

**Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
1973**

Inhalt

<i>Einleitung</i>	5
 <i>Allgemeiner Teil</i>	
I. Personelles	7
II. Die Geschäftslast	7
A. Geschäftseingänge und Abklärungsarbeiten in Zahlen	7
B. Statistik der Erledigungen	9
C. Vorträge und Besuche	11
III. Die Besucher	13
A. Das Geschlecht der Besucher	13
B. Das Alter der Besucher	13
C. Der Wohnort der Besucher	14
D. Was nützt der Ombudsmann dem Besucher?	14
IV. Ombudsmann und Stadtverwaltung	17
A. Tatsächliches	17
B. Folgerungen	20
 <i>Besonderer Teil</i>	
I. Zum Aufgabenkreis	22
II. Beispiele aus der täglichen Arbeit	23
A. Verwaltungsexterne Beschwerden	23
1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus	24
2. Der Ombudsmann als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung	35
B. Verwaltungsinterne Beschwerden	47
<i>Schlussbemerkungen</i>	59

Einleitung

Die Lehrbücher sind sich in der Auffassung einig, eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg der Ombudsmann-Institution sei die Öffentlichkeit ihres Handelns. Öffentlichkeit entsteht vor allem durch die Pflicht des Ombudsmannes zur jährlichen Berichterstattung an die Wahlbehörde. Für die zürcherische Einrichtung erscheint eine ausführliche Berichterstattung darüber hinaus darum als besonders wünschenswert, weil die Aufgaben des Beauftragten in Beschwerdesachen in der Gemeindeordnung nur allgemein umschrieben werden. Der Gemeinderat und die Öffentlichkeit sollen aber unumschränkt wissen, was der Ombudsmann tut und wie sich die Einrichtung fortentwickelt. Der Jahresbericht soll zudem Einblick in das Verwaltungsgeschehen aus der Sicht des Ombudsmannes gewähren.

In einem «Allgemeinen Teil» wird die geleistete Arbeit anhand der Statistik und vor allem aus den Zuschriften der Direktbeteiligten, der Beschwerdeführer und der Verwaltungsorgane, beleuchtet. Dabei wurden die negativen Äusserungen praktisch vollständig in den Bericht aufgenommen, während nur ein Teil der positiven Zuschriften Verwendung gefunden hat.

Im «Besonderen Teil» werden aus den 314 im Berichtsjahr erledigten Geschäften 21 charakteristische dargestellt. Sie wollen den Blick in die Praxis des Ombudsmannes möglichst weit öffnen.

Im Jahre 1973 hat sich die Einrichtung weiter gefestigt. Obwohl die Zahl der Geschäftseingänge um 8,7 Prozent geringer war als im Jahre 1972, lag die Geschäftslast mit 404 empfangenen Besuchern und 344 angelegten Geschäften immer noch an der oberen Grenze.

Das Verhältnis zur Verwaltung kennzeichnete sich durch disziplinierte Kollegialität; es war, bei gegenseitiger Bestimmtheit, wohlwollend, verbindlich und konfliktfrei.

Allgemeiner Teil

I. Personelles

Als alleinige Mitarbeiterin stand dem Beauftragten bis Ende 1972 Frau Klara Struchen, Kanzleisekretärin, in städtischen Diensten pensioniert und im aushilfsweisen Anstellungsverhältnis wiederbeschäftigt, zur Seite.

Es zeigte sich bald, dass die dem Sekretariat anfallende mannigfaltige und verantwortungsvolle Arbeit auf die Dauer nicht von einer einzigen Angestellten zu bewältigen sein werde. Eine Lösung konnte darin gefunden werden, dass mit Wirkung ab 1. Januar 1973 Frau Elly Rohner-Ruppert, bisher Verwaltungsbeamtin der Amtsvormundschaft, sich als Kanzleisekretärin zur Verfügung stellte und Frau Struchen sich halbtagsweise zu weiterer Mitarbeit bereit erklärte.

Der Bürobetrieb steht mit der ständigen Präsenz des kleinen Teams in engstem Zusammenhang. Als im Herbst beide Mitarbeiterinnen, bedingt durch Krankheit und familiäre Umstände, während mehrerer Wochen ausfielen, wuchsen die Pendenzen unvermeidlich an.

II. Die Geschäftslast

A. Geschäftseingänge und Abklärungsarbeiten in Zahlen

Für die Bewältigung des Arbeitsanfalles ist nicht allein die Anzahl der eingehenden Geschäfte massgebend, sondern ebenso sehr deren Tragweite und der daraus resultierende erforderliche Arbeitsaufwand.

Da die Verwaltung in der Beachtung der Empfehlungen des Ombudsmannes völlig frei ist, hängt seine Durchschlagskraft weitgehend von der Sorgfalt ab, mit der er die Geschäfte begleitet. In der Regel wird die Verwaltung nur auf den Ombudsmann hören, wenn seine Argumentation nicht leichthin zu widerlegen ist.

Die folgende Tabelle zeigt einen Rückgang der im Jahre 1973 angelegten Geschäfte um 8,7 Prozent gegenüber dem Jahr 1972, wobei die unzuständigen Geschäfte bei der Berechnung nicht mitgezählt wurden. Das dürfte im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass der bei Tätigkeitsbeginn vorhandene Nachholbedarf im zweiten Berichtsjahr ausfiel.

Geschäftsstatistik

	Empfangene Besucher		Angelegte Geschäfte; davon unzuständige in Klammern		Von den angelegten Geschäften betrafen				Empfangene Auskunfts- personen der Verwaltung		Von der Verwaltung eingeholte Vernehm- lassungen		Besichti- gungen des Beauftragten	
	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973
Jan.	50	45	52	(6) 44	48	38	4	6	12	4	23	6	2	
Febr.	46	31	45	(2) 27	36	23	9	4	17	14	19	2	2	
März	36	33	34	(3) 35	28	29	6	6	15	4	17	2	1	
April	29	24	21	(2) 21	18	16	3	5	8	6	16	4	-	
Mai	38	33	28	(2) 34	27	28	2	6	11	14	28	3	-	
Juni	45	31	37	(2) 26	30	24	7	2	9	5	18	4	2	
Juli	39	28	29	(3) 21	22	16	7	5	16	1	9	3	1	
Aug.	33	36	22	(1) 35	18	31	4	4	7	15	47	3	1	
Sept.	35	32	34	(1) 21	31	19	3	2	5	8	29	3	-	
Okt.	21	34	20	28	16	24	4	4	4	1	10	-	2	
Nov.	45	46	46	(3) 27	44	25	2	2	9	10	36	4	1	
Dez.	38	31	27	(2) 25	22	19	5	6	5	7	15	-	3	
Total	455	404	396	(25) 344	340	292	56	52	118	89	267	34	15	
%					(86%)	(85%)	(14%)	(15%)						

Die Tabelle zeigt ferner, dass im Durchschnitt jedes Geschäft zu seiner Abklärung eine Besprechung oder die Einholung einer schriftlichen Vernehmlassung der zuständigen Amtsstelle erforderte. Die Wirklichkeit ist insofern anders, als sich zahlreiche Geschäfte aus eigenem Wissen des Ombudsmannes oder gestützt auf telefonische Auskünfte erledigen lassen, zur Erledigung anderer hingegen oft viele Besprechungen und mehrere schriftliche Stellungnahmen verschiedener Ämter unerlässlich sind.

Schliesslich wird eine Zunahme der verwaltungsinternen Beschwerden gegenüber dem Vorjahr um ein Prozent ersichtlich.

B. Statistik der Erledigungen

Über die Geschäftserledigung erteilt folgende Zusammenstellung Aufschluss:

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigungen 1971	Erledigungen 1972	Erledigungen 1973	Am 31. 12. 1973 noch unerledigte Geschäfte
1971	154	37	69	9	39
1972	396	—	282	44	70
1973	344	—	—	261	83
1971-1973	894	37	351	314	192

Trotz dem um 8,7 Prozent geringeren Geschäftseingang stieg die Zahl der unerledigten Geschäfte vom 31. Dezember 1972 bis zum 31. Dezember 1973 um 30 an. Der Grund dafür liegt darin, dass zahlreiche arbeitsaufwendige Geschäfte anfielen oder im ersten Jahr zurückgestellt worden waren und nun anhand genommen wurden. Mitbedingt ist das Anwachsen der Pendenzen durch die bereits erwähnten Ausfälle im Sekretariat im Spätherbst. Am 19. Oktober 1973 waren 166 Geschäfte unerledigt, Anfang April 1974 218, Ende Juni 1974 noch 197.

Die Zahlen zeigen die Möglichkeiten des kleinen Apparates, der nach der Auffassung des Berichterstatters nicht mehr wesentlich erweitert werden soll.

Der Beauftragte bemüht sich, der Geschäfte Herr zu werden. Am 30. Juni 1974 waren von insgesamt 1068 Geschäften deren 871 innerhalb von zwei Jahren und acht Monaten erledigt worden.

In späteren Jahren sollte nach Möglichkeit versucht werden, auch über die durchschnittliche Erledigungsdauer Buch zu führen. Es bleibt aber zu beachten, dass mit einer Speditivität zum Zwecke einer schönen Statistik dem Beschwerdeführer nicht geholfen ist. Wie die Erfahrung zeigt, reifen Lösungen oft auf Zeit heran. Vieles, was an den Ombudsmann herangetragen wird, erscheint ihm zunächst als für den Beschwerdeführer aussichtslos. Es wäre ein leichtes, derartige Anliegen raschmöglichst als unerfüllbar abzuschreiben. Es ist indessen zu niemandes Schaden, wenn sie eine Zeitlang pendent gehalten werden in der Hoffnung, es zeige sich schliesslich doch noch eine befriedigende Erledigung.

In der Regel hat der Beschwerdeführer Verständnis dafür, dass verwickelte Geschäfte grossen Zeitaufwand benötigen. Andere Beschwerden erfordern ein sofortiges Handeln. In den Zuschriften äussern sich die Besucher dazu wie folgt:

«Ich möchte Ihnen deshalb nochmals recht herzlich danken für die viele Zeit, die Sie sich genommen haben.»

«Ich danke Ihnen ... vor allem dafür, dass Sie so rasch gehandelt haben.»

«Ich kann nun verstehen, dass es für Sie eine sehr grosse Arbeit erforderte, sämtliche Reglemente und Entscheide zu studieren und zu verarbeiten. Ganz herzlich danke ich Ihnen für Ihre ... ausführliche Arbeit. Es erfüllt mich auch mit Genugtuung, dass meine Ansicht richtig war und ich trotz vielen Widerständen daran festgehalten habe.»

«Nun endlich erhielt ich obigen Bericht ... , was mir bestätigt, wie Sie unerwünschte Beschwerden auf die lange Bank schieben ... Wo ist die Logik Ihrer Beurteilung des Sachverhaltes? Ich habe das Vertrauen zu Ihnen ganz verloren und schäme mich somit als Stadtbürger für Sie.»

Der Beauftragte steht, was mit dem Beruf eines Ombudsmannes unvermeidlich verbunden scheint, immer im Zwiespalt, ob er möglichst vielen Besuchern beistehen oder ob er aus den eingehenden Geschäften die ihm erheblich scheinenden zu einer besonders sorgfältigen Abklärung auswählen soll. Diese Auswahl zählt zu den verantwortungsvollsten Entscheiden des Ombudsmannes; die Mitte ist so zu suchen, dass sich Geschäftseingänge und Erledigungen die Waage halten. Das ist noch nicht völlig gelungen.

C. Vorträge und Besuche

Zürcherische Vereine, Institutionen und Lehranstalten und auch die Verwaltung waren weiterhin bemüht, ihre Mitglieder, Schüler und Organe mit den Aufgaben des Ombudsmannes bekannt zu machen. Wie im Vorjahr hielt der Beauftragte im Jahre 1973 wiederum 22 Vorträge. Von den Veranstaltern seien die folgenden genannt:

Dolmetscherschule Zürich

Evangelisch-reformierte Kirchenpflege Zürich-Leimbach

Gemeindehaus- und Quartierverein Albisrieden

Kommission für staatsbürgerliche Bildung, Stadt Zürich

Kriminalpolizei der Stadtpolizei Zürich

Quartierverein Hirslanden

Rechtswissenschaftliches Seminar der Universität Zürich

Seniorenclub Sihlfeld

VPOD Sektion Zürich, städtische Arbeitnehmer und Angestellte,

Gruppe Brandwache

Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte, Bern.

Besuche von Wissenschaftlern und Praktikern der Ombudsmann-Institution bedeuteten wertvolle Hilfe.

Erwähnt werden dürfen die Besuche der Herren Professoren W. Gellhorn, Columbia University, Law School, New York, und D. C. Rowat, Political Science, Carleton University, Ottawa. Beide Dozenten sind international anerkannte Autoritäten auf dem Gebiet der Ombudsmann-Einrichtung. Professor Gellhorn arbeitete modellhafte Grundsätze für die Rechtsetzung der Ombudsmann-Einrichtung aus, die nunmehr dem

Entwurf des Ombudsmann-Ausschusses der Amerikanischen Anwalts-Vereinigung vom Februar 1974 zugrunde gelegt wurden. Professor Rowat ist Verfasser des Werkes «The Ombudsman Plan».

Von grossem praktischem Nutzen erwies sich der Besuch von Dr. H. D. Smith, Ombudsmann der kanadischen Provinz Nova Scotia, und ein Gedankenaustausch mit dem israelischen Ombudsmann D. I. Nebenzahl. Für diese ersten Begegnungen mit amtierenden Ombudsmännern ist der Beauftragte zu grossem Dank verpflichtet. Sie zeigten, dass die Berufsprobleme, bei allen durch die verschiedenen Rechtsordnungen bedingten Unterschieden, grundsätzlich dieselben und daher auch mit ähnlichen Mitteln zu lösen sind.

Im Oktober 1973 erhielt der Beauftragte den Besuch von Herrn Pai-Chuan Tao, Member Control Yuan, Republic of China.

Das Jahresende brachte eine überaus interessante Einladung zu einer Tagung aller Ombudsmänner der Mitgliedstaaten des Europarates auf den April 1974 in Paris.

Unterlagen über die zürcherische Regelung und über die Anfangserfahrungen wurden vom médiateur Frankreichs, von den Botschaften Griechenlands und Schwedens in Bern und von der Schweizerischen Botschaft in Rom, von den Universitäten Turin und Innsbruck, von den Justizdepartementen der Kantone St. Gallen und Waadt, von schweizerischen Gemeindeverwaltungen, von Studienkommissionen aus Afghanistan und aus den Niederlanden, von Anwälten und Lehrern verlangt. Hinzu kamen Interviews mit Presseberichterstatern sowie mit Studenten, die sich in Arbeiten mit Zürichs Ombudsmann beschäftigten.

Alle diese Kontakte sind dem Beauftragten, auch wenn sie mit erheblichem Zeitaufwand verbunden waren, überaus willkommen. Sie erfordern immer wieder neues Überdenken des Aufgabenkreises und des Verfahrens. Zeitungsartikel, Seminararbeiten und Fragen von Zuhörern ergeben neue Gesichtspunkte, und es bildet sich das Institut in Zusammenarbeit mit dem Vortragspublikum, der Presse und der Universität weiter.

III. Die Besucher

Auffallend ist, wie ähnlich sich in den beiden ersten Berichtsjahren die Besucher Kategorien mit Bezug auf das Geschlecht und das Alter geblieben sind:

A. Das Geschlecht der Besucher

Jahr	Eingangene Geschäfte	Beschwerdeführer					
		weibliche Personen		männliche Personen		juristische Personen	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1971/72	550	214	39	329	60	7	1
1973	344	137	40	199	58	8	2

B. Das Alter der Besucher

Alter der Besucher	Anzahl Besucher, über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden			
	1971/72		1973	
	Anzahl	%	Anzahl	%
bis 20 Jahre alt	7	(1,27)	—	—
21- bis 30jährig	29	(5,27)	23	(6,69)
31- bis 40jährig	46	(8,37)	36	(10,47)
41- bis 50jährig	86	(15,64)	67	(19,48)
51- bis 60jährig	103	(18,73)	63	(18,31)
61- bis 70jährig	110	(20,00)	71	(20,64)
71- bis 80jährig	73	(13,27)	43	(12,50)
über 80 Jahre alt	8	(1,45)	8	(2,32)
Alter unbekannt, Beschwerden schriftlich eingegangen	81	(14,73)	25	(7,27)
juristische Personen	7	(1,27)	8	(2,32)
Total	550	(100)	344	(100)

C. Der Wohnort der Besucher

Der Beauftragte kann von natürlichen und juristischen Personen um Prüfung von Beschwerden gegen Amtsstellen der Stadt ersucht werden (Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeordnung). Der Beschwerdeführer braucht nicht in der Stadt Zürich zu wohnen. Es mag von Interesse sein, zu erfahren, wie viele Beschwerdeführer ausserhalb von Zürich wohnten:

Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Von den Beschwerdeführern wohnten			
		in der Stadt Zürich	in Gemeinden des Kantons Zürich	in andern Kantonen	im Ausland
1971	154	130	17	3	4
1972	396	348	37	11	–
1973	344	295	41	7	1

D. Was nützt der Ombudsmann dem Besucher?

Weit wichtiger als Untersuchungen über formelle Daten der Besucher ist die schwierigere Beantwortung der Frage, ob und in welchem Mass der Ombudsmann dem ihn aufsuchenden Bürger Beistand zu sein vermag.

Durch die Tätigkeit des Ombudsmannes sollten unnötige Prozesse vermieden werden können. Ferner sollten Differenzen beigelegt werden, für deren Beurteilung ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht, was insbesondere dann zutrifft, wenn ausserrechtliche Aspekte das Verwaltungsgeschehen beherrschen. Überdies soll der Ombudsmann Rat erteilen und durch Information Verwaltungsentscheide erläutern. Wie erfüllt nun die Institution aus der Sicht der Besucher diese Aufgaben? Das sei ausschliesslich anhand von Briefauschnitten zu beantworten versucht.

Zur Frage, ob sich durch die Arbeit des Ombudsmannes Prozesse vermeiden lassen:

«Ohne einen gewissen Erfolg Ihrer Bemühungen wären wir zweifellos rechtlich vorgegangen und hätten die Sache an die Öffentlichkeit getragen . . . Zum Schluss möchte ich festhalten, dass Sie und Ihre Institution hier beidseits grösseren Schaden verhindert und sich damit bestens bewährt haben. Es ist sicher nicht zu übersehen, dass unser guter Wille aufs äusserste strapaziert wurde, und nur durch Ihre Bemühungen . . . wurde ein offener Skandal vermieden.»

«Es war . . . Ihre Weichenstellung, die eine verwaltungsrechtliche Auseinandersetzung mit all ihren Umtrieben verhütet hat.»

«Dank Ihnen konnten wir zumindest das erreichen, was uns rechtlich zustand.»

Zur Frage, wieweit das Wirken des Ombudsmannes sinnvoll zu sein vermag, wenn keine Rechtsmittel zur Verfügung stehen:

«Durch Ihre Besprechung ist eine entscheidende Wendung für mich eingetreten . . . Sie haben keine Mühe gescheut, mir . . . tatkräftig beizustehen. Wie Ihnen ja bekannt ist, musste ich mir . . . Jahre lang Verleumdungen . . . gefallen lassen, ohne dass es mir je gelang, mich bei den städtischen Behörden rechtfertigen zu können. Durch Ihr . . . parteiloses Schlichten ist es Ihnen gelungen, all dem . . . Treiben ein Ende zu setzen. Ich habe nun die langersehnte Ruhe gefunden, so dass ich mich heute, frei von Angst, für meine Arbeit einsetzen kann, die mich voll und ganz befriedigt.»

(Diese Zuschrift einer städtischen Angestellten erfolgte anderthalb Jahre nach der Intervention des Beauftragten.)

Zur Frage, ob durch Beratung zweckmässige Hilfe geleistet zu werden vermag:

«Es war mir eine Erleichterung, dass ich jemanden fand, der sich Zeit nahm, meine Sorgen anzuhören. Da ist heute eine grosse Not, unter welcher ältere Menschen, die doch in den schweren dreissiger Jahren auch ihren grossen Teil zum heutigen Wohlstand beigetragen haben, sehr leiden. Dadurch verlieren sie oft den Mut und die Kraft, etwas zu unternehmen . . . Sie wiesen mich nicht einfach an eine weitere Instanz,

sondern bemühten sich, einen gehbaren Weg in meiner Ratlosigkeit zu finden, und das mit Erfolg. . . . Dank der Stadt Zürich für die vorbildliche Grosszügigkeit, ihren Bewohnern auf diese Weise das Leben etwas zu erleichtern.»

«Obschon aus Ihrem Brief noch keine konkrete Lösung ersichtlich ist, bin ich Ihnen sehr dankbar, dass (mein Anliegen) nun einer Prüfung unterzogen wird.»

«Es ist gut zu wissen, dass es in der Stadt Zürich eine Stelle gibt, an die sich der geplagte Bürger im Dschungel der Gesetze wenden kann. Und dass man an dieser Stelle auch wirksame Hilfe erhält, habe ich mit Genugtuung erfahren.»

Zur Frage, wie weit Erläuterungen von Nutzen zu sein vermögen:

«In Ihrem Brief . . . teilen Sie mir Ihre Ansicht bezüglich meines Leistungsanspruches gegenüber der Versicherungskasse der Stadt Zürich mit. Obwohl Sie dabei zu einem für mich negativen Ergebnis kommen, möchte ich Ihnen trotzdem von Herzen für Ihre Mühe danken, die Sie meinem Problem entgegengebracht haben. Aus Ihrer Begründung kommt zum Ausdruck, dass Sie sich eingehend mit der Materie beschäftigt haben, so dass ich — zu meinem Leidwesen natürlich — Ihre Ansicht zu meiner eigenen mache.»

«Ich danke Ihnen . . . für Ihre Bemühungen, die Frage . . . abzuklären. Auf diese Weise sind nun die Standpunkte klar, und die Sache ist für mich abgeschlossen.»

«Für Ihre ausführlichen Informationen . . . danke ich Ihnen bestens. Die beigelegten Gesetze und Verordnungen werden mir von grösstem Nutzen sein.»

IV. Ombudsmann und Stadtverwaltung

A. Tatsächliches

Die Beziehungen zur Verwaltung waren durchweg gut und ungetrübt. Es sind keinerlei Konflikte aufgetreten. In den sehr vielen Begegnungen erwiesen sich die Verwaltungsorgane als von grosser Hilfsbereitschaft, und sie brachten wiederholt zum Ausdruck, die Behandlung des Geschäftes durch den Ombudsmann sei auch ihnen willkommen. Es seien die Beziehungen zwischen der Verwaltung und dem Beauftragten mit vier Ausschnitten aus Briefen beleuchtet, in welchen sich Verwaltungsorgane darüber selber äussern.

Eine Sachbearbeiterin schreibt:

«Bei Fräulein X habe ich gespürt, wie wichtig es war, dass sie, die ihr Leben lang sich von Amtspersonen falsch behandelt fühlte, jemanden gefunden hat, eine neutrale Stelle, die sie anhörte und sich ihrer annahm . . . ich glaube, dass dieser Rückhalt ihr jetzt wieder ermöglicht, die verhasste Schulspflicht auf sich zu nehmen.»

Aus der Zuschrift einer Heimkommission:

«Die Kommission hat diese erfreuliche Wendung in der beruflichen Differenz zwischen dem Verwalterehepaar X und Y mit grosser Genugtuung aufgenommen . . . Vor allem aber gebührt Ihnen . . . für Ihre aufrichtigen Bemühungen um ein gutes Resultat in dieser Angelegenheit herzlicher Dank.»

Zwei Stimmen von Abteilungsvorständen:

«Die objektive Untersuchung und Beurteilung dieses Falles hat gezeigt, dass bei der Stellenbesetzung korrekt vorgegangen wurde und der Vorwurf der Korruption zu Unrecht erhoben wurde. Bei dieser Gelegenheit hat sich auch erwiesen, dass die Institution des Ombudsmannes auch für die Verwaltung von besonderer Bedeutung sein kann.»

«Das Wirken des Ombudsmannes bedeutet mir und meinem Amt eine grosse Hilfe.»

Diese Beurteilungen durch die Verwaltung mögen zeigen, dass die Ombudsmann-Einrichtung echte Autorität der Verwaltung nicht untergräbt, sondern im Gegenteil mithilft, ungerechte Globalurteile, die über die Verwaltung zirkulieren, abzubauen.

Gänzlich spannungsfrei dürfen indessen die Beziehungen zwischen Ombudsmann und Verwaltung nie werden. Es ist von Vorteil, wenn die Verwaltung und der Ombudsmann eine Angelegenheit aus verschiedenen Gesichtswinkeln angehen und verfechten, solange dabei Sachlichkeit und Höflichkeit gewahrt bleiben. Denn der Ombudsmann ist dazu da, dem Ratsuchenden zu zeigen, dass er nicht an anonyme und abstrakte Kreisläufe einer undurchdringlichen, undurchschaubar komplizierten und spezialisierten Verwaltung ausgeliefert ist, deren Reglementierung ihm, als dem zum vornherein Schwächeren, jede Bewegungsfreiheit nehmen könne.

Aufgabe des Ombudsmannes sei es, so wird gesagt, das Vertrauen des Bürgers in die Verwaltung zu festigen. Das ist sicher sehr zutreffend. Mitunter muss sich der Ombudsmann aber auch um das Vertrauen der Verwaltung in den Bürger bemühen. Insbesondere sind Eigenwilligkeit und ausgedehntes Erkundigungsbedürfnis von Bürgern keine unlieb-samen Eigenschaften. Das von allen Seiten und immer neu geforderte Interesse des Bürgers am Staat ist um so intensiver, je konkreter dieser an ihn herantritt. Die Beurteilung des Staates und seiner Einrichtungen hängt zumeist von den Erfahrungen ab, die der Bürger anlässlich von Begegnungen mit den Organen des Gemeinwesens gesammelt hat.

Das ständige Verweilen im Interessenausgleich, das immerwährende Einbalancieren auf das Mögliche, stellt, das sei nicht verschwiegen, hohe Anforderungen an Ausdauer und Kraft des Beauftragten. Anders als bei Entscheiden von Kollegialbehörden werden die Berichte des Ombudsmannes diesem vom Beschwerdeführer mitunter persönlich angelastet, und es bewegen den Ombudsmann Anerkennung und Kritik vermehrt. Vielfach aber bleibt die bange Frage, ob er die Verwaltung zu sehr in Schutz genommen oder den Beschwerdeführer zu sehr begünstigt habe. Aus den beiden folgenden Zuschriften von Besuchern werden diese Probleme besonders deutlich:

«Für Ihr gutes Schreiben vom ... danke ich Ihnen ... Es beweist mir einmal mehr, wie wichtig der Ombudsmann ist; durch ihn erfahren

Menschen, die im Recht sind, recht. Die meisten unter ihnen könnten sich allein niemals gegen die Behörden wehren.»

«Illusionen habe ich keine mehr punkto Menschen, auch recht bekommt nicht, wer recht hat, sondern einfach der Stärkere.»

Muss der Ombudsmann in seinem Bericht die angegriffene Amtsstelle von unangebrachten Vorwürfen freihalten, so kann es, wie das letztzitierte Urteil zeigt, vorkommen, dass sich der Unwille des Beschwerdeführers von der Verwaltung abwendet und sich schliesslich gegen den Ombudsmann richtet. Es muss aber beigefügt werden, dass das bisher nur äusserst selten der Fall war. Immer wieder bringen die Besucher der Mittlerrolle des Beauftragten grosses Verständnis entgegen. Das kommt in folgenden zürichdeutschen Versen einer Besucherin viel plastischer zum Ausdruck als in langwierigen theoretischen Erörterungen.

«Wänn d'ganz verzweiflet bisch und tänksch:
e so chas nümme witergah!
Dänn suechsch halt nöime andersch Hilf,
chunsch uf de Ombudsmaa.

...
Dis Vis-à-vis lost dich geduldig a,
für jede mues es Zyt und inneri Bereitschaft ha.
Am Schluss geshsch y, au wänn er s'Beschti wott,
de Ombudsmaa isch zwüschedrinn und nöd de liebi Gott.»

Wenn seinen Interventionen Erfolg beschieden ist, bemüht sich der Beauftragte, die Besucher wissen zu lassen, dass am positiven Ausgang der Verwaltung durch ihr Einlenken oder Entgegenkommen wesentlicher Anteil zukommt. Vielfach verbindet denn auch der Beschwerdeführer mit dem Dank an den Ombudsmann seinen Dank an die Verwaltung:

«Es ist mir ein Bedürfnis, Ihnen ... für Ihre Bemühungen in dieser Angelegenheit herzlich zu danken. Mein Dank richtet sich auch an jene massgeblichen Herren, die sich zu diesem positiven Entscheid durchgerungen haben.»

«Für Ihre geehrte Zuschrift vom ... möchte ich im Namen vieler alter Männer und Frauen ... herzlich danken ... und auch für das gütige Entgegenkommen der verschiedenen Instanzen.»

«Für Ihren freundlichen Brief vom ... danke ich Ihnen bestens. Auch ich freue mich über das Entgegenkommen des Personalamtes.»

«Nun bin ich froh (durch Ihre Bemühungen) weniger Abgase in meiner Wohnung zu haben ... Hoch lebe der Chef des ruhenden Verkehrs, vor dem Fenster stehen keine Autos mehr!»

B. Folgerungen

Die stadtzürcherische Ombudsmann-Einrichtung verliert nicht an Bedeutung, wenn der Berichterstatter in seinem zweiten Ganzjahresbericht feststellt, dass die bisher gesammelten Erfahrungen bereits gewisse Unterschiede zwischen nationalen und kommunalen Ombudsmann-Institutionen erkennen lassen. Im Gegenteil, sie gewinnt dadurch an Glaubwürdigkeit.

Die Tatsache, dass die einer Gemeinde zukommenden Aufgaben in der Regel von weniger weittragender und weniger grundsätzlicher Bedeutung sind als Staatsaufgaben, muss sich auch auf die Arbeit eines kommunalen Ombudsmannes, insbesondere aber auf das Verhältnis zwischen Ombudsmann und Verwaltung auswirken. Ein kommunaler Ombudsmann wird seltener als ein nationaler sich mit prinzipiellen Fragen von Freiheit und Menschenwürde zu befassen haben, weshalb auch die Friktionen mit der Verwaltung weniger hart oder doch von anderer Art sein dürften. Den kommunalen Ombudsmann wird dafür häufiger die Frage beschäftigen, wieweit die Verwaltung verpflichtet und willens ist, dem Bürger bei der Verwirklichung der ihm zugeordneten Ansprüche und Vorteile Hilfe zu gewähren. Er erfüllt damit eine Aufgabe, mit der sich bisher kein anderes Staatsorgan in gleichem Ausmass und mit derselben Unabhängigkeit befassen konnte. Aufgaben und Wirkungsweise auch des kommunalen Ombudsmannes unterscheiden seine Arbeit grundlegend von derjenigen anderer Staatsorgane. Aus diesem Grund ist die Ansicht, die Vorteile der Einrichtung könnten sich vielleicht auch durch Verbesserungen bisheriger Institutionen erzielen lassen, in der Prämisse unrichtig.

Der zürcherische Beauftragte will sich davor hüten, die Ombudsmann-Einrichtung als Allheilmittel zu propagieren; er erlaubt sich aber, gestützt auf eine wenn auch noch relativ kurze Erfahrungszeit, ihr einen Stellenwert im modernen schweizerischen Staatsleben zuzubilligen. Sie stellt eine Möglichkeit dar, die Partnerschaft zwischen den Einzelnen und der Verwaltung zu verbessern.

Besonderer Teil

I. Zum Aufgabenkreis

Artikel 39 der Gemeindeordnung regelt im einzelnen weder die funktionelle noch die materielle Zuständigkeit der dem Beauftragten in Beschwerdesachen übertragenen Tätigkeit. Die Geschäftsprüfungskommission hat in ihrem Bericht vom 13. November 1973 gefunden, zurzeit erübrige es sich, ein Reglement zu erlassen, da die Gemeindeordnung alles enthalte, was für eine vernünftige und freie Ausgestaltung der Einrichtung notwendig sei. Über die materielle Zuständigkeit äusserte sich die Kommission dahin, der Ombudsmann weise dem ratsuchenden Bürger einen Weg, er versuche wenn nötig korrigierend zu wirken und er bemühe sich, aufkeimende Konflikte abzubauen. Mit dieser Aufgabenumschreibung hat die Geschäftsprüfungskommission dem Beauftragten einen sehr wesentlichen Dienst erwiesen; er fühlt sich dadurch in der eingeschlagenen Wegrichtung, die er in den Berichten für November und Dezember 1971 und für das Jahr 1972 ausführlich dargelegt hat, bestärkt.

Einmal bleibt ihm die Möglichkeit offen, unbeschwert mannigfaltigste Anliegen an sich herantreten zu lassen und so die Ombudsmann-Einrichtung auf die Bedürfnisse der Stadt Zürich hin auszurichten; zum andern enthalten die genannten Feststellungen der Kommission willkommene Anhaltspunkte für die Zuständigkeit. Der folgende besondere Teil des Jahresberichtes soll das Bestreben des Beauftragten dartun, seine Tätigkeit in Übereinstimmung mit dieser Ansicht der Geschäftsprüfungskommission auszuüben.

Die Auswahl der Beispiele versucht, die Breite des Arbeitsfeldes zu illustrieren, den unterschiedlichen Arbeitsaufwand darzustellen und die Tragweite der einzelnen Anliegen zu beleuchten. Insbesondere möchte sie zeigen, wie das beschleunigte Wachstum und die damit zusammenhängende Rationalisierung der modernen Eingriffs- und Leistungsverwaltung dem Bürger den Einblick in die Verwaltungswirklichkeit verengen. Darüber hinaus will deutlich gemacht werden, dass sich das Verwaltungsgeschehen nicht mehr allein anhand rechtlicher Normen beurteilen lässt; eine Tatsache, der in der Gestaltung der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung für die Zukunft vordergründigere Bedeutung zukommen müsste. Weil sich der Staat immer mehr mit der Daseinsvorsorge und mit der Daseinsgestaltung des Einzelnen befasst, erwartet der Bürger vielfach, dass die Verwaltung ihre Ent-

scheide in möglichst umfassender Kenntnis aller seiner Lebensumstände trifft und ihm hilft, unter den rechtlich zulässigen Lösungen nach der für seine ganz persönlichen Umstände und Verhältnisse geeignetsten zu suchen. Vielfach lehnen sich Beschwerdeführer beim Ombudsmann gegen eine Verwaltungshandlung darum auf, weil sie der Überzeugung sind, die Verwaltung habe mit zu wenig Einfühlungsvermögen, mit zu geringer Anteilnahme an ihrer Persönlichkeit gehandelt.

II. Beispiele aus der täglichen Arbeit

Bei der Darstellung der Arbeitsbeispiele wird, wie im vorangehenden Jahresbericht, zwischen verwaltungsexternen und verwaltungsinternen Beschwerden unterschieden. Unter verwaltungsexternen Beschwerden sind Beschwerden von Bürgern gegen die Stadtverwaltung zu verstehen; als verwaltungsinterne Beschwerden werden Unstimmigkeiten aus städtischen Anstellungsverhältnissen bezeichnet.

A. Verwaltungsexterne Beschwerden

Für den Beauftragten am erfreulichsten enden jene Geschäfte, deren Erledigung ergibt, dass der Missmut des Beschwerdeführers gegen die Stadtverwaltung an sich durchaus verständlich war, indessen darum als völlig unbegründet erscheint, weil sich die Verwaltung für die vorgefallene Ungeschicklichkeit nichts vermag. In solchen Fällen kann der Beauftragte darlegen, dass der Vorwurf des Verwaltungsschlendrians in voreiligen negativen Vorstellungen über die Verwaltung zu gründen vermag und dass Fehler auch anderen Organisationen unterlaufen können.

Nr. 1: Rekrut X beschwert sich am 20. Mai 1973 aus der Rekrutenschule, die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse reagiere auf seine monatlichen Anträge, die er der Kasse seit Februar 1973 regelmässig und formgerecht habe zukommen lassen, nicht. «Beim Militär werden wir mit den Worten „Schlamperei“ ... zur Eile angetrieben. Eigenartigerweise erinnere ich mich in letzter Zeit beim

Vernehmen dieser Worte stets an eine gewisse Kasse. Militärisch gesprochen könnte ich eine Beschwerdekugel abschiessen ... Diese würde die Beamtenhierarchie hinunterkollern und ..., in einer Pultschublade ... bei meinen Anträgen landen. Ich wende mich daher an Sie ... Es sind immer die kleinsten Bezüger, die am wichtigsten genommen werden und warten müssen. Möge es Ihnen gelingen, mir noch vor Beendigung der RS (Ende Mai) zu den städtischen Almosen zu verhelfen.»

Die Abklärungen ergeben, dass die Zweigstelle Zürich die Anträge jeweils rechtzeitig der zuständigen nichtstädtischen Kasse weiterleitete, wo sie liegenblieben. Der Beauftragte orientiert den Beschwerdeführer unverzüglich über den Sachverhalt. Durch die Nachforschungen der Organe der Zweigstelle Zürich auf das Geschäft aufmerksam gemacht, zahlt die zuständige Kasse am 23. Mai 1973 den fälligen Betrag von Fr. 408.— aus.

Am 26. Mai 1973 schreibt der Beschwerdeführer dem Beauftragten: «Es freut mich, dass nicht die (zürcherischen) Behörden ... mein bescheidenes Guthaben einige Zeit für sich arbeiten liessen.»

1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus

Die folgenden Beispiele befassen sich mit Geschäften, bei denen der Vorwurf des Beschwerdeführers, die Verwaltung handle unrichtig oder unkorrekt, im Vordergrund steht. Sie zeigen, dass der Beauftragte im Zusammenhang mit der Gewährung von Rechtsschutz immer wieder auch grundsätzliche Verwaltungsfragen zu beurteilen hat. Die Beispiele sollen Hinweis sein auf die möglichen Massnahmen, die dem Ombudsmann in solchen Fällen praktisch zur Verfügung stehen. Es ist seine Aufgabe, aufzuklären, zu berichten und seine Meinung zu sagen. Die letztere fasst er zusammen in Feststellungen, die nötigenfalls Kritik oder — selten und nur als strengstes Mittel — Beanstandungen enthalten. Oft führen solche Stellungnahmen auch zu Vorschlägen an die Verwaltung, die in Einladungen oder Empfehlungen gekleidet werden. Es gehört zu den Pflichten eines Ombudsmannes, dass er seine abweichende Meinung klar, aber zurückhaltend formuliert.

Nr. 2: Freihaltezonenschädigung

Tatsächliches:

Der Verein X ist Eigentümer einer rund 11 000 m² umfassenden Liegenschaft, die seinen Vereinszwecken dient. Mit Inkrafttreten der Bauordnung für das betreffende Gebiet und des zugehörigen Zonenplanes im November 1968 wurde die Liegenschaft der Freizone zugeteilt und damit der allgemeinen Bebauung entzogen.

Im November 1970 meldete der Vertreter des Vereins, Rechtsanwalt Dr. Y, bei der Liegenschaftsverwaltung der Stadt Zürich die Ansprüche der für das Freihaltegebiet von der Stadt zu leistenden Bauverbotsentschädigung an und ersuchte um möglichst baldige Zustellung einer Offerte für die Zonenentschädigung. Mit der Begründung, die Stadt projiziere im Bereiche der in Rede stehenden Liegenschaft eine Anlage, die wesentliche Teile des dem Verein gehörenden Grundstückes mitumfasse, trat die Liegenschaftsverwaltung auf das Gesuch nicht ein. Der Verein beharrte auf der Durchführung des Verfahrens für die Festsetzung der Zonenentschädigung. Die Liegenschaftsverwaltung widersetzte sich dem Begehren. Die von der Stadt für die projektierte Anlage beanspruchte, zurzeit noch nicht endgültig feststehende Fläche des dem Verein gehörenden Grundeigentums müsse aus den Diskussionen über eine allfällige Bauverbotsentschädigung ausscheiden. Im Februar 1972 fasste die Liegenschaftsverwaltung ihre Ansicht wie folgt zusammen: «Wir können Ihnen heute nur bestätigen, dass die Vorarbeiten (Expropriationsplan mit Landerwerbstabelle) für den Bau der (Anlage) so weit fortgeschritten sind, dass in den nächsten Monaten das Enteignungsverfahren eingeleitet werden kann ... Was die Restfläche betrifft, steht noch in keiner Weise fest, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass Bauverbotsentschädigungen ausgerichtet werden können. Diese Frage steht nicht zuletzt in direktem Zusammenhang mit dem Expropriationsverfahren. Die Angelegenheit muss dementsprechend zurückgestellt werden.»

Durch seinen Anwalt unterbreitete der Verein das Geschäft dem Beauftragten. Dieser zog die Akten bei, besichtigte das Streitobjekt und liess sich von den Organen der Liegenschaftsverwaltung und dem Adjunkten des Rechtskonsulten orientieren.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

A. Gemäss § 68 lit. b des Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 dürfen die Gemeinden im wesentlichen noch unüberbaute Gebiete mit einem dauernden Bauverbot belegen. Gestützt auf die kantonale Ermächtigung hat die Stadt Zürich Freihaltezonen-Vorschriften erlassen (Art. 3 und 50 bis 52 der allgemeinen Bauordnung der Stadt Zürich vom 12. Juni 1963). Mit dem Inkrafttreten der Bauordnung und des zugehörigen Zonenplanes für die betreffenden Gebiete sind die der Grünzone zugewiesenen Grundstücke mit einem dauernden Bauverbot belastet worden. Für die eingetretenen Eigentumsbeschränkungen wird die Stadt im Sinne der §§ 183bis ff EG zum ZGB entschädigungspflichtig (dazu: Meier-Hayoz/Rosenstock, Zum Problem der Grünzonen, Bern 1967; BGE 93 I 142 f). Der Entzug der Baufreiheit durch den Zonenplan bewirkt eine materielle Enteignung. Der Eigentümer behält weiterhin das Eigentum und damit auch eine gewisse Nutzungsmöglichkeit (Wiederkehr, Die Expropriationsentschädigung, Zürich 1966, S. 79). Eine Rechtsgrundlage zum zwangsweisen Erwerb von Land in der Freihaltezone durch die Stadt besteht nicht. Will das Gemeinwesen solches Land für die Errichtung eines öffentlichen Werkes verwenden, so hat es auf dem Wege der formellen Enteignung vorzugehen.

B. Im Gegensatz zur materiellen Enteignung, die in der Beschränkung bisheriger Rechte durch allgemein verbindliche Erlasse besteht, wird durch die formelle Enteignung dem Enteigneten ein Recht entzogen. Erst mit der Bezahlung der Entschädigung geht daher bei der formellen Enteignung das entzogene Recht auf den Enteigner über.

C. Zwischen der formellen und der materiellen Enteignung bestehen somit, auch wenn sie Anwendungsfälle ein und desselben Rechtsinstitutes sind, wesentliche Unterschiede. Das ist der Grund dafür, weshalb im zürcherischen Recht die formelle Enteignung im Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. Oktober 1879 geregelt ist, sich andererseits die Regelung öffentlichrechtlicher enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkungen in einer Gesetzesnovelle vom 24. Mai 1959 zum EG ZGB findet.

§ 183bis Abs. 3 EG ZGB bestimmt, dass für die Entschädigungspflicht und die Bemessung der Entschädigung die Verhältnisse bei Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung massgebend sind. Die Entschädigung ist von diesem Zeitpunkt an zum Zinsfuss der Zürcher Kantonalbank zu verzinsen. Den Zeitpunkt für die Bewertung bei der formellen Enteignung legt das Gesetz nicht *expressis verbis* fest. Nach der geltenden Praxis wird bei der formellen Enteignung als Stichtag der Zeitpunkt der Schätzung durch die Schätzungskommission als massgebend erklärt (zum Beispiel Entscheid der Schätzungskommission des Kantons Zürich, 1. Kreis, vom 2. Dezember 1971).

Die Höhe der für das Bauverbot zu entrichtenden Zonenentschädigung steht nach dem Gesagten mit der Bemessung des Restlandwertes bei Expropriation von Land in der Grünzone in keinem direkten Zusammenhang. Daran ändert der Umstand nichts, dass, sofern das Gemeinwesen bei eigentumsähnlichen Beschränkungen von Grundeigentum die Ansprüche des Betroffenen bestreitet, es das in den §§ 32 ff des Gesetzes über die Abtretung von Privatrechten vorgesehene Verfahren einzuleiten hat. Wenn auch das Verfahren eine Wegstrecke weit dasselbe ist, so handelt es sich gleichwohl um zwei verschieden geordnete Enteignungsarten, bei denen die Entschädigung nicht nach den gleichen Grundsätzen bestimmt wird.

D. Ein allfälliges Expropriationsverfahren betreffend Teile der im Eigentum des Beschwerdeführers stehenden Liegenschaft kann daher nur die Enteignung des bereits mit einem Bauverbot belasteten Grundstückes zum Gegenstand haben. Überlegungen praktischer Natur mögen als wünschenswert erscheinen lassen, die Schätzungsverfahren für die Freihaltezonen-Entschädigung und für die Expropriationsentschädigung gleichzeitig durchzuführen. Solche praktische Argumente haben aber unberücksichtigt zu bleiben, wenn der belastete Grundeigentümer sich auf einen ihm rechtmässig zustehenden Anspruch beruft. Abgesehen davon sind die praktischen Vorteile gleichzeitiger Schätzung nicht evident, denn auch im Falle der Enteignung sind Zonenentschädigung und Expropriationsentschädigung gesondert zu berechnen.

Die Stadt wird daher eingeladen, das Verfahren gemäss dem Abtretungsgesetz vom 30. Oktober 1879 einzuleiten und demgemäss Verhandlungen im Sinne von § 29 des Gesetzes durchzuführen.

Die Liegenschaftenverwaltung förderte das Geschäft im Sinne der Empfehlung.

Nr. 3: Kündigung von Schiffstandplätzen

Tatsächliches:

Das Polizeiinspektorat erteilte in Verbindung mit der Seepolizei dem Beschwerdeführer am 1. Juli 1972 im Sinne des Reglementes über das Stationieren von Schiffen auf dem Gebiete der Stadt Zürich die Bewilligung zum Stationieren seines Motorbootes zu einer Standplatzgebühr von Fr. 380.—. Der Standplatzinhaber erhielt am 11. Juni 1973 folgende Mitteilung des Seepolizei- und Gewässerschutz-Kommissariates:

«Wir haben anlässlich der Standplatzkontrolle vom 1., 6. und 10. Juni feststellen müssen, dass der Ihnen seinerzeit zugeteilte Schiffstandplatz . . . nicht belegt war. Gemäss Art. 8 des Reglementes über das Stationieren von Schiffen auf dem Gebiet der Stadt Zürich, welcher lautet:

„Spätestens nach Ablauf von zwei Monaten nach Beginn der Wassersportsaison (1. April) muss der Schiffeigentümer den gemieteten Standplatz mit seinem verkehrsberechtigten Schiff belegen.“

sehen wir uns gezwungen, Ihnen den Schiffstandplatz . . . mit sofortiger Wirkung zu kündigen.»

Der Standplatzinhaber beschwerte sich bei der Seepolizei über die Kündigung, der entgegen der Bestimmung von Art. 8 des Reglementes keine Mahnung vorausgegangen sei. Die Seepolizei hielt am Entzug der Bewilligung fest. Der Beschwerdeführer protestierte «in aller Form gegen die Art und Weise», wie versucht werde, «bestehende Standplatzbewilligungen zu annullieren», und er warf der Seepolizei «absichtliche Täuschung» vor.

Der Beauftragte lud die Seepolizei zur Vernehmlassung ein und besprach die Beschwerde mit dem Abteilungssekretär des Polizeiamtes.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Gemäss Art. 8 des Reglementes über das Stationieren von Schiffen auf dem Gebiete der Stadt Zürich (Stadtratsbeschluss vom 22. November 1963) muss der Schiffeigentümer den gemieteten Standplatz spätestens nach Ablauf von zwei Monaten nach Beginn der Wassersportsaison (1. April) mit seinem verkehrsberechtigten Schiff belegen. «Wird der betreffende Platz innert 10 Tagen nach erfolgter Mahnung nicht besetzt, so kann die Standplatzbewilligung mit sofortiger Wirkung zurückgezogen werden.»

Es steht fest, dass die in Art. 8, zweiter Satz, vorgesehene Mahnung nicht erfolgte. Die Unterlassung ist nicht auf ein Versehen zurückzuführen, sondern unterblieb wissentlich. Das Kommissariat begründet das reglementswidrige Vorgehen vorab mit der durch die Vorschrift bedingten zeitraubenden Mehrarbeit, die bei dem vorhandenen Personalmangel nicht mehr habe bewältigt werden können.

Der Entzug der Bewilligung erfolgte in Missachtung der geforderten Mahnung. In der Mahnung spricht sich ein allgemeiner Rechtsgedanke aus. Ein schwerer Rechtsnachteil soll nämlich nicht zugefügt werden dürfen, soweit eine Mahnung Abhilfe zu versprechen vermag. So führt auch das Bundesgericht aus, der Entzug einer Bewilligung stelle nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip die letzte in Erwägung zu ziehende Massnahme dar. Sie sei nur statthaft, «wenn andere, weniger einschneidende Massnahmen erfolglos wären oder . . . von vornherein nicht als geeignet erscheinen, . . . die angestrebte gute Ordnung zu sichern (Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 4. A., S. 51; BGE 93 I 94).

Obwohl der Bewilligungsentzug dem klaren Wortlaut der zur Anwendung gelangenden Bestimmung widerspricht, ist der Mangel doch nicht von solch schwerwiegender Art, dass er deren Nichtigkeit zur Folge hätte. Insbesondere ist nach der Literatur selbst die Täuschung nicht geeignet, die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes herbeizuführen (Wolff H. J., Verwaltungsrecht I, 8. A., München 1971, S. 374). Die Verfügung ist anfechtbar. Da sie weder eine Rekursfrist noch eine Rechtsmittelbelehrung enthält, begann auch keine Frist zu laufen (Imboden,

a. a. O., S. 190). Der Beschwerdeführer kann unter diesen Umständen die mangelhafte Verfügung immer noch dem Polizeivorstand mit dem Antrag auf Rückgängigmachung des Bewilligungsentzuges zum Entcheid unterbreiten. Dem Polizeiamt ist indessen zu empfehlen, von sich aus auf die Verfügung zurückzukommen.

Das Vorgehen des Seepolizei-Kommissariates ist — bei allem Verständnis für die vorgebrachten Motive — zu beanstanden. Es geht nicht an, dass sich Vollzugsorgane aus praktischen Erwägungen über den klaren Wortlaut von Stadtratsbeschlüssen wissentlich hinwegsetzen. Vom Beschwerdeführer darauf aufmerksam gemacht, hätte das Kommissariat die unkorrekte Verfügung zurücknehmen sollen. Statt dessen hat es auf seinem Standpunkt beharrt.

Zusammenfassend empfiehlt der Beauftragte dem Polizeivorstand, den am 11. Juni 1973 durch das Seepolizei-Kommissariat verfügten Entzug des Schiffstandplatzes Nr. ... aufzuheben.

Aus der Antwort des Polizeivorstandes:

«Wie Sie der Ihnen vom Polizeiinspektorat direkt zugestellten Orientierungskopie entnehmen können, hat (das Kommissariat) mit dem Betroffenen telephonisch Rücksprache genommen und ihm das zur Verfügungstellen eines Schiffstandplatzes für die nächste Saison zugesichert. Das Polizeiinspektorat hat damit das Notwendige vorgekehrt, damit das Geschäft im Sinne Ihrer Empfehlung erledigt werden konnte ... Ich benütze gerne die Gelegenheit, Ihnen für ... die Art der Erledigung ... meinen besten Dank auszusprechen.»

Nr. 4: Schweigepflicht der Beamten

Tatsächliches:

Der Beschwerdeführer verhandelte mit dem Gartenbauamt über die Lieferung eines Kunstproduktes. Nach seinem Dafürhalten setzte sich das Gartenbauamt im Verlaufe der Vertragsverhandlungen in unzulässiger Weise mit der Herstellerin des Produktes in Verbindung, die sich

schliesslich, gestützt auf die vom Gartenbauamt erhaltenen Mitteilungen, weigerte, dem Beschwerdeführer das Produkt zu liefern und ihm das Alleinverkaufsrecht entzog.

Im Sommer 1972 erklärte sich der Beschwerdeführer anlässlich einer Besprechung mit den zuständigen städtischen Ämtern bereit, das Produkt zu liefern. Im Spätsommer 1972 offerierte er das Produkt schriftlich. Die Verhandlungen zogen sich hin. Die Bausektion I des Stadtrates beschloss Ende November 1972, die Lieferung des Produktes an den Beschwerdeführer zu vergeben, und sie ermächtigte das Gartenbauamt zum Abschluss des Vertrages. Der vom Gartenbauamt ausgearbeitete Vertrag hielt unter dem Titel Konditionen fest: «Bei Vertragsabschluss ist dem Gartenbauamt eine Bankgarantie über Fr. 70 000.—, die integrierender Bestandteil dieses Vertrages ist, als Abdeckung unserer Zahlungen zu hinterlegen.» Erst gegen Ende Februar 1973 liess der Beschwerdeführer den durch ihn unterzeichneten Vertrag dem Gartenbauamt zugehen, teilte aber mit, da nach seinem Dafürhalten die Stadt bereits anderweitig genügende Sicherheit erhalten habe, sehe er von der Stellung einer Bankgarantie ab. Das Gartenbauamt setzte Frist bis zum 10. März zur Beibringung der gewünschten Sicherstellung, und zwar unter der Androhung, im Säumnisfall werde Verzicht auf den Vertragsabschluss angenommen. Am 19. März 1973 ging beim Gartenbauamt eine Garantieverpflichtung über Fr. 70 000.— einer Grossbank ein. Darauf trat das Gartenbauamt nicht mehr ein; es brach die Verhandlungen ab.

Am 14. März 1973 fand in den Räumen des Gartenbauamtes eine Sitzung statt, an der Vertreter der Herstellerfirma des Produktes und Organe des Gartenbauamtes teilnahmen. Weder wurde ein Protokoll erstellt, noch wurden Handnotizen angefertigt. Gemäss der Auskunft, die der Ombudsmann erhielt, fand die Sitzung auf Wunsch der Herstellerfirma statt, deren Organe sich nach dem Grund der Lieferungsverzögerung erkundigen wollten. Dabei kam das Gespräch auf die zu lange ausgebliebene Bankgarantie. Zudem lag die Korrespondenz des Gartenbauamtes mit dem Beschwerdeführer vor. Am 15. März 1973 kündigte die Herstellerfirma ihr Vertragsverhältnis mit dem Beschwerdeführer. Unbestritten ist, dass sich das Gartenbauamt in der Folge auf Verhandlungen mit der Herstellerfirma über die Lieferung des Kunstproduktes einliess.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

A. Es kann nicht Aufgabe des Beauftragten sein, die zivilrechtlichen Rechtsverhältnisse zwischen der Stadt und dem Beschwerdeführer abschliessend zu beurteilen; dafür sind allenfalls die Gerichte zuständig. Der Beauftragte hat aber zu prüfen, ob die für die Stadt handelnden Beamten sich Unkorrektheiten zuschulden kommen liessen, gegen ihre Beamtenpflichten gehandelt haben.

B. Der Abschluss von Werkverträgen gehört zum Stammbereich der nicht-hoheitlichen, das heisst privatrechtlichen Tätigkeit des Gemeinwesens. Handelt das Gemeinwesen als Rechtssubjekt des Privatrechts, so bestimmt das Verwaltungsrecht, welche Behörden zur Abgabe rechtsgeschäftlicher Erklärungen zuständig und in welchem Verfahren diese Erklärungen abzugeben sind (Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 4. A., Bd. I., S. 198/199).

Für Vergabungen bei Beträgen von über Fr. 50 000.— bis zu Fr. 300 000.— sind die Sektionen zuständig (Art. 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Stadtrates; Gemeinderatsbeschluss vom 14. Januar 1970). Dem Sektionsbeschluss kommt aber bei Vergabungen nicht die Bedeutung eines Akzeptes zu. Das geht schon daraus hervor, dass er dem Offerent nicht zugestellt wird. Er ist eine interne Weisung an das die Sache bearbeitende Amt zum Abschluss eines Werkvertrages. Die Vergabung an den Offerenten erfolgt durch einen schriftlichen Vertrag (vgl. Art. 29 der städtischen Submissionsverordnung).

Die vom Gartenbauamt im Vertragstext geforderte Bankgarantie ist als Ablehnung der Offerte, verbunden mit einem neuen Antrag, zu betrachten. Da sich der Beschwerdeführer mit dieser Kondition nicht einverstanden erklären konnte, setzte ihm das Gartenbauamt Frist an zur Beibringung der Garantie und befristete damit die Geltungsdauer des Antrages. Nachdem der Beschwerdeführer die Frist ungenutzt verstreichen liess, hielt das Gartenbauamt die Vertragsverhandlungen für abgebrochen und liess sich auf Verhandlungen mit der Herstellerfirma ein. Dieses Verhalten ist weder widerrechtlich noch anstössig. Jede Partei ist, ohne über ihre Gründe Rechenschaft ablegen zu müssen, berechtigt, die Vertragsverhandlungen abzubrechen. «Hat der Gegner durch seine Erwartung, dass der Vertrag zustande kommen werde,

einen Schaden erlitten, so hat er ihn selbst zu tragen, denn er musste mit der Unsicherheit der Rechtslage rechnen. Anders nur, wenn jemand Verhandlungen anbahnt in der Absicht, sie abzubrechen und dadurch den Gegner zu schädigen» (von Tuhr/Siegwart, Allgemeiner Teil des Schweizerischen OR, erster Halbband, 2. A., S. 179 und 184).

C. Es bleibt noch zu prüfen, ob die Organe des Gartenbauamtes, insbesondere anlässlich der Besprechung vom 14. März 1973, in Verletzung der ihnen auferlegten Schweigepflicht den Organen der Herstellerfirma Mitteilungen über den Beschwerdeführer gemacht haben, die zum Entzug des Alleinvertretungsrechtes führten.

Die Beamten sind verpflichtet, in «Amts- und Dienstsachen Verschwiegenheit zu beobachten, und zwar, soweit es Kenntnisse betrifft, die im Interesse des Gemeinwesens selber oder der zu ihm in Beziehung getretenen Privaten geheimgehalten werden müssen, auch nach dem Austritt aus dem Amt» (Art. 21 lit. g des Personalrechtes der Stadt Zürich). Die Vorschrift ist weitgehend eine Wiederholung von § 71 des kantonalen Gesetzes über das Gemeinwesen vom 6. Juni 1926. Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 20. Mai 1949 eine Auslegung der Bestimmung vorgenommen. Der Beschluss führt unter lit. b Geheimhaltungsinteresse Privater aus: «Fehlen der Schweigepflicht. Eine Schweigepflicht im Hinblick auf private Interessen . . . kann da nicht bestehen, wo der Private dem Gemeinwesen als gleichgeordneter Verhandlungspartner gegenübertritt, wo er in Wahrnehmung privater Interessen mit dem Gemeinwesen in Kontakt kommt und wo er keiner im öffentlichen Recht begründeten Auskunftspflicht untersteht.» In diesem Sinne fehlt eine Schweigepflicht mit Rücksicht auf private Interessen überall, wo die Gemeinde in den Formen des Privatrechtes Verträge schliesst (Liegenschaftskäufe, Vergabung von Bauarbeiten, Aufträge an Architekten usw.).

Es scheint, dass diese Interpretation mit der herrschenden Lehre übereinstimmt. Reichlin ist zwar der Auffassung, dass Ausnahmen von der Schweigepflicht Drittinteressierten gegenüber, «auch wenn diese ein durchaus achtenswertes Interesse geltend machen können, äusserst rar» seien. Das bedeute, dass die Schweigepflicht auch gegenüber Personen zu erfüllen sei, «die ein ganz unzweifelbares . . . geschäftliches . . . Interesse an der Offenbarung von Tatsachen und Kenntnis-

sen dartin, die sich aus den Akten und Registern der öffentlichen Verwaltung ergeben». Die dazu angeführten Beispiele betreffen indessen ausnahmslos Sachverhalte, bei denen dem Beamten die der Schweigepflicht unterliegenden Tatsachen aufgrund hoheitlicher Verwaltungstätigkeit zur Kenntnis gekommen sind (Reichlin, Die Schweigepflicht des Verwaltungsbeamten, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1952, 53. Jahrgang, S. 457 ff und 505 ff).

Selbst wenn die Schweigepflicht im Gebiete der nicht-hoheitlichen Verwaltung umstritten wäre, könnte aber den handelnden Organen des Gartenbauamtes kein Vorwurf gemacht werden. Sie hielten sich im Rahmen des Stadtratsbeschlusses, weshalb ein Verschulden wohl ausser Betracht fallen würde.

Zusammenfassend kommt der Beauftragte zum Schluss, dass ein rechtswidriges oder unkorrektes Verhalten der für das Gartenbauamt handelnden Organe nicht vorliegt.

Nr. 5: Unhöfliches Verhalten eines städtischen Arbeitnehmers

Der Beschwerdeführer bringt vor, auf seinem täglichen Weg zur Arbeit begegne er immer wieder einem Öltankwagen, dessen Lenker durch unrichtiges Parkieren die Fussgänger nötige, die Fahrbahn zu betreten, was mit einer erheblichen Gefährdung verbunden sei. Aus diesem Grunde habe er den Chauffeur des Tankwagens wiederholt verzeigt. Dieser Sachverhalt sei offenbar der die Lieferung entgegennehmenden Hilfsperson, bei der es sich um einen städtischen Arbeitnehmer handeln müsse, bekanntgeworden. Wohl aus diesem Grunde sei der Mann heute am besagten Ort unvermittelt auf ihn zugetreten, habe ihn «Hurenbul» und «Nazilümmel» geheissen und ihm mit Gesten gedroht. Erkundigungen bei der Stadtverwaltung über die Person des Ehrverletzers seien völlig ergebnislos verlaufen.

Der Beauftragte macht den gesuchten städtischen Arbeitnehmer auffindig und konfrontiert ihn mit dem Beschwerdeführer. Bei diesem Anlass räumt der städtische Arbeitnehmer ein, den Beschwerdeführer «Nazilümmel» gerufen zu haben, stellt aber weitere ehrverletzende Äusserungen und Gesten in Abrede.

Der Beauftragte stellt fest, dass sich der Arbeitnehmer gegen Art. 31 lit. f des Personalrechtes der Stadt Zürich vergangen hat, wonach die

städtischen Arbeitnehmer die Interessen der Stadt zu wahren haben und insbesondere verpflichtet sind, bei der Amts- und Dienstbesorgung mit der Bevölkerung anständig und höflich zu verkehren. Hierauf schliessen die Parteien folgende, vom Beauftragten vorgelegte Vereinbarung: Herr X entschuldigt sich beim Beschwerdeführer für die ehrverletzende Äusserung in aller Form, und er nimmt dieselbe mit dem Ausdruck des Bedauerns zurück. Er erteilt dem Beschwerdeführer volle Satisfaktion. — Gestützt darauf erklärt sich der Beschwerdeführer als von der Entschuldigung befriedigt. Er verzichtet auf die Stellung eines Strafantrages bei den zuständigen Behörden sowie auf die Einleitung eines Disziplinarverfahrens bei der städtischen Verwaltung. Beide Parteien erklären sich als in der Angelegenheit versöhnt.

2. Der Ombudsmann als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung

Die nächste Gruppe von Arbeitsbeispielen soll die Vermittlungstätigkeit des Ombudsmannes illustrieren. Auf sie kann nicht eindringlich genug hingewiesen werden. Im Aufgabenbereich eines kommunalen Ombudsmannes muss ihr grosse Beachtung zukommen.

Es handelt sich dabei sehr oft um Grenzprobleme, zum Beispiel um Gesetzesinterpretationen oder um Ermessensfragen. Der Beschwerdeführer meint, die Verwaltung hätte mit gutem Willen eine für ihn günstigere Lösung treffen, sich mehr für sein Anliegen verwenden können. Oder er wirft ihr vor, Fachwissen und Gewohnheiten würden ihr den Blick trüben für eine andere, an sich ebenfalls mögliche und gute Gestaltung der Dinge. Im Bestreben nach optimaler Erfüllung der ihr gestellten Aufgabe betrachte sie seine Bitten um Berücksichtigung seiner Umstände als unerwünschtes Hindernis auf dem Wege zu einer vollkommenen Lösung.

Gelegentlich können die Beziehungen zur Verwaltung auch durch unangebrachtes Verhalten des Bürgers gefährdet sein. Verärgert über seine Einsichtslosigkeit oder seinen Unanstand lässt die Verwaltung den Bürger fühlen, dass ihr an einem Entgegenkommen nun auch nicht mehr gelegen ist. Der Ombudsmann hat wiederholt Beschwerdeführer veranlasst, sich für Ungezogenheiten bei der Verwaltung zu entschuldigen und durch eine solche Entspannung eine grosszügigere Haltung der Verwaltung bewirkt.

Mit Erfolg ersucht der Ombudsmann die Verwaltung immer wieder, die Angelegenheit nochmals zu überprüfen, sie noch unter einem andern Gesichtspunkt anzusehen.

Nr. 6: Benützung einer Sportanlage

Der private Sportverein X und der ebenfalls private Sportverein Y pflegen verwandte Sportarten. Beide Vereine trainieren mit Bewilligung des Sportamtes während mehrerer Abende pro Woche in derselben, der Stadt gehörenden Halle. Die Mitglieder beider Vereine rekrutieren sich vornehmlich aus städtischen und kantonalen Arbeitnehmern. Es kommt zu Kollisionen, weil an einem Abend pro Woche beide Sportclubs die Halle gleichzeitig belegen möchten. Es gelingt dem Verein Y, für den betreffenden Wochentag die ausschliessliche Benützungsbewilligung zu erhalten. Da der Verein X, durch die Umstände bedingt, das Training nicht verlegen kann, fällt für ihn die Halle als Trainingsort für die Zukunft ausser Betracht. Der Schulvorstand bestätigt die Anordnung des Sportamtes.

Namens des Vereins X beschwert sich dessen Präsident beim Beauftragten. Er bringt insbesondere vor, die Grösse der Halle erlaube ohne weiteres ein getrenntes, aber gleichzeitiges Training der Vereine. Es sei kaum zu verantworten, eine so grosse Halle für relativ wenige Sportler zur ausschliesslichen Verfügung freizuhalten.

Der Beauftragte unterbreitet die Angelegenheit dem Vorsteher des Sportamtes und seinem Adjunkten. Es ergeben sich neue Umstände, und das Sportamt erklärt sich bereit, die Belegung der Halle mit beiden Vereinen nochmals zu besprechen. Das Beschluss-Protokoll des Sportamtes über das an der neuerlichen Aussprache erzielte Ergebnis lautet im wesentlichen wie folgt:

Nach einer Rekapitulation durch den Vertreter des Sportamtes über die Ereignisse, die zu einer Beschwerde des Vereins X an den Ombudsmann der Stadt Zürich geführt haben, wird einstimmig beschlossen:

1. Die beiden vorgenannten Vereine trainieren am ... abend und am ... abend gemeinsam in der Halle. Die Zuteilung der Garderoben und Duschen erfolgt durch den Abwart.

2. Die Bewilligung für die Benützung der Halle am ... abend wird auf den Verein X ausgestellt, wobei er dem Verein Y Gastrecht gewährt. Für den ... abend wird die Bewilligung auf den Verein Y ausgefertigt, wobei er dem Verein X Gastrecht einräumt. Der Verein Y trainiert im hintern Teil der Halle, während der Verein X den vordern Teil der Halle benützt.

Der Beauftragte dankt dem Sportamt für das dem Geschäft entgegengebrachte Verständnis und für die Art der Zusammenarbeit.

Nr. 7: Lärmbekämpfung

Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin eines Mehrfamilienhauses. Sie beschwert sich über unzumutbare Lärmimmissionen eines ihrem Grundstück benachbarten grossen Unternehmens. Verzeigungen beim zuständigen Polizeiposten würden darum immer wieder wirkungslos verlaufen, weil beim Eintreffen der Polizei der unregelmässige und oft nur kurz auftretende Lärm nicht mehr festgestellt werden könne. Weil sich die Anwohner nicht mehr zu helfen gewusst hätten, seien sie in einer mit mehr als dreissig Unterschriften versehenen Eingabe schon im Sommer 1971 an den Bezirksrat gelangt, der das Schreiben an den Stadtrat weitergeleitet habe. Eine Antwort des Stadtrates sei nie erfolgt.

Der Beauftragte nahm eine Besichtigung vor und hörte sich den Lärm während anderthalb Stunden an. Er zog die umfangreichen, bis in das Jahr 1961 zurückreichenden Akten bei und besprach sich mit dem Kommissär des Gewerbepolizeikommissariates, mit dem Leiter der Lärmbekämpfungsstelle und mit dem Polizeivorstand.

Die Abklärungen ergaben, dass der Bezirksrat den Anwohnern den Eingang ihrer Eingabe und deren Zustellung an den Stadtrat bestätigte, die Beschwerde aber, offenbar infolge eines Versagens der Post, den Stadtrat nie erreichte.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Gestützt auf die erhobenen Akten, die Vorbringen der Beschwerdeführerin und die eigenen Wahrnehmungen ist mit Einzelverzeigungen von

Anwohnern bei der Polizei den Immissionen nicht beizukommen. Ob nicht erlaubte Einwirkungen vom Betrieb ausgehen, kann zweckmässigerweise am ehesten durch eine umfassende Betrachtung desselben festgestellt werden. Es empfiehlt sich, die Anlagen und den Betrieb bau- und feuerpolizeilich zu prüfen. Sodann ist zu untersuchen, ob Arbeiten im Freien ausgeführt werden, die nur in geschlossenen Räumen vorgenommen werden dürfen. Eine solche umfassende Prüfung vermöchte Grundlage zu bieten für allenfalls notwendig erscheinende Auflagen und Massnahmen.

Aus der Antwort der Polizeiabteilung:

Nach Überprüfung des Betriebes in bau- und feuerpolizeilicher Hinsicht durch die zuständigen Dienststellen darf festgehalten werden, dass diesbezüglich sämtliche Bedingungen und Auflagen erfüllt sind. Da die Lärmimmissionen nach wie vor zu berechtigten Klagen Anlass geben, hat der Polizeivorstand die beiliegende Verfügung erlassen, welche die in der städtischen Lärmschutzverordnung enthaltenen Möglichkeiten weitgehend ausschöpft.

Nr. 8: Bewerbung um eine Alterswohnung

Die 82jährige Beschwerdeführerin Frau X bewohnt eine gekündigte Dreieinhalbzimmerwohnung im 3. Stock einer Abbruchliegenschaft. Die in Zürich völlig alleinstehende Frau bringt vor, sie habe sich bereits vor 14 Jahren beim Sozialamt um Zuteilung einer Alterswohnung beworben, sei aber trotz zahlreichen Vorsprachen bei verschiedensten Instanzen nie berücksichtigt worden. Selten sei sie bei ihren Interventionen weiter als bis in die Vorzimmer gelangt. Nunmehr müsse sie die Wohnung, sobald das Abbruchverbot aufgehoben werde, verlassen. Auch sei sie nicht mehr in der Lage, das Heizmaterial für die Ofenheizung aus dem Keller in den 3. Stock zu tragen.

Bei ihrer jüngsten Erkundigung habe ihr die Verwaltung bedeutet, für die Zuteilung einer Alterswohnung scheidet sie nunmehr wegen ihrer Betagtheit aus, es sei zweckmässig, wenn sie nach Unterkunft in einem

privaten Altersheim Ausschau halte. Das habe sie getan, doch seien die Pensionskosten für ihre Verhältnisse zu hoch. Der Beauftragte zog von der Stiftung Wohnungsfürsorge für betagte Einwohner der Stadt Zürich die Akten bei. Unaufgefordert legte die Stiftung eine zusammenfassende Vernehmlassung bei.

Besprechungen und Abklärungen ergaben:

Dem Beauftragten erscheint die Beschwerdeführerin als wahrheitsliebende alte Frau, die die Verhältnisse und Umstände zutreffend geschildert hat. Für ihre Stetigkeit zeugt, dass sie während 35 Jahren in derselben Wohnung lebte.

Seit dem 15. Februar 1958 ist Frau X bei der Stiftung angemeldet. Im März 1961 war ihre Bewerbung bei den Vermietungsanträgen hängig, konnte aber nicht berücksichtigt werden. Seit August 1971 ist Frau X auch zur Aufnahme in ein Alterswohnheim angemeldet. Bei ihrem bescheidenen, aus AHV und Altersbeihilfe sich zusammensetzenden Einkommen kann sie sich eine teure Wohnung nicht leisten.

Frau X lebte bisher in einer preisgünstigen Wohnung. Dem Beauftragten sind die vielen Aspekte, die von der Stiftung bei Vermietungen berücksichtigt werden müssen, bekannt. Es scheint ihm aber, dass sich die Verhältnisse von Frau X innerhalb der letzten 14 Jahre, insbesondere infolge der Kündigung, wesentlich geändert haben. Es würde den Beauftragten «freuen, wenn Frau X neuerdings unter die ernsthaften, dringlichen Bewerber eingereiht werden könnte».

Aus der Antwort des Sozialamtes:

Die Bewerberin konnte in einer Alterssiedlung untergebracht werden.

Forderungen

Nr. 9: Tragung eines Ausstellungsdefizites

Tatsächliches:

Unter der Leitung der Präsidialabteilung wurde im Jahre 1971 eine Umweltschutzwoche durchgeführt. Mit der Organisation des Abschluss-

festes war der Beschwerdeführer beauftragt. Das Fest endete mit einem Defizit unter Fr. 1000.—, welches nach Ansicht der Verwaltung vom Beschwerdeführer zu tragen ist. Dieser ist damit nicht einverstanden.

Der Beauftragte bespricht das Geschäft mit den beiden zuständigen Sekretären.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

In rechtlicher Hinsicht handelt es sich um einen Werkvertrag, der nach der massgebenden Literatur auch auf unkörperliche Arbeitsprodukte ausgedehnt wird. Der Vertragsabschluss erfolgte mündlich, weshalb es an klaren Bestimmungen über die Tragung eines allfälligen Defizites fehlt. Da die Stadt froh darüber war, einen jungen Organisator gefunden zu haben, scheint bei den Vertragsverhandlungen ein allfälliges Defizit nicht eingehend besprochen worden zu sein. Zudem waren die Umstände derart, dass niemand im Ernst mit einem Defizit gerechnet haben dürfte. Es bleibt ein gewisses Unbehagen, wenn der Beschwerdeführer, bei dem es sich nicht um einen im Schaugeschäft routinieren Geschäftsmann handelt, als einziger Mitarbeiter das entstandene Defizit aus eigenen Mitteln zu begleichen hat. Der Beauftragte empfiehlt daher die Tragung des Verlustes durch die Stadt.

Die Präsidialabteilung schloss sich der Empfehlung an.

Weitgehend unbekannt sind dem Einzelnen die Spezialvorschriften öffentlicher Einrichtungen, deren Benützung zum täglichen Leben des Bürgers gehört. Es zählen dazu etwa die Lieferungsbedingungen für elektrische Energie, Gas und Wasser oder die Bestimmungen über die Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen. Auch dem nicht spezialisierten Juristen fällt es nicht leicht, sich in den Lieferungsbedingungen, in den allgemeinen Bedingungen für die vertraglich geregelten Energielieferungen und in den Musterverträgen zurechtzufinden. Bei den Unzukömmlichkeiten, die hier der Alltag immer wieder mit sich bringt, besteht ein besonderes Bedürfnis nach Orientierung, Abklärung und Koordination.

Nr. 10: Wasserversorgung

Der Inhaber eines auf Stadtgebiet gelegenen Hotels erhielt, nachdem die bestehende Wassermesseinrichtung von einem Beauftragten der Wasserversorgung kontrolliert worden war, von der Direktion die Mitteilung, die Messeinrichtung des Hotels entspreche den Normen nicht mehr und müsse umgebaut werden. Die Umbauarbeiten würden als Unterhalt der Hauszuleitung betrachtet, weshalb die Kosten ihm als Eigentümer der Liegenschaft belastet werden müssten. Dem Schreiben war ein «Fremdauftrag» betreffend die Normalisierung der bestehenden Wasserzählervorrichtung zur Unterschrift durch den Auftraggeber beigelegt. Der Hotelinhaber erkundigte sich nach den Rechtsgrundlagen der ihm zugemuteten Kostenübernahme. Weil er von der Antwort der Wasserversorgung nicht befriedigt war, unterbreitete er die Angelegenheit dem Beauftragten in Beschwerdesachen.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Den Vernehmlassungen der Wasserversorgung ist zu entnehmen, dass es ihre Pflicht und Aufgabe ist, in bestimmten Zeitintervallen die Wassermesseinrichtungen auf ihre korrekte Zählung hin zu überprüfen. Diese Prüfung kann nur im betriebseigenen Prüfstand der Werkstatt der Wasserversorgung durchgeführt werden. Der Wassermesser wird zu diesem Zweck entfernt und durch einen revidierten Messer ersetzt. Um diese Arbeiten für die Zukunft möglichst rationell zu gestalten, ist es notwendig, eine Normalisierung der bestehenden Wassermesseinrichtungen anzustreben. Die Wasserversorgung bedauert, dass nicht schon in früheren Jahren die Wassermesser nach bestimmten Normen ausgeführt und eingebaut wurden, und ersucht um Verständnis dafür, dass heute eine möglichst rasche und konsequente Normierung aller Messer zu erreichen versucht wird. In diesem Sinne ist auch die Auswechslung im Hotel des Beschwerdeführers zu verstehen.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Reglementes über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung (Gemeinderatsbeschluss vom 25. Januar 1961, abgeändert am 21. Februar 1968 und 17. November 1971) stehen Wasserzähler im Eigentum des Werkes, alle übrigen Teile im Eigentum des Grundeigentümers. Anschlüsse und Zuleitungen werden durch das

Werk oder dessen Beauftragte unterhalten, im Privatgrund zulasten des Grundeigentümers zu Selbstkosten.

Im vorliegenden Fall handelt es sich nun aber nicht um den Unterhalt einer Zuleitung, sondern um die Änderung bestehender Zuleitungen und Installationen.

Laut Art. 2 Abs. 4 des Reglementes werden Änderungen bestehender Zuleitungen und Installationen, die im Interesse der angeschlossenen Liegenschaft erfolgen, zu den Selbstkosten dem Auftraggeber verrechnet. Die Ausführungen der Wasserversorgung und die weiteren Unterlagen zeigen, dass die vorgesehenen Neuinstallationen überwiegend einem Interesse der Wasserversorgung dienen. Diese will eine konsequente Normierung aller Wassermesser erreichen. Der Grund der Auswechslung besteht darin, dass «die heute erhältlichen Wassermesser an der bestehenden WZ-Vorrichtung nicht mehr eingebaut werden können».

Bei dieser Rechtslage empfiehlt der Beauftragte der Wasserversorgung, die sich aus der Auswechslung der Wassermessanlage im Hotel des Beschwerdeführers ergebenden Kosten auf die Rechnung der Stadt zu nehmen. Diese Empfehlung bezieht sich zugleich auf alle andern Liegenschaften, in denen zwecks Normalisierung die Wassermesser ausgewechselt werden.

Aus der Antwort der Verwaltung:

Wir sind «zum Schluss gelangt, die Kosten ... zu unsern Lasten zu übernehmen».

Nr. 11: Elektrizitätswerk

In seinem Betrieb verfügt Herr X über einen 500- und über einen 380/220-Volt-Anschluss. Anlässlich der Verlegung der Erdgasleitung wurde die 500-Volt-Zuleitung durch ein Bauunternehmen beschädigt. Diesen Umstand benützte Herr X, um dem EWZ eine Verstärkung seines 380/220-Volt-Anschlusses vorzuschlagen. Der Kostenvoranschlag des Werkes lautete dafür auf «fix Fr. 2386.—». Trotzdem setzte das Werk die Selbstkosten mit Fr. 3059.10 in Rechnung. Nach seinen Ausführungen gelang es dem Schuldner nicht, Auskunft über den Grund

des Auseinanderfallens des Kostenvoranschlages und der Rechnung zu erhalten. Dreimal habe er vergeblich versucht, telephonisch mit dem zuständigen Beamten verbunden zu werden.

Der Beauftragte ersucht den Netzbetrieb um Stellungnahme. Aus dessen Antwort ergibt sich: Während der Reparaturarbeiten am 500-Volt-Anschluss bestellte Herr X richtigerweise das gleichzeitige Auswechslern seines 380/220-Volt-Anschlusses. Entgegen dem sonst üblichen Modus wurde ihm das Auswechslern unter Berücksichtigung des Störungsfalles mit einem fixen Betrag offeriert. Der Umstand wurde beim Abrechnen übersehen. Herrn X wird eine korrigierte Rechnung über Fr. 2386.— zugestellt.

Nr. 12: Tiefbauamt/Gaswerk

Die Eheleute X sind Eigentümer eines Einfamilienhauses. Ein Bruch der Gasleitung innerhalb des Privatgrundstückes verursachte Schäden an den Fundamentmauern. Nach dem Dafürhalten der Grundeigentümer ist der Riss in der Gasleitung auf den überaus starken Verkehr auf der an der Liegenschaft vorbeiführenden Strasse zurückzuführen. Sie sind bereit, die Kosten für die Ausbesserung der Hausfassaden zu übernehmen, halten aber dafür, das Gaswerk sollte für die Reparatur der Gasleitung auf Rechnungstellung verzichten.

Der Beauftragte unterbreitet das Anliegen sowohl dem Gaswerk als dem Tiefbauamt. Es ergibt sich: Die Grundeigentümer unterzeichneten eine «Bestellung für Reparaturen», da die Niederdruck-Gasleitung geborsten war. Die Leitung wurde durch Organe des Gaswerkes repariert. Gemäss Art. 4 des Reglementes über die Abgabe von Gas in Privatgrundstücke in der Fassung vom 27. Januar 1954 stehen Anlageteile im Privatgrund im Eigentum des Grundeigentümers, zu dessen Lasten auch der Unterhalt gehört. Das Gaswerk verrechnet die Selbstkosten.

Die Art des eingetretenen Schadens (Bruch der Leitung) lässt auf mechanische Einwirkung schliessen. Es ist daher nicht zum vornherein auszuschliessen, dass der starke Verkehr auf der dafür nicht ausgebauten Strasse mit dem Leitungsbruch in ursächlichem Zusammenhang steht, um so mehr als in geringer Entfernung des Gasleitungsbruches auf dem Strassengrundstück eine Wasserleitung geborsten ist.

Für den Nachweis des Kausalzusammenhanges wäre der Grundeigentümer beweispflichtig. Um die im Prozessfall nicht einfache Angelegenheit zu erledigen, erklärt sich das Tiefbauamt ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bereit, die Aufwendungen des Gaswerkes für die Reparatur des Leitungsbruches zulasten des Baukontos zu übernehmen.

Nr. 13: Gaswerk

Das Gaswerk stellte dem Beschwerdeführer am 31. Januar 1973 im Zusammenhang mit der Umstellung auf Erdgas für Arbeiten in dessen Mehrfamilienhaus im Oktober 1972 Rechnung. Der Schuldner, der die Höhe des Rechnungsbetrages als übersetzt empfand, unterbreitete dem Werk seine Einwände mit eingeschriebenen Briefen vom 3. und 19. März 1973; die Schreiben blieben unbeantwortet, die Rechnung wurde wiederholt.

Die Abklärungen des Beauftragten ergaben, dass der relativ hohe Rechnungsbetrag auf Überzeitzuschlägen für Sonntagsarbeit beruhte. Der Beauftragte zog die Tagesrapporte und die Werkaufträge bei. Diese stimmten miteinander nicht überein. Die Tagesrapporte lauteten auf Sonntagsarbeit, die Werkaufträge und die Rechnungstellung betrafen Arbeiten an Wochentagen. Da es sich nicht mehr feststellen liess, an welchen Tagen die Arbeiten ausgeführt worden waren und sich somit Überzeitzuschläge nicht rechtfertigen liessen, reduzierte das Gaswerk auf Empfehlung des Beauftragten die Rechnung um die Hälfte des Betrages.

Zweckerhaltung im sozialen Wohnungsbau

Nr. 14:

Der Beschwerdeführer wurde anlässlich seiner Wahl durch den Stadtrat verpflichtet, innerhalb Jahresfrist nach Amtsantritt in Zürich Wohnsitz zu nehmen. Er schloss mit einer Genossenschaft einen Mietvertrag ab über ein Dreizimmer-Einfamilienhaus, das den Vorschriften des sozialen Wohnungsbaues unterstellt war. Von der Annahme ausgehend, die Voraussetzungen eines zweijährigen Wohnsitzes in Zürich

seien nicht erfüllt (Ziffer 4 des Merkblattes des Finanzamtes der Stadt Zürich: Bezugsbedingungen für die Mieter subventionierter Wohnungen vom 2. April 1971), verfügte das Finanzamt auf den 1. Januar 1972 die Überführung des Hauses vom sozialen in den freitragenden Wohnungsbau, was für den Mieter einen monatlichen Mehrmietzins von Fr. 100.— zur Folge hatte.

Der Mieter machte beim Büro für Zweckerhaltung des Finanzamtes auf die Tatsache aufmerksam, dass er in einem für die Stadt lebensnotwendigen Betrieb mit unregelmässiger Arbeitszeit arbeite, weshalb nach ständiger Praxis das Erfordernis der Karenzfrist entfalle. Das Büro für Zweckerhaltung erklärte sich hierauf damit einverstanden, ab Juni 1972 auf den erhobenen Mehrzins zu verzichten, wollte aber auf das Begehren um Rückzahlung von Fr. 100.— für bezahlte Mehrzinsen vom 1. Januar bis zum 30. Mai 1972 nicht eintreten.

Der Beauftragte besprach das Geschäft mit dem Chef des Büros für Zweckerhaltung. Es zeigte sich, dass die vorwiegend verwaltungstechnischen Schwierigkeiten einer Wiederunterstellung des Hauses unter die Vorschriften des sozialen Wohnungsbaues dem Mieter nicht zum Nachteil gereichen sollen.

Durch Verfügung des Finanzvorstandes wurde das per 1. Januar 1972 umgewandelte Haus wieder den Vorschriften des sozialen Wohnungsbaues unterstellt, und es wurde die monatliche Mietzinserhöhung von Fr. 100.— vom 1. Januar bis zum 30. Mai 1972 von der Wertschriftenverwaltung der Stadt Zürich zu Lasten des Zweckerhaltungsfonds an den Beschwerdeführer zurückbezahlt. Die Verfügung regelt sodann die weiteren aus der Wiederunterstellung sich ergebenden Folgen.

Nr. 15:

Die Beschwerdeführerin bewohnt mit ihrem 16 Jahre alten Sohn eine Dreizimmerwohnung im sozialen Wohnungsbau. Weil der Ehemann verstorben ist und der ältere Sohn nach seiner Verheiratung die elterliche Wohnung verlassen hat, unterbreitet das Büro für Zweckerhaltung der Beschwerdeführerin wegen Unterbesetzung der Wohnung einen Zusatzvertrag zum Mietvertrag, wonach die Mieterin zur Leistung eines Mehrzinses verpflichtet wird.

Da auch das Büro für Zweckerhaltung eine eingehende Überprüfung der Praxis als angezeigt erachtet, unterbreitet der Beauftragte das Anliegen dem Finanzamt zur Vernehmlassung.

Die Abklärungen ergeben:

Nach den kantonalen Vorschriften muss im kantonalen Wohnungsbau die Anzahl der Personen mindestens gleich hoch sein wie jene der Zimmer. Bei einer Unterbenützung ist gemäss Art. 16 Abs. 1 des Reglementes über die Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen (Stadtratsbeschluss vom 17. August 1967) für jedes nach den Vermietungsvorschriften überzählige Zimmer ein Mehrzins von 2 Prozent des massgebenden Einkommens zu entrichten. In begründeten Fällen ist der Finanzvorstand ermächtigt, Ausnahmen von der Vorschrift des Art. 16 Abs. 1 zu bewilligen. Das Finanzamt hatte wiederholt Gelegenheit, die Frage zu prüfen, ob eine Dreizimmerwohnung im sozialen Wohnungsbau, die von einer Mutter zusammen mit ihrem heranwachsenden Sohn oder von einem Vater mit seiner Tochter bewohnt wird, als nicht unterbenützt zu beurteilen sei. Die Frage wurde in der Praxis des Finanzamtes ausnahmslos verneint. Da eine nur von zwei Personen benützte Dreizimmerwohnung für eine drei- oder vierköpfige Familie ausreichen würde, liege eine Zweckentfremdung von Wohnraum im Sinne einer Unterbenützung vor, weshalb sich die Erhebung eines der wirklichen Leistungsfähigkeit des Mieters angemessenen Mehrzinses rechtfertige. Überdies würde ein Erlass schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen. Zu entscheiden wäre, von welchem Alter des Kindes an der Mehrzins zu erlassen ist und ob der Erlass vom Verdienst, allenfalls vom Vermögen des Kindes abhängig gemacht werden soll.

Der Argumentation des Finanzamtes vermag der Beauftragte keine begründete anderslautende entgegenzustellen, um so weniger, als die geltende Ordnung Härtefällen Rechnung trägt. Der geforderte Mehrzins steht in einer Relation zum Einkommen. Ausserdem wird er nicht erhoben, wenn schon der ordentliche Mietzins einen Viertel des massgebenden Einkommens übersteigt. Die Belastung der Beschwerdeführerin durch den Mietzins beträgt 23 Prozent des massgeblichen Einkommens, weshalb die Vergünstigung auf ihre Verhältnisse keine Anwendung finden kann.

Aus all diesen Erwägungen ist der Beauftragte nicht in der Lage, die geltend gemachten Umstände als Ausnahme im Sinne von Art. 28 des Zweckerhaltungsreglementes zu qualifizieren.

B. Verwaltungsinterne Beschwerden

Aus Kreisen der Verwaltung wurden dem Ombudsmann 52 Beschwerden (15 Prozent aller eingegangenen Beschwerden) eingereicht.

Nr. 16: Leistungen der Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer

Herr X ist der Ansicht, seine Aufnahme in die Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer sei nicht vorschriftsgemäss erfolgt. Anlässlich seiner Anstellung im Jahre 1951 habe ihm sein damaliger, in der Zwischenzeit verstorbener Vorgesetzter versichert, die Stadt werde bei seiner Aufnahme in die Pensionsversicherung einen Anteil der wegen Altersüberschreitung erforderlichen Nachzahlungen auf ihre Kosten übernehmen. Trotzdem sei er Jahre später von der Kasse aufgefordert worden, die vollen Nachzahlungen aus eigenen Mitteln zu leisten, was er im Hinblick auf die seinerzeitige Zusicherung abgelehnt habe.

Der Beauftragte zog die Akten und eine Stellungnahme der Kasse bei; er besprach die versicherungstechnischen Fragen mit dem Stellvertreter des Kassenverwalters und die rechtlichen Aspekte mit dem Abteilungssekretär des Finanzamtes.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Der Beschwerdeführer wurde auf den 15. Oktober 1951 als Vereinsabwart provisorisch gemäss Abschnitt C des Personalrechtes angestellt. Als nicht Vollbeschäftigter wurde er im Stundenlohn entschädigt. Die definitive Ernennung zum Vereinsabwart erfolgte mit Verfügung des Schulvorstandes auf den 1. Januar 1952. Die Anstellungs- und Besoldungsverhältnisse richteten sich nach den Bestimmungen über die Besoldung der Abwarte vom 3. November 1948. Eine Voll-

beschäftigung war indessen erst mit der Ernennung zum Hilfsabwart auf den 1. Oktober 1953 gegeben.

Gemäss Art. 2 der Statuten der Versicherungskasse vom 23. Juni 1948 war nicht vollbeschäftigtes Personal zum Eintritt in die Versicherungskasse nicht berechtigt. Für Personal, das nicht in die Versicherungskasse aufgenommen werden konnte, bestand eine Spar- und Hilfskasse.

Als der Beschwerdeführer am 1. Oktober 1953 die Vollbeschäftigung erreichte, hatte er das vierzigste Altersjahr bereits überschritten. Eine Aufnahme in die Pensionskasse durfte aber nur erfolgen, wenn der Aufzunehmende das vierzigste Altersjahr nicht überschritten hatte (Art. 5 lit. b der Statuten).

Mitglieder der Spar- und Hilfskasse, die ihr nach dem 1. Juli 1945 beigetreten waren und ihr während 15 Jahren angehört hatten, traten unter Anrechnung dieser Jahre bei Vollendung des 15. Mitgliedschaftsjahres in die Pensionskasse über, und es wurden die aufgelaufenen Sparguthaben auf diese übertragen (Art. 96 der Statuten). Auf den 1. Juli 1967 erfolgte, gestützt auf diese Vorschrift, der Übertritt in die Pensionskasse.

Anlässlich der Statutenrevision vom 1. Januar 1970 wurde den Mitgliedern, ohne Verpflichtung zur Altersnachzahlung, Gelegenheit geboten, innert zwei Jahren gegenüber der Versicherungskasse die Erklärung abzugeben, Altersnachzahlungen erbringen zu wollen. Für Mitglieder, die das 45. Altersjahr überschritten hatten, entfiel eine Beteiligung der Stadt (Art. 6 Abs. 2 und 5 sowie Art. 7 Abs. 3 der Statuten). Von dieser Möglichkeit machte der Beschwerdeführer keinen Gebrauch.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es der Stadt aus rechtlichen Gründen nicht möglich war, sich an Altersnachzahlungen zu beteiligen.

Nr. 17: Referenzen

Die Beschwerdeführerin, die im Frühjahr 1965 ihre verantwortungsvolle Tätigkeit bei der Stadt aufnahm, erkrankte Anfang Dezember 1967 und liess ihrem Vorgesetzten ein ärztliches Zeugnis zustellen, welches eine Arbeitsunfähigkeit von vier Wochen attestierte. Während der beglaubigten Krankheitsdauer begab sie sich für einige Tage zu einer nahen

Verwandten ins Ausland. Als sie nach ihrer Genesung die Arbeit wieder aufnehmen wollte, kam es wegen dieses Auslandsaufenthaltes mit ihrem Vorgesetzten zu Differenzen, die schliesslich zur Auflösung des Dienstverhältnisses führten.

Im Herbst 1972 bewarb sich die Beschwerdeführerin, die in der Zwischenzeit ihre Studien mit Erfolg abgeschlossen hatte, bei einer andern Gemeinde um eine Anstellung. Von den zuständigen Gemeindebehörden um Auskunft über die Bewerberin ersucht, verwies ihr ehemaliger Vorgesetzter auf die seinerzeit eingetretenen Unstimmigkeiten. Aus welchen Gründen es schliesslich nicht zur Anstellung kam, blieb ungewiss.

Die Beschwerdeführerin, die immer beteuert hatte, ihre Reise ins Ausland sei ausschliesslich der Tatsache zuzuschreiben gewesen, dass sie in der Schweiz niemanden gehabt habe, der sie hätte pflegen können, ersuchte den Beauftragten um Durchführung einer nachträglichen Untersuchung über den Grund der Reise mit dem Hinweis, sie habe seinerzeit vergeblich ein Disziplinarverfahren angebeht.

Der Beauftragte zog die Akten bei und besprach die Angelegenheit mit dem ehemaligen Vorgesetzten. Es zeigte sich, dass die Umstände der Reise Anlass zu Missverständnissen waren und einer Rekonstruktion von Einzelheiten nach so langer Zeit kaum Erfolg beschieden sein würde. Der Beauftragte hielt es als angemessener, durch eine Begegnung der Beschwerdeführerin mit ihrem früheren Vorgesetzten die immer noch vorhandenen Meinungsverschiedenheiten beizulegen und dadurch ein neues Vertrauensverhältnis zwischen den beiden ehemaligen Mitarbeitern, die sich lange Zeit gut verstanden hatten, zu begründen.

Die vom Beauftragten geleitete Aussprache führte dank dem taktvollen Verhalten beider Parteien zum angestrebten Erfolg.

Die Beschwerdeführerin räumte in der vom Beauftragten festgehaltenen Vereinbarung ein, die Umstände der Reise hätten bei einem mit ihren persönlichen Verhältnissen nicht vertrauten Dritten, wenn auch zu Unrecht, Argwohn erwecken können. Ihr Dienstchef erklärte, er sei bereit, den Vorfall als endgültig erledigt zu betrachten, und er werde denselben und den damit verbundenen Vertrauensschwund bei allfälligen weiteren Auskunftserteilungen über seine Mitarbeiterin nicht mehr erwähnen. Zudem versicherten sich die Parteien gegenseitig als in jeder Beziehung verständigt.

Nr. 18: Vorzeitige Pensionierung; vertrauensärztliche Untersuchung

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer wurde nach 28jähriger Tätigkeit im Dienste der Stadt Zürich wegen Erschöpfung der städtischen Krankheitsleistungen vorzeitig pensioniert. Er macht geltend, weil er sich dagegen zur Wehr gesetzt habe, dass er nicht befördert worden sei, habe man ihn, obwohl er sich völlig gesund gefühlt habe, zuerst als krank erklärt, ihn seiner Arbeit enthoben und hernach vorzeitig pensioniert, und zwar gestützt auf ein nicht korrektes Verfahren.

Die Beschwerde wurde schriftlich erhoben. Der Beschwerdeführer erhielt Gelegenheit, sie in zwei Besprechungen mündlich zu erläutern, und er ergänzte sie in einer weiteren Eingabe. Der Beauftragte zog von der zuständigen Abteilung und von der Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer die umfangreichen Akten bei und lud den Vorgesetzten des Beschwerdeführers und den Verwalter der Versicherungskasse zu Besprechungen ein. Die Erledigung des Geschäftes erforderte mehrere Rückfragen.

Der 16seitige Bericht des Beauftragten nahm einerseits Stellung zur Frage, ob der Beschwerdeführer willkürlich nicht befördert worden sei und untersuchte andererseits, ob dem Pensionierungsverfahren formelle Fehler anhafteten.

Der Bericht gelangt zum Schluss, den zuständigen Organen könne die Einleitung der vorzeitigen Pensionierung als Mittel zur allseitigen Beruhigung nicht zum Vorwurf gemacht werden. Zu beanstanden sei aber, dass die zuständige Abteilung mit der Überprüfung des Gesundheitszustandes des Beschwerdeführers entgegen den geltenden Bestimmungen keinen Vertrauensarzt beauftragt habe. Der Beanstandung liegen folgende *Erwägungen* zugrunde:

Gemäss dem geltenden Recht richtet die Stadt wegen völliger Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit die Besoldung bis auf die Dauer von zwölf Monaten aus. Art. 14 Abs. 2 der Besoldungsverordnung schreibt vor: «Wird aufgrund vertrauensärztlicher Untersuchung dauernde, volle Invalidität festgestellt, so endigt das Anstellungsverhältnis, frühestens aber nach sechsmonatiger Arbeitsunfähigkeit. Es besteht jedoch ein Besoldungsanspruch von zehn Monaten. Nach Ablauf von zehn

Monaten werden die statutarischen Leistungen der Versicherungskasse ausgerichtet.» Der Stadtratsbeschluss vom 20. Juli 1945 enthält dazu Ausführungsvorschriften: «Wenn erkrankte Funktionäre ihre Arbeit länger als drei Monate aussetzen, so haben die Dienstabteilungen einen Vertrauensarzt der Versicherungskasse mit der Überprüfung des Gesundheitszustandes des Erkrankten zu beauftragen. Vor Ablauf des letzten Krankheitsmonates hat der Vertrauensarzt einen ärztlichen Bericht abzugeben, in dem sich der Arzt darüber zu äussern hat, ob dem erkrankten Funktionär die Wiederaufnahme der Arbeit gestattet werden kann. Der Bericht ist der städtischen Versicherungskasse zu übergeben, die die weitem Anordnungen zu treffen hat, wobei die Frage eines allfälligen Anspruches auf Invaliditätsleistungen durch einen zweiten Vertrauensarzt abzuklären ist.»

Die Invalidenpension ist in den Art. 38 und 39 der Statuten der Versicherungskasse geregelt. Danach hat ein Versicherter Anspruch auf eine Invalidenpension, wenn er nach Ablauf der Besoldungsleistungen der Stadt infolge Krankheit aus dem Dienste der Stadt ausscheidet. «Über das Vorhandensein und den Grad der Invalidität entscheidet der Stadtrat aufgrund des Gutachtens eines von der Kassenverwaltung im Einzelfalle zu bezeichnenden Vertrauensarztes. Der Versicherte ist berechtigt, ein weiteres Gutachten zu verlangen. Das Nähere wird durch das Verwaltungsreglement bestimmt.» Das Verwaltungsreglement der Versicherungskasse (Stadtratsbeschluss vom 18. April 1951, abgeändert und ergänzt am 24. Februar 1956) sieht in Art. 5 lit. b den Erlass von Vorschriften über den vertrauensärztlichen Dienst und die Wahl der Vertrauensärzte durch den Stadtrat vor. Derartige Vorschriften sind aber nicht erlassen worden.

Die Überprüfung des Gesundheitszustandes des Beschwerdeführers erfolgte, bevor er mit der Arbeit ausgesetzt hatte. Das liess sich nicht vermeiden. Er war körperlich durchaus in der Lage, seinem Beruf nachzugehen. Die Frage war, ob die durch die seelischen Spannungen hervorgerufene Ermüdung nicht in dem Sinne einer Krankheit gleichzusetzen sei, dass sie eine gänzliche Arbeitsentlastung rechtfertige. Mit der Beantwortung dieser Frage beauftragte die Abteilung den Chef-Stadtarzt, und zwar im Wissen, dass nach den geltenden Vorschriften ausschliesslich ein Vertrauensarzt zuständig ist. Es sind keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass die Abteilung über den von ihr gewählten Weg den Beschwerdeführer irgendwie benachteiligen wollte. Viel-

mehr fehlte es unter den vom Stadtrat gewählten Vertrauensärzten an einem Psychiater. Über diese Ausbildung verfügte aber der Chef-Stadtarzt. Obwohl für die Abklärung von Fragen, die den seelischen Bereich betreffen, ein Psychiater als besonders geeignet erscheinen muss, ist der Auftrag der Abteilung als fehlerhaft zu beurteilen. Er widerspricht dem klaren Wortlaut der Vorschriften. Der Beschwerdeführer hätte Anspruch darauf gehabt, von einem Vertrauensarzt, der der Stadtverwaltung nicht angehört, untersucht zu werden. Wenn das Personalrecht für derartige Untersuchungen Vertrauensärzte vorschreibt, so will es dem städtischen Arbeitnehmer eine möglichst objektive Abklärung garantieren.

Nach Erlöschen der Krankheitsleistungen erstattete Dr. X als Vertrauensarzt der Kasse ein Gutachten. Er verzichtete auf eine eigene persönliche Untersuchung des Beschwerdeführers und stellte in seinen Erwägungen auf den Briefwechsel zwischen dem Beschwerdeführer und dessen Vorgesetzten und dem Abteilungsvorstand sowie auf die Stellungnahme des Stadtarztes und eines weiteren städtischen Arztes ab.

Das Vorgehen hatte zur Folge, dass nie ein Vertrauensarzt der städtischen Versicherungskasse den Beschwerdeführer persönlich untersuchte. Das muss doch wohl bei vorzeitiger Pensionierung, die wegen seelisch-psychischer Umstände erfolgt, als erheblicher Mangel angesehen werden.

Dem Beschwerdeführer wäre das Recht zugestanden, eine Oberexpertise zu beantragen (Art. 39 Abs. 1 der Statuten der Versicherungskasse). Er hat davon abgesehen und gegen den Stadtratsbeschluss auch nicht rekuriert. Da der Beschluss keine Rechtsmittelbelehrung enthält, hat die Beschwerdefrist allerdings nicht zu laufen begonnen. Da der Beschwerdeführer keine vermögensrechtlichen Nachteile behauptet, wäre aber eine Beurteilung durch das Verwaltungsgericht nicht möglich (vgl. § 82 lit. a des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen). Da der Beschwerdeführer das für die Alterspensionierung erforderliche Alter inzwischen erreicht hat und eine Wiederaufnahme der Arbeit aus diesem Grunde ausser Betracht fällt, ist auch die Durchführung einer neuerlichen Begutachtung nicht mehr angezeigt.

Es muss dem Beschwerdeführer genügen, wenn ihm der Beauftragte fehlerhafte Verfahren bescheinigt. Damit bleibt selbstverständlich die

weitere Frage, ob ein mängelfreies Verfahren zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, offen.

Generelle Folgerungen:

Da der Fall zeigte, welche Schwierigkeiten einer Verwaltungsabteilung dadurch entstehen können, dass unter den vom Stadtrat gewählten Vertrauensärzten sich kein Spezialarzt für Psychiatrie befindet, lud der Beauftragte, nachdem er mit Chefbeamten Rücksprache genommen hatte, den Stadtrat ein, bei einer entstehenden Vakanz die Wahl eines Psychiaters als Vertrauensarzt in Erwägung zu ziehen. Der Stadtrat wählte im Oktober 1973 einen Spezialarzt für Psychiatrie und Psychotherapie zum Vertrauensarzt der Versicherungskasse.

Beendigung des Dienstverhältnisses

Nr. 19:

Zwischen der Verwaltungsabteilung und Herrn X, der eine gehobene Position bekleidet, bestehen Differenzen. Dem Beschwerdeführer wird von seinem Vorgesetzten nahegelegt, das Anstellungsverhältnis zu kündigen. Mit diesem Vorgehen kann sich der Arbeitnehmer nicht einverstanden erklären. Er ersucht den Beauftragten, zu vermitteln.

Der Beauftragte bespricht sich mit dem Abteilungsvorstand und mit dem Chef des Personalamtes und nimmt Einsicht in die Akten. Die Abklärungen ergeben, dass eine weitere Zusammenarbeit voraussichtlich für beide Teile unbefriedigend ausfallen wird.

Unter diesen Umständen arbeitet der Beauftragte eine detaillierte Vereinbarung über die «Auflösung des Arbeitsverhältnisses» aus, die den Besonderheiten dadurch Rechnung zu tragen versucht, dass die Auflösung «in gegenseitigem Einvernehmen» erfolgen soll. Die Vereinbarung regelt die Modalitäten des Austrittes, die Besoldungszahlungen, an die Versicherungskasse zu entrichtende Prämien und die Leistungen der Versicherungskasse an den Versicherten. Sowohl der Abteilungsvorstand als der Beschwerdeführer stimmen der Vereinbarung, die in der Folge vom Stadtrat genehmigt wird, zu.

Nr. 20:

Sachverhalt:

Um das Personal frühzeitig mit der Verwaltungspraxis und den Koordinationsproblemen bekanntzumachen, schien es der Verwaltung zweckmässig, bereits vor Ausführung des Projektes den Beschwerdeführer in Anstellung zu nehmen. Im Sommer 1973 kündigte der Abteilungsvorstand das privatrechtliche Anstellungsverhältnis, weil die Stimmbürger dem Projekt den Ausführungskredit versagten. Der Beschwerdeführer machte geltend, die Kündigung auf ein Vierteljahr treffe ihn schwer und unerwartet. Gemäss den bei den Anstellungsverhandlungen abgegebenen Zusicherungen habe er davon ausgehen dürfen, das Anstellungsverhältnis dauere mit anderer Aufgabenzuteilung auch dann fort, wenn das Projekt entgegen allen Erwartungen nicht zur Ausführung gelange.

Um Einblick in die Anstellungsverhandlungen zu gewinnen, lud der Beauftragte alle fünf zuständigen Beamten, die an den Verhandlungen teilgenommen hatten, zur Auskunfterteilung ein. Sodann zog er die Akten bei und unterhielt sich über die Umstände des Kündigungstermins mit dem Abteilungsvorstand.

Die erhaltenen Auskünfte ergaben, dass der Verwaltung seinerzeit viel daran gelegen war, den Beschwerdeführer für die vorgesehene Aufgabe zu gewinnen. Seine Bedenken darüber, wie sich sein Arbeitsverhältnis im Falle der Kreditverweigerung gestalten werde, wurden beschwichtigt, und sein Verbleiben bei der Stadtverwaltung stand auch für den Fall fest, dass das Projekt nicht zur Ausführung gelangen werde.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Mit Verfügung des Abteilungsvorstandes wurde das zuständige Amt ermächtigt, den Beschwerdeführer vorläufig im privatrechtlichen Anstellungsverhältnis anzustellen. Ein schriftlicher Arbeitsvertrag wurde in der Folge nicht abgeschlossen. Bei der nicht völlig klaren Rechtslage ist davon auszugehen, das Amt habe mit dem Beschwerdeführer einen mündlichen Arbeitsvertrag auf unbestimmte Zeit geschlossen. Da das Arbeitsverhältnis im Zeitpunkt der Kündigung länger als ein

Jahr gedauert hat, konnte es mit einer Kündigungsfrist von zwei Monaten auf Ende eines Monats gekündigt werden (OR Art. 336 b).

Die rechtlich kaum mit Aussicht auf Erfolg antastbare Kündigung stellt für den Beschwerdeführer eine ausgesprochene Härte dar. Er ist Familienvater und hat sich der Stadt spontan für eine Zukunftsaufgabe zur Verfügung gestellt. Dabei nahm er eine Einbusse seines bisherigen Einkommens in Kauf. Die Stadt ist nicht in der Lage, ihn zu angemessenen Bedingungen weiterzubeschäftigen. Er hat glaubhaft dargetan, dass es ihm innerhalb von drei Monaten kaum möglich sein wird, eine gleichqualifizierte Arbeit zu finden. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer der Teuerungszulage verlustig gehen würde, sofern die Kündigungsfrist nicht verlängert wird. Aus all diesen Gründen ersucht der Beauftragte den Stadtrat, das Anstellungsverhältnis bis mindestens 31. Dezember 1973 weiterzuführen.

Aufgrund der Empfehlung des Beauftragten wurde die Kündigungsfrist verlängert. Da der Beschwerdeführer auf den 1. Dezember 1973 eine ihm zusagende Anstellung finden konnte, wurde das Arbeitsverhältnis auf Ende November 1973 aufgelöst.

Nr. 21: Stellenbewerbung

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer oblag seiner Tätigkeit seit dem Frühjahr 1958. Durch Verfügung des Abteilungsvorstandes wurde er 1959 im ständigen Anstellungsverhältnis im Sinne von Abschnitt B des Personalrechtes beschäftigt. In seinem Kündigungsschreiben führte er wörtlich aus: «Während meines 15jährigen . . . dienstes hoffte ich immer auf ein Weiterkommen. Trotz schriftlichen und mündlichen Bewerbungen blieb es leider nur bei der Hoffnung . . . Ich kann mich des Gefühls leider nicht erwehren, dass Korruption mit im Spiele ist.» Das Büro des Gemeinderates, dem eine Kopie der Kündigung zugeht, erachtete den erhobenen Vorwurf als schwerwiegend und verwies den Beschwerdeführer an den Ombudsmann.

Der Beauftragte gab dem Beschwerdeführer Gelegenheit zur mündlichen Begründung, zog die Akten bei und liess sich von zwei Vor-

gesetzten Auskunft erteilen. Es ergab sich, dass der Beschwerdeführer dafür hielt, er sei bei möglichen Beförderungen übergangen worden, weil er nicht, wie das erwünscht sei, dem betreffenden Berufsverband angehöre.

Aus dem Bericht des Beauftragten:

Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen langjährigen Angestellten, der in den Akten gut qualifiziert wird und dem im Hinblick auf seine Arbeit keine Vorwürfe gemacht werden. Es ist daher mit besonderer Sorgfalt abzuklären, ob unobjektive Argumente bei der Nichtberücksichtigung seiner Bewerbungen um eine bessere Stelle ausschlaggebend oder doch mit im Spiele waren.

Die Stellenbesetzung wird durch die angehörten Vorgesetzten des Beschwerdeführers vorbereitet. Ihrem Antrag kommt grosse Bedeutung zu. Es trifft zu, dass dem Beschwerdeführer anlässlich seiner letzten Bewerbung um eine freigewordene Stelle erklärt wurde, er brauche sich nicht schriftlich zu bewerben, seine mündliche Anmeldung genüge vollauf. Die Akten zeigen aber, dass seine mündliche Bewerbung entgegengenommen worden und zusammen mit den weiteren eingegangenen Offerten sorgfältig gewertet worden war.

Wenn der Wahlvorschlag schliesslich auf einen andern Bewerber fiel, so vorab deshalb, weil die zu vergebende Stelle besondere technische Kenntnisse voraussetzte, über die der berücksichtigte Bewerber in ganz besonderem Masse verfügte. Hinzu kommt der nicht immer glückliche Verkehrston des Beschwerdeführers. Die Akten enthalten mehrere Publikumsbeschwerden über unhöfliches Verhalten, weswegen der Beschwerdeführer durch seine Vorgesetzten zweimal gerügt werden musste. Wenn auch diese Vorkommnisse nicht überbewertet werden sollen, so müssen sie eben doch in Konkurrenz mit fachlich gleich oder besser ausgewiesenen Bewerbern deutlich ins Gewicht fallen. Den Vorgesetzten ist zu glauben, dass eine zukünftige Bewerbung des Beschwerdeführers Berücksichtigung gefunden haben würde, wenn es ihm, worauf er aufmerksam gemacht worden sei, gelungen wäre, sich klagloser Umgangsformen zu bedienen.

Beide Vorgesetzten des Beschwerdeführers sind nicht Mitglieder des von ihm genannten Berufsverbandes. Sie haben in aller Form erklärt,

dass sie bei der Auswahl von Bewerbern nie von Verbänden unter Druck gesetzt worden seien und sich auch unter keinen Umständen unter Druck setzen liessen. Diese mit grosser Überzeugung vorgetragenen Ausführungen geben zu keinen Zweifeln Anlass. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Abteilung dem Beschwerdeführer gegenüber nicht ohne Wohlwollen war und auf seine zuverlässige Mitarbeit nur ungern verzichtete. Trotzdem konnte sie sich zu einer Beförderung nicht entschliessen. Die Begründung dafür ist sachlich.

Schlussbemerkungen

Der vorliegende Bericht versucht zu zeigen, dass die städtische Ombudsmann-Einrichtung funktioniert und nach zweijähriger Tätigkeitsdauer als in der zürcherischen Behörden- und Verwaltungsorganisation integriert bezeichnet werden darf. Das sprichwörtliche helvetische Misstrauen gegen Neuerungen hat den zürcherischen Ombudsmann verschont. Andererseits prägt es die Institution dennoch mit. Es begleitet sie mit der steten Mahnung an den Ombudsmann, nicht zu übertreiben.

Die überwiegend guten Erfahrungen haben den Berichtersteller von der Zweckmässigkeit und von der Nützlichkeit der Einrichtung für die Stadt Zürich überzeugt und ihn in der von Professor Luzius Wildhaber geäusserten Ansicht bestärkt: «Der Rechtsstaat ist nicht plötzlich fertig wie ein Haus, das man baut. Die Errichtung des als Gerechtigkeitsstaat aufgefassten Rechtsstaates ist eine Aufgabe, die uns stets von neuem gestellt ist. Der Rechtsstaat ist der Ausdruck menschlichen Zusammenlebens und ist verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig, wie die Menschen ganz allgemein»¹. Als eine solche sich anbietende Neuerung in der raschlebigen und rasch sich verändernden Zeit erachtet der Beauftragte Institution und Aufgabe.

Aus den gesammelten Erfahrungen sei sodann als besonders beachtlich festgehalten: Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat lässt sich nicht oder nicht mehr allein durch rechtliche Normen steuern, und die rechtliche Terminologie reicht nicht aus, die Verwaltungswirklichkeit vollständig zu erfassen². Die Rechtsmittelinstanzen sind ihrer Natur nach aber verpflichtet, ausserrechtliche Aspekte weitgehend unberücksichtigt zu lassen. Der auf andere Weise als in seinen Rechten Verletzte sieht sich daher genötigt, will er die ihm widerfahrne Unbill einer neutralen Instanz zur Beurteilung unterbreiten, seinem Anliegen einen irgendwie rechtlichen Anstrich zu verleihen. Notgedrungen muss er das Verfahren verlieren, wodurch sich seine Gefühle des Nichtver-

¹ Luzius Wildhaber, Der Rechtsstaat im Umbruch der Zeit. In: Die Zukunft im Angriff, Die Schweiz auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Frauenfeld 1971, S. 239.

² Pius Bischofberger, Verwaltung als Leistungsapparat. In: Verwaltung im Umbruch, Bern 1972.

standenwerdens und des Ausgeliefertseins noch verschärfen. In juristischen Grenzbereichen und im nichtjuristischen Verwaltungshandeln kommt der Ombudsmann-Einrichtung eine originäre Aufgabe zu.

Es geht aber nicht nur darum, Missverständnissen zu begegnen oder gar Missstände aufzudecken, sondern ebenso sehr darum, unerwünschte Vorkommnisse zu vermeiden.

Die Aufgaben eines Ombudsmannes enumerativ aufzuführen ist darum nicht möglich, weil er vorab dort tätig werden soll, wo das System Lücken aufweist. Es liegt im Wesen der Lückenfüllung, dass sie sich nicht enumerativ erfassen lässt. Ebenso schwierig ist es, die Tätigkeit des Ombudsmannes in einem anschaulichen Bericht vollständig darzulegen. Vielleicht ist die Arbeit, die abseits des Berichtes erfolgt, bedeutsamer als die publizierbare. Ihre Veröffentlichung würde das Gebot der Schweigepflicht missachten oder gäbe Lesern zu Hoffnungen Anlass, obwohl der Ombudsmann nur unter Hinweis auf ganz persönliche, oft einmalige Umstände zu helfen in der Lage war.

Ephraim Kishon hat wohl nicht an den Ombudsmann gedacht, als er schrieb: «Die Demokratie hat so gewaltige Fortschritte gemacht, dass jedermann heutzutage mit den bedeutendsten Persönlichkeiten in Gedankenaustausch treten kann — allerdings unter der Voraussetzung, dass ein gutes Medium zur Hand ist». Und doch werden in diesen Worten Wesen und Sinn der Ombudsmann-Einrichtung präzise erfasst. Wenn es dem Ombudsmann gelingt, als «gutes Medium» zwischen Bürger und Verwaltung zu wirken, kommt er dem Ziel seiner Aufgabe näher.

14. August 1974

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen
Dr. Jacques Vontobel