

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
1974

Inhalt

Allgemeiner Teil

Drei Jahre Stadtzürcher Ombudsmann

I. Einleitung	5
II. Presse und Ombudsmann	6
III. Vorträge, Vernehmlassungen und Konferenzen	7
A. Vorträge	7
B. Vernehmlassungen	8
C. Eine Tagung der Ombudsmänner	8
IV. Gemeinderat und Ombudsmann	9
V. Verwaltung und Ombudsmann	11
VI. Die Besucher und der Ombudsmann	13
A. Das Bedürfnis	13
B. Die Einrichtung als Dienstleistungsbetrieb	15
C. Bürger und Stadtverwaltung aus der Sicht des Ombudsmannes	16
D. Die Besucher in der Statistik	19
VII. Die Geschäftslast	21

Besonderer Teil

Einundzwanzig Arbeitsbeispiele

I. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen	24
A. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus	25
B. Der Ombudsmann als Mittler	39
II. Verwaltungsinterne Beschwerden	46

Allgemeiner Teil

Drei Jahre Städtzürcher Ombudsmann

I. Einleitung

Am 1. November 1974 war der zürcherische Beauftragte in Beschwerdesachen drei Jahre lang tätig; zweifellos eine zu kurze Zeitspanne, um einen umfassenden Überblick über alle Fragen zu gewinnen, die sich im Zusammenhang mit der Einführung der Ombudsmann-Einrichtung auf kommunaler Ebene in der Schweiz ergeben. Andererseits eine genügend lange Dauer, um den Gemeinderat und damit die Öffentlichkeit über den Standort der Institution, über die Handhabung der für sie erlassenen summarischen Vorschriften und über ihre gegenwärtigen Möglichkeiten zusammenfassend zu orientieren. Ein Überblick über die wesentlichsten der gesammelten Erfahrungen mag auch im Hinblick auf die verschiedenen Anstrengungen zur Einführung eines Ombudsmannes, die gegenwärtig in unserem Lande unternommen werden, von Interesse sein.

Der Berichtersteller versucht sich grösstmöglicher Objektivität zu befleissigen. Es soll neben der Schilderung der erfreulichen Entwicklung, die der Einrichtung zuteil wurde, auch auf offene Probleme hingewiesen werden, die den Ombudsmann beschäftigen. Wenn diese letzteren im vorliegenden Bericht dennoch nicht als wesentliche Hindernisse, sondern lediglich als jene unvermeidlichen Hürden erscheinen, die den Läufer zu besserer Konzentration und vermehrter Übung anhalten, so deshalb, weil alle Beteiligten den Ombudsmann in seinem Bestreben, als neutraler Mittler zwischen Bürger und Stadtverwaltung zu wirken, weitgehend unterstützt und ihm ein tragfähiges Fundament geschaffen haben. Die Kommunikationsmittel, politische Parteien, Verbände, Vereine und Vereinigungen aller Art, der Gemeinderat, die Verwaltung und schliesslich und vor allem die den Ombudsmann aufsuchenden Bürger sind dem Beauftragten nicht vorab skeptisch oder kühl abwartend gegenübergetreten, sondern ihm überwiegend mit sichtlichem Wohlwollen begegnet. Diese Haltung breitetest Kreise hat den Ombudsmann mit jenem Selbstvertrauen ausgerüstet, dessen er als Grundlage für die Ausübung der ihm übertragenen Tätigkeit bedarf.

II. Presse und Ombudsmann

Die Einrichtung soll möglichst uneingeschränkt allen Bürgern bekannt sein, damit sie bei Bedarf in Anspruch genommen werden kann. Die Bevölkerung auf den Ombudsmann und seinen Zuständigkeitsbereich aufmerksam zu machen, ist nicht leicht. Ausländische Ombudsmänner bringen die Existenz der Institution und deren Aufgabenkreis dem Bürger durch Broschüren, Prospekte und ähnliche Mittel, etwa durch einen Stempel «Ihr Ombudsmann hilft Ihnen» nahe. Manche verfügen über ein eigenes Signet. Der zürcherische Beauftragte hat sich bisher auf ein nunmehr einmal im Monat erscheinendes kleines Inserat im «Tagblatt der Stadt Zürich» beschränkt. Wenn er trotzdem vom 1. November 1971 bis zum 31. Dezember 1974 von insgesamt 1390 Besuchern aufgesucht wurde, so ist das vorwiegend den Bemühungen der Presse zuzuschreiben, die nicht nur die Einführung des Ombudsmannes einfühlend begleitet, sondern auch seine Jahresberichte ausführlich besprochen hat. Die Presse hat am Aufbau der zürcherischen Einrichtung denn überhaupt ausnahmslos konstruktiv mitgewirkt. Ohne die vielfache Aufmerksamkeit der Presse aller politischer Richtungen wäre es kaum gelungen, die Institution in relativ kurzer Zeit im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern.¹

¹ Die positive Grundeinstellung der Presse sei anhand einiger besonders illustrativer Titel von Artikeln, die sich mit der zürcherischen Ombudsmann-Einrichtung beschäftigen, wiederzugeben versucht; sie stehen stellvertretend für sehr viele und sind in chronologischer Reihenfolge aufgeführt:

- «Eine Fülle von Fällern» («Züri-Leu», 7. 9. 1972).
- «Es sind die schlechtesten Früchte nicht, daran die Wespen nagen» («Die Tat», 15. 12. 1972).
- «Ein Amt ohne Macht setzt sich durch» («Neue Zürcher Nachrichten», 14. 2. 1973).
- «Vertrauen des Bürgers in die Verwaltung gefördert» («National-Zeitung Basel», 12. 9. 1973).
- «Der Ombudsmann als helfender Mittler» («Der Landbote», Winterthur, 28. 9. 1973).
- «Ombudsmann: Un aiuto per il cittadino» («Azione Lugano», 8. 11. 1973).
- «Positive Erfahrungen mit dem Ombudsmann» («Neue Zürcher Zeitung», 30. 11. 1973).
- «Wo es ihn gibt, möchte man ihn nicht mehr missen» («Der Bund», 30. 11. 1973).

Fortsetzung vergl. Fussnote Seite 7

III. Vorträge, Vernehmlassungen und Konferenzen

A. Vorträge

Überdies erhielt der Beauftragte häufig Gelegenheit, die Einwohner von Zürich persönlich mit dem Aufgabenkreis und dem Verfahren der neuartigen Einrichtung bekanntzumachen. Veranstalter mit verschiedensten Interessen haben den Ombudsmann zu öffentlichen und geschlossenen Veranstaltungen als Referent eingeladen. Diese Kontakte sind auch darum von ganz besonderem Wert, weil die Diskussionen immer wieder mancherlei nützliche Anregungen zur Ausgestaltung der Tätigkeit bieten. Die Zahl der gehaltenen Vorträge belief sich am Jahresende 1974 auf insgesamt 62. Von den 18 Veranstaltern des Berichtsjahres 1974 seien die folgenden in chronologischer Reihenfolge genannt:

Quartierverein Hottingen
Schule für soziale Arbeit
Vereinigung der rechnungsführenden
Funktionäre der Stadt Zürich
Christlicher Verein junger Männer
Frauenverein Altstetten
Schweizerische Bankgesellschaft,
Alte Garde
Evangelische Kirchgemeinde
Schwamendingen

Doktorandenkolloquium an der
Rechts- und Staatswissen-
schaftlichen
Fakultät der Universität Zürich
Kiwanis-Club Horgen
Zunft Riesbach
Coop Frauenbund
Junge Kirche Wollishofen.

- «Ein Amt bewährt sich» («Tages-Anzeiger», 4. 12. 1973).
 - «Ombudsmann entspricht einem echten Bedürfnis» («AZ», 6. 12. 1973).
 - «Ombudsmann — nicht mehr wegzudenken» («Neue Zürcher Nachrichten», 6. 12. 1973).
 - «Der Mann, der für die andern spricht» («Der Zürcher Oberländer», 31. 12. 1973).
 - «Vertrauensmann zwischen Bürger und Verwaltung» («Neue Zürcher Nachrichten», 18. 9. 1974).
 - «Dem Menschen im Dschungel der Gesetze helfen» («Tages-Anzeiger», 16. 11. 1974).
 - «L'ombudsman: un médiateur» («La Suisse», 21. 11. 1974).
- Eine freundliche Betrachtung widmet dem zürcherischen Ombudsmann «La Liberté», Fribourg, vom 16. 2. 1975, unter dem Titel «Trois ans d'expérience avec l'ombudsman de Zurich».

B. Vernehmlassungen

Willkommenen Anlass zu grundsätzlicher Besinnung boten dem Beauftragten auch im Jahre 1974 Einladungen von Behörden zur Berichterstattung über die in Zürich mit der Ombudsmann-Institution gesammelten Erfahrungen.

Der Beauftragte erstattete im Mai einen umfangreichen Bericht zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zürich. Er referierte am 29. April in Genf in der Kommission des Nationalrates betreffend die Einführung eines Ombudsmannes in der Armee. Sodann pflegte er mit dem Sachbearbeiter des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ausgedehnte Gespräche über die Tauglichkeit der Ombudsmann-Institution in schweizerischen Verhältnissen. Es darf auch auf den Aufsatz des Beauftragten über den Ombudsmann der Stadt Zürich im Sonderheft der Zeitschrift «Verwaltungspraxis» vom Dezember 1974, welches der Institution des Ombudsmannes gewidmet ist, verwiesen werden.

C. Eine Tagung der Ombudsmänner

Ausserordentlichen Gewinn zog der Beauftragte aus der vom Europarat am 18. und 19. April in Paris durchgeführten Tagung der Ombudsmänner und Parlamentskommissäre der Mitgliedstaaten des Europarates, die einem Austausch der Erfahrungen diente, welche in europäischen Ländern mit der Ombudsmann-Einrichtung gesammelt worden sind. Für die Teilnahme erforderlich war die Ausarbeitung eines umfassenden «Arbeitspapiers», worin Aufschluss zu erteilen war über die Entstehungsgeschichte der Institution, ihre Unabhängigkeit von Verwaltung und Parlament, die Organisation, die Legitimation zur Erhebung der Beschwerde, das Verfahren, die Kompetenzen, die Art und Anzahl der Beschwerden und über die Autorität des Ombudsmannes. Der Konferenz wohnten auch Mitglieder der europäischen Menschenrechtskommission, des Europäischen Gerichtshofes für die Menschenrechte, der Juristenkommission des Europarates und zahlreiche Experten und Beobachter bei. Durch den Austausch aller Unterlagen gelangten die Teilnehmer in den Besitz einer höchst wertvollen reichhaltigen Dokumentation. Der Berichtersteller lernte die Ombudsmänner

von Schweden und Dänemark, die Parlamentskommissäre von Grossbritannien und Nordirland, den Médiateur von Frankreich und den deutschen Wehrbeauftragten persönlich kennen und konnte Kontakte schliessen, die über die Tagung hinaus weiterreichen.

Die Resultate und Beschlüsse der Tagung wurden der parlamentarischen Versammlung des Europarates vorgelegt. Diese hielt am 29. Januar 1975 in ihrer Empfehlung 757 unter anderem fest, sie begrüesse die im Verlaufe der letzten Jahre in Europa auf nationaler und lokaler Ebene geschaffenen Ombudsmann-Institutionen und sie empfehle dem Komitee des Ministerrates, die Regierungen jener Länder, die die Einrichtung noch nicht kennen, einzuladen, die Institution, die sich ausgezeichnet bewährt habe, mit Wirkung auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene einzusetzen.

Die Beachtung, die die Pariser Konferenz der noch jungen und zudem auf ein Stadtgebiet beschränkten zürcherischen Einrichtung schenkte, ist keineswegs selbstverständlich, und die kollegiale Aufnahme, die dem Beauftragten Zürichs im Kreise erfahrener, auf nationaler Ebene tätiger Ombudsmänner zuteil wurde, verdient Dank.

Dass diese Konferenz, deren Beratungen dem Beauftragten vielfache theoretische und praktische Hilfe brachten, zweieinhalb Jahre nach der Einführung eines Ombudsmannes für Zürich stattfand, gehört zu jenen glücklichen Zufällen, auf die auch eine günstige Entwicklung staatlicher Institutionen angewiesen ist.

IV. Gemeinderat und Ombudsmann

In wissenschaftlichen Arbeiten über die Ombudsmann-Einrichtung wird darauf hingewiesen, dass Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen dem Ombudsmann und dem Parlament nicht von vornherein völlig auszuschliessen sind.² Es wird ausgeführt, der dem Parlament verantwortliche Ombudsmann könnte diesem gegenüber an Selbständigkeit einbüssen und von Partei- und Sonderinteressen behelligt wer-

² Jürgen Hansen, «Die Institution des Ombudsmann», Frankfurt am Main 1972, Seite 173. Zum Verhältnis zwischen Parlament und Ombudsmann für schweizerische Verhältnisse vergleiche auch Werner Moser, «Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz», Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Zürich 1969, Seite 204 f., und Anton Egli, «Die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente», Bern 1974, Seite 176 f.

den. Oder es treffe das Gegenteil ein, indem der Ombudsmann in Aufgaben und Rechte des Parlamentes sich einzumischen versucht sein könnte.

Schwierigkeiten solcher Art sind nie eingetreten. Die Beziehungen zwischen dem Gemeinderat und dem Ombudsmann sind, so wie der Berichterstatte sie sieht, überaus erfreulich.

Ein grösseres Mass an Selbstständigkeit, als das dem Beauftragten durch die Wahlbehörde in der Praxis zugestandene, ist nicht denkbar. Die Geschäftsprüfungskommission hat nie ein Einzelweisungsrecht mit Bezug auf die Abklärung konkreter Vorkommnisse beansprucht, sondern sich auf die Prüfung des Rechenschaftsberichtes und auf die Frage des Erlasses genereller Richtlinien beschränkt. Um die Tätigkeit des Beauftragten nicht einzuengen, verzichtete sie schliesslich einstweilen sogar auf allgemeine Anordnungen. Andererseits hat sich die Kommission, sei es als Ganzes oder durch ihre Referenten, um das Wohl der Institution und auch um das persönliche des Beauftragten immer wieder angenommen.

Desgleichen das Ratsbüro, an welches sich vereinzelt beim Ombudsmann mit ihrer Beschwerde nicht durchgedrungene Beschwerdeführer gewandt haben. Das Ratsbüro hat wiederholt Ratsuchenden empfohlen, den Ombudsmann aufzusuchen, es hat sich aber in keinem Fall als Oberinstanz materiell mit Geschäften des Ombudsmannes befasst.

Sodann pflegt der Rat den Beauftragten in Beschwerdesachen zur Abnahme des Rechenschaftsberichtes zur Ratssitzung einzuladen. Er gibt ihm damit die Gelegenheit zu einer jährlichen kurzen, aber persönlichen Begegnung mit den Ratsmitgliedern, was nicht nur mit Bezug auf die Fragebeantwortung, sondern auch im Hinblick auf die steten Mutationen und auf die Gesamterneuerung des Rates für den Ombudsmann von grossem Vorteil ist.

Das Wichtigste in den Beziehungen zwischen Gemeinderat und Ombudsmann ist von allem Anfang an so selbstverständlich befolgt worden, dass es kaum der Erwähnung bedarf: Gemeinderat und Parteien haben den Ombudsmann aus der Politik stets völlig herausgehalten.

Andererseits hat es der Beauftragte ausnahmslos strikte abgelehnt, sich mit Geschäften zu befassen, die politischen Inhaltes sind. Er nimmt es damit streng. Allerdings ist die Frage, ob das Anliegen politische

Akzente aufweise, nicht immer leicht zu beurteilen. Indessen genügen für den Ombudsmann in ihm aufsteigende Zweifel, um die Hände davon zu lassen. Dem Beauftragten kommt dabei zugute, dass er selber während eines Jahrzehnts dem Gemeinderat angehört hat und ein sensibles Empfinden für die Frage entwickeln konnte, wo die Politik beginnt.

Was für den norwegischen, den dänischen und den britischen Ombudsmann gesetzliche Regelung fand, in Schweden und Finnland als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz Geltung hat, ist auch für die Stadt Zürich unbestritten: Der Beauftragte in Beschwerdesachen ist gegenüber dem Gemeinderat insofern unabhängig, als er selbst entscheidet, welche Fälle er abklären und auf welche Weise er intervenieren will. Dem zürcherischen Ombudsmann kommt — obwohl Artikel 39 der Gemeindeordnung darüber nichts bestimmt — gegenüber dem Gemeinderat und der Verwaltung eine Unabhängigkeit zu, die derjenigen eines Richters gleichkommt.

V. Verwaltung und Ombudsmann

Eine dreijährige Anfangserfahrung hat gezeigt, dass Kontakte des Beauftragten mit dem Stadtrat und seinen Sektionen sich ergeben können, aber doch selten sind. Sie beschränken sich in der Regel auf Orientierungen, wo solche als nötig erscheinen.

Ein umfangreiches Ausmass nimmt der Geschäftsverkehr des Ombudsmannes mit den Abteilungsvorständen und insbesondere mit deren Sekretariaten und Chefbeamten an.

Der Stadtpräsident und die Abteilungsvorstände haben den Ombudsmann in seiner Tätigkeit wirkungsvoll unterstützt und ihm mannigfache Gelegenheit gegeben, mit der Verwaltung persönlich bekannt zu werden. Der Stadtpräsident erklärte gegenüber der Presse, seine Beziehungen zum Ombudsmann seien «sehr gut» (vgl. «Tages-Anzeiger», Dienstag, den 19. Februar 1974, Seite 37). Da die Zuständigkeit des Beauftragten durch keine Rechtsnormen eingeschränkt ist, bedarf es darüber in Einzelfällen immer wieder der Fühlungnahme. Bisher gelang die gegenseitige Verständigung stets mühelos und sachbezogen, wobei den Abteilungsvorständen Verständnis für die Aufgaben des Ombudsmannes attestiert werden darf. Die durchwegs positive Grund-

haltung der Abteilungsvorstände hat sich rasch auf die gesamte Stadtverwaltung ausgewirkt.

Ein besonderer Dank ist auch an die Abteilungssekretäre und die Chefbeamten angebracht, für die die Nachfragen und Abklärungen des Ombudsmannes am meisten Mehrarbeit mit sich bringen dürften.

Die Beziehungen zur Verwaltung bilden ein Schlüsselproblem jeder Ombudsmann-Einrichtung. Diese darf keine leblose Klagemauer sein; der Bürger muss zu ihr als einer qualifizierten Institution in dem Sinne Vertrauen fassen können, als er die Gewissheit erlangt, es werde sein Anliegen beim zuständigen Amt sorgfältig und unbeeinflussbar abgeklärt. Die Bevölkerung muss davon überzeugt sein, dass der Ombudsmann nötigenfalls andere Ansichten als diejenigen der Verwaltung verfechten kann und will.³ Vom 1. November 1971 bis zum 31. Dezember 1974 hat der Beauftragte 363 bei der Stadtverwaltung tätige Personen um Auskunfterteilung gebeten; in den Jahren 1973 und 1974 (für die Zeit vom 1. November 1971 bis zum 31. Dezember 1972 fehlt es noch an einer Statistik) holte er 472 schriftliche Vernehmlassungen ein. Die Effizienz der Einrichtung bedeutet für die Verwaltung zusätzliche Arbeit, die Würdigung verdient. Für den einzelnen Auskunftspflichtigen fällt sie in der Regel darum nicht allzugross ins Gewicht, weil die Auskunfterteilung ihn doch eher selten trifft.

Man darf sich nicht darin täuschen, dass für das Personal der Stadtverwaltung die Einführung eines Ombudsmannes eine weitreichende und unerprobte Neuerung darstellte. Die weiteste Bereitschaft der Verwaltung, den Ombudsmann zu akzeptieren, widerlegt den oft allgemein erhobenen Vorwurf, die Administration sei dauernd bestrebt, die Beziehungen zum Bürger zu unterbinden, die «Öffnung der Arbeitsräume» zu verhindern. Weil dem Beauftragten ernsthafte Anfechtungen durch die Verwaltung vollständig erspart geblieben sind, konnte er sich von Tätigkeitsbeginn an mit seiner eigentlichen Aufgabe befassen.

Indessen käme es dennoch einer Verzeichnung gleich, glauben zu machen, das gute Verhältnis zwischen der Verwaltung und dem Ombudsmann habe sich gleichsam ohne jedes Zutun von selbst ergeben. Die Zusammenarbeit erforderte von beiden Seiten Rücksichtnahme, und die Bereinigung der Grenzlinien muss in der Praxis immer wieder neu vorgenommen werden.

³ Vgl. die im Manuskript vorliegende Arbeit von Werner Schmid, Der Ombudsmann in Kanada.

Ganz wesentlich wurde die Ombudsmann-Einrichtung in Zürich durch die Objektivität jener Beamten gefördert, die den Beauftragten in seiner Arbeit stets nach besten Kräften und über das Pflichtmass hinaus unterstützten, obwohl für sie die Neuerung anfänglich mit einem Fragezeichen verbunden gewesen sein mag. Ihnen verdankt der Ombudsmann vieles. Zahlreich sind die städtischen Arbeitnehmer aller Besoldungsstufen, die den Ombudsmann wissen lassen, die Erfahrungen hätten ihre Bedenken zerstreut und sie von der Zweckmässigkeit der Institution überzeugt.

Um der Wahrheit willen muss auch auf jene vereinzelt Funktionäre hingewiesen werden, die der Institution mit einigem Widerstand zu begegnen versuchten. Ihnen ist dafür zu danken, dass sie sich mit den Gegebenheiten abgefunden haben und zur Tagesordnung übergegangen sind.

VI. Die Besucher und der Ombudsmann

A. Das Bedürfnis

Vom 1. November 1971 bis zum 31. Dezember 1974 wurden insgesamt 1240 Geschäfte angelegt, was einen Jahresdurchschnitt von 391 Geschäften ergibt. Das Bedürfnis für die Einrichtung ist ausgewiesen.

Die folgende Tabelle versucht, die Inanspruchnahme des Dienstes mit einigen ausländischen Institutionen zu vergleichen.

Die stadtzürcherische Ombudsmann-Institution im Vergleich mit ausländischen Institutionen

	Entstehungs-jahr der Institution	Einwohnerzahl (in Millionen)	Jahrzahl des zugrundeliegenden Geschäftsberichtes	Zahl der angelegten Geschäfte	Geschäfte auf 100 000 Einwohner	Personal (inklusive Ombudsmann)
Schweden	1809	8,12	1971	3531	43,5	53
Dänemark	1955	4,96	1971	1275	25,7	17
Kanadische Provinzen:						
Alberta	1967	1,63	1972	815	49,3	15
Nuov. Brunswick	1967	0,63	1972	280	44,3	2
Nuov. Ecosse	1970	0,77	1972	297	38,6	4
Manitoba	1970	0,98	1972	487	49,3	4
Québec	1969	6,03	1972	5758	95,5	22
Stadt Zürich	1971	0,40	1974	346	86,5	3

Die Angaben sind dem Jahresbericht 1973 des Ombudsmannes von Québec entnommen (vgl. Cinqüième rapport annuel; le protecteur du citoyen, Seite 44) und ergänzt durch eine Tabelle der bereits zitierten Arbeit von Werner Schmid, Der Ombudsmann in Kanada (eine rechtsvergleichende Untersuchung).

Der Vergleich hinkt, weil es sich bei den mit der Stadt Zürich verglichenen Einrichtungen um nationale oder gliedstaatliche Institutionen handelt, deren Zuständigkeitsordnung notwendigerweise enger sein muss, als die auf eine Stadt bezogene. Wertlos ist der Vergleich dennoch nicht. Er scheint nämlich zu zeigen, dass der Ombudsmann in den kleinräumigen Verhältnissen einer Stadt infolge der wenig zeit- und kostenaufwendigen Erreichbarkeit besonders gern aufgesucht wird. Da der Ombudsmann zu einer «Öffnung der Verwaltung gegenüber dem Bürger» beitragen soll, steht sein Wirkungsgrad mit der Besucherzahl in einem gewissen Zusammenhang.

B. Die Einrichtung als Dienstleistungsbetrieb

Der Ombudsmann hat sich der kleinen und grossen Sorgen der Bürger anzunehmen. Er kann sich die Beschwerden und Anliegen nicht ausuchen, und er darf sich nicht daran stossen, dass das, was den Bürger im einzelnen bewegt, nicht ausnahmslos mit hochinteressanter Problematik durchsetzt, wenig spektakulär ist. Der Alltag stellt dem Ombudsmann als Juristen immer noch mehr als genügend rechtswissenschaftliche Fragen und tritt mit einer Fülle verschiedenartigster Rechtsgebiete aus Zivil- und Verwaltungsrecht an ihn heran. Nur wenn die Einrichtung als unkomplizierter, hilfsbereiter Dienstleistungsbetrieb konzipiert ist, findet sie Anteilnahme in der Bevölkerung, gereicht sie dieser zum Nutzen.

Andere Ombudsmänner erteilen in ihren Jahresberichten auch Auskunft über die Zahl der «untersuchten Fälle» und sie teilen diese ein in «begründete» und «nicht begründete» Beschwerden. Für Zürich eignet sich dieses Schema nicht gleichermassen.

Da das Anliegen in der grossen Mehrzahl der Fälle in der Sprechstunde mündlich vorgetragen und zu Protokoll genommen wird, hat sich der Beauftragte — im Gegensatz zu den Kollegen im Ausland — praktisch nicht mit Geschäften abzugeben, die nicht in seine Zuständigkeit fallen. Auf die Unzuständigkeit kann bereits anlässlich der telefonischen Voranmeldung hingewiesen werden. Was in der vorliegenden Statistik als «unzuständig» erscheint, sind Geschäfte, in denen der Ombudsmann aus sozialen Erwägungen oder aus anderen mitmenschlichen Gründen gelegentlich arbeitsaufwendigere Dienste erbringt, die nicht in seinen Kompetenzbereich fallen. Der zürcherische Ombudsmann «verfolgt» oder «untersucht» somit alle Geschäfte, die in der Statistik als «angelegt» aufgeführt werden.

Zudem ist es grundsätzlich wenig zweckmässig, die Erledigung der Geschäfte mit dem Etikett «Gutheissung» oder «Abweisung» zu versehen. Diese Terminologie entstammt dem Rechtsmittelverfahren und wird dem Resultat der Bemühungen eines Ombudsmannes nicht völlig gerecht. Der Ombudsmann vermag vielfach dem Ratsuchenden Vorteile zu verschaffen oder auf andere Weise dessen Rechtsstellung zu verbessern, ohne damit irgendeinen Tadel an die Verwaltung zu verbinden. Darum führt auch der Ombudsmann von Québec, der sich der hier abgelehnten Statistik bedient, dazu aus: «Et de fait, d'après moi,

ces chiffres ne suggèrent aucune réflexion pertinente. Il serait utopique d'essayer d'en dégager des conclusions sur la qualité de notre administration publique.» Unter diesen Umständen erscheint es als unangemessen, der Verwaltung mit «Erfolgszahlen» nahezutreten.

Einen gewissen Erfolgsaufschluss mag der Hinweis geben, dass sich im Jahre 1974 von den 346 Besuchern, über deren Anliegen Geschäfte angelegt worden sind, 52 schriftlich beim Ombudsmann vom Ausgang des Verfahrens als befriedigt erklärten. Illustrierend sei der folgende Text einer solchen Zuschrift wiedergegeben:

«Ich bin mit Zürich und der ganzen Welt wieder zufrieden. Vielen Dank. Freundliche Grüsse. R. St.»

Da schriftliche Äusserungen zum Ausgang des Verfahrens nicht schlechthin üblich sind, darf davon ausgegangen werden, dass die Zahl der mit dem erreichten Resultat Zufriedenen höher ist. In zwei schriftlichen Äusserungen wird Missfallen über das Ergebnis zum Ausdruck gebracht.

Die notorischen Querulanten haben sich, soweit sie nicht überhaupt ausgeblieben sind, wieder zurückgezogen. Der Berichtersteller vermied es konsequent, als «beamteter Spezialarzt» für die Behandlung unbelehrbaren Eigensinns tätig zu werden.

Indessen ist der Querulant, der diese Bezeichnung verdient, eine so seltene Erscheinung, dass die Verwaltung gut daran tut, mit dem Vorwurf des Querulierens äusserst sparsam umzugehen. Der Vorwurf, vor-schnell erhoben, führt — verständlicherweise — zu einem unheilbaren Bruch in den Beziehungen zwischen der Verwaltung und dem Bürger.

C. Bürger und Stadtverwaltung aus der Sicht des Ombudsmannes

Bis zum 30. Juni 1975 belief sich die Gesamtzahl der Bürger, die sich an den Ombudsmann gewandt haben, auf 1615. In irgendeiner Weise fühlten sie ihre Beziehungen zur Stadtverwaltung getrübt. Es soll die Frage zu beantworten versucht werden, wie es um ihre «Staatsverdrossenheit» steht.

Grundsätzlich ergibt sich vorab die erfreuliche Feststellung, dass die

grosse Mehrheit der Besucher dem Gemeinwesen mit mehr Wohlwollen gegenübertritt, als gemeinhin angenommen wird, und von einem angeblich zur Grundstimmung gewordenen Missmut dem Gemeinwesen gegenüber wenig zu vernehmen ist. Pauschalurteile über ein prinzipielles Ungenügen von Staat und Verwaltung werden nur sehr selten geäussert. Der Beauftragte würde seinen Besuchern gegenüber auch nicht gerecht, wenn er ihnen Übersensibilität dem Tun der Administration gegenüber vorhalten würde. Davon zu unterscheiden ist wache Aufmerksamkeit, und mit solcher begegnet der Zürcher der Verwaltung seiner Stadt. Dem Ombudsmann will scheinen, der Bürger bringe der Verwaltung nicht mehr — wie das in früheren Jahrzehnten der Fall gewesen sein mag — ein generelles Vertrauen entgegen, sondern es habe sich die Verwaltung das Vertrauen in ihren konkreten Einzelbeziehungen, die sich zum Bürger ergeben, immer wieder neu zu erwerben.

Die wachsende Präsenz der Gemeinde und die damit notwendigerweise verbundenen komplizierten und wenig durchsichtigen Mechanismen sind es, die den Bürger bedrängen und verunsichern. Er ist einerseits nicht mehr gewillt, an die Richtigkeit von Verwaltungsentscheiden schlechthin zu glauben, aber andererseits oft nicht in der Lage, das Funktionieren der programmierten Abläufe und die verwaltungsinternen Sachzusammenhänge ohne fremde Hilfe zu verstehen. Mit Recht verlangt der Besucher vom Ombudsmann, es habe dieser «die wichtige Aufgabe wahrzunehmen, (ihn) . . . in Musse und mit Sachkunde anzuhören»⁴, ihm Orientierungshilfe durch das Dickicht der Verwaltung zu sein.

Manche beklagen das «Fehlen von guten Beziehungen» zur Verwaltung, deren Vorhandensein allgemein als von grossem Vorteil, ja vielfach als von ausschlaggebender Bedeutung erachtet wird. Der Ombudsmann wird dann als Ersatz dafür angesehen, und es wird von ihm erwartet, dass er das Anliegen dort vorträgt, wo es der Beziehungsreiche vorzutragen wüsste.

Fast alle Besucher verlangen nach einem ausgedehnten Mitspracherecht im Sinne angemessener Beteiligung an der sie betreffenden Entscheidung. Befürchtet wird eine «serienmässige Behandlung».

⁴ Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, 1973, Seite 569.

Sodann scheint, dass für den Bürger die Begleitumstände, mit denen die Verwaltung Verfahren und Entscheidung umgibt, von wesentlicher Bedeutung sind. Vorausgesetzt wird eine Atmosphäre der Höflichkeit und des Verständnisses. Verletzte Höflichkeitsformen beeindrucken oft den Bürger ebenso sehr oder gar mehr als der materielle Inhalt des Entscheides. Er schliesst daraus auf Voreingenommenheit gegen seine Person. Gelegentlich hört der Ombudsmann, seine Intervention habe ein zuvorkommenderes Verhalten der Verwaltung bewirkt. Der Beauftragte begegnet in seiner Tätigkeit nicht selten einsam gewordenen Menschen. Besonders für sie werden Kontakte mit der Verwaltung zu den wenigen verbliebenen mitmenschlichen Beziehungen. Insegeheim

erhoffen sie sich von den Begegnungen mit der Verwaltung mehr als formell objektiv richtige Behandlung, nämlich Verständnis. Für viele Menschen ist das perfekte Funktionieren der Administration nicht gleichbedeutend mit einer «guten Verwaltung».

D. Die Besucher in der Statistik

Über die Anzahl der Besucher, über ihr Geschlecht, ihr Alter und ihren Wohnort geben die Tabellen auf den Seiten 18—21 Auskunft.

Geschäftsstatistik 1971—1974

Geschäftsstatistik 1971—1974

Empfangene Besucher	Angelegte Geschäfte (davon unzuständige in Klammern)				Von den angelegten Geschäften betrafen								Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung				Von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen				Besichtigungen des Beauftragten						
	1971—1974				1971—1974				verwaltungsexterne Anliegen 1—1974			verwaltungsinterne Anliegen 1971—1974					1971—1974				1971—1974				1971—1974		
	71	72	73	74	71	72	73	74	72	73	74	71	72	73	74	71	72	73	74	71	72	73	74	71	72	73	74
Januar	50	45	46	52 (6)	44 (2)	38	48	38	23	4	6	15	12	4	10	Keine Statistik	Keine Statistik	23	10	6	2	1					
Februar	46	31	37	45 (2)	27	32 (1)	36	23	22	9	4	10	17	14	26			19	25	2	2	1					
März	36	33	45	34 (3)	35	35	28	29	32	6	6	3	15	4	13			17	20	2	1	4					
April	29	24	26	21	21 (2)	20 (1)	18	16	16	3	5	4	8	6	11			16	16	4	—	1					
Mai	38	33	38	29 (2)	34	32 (1)	27	28	25	2	6	7	11	14	16			28	22	3	—	4					
Juni	45	31	16	37 (2)	26	17	30	24	12	7	2	5	9	5	9			18	19	4	2	2					
Juli	39	28	24	29 (3)	21	24 (1)	22	16	20	7	5	4	16	1	7			9	12	3	1	—					
August	33	36	33	22 (1)	35 (1)	26 (2)	18	31	22	4	4	4	7	15	7			47	20	3	1	—					
September	35	32	36	34 (1)	21	31	31	19	20	3	2	11	5	8	13			29	12	3	—	—					
Oktober	21	34	22	20	28	19	16	24	17	4	4	2	4	1	9			10	6	—	2	—					
November	69	45	46	44	93* (21)	46 (3)	27	40	44	25	27	8	2	2	13			9	9	10	9	36	25	—	4	1	—
Dezember	52	38	31	43	61 (9)	27 (2)	25	32 (1)	22	19	28	5	5	6	4			12	5	7	5	15	18	—	—	3	—
	121	455	404	410	154 (30)	396 (25)	344 (5)	346 (7)	340	292	264	13	56	52	82	21	118	89	135	267	205	34	15	14			
									86%	85%	76%	9%	14%	15%	24%												

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

Das Geschlecht der Besucher

Jahr	Eingegangene 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)
1974	346	156	(45)	183	(53)	7	(2)
1971—1974	1240	507	(41)	711	(57)	22	(2)

Das Alter der Besucher

Alter der Besucher	Anzahl der Besucher, über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden					
	1971/72		1973		1974	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
bis 20 Jahre alt	7	(1,27)	—	(—)	6	(1,73)
21- bis 30jährig	29	(5,27)	23	(6,69)	24	(6,93)
31- bis 40jährig	46	(8,37)	36	(10,47)	28	(8,10)
41- bis 50jährig	86	(15,64)	67	(19,48)	63	(18,21)
51- bis 60jährig	103	(18,73)	63	(18,31)	73	(21,10)
61- bis 70jährig	110	(20,00)	71	(20,64)	70	(20,23)
71- bis 80jährig	73	(13,27)	43	(12,50)	41	(11,85)
über 80 Jahre alt	8	(1,45)	8	(2,32)	9	(2,60)
Alter unbekannt, Beschwerden schriftlich eingegangen	81	(14,73)	25	(7,27)	25	(7,23)
juristische Personen	7	(1,27)	8	(2,32)	7	(2,02)
Total	550	(100,00)	344	(100,00)	346	(100,00)

Der Wohnort der Besucher

Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Von den Beschwerdeführern wohnten			
		in der Stadt Zürich	in andern 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
1974	346	297	34	10	5

VII. Die Geschäftslast

Das einzige wirkliche Problem, welches sich aus den Erfahrungen der ersten drei Tätigkeitsjahre ergibt, ist dasjenige der Arbeitsbewältigung. Den 1041 erledigten Geschäften standen Ende Dezember 1974 199 pendente gegenüber. Geschäftseingänge und Erledigungen werden aus den beiden folgenden Tabellen ersichtlich:

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigun- gen 1971	Erledigun- gen 1972	Erledigun- gen 1973	Erledigun- gen 1974	Am 31. 12. 1974 noch unerledigte Geschäfte
1971	154	37	69	9	22	17
1972	396	—	282	44	15	55
1973	344	—	—	261	37	46
1974	346	—	—	—	265	81
1971/1974	1240	37	351	314	339	199

Für das Jahr 1974 gelang es somit erstmals, Eingänge und Erledigungen praktisch ins Gleichgewicht zu bringen. Gleichbleibende Geschäftslast vorausgesetzt, sollte der Beauftragte voraussichtlich in der Lage sein, den Arbeitsanfall irgendwie zu meistern. Dabei ist aber festzuhalten, dass der Berichterstatter bisher keine krankheitsbedingten Absenzen zu verzeichnen hatte und — mit Ausnahme der Ferien — ununterbrochen zur Verfügung stehen konnte.

Der Ombudsmann-Institution wird allgemein nachgerühmt, dass sie mit einem relativ kleinen Apparat auskomme. Das soll auch für Zürich unter Beweis gestellt werden, und es ist die Zahl der Hilfskräfte auch aus Gründen des Sparwillens so niedrig als möglich zu halten. Die Natur des Bürobetriebes erfordert für Zürich an Mitarbeitern im Minimum zwei erfahrene vollbeschäftigte Sekretärinnen.

Nicht gelöst ist bei dieser Organisation die Frage der Stellvertretung des Ombudsmannes. Eine zweckdienliche Regelung liesse sich wohl nur durch die dauernde Beschäftigung eines juristischen Sekretärs erzielen, der aufgrund seiner Erfahrungen mit der Arbeit vertraut wäre. Nicht recht vorstellbar ist ein vom Gemeinderat gewählter stellvertretender Beauftragter, der lediglich im Bedarfsfalle tätig zu sein hätte. Mit dem Geschäftsbetrieb und den Gepflogenheiten zuwenig vertraut, wäre er voraussichtlich überfordert; zudem vermöchten sich allfällige persönlichkeitsbedingte Unterschiede in der Geschäftsführung auf die Dauer ungünstig auszuwirken.

Das Büro blieb seit seiner Eröffnung keinen Tag geschlossen. Das Sekretariat war auch während der Ferienabwesenheit des Beauftragten zur Entgegennahme von Anmeldungen ohne Unterbruch zugänglich. Der auf das unerlässliche Personal beschränkte Betrieb ist weder für die Besucher noch für den Beauftragten frei von Nachteilen. Doch erscheinen diese einstweilen als tragbar, und deren Inkaufnahme ist einem aufwendigen Perfektionismus vorzuziehen.

Besonderer Teil

Einundzwanzig Arbeitsbeispiele

Die internationalen Kontakte, die der Beauftragte in den ersten drei Tätigkeitsjahren pflegen konnte, zeigen, dass sich die den Ombudsmännern unterbreiteten Beschwerden und Anliegen qualitativ überall sehr ähnlich sind und dass auch dort, wo versucht worden ist, die formelle und die funktionelle Zuständigkeit des Ombudsmannes in Erlassen ausführlich zu regeln, die Handhabung der Bestimmungen eine so extensive ist, dass die Praxis dieser Einrichtungen kaum wesentlich von der zürcherischen abweicht, obwohl dieser keine detaillierte Regelung zugrunde liegt und sie sich ausschliesslich aus der Erfahrung herleitet. Bei der praktischen Abgrenzung des Tätigkeitsbereiches wird immer wieder daran erinnert, dass der Ombudsmann keine Rechtsmittelinstanz darstellt und seinem Wirken darum unbedenklich ein breiter Raum offengehalten werden darf, weil seine Empfehlungen der zwangsweisen Durchsetzung entzogen sind. Die Integrationsfunktion zwischen Bürger und Staat der Einrichtung beruht zu einem erheblichen Teil auf ihrem weiten Wirkungsbereich und auf dem weitgehenden Verzicht auf Formalitäten im Verfahren.

Soweit bei den folgenden Arbeitsbeispielen nichts anderes vermerkt wird, ist die Verwaltung den Empfehlungen des Beauftragten gefolgt.

I. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen

Die Gemeindeverwaltung steht Personen und Sachen in vielen Bereichen besonders nahe. Sie sieht sich daher öfter in die Lage versetzt, nach einem Interessenausgleich zwischen ihr und dem Bürger zu suchen, als das bei Bund und Kantonen der Fall ist. Die Erfahrungen haben denn auch rasch bestätigt, dass ein «lokaler» Ombudsmann als Mittler «gute Dienste» zu leisten vermag in Geschäften, denen mehr eine Unbeholfenheit des Bürgers als eine Streitsituation mit der Stadt zugrunde liegt. Obwohl die Grenzen sehr oft fließend sind, wird im Jahresbericht versucht, die Arbeitsgebiete zu unterscheiden und gesondert darzustellen.

A. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus

Die folgenden Beispiele Nr.1 bis und mit Nr.5 befassen sich mit grundsätzlicheren Verwaltungsfragen und sollen zum Ausdruck bringen, dass der Ombudsmann mitunter der Verwaltung auch Impulse administrativer Natur geben kann.

Nr.1: Förderung des Wohnungsbaues; Fortführung der Zweckerhaltungskontrolle; Verfahren

Tatsächliches und Rechtsbegehren:

In der Nachkriegszeit erfolgte die Förderung des Wohnungsbaues durch drei von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam durchgeführte Aktionen. Im Rahmen der zweiten Aktion (Arbeitsbeschaffungsaktion 1946) wurden der Baugenossenschaft X für eine ihrer Überbauungen von Bund, Kanton und Stadt Zürich Subventionen von je 15 % der subventionsberechtigten Baukosten zugesichert. Gestützt auf den durch den Stadtrat genehmigten Subventionsvertrag wurden die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen in das Grundbuch eingetragen.

Mit zwei Urteilen vom 20. Dezember 1968 entschied das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, es seien die im Zusammenhang mit der Förderung des Wohnungsbaues durch Ausrichtung von Arbeitsbeschaffungsbeiträgen im Grundbuch angemerkten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (Rückerstattungspflicht, Vorkaufrecht, Verkaufs- und Vermietungsbeschränkungen) nach Ablauf von 20 Jahren bedingungslos, das heisst ohne Rückzahlung der gewährten Subventionen, zu löschen. Gestützt darauf beschloss der Regierungsrat, die Löschung der betreffenden Eigentumsbeschränkungen nach Ablauf von 20 Jahren zu bewilligen und auf die Rückforderung der Subventionen allgemein und endgültig zu verzichten. Zugleich ermächtigte er die Volkswirtschaftsdirektion, die von den Grundeigentümern nach Ablauf der 20 Jahre bereits zurückerstatteten Subventionen wieder auszurichten.

Auch für die Stadt Zürich stellte sich die Frage, ob sie, als Auswirkung der beiden Verwaltungsgerichtsentscheide, genötigt sei, sowohl auf die Rückerstattung der geleisteten Barbeiträge als auch auf die Fort-

führung der Zweckerhaltungskontrolle hinsichtlich der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse der Mieter (Einkommen, Vermögen, Familiengrösse, bisheriger Wohnsitz oder Bürgerrecht) zu verzichten. Der Löschung der zugunsten der Gemeinde eingetragenen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen widersetzte sich die Stadt nicht. Hingegen bemühte sie sich, die Fortführung der Zweckerhaltungskontrolle zu sichern, und sie vertrat den Standpunkt, im Gemeinderatsbeschluss vom 27. Februar 1946 zur Arbeitsbeschaffungsaktion (AS XXV/299) finde sich eine kommunale Rechtsgrundlage, um für die mit der Wohnbauaktion II subventionierten Wohnungen des gemeinnützigen Wohnungsbaues nach wie vor die Bestimmungen des Zweckerhaltungsreglementes zur Anwendung zu bringen.

Demzufolge liess das Finanzamt die Genossenschaften wissen, wie die Zweckerhaltungskontrolle nach dem Ausscheiden von Bund und Kanton durch die Stadt inskünftig gehandhabt werden soll. Eine Vorstandskonferenz aller unterstützten Baugenossenschaften sprach sich für die vom Finanzamt in Aussicht genommene Regelung aus. Für die zustimmenden Genossenschaften erliess das Finanzamt begründete, rekursfähige Verfügungen, welche die im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsaktion unterstützten Wohnungen weiterhin dem städtischen Zweckerhaltungsreglement unterstellten.

Eine gewisse Sonderregelung des Verfahrens drängte sich für jene Baugenossenschaften auf, die im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsaktion auch Wohnungen im allgemeinen Wohnungsbau erstellt hatten. Diese sollten sich zuhanden des Finanzamtes darüber äussern, ob sie mit der weiteren Unterstellung auch dieser Wohnungen unter das Zweckerhaltungsreglement einverstanden seien. Je nach der Antwort werde dann in einer Verfügung die Fortführung oder die Aufhebung der Zweckerhaltungskontrolle festgehalten. Diese Sonderregelung sei erforderlich, weil, im Gegensatz zum gemeinnützigen Wohnungsbau, für den allgemeinen Wohnungsbau die Rechtsgrundlage für die Fortführung des Zweckerhaltungsreglementes sehr unklar sei.

Das Finanzamt orientierte den Stadtrat über das Vorgehen, der in zustimmendem Sinne Kenntnis nahm.

In der Folge lud das Finanzamt die Baugenossenschaft X ein, sich über die weitere Unterstellung ihrer Wohnungen im allgemeinen Wohnungsbau unter das Zweckerhaltungsreglement zu äussern. Für die im sozialen Wohnungsbau erstellten Wohnungen stelle sich die Frage

nicht, da diesbezüglich auch nach dem gänzlichen Verzicht von Bund und Kanton auf weitere Überwachungsmassnahmen die Stadt Zürich über eine kommunale Rechtsgrundlage für die Fortführung der Zweckerhaltungskontrolle verfüge.

Nur unter Vorbehalt einer Beurteilung durch das Verwaltungsgericht erklärte sich die Baugenossenschaft X bereit, ihre Wohnungen weiterhin dem Zweckerhaltungsreglement zu unterstellen. Das Finanzamt stellte eine rekursfähige, eingehend begründete Unterstellungsverfügung «in nächster Zeit» in Aussicht, hielt aber in der Folge den Erlass der in Aussicht gestellten Verfügung «im gegenwärtigen Zeitpunkt» infolge veränderter Umstände nicht für sinnvoll. Eine Besprechung des Finanzamtes mit dem Vorstand der Genossenschaft brachte keine Einigung.

Der Präsident der Genossenschaft beschwerte sich beim Beauftragten über das Vorgehen des Finanzamtes. Er machte geltend, für die Genossenschaft sei die Abklärung der Rechtslage von grosser Bedeutung. Das Finanzamt, welches einen Rechtsstreit der Stadt mit der Genossenschaft zu vermeiden trachte, habe durchblicken lassen, eine rekursfähige Verfügung werde erst erlassen, wenn sich die Genossenschaft vorgängig bereit erklärt habe, nicht zu rekurrieren. Ein Einverständnis der Genossenschaft zu der vom Finanzamt vorgeschlagenen Regelung setze aber, erklärte der Genossenschaftspräsident, die Abklärung der Rechtslage voraus.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Grundsätzlich ist abzuklären, ob für die Pflichten des Privaten aus dem Subventionsverhältnis der Grundsatz rechtssatzmässiger Verwaltung gilt oder ob auch die Zustimmung des Privaten solche Pflichten aufrechtzuerhalten oder zu begründen vermag.

Die Akten zeigen, dass der Stadt die Problematik einer Verfügung, die lediglich auf Vereinbarung beruht, nicht entgangen ist.

Ob der Subvention der Charakter einer durch einseitige Verfügung zuerkannten Leistung zukommt oder ob sie einen öffentlich-rechtlichen Vertrag darstellt, ist umstritten (Imboden, «Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung», Bd. II, 4. A., S. 572/573). Unbestritten ist, dass der Vertragsinhalt nach der rechtssatzmässigen Ordnung gestaltet werden muss (Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung,

Bd. 70, Nr. 12, S. 277/278). Öffentlich-rechtliche Pflichten dürfen dem Subventionsempfänger nur auferlegt werden, wenn sie sich auf ein Gesetz im materiellen Sinne stützen können. Dem Subventionsempfänger dürfen nicht Leistungen überbunden werden, die das Gesetz nicht vorsieht. Die Zustimmung ersetzt die fehlende gesetzliche Grundlage nicht (Imboden, a. a. O., Bd. I, S. 51/52). «So wenig der Staat durch Verzicht auf eine gesetzliche Leistung ein Recht des Bürgers zu begründen vermag, so wenig kann der Bürger durch freiwillige Übernahme einer Belastung eine ihm nach dem Gesetz nicht obliegende öffentlich-rechtliche Verpflichtung begründen» (Imboden, a. a. O., Bd. I, S. 68). Aus der Unverbindlichkeit individueller Anerkennungen rechtswidrig erhobener Leistungen hat die Praxis insbesondere auch gefordert, dass auf ein Rechtsmittel nicht zum voraus verzichtet werden kann (Imboden, a. a. O., Bd. I, S. 69). Die Zustimmung der Genossenschaft vermöchte den Mangel einer allfällig fehlenden Rechtsgrundlage nicht zu heilen.

Subjektiv gesehen sind es ohne Zweifel ehrenwerte Beweggründe, die das Finanzamt veranlassten, «eine in einer Verfügung verankerte Lösung auf freiwilliger Basis anzustreben». Es versucht, Subventionsgelder ihrem Zweck zu erhalten und Ungleichheiten innerhalb der Genossenschaft zu vermeiden.

Objektiv betrachtet geht es zu weit, wenn die Verwaltung die Genossenschaften zur freiwilligen Übernahme von Pflichten und zur Duldung von Belastungen zu gewinnen versucht in der Hoffnung, die in Aussicht genommene Verfügung erwachse auch dann in Rechtskraft, wenn es ihrem Inhalte allenfalls an einer Rechtsgrundlage fehlen sollte. Mit dem eingeschlagenen Verfahren nähert sich die Verwaltung der nicht statthaften Erzielung des zum voraus erklärten Rechtsmittelverzichts.

Das Finanzamt sollte, wenn es am Erlass einer Unterstellungsverfügung festhalten will, eine klare Situation schaffen.

Empfehlung:

Das Finanzamt wird eingeladen, sich zu entscheiden, ob es gegenüber der Genossenschaft X am Erlass der in Aussicht gestellten Unterstellungsverfügung festhalten oder ob es darauf verzichten will. Sofern es an der Unterstellungsverfügung festhält, wird ihm empfohlen, dieselbe zu erlassen und von einer Zustimmungserklärung der Genossenschaft X abzusehen.

Das weitere Vorgehen des Finanzamtes:

Das Finanzamt verzichtete auf eine Zustimmungserklärung der Genossenschaft X und erliess die betreffende Verfügung.

Nr. 2: *Verfahren bei mehrfachem Unterzeichnen eines Initiativbegehrens*

Die Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich warf dem Beschwerdeführer X vor, er habe seine Unterschrift mehrfach auf Unterschriftenbogen der «Eidgenössischen Volksinitiative gegen die Beschränkung des Stimmrechts bei Staatsverträgen mit dem Ausland» gesetzt, und sie ermahnte ihn mit dem Bemerkten, im Wiederholungsfall erfolge Verzeigung an die Strafverfolgungsbehörden. X wünschte Einsicht in die betreffenden Unterschriftenbogen, die indessen bereits der Bundeskanzlei überwiesen worden waren. Da die Einwohnerkontrolle unter diesen Umständen nicht mehr in der Lage war, das von ihr behauptete mehrfache Unterzeichnen zu belegen, zog sie die Mahnung zurück und bat X, das unliebsame Vorkommnis zu entschuldigen.

X erhob beim Beauftragten grundsätzliche Einwände gegen das geübte Verfahren. Er empfand es als widerspruchsvoll, einerseits dem Bürger ein strafbares Verhalten vorzuwerfen, ohne ihn anzuhören, andererseits gegenüber dem sich zur Wehr setzenden den Vorwurf fallen zu lassen mit der Begründung, er könne nicht bewiesen werden.

Der Beauftragte besprach das Anliegen mit der Einwohnerkontrolle. Es ergab sich, dass in der Praxis die Mahnung bei Einsprache durch den Gemahnten zurückgenommen werden muss. Ein solches Verfahren vermag nicht zu befriedigen. Der Beauftragte lud daher die Einwohnerkontrolle ein, nach einem geeigneteren Verfahren zu suchen, welches

erfolgsversprechendere Ermittlungen gewährleisten würde und unbeteiligten Dritten einen besseren Schutz zu garantieren vermöchte.

Die Einwohnerkontrolle erstattete dem Beauftragten einen ausführlichen Bericht. Den Bedenken von X Rechnung tragend, gestaltete sie das Verfahren neu und erliess die Dienstweisung Nr. 419 vom 10. Mai 1974, worin das Vorgehen der Kreis- und Quartierbüros zweckmässig geregelt wird. Insbesondere legen die neuen Anordnungen fest, dass bei strafrechtlichen Verfolgungen die Beweisunterlagen (Photokopien der Unterschriftenbogen) lückenlos vorzuliegen haben.

Nr. 3: Gaswerk; Gasabgabe an Wohnungsmieter

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer X ist Handlungsbevollmächtigter der Aktiengesellschaft Z, die Liegenschaften verwaltet, unter anderem die Liegenschaft A, die im Appartementbetrieb bewirtschaftet wurde, weshalb die ursprünglich montierten Wohnungszähler für den Gaskonsum durch einen Zentralzähler ersetzt worden waren. Die Aktiengesellschaft Z teilte dem Gaswerk mit, der Appartementbetrieb werde auf den 1. Mai 1974 aufgehoben und durch die übliche unbefristete Vermietung von Wohnungen ersetzt. Sie ersuchte daher das Gaswerk um Demontage des Zentralzählers und um Wiedereinbau von Wohnungszählern für jede einzelne Wohnung. Das Gaswerk widersetzte sich dem Ersuchen mit der Begründung, im Zuge der andauernden Rationalisierungsmassnahmen würden in Um- und Neubauten nur noch Zentralzähler im Keller montiert. Der Aktiengesellschaft Z stehe es frei, auf ihre Kosten nach dem Zentralzähler Einzelzähler montieren zu lassen, die durch den Hauseigentümer abzulesen seien.

Auf Drängen von X erklärte sich das Gaswerk schliesslich bereit, die gewünschte Umstellung durchzuführen, da an der Leitungsführung wenig zu ändern sei. Die Stellungnahme des Gaswerkes lässt glauben, es handle sich um ein freiwilliges Entgegenkommen. Insbesondere wird ausgeführt, gemäss den geltenden Vorschriften entscheide allein das Gaswerk über Art, Grösse und Bestimmungsort der Gasmesser. X ersucht den Beauftragten um Abklärung der Rechtslage.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Die Abgabe von Gas an die Bezüger ist im Reglement über die Abgabe von Gas in Privatgrundstücke vom 10. März 1920, mit Abänderungen vom 27. Januar 1954 (Gemeinderatsbeschlüsse vom 18. Februar 1920, 27. Januar 1954 und 29. September 1965), geregelt. Aus Art. 2 Abs. 2 des Reglementes ergibt sich, dass das Gaswerk nicht nur an die Eigentümer von Liegenschaften Gas abgibt. Auch in der Praxis erscheinen die Wohnungsmieter als Abonnenten. Mieter, die längerdauernde Mietverträge abgeschlossen haben, müssen als Bezüger angesehen werden, denen eine Messanlage zur Verfügung zu stellen ist, aufgrund welcher das Gaswerk mit ihnen abrechnet.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Abgabe von Gas dem Privatrecht untersteht oder durch das öffentliche Recht geregelt wird. Das Verhältnis des Gaswerkes zu den Benützern ist im genannten Reglement geregelt, welches den Kreis der Bezüger über die Eigentümer von Liegenschaften hinaus ausdehnt und Benützungsbedingungen schafft. Es kann daher durch eine noch so wünschenswerte Zentralisierung der Messvorrichtungen der Kreis der Bezüger nicht ohne Abänderung der massgeblichen rechtlichen Bestimmungen eingeschränkt werden. Das Gaswerk ist somit nach der geltenden Rechtsordnung verpflichtet, Wohnungsmietern Messapparate zur Verfügung zu stellen und mit ihnen abzurechnen. Die Abrechnung kann nur dann auf den Vermieter abgewälzt werden, wenn sich dieser damit einverstanden erklärt.

Aus der Antwort des Vorstandes der Industriellen Betriebe:

Die industriellen Betriebe schlossen sich der Beurteilung des Beauftragten an. Unter dem geltenden Gasabgabereglement müsse auch Mietern auf Verlangen eine Messeinrichtung zur Verfügung gestellt werden. Sollte sich eine Änderung aus betrieblichen Gründen aufdrängen, wäre das bei der bevorstehenden Totalrevision des Gasabgabereglementes zu berücksichtigen.

Nr. 4: Abwassergebühren

Sachverhalt:

Die Wasserversorgung der Stadt Zürich stellte der Beschwerdeführerin X zuhanden der Liegenschafteneigentümerin, der Erbgemeinschaft Y, Rechnung für die Abwassergebühren im Betrage von Fr. 695.55 für den Zeitraum vom 29. Januar bis zum 25. Juli 1974. Die Rechnung für das vorangehende Halbjahr hatte sich auf Fr. 16.05 belaufen. Nach den Ausführungen von Frau X ist die erhöhte Abwassergebühr darauf zurückzuführen, dass die unter den Gebäuden durchführende Wasserleitung leck geworden war. Mit der Begründung, das ausgeflossene Wasser sei versickert und von keiner Kanalisation aufgenommen worden, ersuchte Frau X das Tiefbauamt «um Streichung der Abwassergebühren», welches dem Ersuchen nicht entsprach.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Gestützt auf die Vernehmlassung des Tiefbauamtes ergibt sich folgendes: Gemäss Art. 2 der Verordnung über die Abwassergebühr vom 21. Februar 1968 werden als Abwassergebühr 15 Rappen je Kubikmeter zugeteilten und zusätzlich bezogenen Wassers erhoben. Diese Berechnung nach der bezogenen Wassermenge ist auch in anderen Gemeinden darum allgemein üblich, weil sie einen rationellen Gebührenbezug erlaubt. Die bezogene Wassermenge ist indessen lediglich ein praktikabler Massstab für die Berechnung der Abwassergebühr. Eigentlicher Gegenstand der Abwasser-Verbrauchsgebühr ist die in die Kanalisation gelangende Abwassermenge, von der der für die Abwasserbeseitigung zu deckende Aufwand abhängt. Die von der Wasserversorgung zugeführte Frischwassermenge steht lediglich stellvertretend für die im Normalfall nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand feststellbare Abwassermenge. Weicht die Abwassermenge erheblich von der Lieferung des zugeführten Frischwassers ab, weil das bezogene Wasser nicht der Kanalisation zugeführt wird, ist die Abwassermenge auf andere Weise zu bestimmen, wofür gemäss Art. 3 und 4 der genannten Verordnung über die Abwassergebühr der Vorstand des Bauamtes I zuständig ist, gewohnheitsrechtlich aber für kleinere Fälle eine Kompetenzdelegation an das Tiefbauamt erfolgt.

Entsprechend dieser Rechtslage erklärte sich das Tiefbauamt bereit, die Abwassergebühr für die Rechnungsperiode Januar bis Juli 1974 entsprechend dem Wasserverbrauch Juni 1973 bis Januar 1974 mit Fr. 16.05 in Rechnung zu stellen, womit dem Begehren vollumfänglich entsprochen wurde.

Nr. 5: Betreibung durch die Verwaltung ohne vorangehende Mahnung

Sachverhalt:

Mit Urteil des Bezirksgerichtes Zürich wurde X als Beklagter in einem Vaterschaftsprozess verpflichtet, den Beistand des Klägers für prozessuale Umtriebe mit Fr. 600.— zu entschädigen. Die Inkassostelle der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich erhielt Auftrag und Vollmacht für das Inkasso. Nachdem das Urteil rechtskräftig geworden war, leitete sie gegen X die Betreibung ein.

Der Vertreter des Schuldners, Rechtsanwalt Dr. Y, beschwerte sich bei der Inkassostelle darüber, dass der Betreibung keine Mahnung vorangegangen sei. Über die Begleichung der Schuld wurde ein Zahlungsmodus vereinbart.

Rechtsanwalt Y gelangte an den Beauftragten. Er machte geltend, es entspreche offenbar der unangebrachten Übung der Amtsvormundschaft, Forderungen ohne vorangehende Mahnung in Betreibung zu setzen.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Es ist nicht bestritten, dass X vor Anhebung der Betreibung nie aufgefordert worden war, die Prozessentschädigung zu bezahlen.

Hinsichtlich der Rangordnung von Sanktionen im Verwaltungsrecht hat die Praxis Grundsätze entwickelt. Danach erscheint als die mindeste Massnahme in jedem Fall die blosser Erfüllungsaufforderung (Mahnung). «Sie ist, wenn sie überhaupt zum Ziele führen kann, stets als erstes in Betracht zu ziehen.» Soweit die Mahnung Abhilfe verspricht, ist sie, sofern nicht besondere Umstände eine einschneidendere Massnahme rechtfertigen, in Anwendung zu bringen (vgl. Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 4. A., S. 305). Diese für den Verwaltungszwang entwickelten Grundsätze sind mit

Vorteil auch bei der Geltendmachung von zivilrechtlichen Forderungen durch die Verwaltung in Anwendung zu bringen. Die Mahnung lässt den Schuldner wissen, dass der Gläubiger die Leistung haben will, ohne dass für den Schuldner damit bereits Nachteile und Widerwärtigkeiten verbunden sind.

Den Richtlinien der Inkassostelle der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich vom 5. März 1965, Zirkular Nr. 6, ist zu entnehmen, dass der Auftraggeber dem Schuldner die Überweisung an die Inkassostelle zuerst brieflich androhen soll. Diese Aufforderung genügt als Mahnung. Ein anderes Vorgehen empfiehlt sich indessen, wenn, wie hier, die Überweisung des Falles an die Inkassostelle dem Schuldner nicht angezeigt worden ist. Der Inkassoauftrag des Amtsvormundes lautet denn auch dahin, gegen den Schuldner *nötigenfalls* auf dem Beteiligungswege vorzugehen. Die Beteiligungswege sind für den Fall gewünscht, dass weniger einschneidende Massnahmen nicht zum Ziele führen.

Empfehlung:

Die Inkassostelle der Amtsvormundschaft wird eingeladen, den Schuldner vor Einleitung der Beteiligungswege immer dann durch eine Mahnung zur Leistung aufzufordern, wenn diese Aufforderung nicht bereits durch den Auftraggeber erfolgt ist.

Beispiel Nr. 6 will zeigen, dass der Ombudsmann bestrebt ist, den Blick «hinter die Verwaltungsmauern» zu öffnen, wo immer seine Schweigepflicht es ihm erlaubt.

Nr. 6: Unzutreffende Angaben in Polizeiakten

Fräulein X bringt vor, sie vermute, in den Polizeiakten der Stadtpolizei sei wahrheitswidrig festgehalten, sie sei während drei Monaten in der Psychiatrischen Universitätsklinik «Burghölzli» interniert gewesen. Mit dem Hinweis auf diese Internierung schenke ihr die Stadtpolizei in anderem Zusammenhang keinen Glauben mehr.

Die Abklärungen, die der Beauftragte durch die Kriminalpolizei vornehmen lässt, ergeben, dass in einem Bericht einer Polizeiassistentin

vom September 1967 erstmals erwähnt wurde, die Beschwerdeführerin habe sich im Jahre 1961 während drei Monaten in der Heil- und Pflegeanstalt «Burghölzli» aufgehalten.

Von der Stadtpolizei vorgenommene Rückfragen beim stadtärztlichen Dienst und bei der Psychiatrischen Universitätsklinik führen zum Ergebnis, dass Fräulein X nie im «Burghölzli» interniert war. Sie befand sich vom Januar bis zum Mai 1961 in ambulanter Behandlung der Psychiatrischen Poliklinik Zürich.

Auf Empfehlung des Beauftragten veranlasst der Polizeiinspektor die Korrektur des unrichtigen Rapportes und die Richtigstellung in zwei weiteren Rapporten, die auf die Internierung Bezug nehmen.

Beispiel Nr. 7 will die Grenzen der Auskunftsmöglichkeiten deutlich werden lassen.

Nr. 7: Aushändigung von Stadtratsprotokollen

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer X ersuchte den Stadtrat um Aushändigung von drei Protokollen des Stadtrates. Er behauptete, die Protokolle würden sich mit einer Angelegenheit beschäftigen, die ihn betreffen würde, weshalb er darin namentlich erwähnt werde. Er habe die betreffenden Protokolle zufällig auf der Stadtverwaltung zu Gesicht bekommen und seinen Namen nachlesen können.

Der Stadtrat beschloss, dem Begehren aus grundsätzlichen Erwägungen nicht stattzugeben. Im übrigen werde der Name des Gesuchstellers in den herausverlangten Protokollen weder direkt noch indirekt erwähnt.

Der Beschwerdeführer wandte sich mit demselben Begehren an den Stadtschreiber, der ihm unter anderem mitteilte: «Welche Verwaltungsabteilungen einen Beschluss des Stadtrates auszuführen haben bzw. welche Privaten von ihm betroffen werden, ergibt sich jeweils aus der Aufzählung der Amtsstellen und Privaten am Ende des Beschlusses, mit der der Stadtkanzlei vorgeschrieben wird, wem der Beschluss mitzuteilen ist. Eine Auslieferung des Beschlusses an andere, dort nicht erwähnte Amtsstellen oder Private ist der Stadtkanzlei ohne besondere Ermächtigung des Stadtrates nicht erlaubt.»

Der Beschwerdeführer unterbreitete das Anliegen dem Beauftragten.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Die Sitzungen der Gemeindebehörden, insbesondere des Stadtrates von Zürich, sind nicht öffentlich, was im Gemeindegesetz zwar nicht ausdrücklich statuiert wird, sich jedoch indirekt aus der Bestimmung des § 71 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 ergibt, wonach die Behördemitglieder in Amts- und Dienstsachen Verschwiegenheit zu beobachten haben, sowie aus den Vorschriften über die Veröffentlichung von Protokollauszügen (§ 68 des Gemeindegesetzes). Der § 71 beschränkt die Geheimhaltungspflicht auf Tatsachen und Verhältnisse, an deren Geheimhaltung ein öffentliches oder privates Interesse besteht. «Zu den im öffentlichen Interesse geheim zu haltenden Dingen gehören namentlich die Verhandlungsprotokolle der Gemeindebehörden, soweit ihr Inhalt nicht von der Behörde selber zur Veröffentlichung bestimmt oder freigegeben wird» (Mettler, Das Zürcherische Gemeindegesetz, unter Berücksichtigung der Praxis systematisch dargestellt, Wädenswil 1970, S. 193f. und 196f; dazu ferner: Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, 1933, S. 58ff., insbesondere S. 60 und S. 76; E. Heiniger, Der Gemeinderat, Diss., Zürich 1957; K. Keller, Grundzüge der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Zürich 1971, S. 62f., Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 403; derselbe, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 603; Mettler, a. a. O., S. 191f.).

Die Einsichtnahme in Stadtratsprotokolle wird Stimmberechtigten und weiteren Privatpersonen im Zweifelsfalle somit nur soweit gestattet, als der Stadtrat die Einsichtnahme bewilligt.

Nachdem der Stadtrat sich im vorliegenden Fall auf die Geheimhaltungspflicht berufen hat, ist der Beauftragte in Beschwerdesachen nicht befugt, die Inhalte der ihm zugänglichen Protokolle bekanntzugeben. Gemäss Art. 39 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970, Satz 1, unterliegt der Beauftragte der Schweigepflicht, was unter anderem besagt, dass das Amtsgeheimnis der städtischen Behörden nicht über den Ombudsmann preisgegeben werden darf.

Es kommt vor, dass ein Bürger über vermeintlich erlittenem Unrecht sich nicht mehr zu beruhigen vermag. Hilfesuchend wendet er sich mehr oder weniger planlos überall hin. Meist lassen sich auch Hilfsbereite finden, die gewillt sind, sich seiner Sache anzunehmen. Die ihnen vom Ratsuchenden zur Verfügung gestellten Unterlagen sind in der Regel unvollständig, weshalb eine objektive Abklärung oft nicht gelingt.

Es gehört zum Pflichtenkreis des Ombudsmannes, gelegentlich solchen vielschichtigen Beschwerden auf den Grund zu gehen. Dazu folgendes Beispiel:

Nr. 8: Vormundschaftsbehörde; Bestellung eines Beistandes

Sachverhalt:

Der Beschwerdeführer X ist gehörlos. Er behauptet, die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich behandle sein Begehren um Bestellung eines Beistandes nicht. Darum wandte er sich an verschiedene Persönlichkeiten und Institutionen und beklagte sich bei ihnen ausführlich über das grosse Unrecht, das ihm widerfahre und seine wirtschaftliche Existenz zu vernichten drohe. X gelangt mit seiner Beschwerde auch an den Beauftragten. Dieser wird sodann von einer sozialen Institution gebeten, die schwer überschaubaren Verhältnisse abzuklären.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

I. X war in einen Forderungsprozess verwickelt und überwarf sich mit seinem Anwalt, den er zur Verantwortung ziehen wollte. Zur Durchführung eines dahin zielenden Prozesses ersuchte er die Vormundschaftsbehörde mit dem Hinweis auf seine Gehörlosigkeit um Ernennung eines Beistandes. Die Behörde lehnte das Gesuch ab. Die gegen den Entscheid beim Bezirksrat erhobene Beschwerde war erfolglos, ebenso der Weiterzug an die kantonale Direktion der Justiz. Das Bundesgericht wies die Berufung gegen den Entscheid der Zürcherischen Justizdirektion im Jahre 1963 ab.

X geriet daraufhin mit der Gemeinde A in einen Enteignungsprozess. Auch in diesem Verfahren kam es mit dem Anwalt zu Differenzen. Erneut verlangte X von der Vormundschaftsbehörde die Anordnung einer Beistandschaft. Dem Begehren wurde nicht stattgegeben. X

gelangte an den Präsidenten des Gemeinderates, welcher das Schreiben dem Stadtrat zur Prüfung überwies. Dieser teilte X mit, zuständig seien der Bezirksrat und die Justizdirektion. Beide angegangenen Instanzen bestätigten den Entscheid der Vormundschaftsbehörde. X verzeigte seinen Anwalt bei der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte im Kanton Zürich und stellte in diesem Verfahren das Gesuch um Bestellung eines amtlichen Rechtsbeistandes. Die Kommission trat auf das Gesuch nicht ein, empfahl aber X, bei der zuständigen Vormundschaftsbehörde die Bestellung eines Beistandes zu verlangen, falls er wegen körperlicher und gesundheitlicher Behinderung seine Interessen selber nicht wahren könne. Das veranlasste X, sein altes Begehren um Bestellung eines Beistandes erneut an die Vormundschaftsbehörde heranzutragen. Das Gesuch wurde wiederum abgewiesen. Beschwerden an den Bezirksrat und an die Justizdirektion blieben abermals ohne Erfolg. X gelangte an die Tagespresse, die die Angelegenheit unter dem Titel: «Für menschliche Tragödien kein Gehör» veröffentlichte.

II. Verlangte der Beschwerdeführer mit den zahlreich durchgeführten Verfahren die Bestellung eines Vertretungsbeistandes gemäss Art. 394 ZGB in Verbindung mit Art. 392 Ziffer 1 ZGB jeweiligen im Hinblick auf pendente Prozesse, so ist er nunmehr offenbar der Meinung, ein Vertretungsbeistand hätte sich des gesamten Fragenkomplexes anzunehmen. Die von ihm beabsichtigten Unternehmen brachten dem Beschwerdeführer verschiedene Prozesse ein, deren Beurteilung durch die Gerichte nicht seinem Willen entsprach. Das Endergebnis erachtet er als «skandalös», und er will eine Wende zu seinen Gunsten erwirken. Er denkt an Revisionsverfahren und Verantwortlichkeitsprozesse gegen Anwälte. Von seinen Anwälten enttäuscht, sucht er unentwegt nach einem Vertreter, der die Dinge so zu wenden hat, wie er, der Beschwerdeführer, es haben will. Er wendet sich an die Vormundschaftsbehörde im Glauben, diese vermöge ihm in der Person eines Beistandes einen Vertreter zu bestellen, in dessen Macht es liege, das, was er, der Beschwerdeführer, als Recht erachte, zu erzwingen.

Der Beschwerdeführer täuscht sich über die einem Beistand zukommenden Kompetenzen und Möglichkeiten. Ein Beistand vermöchte in keiner Weise mehr Hilfe zu leisten als ein selbstbestellter Rechtsanwalt. Auch er müsste sich überlegen, ob es sinnvoll sei, neue Pro-

zesse einzuleiten. Das Schutzbedürfnis des Verbeiständeten gebietet dem Beistand eine besonders sorgfältige Abwägung der Prozessaussichten und auferlegt ihm die Pflicht, den Verbeiständeten von der Einleitung aussichtsloser Prozesse abzuhalten. Es verhält sich keineswegs so, dass ein Vertretungsbeistand von Amtes wegen verpflichtet wäre, alle dem Beschwerdeführer gutscheinenden Anordnungen zu befolgen und nach dessen Wünschen zu prozessieren.

III. Die Vormundschaftsbehörde ist auf alle Gesuche des Beschwerdeführers um Bestellung eines Vertretungsbeistandes eingetreten und hat die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der nachgesuchten Anordnung jeweilen mit Hilfe von Ärzten abgeklärt. Gestützt darauf wurden die wiederholten Begehren abgewiesen. Der Beschwerdeführer hat von den ihm zustehenden Rechtsmitteln in selten umfangreichem Mass Gebrauch gemacht. In den Umständen sind keine wesentlichen Änderungen eingetreten, die es dem Beauftragten nahelegen würden, die Vormundschaftsbehörde einzuladen, die Frage der Bestellung eines Vertretungsbeistandes erneut zu überprüfen.

B. Der Ombudsmann als Mittler

Möglichkeiten und Grenzen der Mittlertätigkeit des zürcherischen Ombudsmannes seien an den Beispielen Nr. 9 bis Nr. 15 illustriert.

Nr. 9: Wiederherstellung der Frist zur Einreichung der Steuererklärung

Bedingt durch die Nichtbeachtung der Frist für die Einreichung der Steuererklärung 1974 hat Fräulein X ein Einkommen zu versteuern, welches mit den tatsächlichen Verhältnissen nicht übereinstimmt.

Fräulein X wandte sich an das kantonale Steueramt, deren Organe sie an das zuständige städtische Steueramt verweisen mussten. In der Folge gelangte die Pflichtige mit einem Gesuch um «Steuerreduktion für das Steuerjahr 1974» an das Steueramt der Stadt Zürich. Der Antwort des Amtes ist zu entnehmen, dass Fräulein X mit einem Steuererlass darum nicht geholfen werden kann, weil dieser besondere Umstände voraussetzt, wie beispielsweise andauernde Krankheit oder unvorhergesehene finanzielle Notlage. Nach den Weisungen der

Finanzdirektion des Kantons Zürich darf ein Steuererlass überdies nicht zum Zwecke der Abänderung einer Einschätzung oder zur Ausschaltung von Folgen von Versäumnissen im Einschätzungsverfahren gewährt werden.

In der Besprechung mit dem Beauftragten erläutert Fräulein X die Ursachen, die zur Fristversäumnis geführt haben. Die neuen Vorbringen veranlassen den Beauftragten, sich mit dem Chef des städtischen Steueramtes in Verbindung zu setzen, welcher sich bereit erklärt, die Stichhaltigkeit der neuen Vorbringen aus steuerrechtlicher Sicht abklären zu lassen.

Gestützt auf die vorgenommenen Untersuchungen kann das städtische Steueramt dem Beauftragten bekanntgeben, dass die versäumte Frist wiederhergestellt und erstreckt wurde. Dabei stellt das Steueramt ausdrücklich fest, dass alle beteiligten Funktionäre korrekt gehandelt haben.

Der Beauftragte dankt dem städtischen Steueramt für Verständnis und Entgegenkommen.

Nr. 10: Auswärtige Hospitalisierung von Chronischkranken

Herr X gelangt an den Beauftragten, weil sein 79jähriger, seit acht Monaten im Stadtspital Triemli hospitalisierter Vater in das Chronischkrankenheim Oberarth ZG umplaziert werden soll. Die beabsichtigte Verlegung des Kranken habe zur Folge, dass dessen weitgehend erblindete Ehefrau ihren Gatten nicht mehr zu besuchen in der Lage sein werde. Das bedeute für Vater und Mutter eine völlige Vereinsamung. Zu befürchten sei eine Beeinträchtigung des Lebenswillens. Dem sich für seine Eltern verwendenden Sohn ist unklar, ob die Spitalfürsorge, der behandelnde Arzt, die Spitaldirektion, der stadtärztliche Dienst oder der Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes endgültig entscheidet. Er wendet sich daher an den Beauftragten.

In Anbetracht der ausserordentlichen Umstände, die vorliegen, gelangt der Beauftragte an den Chefstadtarzt. Das gemeinsame Vorgehen führt dazu, dass der im Stadtspital Triemli hospitalisierte Patient in einem Chronischkrankenheim auf Stadtgebiet untergebracht werden kann.

Die Erleichterung, die Herr X empfindet, geht aus seinem Brief hervor: «Am 1. Juli konnte ich Ihnen meine Sorgen wegen der vorgesehenen

Verlegung meines alterskranken Vaters... vortragen. In meiner Gegenwart nahmen Sie auch gleich den Kontakt mit Herrn Dr. H. Isenschmid vom Stadtärztlichen Dienst auf. Wie gross unsere Freude war, als wir bei unserer Rückkehr (aus den Ferien) den Vater im (Chronischkrankenheim in Zürich) besuchen durften, können Sie sich wohl kaum vorstellen... Ganz besonders dankbar ist... unsere fast blinde Mutter, die nun ihren Mann tatsächlich ganz allein besuchen kann. Auf der Strasse hat sie einen Stock und im (Heim) kann sie die Knöpfe im Lift schon ordentlich ertasten.»

Nr. 11: Gebührenansätze im Reklamewesen

Sachverhalt und Abklärungen:

Im Zusammenhang mit der Anpassung der Gebühren im Reklamewesen wurde dem Beschwerdeführer X die Neutaxierung seiner in den öffentlichen Luftraum herausragenden Reklameanlagen mitgeteilt, und es wurde die jährliche Gebühr für die Benützung des öffentlichen Grundes von bisher Fr. 91.— auf Fr. 958.— heraufgesetzt. X beanstandet das ihm unerklärliche Ausmass der Gebührenerhöhung.

Der Beauftragte bespricht das Anliegen mit dem juristischen Sachbearbeiter der Amtsstelle für Reklamen des Hochbauamtes.

Die Abklärungen ergeben:

Die Überprüfung der fraglichen Reklamevorrichtungen durch die Amtsstelle für Reklamen an Ort und Stelle führt zum Ergebnis, dass die von der Bausektion II als Schaukästen bewilligten Anlagen in Abweichung von den bewilligten Plänen nicht als unabhängige Schaukästen, sondern als integrierende Bestandteile der Schaufensteranlagen ausgeführt worden waren. Der optische Gesamteindruck der Anlagen rechtfertigt es, dieselben als nichtgebührenpflichtiges Schaufenster zu qualifizieren und die Neutaxierung wiedererwägungsweise in diesem Punkte abzuändern, was zu einer Herabsetzung der jährlichen Gebühr für die Benützung des öffentlichen Grundes auf Fr. 193.— führt.

Erläuterungen:

Die Neutaxierung der Benützungsgebühr erfolgte aufgrund der vom Stadtrat am 25. April 1973 beschlossenen Änderung der Richtlinien für die Gebühr des Baupolizei- und Reklamewesens, die eine Anpassung der Benützungsgebühren der bestehenden Anlagen auf den 1. Januar 1974 vorsieht. In Anbetracht des überaus grossen Bestandes von Anlagen für die Aussenwerbung im öffentlichen Raum, sah sich die Verwaltung genötigt, die zu behandelnden Fälle vorwiegend gestützt auf die Akten zu entscheiden.

Nr. 12: *Baupolizei; Zulassung von Untergeschossen als Verkaufsräume*

Sachverhalt und Abklärungen:

Die Baupolizei untersagte der Beschwerdeführerin die Benützung des zweiten Untergeschosses ihrer Liegenschaft als Verkaufsraum und gestattete lediglich die Verwendung desselben als Lagerraum. Sie stellte «den Erlass einer amtlichen Verfügung mit Busse und Kostenfolge» für den Fall der Nichtbeachtung des Benützungsverbotens in Aussicht. Die Beschwerdeführerin ersucht den Beauftragten abzuklären, ob die Baupolizei durch eine flexiblere Auslegung der Bestimmungen ihren Interessen besser entgegenzukommen vermöchte, um so mehr, als die Benützung als Verkaufsraum auf Zusehen hin geduldet worden sei.

Der Beauftragte nahm in Begleitung der zuständigen Organe der Baupolizei eine Besichtigung vor, zog die Akten bei und besprach die Rechtslage mit dem Abteilungssekretär des Bauamtes II.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Die Liegenschaft liegt in der Wohnzone B. Gemäss Art. 5 der Bauordnung der Stadt Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 12. Juli 1963, abgeändert am 16. April 1969) sind in der Zone B höchstens vier Vollgeschosse zugelassen. Wird die zonnengemässe Vollgeschosszahl erreicht, so dürfen im ersten Untergeschoss noch höchstens 60 % der Erdgeschossfläche von Wohn-, Schlaf-, Arbeits- und Nebenräumen sowie von Treppenhaus und Lift eingenommen werden (Art. 8 Abs. 1

der Bauordnung). Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 10. November 1961 Richtlinien für die ausnahmsweise Zulassung von Verkaufsuntergeschossen (Basements) erlassen. In Ziffer I/2 lit. b wird ausdrücklich festgehalten, dass Basements nur zugelassen werden, wenn sie im ersten Kellergeschoss gelegen sind.

Art. 8 Abs. 1 der Bauordnung verwendet den Begriff des Verkaufsraumes nicht. Verkaufsräume gelten nach der ständigen Praxis als Arbeitsräume im Sinne von Art. 8 der Bauordnung. Um den Verkaufsraum vom Lagerraum abzugrenzen, stellt die Praxis der Baupolizei darauf ab, ob der Raum den Kunden grundsätzlich zugänglich gemacht wird. Änderungen an dieser Praxis würden eine praktische und klare Unterscheidung von Verkaufsraum und Lagerraum verunmöglichen. Nun hat aber die Besichtigung ergeben, dass die Kunden durch einen gut sichtbaren, im Soussol angebrachten Pfeil eingeladen werden, für gewisse Spezialgebiete das zweite Untergeschoss aufzusuchen.

Die Baupolizei hat dem Beauftragten versichert, dass auf dem ganzen Gebiet der Stadt Zürich kein zweites Untergeschoss als Verkaufsraum gestattet worden ist.

Die rechtlichen Bestimmungen und die bewährte Praxis versagen ein Entgegenkommen an die Beschwerdeführerin. Den Nachweis für ihre Behauptung einstweiliger Duldung vermöchte die Beschwerdeführerin nicht zu erbringen.

Nr. 13: *Mietverträge über Geschäftslokalitäten in städtischen Liegenschaften*

Seit 50 Jahren ist Herr X Mieter einer kleinen Werkstatt einer städtischen Liegenschaft. Da er schwer erkrankte, verkaufte er sein Geschäft zum Preise von Fr. 20 000.— an Y, der den Kaufpreis bezahlte.

Die Liegenschaftsverwaltung, die im Kaufpreis einen mitenthaltenen Goodwill vermutete, verweigerte den Abschluss eines Mietvertrages mit Y. Das entspricht einer ständigen Praxis der Liegenschaftsverwaltung, die bei Geschäftsübergaben, die städtische Mietobjekte betreffen, darauf achtet, dass der bisherige Mieter seinem Geschäftsnachfolger lediglich das Inventar verkauft.

Nach Abklärung der Verhältnisse empfiehlt der Beauftragte Herrn X, den Verkaufspreis nachträglich um Fr. 5000.— zu reduzieren. Herr X erklärt sich mit der Reduktion einverstanden, und die Liegenschaftsverwaltung geht mit Y den von diesem gewünschten Mietvertrag ein.

Nr. 14: und Nr. 15: Anspruch auf reibungslosen und schnellen Ablauf von Verwaltungsverfahren

Nr. 14:

Die Schwester der Beschwerdeführerin ist bevormundet. Das Amt des Vormundes ist einem städtischen Amtsvormund übertragen. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie versuche vergeblich an den zuständigen Amtsvormund zu gelangen, mit dem sie sich über die Regelung des Besuchsrechts persönlich verständigen sollte. Eine telephonische Verbindung sei lediglich mit der Sekretärin gelungen, ein vor vier Wochen abgeschickter, eingeschriebener Brief sei unbeantwortet geblieben.

Der Beauftragte besprach sich mit dem Amtsvormund, der die Vorbringen der Beschwerdeführerin bestätigte und auf seine Arbeitsbelastung hinwies. Indessen erklärt sich der Vormund bereit, die Schwester seines Mündels unverzüglich zu einem Besuch zu empfangen.

Nr. 15:

Herr X beschwert sich beim Beauftragten schriftlich über die «äusserst schleppende Abwicklung des Erbschaftsprozesses» durch Amtsvormund Y.

Der Beauftragte besprach den gerügten Geschäftsablauf mit Amtsvormund Y und zog eine schriftliche Vernehmlassung bei. Er unterhielt sich in der Angelegenheit auch mit dem Vizepräsidenten der Vormundschaftsbehörde.

Die Abklärungen ergeben:

Es trifft zu, dass die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich den zuständigen Amtsvormund einlud, «die Interessen des Mündels am Nachlass zu wahren und die Liquidations- und Teilungsrechnung bis spätestens 31. Dezember 1972 zur Genehmigung einzureichen». Bei dieser nicht eingehaltenen Frist handelt es sich nicht um eine gesetzliche, deren Nichteinhaltung mit Rechtsnachteilen verbunden wäre, sondern vielmehr um eine von der Vormundschaftsbehörde angesetzte Ordnungsfrist.

Das Studium der einzelnen Daten der Aktenvorgänge ergibt, dass den handelnden Organen keine Verschleppung vorgeworfen werden darf. Insbesondere ist zu bemerken, dass Amtsvormund Y, gegen den sich die Beschwerde richtet, keineswegs für die Geschäftsführung allein verantwortlich ist. Die Nachlassteilung erfordert die Zusammenarbeit von Vormundschaftsbehörde, Bezirksrat und Amtsvormundschaft. Die Akten zeigen, dass es der Amtsvormundschaft auch bei gutem Willen nicht möglich war, das Geschäft bis zum 31. Dezember 1972 zu erledigen. Die Genehmigung des waisenamtlichen Inventars durch den Bezirksrat erfolgte am 9. November 1972. Unmöglich erwies sich die Abklärung der Steuerfragen innerhalb der angesetzten Frist. In der Folge verzögerte sich das Geschäft durch den Tod der Mutter der Erben, welche am Nachlass beteiligt war.

Der zeitliche Ablauf des Geschäftes ist nicht zu beanstanden.

II. Verwaltungsinterne Beschwerden

Die zürcherische Ombudsmann-Einrichtung ist auch dem städtischen Arbeitnehmer bei Unstimmigkeiten, die sich aus dem Dienstverhältnis ergeben, zugänglich, sofern sich der Dienstweg als ungeeignet erweist oder zu keiner befriedigenden Lösung führt. Im Jahre 1974 kamen 24 Prozent (1972 14 Prozent, 1973 15 Prozent) aller Anliegen aus den Kreisen der Verwaltung⁵. Immer wieder wenden sich auch Arbeitnehmer, die dem Beauftragten bei Anlass einer gegen sie erhobenen Beschwerde eines Bürgers begegneten, später in eigener Sache an den Ombudsmann, der in drei Jahren einen weiten Einblick in personelle Angelegenheiten und deren neuralgischen Herde gewonnen hat. Diese aus der Administration stammenden «Klagen» sind dem Beauftragten Zeugnis dafür, dass die Verwaltung der Objektivität der Einrichtung Vertrauen entgegenbringt.

Nr. 16: Zuteilung eines andern Arbeitsplatzes

Sachverhalt und Abklärungen:

X steht seit mehreren Jahren auf derselben Kanzlei in den Diensten der Stadt. Auf den 1. Januar 1974 wählte ihn der Stadtrat zum Verwaltungsbeamten. Der Amtsvorsteher versetzte ihn mit Verfügung vom 10. Januar 1974 an einen andern Arbeitsplatz, was X als Unrecht empfindet.

Um Einblick in die Umstände zu gewinnen, die zur Versetzung geführt haben, liess sich der Beauftragte vom Amtsvorsteher und dessen Stellvertreter orientieren. Ferner hörte er sechs ehemalige oder gegenwärtige Mitarbeiter von X an.

⁵ Die hohe prozentuale Zunahme der verwaltungsinternen Beschwerden scheint darauf zurückzuführen zu sein, dass die Tätigkeit des Ombudsmannes innerhalb der Verwaltung rascher bekannt zu werden vermochte als in den übrigen Bevölkerungskreisen; eine Dauererscheinung dürfte der relativ hohe Prozentsatz voraussichtlich nicht darstellen. Im ersten Halbjahr 1975 belief sich der Prozentsatz der verwaltungsinternen Beschwerden auf 18 Prozent aller Beschwerden.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

1. Das Personalrecht der Stadt Zürich beschäftigt sich in zwei Bestimmungen mit der Zuteilung eines andern Arbeitsplatzes. Nach Art. 23 haben die Beamten und Angestellten bei Reorganisation eines Amtes oder bei Änderung eines Pflichtenkreises einer Stellung auch während der Amtsdauer in die veränderten Obliegenheiten einzutreten und in eine Stelle gleicher oder ähnlicher Art überzutreten, wenn sie nicht vorziehen, den Dienst bei der Stadt zu verlassen. Die Versetzung in ein anderes Arbeitsgebiet ist sodann in Art. 93 lit. c als Disziplinar-massnahme vorgesehen.

Das Bundesgericht hat festgestellt, dass dem Staat auch dann das Recht zusteht, einen Beamten aus wichtigen Gründen zu entlassen, wenn dieser Entlassungsgrund im Gesetz nicht ausdrücklich festgelegt ist (BGE 49 I 223; vgl. Imboden, Schweizerische Verwaltungsrecht-sprechung, 4. A., Bd. II, S. 595). Als weniger weitgehende Massnahme bedarf auch eine Versetzung aus wichtigen Gründen keiner gesetzlichen Grundlage. Wider den Willen des Beamten muss eine Versetzung immer dann zulässig sein, wenn zur Behebung interner Spannungen oder Unzulänglichkeiten personelle Umorganisationen Erfolg versprechen. Dementsprechend bestimmt Art. 23 Abs. 1 des Entwurfes zu einem neuen Personalrecht, dass der Arbeitnehmer jederzeit an einen andern Arbeitsplatz versetzt werden kann, «wenn es der Dienst oder die zweckmässige Verwendung der Arbeitskraft erfordert». Rechtfertigen lässt sich nur die Versetzung desjenigen, der die Spannung verursacht hat, sie aufrechterhält oder in dessen Person die Unzulänglichkeit begründet ist (dazu: H. Wolff, Verwaltungsrecht II, 3. A., S. 447/448).

2. Das X zum Vorwurf gemachte Verhalten vermöchte an sich eine Versetzung zu rechtfertigen, war seinen Vorgesetzten aber schon längere Zeit bekannt. Neuere oder neueste Vorfälle liegen nicht vor. Aus dem Zuwarten mit der Versetzung muss gefolgert werden, dass die Weiterbeschäftigung am bisherigen Arbeitsplatz nicht als unzumutbar empfunden wurde. Dass die beanstandeten Eigenheiten des Beschwerdeführers für den von ihm versehenen Posten nicht als so gravierend erachtet werden, dass deswegen im heutigen Zeitpunkt eine Versetzung vorgenommen werden müsste, ist insbesondere aus seiner auf den 1. Januar 1974 erfolgten Wahl auf Amtsdauer zu schliessen. Im

Wahlantrag an den Stadtrat wird der zur Wahl empfohlene für die Stelle vorgesehen, die er bisher bekleidete. Die zehn Tage nach dem Eintritt der Wahl ausgesprochene Versetzung lässt sich mit der Beförderung darum nicht vereinbaren, weil sie auf keine Ereignisse Bezug nimmt, die nach erfolgtem Wahlantrag vorgefallen wären. Was der Verwaltung vor der Wahl bekannt gewesen ist, kann ohne das Hinzutreten neuer unliebsamer Ereignisse nicht als Versetzungsgrund herangezogen werden (vgl. dazu sinngemäss BGE 75 II Nr. 46).

Empfehlung:

Der Beauftragte empfiehlt, die Versetzungsverfügung vom 10. Januar 1974 zurückzunehmen und X auf Zusehen hin an seinem bisherigen Arbeitsplatz weiter zu beschäftigen.

Nr. 17: Nachträgliche Herabsetzung des zugesicherten Stundenlohnes

Sachverhalt:

Mit Verfügung des Dienstchefs wurde Gastarbeiter X mit Wirkung ab 19. Juli 1974 im Hilfsverhältnis als Betriebsarbeiter beim Gartenbauamt angestellt. Die Besoldung wurde einschliesslich Teuerungszulage auf Fr. 9.55 pro Stunde festgesetzt.

X beschwert sich über die Besoldungsauszahlung für den Monat August, wonach ihm lediglich ein Stundenlohn von Fr. 8.88 ausbezahlt wurde. Er legt ein an ihn adressiertes Schreiben des Gartenbauamtes, datiert «anfangs September 1974» zu den Akten, welchem zu entnehmen ist, dass im August 1974 zwischen dem Personalamt und den übrigen Dienstabteilungen der Stadtverwaltung vereinbart wurde, es seien alle aushilfsweise und befristet bei der Stadt als Betriebsarbeiter angestellten Studenten generell mit Fr. 8.88 pro Arbeitsstunde (Besoldungsklasse 2, Dienstjahresstufe 1) zu entlohnen. Das Schreiben stellt fest: «Sämtliche bereits zum Versand gelangten Verfügungen mit anderen Stundenlohnansätzen sind demzufolge ungültig. ... Sollten Sie mit dieser Regelung nicht einverstanden sein, so gilt dieses Schreiben als sofortige Kündigung».

X, der diese Lohnkürzung nicht hinzunehmen bereit war, begab sich zur Polizei, die ihn an den Ombudsmann verwies.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Das Anstellungsverhältnis ist ein öffentlich-rechtliches. Das Schreiben des Gartenbauamtes von anfangs September 1974 an die als Betriebsarbeiter angestellten ausländischen Studenten bedeutet materiell eine Abänderung von Anstellungsverfügungen. Begründet wird die Herabsetzung des zugesicherten Stundenlohnes mit einer nachträglichen Regelung, womit alle als Betriebsarbeiter befristet angestellten ausländischen Studenten gleich behandelt werden sollen.

Die Besoldungsansprüche von städtischen Arbeitnehmern sind indes für die Zeit des Anstellungsverhältnisses unentziehbar. «Eine Kürzung der Ansprüche ist nur zulässig, wenn diese durch einen schon bei der Anstellung geltenden Rechtssatz oder durch eine in die Anstellungsverfügung aufgenommene besondere Klausel vorbehalten wurde» (Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 4. A., Bd. 1, S. 215). Die Besoldungsansprüche sind als wohlerworbene Rechte zu qualifizieren und können nicht rückwirkend gekürzt werden. Eine Kürzung ist frühestens auf den Zeitpunkt der rechtmässigen Kündigung hin zulässig.

Bei im Taglohn beschäftigtem Hilfspersonal ist das Anstellungsverhältnis beiderseits täglich, nach dreimonatiger Anstellung auf 14 Tage kündbar (Art. 119 Abs. 1 des Personalrechts). Da das Kündigungsschreiben mit «anfangs September» datiert ist, ist der Zeitpunkt der Kündigung nicht völlig gewiss. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer jedenfalls am Tage seiner Vorsprache beim Ombudsmann im Besitze der Kündigung war. Der in der Anstellungsverfügung zugesicherte Stundenlohn von Fr. 9.55 müsste daher bis und mit dem 13. September 1974 ausbezahlt werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufenthaltsbewilligung des Beschwerdeführers am 25. September 1974 abläuft, rechtfertigt sich eine gewisse Grosszügigkeit, damit nicht für die Dauer von zehn Tagen eine Neufestsetzung des Lohnanspruches getroffen werden muss.

Empfehlung:

Der Beauftragte empfiehlt, den Beschwerdeführer bis und mit 25. September 1974 mit einem Stundenlohn von Fr. 9.55 zu entschädigen.

Dieselbe Regelung empfiehlt sich für die weiteren 16 beim Gartenbauamt befristet beschäftigten ausländischen Studenten.

Nr. 18 und Nr. 19: Entlassungen aus dem städtischen Dienst

Nr. 18:

Sachverhalt und Abklärungen:

Mit Verfügung wurde die im Hilfsverhältnis beschäftigte Frau X «wegen schuldhaftem und unentschuldigbarem Verhalten» auf den 31. Dezember 1973 aus dem städtischen Dienst entlassen, wobei der Besoldungsanspruch als am 4. November 1973 beendet betrachtet wurde. Zur Begründung wurde ausgeführt, Frau X habe den Beginn ihrer Krankheit verspätet mitgeteilt, das Arzteugnis nicht rechtzeitig verlängert und entgegen den erhaltenen Weisungen keinen Vertrauensarzt mit ihrer Untersuchung beauftragt. Frau X bestreitet die Richtigkeit der Vorhalte.

Der Beauftragte zog von der Abteilung die Personalakten und von der Versicherungskasse mit Vollmacht der Beschwerdeführerin das vertrauensärztliche Gutachten bei. Er besprach sich mit dem Vorgesetzten von Frau X sowie mit dem zuständigen Beamten des Personalamtes und dem Abteilungssekretär des Finanzamtes. Der Vorgesetzte von Frau X und die Versicherungskasse erhielten überdies Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmung.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

1. Die Beschwerdeführerin liess der Verwaltung erst drei Tage nach ihrer Arbeitsaussetzung das ihre Erkrankung bestätigende Arzteugnis zugehen. Dadurch versties sie gegen Art. 41 Abs. 1 des Personalrechts, wonach der Arbeitnehmer dem Dienstchef von seiner Verhinderung an der Dienstleistung im Verlaufe des ersten Tages und unter Angabe des Grundes Mitteilung zu machen hat. Hingegen ist das Arzteugnis rechtzeitig eingereicht worden; es ist spätestens am 7. Tage nach der Arbeitsaussetzung beizubringen (Art. 41 Abs. 2 des Personalrechts). Nach Art. 95 des Personalrechts kommt Kündigung insbesondere bei eigenmächtiger tageweiser Aussetzung der

Arbeit in Betracht. Einer solch groben Disziplinlosigkeit hat sich Frau X durch das Unterlassen der sofortigen Krankheitsmeldung nicht schuldig gemacht.

Das Arzteugnis lautete auf eine vermutliche Krankheitsdauer von vier bis sechs Wochen und wurde durch ein zweites Zeugnis des behandelnden Arztes ergänzt, in welchem eine weitere dreiwöchige Arbeitsunfähigkeit attestiert wird.

2. a) In der Folge blieb Frau X der Arbeit mehrere Wochen fern, ohne der Verwaltung ein ärztliches Attest über die Fortdauer der Krankheit zukommen zu lassen. Schliesslich ging der Verwaltung ein Arztbericht von Dr. med. Y, Vertrauensarzt der Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer, zu, worin Frau X als weiterhin krank bezeichnet wird.

Mit der Auftragserteilung und der Berichterstattung dieses Gutachtens hat es folgende Bewandnis: Schon bald nach ihrer Erkrankung schrieb die Verwaltung Frau X: «Auf Grund von Art. 41 Abs. 4 des Personalrechts (werden Sie gebeten) ... sich zu einem Vertrauensarzt gemäss beiliegender Liste zu begeben, sich von ihm untersuchen zu lassen und den Vertrauensarzt zu veranlassen, dem Unterzeichneten über das Resultat so bald als möglich Bericht zu erstatten». Da das verlangte Gutachten nicht einging, forderte die Verwaltung Frau X abermals auf, «sich unverzüglich bei einem städtischen Vertrauensarzt einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen».

Aus den Akten wird ersichtlich, dass Frau X drei Vertrauensärzte aufsuchte, wobei erst der zuletzt konsultierte in der Lage war, die Ausarbeitung des Gutachtens innerhalb nützlicher Frist zu übernehmen.

b) In einem nicht verlangten Schreiben wandte sich Vertrauensarzt Dr. Y an den Beauftragten und erklärte sich mit dem Vorgehen der Verwaltung nicht einverstanden. Der Angestellte habe sich auf keinen Fall von sich aus bei einem Vertrauensarzt für die Untersuchung anzumelden, sondern es sei Sache des Dienstchefs, einem bestimmten Vertrauensarzt diesen Auftrag mit einer ganz bestimmten Fragestellung zu erteilen oder dann die städtische Versicherungskasse aufzufordern, die Angelegenheit einem Vertrauensarzt zu übergeben. Ohne einen schriftlichen Auftrag der Dienststelle werde der Vertrauensarzt nur einseitig durch den Patienten orientiert und er wisse nicht, ob es sich um die Frage einer längeren krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit handle oder um eine vorzeitige Teil- oder Vollpensionierung. Der Ver-

trauensarzt, der den Auftrag erhalte, habe das Gutachten der städtischen Versicherungskasse abzugeben; die beauftragende Dienststelle erhalte lediglich den «Bericht über die vertrauensärztliche Untersuchung», der keinerlei medizinische Angaben enthalte. Nur dadurch könne das ärztliche Geheimnis gewahrt werden.

Den Ausführungen und Einwänden von Dr. Y ist beizupflichten. Gemäss Art. 41 Abs. 4 des Personalrechts sind die Dienstabteilungen jederzeit berechtigt, eine vertrauensärztliche Untersuchung anzuordnen. Es liegt in der Natur dieser Untersuchung, dass der Arzt durch eine exakte Fragestellung Klarheit über seinen Auftrag erhält. Diese Fragestellung hat von der Verwaltung auszugehen. Sie ist es, die durch das Gutachten objektive Kenntnis über den Gesundheitszustand ihres Arbeitnehmers und über den Einfluss seiner Erkrankung auf die zukünftige Gestaltung des Anstellungsverhältnisses erlangen will. Die Dienststelle ist Auftraggeberin, weshalb für die Kosten der Untersuchung die Stadt aufzukommen hat.

Da richtigerweise die Dienststelle die vertrauensärztliche Untersuchung hätte in Auftrag geben müssen, kann der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden, sie sei der wiederholten Aufforderung, sich von einem Vertrauensarzt untersuchen zu lassen, nicht nachgekommen. Zudem hat sich der Vorwurf als unzutreffend erwiesen; Frau X meldete sich, wenn auch reichlich spät und ohne die Verwaltung davon zu verständigen, zur Untersuchung an. Obwohl das Verhalten von Frau X den Gepflogenheiten, die vom Arbeitnehmer im Umgang mit dem Arbeitgeber erwartet werden dürfen, nicht entspricht, sind hinreichende Gründe für eine verschuldete Entlassung nicht nachgewiesen. 3. Die Kündigung wurde nicht während der Sperrfrist von Art. 336e Abs. 1 lit. b OR ausgesprochen. Da auch die Kündigungsfrist eingehalten wurde, ist das Dienstverhältnis mit dem 31. Dezember 1973 zu Ende gegangen.

Mit der Beendigung des Dienstverhältnisses ist nicht gleichzeitig der Besoldungsanspruch dahingefallen. Das ununterbrochene Dienstverhältnis hatte bei Krankheitsbeginn länger als sechs Monate gedauert, weshalb der Erkrankten ein Besoldungsanspruch für die Dauer von sechs Monaten zusteht (Art. 29 Abs. 2 lit. c der Besoldungsverordnung). Der dem Arbeitnehmer gemäss der Besoldungsverordnung zustehende Besoldungsanspruch bei Arbeitsaussetzung infolge Krankheit soll jedenfalls dann nicht durch die Kündigung verkürzt werden

dürfen, wenn die Kündigung durch die Stadt nach bereits eingetretener Erkrankung erfolgt ist.

Das Gutachten des Vertrauensarztes attestiert Frau X sinngemäss eine völlige Arbeitsunfähigkeit bis Ende Februar 1974.

Empfehlung:

Der Beauftragte empfiehlt, auf die Entlassungsverfügung zurückzukommen und die Entlassung aus dem städtischen Dienst auf den 31. Dezember 1973 als unverschuldet zu behandeln.

Das Personalamt wird eingeladen, Frau X von der Liste der disziplinarisch entlassenen Personen zu streichen und ihr die Besoldung bis Ende Februar 1974 auszurichten.

Nr. 19:

Sachverhalt und Abklärungen:

X, die als Hortvikarin tätig war, beschwert sich über die Auflösung des Anstellungsverhältnisses. Das Dienstverhältnis sei aufgelöst worden aufgrund von Mitteilungen einer Arbeitskollegin an das Hortbüro, ohne dass ihr Gelegenheit gegeben worden sei, sich zu diesen Vorbringen zu äussern. Zudem sei ihr die Entlassung nicht persönlich mitgeteilt, sondern vom Hortbüro telephonisch zu ihren Händen einer Drittperson unter Bekanntgabe der Entlassungsgründe ausgerichtet worden.

Die Beschwerdeführerin wandte sich an den Präsidenten der Kreisschulpflege, welcher sie an das Hortbüro verwiesen habe. Von den Ausführungen des Hortbüros konnte sie sich nicht befriedigt erklären. Der Beauftragte zog die Akten bei, ersuchte den Leiter des Hortbüros um Auskunft und besprach das Geschäft mit dem Abteilungssekretär des Schulamtes und mit dem Personalamt.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

Es trifft zu, dass das Dienstverhältnis aufgelöst wurde, weil sich eine Kollegin beim Hortbüro mit der Art der Hortleitung durch die Beschwerdeführerin nicht völlig einverstanden erklären konnte. Richtig

ist sodann, dass das Hortbüro, nachdem es diesem nicht gelang, die Vikarin unverzüglich telephonisch zu erreichen, einer Hausgenossin die Beendigung des Arbeitsverhältnisses bekannt gab. Wie weit dabei auf die Entlassungsgründe Bezug genommen wurde, lässt sich nicht mehr restlos abklären; unbestrittenermassen ist jedenfalls die Bemerkung gefallen, «es sei nicht so gut gegangen».

Hortvikarinnen werden gemäss Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über das Anstellungsverhältnis und die Besoldungen der Vikarinnen und Leiter der Horte (Gemeinderatsbeschlüsse vom 6. April 1949 / 9. Dezember 1964 / mit Abänderungen bis 2. Dezember 1970) durch Verfügung des Schulvorstandes angestellt. Die Kündigung erfolgt durch die Wahl- oder Ernennungsstelle (Art. 103 Abs. 3 des Personalrechts). Übungsgemäss werden die Abordnungen von Vikarinnen und die Aufhebungen der Abordnungsverhältnisse an das Hortbüro delegiert. Art. 4 Abs. 4 der genannten Verordnung bestimmt, dass Vikarinnen mit täglicher Kündigungsfrist angestellt werden.

Die kurzfristige Auflösung des Dienstverhältnisses von einem Tag auf den andern erfolgte somit in Übereinstimmung mit der Kündigungsfrist. Indessen ist das Hortbüro des Schulamtes zur Entlassung von Vikarinnen in eigener Kompetenz nicht befugt.

Die Stadt ist nicht verpflichtet, Kündigungen an Hilfspersonal zu begründen. Enthält die Kündigung keine Begründung, ist davon auszugehen, die Auflösung des Dienstverhältnisses erfolge ohne Verschulden des Arbeitnehmers. Erfolgt die Kündigung zwar formell ohne Verschulden und liegen ihr trotzdem unabgeklärte Vorwürfe zugrunde, die eine spätere Wiederbeschäftigung zu erschweren vermögen, ist richtigerweise der Beschuldigte zu den ihn belastenden Vorbringen anzuhören (dazu: Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, 4. A., S. 618 und 635).

Die städtischen Beamten haben in Arbeits- und Dienstsachen Verschwiegenheit zu beobachten (Art. 21 lit. g des Personalrechts). Die telephonische Bekanntgabe der Auflösung eines Dienstverhältnisses und der damit verbundenen Umstände an eine Drittperson stellt eine unzulässige Indiskretion dar.

Gestützt auf die Abklärungen des Beauftragten bedauerte das Hortbüro sein Vorgehen, und es erklärte sich bereit, der Beschwerdeführerin eine neue Vikariatstätigkeit zuzuhalten. Die Beschwerdeführerin machte von dem Anerbieten Gebrauch.

Nr. 20: Kursbesuche; Rückerstattung von Kosten durch den Arbeitnehmer

Die Beschwerdeführerin X war als Krankenschwester in einem Stadtspital tätig. Mit Verfügung des Vorstandes des Gesundheits- und Wirtschaftsamt wurde ihr gestattet, den Stationsschwestern-Kurs des Schweizerischen Roten Kreuzes zu besuchen, wobei ihr während der ganzen Kursdauer die volle Besoldung zugesichert wurde. Gemäss Ziffer 4 der Verfügung wurde sie verpflichtet, der Stadtverwaltung Rückzahlungen zu leisten, wenn sie innerhalb von drei Jahren nach beendetem Kursbesuch den städtischen Dienst verlasse, und zwar im ersten Jahr die volle, im zweiten Jahr zwei Drittel und im dritten Jahr einen Drittel der über Fr. 1000.— liegenden Aufwendungen. Es ist unbestritten, dass Schwester X die Verfügung zugestellt erhielt.

Die Beschwerdeführerin kündigte das Anstellungsverhältnis bei der Stadt im zweiten Jahr nach beendetem Kursbesuch, weshalb die Stadt Fr. 1975.70 zurückforderte. Dem Gesuch um Erlass der Rückerstattungsforderung entsprach die Spitalverwaltung nicht.

Schwester X machte beim Ombudsmann geltend, sie habe sich vorgängig des Kursbesuches mit der zuständigen Vorgesetzten über eventuelle Rückzahlungen besprochen und zur Auskunft erhalten, darüber brauche sie sich keine Sorgen zu machen, man werde darüber zu gegebener Zeit reden können.

Sofern der Beschwerdeführerin der Nachweis für die Richtigkeit ihrer Behauptung gelungen wäre, hätte sich der Beauftragte für einen Erlass oder doch für eine Reduktion der Rückforderung verwendet, denn es ginge nicht an, dass die Verwaltung Schwestern mit unrichtiger Orientierung über die Kostentragung zur Kursteilnahme ermuntern würde.

Die Abklärungen des Beauftragten ergaben, dass nicht davon ausgegangen werden kann, es sei ein abgegebenes Versprechen nicht gehalten worden. Gestützt darauf und im Hinblick auf die von der Verwaltung verfolgte konsequente Praxis kann dem Anliegen der Beschwerdeführerin keine Folge gegeben werden.

Nr. 21: Leistungen der Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer

Sachverhalt und Abklärungen:

Mit Dienstvertrag vom März 1965 wurde der Beschwerdeführer X als teilweise beschäftigter Aushilfs-Kondukteur bei den Verkehrsbetrieben der Stadt Zürich angestellt. Das Anstellungsverhältnis endete am 15. November 1970. Die Versicherungskasse der Stadt Zürich teilte dem Versicherten mit, die Austrittsentschädigung gestalte sich wie folgt:

Persönliche Beiträge	Fr. 1582.05
Zinsen	Fr. 161.65
<hr/>	
Total	Fr. 1743.70

X erklärte sich mit dieser Leistung nicht einverstanden und berief sich auf Art. 100 Abs. 1 der Statuten der Versicherungskasse, wonach Mitgliedern der Spar- und Hilfskasse bei unverschuldeter Entlassung aus dem Dienstverhältnis die eigenen und die städtischen Einlagen mit Zins und Zinseszins auszurichten seien. Mit der Begründung, die Umstände, die zur Kündigung geführt hätten, könnten nicht einseitig den Verkehrsbetrieben zur Last gelegt werden, beantworteten die Verkehrsbetriebe das Begehren abschlägig, worauf sich X an die Versicherungskasse wandte, welche ihm mitteilte, richtigerweise hätte er schon im Jahre 1969 aus der Versicherungskasse ausscheiden müssen. Da X die erhaltenen Antworten als sich widersprechend empfand, ersuchte er den Ombudsmann um Abklärung der Rechtslage.

Der Beauftragte zog die Personal- und Versicherungsakten bei und besprach das Geschäft mit dem Abteilungssekretär des Finanzamtes, dem 1. Adjunkten der Versicherungskasse und mit dem Personalchef der Verkehrsbetriebe.

Aus den Erwägungen des Beauftragten:

1. In Anwendung von Art. 6 des Dienstvertrages wurde der Beschwerdeführer auf den 1. Juli 1965 in die Spar- und Hilfskasse aufgenommen. Mit der Aufhebung der Spar- und Hilfskasse wurde er Mitglied der Pensionskasse (Art. 124 der Statuten, Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 26. November 1969).

Gemäss Art. 61 Abs. 1 lit. c der Statuten haben Versicherte, die dauernd, aber nicht vollbeschäftigt bei der Stadt tätig sind, wenn sie ohne eigenes Verschulden entlassen werden, Anspruch auf die persönlichen und die städtischen Einlagen mit Zins und Zinseszins. Bei freiwilligem Austritt werden die eigenen Einlagen mit Zins und Zinseszins zurückerstattet (Art. 58 Abs. 1 der Statuten). Art. 58 Abs. 3 bestimmt, dass das Mitglied aus der Pensionskasse ausscheidet und ihm lediglich die persönlichen Einlagen mit Zins und Zinseszins erstattet werden, wenn der Beschäftigungsgrad unter einen Drittel der normalen Arbeitszeit sinkt.

Das Verhältnis von Art. 58 Abs. 3 zu Art. 61 Abs. 1 lit. c der Kassenstatuten ist sinnvollerweise dahin zu interpretieren, dass bei unverschuldetem Sinken des Beschäftigungsgrades unter einen Drittel der normalen Arbeitszeit der Versicherte auf die persönlichen und die städtischen Einlagen Anspruch hat.

2. Akten, erhaltene Auskünfte und die eigene Darstellung des Beschwerdeführers zeigen, dass das Sinken des Beschäftigungsgrades vorwiegend durch den Studienabschluss bedingt waren. Auch liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass X sich um einen höheren Beschäftigungsgrad bemüht hat. Die Abklärungen ergaben, dass die Verkehrsbetriebe bereit gewesen wären, X bis Anfang April 1970 als vollbeschäftigten Kondukteur arbeiten zu lassen und von da an bis zum 15. November 1970 einer Beschäftigung von einem Drittel des vollen Arbeitspensums zugestimmt hätten.

Unter diesen Umständen hätte die Versicherung bereits in einem früheren Zeitpunkt aufgelöst werden müssen. Daraus sind aber dem Beschwerdeführer keinerlei Nachteile erwachsen; die Weiterführung der Versicherung brachte ihm im Gegenteil den Vorteil eines verlängerten Versicherungsschutzes.

Ein Anspruch auf Auszahlung der städtischen Einlagen besteht daher nicht.

Zusammenfassungen werden leicht zu blossen Wiederholungen, Ausblicke verleiten zu realitätsfremdem Wunschdenken. An ihrer Stelle sei die Bemerkung erlaubt, dass die Einführung der Ombudsmann-Einrichtung durch die Stadt Zürich vielleicht doch nicht so zufällig war, sondern in ihrer durch die Geschichte zu verfolgenden Experimentierfreude mitbegründet sein mag. Jedenfalls traf der Beauftragte Umstände vor, die auf seine Arbeit ermunternd wirken.

3. Juli 1975

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen:
Dr. Jacques Vontobel