

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
November und Dezember 1971

Inhalt

<i>Einleitung</i>	5
<i>A. Der zürcherische Beauftragte in Beschwerdesachen</i>	6
I. Das Zustandekommen der Institution	6
II. Dienstverhältnis und Wahl	8
III. Büroräumlichkeiten und Administration	9
IV. Der Aufgabenbereich	10
1. Der Aufgabenbereich im allgemeinen	10
2. Der Aufgabenbereich im besonderen	10
a) Rechtsschutz	11
b) Mittlertätigkeit	11
c) Rechtsbelehrung	11
d) Koordination	11
e) Rechtssetzung	11
V. Das Verfahren	12
1. Das Verfahren im allgemeinen	12
2. Die Legitimation zur Beschwerde	12
3. Zum Begriff des «laufenden» Verwaltungsverfahrens	12
4. Zum Begriff der «Amtsstelle»	13
5. Der Gang des Verfahrens	14
a) Die Erhebung der Beschwerde	14
b) Aktenbeizug und Rücksprache mit der Verwaltung	15
c) Der Bericht	15
<i>B. Erste Erfahrungen</i>	17
I. Das Interesse der Öffentlichkeit und die Publizität	17
II. Erste Zahlen	18
III. Praktische Beispiele	19
<i>Schlussbemerkungen</i>	23

Einleitung

Der Beauftragte in Beschwerdesachen nahm am 1. November 1971 seine Arbeit auf. Gemäss Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 erstattet er dem Gemeinderat mindestens einmal jährlich Bericht über seine Tätigkeit. Zuständig zur Prüfung des Berichtes ist laut Art. 37 Abs. 3 der Gemeindeordnung die Geschäftsprüfungskommission. Sie stellt dem Gemeinderat Antrag.

Es war zu überlegen, ob die Berichterstattung für die Monate November und Dezember 1971 gesondert erfolgen soll, oder ob sie mit dem Bericht für das Jahr 1972 zu vereinen sei. Um den Gemeinderat rechtzeitig und vollständig über die Anfangserfahrungen zu unterrichten, wäre auch ein Zwischenbericht auf den 30. Juni 1972 denkbar gewesen. Der Beauftragte hat diese drei Möglichkeiten seiner ersten Berichterstattung dem Büro des Gemeinderates und der Geschäftsprüfungskommission zur Stellungnahme unterbreitet. Beide Gremien erachten eine Berichterstattung für die Monate November und Dezember 1971 als zweckmässig und wünschenswert, in der Meinung, die folgenden Berichte sollten jeweils ein Kalenderjahr betreffen und damit denselben Zeitraum umfassen wie der Geschäftsbericht des Stadtrates. Gestützt darauf erstattet der Beauftragte in Beschwerdesachen Bericht über die Anfangserfahrungen. Er erhält zugleich willkommene Gelegenheit, das Zustandekommen der Ombudsmann-Einrichtung in der Stadt Zürich und seine Zielsetzungen näher darzulegen.

A. Der zürcherische Beauftragte in Beschwerdesachen

I. Das Zustandekommen der Institution

Mit Weisung vom 11. März 1966 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat den Erlass einer neuen Gemeindeordnung. In bezug auf die Verwaltungskontrolle war der Stadtrat der Ansicht, es würden sich keine Neuerungen aufdrängen. Demgegenüber wandte die vorbereitende gemeinderätliche Kommission dem Ausbau der Verwaltungskontrolle besondere Aufmerksamkeit zu. Notwendig schienen ihr insbesondere eine Erweiterung der Befugnisse der Geschäftsprüfungskommission und die Legalisierung der bereits erprobten parlamentarischen Untersuchungskommissionen.

Am 30. August 1967 reichten Paul Früh und fünf Mitunterzeichner dem Gemeinderat eine Anregung folgenden Wortlautes ein:

«In Zürich häufen sich die Fälle von wirklichem oder angeblichem Amtsmisbrauch in letzter Zeit auffällig. Die Folgen sind Rechtsunsicherheit und Misstrauen gegenüber Verwaltung und Behörden. Wenn jeder Bürger oder Funktionär die Möglichkeit hätte, bei einer neutralen Beschwerdestelle ohne Einhaltung hierarchischer oder starrer Dienstwege seine Anliegen oder Beschwerden vorzubringen, würde das Vertrauen in unsere Behörden und in unsere Demokratie gestärkt. Der Stadtrat wird gebeten, in der Stadt Zürich das Amt eines anderweitig bereits funktionierenden Ombudsmanns einzuführen. Der Ombudsmann kann als Beschwerdeinstanz mit ausgedehntem Kompetenzbereich

1. willkürliche und rechtsverletzende Verwaltungsübergrieffe gegenüber der Bevölkerung und den Bürgern in eigener Amtsbefugnis erledigen und
2. Beschwerden von Verwaltungsangestellten gegen Vorgesetzte und Untergebene direkt und ohne Einhaltung von Dienstwegen — wenn notwendig mit vom Gemeinderat gebildeten Spezialkommissionen — untersuchen und rechtlich durchführen.

Der Ombudsmann wird vom Gemeinderat gewählt. Ausführungsvorschriften für dieses Amt sollten in die in Beratung stehende neue Gemeindeordnung eingebaut werden.»

Der Rat überwies die Anregung am 6. Dezember 1967 der für die Vorbereitung der Totalrevision der Gemeindeordnung eingesetzten Kom-

mission zur Prüfung. Die Kommission vertrat die Ansicht, es wäre für den Fortgang ihrer Arbeit wünschbar, wenn der Stadtrat die Anregung mit einem beleuchtenden Bericht versehen würde. Diesem Wunsche entsprechend nahm der Stadtrat zu der Anregung auf Einführung eines Ombudsmanns für die Stadt Zürich Stellung. Seine Meinung fasste er dahingehend zusammen, die Anregung ziele auf eine Institution hin, die noch weitergehende Kompetenzen erhalten sollte, als sie der schwedische Ombudsmann besitze. Nach dem Dafürhalten der Anreger sollte der Ombudsmann Entscheidungsbefugnisse erhalten. Vom geltenden kantonalen Recht aus gesehen, könne man ihr daher keine Folge geben, da Verfassung und Gemeindegesetz die Gemeindeorgane weitgehend fixieren und für die vorgeschlagene Einrichtung keinen Platz lassen würden. Die Anregung widerspreche daher dem kantonalen Recht, weshalb sie der Stadtrat ablehnen müsse. Hingegen werde er prüfen, welche Möglichkeiten im Rahmen des geltenden Rechts beständen, um — im Sinne eines auf unsere Verhältnisse zugeschnittenen Ombudsmanns — den Gedanken einer vom Gemeinderat zu wählenden Persönlichkeit zu verwirklichen, die sich mit Beschwerden von Bürgern befassen könne.

Zuhanden der 59. Kommissionssitzung arbeitete der Rechtskonsulent, Dr. Konrad Keller, einen Art. 35^{ter} zur Vorlage aus, der in der Folge im wesentlichen übernommen wurde und schliesslich zum Wortlaut von Art. 39 der Gemeindeordnung führte. Den Protokollen vom 18. und 25. März und vom 10. Mai 1969 sind die aus den Kommissionsberatungen hervorgegangenen Ergänzungen und Änderungen zu entnehmen. Es sind vorab die folgenden: Das Beschwerderecht wurde auch juristischen Personen zugestanden und allgemein vom Nachweis eines Domizils in Zürich losgelöst. Behördemitglieder und Arbeitnehmer wurden dem Beauftragten gegenüber von der Schweigepflicht entbunden, und es wurde der Beauftragte unter Schweigepflicht gestellt. Aus den Beratungen ist sodann festzuhalten, dass auch die städtischen Arbeitnehmer beschwerdeberechtigte natürliche Personen im Sinne von Art. 39 Abs. 1 sein sollen.

Grundsätzlich stiess die Idee der Einführung eines Beauftragten in Beschwerdesachen in der vorbereitenden Kommission auf keinerlei Widerstand; der bereinigte Wortlaut fand ihre einhellige Zustimmung. Auch in den Ratsverhandlungen passierten die entsprechenden Bestimmungen kampfflos. Schliesslich wurde die für die Stadt Zürich

gänzlich neue Einrichtung auch nicht zum Gegenstand öffentlicher Kritik. Sie wurde durch die Volksabstimmung vom 26. April 1970 im kommunalen Recht verankert und trat auf den 1. Januar 1971 in Kraft. Damit war für die Stadt Zürich die Ombudsmann-Einrichtung eingeführt. Auf den Sprachgebrauch der geltenden juristischen Literatur übertragen ist der zürcherische Ombudsmann als amtliche, unabhängige Persönlichkeit zu verstehen, die als mahnende Instanz auf Grund von Beschwerden eine Aufsicht über die Rechtmässigkeit, Korrektheit und allenfalls Zweckmässigkeit der städtischen Verwaltung ausübt.

II. Dienstverhältnis und Wahl

Der Beauftragte in Beschwerdesachen wird laut Art. 35 Abs. 1 lit. h der Gemeindeordnung durch den Gemeinderat gewählt. Das Büro des Gemeinderates bestellte am 13. Juli 1970 eine Subkommission «zur Abklärung der Probleme, die sich mit der Anstellung eines Beauftragten in Beschwerdesachen ergeben». Diese unterbreitete ihre Ansichten über Anforderungen und Ausbildung, über die Wünschbarkeit der Ausarbeitung eines Pflichtenheftes, über die Anstellungsbedingungen und das Auswahlverfahren dem Büro, welches darüber ein Arbeitspapier erstellte. Das Büro, ergänzt durch die Fraktionspräsidenten, beschloss, den Stadtrat einzuladen, dem Gemeinderat betreffend die Besoldung und das Dienstverhältnis des Beauftragten in Beschwerdesachen eine Weisung vorzulegen. Der Stadtrat kam der Einladung mit Weisung vom 5. März 1971 nach. Zur Behandlung derselben setzte der Rat eine Kommission ein, welche ausser den Mitgliedern des Ratsbüros die Fraktionspräsidenten umfasste. In ihrer Sitzung vom 15. April 1971 stimmte die Kommission der Weisung des Stadtrates zu. Der Rat behandelte das Geschäft am 21. April 1971. Nach der getroffenen Ordnung ist der Beauftragte vollamtlich tätig, und es gelten für ihn bezüglich Amtsdauer, Arbeitszeit, Ruhetage, Ferien und Beendigung des Dienstverhältnisses sinngemäss die entsprechenden Vorschriften des Personalrechts. Hervorzuheben ist, dass die disziplinarrechtlichen Bestimmungen des Personalrechts als Folge der in der Gemeindeordnung verankerten unabhängigen Rechtsstellung auf den Beauftragten als nicht anwendbar erklärt worden sind. Die Übernahme eines öffentlichen Amtes und die Ausübung eines Nebenberufes im Sinne von Art. 27

Abs. 2 des Personalrechtes bedürfen der Zustimmung des Büros des Gemeinderates.

Die Stelle wurde zweimal in den politischen Tageszeitungen von Zürich ausgeschrieben. Die Wahl fand in der 69. Sitzung des Gemeinderates vom 7. Juli 1971 statt.

III. Büroräumlichkeiten und Administration

Der Gewählte, von Beruf Bezirksrichter, löste sein Anstellungsverhältnis auf den 31. Oktober auf und trat die neue Stelle auf den 1. November 1971 an. Er nahm unverzüglich nach den Sommerferien 1971 die Vorbereitungsarbeiten anhand.

Als Arbeitsort erachtete die gemeinderätliche Kommission Büroräumlichkeiten im Stadthaus für wünschenswert. Der Stadtrat hielt aus psychologischen Gründen dafür, die Büros des Beauftragten von jenen der Verwaltung zu trennen, um auch auf diese Weise die unabhängige Stellung der Institution zu unterstreichen, und er beauftragte das Hochbauinspektorat, unverzüglich die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, wobei er es im Hinblick auf die grossen Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Räumlichkeiten als nicht ausgeschlossen hielt, dass für eine befristete Zeit mit einer Übergangslösung vorlieb zu nehmen sei. Die verschiedenen Betrachtungsweisen wurden durch die Umstände hinfällig. Kurzfristig standen im Stadthaus keine verfügbaren Büros zur Verfügung. Andererseits gelang der Abschluss eines Mietvertrages mit dem Eigentümer eines privaten Geschäftshauses an zentraler Lage. Die Stadt mietete im 2. Stock des Hauses Rämistrasse 8 die Räumlichkeiten einer bisherigen Arztpraxis. Dank einem gutgeplanten, rechtzeitig beendeten Umbau standen am 1. November 1971 die für den Beauftragten und seine Mitarbeiterin notwendigen Räumlichkeiten zur Verfügung. Arbeitsort und Einrichtungen bewähren sich vorzüglich.

Die Weisung des Stadtrates sieht für Empfang und Schreibarbeiten ein bis zwei Angestellte vor. Auf die in der zweiten Hälfte Juli erfolgte Ausschreibung der Stelle einer Mitarbeiterin gingen keine Offerten ein, die berücksichtigt werden konnten. Erfreulicherweise stellte sich Frau Klara Struchen, pensionierte Sekretärin des Rechtskonsulenten, als Mitarbeiterin zur Verfügung. Beim Büro des Beauftragten wurde eine Kanzlei-

sekretärstelle geschaffen und Frau Klara Struchen bis auf weiteres im aushilfsweisen Anstellungsverhältnis wieder beschäftigt.

In den «Nachrichten aus dem Stadthaus» des «Tagblattes der Stadt Zürich» vom Samstag, den 30. Oktober 1971, konnte auf die am 1. November beginnenden Sprechstunden hingewiesen werden. Sieben Besucher benützten die erste Sprechstunde.

IV. Der Aufgabenbereich

1. Für den Aufgabenbereich des zürcherischen Beauftragten in Beschwerdesachen ist in Art. 39 der Gemeindeordnung eine Rahmenordnung geschaffen worden. Auf eine detaillierte Regelung wurde bewusst verzichtet. Dieses Vorgehen entspricht wohl einerseits dem Bestreben, die Institution, die nicht auf inländische Erfahrungen zurückgreifen kann, nicht im vornherein allzusehr einzuengen, andererseits der Erwartung, es werde der erste Beauftragte den Tätigkeitsbereich entwickeln, die erforderlichen Abgrenzungen vornehmen und die Grundsätze des Verfahrens ausarbeiten.

Ohne Zweifel war es die Absicht des kommunalen Gesetzgebers, im Beauftragten eine von der Stadtverwaltung unabhängige Person einzusetzen, der aufsehende Gewalt ohne Entscheidungsbefugnis zukommen soll. Die enge gedankliche Anlehnung an den in den Rechtsordnungen der nordeuropäischen Staaten beheimateten Ombudsmann ist unverkennbar. Dem ist bei der Umschreibung des Aufgabenkreises Rechnung zu tragen.

2. Der Sinn von Art. 39 der Gemeindeordnung kann indessen nicht die vorbehaltlose Nachahmung bestehender ausländischer Vorbilder sein. Schon deshalb nicht, weil praktisch alle diese bestehenden Institutionen Bezug auf Staaten oder auf Glieder von Bundesstaaten nehmen, der zürcherische Beauftragte aber auf kommunaler Ebene tätig wird. Für die Stadt Zürich soll die Grundidee der Ombudsmann-Einrichtung übernommen werden. Im einzelnen ist die Institution in die gegebene Rechtsordnung einzuordnen und auf die kommunalen Bedürfnisse zuzuschneiden.

Der Aufgabenbereich ergibt sich aus der Vorschrift von Art. 39 der Gemeindeordnung nur insoweit, als sie die Koordinaten setzt. Innerhalb

dieser Fixpunkte ist er anhand der theoretischen Wesensmerkmale der Ombudsmann-Institution, der Entstehungsgeschichte und der sich durch die Praxis abzeichnenden Bedürfnisse festzulegen. Der Beauftragte musste sich daher vor der Aufnahme der Tätigkeit im Sinne eines einstweiligen Arbeitsprogrammes mit dem Aufgabenbereich auseinandersetzen. Ausgangspunkt ist dabei die jedem Ombudsmann zukommende Doppelaufgabe: Die Verstärkung des Rechtsschutzes des Bürgers einerseits und der parlamentarischen Verwaltungskontrolle andererseits. Der Beauftragte sieht die ihm übertragene Aufgabe vornehmlich in den folgenden fünf Funktionen:

a) Rechtsschutz

Der Beauftragte soll als Glied der Verwaltungskontrolle mithelfen, den einzelnen gegen fehlerhafte Verwaltungsakte oder gegen unkorrekten Machtgebrauch der Verwaltung zu schützen. Es handelt sich um die Prüfung der Rechtmässigkeit von Verwaltungsentscheiden und der Art und Weise verwaltungsmässigen Vorgehens.

b) Mittlertätigkeit

Wo die Verwaltung im Rahmen ihres freien Ermessens handelt, kommt dem Beauftragten bei Interessenkonflikten zwischen der Verwaltung und dem einzelnen ausgleichende Funktion zu. Er soll beiden Seiten bei der Suche nach einem befriedigenden Interessenausgleich behilflich sein.

c) Rechtsbelehrung

Durch Rechtsunkenntnis entstandene oder entstehende Missverständnisse zwischen Bürger und Stadtverwaltung soll der Beauftragte zu klären suchen.

d) Koordination

Dem Beauftragten kommt eine soziale Funktion zu. Er soll eine Zuflucht für Bedrängte sein, diese mit den zuständigen Stellen in Verbindung bringen und für rasche Hilfe durch geeignete Koordination besorgt sein.

e) Rechtssetzung

Der Beauftragte soll sich als Hilfsorgan mit der Rechtssetzung be-

schäftigen, den Gemeinderat auf Mängel in den Gemeindeerlassen hinweisen, die ihm durch seine Tätigkeit bekannt geworden sind, und Vorschläge zur Verbesserung machen.

Vom Zusammenspiel dieser fünf Funktionen erhofft sich der Beauftragte eine Möglichkeit zur Erfüllung seines Auftrages, den er dahin versteht, das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Stadt zu festigen. Um dieser Zielvorstellung gerecht zu werden, sind alle Formalien auf das unerlässlich Notwendigste zu beschränken.

V. Das Verfahren

1. Das Verfahren soll geordnet vor sich gehen, zugleich aber die unbürokratische Bewegungsfreiheit des Beauftragten zum Ausdruck bringen und ein rasches Handeln ermöglichen. Da vorderhand kein Pflichtenheft besteht, rufen zahlreiche theoretische und praktische Fragen einer Beantwortung. Diese muss auf sich warten lassen; zurzeit kann es sich mehr nur darum handeln, die Probleme aufzuzeigen und nach einstweiligen, vielleicht in verschiedenen Punkten vorübergehenden Lösungen zu suchen. Das Verfahren muss sich durch möglichste Einfachheit auszeichnen, die jedem Ratsuchenden erlaubt, sein Anliegen in der ihm angemessenen Form vorzutragen. Obwohl in der Gemeindeordnung nicht ausdrücklich festgelegt, ist davon auszugehen, dass die Inanspruchnahme des Beauftragten völlig gebühren- und kostenfrei sein soll.

2. Es ist eine Eigenart des zürcherischen Beauftragten, dass er nur auf Beschwerde hin und nicht von Amtes wegen tätig werden soll. Das hat zur Folge, dass, da die parlamentarische Verwaltungskontrolle wesensnotwendige Aufgabe des Ombudsmannes ist, der Begriff der Beschwerde so weit als möglich ausgelegt werden muss. Insbesondere geht der Beauftragte davon aus, dass der Beschwerdeführer, wie in Dänemark, kein eigenes Interesse an der Angelegenheit nachzuweisen hat. Andererseits verfolgt der Beauftragte eine Angelegenheit, an welcher der Beschwerdeführer nicht selber beteiligt ist, nur dann, wenn sie ihm als von allgemeiner Bedeutung erscheint, öffentliche Interessen ihre Verfolgung rechtfertigen.

3. Art. 39 Abs. 2 führt aus, es dürfte der Beauftragte nicht in laufende Verwaltungsverfahren eingreifen. Die Vorschrift ist restriktiv auszulegen, soll die Einrichtung nicht in Frage gestellt werden. «Fast alle Fälle, mit denen sich ein Ombudsmann normalerweise zu befassen hat, betreffen laufende Verwaltungsverfahren, zum Beispiel jemand beschwert sich darüber, dass ein Beamter in einem hängigen Verfahren unkorrekt aufträte oder dass eine Amtsstelle einen Entscheid hinauszögere. Dagegen darf der Ombudsmann — und das ist der Sinn der fraglichen Bestimmung — nicht gestaltend in ein Verfahren eingreifen, indem er zum Beispiel einer Behörde vorschreibt, Beweise abzunehmen oder ein Verfahren zu sistieren.» (Vergleiche Dr. W. Haller in seinem Vortrag vor dem Zürcherischen Juristenverein am 21. Oktober 1971.) Die Verfahrensleitung soll ebensowenig in die Hände des Beauftragten gelegt werden wie die Entscheidung. Auch in laufenden Verfahren soll dem Beauftragten lediglich mahnende Befugnis zukommen. Der Beauftragte hat bereits in den ersten beiden Monaten seiner Tätigkeit Rechtsverzögerungsbeschwerden anhand genommen. Auf eine Einflussnahme im Sachentscheid wird er sich hingegen, solange das Verfahren andauert, grösster Zurückhaltung befleissen.

Keineswegs kann für die Anhandnahme einer Beschwerde das Vorliegen eines städtischen Endentscheides massgebend sein. Es ist mit ein Grund der Einrichtung, Unstimmigkeiten an der Basis zu erledigen und die Verwaltung von unnötigen Verfahren zu entlasten. Immer wieder ist darauf hinzuweisen, dass dem Beauftragten lediglich aufsehende, mahnende und empfehlende Befugnisse zukommen und seine Tätigkeit keinesfalls hemmend in die Rechtsmittelfristen eingreift oder gar ein Rechtsmittel zu ersetzen vermag.

4. In Art. 39 Abs. 1 wird gesagt, der Beauftragte könne von Personen um Prüfung von Beschwerden gegen Amtsstellen der Stadt ersucht werden. Es fragt sich, was unter dem Begriff der «Amtsstelle» zu verstehen ist. Kein Kriterium für die Abgrenzung liefert die Unterscheidung von Kollegialentscheid und Einzelverfügung. Der Einteilung liegen keine sachlichen Wesensmerkmale zugrunde. Der Beauftragte hat daher Beschlüsse von Sektionen des Stadtrates zur Prüfung entgegengenommen. Er geht davon aus, mit der Umschreibung der der Aufsicht unterstellten Verwaltung als «Amtsstelle» wolle zum Ausdruck ge-

bracht werden, dass eine möglichst ausgedehnte Kontrollbefugnis über die Stadtverwaltung gemeint sei.

Der Beauftragte ist darauf bedacht, dass die Bedeutung der Einrichtung und damit der von ihr erhoffte Erfolg nicht in juristischen Fallgruben ersticken. Er hielt es für angebracht, die sich ergebenden wissenschaftlichen Fragen mit anerkannten spezialisierten Wissenschaftlern und Verwaltungspraktikern zu besprechen. Mit Zustimmung des Büros des Gemeinderates wandte er sich an folgende Herren, mit denen er sich in zwangsloser Folge zu wissenschaftlichen Gesprächen zu treffen gedenkt:

Dr. Walter Haller, Privatdozent an der Universität Zürich für Staats- und Verwaltungsrecht, der als der erfahrenste schweizerische Kenner der Ombudsmann-Einrichtung angesehen werden darf;

Dr. Konrad Keller, pensionierter Rechtskonsulent der Stadt Zürich, der die juristischen Vorarbeiten zum Art. 39 der Gemeindeordnung ausgearbeitet hat;

Dr. Rolf Tinner, Direktionssekretär der Direktion des Innern des Kantons Zürich, der sich in der Verwaltungsrechtspflege und im Kommunalrecht besonders auskennt.

5. Im einzelnen hat sich nach wenigen Wochen folgendes Verfahren als zweckmässig bestätigt:

a) Der Beschwerdeführer oder Ratsuchende bringt sein Anliegen in der Regel mündlich in den öffentlich bekanntgemachten Sprechstunden vor. Einstweilen wurde auf die Sprechstunden in der Freitagausgabe des «Tagblattes der Stadt Zürich» hingewiesen. Sie finden bis auf weiteres je Montag- und Freitagnachmittag von 14.15 Uhr bis 18.00 Uhr statt. Grundsätzlich werden für jeden Besucher auf Anmeldung hin 45 Minuten reserviert. Reicht diese Zeit zur Begründung des Begehrens nicht aus, so werden weitere Besprechungen vereinbart. Damit lassen sich Wartezeiten praktisch vermeiden. Die mündliche Besprechung soll über die persönliche Kontaktnahme hinaus insbesondere dem nicht rechtskundigen und oft wenig gewandten Besucher ermöglichen, sein Anliegen völlig formlos und durch entsprechende Fragestellung des Beauftragten ergänzt, vollständig vorzutragen. Auf ausdrücklichen Wunsch hin hat der Beauftragte wiederholt Gehbehinderte

oder Kranke in Spitälern, Heimen oder an ihrem Wohnort aufgesucht. Über jede Besprechung wird ein zusammenfassendes Protokoll geführt. Der Entgegennahme von schriftlichen Eingaben steht, sofern sie die notwendigen Personalien und Adressangaben enthalten, nichts im Wege. Davon wird öfters Gebrauch gemacht. Der Beschwerdeführer kann sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen.

b) Ist der Grund der Unzufriedenheit des Beschwerdeführers bekannt, so werden die Akten über die Angelegenheit beigezogen und es wird regelmässig der Sachbearbeiter, und, sofern erforderlich, dessen Vorgesetzter, zur mündlichen oder schriftlichen Vernehmlassung eingeladen. Lassen es die Umstände als tunlich erscheinen, schliesst sich eine Besichtigung an. Da sich der Beauftragte oft nicht nur über die Rechtmässigkeit eines Entscheides zu äussern, sondern unter Umständen auch seine Ansicht darüber bekanntzugeben hat, ob das Verhalten der Verwaltung als unverständlich oder ungeschickt zu bezeichnen sei, wendet er sich mit seinem Ersuchen um Auskunfterteilung nicht nur an Chefbeamte; vielmehr versucht er möglichst viele städtische Arbeitnehmer persönlich kennenzulernen. Nicht selten erfordert ein Geschäft Rücksprachen mit mehreren beteiligten Ämtern und Abteilungen.

c) Es folgen das Studium der Rechtslage und gestützt darauf die Beurteilung und die Ausarbeitung des in der Gemeindeordnung vorgesehenen Berichtes. Die noch sehr kurze Erfahrungszeit zeigt, dass diesem verschiedene Formen angemessen sein können. Tatbeständlich komplizierte oder rechtlich subtile Geschäfte erfordern eigentliche Berichte, die in ihrem Aufbau Gerichtsentscheiden vergleichbar sind. Für die Erledigung aller übrigen Geschäfte erscheint die Briefform als angebracht. Immer aber wird die Erledigung im selben Wortlaut sowohl dem Beschwerdeführer als auch der betroffenen Amtsstelle und deren Vorgesetzten mitgeteilt. Gelangt der Beauftragte zu einer von der Verwaltung abweichenden Schlussfolgerung, so ersucht er sie um Bescheid darüber, ob und allenfalls in welcher Weise sie sich den Empfehlungen des Beauftragten anzuschliessen vermocht habe.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Verfahren und Arbeitsstil einen rationellen Dienstleistungsbetrieb ermöglichen sollen, der sich

von respekteinflössender Repräsentation und unpersönlicher Teilnahmlosigkeit bewusst distanziert.

Der Beauftragte orientierte den Stadtrat über seine Ansichten zum Verfahren anlässlich eines Mittagessens vom 4. November 1971 einlässlich. Dem Büro des Gemeinderates erläuterte er die getroffene Organisation am 20. Dezember 1971 im Anschluss an eine Besichtigung der bezogenen Räumlichkeiten.

B. Erste Erfahrungen

I. Das Interesse der Öffentlichkeit und die Publizität

Zu den vordringlichsten Aufgaben gehört die Verankerung der völlig neuen Tätigkeit in breitesten Schichten der städtischen Bevölkerung. Am raschen Bekanntwerden der Einrichtung kommt den Kommunikationsmitteln grosses Verdienst zu. 64 schweizerische Presseerzeugnisse aus 18 Kantonen haben sich bisher in 130 Artikeln, in Interviews, Aufsätzen oder Bildreportagen mit dem Ombudsmann befasst. Ebenso beschränkten sich die Radio- und Fernsehsendungen nicht auf das Gebiet der deutschsprachigen Schweiz. Auch die Internationale Juristen-Kommission mit Sitz in Genf bekundete Interesse. Ihr Generalsekretär, Niall Mac Dermot, der als ehemaliger Minister der Labour-Regierung für die Einführung eines Ombudsmannamtes in England mitverantwortlich war, schrieb am 3. November 1971 unter anderem: «Wir möchten auch der Stadt Zürich unsere Hochachtung ausdrücken für das Beispiel, das sie in der Schweiz durch die Gründung des Amtes eines lokalen Ombudsmannes lieferte. Die Internationale Juristen-Kommission ist von der grossen Bedeutung dieses Amtes seit jeher überzeugt, hilft es doch, die Rechte des Bürgers besser zu garantieren und die Einhaltung dieser Garantien zu erleichtern. Ohne dieses Amt des Ombudsmannes besteht ein grosses Vakuum im Verhältnis zwischen den regierenden Behörden und jenen, die von ihnen regiert werden.» Der Zürcherische Juristenverein begann seine Winter-tätigkeit mit einem Vortrag von PD Dr. Walter Haller über: «Der Ombudsmann — Erfahrungen im Ausland, Folgerungen für die Schweiz».

Der Beauftragte stellte sich der Presse auf deren Einladung hin am 31. August 1971 am 99. Presselunch vor. Sodann orientierte er sie im Beisein des Stadtpräsidenten und des Präsidenten des Gemeinderates am 16. Dezember 1971 im Pressefoyer über den Tätigkeitsbeginn und die Zielsetzungen. Den persönlichen Kontakt mit der Bevölkerung hat er insbesondere in der Vortragstätigkeit gefunden; er referierte seit dem Arbeitsbeginn in verschiedensten politischen und kulturellen Vereinigungen und machte es sich zum Prinzip, jeder Einladung zu einem Referat Folge zu leisten. In die Monate November und Dezember fiel der Beginn der Bekanntmachung der städtischen Arbeitnehmer mit der neuen Einrichtung; der Beauftragte erläuterte seine Aufgaben und Kompetenzen in zahlreichen Verwaltungsgremien.

II. Erste Zahlen

Die Bevölkerung hat von der Ombudsmann-Einrichtung von allem Anfang an regen Gebrauch gemacht. Der Geschäftseingang begann an die Privatadresse des Beauftragten unmittelbar nach der Wahl. Die offiziellen Sprechstunden vermochten den Besucherzahlen nicht zu genügen, weshalb viele Besucher ausserhalb der Sprechstunden empfangen wurden. Vom 1. November bis zum 31. Dezember 1971 gingen 154 Geschäfte ein. In der gleichen Zeit unterhielt sich der Beauftragte mit 121 Besuchern, und er lud 21 städtische Arbeitnehmer zur persönlichen Auskunfterteilung, zahlreiche weitere zu schriftlicher Vernehmlassung ein. Der Beauftragte besprach sich somit in 45 effektiven Arbeitstagen mit 142 Personen in Sachgeschäften. Das ergibt einen Tagesdurchschnitt von drei bis vier Besprechungen. Von den eingegangenen Geschäften erwiesen sich 30 als unzuständig, weil die Anliegen Belange der kantonalen Verwaltung betrafen oder sich auf die Gerichte bezogen. Bis zum Jahresende fanden insgesamt 37 Geschäfte ihre Erledigung, 21 davon infolge Unzuständigkeit des Beauftragten. Wenn die Umstände es als notwendig erscheinen liessen, wies indessen der Beauftragte Bedrängte nicht aus formellen Gründen ab, sondern er versuchte, ihnen den einzuschlagenden Weg aufzuzeigen, nahm Rücksprache mit nicht städtischen Behörden, Vormündern, Ärzten usw. Es liegt im Wesen der neuen Einrichtung, dass sie das benötigte Vertrauen nur dann gewinnt, wenn sie nicht im Formalen erstarrt. Andererseits wird der Beauftragte, sollte die überaus grosse Besucherzahl anhalten und nicht nur einem Nachholbedürfnis entsprechen, nach Wegen suchen müssen, die es ihm erlauben, die Arbeitslast zu bewältigen. Er muss in der Lage sein, dringende Geschäfte rasch zu erledigen; seine Stellungnahme darf den Ereignissen nicht allzu sehr nachhinken. Zur Orientierung diene, dass am 31. Juli 1972 von genau 400 eingegangenen Geschäften 216 erledigt waren.

Schon die ersten Wochen liessen erkennen, dass neben Geschäften, die einer speditiven Behandlung zugänglich sind, zahlreiche weitere an den Beauftragten gelangen, mit denen sich bereits verschiedene städtische Instanzen beschäftigt haben, denen undurchsichtige tatsächliche Verhältnisse und komplizierte Rechtsfragen zugrunde liegen und die von vielen Aktenstücken begleitet sind.

III. Praktische Beispiele

Es wird interessieren, welche Fragen und Anliegen den Ratsuchenden veranlassen, den Beauftragten in Beschwerdesachen aufzusuchen. Um einen ersten Einblick in den Wirkungsbereich zu ermöglichen, seien einige wenige Beispiele aufgeführt. Dabei muss es in diesem ersten Bericht, der einen Zeitraum von lediglich neun Wochen umfasst, sein Bewenden haben. Erwägungen über den Erfolg der Bemühungen des Beauftragten und über sein Verhältnis zur Verwaltung erscheinen als wesentlich verfrüht. Für ernstzunehmende Aussagen solcher Art bedarf es längerer Erfahrungen, weshalb erste Äusserungen darüber dem zweiten Jahresbericht, der sich über ein volles Jahr erstrecken wird, vorbehalten bleiben müssen.

Auch über Alter, Geschlecht und Beruf der Besucher und Beschwerdeführer lassen sich aus der kurzen Berichtszeit keine gültigen Schlüsse ziehen. Von den 154 eingegangenen Geschäften wurden 99 von männlichen, 52 von weiblichen Personen eingereicht; die drei restlichen Geschäfte betrafen juristische Personen. Die Besucher setzten sich aus allen Altersstufen zusammen und gehörten verschiedensten Berufen an.

Aus den mannigfaltigen Anliegen seien ohne Anspruch auf irgendwelche Systematik die folgenden in der Reihenfolge des Eingangs aufgezählt:

- Herr A. befürchtet, seine Bewerbung aus dem Jahre 1967 für eine Zweizimmerwohnung im kommunalen Wohnungsbau sei übergegangen worden;
- Herr B. ist der Meinung, die Stadt Zürich betreibe ihn zu Unrecht und zur Unzeit für Alimentenschulden; er ersucht darum, die angeordnete Pfändung zu unterlassen;
- Frau C. wohnt in einem Raum, der in den Erdboden hinabreicht. Sie hält dafür, die Baupolizei trage den besonderen Umständen keine Rechnung und untersage ihr den Aufenthalt zum Schlafen aus schikanösen Gründen, habe sie doch in ähnlichen Fällen Ausnahmebewilligungen erteilt;
- Herr D. möchte, bedingt durch besondere persönliche Verhältnisse, seine von ihm gemietete kommunale Wohnung mit einer anderen

- städtischen Wohnung vertauschen. Er kann sich nicht damit abfinden, dass die Verwaltung seinem Begehren nicht entspricht;
- Herr E. beschwert sich über die Vermietung der A-Taxi-Konzessionen; er hält die geübte Praxis für widerrechtlich;
 - Herr F. glaubt, das Polizeirichteramt verzögere das ihn betreffende Verfahren;
 - Herr G. beschwert sich darüber, dass die Polizei dem Baulärm auf einem Nachbargrundstück nicht mit dem nötigen Nachdruck begegne;
 - Frau H. arbeitete bei der Stadt als Aushilfskanzlistin und wurde entlassen. Sie ist der Ansicht, die Stadt verweigere ihr die Neuanstellung in einer anderen Abteilung grundlos;
 - Herr I. wollte gestützt auf Art. 125 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 26. November 1969 der Statuten der Versicherungskasse für das städtische Personal die Erklärung abgeben, er wünsche unter Nachleistung der statutarischen Beiträge das versicherte Einkommen um den Betrag des nicht versicherten Besoldungsteiles zu erhöhen. Er verpasste nach seiner Meinung die angesetzte Frist infolge einer unvollständigen Orientierungsschrift und beantragt die Wiederherstellung der versäumten Frist;
 - Herr K. wohnt in einem städtischen Altersheim, nimmt aber regelmässig Mahlzeiten auswärts ein. Er wünscht Rückvergütung für die nicht bezogenen Mahlzeiten, was ihm die Verwaltung verweigert;
 - Herr L. hält dafür, die Bausektion II des Stadtrates verstosse gegen die Bestimmung von Art. 7 Abs. 3 der Vorgartenverordnung, welche bestimmt, dass die Ausmündung einer Zufahrt in die Strasse mit wenigstens 3 m Radius auszurunden ist;
 - Herr M., eine pensionierte zürcherische Lehrkraft, beschwert sich darüber, es sei ihm anlässlich seiner Pensionierung Unrecht widerfahren;
 - Herr N. war in einem städtischen Betrieb tätig; er erhebt den Vorwurf, hier seien während der Arbeitszeit private Arbeiten ausgeführt worden;
 - Herrn O., städtischer Arbeitnehmer, wurde wegen eines von der Verwaltung als unkorrekt bewerteten Vorkommnisses vorübergehend eine andere Tätigkeit zugewiesen. Er ersucht den Beauftragten, dahin zu wirken, dass er baldmöglichst wieder seine gewohnte Arbeit aufnehmen darf;

- Herr P. bewarb sich vergeblich um die Anstellung als Buschauffeur. Er hält dafür, der Vertrauensarzt habe ihn zu Unrecht als nicht völlig gesund erklärt, was er durch einen privat eingeholten Arztbericht zu beweisen in der Lage sei, und er ersucht um eine abermalige Begutachtung seiner Eignung;
- Herr Dr. Q., der sich bei der Stadt um eine Anstellung bewarb, ist der Meinung, man habe ihm an Zusicherung grenzende Hoffnungen im Hinblick auf die Anstellung gemacht, ihm dann aber unvermittelt und aus unobjektiven Gründen einen andern Bewerber vorgezogen;
- Herr Dr. R. kritisiert das Einbürgerungsverfahren im Detail;
- Frau S. beschwert sich über allzu larges Verhalten der Verwaltung gegenüber einem die Luft verschmutzenden benachbarten Schreinerbetrieb;
- Das Ehepaar T. fühlt sich im Altersheim bestohlen und glaubt, man schenke seinen Ausführungen zuwenig Aufmerksamkeit;
- Herr U. soll aus einer Notschlafstelle weggewiesen werden. Er hält die Ausweisung für ungerecht;
- Herrn V. wurde von der Gewerbepolizei das Drehorgelspiel auf öffentlichem Grund untersagt; er meint, es sei ihm Unrecht getan worden und ersucht um eine Revision der Verfügung;
- Herr W. lebt in einem städtischen Männerheim. Er glaubt, er werde zurückbehalten, obwohl seinem Austritt rechtlich niemand etwas entgegenzuhalten in der Lage sei;
- Frau X. beklagt sich über eine angebliche Verletzung des Amtsgeheimnisses durch die Stadtpolizei;
- Frau Y., städtische Arbeitnehmerin, fühlt sich durch eine Kollegin schikaniert, wodurch sie in der Ausübung ihrer verantwortungsvollen Tätigkeit behindert werde. Die Vorgesetzten vermöchten das Spannungsverhältnis nicht zu beruhigen;
- Herr Z., Mieter einer städtischen Wohnung, beanstandet die Heizabrechnung, deren Höhe er auf eine unzweckmässige Holzheizanlage zurückführt.

Künftige Jahresberichte werden sich mit ausgewählten Beispielen systematisch und eingehend befassen und neben einer ausführlichen Tatbestandsschilderung den beanstandeten Verwaltungsentscheid, das Begehren des Beschwerdeführers, die Stellungnahme des Beauftragten in Beschwerdesachen und die Antwort der Verwaltung wieder-

geben. Die Beispiele scheinen zu bestätigen, dass der Beauftragte insbesondere von Rechtsuchenden angerufen wird, die ein eigentliches Beschwerde- oder Gerichtsverfahren für ihr Anliegen als unangemessen erachten, den Zugang zur richtigen Behörde nicht finden oder keinen Rechtsbehelf zur Verfügung haben.

Schlussbemerkungen

Für die Ombudsmann-Einrichtung der Stadt Zürich interessieren sich verschiedene Schweizer Städte und Kantone. Beamte, Politiker, Journalisten und Studenten gelangten teilweise kurz nach dem 1. November 1971 an den Beauftragten, um sich mit ihm über die Institution und die ersten Erfahrungen zu unterhalten. Er ist für solche Kontakte dankbar, denn der Posten ist seinem Wesen nach ein einsamer, dafür aber unbelastet von allem Prestige.

22. August 1972

Der Beauftragte in
Beschwerdesachen
Dr. Jacques Vontobel