaffen können und unterstrichen die Bedeutung der Bekämpfung des Klimawandels, der sich direkt auf die Lebensumstände von immer mehr Menschen auswirkt.

Als neue Präsidentin des IOI wurde Frau **Nashieli Ramírez Hernández** gewählt, die Ombudsfrau und Menschenrechtsbeauftragte von Mexico City.

Der Ombudsmann der Stadt Zürich, der zum ersten Mal an einem Weltkongress teilnahm, wurde als einziger Teilnehmer aus der Schweiz gebeten, das kurz zuvor ergangene Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur **Klage der KlimaSeniorinnen** vorzustellen. Das Urteil hat in Ombudskreisen weltweit für grosses Aufsehen gesorgt, da die Folgen des Klimawandels vor allem bei den Ombudsstellen des globalen Südens in der täglichen Beratung stark spürbar sind.

Viele Begegnungen wird der Ombudsmann nicht mehr vergessen: Der **Ombudsmann der Republik Peru** berichtete ihm, dass im letzten Jahr ca. 20 seiner Mitarbeitenden erschossen worden seien, weil sie sich für den Schutz des Regenwaldes eingesetzt hätten. Der **Ombudsmann der Republik Indonesien** meinte, dass seine über 1'000 Angestellten gar nicht so viele seien, angesichts von über 6'000 bewohnten Inseln. Es war beeindruckend und motivierend zu erleben, wie Ombudspersonen in aller Welt denselben Auftrag unter völlig unterschiedlichen Voraussetzungen wahrnehmen.

EGMR-Urteil «Wa Baile gegen die Schweiz»

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** verurteilte am 20. Februar 2024 die Schweiz im Verfahren «Wa Baile gegen die Schweiz» einstimmig und hielt fest, dass die Schweizer Behörden mehrere Grundrechte des Beschwerdeführers Mohamed Wa Baile verletzt hätten. Dieser hatte gerügt, am 5. Februar 2015 im Zürcher Hauptbahnhof zu Unrecht gebüsst worden zu sein, weil er sich einer rassistisch motivierten Personenkontrolle widersetzt gehabt habe. Das Urteil betrifft zwar die Stadt Zürich, hat aber weit darüber hinaus Bedeutung. Der Entscheid hat im In- und Ausland für Aufsehen gesorgt und ist in verschiedener Hinsicht bemerkenswert:

Der EGMR anerkennt, dass es in der Schweiz, aber auch in ganz Europa **strukturellen Rassismus** gibt. Deshalb werden z.B. dunkelhäutige Menschen häufiger kontrolliert als andere. Dabei verweist der EGMR auf zahlreiche Studien und Berichte, u.a. der UNO und des Europarats.

Wenn eine kontrollierte Person vor Gericht nachweisen kann, dass nur sie allein von der Polizei kontrolliert worden ist und nicht etwa alle Personen, die aus dem Zug gestiegen sind, geht das Gericht von der **Vermutung** aus, dass ein unzulässiges sog. **Racial Profiling** vorlag, sprich, dass der Grund für die Kontrolle das Aussehen der Person war.

Diese Vermutung führt zu einer **Beweislastumkehr**: Nicht mehr die kontrollierte Person muss nachweisen, dass die Kontrolle rassistisch motiviert war, sondern die Polizei muss aufzeigen können, dass es einen sachlichen Anlass für die Kontrolle gab. Kann sie dies nicht, wie im Fall von Herrn Wa Baile, müssen die Gerichte von einem Racial Profiling ausgehen.

Schon kurz nach dem Entscheid aus Strassburg hat das Bundesgericht in einem Fall aus der Stadt Genf auf das EGMR-Urteil abgestellt. Auch der Ombudsmann hält sich in Beschwerdefällen an die Vorgaben des EGMR. Siehe dazu das Fallbeispiel «Weshalb wurde Caleb Jones angehalten?» im Jahresbericht 2023, S. 27ff.

Internes

Die Ombudsstelle hat, wie auch Gerichte und Anwaltskanzleien, zunehmend Mühe, genügend geeignete Kandidat*innen für ein **Rechtspraktikum** zu finden. Das hat gewichtige Folgen, denn die 100 Stellenprozente der Rechtspraktikant*innen machen nicht weniger als einen Fünftel des gesamten Personaletats der Ombudsstelle aus! Als kleine Behörde mit jährlich über 1400 Fällen kann es sich die Ombudsstelle schlichtweg nicht leisten, auf diese Ressourcen zu verzichten. Deshalb hat der Ombudsmann die Stellenprozente in eine feste Stelle umgewandelt, um die Abhängigkeit von den Rechtspraktikant*innen zu reduzieren. Auch in Zukunft sollen Rechtspraktika auf der Ombudsstelle angeboten werden, aber sie sind nicht mehr zwingend notwendig.

Gleichzeitig wird eine der Juristinnen, aktuell Ursula Spöri, neu die Funktion einer **Bürochefin** übernehmen und den Ombudsmann bei der internen Organisation, bei der Führung der Ombudsstelle, aber auch bei der Repräsentation der Ombudsstelle unterstützen und entlasten.

Die **Digitalisierung** der Abläufe auf der Ombudsstelle wurde auch im Berichtsjahr konsequent weitergeführt. Das Geschäftsverwaltungsprogramm und die elektronische Dossierführung wurden angepasst und näher zusammengeführt, so dass die Arbeitsabläufe noch rascher und effizienter funktionieren. Siehe dazu: «Aktenführung – eine oft vernachlässigte Pflicht», Jahresbericht 2023, S. 20ff.

Leitbilder sind ihr Papier nur wert, wenn die darin festgehaltenen Werte im Alltag auch gelebt werden. Das erlebt die Ombudsstelle bei Personalkonflikten immer wieder. Der Ombudsmann und sein Team gingen den umgekehrten Weg und haben sich mit den auf der Ombudsstelle täglich gelebten Werten, mit dem Rollenverständnis und der Arbeitshaltung auseinandergesetzt und daraus ein gemeinsames **Selbstverständnis** formuliert, das die einheitliche Haltung und die gelebten Werte in Worte fasst.

Personelles

Nach zwölf Jahren engagierter Tätigkeit für die Ombudsstelle hat sich **Joachim Boss** entschieden, per Mitte 2024 ein neues berufliches Kapitel zu eröffnen. Joachim Boss hat die Arbeitsabläufe der Ombudsstelle und deren Digitalisierung massgeblich mitgeprägt. Über viele Jahre hat er die Aufgaben der Beratung/Administration verantwortet und war für das ganze Team die wichtigste Ansprechperson für Arbeitsabläufe, IT-Fragen und Organisatorisches. Immer wieder bedankten sich Ratsuchende nach Beratungsgesprächen mit Herrn Boss, dass sie sich von ihm verstanden und ernst genommen gefühlt hätten wie nie zuvor. Der Ombudsmann und das Team der Ombudsstelle verlieren einen zuverlässigen, warmherzigen, menschlichen und hilfsbereiten Arbeitskollegen, wie man ihn sich nicht besser wünschen kann. Wir wünschen Joachim Boss alles Gute.

Als Nachfolgerin für die Beratung/Administration konnte der Ombudsmann **Daniela Körber** gewinnen. Mit ihrer Erfahrung in der Stadtverwaltung, ihrer freundlichen Art und ihrer Begabung in der Gesprächsführung wurde sie rasch zu einem geschätzten Teammitglied.

Ende September 2024 beendete **Jonas Kälin** sein befristetes Rechtspraktikum auf der Ombudsstelle. Wir werden ihn als einen sehr umgänglichen Praktikanten mit einem besonderen Talent für Beratung und Gesprächsführung in Erinnerung behalten. Seine Nachfolgerin als Rechtspraktikantin ist **Ariana Buchmann**, die sich sehr rasch einarbeiten konnte, fachlich und auch persönlich überzeugt und bereits eine wertvolle Stütze geworden ist. Sie wird im Sommer 2025 eine Mutterschafts-Stellvertretung als juristische Mitarbeiterin übernehmen.

Seit April 2025 verstärkt **Tanja Toffolon** das Team in der Beratung/Administration. Von Juli 2024 bis Mai 2025 unterstützte die ehemalige juristische Mitarbeiterin **Anne Mazzoni** die Ombudsstelle mit einem kleinen Pensum beim Verfassen von Schlussberichten.

Stabsübergabe bei der Stellvertretung

«Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter übernimmt bei längerer, ausserordentlicher Abwesenheit alle Aufgaben und Befugnisse der Ombudsperson», steht in Art. 134 der Gemeindeordnung. Die **stellvertretende Ombudsperson** muss ihr Amt nur bei einem längeren Ausfall der Ombudsperson antreten, was glücklicherweise noch nie der Fall war. Bei Bedarf müsste die stellvertretende Ombudsperson schnell einspringen können und die Aufgaben der Ombudsperson quasi aus dem Stand übernehmen. Das bedingt grosse Flexibilität, juristisches Fachwissen und gleichzeitig Erfahrung im Ombudswesen. Wahrlich kein alltägliches Anforderungsprofil!

Umso glücklicher schätzte sich der Ombudsmann, dass Frau Rechtsanwältin **Katharina Landolf**, die ehemalige Ombudsfrau des Kantons Zug, seit 2018 das Amt der stellvertretenden Ombudsfrau der Stadt Zürich innehatte. Im regelmässigen Austausch konnte er von ihrem enormen Erfahrungsschatz profitieren sowie von ihrer grosszügigen Bereitschaft, ihr Wissen zu teilen. Ihren Hinweis, dass man bei der Verwaltung, wenn diese auf ihr Ermessen verweist, immer zurückfragen soll, gemäss welchen Kriterien das Ermessen ausgeübt werde, konnte der Ombudsmann schon häufig beherzigen. Nach einer beeindruckenden Berufskarriere und zuletzt sieben Jahren als stellvertretende Ombudsfrau hat Frau Landolf ihren Rücktritt erklärt.

Am 26. Februar 2025 wählte der Gemeinderat Herrn Rechtsanwalt **Stefan Blum** zu ihrem Nachfolger. Stefan Blum arbeitet in Winterthur als selbständiger Anwalt und in der Führung eines von ihm mitgegründeten Unternehmens. Er setzt sich seit vielen Jahren für eine Stärkung der Kinderrechte ein und führt private Ombudsmandate. Mit diesen Voraussetzungen bringt er alles mit, was sein neues Amt erfordert.

Der Ombudsmann dankt Katharina Landolf von Herzen für den tollen Austausch und die spannenden Gespräche. Nun freut er sich auf die Begegnungen mit Stefan Blum, dem neuen stellvertretenden Ombudsmann der Stadt Zürich.

Dank

Die Ombudsstelle kann ihren Auftrag nur erfüllen, weil sie auf Unterstützung von vielen Seiten zählen darf. Der Ombudsmann dankt den **Mitgliedern des Gemeinderats** für das gewährte Vertrauen und die gute Zusammenarbeit, insbesondere der Geschäftsleitung, der Geschäftsprüfungskommission und der Rechnungsprüfungskommission. Weiter gebührt ein grosser Dank der Stadtverwaltung: Dem **Stadtrat**, den **Direktor*innen** und allen **städtischen Angestellten**, welche die Anfragen der Ombudsstelle mit grossem Fachwissen und ebensolcher Geduld beantworten. In den allermeisten Fällen erlebt die Ombudsstelle die Verwaltung als offen, kritikfähig, dialogbereit und interessiert, zu einer guten Lösung beizutragen.

Ein besonderer Dank gebührt dem **Direktor der Finanzkontrolle** und der städtischen **Datenschutzbeauftragten**. Die Zusammenarbeit bei übergreifenden Themen könnte sich der Ombudsmann nicht besser wünschen. Seinen Kolleginnen und Kollegen der anderen **kantonalen und kommunalen Ombudsstellen** in der Schweiz dankt der Ombudsmann für den wertvollen Austausch und die gegenseitige Unterstützung.

Am meisten dankt er aber seinem schlagkräftigen **Team der Ombudsstelle** (S. 72 f.). Mit viel Menschlichkeit, grossem Fachwissen, aber auch der nötigen Portion Hartnäckigkeit beraten die engagierten Mitarbeitenden der Ombudsstelle die Ratsuchenden, erkundigen sich bei der Verwaltung und erreichen fast in allen Fällen eine gute Lösung bzw. eine Klärung. Die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit seinem Team und dessen tatkräftige Unterstützung schätzt der Ombudsmann sehr.

Und nicht zuletzt dankt der Ombudsmann den zahlreichen **Ratsuchenden**, die sich vertrauensvoll und in der Hoffnung auf eine Klärung oder Lösung an die Ombudsstelle gewandt haben und manchmal von sehr belastenden oder persönlichen Angelegenheiten berichten. Dem Ombudsmann und seinem Team ist es ein grosses Anliegen, dem entgegengebrachten Vertrauen gerecht zu werden.



Agenda 2024

Neben der Kerntätigkeit (Beratung, Abklärung und Vermittlung) nimmt der Ombudsmann zahlreiche weitere Termine und Verpflichtungen wahr. Eine Auswahl:

Januar

-
- 11.** Jahresgespräch mit dem Gesamtstadtrat

 - 29.** Austausch mit der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zu internen Fällen und Whistleblowing

 - 31.** Präsentation der Ombudsstelle bei der Geschäftsleitung der Stiftung Wildnispark Zürich
-

Februar

-
- 1.** Teilnahme am Jahresrapport des Kommandanten der Stadtpolizei

 - 15.** Beitrag im «Regionaljournal» von Radio SRF zu Racial Profiling

 - 20.** Online-Konferenz des «European Network of Ombudsmen» zu Whistleblowing

 - 27.** Austausch mit dem Rechtsdienst der Universität Zürich zu Whistleblowing
-

März

-
- 1.** Interview zum EGMR-Urteil «Wa Baile» für das digitale Magazin «Republik»

 - 14.** Gastgeber der Sitzung der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) in Zürich

 - 21. bis 23.** Kommissionsreise der Geschäftsleitung des Gemeinderats nach Brüssel
-

April

-
- 11.** Austausch mit den Verantwortlichen der städtischen Anlaufstelle «Drehscheibe» in Oerlikon
-

Mai

-
- 6.** Interview in der Genfer Zeitung «Le Courier» zu Racial Profiling

 - 13. bis 17.** Weltkongress des International Ombudsman Institute in Den Haag (NL)

 - 17.** Treffen mit der Schweizer Botschafterin in den Niederlanden, Corinne Cicéron Bühler

 - 23.** Publikation des Jahresberichts 2023
-

Juni

-
- 3.** Moderation Runder Tisch gegen Rassismus der Stadtpolizei

 - 13.** Sitzung VPO+ in Zug
-

Juli

-
- 2.** Vorstellen der Ombudsstelle im Team des städtischen Case Managements

 - 4.** Besuch der Ombudsstelle beim Stadtspital und Austausch mit der Spitalleitung

 - 8.** Austauschtreffen mit der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA

 - 8.** Austausch mit der GPK zum Jahresbericht

 - 10.** Austauschtreffen mit dem Direktor der Schweizerischen Menschenrechtsinstitution
-

August

-
- 26.** Interview für die Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz

 - 27.** Interview im städtischen Intranet-News-Kanal zum Pilotangebot «Psychologische Mitarbeitendenberatung»

 - 28.** Gedenkanlass der GRA zum zwanzigsten Todestag von Sigi Feigel

 - 29.** Ausflug der Ombudsstelle mit dem VPO+ auf die Insel Ufenau

 - 30.** Referat am «Polit-Apéro» der SVP Kreis 11
-

September

24.	Jahrestreffen mit den Branchen-Ombudspersonen in Basel
25.	Behandlung des Jahresberichts 2023 im Gemeinderat

Oktober

23.	Online-Austausch mit Verantwortlichen des Kantons Basel-Stadt zu Whistleblowing
30.	Austauschtreffen mit dem städtischen Projektleiter «Züri City Card»
31.	Dienstchef*innen-Konferenz zum Thema «Kreislaufwirtschaft»

November

14.	Präsentation der Ombudsstelle beim Steueramt Stadt Zürich
18.	Gast an der Verleihung des Fischhof-Preises durch die GRA und die Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS)
21.	Sitzung VPO+ in Luzern
25.	Moderation Runder Tisch gegen Rassismus der Stadtpolizei
28.	Besuch der Ombudsstelle bei Entsorgung + Recycling Zürich und Austausch mit der Geschäftsleitung

Dezember

12.	Gast am Jahresanlass der Konferenz der Stadtammänner und Stadtamtsfrauen Zürich
-----	---

Weitere regelmässige Termine und Verpflichtungen des Ombudsmanns und seines Teams:

- Jahresgespräche mit der Stadtpräsidentin, mit allen Mitgliedern des Stadtrats sowie mit einigen Direktor*innen bzw. Geschäftsleitungen von Dienstabteilungen
- Referate im Rahmen der Aus- und Weiterbildung der Stadtpolizei, der Sozialen Dienste und der Weiterbildungsveranstaltung «StadtFührung» für neue Führungskräfte in der Stadtverwaltung
- Sitzungen der AG Rassismus
- Erfahrungsaustausch mit der Fachstelle für Gleichstellung
- Fachaustausch mit Ombudspersonen aus anderen Städten und Kantonen
- Vereidigungsfeiern der Polizeiasspirant*innen und der Absolvent*innen des Kombilehrgangs AKS/PAD
- Interviews für Medien und Studierende
- Vernehmlassungen zu städtischen Gesetzesprojekten

Schwerpunkt

Erlaubt ist auch, was stört

Der öffentliche Raum muss vielen unterschiedlichen Ansprüchen genügen. Ein friedliches Zusammenleben bedingt, dass bekannt ist, was erlaubt ist und was nicht. Nicht alles, was jemanden stört, ist auch verboten. Die Stadtverwaltung muss ihre Interventionen im öffentlichen Raum auf die geltenden Gesetze abstützen und nachvollziehbar begründen können. Gleichzeitig müssen sich betroffene Bürger*innen darauf verlassen können, dass die Regeln auch wirklich durchgesetzt werden. Wer darauf vertrauen kann, ist im Einzelfall eher zu Kompromissen bereit.

Die vielen Funktionen der Stadt

Die Stadt Zürich ist Wohnort von ca. 450'000 Menschen. Mehr als 530'000 Personen arbeiten hier. 2023 verzeichnete die Stadt mehr als sieben Millionen Übernachtungen und mehr als 16 Millionen Tagesgäste, ungefähr je zur Hälfte Tourist*innen und Geschäftsreisende. Die Stadt ist Wohn-, Arbeits-, Vergnügungs- und Ferienort zugleich. Die Menschen wollen in der Stadt leben, arbeiten, feiern, sich erholen, sich begegnen oder schlafen.

Zu einem erheblichen Teil ist die Stadt ein öffentlicher Ort, der den unterschiedlichsten Funktionen, Anforderungen und Wünschen gleichzeitig gerecht werden muss. Es ist primär die Aufgabe der Politik, auf gesetzlicher Ebene festzulegen, welche Zwecke der öffentliche Raum erfüllen soll, wie diese gewichtet werden, welche Nutzungen priorisiert werden, was nicht erwünscht ist und wofür der öffentliche Raum zur Verfügung stehen soll. Die Stadtverwaltung hat dann die Aufgabe, die gesetzlichen Vorgaben um- und durchzusetzen, möglichst so, dass alle Anspruchsgruppen zufriedengestellt werden.

Dies kann unmöglich immer gelingen: Den einen ist es in der Nacht zu laut, für die anderen gibt es zu wenig Freizeitmöglichkeiten. Die einen bemängeln, dass Zürich trotz aller Bemühungen noch immer eine Autostadt sei, die anderen finden, dass die Verkehrspolitik nur noch auf Velos ausgerichtet sei. Die einen beklagen die zunehmende Kommerzialisierung des öffentlichen Raums, die anderen sehen durch die behördlichen Auflagen jedes unternehmerische Handeln erstickt. Die einen stören sich an der zunehmenden Verdichtung mit seelenlosen Neubauten, die anderen finden, dass das Bauen in der Stadt Zürich mit den vielen Vorgaben fast unmöglich geworden sei.

Zahlreiche Beschwerdefälle auf der Ombudsstelle haben in der einen oder anderen Form Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum zum Inhalt. Der Ombudsmann macht meistens die Erfahrung, dass die Stadtverwaltung sich der Spannungsfelder sehr wohl bewusst ist. Mit einer sorgfältigen Stadtplanung und Stadtentwicklung sorgt die Stadt dafür, dass die hohe Lebensqualität erhalten bleibt. Bei Nutzungskonflikten bemüht sich die Verwaltung mit viel Aufwand und im Dialog darum, innerhalb des geltenden Rechts möglichst allen Anspruchsgruppen gerecht zu werden. Nicht zufällig landet Zürich in den meisten Rankings der lebenswertesten Städte weltweit in den vordersten Rängen.

Die steigende Bevölkerungs- und Nutzungsdichte erhöhen ständig den Druck auf den öffentlichen Raum, was tendenziell zu mehr Konflikten führen wird. Worauf ist zu achten, damit das Zusammenleben von vielen Menschen mit unterschiedlichsten Wünschen und Lebensstilen auf engem Raum auch in Zukunft möglichst konfliktfrei funktioniert?

Das Recht im öffentlichen Raum

Gerade wegen der vielen verschiedenen, teilweise sich widersprechenden Interessen an die Nutzung des öffentlichen Raums sind klare Regeln besonders wichtig: Wie darf ich mich im öffentlichen Raum verhalten? Wann muss ich damit rechnen, weggewiesen zu werden? Was ist beim Bauen erlaubt, was bei der Boulevardgastronomie? Wie stark und unter welchen Bedingungen darf der öffentliche Grund kommerziell genutzt werden? Wieviel Lärm muss ich akzeptieren? Wird die Nachtruhe auch wirklich eingehalten?

Auf allen staatlichen Ebenen finden sich in Gesetzen und Verordnungen die Regeln für das Zusammenleben im öffentlichen Raum sowie für dessen Nutzung. In einigen Lebensbereichen sind die Regeln sehr detailliert ausgefallen und gewähren wenig Interpretationsmöglichkeiten. Wo die Gesetze mehr Ermessensspielräume gewähren, hat sich häufig eine reiche Verwaltungs- und Rechtspraxis entwickelt. Wo dies nicht der Fall ist, weil detaillierte Regelungen fehlen, muss die Verwaltung im Einzelfall eine Interessenabwägung vornehmen. Aber auch diese muss im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und gemäss nachvollziehbaren Kriterien erfolgen.

Nicht alles was stört, ist verboten

Ältere Semester erinnern sich vielleicht an die städtische Kampagne «Erlaubt ist, was nicht stört». An neuralgischen Stellen in der Stadt stellte die Verwaltung um die Jahrtausendwende auffällige gelb-schwarze Plakate auf, die mit Piktogrammen und Aufrufen wie «RUHE!», «ZIEH LEINE!» oder mit launigen Sprüchen wie «Diese Strasse ist sauber, bis Du was fallen lässt.» versehen waren. Auf diese Art versuchte die Stadt, urbaner Probleme wie Lärm, Littering oder Sprayereien Herr zu werden. Diese Art der Kommunikation kam nicht bei allen Bürger*innen gleichermassen gut an. Teilweise wurde die Kampagne als bevormundend und erzieherisch wahrgenommen. Die angesprochenen Probleme bestehen jedoch heute noch. Ungefähr zur gleichen Zeit wurde die sip züri ins Leben gerufen, wobei sip für «Sicherheit, Intervention und Prävention»

stand. Auch sip züri war nicht unumstritten. Wegen ihres gleichzeitig sozialarbeiterischen und ordnungspolitischen Ansatzes wurde sip züri politisch von links als «Verhaltenspolizei», von rechts als «handzahme Softie-Truppe» kritisiert. Heute unterstützt die sip züri als Sozialambulanz Menschen in Notsituationen bspw. mit Kältepatrouillen im Winter. Sie fördert aber auch gegenseitig rücksichtsvolles Verhalten im Rahmen der Konfliktvermittlung im öffentlichen Raum. Die ursprünglich an Uniformen gemahnende Bekleidung von sip züri ist über die Jahre deutlich neutraler geworden. Sip züri hat keine polizeilichen Befugnisse, sondern versteht sich als aufsuchende Sozialarbeit.

Es ist richtig und wichtig, dass die Stadt mit Kommunikationsmassnahmen und sozialarbeiterischen Angeboten versucht, das Zusammenleben im öffentlichen Raum zu verbessern, Störungen zu vermeiden und in Konfliktfällen möglichst früh deeskalierend zu vermitteln. Damit können bestenfalls Konflikte oder gar ein Polizeieinsatz verhindert werden. Die Bevölkerung muss gleichermaßen darauf vertrauen können, dass nicht nur geredet und vermittelt wird, sondern die gesetzlichen Regelungen auch durchgesetzt werden. Gleichzeitig ist es ein schmaler Grat zwischen aufsuchender sozialarbeiterischer Intervention im öffentlichen Raum und einer staatlichen Verhaltenskontrolle. Ähnliches gilt für Kommunikationskampagnen, die gegenseitige Rücksichtnahme fördern sollen, aber unter Umständen als bevormundend und erzieherisch wahrgenommen werden, so dass sie ihr Ziel nicht erreichen. Denn wer sagt, dass nur das erlaubt ist, was nicht stört, sagt damit auch, dass alles, was stört, nicht erlaubt ist. Wer aber soll definieren, was stört und was nicht stört? Wo ist die Grenze zwischen Verhalten, das in einer grossen Stadt zu tolerieren ist, und störendem Verhalten, das man nicht mehr akzeptieren muss? Kann das jede*r Bürger*in selbst entscheiden? Darf die Stadt mit einer Kommunikationskampagne definieren, wo die Grenze verläuft? Oder sind Mitarbeitende der sip züri dazu berechtigt?

Nein, gerade weil wir alle in einer pluralistischen und individualisierten Gesellschaft eine andere Vorstellung davon haben, wie der öffentliche Raum sinnvoll genutzt werden kann, bzw. was zu stark störend und was noch zumutbar ist, sind es, wie in den meisten Lebensbereichen, auch hier die einschlägigen Gesetze, die für alle einheitlich und möglichst nachvollziehbar festhalten müssen, welches Verhalten erlaubt ist und welches nicht. In der Stadt Zürich finden sich z.B. in der Allgemeinen

Polizeiverordnung (APV) Regelungen zu Ruhezeiten, Lichtimmissionen und zur Benutzung des öffentlichen Grunds. Diese gesetzlichen Regeln sind demokratisch legitimiert, öffentlich publiziert und gelten für alle gleich. Wenn eine Person aufgrund ihres Verhaltens zwar als störend wahrgenommen wird, aber gegen kein Gesetz verstösst, dann müssen die Bewohner*innen einer Stadt wie Zürich das auch aushalten können. Denn manchmal ist auch das erlaubt, was stört. Allenfalls, wenn neue gesellschaftliche oder technische Entwicklungen vom geltenden Recht nicht erfasst werden, muss dieses angepasst werden. Aus Sicht des Juristen wäre der korrekte Slogan für künftige Kampagnen vielmehr: «Erlaubt ist, was nicht verboten ist». Einige Beispiele aus der Praxis sollen zeigen, was damit gemeint ist.

Beispiel 1: Wegweisungen

Eine Frau wird im Rahmen einer 1. Mai-Demonstration von der Polizei weggewiesen. Sie findet das Verhalten der Polizei willkürlich und ungerecht (siehe Fallbeispiel 3 «Präventive Wegweisung?» auf S. 28f.). Die massgebenden Gesetze sowie die Rechtsprechung geben vor, was es braucht, damit eine derart konkrete und unmittelbare Gefährdung von Ruhe und Ordnung anzunehmen ist, dass eine Wegweisung gerechtfertigt ist. Gleichzeitig müssen die beteiligten Polizist*innen häufig in einer hektischen Situation und innert Sekunden entscheiden, ob sie eine Wegweisung aussprechen oder nicht. Da kann es natürlich vorkommen, dass diese von den Betroffenen als unangemessen erlebt wird, so dass sie sich im Nachhinein beschweren. Indem man rückblickend anhand der gesetzlichen Vorgaben die besonderen Umstände des Einzelfalls prüft, lassen sich Zulässigkeit und Verhältnismässigkeit der Massnahme nachprüfen.

Wichtig ist, dass einer Person, die sich zu Unrecht weggewiesen fühlt, im Nachhinein möglichst nachvollziehbar erklärt werden kann, weshalb die Wegweisung aufgrund der konkreten Umstände zulässig und angemessen gewesen ist. Dies kann am ehesten gelingen, wenn man die massgebenden Gesetze, die Rechtsprechung sowie die konkreten Umstände im Einzelfall gut verständlich darlegen kann.

Beispiel 2: Meinungsäusserungsfreiheit

Im Jahresbericht 2023 wird im dortigen Fallbeispiel 6 «Versammlungsverbot übers Wochenende» (S. 44ff.) von einem temporären Verbot von politischen Kundgebungen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt berichtet. Angesichts

der grossen Bedeutung der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit und der strengen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Einschränkung dieser Grundrechte konnte der Ombudsmann ein generelles Verbot nicht nachvollziehen.

Dieselben hohen Hürden zur Einschränkung von Grundrechten gelten, wenn Demonstrierende im öffentlichen Raum Slogans oder Positionen skandieren, die als provokativ, stossend oder unerträglich erlebt werden, und sich dabei auf die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit berufen. Man denke dabei an die Diskussionen rund um den «Marsch fürs Läbe» oder an Kundgebungen, in denen, je nach Sichtweise, palästinafreundliche bzw. israelfeindliche Parolen skandiert werden. Auch hier gilt, dass nicht alles verboten werden darf, was einen stört. Eingriffe in elementare Grundrechte, wie die politische Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit, sind nur dann zulässig, wenn es nicht anders geht. Alleine deshalb, weil Positionen verlautbart werden, die von vielen Menschen als falsch oder stossend erlebt werden, dürfen keine Demonstrationen verboten werden. Eingreifen muss man bei strafrechtlich relevanten Aussagen oder aber bei konkreten Hinweisen auf eine gefährliche Eskalation einer Veranstaltung.

Beispiel 3: Störendes Verhalten

Ein Quartierbewohner setzte sich nach der Arbeit in einem Park auf eine Bank in der Nähe des Kinderspielplatzes und trank sein Feierabendbier. Er wurde von der sip züri darauf angesprochen, dass dieser Park aktuell stark von Personen frequentiert werde, die Drogen und Alkohol konsumierten, und man eine Szenenbildung verhindern wolle. Deshalb wurde er gebeten, sich an einen anderen Ort im Park zu setzen, um sein Bier fertig zu trinken. Der Mann hatte kein Verständnis dafür, sondern bestand darauf, dass er sein Bier dort trinken dürfe, wo er wolle. Als sich das Gespräch verhärtete, und der Mann sich weigerte zu gehen, rief sip züri die Stadtpolizei, und diese sprach eine Wegweisung aus.

Im konkreten Fall gingen die Schilderungen über das Verhalten des Mannes stark auseinander. Allein deswegen, weil er in der Nähe des Kinderspielplatzes ein Bier getrunken hatte, hätte er weder von der sip züri zum Weggehen aufgefordert noch von der Polizei weggewiesen werden dürfen, selbst wenn das allenfalls einige Eltern gestört hätte. Erst im Zusammenhang mit dem von der sip züri und der Stadtpolizei geschilderten renitenten Verhalten des Mannes, das

von diesem allerdings bestritten worden war, wären die Massnahmen allenfalls verhältnismässig gewesen.

Allein, dass sich Privatpersonen oder Behörden durch ein Verhalten gestört fühlen, rechtfertigt es noch nicht, dass dagegen vorgegangen wird. Vielmehr braucht es immer einen klaren Verstoss gegen eine rechtliche Vorgabe, damit das staatliche Handeln auch im Nachhinein begründet werden kann.

Beispiel 4: Durchsetzung der Nachtruhe

Die Ombudsstelle erhält nicht nur Beschwerden, in denen moniert wird, dass die Stadtverwaltung zu schnell oder zu repressiv handelt, sondern auch das Gegenteil kommt häufig vor. Regelmässig beschwerten sich Bürger*innen darüber, dass die zuständigen Stellen nicht handeln oder nicht einschreiten, obwohl die geltenden Gesetze von anderen Personen klarerweise nicht eingehalten werden. Davon handeln im vorliegenden Jahresbericht die Fallbeispiele 1, 6 und 8, in denen es um verschiedene Arten von Lärmklagen geht. Die Bürger*innen dürfen nicht den Eindruck erhalten, dass sich Jugendliche oder Nachbarn um die Nachtruhegesetze foutieren können, ohne dass die zuständigen Stellen reagieren, oder noch schlimmer, ohne dass es klar ist, welche Dienstabteilung der Stadtverwaltung für die Einhaltung von Ruhe und Ordnung überhaupt zuständig wäre.

Betroffene Bürger*innen müssen sich darauf verlassen können, dass die geltenden Gesetze auch wirklich eingehalten und durchgesetzt werden. Wer zu häufig erlebt, dass einem zwar bestätigt wird, dass ein Missstand besteht, dass aber die zuständigen Stellen mangels Ressourcen oder aufgrund anderer Prioritäten nicht rechtzeitig reagieren können, der verliert mit der Zeit das Vertrauen in den Wert der Gesetze und in den Staat, der für deren Einhaltung zu sorgen hat.

Nicht nur die Verwaltung, sondern auch der Gesetzgeber haben deshalb darauf zu achten, dass das geltende Recht auch wirklich umgesetzt und durchgesetzt werden kann. Wenn das geschriebene und das gelebte Recht zu stark auseinanderzuklaffen beginnen, dann sollte alles darangesetzt werden, wieder eine Kongruenz herzustellen. Dies kann dadurch geschehen, dass die Verwaltung genügend Ressourcen erhält, um das Recht auch wirklich durchsetzen zu können. Wenn dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem, allzu repressivem Aufwand möglich ist, dann

sollte das Recht allenfalls an die (sich veränderte) Realität angeglichen werden.

Ein konkreter Anwendungsfall: Gemäss Art. 19 APV gilt zwischen 22 und 7 Uhr in der Stadt Zürich die Nachtruhe. Während der Sommerzeit beginnt sie freitags und samstags um 23 Uhr. Es gibt im Stadtzentrum zahlreiche Strassenzüge und Plätze, in denen auch in der Nacht keine Ruhe herrscht. Anwohner*innen beschwerten sich, u.a. bei der Ombudsstelle, dass sie sich nicht auf die gesetzlich verordnete Nachtruhe verlassen können. Natürlich könne man die Polizei rufen, aber gerade an einem Sommerwochenende habe diese viele andere, teilweise dringendere Notrufe, so dass nicht garantiert werden könne, dass bei jeder Lärmklage immer sofort eine Streife vor Ort komme. Was kann die Stadt in solchen Fällen tun? Die Realität dem Gesetz anpassen, indem die Kontrolldichte erhöht wird, was aber zusätzliche Ressourcen benötigen würde? Das Gesetz der Realität angleichen, indem z.B. die Nachtruhe für gewisse Stadtkreise gelockert wird? Oder einfach schulterzuckend akzeptieren, dass Gesetz und Realität hier regelmässig nicht übereinstimmen? Letzteres ist aus den bereits genannten Gründen die schlechteste Lösung.

Toleranz braucht klare Regeln

Der öffentliche Raum ist für alle da. Aber nicht alle möchten im öffentlichen Raum dasselbe. Damit das Zusammenleben funktioniert, müssen einige Voraussetzungen gegeben sein:

Zum einen ist es wichtig, dass die Verwaltung die für die Nutzung des öffentlichen Raums geltenden Regeln auch wirklich umsetzt und dafür sorgt, dass sie eingehalten werden. Bürger*innen, die den Eindruck erhalten, dass andere die Gesetze sanktionslos ignorieren können, können das Vertrauen in die Stadt als Hüterin des Rechts verlieren. Als betroffene Person fühlt man sich dann ohnmächtig oder ist selbst weniger bereit, sich an die Regeln zu halten. Zum andern aber ist es genauso wichtig, dass das Recht die Exekutivmacht der Verwaltung im öffentlichen Raum begrenzt. Eine Stadt und ihre Bewohner*innen müssen auch störende Personen oder Handlungen aushalten, solange sich diese innerhalb des rechtlich Zulässigen bewegen. Sobald staatliche Eingriffe primär als bevormundend oder erzieherisch wahrgenommen werden, ohne dass sie klar von Gesetz und Rechtsprechung zugelassen sind, können sie willkürlich erscheinen und werden weniger gut akzeptiert.

Zusammengefasst: Wer in der Stadt Zürich lebt, muss hinnehmen, dass sie*er nicht allein ist und dass nicht alle dieselben Wünsche an die Nutzung des öffentlichen Raums haben. Wichtig sind möglichst klare, allgemein bekannte Regeln. Kommt es zu Konflikten, braucht es gegenseitiges Verständnis und Toleranz. Dazu sind die Betroffenen eher bereit, wenn sie darauf vertrauen können, dass das gleiche Recht für alle gilt und bei Bedarf auch durchgesetzt werden kann.



Städtische Kampagne «Erlaubt ist, was nicht stört.» um die Jahrtausendwende. (Quelle: Sozialarchiv)



NZURP ADHS #FOHE WERDABTENACAB *

#6: #PRINTS #CASHXON

Fallbeispiele aus der Praxis

Knappe Platzverhältnisse, Lärm, kommerzielle Nutzung, Auto- und Veloverkehr, störendes Verhalten, abgestellte Fahrzeuge: Die Stadt ist ein öffentlicher Raum, in dem es zu verschiedensten Konflikten kommen kann. Die folgenden zehn Fallbeispiele beschäftigen sich in der einen oder anderen Form mit den Wünschen, den Rechtsvorgaben und der Kontrolle im öffentlichen Raum. Mehr zum Thema vorne ab Seite 16.

Alle berichteten Fälle wurden von der Ombudsstelle so geführt, wie sie dargestellt sind. Sämtliche Namen, teilweise das Geschlecht oder einzelne Falldetails wurden geändert. Bisweilen werden Fälle aus den Vorjahren dargestellt, die zur Thematik passen. Einige Beispiele beleuchten nur einen Teilaspekt eines komplexeren Falls oder stehen stellvertretend für weitere vergleichbare Fälle.

Fallbeispiel 1

Nächtliche Partys im Wald

In warmen Nächten werden in den Stadtzürcher Wäldern viele Partys gefeiert – manche ganz legal. Einige Anwohner*innen können nicht verstehen, weshalb die Stadt diese bewilligt und die Nachtruhe für ganze Nächte aufhebt.

1. Ausgangslage

Mehrere Personen, die direkt am Rand eines Stadtwalds wohnen, leiden zunehmend unter nächtlichem Partylärm und wenden sich an die Ombudsstelle. In einer Sprechstunde erzählen sie dem Ombudsmann, dass in den warmen Monaten im benachbarten Wald jährlich um die zwanzig nicht bewilligte Partys mit lauter Musik stattfänden. Die Polizei komme nach Anrufen auf die Notrufnummer 117 zwar vorbei, aber oft erst Stunden später und greife dann zu wenig hart durch.

Noch schlimmer seien aber die offiziell bewilligten Jugendpartys, die ca. viermal jährlich von 22 Uhr abends bis 6 Uhr morgens dauerten. Vor allem die Bässe wummerten die ganze Nacht so stark, dass man sie am ganzen Körper spüre. An Schlaf in den eigenen vier Wänden sei nicht zu denken. Die Polizei kontrolliere die Lautstärke nicht wirklich und weise bloss darauf hin, dass es sich um bewilligte Partys handle. Die Missachtung von Bewilligungsaufgaben, wie der begrenzten Anzahl Fahrten für die Materialanlieferung, interessiere die bewilligende Stelle des Sicherheitsdepartements (SID) nicht. Auch Gespräche mit den Veranstalter*innen hätten nichts gebracht.

Bei allem Verständnis für das Bedürfnis der Jugend nach Freiraum und Partys seien die Grenzen des Erträglichen nun erreicht. Es sei inakzeptabel, dass trotz gesetzlicher Nachtruhe solche Partys bewilligt würden. Mit den zuständigen SID-Mitarbeitenden stünden sie zwar in Kontakt, fühlten sich aber nicht ernst genommen. Die Anwohner*innen fühlen sich ohnmächtig und bitten den Ombudsmann um Hilfe für einen offenen Austausch mit der Stadt.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Was sind Jugendpartys?

Die Stadt bewilligt Jugendlichen im Alter von 18 bis 25 Jahren in einem vorgegebenen Rahmen das Veranlassen von Partys im Freien, an denen maximal 300 Personen teilnehmen dürfen. Die dafür vorgesehenen Standorte befinden sich am Rand oder ausserhalb des Siedlungsgebiets. Ne-

ben Nachtpartys werden auch Daypartys (bis 23 Uhr), Silentpartys (Musik nur über Kopfhörer) und Boombboxpartys (nur mit kleinen, portablen Bluetooth-Lautsprechern) bewilligt. Getränkeverkauf ist erlaubt, die Veranstaltungen dürfen insgesamt aber nicht kommerziell sein. Weiter sind nur je zwei Zu- und Wegfahrten für den Materialtransport erlaubt. Auch der Standort der Musikanlagen und das Aufräumen am Ende sind geregelt.

b) Rechtliche Grundlagen

Die Artikel 19 ff. der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich regeln die Nachtruhe und den Lärmschutz in grundsätzlicher Art. Ausnahmen bedürfen einer Polizeibewilligung. Der Stadtrat hat in den sog. Veranstaltungsrichtlinien die Voraussetzungen für die Bewilligung von Veranstaltungen auf öffentlichem Grund präzisiert: Nach Art. 2 Abs. 3 werden in Waldgebieten keine Veranstaltungen bewilligt – mit Ausnahme der Jugendpartys. Weitere Bestimmungen zu den Jugendpartys finden sich in Art. 14 und 19 der Veranstaltungsrichtlinien.

c) Gespräch mit der Verwaltung

Der Ombudsmann spricht mit den zuständigen SID-Mitarbeitenden und dem Chef des verantwortlichen Kommissariats der Stadtpolizei. Diese haben Verständnis für die Anwohner*innen, betonen aber auch ihren Auftrag, der Jugend Freiräume zur Verfügung zu stellen. Aus Sicht der Stadt funktionierten die Jugendpartys gut. Die Jugendlichen würden an eine verantwortungsvolle Veranstaltungskultur herangeführt, daher seien auch Grün Stadt Zürich, sip züri und die Suchtprävention involviert.

Das Konzept werde mit Blick auf die Lärm- und Umweltverträglichkeit stets weiterentwickelt. Mithilfe von Fachleuten würden neue geeignete Standorte geprüft, die Jugendlichen für die Lärmthematik sensibilisiert, und die alternativen Formate wie Daypartys und die weniger lärmintensiven Boombbox- und Silentpartys würden besonders gefördert. Jede Party werde auch ohne Lärmklagen stichprobenartig von der sip züri oder der Polizei kontrolliert. Dem Problem der intensiven Bässe sei allerdings mangels messbarer Grenzwerte schwer beizukommen.

Bei den unbewilligten Partys suche die Polizei, wenn immer möglich und meist mit Erfolg, das Gespräch. Diese reichten von kleinen, etwas zu laut gewordenen Geburtstagsfeiern bis zu Technopartys mit mehreren hundert Personen. Das gewaltsame Auflösen einer Party, an der Alko-

hol oder andere Drogen konsumiert würden, nachts im dunklen Wald könne Personen ernsthaft gefährden und sei daher selten verhältnismässig. Es komme aber vor, dass die Polizei die Musikanlage konfiszieren müsse, um einer Party ein Ende zu setzen.

3. Weiteres Vorgehen und Lösung

a) Runder Tisch

Im Frühjahr lädt der Ombudsmann alle Beteiligten zu einem Gespräch am Runden Tisch in eine nahegelegene Waldhütte ein. Die Anwohner*innen schildern, welche Auswirkungen die Partynächte auf sie hätten und weshalb die bewilligten Jugendpartys mit den starken Bässen am schwersten auszuhalten seien. Die Vertreter*innen des SID zeigen dafür Verständnis. Gemeinsam wird besprochen, welche weiteren Massnahmen zur Lärminderung geprüft werden können.

Bei illegalen Partys empfiehlt der Vertreter der Stadtpolizei den Anwohner*innen, bereits dann die Polizei zu informieren, wenn sie den Aufbau einer nicht bewilligten Party beobachten. Am frühen Abend habe die Polizei noch mehr Kapazität als spät nachts. Denn in den warmen Nächten, in denen im Wald gefeiert werde, habe die Polizei jeweils in der ganzen Stadt sehr viel zu tun. Sie müsse dann priorisieren und könne Lärmklagen leider oft nicht sofort nachgehen. Er ermutigt aber trotzdem dazu, auch nachts – ohne Zögern – die Polizei zu rufen.

b) Rückblick im Herbst

Im Spätherbst erkundigt sich die Ombudsstelle über den Verlauf der vergangenen Partysaison. Das SID meldet zurück, dass es ein erfreuliches Jugendpartyjahr gewesen sei. Mit Ausnahme einer Dayparty seien die Veranstaltungen reibungslos verlaufen. Das hätten auch die Kontrollen durch sich zuri gezeigt. Die technischen Abklärungen hätten ergeben, dass es zwar Geräte zur gezielten Ausrichtung der Basswellen gebe, die aber das Budget von Jugendpartys sprengen würden.

Die Stadtpolizei gibt an, dass der Ablauf bei Lärmklagen und die Zusammenarbeit mit anderen Stellen bei Jugendpartys gut funktioniere. Hingegen habe sie mehrere illegale Partys zwangsweise beenden müssen.

Die Anwohner*innen berichten, dass sich die Situation in Bezug auf die illegalen Partys deutlich verbessert habe. Das Gespräch am Runden Tisch habe sie darin bestärkt, auf die

Veranstalter*innen bereits beim Aufbau zuzugehen. Der Hinweis, dass laute Partys nicht toleriert würden, wirke. Es falle ihnen jetzt auch leichter, die Polizei anzurufen. Von der Stadtpolizei fühlten sie sich ernst genommen. Diese habe bei den unbewilligten Partys wirklich durchgegriffen.

Bei den Jugendpartys hingegen habe sich abgesehen vom Verzicht auf den am wenigsten geeigneten Standort die Situation gar nicht gebessert. Die Veranstalter*innen fokussierten sich weiterhin um die Auflagen, was nicht erstaunlich sei, wenn die Stadt deren Einhaltung nicht kontrolliere. Vom SID fühlten sie sich nach wie vor nicht ernst genommen.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Den Ombudsmann freut es, dass die Anwohner*innen seit dem Austausch mit der Stadtpolizei eine deutliche Verbesserung bei den illegalen Partys spüren. Er bedauert hingegen, dass sie bei den Jugendpartys keine Verbesserung wahrnehmen und sich ihr Unmut über das SID sogar verstärkt zu haben scheint.

Ein Stadtwald ist ein öffentlicher Ort, der ganz unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht werden muss: Er ist primär Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Für die Stadtbewohner*innen ist er Ruheort, Grillplatz, Naturraum, Sportstätte, Kinderspielplatz und vieles mehr. Das erfordert gegenseitige Rücksichtnahme, aber auch viel Toleranz. So müssen in einer Grossstadt auch Personen, die am vermeintlich ruhigen Waldrand leben, mit einem gewissen Mass an Störungen leben.

Der Ombudsmann begrüsst, dass das SID bemüht ist, die Jugendpartys für die Anwohner*innen möglichst verträglich zu gestalten und fortlaufend nach Verbesserungen sucht. So hat die Stadt z.B. in der Zwischenzeit selbst ein Gerät zur Bassausrichtung angeschafft, das bei den Jugendpartys eingesetzt werden muss.

Wer Bewilligungen erteilt, muss auch deren Einhaltung kontrollieren, vor allem wenn Hinweise auf Verstösse eingehen. Bei potenziellen Nutzungskonflikten ist es nach der Erfahrung des Ombudsmanns wichtig, dass die Verwaltung proaktiv auf alle Betroffenen zugeht, und sie von Anfang an einbezieht. Diese müssen wissen, was sie tun können und wer ihre Ansprechpersonen sind, wenn etwas nicht funktioniert. Und sie müssen darauf vertrauen können, dass ihren Hinweisen auf Regelverstösse zeitnah nachgegangen wird.

ZÜRRI

Fallbeispiel 2

«Wämmer dusse sitze?»

In den Sommermonaten sind die zahlreichen Boulevardrestaurants sehr beliebt. Sie beanspruchen aber öffentlichen Raum, der grundsätzlich für alle da ist. Deshalb muss die Stadt die Gesuche nicht nur baurechtlich prüfen, sondern auch die Interessen der Öffentlichkeit vertreten. Das kann zu Interessenkonflikten führen.

1. Ausgangslage

Im Januar meldet sich Herr Roberto Ancelotti bei der Ombudsstelle. Der öffentliche Platz vor seinem Restaurant im Stadtzentrum werde gerade neu gestaltet und die Strasse verkehrsberuhigt. Für die Zeit danach plane er schon seit langem Aussensitzplätze. Im April des Vorjahrs habe er mit den zuständigen Vertreter*innen der Stadt eine Begehung auf dem Platz gehabt, an der sich alle Beteiligten auf eine akzeptable Lösung geeinigt hätten. Bereits habe er Gartentische und -stühle gekauft. Nun habe das Amt für Baubewilligungen (AfB) sein Baugesuch völlig überraschend abgewiesen. Auf Aufforderung der Ombudsstelle reicht er zahlreiche Unterlagen ein.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Gespräch mit dem Ratsuchenden

Herr Ancelotti berichtet dem Ombudsmann, dass an der damaligen Begehung vier städtische Vertreter der Gewerbe- polizei, der Stadtpolizei, des Tiefbauamts (TAZ) sowie von Grün Stadt Zürich (GSZ) teilgenommen hätten. Sein Baugesuch sei während vieler Monate nicht behandelt worden. In der Zwischenzeit habe die Stadt einen neuen «Leitfaden Boulevardgastronomie» erlassen, und seither gälten völlig andere Regeln.

b) Kontakt mit der Helpline AfB

Der Ombudsmann schreibt dem Leiter der Helpline des AfB. Als interne, in den komplizierten Baubewilligungsverfahren bewanderte städtische Fachstelle kann die Helpline viele Fragen rasch und fachkundig beantworten. Die Helpline bietet an, sich den Fall von Herrn Ancelotti genauer anzuschauen.

Schon am nächsten Tag informiert die Helpline die Ombudsstelle: Boulevardgastronomie ist eine sog. kommerzielle Sondernutzung von öffentlichen Flächen, die grundsätzlich der Allgemeinheit unentgeltlich zur Verfügung stehen sollten. Deshalb sind Boulevardrestaurants bewil-

ligungspflichtig. Herrn Ancelotti sei bereits kurz nach der Begehung mitgeteilt worden, dass das Baugesuch in der vorliegenden Form nicht bewilligt werden könne, und dass das AfB erst nach dem Umbau des Platzes eine Entscheidung fällen könne. Und tatsächlich habe der Stadtrat im November des Vorjahrs den neuen Leitfaden Boulevardgastronomie in Kraft gesetzt. Als Herr Ancelotti im Januar, nachdem die Platzgestaltung weitgehend festgestanden hatte, sein Gesuch erneut eingereicht habe, habe der Leitfaden angewandt werden müssen. Nach Absprache mit dem Ombudsmann informiert der Leiter der Helpline Herrn Ancelotti über die Sach- und Rechtslage.

c) Weitere Gespräche

Der Ombudsmann spricht noch einmal mit Herrn Ancelotti. Dieser macht geltend, dass er das damalige Schreiben des AfB nicht als Absage verstanden habe. Gleichzeitig habe er an der Begehung nur positive Signale erhalten. Niemand habe ihm gesagt, dass ab Herbst ein neuer Leitfaden gelten werde. Er fände es nicht fair, dass andere Betriebe mit viel weniger Auflagen Boulevardcafés betreiben dürften, während es bei ihm derart schwierig werde. Er sei aber flexibel und würde gerne mit den zuständigen Stellen schauen, was unter den neuen Regeln noch möglich sei.

Danach spricht der Ombudsmann mit dem zuständigen Mitarbeiter der Gewerbe- polizei, der die Begehung geleitet hatte. Dieser betont, dass er Herrn Ancelotti immer gesagt habe, dass man nur Vorgespräche führe, dass eine definitive Beurteilung erst nach der Umgestaltung des Areals möglich sei, und dass sein Baugesuch in der aktuellen Form nicht bewilligungsfähig sei. Tatsächlich sehe die Situation heute anders aus als vor einem Jahr: Auf dem Platz würden Bäume gepflanzt, was schon zuvor bekannt gewesen sei. Aber nun seien zusätzlich Rundbänke um die Bäume vorgesehen. Weiter müssten diverse Korridore freigehalten werden. Er verstehe, dass sich Herr Ancelotti auf dem linken Fuss erwischt fühle, aber er habe, obwohl man es ihm sehr klar gesagt habe, offenbar nicht wahrhaben wollen, dass die Begehung und die damals besprochenen Punkte nur provisorischen Charakter gehabt hätten.

d) Augenschein vor Ort

Der Ombudsmann ruft im März alle Beteiligten vor Ort zusammen, um gemeinsam zu schauen, welche Möglichkeiten Herr Ancelotti mit den neuen Regeln noch hat. Neben dem Ombudsmann und seiner Mitarbeiterin nehmen Herr Ancelotti und sein Geschäftsführer, zwei Mitarbeitende

der Gewerbepolizei, der zuständige Kreischef sowie zwei Mitarbeitende des TAZ teil.

Gemeinsam schaut man sich den neu gestalteten Platz und die Möglichkeiten für eine Boulevardgastronomie an. Das Resultat ist für Herrn Ancelotti ernüchternd:

- Gemäss Stadtratsbeschluss dürfen öffentliche Plätze nicht mehr als zur Hälfte durch Boulevardgastronomie belegt werden. Der Rest muss öffentlich und unentgeltlich zugänglich bleiben.
- GSZ hat den Auftrag, in der Stadt möglichst viele schattenspendende Bäume zu pflanzen und hat das auch hier umgesetzt.
- Das TAZ hat um die Bäume Rundbänke angebracht, die weiteren Platz in Anspruch nehmen.
- Die Stadtreinigung von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) benötigt für die Reinigungsfahrzeuge rund um die Bänke zwei Meter Freiraum.
- Weiter muss aus polizeilicher Sicht um den Platz herum ein Streifen von eineinhalb Metern für die Fussgänger*innen freibleiben. Auch im Bereich zwischen Restaurant und Platz muss ein Durchgangsstreifen für Fussgänger*innen frei bleiben.
- Schutz & Rettung Zürich (SRZ) benötigt eine freie Rettungsgasse, weil einige Gebäude in der Nachbarschaft nur so mit den Rettungs- und Löschfahrzeugen erreicht werden können.

Unter Berücksichtigung all dieser Auflagen verbleiben schlussendlich nur noch zwei kleine Bereiche von 2 x 2 bzw. 2 x 3 Metern unmittelbar vor dem Restaurenteingang, in denen Herr Ancelotti zwei Aussentische aufstellen dürfte. Dieser reagiert frustriert: So lohne sich keine Aussenbestuhlung. Er höre heute etwas völlig anderes als bei der letzten Begehung. Vor der Umgestaltung habe die Stadt öffentlich damit geworben, dass der Platz belebter werden soll. Die Möglichkeit eines Boulevardcafés sei explizit erwähnt worden. Und jetzt dürfe er nur zwei Tische aufstellen!

Der Ombudsmann kann den Ärger von Herrn Ancelotti nachvollziehen. Allerdings seien die Aussagen der städtischen Vertreter rechtlich korrekt. Er werde abklären, ob die Kommunikation der zuständigen Behörden genügend gewesen sei.

3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Nach weiteren Gesprächen mit der Helpline und dem TAZ wird es für den Ombudsmann klar, wie es zu diesem Miss-

verständnis hat kommen können: Gemäss Art. 1 und 13 der Benutzungsordnung der Stadt Zürich sind Boulevardcafés eine bewilligungspflichtige «vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken». Das AfB prüft ein Gesuch lediglich darauf, ob dieses den baurechtlichen Vorgaben entspricht, mit anderen Worten nur darauf, ob die beantragte Aussenbestuhlung erlaubt ist. Dafür holt das AfB Vernehmlassungen bei allen betroffenen Dienstabteilungen ein.

Gleichzeitig ist die Stadt aber auch Eigentümerin des öffentlichen Platzes und entscheidet als solche, was auf dem Platz erwünscht ist, z.B. ob ein Boulevardcafé zum Nutzungskonzept passt. In der Regel übernimmt eine Dienstabteilung die Rolle der sog. Eigentümerversprecherin und holt die Meinungen der anderen betroffenen Abteilungen ein. Diese haben manchmal unterschiedliche oder sich widersprechende Ansprüche an einen Platz. Die gemeinsame Begehung dient dem Zweck, zu einer für alle akzeptablen Lösung zu kommen.

Vorliegend hatte Herr Ancelotti an der Begehung die internen Diskussionen und Überlegungen direkt mitbekommen und interpretierte diese als Zusagen, vor allem, wenn sie seinen Wünschen entsprochen hatten.

Hinzu kam, dass erst nach dieser Begehung der erwähnte Leitfaden mit neuen Regeln erlassen worden ist, weshalb der Vergleich mit anderen Baugesuchen nicht weiterhilft.

4. Schlussfolgerungen

Öffentliche Plätze sind für alle da. Wer ein Boulevardcafé führen will, beansprucht eine Sondernutzung und muss akzeptieren, dass die Stadt auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen muss. Vorliegend hätten die zuständigen Stellen besser zu einer gemeinsamen Haltung finden sollen, bevor sie Herrn Ancelotti an die Begehung einluden. So hätte die Stadt falsche Signale verhindern und mit einer Stimme mitteilen können, was auf dem Platz baurechtlich erlaubt ist und was auf dem Platz polizeirechtlich möglich bzw. erwünscht ist (siehe auch: «Im Bewilligungsdschungel» auf S. 51). Die Stadtverwaltung muss sicherstellen, dass die Gesuchstellenden immer wissen, wann die Stadt in welcher Rolle auftritt: Als Grundeigentümerin, als Baubewilligungs- oder als Polizeibewilligungsbehörde.

Fallbeispiel 3

Präventive Wegweisung?

Eine Stadtbewohnerin nimmt an der offiziellen 1. Mai-Demonstration teil. Noch vor Ende der Schlusskundgebung wird sie bei der Quaibrücke von der Polizei angehalten. Ihr Dreiradvelo samt Musikanlage wird beschlagnahmt, und sie erhält eine polizeiliche Wegweisung. Was war der Grund dafür? Und wie weit darf präventives Handeln der Polizei gehen?

1. Ausgangslage

Frau Sofia Weber kommt persönlich bei der Ombudsstelle vorbei und berichtet, dass sie mit einem dreirädrigen Velo und einer Musikanlage am offiziellen 1. Mai-Umzug teilgenommen habe. Nach der Demonstration habe sie sich über die Quaibrücke auf den Heimweg gemacht. Beim Bürkliplatz seien sie und andere Personen mit Veloanhängern von der Stadtpolizei angehalten worden. Ohne ihr eine Erklärung zu geben, habe die Polizei ihr Velo beschlagnahmt und ihr mitgeteilt, dass sie sich bis zum nächsten Morgen von den Stadtkreisen 1, 3 und 4 fernhalten müsse.

Frau Weber möchte wissen, ob das Vorgehen der Polizei zulässig war. Es gehe ihr auch darum zu erfahren, wie sie sich bei einer nächsten (1. Mai-)Demonstration verhalten soll, wenn sie mit einem Velo (und einer Musikanlage) nach Hause möchte, ohne von der Polizei angehalten oder wegweisen zu werden.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle nimmt Kontakt mit der Stadtpolizei auf und erkundigt sich, weshalb es im Fall von Frau Weber zur Anhaltung, zur Beschlagnahme des Dreiradvelos sowie zur Wegweisung gekommen sei. Die Stadtpolizei antwortet, dass die Situation vom 1. Mai gesamtheitlich betrachtet werden müsse. Denn unmittelbar zuvor sei es zu schweren Ausschreitungen gekommen: Neben der Räumung des Koch-Areals und der nachfolgenden, sehr gewalttätigen Demonstration unter dem Titel «Wir kochen weiter», habe im April eine sog. «Reclaim the Streets»-Demonstration in den Stadtkreisen 4 und 5 stattgefunden. Mehrere Polizist*innen seien verletzt worden. Dazu komme, dass es im Vorfeld des 1. Mai zu Diebstählen von Müllcontainer-Rädern gekommen sei, die möglicherweise für gebastelte Veloanhänger verwendet worden seien. Während des offiziellen 1. Mai-Umzugs seien sodann aus einigen Veloanhängern Wasserballons auf Polizist*innen geworfen worden. Aufgrund der Erfahrungen der Vorjahre habe die Polizei davon ausgehen

müssen, dass solche Veloanhänger bei einer unbewilligten Nachdemonstration hätten eingesetzt werden können.

Die Stadtpolizei habe den Auftrag gehabt, eine unbewilligte und erfahrungsgemäss häufig gewaltsame Nachdemonstration zu verhindern. Polizeiliches Handeln könne und müsse auch einen präventiven Charakter haben, sofern die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (sehr) wahrscheinlich sei. Erfahrungsgemäss sei es wichtig, potenzielle Störer*innen rechtzeitig zu erkennen und zeitnah wegzuweisen. Die Beschlagnahmungen und Wegweisungen am 1. Mai seien demnach aus präventiven Überlegungen zur Gefahrenabwehr erfolgt. Zudem sei relevant, dass die Wegweisung von Frau Weber erst nach Abschluss des offiziellen Umzugs ausgesprochen worden sei. Ihre verfassungsmässigen Rechte seien dadurch nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt worden. Die polizeilichen Massnahmen seien daher verhältnismässig gewesen.

3. Blick in die Rechtsprechung

Der Ombudsmann versteht, dass die Polizei am 1. Mai erfahrungsgemäss von einer erhöhten Gefahrenlage ausgeht. Doch genügt die rein hypothetische Möglichkeit, dass Frau Weber vielleicht an einer unbewilligten Nachdemonstration teilnehmen könnte, um präventiv polizeiliche Massnahmen wie eine Wegweisung oder Beschlagnahme anzuordnen? Die fallführende Juristin der Ombudsstelle prüft die Rechtsprechung und legt den Fokus auf die Voraussetzungen für verhältnismässige und somit rechtlich zulässige präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Gefahrenabwehr.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen polizeiliche Massnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr an eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geknüpft sein. Ein Bundesgerichtsentscheid verweist auf einen Fall aus Bern, wonach bei der Frage, ob ein begründeter Verdacht einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliege, die konkreten Umstände und Örtlichkeiten berücksichtigt werden müssten. Im Berner Fall wurde die fragliche Wegweisungsverfügung schliesslich aufgehoben, da die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgrund der konkreten Gegebenheiten nicht gefährdet gewesen sei.

Auch das Zürcher Verwaltungsgericht hat sich mit einem Fall befasst, in dem eine Person im Zusammenhang mit einer unbewilligten 1. Mai-Nachdemonstration neben dem Kanzleiareal im Kreis 4 angehalten und wegweisen wor-

den ist. An jenem Tag sei die Lage unübersichtlich und bedrohlich gewesen. Es sei faktisch unmöglich gewesen, bei jeder einzelnen Person eine Gefährdungsabsicht nachzuweisen. Die Polizei habe daher davon ausgehen dürfen, dass die eingekesselten Personen (abgesehen von offensichtlich unbeteiligten Familien und älteren Personen) eine Gruppe gebildet hätten, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet habe. Die Wegweisung ist in diesem Fall als rechtmässig erachtet worden, weil sich die betroffene Person in einem Gebiet mit erhöhter Gefährdungslage aufgehalten hatte und die Polizei deren Sicherheitsgefährdung bzw. Zugehörigkeit zu einer sicherheitsgefährdenden Gruppe nicht hatte ausschliessen können. In einem anderen Fall stellte das Verwaltungsgericht fest, dass nicht alle ca. 80 unmaskierten Teilnehmenden einer Anti-Corona-Demonstration hätten wegweisen werden dürfen, ohne im Einzelfall zu prüfen, welche von ihnen über einen gültigen Maskentragdispens verfügt hätten. Die Polizei hätte genügend Zeit dafür gehabt.

Auch das Statthalteramt des Bezirks Zürich hat sich bereits mit dem Thema präventiv-polizeilicher Massnahmen auseinandergesetzt. Ein Covid-Massnahmegegner hatte sich gegen die Beschlagnahme seines massnahmekritischen «Sandwichplakats» gewehrt. Er war von der Polizei angehalten worden, weil sein auffälliges Plakat eine potenzielle Anziehungskraft auf andere Demonstrierende hätte haben können und somit zur Bildung einer unerlaubten Menschenansammlung hätte führen können. Das Statthalteramt hielt fest, dass präventive polizeiliche Massnahmen wie Beschlagnahmen und Wegweisungen im Einzelfall besonders sorgfältig abgewogen werden müssen. Im konkreten Fall hätten keine Anhaltspunkte dafür vorgelegen, dass der Betroffene bewusst zu einem sog. «Hotspot» für Demonstrationen unterwegs gewesen wäre und dabei zugelassen hätte, dass sich eine Menschenansammlung um ihn herum gebildet hätte. Mangels konkreter Gefährdungshinweise sei die Beschlagnahme rechtswidrig gewesen.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Präventive Massnahmen wie eine Wegweisung oder Sicherstellung müssen stets im Verhältnis zur konkreten Gefährdungssituation stehen. Die Hinweise auf eine Gefährdung müssen genügend konkret sein, und die jeweiligen zeitlichen und örtlichen Umstände sind zu berücksichtigen. Der Ombudsmann wendet die Erkenntnisse aus der Rechtsprechung auf den Fall von Frau Weber an: Die Polizei

brachte zu wenig konkrete Hinweise und Anhaltspunkte für eine unmittelbar drohende Gefährdungslage vor. Im Gegenteil: Die Begründung (Wasserballone, Veloanhänger) beschreibt eine eher abstrakte Gefährdung. Weder die konkreten örtlichen Gegebenheiten (Quaibrücke neben der bewilligten Kundgebung) noch das konkrete Verhalten von Frau Weber deuteten auf die geplante Teilnahme an einer unbewilligten Nachdemonstration hin. Frau Weber durfte an der bewilligten Demonstration ein Dreiradvelo mit Musikanlage mitführen und musste auf irgendeine Weise nach Hause gelangen. Es hätte deshalb ausgereicht, ihr mitzuteilen, dass der Bereich um die Quaibrücke derzeit gesperrt ist und sie eine andere Route wählen müsse. Hätte sich Frau Weber geweigert umzukehren, oder wäre sie in unmittelbarer Nähe einer gewalttätigen Nachdemonstration angehalten worden, wäre die Wegweisung verhältnismässig gewesen. Vorliegend wurde den betroffenen Personen aber keine Gelegenheit gegeben, freiwillig umzudrehen. Im Lichte von Gesetz und Rechtsprechung erscheint die Wegweisung weder erforderlich noch gerechtfertigt. Wichtig ist jedoch der Vorbehalt, dass der Ombudsmann beim Vorfall nicht dabei war und, anders als eine Staatsanwaltschaft oder ein Gericht, keine Beweise erhebt. Daher kann er sich nur auf die ihm zur Verfügung stehenden Informationen stützen.

Der Fall von Frau Weber zeigt exemplarisch, wie (präventive) Polizeiarbeit mit individuellen Freiheitsrechten kollidieren kann. Der Ombudsmann kann nachvollziehen, dass die gewalttätigen Ausschreitungen im Frühling die Herangehensweise der Polizei prägten, und dass die konkrete Gefahrenabwehr teilweise schnelle Entscheidungen erfordert. Er empfiehlt jedoch, gerade in solchen Ausnahmesituationen den konkreten Umständen im Einzelfall besonders sorgfältig Rechnung zu tragen und präventive polizeiliche Massnahmen nur dann anzuwenden, wenn klare Anhaltspunkte auf eine konkrete Gefährdung vorliegen.

Fallbeispiel 4

Openair-Kino statt Glarner Alpen

Ein Stadtbewohner beschwert sich über das «Kino am See». Dieses blockiere den Seezugang am Zürichhorn einen Monat lang, was nicht tragbar sei. Das Interesse der Allgemeinheit überwiege dasjenige der Kinobesuchenden bei Weitem. Darüber hinaus werde auch noch die Sicht auf die Glarner Alpen versperrt. Was wird bei einer Bewilligung einer Veranstaltung auf öffentlichem Grund geprüft? Was sind die rechtlichen Grundlagen? Welche Interessen sind zu beachten? Wie können sich Betroffene wehren?

1. Ausgangslage

Herr Curdin Ambühl schreibt der Ombudsstelle einen handgeschriebenen Brief. Er beschwert sich über das «Kino am See», das am Zürichhorn viel Platz einnehme. Durch das Openair-Kino werde während eines ganzen Monats der einzige brauchbare Seezugang für Badende in diesem Bereich blockiert. Gerade in Zeiten von zunehmenden Hitzeperioden aufgrund der Klimaerwärmung sowie einer ganz allgemein höheren Nutzungsdichte sei es nicht mehr angebracht, einen so grossen Bereich der Allgemeinheit vorzuenthalten, indem man diesen für den abendlichen Kinoplausch einer Minderheit absperre. Schliesslich moniert Herr Ambühl auch noch die eingeschränkte Sicht: Der Blick auf die Glarner Alpen werde durch die Installationen verhindert! Er bitte den Ombudsmann freundlich, diesem Missstand Abhilfe zu verschaffen.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Information an Herrn Ambühl

Da der Ombudsmann von Herrn Ambühl keine Telefonnummer hat, teilt er ihm schriftlich mit, dass in diesem Jahr an der Ausrichtung des Kinos am See nicht mehr zu rütteln sei. Die notwendige Bewilligung liege schon längst vor. Die Beschwerde von Herrn Ambühl werfe aber Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf, die er gerne abklären werde. Dies werde einige Zeit in Anspruch nehmen, weshalb es eine Weile dauern dürfte, bis er wieder kontaktiert werde. Weil der Ombudsmann von Herrn Ambühl gebeten wurde, dem Missstand Abhilfe zu verschaffen, stellt er klar, dass er keine Möglichkeit habe, das Kino am See zu verbieten. Er könne nur Fragen zu den Rechtsgrundlagen und zur Bewilligungspraxis stellen, die allenfalls zu künftigen Veränderungen führen könnten,

ohne direkt auf die Bewilligungserteilung Einfluss nehmen zu können.

b) Rechtliche Abklärungen

Die Ombudsstelle nimmt zunächst eigene rechtliche Abklärungen vor und wendet sich danach schriftlich an das Departementssekretariat des Sicherheitsdepartements (SID). Das SID nimmt zu den Fragen ausführlich Stellung. Die Abklärungen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

Die Exekutive – in der Stadt Zürich ist dies der Stadtrat – hat aufgrund ihrer Verfügungsgewalt über die öffentlichen Sachen (öffentlicher Grund, öffentliche Gebäude etc.) einen sehr grossen Ermessensspielraum, was die Gewährung von Nutzungsrechten an diesen öffentlichen Sachen betrifft. Dieser Spielraum wird durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung gestützt. In der Stadt Zürich sind die Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) und die Veranstaltungsrichtlinien (VRL) die massgebenden rechtlichen Grundlagen.

Das Kino am See erhält gestützt auf Art. 17 VRL eine Veranstaltungsbewilligung. Art. 17 Abs. 1 VRL lautet: «Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sicherheitsdepartements wird ermächtigt, Ausnahmen gegenüber den vorgesehenen Veranstaltungskategorien und Zeiten zu erteilen, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt.» Die Veranstaltungsbewilligung umfasse die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken sowie diverse Auflagen bezüglich Lärmschutz, Ordnungsdienst, Abfall, Gastronomiebetrieb etc. Zudem erteile die Baudirektion des Kantons eine wasserrechtliche Konzession.

Diese Veranstaltungsbewilligung wird erstmalig als Ausnahmegewilligung durch die Vorsteherin des SID erteilt. Sofern eine solche Veranstaltung bereits einmal durch die Vorsteherin bewilligt worden und problemlos verlaufen sei, und es sich nicht um eine Grossveranstaltung handle, so werde sie für nachfolgende Durchführungen durch die Stadtpolizei (Büro für Veranstaltungen) bewilligt, was für das Kino am See zutreffe.

Alle Grossveranstaltungen in der Stadt Zürich, wie bspw. Sechseläuten, Streetparade oder Knabenschüssen, erhielten ihre Bewilligung gestützt auf Art. 17 VRL. Im Jahr 2022 seien durch das Büro für Veranstaltungen rund 110 Veranstaltungen mit Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 17 VRL bearbeitet worden. Grössere, meist weniger

standardisierte und in der Regel an zentraleren Orten durchgeführte Veranstaltungen hätten regelmässig stärkere Auswirkungen auf den öffentlichen Raum (z.B. Immissionen oder Verkehrsbehinderungen). Für solche Veranstaltungen sei eine Einzelfallbetrachtung erforderlich. Diese werde durch die höherrangige Bewilligung gemäss Art. 17 VRL gewährleistet. Zudem müsse ein öffentliches Interesse vorliegen.

Zum öffentlichen Interesse argumentiert das SID, Openair-Kinos sprächen mit ihren filmischen und gastronomischen Angeboten ein breites Publikum an und gehörten daher zu Recht in praktisch allen grossen und auch in vielen kleinen Städten zum fixen Sommer-Kulturprogramm. Das Kino am See sei in der Stadt Zürich ein eigentlicher «Veranstaltungsklassiker». Es werde seit längerer Zeit durchgeführt und ziehe regelmässig mehrere zehntausend Besucher*innen an, weshalb von einem andauernden öffentlichen Interesse ausgegangen werden dürfe. Das öffentliche Interesse an kulturellen Veranstaltungen könne nicht als Interesse einer Minderheit angesehen werden und überwiege das Interesse an einem freien Seezugang.

Das SID erklärt zur Frage nach einer Rechtsmittelmöglichkeit, dass die Bewilligung grundsätzlich als Verfügung mit einer Rechtsmittelbelehrung ausgestellt werde. Allerdings würden polizeiliche Bewilligungen – wie die vorliegende Veranstaltungsbewilligung – nur gegenüber den Parteien eröffnet, Dritte hätten keine Möglichkeit sich am Verfahren zu beteiligen.

Ganz grundsätzlich bestimme sich die Beschwerdelegitimation im Verwaltungsrecht nach § 21 des Verwaltungspfleugesetzes. Wenn Herr Ambühl also geltend machen könnte, dass er stärker als die Allgemeinheit in seinen eigenen Interessen von den Einschränkungen des Kinos am See betroffen sei, so wäre er beschwerdeberechtigt. Das SID vermute, dass diese besondere Betroffenheit nicht vorliege, obschon es die Einzelheiten nicht kenne, da die Fragen anonymisiert waren.

3. Schlussbericht mit Würdigung

Die Ombudsstelle bedankt sich beim SID für die ausführliche Stellungnahme. Nach Rücksprache und im Einverständnis mit dem SID sendet sie eine Kopie der Stellungnahme zusammen mit einem kurzen Schlussbericht an Herrn Ambühl. Im Schlussbericht ordnet sie die Antworten ein und nimmt eine Würdigung vor:

In Bezug auf die rechtlichen Grundlagen erklärt die Ombudsstelle, ihr erscheine es insofern plausibel und richtig, dass sich die Bewilligung auf Art. 17 VRL stütze, als diese Bestimmung eine Einzelfallbeurteilung erlaube, in der alle Aspekte einer grossen Veranstaltung konkret betrachtet werden könnten. So enthalte auch die Veranstaltungsbewilligung für das Kino am See eine Reihe von Auflagen zu verschiedenen Themenbereichen. Etwas irritiert sei sie hingegen über die Begrifflichkeit in Art. 17 VRL, in dem von «Ausnahmen» gesprochen werde. Wie das vorliegende Beispiel, aber auch andere grössere Veranstaltungen, wie Knabenschiessen, Sechseläuten oder Streetparade, zeigten, handle es sich dabei keineswegs um einmalige oder zumindest seltene Ausnahmeveranstaltungen, sondern um lange etablierte, meist jährlich wiederkehrende. Anstatt Ausnahmen seien es eher Einzelfallbetrachtungen in komplexen Fällen. Der Ombudsmann würde es deshalb begrüssen, wenn die Formulierung in den VRL bei sich bietender Gelegenheit so angepasst würde, dass sie näher an ihrer tatsächlichen rechtlichen Bedeutung wäre.

Ebenfalls etwas kritisch äussert sich die Ombudsstelle zum öffentlichen Interesse. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff müsse im Einzelfall konkretisiert werden. Dabei sei ein öffentliches Interesse nicht bereits zu bejahen, wenn ein gewisses, allenfalls auch grösseres, Publikumsinteresse an einer Veranstaltung bestehe. Auch das geltend gemachte «öffentliche Interesse an einer kulturellen Veranstaltung» sei wenig konkret und greifbar. Es werde bspw. nicht genauer geprüft, ob dieses öffentliche Interesse nicht schon durch kleinere Openair-Kinos oder die bestehenden (Indoor-)Kinos gedeckt werde. Der Ombudsmann regt an, die Interessensprüfung auch bei etablierten Veranstaltungen jedes Mal ernsthaft vorzunehmen. Im Laufe der Zeit könne sich auch die Gewichtung der betroffenen Interessen wandeln, was bei der Abwägung entsprechend zu berücksichtigen sei.

An Herrn Ambühl gerichtet, äussert die Ombudsstelle die Hoffnung, dass er dank der Stellungnahme des SID sowie ihres Schlussberichts, die rechtlichen Grundlagen und die Bewilligungspraxis besser verstehen könne, auch wenn er sich vielleicht eine andere Antwort gewünscht hätte.



FÜR 8 TAGE GANZES SCHLAF
Bla - rnt - rnt - rnt

SOLE DES FIGUEBONS

SOLE DES FIGUEBONS

SOLE DES FIGUEBONS



Fallbeispiel 5

Töffs ausser Kontrolle

Bei falsch oder zu lange abgestellten Velos greift die Stadtverwaltung durch: Schloss aufbrechen, Velo mitnehmen und bei Abholung eine Gebühr verlangen. Auch falsch parkierte Autos werden engmaschig kontrolliert und gebüsst. Doch was ist mit Motorrädern? Die Ombudsstelle nimmt die Kontrollpraxis der Stadt unter die Lupe – mit einem überraschenden Ergebnis.

1. Ausgangslage

Die Ombudsstelle erhält immer wieder Anfragen zu abgeschleppten Velos, Veloparkplätzen und auf öffentlichem Grund abgestellten Motorrädern. Einerseits beklagen sich Velofahrer*innen darüber, dass ihr Velo – teils aus ihnen unerklärlichen Gründen – abgeschleppt worden sei. Andererseits wird bemängelt, dass gegen falsch parkierte Motorräder kaum etwas unternommen werde. Die Ombudsstelle hat diese Einzelfälle zum Anlass genommen, die generelle Rechtslage anzuschauen und die Kontrollpraxis bei den unterschiedlichen falsch abgestellten Fahrzeugarten in der Stadt Zürich genauer zu untersuchen.

2. Aktuelle Rechtslage und Praxis

a) Allgemeine Rechtsgrundlagen

Gemäss Polizeigesetz darf die Polizei vorschriftswidrig abgestellte Fahrzeuge – darunter auch Velos – entfernen oder entfernen lassen. Bei Abholung kann eine Gebühr verlangt werden. Kann innerhalb von drei Monaten keine berechtigte Person ausfindig gemacht werden, wird das Fahrzeug verwertet oder entsorgt.

Ein Stadtratsbeschluss – die sog. Zweiradordnung – regelt zusätzliche Details: So beträgt die Abholgebühr für vorschriftswidrig abgestellte Zweiräder Fr. 50.–.

b) Situation bei Velos

In der Stadt Zürich gelten Velos als vorschriftswidrig abgestellt, wenn sie gegen verkehrsrechtliche Vorschriften verstossen (z.B. andere Verkehrsteilnehmende behindern oder temporäre Halte- und Parkverbote missachten) oder wenn sie länger als 30 Tage am gleichen Ort stehen. Die Beschränkung der zulässigen Abstelldauer findet sich nicht im Gesetz, sondern ergibt sich aus der Praxis zum sog. gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds. Es gilt nicht mehr als normales Parkieren im Sinne der Strassenverkehrsrechtsgesetzgebung, sondern als unzulässiges Ablagern

eines Gegenstands im öffentlichen Raum, wenn ein an sich korrekt abgestelltes Velo länger als 30 Tage am gleichen Ort steht. Solche Velos stellen gemäss Zweiradordnung einen nicht bewilligten gesteigerten Gemeingebrauch dar und können kostenpflichtig entfernt werden.

Die Dienstabteilung Verkehr (DAV) ist zuständig für die Signalisation von temporären Parkverboten oder anderen Parkierungsbeschränkungen. Solche Verkehrsanordnungen werden, wenn möglich, mit einer Vorlaufzeit von 30 Tagen aufgestellt. Bei offiziellen Veloparkplätzen werden Velofahrer*innen zudem darauf hingewiesen, dass Velos entfernt werden, die länger als 30 Tage nicht bewegt worden sind.

Gemäss Zweiradordnung ermächtigt die Stadtpolizei die Stadtreinigung von ERZ, vorschriftswidrig abgestellte Velos und andere Zweiräder – mit Ausnahme von Motorrädern – zu entfernen. Innerhalb der Stadtreinigung ist die ERZ-Veloordnung für die Kontrolle und Bewirtschaftung der auf öffentlichem Grund abgestellten Velos zuständig. Die Kontrollen erfolgen regelmässig und nach einem systematischen Ablauf. Vorschriftswidrig abgestellte Velos werden von der ERZ-Veloordnung mitgenommen, aufbewahrt und nach Ablauf der vorgesehenen Fristen verwertet oder entsorgt. Bei Abholung wird den Besitzer*innen die erwähnte Gebühr von Fr. 50. – in Rechnung gestellt, falls am Abstellort ein Parkverbot angezeigt oder die zulässige Abstelldauer am Veloparkplatz gekennzeichnet worden ist.

c) Situation bei Motorrädern

Motorräder dürfen grundsätzlich nur auf markierten Flächen abgestellt werden. Das Abstellen auf dem Trottoir, auf Veloparkplätzen oder in Parkverbotszonen ist untersagt.

Für die Überwachung und Kontrolle von auf dem öffentlichen Grund abgestellten Motorrädern ist – genauso wie bei Autos – das Kommissariat Kontrolle Ruhender Verkehr (KRV) zuständig. Laut Zweiradordnung ist die ERZ-Veloordnung nicht für die Kontrolle und Entfernung von Motorrädern zuständig, da diese im Vergleich zu den anderen Zweiradkategorien deutlich schwerer und voluminöser seien. Falls notwendig, seien Motorräder daher durch die Stadtpolizei wegzuschaffen.

Die Abklärungen der Ombudsstelle bei der Stadtpolizei ergeben, dass nicht korrekt abgestellte Motorräder in Zürich gemäss langjähriger Praxis generell nur mit Zurückhaltung gebüsst werden. Eine Busse erfolge dann, wenn

ein Motorrad andere Verkehrsteilnehmende – insbesondere sehbehinderte Personen oder Rollstuhlfahrer*innen – behindere. Falls kein Halte- oder Parkverbot markiert sei, toleriere die Stadtpolizei abgestellte Motorräder, sofern mindestens eineinhalb Meter frei blieben: Dann liege noch keine Behinderung anderer Verkehrsteilnehmender vor. Falsch abgestellte Motorräder würden von der Polizei nur entfernt, wenn eine Anzeige vorliege, und nachdem die Halter*innen kontaktiert und erfolglos aufgefordert worden seien, ihr Motorrad selbst zu entfernen. Geschehe dies nicht, handle man konsequent.

d) Situation bei Autos

Zum Vergleich: Parkierte Autos werden – wie die Velos – systematisch kontrolliert. Fehlbare Autofahrer werden unabhängig von einer Verkehrsbehinderung oder einer Anzeige gebüsst. Das Kommissariat KRV setzt diese Regeln konsequent um.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In der Stadt Zürich werden die verschiedensten Fahrzeugarten vorschriftswidrig oder zu lange im öffentlichen Raum abgestellt. Die Kontrollpraxis bei falsch abgestellten Velos, Autos und Motorrädern erweist sich jedoch als unterschiedlich.

Bei Motorrädern und Autos wendet die Stadtpolizei unterschiedliche Massstäbe an. Während abgestellte Autos systematisch kontrolliert und bei Verfehlungen sanktioniert werden, erfolgt bei Motorrädern nur eine zurückhaltende Intervention. Dafür gibt es nachvollziehbare Gründe: Motorräder haben zweifellos eine geringere Störwirkung als Autos. Die Stadtpolizei erklärte der Ombudsstelle, dass in Zürich viele Motorräder nicht gesetzeskonform parkiert seien. Eine lückenlose Ahndung der feststellbaren Verstösse sei für die Polizei aus Ressourcengründen aktuell weder verhältnismässig noch möglich. Die Stadtpolizei müsse ihre personellen Ressourcen stets zielgerichtet und entsprechend der jeweiligen Gefährdungslage einsetzen. Deshalb könne die Stadtpolizei die Motorräder nicht mit derselben Systematik kontrollieren, wie es die ERZ-Veloordnung bei den Velos mache. Im Übrigen sei die Zahl der falsch abgestellten Velos um ein Vielfaches höher als jene der falsch parkierten Motorräder.

Die Ausführungen der Stadtpolizei zur unterschiedlichen Handhabung von Autos und Motorrädern sind für den Ombudsmann grundsätzlich nachvollziehbar. Nimmt man

aber auch die Velos ins Bild, wird dieses schief: Autos und Velos werden systematisch kontrolliert, Motorräder hingegen nicht. Sachliche Gründe für diese Ungleichbehandlung sind für den Ombudsmann nicht ersichtlich. Motorräder und Velos haben eine ähnliche Störwirkung – Velos sogar eine geringere, da sie leichter und schmaler sind. An dieser Stelle sei angemerkt, dass Velos im Gegensatz zu Motorrädern keine Kontrollnummer tragen. Dies kann dazu verleiten, dass viele Velos durch Stehenlassen «entsorgt» werden. Zudem können Besitzer*innen von falsch abgestellten Velos vor einer allfälligen Entfernung nicht kontaktiert werden. Dass die Zahl der übermässig lang abgestellten Velos höher ist als bei den Motorrädern, mag deshalb stimmen. Dies allein rechtfertigt keine längere Kontrollpraxis, denn die Zahl der tagelang falsch parkierten Autos dürfte nochmals kleiner sein. Es bleibt wenig überzeugend, warum Autos und Velos systematisch kontrolliert werden, Motorräder hingegen nicht.

Der Ombudsmann vermutet, dass die unterschiedliche Praxis vor allem an den Zuständigkeiten liegt: Die KRV der Stadtpolizei kontrolliert sowohl Autos als auch Motorräder, letztere jedoch aus Ressourcengründen weder engmaschig noch systematisch. Die ERZ-Veloordnung ist hingegen für die Kontrolle und Bewirtschaftung der Velos verantwortlich und hat gemäss Zweiradordnung den klaren Auftrag, die Bestimmungen zum Vollzug umzusetzen. Der Vollzug der Zweiradordnung erfolgt durch die ERZ-Veloordnung systematisch und konsequent. Dafür stehen ERZ die benötigten Personalressourcen zur Verfügung.

Der Ombudsmann fragt sich, ob diese zufällig und willkürlich erscheinende Ungleichbehandlung wirklich politisch gewollt ist. Das Resultat der aktuellen Kontrollpraxis ist, dass fehlbare Motorradfahrer*innen von deutlich weniger engmaschigen Kontrollen profitieren als die Velo- und Autofahrenden, ohne dass dafür sachliche Gründe erkennbar sind. Sollten die Verantwortlichen diese Lücke schliessen wollen, müssten dem Kommissariat KRV allerdings genügend zusätzliche Personalressourcen für die Motorradkontrollen zur Verfügung gestellt werden, damit das Kommissariat die Zusatzaufgabe auch wirklich erfüllen kann.

Fallbeispiel 6

Lärm auf dem Pausenplatz: Wer ist zuständig?

Im Sommer sind Schulhausplätze und die angrenzenden Sport- und Grünanlagen beliebte Treffpunkte für junge Menschen. Bis spät in die Nacht wird geskatet oder Basketball gespielt, getrunken, gelacht und Musik gehört. Anwohner*innen, die auf ihre Nachtruhe angewiesen sind, haben Mühe, bei der Stadt eine Stelle zu finden, die sich dieser Probleme annimmt.

1. Ausgangslage

Herr René Meier beschwert sich bei der Ombudsstelle über Jugendliche, welche die ganze Nacht auf dem Schulhausplatz und der angrenzenden Grünanlage Basketball spielen, mit ihren Skateboards Sprünge üben, Alkohol trinken, Musik hören und aggressiv werden, wenn man sie zur Ruhe ermahnt. Er müsse bis zu zweimal pro Nacht die Polizei rufen. Dann komme meist irgendwann einmal ein Patrouillenfahrzeug vorbei, aber die Polizei spreche nur kurz durchs Fenster mit den Jugendlichen und fahre weiter. Manchmal komme die sip züri vorbei, aber auch das bringe nichts.

Herr Meier arbeite Schicht und sei besonders darauf angewiesen, in der Nacht schlafen und sich erholen zu können. Er habe bereits den Schulleiter kontaktiert, aber dieser zeige sich nicht interessiert. Er möchte wissen, wer dafür zuständig sei, dass auf dem Areal die Nachtruhe eingehalten werde.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

Aus den Unterlagen, die Herr Meier der Ombudsstelle zukommen lässt, ist ersichtlich, dass er mit dem zuständigen Regionsleiter von Grün Stadt Zürich (GSZ) Kontakt gehabt hatte. Der Ombudsmann und ein Mitarbeiter der Ombudsstelle sprechen mit diversen Personen, die je für einen Teilbereich des Anliegens von Herrn Meier zuständig sind:

a) Grün Stadt Zürich

Der Regionsleiter erklärt, dass GSZ nur für die Grünanlage zuständig sei. Das Schulhausareal werde von Immobilien Stadt Zürich (IMMO) verwaltet. Für die Sportanlagen sei wiederum das Sportamt zuständig. Das Lärmproblem auf dem Schulareal neben dem Mehrfamilienhaus von Herrn Meier sei schon seit längerem bekannt. Man habe sich schon überlegt, Rückbauten vorzunehmen, z.B. die Bänke zu entfernen und den Basketballkorb abzumontieren, oder in der Nacht das Licht auszuschalten. Aber damit bestrafe

man die Bewohner*innen des angrenzenden Altersheims, die tagsüber häufig die Bänke benutzten oder die Schüler*innen, die tagsüber Basketball spielten. Das Licht dürfe nachts aus Sicherheitsgründen nicht ausgeschaltet werden, es habe deshalb einen Bewegungssensor. Der Regionalleiter empfiehlt der Ombudsstelle, auch mit der IMMO und der Stadtpolizei (Stapo) zu sprechen.

b) Immobilien Stadt Zürich

Der zuständige Mitarbeiter der IMMO bestätigt ebenfalls, das Problem zu kennen. Er habe die Situation auch schon vor Ort mit dem Schulleiter angeschaut, aber die Schule sei nur während des Schulbetriebs – also tagsüber – für das Areal zuständig. Nach Schulschluss sei das Areal ein öffentlicher Park bzw. öffentlicher Platz, den man nicht einfach einzäunen und nachts absperren könne, wie seitens Anwohnerschaft schon gefordert worden sei. Die Nähe von Schulhaus, Altersheim und Wohnungen berge einiges an Konfliktpotential.

c) Stadtpolizei

Auch der zuständige Kreischef der Stapo kennt den Konflikt bestens und hatte schon mit einigen Anwohner*innen Kontakt. Wenn nachts ein Anruf bei der Notrufnummer 117 eingehe, dann schicke man immer eine Patrouille vorbei. Allerdings seien die Patrouillen in der Nacht häufig ausgelastet, und die vielen Einsätze müssten priorisiert werden. Gewaltdelikte seien bspw. dringlicher als Lärmklagen. Dazu komme, dass sich die Jugendlichen meistens ruhig verhielten, sobald die Polizei vor Ort eintreffe. Die Polizei müsse es dann bei einer Ermahnung belassen. Eine Wegweisung dürfe die Polizei nur dann aussprechen, wenn sie die Störung unmittelbar selbst feststelle. Den Anwohner*innen bleibe in der Nacht nicht viel anderes übrig, als jeweils die Nr. 117 anzurufen.

d) sip züri

Der zuständige Patrouillenleiter von sip züri bestätigt die Problematik ebenfalls. Angesprochen auf das Gespräch mit der Stapo sagt er, dass nach Anrufen jedes Mal eine andere Streife mit anderen Polizist*innen vorbeikomme, die weder die Situation noch die Jugendlichen kenne. Die Polizist*innen der Quartierwache würden die Jugendlichen eher kennen, aber die Wache sei in der Nacht geschlossen. Früher habe noch der Schulhausabwart mit seiner Familie auf dem Schulhausareal gewohnt. Dieser sei als «Hausherr» aufgetreten, was geholfen habe, die Situation unter Kontrolle zu halten. Auch das gebe es heute nicht mehr.

Im Sommer gingen bei der sip züri täglich bis zu 30 Anrufe ein wegen Lärms auf Schulhausplätzen. Die Patrouillen von sip züri suchten jeweils das Gespräch mit den Jugendlichen, was auch meist gelinge. Häufig könne man mit ihnen Regeln abmachen, z.B. dass die Lautsprecherboxen ab 20 Uhr abgestellt werden. Sip züri habe aber keine Wegweisungskompetenz. Er verstehe den Frust von Herrn Meier und sei bereit, mit ihm zusammen einmal mit den Jugendlichen zu sprechen. Das wäre eine Chance, um die Anonymisierung aufzubrechen und im Konflikt zu vermitteln.

3. Weiteres Vorgehen und Lösungsversuch

Nach diesen Gesprächen muss der Ombudsmann feststellen, dass viele verschiedene Verwaltungsabteilungen mit dem Anliegen von Herrn Meier konfrontiert sind, aber jede nur für einen Teilbereich zuständig ist:

- Die Schule ist nur während der Schulzeiten zuständig, am Abend nicht mehr.
- Die IMMO ist für das Schulhausgebäude und -areal nur baulich zuständig, nicht aber für die Nutzung der öffentlichen Anlagen.
- GSZ kümmert sich nur um die Pflege der Grünanlagen.
- Das Sportamt betreut lediglich die Sportanlagen und hält diese in Stand.
- Sip züri patrouilliert abends auf dem Areal, kann aber nur vermittelnd und im Dialog tätig werden.
- Die Stapo rückt bei Lärmklagen aus, kann aber nur die konkrete vor Ort angetroffene Situation beurteilen und muss ihre Einsätze priorisieren.

Der Ombudsmann kann nachvollziehen, dass es für die Anwohner*innen frustrierend ist, wenn sie nicht wissen, an wen sie sich wenden können, und falls sie jemanden erreichen, zu hören bekommen, weshalb die betreffende Dienstabteilung nicht zuständig ist. Und es ist unbefriedigend, wenn sie nur die Möglichkeit haben, die Polizei zu rufen, die aber nachts und am Wochenende viele andere und dringlichere Einsätze hat und vor Ort auch nicht viel mehr machen kann, als die Jugendlichen zu ermahnen.

Vermutlich fehlt tatsächlich jemand wie früher die Schulhausabwart*innen, die auf dem Areal wohnten, sich Tag und Nacht für «ihr» Schulhaus verantwortlich fühlten und wussten, für welches Thema sie mit welcher zuständigen Person aus den anderen Dienstabteilungen Kontakt aufnehmen mussten.

Herr Meier wird vom Ombudsmann über den Stand der Abklärungen informiert. Er sagt, dass sich die Situation seit einigen Wochen verbessert habe. Nach den Sommerferien sei ein neuer Schulleiter gekommen, der sich für das Schulhaus verantwortlicher fühle als dessen Vorgänger. Herr Meier zeigt sich offen, in Begleitung von sip züri mit den Jugendlichen zu sprechen. Kurz darauf meldet sich Herr Meier nochmals und berichtet, dass sich gerade eine Gelegenheit ergeben habe, und er ein gutes Gespräch mit einigen Jugendlichen haben führen können. Tags darauf sei es aber wieder laut gewesen. Er werde sich in Kürze bei der sip züri melden und bedankt sich für die Vermittlung durch die Ombudsstelle. Es sei ihm bewusst, dass es ein langwieriger Weg sei, bis Ruhe auf dem Schulhausareal einkehre.

4. Schlussfolgerungen

Anwohner*innen, die wegen des Lärms um den Schlaf gebracht werden, oder die sich an Abfall und Verunreinigungen stören, haben keine klare Ansprechperson bei der Stadt, an die sie sich wenden können, sondern werden je nach Thema zu einer anderen Dienstabteilung weiterverwiesen. Meist bleibt ihnen nichts anderes übrig, als die Polizei zu rufen, die sich aber nur um den aktuellen Einzelfall vor Ort kümmern kann.

Wenn sich die im Schlaf gestörten Anwohner*innen nicht an eine Stelle in der Verwaltung wenden können, die ihr Anliegen aufnimmt, dann gelangen sie irgendwann an die Ombudsstelle oder an die lokalen Medien. Seitens Stadt wäre neben der Telefonnummer 117 im akuten Störfall ein einheitlicher Kontaktpunkt auf der strukturellen und Dialogebene sinnvoll, an den man sich mit Themen rund um Lärm, störendes Verhalten oder Pöbeleien wenden kann, der verwaltungsintern die nötigen Informationen einholt und nach Lösungen sucht. Welche Dienstabteilung diese Aufgabe übernimmt, spielt für die Bürger*innen keine Rolle. Wichtig ist, dass die Stelle bekannt ist und reagiert. Als positives Beispiel sei auf die Anlaufstelle in Bausachen (Helpline) verwiesen, an die man mit Fragen zu Baubewilligungsverfahren gelangen kann (siehe Fallbeispiel 2 auf S. 26 f.).

Weil das Thema verschiedene Departemente betrifft, hat der Ombudsmann dem Gesamtstadtrat anlässlich des Jahresaustauschs davon berichtet. Erste verwaltungsinterne Massnahmen wurden ergriffen, wie eine engere Absprache und Kooperation zwischen der Schule und der Stapo.

Fallbeispiel 7

«Untergeordnete Bedeutung»?

Ein Anwohner der Hardturmstrasse wendet sich an die Ombudsstelle, weil er einen Flyer erhalten habe, der Bauarbeiten ankündige. Der Baustart sei bereits nächste Woche, und im Amtsblatt sei keine Ausschreibung gewesen. Der Anwohner möchte wissen, weshalb so erhebliche Strassenbaumassnahmen nicht vorab ausgeschrieben würden. Bis zur Klärung möchte er den Baustart stoppen.

1. Ausgangslage

Herr Jürg Rubin beschwert sich bei der Ombudsstelle über das Tiefbauamt (TAZ). Er wohne an der Hardturmstrasse und habe am 10. Mai einen Flyer vom TAZ in seinem Briefkasten gefunden. In diesem Flyer würden Bauarbeiten als Sofortmassnahmen zur Reduktion des Durchgangsverkehrs ab dem 16. Mai, also in einer knappen Woche, angekündigt. Demnach sollen künstliche Verengungen, breite Velostreifen, Tischtennistische, Bänke und Pflanzentröge gebaut bzw. angebracht werden. Als er den Flyer erhalten habe, habe er sofort im Amtsblatt nachgeschaut, ob er eine Publikation verpasst habe. Im Amtsblatt habe er jedoch nichts gefunden. Seine Nachfrage beim Projektleiter habe ergeben, dass der Stadtrat entschieden habe, auf eine Ausschreibung zu verzichten. Herr Rubin empfindet es als Frechheit, dass so erhebliche bauliche Veränderungen nicht publiziert würden. Er möchte, dass der Baubeginn aufgeschoben werde, bis die Angelegenheit geklärt sei. Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle erklärt, dass dies wohl nicht möglich sein werde. Die Ombudsstelle habe keine Weisungsrechte und könne keinen Baustopp anordnen. Sie werde aber die aufgeworfenen Fragen zu klären versuchen.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Rechtliche und telefonische Abklärungen

Die Ombudsstelle nimmt zunächst rechtliche Abklärungen vor und stellt fest, dass der erste Satz von § 17 Abs. 5 des Strassengesetzes des Kantons Zürich (StrG) eine wichtige Rolle spielt. Dieser lautet wie folgt: «Bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann auf das Einspracheverfahren verzichtet werden.»

Wesentlich ist also, ob es sich bei den Massnahmen an der Hardturmstrasse um Bauarbeiten von «untergeordneter

Bedeutung» handelt. Die «untergeordnete Bedeutung» ist ein sog. unbestimmter Rechtsbegriff, der in jedem Einzelfall durch eine Interessenabwägung konkretisiert werden muss. Es gibt diverse Verwaltungsgerichtsentscheide, die sich damit auseinandersetzen: Grob gesagt sind bauliche Massnahmen von untergeordneter Bedeutung, wenn sie keine Rechte Dritter berühren und nicht ein Mass erreichen, das eine wesentliche Umgestaltung des Strassenraums bewirkt.

Die Ombudsstelle tauscht sich mit verschiedenen Personen beim TAZ aus, u.a. mit dem Rechtsdienst (RD) und dem zuständigen Projektleiter. Letzterer erklärt, dass es sich an der Hardturmstrasse um Sofortmassnahmen handle. Das TAZ habe bewusst nur Massnahmen gewählt, die von temporärem Charakter seien und jederzeit aufgehoben werden könnten.

b) Augenschein

Die Juristin der Ombudsstelle ist noch nicht so ganz überzeugt, ob die Massnahmen zu Recht als untergeordnet qualifiziert worden sind. Sie macht sich selbst ein Bild vor Ort und nimmt einen Augenschein. Sie sieht, dass die Mittelstreifen entfernt und die Velostreifen verbreitert worden sind. Die Kernfahrbahn ist nur noch etwa eineinhalb Spuren breit, ein Kreuzen der Autos ist nur durch ein Ausweichen auf den Velostreifen möglich. Insbesondere bei den Verengungsstellen, den sog. «Banketten», kann dies für Velofahrende gefährlich werden. Die Thematik wurde in den Medien aufgenommen und die Velofahrenden pointiert als «Fleischbremse» bezeichnet. Die Juristin ist der Meinung, dass hier ein Spurabbau vorgenommen worden sei, was auch aus den Unterlagen des TAZ hervorgeht. Sie sieht ausserdem Parallelen zu einem Verwaltungsgerichtsentscheid, in dem das Gericht zum Schluss kam, dass bei einem ähnlichen Projekt nicht von einer untergeordneten Bedeutung ausgegangen werden könne.

c) Besprechung auf der Ombudsstelle

Um die weiterhin bestehenden Fragen zu klären, wird auf der Ombudsstelle eine Besprechung durchgeführt, an der neben dem Ombudsmann und der fallführenden Juristin, eine Mitarbeiterin sowie die stellvertretende Leiterin des RD TAZ und der zuständige Projektleiter teilnehmen. Die Besprechung führt zu den folgenden Ergebnissen:

Insbesondere im RD sei der Begriff der untergeordneten Bedeutung ein grosses Thema, wobei sich jeder Einzelfall

wieder anders präsentiere. Ganz wesentlich sei, dass § 17 StrG nur dann zur Anwendung komme, wenn es um bauliche Veränderungen gehe. Wenn bspw. ein Spurabbau ohne solche Massnahmen nur aufgrund von Signalisationsänderungen erfolge, so komme es nie zu einer Ausschreibung aufgrund des StrG. Dies sei auch bei der Hardturmstrasse das Hauptargument gewesen, weshalb das Projekt als untergeordnet eingestuft worden sei. An der Strasse seien keine baulichen Änderungen (Verbreiterung oder Verschmälerung) vorgenommen worden. Es sei nur die Signalisation geändert worden, was – wie gesagt – nie auflagenrelevant sei. Die wenigen baulichen Massnahmen dienten insbesondere der Einhaltung der geltenden Geschwindigkeitsbegrenzung sowie der Erhöhung der Verkehrssicherheit. Es handle sich aber nur um vorübergehende Massnahmen, so seien bspw. die Bankette mit Bitumen quasi «aufgeklebt», nicht fest verbaut.

Im Verwaltungsgerichtsentscheid, der auf den ersten Blick vergleichbar schien, sei hingegen die Strasse verbreitert worden, was sogar einen Landerwerb erfordert habe. Zudem seien Fussgängerschutzinseln geschaffen worden. Insgesamt schienen die baulichen Massnahmen viel weitgehender und vor allem dauerhaft. Da der Entscheid aber keine Strasse in der Stadt Zürich betraf, sind weder dem TAZ noch der Ombudsstelle die genauen Details des beurteilten Bauprojekts bekannt.

Der Projektleiter betont, dass – obwohl das Projekt aufgrund der untergeordneten Bedeutung nicht ausgeschrieben worden war – trotzdem ein informelles Beteiligungsverfahren durchgeführt worden sei. Es sei eine Dialoggruppe gegründet worden, in der fünf Vereine/Interessengruppen eingebunden gewesen seien. Mit rund 30 Personen sei das Projekt angeschaut worden, und es habe ein intensiver Austausch stattgefunden. Zudem seien QR-Codes angebracht worden, wodurch die Quartierbevölkerung an einer Umfrage teilnehmen können.

3. Weiteres Vorgehen

Neben der Prüfung der rechtlichen Fragen, befasst sich die Ombudsstelle auch mit der Kommunikation des TAZ. Sie erhält die folgenden Antworten:

Das TAZ prüfe die Art der Kommunikation im Einzelfall. Dabei spielten Dauer und Intensität der Bauarbeiten eine Rolle. Bei grossen Einschränkungen werde ein Kommunikationskonzept erstellt, und finde häufig eine Veranstal-

tung im Vorfeld der Bauarbeiten statt. Ausserdem werde in der Regel eine Projekt-Webseite erstellt und eine Medienmitteilung herausgegeben. Bei solch grossen Baustellen werde auch die Anwohnerschaft früher informiert.

Bei «Standard-Baustellen» erfolge die Information hingegen mit einem Anwohnerschreiben, das in die Briefkästen verteilt werde. Zusätzlich würden Infotafeln aufgestellt. Diese Informationen erfolgten rund eine Woche vor Baustart. Das TAZ habe mit dieser Vorlaufzeit sehr gute Erfahrungen gemacht. Bei der Hardturmstrasse habe es sich um eine solche Standard-Baustelle gehandelt, da die Bauarbeiten nur etwa eineinhalb Monate gedauert hätten und die Anwohnerschaft wenige Einschränkungen habe hinnehmen müssen. Trotzdem habe es zusätzlich u.a. eine Medienmitteilung und eine Projekt-Webseite gegeben.

Das TAZ weist überdies auf digitale Informationsmöglichkeiten hin. Auf der Homepage des TAZ bzw. über «Mein Konto» der Stadt Zürich könne der Service «Bauprojektinformationen Tiefbau» abonniert werden. So werde man automatisch benachrichtigt, wenn eine Strassenbaustelle im Umkreis von 300 Metern zur angegebenen Adresse starte. Diese digitale Information erfolge einige Wochen vor Baubeginn und damit in der Regel früher als das Anwohnerschreiben.

4. Schlussfolgerungen

Die Ombudsstelle stellt fest, dass beim Entscheid, ob ein Bauprojekt als von untergeordneter Bedeutung qualifiziert wird, ein grosses Ermessen besteht, was wohl immer wieder zu Kontroversen führen dürfte. Zusammengefasst konnten die zuständigen Personen des TAZ aber nachvollziehbar darlegen, weshalb sie an der Hardturmstrasse zu dieser Einschätzung gekommen waren. Wichtig und richtig erscheint der Ombudsstelle, dass die Quartierbevölkerung trotzdem bei der Projektausarbeitung miteinbezogen worden ist.

Auch die Ergebnisse zur Informationspolitik überzeugen soweit, auch wenn im Einzelfall über die Kategorisierung einer Baustelle diskutiert werden kann. Wichtig scheint, die Informationspolitik immer wieder kritisch zu hinterfragen und wenn nötig anzupassen.

Die Ombudsstelle teilt ihre Abklärungen und Schlussfolgerungen Herrn Rubin schriftlich mit und bedankt sich beim TAZ für die umfassenden Auskünfte und Informationen.





Fallbeispiel 8

Laute Metzgerei, stille Verwaltung

Aus der Metzgerei nebenan (Tatsächlich ist es ein anderes Geschäft) dringt jede Nacht Lärm, bis die Nachbarin eine Klage bei der zuständigen städtischen Abteilung einreicht. Danach geschieht lange nichts. Wie lang muss man zuwarten, bis sich etwas verändert? Welches Mass an Mitwirkung darf die Stadtverwaltung von der betroffenen Nachbarin erwarten? Wie sollte die Stadt mit ihren Bürger*innen kommunizieren, und darf sie Informationen vorenthalten?

1. Ausgangslage

Frau Stephanie Graf schreibt der Ombudsstelle. Sie habe ein Problem mit dem städtischen Umwelt- und Gesundheitsschutz (UGZ). Seit Jahren leide sie unter Lärmbelästigung im Hinterhof durch die benachbarte Metzgerei. Vor über einem Jahr habe sie sich deshalb zum ersten Mal an den UGZ gewandt. Darauf sei zwar vom UGZ bei der Metzgerei einmal ein Mikrofon installiert worden. Weitere Informationen habe sie aber nicht mehr erhalten, sondern der UGZ habe Frau Graf mitgeteilt, sie müsse genauer sagen können, woher das Geräusch komme. Ihr letztes E-Mail, in dem sie eine Vermutung angestellt habe, woher das Geräusch wohl komme, nämlich von einem Kühlgerät, sei gänzlich unbeantwortet geblieben.

Die Ombudsstelle lässt sich daraufhin von Frau Graf die Korrespondenz mit dem UGZ zustellen und stellt fest, dass Frau Graf tatsächlich keine Antwort erhalten hat. Die Ombudsstelle beschliesst, sich direkt beim UGZ zu erkundigen, um den aktuellen Stand der Dinge zu erfahren. Die zuständige Person kann die Ombudsstelle jedoch nicht erreichen, und nach mehreren Kontaktversuchen wendet sie sich an den Vorgesetzten, Herrn Hugentobler.

2. Erste Abklärungen der Ombudsstelle

Herr Hugentobler erklärt, dass ursprünglich nicht er für den Fall zuständig gewesen sei und ihn deshalb nicht im Detail kenne. Er erinnere sich aber, dass betreffend diese Metzgerei einmal Messungen gemacht worden seien, Frau Graf danach aber die Mitarbeit verweigert habe. Als die Ombudsstelle Herrn Hugentobler darauf hinweist, dass Frau Graf in der letzten Korrespondenz mitgeteilt habe, dass sie eine Vermutung habe, wo die Lärmquelle sei, meint Herr Hugentobler, dass er sich den Fall zuerst in Ruhe anschau-

en müsse. Die Ombudsstelle bittet ihn, sie baldmöglichst über den Stand der Dinge zu informieren. Für sie stellt sich nun die weitere Frage, wie gross die Mitwirkungspflicht der betroffenen Bürger*innen ist, respektive wie weit die Untersuchungsmaxime der Verwaltung geht.

3. Schriftliche und telefonische Kontakte

Knapp zwei Wochen nach dem ersten Kontakt meldet sich Herr Hugentobler bei der Ombudsstelle zurück. Er habe nun den Fall anschauen können und werde vermutlich noch einmal Messungen durchführen. Herr Hugentobler merkt an, dass es hilfreich gewesen wäre, wenn Frau Graf ein Lärmprotokoll ausgefüllt hätte, in dem sie alle Geräusche während einer Nacht festgehalten hätte. Die Ombudsstelle möchte wissen, ob es zur Mitwirkungspflicht der Bürger*innen oder auch zu den Voraussetzungen einer Lärmklage und zu den Aufgaben des UGZ Informationsmaterial gebe, das man Frau Graf abgeben könne. Herr Hugentobler verneint: Es gäbe hierzu nur die Gesetzesgrundlage in der kantonalen Lärmschutzverordnung. Merkblätter oder Leitfäden zu den Abläufen und Voraussetzungen einer Lärmklage gebe es keine.

Nach diesem Telefongespräch hört die Ombudsstelle zwei Monate lang nichts. Als sie bei Herrn Hugentobler nachfragt, erklärt dieser, er habe in der Zwischenzeit zwei Begehungen mit Lärmmessungen machen können. Daraufhin habe er mit der Metzgerei Kontakt aufgenommen und eine gemeinsame Begehung vor Ort vereinbart. Als nächstes wolle er dem Metzger die Lärmproblematik erläutern, damit dieser die erforderlichen Massnahmen ergreife. Über all dies habe Herr Hugentobler Frau Graf nicht informiert. Er stellt in Aussicht, das nachzuholen.

Einen Monat später erkundigt sich die Ombudsstelle bei Frau Graf, ob sie nun in Kenntnis über den aktuellen Stand gesetzt worden sei. Frau Graf erklärt, dass Herr Hugentobler ihr ein E-Mail geschrieben habe, worin er erklärt habe, dass er mit dem Metzger eine Begehung vor Ort machen würde, um die nötigen lärmverringernenden Massnahmen zu erklären. Auf die Rückfrage von Frau Graf, ob der UGZ der Metzgerei eine Frist gesetzt habe, bis wann diese die Massnahmen umsetzen müsse, habe sie wiederum keine Antwort erhalten.

Die Ombudsstelle wendet sich daraufhin erneut an Herrn Hugentobler. Dieser stellt sich – zu Recht – auf den Standpunkt, dass Frau Graf ja lediglich das Recht auf die Infor-

mation habe, dass die Metzgerei zu Massnahmen aufgefordert worden sei. Die Ombudsstelle möchte wissen, welche Optionen der UGZ hat, falls die Metzgerei den Massnahmen nicht nachkommen würde.

Nach weiteren zwei Monaten, in denen Frau Graf nichts vom UGZ gehört hat, wendet sie sich in einem Mail direkt an diesen und die Ombudsstelle. Frau Graf findet, dass der UGZ nicht transparent, proaktiv und zügig kommuniziere. Herr Hugentobler informiert daraufhin die Ombudsstelle, dass er mit dem Rechtsdienst die Optionen für das weitere Verfahren besprochen habe. Die Abläufe, die nun angestrebt würden, seien:

- Eine Verfügung an die Metzgerei, innert 30 Tagen tätig zu werden, respektive nachzuweisen, den Auftrag zur Sanierung erteilt zu haben.
- Ein Sanierungsauftrag, der innert 30 Tagen durchgeführt sein müsse.
- Notfalls eine Anzeige des UGZ gegen die Metzgerei.

Herr Hugentobler teilt Frau Graf mit, dass nun eine formelle Verfügung erlassen worden sei.

Nach fünf Monaten meldet sich Frau Graf wieder bei der Ombudsstelle. Der Lärm habe noch immer nicht abgenommen. Ob nach der formellen Verfügung Massnahmen ergriffen worden seien, und ob irgendetwas gegangen sei, wovon sie wieder einmal nicht informiert worden sei? Die Ombudsstelle verfasst daraufhin einen Zwischenbericht zu Frau Grafs Verfahren, den sie auch an den Direktor des UGZ schickt, und bietet an, mit dem UGZ ein Gespräch zu führen.

4. Klärendes Gespräch und Empfehlungen

Im klärenden Gespräch kann der UGZ der Ombudsstelle aufzeigen, dass er alle in seiner Macht stehenden Schritte unternommen habe, die Metzgerei zu Lärmreduzierungen zu bewegen. Was genau diese Schritte beinhalteten, wird zwar der Ombudsstelle mitgeteilt, untersteht aber dem Amtsgeheimnis und darf Frau Graf nicht mitgeteilt werden. Jedoch sei nun der Ball nicht mehr beim UGZ. Obwohl der Fall nicht mehr beim UGZ liege, möchte der Rechtsdienst wissen, welche Empfehlungen der Ombudsmann für zukünftige ähnliche Fälle abgeben könne. Dieser hält fest:

- Hauptsächlich sei auf eine proaktive Information zu achten. Etwa, dass die Abklärungen aufgrund hoher Arbeitslast länger dauern würden; oder, dass bereits

Schritte eingeleitet worden seien, über die man aufgrund des Amtsgeheimnisses nicht im Detail informieren dürfe. Der UGZ müsse sich im Einzelfall überlegen, was die betroffene Klägerin wissen müsse und was sie nicht wissen dürfe: Die Information darüber, dass nun ein Verfahren laufe, das nicht mehr in der Hand des UGZ liege, könne man teilen. Nicht aber, welche konkreten Massnahmen getroffen worden seien. Der UGZ sollte den lärm betroffenen Bürger*innen in Aussicht stellen, sich wieder zu melden, sobald der Ausgang des Verfahrens es zulasse.

- Die Ombudsstelle schlägt dem UGZ weiter vor, dass den Betroffenen das Verfahren bei Lärmklagen abstrakt erläutert werde: Auf der Webseite oder in einem Merkblatt könne der UGZ allen Interessierten erläutern, wie das Verfahren ablaufe, was die rechtlichen Grundlagen seien, welche Rechte und Pflichten die Kläger*innen hätten sowie, was sie von einer Lärmklage erwarten dürften und was nicht.

Im Anschluss an das Gespräch wird vereinbart, dass sich Herr Hugentobler bei Frau Graf für die lange Dauer des Verfahrens und die wenig proaktive Kommunikation des UGZ entschuldigt und sie darüber informiert, dass das Verfahren nicht mehr in der Zuständigkeit des UGZ liege. Der UGZ will ebenfalls prüfen, wie er mit einem Merkblatt oder auf der Webseite besser über das Lärmschutzverfahren informieren könnte.

5. Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Fall hatte der UGZ an mehreren Stellen mit Kommunikationsmängeln zu kämpfen. Nach dem ersten Kontakt von Frau Graf dauerte es rund zwei Jahre, bis der UGZ der Metzgerei Lärmschutzmassnahmen vorgeschrieben hatte.

Der Fall zeigt, wie wichtig eine proaktive und transparente Kommunikation der Stadtverwaltung mit den betroffenen Bürger*innen ist, vor allem bei komplexen oder langwierigen Fällen. Es muss auch ohne Intervention der Ombudsstelle möglich sein, dass eine Bürgerin wie Frau Graf über den Stand des Verfahrens informiert wird, und dass sie von der zuständigen Stelle zeitnah Antworten auf ihre Fragen erhält.

Eine bessere Information über das Verfahren sowie über die Mitwirkungspflichten der sich beschwerenden Personen ist ein weiterer sinnvoller Schritt, um die Transparenz zu erhöhen.

Fallbeispiel 9

Velostadt Zürich?

Die Stadt Zürich will mit ihrer Velostrategie 2030 das Velofahren einfacher und sicherer machen. Zentrales Element ist die Verbesserung der Verkehrssicherheit. Zwei Beispiele zeigen, wie schwierig das in der Praxis sein kann. Wieso müssen Velos bei Baustellen den Kürzeren ziehen? Was passiert, wenn gleichzeitig Velos und Boulevardgastronomie den öffentlichen Raum beanspruchen? Und wer sorgt dafür, dass die Vorschriften im Alltag eingehalten werden?

1. Baustelle als Nadelöhr fürs Velo

a) Ausgangslage

Frau Carla Sax meldet sich per E-Mail bei der Ombudsstelle und beschwert sich über die Baustellensituation im Bereich Bahnhof Stadelhofen/Mühlebachstrasse. Sie passiere diesen täglich mit dem Velo auf dem Weg zur Arbeit. Das Hauptproblem sei, dass die provisorische Verkehrsführung den Velofahrstreifen erheblich verenge. Der Platz in der Mischzone für Fussgänger*innen und Velofahrer*innen sei um einen Meter schmaler geworden – zugunsten des motorisierten Verkehrs. Zudem würden Absperrlatten quer in die Velospur ragen, was das Unfallrisiko für Velofahrer*innen zusätzlich erhöhe. Frau Sax hat zwei Fragen: Ist diese Verengung der Velospur zulässig? Und gibt es Möglichkeiten, die Situation zu verbessern? Sie schlägt konkret eine Temporeduktion sowie eine neue Platzierung der Absperrlatten vor.

b) Abklärungen der Ombudsstelle und Augenschein

In Absprache mit Frau Sax leitet die Ombudsstelle die Anfrage an den Projektleiter Velosicherheit bei der Dienstabteilung Verkehr (DAV) weiter. Dieser antwortet Frau Sax und bestätigt, dass die Baustellensituation im Bereich Stadelhoferplatz/Mühlebachstrasse – für alle Beteiligten – äusserst unbefriedigend sei. Die beanstandeten Latten am Bauzaun könnten jedoch nicht anders platziert werden. Frau Sax lässt nicht locker und schlägt der DAV erneut konkrete Verbesserungsmöglichkeiten vor. Da sie keine Antwort mehr erhält, wendet sie sich erneut an die Ombudsstelle und bittet um eine Vermittlung. Auf Nachfrage der Ombudsstelle erklärt die DAV, dass die Baustellensituation zurzeit nochmals gründlich überprüft und – falls möglich – verbessert werde. Daraufhin schlägt der Ombudsmann einen gemeinsamen Augenschein vor Ort vor. Bei der Besichtigung diskutieren der Ombudsmann, die fallführende Juristin, Frau Sax sowie der Projektleiter Velo-

sicherheit der DAV über die bestehenden Probleme und mögliche Lösungen. Danach bittet die Ombudsstelle die DAV, folgende Fragen abzuklären:

- Können die in die Velospur hineinragenden Querlatten in Richtung Autospur gerichtet und verschoben werden?
- Kann im Baustellenbereich eine Geschwindigkeitsreduktion auf Tempo 30 angeordnet werden?
- Ist ein temporäres Lastwagenverbot – Zubringer ausgenommen – möglich?

Die Antworten der DAV fallen ernüchternd aus:

- Die Querlatten könnten nicht anders platziert werden, da die VBZ-Busse die Strassenbreite in der Schleppkurve benötigen.
- Ein temporäres Lastwagenverbot sei mangels sinnvoller Umleitung nicht möglich. Zudem sei der Bereich um die Baustelle für viele Lastwagen das direkte Zielgebiet für Anlieferungen.
- Eine Temporeduktion halte man für unnötig: Mehrere Begehungen hätten gezeigt, dass der Baustellenbereich ohnehin mit reduzierter Geschwindigkeit und unter gegenseitiger Rücksichtnahme befahren werde.

c) Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Juristin verfasst in Absprache mit dem Ombudsmann einen Schlussbericht: Ihr sei bewusst, dass die vorliegende Baustellensituation schwierig sei und kaum Spielraum für Verbesserungen biete. Dennoch habe Frau Sax aus Sicht der Ombudsstelle konstruktive und prüfungswerte Vorschläge eingebracht, die von der Verwaltung erst nach längerer Wartezeit und auf (wiederholte) Nachfrage durch die Ombudsstelle geprüft worden seien. Zudem habe sie den Eindruck erhalten, dass die DAV von Anfang an davon ausgegangen sei, dass an der Situation ohnehin nichts geändert werden könne, ohne sich zuvor eingehend mit den Vorschlägen von Frau Sax auseinanderzusetzen.

Die Erklärungen der DAV, weshalb letztlich keine Verbesserungsmöglichkeiten für die Baustellensituation gesehen würden, seien für die Ombudsstelle grundsätzlich nachvollziehbar – mit Ausnahme der Temporeduktion. Sie empfehle der DAV, diese Massnahme nochmals genauer zu prüfen, auch weil die Baustelle noch bis Ende 2025 bestehen bleibe.

Die DAV reagiert auf den Schlussbericht und bedauert, dass der Eindruck entstanden sei, die Vorschläge seien nicht ausreichend berücksichtigt worden. Es habe mehre-

re interne Gespräche gegeben, wobei letztlich keine bessere Lösung habe gefunden werden können. Die DAV werde allerdings die Möglichkeit einer temporären Temporeduktion prüfen, wofür ein Gutachten erstellt werden müsse. Das Resultat ist der Ombudsstelle nicht bekannt. Im Frühjahr 2025 gilt noch immer Tempo 50.

2. Platzkampf beim Münsterhof

a) Ausgangslage

Einige Zeit später meldet sich Frau Sax nochmals. Nun ärgert sie sich über eine andere Art von Engpass: Sie beschwert sich bei der Ombudsstelle darüber, dass beim Münsterhof kaum noch Platz für Velofahrer*innen und Fussgänger*innen bleibe. Der Grund dafür sei, dass die Stühle eines Boulevardcafés sowie der Plakatständer eines Geschäfts die Durchgangsbreite reduzierten. Obwohl sie die Betreiber*innen der beiden Betriebe bereits mehrfach auf das Problem hingewiesen und die Gewerbe Polizei informiert habe, ändere sich nichts. Daher bittet Frau Sax nun die Ombudsstelle um Unterstützung.

b) Abklärungen der Ombudsstelle und Augenschein

Die Ombudsstelle kontaktiert die für Boulevardgastronomie zuständige Abteilung bei der Gewerbe Polizei und berichtet ihr von der Beschwerde von Frau Sax. Sie erkundigt sich nach den geltenden Vorschriften bezüglich der notwendigen Durchgangsbreite für solche Korridore und möchte wissen, welche Handlungsoptionen betroffene Velofahrer*innen haben, wenn sich die Geschäfte und Restaurants nicht an diese Vorgaben halten.

Die Gewerbe Polizei teilt der Ombudsstelle mit, dass sowohl das Geschäft als auch das Boulevardcafé über die erforderlichen Bewilligungen verfügten. Die verlangte Durchfahrtsbreite betrage vier Meter und sei eingehalten, sofern sich die beiden Betriebe an ihre Bewilligungen hielten. Bei den sporadischen Kontrollen der Gewerbe Polizei seien die Auflagen jeweils bis auf wenige Zentimeter eingehalten worden. Diese Kontrollen stellten jedoch lediglich Momentaufnahmen dar. Beide Betreiber*innen seien aufgefordert worden, ihre Bewilligungsaufgaben einzuhalten. Da die Gewerbe Polizei auf dem Münsterhof keine grösseren Verfehlungen festgestellt habe, bestehe kein Bedarf für zusätzliche Kontrollen. Sollte Frau Sax erneut feststellen, dass der Vier-Meter-Korridor beim Münsterhof nicht eingehalten werde, könne sie die Einsatzzentrale der Polizei unter der Nummer 117 kontaktieren oder sich per E-Mail direkt an die Gewerbe Polizei wenden. Die Ombudsstelle

informiert Frau Sax über die Stellungnahme der Gewerbe Polizei. Sie reagiert enttäuscht, da die Gewerbe Polizei ihr bereits vor einigen Monaten dasselbe mitgeteilt habe. Fakt sei jedoch, dass die Bewilligungsaufgaben bis heute nicht eingehalten würden.

Die fallführende Juristin der Ombudsstelle begibt sich zweimal vor Ort, um sich selbst ein Bild von der Situation zu machen. Das Ergebnis: Der freie Durchgangskorridor beträgt an beiden Tagen nur drei Meter – also einen Meter zu wenig. Auch eine während der Messung vorbeifahrende Velofahrerin bestätigt, dass der Raum hier zu eng sei. Sie stelle auf ihrem täglichen Arbeitsweg regelmässig fest, dass der Durchgang zu schmal sei.

c) Weiteres Vorgehen und Lösung

Die Ombudsstelle konfrontiert die Gewerbe Polizei mit ihren eigenen Abklärungen. Sie hält fest, dass aus Sicht der Ombudsstelle eindeutig ein Handlungsbedarf bestehe, um das Einhalten des vorgeschriebenen Durchfahrtskorridors sicherzustellen. Die Gewerbe Polizei erklärt, dass die Vorschriften auf dem Münsterhof Ende Jahr ohnehin geändert würden. Die Ombudsstelle möchte einen weiteren Augenschein zusammen mit der Gewerbe Polizei durchführen.

Der frühe Herbststeinbruch beendet die Boulevardsaaison abrupt, so dass es nicht mehr dazu kommt. Es wird vereinbart, die Situation im nächsten Frühling gemeinsam anzuschauen. Frau Sax wird über das Zwischenergebnis informiert, reagiert jedoch nicht mehr. Im nächsten Frühling stellt die Ombudsstelle eine Verbesserung fest und nimmt den Faden nicht mehr auf.

3. Fazit

Die Verkehrsflächen sind begrenzt, weshalb es in gewissen Situationen keine oder nur sehr geringe Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Während Baustellen zu gefährlichen Engpässen führen, können auch Sitzplätze vor Cafés zur Hürde werden. Betroffenen Velofahrer*innen bleibt nichts anderes übrig, als unmittelbar die verantwortlichen Gewerbebetreibenden zu ermahnen, oder aber, wenn das nicht zum Ziel führt, die zuständigen Behörden zu informieren. Sowohl für die Verwaltung als auch für die Ombudsstelle ist häufig eine direkte Prüfung der Situation vor Ort unerlässlich. Nur so lassen sich Probleme rasch erkennen – und möglicherweise auch lösen.

Fallbeispiel 10

Der lange Weg zur Baubewilligung

Die Ombudsstelle erhält immer wieder Beschwerden zum Baubewilligungsverfahren in der Stadt Zürich. Auch wenn sich die einzelnen Geschäfte unterscheiden, so gibt es doch gewisse Kritikpunkte, die gehäuft auftauchen. So werden bspw. mangelnde Transparenz, spätes Vorbringen von Verweigerungsgründen oder eine überlange Verfahrensdauer wiederholt gerügt. In diesem Fallbeispiel setzt sich die Ombudsstelle exemplarisch mit einigen dieser Vorbringen auseinander.

1. Ausgangslage

Frau Bernadette von Allmen, Inhaberin eines Architekturbüros, meldet sich bei der Ombudsstelle und beschwert sich über Schwierigkeiten im Baubewilligungsverfahren. Nach einer Sprechstunde auf der Ombudsstelle und mehreren E-Mails können verschiedene Kritikpunkte herausgearbeitet werden, die teilweise auch sehr spezifisch oder technisch sind. Deshalb werden hier nur einige Vorwürfe behandelt, die exemplarisch für andere vergleichbare Fälle stehen:

Frau von Allmen macht ganz allgemein «unzulässiges Mikromanagement» durch das Amt für Städtebau (AfS) geltend. Beispielhaft nennt sie die Einmischung in eine Dachgestaltung. Obwohl der gewählte Aufbau laut Dachleitfaden zulässig wäre, sei das AfS nicht zufrieden gewesen und habe erklärt, die Dachform wirke übermässig unruhig. Insgesamt empfinde sie das Verhalten des AfS als übergriffig und bevormundend und dessen Beurteilung als rein subjektiv.

Weitere Vorwürfe richtet Frau von Allmen gegen das Amt für Baubewilligungen (AfB). Sie rügt, dass Unterlagen verloren gegangen seien, so dass sie diese erneut habe einreichen müssen. Während des Verfahrens würden Verhinderungsgründe durch die Verwaltung öfters sehr spät vorgebracht. Dabei handle es sich teilweise um sehr wesentliche Vorbehalte, die für ein Projekt unverzichtbar seien und deshalb unbedingt zu Beginn geprüft werden müssten. Weiter beschwert sie sich über mangelnde Transparenz, unbegründetes Verschieben von Terminen sowie das massive Überschreiten von Ordnungsfristen.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Bündeln und Aufbereiten der Kritikpunkte

Frau von Allmen bringt ihre Kritikpunkte teilweise sehr allgemein gehalten vor. Andere Beschwerdepunkte sind so spezifisch, dass sie ohne Vorwissen oder zusätzliche Erklärungen nicht eingeordnet werden können. Der Ombudsmann versucht die Kritik in einer Sprechstunde zu konkretisieren und bittet Frau von Allmen, weitere Unterlagen einzureichen. So können die Kritikpunkte schliesslich durch die fallführende Juristin für weitere Abklärungen aufbereitet werden.

b) Gespräch mit der Direktorin AfS

Der Ombudsmann entscheidet sich, die Kritik am AfS mit der Direktorin persönlich zu besprechen, da die Beschwerde wenig konkrete Fragen enthält, sondern eher grundsätzlich die wahrgenommene «Bevormundung» und das «Mikromanagement» rügt. Die Direktorin bestätigt, dass ihr solche Vorwürfe bekannt seien, und dass sie dafür auch ein gewisses Verständnis habe. Das Problem liege wohl darin begründet, dass es im Planungs- und Baugesetz (PBG) mit § 238 nur einen einzigen Paragraphen gebe, der sich mit der baulichen Gestaltung beschäftigt, also mit der Stadtbildqualität. Alle anderen Paragraphen betreffen messbare Kriterien, wie Abstände, Bauhöhen, Schattenwurf etc.

Der auch als «Ästhetikparagraph» bekannte § 238 PBG gebe den Gemeinden einen erheblichen Ermessensspielraum, wie stark sie auf die Gestaltung und die städtebauliche Gesamtwirkung achten möchten. Die Stadt Zürich schöpfe diesen grossen Ermessensspielraum bewusst zugunsten der Städtebauqualität aus, was auch politisch gewollt sei. Am anderen Ende des Spektrums gebe es Gemeinden, die praktisch nur auf die maximale Ausnutzungsziffer achteten und den städtebaulichen Aspekt wenig gewichteten. Wenn Architekten nun in solchen Gemeinden und der Stadt Zürich bauten, so verstehe sie, wenn ihnen das AfS pingelig und übergriffig erscheine. Die Direktorin weist darauf hin, dass es eine reichhaltige Gerichtspraxis zum Ästhetikparagraphen gebe, wobei die Entscheide des AfS praktisch immer bestätigt würden. Es gebe also keine Anzeichen dafür, dass das AfS seine Ermessensgrenzen regelmässig überschreiten würde. Natürlich fälle das AfS seine Entscheide nicht nach rein subjektiven Gesichtspunkten: Gerade, weil § 238 PBG so allgemein gehalten sei, habe das AfS Kriterien entwickeln müssen, nach denen es vorgehe. Diese seien als «best practice» und Leitfäden öffentlich einsehbar.

Die Direktorin bekundet ihre Gesprächsbereitschaft, sollte Frau von Allmen gewisse Kritikpunkte mit dem zuständigen Abteilungsleiter und ihr selbst noch direkt besprechen wollen.

c) Schriftliche Abklärungen beim AfB

Die verschiedenen Vorwürfe ans AfB fasst die Ombudsstelle schriftlich zusammen und bittet um eine Stellungnahme. Die Direktorin erklärt in ihrer Antwort, es könne vorkommen, dass Unterlagen nicht an ihrem Bestimmungsort ankämen. Ganz selten blieben die Unterlagen unauffindbar. Seit April 2024 habe das AfB auf ein volldigitales Baubewilligungsverfahren umgestellt. Damit sei die Nachweisbarkeit für beide Seiten besser gegeben, da alle Dokumente elektronisch erfasst würden. Damit seien alle Akten für die Beteiligten von überall her (bspw. auch im Homeoffice) einsehbar und verfügbar.

Zur späten Nennung von Verweigerungsgründen antwortet die Direktorin, dass die Mitarbeitenden angewiesen seien, die dreiwöchige Vorprüfungsfrist zu nutzen, um Mängel aufzuspüren, die nicht ohne weiteres zu beheben wären und deshalb zu einer Verweigerung führen würden. Manchmal seien Verweigerungsgründe aber nicht einfach zu erkennen. Und häufig sei es erst die Kombination verschiedener Mängel, die eine einfache Behebung verunmöglichten. Diese Fälle seien aber erst dann ersichtlich, wenn von allen beteiligten Fachstellen eine Stellungnahme vorliege. Dies sei oft erst gegen Ende des verwaltungsinternen Prozesses der Fall, wenn die Bearbeitungsfrist bereits annähernd ausgeschöpft sei. Dass dies für die Gesuchstellenden unbefriedigend und stossend sei, könne sie gut verstehen, lasse sich prozessual aber leider nicht verhindern.

Der Vorwurf der mangelnden Transparenz werde immer wieder geäussert. Für sie sei jedoch nicht nachvollziehbar, was damit genau gemeint sei. Möglicherweise gehe es darum, dass das AfB keinen Einblick in die Geschäftsabwicklung der anderen Dienstabteilungen habe und diesen gegenüber auch nicht weisungsbefugt sei. In besonderem Masse gelte dies, wenn kantonale oder eidgenössische Stellen involviert seien. Deshalb könne das AfB bei solchen Stellen lediglich darüber Auskunft geben, ob für die erforderlichen Prozessschritte die Fristen eingehalten oder bereits überschritten seien. Bei mehrmaligem Nachfragen könne der Eindruck entstehen, dass Termine unbegründet verschoben oder Fristen verlängert würden, was jedoch nicht zutrefte.

Dass die gesetzlichen Ordnungsfristen im Baubewilligungsverfahren teilweise deutlich überschritten würden, treffe leider zu. Die Ursachen dafür seien erkannt. Die zur Behebung der Missstände eingeleiteten Massnahmen zeigten zunehmend Wirkung, die Rate der Fristeinhaltung habe sich bereits positiv entwickelt.

3. Schlussbericht mit Würdigung

Die Stellungnahmen fasst die Ombudsstelle in einem ausführlichen Schlussbericht zusammen und würdigt sie. Der Ombudsmann stellt fest, dass er schon verschiedentlich mit Vorbringen konfrontiert worden sei, die sich auf die Handhabung von § 238 PBG bezogen hätten. Wie die Direktorin des AfS könne auch er nachvollziehen, dass dieser Paragraph zu Unverständnis oder gar Unmut führen könne. Durch seine offene Formulierung lasse er einen grossen Ermessensspielraum zu. Er könne einerseits verstehen, dass eine Architektin es als bevormundend empfinde, wenn sie mit verschiedenen Auflagen und Änderungswünschen konfrontiert werde, obschon sie vom eingereichten Projekt fachlich überzeugt sei. Andererseits bevorzuge er als Bürger trotzdem ein Bauamt, das versuche, eine bessere städtebauliche Gesamtwirkung zu erzielen, was überdies auch politisch so gewollt sei.

Zur ausführlichen Stellungnahme des AfB kommt der Ombudsmann zum Schluss, dass die Direktorin gewisse Versäumnisse einräume, gleichzeitig aber auch auf konkret anstehende oder bereits umgesetzte Neuerungen hinweise, die Verbesserungen bringen dürften. Überall, wo gearbeitet werde, könne es Fehler geben. Wichtig sei, dass man versuche, solche Fehler nicht zu wiederholen. In ihren Antworten weise die Direktorin aber auch auf spezielle Gegebenheiten im Stadtzürcher Bauverfahren hin, die unbefriedigend sein können, mit denen man sich aber wohl oder übel arrangieren müsse, wie bspw. die Tatsachen, dass Mängel bisweilen erst nach der Stellungnahme aller beteiligten Fachstellen erkennbar würden, oder dass das AfB keinen Einfluss auf das Einhalten der Fristen von anderen Stellen habe. Ganz wichtig sei für ihn, dass das AfB erkannt habe, wo Abläufe verbessert werden könnten und mit der Umsetzung bereits begonnen habe. Er hoffe, dass die digitalen Neuerungen zur erhofften Beschleunigung führten.





Kurzbeispiele

Zehn Kurzbeispiele, einige davon zu Problemen im öffentlichen Raum, geben einen Einblick in den bunten und lebendigen Beratungsalltag der Ombudsstelle.

Alle berichteten Fälle wurden von der Ombudsstelle so geführt, wie sie dargestellt sind. Einzelne Falldetails und teilweise das Geschlecht wurden geändert. Bisweilen werden Fälle aus den Vorjahren dargestellt, die zur Thematik passen.

Kleingewerbe unter Druck

Der Besitzer eines Schmuckladens wendet sich an die Ombudsstelle. Auch die Besitzer einer kleinen Bar, einer Buchhandlung sowie eines Tattoostudios melden sich. Sie alle beklagen sich über die umfangreichen Bauarbeiten im Nieder- und Oberdorf, die zu erheblichen Umsatzeinbussen führten. Nach der Pandemie bleibe die Kundschaft nun wegen der massiven Bautätigkeit und der erschwerten Zugänglichkeit aus. Die Ladenbesitzer verlangen eine finanzielle Entschädigung bzw. Unterstützung durch die Stadt. Andernfalls sei das Kleingewerbe in der Altstadt in seiner Existenz bedroht. Der Ombudsmann, der sein Büro ebenfalls im Oberdorf hat, besucht die Ratsuchenden persönlich und muss feststellen, dass Zugang und Sichtbarkeit der Läden teilweise erheblich erschwert sind.

Die Stadt erneuert im gesamten Nieder- und Oberdorf ca. 17 Kilometer an alten Wasser-, Gas- und Stromleitungen. Die Webseite «www.stadt-zuerich.ch/doorfli» informiert ausführlich über die zeitliche Etappierung und den Ablauf der Bauarbeiten, die aufgrund der engen Verhältnisse und wegen Unterbrüchen bei Grossanlässen bis 2027 dauern werden.

Einige Ladenbesitzer gelangen auch direkt an die zuständige Stadträtin. Diese zeigt Verständnis für die Unannehmlichkeiten, weist aber darauf hin, dass es sich um gesetzlich zulässige Bauarbeiten handle, die gemäss Rechtsprechung in der Regel entschädigungslos zu dulden seien. Ähnlich lautet die Antwort des Stadtrats auf eine gemeinderätliche Motion (GR Nr. 2024/378).

Der Ombudsmann schliesst sich dieser Rechtsauffassung an: Schadenersatz kann nur verlangen, wer unrechtmässig einen finanziellen Schaden erlitten hat. Das ist hier nicht der Fall. Denkbar wären in schweren Fällen allenfalls Ansprüche aus Enteignung. Er bedauert, dass das Kleingewerbe immer mehr von sog. Flagship Stores aus der Altstadt verdrängt werde. Allerdings sei es primär eine politische Frage, ob und wie die Stadt das Kleingewerbe unterstützen wolle, um den Charakter der Altstadt als lebendiges Quartier zu bewahren.

Im Bewilligungsdschungel

Im Mai 2024 melden sich die Betreiber einer Eventfirma bei der Ombudsstelle. Sie wollen auf einer Quartierbrache einen Foodtruck betreiben. Ihnen würden aber Steine in den Weg gelegt. Sie seien mehrfach belogen worden und ihre Fragen würden nicht beantwortet. Gemäss den umfangreichen abgegebenen Unterlagen gehört das Brachland einem grossen Konzern. Dieser hat die sog. «Raumbörse» mit einer Zwischennutzung beauftragt. Bei der Raumbörse handelt es sich um ein Angebot der städtischen Dienstabteilung Soziale Einrichtungen und Betriebe (SEB). Sie bietet auf der Brache verschiedene Zwischennutzungen für einen breiten Nutzerkreis an: Einen Bereich für sportliche Aktivitäten, einen Begegnungsort sowie einen Naturspielplatz.

Die Betreiber monieren vor allem, dass sie zunächst positive Signale von der Baubewilligungsbehörde erhalten hätten. Die Raumbörse habe aber dann das Gesuch für den Foodtruck verweigert. Der Ombudsmann spricht mit dem Leiter der Raumbörse und verlangt Einsicht in die Korrespondenz: Die Foodtruckbetreiber haben übersehen, dass eine Baubewilligung und das Einverständnis des Grundeigentümers nicht dasselbe sind. Die Baubewilligungsbehörde prüft ausschliesslich, ob der Foodtruck den baurechtlichen Vorgaben entspricht, mit andern Worten, ob es erlaubt ist, diesen aufzustellen. Die Raumbörse hingegen entscheidet als Eigentümervertreterin, ob es erwünscht ist, einen Foodtruck aufzustellen. Letzteres wurde nach Absprache mit den zuständigen Behörden verneint, weil es schon genügend Verpflegungsmöglichkeiten in der Nähe gebe, die man nicht konkurrenzieren wolle. Dies wurde der Hauptmieterin des betreffenden Areals frühzeitig mitgeteilt, aber diese hat die negative Beurteilung offenbar nicht an die Betreiber weitergeleitet. Rechtlich ist die Ablehnung zulässig, die Raumbörse räumt aber Mängel in der Kommunikation ein: Insbesondere sei es falsch gewesen, die E-Mails der Eventfirma ab einem gewissen Zeitpunkt gar nicht mehr zu beantworten.

Beschwerde über die Rad-WM

Eine Einwohnerin der Stadt Zürich bittet die Ombudsstelle, die Perspektive der betroffenen Bevölkerung einzunehmen, ihre Beschwerde über die Rad- und Paracycling-WM 2024 weiterzuleiten und mit den dafür zuständigen Behörden in Kontakt zu treten. Sie wohne in Witikon und möchte wissen, wie es möglich sei, dass sie ohne Einwilligung und ohne gefragt zu werden, mehrere Tage von der Stadt derart massiv in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden dürfe. Sie möchte erfahren, wo sie ihre finanziellen Einbussen geltend machen könne und wer diesen Anlass bewilligt habe. Zudem interessiere sie, wer davon finanziell profitiere und ob eine Erhebung durchgeführt worden sei, ob die Stadtbevölkerung diesen Anlass goutiere.

Der Ombudsmann antwortet der Einwohnerin, er könne nur neutral und unabhängig prüfen, ob die Verwaltung und der Stadtrat korrekt arbeiteten. Die Rad- und Paracycling-WM habe hingegen aufgrund der Zustimmung im Zürcher Gemeinderat stattgefunden. Dieser habe am 6. Februar 2019 die Durchführung einstimmig gutgeheissen und dafür einen Kredit bewilligt. Damals seien alle Parteien dafür gewesen, und auch die Stimmbevölkerung habe dagegen kein Referendum ergriffen. Die Stimmbevölkerung habe den Entscheid quasi doppelt mitgetragen, durch die Wahl des Parlaments und durch den Verzicht auf ein Referendum. Als Ombudsmann könne er politische Entscheide weder überprüfen noch kritisieren. Eine finanzielle Entschädigung komme nur dann in Frage, wenn jemand unrechtmässig in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt werde. Da die WM bewilligt gewesen sei, seien die damit verbundenen Einschränkungen auch nicht unrechtmässig. Daher sehe er keinen Anspruch auf eine Entschädigung.

Wenn sie inskünftig solche Anlässe verhindern möchte, sei dies einzig auf politischem Weg möglich, wobei – wie gesagt – damals alle Parteien die WM in der Innenstadt unterstützt hätten. Er bedauere, dass er ihr keine andere Auskunft geben könne.

Nur nicht unter meinem Balkon!

Eine Bewohnerin aus dem Seefeldquartier schildert, dass unter ihrem Balkon neu ein grosser Abfalleimer mit einem Dispenser für Hundekotbeutel aufgestellt worden sei. Der Eimer sei vorher weiter entfernt gewesen. Sie habe sofort mit dem Tiefbauamt (TAZ) Kontakt aufgenommen und sich beschwert. Im Winter gehe es ja noch, aber im Sommer werde der Abfalleimer sicher stinken. Sie wolle ihren Balkon ohne Gestank geniessen können, und es gäbe in der Nähe besser geeignete Standorte. Das TAZ wolle aber nichts von einer Versetzung wissen. Die Bewohnerin klagt, dass das Quartier bereits stark unter unerlaubtem Abfall (Littering) leide, weshalb sie nicht auch noch dem Gestank ausgesetzt sein möchte. Sie bittet die Ombudsstelle, sich der Sache anzunehmen.

Die Ombudsstelle erkundigt sich telefonisch bei Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ). ERZ erklärt, der ursprüngliche Standort sei nur provisorisch und nicht geeignet gewesen, da er zu nahe beim Abfalleimer der nächstgelegenen Tramhaltestelle platziert gewesen sei. Das TAZ stelle die Abfalleimer auf, die Standorte bestimme hingegen ERZ. Massgebend für die Festlegung seien die Passantenfrequenz sowie die Distanz zu anderen Abfalleimern des Perimeters. ERZ vermisst und kartographiert diese Abstände exakt. Wenn die Abstände zu gross seien, ziehe dies erfahrungsgemäss Littering nach sich, worüber sich die Bewohnerin ebenfalls beklagt habe. Die Stadt Zürich verfolge hier bewusst eine andere Politik als andere Städte, welche die Bevölkerung mit weniger Entsorgungsmöglichkeiten erziehen möchten, den Müll zuhause zu entsorgen. ERZ betont, die Abfalleimer würden regelmässig geleert. Zudem sei aus der Bevölkerung mehrfach der Wunsch nach zusätzlichen Abfalleimern im Quartier geäussert worden.

Die Ombudsstelle teilt der Bewohnerin ihre Abklärungen mit und stellt fest, dass ein Interessenkonflikt bestehe, die Standortwahl aber aufgrund der Vermessung und Erfahrungswerte nachvollziehbar sei.

Begehrtes Schulschwimmbad

Eine Leiterin von Aquafit-Kursen beschwert sich über die Bewilligungspraxis des Sportamts. Sie berichtet, dass sie seit vielen Jahren Aquafit-Kurse gebe. Früher habe sie das Schulschwimmbad jeweils den ganzen Abend mieten und ihre Stunden innerhalb dieser Zeit frei organisieren können. Neu würden nur noch einzelne Lektionen bewilligt. Die Leiterin fühlt sich benachteiligt und ist der Meinung, ihr Geschäft werde durch die starre Haltung des Sportamts ruiniert. Auch das Angebot, auf ein anderes Bad auszuweichen, helfe nicht weiter, da ihre Kundschaft nicht so flexibel sei.

Die Ombudsstelle erfährt vom Sportamt folgendes: Es sei richtig, dass nur noch 45 Minuten-Slots für Kurse vergeben würden. Diese Praxis gelte aber schon seit mindestens zehn Jahren. Die Auslastung der Schulschwimmanlagen habe über die letzten Jahre ständig zugenommen. Die Anlagen würden von der Schule abends länger benötigt, weshalb private Kurse zeitlich nach hinten verschoben werden mussten. Sie hätten versucht, Bewilligungswünsche möglichst zu erfüllen. Da immer mehr Personen die Anlagen nutzen wollten, könnten sie jedoch nicht alle Wünsche berücksichtigen. Sie versuchten aber, Alternativen anzubieten, bspw. in einem anderen Bad. Die Praxis sei in allen Schwimmbädern dieselbe und betreffe auch andere Kursangebote. Das Sportamt bestätigt, dass zwischen dem Ende des Schulschwimmunterrichts und den ersten privaten Lektionen eine halbe Stunde Pause eingeplant sei, damit sich die Schulkinder umziehen könnten. Zudem dürften die Teilnehmenden schon eine Viertelstunde vor Kursbeginn in die Garderobe. Dieser Zeitplan sei bereits so eng, dass eine frühere Kursansetzung ausgeschlossen sei.

Die Ombudsstelle bedankt sich für die einleuchtenden Auskünfte. Die Praxis sei durch den hohen Nutzungsdruck begründet, eine Benachteiligung sei für sie nicht erkennbar. Die Ombudsstelle kann die Kursleiterin für eine Rückmeldung nicht mehr erreichen.

Leistungsbeurteilung «Grotenschlecht»

Leistung und Verhalten der städtischen Mitarbeitenden und das Erreichen der vereinbarten Ziele werden jährlich im Rahmen der Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche (ZBG) anhand einer einheitlichen Skala bewertet. Den Vorgesetzten stehen dabei vier Beurteilungsstufen zur Verfügung: «Vollumfänglich erfüllt» bedeutet, dass die Vorgaben erwartungsgemäss erreicht wurden. Bei deutlicher Abweichung nach oben oder unten lauten die Beurteilungen «deutlich übertroffen», «mehrheitlich erfüllt» oder «mehrheitlich nicht erfüllt».

Eine Mitarbeiterin berichtet jedoch, dass ihr Vorgesetzter ein eigenes Bewertungssystem eingeführt habe. Er vergeblich die Beurteilungen «vollumfänglich erfüllt», «verbesserungswürdig», «ungenügend» oder «grotenschlecht», wobei ein Begriff für besonders gute Leistungen in seinem System fehle. Auf Nachfrage des Ombudsmanns erklärt er, die offizielle Skala nicht gekannt zu haben.

Die ZBG sind ein zentrales Instrument der städtischen Personalführung. Die vom Stadtrat festgelegte Skala ermöglicht dabei eine einheitliche Beurteilung aller Angestellten. Auch für die Mitarbeitenden hat die Beurteilung eine grosse Bedeutung. Sie ist nicht nur lohnrelevant, sondern wird oft auch als Anerkennung der geleisteten Arbeit wahrgenommen. Die Beurteilung sollte ehrlich sein, auch Probleme und Defizite benennen, aber immer konstruktiv und lösungsorientiert ausfallen. Abwertende Begriffe wie «grotenschlecht» sind verletzend und gehören nicht in eine Leistungsbeurteilung.

Der Ombudsmann beobachtet viel zu häufig, dass städtische Führungskräfte grundlegende personalrechtliche Vorgaben nicht kennen. Einigen ist selbst nach Jahren nicht bewusst, dass sie im öffentlichen Dienst an engere rechtliche Vorgaben gebunden sind als in der Privatwirtschaft (vgl. dazu den Bericht des Ombudsmanns 2021, S. 20 ff.). Die Schulung der städtischen Führungspersonen scheint nicht bei allen den gewünschten Erfolg zu erzielen.

«Willkommen in Pjöngjang!» Segelschule im Gegenwind

Eine Vereinigung, die sich seit vielen Jahren für einen werbefreien öffentlichen Raum einsetzt, kontaktiert die Ombudsstelle. Um das Anliegen politisch vorantreiben zu können, wünscht der Verein detaillierte Informationen von der Stadtverwaltung. Zwar hatte der Vereinspräsident in den letzten Jahren immer wieder Kontakt mit verschiedenen Dienststellen, jedoch wurden seine Fragen zu den Werbedaten nicht alle beantwortet.

In einer Sprechstunde gehen der Ombudsmann und der Präsident alle noch offenen Fragen durch, streichen einige davon und formulieren die anderen so um, dass sie verständlicher werden und einfacher zu beantworten sind. Danach nimmt der Ombudsmann mit den zuständigen Stellen Kontakt auf und bittet um Antworten auf die Fragen. Er weist darauf hin, dass es verschiedene Wege gibt, mit Fragen von Bürger*innen umzugehen: Wenn eine inhaltliche Stellungnahme nicht möglich ist, muss auch dies nachvollziehbar und begründet mitgeteilt werden. Gegebenenfalls kann die Verwaltung darauf hinweisen, dass eine bestimmte Frage nur im Rahmen eines Gesuchs auf Informationszugang gemäss dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) behandelt werden kann, und auf die zu erwartenden Kosten hinweisen. Unter Umständen darf mitgeteilt werden, dass der Aufwand zur Beantwortung der Frage unverhältnismässig wäre, aber mit Begründung, weshalb es an einem schutzwürdigen Interesse fehlt. Nicht zulässig ist es, die Fragen von Bürger*innen gar nicht zu beantworten.

Die zuständige Person bei der Stadtverwaltung nimmt sich rund einen Monat Zeit, die erwünschten Informationen zusammenzutragen. Danach kann sie dem Verein alle Fragen beantworten. Der Präsident bedankt sich bei der Ombudsstelle: Der Verein könne sich nun ein objektives Bild zur Sachlage machen.

Im März 2025 hat der Gemeinderat nach engagierter Debatte, in der auch Vergleiche zur Hauptstadt Nordkoreas gezogen wurden, mit knapper Mehrheit erhebliche Einschränkungen für Werbung im öffentlichen Raum beschlossen.

Ein Segelschullehrer wendet sich verzweifelt an die Ombudsstelle. Er wollte von einem Berufskollegen einen Schiffstandplatz am Bürkliplatz übernehmen. Sein Kollege wolle altershalber seine Segelschule schliessen und ihm den Standplatz übergeben. Weil die Wasserpolizei erklärt habe, dass eine Übertragung nur an eine andere Segel- oder Motorbootschule möglich sei, habe er umgehend eine Einzelfirma gegründet und den Antrag auf Standplatzübergabe gestellt. Zunächst habe es geheissen, die Genehmigung sei reine Formsache, weshalb er seine bisherige Anstellung als Segellehrer gekündigt habe. Dann die böse Überraschung: Die Wasserpolizei habe sein Gesuch abgelehnt, weil die Ausnahmebestimmung zur Geschäftsübernahme vorliegend gar nicht zur Anwendung komme. Gemeinsam mit dem aktuellen Standbesitzer habe er das Gespräch mit der Stadt gesucht – bisher ohne Erfolg. Nun stehe er ohne Anstellung und ohne Bootsplatz da, was seine wirtschaftliche Existenz bedrohe. Er bittet die Ombudsstelle um Vermittlung.

Die Ombudsstelle klärt Rechtsgrundlagen und Praxis für die Vergabe von Schiffstandplätzen ab. Die Stadt Zürich führt eine lange Warteliste mit rund 2000 Interessent*innen. Wird einer der begehrten Standplätze frei, erhält ihn die Person zuoberst auf der Liste. Nur in Ausnahmefällen kann die Vergabe anderweitig erfolgen: Bei Privaten nach einem Todesfall an Ehepartner*innen oder Kinder, bei Firmen im Rahmen einer Geschäftsübernahme. Vorliegend habe der Segelschullehrer aber eine neue Firma gegründet und nicht die bestehende übernommen.

Nach Rücksprache mit der zuständigen Abteilung kann die Ombudsstelle dem Segelschullehrer zwei Optionen aufzeigen. Entweder gründet der aktuelle Bootsplatzbesitzer eine GmbH, die der Segellehrer später übernimmt, oder dieser gründet selbst eine GmbH, in die der aktuelle Besitzer seine Firma einbringt. Die Stadt erklärt sich bereit, die Bewilligungsfähigkeit einer solchen Übergabelösung vorab zu prüfen.

Panikattacke an der Streetparade

Eine junge Frau, begleitet von ihrer Mutter, schildert der Ombudsstelle ein schlimmes Erlebnis: Sie habe an der Streetparade unter Alkoholeinfluss eine Panikattacke erlitten. Ihre Kollegin habe vergeblich versucht, die herbeigerufenen Rettungskräfte darauf hinzuweisen, dass sie aufgrund ihrer Autismus-Spektrum-Störung (ASS) unbedingt Ruhe und Abstand benötige. In Panik habe die junge Frau um sich geschlagen und dabei versehentlich eine Rettungssanitäterin verletzt. Daraufhin sei sie von der Polizei am Boden fixiert, in Handschellen abgeführt und über Nacht in Gewahrsam genommen worden. Sie hätte sich von den Einsatzkräften gewünscht, während der Panikattacke mehr Raum und Zeit zu erhalten, um sich beruhigen zu können. Das Erlebnis habe sie stark traumatisiert und belaste sie noch heute.

Die von der jungen Frau geschilderten Empfindungen und Reaktionen können typische Muster von Menschen mit ASS in Stresssituationen sein: Eine übermässige Reizstimulation durch Berührungen, Licht, Gerüche, Lärm oder Ähnliches kann einen sog. «Meltdown» auslösen – einen Überlastungszustand, der zu unkontrollierbaren Reaktionen führen kann.

Der Ombudsmann stellt weder bei Schutz & Rettung (SRZ) noch bei der Stadtpolizei irgendein Fehlverhalten fest. Trotzdem nimmt er den Fall zum Anlass, einen Runden Tisch über den Umgang mit Menschen mit ASS einzubereitern. Neben SRZ und der Stadtpolizei nimmt auch eine der beiden städtischen Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen teil: Wie können die Bedürfnisse von Menschen mit ASS berücksichtigt werden, ohne die Sicherheit der Einsatzkräfte oder von Dritten zu gefährden? Alle sind sich einig, dass die Schulung und Sensibilisierung der Rettungs- und Polizeikräfte im richtigen Umgang mit Menschen mit ASS wichtig ist. Die städtische Beauftragte wird nun prüfen, welche Massnahmen innerhalb der Stadtverwaltung umgesetzt werden können.

Haltestelle als Geburtstagsgeschenk?

Eine Stadtbewohnerin beschwert sich über die Umbenennung der Tramhaltestelle «Börsenstrasse» in «Kantonalbank». Dieses Geburtstagsgeschenk begünstige die Zürcher Kantonalbank (ZKB) in unzulässiger Weise. Die Ombudsstelle geht der Frage nach, ob hier tatsächlich eine Haltestelle «verschenkt» wurde – zumal die ZKB die Umbenennung anlässlich ihres 150-Jahr-Jubiläums beantragt hatte. Stadt und Kanton Zürich hatten die Umbenennung unterstützt und das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat diese schliesslich gutgeheissen.

Gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen zur Umbenennung von Haltestellen dürfen Namen nur geändert werden, wenn ein öffentliches Interesse an der Änderung besteht. Zudem darf eine Haltestelle keinen Unternehmensnamen enthalten – es sei denn, dieser sei identisch mit einem geografischen Namen.

Die Stadtverwaltung bringt zur Begründung des öffentlichen Interesses vor, die Haltestelle «Kantonalbank» sei besser auffindbar als «Börsenstrasse». Die staatliche ZKB sei zudem kein «Unternehmen» im Sinne des Gesetzes. Der Ombudsmann kann letzteres nachvollziehen: Die ZKB ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Zürich mit verfassungsrechtlicher Grundlage und kein privatrechtliches Unternehmen. Dennoch bleibt offen, wie eng der Begriff «Unternehmen» in der Bundesverordnung zu verstehen ist. Zudem überzeugt ihn die Argumentation betreffend die bessere Auffindbarkeit nicht: Die alte Haltestelle «Börsenstrasse» war kein «Gleis Neundreiviertel», sondern problemlos zu finden.

Allerdings hat das BAV das Umbenennungsgesuch gutgeheissen, und der städtische Ombudsmann hat nicht die Arbeit der Bundesverwaltung zu prüfen. Die gesetzlichen Vorgaben sind im vorliegenden Fall jedenfalls grosszügig ausgelegt worden, was insofern unbefriedigend ist, als den Bürger*innen kein Rechtsmittel gegen die Bewilligung der Haltestellen-Umbenennung zur Verfügung gestanden hat. Der Ombudsmann teilt dies der Stadtbewohnerin in einem Schlussbericht mit.





STADTSPITAL ZÜRICH

Statistik 2024

Die Ombudsstelle hat im Berichtsjahr **1436 neue Fälle** behandelt, 845 Anfragen und 591 Geschäfte.

Als **Anfragen** erfassen wir all jene Fälle, die entweder mit geringem Aufwand beantwortet werden können oder für die wir nicht zuständig sind und die Ratsuchenden an andere Beratungsstellen vermitteln konnten. **Geschäfte** sind Fälle, die einer vertieften Abklärung oder Beratung bedürfen, häufig eine Rückfrage bei der Verwaltung oder Vermittlungsgespräche zur Folge haben und somit einen grösseren Aufwand mit sich bringen.

Die Anzahl neuer Geschäfte im Vergleich zum Vorjahr (2023: 596) blieb etwa gleich hoch. Die Anzahl der Anfragen hat hingegen im Vergleich zum Vorjahr abgenommen (-11 %).

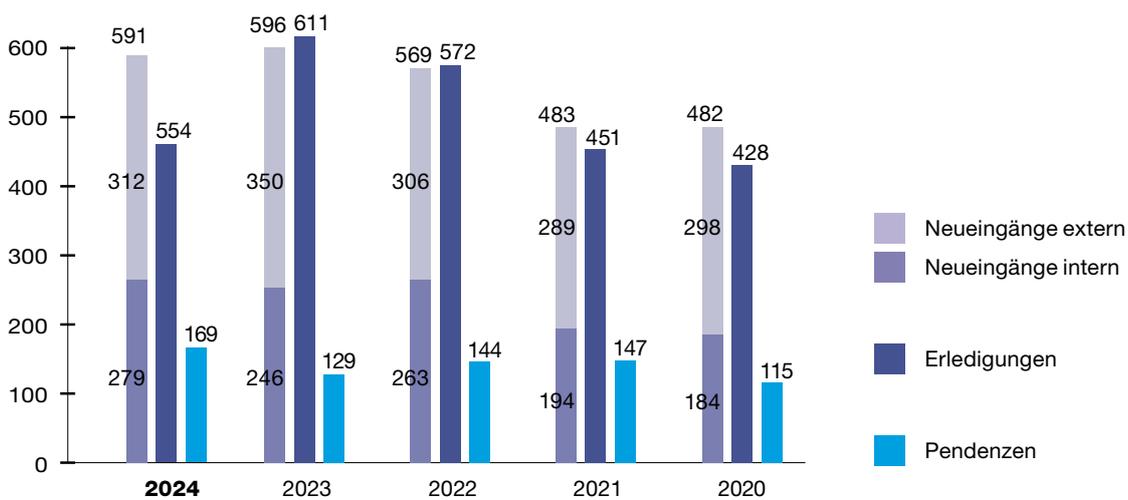
Wir unterscheiden zwischen **externen und internen Geschäften**: Als **externe Geschäfte** zählen all jene, in denen sich Privatpersonen oder Firmen bei der Ombudsstelle über die Verwaltung beschweren. **Interne Geschäfte** sind Personalfälle, in denen sich städtische Angestellte wegen Schwierigkeiten am Arbeitsplatz an die Ombudsstelle wenden. Der Anteil der internen Geschäfte war im Berichtsjahr auf hohem Niveau und betrug **47 %**.

Die Ombudsstelle ist neben der Finanzkontrolle die unabhängige Meldestelle für Whistleblowing. Im Berichtsjahr sind **66 Whistleblowingmeldungen** eingegangen, die 29 verschiedene Fälle betrafen.

Eingangsort	Geschäfte		Anfragen	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Telefonisch	265	45 %	442	52 %
Webseite	51	9 %	112	13 %
E-Mail	169	28 %	204	24 %
Persönlich	40	7 %	62	8 %
Post	22	4 %	18	2 %
Whistleblowingplattform	31	5 %	7	1 %
Von Amtes wegen	13	2 %		
Total	591		845	

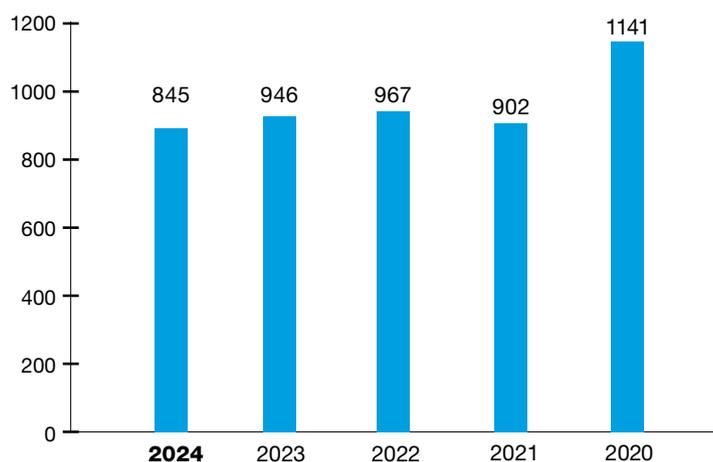
Geschäfte

Neueingänge, Erledigungen, Pendenzen



Anfragen

Neueingänge

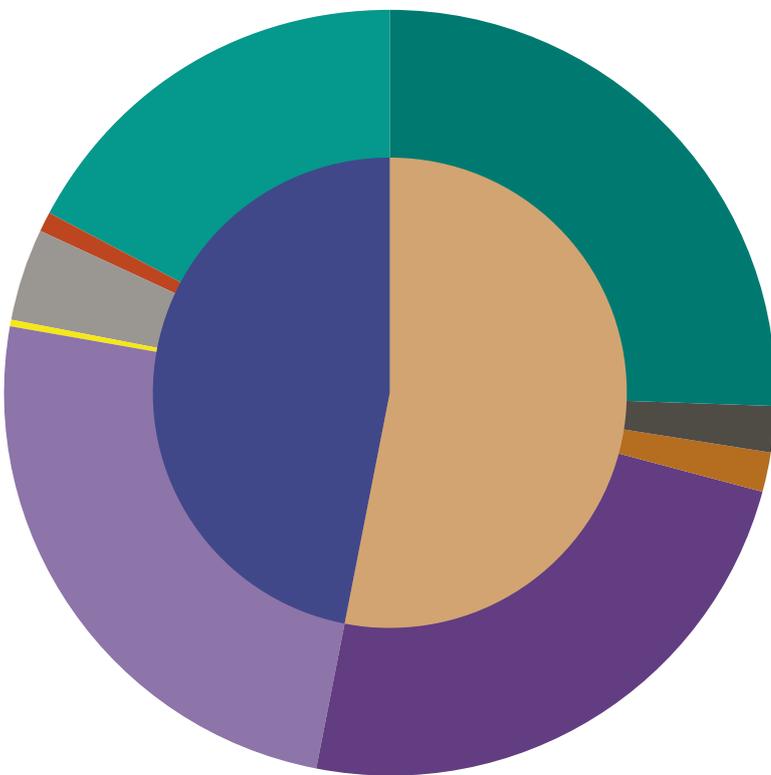


Geschäfte

Im Jahr 2024 neu eingegangene Geschäfte

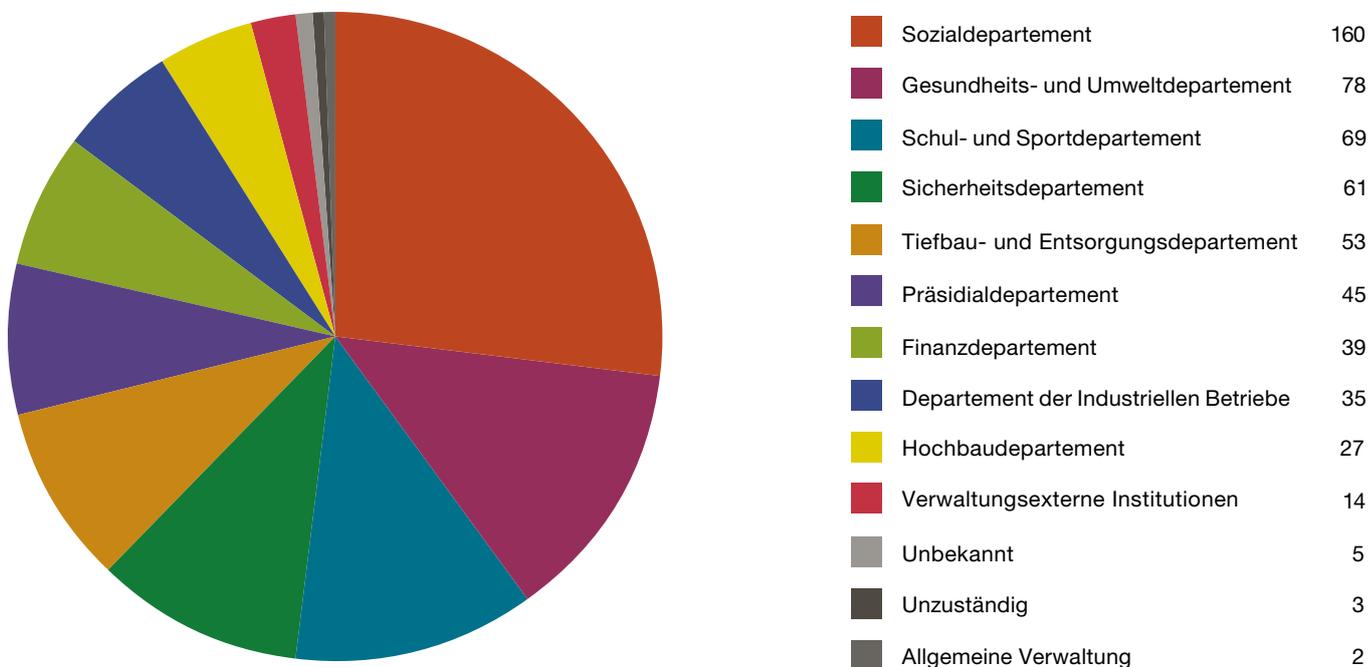
Externe und Personalgeschäfte

Aufteilung nach Geschlecht

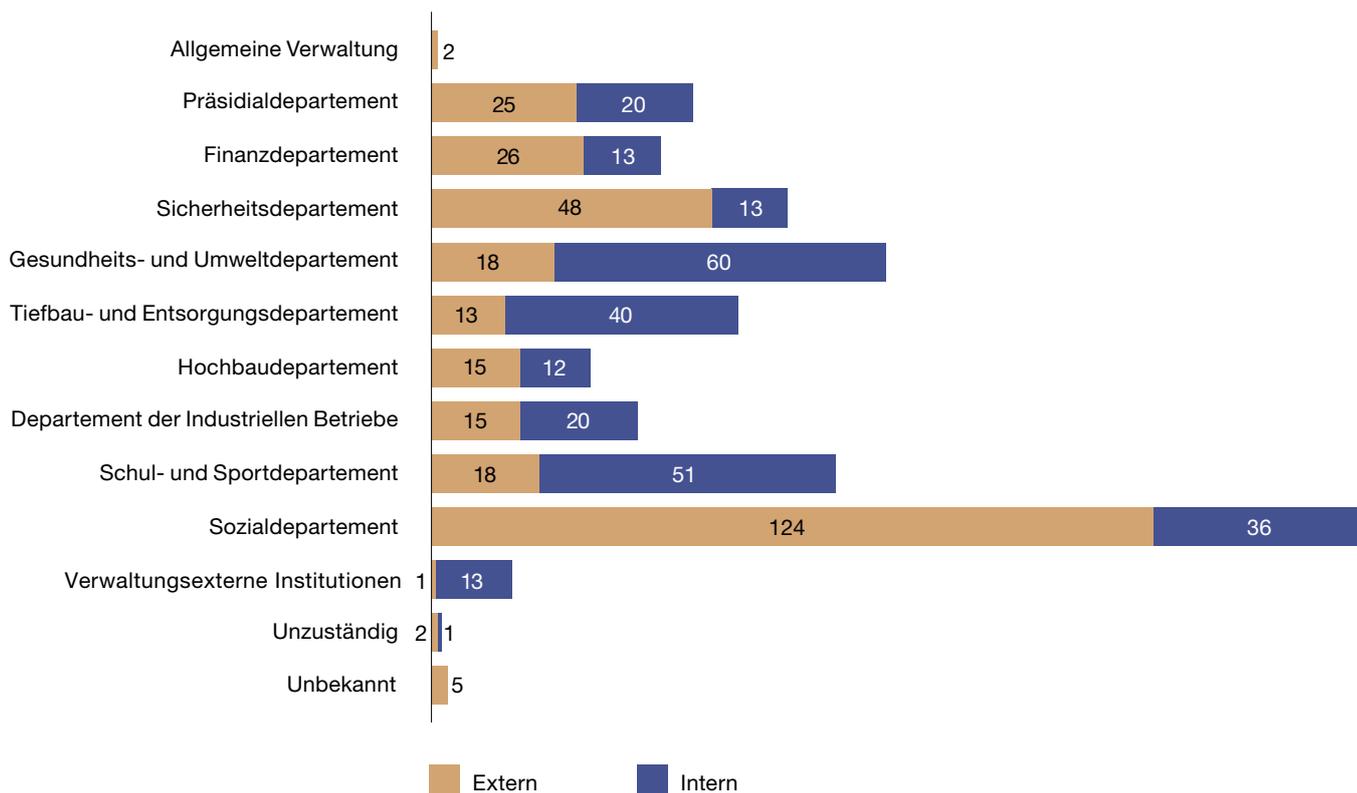


Extern 312	Männlich	151
	Weiblich	140
	Juristische Personen	11
	Unbekannt	10
Intern 279	Weiblich	147
	Männlich	102
	Unbekannt	24
	Juristische Personen	5
	Divers	1

Verteilung auf die Departemente



Verteilung externe/interne Fälle



Verteilung auf Dienstabteilungen

Die 591 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Geschäften):

Allgemeine Verwaltung	2	0.3%		
Übrige	2			
Präsidialdepartement	45	7.6%	davon intern	20
Bevölkerungsamt	14			
Stadtamtsfrau-/Stadtammann- und Betriebsämter	14		davon intern	7
Friedensrichterämter	8		davon intern	8
Stadtentwicklung	5		davon intern	1
Übrige	4		davon intern	4
Finanzdepartement	39	6.6%	davon intern	13
Liegenschaften Zürich	20		davon intern	1
Steueramt	10		davon intern	4
Human Resources (HRZ)	8		davon intern	7
Übrige	1		davon intern	1
Sicherheitsdepartement	61	10.3%	davon intern	13
Stadtpolizei	49		davon intern	6
Schutz & Rettung	8		davon intern	5
Übrige	4		davon intern	2
Gesundheits- und Umweltdepartement	78	13.2%	davon intern	60
Stadtspital Zürich	23		davon intern	21
Gesundheitszentren für das Alter	34		davon intern	31
Städtische Gesundheitsdienste	5			
Umwelt- und Gesundheitsschutz	6		davon intern	3
Stiftung Alterswohnungen	8		davon intern	3
Übrige	2		davon intern	2
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	53	9.0%	davon intern	40
Tiefbauamt	5		davon intern	2
Entsorgung + Recycling	36		davon intern	26
Grün Stadt Zürich	5		davon intern	5
Geomatik + Vermessung	7		davon intern	7

Hochbaudepartement	27	4.6%	davon intern	12
Amt für Hochbauten	3		davon intern	3
Immobilien	17		davon intern	9
Amt für Baubewilligungen	7			
Departement der Industriellen Betriebe	35	5.9%	davon intern	20
Elektrizitätswerk (EWZ)	14		davon intern	7
Verkehrsbetriebe (VBZ)	21		davon intern	13
Schul- und Sportdepartement	69	11.7%	davon intern	51
Allgemein	3		davon intern	3
Schulamt	18		davon intern	15
Sportamt	5		davon intern	2
Fachschule Viventa	3		davon intern	3
Volksschule	36		davon intern	25
Übrige	4		davon intern	3
Sozialdepartement	160	27.1%	davon intern	36
Soziale Einrichtungen und Betriebe	9		davon intern	5
Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV	31		davon intern	1
Soziale Dienste	85		davon intern	18
KESB	5			
Asyl-Organisation Zürich (AOZ)	24		davon intern	9
Support Sozialdepartement	3		davon intern	2
Übrige	2		davon intern	2
Verwaltungsexterne Institutionen	14	2.4%	davon intern	13
Unbekannt	5	0.8%		
Unzuständig	3	0.5%	davon intern	1
Total	591	100.0%	davon intern	279



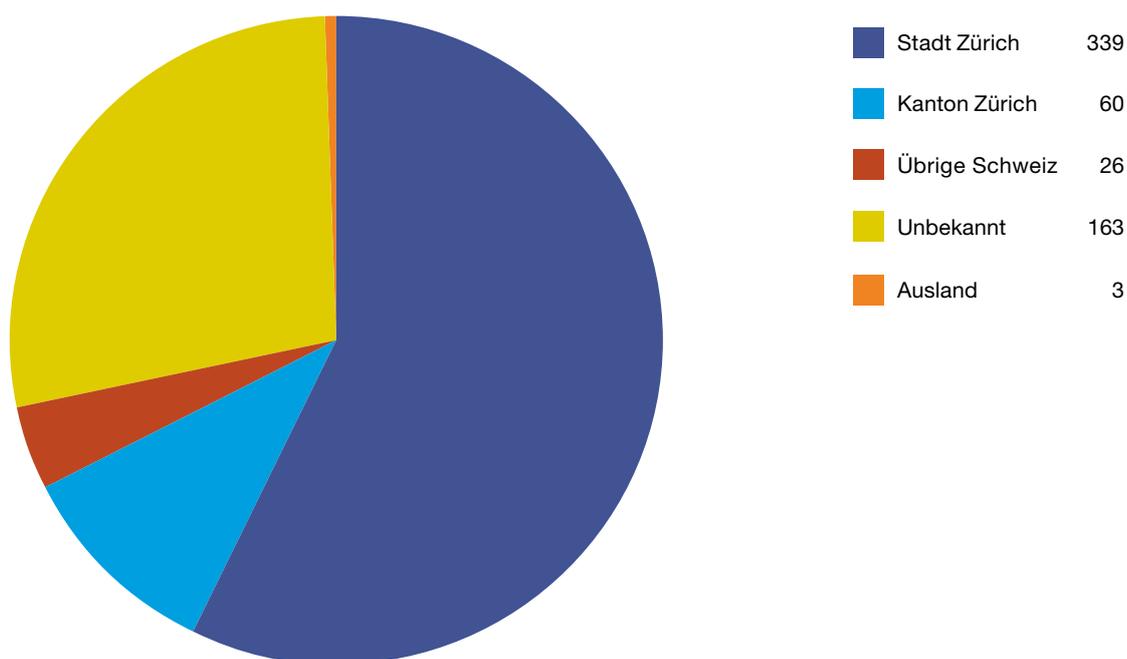
Wohnort der Ratsuchenden

Vorbemerkung

Persönliche Angaben der Ratsuchenden werden von der Ombudsstelle nur erhoben, soweit diese für die Geschäftsbehandlung benötigt werden. Hinreichende Aussagekraft gibt es nur für den Wohnort.

Wohnort

Verteilung nach Wohnort



Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung bzw. E-Mail für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäfts betrug im Durchschnitt aller 554 Geschäfte, die im Jahre 2024 abgeschlossen werden konnten, 99 Tage (Vorjahr: 100 Tage). Die Hälfte aller Geschäfte konnte innert zweier Monate erledigt werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365+ Tage
76	90	108	85	115	80
14 %	16 %	20 %	15 %	21 %	14 %

Kontakte mit den Ratsuchenden

Die Kontakte mit den Ratsuchenden haben leicht abgenommen. Es waren im Jahr 2024 insgesamt 5315 (Vorjahr: 5540, dies entspricht einer Abnahme von 4 %).

Telefonische Kontakte	1376
Schriftliche Kontakte	3735
Persönliche Kontakte auf der Ombudsstelle	204
Total	5315

Kontakte mit der Verwaltung

Die Kontakte mit der Verwaltung haben im Berichtsjahr im Gegenzug zugenommen und betragen für alle Geschäfte insgesamt 3001 (Vorjahr: 2887, dies entspricht einer Zunahme von 4 %).

Mündliche und persönliche Auskünfte	663
Schriftliche Kontakte	2327
Besichtigungen vor Ort	11
Total	3001

Erledigungsart

Meistens können die Geschäfte formlos oder durch eine Mitteilung an die Beteiligten erledigt werden, vor allem wenn eine für alle Parteien gute Lösung hat gefunden werden können. Wenn es aufgrund der Bedeutung der Sache angezeigt ist, oder wenn der Ombudsmann eine Anregung bzw. Empfehlung abgibt, dann verfasst er einen Schlussbericht.

Die Ratsuchenden und die Verwaltung wurden über die Erledigung des Geschäfts

- in 523 Fällen (94 %) durch Mitteilung informiert,
- und in 31 Fällen (6 %) in Form eines Schlussberichts.

Ergebnisse

Die Tätigkeit der Ombudsstelle lässt sich in drei Verfahrensschritte gliedern, die oft aufeinander aufbauen:

- Beratung und Information der Ratsuchenden (B)
- Kontakt mit der Verwaltung und Beschwerdeprüfung (BK)
- Vermittlung (BKV)

Aus Sicht der Ombudsstelle konnten die Geschäfte wie folgt erledigt werden:

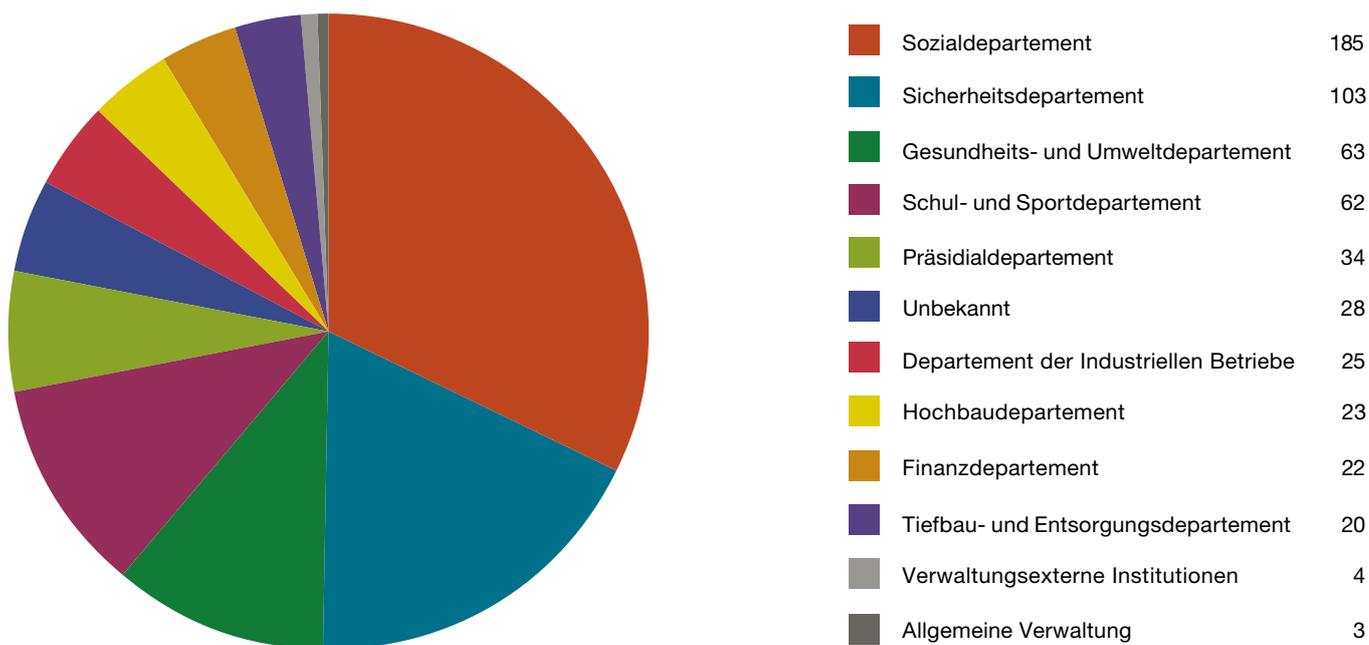
Beratung und Information (B)	234	(42 %)	extern	80	intern	154
Kontakt mit der Verwaltung und Beschwerdeprüfung (BK) im Anschluss an eine Beratung						
Erfolgreich	104	(19 %)	extern	75	intern	29
Teilweise erfolgreich	78	(14 %)	extern	61	intern	17
Abweisung bzw. erfolglos	38	(7 %)	extern	35	intern	3
Vermittlung (BKV) im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung						
Erfolgreich	48	(9 %)	extern	32	intern	16
Teilweise erfolgreich	9	(2 %)	extern	5	intern	4
Abweisung bzw. erfolglos	5	(1 %)	extern	3	intern	2
Rückzug durch die Ratsuchenden	13	(2 %)	extern	8	intern	5
Ausgang unklar (Ratsuchende nicht mehr gemeldet)	25	(4 %)	extern	20	intern	5
Total	554	(100 %)				

Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringeren Aufwands die Eröffnung eines Geschäfts nicht rechtfertigen, gleichwohl aber bearbeitet werden. Zu dieser Kategorie zählen auch Eingaben, für deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und die Ratsuchenden an andere geeignete Stellen verweist.

Im Jahr 2024 wurden insgesamt **845 Anfragen** behandelt (2023: 946). 572 Anfragen, also 68 %, betrafen die Zürcher Stadtverwaltung und fielen in die Zuständigkeit der Ombudsstelle. Für 273 Anfragen (32 %) war die Ombudsstelle nicht zuständig und hat die Ratsuchenden an entsprechende Stellen weiterverwiesen.

Verteilung auf die Departemente



Allgemeine Verwaltung	3	Schul- und Sportdepartement	62
Übrige	3	Schulamt	15
		Volksschule	39
Präsidialdepartement	34	Sportamt	3
Bevölkerungsamt	14	Übrige	5
Stadtamtsfrau-/Stadtammann- und Betreibungsämter	10		
Übrige	10	Sozialdepartement	185
		Soziale Einrichtungen und Betriebe	14
Finanzdepartement	22	Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV	23
Liegenschaften Zürich	5	Soziale Dienste	101
Steueramt	12	KESB	10
Übrige	5	Asyl-Organisation Zürich (AOZ)	32
		Übrige	5
Sicherheitsdepartement	103		
Stadtpolizei	82	Verwaltungsexterne Institutionen	4
Schutz & Rettung	9		
Stadtrichteramt	7	Unbekannt	28
Dienstabteilung Verkehr	5		
		Total Stadtverwaltung	572
Gesundheits- und Umweltdepartement	63		
Stadtspital Zürich	9	Unzuständig	273
Gesundheitszentren für das Alter	35	Diverse kantonale Fragen	45
Städtische Gesundheitsdienste	3	Allgemeine privatrechtliche Probleme	8
Umwelt- und Gesundheitsschutz	5	Patient*innenfragen	21
Stiftung Alterswohnungen	11	Privates Arbeitsrecht	11
		Konsumentenschutzfragen	10
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	20	Krankenkassenprobleme	16
Tiefbauamt	4	Sozialversicherungen	10
Entsorgung + Recycling	12	Sozialfragen	3
Grün Stadt Zürich	4	Rechtsmittelverfahren / Gericht	15
		Mietrecht	7
Hochbaudepartement	23	Privatversicherungen	6
Amt für Baubewilligungen	7	Ausländer*innenfragen	7
Amt für Hochbauten	2	Übrige	114
Immobilien	12		
Übrige	2	Total	845
Departement der Industriellen Betriebe	25		
Elektrizitätswerk (EWZ)	4		
Verkehrsbetriebe (VBZ)	20		
Übrige	1		





Das Team der Ombudsstelle

Stand Mai 2025

Ombudsmann



Rechtsanwalt Dr. iur. Pierre Heusser
Ombudsmann

Juristische Mitarbeiterinnen



Rechtsanwältin lic. iur. Ursula Spörrli
Juristische Mitarbeiterin / Bürochefin



MLaw Franziska Keller
Juristische Mitarbeiterin



MLaw Jorina Galli
Juristische Mitarbeiterin

Mitarbeitende Beratung und Administration



Michael Glarner
Mitarbeiter Beratung und Administration



Daniela Körber
Mitarbeiterin Beratung und Administration

Weitere Mitarbeitende im Berichtsjahr:

Joachim Boss
Mitarbeiter Beratung/Administration bis Juni 2024

MLaw Jonas Kälin
Juristischer Praktikant von Februar bis September 2024

MLaw Anne Mazzoni
Juristische Mitarbeiterin seit Juli 2024 bis Mai 2025

MLaw Ariana Buchmann
Juristische Praktikantin seit Oktober 2024

Tanja Toffolon
Mitarbeiterin Beratung/Administration seit April 2025

MLaw Tristan Sambuco
Juristischer Praktikant seit Mitte Mai 2025

MLaw Claudio Baldi
Juristischer Mitarbeiter (befristet) seit Mitte April 2025

Adresse Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich

Telefon 044 412 00 30

E-Mail info.omb@zuerich.ch

Webseite stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

Stadt Zürich

Standorte Fotografien



Oberer Letten, S. 70–71



Europaallee, S. 56–57



Bahnhof Hardbrücke, S. 32–33



Hauptbahnhof, S. 25



Kanzleiareal, S. 40–41



Heimplatz, S. 48–49



Sihlcity, S. 64



Kasernenareal, S. 21



Lagerstrasse, S. 13



Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich
T +41 44 412 00 30
stadt-zuerich.ch/ombudsstelle