

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
1972

Inhalt

<i>Überblick</i>	5
 <i>Allgemeiner Teil</i>	
I. Terminologisches	8
II. Sinn und Zweck der jährlichen Berichterstattung	8
III. Jahresbericht und Schweigepflicht	10
IV. Allgemeines zur Entwicklung der zürcherischen Ombuds- mann-Einrichtung im ersten Jahr des Bestehens	11
A. Die Ombudsmann-Einrichtung als neue Institution	11
B. Der Beauftragte und die Besucher	12
1. Die Bedeutung der Anliegen	12
2. Geschlecht, Alter und Berufe der Besucher	13
3. Das Bekanntsein der Ombudsmann-Einrichtung und das Interesse der Öffentlichkeit	15
4. Die Zweckmässigkeit des Instituts aus der Sicht der Besucher	16
5. Der persönliche Kontakt des Ombudsmannes mit den Besuchern	19
C. Der Beauftragte und die städtische Verwaltung	19
D. Die Geschäftslast	20
 <i>Besonderer Teil</i>	
I. Über den Inhalt der Beschwerden	25
II. Beispiele aus der täglichen Arbeit	28
A. Vorbemerkungen	28
B. Verwaltungsexterne Beschwerden	28
1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus	28
2. Der Ombudsmann als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung	44
a) Beilegung von Differenzen	45
b) Der Ombudsmann als Koordinator	50
C. Verwaltungsinterne Beschwerden	53
 <i>Schlussbemerkungen</i>	 58

Überblick

Um den interessierten, aber eiligen Leser, der sich nicht mit Einzelheiten beschäftigen will, über die Anfangserfahrungen der zürcherischen Ombudsmann-Einrichtung zu orientieren, sei dem ersten Jahresbericht folgende geraffte Übersicht vorangestellt:

In Artikel 39 hat die am 1. Januar 1971 in Kraft getretene Gemeindeordnung einen «Beauftragten in Beschwerdesachen» eingesetzt. Dessen Aufgabe ist es, auf einen besseren Schutz des Bürgers gegenüber der Verwaltung und damit auf eine Stärkung seines Vertrauens in die Verwaltung hinzuwirken. Er wird auf Grund von «Beschwerden» kostenfrei tätig, nimmt Abklärungen vor und bringt seine Ansicht den Beteiligten zur Kenntnis. Er wirkt allein durch Empfehlungen und kann weder den Gang eines Verfahrens ändern noch Verwaltungsentscheide aufheben. Es handelt sich um «eine Kombination von weitreichenden Abklärungsbefugnissen und mangelnder exekutiver Gewalt». Zürich ist die erste Gemeinde in Europa, die das unter dem Namen «Ombudsmann» bekannte Institut eingeführt hat.

Für den Berichtersteller bedeuteten die ersten vierzehn Monate der ungewohnten und weitgehend vorbildlosen Arbeit eine Zeit des Experimentierens. Es galt, aus dem allgemein gehaltenen, relativ kurz gefassten Artikel 39 der Gemeindeordnung so rasch als möglich eine funktionierende Institution zu schaffen.

Im Rückblick ist vorab festzuhalten, dass die völlig machtlose Tätigkeit grosse Genugtuung zu geben vermag. Sie bringt Kontakt mit zahlreichen Menschen und eröffnet viele Möglichkeiten der Hilfe.

In vierzehn Monaten hat der zürcherische Ombudsmann bereits viel davon gehört, was die Zürcher in ihren Beziehungen zur Verwaltung beschwert, bekümmert, bedrückt. Menschen aller Altersstufen zwischen 17 und 86 Jahren und aus den verschiedensten Berufen haben ihm ihre Probleme und Fragen unterbreitet. Vom 1. November bis zum 31. Dezember 1971 empfing er 121, im Jahre 1972 insgesamt 455 Besucher. Aus den Gesprächen mit ihnen ergab sich, dass das Institut des Ombudsmannes erwünscht und wohl auch berechtigt ist. Die gross gewordene Stadtverwaltung erscheint vielen als unnahbare Apparatur, in der man sich ohne besondere Sachkenntnis nicht zurechtfindet. Sie begrüssen eine zentrale Stelle, die Ungeschicklichkeiten korrigiert, Ansprüche verteidigt, bei Differenzen vermittelt oder auch nur den rechten Weg weist. Ihre Anliegen waren von unterschiedlicher Tragweite,

selten aber querulatorischer Natur; sie erstreckten sich praktisch über alle Zweige der Stadtverwaltung.

Kritik und Empfehlungen des Ombudsmannes könnten von der Verwaltung ignoriert werden. Übereinstimmend mit den Erfahrungen, die das Ausland mit der Ombudsmann-Einrichtung gemacht hat, ist auch für Zürich festzustellen, dass die Verwaltung dem Ombudsmann mit Wohlwollen begegnet und ihn, von Ausnahmen abgesehen, in seiner Tätigkeit unterstützt. Mögen einzelne Beamte sich von der Neuerung bedroht gefühlt haben, so hat sich rasch ein Verhältnis gegenseitiger Achtung entwickelt. Ohne Zweifel werden die Berichte des Beauftragten ernst genommen. Dementsprechend bemühte sich der Ombudsmann um Mass und Zurückhaltung.

Zahlreichen positiven Äusserungen von Besuchern darf entnommen werden, dass der Ombudsmann in der Lage ist, ihnen praktische Hilfe zu leisten, und nicht vorab als Klagemauer dient, an der der Unzufriedene seinen «Kropf leert». Die wenigen Bestimmungen der Gemeindeordnung über den Beauftragten in Beschwerdesachen ermöglichen, sofern sie vernünftig ausgelegt werden, eine sinnvolle Ausübung der Tätigkeit und bewähren sich in ihrer umrisshaften Formulierung, die das Verwerten von Erfahrungen erlaubt. Indessen erträgt die an und für sich schmale Basis keine Einschränkungen.

In der Zeit vom 1. November 1971 bis zum 31. Dezember 1972 wurden 550 Geschäfte angelegt, davon 396 im Jahre 1972. Von diesen entfallen 340 Geschäfte auf Beschwerden, die von Bürgern vorgebracht wurden (externe Beschwerden); 56 Geschäfte gingen von städtischen Arbeitnehmern ein und bezogen sich auf das Anstellungsverhältnis (interne Beschwerden). Im Jahre 1972 lud der Beauftragte 118 Auskunftspersonen der Verwaltung zu Besprechungen ein; er nahm 34 Besichtigungen vor. Der Arbeitsanfall begann sich, nach einem ausgeprägt vorhandenen Nachholbedürfnis, einzuspielen. Die Belastung war für den Ombudsmann und seine Sekretärin gross. Ende 1972 waren 388 Geschäfte erledigt.

Der Beauftragte in Beschwerdesachen versucht, Stadtverwaltung und Bürger einander näherzubringen, die Verflechtung der Verwaltung mit der Öffentlichkeit zu verdichten, den Besuchern die Einblicke in die Administration zu erweitern und dadurch Misstrauen zu beseitigen. Er hat daher jeden, der ein Gespräch mit ihm wünschte, angehört, und er will bei dieser Praxis bleiben. Denn im Gespräch erfährt man vieles,

was in Schriftsätzen untergeht. Dementsprechend wurde das Verfahren auf Sprechstunden aufgebaut. Es gehört zum Wesen der Ombudsmann-Einrichtung, dass so unkonventionell wie möglich gearbeitet wird. Oft ist dem Ratsuchenden mit einem Telephon an die zuständige Stelle besser gedient als mit einem Vernehmlassungsverfahren.

Die Ombudsmann-Einrichtung ist für die Stadt Zürich juristisch institutionalisiert und auch praktisch ins Leben gerufen. Der Berichterstatter ist bemüht, ihr darüber hinaus einen Charakter zu verleihen. Dessen Grundton darf nach seinem Dafürhalten nicht durch formalistische «Kontrolliererei» geprägt werden. Mehr Aussicht auf Bewährung und Behauptung bietet, wenn sich der zürcherische Ombudsmann als helfender Mittler verstanden wissen will.

Allgemeiner Teil

I. Terminologisches

Die Gemeindeordnung vom 26. April 1970 lässt die zürcherische Ombudsmann-Einrichtung als solche unbenannt. Der die Tätigkeit Ausübende wird als «Beauftragter in Beschwerdesachen» betitelt. Das ist eine präzise Übersetzung der schwedischen Bezeichnung «Ombudsman». Diese Bezeichnung leitet sich ursprünglich wohl aus dem alt-schwedischen Wort «umbhup» ab, was Autorität bedeutet. Das im modernen schwedischen Sprachgebrauch verwendete «ombud» weist auf eine Person hin, die als Beauftragter, als Sprecher oder Vertreter eines andern handelt.

So treffend die von der Gemeindeordnung gewählte Übersetzung auch ist, vermag sie sich dennoch in Zürich nicht durchzusetzen. Der «Ombudsman» hat heute in weiten Teilen der Welt einen solchen Bekanntheitsgrad erreicht, dass der Versuch einer auf die besonderen Verhältnisse zugeschnittenen Umbenennung offenbar ergebnislos verläuft. Lediglich die Schreibweise wird — mit einem doppelten «n» am Schluss — der deutschen Sprache angepasst. Presse, Radio und Fernsehen sprechen vom «Ombudsmann»; die Benennung ist in der Rechtsliteratur gebräuchlich, und auch die Stadtverwaltung bedient sich im Geschäftsverkehr dieser Bezeichnung, die als Lehnswort auch in der Schweiz allgemein Anerkennung zu finden scheint.

Das ist kaum nur eine Formsache. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass der Ratsuchende die Verwaltung nicht diskriminieren möchte und sich vielfach scheut, von einer eigentlichen «Beschwerde» zu sprechen. Der Zürcher will sich vorerst mit dem Ombudsmann «besprechen» und sich nicht sogleich «beschweren». Er hat damit so unrecht nicht. Auch der Verwaltung ist es angenehmer, wenn das ominöse Wort «Beschwerde» nicht allzurasch und allzuoft Verwendung findet.

Das sind die Gründe dafür, weshalb die inoffizielle Bezeichnung «Ombudsmann» auch Eingang in den Jahresbericht findet.

II. Sinn und Zweck der jährlichen Berichterstattung

Erstmals erfasst der Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen die Zeitspanne eines Jahres. Wie alle ausländischen Ombudsmänner hat auch der zürcherische seiner Wahlbehörde mindestens einmal

jährlich Bericht über seine Tätigkeit zu erstatten (Art. 39 Abs. 4 Gemeindeordnung). Durch diese Berichterstattungspflicht wird das Handeln des Ombudsmannes ein teilweise öffentliches. Die Publizität wird als Element in die Kontrollfunktionen des Ombudsmannes miteinbezogen. Von der Beantwortung der Frage nach Sinn und Zweck dieser vom Gesetzgeber gewollten Öffentlichkeit hängt die Gestaltung der Jahresberichte ab. Die Zweckumschreibung der Jahresberichte zu Beginn ihres jährlichen Erscheinens ist daher unumgänglich.

Einmal unterzieht sich der Beauftragte anhand seines Berichtes selber der Kontrolle und der Kritik des Gemeinderates und damit einer breiteren Öffentlichkeit.

Sodann dient der Rechenschaftsbericht dazu, um den Gemeinderat und die Verwaltung über die vielfachen Anliegen und Nöte zu informieren, die den Bürgern aus ihren Beziehungen mit der Administration erwachsen.

Der Jahresbericht will zudem Kenntnis geben von unberechtigter Kritik an den städtischen Ämtern und Behörden. Dadurch soll die Verwaltungsarbeit eine Aufwertung erfahren, und es soll das Vertrauen in sie gefördert werden.

Schliesslich soll die Wirksamkeit der Tätigkeit des Ombudsmannes darzustellen versucht werden.

So verfolgt der Jahresbericht verschiedene, einer oberflächlichen Betrachtungsweise geradezu als gegensätzlich erscheinende Zwecke. Es wäre untunlich, auf diese Schwierigkeit nicht mit aller Offenheit hinzuweisen. Ein zu vorsichtig verfasster Bericht wird dem Ombudsmann den Vorwurf der Schwäche und der Mutlosigkeit eintragen; eine allzu energische Berichterstattung trägt die Merkmale der Überheblichkeit und wird die Verwaltung verärgern und sich damit auf die Zusammenarbeit, auf die der Ombudsmann nachhaltig angewiesen ist, nachteilig auswirken. Ein Mittelweg kann als farblos empfunden werden.

Der Beauftragte versucht, sich grösstmöglicher Sachlichkeit zu bemühen. Der Institution haftet aber ein personaler Bezug an. Die Berichterstattung gründet — im Gegensatz zu allen andern öffentlichen Rechenschaftsablagen — auf den Erfahrungen eines einzelnen. Auch in der Berichterstattung kann und soll daher, bei allem Bemühen um Objektivität, ein gewisses persönliches Engagement des Verfassers nicht ausbleiben.

Der äusserliche Aufbau des Berichtes folgt einem Modell, das wohl

Eingang in die Jahresberichte aller Ombudsmänner gefunden hat, und zerfällt in einen allgemeinen Teil, der sich mit der Theorie, der Organisation, der Statistik und mit den Erfahrungen allgemeiner Art befasst, und in einen besonderen Teil, der anhand ausgewählter Beispiele die Arbeit erläutert.

III. Jahresbericht und Schweigepflicht

Gemäss Art. 39 Abs. 2 der Gemeindeordnung untersteht der Beauftragte der Schweigepflicht. Damit ist er ernst zu nehmen. Das Vertrauen, das der Bürger der Institution entgegenbringt, und damit die Wirksamkeit der Einrichtung stehen mit der Diskretion in engem Zusammenhang.

Andererseits kann es nicht der Sinn der Vorschrift sein, den im selben Artikel geforderten öffentlichen Jahresbericht übermässig einzuengen. Das Gebot der Schweigepflicht darf nicht dahin ausgelegt werden, dass es einen illustrativen Rechenschaftsbericht in Frage stellt. Die Schweigepflicht muss mit dem Recht des Gemeinderates und der Öffentlichkeit auf Information durch den Beauftragten in ein vernünftiges, verantwortbares Verhältnis gebracht werden. Daher werden im besonderen Teil die Namen der Beschwerdeführer und der städtischen Arbeitnehmer nicht genannt. Nicht zu vermeiden ist, dass aus der Darstellung zwangsläufig die handelnde Amtsstelle häufig bekannt wird; diese erscheint daher in der Regel mit ihrer Bezeichnung. Da zurzeit darüber keine Vorschriften bestehen, hält sich der Beauftragte an Art. 66 Abs. 2 des Kommissions-Entwurfes vom 9. März 1971 zu einer neuen Geschäftsordnung des Gemeinderates.

Bei der relativen Überblickbarkeit der zürcherischen Verhältnisse kann es nicht ausbleiben, dass die Beteiligten doch bekannt werden können. Um das nach Möglichkeit zu vermeiden, muss bisweilen die Darstellung des Sachverhaltes zusammengefasst wiedergegeben werden und unter Verzicht auf Einzelheiten erfolgen.

IV. Allgemeines zur Entwicklung der zürcherischen Ombudsmann-Einrichtung im ersten Jahr des Bestehens

A. Die Ombudsmann-Einrichtung als neue Institution

Die Ombudsmann-Einrichtung als Staatsorgan stellt für die Schweiz etwas grundsätzlich Neues dar. Als kommunale Institution tritt sie zudem in Zürich für Europa erstmals in Erscheinung. Um sie zu verstehen und zu gestalten, ist es notwendig, sie als völlige Neuerung zu betrachten und von irreführenden Vergleichen abzusehen. Der Beauftragte in Beschwerdesachen übt weder Verwaltungstätigkeit aus noch kommt ihm richterliche Entscheidungsbefugnis zu. Seine Arbeit ist der Rechtsprechung und dem Verwalten lediglich als verwandt zu bezeichnen.

Die Institution bezweckt nach der Formulierung des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission vom 13. November 1972 eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung. Dieses Leitprinzip, das den Kern jeder Ombudsmann-Einrichtung darstellt, bedeutet, dass sich der städtische Beauftragte im Rahmen von Art. 39 der Gemeindeordnung als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung zu verstehen hat. Tätigkeit und Arbeitsweise müssen daher sowohl vom Bürger als von der Verwaltung her betrachtet werden.

Einmal soll durch die «Prüfung von Beschwerden gegen Amtsstellen der Stadt» eine Verbesserung des individuellen Schutzes des Bürgers gegenüber der Stadtverwaltung bewirkt werden. Dabei zeigt ein Jahr Erfahrung, dass die allgemein anerkannte Theorie der Ombudsmann-Einrichtung auch auf zürcherische Verhältnisse Anwendung finden muss: Die Kontrolltätigkeit des Ombudsmannes kann sich nicht auf die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten beschränken, sondern erstreckt sich vielmehr auf die Art und Weise des Machtgebrauches der Verwaltung schlechthin. Vielfach sind es juristisch nicht mehr erfassbare Bereiche und Situationen, in denen sich sein Wirken als geeignet zu erweisen hat. Eine nicht zu unterschätzende Wirkung der Institution liegt in ihrer blossen Existenz: Der Bürger, der sich gegenüber der Verwaltung unsicher oder benachteiligt fühlt, weiss sich einem verwaltungsunabhängigen Dritten zur Seite, an den er sich jederzeit kostenlos wenden kann.

Der Ombudsmann muss aber auch ungerechtfertigten Zweifeln in die

Korrektheit der Verwaltung zu begegnen wissen. Er ist nicht dazu da, das Misstrauen in die Verwaltung zu institutionalisieren.

Der Berichterstatter versteht somit seine Arbeit zusammengefasst als eine mögliche Art der Mithilfe zur Erreichung und Bewahrung eines berechtigten und ausgewogenen Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung. Vom Geist, der in den Beziehungen zwischen Bürger und Stadtverwaltung zum Ausdruck kommt, hängt es ab, ob die Stadtgemeinde als menschlich empfunden wird. Zur Wohnlichkeit eines Gemeinwesens von der Grösse Zürichs gehört neben vielem anderem auch die Überblickbarkeit des Verwaltungsapparates, die leichte Zugänglichkeit zu den städtischen Ämtern und eine gewisse Vertrautheit mit dem nicht mehr leichtverständlichen Verwaltungsrecht.

Die bisherige Erfahrung vermag wohl sich abzeichnende Umrisse auszuzeichnen, doch wäre es verfehlt, der Einrichtung bereits den Anstrich einer in jeder Beziehung völlig etablierten Institution geben zu wollen. Das wird sie, wenn sie sich organisch in die Organisation der Stadt einfügen will, noch lange nicht sein. Festgehalten zu werden verdient, dass sich die Einrichtung gut in die bestehende Gemeindeorganisation einfügen lässt und bereits nicht mehr als Fremdkörper empfunden werden dürfte. Das ist darauf zurückzuführen, dass dem Ombudsmann keine Entscheidungsbefugnisse zukommen, ein Grundsatz, von dem abzuweichen konsequent und ausnahmslos vermieden werden muss. Kompetenzkonflikte können sich keine ergeben. Doppelspurigkeiten sind zwar möglich, lassen sich aber bei gutem Einvernehmen zwischen Verwaltung und Ombudsmann mühelos vermeiden. Bisher haben sich die Verwaltung und der Beauftragte über Verfahrensfragen stets formlos und rasch verständigt.

B. Der Beauftragte und die Besucher

1. Die Bedeutung der Anliegen

Die Befürchtung, es könnte die Arbeit des Beauftragten durch Beschwerden zahlreicher «Querulanten» lahmgelegt werden, erweist sich als unzutreffend. Uneinsichtige Rechthaber beschäftigten den Ombudsmann relativ selten; sie traten jedenfalls nicht häufiger in Erscheinung

als bei den Gerichten. Da der Ombudsmann aber selber darüber entscheidet, ob und wieweit sich die Weiterverfolgung eines Anliegens rechtfertigt, hat er es durchaus in der Hand, sich von Geschäften Unbelehrbarer zu entlasten.

Der Ombudsmann darf die Wichtigkeit eines Anliegens nicht nach der Höhe der Streitwertsumme beurteilen. Mit Recht missbilligt der Bürger die geldwerte Beurteilung seines Anliegens als durch den Wohlstand deformiertes Denken.

Vielfach hat sich der Beauftragte mit Beschwerden zu befassen, die einer Streitwertschätzung unzugänglich, für den Beschwerdeführer aber gleichwohl von Bedeutung sind.

Welche Folgen ein vermeintlich oder tatsächlich erlittenes Unrecht im Bürger zurücklässt, ist schwer abzuschätzen. Das hängt davon ab, welche Bedeutung er subjektiv dem Vorkommnis beimisst. Es gehört zum Pflichtenkreis des Ombudsmannes, sich auch kleiner Übel, die keinen Prozess und kein grosses Verfahren lohnen, mit Sorgfalt anzunehmen. Das Institut, so wird gesagt, wird nur in Ländern Erfolg haben, wo die kleinen Übel die häufigeren, grosse Missstände aber selten sind. Korrupte Verwaltungen können nur mit grundlegenden Reformen saniert werden, wozu die Ombudsmann-Einrichtung ein untaugliches Mittel darstellt.

2. Geschlecht, Alter und Berufe der Besucher

Immer wieder wird dem Beauftragten die Frage gestellt, von welchen «Schichten» der Bevölkerung er aufgesucht werde. Gelegentlich haftet der Frage der Unterton an, es sei vielleicht der Ombudsmann eine «Klagemauer der Kleinen». Die Frage ist in einem demokratischen Gemeinwesen, in welchem der Kleine ebensowenig klein wie der Grosse gross ist, völlig unverständlich.

Da der Beauftragte einzig mit einer Sekretärin zusammenarbeitet, liegen umfangreichere statistische Erhebungen ausserhalb des Möglichen. Von etwelchem Interesse mögen Geschlecht, Alter und Beruf der Besucher sein.

Vom 1. November 1971 bis zum 31. Dezember 1972 suchten 576 Besucher den Ombudsmann auf. Von den 550 angelegten Geschäften

wurden 214 von weiblichen, 329 von männlichen Personen eingereicht. Sieben Geschäfte betrafen juristische Personen.

Das Alter der Besucher ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

Alter der Besucher	Anzahl der Besucher, über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden
bis 20 Jahre alt	7
21- bis 30jährig	29
31- bis 40jährig	46
41- bis 50jährig	86
51- bis 60jährig	103
61- bis 70jährig	110
71- bis 80jährig	73
über 80 Jahre alt	8
Alter unbekannt, Beschwerde schriftlich eingegangen	81
juristische Personen	7
Total	<u>550</u>

Die Besucher übten die verschiedensten Berufe aus. 109 Besucherinnen gaben als Beruf «Hausfrau» an. Diese Angaben bedürfen insoweit der Ergänzung, als sehr oft Ehefrauen gemeinsame Anliegen des Ehepaares vertraten. Als Verwaltungsangestellte bezeichneten sich 76 Besucher; als kaufmännische Angestellte trugen sich 51 Besucher ein. Von den Berufen der weiteren Besucher seien, ohne Anspruch auf irgendwelche Systematik, die folgenden beispielhaft aufgeführt: Sängerin, Pianist, Orchesterwart, Lehrer, Arbeitslehrerin, Kindergärtnerin, Hortleiterin, Heimleiter, Heilpädagoge, Glätterin, Damenschneiderin, Maurer, Zimmerpolier, Hilfsarbeiter, Maler, Schreiner, Schlosser, Bauingenieur, Architekt, Elektriker, Maschinentechner, Elektroingenieur, Orthopädist, Hauspflegerin, Krankenschwester, Arzt, Zahnarzt, Apotheker, Chemiker, Buffetdame, Butler, Wirt, Graphiker, Innendekorateur, Kinooperateur, Modellbauer, Lokomotivführer, Bäcker, Gärtner, Chauffeur, Coiffeur, Journalist, Bibliothekar, Buchhalter, Ökonom, Jurist, Magaziner, Verkäufer, Versicherungsinspektor, Direktor, Geschäftsinhaber, Abwart, Student, Pfarrer.

Die Anzahl der Besucher, ihr Alter und die von ihnen ausgeübten Berufe lassen wohl den Schluss zu, dass in der Stadt Zürich ein Bedürfnis für einen städtischen Ombudsmann vorhanden ist und Menschen verschiedenen Alters aus den verschiedensten Berufen rasch den Zugang zu der neuen Institution gefunden haben.

Zu loben ist die Diszipliniertheit der Besucher. Sie melden sich regelmässig zu den Sprechstunden an, erscheinen pünktlich und entschuldigen sich praktisch ausnahmslos rechtzeitig bei unvorhergesehener Unabkömmlichkeit.

3. Das Bekanntsein der Ombudsmann-Einrichtung und das Interesse der Öffentlichkeit

Trotz der sehr hohen Besucherzahl ist die Institution vielen Einwohnern noch völlig unbekannt. Zahlreiche Besucher aller Bildungsstufen hatten vom Bestand der Einrichtung keine Kenntnis und fanden den Weg zum Ombudsmann durch Vermittlung von Amtsstellen oder privaten Institutionen. Auf die Rekursinstanzen wird der Beschwerdeführer durch die Rechtsmittelbelehrung des Verwaltungsentscheides hingewiesen; ob er auf den Ombudsmann aufmerksam wird, hängt mehr von Zufälligkeiten ab, insbesondere vom Bekanntsein der Einrichtung.

Der Bekanntmachung in breitesten Kreisen dient ein Inserat im Tagblatt der Stadt Zürich, welches bis Ende Juni 1972 wöchentlich, von da an bis zum 31. Dezember 1972 im Abstand von vierzehn Tagen erschien und nunmehr einmal pro Monat eingerückt wird.

Politische Parteien, Berufsverbände und kulturelle Vereinigungen aller Art zeigen reges Interesse an der Tätigkeit des Ombudsmannes. Der Beauftragte hat im Jahre 1972 in 22 Vorträgen über seinen Beruf referiert. Zur Illustration des breiten Interesses, auf welches die Einrichtung stösst, sei beispielhaft auf folgende Veranstalter hingewiesen:

Berufsverband der Sozialarbeiter
 Christlichdemokratische Volkspartei
 Club der Zürcher Berufs- und Geschäftsfrauen
 Freisinnig-demokratische Partei
 Evangelische Kirchgemeinde
 Evangelische Volkspartei

Gemeinnütziger Frauenverein
Hauseigentümer-Verband
Kaufmännischer Verein
Landesring der Unabhängigen
Quartierverein
Römisch-katholische Kirchgemeinde
Rotary-Club
Verband der Akademikerinnen
Verband des Personals öffentlicher Dienste

Behördenmitglieder, Politiker und Wissenschaftler aus dem In- und Ausland ersuchten um Darstellung und Erläuterung der zürcherischen Einrichtung und Praxis. Der Beauftragte beantwortete Anfragen aus verschiedenen schweizerischen Kantonen, Städten und Gemeinden, aber auch aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Holland, Italien, Kanada und den USA.

Sodann gelangten Unternehmen der Privatwirtschaft an den Ombudsmann. Sie prüfen die Frage, ob sich das Institut sinngemäss in abgewandelter Form für ihre Organisationen eigne und übernehmen lasse.

4. Die Zweckmässigkeit des Instituts aus der Sicht der Besucher

Dem Ombudsmann gingen viele Briefe zu, in denen sich die Besucher über die Zweckmässigkeit der neuen Einrichtung äusserten. Der Widerhall war bisher ein durchweg positiver. Dem Ombudsmann wurde geschrieben:

«Der Ombudsmann ist für den hilfeschuchenden Bürger eine echte Hilfe . . . , was man im heutigen Zeitalter der Bürokratie und vollständigen Automatisierung zu schätzen weiss.»

«Es tut gut, zu wissen, dass nun jemand da ist, bei dem auch die sogenannten kleinen Leute sich aussprechen können.»

«Wenn ich auch nicht hoffe, so bald wieder mit einem Anliegen an Sie zu gelangen, so ist es doch ein beglückendes Gefühl, zu wissen, dass

es einen Menschen gibt, der sich . . . der grossen und kleinen Nöte seiner Mitmenschen annimmt.»

«Ich bin froh, dass die städtische Verwaltung diese Einrichtung geschaffen hat.»

«Es tut gut, in einer Stadt zu wohnen, wo es eine Stelle gibt, an die man sich wenden kann, wenn man auf andere Weise keine Hilfe findet.»

«Es ist ein grosses Glück, wenn ein Mensch, der in Verzweiflung ist und den Weg allein nicht mehr findet, zu Ihnen kommen darf . . . man bekommt wieder Mut zum Leben . . . ich hoffe, dass noch recht viele Menschen, die in Not sind, den Weg zu Ihnen finden.»

«. . . ich hoffe, dass die Institution des Ombudsmannes weiter Schule machen, das heisst auf kantonaler und gesamtschweizerischer Ebene eingeführt wird.»

Auch zur Frage, ob die dem Beauftragten zur Verfügung stehenden rechtlichen Kompetenzen und organisatorischen Mittel genügen, um den Ratsuchenden wirkliche Hilfe leisten zu können, oder ob der zürcherische Ombudsmann, der im Vergleich zu den ausländischen Vorbildern über keinen Mitarbeiterstab verfügt und dessen Einflussmöglichkeiten stark eingeschränkt sind, lediglich zu einer blossen Klage-mauer, zu einer tröstenden Vaterfigur werde, die die von der Verwaltungswillkür betroffenen Bürger zwar besänftigen, ihnen aber nicht wirklich beistehen könne («Basler Nachrichten», Nr. 294 vom 17./18. Juli 1971), geben zahlreiche Zuschriften ersten Aufschluss:

«Ihre Hilfeleistung machte es für mich überhaupt erst möglich, an die zuständige Stelle mit Nachdruck zu gelangen, so dass mein Anliegen Gehör erhielt und innert nützlicher Frist behandelt wurde.»

«Gestern habe ich mit grosser Freude vom Finanzinspektorat die Fr. 445.—, für die Sie sich bemüht haben zu meinen Gunsten, bezahlt bekommen. Es war wirklich ein Trostpflaster für mich.»

«Bei der Rückkehr aus meinen Ferien fand ich den positiven Bericht . . . vor. Sie können sich wohl unsere Erleichterung vorstellen darüber, dass die für uns so wichtige Angelegenheit sich geklärt hat . . . Selbst wenn aber der Bescheid nicht positiv ausgefallen wäre . . . müsste ich zu grösstem Dank verpflichtet sein . . . Die unerwartete Hilfe in dieser zwar nicht weltbewegenden, aber für unseren Alltag doch sehr wichtigen Sache, hat mich mit Dankbarkeit erfüllt.»

«Ich danke Ihnen hiermit . . . für Ihren energischen Einsatz und bin von Ihrer Hilfe sehr beeindruckt.»

«Ihre Bemühungen haben zu meiner vollen Befriedigung geführt.»

«Es wirkt beruhigend, zu wissen, dass jetzt etwas geht.»

«Es ist erfreulich, an diesem Beispiel festzustellen, wie ein dringendes Problem — das auf dem üblichen Instanzenweg sehr viel mehr Zeit beansprucht hätte — durch Ihre Institution speditiv gelöst wird.»

«Sehr geehrter Herr. Ich tue mich entschuldige, dass ich so spät komme. Noch herzliche Dank, dass Sie für mich viel Mue haben. Ich habe Erlaubnis . . ., dass ich ka go stundenweise arbeiten. Das habe ich mich gewünscht. Gott segne Sie reich in allen Ihren Schwirrickeiten.» (Fremdsprachige Besucherin.)

«Mit eigener Anstrengung hätten wir dieses Ziel niemals erreicht, dessen sind wir uns bewusst.»

«Ihre Sekretärin hat mir erklärt, dass es verboten ist, Ihnen etwas zu schenken. Ich habe deshalb Fr. 30.— an das Rote Kreuz einbezahlt.»

«Nun möchten wir nicht unterlassen, Ihnen von ganzem Herzen für Ihre . . . Hilfe, für Ihr Einstehen . . . und für Ihr Vermitteln zu danken; wir alle sind ja nun so glücklich, dass . . . wir so fröhlich Adventszeit geniessen dürfen.»

«Dass eine tägliche, starke Nervenbelastung von mehreren Menschen genommen wurde, ist das Verdienst des Ombudsmannes.»

Auch abgewiesene Beschwerdeführer, die sich in ihren Hoffnungen enttäuscht sahen, schrieben dem Ombudsmann Zeilen des Verständnisses:

«Ich begreife sehr wohl, dass ich keine Sonderbehandlung erwarten darf . . . Für Ihren Einsatz und Ihre Fürsprache möchte ich mich bei Ihnen . . . herzlich bedanken. Ich wünsche Ihnen bei Ihrer Tätigkeit als Ombudsmann viel Freude und Erfolg.»

«Obwohl Sie mir leider nicht helfen konnten, möchte ich Ihnen doch herzlich danken.»

«Je suis très touchée de la peine, que vous avez bien voulu prendre... pour me répondre d'une façon si détaillée.»

Ohne Zweifel werden zahlreiche Besucher mit der Arbeit des Ombudsmannes unzufrieden gewesen sein. Kritische Zuschriften liegen zurzeit kaum vor. Anonymes wird nicht verwertet, ist aber äusserst spärlich eingetroffen.

5. Der persönliche Kontakt des Ombudsmannes mit den Besuchern

Der kommunalen Ombudsmann-Einrichtung ist eigen, und sie unterscheidet sich dadurch von allen ausländischen Vorbildern, dass der Besucher sein Anliegen in der Sprechstunde persönlich dem Beauftragten vorträgt, es mündlich begründet. Dass das Verfahren in der Regel von Schriftsätzen absieht, wird von den Besuchern durchweg als begrüssenswert empfunden. Der kommunale Ombudsmann wird von den Beschwerdeführern als Antwort auf den Wunsch nach einer personifizierten, leicht ansprechbaren Hilfe verstanden. Vielerlei Wirkung der Institution ergibt sich aus der persönlichen Kontaktnahme. In der Anonymität von Schriftsätzen, Formularen und Terminen müsste ein städtischer Ombudsmann voraussichtlich zu völliger Wirkungslosigkeit verurteilt sein. Aus Hunderten von Besprechungen ist deutlich geworden, dass sich der Bürger in seinem Verhältnis zur Stadt vermehrt einem Partner gegenübergestellt sehen möchte und nicht einer Apparatur.

C. Der Beauftragte und die städtische Verwaltung

Der Ombudsmann, der das Verhalten der Verwaltung umfassend kontrollieren soll und damit immer wieder auch Aufsicht über die einzelnen Arbeitnehmer ausübt, ist auf die Mitarbeit eben dieser Verwaltung angewiesen. Das Institut funktioniert nur, wenn die Verwaltung dem Ombudsmann grundsätzlich wohlgesinnt und von seiner Unparteilichkeit überzeugt ist. Nur dann wird sie bereit sein, sich seinen Ansichten und Empfehlungen anzuschliessen. Spannungen oder gar Konflikte zwischen dem Ombudsmann und der Verwaltung hätten sich insbesondere als Anfangsschwierigkeiten der neuen Einrichtung ergeben können. Darauf wies Dr. Haller hin, wenn er am 21. Oktober 1971 vor dem Zürcherischen Juristenverein ausführte: «Der neue Ombudsmann tritt ein sehr schweres Amt an. Ohne Futurologe zu sein, kann man jetzt schon absehen, dass zahlreiche Angriffe gegen ihn nicht ausbleiben werden . . . es wird vielleicht am Anfang da und dort dazu kommen, dass Amtsstellen versuchen, die Tätigkeit des Ombudsmannes zu erschweren oder zu bagatellisieren.»

Es ist vorab festzustellen, dass die Verwaltung grundsätzlich eine sehr weite Bereitschaft zu loyaler Mitarbeit gezeigt und sich bemüht hat, die Arbeit des Ombudsmannes zu erleichtern.

Ihrer Informationspflicht ist die Verwaltung von allem Anfang an mit grossem Pflichtbewusstsein nachgekommen, und sie hat dem Beauftragten die angeforderten Akten ausnahmslos rasch und vollständig zur Verfügung gestellt. Ebenso bereitwillig erteilten die städtischen Arbeitnehmer aller Stufen dem Ombudsmann alle gewünschten Auskünfte, erstatteten die nachgesuchten schriftlichen Vernehmlassungen und begleiteten ihn mit sachkundigem Rat zu Besichtigungen.

Aber nicht nur in formeller, auch in materieller Hinsicht brachte die Verwaltung dem Ombudsmann erfreulich viel Verständnis entgegen. Wo immer der Beauftragte zur Auffassung gelangte, es sei etwas schiefgegangen, eine Angelegenheit hätte richtiger, klarer, korrekter, hilfreicher oder sonstwie für den Beschwerdeführer zuvorkommender erledigt werden können, bemühte sie sich um Entgegenkommen. Im beiderseitigen Bewusstsein der verschiedenen Ausgangslage und bei aller Festigkeit in der Vertretung der oft entgegengesetzten Standpunkte hat sich rasch eine erspriessliche Zusammenarbeit entwickelt, die unter Verzicht auf jegliches Prestige dem Suchen nach einer be-

friedigenden Lösung dienlich sein will. Insbesondere hat die Verwaltung den oft schweren Stand des Ombudsmannes zwischen ihr und dem Beschwerdeführer stets anerkannt und die Meinungsäusserungen des Beauftragten nie als gegen die Person des in der Sache handelnden städtischen Arbeitnehmers empfunden.

Ausnahmen bestätigten die Regel; sie völlig unerwähnt zu lassen würde der vollen Wahrheit nicht gerecht.

Der Beauftragte dankt dem Stadtrat, den weiteren städtischen Behörden und Kommissionen, den Ämtern und allen städtischen Arbeitnehmern, die durch ihre nicht selbstverständliche Unterstützung mitgeholfen haben, die Ombudsmann-Einrichtung in Zürich zu fördern, verbindlich. Er ist sich bewusst, dass der Verwaltung am bisherigen Gelingen der Institution ein nicht geringer Anteil zukommt.

D. Die Geschäftslast

Im folgenden wird versucht, eine Übersicht über die Geschäftslast zu geben. Das fällt darum nicht leicht, weil der Begriff des «Geschäftes» kein streng umgrenzter ist. Es ist dem Beauftragten anheimgestellt, welche Anliegen er statistisch und administrativ als «Geschäft» erfassen will. Neben den hier aufgeführten Geschäften wurden zahlreiche Eingänge als «Anfragen» behandelt und schriftlich oder telephonisch beantwortet, ohne sie in das Geschäftsbuch einzutragen. Diese aufwendige Arbeit erscheint demzufolge in der Statistik nicht.

	Empfangene Besucher	Angewandte Geschäfte (in Klammern: Anzahl der unzuständigen Geschäfte)	Von den angelegten Geschäften betrafen		Empfangene Auskunfts- personen der Verwaltung	Besichtigungen des Beauftragten
			externe Anliegen	interne Anliegen		
1971						
November	69	93* (21)	85	8	9	-
Dezember	52	61 (9)	56	5	12	-
Total	121	154 (30)	141	13	21	-
1972						
Januar	50	52 (6)	48	4	12	6
Februar	46	45 (2)	36	9	17	2
März	36	34 (3)	28	6	15	2
April	29	21 (-)	18	3	8	4
Mai	38	29 (2)	27	2	11	3
Juni	45	37 (2)	30	7	9	4
Juli	39	29 (3)	22	7	16	3
August	33	22** (1)	18	4	7	3
September	35	34 (1)	31	3	5	3
Oktober	21	20** (-)	16	4	4	-
November	45	46 (3)	44	2	9	4
Dezember	38	27 (2)	22	5	5	-
Total	455	396 (25)	340	56	118	34

* Inbegriffen 23 Geschäfte, die nach der Wahl des Beauftragten, aber vor dem 1. November 1971 (Tätigkeitsbeginn) eingegangen sind.

** Der Beauftragte war je vierzehn Tage ferienabwesend.

Von den vom 1. November 1971 bis zum 31. Dezember 1972 insgesamt angelegten 550 Geschäften waren am 1. Januar 1973 388 erledigt und 162 pendent.

Der für die Erledigung der einzelnen Geschäfte erforderliche Zeitaufwand gestaltete sich sehr unterschiedlich. Während einfache Vorbringen sich oftmals in der Sprechstunde erledigen liessen, benötigten tatbeständlich verwickelte, rechtlich komplizierte Beschwerden einen Zeitaufwand bis zu vierzehn vollen Arbeitstagen. Es ist in Betracht zu ziehen, dass dem Beauftragten die vollständige Bearbeitung der Geschäfte, insbesondere auch die redaktionelle Ausarbeitung der Berichte, zufällt.

Aus der Statistik wird deutlich, dass die Zahl der Geschäftseingänge sich zu stabilisieren begann.

Die Zusammenstellung zeigt sodann den Rückgang der unzuständigen Geschäfte auf. Das ist auf zwei verschiedene Ursachen zurückzuführen: Einmal ist die Bevölkerung mit der Ombudsmann-Einrichtung vertrauter geworden und hat vermehrt zur Kenntnis genommen, dass die Institution eine kommunale ist, sich weder mit kantonalen oder gar Bundesverwaltungsangelegenheiten befassen kann und ihr keinerlei Einfluss in gerichtlichen Belangen zukommt. Sodann sah sich der Ombudsmann genötigt, die Anmeldungen genauer auf die Zuständigkeit hin zu prüfen. Das Sekretariat konnte täglich mehrere Anmeldungen wegen der Unzuständigkeit des Ombudsmannes nicht entgegennehmen. Das Nichteintreten auf das Geschäft infolge Fehlens der Zuständigkeit darf aber nicht streng den für die Rechtsprechung geltenden Grundsätzen folgen. Stellt der Ombudsmann bei der Prüfung der Anmeldung fest, dass der erhobene Vorwurf nicht die Stadtverwaltung betrifft und sieht er gleichzeitig mögliche Hilfeleistungen durch die Stadt, so hat er sich der Angelegenheit anzunehmen. Eine allzu formalistische Handhabung der Zuständigkeit widerspricht dem Sinn der Einrichtung.

Die Bewältigung der vielseitigen und zahlenmässig umfangreichen Arbeit ist noch nicht problemlos geworden. Die in den ersten drei Monaten nach der Tätigkeitsaufnahme angefallene überaus hohe Anzahl von Geschäften entsprach zwar einem Nachholbedürfnis, traf den Beauftragten aber in der ohnehin recht komplizierten Einarbeitungsphase. Einstweilen blieb nichts anderes übrig, als dringliche Geschäfte auf Kosten der weniger zeitgebundenen unverzüglich zu bearbeiten.

Wieweit der aus dem Beauftragten und seiner Sekretärin bestehende Betrieb noch rationalisiert und damit die Arbeitserledigung beschleunigt werden kann, ist abzuwarten. Wiederholungen von Fragestellungen und zunehmende Routine des Ombudsmannes werden voraussichtlich die Speditivität der Geschäftserledigung noch fördern und damit die Anzahl der Pendenzen herabsetzen. Das Büro war stark ausgelastet, und das Sekretariat leistete eine grosse Zahl von Überstunden.

Besonderer Teil

I. Über den Inhalt der Beschwerden

Die Gemeindeordnung schreibt nicht vor, welchen Grad von Fehlerhaftigkeit eine Verwaltungshandlung aufzuweisen hat, damit sich der Ombudsmann mit ihr beschäftigen darf. Das wäre auch gar nicht möglich. Alle Ombudsmann-Systeme bedienen sich dafür sich gleichenden Generalklauseln. Danach ist der Gegenstand der Aufsicht in allen Ländern, die das Institut eingeführt haben, ein sehr weiter, und es besteht allenorts die Tendenz, die Tätigkeit des Ombudsmannes durch keine Verfahrensformalitäten einzuschränken. Auch dort, wo in der Schweiz die Einführung des Ombudsmannes erwogen wird, wird diese Theorie übernommen. So ist etwa im Bericht und Antrag zur Einführung des Ombudsmannes im Kanton Solothurn, erstattet von der Kommission für Totalrevision der Kantonsverfassung an den Regierungsrat, vom 11. Oktober 1972, zu lesen: «Der Ombudsmann soll Fehler der seiner Aufsicht unterstellten Amtsträger möglichst ohne Einschränkung prüfen können: Gesetzwidrigkeiten im engeren Sinne, Willkür, Ermessensüberschreitung, unterschiedliche Rechtsanwendung, Unzweckmässigkeit, Untätigkeit, Nachlässigkeit, ungebührliches Verhalten.» Der Ombudsmann habe über die Rechtmässigkeit, Korrektheit und Zweckmässigkeit der öffentlichen Verwaltung zu wachen.

Für den zürcherischen Beauftragten in Beschwerdesachen galt es vorerst zuzuhören, welcher Art die Beschwerden und Anliegen sind, die der Zürcher an den Ombudsmann heranträgt. Der Ombudsmann versuchte seinen Aufgabenbereich in Zusammenarbeit mit den Besuchern und der Verwaltung aus den Bedürfnissen und Gegebenheiten herauszuarbeiten. Er ist bestrebt, die Institution so auszugestalten, dass sie soweit als immer möglich den praktischen Bedürfnissen dient. Aus der Vielzahl der in den ersten vierzehn Monaten der Tätigkeit vorgebrachten Anliegen hat sich mit Bezug auf die materielle Zuständigkeit des Beauftragten folgende Praxis gebildet:

Grundsätzlich wird der zürcherische Ombudsmann immer dann tätig, wenn der Beschwerdeführer glaubt, es sei ihm aus Absicht, Unkenntnis, Unvermögen, aus Nachlässigkeit oder Eile, aus Oberflächlichkeit oder aus formalen Erwägungen heraus durch die Verwaltung eine ungerechte Behandlung widerfahren. Der Ombudsmann kann angerufen werden, wenn Anhaltspunkte für ein im weitesten Sinne fehlerhaftes Verwaltungshandeln vorliegen. Denn vorab sollen die echten

und faktischen Lücken im System der konventionellen Verwaltungskontrolle geschlossen werden. Neben rechtswidrigen Verwaltungshandlungen beschäftigten den Beauftragten solche, die der Besucher als unvernünftig, als diskriminierend, als unbillig oder sonstwie als «beschwerend» empfand. Er vermittelte, wenn der Ratsuchende der Verwaltung Untätigkeit, Verzögerung, Unsachlichkeit, Unangemessenheit vorwarf oder der Meinung war, die Verwaltung hätte ihm bei gutem Willen mit mehr Wohlwollen begegnen dürfen.

Aus den Anfangserfahrungen ist mit grosser Deutlichkeit gewiss geworden, dass der Zürcher im Ombudsmann einen unabhängigen Koordinator wünscht, der ihm bei der Suche nach der für ihn erforderlichen städtischen Amtsstelle beisteht. Sehr oft beschwerten sich Besucher darüber, dass die Vergrösserung der Verwaltung und die dadurch bedingte Unübersichtlichkeit, ihre Aufteilung in verschiedene Ressorts, Behörden und Sonderbehörden, ihnen nicht mehr erlaube, selber ein wenn auch relativ einfaches Anliegen zweckmässig zu verfolgen. Sie sehen sich einem übermächtigen Apparat gegenüber, von dem sie glauben, er halte sie für unangenehme Bittsteller, die der Stadt unnötigerweise zusätzliche Umtriebe und Mühe verursachen. Sie fühlen sich ausserstande, den richtigen Weg zu finden, und haben andererseits ehrliche Hemmungen, die Verwaltung «zu belästigen».

Zahlreich sind auch jene Besucher, die sich durch einen Verwaltungsakt zwar belastet fühlen, dennoch aber ein eigentliches Verwaltungsverfahren sowohl für sie als auch für die Verwaltung als unverhältnismässig erachten. Sie geben sich mit einer kurzen, verwaltungsexternen Prüfung durch den Ombudsmann zufrieden und verzichten auf die Formalien verfahrensmässiger Abklärung und den damit verbundenen Umtrieben. Vielleicht vermag auf die Dauer gesehen die Verwaltung dadurch entlastet zu werden, ohne dass im Bürger Unmut zurückbleibt.

Schliesslich wird der zürcherische Ombudsmann immer wieder als Zuflucht in Anspruch genommen von Menschen, die schon viele Bürotürfallen gedrückt haben. Sie suchen bei ihm menschliches Verständnis in Situationen, die ihnen als ausweglos erscheinen und die es, juristisch betrachtet, oft auch sind. Nicht selten sind diese Besucher bereit, ihren Groll zu mässigen, wenn der Kummer wenigstens verstanden und offiziell zu Protokoll genommen wird. Besonders befriedigend sind diese Fälle dann, wenn aufgrund einer für den Beschwerdeführer

nicht voraussehbaren Tätigkeit des Ombudsmannes doch noch eine Lösung gefunden werden kann. Das sei an folgendem Beispiel, das für mehrere stehen soll, illustriert:

Herr X beschwert sich darüber, dass die Polizei zu wenig energisch nach den unbekanntenen Tätern fahnde, die ihn bis zur Unerträglichkeit belästigen würden.

Der augenfällig geschwächte Besucher ersucht dringend um Hilfe, da er überall auf Verständnislosigkeit stosse.

Es gelingt dem Ombudsmann schliesslich, den Besucher mit dem stadttätlichen Dienst in Verbindung zu bringen. Aus dessen Bericht sei zitiert: «Wir danken Ihnen für die freundliche Zuweisung von Herrn X bestens. Er hat sich mit grosser Pünktlichkeit zu vier Besprechungen eingefunden und leidet an hochgradiger Schwerhörigkeit, die ihn in zunehmendem Masse isolierte und dem Argwohn preisgab. Die Begegnung mit diesem primär debil wirkenden, im Grunde aber differenzierten Manne wurde zu einem Erlebnis. Wir haben ihn als . . . geheilt . . . entlassen.» Soweit der stadttätliche Dienst.

Herr X hat über den Umweg des Ombudsmannes zur Polizei wieder ein vernünftiges Verhältnis gefunden. Darüber hinaus fand die Verwaltung Gelegenheit, einem Mitmenschen sein Dasein zu erleichtern.

Das Ombudsmann-Institut muss im Besucher ein begründetes Vertrauen fördern, dass die Verwaltung dafür Sorge trägt, dass nicht nur die Stadt, sondern auch der Bürger zu seinem Recht kommt. In dieser Hinsicht war die Mitarbeit der Verwaltung denn auch besonders erfreulich. Sie half in vielen Fällen dem Ombudsmann, dahin zu wirken, dass der Besucher in der Verwaltung schliesslich einen Helfer sah und nicht einen undurchsichtigen Herrschaftsapparat, der lediglich seine eigenen Interessen wahrnimmt und sie schliesslich mit Zwang durchsetzt. Die Presse hat immer wieder darauf hingewiesen, dass von den zürcherischen Erfahrungen mit dem Ombudsmann die weitere Entwicklung des Instituts in der Schweiz mitbeeinflusst werde. Diese Verantwortung ist eine grosse Belastung für den Berichterstatter. Er möchte seine ersten Erfahrungen und den aus diesen gewonnenen Weg dahin zusammenfassen, dass für den zürcherischen Ombudsmann die *Hilfe* im Vordergrund zu stehen hat. Nur wenn und soweit diese versagt wird, soll er nötigenfalls zum Kritiker werden. Hält er aber Kritik für angebracht und unerlässlich, so soll sie unerschrocken und mutig sein,

unbekümmert um allfällige persönliche Anfechtungen, die ihm daraus zu erwachsen vermögen.

Für Vermittlung und Hilfeleistungen aller Art erscheint nun die auf kommunaler Ebene eingeführte Ombudsmann-Einrichtung als ganz besonders geeignet. Der Ombudsmann ist rasch und ohne Reisekosten persönlich erreichbar. Er kennt bald einmal nicht nur die Ämter, sondern auch die Amtsinhaber und weiss, wer wie reagiert, was er von wem erwarten darf. Das ist mit ein Grund, weshalb der Berichterstatter mit möglichst vielen städtischen Arbeitnehmern in persönlichen Kontakt zu kommen wünscht.

II. Beispiele aus der täglichen Arbeit

A. Vorbemerkungen

Die Auswahl der Beispiele aus der täglichen Arbeit und ihre Zusammenstellung fällt dem Berichterstatter nicht leicht. Die Anzahl der darzustellenden Geschäfte ist so zu beschränken, dass der Bericht leserlich bleibt. Die Auswahl soll einen breiten Überblick über die Tätigkeit des Beauftragten in Beschwerdesachen ermöglichen. Zudem sollen auch unbegründete Beschwerden Erwähnung finden.

Eine grosse Zahl von Geschäften eignet sich nicht zur Illustration des Jahresberichtes; aus diesem Grunde werden die Beispiele unter sachlichen Gesichtspunkten aufgeführt, und es wird — im Unterschied zu Jahresberichten anderer Ombudsmänner — bewusst auf eine Darstellung nach den Verwaltungsabteilungen verzichtet.

B. Verwaltungsexterne Beschwerden

1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus

Beschränkung der persönlichen Freiheit ohne hinreichende Rechtsgrundlage

Aus dem Tatbestand: Der Beschwerdeführer unterzeichnete am 19. März 1969 folgende Erklärung: «Der Unterzeichnete . . . erklärt sich hiermit freiwillig und von sich aus bereit, auf unbestimmte Zeit, mindestens aber für die Dauer eines Jahres, in das Stadtzürcherische Män-

nerheim zur Weid, Rossau-Mettmenstetten, einzutreten.» Am 20. März 1969 wurde er in das Heim aufgenommen. Er beschwerte sich am 10. Dezember 1971 beim Beauftragten darüber, dass er im Heim zurückgehalten werde, obwohl er nunmehr, nachdem er auch finanziell dazu in der Lage sei, in die Freiheit zurückkehren möchte.

Der Beauftragte zog vom Fürsorgeamt die Akten bei und besprach die Beschwerde mit dem Sekretariat für Alleinstehende. Sodann besichtigte er das Männerheim zur Weid in Begleitung des Verwalters eingehend. Über den Gesundheitszustand des Beschwerdeführers liess er sich durch den Stadtarzt informieren. Schliesslich ersuchte er den Fürsorger des Männerheimes um Auskunft.

Die Abklärungen ergaben, dass der Beschwerdeführer am 21. Juli 1970 ein Entlassungsgesuch eingereicht, am 29. Juli 1970 auf Ersuchen der Verwaltung aber erklärt hatte, er sei damit einverstanden, mit der Entlassung einstweilen zuzuwarten. Am 25. März 1970 war ihm mitgeteilt worden, dass er bis zur Erledigung der hängigen Fragen betreffend die Leistungen der AHV und der ABH, was etwa zwei bis drei Monate daure, in der Rossau bleiben müsse. Am 24. März 1971 machte er erneut geltend, er möchte entlassen werden, sah aber nach Rücksprache mit den zuständigen Stellen und auf deren Empfehlung hin davon ab, wegen der Entlassung zu insistieren.

Für den Beauftragten ergab sich, dass es dem Beschwerdeführer unklar geworden war, ob er sich freiwillig im Heim aufhalte oder ob er zum weiteren Aufenthalt genötigt werde, hatte er sich doch verpflichtet, «auf unbestimmte Zeit» in das Heim einzutreten.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: In seinem Bericht hielt der Beauftragte einmal die Rechtslage fest. Nach seinem Dafürhalten gestaltet sie sich wie folgt: Gemäss Art. 27 Abs. 2 ZGB kann sich niemand seiner Freiheit entäussern oder sich in ihrem Gebrauch in einem das Recht oder die Sittlichkeit verletzenden Grade beschränken. Vor dieser Bestimmung hält die Erklärung, auf unbestimmte Zeit in ein Heim einzutreten, welches die persönliche Bewegungsfreiheit stark einschränkt, nicht stand. Fraglicher ist der weitgehende Verzicht auf die persönliche Freiheit, wenn er für die Dauer eines Jahres erfolgt. Die rechtliche Beurteilung der Frage ist indessen, da sich der Beschwerdeführer seit bald drei Jahren im Heim aufhält, müssig. Der Beschwerdeführer ist daher jederzeit berechtigt, das Männerheim zu verlassen, und niemand vermag ihn rechtswirksam daran zu hindern.

Der Bericht schliesst indessen nicht mit dieser Klarstellung der Rechtslage. Der Beauftragte gibt dem Beschwerdeführer vielmehr zu bedenken, ob er nicht in der Rossau verbleiben wolle, bis für ihn ein Altersheim gefunden werden könne. Er weist darauf hin, dass er bei seinem Besuch saubere und wohnliche Verhältnisse vorgefunden habe. Wohn- und Schlafzimmer seien zweckmässig und freundlich eingerichtet, Toiletten und Aborte sauber. Den Pensionären stehe ein Fernsehempfänger und eine kleine Bibliothek zur Verfügung. Für die Gesundheit werde durch wöchentlich zweimaligen Besuch des in der Gemeinde Mettmenstetten praktizierenden Arztes gesorgt. Der stadtärztliche Dienst sei um die Sanierung der Zähne und um die Sehkraft besorgt. Die Arbeit in der Gärtnerei, in der Schreinerei oder im landwirtschaftlichen Betrieb sei sinnvoll, und es stünden saubere Arbeitsplätze zur Verfügung. AHV-Bezüger seien nicht zu Arbeitsleistungen verpflichtet, erhielten aber für freiwillige Leistungen ein Taschengeld von Fr. 3.— bis Fr. 8.— pro Tag, wovon die Hälfte auf ein persönliches Konto gutgeschrieben, die andere Hälfte wöchentlich ausbezahlt werde. Der Beschwerdeführer möge sich gut überlegen, ob er ausserhalb des Heimes, das ihm doch ein gewisses Zuhause biete, nicht mehr und mehr vereinsamen würde.

Der Bericht wurde dem Beschwerdeführer, dem Sekretariat für Alleinstehende, der Geschäftsleitung des Fürsorgeamtes, dem Vorstand des Sozialamtes und dem stadtärztlichen Dienst zugestellt. Ein Widerspruch der Verwaltung erfolgte nicht.

Da die Sprache des Berichtes notwendigerweise eine juristische sein musste, begleitete der Beauftragte die Zustellung an den Beschwerdeführer mit einem längeren Brief, in welchem der Inhalt des Berichtes in leichtverständlicher, dem Beschwerdeführer zugänglicher Sprache wiederholt wurde.

Begründung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses

1. Die Anstellungsverhandlungen der Stadt sind zu beanstanden

Aus dem Tatbestand: Der verheiratete Beschwerdeführer bewarb sich um die ausgeschriebene Stelle eines Bürochefs der Kunstgewerbeschule. Das Sekretariat der Schule teilte ihm mit:

«Ich beziehe mich auf unser heutiges Telephon und freue mich sehr, Ihnen mitteilen zu können, dass Sie von 15 bis heute eingegangenen Bewerbungen heraus zum Bürochef unserer Schule ausgewählt wurden. Ich zweifle nicht daran, dass ich in Ihnen einen loyalen und pflichtbewussten Mitarbeiter gefunden habe./ Ihre Einstufung erfolgt ins Maximum der beiden Bürochefklassen, also ins 17/M, d. h. zu einem Jahresgehalt von Fr. 33 787.—, inkl. 13. Monatslohn und TZ... Mit dieser Besoldung erklärte sich heute das Personalamt einverstanden. Ebenfalls ist die Wahl ins B... möglich, d. h. von Anfang an die definitive Wahl auf Amtsdauer. Ich kann Sie hierzu beglückwünschen... / Die Wohnsitznahme ausserhalb der Stadt wird ebenfalls bewilligt... Sie müssen auch in dieser Beziehung keine Befürchtungen haben./ Ich schlage dem Stadtrat nunmehr eine Anstellung auf den 1. August 1972 vor. Sollte es Ihnen etwas vorher möglich sein, bei mir zu beginnen, so bin ich natürlich froh. Jedenfalls danke ich Ihnen zum voraus für Ihre diesbezüglichen Bemühungen./ Sollten Sie noch irgendwelche Fragen haben, so setzen Sie sich bitte mit mir in Verbindung. Ich glaube zwar, dass wir alle Punkte ausführlich miteinander durchgesprochen haben. Bei der Pensionskasse erfolgt im Zuge des Freizügigkeitsabkommens ein Übertritt...»

Der Beschwerdeführer bedankte sich schriftlich für die Ernennung zum Bürochef und teilte mit, er werde an seinem derzeitigen Arbeitsplatz um vorzeitige Entlassung nachsuchen. Zwei Wochen später liess er die Kunstgewerbeschule wissen, sein Arbeitgeber habe ihm den vorzeitigen Austritt auf den 30. Juni bewilligt.

Am 25. Mai antwortete die Kunstgewerbeschule: «Leider müssen wir Ihnen mitteilen, dass der Stadtrat Ihre Wahl zum Bürochef nicht vollzogen hat. Wir bedauern dies sehr... Für den Fall, dass Sie durch diesen Entscheid zu Schaden kommen sollten, bitten wir Sie um eine entsprechende Mitteilung.»

Der Beschwerdeführer fand auf den 1. Juli 1972 eine neue Beschäftigung. Er beklagte sich beim Beauftragten über das unkorrekte Vorgehen der Stadt und darüber, dass seine Schadenersatzforderung vom Schulamt nur in ungenügendem Ausmass anerkannt worden sei.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Gemäss Art. 49 der Gemeindeordnung wählt der Stadtrat die Arbeitnehmer, soweit die Wahl nicht

andern Organen übertragen ist. Für Bewerber ist die Zuständigkeit nicht ohne weiteres ersichtlich. Die die Anstellungsverhandlungen führenden Stellen sind daher in ihren Äusserungen über das Zustandekommen des Anstellungsverhältnisses immer dann zu besonderer Zurückhaltung verpflichtet, wenn sie die Anstellung nicht selber zu begründen vermögen. Zusagen dürfen nur unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der zur Anstellung Ermächtigten erfolgen und sollten erst abgegeben werden, wenn die Verwaltung alle erforderlichen Abklärungen vorgenommen hat. Der Stellenbewerber muss sich auf Zusagen der Verwaltung verlassen können. Zu weit genährte Hoffnungen, die nicht erfüllt zu werden vermögen, sind selbst dort, wo sie keine Rechtsfolgen nach sich zu ziehen vermögen, geeignet, im unberücksichtigten Stellenbewerber Bitterkeit wachzurufen.

Der Kunstgewerbeschule fehlte die Kompetenz zur Anstellung des Beschwerdeführers. Trotzdem erweckte sie im Bewerber den Eindruck, die Zustimmung des Stadtrates zum Wahlvorschlag sei lediglich noch eine Formsache. Der Beschwerdeführer musste nicht damit rechnen, dass ohne das Eintreten besonderer Umstände die Kunstgewerbeschule auf die Bewerbung zurückkommen werde. Anlässlich ihrer Zusage hatte die Kunstgewerbeschule aber noch nicht alle notwendigen Abklärungen vorgenommen, die ihr für die Anstellung erforderlich schienen. Sie wartete noch auf den Eingang des Erkundigungsberichtes.

Der auf Auskünfte und Zusagen der Verwaltung angewiesene Bürger muss auf die Zuverlässigkeit der erhaltenen Mitteilungen vertrauen dürfen. Die Praxis der Verwaltungsrechtsschutzinstanzen schützt daher grundsätzlich das in die Zusage gesetzte Vertrauen. Widerrufene Zusicherungen von Stellen betreffend die Begründung von Anstellungsverhältnissen können nun aber naturgemäss nicht dazu führen, dass der Bewerber nach dem Grundsatz von Treu und Glauben gegenüber der Verwaltung Anspruch auf diejenige Rechtsstellung hat, die ihm durch Erweckung eines begründeten Vertrauens zugesichert erscheint. Weil hier eine Bindung der Verwaltung an ihr gegebenes Versprechen nicht möglich ist, ist die Verwaltung zu ganz besonderer Vorsicht in ihren Äusserungen anzuhalten.

Diese Überlegungen führen dazu, dass das Verhalten des Direktionssekretariates der Kunstgewerbeschule zu beanstanden ist.

In seiner *Empfehlung* lud daher der Beauftragte das Schulamt ein,

durch geeignete Massnahmen voreilige Zusicherungen von Stellen im Hinblick auf die Begründung von Anstellungsverhältnissen zu vermeiden.

Das Schulamt kam der Einladung dadurch nach, dass es die Erwägungen des Beauftragten allen ihm unterstellten Dienststellen schriftlich zur Kenntnis brachte.

Mit Bezug auf die geltend gemachte Schadenersatzforderung im Betrage von Fr. 15 600.— erläuterte der Beauftragte im Bericht das erhebliche Prozessrisiko. In der Folge erklärte sich der Beschwerdeführer dem Schulamt gegenüber bereit, seine Forderung auf Fr. 2000.— zu reduzieren. Das Schulamt sprach ihm eine Entschädigung in diesem Umfang zu.

2. Die Verwaltung hat die Anstellungsverhandlung korrekt geführt

Aus dem Tatbestand: Der 1925 geborene Beschwerdeführer bewarb sich bei den Verkehrsbetrieben um die Anstellung als Bus-Chauffeur. Aufgrund der vertrauensärztlichen Untersuchung fand seine Bewerbung keine Berücksichtigung. Eine Anstellung als Chauffeur eines Weichenreinigungsfahrzeuges, die dem Beschwerdeführer angeboten wurde, stiess nicht auf sein Interesse. Hingegen bestritt er die Richtigkeit des vertrauensärztlichen Gutachtens und berief sich auf ein von ihm eingeholtes Arzteugnis des Kantonsspitals Zürich. Er beantragte dem Beauftragten, den Verkehrsbetrieben die Einholung eines Obergutachtens zu empfehlen.

Der Beauftragte zog die Akten bei und besprach die Beschwerde mit dem Personalchef der Verkehrsbetriebe.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Gemäss den geltenden Vorschriften über die Anstellung, Ausbildung und Prüfung des Betriebspersonals der Verkehrsbetriebe kann in den Dienst nur aufgenommen werden, wer sich über einen guten Gesundheitszustand, genügendes Hör- und Sehvermögen, einschliesslich Farbensinn, ausweist und die Bedingungen für die Aufnahme in die Personalkrankenkasse erfüllt. Zur Vornahme der ärztlichen Begutachtung der Fahreignung von Anwärtern als Wagenführer bzw. Bus-Chauffeure hat die Direktion der Polizei mit Verfügung vom 10. Oktober 1969 drei Ärzte bestimmt. Mit

der Durchführung der psychologischen Eignungsuntersuchung wurde das Institut für angewandte Psychologie in Zürich betraut.

Der Beschwerdeführer legte die psychologische Eignungsprüfung ab und wurde gleichentags vom Vertrauensarzt medizinisch untersucht. Wegen der festgestellten Diabetes wurde er als für den Fahrdienst nicht tauglich erklärt. Er begab sich daraufhin zu einer privaten Untersuchung in die medizinische Universitäts-Poliklinik des Kantonsspitals Zürich, wo ihm attestiert wurde, die Krankheit könne ausgeheilt werden und stelle «niemals eine Behinderung für eine volle Arbeitsfähigkeit in jedem Beruf» dar. Der Personalchef der Verkehrsbetriebe stellte diese anderslautende ärztliche Auskunft dem Vertrauensarzt zur Stellungnahme zu. Dieser ergänzte seinen ursprünglichen Bericht mit dem Befund im Elektrokardiogramm und dem Hinweis auf eine ungenügende Sehschärfe; auch nach dieser nochmaligen Prüfung konnte er sich nicht entschliessen, den Bewerber zur Anstellung zu empfehlen.

Es fragt sich, ob nach den divergierenden medizinischen Beurteilungen nicht ein in der Angelegenheit völlig unbefangener Arzt mit der Begutachtung zu beauftragen sei. Nach dem geltenden Recht könnten dafür lediglich die beiden Stellvertreter des bereits beauftragten Vertrauensarztes sowie das Gerichtlich-medizinische Institut der Universität Zürich in Betracht gezogen werden. Trotzdem würde der Beauftragte den Verkehrsbetrieben die Einholung eines weiteren Untersuchungsberichtes empfehlen, wenn lediglich die verschiedene Beurteilung der Diabetes zur Prüfung stände. Hinzu kommen nun aber die Feststellungen über ungenügende Sehschärfe und über einen nicht völlig normalen Befund im Elektrokardiogramm. Unter diesen Umständen ist die Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein anderer Arzt zu anderen Schlussfolgerungen gelangen würde, gering, und es würde die Einholung einer Oberexpertise beim Bewerber lediglich weitere unberechtigte Hoffnungen erwecken. Die Verkehrsbetriebe haben die Bewerbung sorgfältig geprüft. Sie wären bereit gewesen, dem Beschwerdeführer im Sinne eines Versuches eine Anstellung als Chauffeur der Kategorien A oder D zu verschaffen und nach zweijähriger Bewährungszeit die Übernahme einer Bus-Chauffeur-Stelle erneut durch den Vertrauensarzt überprüfen zu lassen. Dieses Entgegenkommen erachtet der Beauftragte als vernünftigen und vertretbaren Interessenausgleich zwischen dem Anliegen des Beschwerdeführers und der die

Verkehrsbetriebe treffenden Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit. Eine irgendwie willkürliche Behandlung hat die Bewerbung nicht erfahren. Eine Oberexpertise erübrigt sich.

Pflichtwidriges Verhalten von Polizeiorganen

Aus dem Tatbestand: Der Beschwerdeführer wies anlässlich seines Besuches beim Ombudsmann am Kinn eine etwa drei bis vier Zentimeter lange, ärztlich versorgte Wunde auf und zeigte Quetschungen des linken Ohres vor. Er behauptete, bei Anlass seiner Arrestation am 27. Mai 1972 durch Angehörige der Sicherheitspolizei misshandelt worden zu sein. Er liess sich nicht dazu bewegen, den Vorfall den Aufsichtsorganen der Polizei zu melden. Seine Weigerung begründete er mit dem Hinweis, die Begebenheit lasse befürchten, die Polizei werde seinen Ausführungen keinen Glauben schenken.

Der Beauftragte zog den Rapport über die Vorgänge auf der Wache bei und lud jene fünf Angehörigen der Sicherheitspolizei zu Besprechungen ein, die zum fraglichen Zeitpunkt mit dem Beschwerdeführer in beruflichen Kontakt gekommen waren. Im Büro des Beauftragten wurden die Aussagen in einem achtzehn Seiten umfassenden Protokoll, dessen Richtigkeit von den Angehörten unterschrieben wurde, festgehalten. Sodann nahm der Beauftragte Einsicht in die Personalakten von drei der Angehörten.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Die vorgenommenen Erhebungen ergeben, dass eine Misshandlung des Beschwerdeführers durch Polizeiangehörige nicht zum vornherein als ausgeschlossen erscheint. In den Aussagen der Angehörten ergeben sich Widersprüche und Hinweise, die sorgfältiger Abklärung durch die dafür zuständigen Instanzen bedürfen.

Die Umstände veranlassen den Beauftragten, dem Polizeivorstand die Durchführung eines Disziplinarverfahrens im Sinne von Art. 91 ff. der Verordnung über die Amts- und Dienstverhältnisse der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Stadt Zürich vom 5. Oktober 1927 zu beantragen. Die Protokolle des Beauftragten werden dem Antrag beigelegt.

Aus der Antwort des Polizeiinspektors: Die beantragte Disziplinaruntersuchung gegen drei Polizeiangehörige ist durch das Polizeiinspektorat durchgeführt und zum Abschluss gebracht worden. Der

Beschwerdeführer musste in alkoholisiertem Zustand in Ausnüchterungshaft gesetzt werden. Weil er in der Zelle tobte, hatten die Polizeifunktionäre verschiedentlich Anlass zur Intervention. Ob sich dabei die vom Beschwerdeführer behaupteten Übergriffe ereignet haben, konnte nicht einwandfrei abgeklärt werden. Es steht Aussage gegen Aussage. Indessen steht fest, dass mit Bezug auf den Abtransport des Beschwerdeführers in einem Kastenwagen an einen seinem Domizil abgelegenen Ort, und zwar bevor er seinen nüchternen Zustand wieder erlangt hatte, gegen die Dienstvorschriften verstossen worden ist. Für die Fehldisposition wurde der Funktionär, der den Transport nicht verhinderte, mit einem Verweis bestraft. Demjenigen Mitverantwortlichen, der den Transport bedenkenlos ausführte, wurde dafür und für eine ausserdienstliche Disziplinwidrigkeit eine Ordnungsbusse im Betrage von Fr. 50.— auferlegt. Der Hauptverantwortliche ist im Zusammenhang mit einem ausserdienstlichen tadelhaften Verhalten aus dem Polizeidienst entlassen worden.

Das Polizeinspektorat dankt dem Beauftragten für die Mithilfe in der Angelegenheit.

Die erteilte Baubewilligung steht im Widerspruch zur Vorgartenverordnung

Aus dem Tatbestand: Die Bausektion II des Stadtrates erteilte dem Grundeigentümer und Bauherrn die baupolizeiliche Bewilligung für ein Einfamilienhaus mit Garage. Damit verbunden war die Bewilligung einer Stützmauer mit Erdanschüttung im Vorgartengebiet. Die Beschwerdeführerin, die nicht Grundnachbarin des von der Baubewilligung erfassten Grundstückes, sondern Mieterin in einer Liegenschaft des Quartiers ist, beanstandet mit Bezug auf die Höhe der Gartenmauer die Erteilung der Baubewilligung, die gegen die Vorgartenverordnung der Stadt Zürich vom 26. Oktober 1960 verstosse.

Der Beauftragte zog die Akten bei und liess sich durch den zuständigen Assistenten der Baupolizei, durch den Sekretär der Baupolizei und durch den Abteilungssekretär des Bauamtes II orientieren. Sodann besichtigte er die beanstandete Mauer.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Innerhalb der zwanzigtägigen Rekursfrist ist keine öffentlich-rechtliche Einsprache gegen die Baube-

willigung erhoben worden. Die Beschwerdeführerin, die nicht dinglich Berechtigte an einem Grundstück ist, das zum Baugrundstück eine räumliche Beziehung aufweist, wäre zur Einsprache auch nicht legitimiert gewesen. Es fragt sich, ob sie zur Erhebung einer Beschwerde beim Beauftragten in Beschwerdesachen als legitimiert erscheint.

Dem Beauftragten in Beschwerdesachen steht lediglich aufsehende, mahnende Befugnis zu; er verfügt über keinerlei Entscheidungskompetenzen. Seine Abklärungen und Feststellungen vermögen einen eingetretenen Rechtszustand nicht abzuändern und gefährden die im Baurecht erforderliche Rechtssicherheit nicht, sind aber dazu angetan, das verfügende Amt oder die beschliessende Behörde auf Rechtsverletzungen aufmerksam zu machen und dadurch Wiederholungen zu vermeiden. Der Beauftragte prüft städtische Verwaltungsakte auf ihre Rechtmässigkeit hin, wenn der Beschwerdeführer entweder ein gerechtfertigtes Interesse an der Abklärung nachweist oder, falls ein solches nicht vorliegt, wenn öffentliche Interessen eine Untersuchung als geboten erscheinen lassen. Öffentliche Interessen sprechen dafür, dass die Rechtsnormen über Einfriedungen und Stützmauern gleichmässig angewendet werden. Dem Eintreten auf die Beschwerde steht daher nichts im Wege.

Gemäss Art. 15 Abs. 3 der Vorgartenverordnung ist für die Gestaltung der Stützmauern längs Strassen Art. 9 massgebend. Art. 9 Abs. 1 besagt, dass Einfriedungen längs Strassen in das Strassenbild einzupassen sind. Laut Art. 9 Abs. 3 darf die Höhe einer Einfriedungsmauer in der Regel nicht mehr als 1 m betragen. Da der Baubewilligungsbeschluss keine Begründung für die zugestandene Höhe von 2,70 m enthält, können die Überlegungen, die zur Erteilung der Bewilligung geführt haben, nicht nachgeprüft werden. Eine Interessenabwägung zwischen den Interessen des Bauherrn und jenen der Öffentlichkeit ergibt, dass der dem Bauherrn eingeräumte Vorteil nicht auf eine gewisse Allgemeingültigkeit Anspruch erheben kann; die Behörde hat ihrer Entscheidung keine oder sachfremde Motive zugrunde gelegt. Es scheint, dass sie bei Erlass der Baubewilligung den Art. 9 der Vorgartenverordnung übersehen hat.

Einem Widerruf der einmal erteilten Baubewilligung sind nach Beginn der Bauarbeiten enge Grenzen gesetzt. Nach der Praxis darf die Behörde nur dann auf die Baubewilligung zurückkommen, wenn diese in besonders schwerwiegender Weise gegen das materielle Recht ver-

stösst und damit wichtige öffentliche Interessen verletzt. Zudem darf der Widerruf nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen.

Ob die bewilligte Stützmauer in besonders schwerwiegender Weise gegen das materielle Recht verstösst, könnte die Beschwerdeführerin nur mittels einer Aufsichtsbeschwerde an den Regierungsrat überprüfen lassen. Der Beauftragte vermag lediglich festzustellen, dass die Baubewilligung, soweit sie die Errichtung einer Stützmauer mit einer Höhe von 2,70 m erlaubt, im Widerspruch zu den Bestimmungen der Vorgartenverordnung erfolgt ist.

Aus der Antwort der Bausektion II des Stadtrates: Dient eine Stützmauer der Sicherung gewachsenen Erdbodens, so darf sie erst ab dessen Niveau Einfriedungen gleichgestellt werden. Von diesem gemessen, ist nur noch eine Höhe von 1 m zulässig. Für den vorliegenden Fall heisst dies, dass die streitige Stützmauer, soweit sie eine Höhe von 1,5 m übersteigt, tatsächlich zu Unrecht bewilligt wurde.

Bei allem Verständnis für die begreifliche Unzufriedenheit... sieht sich die Bausektion II des Stadtrates nach der ständigen Praxis des Bundesgerichtes ausserstande, durch Hoheitsakt eine Reduktion der Höhe der Mauer durchzusetzen. Gleichwohl wurden aber zwischen den Behörden und dem Bauherrn Verhandlungen aufgenommen. Dabei erklärte sich der letztere bereit, freiwillig die Höhe der bereits erstellten Mauer um rund 70 cm zu reduzieren. Ferner einigte er sich mit den Vertretern der Baupolizei, seinen Garten gegenüber der Strasse mit einem feinen, um rund 1 m zurückgesetzten Drahtgitter, welches mit Büschen kaschiert werden soll, abzuschränken. Das Erscheinen der Mauer soll durch enganliegende Hänge- oder Kletterpflanzen gemildert werden. Auch wenn dadurch die gesetzlichen Masse nicht voll erreicht werden — die Mauer wird immer noch 50 cm zu hoch sein —, stellt diese neue Lösung doch eine erhebliche Verbesserung dar. Mehr lässt sich leider nicht erreichen.

Der Beschwerdeführer behauptet zu langsame Arbeitsweise und unzweckmässiges Vorgehen der Verwaltung

1. Der Beauftragte hilft mit, das Verfahren zu beschleunigen

Aus der Vorgeschichte: Mit Schreiben vom 4. März 1967 gelangten Bewohner der Umgebung einer kleinen Schreinerei an das Gesundheits-

inspektorat und beklagten sich über lästigen Rauch, der aus dem Kamin der Schreinerei dringe. Zu den Reklamanten gehörte die Beschwerdeführerin. Das Gesundheitsinspektorat nahm eine Inspektion vor und forderte den Schreinereihaber auf, den Ofen mit zweckmässigem Brennstoff zu beschicken. Als im September 1967 wieder ähnliche Klagen eingingen, ersuchte das Gesundheitsinspektorat den Hauseigentümer um Mithilfe. Diese bewirkte lediglich, dass der Schreinereihaber einen Rechtsanwalt beizog. Rapporte vom Februar 1968 zeigen, dass dem Inhaber der Schreinerei von der Verwaltung empfohlen wurde, den Ofen mit Koks anzufeuern. Im Sommerhalbjahr 1968 gingen neue Klagen ein. Das Gesundheitsinspektorat teilte den Beschwerdeführern mit, es werde Massnahmen anordnen. Im November 1970 erneuerte die Beschwerdeführerin ihr Anliegen. Eine Inspektion des Ofens ergab ein sauberes Koksfeuer. Die Beschwerdeführerin gelangte an den Stadtpräsidenten. Im Dezember 1970 nahm das Gesundheitsinspektorat die Installation eines Ölofens in Aussicht. Weitere Beschwerden über die Rauchbelästigung gingen der Verwaltung im September 1971 zu. Das Gesundheitsinspektorat verlangte am 20. Oktober 1971 vom Schreinereihaber die sofortige Abhilfe des Zustandes und setzte ihm zehn Tage Frist an, um sich über die von ihm zu treffenden Massnahmen zu äussern. Ende Oktober gab die Beschwerdeführerin ihrem Unwillen über die andauernden Belästigungen abermals Ausdruck. Der Firmainhaber liess die Verwaltung wissen, er wolle das Geschäft verkaufen, weshalb er nicht gedenke, einen Ölofen anzuschaffen.

Die Beschwerdeführerin ersuchte den Beauftragten, bei der Stadtverwaltung auf beförderliche Abhilfe der Belästigung hinzuwirken.

Zur Rechtslage: Gestützt auf das kantonale Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen bestimmt die Verordnung über die allgemeine Wohnhygiene vom 20. März 1967, dass Heizanlagen so einzurichten und zu bedienen sind, dass der Ausstoss von Rauch, Russ und unerwünschten Abgasen auf ein Mindestmass beschränkt wird. Als Sanktion ist vorgesehen, dass die Gemeinde störende Anlagen verbieten kann, wenn die Behebung der Missstände trotz behördlicher Aufforderung unterbleibt.

Zum Vorgehen des Beauftragten: Der Beauftragte gelangte zur Überzeugung, die Stadt habe mehr als genug Geduld geübt. Die Gesundheit der Anwohner erfordere eine rasche Abhilfe der Immissionen. Er

besprach sich mit den zuständigen Amtsstellen und empfahl gesprächsweise den Erlass einer Verfügung, mit welcher der Schreinerei Frist zur Installation eines Ölofens anzusetzen sei, und zwar mit dem Hinweis, dass bei weiterer Verzögerung der Betrieb der Heizanlage untersagt werden müsste. Eine schriftliche Empfehlung an die Verwaltung erübrigte sich. Der Beauftragte stiess beim Gesundheitsinspektorat auf volles Verständnis. Es erliess ungesäumt die auch ihm notwendig erscheinende Verfügung. Das Geschäft konnte am 10. Dezember 1971 vom Beauftragten als erledigt abgeschlossen werden. Aus den weiteren Zuschriften der Beschwerdeführerin geht hervor, dass die übermässigen Immissionen ein Ende nahmen. Das Beispiel mag das gute Einvernehmen von Verwaltung und Ombudsmann illustrieren.

2. Die Verwaltung hat alle zumutbaren Anstrengungen unternommen

Aus der Vorgeschichte: Der Beschwerdeführer beklagte sich bei der Polizei seit dem Jahre 1969 über Nachtruhestörungen, die der im Nachbarhaus untergebrachte Bäckereibetrieb verursache. Er beschwerte sich beim Beauftragten über die Lärmbekämpfungsstelle der Stadtpolizei und warf ihr Untätigkeit und unzumutbares Vorgehen vor.

Der Beauftragte begab sich in Begleitung des zuständigen Kommissärs und eines weiteren Polizeiangehörigen in die Wohnung des Beschwerdeführers, wo er sich über das Anliegen orientieren liess und wo er von 00.30 bis 02.30 Uhr verblieb, um die behaupteten Immissionen aus eigener Wahrnehmung beurteilen zu können. Da der Beschwerdeführer vermutete, die Polizei habe vor ihrem Besuch mit dem Ombudsmann den Bäckereibetrieb vom Besuch orientiert, hörte sich der Beauftragte den Gewerbelärm in zwei weiteren nachmittäglichen Besuchen unbegleitet an. Er zog die Akten bei und besprach die Beschwerde mit dem Leiter der Lärmbekämpfungsstelle.

Zur Rechtslage: Gemäss Art. 3 der Lärmschutzverordnung (Gemeinderatsbeschluss vom 2. Juni 1971) unterliegen Arbeiten sowie der Betrieb und der Unterhalt von Geräten, Apparaten und anderen Vorrichtungen im Gewerbe folgenden Vorschriften: a) Um Lärm zu vermindern, sind alle Massnahmen, insbesondere alle organisatorischen und nach dem jeweiligen Stand der Technik möglichen und zumutbaren Verbesserun-

gen vorzunehmen. Ist der Erfolg ungenügend, sind die Arbeiten zeitlich zu beschränken oder zu staffeln oder an geeignete Stellen, wo nötig in geschlossene Räume zu verlegen und Fenster und Türen geschlossen zu lassen. b) Kann der Lärm durch solche Massnahmen nicht genügend verhindert werden, sind die Arbeiten oder der Betrieb einzustellen.

Den zumutbaren Hörschallpegel, dessen Überschreitung im Falle einer Beanstandung die Behörden zu Abhilfe verpflichtet, heisst Grenzwert. Die eidgenössische Expertenkommission hat Grenzwerte für von aussen in die Gebäude eindringenden Lärm festgelegt. Der Grenzwert beträgt für ruhige Wohnzonen nachts bei einem Grundgeräusch von 45 db und Messungen in der Mitte des Raumes 30 db. Werte unter 30 db werden für ruhige Wohnzonen während der Nacht nicht mehr angestrebt.

Die Anstrengungen der Verwaltung: Beanstandete der Beschwerdeführer ursprünglich den Lärm eines Kühlaggregates, so befasste er sich in seinen späteren Eingaben mit den Lärmeinwirkungen einer Gipfelaufbereitungsmaschine. Im Juni 1971 stellte das Gesundheitsinspektorat in Zusammenarbeit mit der Lärmbekämpfungsstelle Schallpegelmess- und Tonbandgeräte auf. Die Polizei nahm im Juli eine Kontrolle vor und forderte den Firmeninhaber auf, lärmvermindernde Korrekturen an der Gipfelmaschine vorzuschlagen. Bei abermaliger Kontrolle Ende Juli stiess die Polizei auf ein Kamin an der Brandmauer, welches für die Lärmübertragung in Betracht gezogen wurde. Anfang August wurde eine Doppelverglasung der Fenster erwogen. Im gleichen Monat erfolgten neue Lärmmessungen durch die Verwaltung. Ende September warnte die Polizei den Bäckereibetrieb. Weitere Kontrollen erfolgten am 13. und 21. Oktober, am 2. und 3. November sowie am 16. Dezember 1971. Die Messungen vom 21. Januar 1972, denen der Ombudsmann beiwohnte, ergaben bei offenem Fenster 26 db, bei geschlossenem Fenster 22½ db. Der Beschwerdeführer gab sich nicht zufrieden.

Der Beauftragte stellte in seinem *Bericht* fest, dass er aufgrund der Akten und eigener Wahrnehmungen zum Schluss gelange, die Organe der Lärmbekämpfungsstelle hätten sich dem Anliegen des Beschwerdeführers mit Sorgfalt und Umsicht angenommen und seien durch die Anordnung zweckdienlicher, mannigfaltiger Massnahmen den beanstandeten Lärmeinwirkungen erfolgreich begegnet.

Zur Frage der Öffentlichkeit der Besuchstage an der Töchterschule

Aus dem Tatbestand: Anlässlich der Besuchstage im Januar 1972 waren an den Haupteingängen der Töchterschule II (Handelsschule) Anschläge folgenden Wortlauts angebracht worden: «Töchterschule der Stadt Zürich — Besuchstage — Jugendliche sowie Studierende beider Hochschulen haben ohne besonderen Ausweis keinen Zutritt. Die Rektorate.» Dem Beschwerdeführer, der an der Universität Zürich studiert, und einigen Mittelschülern wurde vom Rektorat der Zutritt verwehrt. Der Beschwerdeführer erkundigte sich über die Rechtmässigkeit des Vorgehens beim Schulamt. Da er mit dessen Antwort und derjenigen des Rektors nicht zufrieden war, gelangte er an den Beauftragten. Dieser führte Besprechungen mit dem Rektor der Abteilung II der Töchterschule, mit dem Abteilungssekretär des Schulamtes und holte beim Schulamt zwei schriftliche Berichte ein.

Die Abklärungen ergaben, dass die Einladungspraxis zu den Besuchstagen an den fünf Abteilungen der Töchterschule verschieden gehandhabt wird.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Die öffentlichen Volks- und Mittelschulen sind unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, deren Kompetenzen von ihren Organen wahrgenommen werden. Die Zuständigkeit der Organe ist in der Anstaltsordnung niedergelegt. Für die Töchterschule erscheint als solche die Verordnung über die Organisation der Töchterschule (Gemeinderatsbeschluss vom 5. Juli 1972). Danach entscheidet der Rektor in allen Angelegenheiten, die nicht in die Zuständigkeit einer andern Behörde fallen. Der Anstaltsgewalt des Rektors unterliegen Benützer und Besucher. Ihnen gegenüber steht ihm das öffentlich-rechtliche Hausrecht zu. Die Anstaltspolizei findet ihre Grenzen in der Benutzungsordnung und im Verhältnismässigkeits- und im Gleichheitsgebot.

Im Gegensatz zu den zürcherischen Primar- und Oberstufenschulexamen sind für die Töchterschulen keine öffentlichen Besuchstage vorgesehen. Art. 54 der Schulordnung bestimmt: «Eltern und Besorger erhalten besondere Einladungen.» Im Zusammenhang mit den übrigen Vorschriften des XVI. Abschnittes muss die Bestimmung ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt der Beziehungen zwischen Schule und Elternhaus verstanden werden. Eine rechtliche Verpflichtung zur

Durchführung öffentlicher Besuchstage besteht somit für die Töchterschule nicht.

Anstaltspolizeiliche Eingriffe dürfen nicht schärfer sein, als es der Zweck der Massnahme verlangt. Verbote und Gebote haben zur Voraussetzung, dass die erwartete störende Handlung als wahrscheinlich gelten kann. Das Bundesgericht hält dafür, es gehe nicht an, wegen der Befürchtung eines späteren Missbrauches durch polizeiliche Kontrollen für die Einhaltung der Ordnung zu sorgen (Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 4. A., S. 219 ff.). Es ist daher nicht zulässig, alle Besucher, mit Ausnahme der Eltern und Besorger, zur Einholung einer Bewilligung zu verpflichten. Anhaltspunkte dafür, dass Besucher den Schulbetrieb ernsthaft und unmittelbar gefährdet hätten, liegen nicht vor.

Die Anstalt ist in der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen ihr und den Besuchern nicht frei; sie hat sich vielmehr hierin an gewisse unmittelbare aus der Verfassung fliessende Mindestanforderungen zu halten. Dazu gehört vor allem der Grundsatz, dass die Benutzungsbedingungen unter gleichen tatsächlichen Verhältnissen für alle Bürger gleich sein müssen (BGE 92 I 210 f.). Eine verschiedenartige Behandlung von Personen bedarf zuverlässiger Gründe. Es besteht kein Anlass «Studierende beider Hochschulen» zum vornherein eines möglichen Missbrauches des Besuchsrechtes mehr zu verdächtigen als andere erwachsene Personen. Es verstösst daher gegen die Rechtsgleichheit, wenn von Studierenden für die Teilnahme an den Besuchstagen eine Bewilligung des Rektorates verlangt wird. Zu den realen Verschiedenheiten, die eine ungleiche Behandlung rechtfertigen, gehört gemäss geltender Literatur unbestrittenermassen das Alter. Eine sinnvolle Teilnahme an den Besuchstagen erfordert gereiftes Verständnis und Interesse an Schulfragen. Zudem mag an einer Mädchenschule die Anwesenheit gleichaltriger Burschen die Aufmerksamkeit der Schülerinnen beeinträchtigen, so dass ernsthaftere Besucher ein unrichtiges Bild vom Schulbetrieb erhalten. Der Zweck der Besuchstage kann erfordern, dass Jugendlichen die Teilnahme ohne besondere Bewilligung des Rektorates untersagt wird.

Der Beauftragte empfiehlt dem Schulamt, bei den Rektoraten für eine einheitliche Regelung des Besuchsrechtes an allen Abteilungen der Töchterschule zu wirken.

Aus der Antwort des Schulamtes: «Wir haben Ihren Bericht... allen Rektoren der Töchterschule zugestellt mit der Bitte, über eine einheitliche Regelung an allen Abteilungen der Töchterschule Antrag zu stellen. Über die künftige Gestaltung der Besuchstage werden wir Sie zu gegebener Zeit wieder orientieren.»

2. Der Ombudsmann als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung

Nicht immer kann der Beauftragte seine Ansicht in einer klaren Empfehlung zugunsten des Beschwerdeführers oder in einer eindeutigen Feststellung zugunsten der Verwaltung zusammenfassen. Vielfach sind Tatsachen und Umstände unklar oder rechtlich nicht erfassbar. Bisweilen hat sich die Angelegenheit unnötigerweise in beidseitigem Prestigedenken festgefahren. Oft sind Missverständnisse zu klären. Vielfach beklagt sich der Beschwerdeführer darüber, dass sich keine Amtsstelle seines Anliegens annehme, dass er von der Verwaltung «nicht ernst genommen werde». Oder es ruft die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen aller Art in ihm das Gefühl hervor, er sei dem Fachwissen der Verwaltung und ihrer Eigengesetzlichkeit nur ganz ungenügend gewachsen; er werde in seinen legitimen Ansprüchen darum nicht gehört, weil es ihm nicht gegeben sei, dieselben nachhaltig genug vorzubringen, weshalb ihm weniger Berechtigte vorgezogen würden.

Hier bemüht sich der Ombudsmann, zu vermitteln, aufzuklären, zu helfen oder auch nur zu orientieren. Da der Beschwerdeführer die Grundlagen des Entscheides meist nicht kennt, insbesondere dann nicht, wenn ihm keine Begründung beigegeben ist, vermag er die Richtigkeit der von der Verwaltung getroffenen Massnahme nicht immer einzusehen. Es ist Aufgabe des Ombudsmannes, in solchen Fällen durch eingehende Darstellung des Sachverhaltes und der Rechtslage den Entscheid aus dem Gesichtspunkt des verwaltungsunabhängigen Dritten zu erläutern. Es gelingt denn auch immer wieder, den Besucher davon zu überzeugen, dass kein Anlass zu Kritik vorhanden ist.

Aus den noch kurzen Erfahrungen zu schliessen, vermag die Mittlerrolle des Ombudsmannes zur Verbesserung des Verhältnisses zwi-

schen Bürger und Verwaltung ebensosehr beizutragen wie seine Aufsichtsfunktion. Der Ombudsmann als Mittler sei an folgenden Beispielen illustriert:

a) Beilegung von Differenzen

Feuerpolizeiliche Fragen

Die Beschwerdeführerin beklagt sich darüber, dass die Feuerpolizei die vorhandenen Kachelöfen ihrer Mietwohnung als defekt bezeichnet und daher Frist zu deren Ersetzung angesetzt habe, ohne dass die Öfen eingehend besichtigt worden seien. Der Kaminfeger habe erklärt, die Heizung sei in gutem Zustand, der Entscheid der Feuerpolizei sei nicht verständlich.

Eine städtische Amtsstelle, an die sich die Beschwerdeführerin wandte, schrieb ihr: «Bitte wenden Sie sich an den Ombudsmann der Stadt Zürich... er wird Ihnen helfen können.»

Der Beauftragte besprach die Angelegenheit mit dem Chef der Feuerpolizei, der einen persönlichen Augenschein vornahm und den Kaminfeger dazu beizog. Die eingehende Überprüfung ergab, «dass die beiden Kachelöfen... für den normalen Heizbetrieb noch genügend intakt sind; jedoch ist der Nebenkaminzug... zu reparieren». Zwei weitere Kachelöfen sind, stellt der Prüfungsbericht fest, «mit aller Sorgfalt zu beheizen», und der eine der beiden Öfen ist «alljährlich durch einen Fachmann auf seine Betriebssicherheit zu überprüfen».

Die Beschwerdeführerin schrieb dem Beauftragten: «Sie können sich wohl unsere Erleichterung vorstellen darüber, dass die... Angelegenheit sich geklärt hat.» Die Feuerpolizei «hat sich sehr eingehend mit der Inspektion unserer Öfen befasst...».

Energieverteilung durch das Elektrizitätswerk

Der Beschwerdeführer betreibt eine handwerkliche Spezialwerkstätte auf eigene Rechnung und ohne Hilfskräfte. Es gelang ihm der Abschluss eines Mietvertrages für eine kleine Werkstatt. Diese verfügt über eine Stromzuleitung von 3 x 500 Volt. Das EWZ untersagt die Be-

nützung mit der Begründung, Neuanschlüsse und Erweiterungen des 500-Volt-Netzes würden nicht mehr bewilligt. Es berechnet die Kosten für eine Zuleitung von 3 x 380 Volt auf etwa 6000 Franken. Das ist für den im Aufbau befindlichen Einmannbetrieb zurzeit eine sehr hohe Auslage. Zudem weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass von der Werkstatt aus die 500-Volt-Leitung ins Nachbarhaus führt und dort verwendet wird. Er ersucht um ein geeignetes Entgegenkommen durch das EWZ.

Der Beauftragte ersucht das EWZ, das Anliegen des Beschwerdeführers nochmals zu überprüfen.

Das EWZ antwortet wie folgt: «Mit der allgemeinen Einführung des Einheitsnetzes 380/220 Volt ist die Aufrechterhaltung des 500-Volt-Netzes nicht mehr sinnvoll, da seitens der Elektroindustrie Motoren und Apparate nicht mehr serienmässig, sondern nur noch auf Bestellung und damit teurer angeboten werden. Die dadurch eintretende Schrumpfung des 500-Volt-Netzes führte zum Beschluss, keine Neuanschlüsse und Erweiterungen . . . mehr zu bewilligen, sondern dieses . . . zu reduzieren. In Nachachtung dieser Weisung wurde (das) Anschlussgesuch abgelehnt. Weil nun im Hinterhaus . . . der 500-Volt-Anschluss bereits besteht und weil seine Umschaltung und Auswechslung unverhältnismässig teuer ist, sind wir ausnahmsweise bereit . . ., den Anschluss zu bewilligen. Dies erfolgt unter folgenden Bedingungen . . . (Es folgen die in drei Ziffern festgehaltenen Bedingungen.)

Vermietung kommunaler Wohnungen

Aus den Vorbringen: Der Beschwerdeführer bewarb sich nach seiner Darstellung im Sommer 1970 bei der Liegenschaftenverwaltung um die Miete einer kommunalen Wohnung. Ende Mai 1971 seien die Umstände durch den Hausbesuch eines Informators abgeklärt und es sei ihm Bericht auf den Herbst in Aussicht gestellt worden. Der Bericht sei ausgeblieben; statt dessen habe er Kenntnis davon erhalten, dass vier Mitbewerber, deren Umsiedelung weniger dringlich sei als die seine, bevorzugt worden seien. (Es folgt die Darstellung der persönlichen Verhältnisse, die einen baldigen Umzug bedingen würden.)

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Dem Beauftragten steht nicht zu, auf den Abschluss von Mietverträgen für im kommunalen Woh-

nungsbau erstellte Wohnungen einen Einfluss auszuüben. Nicht in Frage kommen kann eine privilegierte Berücksichtigung jener Bewerber durch die Verwaltung, die sich an den Ombudsmann wenden. In dessen obliegt dem Beauftragten die Überprüfung der Art der Behandlung der Bewerbung durch die Verwaltung, insbesondere die ernsthafte Entgegennahme und Weiterverfolgung der Bewerbung. In diesem Sinne wurde das Geschäft der Liegenschaftenverwaltung zur Vernehmlassung zugestellt.

Aus der Antwort der Verwaltung ergab sich, dass der Liegenschaftenverwaltung insofern ein Versehen unterlaufen war, als sie den Bewerber für eine 2½-Zimmer-Wohnung vorgemerkt hatte, während die dreiköpfige Familie eine 3½-Zimmer-Wohnung benötigte. Für eine 2½-Zimmer-Wohnung schied der Bewerber aus, weil für diese Kategorie von Wohnungen bedeutend ältere Anmeldungen vorgelegen hatten. Hingegen hätte ihm — liess die Verwaltung den Ombudsmann wissen — eine 3½-Zimmer-Wohnung abgegeben werden können. Unter diesen Umständen gelange die Liegenschaftenverwaltung zur Ansicht, dem Beschwerdeführer sei nun so bald als möglich eine 3½-Zimmer-Wohnung zuzuteilen.

Die Behauptung des Beschwerdeführers, weniger dringliche Fälle seien willkürlich bevorzugt worden, erwies sich als unbegründet. Die vom Beschwerdeführer bezeichneten Familien hatten sich für den Abschluss von Mietverträgen im allgemeinen Wohnungsbau beworben, während der Beschwerdeführer einkommensmässig richtigerweise für den sozialen Wohnungsbau vorgemerkt worden war.

Aufnahme in ein städtisches Altersheim

(Das folgende Beispiel steht für Fälle, in denen der Beauftragte zum Schluss gelangte, das Befolgen einer ständigen Praxis könne dann unangebracht sein, wenn im Rahmen des freien Ermessens die Einzelwürdigung den Vorrang verdiene.)

Aus dem Sachverhalt: Die Beschwerdeführerin liess vorbringen, ihre Anmeldung zur Aufnahme in ein städtisches Altersheim finde darum keine Berücksichtigung, weil sie Ausländerin sei. Diese Argumentation lasse ihre komplizierten persönlichen Umstände unberücksichtigt.

Aus den Vorbringen und den beigezogenen Unterlagen ergab sich: Die

mit einem Ausländer verheiratet gewesene Beschwerdeführerin war gebürtige Schweizerin. Ihr Ehegatte starb während des Krieges in einem Vernichtungslager, weshalb der Heimatstaat des Ehemannes seiner Gattin eine Kriegsofferrente zusprach. Im Jahr 1964 wollte sich die Beschwerdeführerin in der Schweiz wieder einbürgern lassen; sie zog das Gesuch zurück, als sie dahin orientiert wurde, die Wiedereinbürgerung bewirke den Verlust der Rente. Seit ihrer Rückkehr in die Schweiz im Jahre 1946 lebte die Beschwerdeführerin in Wohngemeinschaft mit nahen Verwandten schweizerischer Staatsangehörigkeit in Zürich. Diese, ebenfalls betagt geworden, haben sich gleichfalls um Aufnahme in ein städtisches Altersheim beworben; ihr Gesuch fand Berücksichtigung. Dreiundfünfzig Jahre hat die Beschwerdeführerin in der Schweiz gelebt; siebenundzwanzig Jahre war sie Schweizer Bürgerin.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Vorschriften, wonach Ausländer nicht in städtische Altersheime aufgenommen werden dürfen, sind auch der Verwaltung nicht bekannt. Hingegen entspricht es ständiger Praxis, dass die Unterkunftsmöglichkeiten in städtischen Altersheimen Schweizer Bürgern vorbehalten bleiben. Es ist abzuwägen, ob mit Bezug auf die Beschwerdeführerin sich eine Ausnahme von der Praxis verantworten lässt.

Die Beschwerdeführerin hatte bei Anlass ihrer Eheschliessung keine Möglichkeit, das Schweizer Bürgerrecht beizubehalten. Dass Schweizerinnen, die einen Ausländer heiraten, ihr Schweizer Bürgerrecht nicht gegen ihren Willen verlieren sollen, hat die Bundesgesetzgebung seither selber anerkannt. Einer mit einem Ausländer verheirateten Schweizerin, die gemäss Art. 9 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 die Erklärung abgegeben hat, das Schweizer Bürgerrecht beibehalten zu wollen, könnte die Aufnahme in ein städtisches Altersheim nicht mit dem Hinweis auf die ausländische Staatszugehörigkeit des verstorbenen Ehemannes verweigert werden. Auch der Aufnahme einer ursprünglichen Ausländerin, die, wenn auch nur kurze Zeit, mit einem Schweizer verheiratet war, stünde nichts entgegen. Es kommt hinzu, dass die Beschwerdeführerin vornehmlich auf die Wiedereinbürgerung verzichtet hat, um der Heimatgemeinde nicht zur Last zu fallen. Anlässlich des Verzichtes soll ihr denn auch von amtlicher Seite versichert worden sein, aus dem Verzicht würden ihr keinerlei Nachteile erwachsen.

Nach ihrem nicht leichten Schicksal müsste die Beschwerdeführerin eine Trennung von ihren Verwandten, mit denen sie Jahrzehnte zusammengelebt hat, besonders schmerzlich empfinden.

Unter diesen Umständen sollte die formelle ausländische Staatszugehörigkeit der Beschwerdeführerin den Entscheid über die Aufnahme in ein städtisches Altersheim nicht beeinflussen. Im Falle der Berücksichtigung der Bewerbung wäre es zu begrüssen, wenn die Beschwerdeführerin und ihre beiden nahen Verwandten auch im gleichen Altersheim weiterhin zusammenleben dürften.

Aus der Antwort der Verwaltung folgt, dass das Sozialamt die Auffassung des Ombudsmannes teilte und seinem Wunsche entsprach.

Haftung der Stadt als Werkeigentümerin

(Das Beispiel steht für Fälle, die der Beschwerdeführer auf dem Rechtsweg verfolgen könnte, bei denen dem Ombudsmann aber die Durchführung eines Prozesses für beide Parteien als unverhältnismässiger Aufwand erscheint, weshalb er eine Einigung versucht.)

Die Beschwerdeführerin kam anlässlich eines Besuches beim Eintritt in eine städtische Liegenschaft zu Fall und stürzte die Kellertreppe hinunter. Einen nennenswerten Schaden an der Gesundheit nahm die Verunfallte nicht, hingegen wurden Mantel und Schuhe stark beschädigt; der nachweisbare Vermögensschaden wurde mit etwa 200 bis 300 Franken beziffert.

Die Geschädigte belangte die Stadt, gestützt auf OR 58, Werkhaftung, für den Schaden. Das Bauamt II lehnte die Haftung ab.

Der Beauftragte besichtigte die Örtlichkeiten im Beisein eines Adjunkten und eines Assistenten des Bauamtes, des Baubegleiters, des Verwalters der betreffenden Liegenschaft, der Mieterin der Parterrewohnung und der Geschädigten. Die Rekonstruktion des Unfallherganges ergab, dass die Verunfallte in den dunklen Hauseingang getreten sein und den Lichtschalter gesucht haben musste. Senkrecht unter dem Lichtschalter befindet sich eine Stufe. Bei der Bedienung des Lichtschalters musste die Geschädigte neben den Stufenabsatz getreten und über die steile Kellertreppe hinuntergefallen sein.

Nach dem Dafürhalten des Beauftragten kann der Geschädigten kein Verhalten zur Last gelegt werden, mit dem die Stadt als Eigentümerin

der Liegenschaft nicht hätte rechnen müssen. Er bejahte das Vorliegen eines Werkmangels und empfahl, den entstandenen Schaden zu vergüten und den gefährlichen Zustand vor dem Eintritt weiterer, womöglich schwererer Unfälle zu beheben.

Das Abteilungssekretariat des Bauamtes II orientierte daraufhin das Hochbauinspektorat wie folgt: «Nachdem der Beauftragte in Beschwerdesachen, dem man eine objektive Beurteilung des Sachverhaltes zugestehen muss, das Vorliegen eines Werkmangels bejaht, ist der Geschädigten der Vermögensschaden, soweit er ausgewiesen ist, per Saldo aller Ansprüche . . . zu ersetzen. Ferner sollte der Werkmangel möglichst rasch behoben werden, damit kein weiterer Unfall geschieht. Der Architekt soll über die Fehlkonstruktion orientiert werden. Schadensansprüche gegen den Architekten sind allerdings verjährt.»

b) Der Ombudsmann als Koordinator

In vielen Fällen macht der Besucher auf Missstände oder Unzulänglichkeiten aufmerksam, die der Verwaltung nicht schon bekannt sein müssen. Er wünscht, dass die Verwaltung für Abhilfe sorgt, doch kennt er den Weg nicht, der zweckmässigerweise einzuschlagen ist. Er weiss auch nicht, ob und in welchem Umfang die Verwaltung zur Hilfe oder Beratung verpflichtet ist. Der zürcherische Beauftragte bemüht sich, den persönlichen Kontakt des Bürgers mit der Stadtverwaltung soweit als möglich zu fördern. Er erachtet es als dankbare Aufgabe eines kommunalen Ombudsmannes, den Besuchern im Umgang mit den Ämtern behilflich zu sein und ihnen zu zeigen, dass die Stadtverwaltung über mehr Möglichkeiten und einen besseren Willen zu Hilfe und Entgegenkommen verfügt, als allgemein bekannt ist. Diese Art der Mittlertätigkeit, die von allen Ombudsmännern geübt wird, bewährt sich auf lokaler Ebene ganz besonders. Der Beauftragte weist die Beschwerdeführer an die richtige Amtsstelle und nimmt in der Regel mit dieser selbst Kontakt auf.

Verkehrspolizei: Regelung des ruhenden Verkehrs

Der Besucher beanstandet die schlechten Übersichtsverhältnisse bei der Einmündung Girhalden-/Susten-/Glättlistrasse. Er habe deshalb wiederholt bei der Polizei vorgeschrieben. Obwohl er auf deren grund-

sätzliches Verständnis gestossen sei, sei ausser der Aufnahme seiner Personalien keine Reaktion erfolgt.

Der Beauftragte unterbreitet das Anliegen der Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei. Der zuständige Sachbearbeiter nimmt einen Augenschein vor, zu welchem der Beauftragte eingeladen wird.

Die Abteilung für Verkehr berichtet dem Beauftragten abschliessend: «Die in Ihrer Zuschrift anvisierten Verkehrsverhältnisse wurden . . . einer eingehenden Prüfung unterzogen. Es konnte dabei festgestellt werden, dass durch die fehlende Markierung und Signalisation in den Einmündungsbereichen parkiert wird. Ohne Zweifel entstehen dadurch erhöhte Unfallgefahren, die zu eliminieren sind . . . Aus beiliegender Kopie des Antrages an den Polizeivorstand um Erlass der erforderlichen Verfügung sind die vorgesehenen Verkehrsanordnungen ersichtlich. Sobald die Publikation im „Tagblatt“ erschienen und die 20tägige Einsprachefrist unbenützt abgelaufen ist, wird die Signalisation und Parkflächenmarkierung angebracht.»

Der Beauftragte dankt dem Besucher dafür, dass er «die Stadtpolizei auf mögliche Unfallgefahren hingewiesen» hat, und der Polizei für das entgegengebrachte Verständnis.

Tiefbau: Gefahrenherd infolge fehlender Abschränkung

Der Besucher berichtet, er müsse immer wieder mit ansehen, dass an der Seebacherstrasse Kinder verunfallen würden, weil sie beim Spiel von der die Strasse begrenzenden Mauer herunterfielen. Der Gefahrenherd lasse sich durch eine angemessene Verlängerung des bergseits bereits bestehenden Geländers beseitigen. Er habe verschiedenen Orten auf die Unfallgefahr, der er täglich begegne, vergeblich aufmerksam gemacht. Der Besucher ist nicht in der Lage, sich an alle Adressaten zu erinnern, an die er sich mit seinem Anliegen gewandt hat.

Um das Tiefbauamt nicht mit einem allenfalls wenig sinnvollen Anliegen zu belasten, besichtigt der Ombudsmann die Örtlichkeiten. Da er die Vorbringen des Besuchers bestätigt findet, überweist er das Geschäft zur Prüfung dem Bauamt I.

Der Stadttingenieur antwortet: «Nach Erhalt Ihres Berichtes vom 19. Januar 1972 . . . haben wir die erwähnte Mauer ebenfalls besichtigt. Aufgrund der Verhältnisse wurde unsere Materialverwaltung angewie-

sen, ein entsprechendes Geländer anzufertigen und dieses so bald wie möglich anzubringen.»

Am 6. April schreibt der Besucher dem Ombudsmann: «Am Mittwoch, den 29. März 1972, wurde das Geländer fertiggestellt.»

Fürsorge

Der Ombudsmann wird von einer Frau angerufen, die erklärt, sie bedürfe dringender Hilfe, sei aber wegen Erkrankung nicht in der Lage, das Büro des Beauftragten aufzusuchen. Mit den «Behörden» habe sie schlechte Erfahrungen gemacht, an diese wende sie sich nicht.

Der Ombudsmann besucht die Frau am Tage ihres Anrufes in ihrer Wohnung. Es zeigt sich, dass die Besuchte krank und völlig mittellos ist. Infolge der Neuberechnung der Invalidenrente konnte die Rente für den laufenden Monat nicht ausgerichtet werden. Der Beauftragte versichert der Besuchten, dass das Fürsorgeamt sich ihrer Probleme annehmen werde und dass ihre Vorurteile unbegründet seien. Frau X gibt ihr Einverständnis zur Überweisung der Angelegenheit an das Fürsorgeamt.

Aus dem Schreiben des Beauftragten an das Fürsorgeamt: «Es scheint mir als dringend, dass die Umstände von einem Fachmann gründlich abgeklärt und Frau X geholfen wird. Schon ihre äussere Erscheinung weist auf die Hilflosigkeit hin. Es ist durchaus glaubhaft, dass die . . . Frau nur noch 35 kg wiegt und, wie sie mir auf mein Befragen hin erklärte, unter Hunger leidet . . . Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie sich des Falles annehmen könnten und mich gelegentlich wissen liessen, was Sie in der Angelegenheit unternehmen konnten.»

Aus dem Bericht des Fürsorgeamtes, Sozialberatung, vom 26. April 1972: «Sie haben mir am 20. April 1972 mitgeteilt, dass Sie am Vortage Frau X besuchten und sie in hilfsbedürftigem Zustand vorfanden. Ich bin am gleichen Tag bei Frau X vorbeigegangen und fand Ihre Angaben bestätigt. Frau X bezieht eine einfache Invalidenrente . . . Nach dem Tode ihres Mannes verzögerte sich die weitere Auszahlung der IV-Rente, weil diese neu berechnet werden musste. Es ist positiv zu werten, dass Frau X ihren finanziellen Verpflichtungen bisher sehr pünktlich nachgekommen ist. Nachdem sie nun aber die Aprilrente nicht mehr erhalten hat und ihr in letzter Zeit zudem ausserordent-

liche Auslagen entstanden sind, war sie völlig mittellos. Frau X erhielt von uns einen Betrag von . . . Franken für Lebensunterhalt und Mietzins bis Mitte Mai. Im weiteren habe ich sie wieder bei der Invalidenhilfe angemeldet . . . Es ist anzunehmen, dass es im Verlaufe des Monats Mai wieder zu regelmässigen Rentenzahlungen der IV und der IBH kommt und Frau X damit wieder materiell unabhängig wird. Ich werde versuchen, auch weiterhin mit Frau X in Kontakt zu bleiben, vorausgesetzt . . ., dass sie das wünscht.»

Der Beauftragte dankt dem Sachbearbeiter für die «speditive Hilfe».

C. Verwaltungsinterne Beschwerden

Von den ab November 1971 bis Ende 1972 eingegangenen Geschäften stammten 73 oder 13,27 Prozent aus Kreisen der Stadtverwaltung und bezogen sich auf das Anstellungsverhältnis im weitesten Sinne. Die Arbeit des Ombudsmannes besteht hier darin, innerdienstliche Spannungsverhältnisse abzubauen. Die Dienste des Beauftragten wurden vom stundenweise tätigen Aushilfsangestellten bis zum Chefbeamten in Anspruch genommen. Geltend gemacht wurde häufig schikanöses oder ungebührliches Verhalten von Mitarbeitern (und zwar von Untergebenen, Gleichgestellten und Vorgesetzten), Nichteinhalten von Versprechen, ungleiche Behandlung bei Vorliegen gleicher Umstände, unbegründete Entlassungen usw.

Der Beauftragte macht die Beschwerdeführer, bevor er auf ihr Anliegen eintritt, regelmässig auf die Möglichkeit der Hilfe durch Berufsverbände aufmerksam und tritt auf das Geschäft nicht ein, wenn sich ein solcher bereits des Beschwerdeführers angenommen hat; er verweist auf den Dienstweg und auf die paritätische Kommission. Wird aus überzeugenden Gründen die Hilfe des Ombudsmannes gewünscht, so nimmt er die Beschwerde an die Hand.

Sehr oft will sich der Beschwerdeführer darum dem Ombudsmann anvertrauen, weil dieser mit den Verhältnissen nicht verflochten ist, nicht im Dienstbetrieb steht und daher keinerlei Rücksichten zu nehmen hat. Immer wieder lässt auch die Verwaltung den Beauftragten wissen, sie sei froh, wenn er sich aus der Sicht des Unbeteiligten äussere.

Die sich aus der Verwaltung rekrutierenden Besucher müssen der Dis-

ktion des Beauftragten absolut vertrauen dürfen; es versteht sich daher, dass bei den nachfolgenden Beispielen auch die Ämter und Abteilungen nicht genannt werden können.

Berufliche Differenzen

Die Beschwerdeführerin steht seit mehr als 20 Jahren in den Diensten der Stadt Zürich; es obliegt ihr eine verantwortungsvolle Arbeit. Sie fühlte sich von einer Kollegin geplagt und verfolgt, wodurch sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit infolge der bei ihr eingetretenen inneren Unruhe behindert werde; bei Dritten habe sich die Kollegin dahin geäußert, sie «werde nicht ruhen, bis sie Frau X aus der Stelle verdrängt habe». Die Beschwerdeführerin hatte sich mit ihrem Vorgesetzten besprochen, versprach sich aber eine Verständigung am ehesten durch Vermittlung des verwaltungsunabhängigen Beauftragten in Beschwerdesachen.

Nach der *Ansicht des Beauftragten* bedeutet die ungerechtfertigte Gefährdung des beruflichen Rufes einen schweren Eingriff in die seelische Integrität eines Menschen, und der einmal zu Unrecht in Misskredit Geratene kann sich nur mit unverhältnismässigem Aufwand die ihm gebührende Achtung wieder verschaffen. Eine ausgedehnte Untersuchung über die erhobenen Vorwürfe wäre daher nicht angemessen. Da indessen die Erfahrung zeigt, dass Weiterungen in der Regel dazu beitragen, bestehende Differenzen noch zu vertiefen, sollte eine eingehende Abklärung erst anhandgenommen werden, wenn jede Hoffnung auf Versöhnung und Beilegung der Spannung als völlig aussichtslos erscheint. So weit fortgeschritten sind indessen die Verhältnisse nicht.

Unter diesen Umständen lud der Beauftragte die beiden Arbeitnehmerinnen zu einer Aussprache ein, an welcher auch ihr Vorgesetzter teilnahm.

Nach durchgeführter Aussprache, die beiden Kolleginnen Gelegenheit gab, sich ausführlich zu äussern, einigten sie sich auf Anraten des Beauftragten und mit Billigung ihres Vorgesetzten. Sie verpflichteten sich, die gegenseitig erhobenen Vorwürfe als endgültig erledigt zu betrachten und im Interesse ihres Dienstes zu einer erspriesslichen Zusammenarbeit Hand zu bieten.

Um die schriftlich festgehaltene Verständigung nachhaltiger zu gestalten, vermerkte der Beauftragte in seinem Bericht: «Sollten wider Erwarten neue Spannungen auftreten, so wird sich der Beauftragte um eine gütliche Einigung nicht mehr bemühen, sondern die Untersuchung in der ganzen Breite aufnehmen und den Sachverhalt anhand von Einvernahmen der zahlreich angerufenen Auskunftspersonen abzuklären versuchen.»

Der Abteilungsvorstand schrieb dem Beauftragten: «Für Ihre erfolgreichen Bemühungen in diesem wenig erfreulichen und heiklen Geschäft danke ich Ihnen.»

Zeugnis

Der Beschwerdeführer stand vier Jahre in den Diensten des Amtes. Er wechselte den Arbeitsplatz auf eigenes Begehren, blieb aber städtischer Arbeitnehmer. Er ist über das ihm bei seinem Weggang ausgestellte Zeugnis enttäuscht. Seit seinem Stellenantritt sei das Amt reorganisiert worden. Bei der Abfassung des Zeugnisses sei seinem Vorgesetzten insbesondere entgangen, dass er unter seinem ehemaligen Chef weitere Aufgabengebiete zu bewältigen gehabt habe, was im Zeugnis nicht zum Ausdruck komme. Er sei der Meinung, er habe sich nach besten Kräften eingesetzt gehabt und trotzdem ein «mehr oder weniger farbloses Zeugnis» erhalten. Da das Zeugnis von seinem direkten Vorgesetzten aufgesetzt worden sein müsse und die Unterschrift des Dienstchefs trage, verspreche er sich wenig Erfolg, wenn er persönlich vorstellig werde. Besser könne ihm gedient werden, wenn der Ombudsmann sich über die Arbeitsgebiete, die er versehen habe, vergewissere.

Der Beauftragte besprach sich mit dem Dienstchef, dem seinerseits eine Vermittlung durch den Ombudsmann als erwünscht erschien.

In der Folge ersuchte der Ombudsmann den Dienstchef, zu prüfen, ob einige der vom Beschwerdeführer angezogenen Arbeitsgebiete in einem abgeänderten Zeugnis vermerkt werden könnten.

Der Dienstchef stellt dem Beschwerdeführer ein modifiziertes Zeugnis aus, das dessen Wünschen teilweise Rechnung trägt und Fähigkeiten, Leistungen und Einsatz noch eingehender würdigt.

Kündigung des Dienstverhältnisses

Aus dem Sachverhalt: Der Beschwerdeführer wurde mit Verfügung vom ... mit Wirkung ab 10. Januar 1972 im Hilfsverhältnis als Angestellter der Besoldungsklasse 7 angestellt. Schon vor Beginn des Anstellungsverhältnisses war er wiederholt in den Diensten der Stadt Zürich gestanden. Das Anstellungsverhältnis wurde mit Verfügung vom 27. März 1972 auf den 30. April 1972 gekündigt.

Der Beschwerdeführer glaubte, die Entlassung sei zu Unrecht erfolgt, er habe die ihm zugewiesene Arbeit gewissenhaft und unbeanstandet erfüllt. Überdies sei sie, weil während der Dauer einer Krankheit erfolgt, unzulässig.

Der Beauftragte zog die Akten bei und besprach sich mit dem Vorgesetzten und dem Personalamt.

Aus den Erwägungen des Beauftragten: Als Arbeitgeberin ist die Stadt rechtlich nicht verpflichtet, die von ihr ausgesprochene Kündigung zu begründen; massgebend ist lediglich, dass die Kündigungsfrist eingehalten wurde. Das ist der Fall.

Die Stadt soll aber nicht zur Kündigung schreiten, ohne dass ein vernünftiger Grund dazu vorliegt. Die Umstände sind nun aber derart, dass der Beauftragte der Verwaltung für die Auflösung des Dienstverhältnisses Verständnis entgegenzubringen vermag. Die Befürchtungen der Vorgesetzten, Herr X sei auf die Dauer nicht am richtigen Arbeitsplatz, sind begründet. Der Ombudsmann kann dem Beschwerdeführer das Ergebnis der Abklärungen nicht im einzelnen erläutern; es muss ihm genügen, wenn der Beauftragte erklärt, er habe die Unterlagen geprüft und festgestellt, dass die Verwaltung nicht wider besseres Wissen gehandelt habe.

Indessen ist die Kündigung nichtig, weil sie während einer Sperrfrist erfolgte. Das Personalrecht enthält keine Bestimmungen über die Kündigung während der Dauer einer Krankheit des Arbeitnehmers. Die Lücke ist durch Übertragung privatrechtlicher Normen zu schliessen. Gemäss Art. 336e Abs. 1 lit. b OR darf der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis nicht kündigen in den ersten vier Wochen einer durch unverschuldete Krankheit verursachten Arbeitsunfähigkeit des Arbeitnehmers, vom zweiten Dienstjahr an in den ersten acht Wochen. Die während der Sperrfrist erklärte Kündigung ist nichtig. Auch nach den Vorbringen der Verwaltung war Herr X seit dem 27. März 1972 krankheits-

halber der Arbeit fern geblieben. Die ihm am 29. März 1972 zugesandte Entlassung ist daher nichtig und vermag keinerlei Wirkungen zu erzielen.

Ungeachtet der Wirkungslosigkeit der Kündigung ist das Dienstverhältnis in der Zwischenzeit zu Ende gegangen. Nach Art. 103 Abs. 1 des Personalrechts endigt das Dienstverhältnis mit dem Ablauf der Besoldungsleistungen der Stadt bei voller Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit. Art. 29 Abs. 2 lit. a der Besoldungsverordnung gewährt dem vollbeschäftigten, nicht für eine dauernde Beschäftigung vorgesehenen Hilfspersonal bei Arbeitsaussetzung infolge Krankheit während der ersten drei Monate ununterbrochenen Dienstverhältnisses einen Besoldungsanspruch bis auf die Dauer von einem Monat. Bei einem mehr als dreimonatigen ununterbrochenen Dienstverhältnis hätte der Beschwerdeführer bei Arbeitsaussetzung infolge Krankheit einen Besoldungsanspruch bis auf die Dauer von zwei Monaten. Indessen kann bei Berechnung des Besoldungsanspruches infolge Krankheit dem Beschwerdeführer seine frühere Beschäftigung bei der Stadt darum nicht angerechnet werden, weil er das damalige Dienstverhältnis zweimal unterbrochen hatte. Das Personalamt erklärt, es habe vom Erfordernis des ununterbrochenen Dienstverhältnisses auch bei nur kurzfristigen Unterbrüchen keine Ausnahmen gewährt.

Schlussbemerkungen

Die angeführten Beispiele mögen zugleich Hinweis sein auf die theoretisch zu unterscheidenden Arten der Kontrolle, die der Ombudsmann auszuüben vermag. Es handelt sich um Differenzierungen der parlamentarischen Verwaltungskontrolle, die Prof. Eichenberger von der Universität Basel begrifflich auseinandergehalten hat. *

«*Informative Kontrolle*»: Der Ombudsmann setzt sich über das Geschehene ins Bild und verfolgt als Nebenzweck, bei der Verwaltung das Bewusstsein wachzuhalten, dass sie gesehen wird.

«*Korrigierende Kontrolle*»: Der Ombudsmann strebt eine Berichtigung fehlerhaften Verwaltungshandelns an, indem er die zuständigen Organe ersucht, den Entscheid zu überprüfen.

«*Dirigierende Kontrolle*»: Der Ombudsmann legt dem Kontrollierten nahe, eine begangene Ungeschicklichkeit nicht zu wiederholen.

Darüber hinaus ist der Ombudsmann bestrebt, die Kontakte zwischen Behörden, Administration und Bevölkerung zu fördern und sich dafür zu verwenden, dass die Stadt sich mit Sorgfalt persönlicher Belange annimmt.

Abträglich wäre der Entwicklung der zürcherischen Ombudsmann-Einrichtung eine Überschätzung ihrer Möglichkeiten. Damit sie funktioniert, bedarf es nicht nur der Beharrlichkeit des Ombudsmannes, sondern ebenso sehr seiner Inachtnahme vor Selbstüberschätzung.

Die Anfangserfahrungen sind ermutigend.

30. Juli 1973

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen
Dr. Jacques Vontobel

* Prof. Dr. Kurt Eichenberger, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, Schweizerische Juristenzeitung, 61. Jahrgang, 1965, S. 269 ff. und 285 ff.