

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
1976

Inhalt

Fünf Jahre Ombudsmann in der Stadt Zürich

I. Einleitung	5
II. Zahlen	6
III. Aufgaben	7
A. Zum Bild des Ombudsmanns in der Schweizerischen Rechts-Landschaft	7
B. Gruppierung der Anliegen	10
C. Was der Ombudsmann sein will und was er nicht sein will	12
IV. Statistische Angaben	14
A. Geschäftsstatistik 1971—1976	14
B. Geschäftslast und Erledigungen 1971—1976	16
C. Erledigungsdauer	17
D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher	18
V. Wiederhall der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung?	20

Das Geschäftsjahr 1976

I. Allgemeines	26
II. Die «Erste Internationale Ombudsmann-Konferenz»	27
III. Neunundzwanzig Arbeitsbeispiele	29
A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen	29
1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus	29
2. Der Ombudsmann als Mittler	54
B. Verwaltungsinterne Beschwerden	65
IV. Schlussbemerkungen	70

Die stadtzürcherische Ombudsmann-Einrichtung hat die ersten fünf Jahre zurückgelegt. Das bedeutet irgendwie das Ende eines ersten Abschnittes. Aus diesem Grunde ist der fünfte Jahresbericht an den Gemeinderat etwas ausführlicher gehalten. Er soll dem Rat eine gedrängte Gesamtübersicht über die bisherige Tätigkeit des Beauftragten in Beschwerdesachen ermöglichen.

Fünf Jahre Ombudsmann in der Stadt Zürich

I. Einleitung

Als Bestandteil der Totalrevision der Gemeindeordnung wurde im Jahre 1971 für die Stadt Zürich ohne grosses Aufsehen eine Ombudsmann-Einrichtung geschaffen. Die Aufsicht über den Ombudsmann, seine Wahl und seine Aufgaben sind in den drei Artikeln 35 lit. h, 37 Abs. 3 und 39 der Gemeindeordnung geregelt. Die Geschäftsprüfungskommission erwog im Herbst 1972 den Erlass eines Reglementes, kam aber ein Jahr später zur Auffassung, dass sich weitere Vorschriften einstweilen erübrigen würden.

Die Einrichtung, am 1. November 1976 fünf Jahre alt geworden, ist immer noch jung, und der erste Amtsinhaber sucht, mit Hilfe der wenigen, aber als Koordinaten dienenden Bestimmungen, seinen Weg.

Das Ausbleiben heftiger Auseinandersetzungen um die Einführung dieser unpolitischen Institution und das Fehlen einer eingehenderen Normierung waren, wie sich rückblickend zeigt, denkbar beste Voraussetzungen für ein solides Fundament und eine praktische Inneneinteilung des zu bauenden Hauses.

Hinzu kommt, dass der Stadtrat sich mit dem Ombudsmann nicht widerwillig abfand, sondern dessen Tätigkeit unterstützte. Ohne das Vertrauen von Gemeinderat und Stadtrat hätte die Einrichtung die ersten und damit die entscheidenden Jahre kaum überlebt, und demonstrative Unlust der Verwaltung hätte den Amtsinhaber wahrscheinlich resignieren lassen. Der Stadt Zürich, ihren Behörden und ihrer Administration war es indessen ernst mit dem Ombudsmann; das ist der Grund dafür, dass sich die Institution ruhig entwickeln konnte und zu festigen ver-

mochte. Selbstverständlich ist das nicht, und der Beauftragte, für den die ersten fünf Tätigkeitsjahre, trotz des ihm erwiesenen Wohlwollens, bewegte Jahre waren, stellt seinem fünften Jahresbericht Dank voran. Dieser ist um so geschuldeter, als der Ombudsmann keine eigentliche Gegendienste anzubieten hat. Übermässiges Verständnis für die Belange der Verwaltung würde das Vertrauen der Beschwerdeführer in die Unabhängigkeit des Beauftragten beeinträchtigen.

II. Zahlen

In den ersten fünf Jahren unterbreiteten 2269 Besucher dem Ombudsmann ihr Anliegen in Sprechstunden persönlich. Schriftlich wurden 167 Beschwerden eingereicht.

Der Beauftragte legte darüber 1968 Aktendossiers an, wovon sich 1927 auf natürliche, 41 auf juristische Personen bezogen. Die Anzahl der Geschäfte natürlicher Personen verteilte sich auf 824 Personen weiblichen und 1103 Personen männlichen Geschlechts.

Genau 60 Prozent aller angelegten Geschäfte wurden innerhalb von 30 Tagen erledigt, 39 Prozent davon innerhalb von 8 Tagen. Am 31. Dezember 1976 waren 130 Geschäfte noch unerledigt. Zur Erledigung waren 615 Besprechungen mit städtischen Arbeitnehmern aller Besoldungsklassen erforderlich. Vom 1. Januar 1973 (Beginn der Statistik) bis zum 31. Dezember 1976 erstattete die Verwaltung 937 schriftliche Vernehmlassungen. In 79 Fällen nahm der Beauftragte eine Besichtigung vor.

Der Beauftragte referierte über Organisation und Aufgaben der stadt-zürcherischen Ombudsmann-Einrichtung in 91 Vereinigungen, Gremien und Schulen; er nahm an zwei internationalen Ombudsmann-Konferenzen teil und erhielt vier Besuche von Ombudsmännern aus Kanada, Israel, Australien und Neuseeland.

Ausser dem Beauftragten sind im Büro des Ombudsmannes zwei Kanzleisekretärinnen tätig. Belegt werden an der Rämistrasse 8 drei Arbeitsräume, ein kleines Konferenzzimmer und ein Archivraum.

III. Aufgaben

Zahlen allein genügen nicht, um die Existenz einer neuen Einrichtung zu rechtfertigen. Hinter grossen Zahlen vermöchte sich leicht ein grosser Leerlauf zu verbergen. Es ist anhand der Erfahrungen der Sinn der Ombudsmann-Institution darzustellen. Er ergibt sich aus der Art der Anliegen, die an den Ombudsmann herangetragen werden und aus den Einflussmöglichkeiten, die ihm zur Verfügung stehen.

Es drängt sich die Frage auf, ob die Vorstellungen, die sich die Öffentlichkeit von der Arbeit des Ombudsmannes macht, mit den Vorstellungen der Bürger, die den Ombudsmann aufsuchen, übereinstimmen.

A. *Zum Bild des Ombudsmannes in der schweizerischen Rechts-Landschaft*

Gemäss Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeordnung kann der Beauftragte in Beschwerdesachen um Prüfung von Beschwerden gegen Amtsstellen der Stadt ersucht werden. Die Bestimmung lässt dem Beauftragten weitgehend freie Hand. Um so mehr fühlt er sich verpflichtet hinzuhören, welche Wünsche die Öffentlichkeit mit der Einführung der Einrichtung verbindet. Pressestimmen sind dafür illustrativ; es sei versucht, aus ihnen schweizerische Vorstellungen über das Wirkungsfeld des Ombudsmannes zu einer Skizze zusammenzufügen.

1. Vom Ombudsmann wird erwartet, dass er ganz allgemein «dem gewöhnlichen Bürger helfend und beratend beisteht»¹. An ihn sollen sich «Bürgerinnen und Bürger jederzeit wenden können, wenn sie sich durch behördliche Massnahmen ungerecht behandelt oder benachteiligt fühlen»². Er soll sie davor bewahren «blosses Behandlungsobjekt...

¹ Aargauer Volksblatt vom 7. Januar 1977

² Ostschweizer AZ vom 26. November 1971

einer unübersichtlich gewordenen Verwaltung zu werden»¹, «beim Einzelnen das Gefühl der Ohnmacht beheben»². Der Ombudsmann wird gesehen als «Verbindungsmann zwischen dem einzelnen Bürger und der Verwaltung»³. «Er durchdringt gleichsam für alle jene Mauern, hinter denen sich die Verwaltungstätigkeit zu weit vom Bürger entfernt abspielt»⁴, «Schirmherr der Menschlichkeit in der Verwaltung» soll er sein⁵. Er hat zu prüfen, «ob die Behörden nach Recht und Billigkeit verfahren»⁶. «Ein Klima des Vertrauens soll er schaffen»⁷, dafür sorgen, «dass der Apparat den Menschen nicht überfährt»⁸.

2. In Präzisierung dieser allgemeinen Richtlinien werden dem Ombudsmann folgende Tätigkeiten zugeschrieben:

a. Als Instrument unabhängiger Kontrolle soll der Ombudsmann «Reklamationen» entgegennehmen und dem Bürger «Schutz und Recht» zukommen lassen, «Mängel beheben»⁹. Es sollen «Rechtsstreite durch gütliche Regelung dank des Eingreifens dieser Instanz überflüssig werden»¹⁰. «Wer sich ... ungerecht behandelt fühlt, fände beim Ombudsmann Beistand»¹¹. Dieser habe dafür zu sorgen, dass «nichts vertuscht und nichts verborgen werde»¹², er müsse den Mut haben «Fehler anzuprangern» und «Korrekturen erwirken»¹³, «unbefriedigende Schema-

Entscheide ... korrigieren»¹. Durch den Ombudsmann sollte der «Rechtsstaat verbessert werden»².

b. Der Ombudsmann vermöge «in vielen Fällen, in denen sich die Fronten verhärtet haben, dazu beizutragen, dass doch noch irgend eine Lösung gefunden werden kann»³. Im Vordergrund habe das «Vermitteln» zu stehen, «Verständigungshilfe» habe der Ombudsmann zu leisten⁴, als «schlichtender Vermittler» müsse er zur Verfügung stehen⁵, der «Vergleichsvorschläge» unterbreite⁶.

c. Durch die Ombudsmann-Einrichtung soll für den Bürger «eine zusätzliche Möglichkeit geschaffen werden, sich zu äussern»⁷. Missverständnisse gelte es zu klären⁸, dem Bürger Gehör zu verschaffen⁹. Auch wer nur «den Kropf leeren wolle», könne zum Ombudsmann kommen¹⁰.

d. Auskunftsperson auch sei der Ombudsmann¹¹, ein Berater¹², der gangbare Wege aufzuzeigen habe¹³; ein Ort der Sicherheit für den Bürger¹⁴, der sich in den zahllosen Verordnungen «verloren, wie in einem Urwaldgestrüpp» fühle¹⁵. Weil sich der Bürger im Umgang mit den Behörden zu fürchten beginne, müsse er im Ombudsmann «einen Berater haben, einen Freund, dem er ganz vertrauen» dürfe¹⁶.

¹ St. Galler Tagblatt vom 5. November 1975

² NZZ vom 21. Juli 1976

³ Basler AZ vom 25. August 1976

⁴ Luzerner Neueste Nachrichten vom 20. August 1976

⁵ Luzerner Neueste Nachrichten vom 10. September 1976

⁶ Appenzeller Zeitung vom 14. Juli 1976

⁷ Der Landbote vom 24. Mai 1977

⁸ Badener Tagblatt vom 28. Januar 1972

⁹ Schweizerische Beamten-Zeitung vom 12. Mai 1977

¹⁰ Tages-Nachrichten Münsingen vom 19. Februar 1976

¹¹ St. Galler Tagblatt vom 19. Februar 1976

¹² Der Landbote vom 28. Juli 1976

¹³ Der Landbote vom 27. Juli 1976

¹ Wochen Express, Schaffhausen, vom 15. August 1975

² NZZ vom 4. Februar 1975

³ Die Mitte, Wädenswil, vom 18. Juni 1976

⁴ NZZ vom 14. Juli 1976; und dann wieder vom 19. Juli 1976

⁵ Solothurner Zeitung vom 20. September 1976

⁶ Schweiz. Kaufmännisches Zentralblatt vom 25. Februar 1977

⁷ NZZ vom 6. März 1977

⁸ Bieler Tagblatt vom 28. Mai 1977

⁹ Basellandschaftliche Zeitung vom 15. Oktober 1975

Basler Nachrichten vom 13. März 1974

¹⁰ Allgemeiner Anzeiger, Rheineck, vom 24. Mai 1977

¹¹ Schweiz. Kaufmännisches Zentralblatt vom 25. Februar 1977

¹² Gossauer Zeitung vom 20. Februar 1976

¹³ Neue Zürcher Nachrichten vom 12. Dezember 1973

¹⁴ Der Landbote vom 21. Januar 1977

¹⁵ Bündner-Zeitung vom 26. Februar 1977

¹⁶ Langenthaler Tagblatt vom 24. November 1976

e. Die Aufgabe des Ombudsmannes wird sodann darin gesehen «Klagen und Anliegen den zuständigen Stellen zu unterbreiten»¹.

B. Gruppierung der Anliegen

Mit grosser Befriedigung darf nach Ablauf von fünf Jahren festgestellt werden, dass das Bild, welches sich die Öffentlichkeit von der Tätigkeit eines Ombudsmannes macht, mit dessen praktischer Arbeit weitestgehend übereinstimmt. Die Anliegen der Bürger, die an den Ombudsmann gelangen, lassen sich in folgende vier Gruppen unterteilen:

1. Eine erste Gruppe umfasst eigentliche «Beschwerden», Differenzen des Bürgers mit der Verwaltung. Der Beschwerdeführer strebt eine Korrektur unrichtigen Verwaltungshandelns, oft eine Wiedergutmachung an. Durch seine Empfehlungen übt der Ombudsmann einen direkten Einfluss aus. Wenn er die Meinung des Beschwerdeführers teilt, kommt diesem ein sichtbarer Nutzen zu, den er ohne die Hilfe des Ombudsmannes wahrscheinlich nicht erhalten hätte. Kommt der Ombudsmann zum Schluss, das Handeln der Verwaltung sei fehlerfrei, so versucht er den Bürger möglichst umfassend, aber mit einfachen Worten von der Richtigkeit der getroffenen Entscheidung zu überzeugen, diese ihm zu erklären. Dass in der Regel die Freude des Beschwerdeführers an einer Empfehlung auf Bezahlung einer Geldsumme grösser ist, als an einer Erklärung über die Gründe, die eine Entschädigung ausschliessen, ist verständlich². Umso erfreulicher ist die ansehnliche Zahl jener, die einem für sie ungünstig lautenden Bericht des Ombudsmannes Objektivität beimessen und sich zufriedengestellt erklären.

2. In einer weiteren Gruppe lassen sich jene Anliegen zusammenfassen, die der Verwaltung kein eigentliches Fehlverhalten vorwerfen. Der

¹ Luzerner Neueste Nachrichten vom 4. März 1977

² Vergl. dazu die massgeblichen Gedanken von Dr. I. Nebenzahl, Ombudsman, State of Israel, in dem noch ungedruckten Referat: The direct and indirect impact of the Ombudsman.

Bürger ist vielmehr der Meinung, bei gutem Willen wäre es der Verwaltung möglich, «aus menschlichen Gründen» seine besonderen Umstände besser zu berücksichtigen. Oft glaubt er, die Verwaltung mache «in Prestige», wolle ihn ihre Übermacht fühlen lassen; oft meint er, die Verwaltung schätze die Zweckmässigkeit der von ihm angestrebten Lösung unrichtig ein. Bisweilen zweifelt er an der Gründlichkeit oder am Einfühlungsvermögen der Verwaltung. Diese Fälle gehören zur Basisarbeit eines Ombudsmannes. Seine Stellung ausserhalb der Verwaltung ermöglicht ihm Vermittlungsdienste und Verständigungshilfe in grosser Zahl.

3. In einer dritten Gruppe finden sich jene Bürger, die sich für ihre Person mit einer Verwaltungsanordnung abgefunden haben, die wissen, dass nichts mehr zu korrigieren ist, es nichts mehr zu vermitteln gibt. Sie möchten, dass der Ombudsmann von dem ihnen zugestossenen Ungeschick erfährt. Sie fordern Anteilnahme und fühlen sich durch eine Aussprache erleichtert. Sehr oft scheuen sie sich, die Zeit des Ombudsmannes in Anspruch nehmen zu müssen und motivieren deshalb ihren Besuch damit, ihre Vorbringen vermöchten mitzuhelfen, dass ändern das Erlebnis ähnlicher Begebenheiten erspart werden könne. Der Ombudsmann gewinnt anhand ihrer Schilderung oft einen tiefen Einblick in die Verwaltung, den er bei anderer Gelegenheit verwerten kann. Ein Ombudsmann muss immer wieder auch zuhören können; wertlos ist diese schwer zu schildernde Arbeit, die keinen direkten Erfolg oder Nutzen erkennen lässt, nicht. Während wir erfolgreich auf der Suche nach der totalen Administration und Computerisierung des Lebens sind, erwacht in manchen Menschen Angst, Opfer einer entseelten Zivilisation zu werden.

4. In einer letzten Gruppe können die Bürger zusammengefasst werden, die sich von neutraler Seite beraten lassen wollen, sich nach möglichen Rechtsmitteln und deren Formvorschriften erkundigen, sich in der Verwaltung zuwenig auskennen, das zuständige Amt nicht finden. So einfach derartige Anliegen zunächst aussehen mögen, sind sie oft von komplexer Natur. Eine «zentrale Auskunftsstelle», deren Errichtung von Kantonen gelegentlich in Erwägung gezogen wird, ver-

möchte vermutlich wenig auszurichten. Die Kenntnis von Verwaltungsgebäuden, Etagen und Büronummern genügt in vielen Fällen nicht, dem Bürger sinnlose Gänge und nutzlose Gespräche zu ersparen. Eine gezielte Orientierung setzt meist gründliche Kenntnis des Anliegens und seine juristische Zuordnung voraus. Im Laufe der Jahre hat der Ombudsmann denn auch die »Spezialisten« in Erfahrung gebracht, mit denen er Ratsuchende in direkten Kontakt zu bringen vermag, so dass sich nicht eine ganze Reihe von Beamten verschiedener Ämter mit derselben Frage befassen muss.

5. Der direkte Einfluss des Ombudsmannes kann somit dazu führen, dass die Verwaltung einen Entscheid ändert oder dass sie sich noch mehr Mühe nimmt, den Betroffenen zufriedenzustellen.

Der Beauftragte hofft, durch seine Arbeit bisweilen auch einen indirekten Einfluss auszuüben, eine Wirkung zu erreichen, die über das Einzelgeschäft hinausgeht, für die Zukunft vorbeugend wirkt.

C. Was der Ombudsmann sein will und was er nicht sein will

Der Berichterstatter sieht seine Aufgabe darin, dem Bürger in seinen Beziehungen zur Verwaltung zur Verfügung zu stehen, ihn zu beraten, ihm zu helfen, nötigenfalls ihn zu verteidigen. Und zwar auch dann, wenn es sich in den Augen der Verwaltung um triviale Dinge handelt. Denn triviale Dinge machen einen grossen Teil unseres Lebens aus. Für den Ombudsmann kann allein massgebend sein, ob das, was der Bürger vorbringt, ihm als Unglück erscheint, dem er allein nicht zu begegnen vermag. Das heisst andererseits nicht, dass der Ombudsmann als geboten erachtet, dem Bürger behilflich zu sein, jede ihn treffende Unbequemlichkeit aus dem Wege räumen zu helfen.

Der Berichterstatter sieht sich nicht in der Rolle eines Verwaltungspolizisten oder Affärenaufspürers, eines «Oberschnüfflers»¹. Er ist be-

¹ Basler Zeitung vom 24. Mai 1977

strebt, von der Verwaltung ernst genommen zu werden und bemüht, alles zu unterlassen, was sie zu beängstigen vermöchte. Er zieht nicht aus «um Leute ... blosszustellen ...», denn Zweck der ... Aufsicht ist nicht nur die Kritik: sie soll auch das Positive sichtbar machen und dadurch das Vertrauen in die Behörde stärken»¹.

Die stete Präsenz des Ombudsmannes ist als Bitte an die Verwaltung zu verstehen, bei ihrer Arbeit sich grösstmöglicher Rücksichtnahme gegenüber dem Bürger zu befehlen.

¹ Unveröffentlichter Vortrag von Nationalrat Alfons Müller-Marzohl: Die Verwaltungskontrolle aus der Sicht des Parlamentariers.

IV. Statistische Angaben

A. Geschäftsstatistik 1971—1976

	Empfangene Besucher						Angelegte Geschäfte (davon unzuständige in Klammern)					
	1971—1976						1971—1976					
	71	72	73	74	75	76	71	72	73	74	75	76
Januar	50	45	46	43	29	52 (6)	44 (2)	38	34	24		
Februar	46	31	37	30	34	45 (2)	27	32 (1)	30	25		
März	36	33	45	33	41	34 (3)	35	35	30 (1)	36		
April	29	24	26	41	33	21	21 (2)	20 (1)	33 (1)	26		
Mai	38	33	38	42	33	29 (2)	34	32 (1)	32	28 (1)		
Juni	45	31	16	36	36	37 (2)	26	17	33 (1)	37		
Juli	39	28	24	8	42	29 (3)	21	24 (1)	7	35 (2)		
August	33	36	33	45	21	22 (1)	35 (1)	26 (2)	35	17		
September	35	32	36	43	30	34 (1)	21	31	36 (2)	26 (1)		
Oktober	21	34	22	39	48	20	28	19	33 (1)	39 (1)		
November	69	45	46	44	35	93* (21)	46 (3)	27	40	29	37	
Dezember	52	38	31	43	41	61 (9)	27 (2)	25	32 (1)	34	32	
	121	455	404	410	436	443	154 (30)	396 (25)	344 (5)	346 (7)	366 (6)	362 (5)

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

Von den angelegten Geschäften betrafen												Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung								
verwaltungsexterne Anliegen						verwaltungsinterne Anliegen						1971—1976								
1971—1976						1971—1976						1971—1976								
71	72	73	74	75	76	71	72	73	74	75	76	71	72	73	74	75	76			
	48	38	23	27	20		4	6	15	7	4		12	4	10	13	16			
	36	23	22	26	19		9	4	10	4	6		17	14	26	13	14			
	28	29	32	21	29		6	6	3	9	7		15	4	13	11	17			
	18	16	16	26	24		3	5	4	7	2		8	6	11	6	19			
	27	28	25	27	23		2	6	7	5	5		11	14	16	5	15			
	30	24	12	28	25		7	2	5	5	12		9	5	9	10	17			
	22	16	20	7	28		7	5	4	—	7		16	1	7	2	11			
	18	31	22	28	10		4	4	4	7	7		7	15	7	7	3			
	31	19	20	33	18		3	2	11	3	8		5	8	13	10	2			
	16	24	17	28	33		4	4	2	5	6		4	1	9	16	14			
	85	44	25	27	24	33		8	2	2	13	5	4		9	9	10	9	6	9
	56	22	19	28	28	29		5	5	6	4	6	3		12	5	7	5	5	11
	141	340	292	264	303	291		13	56	52	82	63	71		21	118	89	135	104	148
% 91	86	85	76	83	80	% 9	14	15	24	17	20									

B. Geschäftslast und Erledigungen 1971—1976

Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Total der erledigten Geschäfte	Total der unerledigten Geschäfte per Ende Jahr
1971	154	37	117
1972	396	351	162
1973	344	314	192
1974	346	339	199
1975	366	413	152
1976	362	384	130

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigungen 1971	Erledigungen 1972	Erledigungen 1973	Erledigungen 1974	Erledigungen 1975	Erledigungen 1976	Am 31. 12. 1976 noch unerledigte Geschäfte
1971	154	37	69	9	22	12	3	2
1972	396	—	282	44	15	33	14	8
1973	344	—	—	261	37	27	12	7
1974	346	—	—	—	265	44	20	17
1975	366	—	—	—	—	297	49	20
1976	362	—	—	—	—	—	286	76
1971—76	1 968	37	351	314	339	413	384	130

C. Erledigungsdauer

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigungsdauer							Unerledigt am 31. 12. 1976 (%)
		innert 3 Tagen (%)	innert 4—8 Tagen (%)	innert 9—30 Tagen (%)	innert 31—90 Tagen (%)	innert 91—180 Tagen (%)	innert 181—360 Tagen und mehr (%)		
1971 ab 1. 11.	154 (100)	14 (9)	12 (8)	9 (6)	24 (15)	17 (11)	76 (48)	2 (3)	
1972	396 (100)	100 (25)	22 (6)	52 (13)	72 (18)	47 (12)	95 (24)	8 (2)	
1973	344 (100)	107 (31)	23 (7)	54 (16)	75 (22)	21 (6)	57 (16)	7 (2)	
1974	346 (100)	87 (25)	26 (8)	78 (23)	71 (21)	23 (7)	44 (11)	17 (5)	
1975	366 (100)	120 (33)	33 (9)	70 (19)	64 (18)	32 (9)	27 (7)	20 (5)	
1971—1975	1 606 (100)	428 (26,5)	116 (7)	263 (16,5)	306 (19)	140 (9)	299 (18,5)	54 (3,5)	
Stand 31. 12. 1976	362 (100)	110 (30)	31 (9)	76 (21)	57 (16)	10 (2,5)	2 (0,5)	76 (21)	
1971—1976	1 968								

D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

1. Das Geschlecht der Besucher

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Beschwerdeführer				juristische Personen	
		weibliche Personen Anzahl	(%)	männliche Personen 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)
1975	366	160	(44)	196	(53)	10	(3)
1976	362	157	(43)	196	(54)	9	(3)
1971—1976	1 968	824	(42)	1 103	(56)	41	(2)

2. 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
1975	366	325	31	10	—
1976	362	299	51	11	1

3. Das Alter der Besucher

Alter der Besucher	1971/1972		1973		1974		1975		1976	
	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)
bis 20 Jahre alt	7	(1,27)	—	(—)	6	(1,73)	6	(1,64)	1	(0,28)
21- bis 30jährig	29	(5,27)	23	(6,69)	24	(6,93)	37	(10,11)	35	(9,67)
31- bis 40jährig	46	(8,37)	36	(10,47)	28	(8,10)	50	(13,66)	56	(15,47)
41- bis 50jährig	86	(15,64)	67	(19,48)	63	(18,21)	56	(15,30)	76	(21,00)
51- bis 60jährig	103	(18,73)	63	(18,31)	73	(21,10)	75	(20,50)	68	(18,78)
61- bis 70jährig	110	(20,00)	71	(20,64)	70	(20,23)	60	(16,40)	61	(16,85)
71- bis 80jährig	73	(13,27)	43	(12,50)	41	(11,85)	42	(11,47)	38	(10,50)
über 80 Jahre alt	8	(1,45)	8	(2,32)	9	(2,60)	9	(2,46)	9	(2,48)
Alter unbekannt (Beschwerden schrift- lich eingegangen)	81	(14,73)	25	(7,27)	25	(7,27)	21	(5,73)	15	(4,14)
juristische Personen	7	(1,27)	8	(2,32)	7	(2,02)	10	(2,73)	3	(0,83)
	550	(100,00)	344	(100,00)	346	(100,00)	366	(100,00)	362	(100,00)

V. Wiederhall der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung?

Die Ombudsmann-Idee hat in der Schweiz in den vergangenen Jahren Auftrieb erhalten. Der Presse ist immer wieder zu entnehmen, «von allen Seiten sei der Ruf nach dem Ombudsmann laut geworden»¹. Parlamente und Regierungen auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene beschäftigten sich mit dem Ombudsmann. Unverkennbar hat dabei vielfach die stadtzürcherische Einrichtung anregend oder fördernd gewirkt. Politiker und Amtsstellen liessen sich die zürcherische Ombudsmann-Einrichtung erklären, zogen Unterlagen und Berichte bei und verwiesen in ihren Vorstössen auf die Erfahrungen der Stadt Zürich. Die Schweizerische Beamtenzeitung vom 12. Mai 1977 meint: «Als die Stadt Zürich in der revidierten Gemeindeordnung vom April 1970 die Stelle eines Beauftragten in Beschwerdesachen schuf, hat sie Pionierdienst geleistet. Sie hat damit nämlich den ersten Ombudsmann auf schweizerischem Boden ins Leben gerufen.» Andererseits kommen alle Vorarbeiten in Bund und Kantonen der stadtzürcherischen Institution zugut. Aus ihnen wird ersichtlich, welche Hilfe man in der Schweiz von einem Ombudsmann erwartet und wo unser Staatsaufbau dem Wirken des Ombudsmannes Grenzen setzen will. An einer allfälligen Pionierarbeit der Stadt Zürich haben Kantone und Bund somit indirekten, nicht geringen Anteil.

Die folgende geraffte Zusammenstellung mag einen — nicht auf Vollständigkeit angelegten — Einblick über den derzeitigen Stand der Vorarbeiten zur Einführung von parlamentarischen Ombudsmännern in der Schweiz gewähren.

Im *Kanton Zürich* überwies der Kantonsrat im Februar 1969 dem Regierungsrat eine Motion von Rudolf Friedrich, worin der Regierungsrat ersucht wurde, die Einführung eines Ombudsmannes auf kantonaler Ebene zu prüfen. Mit einer kleinen Anfrage erkundigte sich der Motionär im August 1975 nach dem Schicksal seiner Motion. Einem Communiqué der Staatskanzlei vom 10. Juni 1976 war zu entnehmen, der Re-

gierungsrat habe dem Kantonsrat einen Antrag auf Schaffung eines kantonalen Ombudsmannes zugeleitet. In seiner Weisung vom 9. Juni 1976 nimmt der Regierungsrat ausführlich Bezug auf die vierjährigen Erfahrungen des Beauftragten in Beschwerdesachen der Stadt Zürich, die umso bedeutsamer seien, «als hier die Tätigkeit des Ombudsmannes von Anfang an nicht durch ein Reglement eingengt wurde; vielmehr hat der Beauftragte freie Hand, auf alle möglichen Anliegen einzutreten und nach freiem Ermessen Lösungen zu suchen.»¹ Die vorbereitende Kommission und der Rat erweiterten gegenüber dem Projekt des Regierungsrates die Kompetenzen des Ombudsmannes wesentlich. Mit 122 : 16 Stimmen beschloss der Kantonsrat auf die Gesetzesvorlage einzutreten; in der Schlussabstimmung standen 108 annehmenden Ratsmitgliedern 39 ablehnende gegenüber. Die Volksabstimmung ist auf den 25. September 1977 angesetzt.

Nach den Ausführungen des Direktors des Innern hat die Exekutive die Erfahrungen der Kantonshauptstadt abgewartet. Nachdem diese positiv verlaufen seien, könne der Kanton getrost nachziehen.²

Im *Kanton Bern* regte Grossrat Arthur Hänsenberger im Jahre 1970 mit einem parlamentarischen Vorstoss einen kantonalen Ombudsmann an. Als Auswirkung dieses Postulates schrieb der Regierungsrat am 4. Oktober 1976 einen kurzen Bericht, worin er bekanntgab, dass die Prüfung des Postulates eingestellt bleibe, bis sich die Eidgenossenschaft entschieden habe, ob sich der Wirkungskreis eines eidgenössischen Ombudsmannes auch auf die kantonale Verwaltung erstrecken soll. Bereits im August 1976 lancierte ein Stimmberechtigter aus Köniz, Gerhard Jakob, eine Gesetzesinitiative für die Einführung eines Ombudsmannes im Kanton Bern. Er fand bei den grossen Parteien keine Unterstützung und begann am 22. September 1976 mit der Unterschriftensammlung. Am 25. Oktober 1976 wurde ein Initiativkomitee gegründet und am 5. April 1977 konnten 16 328 gültige Unterschriften für die ausformulierte Gesetzesinitiative eingereicht werden, womit das erforderliche Quorum von 12 000 Unterschriften überschritten wurde. Das

¹ Vgl. etwa Thurgauer Volksfreund, 26. Februar 1977.

¹ Vgl. Weisung vom 9. Juni 1976.

² Tages-Anzeiger, Dienstag, 24. Mai 1977.

Berner Tagblatt schreibt dazu: «Der Erfolg der Unterschriftensammlung lässt den Schluss zu, dass die Initiative auch bei einer Volksabstimmung mit einem beachtlichen Sympathie-Kapital rechnen dürfte.»¹

Im *Kanton Luzern* brachte eine grossrätliche Kommission, welche die Vorarbeiten für die Totalrevision des Luzerner Parlamentsrechts zu leisten hatte, eine Verfassungsvorlage auf Einführung eines kantonalen Ombudsmannes in Vorschlag. Danach wäre der grosse Rat ermächtigt worden, durch Gesetz einen Beauftragten für Beschwerdesachen einzuführen. Das Parlament folgte mit 73 : 51 Stimmen in erster Lesung im April 1976 dem Antrag des Regierungsrates, der — im Widerspruch zu den Ergebnissen einer paritätischen Arbeitsgruppe — ablehnend Stellung genommen hatte.

Eine vom Regierungsrat des *Kantons Obwalden* eingesetzte ausserparlamentarische Kommission zur Verbesserung der Stimmbeteiligung führte vorerst eine Meinungsumfrage durch. Gemäss den im März 1977 bekanntgegebenen Resultaten fand bei den Befragten am meisten Zustimmung der Vorschlag auf Schaffung der Ombudsmann-Einrichtung auf kantonaler Ebene.

Unter Hinweis auf die guten Erfahrungen in der Stadt Zürich hat Kantonsrat Josef Hotz im August 1976 den Regierungsrat des *Kantons Zug* mit einer Motion ersucht, die Einführung eines kantonalen Ombudsmannes zu prüfen. Der Rat überwies die Motion mit Stichentscheid des Präsidenten.

Nach Ansicht der Kommission für die Totalrevision der Staatsverfassung würde sich die Einführung der Ombudsmann-Institution im *Kanton Solothurn* lohnen. Die Kommission erstattete am 11. Oktober 1972 dem Regierungsrat Bericht und detaillierten Antrag. «Die Kommission kam einhellig zum Schluss, dass die Einführung eines Ombudsmannes für den Kanton Solothurn zu empfehlen ist.» Dem vorgesehenen Ombudsmann werden umfassendste Aufsichtskompetenzen bei gehobener Stellung eingeräumt. Laut dem Grenchener Tagblatt vom 29. Oktober 1973 stiess das Vorhaben wegen dieser Vormachtstellung des Om-

budsmannes im Vernehmlassungsverfahren auf wenig Echo. Das Institut soll zusammen mit der Verfassungsrevision dem Stimmbürger unterbreitet werden.

Die Bemühungen um einen *baselstädtischen* Ombudsmann reichen ins Jahr 1968 zurück. In einem Anzug forderte der damalige Grossrat H. Werder die Einführung eines Verbindungsmannes zwischen dem einzelnen Bürger und der Verwaltung. In seiner drei Jahre später erfolgten Antwort erklärte der Regierungsrat, der Ombudsmann vermöchte unter Umständen eine bestehende Lücke zu schliessen und er überwies den Fragenkomplex der damaligen regierungsrätlichen Delegation zur Durchführung der Regierungs- und Verwaltungsreform. Um der Forderung nach einem Ombudsmann mehr Nachdruck zu verschaffen, reichte im Herbst 1971 der Landesring eine Initiative ein, deren Behandlung noch aussteht.

Landrat R. Blum brachte im März 1974 eine Motion ein zur Schaffung eines Ombudsmannes im *Kanton Basel-Land*; der Landrat überwies sie als Postulat. Angesichts «der immer noch vorhandenen Übersichtlichkeit der basellandschaftlichen Verwaltung» lehnte die vom Regierungsrat eingesetzte Kommission für eine umfassende Verwaltungsreform die Einsetzung eines Ombudsmannes ab.

Für den *Kanton St. Gallen* forderte Kantonsrat R. Lussi mit einer Motion im Grossen Rat im November 1971 vom Regierungsrat Bericht und Antrag über die Wünschbarkeit eines Ombudsmannes. Der Regierungsrat beantwortete die in eine Interpellation umgewandelte Motion Ende November 1973. Dabei kam er zur Auffassung, er halte die Einführung des Ombudsmannes nicht für spruchreif, stehe aber der Institution nicht zum vornherein ablehnend gegenüber und sei bereit, der Frage ihrer Einführung zu gegebener Zeit volle Aufmerksamkeit zu schenken.

Der *aargauische* Verfassungsrat hat im September 1976 die von ihm in den Leitsatzberatungen seinerzeit verworfene Idee der Schaffung eines Ombudsmannes wieder aufgenommen, nachdem die Erfahrungen mit dem Beauftragten in Beschwerdesachen in der Stadt Zürich so gut seien, dass die Zürcher Regierung beantragte, diese Einrich-

¹ Berner Tagblatt vom 6. April 1977.

tung kantonal einzuführen.¹ Mit 75 gegen 68 Stimmen entschied er, die Ombudsmann-Einrichtung sei in die Verfassung mit einer «Kann-Formel» aufzunehmen. In ihrer Stellungnahme zum Verfassungsentwurf «wendet sich die Regierung einhellig gegen die Einführung eines Verfassungsgerichtes sowie eines Ombudsmannes».²

*Eine interparlamentarische Konferenz der fünf Nordwest-Schweizerkantone Aargau, Basel-Stadt und -Land, Bern und Solothurn forderte in einem Kommissions-Schlussbericht die Einführung eines Ombudsmannes.*³

In seinen Richtlinien für die Regierungstätigkeit betreffend die Legislaturperioden 1976 bis 1980 schlägt die Regierung des Kantons Thurgau zwecks verbesserter Dienstleistung im Auskunftsbereich die Schaffung einer zentralen Auskunftsstelle vor. «An die Schaffung einer Stelle mit einem ‚Ombudsmann‘ denkt die Regierung dabei nicht.»⁴

Unter Hinweis auf die Gegebenheiten in der Stadt Zürich ersucht C. Borel mit «Question» vom Februar 1977 den Conseil d'Etat um Prüfung der Frage, ob für den Kanton Neuenburg die Institution des Ombudsmannes geschaffen werden soll.

Im Bund beginnt die parlamentarische Beschäftigung mit dem Ombudsmann im Jahre 1966. Damals lehnte der Nationalrat eine Motion von Dr. W. Allgöwer, mit welcher die Schaffung einer dem Ombudsmann nachgebildeten Vertrauensdelegation verlangt wurde, ab. Mitte Dezember 1970 erklärte der Rat eine in ein Postulat umgewandelte Motion von Dr. O. Fischer erheblich, die die Einsetzung eines oder mehrerer Parlamentsbeauftragter nach dem Vorbild des skandinavischen Ombudsmannes zum Gegenstand hatte. Am Rande trat der Ombudsmann dann in den Richtlinien der Regierungspolitik des Bundesrates 1971 bis 1975 in Erscheinung. In Beantwortung einer Interpella-

¹ Wynentalerblatt vom 3. September 1976.

² Luzerner Neueste Nachrichten vom 6. Juli 1977.

³ Die Tat, 16. Juni 1976.

⁴ St. Galler Tagblatt, 10. März 1977.

tion von Nationalrat Meier, Luzern, warum der eidgenössische Ombudsmann so lange auf sich warten lasse, skizzierte der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes erstmals Aufgaben und Stellung eines schweizerischen Ombudsmannes. In den bundesrätlichen Richtlinien für die Jahre 1975 bis 1979 zur Regierungspolitik wird eine Gesetzesvorlage über den Ombudsmann in der ersten Hälfte der Amtsperiode in Aussicht gestellt. Einen ersten Entwurf besprach der Bundesrat im Februar 1976, wobei er das Justiz- und Polizeidepartement beauftragte, einen Ergänzungsbericht auszuarbeiten. Im Januar 1977 ersuchte Nationalrat Hch. Schalcher den Bundesrat, beförderlich Bericht und Antrag über die Ergänzung der Verwaltungskontrolle durch Einführung eines «Ombudsmann-Systems» vorzulegen. In der im Februar 1977 veröffentlichten Antwort erklärte sich der Bundesrat bereit, die Motion in Form eines Postulates entgegenzunehmen. Auf die Weiterbehandlung des Geschäftes und damit auf die Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens sei aber einstweilen zu verzichten. Die Konzentration auf die dringendsten Aufgaben lasse als richtig erscheinen, das Anliegen zurückzustellen.

Aufgeworfen wurde die Frage, ob ein selbständiger Ombudsmann für die *schweizerische Armee* geschaffen werden soll. In diesem Sinne hat Nationalrat H. Hubacher im Rat im Oktober 1973 eine Einzel-Initiative eingereicht. Eine parlamentarische Kommission unter Nationalrat Gautier beschloss, mit der Behandlung der Einzelinitiative zuzuwarten, bis die Frage der Schaffung eines schweizerischen Ombudsmannes gelöst sei. Ende März 1977 wurde ein überparteiliches Komitee zur Lancierung einer eidgenössischen Verfassungsinitiative für einen Ombudsmann in der Armee gegründet.

Das Geschäftsjahr 1976

I. Allgemeines

Die Anzahl der Besucher, Beschwerden und Anliegen lag wiederum an der oberen Grenze dessen, was ein Einzelner zu bearbeiten vermag, blieb aber gegenüber dem Vorjahr konstant; 436 Besuchern im Jahre 1975 standen 443 im Jahre 1976 gegenüber. Angelegt wurden 362 Dossiers (1975: 366). Da 384 Geschäfte erledigt werden konnten, sank das Total der unerledigten Geschäfte von 152 per Ende 1975 auf 130 per Ende 1976. Der Beauftragte besprach sich mit 148 städtischen Arbeitnehmern; die Verwaltung erstellte 211 schriftliche Vernehmlassungen.

In 56 Zuschriften erklärten sich Beschwerdeführer mit der Erledigung ihres Anliegens durch den Ombudsmann zufriedengestellt; fünf weitere verliehen ihrem Missfallen schriftlich Ausdruck.

Das Büro war ununterbrochen geöffnet; während der Ferienabwesenheit des Beauftragten stand das Sekretariat im Rahmen seiner Möglichkeiten zur Verfügung. Der Mangel einer Regelung der Stellvertretung des Ombudsmannes hat sich in den Jahren 1971 bis 1976 nie ausgewirkt. Trotzdem hat der Beauftragte mit Erleichterung vom Stadtratsbeschluss vom 3. Dezember 1976 Kenntnis genommen, wonach für allfällige länger dauernde Abwesenheit des Beauftragten durch den Gemeinderat ein Stellvertreter gewählt werden könnte, ohne dass die Gemeindeordnung ergänzt werden müsste.

Anstelle der beiden verdienten Mitarbeiterinnen Frau Elly Rohner und Frau Klara Struchen, die altershalber zurücktraten, wurden Esther J. Staub, von Oberrieden und Zürich, und Rosmarie Schweizer, von Rafz/ZH, als Kanzleisekretärinnen angestellt.

Der Beauftragte wurde von 13 Organisationen zu Referaten über die stadtzürcherische Ombudsmann-Einrichtung eingeladen; sodann brachten das deutschschweizerische und das österreichische Fernsehen Sendungen über seine Tätigkeit.

Besonderer Erwähnung bedarf der Besuch von Sir Guy Powles, Chef-Ombudsmann von Neuseeland, dessen Persönlichkeit für die Verbrei-

terung des Ombudsmann-Institutes im angelsächsischen Raum hohe Bedeutung zukommt.

Auch das Geschäftsjahr 1976 war frei von Schwierigkeiten oder Umständen besonderer Art.

Nicht durchzusetzen vermochte sich die offizielle Bezeichnung «Beauftragter in Beschwerdesachen». Sie ist zu lang und zu ungenau und gibt auch den Inhalt der Funktion nicht völlig richtig wieder. Nachdem nun auch der Kanton Zürich beabsichtigt, einen «Ombudsmann» einzuführen, wäre es eigenartig, wenn für dieselbe Tätigkeit in der Stadt Zürich eine andere Bezeichnung gebraucht würde. Indessen ist die Sache belanglos und verdient die Tinte nicht. Wenn der Beauftragte neben der offiziellen Bezeichnung sich selber als «Ombudsmann» bezeichnet, so deshalb, weil auch die Verwaltung meist vom «Ombudsmann» spricht und der Druck der Fakten schwerer wiegt.

II. Die «Erste Internationale Ombudsmann-Konferenz»

Der Beruf des Ombudsmannes ist ein einsamer; das gilt insbesondere für den stadtzürcherischen Beauftragten in Beschwerdesachen, der in der Schweiz einstweilen keine Berufskollegen hat, mit denen er sich besprechen kann. Die Grundaufgaben aller Ombudsmänner sind aber im wesentlichen dieselben. Aus diesem Grunde haben sich z. B. die Ombudsmänner Skandinaviens oder diejenigen der kanadischen Provinzen seit langem von Zeit zu Zeit zusammengefunden, um Erfahrungen auszutauschen.

Unterstützt von Regierung und Parlament ergriff der Ombudsmann der westkanadischen Provinz Alberta, Dr. Randall Ivany, die Initiative zu einer Versammlung aller parlamentarischen Ombudsmänner der Erde. So kam «The First International Ombudsman Conference» zustande, die vom 6. bis zum 10. September 1976 in Edmonton, der modernen Hauptstadt Albertas, stattfand und Ombudsmänner aus 22 Staaten vereinigte. Vertreten waren unter anderen Australien, Canada, Dänemark, Finnland, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Grossbritannien, Israel, Neuseeland, Schweden und U.S.A., sowie die Stadt Zürich.

Unter den zahlreichen Ombudsmännern befanden sich auch zwei Frauen, die das Amt ausüben. Der Charakter der Konferenz war der einer Fachtagung. Als Referenten hatten sich weltbekannte Ombudsmänner und oberste Richter zur Verfügung gestellt. Es referierten etwa:

Sir Guy Powles, Chefombudsmann von Neuseeland,
über: «Die Rechtsprechung des Ombudsmannes»;

Dr. I. Nebenzahl, Ombudsmann von Israel,
über: «Der direkte und der indirekte Einfluss des Ombudsmannes»;

Richter C. W. Clement, Mitglied des «Alberta Supreme Court»,
über: «Die Unabhängigkeit des Ombudsmannes».

Professoren der Universitäten von Kalifornien, Calgary, New Orleans, Oklahoma und Ontario sprachen über die Gestaltung der Jahresberichte, die Wesensmerkmale des parlamentarischen Ombudsmannes und über die Untersuchungsmethoden des Ombudsmannes.

Anwesend war sodann der in Ombudsmannfragen weltbekannt gewordene Bernhard Frank, Chairman des Ombudsmann-Komitees der International Bar Association.

In der Plenarsitzung stellte auch der Berichterstatter die stadtzürcherische Einrichtung in einem Votum vor und in einer Sondersitzung trafen sich erstmals fünf Stadtoombudsmänner zu einem Erfahrungsaustausch, nämlich diejenigen von Seattle (U.S.A.), London, Jerusalem, Haifa und Zürich.

Die Konferenz beschloss die Bestellung eines ständigen Direktionsausschusses und regte die Einrichtung eines wissenschaftlichen Ombudsmann-Institutes an, welches einer Universität anzugliedern wäre.

Das Anliegen der Tagung war es, den Teilnehmern Anregungen zu geben, die ihnen erlauben sollen, dem Bürger bestmöglich Hilfe und Beistand im Dickicht des modernen Verwaltungsrechtes zu gewähren.

Dem Kongress haftete ein Lerneifer und eine Herzlichkeit an, die wohl nur erstmaligen Zusammenkünften eigen zu sein vermögen.

III. Neunundzwanzig Arbeitsbeispiele

A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen

1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus

Nr. 1 *Kunstgewerbeschule; Betragensnote*

Gegenstand der Beschwerde

Der Klassenlehrer erteilte der Beschwerdeführerin M im Abschlusszeugnis der Kunstgewerbeschule die Betragensnote 1, die von der Schülerin als willkürlich erachtet und damit in Zusammenhang gebracht wird, dass sie sich anlässlich der Diplomarbeit gegen eine ungleiche Behandlung der Schüler zur Wehr gesetzt habe. Die Beschwerdeführerin ersucht um Korrektur der Betragensnote, die sie in ihrem Fortkommen behindere.

Erwägungen

Tatsächliches

Der Klassenlehrer bewertete das Betragen der Schülerin für das Abschluss-Semester mit der Note 1, nachdem es in den sieben vorangehenden Semestern stets mit der Qualifikation «gut» oder der Note 6 bewertet worden war. Der Notengebung waren Differenzen zwischen dem Klassenlehrer und der Schülerin vorausgegangen. M hatte sich beim damaligen Direktor beschwert, der Klassenlehrer X benachteilige sie. Andererseits warf X der Schülerin vor, sie bespitzle ihn. Der Direktor stellte der Schülerin auf deren Vorsprache betreffend die willkürliche Betragensnote eine Erklärung aus, die Notengebung bilde Gegenstand einer Abklärung. Da die Abklärung durch den Direktor unterblieb, wandte sich M an den Präsidenten der Aufsichtssektion, der den Direktor um Berichterstattung ersuchte. Später vernahm M vom Direktor, die Abklärung der Angelegenheit liege nicht mehr bei ihm, sondern beim Schulamt. Im Präsidium der Aufsichtssektion trat ein Wechsel ein. Der neue Präsident forderte X zur Stellungnahme, allenfalls zur Verbesserung der Betragensnote auf. X war zu einem Entgegenkommen nicht bereit. Es kam zu einer Besprechung, an welcher der Präsi-

dent, der Direktor, ein Gemeinderat und X teilnahmen. Sie verlief ergebnislos. M gelangte an den Schulvorstand, der sie empfing. Mit seinem Vorschlag, die Betragenote 1 in die Note 4 umzuwandeln, konnte sich M nicht einverstanden erklären. Indessen war sie bereit, in einer weiteren Zusammenkunft unter dem Vorsitz des Schulvorstandes X gegenübergestellt zu werden. Weil X eine solche Besprechung zum vornherein als nutzlos erachtete, entschuldigte er sein Erscheinen. Schliesslich erklärte sich X bereit, mit der Schülerin zusammenzukommen, verbot sich aber das Dabeisein weiterer Personen. M ihrerseits war nur gewillt X zu treffen, wenn sie von einem Vertreter des Schulamtes begleitet werde. So scheiterte schliesslich ein Zusammentreffen von Lehrer und Schülerin, wovon sich das Schulamt allein noch einen Erfolg erhoffte und die Beschwerde versickerte endgültig.

Rechtliches

1. Gemäss § 19 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 können Anordnungen einer unteren Verwaltungsbehörde, durch welche eine Sache materiell erledigt worden ist, an die obere Behörde weitergezogen werden. Es fragt sich, ob eine Zeugnisnote einer öffentlichen Schule als rekursfähige Anordnung zu qualifizieren ist. Unter «Anordnungen» im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sind sowohl tatsächliche Massnahmen als auch rechtsgeschäftliche Handlungen einer Verwaltungsbehörde zu verstehen. Unter den rechtsgeschäftlichen Handlungen steht vor allem die verwaltungsrechtliche Verfügung im Vordergrund (Bosshard, Zürcherische Verwaltungsrechtspflege, S. 24/25). Bei der angefochtenen Betragenote handelt es sich um eine Zeugnisnote. Eine solche Gesamtnote bewertet verbindlich ein Verhalten des Schülers während der Zeugnisperiode. Sie wird von der zuständigen Instanz angesetzt und dem Schüler mitgeteilt. Rechtlich gesprochen bildet sie einen Bestandteil der Verfügung «Zeugnis» (Plotke Herbert, Probleme des Schulrechts: Prüfungen und Promotionen, Bern 1974, S. 122). Die Zeugnisnote ist somit rekursfähig.

Mit dem Rekurs können alle Mängel der angefochtenen Anordnung geltend gemacht werden. Auch die Ausübung des Ermessens ist an-

fechtbar, nicht nur Ermessensmissbrauch oder Ermessensüberschreitung (Bosshard, a.a.O., S. 45).

2. In der zürcherischen Praxis sind Änderungen in der Notengebung offenbar sehr selten. Der Direktionssekretär der Kantonalen Erziehungsdirektion, an welchen der Beauftragte mit dem Ersuchen um Mitteilung von Beispielen gelangte, erklärte sich zuvorkommenderweise zur Mithilfe bereit, hatte aber kein vergleichbares Beispiel zur Hand. Nach einem Entscheid aus dem Kt. Solothurn verbesserte der kantonale Schulinspektor die Zensur für Betragen von 2—3 auf 2. Das Erziehungsdepartement bestätigte die Verbesserung (Plotke, a.a.O. S. 324).

Die Erteilung von Zensuren im Verhalten eines Schülers begegnet schwierigen Problemen. Der Gegenstand, den die Betragenote bewertet, ist umstritten. «Erfasst der eine Lehrer mit seiner Zensur das soziale Verhalten nach allen Seiten . . . so achtet sein Kollege vorzüglich auf die Anzahl Störungen im Unterricht . . . Verbindliche Normen für genügendes oder vorbildliches Betragen bestehen nicht . . . Lehrer mit wenig Durchschlagskraft erteilen mehr verminderte Betragennoten, da sich die Schüler bei ihnen einiges erlauben, was ihnen sonst nicht einfielen . . . Ein allgemeingültiger Massstab fehlt» (Plotke, a.a.O. S. 148). Da mit der Betragenote keine Leistung bewertet wird, entzieht sie sich weitgehend einer objektiven Nachprüfung durch Rechtsmittelinstanzen.

3. Die Beschwerdeführerin hat die Betragenote des vom Klassenlehrer ausgestellten Zeugnisses beim Direktor angefochten. Dessen Zuständigkeit konnte unter der damals geltenden Verordnung aus dem organisatorischen Aufbau der Kunstgewerbeschule abgeleitet werden. Indessen traf der Direktor keinen Entscheid. Die Aufsichtssektion und die Aufsichtskommission nahmen sich zwar des Geschäftes an, entschieden es aber weder selber noch wiesen sie den Direktor förmlich an, zu einem Entscheid zu kommen. Es blieb schliesslich bei Vermittlungsversuchen, die scheiterten. Unter diesen Umständen ist die angefochtene Betragenote nie in Rechtskraft erwachsen.

Theoretisch wäre die heute zuständige Instanz einzuladen, den immer noch hängigen Rekurs zu erledigen. Die Angelegenheit fiel erst-

instanzlich in die Kompetenz des Vorstehers (Reglement über die Organisation der Kunstgewerbeschule mit Kunstgewerbemuseum und Bibliothek, Berufsschule V, Art. 6 lit. n; Beschluss der Zentralschulpflege vom 2. und 18. November 1971, inkraftgesetzt auf den 15. Oktober 1973). Eine Erledigung im heutigen Zeitpunkt erscheint darum als unbefriedigend, weil sich der wahre Sachverhalt nach Jahren kaum mehr eruieren lässt. Die von den damals zuständigen Instanzen geübte Zurückhaltung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Rechtsmittelinstanzen nicht ohne Not von Zensuren, die von Examinatoren, Experten oder Lehrern erteilt worden sind, abweichen wollen. Eine nachträgliche Neubewertung einer Betragensnote gilt als «ohnehin kaum möglich» (Plotke, a.a.O. S. 311).

Andererseits sind die Gründe, die den Klassenlehrer zu der Betragensnote 1 veranlasst haben, zuwenig aufgehellert, als dass es sich verantworten liesse, die Sache, wie sie nun einmal ist, auf sich beruhen zu lassen.

Empfehlung

Der Beauftragte empfiehlt die Streichung der nicht in Rechtskraft erwachsenen Betragensnote im Zeugnis durch den derzeitigen Direktor der Kunstgewerbeschule in Form einer schriftlichen Erklärung an die Beschwerdeführerin.

Der Direktor der Kunstgewerbeschule stellt die empfohlene Bestätigung, wonach die im Zeugnis eingetragene Betragensnote als gestrichen zu betrachten ist, aus.

Nr. 2 Informationsdienst des Steueramtes

Vorbringen und Gegenstand der Beschwerde

Der Beschwerdeführer, Herr B, bringt vor, das Steueramt misstraue offenbar seinen Angaben betreffend seines Verdienstes, weshalb es, was nicht zu missbilligen sei, Erkundigungen über ihn einziehe. Indessen beanstandete er, dass der Informationsdienst des Steueramtes anlässlich der Erkundigungen es nicht bei Informationen bewenden lasse,

sondern sich bei seinen Kunden in einer Art und Weise über seine Person äussere, die seinem Ansehen und seinem Kredit abträglich sei. Für die Richtigkeit seiner Behauptungen beruft sich B auf seinen Kunden Y, der bereit sei, dem Beauftragten Auskunft zu geben.

Der Beauftragte befragte Y auf dessen Anerbieten und besprach den Sachverhalt mit dem Informator. Sodann holte er vom Steueramt eine Vernehmlassung ein.

Erwägungen

1. Das Steueramt der Stadt Zürich unterhält einen Informationsdienst. Dieser stützt sich auf § 64 des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern vom 8. Juli 1951, welcher bestimmt:

«Das Gemeindesteueramt ist verpflichtet, bei der Einschätzung mitzuwirken.»

Ausgeführt wird diese Bestimmung in § 42 der Vollziehungsverordnung vom 26. November 1951, der lautet:

«Die Gemeindesteuerämter haben dem kantonalen Steueramt das von diesem zu bestimmende Informationsmaterial über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen zu liefern sowie alle Tatsachen, die eine Änderung der Steuerpflicht bedingen, wie Wegzug aus der Gemeinde, Tod des Steuerpflichtigen, Auflösung und Liquidation einer iuristischen Person, Aufgabe der steuerbaren Werte usw., sofort nach amtlicher Feststellung zu melden.»

2. Y führte vor dem Beauftragten aus, er habe erwartet, der Informator würde ihn ausschliesslich über die von ihm an B geleisteten Zahlungen und deren Ursachen befragen. Darüberhinaus habe ihm aber der Informator Mitteilungen über B gemacht, die bei ihm, Y, den Eindruck erweckt hätten, es handle sich um die Einholung eines Leumundberichtes. Überdies hätten die Formulierungen des Informators darauf hingedeutet, Y müsse das, was er vom Informator erfahre, für sich behalten. Der Informator erklärte gegenüber dem Beauftragten, er selber halte rückblickend dafür, er habe sich mit seinen Äusserungen über B gegenüber Y gegen die Grenzen des Zulässigen hin bewegt und sei bereit, sich allenfalls zuhanden von B zu entschuldigen.

3. Es stellt sich die Frage, ob und allenfalls wie weit ein Informator beim Einholen von Auskünften ihm über den Steuerpflichtigen von Berufs wegen bekannt gewordene Tatsachen und Umstände an Dritte weitergeben und Werturteile über den Pflichtigen äussern darf.

Antwort auf die Frage gibt das sog. Verhältnismässigkeitsprinzip, welches gemäss der Praxis zu einem umfassenden Grundsatz des Verwaltungsrechts geworden ist. Administrative Erkundigungen müssen durch ein hinreichend gewichtiges öffentliches Interesse gerechtfertigt werden. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit dient somit «der Wahrung der Freiheit und der Rechte des Einzelnen» (vergl. Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 4.A., Basel 1971, S. 220/221). Das Übermassverbot bedeutet, dass die Verwaltung bei Erfüllung ihrer Aufgaben sich nur derjenigen Mittel bedienen darf, die geeignet sind, den angestrebten Zweck zu erreichen. Die Verwaltung hat so vorzugehen, dass sich für den Bürger möglichst wenig Nachteile ergeben (vergl. Wolff H. J., Verwaltungsrecht I, 8.A., München 1971, S. 170). Das von der Verwaltung angewandte Mittel muss in angemessener Proportion zu dem angestrebten Zwecke stehen.

Die Aufgabe des Informators besteht darin, Informationen zu sammeln. Nicht erlaubt ist ihm, dem um Auskunft Angegangenen seinerseits Informationen über den Pflichtigen zu liefern.

Wenn auch dem Informationsdienst zuzugestehen ist, dass der Informator, um die gewünschten Auskünfte zu erhalten, das Auskunftsgespräch beweglich führen darf, so muss andererseits die in Art. 21 lit. g des Personalrechts den Beamten auferlegte Schweigepflicht ernst genommen werden. Der Informator muss sich im Informationsgespräch immer bewusst bleiben, dass aus diesem sich für den Steuerpflichtigen keine Nachteile ergeben dürfen, die erkennbar ausser Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen.

4. Der Beauftragte gelangt zum Schluss, der Informator habe sich im Gespräch mit Y unnötigerweise allzusehr über die persönlichen Umstände des Steuerpflichtigen ausgelassen. Unter diesen Umständen hält der Beauftragte die vom Informator offerierte Entschuldigung für angebracht.

Nr. 3 Einwohner- und Fremdenkontrolle; Adress-Sperre

Gegenstand der Beschwerde

Frau C beschwert sich über die Aufrechterhaltung der Sperre der Adresse ihres Ehemannes durch die Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich.

Der Beauftragte ersucht das Amt um nochmalige Prüfung. Um die Rechtmässigkeit der Sperre abzuklären, gelangt die Einwohnerkontrolle an Herrn C und beharrt, gestützt auf dessen Auskunft, auf der Sperre. Nachdem sich der Beauftragte mit den zuständigen ausserkantonalen Betreibungsämtern in Verbindung gesetzt hat, teilt er der Einwohnerkontrolle mit, dass er ihrer Argumentation nicht zu folgen vermöge und die Aufhebung der Adress-Sperre empfehle. Unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Beauftragten hebt die Einwohnerkontrolle die Adress-Sperre mit sofortiger Wirkung auf und teilt Frau C die Wohnadresse ihres Ehemannes in Zürich mit.

Erwägungen

1. Herr C bat die Einwohnerkontrolle um Sperrung seiner Adresse, da sich erwiesen habe, dass seine Frau ihn in der näheren und weiteren Umgebung diffamiere. Die Einwohnerkontrolle ordnete die Sperre bis nach durchgeführtem Scheidungsverfahren an. Frau C begründete ihr Gesuch um Aufhebung der Sperre damit, ihr Ehemann befinde sich mit Unterhaltsleistungen im Rückstand. Das Amt pflichtete zwar Frau C darin bei, es dürfe die Adress-Sperre nicht dazu dienen, dass sich der Schuldner von der Erfüllung zivilrechtlicher Pflichten zu entziehen vermöge. Da aber Frau C am Arbeitsort ihres Ehemannes in Q einen Arrestbefehl auf das Lohnguthaben erwirkt habe, stehe ihr die Möglichkeit zu, den Schuldner am Arbeitsort zu betreiben, weshalb sie nicht auf die Kenntnis seiner Zürcher Adresse angewiesen sei.

2. Aus den dem Beauftragten zur Verfügung stehenden Unterlagen ergibt sich, dass Frau C ihren Ehemann an seinem Arbeitsort in Q betrieb. Herr C machte geltend, er sei in R, Bundesrepublik Deutschland, gemeldet und könne daher in Q nicht betrieben werden. Das Oberge-

richt des Kantons Aargau kam zum Schluss, der Wohnsitz des Schuldners sei in der Tat R, weshalb eine Betreibung in Q nicht möglich sei. Der Gerichtspräsident habe daher den Zahlungsbefehl des Betreibungsamtes Q zu Recht aufgehoben. Der Beschwerdeführerin sei allerdings zuzugeben, «dass der Schuldner vermutlich nur deshalb sein Domizil nach R verlegt hat um . . . die Eintreibung der ihm auferlegten Unterhaltsbeiträge zu erschweren». Da Frau C ihren Gatten in Q nicht betreiben konnte, erwirkte sie einen Arrestbefehl auf das Lohnguthaben des Schuldners infolge fehlenden Wohnsitzes des Schuldners in der Schweiz.

Herr C verfügt über eine Adresse in Zürich, woraus geschlossen werden darf, dass er hier seinen Wohnsitz oder seinen Aufenthaltsort hat. Sobald diese Tatsache dem Betreibungsamt Q bekannt wird, fällt der Arrestbefehl, da es am Arrestgrund von Art. 271 Abs. 1 Ziff. 4 SchKG fehlt, dahin, und Frau C wird ihren Ehemann erneut betreiben müssen. Diese Betreibung ist in Zürich als dem Wohnsitz oder als dem Aufenthaltsort einzuleiten. Das in Q pendente Arrestverfahren kann nicht, wie die Einwohner- und Fremdenkontrolle befürchtet, zu einer Doppelspurigkeit in der Betreibung führen.

3. Die Einwohner- und Fremdenkontrolle stützt die angeordnete Adress-Sperre auf Art. 19 Abs. 3 der Verordnung über die Einwohner- und Fremdenkontrolle, welcher bestimmt:

«Die Einwohnerkontrolle ist zur Verweigerung von Auskünften befugt, wenn es das öffentliche Interesse gebietet oder wenn begründeter Verdacht missbräuchlicher Verwendung der nachgesuchten Auskünfte besteht.»

Frau C bedarf der Zürcheradresse ihres Ehemannes, um gegen diesen ihre ihr vom Eheschutzrichter zugebilligten Unterhaltsbeiträge zu verfolgen. Es besteht kein Verdacht, dass die Adresse missbräuchlich verwendet wird; vielmehr scheint es, dass Herr C in missbräuchlicher Weise die Sperre verlangt hat.

Frau C steht gemäss SchKG das Recht zu, ihren Gatten in Zürich zu betreiben. Dieses Recht darf ihr nicht durch eine Adress-Sperre geschmälert werden.

Nr. 4 Feuerpolizei; Zum Begriff der Frühwarnanlage

Gegenstand der Beschwerde

Der Beschwerdeführer liess die ihm zu Eigentum gehörende Hotelliegenschaft umbauen. Dem Umbau liegt ein in Rechtskraft erwachsener Bausektionsbeschluss zugrunde. Danach wurde die baupolizeiliche Bewilligung u. a. unter der Bedingung erteilt, dass im Einvernehmen mit der Feuerpolizei eine Frühwarnanlage zu erstellen sei. Die Feuerpolizei verlangt vom Hauseigentümer den Anschluss der erstellten Frühwarnanlage an die städtische Brandwache, was mit zusätzlichen Kosten für die Erstellung von rund Fr. 10 000.— und jährlich wiederkehrenden Kosten von Fr. 1 400.— verbunden ist. Der Beschwerdeführer erachtet diese zusätzliche Auflage der Feuerpolizei als im Widerspruch mit dem Bausektionsbeschluss und zu der von der Feuerpolizei erteilten Bewilligung zur Inbetriebnahme der Anlage. Die Bewilligung halte fest, dass die mit dem Bausektionsbeschluss geforderten feuerpolizeilichen Anlagen erstellt, kontrolliert und genehmigt seien, obwohl bei Erteilung der Bewilligung bekannt gewesen sei, dass ein Anschluss an die Alarmzentrale der Brandwache Zürich nicht vorgenommen worden war.

Erwägungen

Gemäss Ziffer 13 des Bausektionsbeschlusses ist die Frühwarnanlage «Im Einvernehmen mit der Feuerpolizei» zu erstellen.

Laut § 7 der kantonalen Verordnung über die Feuerwehr vom 25. September 1947 sind in Bauten mit starker Personenbelegung, wie Hotels, auf Anordnung der Feuerpolizeiorgane automatische Brandmeldeanlagen einzubauen. Die Verordnung äussert sich nicht darüber, was unter einer «automatischen Brandmeldeanlage» zu verstehen ist. Diese Lücke ist von der Verwaltung zu schliessen.

Die Kantonale Gebäudeversicherung Zürich, Feuerpolizei, hat am 3. August 1972 Richtlinien über Brandschutzmassnahmen in Hotels, Spitälern, Pflege-, Alters-, Kinderheimen und dergl. erlassen. Ziffer 14 enthält Richtlinien über Brandmeldeanlagen. Danach sind «die Gebäu-

de nach Anweisung der Feuerpolizeiorgane mit automatischen Brandmeldeanlagen, die durch Handalarmtasten zu ergänzen sind, zu versehen. Die Erstellung dieser Anlagen hat gemäss den Vorschriften für automatische Brandmeldeanlagen der Schweiz. Feuerversicherungs-Vereinigung und der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungsanstalten zu erfolgen». Diese Vorschriften aus dem Jahre 1969 führen unter dem Titel «Alarmierung» aus:

«Durch den Alarm müssen jederzeit dem Brandrisiko entsprechende Löschkraft mobilisiert werden.

Als Mindestforderung muss die Alarmeinrichtung während der Arbeitszeit betriebseigene Löschkraft oder die öffentliche Feuerwehr alarmieren.

Ausserhalb der Arbeitszeit müssen Alarm und Störung jederzeit mindestens durch eine geeignete Person wahrgenommen und weitergeleitet werden.

Als Löschkraft gelten hauptsächlich:

- betriebseigene Löschruppen,
- Betriebsfeuerwehren,
- betriebseigene, ständige Brandwachen,
- Ortsfeuerwehren,
- öffentliche Berufsfeuerwehren (Brandwachen).»

Da die Betriebszeit in Hotels rund um die Uhr andauert, muss die Vorschrift mit Bezug auf Hotelbetriebe dahin interpretiert werden, dass die Alarmeinrichtung die öffentliche Feuerwehr alarmieren muss, sofern die Hotels nicht über Betriebsfeuerwehren verfügen.

Schlussfolgerungen

Gestützt auf die Rechtserwägungen und nach Besprechungen mit dem Chef der Feuerpolizei der Stadt Zürich und der Direktion der Kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt hält der Beauftragte dafür, dass das Feuerwehrinspektorat an der Auflage um Anschluss der Frühwarnanlage an die Alarmzentrale der Brandwache zu Recht festhält. Die von der Feuerpolizei erteilte Bewilligung zur Inbetriebnahme ist daher unter dem Vorbehalt der Alarmübertragung an die Brandwache Zürich

zu verstehen. Dem Beschwerdeführer ist zuzugestehen, dass der Vorbehalt aus der erteilten Bewilligung nicht ersichtlich ist. Die Feuerpolizei hat dazu erklärt, in der Praxis erfolge die Genehmigung der Alarmübertragungsanlagen durch den Brandverhütungsdienst für Industrie und Gewerbe separat. Richtig wäre, wenn sich inskünftig die Pflicht zur Alarmübertragung bereits aus dem Bausektionsbeschluss ersehen lassen würde.

Nr. 5 Forstamt/Gartenbauamt; Immissionen aus städtischem Grundstück

Vorbringen und Gegenstand der Beschwerde

Anwohner der Grünanlage «Storchennest» in Albisrieden beklagen sich beim Beauftragten über unzumutbare Lärm- und Rauchimmissionen, die die Anlage mit sich bringe. Während die ordentliche Benutzung des Erholungsplatzes durch Kinder und Erwachsene tagsüber zu keinen Beanstandungen Anlass gebe, seien die nächtlichen Belästigungen unerträglich geworden. Der Platz werde, in Missachtung des Fahrverbotes, von Mopedfahrern aufgesucht. An Sommerabenden herrsche bis um Mitternacht ein reges und lautes Treiben und der Rauch der grossen Feuer werde, bedingt durch die Hanglage, in die umliegenden Häuser getrieben. Mit polizeilichen Interventionen liessen sich die unliebsamen Vorkommnisse kaum dauernd vermeiden; von den zuständigen städtischen Amtsstellen (der Liegenschaftenverwaltung, dem Forstamt, dem Gartenbauamt und dem Amt für Lufthygiene) sei bisher keine klare Antwort über die Rechtslage und über allfällige Abhilfemöglichkeiten zu erhalten gewesen.

Abklärungen

Der Beauftragte zog die Akten bei, nahm eine Besichtigung vor und liess sich von den in der Angelegenheit angerufenen Polizeiorganen orientieren. Auf seinen Wunsch hin fand in der Folge in seinem Beisein eine Besprechung unter dem Vorsitz des Vorstandes des Bauamtes I in Anwesenheit des Forstmeisters und des Chefs des Gartenbauamtes statt.

Tatsächliches

Die Stadt Zürich schloss im Juni 1973 mit der Sektion eines Naturfreundevereins einen Pachtvertrag ab über ca. 1 770 m² in der Lyren, Quartier Albisrieden. Gemäss Ziffer 7 des Vertrages nahm die Verpächterin davon Kenntnis, dass der Pächter auf dem Pachtland eine Grünanlage errichten werde, deren Gestaltung nach den Anweisungen des Stadtforst- und des Gartenbauamtes vorzunehmen sei. Die Anlage wurde am 10. Mai 1974 eröffnet; sie ist mit zwei grösseren Feuerstellen ausgerüstet.

Erwägungen

In rechtlicher Hinsicht fällt Art. 13 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich in Betracht, welcher bestimmt:

«Übermässige Einwirkungen durch Erschütterung, Lärm, Staub, Rauch, Russ oder Geruch und gesundheitsschädigende Abgase sind untersagt.»

Sodann schreibt § 2 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über allgemeine und Wohnhygiene vom 20. März 1967 vor:

«Gefährliche oder belästigende Immissionen aller Art wie namentlich Verunreinigungen der Luft, Lärm und Erschütterungen, sind zu bekämpfen.»

Gemäss § 1 dieser Verordnung ist die Bekämpfung den Gemeinden übertragen.

Neben dem öffentlichrechtlichen Immissionsschutz steht der privatrechtliche: Die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers für Eigentumsüberschreitung (ZGB Art. 679, insbesondere Art. 684). Auch das Gemeinwesen haftet aus Art. 679, es sei denn, die übermässigen Einwirkungen seien unvermeidlich oder unverhältnismässig schwer vermeidbar (vergl. Tuor/Schnyder, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 9.A., S. 569).

Unklar ist, wie weit anlässlich der Vorbereitungen der Errichtung des Ruheplatzes Feuerstellen geplant waren. Die Beschwerdeführer ma-

chen geltend, von der Stadtverwaltung sei ihnen zugesichert worden, es würden keine Feuerstellen errichtet. Der Pachtvertrag enthält darüber keine Bestimmungen.

Die befragten Polizeiorgane erklärten, sie hätten unzumutbare Rauchwirkungen festgestellt; der Aufenthalt in einem der betroffenen Schlafzimmer sei bei geöffneten Fenstern nicht mehr ratsam gewesen. Gemäss den von der Polizei erhaltenen Auskünften ersucht der Beauftragte das Bauamt I um zweckdienliche Vorkehren. Dabei sind die offensichtlichen und guten Dienste, die die Anlage «Storchennest» der Bevölkerung von Albisrieden leistet, zu wahren. Es kann sich nur darum handeln, das Entfachen von Feuern auf dem Platz zu untersagen, wobei gleichzeitig zu prüfen ist, ob an anderem, besser geeignetem Ort, Feuerstellen wieder zur Verfügung gestellt werden können.

Anordnungen des Bauamtes I

Das Bauamt I untersagte den störenden nächtlichen Betrieb im «Storchennest» und errichtete ca. 150 Meter oberhalb die Anlage «Hasenrain» mit offener Blockhütte, Vorplatz und Feuerstelle. Am 20. Juni 1977 wurde die neue Anlage der Bevölkerung übergeben.

Nr. 6 Baupolizei; Bewilligungserteilung für Aufzugsanlagen

Gegenstand der Beschwerde

Das Heizamt führte für Lieferung und Einbau einer Fassadenarbeitsbühne am Neubau der Kunstgewerbeschule einen beschränkten Wettbewerb durch. Die Vertreter der Firma D sind der Auffassung, ihre Bewerbung sei nicht in allen Teilen völlig korrekt behandelt worden. Insbesondere habe das Büro für Aufzugsanlagen der Baupolizei für den von der Firma offerierten Typ lediglich eine «provisorische» Zulassungsbewilligung erteilt, eine Einschränkung, die darum nicht gerechtfertigt sei, weil die entwickelte Maschine den von der Stadt Zürich gestellten Anforderungen entspreche. Der von der Firma angeforderte und von der Verwaltung in Aussicht gestellte Bericht über die Gründe der provisorischen Bewilligungserteilung sei nie ergangen.

Erwägungen

Tatsächliches

Vorgängig der Bewerbung ersuchte die Firma D das Büro für Aufzugsanlagen um Besichtigung und Begutachtung der sich in Entwicklung befindenden Aufzugsanlage. Im Mai 1975 besuchte der zuständige Beamte die Firma zum genannten Zweck; die Offertstellung erfolgte am 3. Juni 1975. Am 11. Juni teilte die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt der Firma mit, eine Besichtigung habe ergeben, dass das Gerät vom Standpunkt der Unfallverhütung aus zu keinen Bemerkungen Anlass gebe. Am 2. Juli 1975 liess das Eidgenössische Starkstrominspektorat die Firma wissen, es habe in Zusammenarbeit mit der SUVA die elektrische Ausrüstung des Gerätes überprüft, wobei sich gezeigt habe, dass die Installationen im allgemeinen fachgerecht den einschlägigen Vorschriften entsprechend erstellt seien.

Das Büro für Aufzugsanlagen der Baupolizei schrieb der Firma D am 5. September 1975:

«Im Einvernehmen mit dem SIA (Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein), Kommission E 106, Arbeitsgruppe 1, und dem Amt für technische Anlagen und Lufthygiene des Kantons Zürich, erteilen wir Ihnen provisorisch für die Gemeinde Zürich die Zulassung für diese Anlagentypen. Diese Konzession bezieht sich jedoch nur auf die Einseil-Aufhängung. Eignet sich an einem solchen Anlagentyp ein Unfall, der auf ein Ungenügen dieser Konstruktion zurückzuführen ist, kommen nachträglich verdeckte technische Mängel zum Vorschein, oder treten Vorschriften in Kraft, die diese Einseil-Aufhängung nicht zulassen, so steht dem Büro für Aufzugsanlagen das Recht zu, jederzeit diese provisorisch erteilte Zusage rückgängig zu machen. Im weiteren weisen wir darauf hin, dass für jede Anlage, die auf dem Gebiete der Stadt Zürich zur Aufstellung kommt, eine Ausführungsbewilligung erforderlich ist. Vor Erteilung dieser Bewilligung darf mit der Montage nicht begonnen werden.»

Auf Ende Dezember 1975 stellte das Heizamt der Firma eine Besprechung in Aussicht, welche der Firma Gelegenheit hätte geben sollen,

die Maschine zu erläutern. Die Besprechung kam nicht zustande; die Vergebung fiel auf einen Mitbewerber.

Das Heizamt erklärte gegenüber dem Beauftragten, ein gewisses Fehlverhalten seinerseits gestehe es in aller Offenheit ein. Es habe die Vertreter der Firma D entgegen dem abgegebenen Versprechen nicht zu einer Besprechung eingeladen und die Bewerbung hinauszuhalten gesucht, weil Unklarheit mit Bezug auf die Sicherheit des angebotenen Produktes gemäss dem Schreiben des Büros für Aufzugsanlagen vom 5. September 1975 zur Vorsicht habe mahnen lassen.

Rechtliches

Es fragt sich, ob unter den gegebenen Umständen die Erteilung einer «provisorischen» Bewilligung rechtlich haltbar ist.

Die kantonale Verordnung über die Personen- und Warenaufzüge vom 11. Mai 1967 sieht an Bewilligungen «Ausführungsbewilligungen» und «Betriebsbewilligungen» vor. Gemäss § 4 der Verordnung handelt es sich bei der Ausführungsbewilligung um eine Projektbewilligung. Diese wird jenem Wettbewerbsteilnehmer erteilt, der den Auftrag erhält. In der Praxis werden bei neuen Produkten überdies vor Erteilung der Ausführungsbewilligung sog. «Typenzulassungs-Bewilligungen» durch die Verwaltung ausgesprochen. Fehlt es an der Typenzulassung, so muss jede Ausführungsbewilligung zum vornherein verweigert werden.

Eine provisorische Typenzulassung würde dann als gerechtfertigt erscheinen, wenn der Typ Besonderheiten aufweisen würde, die mit Bezug auf die Sicherheit zu besonderer Vorsicht mahnen liessen. Nun hat aber das Büro für Aufzugsanlagen selber erklärt, bei den im Schreiben vom 5. September 1975 angebrachten Vorbehalten handle es sich um solche genereller Art, die grundsätzlich bei jeder Typenbewilligung angebracht werden müssten. Unter diesen Umständen ist das Schreiben vom 5. September 1975 verbesserungsbedürftig. Die Typenbewilligung ist zu erteilen, ohne sie mit einem Provisorium zu verbinden.

Das Büro für Aufzugsanlagen formulierte, der Empfehlung des Beauftragten folgend, die Typenbewilligung neu.

Nr. 7 *Elektrizitätswerk; Stromrechnungen*

Fall a)

Gegenstand der Beschwerde

Frau E bringt vor, völlig unverhältnismässig hohe Stromrechnungen für ihren Haushalt hätten sie veranlasst, beim EWZ vorstellig zu werden mit dem Ersuchen um Kontrolle der Zähleranlagen durch einen Sachverständigen. Ihrem oft wiederholten Begehren sei der Erfolg versagt geblieben. Von Büro zu Büro verwiesen, sei ihr schliesslich bedeutet worden, die Rechnungen würden in Ordnung gehen, es fehle ihr am Verständnis für den Sachverhalt.

Abklärungen und Behebung der Differenzen

Auf Intervention des Beauftragten hin überprüft das EWZ die elektrischen Installationen, wobei festgestellt wird, dass im Dezember 1975 durch die Installationsfirma X eine Meldung über einen Abonnentenwechsel eingereicht, irrtümlich aber nicht an den Abonentendienst weitergeleitet worden war. Die Unterlassung hatte zur Folge, dass Frau E den Energiekonsum eines Abonnenten F und dieser die Stromrechnungen von Frau E zu bezahlen hatte.

Das Elektrizitätswerk entschuldigt sich in aller Form bei Frau E und bezahlt der Abonnentin die zuviel entrichteten Beträge zurück.

Fall b)

Gegenstand der Beschwerde

Die Schwestern G und H sind Untermieter von K, der seit geraumer Zeit unbekanntem Aufenthalte ist. Sie bringen vor, das EWZ belange sie für Stromrechnungen, ausgestellt auf K. Das Vorgehen sei darum unkorrekt, weil sie gemäss Untermietvertrag die Rechnungen für den Stromverbrauch seinerzeit zusammen mit dem Untermietzins dem heute flüchtigen K beglichen hätten, was mit Quittungen belegt zu werden vermöge. Das EWZ vertrete die Meinung, infolge Flüchtigkeit des Untervermieters sei es berechtigt, sich an die Untermieter zu halten. Unter dem Drucke der Androhung des sofortigen Stromentzuges für den Fall der Weigerung der Bezahlung hätten sie die Rechnungen des EWZ beglichen, forderten nun aber die entrichteten Beträge zurück.

Erwägungen

Die Abklärungen ergeben, dass die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen in tatsächlicher Hinsicht zutreffend sind. In rechtlicher Hinsicht ist auf Art. 1 lit. b und insbesondere auf lit. c Abs. 3 des Reglementes über die Abgabe elektrischer Energie vom 10. November 1971 hinzuweisen, wonach als Bezüger im Sinne des Reglementes die mit dem Liegenschafteneigentümer in einem schriftlichen Vertragsverhältnis mit mindestens dreimonatiger Kündigungsfrist stehenden Mieter oder Pächter von Wohnungen oder gewerblichen Räumen, die eigene Messanlagen haben, gelten. Bei Untermietverhältnissen jeglicher Art gilt als Bezüger der Untervermieter, der mit dem Liegenschafteneigentümer in einem Miet- oder Pachtverhältnis mit mindestens dreimonatiger Kündigungsfrist steht. Zu Unrecht hält sich das EWZ an die Untermieter.

Auf Empfehlung des Beauftragten wird den Beschwerdeführerinnen durch das EWZ entsprechende Rückvergütung geleistet.

Fall c)

Gegenstand der Beschwerde

Das Elektroanschlusskabel im Keller des Herrn W zu Eigentum gehörenden Mehrfamilienhauses erwies sich als reparaturbedürftig. W erhob zum Kostenvoranschlag des EWZ, welcher die Reparaturarbeiten auf Privatgrund und auf öffentlichem Grund getrennt ausführte, keine Einwendungen. Er beanstandet die Rechnung des EWZ über Fr. 4395.80 mit der Begründung, die Kosten für die auf öffentlichem Grund vorgenommenen Reparaturen seien vom EWZ zu tragen.

Erwägungen

Gemäss Art. 3 Ziff. 6 Abs. 1 des Reglementes über die Abgabe elektrischer Energie durch das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 10. November 1971) gehören die im öffentlichen Grund liegenden Teile der Anschlussleitungen dem EWZ und werden auf seine Kosten unterhalten. Art. 3 Ziff. 5 des Reglementes bestimmt: «Änderungen bestehender Anschlüsse werden, einschliesslich der Aufwendungen im öffentlichen Grund, dem Besteller zu den Selbstkosten berechnet.»

Es fragt sich, ob die im öffentlichen Grund vorgenommene Auswechslung der Muffe am Hauptkabel als «Unterhaltsarbeit» oder als «Änderung eines bestehenden Anschlusses» zu qualifizieren ist. Die Auswechslung der Muffe war bedingt durch die Ersetzung des defekten Kabels im Keller. Für sich betrachtet hätte die bestehende Muffe des Hauptkabels ihren Dienst durchaus weiterhin versehen. Das Hauptkabel und dessen Muffe waren nicht beschädigt und «Unterhaltsarbeiten» dafür nicht erforderlich. Unter diesen Umständen ist das Ersetzen der Muffe als «Änderung eines bestehenden Anschlusses» zu beurteilen.

Art. 3 Ziff. 5 des genannten Reglementes ist auslegungsbedürftig. Trotz seines Wortlautes kann es nicht angängig sein, jede Änderung bestehender Anschlüsse auf öffentlichem Grund dem Privaten in Rechnung zu stellen. Eine solche Rechnungsstellung wird aber dann nicht zu beanstanden sein, wenn die im öffentlichen Grund vorgenommene Änderung im Interesse des Grundeigentümers erfolgt. Vergleichsweise bestimmt Art. 2 Abs. 4 des Reglementes über die Abgabe von Wasser vom 1. Oktober 1971 klarer: «Änderungen bestehender Zuleitungen und Installationen, die im Interesse der angeschlossenen Liegenschaft erfolgen, werden, einschliesslich der Aufwendungen im öffentlichen Grund, zu den Selbstkosten dem Auftraggeber verrechnet.» Es erscheint als richtig, die Regelung über die Abgabe von Wasser lückenfüllend bei der Anwendung von Art. 3 Ziff. 5 des Reglementes über die Abgabe elektrischer Energie in Anwendung zu bringen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rechnung des EWZ nicht zu beanstanden ist.

Nr. 8 Vermessungsgebühren

Gegenstand der Beschwerde

Notar X beanstandet die dem Notariat zugestellte Rechnung des Vermessungsamtes als nicht übereinstimmend mit den vom Amt erteilten Auskünften.

Erwägungen

Tatsächliches

Im Zuge des Grundbucheinführungsverfahrens leitete Notar X das Verfahren gemäss § 271 EG zum ZGB ein. Die Durchführung des Verfahrens bildet unerlässliche Voraussetzung der Grundbucheinführung. Vor dem Einzelrichter des Bezirksgerichtes Zürich wurde der Prozess zwischen A und B als durch Vergleich erledigt abgeschlossen. Darüber, welche Partei die Kosten der Vermessung zu tragen habe, äussert sich der Vergleich nicht.

Die seit Jahren zerstrittenen Parteien erteilten in der Folge dem Vermessungsamt keinen Auftrag zur Vermessung, weshalb schliesslich Notar X, um die Arbeiten fortsetzen zu können, die Vermessungsarbeiten in Auftrag gab. Um weiteren Streitereien zwischen den Parteien vorzubeugen, erkundigte er sich beim Vermessungsamt über die mutmassliche Höhe der zu erwartenden Rechnung und bat um Ausstellung derselben auf das Notariat, damit dieses in der Schlussabrechnung den Eigentümern die Kosten verrechnen könne. Nach der Darstellung des Notars bezifferte das Amt die Vermessungskosten mündlich auf Fr. 800.—, höchstens Fr. 1000.—. Notar X orientierte die Parteien über die erhaltene Auskunft; sie erklärten sich bereit, sich in diese Kosten zu teilen. Indessen lautete die Rechnung auf Fr. 1897.—.

Rechtliches

1. Unrichtige Auskünfte der Verwaltungsbehörden vermögen im Prinzip keine vom Gesetz abweichende Behandlung zu rechtfertigen. Die unrichtige behördliche Auskunft ist aber im Sinne einer Ausnahme bindend, wenn nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen wurden, die Unrichtigkeit für den Dritten nicht erkennbar war, die Amtsstelle zu Auskunftserteilung zuständig ist und die Auskunft vorbehaltlos erfolgte (dazu Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 4.A., Bd. I, S. 222 ff, insbesondere S. 224/225).

2. Das Vermessungsamt stellt in Abrede, sich über die Höhe der Kosten verbindlich geäussert zu haben. Die Kostenschätzungen des Amtes seien, vor allem auf telephonische Anfrage hin, unverbindlich; Maximallimiten würden nie festgesetzt.

Demgegenüber verweist Notar X auf den Journaleintrag seines Sekretärs, worin das Telefongespräch festgehalten und der Höchstansatz mit Fr. 1000.— beziffert wird.

Sowohl die Aussagen von Vermessungsbeamten, als diejenigen von Notariatsangestellten geniessen in der Praxis erhöhte Glaubwürdigkeit. Unter diesen Umständen ist auf den Journaleintrag abzustellen, der die damaligen, heute umstrittenen, mündlichen Aussagen festhält.

Nicht ausseracht gelassen werden darf, dass im vorliegenden Fall Notar X als Grundbuchverwalter in beförderlicher Erledigung der Grundbuch-Einführung handelte. Wird die Rechnung nicht reduziert, so hat schliesslich der Notar den Fr. 1000.— übersteigenden Betrag aus eigenen Mitteln zu begleichen, was als unbillig erscheint.

Empfehlung

Auf Empfehlung des Beauftragten veranlasste der Vorstand des Bauamtes I die Abänderung der Rechnung auf Fr. 1000.—.

Nr. 9 *Heime des Sozialamtes für Kinder und Jugendliche; Kostgeldberechnung*

Gegenstand der Beschwerde

Der minderjährige X ist cerebralgelähmt und besuchte eine Hilfsschule, nach deren Abschluss er in die Werkstube für geistig Behinderte eingetreten ist. Während der Schuljahre weilte er jeweilen vom Januar bis zum April im stadtzürcherischen Übergangshaus in Urnäsch. Auf Anmeldung der Hilfsschule hielt er sich auch nach dem Eintritt in die Werkstube im Frühjahr 1975 für die Dauer von drei Monaten im Heim in Urnäsch auf. Das Jugendamt I sicherte den Eltern diesen Aufenthalt gegen Entrichtung eines Elternbeitrages von Fr. 4.— pro Tag zu, kam aber nach beendetem Aufenthalt auf seine Zusage zurück und erhöhte die Tagestaxe nachträglich auf Fr. 47.—. Der Beschwerdeführer, Vater von X, kann sich mit der Taxerhöhung nicht einverstanden erklären.

Abklärungen

Es zeigt sich, dass die Angelegenheit von sehr komplexer Natur und auch für die Verwaltung nur schwer überschaubar ist. Zur Abklärung sind eine Vernehmlassung des Jugendamtes I, zwei Besprechungen des Beauftragten mit dem Zentralsekretär des Sozialamtes, eine Eingabe des Sozialamtes an das Bundesamt für Sozialversicherung und eine Vernehmlassung des Sozialamtes erforderlich.

Erwägungen

1. Das Jugendamt I richtete an die IV ein Gesuch um Gewährung des Schul- und Kostgeldbeitrages für Sonderschulung während des Aufenthaltes von X in Urnäsch ab 6. Januar 1975. Das Gesuch wurde von der Invalidenversicherungskommission des Kantons Zürich am 12. Mai 1975 mit der Begründung abgelehnt, der Versicherte absolviere in der Werkstätte für geistig Behinderte eine erstmalige berufliche Ausbildung und die Sonderschulung sei abgeschlossen.

Die Zusicherung eines Elternbeitrages von Fr. 4.— pro Tag erfolgte daher verfrüht. Sie hätte richtigerweise nur unter dem Vorbehalt der Erteilung der Kostengutsprache durch die IVK abgegeben werden dürfen. Vorsorglicher Weise wären die Eltern sodann darauf aufmerksam zu machen gewesen, dass im Falle einer Ablehnung, gestützt auf den Stadtratsbeschluss vom 22. Mai 1974 betreffend die Erhöhung der Kostgelder der Heime des Sozialamtes für Kinder und Jugendliche sowie der dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen, ein nach Einkommen und Vermögen festzusetzendes Kostgeld zu entrichten sei.

Die Abklärung einer allfälligen Haftung der Stadt erübrigt sich indessen aus folgenden Gründen:

2. Die Kontaktnahme mit dem Bundesamt für Sozialversicherung ergab, dass die Regionalstelle Zürich-Glarus-Schaffhausen schon vor Beginn der erstmaligen beruflichen Ausbildung von X bei der IVK des Kantons Zürich die Prüfung einer Rentenberechtigung vom 18. Altersjahr an beantragt hatte. Am 25. Februar 1976 sprach die IVK X eine auf den 1. August 1974 rückwirkende Rente zu. Für Personen mit Anspruch auf eine IV-Rente und Zusatzleistungen ist das Kostgeld durch Verfü-

gung des Vorstandes des Sozialamtes entsprechend den Einkünften festzusetzen (Stadtratsbeschluss vom 22. Mai 1974). Dabei ist das Kostgeld so anzusetzen, dass ein freier Betrag von Fr. 100.— pro Monat für die übrigen Bedürfnisse des Lebens verbleibt (Ausführungsbestimmungen des Vorstandes des Sozialamtes zur Kostgeldordnung vom 4. Juni 1974).

Empfehlung

Es erscheint als zweckmässig, die Festsetzung des Kostgeldes bis zum Entscheid der städtischen Invalidenbeihilfe über die Anspruchsberechtigung auf Ergänzungsleistungen auszusetzen.

Nr. 10 *Zur Frage rechtsungleicher Behandlung*

Fall a) *Bestattungs- und Friedhofamt; Begräbnisstätte*

Gegenstand der Beschwerde

Die Beschwerdeführerin, Frau A, wohnt seit 17 Jahren in derselben Wohnung auf Stadtgebiet. Ihre wenigen Angehörigen leben in den Kantonen Bern und Schaffhausen. Nähere Kontakte pflegt sie nur noch mit einer Mitmieterin, deren Ehemann im Jahre 1973 verstarb und im Friedhof Nordheim beigesetzt wurde. Ihrem Wunsch, dereinst ebenfalls im Friedhof Nordheim ihre letzte Ruhestätte zu finden, widersetzt sich das Bestattungs- und Friedhofamt mit der Begründung, in Anbetracht ihrer Wohnadresse dürfe ihr eine Grabstätte nur im Friedhof Schwandenholz-Seebach zugeteilt werden. Frau A ist der Meinung, sie werde rechtsungleich behandelt.

Abklärungen und Erwägungen

Das Bestattungswesen ist insbesondere durch die Verordnung über das Bestattungswesen und die Friedhöfe (Stadtratsbeschluss vom 25. Juni 1971) geordnet. Nach Art. 23 wird das Stadtgebiet in Friedhofkreise eingeteilt, die das Einzugsgebiet für die zugehörigen Friedhöfe bilden. Die Bestattung hat in der Regel im Friedhof jenes Friedhofkreises zu erfolgen, in welchem der Verstorbene gewohnt hat. Aus schützenswerten Gründen können Ausnahmen bewilligt werden. Danach wird die Verwaltung etwa berechtigt, dem Wunsch um Beisetzung in einem Friedhof, in welchem Angehörige ruhen, zu entsprechen.

Auf den Zeitpunkt der Eröffnung des Friedhofes Seebach wurde das Wohnquartier von Frau A mit Stadtratsbeschluss vom 20. März 1964 dem Bestattungskreis Seebach zugeteilt.

Nicht unbesehen von der Hand zu weisen ist der Einwand von Frau A, da der im selben Haus wohnhaft gewesene und im Jahre 1973 verstorbene Herr X im Friedhof Nordheim beigesetzt worden sei, fühle sie sich rechtsungleich behandelt.

Die Abklärungen ergeben, dass Gründe, die eine Bestattung von Herrn X im Friedhof Nordheim rechtfertigen würden, sich nicht finden lassen. Es lässt sich nicht mehr abklären, ob die Verwaltung dem Wunsche der Angehörigen des Verstorbenen entgegengekommen ist, oder ob ihr Entscheid auf einem Versehen beruhte.

Unter Berücksichtigung der ganz besonderen Umstände erscheint es als gerechtfertigt, Art. 23 Abs. 3 der Verordnung zugunsten der Beschwerdeführerin extensiv auszulegen und ihrem Anliegen zu entsprechen.

Anordnungen

Das Bestattungs- und Friedhofamt schliesst sich den Erwägungen des Beauftragten an und ist Frau A beim Aufsetzen einer letztwilligen Verfügung behilflich, in welcher der Wunsch um Bestattung im Friedhof Nordheim festgehalten wird.

Fall b) *Gewerbepolizei; öffentlicher Grund; Sondernutzung*

Gegenstand der Beschwerde

Die Beschwerdeführerin P leitet einen privaten Kleinkindergarten, zu dessen Mitfinanzierung sie am Ostereierverkauf auf öffentlichem Grund teilnehmen möchte. Von der Gewerbepolizei erhält sie die Auskunft, die erforderliche Bewilligung könne ihr nicht erteilt werden. Frau P fühlt sich rechtsungleich behandelt und verweist auf den privaten Kindergarten X, dem jeweilen der Verkauf von Lebkuchen um die Zeit des 6. Dezembers auf öffentlichem Grund bewilligt werde.

Erwägungen

Gemäss Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 der Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (Stadtratsbeschluss vom 16. Juni 1972 mit Abänderung vom 4. Januar 1973) kann die Bewilligung für die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken gemeinnütziger Art erteilt werden. Wie die Unterlagen ergeben, handelt es sich bei dem von Frau P geführten Kindergarten nicht um eine Institution auf gemeinnütziger Basis.

Unter diesen Umständen könnte die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Beschwerdeführerin an dem von ihr betreuten Kindergarten ein «allgemeines Interesse» nachzuweisen vermöchte (Art. 5 Abs. 2 der genannten Verordnung). Es kann aber kaum davon ausgegangen werden, die Bevölkerung oder doch ein grosser Teil derselben sei an Kleinkindergärten für Kinder im Vorkindergartenalter interessiert.

Eine rechtsungleiche Behandlung liegt nicht vor. Der von der Beschwerdeführerin angezogene Privatkindergarten X muss, wie die Akten zeigen, als von gemeinnütziger Natur beurteilt werden: Der monatlich geforderte Höchstbetrag beläuft sich pro Kind auf Fr. 150.—; die Beiträge sind nach dem Einkommen der Eltern abgestuft und es werden Reduktionen in Ausnahmefällen vorgesehen.

Den Akten ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin auf einen schriftlichen Entscheid verzichtet hat; es steht ihr trotzdem das Recht zu, einen rekursfähigen Entscheid des Polizeivorstandes zu verlangen.

Nr. 11 Altersheime; Abrechnung über Pensionärgelder

Gegenstand der Beschwerde

Frau N, frühere langjährige Buchhalterin eines bekannten Geschäftes, lebte länger als zwei Jahre im städtischen Altersheim A. Sie macht geltend, Heimverwalter X behaupte, ihre AHV-Rente für die Monate Februar und März 1976 nicht erhalten zu haben. Auf den Abrechnungen des Altersheimes würden komplizierte, nicht verständliche «Rückzahlungen» und «Guthaben» figurieren. Auf Drängen des Heimleiters

habe sie ihm schliesslich Fr. 650.— bezahlt, obwohl sie den Betrag nicht schulde. Frau N ersucht den Beauftragten um Überprüfung der Rechnung.

Abklärungen

Der Beauftragte überprüft die Rechnungen im Büro des Heimleiters und in dessen Anwesenheit. Es ergibt sich:

Bis und mit Januar 1976 wurde die Frau N zustehende AHV-Rente im Betrage von Fr. 690.— von der zuständigen Verbandskasse der Stadt überwiesen, welche sie zusammen mit der monatlichen Altersbeihilfe von Fr. 330.— zuhanden des Altersheimes A für Frau N gutschrieb. Der für den Januar 1976 zugunsten von Frau N resultierende Saldo wurde ihr ausbezahlt.

Ohne den Verwalter zu unterrichten, wies Frau N den Verband an, die AHV-Rente inskünftig an die Bank Z zu überweisen. In der Annahme, die Rentenüberweisung erfolge für den Monat Februar aus irgendwelchen Gründen etwas verspätet, und um Frau N rechtzeitig zu ihrem Taschengeld zu verhelfen, schrieb X die Februarrente gut, obwohl sie nicht eingegangen war, und zahlte Frau N Fr. 73.— aus.

Im März 1976 stellte X fest, dass die Renten für Februar und März ausstanden, weshalb er sich beim Verband nach den Gründen des Ausbleibens erkundigte. Dabei kam ihm die Anordnung von Frau N zur Kenntnis. X sah sich genötigt, die nicht eingegangene Februarrente als «Rückzahlung» zu belasten, so dass sich für den Monat März ein Saldo von Fr. 1307.40 zu Gunsten des Heimes ergab. X meldete das Ausbleiben der Renten der städtischen Altersbeihilfe, welche Frau N aufforderte, die von ihr angeordnete Überweisung der Renten an die Bank Z rückgängig zu machen, ansonst die Kündigung des Heimaufenthaltes in Betracht gezogen werden müsse. Auf diese Androhung hin zahlte Frau N an ihre aufgelaufenen Schulden gegen Quittung an die Heimverwaltung Fr. 650.—.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Abrechnungen vollständig in Ordnung gehen.

2. Der Ombudsmann als Mittler

Nr. 12 *Töcherschule Stadelhofen; Schüler-Organisation; Auflösung eines Vertrages*

Gegenstand der Beschwerde

Vertreten durch ihren Mitarbeiter S lässt die Firma V vorbringen, sie habe im März 1973 mit der Töcherschule Stadelhofen einen sog. Copy-Service-Vertrag über einen elektrostatischen Kopierautomaten abgeschlossen. Die Töcherschule komme ihren vertraglichen Pflichten nicht nach und dränge auf Vertragsauflösung. Diese scheidere daran, dass sich die Vertragspartner über die Höhe der an die Firma V zu bezahlenden Entschädigungssumme nicht zu einigen vermöchten. Der Beauftragte wird um Vermittlung ersucht.

Tatsächliches

Die damals minderjährige Schülerin X der Töcherschule Stadelhofen unterschrieb am 28. März 1973 einen Copy-Service-Vertrag «zwischen der Firma V und der Töcherschule Stadelhofen, Schanzengasse 11», wonach die Firma V dem Kunden kostenlos einen elektrostatischen Kopierautomaten zur Verfügung stellt und sich der Kunde verpflichtet, während der Vertragsdauer von 48 Monaten, mit Vertragsbeginn am 1. April 1973, monatlich tausend Blatt Kopierpapier zum Preise von 19,8 Rappen pro Blatt zu beziehen. Anfangs Juni 1975 teilte der Rektor der Schule der Firma V mit, die «neue Schülerorganisation» möchte den Vertrag auflösen. In ihrer Antwort erklärte die Firma V, sie betrachte als Vertragspartnerin «die Töcherschule Stadelhofen», halte am Vertrag fest und stelle einen Rückstand von 24 500 Blatt fest. Weitere Verhandlungen, zu welchen die Schülerorganisation und die Schul- und Büromaterialverwaltung beigezogen wurden, verliefen ergebnislos. Im Dezember 1975 stellte die Firma V der «Töcherschule Stadelhofen» Rechnung für einen Rückstand von 29 500 Blatt Kopierpapier. Das Rektorat gelangte an das Schulamt. Dieses kam in seinem Rechtsgutachten vom Januar 1976 zum Schluss, es sei unklar, ob die Schülerin X eigenmächtig oder mit Zustimmung der Schulleitung gehandelt habe. Im Februar 1976 bat das Rektorat die Firma V «im Auftrage unserer 650 Schulkameradinnen und deren Eltern, der Lage Ver-

ständnis entgegenzubringen und die Schule vom Alpdruck dieses Vertrages zu befreien», wobei es nicht in der Lage sei, etwelche finanzielle Forderungen zu erfüllen.

Vermittlung

Das Geschäft wurde dem Beauftragten am 5. März 1976 unterbreitet. Am 30. März 1976 erklärte die Firma V auf Vorschlag des Beauftragten ihren Verzicht auf alle Ansprüche aus dem Rechtsgeschäft gegenüber der Schülerin X, der Schüler-Organisation der Töcherschule Stadelhofen, der Töcherschule Stadelhofen und allen ihren Organen sowie gegenüber dem Schulamt und der Stadt Zürich, sofern ihr bis und mit 10. April 1976 ein Betrag von Fr. 2 000.— ausbezahlt werde.

Die Schülerorganisation der Töcherschule Stadelhofen wies aus ihren Mitteln den Betrag fristgerecht an.

Beide Parteien bedankten sich für die Vermittlungsdienste. Die Firma V mit den Worten: «Wir sind umso mehr überzeugt, dass die Institution eines Ombudsmannes wertvoll und sinnvoll ist». Der Rektor der Töcherschule Stadelhofen meinte: «Ich danke Ihnen im Namen der Schülerinnen und auch als Rektor dafür, dass Sie das schwierige Problem in so kurzer Zeit einer Lösung entgegenführen konnten, die von allen Beteiligten auf der Seite der Schule als ausgewogen, gerecht und gut empfunden wurde.»

Nr. 13 *Ausrichtung der Expropriationsentschädigung*

Vorbringen und Gegenstand der Beschwerde

Die Stadt betreibt den Beschwerdeführer, Herrn N, für Steuerschulden der Jahre 1971 bis 1973 über Fr. 27 900.—. N befindet sich in Liquiditätsschwierigkeiten, die er u. a. darauf zurückführt, dass er immer noch nicht in den Besitz der vollen Expropriationsentschädigung gelangt sei, welche ihm die Stadt für die im Jahre 1968 in die Wege geleitete Enteignung seiner Liegenschaft schulde. Er erachtet das Vorgehen der Steuerverwaltung als «ungehörig gegenüber einem Bürger, der seit vier Jahren auf seine Entschädigung wartet.»

Abklärungen und Erwägungen

N ist Eigentümer eines Mehrfamilienhauses. Im Zusammenhang mit einem Strassenausbau wurde er verpflichtet, 140 m² Land an die Stadt abzutreten. Nach seinem Dafürhalten nötigte ihn die Landabtretung zu einem Umbau der Gebäulichkeiten. Die Einigungsverhandlungen führten zum Abschluss eines Expropriationsvertrages vom 15. Oktober 1970. Der Vertrag regelt alle Punkte der Expropriation mit Ausnahme der Entschädigung, für welche der Entscheid der Kantonalen Schätzungskommission, eventuell des Verwaltungsgerichtes, vorbehalten wurde. Am 10. Juni 1971 wurde die vereinbarte Teilzahlung von 70 % des Landwertes im Betrage von Fr. 34 000.— geleistet. Das Tiefbauamt überwies das Geschäft dem Rechtskonsulenten, welcher das Schätzungsverfahren einleitete. Dieses ist noch pendent. Die Stadt bestreitet die von N im Schätzungsverfahren geltend gemachten Forderungen von insgesamt Fr. 300 000.— mit Ausnahme derjenigen für die Landentschädigung im Betrage von Fr. 49 000.—.

Vermittlung

Der Beauftragte setzt sich mit dem Steueramt in Verbindung, welches indessen nicht in der Lage ist, das Rechtsöffnungsbegehren zurückzuziehen. Das Amt wäre aber nach erfolgtem Rückzug des Rechtsvorschlages bereit, dem Schuldner Stundung zu gewähren oder Ratenzahlungen mit ihm zu vereinbaren, wobei eine Akonto-Zahlung die Verhandlungen erleichtern würde.

Der Beauftragte empfiehlt hierauf dem Bauamt I, an den Enteigneten, gestützt auf den Expropriationsvertrag und im Rahmen des von der Stadt beantragten Landpreises, eine weitere Teilzahlung von Fr. 10 000.— auszurichten in ausnahmsweiser Abweichung von dem in der Praxis geübten Teilzahlungsansatz von 70 %. Dabei hat es die Meinung, die Teilzahlung sei direkt dem Steueramt als Abschlagszahlung an die geschuldeten Steuern zu überweisen.

Das Tiefbauamt beauftragte das städtische Finanzinspektorat, dem Grundbuchamt zuhanden des Steueramtes die erwähnten Fr. 10 000.— zu überweisen. Durch die Akonto-Zahlung an das Steueramt liess sich die Steuerangelegenheit von N regeln.

Nr. 14 *Umstrittene Neupflanzung eines städtischen Alleebaumes*

Die Bausektion II des Stadtrates erteilte dem Beschwerdeführer im Jahre 1973 die baupolizeiliche Bewilligung zur Errichtung eines Parkplatzes für drei Autos im Vorgartengebiet. Der Parkplatz dient Patienten zum Besuche der Arztpraxis. Auf dem Trottoir, unmittelbar vor der einen dieser Parkgelegenheiten, stand ein Alleebaum, der die Zufahrt stark behinderte. Es ist unbestritten, dass der Baum ohne jedes Verschulden von Parkplatzbenützern oder Dritten eingegangen ist.

Der Beschwerdeführer ersuchte das Gartenbauamt, von einer Neupflanzung am bisherigen Standort abzusehen und den Zufahrtsbereich freizuhalten. Das Amt willigte erst nur in eine Verschiebung des Standortes um ca. 40 Centimeter, später in eine solche von «höchstens um einen Meter» ein. Es begründete seinen Entscheid mit dem Hinweis, die Polizei lehne eine Verschiebung um einige Meter ab. Nach Rücksprache mit dem zuständigen Beamten der Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei erscheint dem Beauftragten unklar, welches der beiden Ämter nicht nachgeben zu dürfen glaubt.

Der Beauftragte besichtigt in Begleitung von zwei Vertretern des Gartenbauamtes und eines Vertreters der Abteilung für Verkehr sowie in Anwesenheit des Beschwerdeführers die Örtlichkeiten. Anlässlich der Besichtigung kann ein Standort für den Alleebaum ausserhalb des Zufahrtsbereiches des Parkplatzes gefunden werden, den beide beteiligten Ämter verantworten können. Auf Vorschlag des Beauftragten erklärt sich der Beschwerdeführer bereit, für die Kosten des zusätzlich erforderlichen Aushubes aufzukommen.

Nr. 15 *Kündigung der Wohnungsmiete*

Die Liegenschaftenverwaltung forderte Mitte März 1976 ihren Mieter Z auf, sämtliche Räume des Einfamilienhauses sofort in tadellos gereinigten Zustand zu versetzen und die defekten Fensterscheiben zu reparieren. Eine am 5. April durchgeführte Kontrolle ergab, dass der Mieter den Anordnungen nur mangelhaft nachgekommen war, weshalb der Mietvertrag am 14. April 1976 auf Ende September des Jahres gekündigt wurde.

Der Beschwerdeführer schildert dem Beauftragten seine prekären Verhältnisse und ersucht um Rücknahme der Kündigung.

Da der Beauftragte dafür hält, es werde Z nicht gelingen, für seine Familie auf dem privaten Wohnungsmarkt eine geeignete Unterkunft zu finden, und ein Auseinanderfallen der Familie sei bei Auflösung des Mietverhältnisses unausweichlich, fordert er Z auf, unverzüglich für Ordnung und Sauberkeit im Mietobjekt zu sorgen; gleichzeitig ersucht er die Liegenschaftsverwaltung, den Zustand des Hauses nochmals zu prüfen und, sofern die Verhältnisse es gestatten, die Kündigung rückgängig zu machen.

Mit Rücksicht auf die drei minderjährigen Kinder von Z verlängert die Liegenschaftsverwaltung, nachdem ihre Kontrolle, wenn auch keinen befriedigenden, so doch einen verbesserten Eindruck ergeben hat, das Mietverhältnis «provisorisch bis auf weiteres», ordnet jedoch vierteljährliche Hauskontrollen an. Die erste Kontrolle vom 12. November 1976 gibt im Hinblick auf die Ordnung zu keinen Beanstandungen mehr Anlass.

Nr. 16 *Wohnungsmiete; Mietzinsreduktion*

M war während 22 Jahren Mieter einer Vierzimmerwohnung in einer städtischen Liegenschaft. Allen Verpflichtungen kam er rechtzeitig nach; mit der Liegenschaftsverwaltung hatte er nie irgendwelche Anstände.

Infolge veränderter familiärer Verhältnisse bezog er auf den 1. Juli 1976 in einer andern städtischen Liegenschaft eine kleinere Wohnung. Seit seinem Einzug bemängelte er wiederholt das Fehlen eines Sonnenstorens auf dem Balkon und das nicht richtige Funktionieren der Fernsehantenne und ersuchte bis zur Behebung der Mängel um eine Reduktion des Mietzinses. Da er ohne Antwort auf sein Begehren blieb, brachte er vom geschuldeten Mietzins für die Dauer von fünf Monaten total Fr. 590.— in Abzug. Mit Schreiben vom 3. November 1976 verweigerte die Liegenschaftsverwaltung den vorgenommenen Abzug.

Die Abklärungen ergeben, dass der Balkon bis Ende November 1976 infolge fehlender Sonnenstoren nicht vertragsgemäss benützbar war. Der Beauftragte hält eine Mietzinsreduktion von insgesamt Fr. 80.— für angemessen. M erklärt sein Einverständnis.

Im Einvernehmen mit dem Finanzvorstand verfügt die Liegenschaftsverwaltung aus Gründen der Gleichbehandlung die vom Beauftragten vorgeschlagene Mietzinsreduktion für alle betroffenen Mieter der Liegenschaft.

Nr. 17 *AHV; Verrechnung geschuldeter Arbeitgeberbeiträge mit Rentenbeträgen*

Vorbringen und Gegenstand der Beschwerde

Herr Q lebt seit dem Jahre 1935 mit Frau R, die er aus rechtlichen Gründen nicht heiraten konnte, zusammen. Aus der Verbindung ging eine Tochter hervor, die bevormundet ist. Die Zweigstelle Zürich der Kantonalen AHV-Ausgleichskasse unterstellte Q rückwirkend ab 1. Januar 1966 der Beitragspflicht als Hausdienst-Arbeitgeber für den R seit Jahren gewährten Naturallohn. Ab 1973 verweigerte Q die Leistung der Arbeitgeberbeiträge. Gegen die Unterstellungs-Verfügung für die Jahre 1973/74 vom 17. September 1975 erhob er Rekurs bei der AHV-Rekurskommission des Kantons Zürich, die den Rekurs abwies. Der Entscheid ist rechtskräftig. Da Q, der zeitlebens einen einfachen Hilfsberuf ausübte, sich nicht als Arbeitgeber verstehen kann, ignorierte er den Entscheid der Rekurskommission, weshalb sich die Beitragsforderung der Zweigstelle per 30. Juni 1976 auf Fr. 1 436.30 belief.

Für den Monat Oktober 1976 verrechnete die Zweigstelle die volle Altersrente im Betrage von Fr. 700.— mit der Beitragsforderung. Dem Paar verblieb zum Leben lediglich noch die Altersbeihilfe für Q im Betrage von monatlich Fr. 240.—.

Q wird von einer Mitarbeiterin des Sozialamtes an den Beauftragten verwiesen. Er ersucht den Beauftragten, sich für einen weniger harten Verrechnungsmodus, allenfalls für den Erlass der geschuldeten Arbeitgeberbeiträge einzusetzen.

Erwägungen und Vermittlung

Gemäss Art. 15 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 können Beiträge, die auf erfolgte Mahnung hin nicht bezahlt werden, mit fälligen Renten verrechnet werden. Auf Ersuchen des Beauftragten erklärt sich die Zweigstelle bereit, weniger harte Massnahmen zu treffen und die Schulden gegenüber der Kasse an den Altersrenten monatlich lediglich mit Fr. 100.— zu verrechnen, so dass Q pro Monat doch noch Fr. 600.— angewiesen werden können.

Eine weitergehende Hilfe ist der Kasse nicht möglich. Insbesondere kann sie einen Erlass der Nachzahlung nicht verantworten. Nachzahlungspflichtigen, die in gutem Glauben annehmen konnten, die nachgeforderten Beiträge nicht zu schulden, ist die Nachzahlung ganz oder teilweise zu erlassen, wenn diese für sie angesichts ihrer Verhältnisse eine grosse Härte bedeuten würde. Wohl erscheine die grosse Härte als ausgewiesen. Nicht zugebilligt werden könne aber das Vorhandensein des guten Glaubens, nachdem die Berechtigung der Rückzahlungsforderung durch die AHV-Rekurskommission abgeklärt worden sei.

Nr. 18 *Betreibung für Steuerschulden*

Gegenstand der Beschwerde

Der alleinstehende, mit einer schweren körperlichen Behinderung behaftete Beschwerdeführer S studiert an der Universität Zürich. Schwere unverschuldete Schicksalsschläge brachen über seine in einem andern Kanton lebenden Eltern herein und führten zu Auseinandersetzungen mit den Behörden. Dem invaliden Vater droht der Verlust der Existenz. S verfiel in Depressionen, begann den Verkehr mit Behörden mehr und mehr zu scheuen und mied diesen schliesslich gänzlich. Obwohl ohne jeden Verdienst und aus kantonalen Stipendien lebend, füllte er keine Steuererklärungen mehr aus. Für die Jahre 1974 und 1975 wurde er mit einem Reineinkommen von Fr. 40 000.—, bzw. mit einem solchen von Fr. 60 000.— eingeschätzt, so dass sich Steuerrechnungen im Betrage von Fr. 6 967.05 und Fr. 11 487.60 ergaben, wofür

das Steueramt die Betreibung einleitete. Dem städtischen Steuersekretär gegenüber vermochte sich S nicht zu äussern, so dass dieser die Umstände nicht erfuhr. S ersucht den Beauftragten um Beistand.

Vermittlung

Das Steueramt erklärt sich zu einer Prüfung der Angelegenheit bereit, sofern S ihm unverzüglich die Steuererklärung 1976, unter Beilage der Verfügung der kantonalen Kommission für Studienbeiträge, einreiche. Auf Zureden des Beauftragten erstellt S die gewünschten Unterlagen. Dabei ergibt sich, dass er, infolge Fehlens einer Steuererklärung, für das Wintersemester 1975/76 auch keine Studienbeiträge mehr ausgerichtet erhielt. S lebte kärglich aus Ersparnissen früherer Stipendien. Da er einen müden und unterernährten Eindruck hinterlässt, bringt ihn der Beauftragte mit einem Stadtarzt in Verbindung, der sich seiner annimmt.

Das Steueramt teilt sodann mit: «... dass nach Eingang der Steuererklärung 1976 und erfolgter Taxation die ausstehenden Steuern 1974 und 1975 gestützt auf § 70 Abs. 2 VV z. StG wegen prekärer Lage abgeschrieben worden sind».

Nr. 19 *EWZ; Ausbau des Kabelnetzes*

Die 1903 geborene Beschwerdeführerin, Frau Z, ist Eigentümerin eines Reiheneinfamilienhauses. Vom EWZ erhielt sie ein Schreiben folgenden Inhaltes:

«Demnächst müssen wir unser Kabelnetz in Ihrem Gebiet ausbauen und verstärken. Dieses Vorhaben ist leider mit umfangreichen Grabarbeiten verbunden.

Die Anschlussleitung Ihrer Liegenschaft besteht noch aus einem überalterten Dreileiterkabel . . .

Damit nachträglich Strassenaufbrüche vermieden werden können, muss dieses Kabel im Zuge unserer Grabarbeiten gegen ein Vierleiterkabel ausgewechselt werden.»

Frau Z setzt sich mit dem EWZ in Verbindung und unterschreibt eine «Hausanschluss-Bestellung». Die mutmasslichen Kosten belaufen sich

auf Fr. 3 500.—. Aus der Bestellung entnimmt sie, dass der Anschluss zugleich auch der Nachbarliegenschaft dienen wird, weshalb sie der Ansicht ist, der Grundnachbar müsste vom EWZ angehalten werden, sich an den Kosten hälftig zu beteiligen. Indessen halte das EWZ dafür, es sei Sache von Frau Z, den Nachbar für eine Kostenbeteiligung zu gewinnen. Frau Z fühlt sich mit dieser Aufgabe überfordert; Eigentümerin der Nachbarliegenschaft sei eine Erbengemeinschaft und zudem sei sie nicht in der Lage, dem Erbenvertreter die Vorteile eines Vierleiterkabels glaubhaft auseinanderzusetzen.

Auf Ersuchen des Beauftragten erklärt sich das EWZ bereit, den Grundnachbarn von Frau Z eingehend zu orientieren. Gestützt auf diese Orientierung beteiligt sich die Eigentümerin der Nachbarliegenschaft an den Kosten «für die Auswechslung der gemeinschaftlichen Anschlussleitung» zur Hälfte.

Nr. 20 *Rückerstattung von Unterstützungsleistungen*

Gegenstand der Beschwerde

Die Abteilung Rückerstattung des Fürsorgeamtes unterbreitet dem Beschwerdeführer Herrn N eine Zahlungsverpflichtung zur Unterschrift, wonach er sich damit einverstanden erklären würde, dem Amt monatliche Leistungen von je Fr. 100.— zu erbringen an die für sein Enkelkind Y seit März 1975 entstandenen Nettoauslagen und an die eventuell weiterhin entstehenden Kosten. N ist der Ansicht, weil das Fürsorgeamt erst am 23. Juni 1976 erstmals an ihn gelangt sei, rechtfertige sich eine Herabsetzung des Forderungsbetrages oder sogar der Verzicht auf Rückerstattung bisher aufgelaufener Auslagen.

Erwägungen

1. Gewährt das Gemeinwesen einer Person Unterstützung, so steht ihm dafür ein Ersatzanspruch gegen die verpflichteten Verwandten zu. Dieser Rückgriff verjährt innert der fünfjährigen Frist von Art. 128 Ziff. 1 OR. Das Gemeinwesen hat allerdings die Möglichkeit dieses Rückgriffs tunlich bald und gründlich zu prüfen und den Anspruch dem Pflichtigen gegenüber ohne übermässiges Zuwarten zur Geltung zu

bringen; sonst unterliegt der Anspruch wegen ungebührlicher Verzögerung der Verwirkung oder der Herabsetzung (Tuor/Schnyder, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 9. A., S. 270/271).

2. Die Mutter von Y ermächtigte das Fürsorgeamt der Stadt Zürich, die ihrem Kind von seinem Vater Z zustehenden Unterhaltsbeiträge einzukassieren und mit den laufenden Fürsorgeauslagen zu verrechnen. Da Z seinen Unterhaltsverpflichtungen nicht regelmässig nachkam, entstanden dem Fürsorgeamt monatliche Auslagen im Betrage von Fr. 200.—. Der unbekanntes Aufenthaltes abwesende Z wurde vom Amt betrieben und es wurde gegen ihn Strafantrag wegen Vernachlässigung von Unterstützungsspflichten gestellt.

Das Büro für Rückerstattungen kontrollierte die Deckung seiner Auslagen, wie die Akten zeigen, im August 1974 und wieder im August 1975. Als nunmehr erstmals ungedeckte Auslagen festgestellt wurden, wurde vorerst erneut versucht, Z ausfindig zu machen. Im Juni 1976 nahm sich das Büro für Rückerstattungen des Falles wieder an.

Vermittlung

Auf Empfehlung des Beauftragten erklärte sich das Büro für Rückerstattungen bereit, für die Monate März bis September 1975 auf Rück-erstattung zu verzichten. Der Beschwerdeführer unterschrieb die abgeänderte Zahlungsverpflichtung.

Nr. 21 *Ergotherapie*

Das Ehepaar S lebte getrennt. In der Folge wurde Herr S von einem Privatwagen angefahren, erlitt einen schweren Schädelbruch und fand Aufnahme in einer psychiatrischen Klinik. Frau S nahm ihren kranken Ehemann zu sich; sein Zustand verbesserte sich, er gewann die Orientierung teilweise, nicht aber die Sprache zurück. Im Neuropsychologischen Institut des Kantonsspitals Zürich wurde er ambulant mit Erfolg von X ergotherapeutisch behandelt. X wechselte die Stelle und übernahm die Leitung der Ergotherapie an einem städtischen Krankenhaus.

Herr S entzog sich der Behandlung durch andere Therapeutinnen und wurde wieder zusehends kränker.

Frau S ersuchte um Wiederaufnahme der Behandlung durch X. Weil Herr S nicht im Einzugsgebiet des von X ergotherapeutisch betreuten Krankenhauses wohnt, ergaben sich Schwierigkeiten, die, durch organisatorische Belange belastet, als nicht leicht überwindbar erschienen.

In Zusammenarbeit mit dem stadtärztlichen Dienst liess sich schliesslich eine verantwortbare Lösung finden, so dass die Behandlung von Herrn S durch X fortgesetzt werden konnte. Dreiviertel Jahre später schrieb Frau S dem Beauftragten, es gehe ihrem Gatten, seit er die gewohnte Therapie wieder habe aufnehmen können, «recht gut».

Nr. 22 *Unhöfliches Verhalten eines Beamten*

Gegenstand der Beschwerde

Der Beschwerdeführer Q beklagt sich, in einer Verhandlung unter vier Augen habe sich der in gehobener Funktion tätige Beamte X vergessen und ihn mit den Worten angeschrien: «Sie sind ein vertragsbrüchiger Siech». Von Q um Anstand ersucht, habe X die Beleidigung lautstark wiederholt.

Erwägungen

Auf Befragen des Beauftragten gab X in der Konfrontation mit Q den vorgehaltenen Sachverhalt zu, bestritt aber die wörtliche Wiederholung der unkorrekten Äusserung.

Gemäss Art. 21 lit. f des Personalrechts haben die städtischen Arbeitnehmer die Interessen der Stadt zu wahren und sie sind insbesondere verpflichtet, bei der Amts- und Dienstbesorgung mit der Bevölkerung anständig und höflich zu verkehren. Gegen diese Anstandspflicht hat sich X vergangen. Anzurechnen ist ihm andererseits, dass er den ihn belastenden Sachverhalt dem Beauftragten gegenüber eingestanden hat und ihm sein Verhalten leid tat.

Vermittlung

Vor dem Beauftragten gibt X zu Protokoll, er entschuldige sich bei Q für die ehrverletzende Äusserung in aller Form mit dem Ausdruck seines Bedauerns, nehme die gefallenen Schimpfworte zurück und erteile Q volle Satisfaktion.

Q beantwortet die Entschuldigung mit der Erklärung, er nehme von der Satisfaktion Kenntnis, erachte seine gekränkte Ehre als wieder hergestellt und die Angelegenheit als endgültig erledigt.

B. Verwaltungsinterne Beschwerden

Nr. 23 *Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis; Kündigungsschutz bei Leistung von obligatorischem schweizerischem Militärdienst*

Gegenstand der Beschwerde

Der Beschwerdeführer U ist der Ansicht, die vom Gartenbauamt ausgesprochene Kündigung des Dienstverhältnisses verletze darum die Kündigungsvorschriften, weil er während laufender Kündigungsfrist obligatorischen schweizerischen Militärdienst zu leisten habe.

Erwägungen

1. U wurde mit Wirkung ab 1. August 1974 beim Gartenbauamt als Handwerker angestellt. Das Gartenbauamt kündigte das Dienstverhältnis am 16. Februar 1976 auf Ende April 1976. Vom 3. bis zum 23. Mai 1976 leistete U obligatorischen schweizerischen Militärdienst (Wiederholungskurs).

Das Dienstverhältnis ist ein öffentlich-rechtliches. Seine Beendigung wird nach den Vorschriften des Personalrechts geregelt. Für die Hilfsangestellten mit Monatslohn besteht gegenseitig eine einmonatige Kündigung auf Ende eines Monats. Bei überjährigem Anstellungsverhältnis erfolgt die Kündigung auf Ende des zweitfolgenden Monats

(Art. 119 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 132 und 103 des Personalrechts).

2. Das Personalrecht enthält keine Bestimmungen über die Einwirkungen von Militärdienstleistungen auf die Kündigung. Hingegen bestimmt Art. 336e OR:

«Nach Ablauf der Probezeit darf der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis nicht kündigen:

a) während obligatorischen schweizerischen Militärdienstes oder Zivildienstes des Arbeitnehmers und, sofern die Dienstleistung mehr als 12 Tage dauert, vier Wochen vorher und nachher,

...

Die Kündigung, die während einer im vorstehenden Absatz festgesetzten Sperrfrist erklärt wird, ist nichtig; ist dagegen die Kündigung vor Beginn einer solchen Frist erfolgt, aber die Kündigungsfrist bis dahin noch nicht abgelaufen, so wird deren Ablauf unterbrochen und erst nach Beendigung der Sperrfrist fortgesetzt.

Gilt für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses ein Endtermin, wie das Ende eines Monats oder einer Arbeitswoche und fällt dieser nicht mit dem Ende der fortgesetzten Kündigungsfrist zusammen, so verlängert sich diese bis zum nächstfolgenden Endtermin.»

3. Die neuere Praxis lässt die Übertragung privatrechtlicher Grundsätze auf verwaltungsrechtliche Verhältnisse zu. «Allerdings bedarf die Anwendung einer privatrechtlichen Norm auf öffentlichrechtliche Tatbestände . . . der sinngemässen Differenzierung, wo die für das öffentliche Recht spezifischen Zweckgedanken und die gegenüber privatrechtlichen Verhältnissen andersartige Interessenlage eine entsprechende Regelung erfordern» (EVGE 1965 Nr. 2, S. 12; zitiert bei Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. 1, 4. A., S. 24).

Der Kündigungsschutz des Obligationenrechts kann mit Bezug auf die Leistung von schweizerischem Militärdienst ohne Differenzierung auf das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übertragen werden. Eine Rücksprache mit dem Personalamt hat zudem ergeben, dass dieses

gewöhnheitsmässig den Kündigungsschutz von Art. 336 OR auch für das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis lückenfüllend anwendet.

4. «Eine Kündigung, die vor dem Beginn der Sperrfrist ausgesprochen wird, deren Ablauf jedoch, gewollt oder ungewollt, in die Sperrfrist fällt, bleibt nach Gesetz an sich gültig, doch wird die Kündigungsfrist um die Dauer der dazwischen liegenden Sperrfrist verlängert. Zudem soll die Verlängerung auslaufen an dem in Betracht fallenden gesetzlichen oder vertraglichen Endziel (Wochenende, Monatsende); dies, damit der Betroffene den Anschluss an die normalen Stellenänderungstermine findet (Botschaft 1967, S. 142 und schon Botschaft 1948). Praktisch bewirken diese Anordnungen eine Verlängerung der gesetzlich vorgesehenen Sperrfristen um 1—2 Monate» (vergl. Schweingruber, Kommentar zum Arbeitsvertrag, Bern 1974, S. 245).

5. Auf den vorliegenden Fall übertragen, läuft die Sperrfrist, da der Militärdienst länger als 12 Tage dauert, vom 5. April bis zum 20. Juni 1976. Da die Dauer der zweimonatigen Kündigungsfrist um die Dauer der dazwischenliegenden Sperrfrist verlängert wird und von der Kündigungsfrist am 5. April erst 35 Tage abgelaufen sind, sind vom Ablauf der Sperrfrist an die von der Kündigungsfrist fehlenden 26 Tage hinzuzufügen. Die Kündigungsfrist würde somit am 16. Juli 1976 ablaufen. Als Endtermin für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses fällt aber ein Monatsende in Betracht, weshalb sich die Kündigungsfrist bis zum 31. Juli 1976 verlängert.

Empfehlung

Den Empfehlungen des Beauftragten folgend, veranlasst das Gartenbauamt die Auflösung des Dienstverhältnisses auf den 31. Juli 1976.

Nr. 24 *Einschränkung des Aufgabenbereiches*

Die Beschwerdeführerin, Frau Q, seit sehr vielen Jahren nebenamtlich für die Stadt Zürich tätig, erfährt von ihrer Mitarbeiterin X, diese besorge nunmehr einen Teil der bisher Frau Q übertragenen Arbeiten. Dadurch entfällt für Frau Q ein ansehnlicher Teil ihrer Entschädigung.

Frau Q ist sich keines fehlerhaften Verhaltens bewusst und kann nicht verstehen, aus welchen Gründen X von der Verwaltung zu der Mitteilung an Frau Q angewiesen wurde.

Die Abklärungen ergeben, dass dem Vorgesetzten von Frau Q von einer Änderung ihres Tätigkeitsgebietes nichts bekannt ist, er eine solche weder angeordnet noch gewollt hat und dass die Beschwerdeführerin ihren Pflichten stets fehlerfrei nachgekommen ist. X hat eigenmächtig und in Überschreitung ihrer Kompetenzen gehandelt. Frau Q kann ab sofort wieder ihren gewohnten Arbeitsbereich betreuen.

Frau Q teilt dem Beauftragten später schriftlich mit, durch die Vermittlung sei das alte vieljährige Vertrauensverhältnis zum städtischen Arbeitgeber wieder hergestellt und es sei die Angelegenheit zu einem versöhnlichen Ende geführt worden.

Nr. 25 Wahl auf Amtsdauer

Der Beschwerdeführer K wurde mit Verfügung vom 10. Februar 1975 mit Wirkung ab 1. April 1975 im Hilfsverhältnis angestellt. Mit Schreiben vom 30. Januar 1975 hatte ihm die Verwaltung mitgeteilt:

«Auf 1. Juli 1976 ist die Festanstellung sowie die Beförderung in die Besoldungsklasse 10, Dienstjahrstufe 7, vorgesehen.»

K bringt vor, die Verwaltung sehe auf den 1. April 1976 zwar die versprochene Beförderung vor, mache aber geltend, die Wahl auf Amtsdauer müsse aus «organisatorischen Gründen» einstweilen unterbleiben. Mit der Verschiebung der Festanstellung kann sich K nicht einverstanden erklären.

Aus den beigezogenen Personalakten und aus den eingeholten Erkundigungen ergibt sich, dass K gute Leistungen aufweisen kann und sein persönliches Verhalten zu keinerlei Beanstandungen Anlass gibt.

Gemäss Stadtratsbeschluss vom 21. Dezember 1935 (Nr. 2595) ist ständiges Personal in der Regel zunächst für die Dauer von wenigstens einem Jahr provisorisch im Sinne von Abschnitt C des Personalrechtes

anzustellen. Ein Rechtsanspruch auf Festanstellung nach einjähriger Anstellung im Hilfsverhältnis kann daraus nicht ohne weiteres abgeleitet werden. Gestützt auf die Übung und insbesondere auf die Zusage anlässlich der Anstellungsverhandlungen ist die Verwaltung aber gehalten, K die Gründe darzulegen, die einer Festanstellung auf den vorgesehenen Zeitpunkt hemmend im Wege stehen.

Der Beauftragte kann indessen auf weitere Abklärungen verzichten, da ihn die Verwaltung wissen lässt, die Wahl auf Amtsdauer auf den vereinbarten Termin könne dem Stadtrat beantragt werden.

Nr. 26 Wiederanstellung eines Saisonangestellten

Die Verwaltung teilte dem Beschwerdeführer A mit, infolge mangelnder Selbständigkeit und zuwenig grosser Zuverlässigkeit könne er für die Saison 1976 nicht mehr angestellt werden; mit Verfügung des Abteilungsvorstandes wurde er aus dem städtischen Dienst entlassen.

A empfindet die Nicht-Wiederanstellung als ungerecht. Eine Vorsprache von A beim Amt verlief erfolglos. A suchte seinen direkten Vorgesetzten Z auf, der ihm versichert habe, es liege nichts vor, was eine Entlassung zu rechtfertigen vermöge; er, sein Vorgesetzter, habe denn auch seine Wiederanstellung befürwortet.

Die Abklärungen ergeben, dass Z in seinem Bericht zum Ausdruck bringen wollte, A müsse noch zu vermehrter Zuverlässigkeit und Selbständigkeit angehalten werden. Eine Entlassung beabsichtigte Z mit seinen Ausführungen nicht.

Unter diesen Umständen erklärt sich die Verwaltung mit dem Widerruf der Entlassungsverfügung und mit einer Wiederanstellung einverstanden.

IV. Schlussbemerkungen

Die Tätigkeit der Verwaltung als Vollzugsorgan wird für den Bürger immer schwerer verständlich. Bedingt durch eine Vielzahl komplizierter staatlicher Erlasse, führt die Verwaltung ein gewisses Eigenleben und entrückt dadurch der Übersicht des Bürgers, der oft nicht mehr weiss, ob ihm Recht geschieht. Der Bürger möchte daher vermehrten Einfluss gewinnen auf die Anwendung der Gesetze und Verordnungen mit ihren Geboten, Verboten und Ausnahmen. Dabei kann ihm der Ombudsmann, wie die Beispiele zu zeigen versuchten, behilflich sein. Sein Zugang zu allen Akten und Informationen und sein Recht zur Befragung jedes Beamten erlauben ihm, in das Innere der Administration einzudringen und sich eine eigene und unmittelbare Anschauung vom Lauf der Dinge zu verschaffen¹.

4. August 1977

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen:

Dr. Jacques Vontobel

¹ Wie Prof. Eichenberger zur parlamentarischen Verwaltungskontrolle formuliert.