

**Stadt Zürich**  
**Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen**  
**1978**

## Inhalt

### Allgemeiner Teil

I. Zum Geschäftsjahr 1978 . . . . .	4
II. Statistische Angaben . . . . .	6
A. Geschäftsstatistik . . . . .	6
1. in Zahlen . . . . .	6
2. graphische Darstellung . . . . .	8
B. Geschäftslast und Erledigungen . . . . .	9
1. Geschäftslast . . . . .	9
2. Erledigungen . . . . .	9
C. Erledigungsdauer . . . . .	10
1. der im Jahre 1978 eingegangenen Geschäfte . . . . .	10
2. der im Jahre 1978 erledigten Geschäfte . . . . .	10
D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher . . . . .	11
1. Das Geschlecht der Besucher . . . . .	11
a) in Zahlen . . . . .	11
b) graphische Darstellung . . . . .	12
2. Der Wohnort der Besucher . . . . .	13
3. Das Alter der Besucher . . . . .	14
a) in Zahlen . . . . .	14
b) graphische Darstellung . . . . .	15
III. Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern . . . . .	16

### Besonderer Teil

I. Der souveräne Bürger im Dickicht des Verwaltungsvollzuges	19
II. Siebenundzwanzig Arbeitsbeispiele . . . . .	23
A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen . . . . .	23
1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus . . . . .	23
2. Der Ombudsmann als Mittler . . . . .	44
B. Verwaltungsinterne Beschwerden . . . . .	59

## Allgemeiner Teil

### I. Zum Geschäftsjahr 1978

Auch im siebenten Geschäftsjahr wurde die stadtzürcherische Ombudsmann-Einrichtung sehr rege in Anspruch genommen. Es konnten 504 Besucher (Vorjahr 526) empfangen und 407 Geschäfte (Vorjahr 425) angelegt werden. Die Zahl der Erledigungen belief sich auf 418 (Vorjahr 384) und überstieg damit die Erledigungszahlen aller Vorjahre. Ende Dezember 1978 waren insgesamt noch 160 Geschäfte (Vorjahr 171) pendent.

Die Zahlen zeigen, dass der Beauftragte bemüht ist, Eingänge und Erledigungen soweit als möglich ins Gleichgewicht zu bringen. Die Bewältigung der in diesem Ausmass anfallenden Arbeit setzt konstant einen guten Gesundheitszustand des kleinen Personalbestandes (Ombudsmann und zwei Sekretärinnen) voraus; auch nur kürzere krankheitsbedingte Absenzen wirken sich unverzüglich bemerkbar aus, und bereits der Ferienbezug ist für das Büro nicht völlig problemlos. Bei den Büroausgaben fallen praktisch nur die Personalkosten wesentlich ins Gewicht. Um seinen Sparwillen zu dokumentieren und dadurch in der Schweiz auch andernorts den Boden für die Ombudsmann-Einrichtung bereiten zu helfen, ist der Beauftragte auf Beibehaltung des kleinstmöglichen Mitarbeiterstabes streng bedacht. Damit werden der Tätigkeit des Büros aber auch nicht überschreitbare Grenzen gesetzt.

Für die 418 Erledigungen waren 137 Besprechungen mit der Verwaltung und der Beizug von 267 Vernehmlassungen erforderlich. Sorgfältige Abklärungen und darauf beruhende eingehende Schlussberichte bilden das Fundament für eine wirksame Tätigkeit eines Ombudsmann-Büros. Damit im Zusammenhang steht die Erledigungsdauer. Das Bemühen um grösstmögliche Speditivität darf nicht zu schnellfertiger Oberflächlichkeit um einer schönen Statistik willen verleiten. Undurchdachte Empfehlungen würden dem Bürger keinen Nutzen bringen, die Verwaltung würde ihnen zu Recht keine Folge geben.

Für 52 % der im Jahre 1978 erledigten Geschäfte betrug die Erledigungsdauer höchstens einen Monat; weitere 18 % wurden in der Zeit von 31 bis 90 Tagen erledigt.

Nach siebenjähriger Tätigkeit scheint eine zusammenfassende Beurteilung der Erfahrungen um so eher erlaubt, als der Beauftragte immer noch häufig danach gefragt wird.

Um das Verhältnis zwischen Ombudsmann und Stadtverwaltung auch aus der Sicht der Verwaltung zu ergründen, gelangte ein Dissertand<sup>1</sup> im Januar 1979 mit einem Fragebogen an die Abteilungssekretäre der neun Dienstabteilungen. Ausnahmslos beurteilen die Abteilungssekretäre in ihren Antworten die Ombudsmann-Institution als eine wünschenswerte Einrichtung, die dem Bürger im Umgang mit der Verwaltung zu helfen vermöge. Zur Beurteilung der Tätigkeit des Ombudsmannes aus der Sicht der Verwaltung mag auch der folgende Auszug aus einer spontanen Zuschrift eines Dienstchef-Stellvertreters der Stadtverwaltung beitragen: «... es darf nicht übersehen werden, dass das Vorhandensein dieser Institution eine nicht zu unterschätzende Präventivwirkung ausübt. Sind wir doch ehrlich — auch mir selbst geht es heute nicht anders —, seit es den Ombudsmann gibt, werden insbesondere Entscheidungen, die den einzelnen Bürger hart treffen könnten, noch sorgfältiger überdacht. Man möchte ja schliesslich vermeiden, dass die Abklärungen des Beauftragten in Beschwerdesachen ergeben, da und dort seien von seiten der Verwaltung falsche Schlüsse gezogen oder Denkfehler gemacht worden.»

Das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung sei aus der Sicht des Beauftragten auf folgenden kürzesten Nenner gebracht. Aus den Anliegen der 3299 Besucher, die sich bisher insgesamt an den stadtzürcherischen Ombudsmann gewandt haben, glaubt dieser immer wieder eindrücklich herausgehört zu haben, dass der Bürger dem Staat und damit der Verwaltung unter keinen Umständen irgendwelchen Selbstzweck zuzuerkennen gewillt ist, sondern beide nur soweit anerkennt, als sie sich ausschliesslich in die Dienste des Mitmenschen stellen. Der Ombudsmann wird seiner Aufgabe als Mittler dann gerecht, wenn es ihm in möglichst vielen Fällen gelingt, die Bürger — und unter ihnen auch die Schwächeren, die vermehrt Mühe haben, sich Gehör zu verschaffen — in berechtigten Anliegen wirksam zu unterstützen oder sie von der Korrektheit und von der Notwendigkeit des sie bedrängenden Verwaltungshandelns zu überzeugen.

<sup>1</sup> vgl. dazu hinten, Seite 16

## II. Statistische Angaben

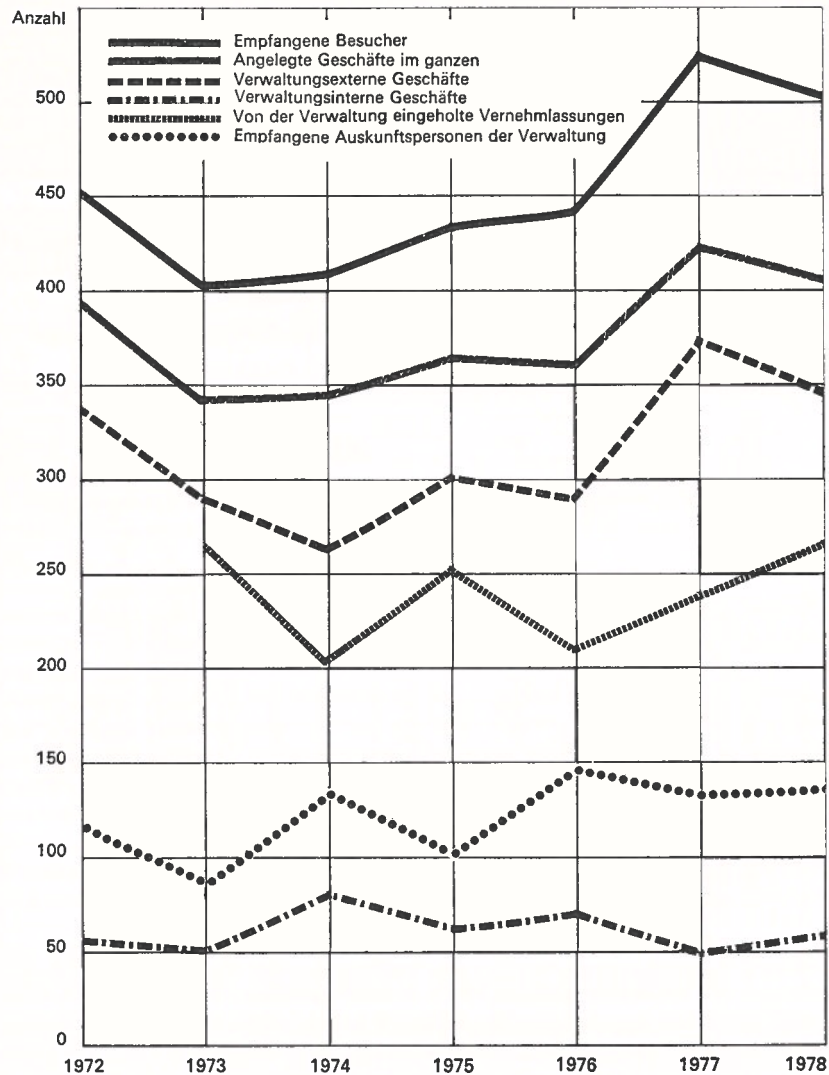
### A. Geschäftsstatistik

#### 1. Die Statistik 1975—1978 in Zahlen

	Empfangene Besucher				Angelegte Geschäfte (davon unzuständige in Klammern)				Von den angelegten Geschäften betrafen <i>verwaltungsexterne</i> Anliegen			
	1975—1978				1975—1978				1975—1978			
	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978
Januar	43	29	47	44	34	24	38 (2)	37 (2)	27	20	31	31
Februar	30	34	31	33	30	25	25	28	26	19	23	24
März	33	41	51	57	30 (1)	36	45	55	21	29	37	47
April	41	33	41	47	33 (1)	26	30 (1)	37 (1)	26	24	27	34
Mai	42	33	42	45	32	28 (1)	36	30	27	23	31	26
Juni	36	36	49	51	33 (1)	37	37	40 (1)	28	25	30	35
Juli	8	42	40	32	7	35 (2)	35 (4)	24 (3)	7	28	32	19
August	45	21	28	37	35	17	22	30	28	10	21	28
September	43	30	59	20	36 (2)	26 (1)	50 (1)	22	33	18	45	19
Oktober	39	48	47	43	33 (1)	39 (1)	37	31 (2)	28	33	35	22
November	35	49	52	55	29	37	42	39	24	33	38	35
Dezember	41	47	39	40	34	32	28	34	28	29	25	28
	436	443	526	504	366 (6)	362 (5)	425 (8)	407 (9)	303	291	375	348
									% 83	80	88	85

	Von den angelegten Geschäften betrafen <i>verwaltungsinterne</i> Anliegen				Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung				Von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen				Besichtigungen des Beauftragten			
	1975—1978				1975—1978				1975—1978				1975—1978			
	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978
	7	4	7	6	13	16	9	16	26	14	21	34	1	—	1	—
	4	6	2	4	13	14	7	11	33	15	14	10	—	—	—	—
	9	7	8	8	11	17	21	8	28	18	22	29	—	—	2	—
	7	2	3	3	6	19	15	11	27	25	19	33	1	5	1	2
	5	5	5	4	5	15	16	23	18	29	19	17	—	3	1	1
	5	12	7	5	10	17	20	14	27	25	29	22	—	1	4	1
	—	7	3	5	2	11	4	2	1	21	19	18	—	—	1	—
	7	7	1	2	7	3	9	23	21	9	13	23	—	—	—	—
	3	8	5	3	10	2	4	2	15	8	22	19	—	—	2	1
	5	6	2	9	16	14	11	7	21	16	24	10	1	—	1	—
	5	4	4	4	6	9	8	8	16	17	26	31	—	1	—	—
	6	3	3	6	5	11	11	12	21	14	12	21	3	—	1	—
	63	71	50	59	104	148	135	137	254	211	240	267	6	10	14	5
	% 17	20	12	15												

## 2. Graphische Darstellung der Geschäftsstatistik 1972—1978



Die Kurven über die empfangenen Besucher und über die angelegten Geschäfte im ganzen zeigen deutlich das Nachholbedürfnis zur Zeit der Eröffnung des Büros und die vermehrte Publizität um die Einrichtung im Zusammenhang mit der Einführung einer kantonalen Ombudsmann-Institution im Jahre 1977.

## B. Geschäftslast und Erledigungen 1971—1978

### 1. Geschäftslast

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
1977	425	384	171
1978	407	418	160

### 2. Erledigungen

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigungen 1971	Erledigungen 1972	Erledigungen 1973	Erledigungen 1974	Erledigungen 1975	Erledigungen 1976	Erledigungen 1977	Erledigungen 1978	Am 31. 12. 1978 noch unerledigte Geschäfte
1971	154	37	69	9	22	12	3	1	1	—
1972	396	—	282	44	15	33	14	4	4	—
1973	344	—	—	261	37	27	12	3	2	2
1974	346	—	—	—	265	44	20	10	2	5
1975	366	—	—	—	—	297	49	5	6	9
1976	362	—	—	—	—	—	286	37	15	24
1977	425	—	—	—	—	—	—	324	81	20
1978	407	—	—	—	—	—	—	—	307	100
1971—78	2800	37	351	314	339	413	384	384	418	160

## C. Erledigungsdauer

## 1. Erledigungsdauer der im Jahre 1978 eingegangenen Geschäfte

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigungsdauer						unerledigt am 31. 12. 1978
		innert 3 Tagen	innert 4—8 Tagen	innert 9—30 Tagen	innert 31—90 Tagen	innert 91—180 Tagen	innert 181—360 Tagen	
1978	407 (100)	106 (26)	15 (4)	90 (22)	65 (16)	27 (7)	4 (1)	100 (24)

## 2. Erledigungsdauer der im Jahre 1978 erledigten Geschäfte

Jahr	Erledigte Geschäfte	Erledigungsdauer						mehr als 360 Tage
		innert 3 Tagen	innert 4—8 Tagen	innert 9—30 Tagen	innert 31—90 Tagen	innert 91—180 Tagen	innert 181—360 Tagen	
1978	418 (100)	106 (25)	15 (4)	97 (23)	75 (18)	49 (12)	29 (7)	47 (11)

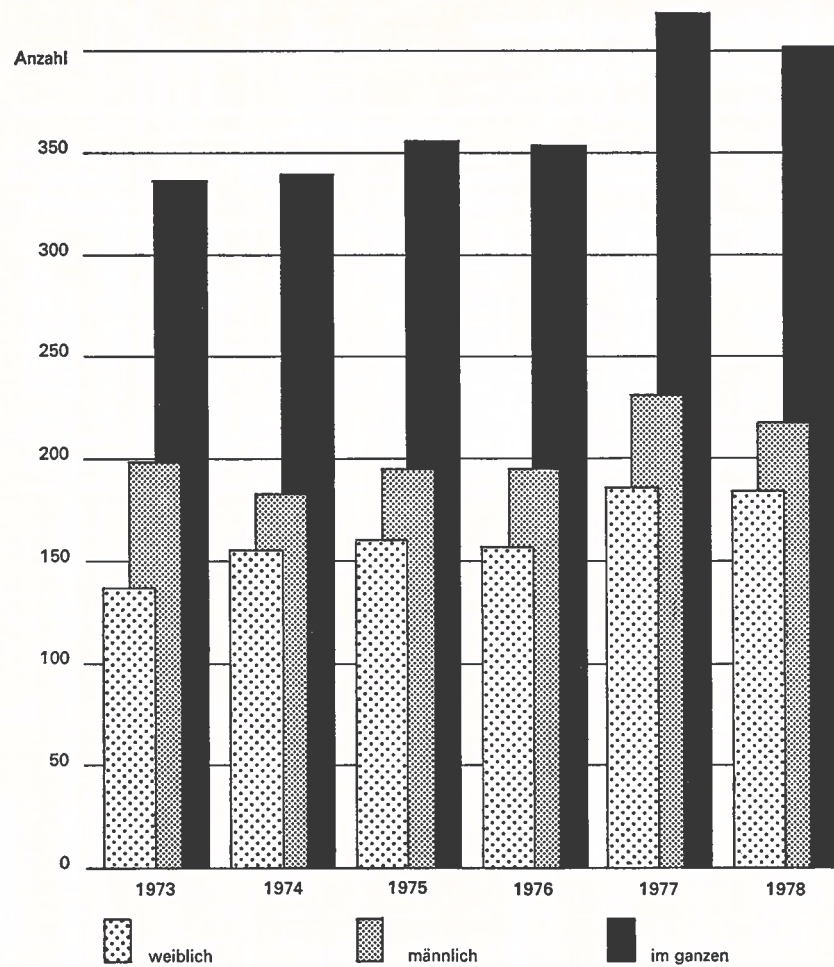
## D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

## 1. Das Geschlecht der Besucher

## a) in Zahlen 1971—1978

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Beschwerdeführer				juristische Personen	
		weibliche Personen Anzahl	(%)	männliche Personen Anzahl	(%)	Anzahl	(%)
1971/72	550	214	(39)	329	(60)	7	(1)
1973	344	137	(40)	199	(58)	8	(2)
1974	346	156	(45)	183	(53)	7	(2)
1975	366	160	(44)	196	(53)	10	(3)
1976	362	157	(43)	196	(54)	9	(3)
1977	425	186	(44)	232	(54)	7	(2)
1978	407	184	(45)	218	(54)	5	(1)
1971—1978	2800	1194	(43)	1553	(55)	53	(2)

b) in graphischer Darstellung 1973—1978



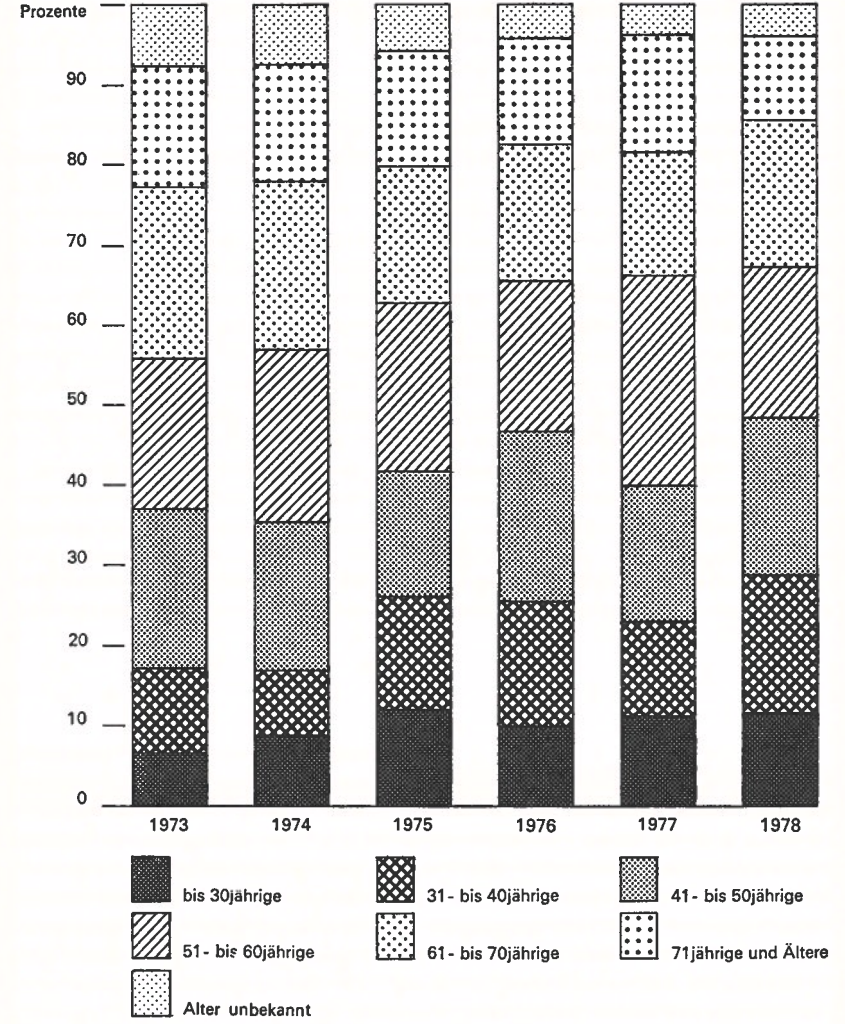
## 2. Der Wohnort der Besucher

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
1977	425	367	47	11	—
1978	407	356	39	11	1

### 3. Das Alter der Besucher a) in Zahlen 1975—1978

Alter der Besucher	Anzahl der Besucher, über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden		1976		1977		1978	
	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)
bis 20 Jahre alt	6	(1,64)	1	(0,28)	7	(1,65)	4	(0,99)
21- bis 30jährig	37	(10,11)	35	(9,67)	40	(9,41)	43	(10,56)
31- bis 40jährig	50	(13,66)	56	(15,47)	49	(11,53)	69	(16,95)
41- bis 50jährig	56	(15,30)	76	(21,00)	71	(16,71)	78	(19,16)
51- bis 60jährig	75	(20,50)	68	(18,78)	110	(25,88)	75	(18,43)
61- bis 70jährig	60	(16,40)	61	(16,85)	63	(14,82)	75	(18,43)
71- bis 80jährig	42	(11,47)	38	(10,50)	49	(11,53)	32	(7,86)
über 80 Jahre alt	9	(2,46)	9	(2,48)	13	(3,06)	10	(2,46)
Alter unbekannt (Beschwerden schriftlich eingereicht)	21	(5,73)	15	(4,14)	16	(3,76)	16	(3,93)
juristische Personen	10	(2,73)	3	(0,83)	7	(1,65)	5	(1,23)
	366	(100,00)	362	(100,00)	425	(100,00)	407	(100,00)

### b) in graphischer Darstellung 1973—1978





### III. Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern

A. Über die Ombudsmann-Institution der Stadt Zürich verfasste erfreulicherweise Herr Beat Keller seine Dissertation an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Die umfangreiche Arbeit enthält eine systematische Darstellung der Einrichtung und gewährt auch umfassenden Einblick in alle organisatorisch-praktischen Belange. Die willkommene Arbeit wird demnächst unter dem Titel: «Der Ombudsmann der Stadt Zürich — Ein schweizerisches Modell» im Druck erscheinen. Zur Öffentlichkeitsarbeit des Ombudsmannes bemerkt Keller grundsätzlich: «Der Teilnahme der Öffentlichkeit am Wirken des Ombudsmannes . . . ist grösstes Gewicht beizumessen . . . Primäre Voraussetzung, damit die Ombudsmann-Institution ihren Zweck überhaupt erfüllen kann, ist ein breiter Bekanntheitsgrad unter der Bevölkerung. Damit der Bürger Vertrauen gewinnt in die neue Institution und sich von der neutralen Haltung des Ombudsmannes gegenüber der Verwaltung überzeugen kann, muss er über die Wirkungsweise des Ombudsmannes informiert sein. Breite Abstützung in der Öffentlichkeit dürfte zudem die Aufsicht des Ombudsmannes, dem keine formalen Machtmittel zustehen, bedeutend wirkungsvoller werden lassen. Zugleich wird das Verwaltungshandeln transparenter . . .»

Die Öffentlichkeit gibt dem Beauftragten dadurch immer wieder Gelegenheit zu gegenseitiger Kontaktnahme, dass sie ihn zu Referaten und Podiumsgesprächen einlädt. Von den sechzehn Veranstaltern, die den Ombudsmann im Jahre 1978 um Berichterstattung über seine Tätigkeit ersuchten, seien die folgenden erwähnt:

Verein Ehemaliger der Landwirtschaftlichen Schule Strickhof;  
Römisch-Katholische Kirchgemeinde Zürich-Wiedikon;  
Veteranen-Verein Escher-Wyss AG;  
Verein ehemaliger Handelsschülerinnen;  
Hauseigentümer-Verband;  
Konferenz städtischer Polizeidirektoren;  
Friedensrichter-Verband des Kantons Zürich;  
Politische Akademie Vorarlberg, Bregenz.

Bis Ende 1978 hat damit der stadtzürcherische Ombudsmann seine Tätigkeit in insgesamt 130 Veranstaltungen vorstellen können.

Auf Einladung des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons Genf referierte der Berichterstatter «devant la commission parlementaire chargée de l'examen de la motion no. 4921 concernant l'institution à Genève d'un médiateur».

B. Während sieben Jahren hatte der stadtzürcherische Ombudsmann keinen schweizerischen Berufskollegen, mit dem er sich hätte besprechen können. Es war eine lange Zeit des Alleinseins. Nachdem im September 1977 das Zürchervolk mit eindrucklichem Mehr die Einführung eines kantonalen Ombudsmannes gutgeheissen hatte, wählte der Kantonsrat am 5. Juni 1978 Dr. Adolf Wirth zum ersten Ombudsmann des Kantons Zürich. Die kollegiale Kontaktaufnahme der beiden Zürcher Ombudsmänner erfolgte unverzüglich.

Der Petitionsausschuss der Bremischen Bürgerschaft, der am 28. Juni Einblick in die zürcherischen Ombudsmann-Einrichtungen nahm, konnte bereits von beiden Ombudsmännern gemeinsam begrüsst werden.

Im Februar besuchte K. A. Friedmann, Associate Professor, University of Calgary, Canada, den Beauftragten; er wurde im darauffolgenden April zum ersten Ombudsmann der Provinz British Columbia gewählt. Im Juli durfte der Beauftragte den Vorsitzenden der Volksanwaltschaft Österreichs, Herrn Robert Weisz mit seiner Gattin, in Zürich begrüssen. Interesse für die städtische Ombudsmann-Einrichtung zeigte schliesslich Herr T. Hiramatsu, Associate Professor, University of Nara, Japan, der das Büro im Oktober besuchte.

Einen Beschluss der ersten internationalen Ombudsmann-Konferenz verwirklichend, wurde im Sommer 1978 das Internationale Ombudsmann-Institut gegründet. Das Institut dient als Forschungs- und Dokumentationszentrum sowie dem Erfahrungsaustausch der Ombudsmänner aus aller Welt. Es hat seinen Sitz an der Universität von Alberta, in Edmonton, Kanada. Der Beauftragte wurde zum Mitglied des elfköpfigen leitenden Ausschusses gewählt, welchem Vertreter aus Kanada, USA, Australien, Fiji, Grossbritannien und Schweden angehören.

Den Vorsitz führt der bisherige schwedische Chef-Ombudsmann Ulf Lundvik; Grossbritannien ist durch den Ombudsmann von London, Baroness Bea Serota, vertreten.

Der Beauftragte weilte vom 19. bis zum 23. September 1978 am Institut in Edmonton. Er dankt dem Institut und insbesondere Dr. Randall Ivany, Chairman International Ombudsman Steering Committee, für die Wahl und möchte sich auch beim Büro des Gemeinderates für dessen Zustimmung bedanken. Die Mitarbeit am Institut bedeutet für den stadtzürcherischen Ombudsmann eine wohl einmalige Gelegenheit, dem Wesen der Ombudsmann-Einrichtung nahezukommen.

## Besonderer Teil

### **I. Der souveräne Bürger im Dickicht des Verwaltungsvollzuges**

Der besondere Teil des Jahresberichtes beleuchtet anhand von Arbeitsbeispielen aus möglichst vielen Verwaltungsgebieten Einzelsituationen zwischen Bürger und Verwaltung, bei denen der Ombudsmann um Mitwirkung ersucht wird. Untersucht man die dem Ombudsmann unterbreiteten Fälle auf Gemeinsamkeiten hin, so fällt mit überraschender Deutlichkeit auf, dass der Bürger sich im modernen Verwaltungsvollzug grosszügige Offenheit, vollständige Orientierung, leichte Verständlichkeit und mitmenschliches Einfühlungsvermögen wünscht. Die Institution des Ombudsmannes soll dazu dienen, dass diesen Wünschen so oft als möglich Rechnung getragen werden kann.

Der Berichtersteller versucht im folgenden das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung mit den Augen seiner Besucher auszuleuchten und grundsätzlich darzulegen, was hierauf an den Einzelfällen deutlich gemacht werden soll.

#### *Das Bild des Bürgers vom Staat in Theorie und Wirklichkeit*

Das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung hängt vornehmlich von der Anzahl der gegenseitigen Kontaktnahmen ab, die sich aus den dem Staat übertragenen Aufgaben ergibt. Das moderne Gemeinwesen greift in fast alle Lebensbereiche ordnend ein, so dass das Leben des Einzelnen in vielfältiger Weise von der Verwaltung mitgestaltet wird. In der Demokratie wird der Bürger von früher Jugend an gelehrt, dass dieses Gemeinwesen ihm gehöre. Zahlreich sind die Hinweise auf Selbstverwaltung, darauf, dass in der Demokratie das Volk regiere, dass Demokratie Teilnahme bedeute und dass Teilnahme Transparenz erfordere. Hervorgehoben wird auch die Anpassungsfähigkeit demokratischer Staatsordnung; der lebendigen Wirklichkeit trage unsere Staatsform dadurch Rechnung, dass sie offen, ständig korrigierbar sei.

Das bestärkt den Bürger in der Meinung, die Verwaltung könne auch im Entscheidungsprozess vielen seiner Wünsche und Vorstellungen weitgehend entsprechen.

Früher oder später trifft aber der Bürger mit den realen Möglichkeiten des Staates zusammen und erlebt unerwartete Enttäuschungen. Er stellt erstaunt fest, dass die Verwaltung oft weniger Verständnis entgegenbringt, als er erwartet hat. In dieser Situation tritt der Bürger an den Ombudsmann heran. Bei dem vom Vollzug direkt Betroffenen regt sich nun der Widerstand darum am heftigsten, weil der Staat sich nicht mehr mit der Deklaration allgemeiner Grundsätze begnügt, sondern unmittelbar in den Alltag hineinregiert. Vom Bürger aus gesehen bedeutet Verwaltungsvollzug für den Staat die Stunde der Wahrheit. Nun wird das Mass der Transparenz deutlich und ersichtlich, ob die Sprache des Staates allgemein verständlich oder nur wenigen zugänglich ist, ob auf Prestige verzichtet wird, wie weit die Verwaltung Dienerin mit offenen Arbeitsräumen sein will und sein kann. Deutlich werden nun auch die Möglichkeiten und Grenzen des guten Willens der Verwaltung. Die Rechtsordnung umgrenzt dabei den Spielraum der Administration bisweilen enger als der Verwaltung lieb ist.

Mit dem Vollzug konfrontiert, ändert der Bürger nicht selten sein ihm vertrautes Bild vom Staat. Er sieht sich vor einer Vielzahl von Erlassen und Vorschriften, deren Anwendung er mehr oder weniger hilflos gegenübersteht. Er stösst auf eine ihm unvertraute Denkweise, die er nur für Fachleute und Spezialisten zugänglich hält. Er verliert sich in einem kasuistischen Gestrüpp und in fliessend gewordenen, schwer zu interpretierenden Begriffen. Er steht Beamten von Fleisch und Blut gegenüber, und doch verflüchtigt sich nun manches in blutleere Abstraktionen. Der Bürger beginnt zu fürchten, mit persönlicher Erfahrung und gesundem Menschenverstand sei nicht anzukommen; zum Erfolg komme nur noch wer studiert und Spezialkenntnisse erworben habe. Der Bürger spürt den Informationsvorsprung der Verwaltung und eine Bedrängnis befällt ihn. Er glaubte, die Verwaltung könne sein Problem im Zusammenhang mit seinen gesamten Lebensumständen würdigen und meint sie nun in einer Reglementiererei gefangen, die das Leben in kleine und kleinste Ausschnitte zergliedert, die nur eine eng begrenzte Betrachtungsweise zulasse und auch die Verantwortung auf kleinste Zuständigkeitsbereiche beschränke. Innerhalb dieser kleinen Räume wähnt mancher Bürger den zuständigen Beamten als kleinen König, dessen Sachkunde dermassen unanfechtbar sei, dass seine

Entscheide bis zu den Spitzen der Verwaltung lediglich noch nachgesagt werden könnten.

Aus der Sicht des Ombudsmannes empfinden viele Bürger ihre Mitgliedschaft zum «Souverän» und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Anwendung der Vorschriften im Einzelfall als Missverhältnis. Das ihnen in Prinzipienfragen der Gesetzgebung zugebilligte Urteilsvermögen werde ihnen beim Vollzug nicht selten abgesprochen. Verwaltung bedeutet für viele durchorganisierte Ordnung, menschlichen Belangen wenig zugänglich. Sie vermuten, dass innerhalb der Verwaltung nur noch wenige und immer weniger nur noch kleine und immer kleiner werdende Teilausschnitte verständen und dank dieser Spezialkenntnisse dem Bürger keine Teilnahme mehr einräumen würden, sondern ihm nur noch Rollenverpflichtung zukommen lassen könnten.

#### *Wünsche des Bürgers an die Verwaltung*

Weil die Zeitumstände infolge der raschen Entwicklungen und Veränderungen immer mehr Effizienz von der Verwaltung erfordern, bemüht sich die Verwaltung erfolgreich um äusserste Perfektion. Für viele Bürger wird sie dadurch nicht glaubhafter, sondern leider eher unvertrauter.

Während der Bürger gegenüber der Präzision des Verwaltungsmechanismus manchmal Unbehagen, bisweilen sogar eine gewisse Ohnmacht empfindet, erweist er sich der Beamtschaft gegenüber in der Regel als wohlgesinnter. Im Beamten sucht und erhofft er sich immer noch einen verständnisvollen, geduldigen Partner. Er hofft, dass der Beamte nach Freiräumen suchen werde, innerhalb derer sich des Bürgers falsche Vorstellungen doch noch verwirklichen lassen würden und innerhalb derer tatsächliche Schwierigkeiten an Schwere der Tatsächlichkeit verlieren könnten. Er erwartet Engagement an Stelle von Routine.

Nach Ansicht des Ombudsmannes tut der Bürger gut, wenn er ihn und die Verwaltung immer wieder daran erinnert, dass sich das Leben nur

ausnahmsweise an die Grenzen festgelegter Zuständigkeitsbereiche halten will, nicht als standardisierbar erscheint.

Der Verwaltung bleibt immer noch ein breiter Raum freien Ermessens. Der Ombudsmann dankt der Verwaltung dafür, dass sie ihm immer wieder Gelegenheit einräumt, innerhalb dieses Freiraumes nach unkonventionellen Lösungen zu suchen und damit gemeinsam der Entmenschlichung entgegenzuwirken, und er anerkennt, dass der Mut der stadtzürcherischen Verwaltung dazu meist grösser ist als die Angst vor unbequemen Präjudizien.

## **II. Siebenundzwanzig Arbeitsbeispiele**

### **A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen**

#### **1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus**

##### **Nr. 1 *Einwohner- und Fremdenkontrolle; Wochenaufenthalt für Ausländer mit Niederlassungsbewilligung in einem andern Kanton***

###### *Gegenstand der Beschwerde*

Der im Kanton Aargau niedergelassene deutsche Staatsangehörige, Herr A, beschwert sich darüber, dass ihm die Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich auf sein Verlangen keine Wochenaufenthaltsbewilligung ausgestellt, sondern ihn gedrängt habe, um die Niederlassungsbewilligung im Kanton Zürich nachzusuchen.

###### *Abklärungen*

In ihrer Vernehmlassung an den Beauftragten konnte sich die Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich zur Erteilung einer Wochenaufenthaltsbewilligung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Verordnung der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich nicht bereit erklären und beharrte auf der Einreichung eines Gesuchs um Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Kanton Zürich. Wochenaufenthalter würden zwar von den Dienstleistungen der Gemeinde profitieren, aber keine Steuern in der Aufenthaltsgemeinde entrichten, weshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erteilung von Wochenaufenthaltsbewilligungen geübt werde.

Der Beauftragte besprach das Geschäft mit dem Amtsvorsteher und dessen zuständigen Adjunkten und zog hierauf Erkundigungen beim Chef der kantonalen Fremdenpolizei und beim Vizedirektor der eidgenössischen Fremdenpolizei ein. Gestützt darauf fand eine gemeinsame Aussprache des Beauftragten mit dem Chef der kantonalen Fremdenpolizei und den genannten Vertretern der Einwohner- und Fremdenkontrolle statt, die der grundsätzlichen Erläuterung der Rechtsprobleme diene.

## *Erwägungen*

### *Tatsächliches*

A kam im Jahre 1962 im Alter von sechs Jahren mit Eltern und Geschwistern in die Schweiz; die Familie nahm in der aargauischen Gemeinde X Wohnsitz, wo A die Schulen besuchte und eine Berufslehre absolvierte. Auf den 1. Januar 1977 fand er einen Arbeitsplatz in der Stadt Zürich, wo er ein möbliertes Zimmer mietete. Nach seinen unbestrittenen Ausführungen verbringt er die Wochenende im Kreise seiner Familie in X. Der Gemeinde X verbunden, habe er sich vor dem Stellenantritt in Zürich beim Kreisbüro über die Möglichkeit erkundigt, eine Wochenaufenthaltsbewilligung ausgestellt zu erhalten. Auf die Ausichtslosigkeit eines solchen Gesuches aufmerksam gemacht, sei ihm, nachdem auch die Gemeindeorgane von X denselben abschlägigen Bescheid erhalten hätten, nichts anderes übrig geblieben, als der Anforderung des Amtes nachzukommen und um Niederlassung im Kanton Zürich nachzusuchen.

### *Rechtliches*

Gemäss Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 gilt die Aufenthalts-, Niederlassungs- oder Toleranzbewilligung nur für den Kanton, der sie ausgestellt hat. Abs. 2 bestimmt: «Der Ausländer ist aber berechtigt, sich ohne Abmeldung auch in einem andern Kanton aufzuhalten und dort seine Erwerbstätigkeit auszuüben, sofern damit nicht eine Verlegung des Schwerpunktes dieser Tätigkeit verbunden ist. Sollte der Aufenthalt im andern Kanton nicht bloss vorübergehend sein oder soll der Schwerpunkt der Erwerbstätigkeit in diesen verlegt werden, so ist vorher das Einverständnis dieses Kantons einzuholen.»

Nach Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes fällt die Prüfung der Fragen, ob der Aufenthalt im andern Kanton nicht bloss ein vorübergehender sei und ob es sich um eine Verlegung des Schwerpunktes der Erwerbstätigkeit handle, in die Kompetenz der Kantone.

Gelangt die Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich zur Ansicht, sie könne dem Gesuch eines in einem andern Kanton nieder-

gelassenen Ausländers um Erteilung einer Wochenaufenthaltsbewilligung darum nicht entsprechen, weil er den Mittelpunkt seiner Lebensbeziehungen, bzw. den Schwerpunkt der Erwerbstätigkeit, verlege, so darf das Amt die Berechtigung zur Wochenaufenthaltsbewilligung nicht schlechthin verneinen. Vielmehr ist die Frage der Verlegung des Mittelpunktes der Lebensbeziehungen bzw. des Schwerpunktes der Erwerbstätigkeit der kantonalen Fremdenpolizei zum Entscheid zu unterbreiten. Dieses Verfahren ist um so unerlässlicher, als keineswegs zum vornherein feststeht, dass Kanton und Stadt Zürich in dieser Frage in ihren Anschauungen übereinstimmen. Auf Grund der erhaltenen Auskünfte erscheint der eidgenössischen Fremdenpolizei eine einheitliche Praxis in den Kantonen als wünschenswert.

### *Empfehlungen*

Auf Grund der Rechtslage lädt der Beauftragte die Einwohner- und Fremdenkontrolle ein, Aufenthaltsgesuche von Ausländern, die in andern Kantonen niedergelassen sind, inskünftig vorerst der kantonalen Fremdenpolizei vorzulegen.

### *Beilegung der Differenzen*

Die Frage, ob A den Lebensmittelpunkt, bzw. den Schwerpunkt seiner Tätigkeit, verlegt hat, müsste somit im nachhinein der kantonalen Fremdenpolizei zum Entscheid unterbreitet werden. Sofern diese eine Niederlassungsbewilligung im Kanton Zürich als nicht erforderlich erachten würde, müssten alle Folgen, die sich aus dem unrichtigen Verfahren ergeben haben, rückgängig gemacht werden.

Zur Vermeidung derartiger Umtriebe erteilt die Einwohner- und Fremdenkontrolle A eine Wochenaufenthaltsbewilligung, gültig bis 20. Juli 1979, unter Verzicht auf Gebühren und unter Bezahlung einer Entschädigung von Fr. 130.—, nachdem der Beschwerdeführer die Niederlassungsbewilligung für den Kanton Aargau zurückerworben hat.

## **Nr. 2 Verhalten eines Polizeifunktionärs**

### *Gegenstand der Beschwerde*

Der minderjährige Sohn Q des Beschwerdeführers P wurde wegen Befahrens einer Einbahnstrasse mit einem «Töffli» in verbotener Richtung mit Fr. 10.— gebüsst. P bezahlte auf der Kreiswache die Busse und benützte die Gelegenheit, um auf die vielfach straflose Übertretung von Parkverboten durch Automobile hinzuweisen, der er als Wagenführer der VBZ begegne. Davon hätten die Polizeifunktionäre keine Kenntnis nehmen wollen, sondern geantwortet: «Jetzt langeds dänn! Verreised Sie!»

Da am «Töffli» das Schlusslichtglas und das Glas der Vorderlampe zerbrochen waren, wurde Q aufgefordert, sein Fahrzeug auf der Kreiswache vorzuführen. Der Mechanikerlehrling Q reparierte das Fahrzeug und führte es vor. Obwohl der begutachtende Polizist sich mit der Reparatur als zufrieden erklärt habe, habe er das Fahrzeug sinngemäss mit der Begründung zurückbehalten: «Wel din Vater so e Grossi gha hät, blibt de Töff jetzt da.»

P, der am 30. Dezember 1977 den Ombudsmann aufsuchte, macht geltend, das Fahrzeug werde seit dem 21. Dezember grundlos auf der Kreiswache zurückbehalten.

### *Beilegung der Differenzen*

Der Ombudsmann intervenierte noch am 30. Dezember telephonisch. Eine Stellungnahme der Polizei erfolgte nicht. Da P mitteilt, das Töffli sei am 31. Dezember herausgegeben worden und damit der Zweck der Intervention erreicht ist, verzichtet der Ombudsmann auf weitere Abklärungen.

## **Nr. 3 Stadtspitäler; «Patientenrechte»: ärztliche Behandlung; Rechnungsstellung**

### *Gegenstand der Beschwerde*

Herr M verunfallte im Frühjahr 1974 mit dem Motorrad. Die erlittenen Verletzungen bedingten eine Hospitalisierung in einem Stadtspital und eine anschliessende ambulante Behandlung, die sich bis in den Sommer 1975 hinzog.

M verweigert die Bezahlung jener Spitalkosten, die nicht durch Leistungen der Krankenkasse gedeckt sind, mit der Begründung, die Ärzteschaft sei weder ihrer Auskunftspflicht noch ihrer medizinischen Sorgfaltspflicht genügend nachgekommen. Er verlangt die Herausgabe des Protokolls einer Besprechung mit dem behandelnden Arzt im Jahre 1976, Einsicht in die Krankengeschichte, die Annullierung der Rechnungen, die Bezahlung eines angemessenen Schadenersatzes und eine Entschuldigung der beteiligten Ärzte.

### *Abklärungen*

Der Beauftragte besprach sich mit dem Chefstadtarzt und hierauf mit dem zuständigen Chefarzt des Spitals und dem Verwaltungsdirektor und zog Erkundigungen bei der kantonalen Gesundheitsdirektion ein.

### *Erwägungen*

Die Abklärungen ergeben, dass das fragliche stenographische Protokoll nicht mehr vorhanden ist, es sei vom Spital vernichtet worden, nachdem die darin enthaltenen Fragen dem Patienten mündlich beantwortet worden seien.

Für eine Einsichtnahme des Patienten in die Krankengeschichte kann sich der Beauftragte nicht verwenden. Gemäss geltender Lehre ist der Arzt nicht verpflichtet, die Krankengeschichte dem Patienten zur Kenntnis zu bringen. «Die Krankenunterlagen dienen... als Gedächtnisstütze überwiegend dem Interesse des Arztes. Sie werden nicht errichtet, um dem Patienten ein Beweismittel in die Hand zu geben»

(Die juristische Problematik in der Medizin, Taschenbuch Goldmann-Verlag, Bd. 2, 1971, S. 177). Für schweizerische Verhältnisse kommt die Literatur zum selben Resultat. Prof. Meyer-Hayoz gelangt in seinem Aufsatz «Ist ein Arzt verpflichtet, Krankengeschichten an Gerichte herauszugeben?» zur Schlussfolgerung, der Arzt habe grundsätzlich das Recht, die Herausgabe der Krankengeschichte zu verweigern. Auch § 11 der Verordnung über die kantonalen Krankenhäuser vom 25. März 1971 sieht keine Herausgabe der Krankengeschichte an den Patienten vor.

Der Beschwerdeführer hat den Schadenersatz nicht beziffert und die Schadensposten nicht spezifiziert.

#### *Empfehlungen*

Um die jahrealten Differenzen beizulegen, formuliert der Beauftragte folgenden Vergleich:

1. Das Stadtspital übernimmt, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, sämtliche Kosten, die sich aus dem Selbstbehalt für Herrn M im Zusammenhang mit seinem am 1. Mai 1974 erfolgten Unfall bis zum 3. August 1978 ergeben.
2. Sollte Herr M während der Dauer seiner Behandlung durch irgendwelche Äusserungen seitens der Ärzteschaft oder des Pflegepersonals in seiner Ehre verletzt worden sein, so spricht Chefarzt X in seinem Namen und im Namen seiner Mitarbeiter sein Bedauern aus.
3. Herr M erklärt, dass er, gestützt auf diesen Vergleich, die Angelegenheit als endgültig erledigt betrachtet.

Stadtspital und Patient stimmen dem Vergleichsvorschlag des Beauftragten schriftlich zu.

#### **Nr. 4 Tiefbauamt; Bewilligung von Abwasseranlagen**

##### *Gegenstand der Beschwerde*

Herr D, Inhaber einer Sanitär-Installationsfirma, führte in dem auf Stadtgebiet gelegenen Bauobjekt die Sanitärinstallationen aus. Das Tiefbauamt stellte ihm Rechnung im Betrage von Fr. 1000.— für die Kontrolle der Anlagen mit der Begründung, er habe die Kontrolle wesentlich erschwert. Der Beschwerdeführer macht geltend, zu unrecht werde die erhöhte Gebühr zur Anwendung gebracht.

##### *Abklärungen*

Der Beauftragte besprach das Geschäft mit dem Sachbearbeiter des Büros für Grundstückentwässerung und hernach mit dem juristischen Adjunkten des Tiefbauamtes und zog einen schriftlichen Bericht bei.

##### *Erwägungen*

Für jede Neuerstellung oder Änderung einer Entwässerungsanlage sind dem Tiefbauamt die in Art. 52 lit. a der Vorschriften für die Entwässerung von Grundstücken (Stadtratsbeschluss vom 22. Februar 1968) aufgezählten Pläne zur Genehmigung einzureichen. Leitungen und Einrichtungen, die unterirdisch oder verdeckt zu liegen kommen, dürfen erst eingedeckt werden, wenn es der kontrollierende Beamte bewilligt hat. Er hat innerhalb zweier Tage die nachgesuchte Kontrolle vorzunehmen und seinen Bescheid abzugeben (Art. 60 der genannten Vorschriften).

Für Prüfung und Abnahme der Anlage werden Gebühren erhoben. Sie sind geordnet in den «Gebühren des Tiefbauamtes für die Bewilligung von Abwasseranlagen» (Gemeinderatsbeschluss vom 6. Dezember 1972). Die Grundgebühr für die Prüfung und Genehmigung von Installations- und Nebendolenplänen für die Entwässerung von Grundstücken beläuft sich auf Fr. 300.—. Für die Kontrolle von Anlagen, die ohne vorherige Planeingabe bzw. vorherige schriftliche Anzeige erstellt worden sind oder deren Kontrolle wesentlich erschwert worden ist, beträgt die Grundgebühr einheitlich Fr. 1000.—, sofern nicht in besonderen Fällen eine begründete Mehrgebühr zu erheben ist (Ziff. 1 Abs. 5 der genannten Gebührenordnung).

Schuldner der Gebühr ist die Bauherrschaft, in der Regel vertreten durch ihren Architekten. Die erhöhte Gebühr tritt, wenn ihre Voraussetzungen gegeben sind, an die Stelle der normalen Pauschale von Fr. 300.—. Die normale und die erhöhte Pauschale dürfen nicht kumulativ für ein und dasselbe Bewilligungsobjekt erhoben werden. Im vorliegenden Fall wurde die normale Grundgebühr von Fr. 300.— dem Architekten in Rechnung gestellt und von ihm bezahlt. Unter diesen Umständen ist nur noch ein Rechnungsbetrag von Fr. 700.— offen.

Der Beschwerdeführer ist nicht Schuldner des Tiefbauamtes und kann daher gegen seinen Willen nicht belangt werden. Im Interesse der Geschäftsbeziehungen zwischen dem Architekten und dem Installateur mag es als zweckmässig erscheinen, wenn der Installateur vom rechnungsstellenden Tiefbauamt angefragt wird, ob er freiwillig für sein nicht völlig fehlerfreies Verhalten einstehen wolle.

Nicht anzuschliessen vermag sich der Beauftragte der Ansicht von D, die Kontrolle sei nicht wesentlich erschwert worden. Zwar bringt D vor, er habe die Decke rechtzeitig zur Abnahme telephonisch gemeldet, und es trifft zu, dass in der Praxis die Meldungen telephonisch entgegengenommen werden. Nach den Aussagen des Kontrolleurs ist keine Meldung erfolgt. Ob die Meldung erfolgt ist oder unterblieb, ist indessen nicht entscheidend. Gemäss der Praxis wird die Bewilligung auf der Baustelle durch den kontrollierenden Beamten auf dem Plandoppel eingetragen. Es steht fest, dass der Kontrolleur diese Bewilligung zum Zubetonieren nicht erteilt hat. Ist auf eine telephonische Meldung hin die Verwaltung nicht tätig geworden, so wäre es Pflicht von D gewesen, vor dem Zubetonieren die Verwaltung auf das Ausbleiben einer Reaktion aufmerksam zu machen und sie zu mahnen, nunmehr die Kontrolle vorzunehmen. Auch eine Verzögerung der Verwaltung in der Kontrolle berechtigt den Installateur nicht zur Eindekung der Installation ohne vorherige Abnahme.

Das Tiefbauamt schliesst sich den Überlegungen des Beauftragten an.

Der Beauftragte bittet den Beschwerdeführer, das Tiefbauamt wissen zu lassen, ob er die auf Fr. 700.— reduzierte Rechnung begleichen will

oder ob die Rechnung dem Architekten zur Bezahlung durch die Bauherrschaft zuzustellen ist.

#### **Nr. 5 Baupolizei; Baubewilligung; Umbau oder Neubau?**

##### *Gegenstand der Beschwerde*

Der Beschwerdeführer, Herr F, ist Eigentümer einer Liegenschaft mit Wohnhaus in der Altstadt von Zürich. Im Frühjahr 1976 wurde im Tagblatt der Stadt Zürich ein Werkstattgebäude der Nachbarliegenschaft zum «Umbau» ausgeschrieben. Nach Einsicht in die Pläne verzichtete F auf Einsprache. In der Folge stellte er fest, dass das Werkstattgebäude abgebrochen und unterkellert wurde. Er zog einen Anwalt bei, beharrte aber darum nicht auf der Neudurchführung des Baubewilligungsverfahrens, weil ihm die Baupolizei erklärt habe, der an die Stelle des Umbaus tretende Neubau würde ohnehin genehmigt werden.

Im Nachhinein fühlt sich F verunsichert. Er unterbreitet dem Ombudsmann die Frage, ob die Erstellung eines Neubaus ohne Neudurchführung eines Baubewilligungsverfahrens zulässig gewesen sei, allein gestützt auf eine zum Umbau erteilte Baubewilligung.

##### *Abklärungen und Erwägungen*

1. Der Beauftragte zog eine Vernehmlassung der Baupolizei bei und besprach hernach das Geschäft mit dem Abteilungssekretär.
2. Ab 1. Juli 1978 gelten für das baurechtliche Verfahren die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975. Auf das vorliegende Geschäft ist noch das alte Recht anzuwenden.

Wer ein neues Gebäude errichtet oder ein bestehendes in seiner äusseren Gestalt verändern will, ist verpflichtet, der zuständigen Behörde die Pläne über den Bau einzureichen und ein Gespann aufzustellen, durch welches die künftige Gestalt des neuen Gebäudes möglichst genau dargestellt wird (§ 125 des Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen). Steht der Ausführung der Baute aus



baupolizeilichen Gründen nichts entgegen, so erteilt die zuständige Behörde die Bewilligung und macht hievon sowie von allfälligen Vorbehalten Vormerk auf sämtliche Pläne (§ 130 Abs. 1 des Gesetzes). Die zuständige Behörde hat das Projekt auszuschreiben und die Pläne zur Einsicht öffentlich aufzulegen (§ 131 des Gesetzes). Von den genehmigten Plänen darf nicht abgewichen werden. Für jede Änderung ist das Bewilligungsverfahren neu zu beobachten (§ 134 des Gesetzes).

3. Die Bausektionsbeschlüsse qualifizieren die Arbeiten am Werkstattgebäude als Umbau. Die Abwicklung der Bauarbeiten entsprach indessen nicht völlig den bewilligten Plänen. Die in diesem Zusammenhang durch die Baupolizei vorgenommene Besichtigung ergab, dass bei der hinteren Hälfte des Werkstattgebäudes die bisherigen Umfassungsmauern durch neue ersetzt wurden. Die Baupolizei kam daher zum Schluss, das Baubewilligungsverfahren sei neu durchzuführen, liess sich aber auf Verhandlungen mit den Parteivertretern zu einer gütlichen Beilegung ein, weil sie der Meinung war, F würde mit einem neuen Bewilligungsverfahren die Beseitigung des umstrittenen Gebäudes nicht erreichen. Schliesslich sei man dahin verblieben, dass das vom Vertreter von F eingereichte Gesuch um Neudurchführung des Baubewilligungsverfahrens von der Baupolizei solange nicht behandelt werde, bis der Vertreter gegenteiligen Bericht zukommen lasse. Nachdem sich der Vertreter von F in der Folge nicht mehr gemeldet habe, sei die Neudurchführung des Bewilligungsverfahrens unterblieben.

4. Das erstellte Werkstattgebäude stimmt mit den gesetzlichen Bauvorschriften nicht in allen Teilen überein. Die Baubewilligung für die nunmehr erstellte Baute hätte Sonderbewilligungen, für deren Erteilung der Kanton zuständig ist, erfordert.

Für jede Änderung eines Bauvorhabens ist das ordentliche Baubewilligungsverfahren von Amtes wegen durchzuführen, und zwar grundsätzlich unbekümmert darum, ob einzelne Nachbarn auf die Durchführung des Verfahrens verzichten. Insoweit stimmt das Vorgehen der Baupolizei, welches zweckmässig gewesen sein mag, mit den Vorschriften nicht überein.

Sofern der Beschwerdeführer darauf beharrt, ist das Baubewilligungsverfahren nachträglich noch durchzuführen.

Die Baupolizei schliesst sich den Überlegungen des Beauftragten an.

#### **Nr. 6 *Amtsstelle für Reklamen; Bewilligung von Aussenreklame (Rollvorhänge)***

##### *Gegenstand der Beschwerde*

Frau G führt im Hause von Herrn Y eine Modeboutique. Sie liess die über den Schaufenstern angebrachten Sonnenstoren ersetzen und bezahlte dafür Fr. 1102.—. Die Amtsstelle für Reklamen teilte Frau G mit Schreiben vom 18. April 1978 mit, die Anlage sei bewilligungspflichtig, könne aber, da sie den Anforderungen der heutigen Praxis nicht zu genügen vermöge, nicht zur Bewilligung beantragt werden und sei bis zum 30. April 1978 zu entfernen.

Frau G hält dafür, die Aufforderung zur Demontage der Rollvorhänge widerspreche abgegebenen Zusicherungen der Verwaltung. Nachdem sie vom Vertreter der Lieferfirma auf die Bewilligungspflicht aufmerksam gemacht worden sei, habe sie sich zur Abklärung der Bewilligungspflicht auf die Baupolizei begeben und die ihr überlassene «Technische Vertreterdokumentation» samt Planskizze vorgelegt. Der zuständige Beamte, Herr Z, habe ihr erklärt, das Anbringen von sogenannten beweglichen Korbmarkisen sei nicht bewilligungspflichtig. Ein Ersuchen um schriftliche Bestätigung der Auskunft sei mit dem Hinweis abgelehnt worden, eine solche Bestätigung erübrige sich.

##### *Abklärungen*

Der Beauftragte besprach das Geschäft mit dem Leiter der Amtsstelle für Reklamen und befragte den Beamten der Baupolizei, Herrn Z.

## *Erwägungen*

Gemäss Art. 1 der Vorschriften zum Schutze des Stadt- und Landschaftsbildes, Reklameverordnung (Gemeinderatsbeschluss vom 13. August 1975), müssen Ankündigungen aller Art (so auch Reklamevorhänge und -markisen) auf öffentlichem und privatem Grunde an sich und im Zusammenhang mit der Umgebung oder mit dem Gebäude, an dem sie angebracht sind, nach Farbe, Form und Umfang eine ästhetisch befriedigende Wirkung haben. Art. 2 der Vorschriften bestimmt, die Anbringung und Abänderung solcher Vorrichtungen bedürften der Bewilligung. Nach der Auffassung der Amtsstelle für Reklamen werden Korbmarkisen, über Schaufenstern angebracht, allein schon durch Material und Farbgebung zu Reklamemarkisen, und zwar auch dann, wenn sie wie hier keine Aufschriften oder Signete enthalten. Ob diese Auffassung rechtlich standhält, kann darum dahingestellt bleiben, weil die Korbmarkisen in den öffentlichen Grund hineinragen. Art. 19 der Verordnung betreffend die Benützung des öffentlichen Grundes (Stadtratsbeschluss vom 24. Juni 1911) bestimmt nämlich, dass Vorrichtungen zu Reklamezwecken und «dergleichen», wenn sie in die öffentliche Luftsäule vorragen, behördlicher Bewilligung bedürfen. Art. 50 Abs. 2 des kantonalen Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen unterstellt Rollvorhänge der Bewilligungspflicht, wenn sie über die Baulinien vorspringen.

Die neu montierten Markisen sind daher grundsätzlich bewilligungspflichtig.

Unrichtige Auskünfte von Verwaltungsbehörden vermögen in der Regel keine vom Gesetz abweichende Behandlung zu rechtfertigen. In sein begründetes Vertrauen auf amtliche Auskünfte ist der Bürger dann zu schützen, wenn er nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat und anzunehmen ist, er hätte bei richtiger Auskunft ein für ihn vorteilhafteres Vorgehen gewählt.

Vor dem Beauftragten hat der Beamte der Baupolizei, der die Auskunft erteilte, eingeräumt, die technische Vertreterdokumentation des in Aussicht genommenen Modells «Locarno Lido» zur Einsicht erhalten

und aufgrund der vorgefundenen beweglichen Installation eine Bewilligungspflicht verneint zu haben; hätte er gewusst, dass die an sich beweglichen Rolläden fest montiert würden, wäre die Antwort anders ausgefallen.

Die Beschwerdeführerin durfte die erhaltene Auskunft berechtigterweise für richtig und verbindlich halten. Ein Mehr an Sorgfaltspflichten bei der Abklärung der Bewilligungspflicht war ihr nicht zuzumuten.

## *Empfehlungen und Beilegung der Differenzen*

Auf Empfehlung des Beauftragten erklärte sich der Leiter der Amtsstelle für Reklamen nach Rücksprache mit dem städtischen Denkmalpfleger bereit, das Schreiben vom 18. April 1978 zurückzunehmen und der Bausektion II des Stadtrates die nachträgliche Bewilligung der beiden montierten Korbmarkisen bis zur Geschäftsaufgabe, längstens aber für die Dauer von zehn Jahren, zu beantragen.

## **Nr. 7** *Rechtsungleiche Behandlung bei der Aufnahme in städtische Kindergärten?*

### *Gegenstand der Beschwerde*

Herr W beschwert sich, es würden «Kinder von wohlhabenden Eltern von einer Kindergartenbehörde willkürlich ohne jegliche Kontrolle Kindern aus schlechteren Verhältnissen vorgezogen».

(Die Schwere des Vorwurfes rechtfertigt eine ausführliche Behandlung im Jahresbericht; das Beispiel veranschaulicht, stellvertretend für weitere, den sehr oft grossen Arbeitsaufwand, den die Erledigung von Geschäften vom Ombudsmann erfordert.)

### *Abklärungen*

Der Beauftragte zog die Akten bei, besprach die Beschwerde mit dem Präsidenten der Kreisschulpflege, der Präsidentin der Kindergartenkommission und schliesslich mit dem für Fragen im Zusammenhang mit den Kindergärten zuständigen Sekretär des Schulamtes.

## *Erwägungen*

### *Tatsächliches*

Der Beschwerde liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Die Ehefrau des Beschwerdeführers meldete ihr Töchterchen A, geb. 5. Januar 1972, im Frühjahr 1976 zum Besuche des Kindergartens an. Sie bezog sich auf die in einem Inserat des Tagblattes der Stadt Zürich veröffentlichten Aufnahmebedingungen, wonach ausnahmsweise in begründeten Fällen auch Kinder aufgenommen werden können, welche das vierte Altersjahr zwischen dem 1. Januar 1976 und dem 31. März 1976 vollenden. Frau W setzte sich mit dem damaligen Präsidenten der Kindergartenkommission telephonisch in Verbindung. Weil er abwesend war, unterhielt sie sich mit dessen Ehefrau, die erklärt habe, die Aufnahme von Kindern, die zwischen dem 1. Januar 1976 und dem 31. März 1976 das vierte Altersjahr vollenden würden, sei eine sehr seltene Ausnahme; von einem schriftlichen Gesuch sei trotz der Arbeitslosigkeit von Herrn W abzuraten. W unterliess ein Aufnahme-gesuch an den Präsidenten.

Mit Beginn des Schuljahres 1977/78 trat A in den Kindergarten ein. Derselben Klasse war der Knabe XY, zwischen dem 1. Januar 1977 und dem 31. März 1977 geboren, Kind finanziell gesicherter Eltern, zuge-teilt. Frau W gelangte an die Kreisschulpflege mit dem Begehren, XY aus dem Kindergarten wegzuweisen. Es kam zu einer verzweigten Korrespondenz zwischen W und dem Schulpräsidenten, zu Sitzungen der Kindergartenkommission, zu einer Besprechung von W mit dem Schulpräsidenten und der Präsidentin der Kindergartenkommission, die in der Zwischenzeit neu den Vorsitz übernommen hatte, zu viel-seitigen Eingaben. Auf Empfehlung des Schulamtes wandte sich W an den Ombudsmann.

### *Rechtliches*

1. Die Aufnahme von Kindern in die Kindergärten und die Aufsicht über die Kindergärten sind in der Verordnung über die Kindergärten (Beschluss der Zentralschulpflege vom 6. Juli 1939) geregelt.

Gemäss Art. 15 der Verordnung besteht kein unbedingter Anspruch auf Besuch des Kindergartens. Es werden von den Kindern, die die

Aufnahmebedingungen erfüllen, nur so viele aufgenommen, als die maximale Besetzung zulässt. Art. 16 Abs. 1 bestimmt, dass nur Kinder aufgenommen werden, die am 1. Januar des Eintrittsjahres das vierte Altersjahr zurückgelegt haben. «Bei Vorliegen besonderer Verhältnisse können ausnahmsweise auch Kinder berücksichtigt werden, die das vierte Altersjahr im Verlaufe der ersten vier Monate des Eintrittsjahres vollenden.» In erster Linie werden die vom Besuche der ersten Primar-klasse dispensierten Kinder aufgenommen, in zweiter solche, die im kommenden Jahr schulpflichtig werden, und in dritter Linie Kinder, deren häusliche Verhältnisse die Aufnahme als dringend notwendig erscheinen lassen. Nach Art. 17 erfolgt in den Frühlingsferien im städ-tischen Amtsblatt die Einladung zur Anmeldung; diese hat am ersten Schultag in dem in der Ausschreibung bezeichneten Lokal durch die Eltern oder Besorger persönlich zu erfolgen. Mit der maximalen Auf-füllung der Kindergärten soll im ersten Quartal mit Rücksicht auf die Rückstellungen von Schülern der ersten Klasse zugewartet werden (Art. 20).

Die unmittelbare Aufsicht über die Kindergärten eines Kreises steht der Kindergartenkommission zu, welche von der Kreisschulpflege zu bestellen ist (Art. 58 Abs. 1). Die Zuteilung der Schüler obliegt dem Präsidenten der Kindergartenkommission (Art. 57).

2. In Anwendung der allgemeinen Regel von Art. 16 Abs. 1 der Verordnung dürfen nur Kinder aufgenommen werden, die am 1. Januar des Eintrittsjahres das vierte Altersjahr zurückgelegt haben; die Regel darf bei Vorliegen besonderer Verhältnisse im Einzelfall durchbrochen werden. Bei Erteilung einer Ausnahmegewilligung hat die rechtsanwendende Behörde vorerst zu entscheiden, ob «besondere Verhältnisse» vorliegen; ein Abweichen von der Regel ist aber auch bei Vorliegen besonderer Verhältnisse nur «ausnahmsweise» zulässig.

Rechtsverbindliche Entscheide zu treffen ist nur die zuständige Be-hörde befugt, im vorliegenden Fall der im Jahre 1976 amtierende Prä-sident der Kindergartenkommission. Die Ehegattin des Präsidenten ist nicht befugt, stellvertretend für ihn zu handeln. Sofern die Frau des Kommissionspräsidenten die Einreichung eines Gesuches als sinnlos

bezeichnete, kommt einer solchen Äusserung — rechtlich gesehen — der Charakter einer unverbindlichen Auskunft zu, mit der sich W nicht hätte begnügen dürfen, wenn ihm am Kindergartenbesuch seines Töchterchens so sehr gelegen war.

Ein Entscheid der zuständigen Behörde über die Aufnahme von A in den Kindergarten liegt nicht vor, weshalb der Behörde nicht zum Vorwurf gemacht werden kann, sie habe unrichtig entschieden.

Da kein Entscheid einer zuständigen Behörde vorliegt, kann auch nicht von einer rechtsungleichen Behandlung gesprochen werden. Eine solche würde vorliegen, wenn anlässlich des Aufnahmeverfahrens für das Schuljahr 1976 das Töchterchen A abgewiesen, andere zwischen dem 1. Januar und dem 31. März 1976 vier Jahre alt gewordene Kinder bei Vorliegen gleicher oder vergleichbarer Verhältnisse zum Besuche des Kindergartens zugelassen worden wären.

2. W beharrt darauf, seine Beschwerde an die Kreisschulpflege hätte die Wegweisung des Knaben XY aus dem Kindergarten bewirken müssen.

Es mag zutreffen, dass die neu bestellte Kommissionspräsidentin Art. 16 Abs. 1 der Verordnung weniger eng ausgelegt hat als ihr Amtsvorgänger. Eine Änderung der Praxis kann den rechtsanwendenden Behörden, sofern sie sich innerhalb der Rechtsordnung bewegt, nicht versagt werden. Immerhin zeigen die Zahlen, dass in dem in Rede stehenden Schulkreis für das Schuljahr 1977/78 von insgesamt 592 Kindergartenkindern lediglich vier von der Ausnahmebestimmung des Art. 16 Abs. 1 profitierten. Es verhält sich keineswegs so, dass — wie der Beschwerdeführer glaubt — die Dauer des Kindergartenbesuches auf drei Jahre ausgedehnt worden ist. Einer für das Schuljahr 1977/78 in völlig anderem Zusammenhang erstmals erstellten Statistik ist zu entnehmen, dass von total 4705 Kindergartenkindern der Stadt Zürich lediglich 42 oder 0,9 % gestützt auf Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Aufnahme gefunden haben.

Der Schulpräsident teilte W mit: «Eine Annullierung von aufgenommenen Kindern kommt nicht in Frage.» Es steht W frei, gegen diesen nicht

in Rechtskraft erwachsenen Entscheid bei der Kreisschulpflege Rekurs einzureichen. Dazu ist aber zu bemerken: Der § 21 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 bestimmt, dass zum Rekurs nur berechtigt ist, wer durch eine Anordnung in seinen Rechten betroffen wird. Drittbetroffenen, die am angefochtenen Entscheid nicht direkt beteiligt sind, steht keine allseitige Überprüfung der angefochtenen Verfügung zu; sie dürfen lediglich diejenigen Punkte überprüfen lassen, welche im Bereiche drittschützender Normen liegen (Kölz Alfred, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, S. 189). Rekurs- und beschwerdelegitimiert ist, wer glaubhaft machen kann, in seinen aktuellen, schutzwürdigen Interessen berührt zu sein. W kann wohl an der Aufnahme seines Töchterchens, nicht aber an der Wegweisung des Knaben XY ein Interesse haben.

(Schliesslich macht der Beauftragte den Beschwerdeführer auf die Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde aufmerksam und fügt bei: «Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen gegenüber Verfügungen und Entscheiden ist nach konstanter Praxis nur dann gegeben, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind und einer aufsichtsrechtlichen Anordnung nicht inzwischen entstandene, schützenswerte Rechtspositionen entgegenstehen.»)

#### *Empfehlungen*

Obwohl das Verhalten der Schulbehörden nicht zu beanstanden ist, zeigt der vorliegende Fall, dass die Anwendung von Art. 16 Abs. 1 der Verordnung über die Kindergärten zu verständlichem Missmut führen kann.

Der Schulvorstand wird daher in seiner Eigenschaft als Präsident der Zentralschulpflege eingeladen, zuhanden der Kindergartenkommissionen der Stadt Zürich den Erlass von Richtlinien zu Art. 16 Abs. 1 der Verordnung zu prüfen, um in allen Schulkreisen eine gleichmässige Rechtsanwendung zu gewährleisten.

Gestützt auf diese Empfehlung beschloss die Zentralschulpflege, die Präsidentenkonferenz einzuladen, den Erlass von Richtlinien zu prüfen und gegebenenfalls der Zentralschulpflege Antrag zu stellen.

Die Konferenz der Schulpräsidenten liess im Herbst 1978 den Text der öffentlichen Ausschreibung für die Anmeldung in den Kindergarten überarbeiten.

(Der Beschwerdeführer, von den Ausführungen des Beauftragten nicht befriedigt, rekurrierte an die Kreisschulpflege und zog deren Entscheid an die Zentralschulpflege weiter. Beide Einsprachen wurden abgewiesen.)

#### **Nr. 8 Städtische Tennisanlagen; Platzverbote**

##### *Gegenstand der Beschwerde*

Herr T reservierte auf einer städtischen Tennisanlage für die Dauer einer Stunde einen Spielplatz. Nach seinen Ausführungen wurde ihm ein unvorbereiteter Platz zur Verfügung gestellt, obwohl zwei gereinigte Plätze zur Verfügung gestanden hätten. Nach Beendigung des Spiels wurde T vom Platzwart ersucht, den Platz zu wischen. T fühlte sich zu Unrecht angegangen, liess sich mit dem Platzwart auf einen Disput ein und wurde aufgefordert, den Platz zu verlassen, mit dem Bemerkten, er habe inskünftig auf dem Platz nichts mehr zu suchen.

T will vom Beauftragten wissen, ob die Platzwarte berechtigt sind, dauernde Platzverbote zu verfügen. Die Behandlung durch den Platzwart empfindet er als «kalt, kühn und effizient», und er meint, der Umgangston auf einem Tennisplatz sollte nicht demjenigen einer preussischen Kaserne nahekommen.

##### *Abklärungen und Erwägungen*

Der Beauftragte besprach die Beschwerde mit dem Vorsteher des Sportamts, dem Leiter für Vereinssport und dem Leiter der Abteilung «Sport für alle». Zudem zog er vom Sportamt eine schriftliche Vernehmlassung bei.

Gestützt darauf antwortete der Beauftragte dem Beschwerdeführer wie folgt:

«Gemäss der geltenden Benützungsordnung für die städtischen Tennisanlagen, erlassen vom Sportamt, sind die Platzwarte nicht befugt, dauernde Platzverbote auszusprechen. Laut Ziffer 10 der Benützungsordnung können Spieler, welche die Benützungsgebühren nicht ordnungsgemäss entrichten, die Weisungen des Platzwartes missachten oder der Benützungsordnung zuwiderhandeln, vom Platzwart, unter Mitteilung an das Sportamt, weggewiesen werden. Das Sportamt legt diese Bestimmung dahin aus, dass dauernde Platzverbote nur vom Sportamt verfügt werden dürfen. Im vorliegenden Fall ist dem Amt keine Mitteilung zugekommen. Unter diesen Umständen sind Sie berechtigt, bei Wiederbeginn der Saison auf der Anlage zu spielen.»

Sodann ersucht mich das Sportamt, Ihnen mitzuteilen, dass es sich um einen freundlichen Umgangston durch den Platzwart bemühen werde. Es ist dem Sportamt daran gelegen, dass mit Beginn der neuen Spielzeit Ihre Gast- und Spielrechte auf der Anlage in jeder Beziehung gewahrt bleiben.»

#### **Nr. 9 Haben Privatschüler Anspruch auf psychomotorische Therapie durch die Volksschule?**

##### *Gegenstand des Anliegens*

Der 1966 geborene, in der Stadt Zürich wohnende Schüler Z besuchte die Sonderklasse D der Volksschule. Da er an psychomotorischen Störungen leidet, erhielt er während fünf Jahren psychomotorische Therapie im Rahmen des Volksschulunterrichts. Wegen Differenzen mit dem Klassenlehrer brachten seine Eltern Z in einer Privatschule unter, erachteten es aber als zweckmässig, die langjährige Therapie an der Volksschule durch die bisherige Therapeutin fortzusetzen. Der Schulpräsident gibt dem Ersuchen nicht statt mit der Begründung: «Mit dem freiwillig erfolgten Austritt aus der Volksschule entfallen auch die Dienstleistungen des schulärztlichen Dienstes. Die psychomotorische Therapie kann nicht weiter besucht werden. Wir bitten Sie, Z dort abzumelden.»

Die Eltern von Z sind der Meinung, die Erteilung von psychomotorischem Unterricht gehöre zu den Leistungen des schulärztlichen Dienstes, auf welchen auch Privatschüler Anspruch hätten.

### *Abklärungen und Erwägungen*

Der Beauftragte zog Vernehmlassungen des Schulamtes und des schulärztlichen Dienstes im besonderen bei. Es ergibt sich:

Der Gemeinderat beschloss am 16. Dezember 1976:

«Die vorschulpflichtigen und schulpflichtigen Kinder in privaten Kindergärten und Schulen werden hinsichtlich der Betreuung durch den schulärztlichen Dienst sowie Untersuchung und Behandlung durch den schulzahnärztlichen Dienst der Stadt Zürich den Kindern in städtischen Kindergärten und Volksschulklassen mit nachstehenden Einschränkungen gleichgestellt:

a) Der schulärztliche Dienst für Kinder, deren Eltern in der Stadt Zürich nicht steuerpflichtig sind, beschränkt sich auf die allgemeine Betreuung wie Reihenuntersuchungen und besondere Aktionen und ist kostenpflichtig.

b) Der schulzahnärztliche Dienst steht Kindern, deren Eltern in der Stadt Zürich nicht steuerpflichtig sind, für Behandlung nur gegen Übernahme der regulären Behandlungskosten zur Verfügung.»

Art. 33 der Verordnung über die Sonderschulung und die Entlassung aus der Schulpflicht (Sonderschulungsverordnung; Beschluss der Zentralschulpflege vom 29. März 1966) bestimmt:

«Körperlich oder geistig Gebrechliche wie auch in der seelischen Entwicklung gestörte Kinder, die in Normal- oder Sonderklassen unterrichtet werden, können eine ihren Störungen entsprechende zusätzliche Förderung in Sonderkursen erhalten.» Laut Art. 34 erfolgt die ambulante Sonderschulung insbesondere in Kursen für Sinnes- und Sprachgeschädigte, Absehkursen, Rhythmikunterricht, Spieltherapie, heilpädagogischen Förderunterricht, Haltungsturnen, Nachhilfeunterricht.

Die psychomotorische Therapie ist am ehesten der Heilpädagogik zuzurechnen. Sie steht in der Nähe der Rhythmik. Es handelt sich um eine Schulung, um eine Ergänzung zum Klassenunterricht und nicht

um eine medizinische oder paramedizinische Massnahme. Die psychomotorische Therapie wird zwar vom schulärztlichen Dienst beantragt, die Aufsicht übt aber eine Aufsichtskommission der Zentralschulpflege aus.

Wenn der Präsident der Kreisschulpflege ausführt, mit dem freiwillig erfolgten Austritt aus der Volksschule würden auch die Dienstleistungen des schulärztlichen Dienstes entfallen, so trifft diese Formulierung nicht zu. Die schulpflichtigen Kinder von Privatschulen sind hinsichtlich der Betreuung durch den schulärztlichen Dienst den Kindern in städtischen Volksschulen grundsätzlich gleichgestellt. Die psychomotorische Therapie stellt aber keinen Teil der schulärztlichen Betreuung dar, sondern ist als Sonderschulung zu verstehen. Soweit sich mit Bezug auf den Schüler Z im Zusammenhang mit der Schulung medizinische Fragen ergeben, steht ihm der schulärztliche Dienst nach wie vor für Untersuchungen und Beratungen zur Verfügung. Der Anspruch auf unentgeltliche psychomotorische Therapie entfiel indessen mit dem Übertritt von Z an eine Privatschule.

### **Nr. 10** *Alimentenbevorschussung und Inkassomandat*

#### *Gegenstand der Beschwerde*

Der von der Beschwerdeführerin, Frau Q, geschiedene Ehemann wurde durch das Scheidungsgericht verpflichtet, ihr an den Unterhalt und die Erziehung der beiden Kinder monatliche Beiträge von je Fr. 300.— zu bezahlen, zuzüglich gesetzliche oder vertragliche Kinderzulagen; seiner geschiedenen Ehefrau hat er gemäss Scheidungskonvention eine monatliche Rente von ebenfalls Fr. 300.— zu entrichten.

Nach dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin hat das Büro für Inkasso des Fürsorgeamtes Zahlungen des Verpflichteten auf seine aufgelaufenen Alimentenschulden angerechnet, statt Frau Q ihre persönliche Rente auszurichten.

### *Abklärungen und Erwägungen*

Der Beauftragte besprach sich mit den beiden Sachbearbeitern und nahm Einblick in die Akten. Es ergibt sich:

Die Kinder-Alimente von total Fr. 600.— pro Monat werden Frau Q durch das Fürsorgeamt der Stadt Zürich bevorschusst. Mit der Eintreibung ihrer persönlichen Rente hat sie das Fürsorgeamt beauftragt und dem Amt dafür Inkassovollmacht erteilt.

Der Verpflichtete befindet sich mit seinen Zahlungen im Rückstand. Seine Zahlungen in den Monaten März, April, Mai, Juni und Juli 1978 im Totalbetrag von Fr. 5400.— wurden vollumfänglich zur Deckung der Alimenterückstände verwendet. Richtigerweise wären davon Fr. 1200.— Frau Q, gestützt auf das von ihr erteilte Inkassomandat, zu überweisen gewesen. Durch ein in der Folge widerrufenes Einverständnis hat Frau Q zu den entstandenen Unklarheiten beigetragen.

### *Erledigung*

Aufgrund der Empfehlung des Beauftragten richtet das Fürsorgeamt Frau Q die auf die Alimenterückstände angerechneten Fr. 1200.— im nachhinein aus.

## **2. Der Ombudsmann als Mittler**

### **Nr. 11 Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen**

#### *Gegenstand des Anliegens*

Seit mehr als dreissig Jahren bewohnt Herr E mit seiner Familie dieselbe Genossenschaftswohnung. Mit Zusatzvertrag zum Mietvertrag wird der Mieter verpflichtet, ab 1. Oktober 1979 einen Mehrzins von monatlich Fr. 180.— zu entrichten. Die Mehrzinsleistung resultiert aus der Überschreitung der Einkommens- und Vermögensgrenze.

Nach den Ausführungen des pensionierten Herrn E, der während Jahrzehnten eine niedrig bezahlte Stelle innehatte, erforderte die Vermögensbildung grösste Sparsamkeit bei bescheidener Lebensweise; die Ersparnisse wurden ausschliesslich dazu angelegt, um dem geistig invaliden Sohn die Zukunft zu sichern.

Herr E ersucht um Erlass des Mehrzinses.

### *Abklärungen und Erwägungen*

Aus der vom Finanzamt beigezogenen Vernehmlassung ergibt sich die Unzulässigkeit eines Verzichtes auf Erhebung des Mehrzinses. Gemäss Art. 15 des Reglementes über die Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen (Beschluss des Stadtrates vom 17. August 1967) beträgt bei einer Vermögensüberschreitung der jährliche Mehrzins lediglich 1 % des Überhanges. Dieser sehr niedrige Ansatz schliesst soziale Erwägungen bereits in sich ein. Art. 28 des Reglementes enthält keine Ermächtigung des Finanzvorstandes zur Erteilung von Ausnahmebewilligungen.

In Würdigung der Umstände suchen Finanzamt und Ombudsmann nach anderen Möglichkeiten einer finanziellen Erleichterung für die Familie. Es zeigt sich, dass bei Überführung der Wohnung aus dem sozialen in den freitragenden Wohnungsbau ein Zinsaufschlag von monatlich lediglich Fr. 58.— erhoben werden müsste, während die Mehrzinsleistung bei einem Auskauf wegfallen würde. Das Finanzamt erklärt sich bereit, dem Finanzvorstand die Subventionsrückzahlung zu beantragen, wobei es der Genossenschaft freisteht, den Antrag abzulehnen.

### *Resultat der Bemühungen*

Herr E teilt dem Beauftragten mit, dass die Genossenschaft, dem Antrag des Finanzvorstandes entsprechend, dem Auskauf zugestimmt habe.

## **Nr. 12** *Liegenschaftsverwaltung; Zuteilung einer Notwohnung*

### *Gegenstand der Beschwerde*

Frau C beschwert sich darüber, dass die Liegenschaftsverwaltung ihr das Mietverhältnis über die Notwohnung, welche sie mit ihren drei Kleinkindern im Alter von drei, fünf und sechs Jahren bewohnt, kündigte und sich weigere, ihr rechtzeitig eine Ersatzwohnung zur Verfügung zu stellen.

### *Abklärungen und Erwägungen*

Der Beauftragte zog die Akten bei, besprach das Geschäft mit dem Sachbearbeiter und orientierte vorsorglicherweise unverzüglich den Finanzvorstand.

Lautend auf den Ehemann von Frau C schloss das Büro für Notwohnungen am 15. Juni 1975 einen Mietvertrag über eine Notwohnung; der Mieter wurde bereits auf den 14. August 1975 zwangsexmittiert. Er hinterliess beim Büro für Notwohnungen Schulden im Betrage von Fr. 1271.15. Die Familie fand vorderhand in einer Privatwohnung Unterkunft. Herr C begab sich ins Ausland, wo er inhaftiert wurde. Auf den 1. Januar 1976 schloss das Büro für Notwohnungen mit Frau C und auf deren Namen einen Mietvertrag über die heute benützte Wohnung. Herr C verbüsst in der Schweiz eine Freiheitsstrafe.

Das Mietobjekt muss vom Büro für Notwohnungen dem Eigentümer auf Ende Januar 1978 zurückgegeben werden, weshalb ein weiteres Verbleiben der Familie in der gemieteten Wohnung ausser Betracht fällt.

Frau C und ihre Kinder werden vom Fürsorgeamt der Stadt Zürich unterstützt. Die Akten zeigen, dass eine Ersatzwohnung darum nicht zur Verfügung gestellt werden will, weil sich das Fürsorgeamt weigert, der Forderung der Liegenschaftsverwaltung entsprechend, die Hälfte der seinerzeit von Herrn C hinterlassenen Schulden, somit Fr. 636.—, zu übernehmen. Es heisst in den Akten: «Sofern das Fürsorgeamt nicht mindestens die Hälfte der Rückstände bezahlt, ist die Exmission durchzuführen, das heisst es ist ihr keine Wohnung mehr zur Verfügung zu

stellen.» Das Fürsorgeamt beruft sich darauf, es dürfe nur für laufende Unterhaltskosten, nicht aber für vorbestandene Schulden aufkommen.

Nach Ansicht des Beauftragten darf die Zuteilung einer Notwohnung nicht mit der Frage vermengt werden, ob das Fürsorgeamt die vorbestehenden Schulden zu übernehmen bereit ist, um so weniger als diese Herrn C betreffen und nicht seine Ehefrau, auf deren Namen der bestehende Mietvertrag lautet. Entscheidend soll allein sein, dass Frau C mit ihren Kindern rechtzeitig wieder untergebracht werden kann.

### *Empfehlungen*

Der Beauftragte empfiehlt der Liegenschaftsverwaltung, der Mieterin für sich und ihre Kinder auf den 1. Februar 1978 eine geeignete Notwohnung zur Verfügung zu stellen; Objekte sind vorhanden.

Die Liegenschaftsverwaltung teilt dem Beauftragten mit, sie könne bestätigen, «dass Frau C am 26. Januar die für sie reservierte Notwohnung . . . übergeben wurde».

## **Nr. 13** *Verein für Familiengärten; Kündigung des Pachtlandes*

### *Gegenstand des Anliegens*

Herr A pachtete im Frühjahr 1971 vom Verein für Familiengärten 200 m<sup>2</sup> Pachtland. Der Verein teilte ihm mit Schreiben vom 20. Juli 1978 mit: «Laut einer Weisung des Stadtrates von Zürich» sei er gezwungen, ihm das Gartenareal auf den 31. Oktober 1978 zu kündigen, weil er seinen Wohnsitz nach ausserhalb der Stadt Zürich verlegt habe.

A zweifelt an der Stichhaltigkeit der Begründung der Kündigung.

### *Abklärungen und Erwägungen*

Beim Verein für Familiengärten handelt es sich um einen Verein im Sinne des Privatrechts (ZGB Art. 60 ff). Der Beauftragte in Beschwerde-



sachen übt städtische Verwaltungskontrolle aus und kann gemäss Art. 39 der Gemeindeordnung lediglich Beschwerden gegen Amtsstellen der Stadtverwaltung zur Prüfung entgegennehmen. Da die Stadt Zürich die Familiengärten fördert (vgl. Beschluss des Gemeinderates vom 29. August 1945), zwei Vertreter in den Zentralvorstand abordnet und im vorliegenden Fall auf städtische Weisungen Bezug genommen wird, nimmt sich der Ombudsmann, nach Rücksprache mit einem der zuständigen städtischen Vertreter, des Anliegens an und zieht eine Vernehmlassung der Liegenschaftenverwaltung bei. Es ergibt sich was folgt:

Es ist ohne Zweifel erwünscht, dass die mit grossem finanziellen Aufwand geförderten Familiengärten an städtische Einwohner und damit an städtische Steuerzahler verpachtet werden. Hingegen kann von einem Stadtratsbeschluss oder sonstwie von Weisungen des Stadtrates, wonach das Pachtland bei Wegzug aus der Stadt zu kündigen ist, nicht die Rede sein.

Der Pächter wohnte mit seiner Familie seit sechs Jahren in derselben Wohnung in einer Nachbargemeinde der Stadt Zürich, die auf ihrem Gemeindegebiet dem Verein für Familiengärten Gartenareal überlassen hat. Unter diesen Umständen erachtet es auch die Liegenschaftenverwaltung als vertretbar, dass der Pächter auf seinem in der Stadt gelegenen Pachtland verbleiben darf.

#### *Erledigung*

Die Intervention des Ombudsmannes führt zur Annullierung der Kündigung.

#### **Nr. 14** *Altstadt-Fahrverbot; Ausnahmegewilligungen*

##### *Gegenstand des Anliegens*

Herr V ist kaufmännischer Direktor einer in der Altstadt domizilierten Firma. Wegen verbotenen Parkierens wurde er gebüsst. Er ersucht den

Ombudsmann, sich für ihn bei der Abteilung für Verkehr des Polizeiamtes für Parkerleichterungen zu verwenden. Seine geschäftliche Tätigkeit erfordere das Umladen von Akten und die Teilnahme an Sitzungen; die fehlende Parkerlaubnis erschwere ihm seine geschäftlichen Verpflichtungen. In Betracht zu ziehen sei auch sein Alter. Er sei überzeugt, dass in vergleichbaren Fällen das Parkieren von der Polizei vielfach geduldet werde.

##### *Abklärungen und Erwägungen*

Der Beauftragte bespricht das Geschäft mit dem Chef des Ressorts Parkierung und Spezialbewilligungen. Es ergibt sich, dass dem Ersuchen aus rechtlichen Gründen nicht entsprochen werden kann:

Das für die Örtlichkeit geltende Altstadt-Fahrverbot verbietet Zufahrten zum Ein- und Aussteigenlassen sowie für den Güterumschlag nicht. Diese Ausnahmen sind durch die Signalisation gekennzeichnet. Die Polizei nimmt Verzeigungen vor, wenn sie zur Auffassung gelangt, ein eigentlicher Güterumschlag finde nicht statt, sondern der Wagen werde — etwa zum Zweck von Besprechungen — parkiert. Für die Zeit von abends 19.00 Uhr bis morgens 05.00 Uhr besteht für die Sperrzone ein Nachtfahrverbot. Während dieser Zeit darf der Fahrzeuglenker auch keine Zufahrten zum Zwecke des Ein- und Aussteigenlassens vornehmen, sofern er nicht im Besitze einer Ausnahmegewilligung ist. Das Polizeiamt erteilt diesbezüglich zwei Ausnahmegewilligungen: Die eine berechtigt zur Zufahrt und zum Güterumschlag oder zur Zufahrt aus beruflichen Zwecken in der Zeit zwischen 19.00 Uhr und 22.00 Uhr. Es handelt sich um die sogenannte Spezialbewilligung A, in deren Besitz Herr V ist. Die andere erlaubt Zu- und Wegfahrten zum Privatparkplatz oder zum Zwecke des Güterumschlages oder zu beruflichen Zwecken in der Zeit zwischen 19.00 Uhr und 05.00 Uhr. Diese Spezialbewilligung wird mit dem Buchstaben N bezeichnet; sie kann Herrn V darum nicht ausgestellt werden, weil er nicht in der Lage ist, den Nachweis zu erbringen, nach 22.00 Uhr regelmässig Güterumschlag vornehmen zu müssen.

Das Altstadt-Fahrverbot beinhaltet für das ganze Gebiet der Sperrzone ein Parkverbot. Wie die Ausnahmegewilligungen zum Ein- und Aus-

steigenlassen oder zum Güterumschlag sind auch die Spezialbewilligungen für Parkerleichterungen durch Stadtratsbeschlüsse normiert worden. Spezialbewilligungen werden abgegeben an Notfallärzte, an Ärzte im Dienst für den Patientenbesuch sowie an Gemeindecrankenschwestern im Dienst. Ausser diesen Medizinalpersonen können Parkerleichterungen Handelsreisenden, Handelsvertretern und Logiernächtern in Hotels ausgestellt werden. Schliesslich werden Parkerleichterungen für Marktfahrzeuge und für gehbehinderte Fahrzeuglenker abgegeben. Die Praxis der Erteilung von Ausnahmegewilligungen hält sich streng an diese Regelung.

Den abschlägigen Bericht des Ombudsmannes beantwortet Herr V wie folgt: «Ich habe mit grossem Interesse Ihr Schreiben . . . gelesen und ich bedaure, dass Ihren Bemühungen kein . . . Erfolg beschieden war. Nichtsdestoweniger möchte ich Ihnen für Ihre Vermittlung meinen herzlichsten Dank aussprechen. Ich habe immerhin feststellen können, dass es eine Stelle gibt, an welche sich der Bürger . . . wenden kann und dass sich diese Stelle wirklich für ihn einsetzt.»

**Nr. 15** *Einwohner- und Fremdenkontrolle; Schriftenempfangsschein/ Personalausweis für Ehefrauen*

*Gegenstand des Anliegens*

Frau B verheiratete sich mit einem Stadtbürger von Zürich. Der nach der Trauung ausgestellte Personalausweis lautet auf den Namen des Ehemannes und enthält keine Erwähnung der Ehefrau. Frau B wandte sich mit der Bitte um Ausstellung eines auf ihren Namen lautenden Personalausweises an das Kreisbüro, welches dem Begehren unter Hinweis auf die Praxis nicht entsprach. Frau B erachtet die geübte Praxis als mit der Gleichberechtigung der Geschlechter nicht vereinbar.

*Abklärungen und Erwägungen*

Der Beauftragte lud die Einwohner- und Fremdenkontrolle zu einer

Vernehmlassung ein und zog, gestützt darauf, einen ergänzenden Bericht bei.

Im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung hat sich bei den schweizerischen Einwohnerkontrollen die Praxis entwickelt, nach einer Schriftenabgabe (zum Beispiel anlässlich des Zuzuges, einer Zivilstands- oder Bürgerrechtsänderung) einen Schriftenempfangsschein, der zugleich die Niederlassungsbewilligung beinhalten kann, abzugeben.

Nach Art. 16 der Verordnung der Stadt Zürich über die Einwohner- und Fremdenkontrolle (Gemeinderatsbeschluss vom 23. April 1958) wird bei einem Wechsel der Wohnung oder des Logis die Vorlage des Personalausweises oder der Niederlassungs- oder Aufenthaltsgewilligung verlangt. Art. 17 ordnet Abmeldung und Schriftenrückzug. Die Schriften dürfen nur gegen Rückgabe des Personalausweises oder der Niederlassungs- oder Aufenthaltsgewilligung ausgehändigt werden. Auf Grund der Verordnung ist die Einwohner- und Fremdenkontrolle somit gehalten, bei der Schriftenabgabe einen dieser drei erwähnten Ausweise auszustellen.

Da die Heimatbehörde für ein Ehepaar nur einen gemeinsamen Heimatschein ausstellt, wurde bisher nach der Hinterlage eines Papiers bei der Einwohnerkontrolle nur ein Schriftenempfangsschein ausgestellt, welcher sowohl für Ehemann und Ehefrau als auch für die Kinder Gültigkeit hat.

In seiner Heimatgemeinde bedarf der Bürger keiner Schriften. Er erhält als Dokument seiner Anwesenheit denn auch keinen Schriftenempfangsschein, sondern, in der Stadt Zürich, einen Personalausweis.

Personalausweis und Schriftenempfangsschein sind als Ausweispapiere nicht besonders geeignet; sie sind weder mit einer Photo versehen, noch enthalten sie eine Signalisation.

Der Abgabe eines eigenen Personalausweises/Schriftenempfangsscheines standen bisher technische Hindernisse und Kostengründe entgegen.

### *Anordnungen der Verwaltung*

Auf Grund des Ersuchens des Beauftragten traf die Einwohnerkontrolle eingehende Abklärungen mit der Zentralstelle für Datenverarbeitung. Dabei zeigte sich die Möglichkeit, für Ehefrauen einen separaten Personalausweis/Schriftenempfangsschein ausdrucken zu lassen, der ab 1. Januar 1979 auf Verlangen ausgestellt wird.

### **Nr. 16 Spitaltaxen**

#### *Gegenstand der Beschwerde*

Frau N trat am 28. November 1977 als Privatpatientin zur Vornahme einer Operation in ein Stadtspital ein, aus welchem sie am 20. Januar 1978 entlassen werden konnte. Die Zwischenrechnung vom 4. Januar 1978 für Spitalleistungen vom 28. November bis zum 31. Dezember 1977 im Betrage von Fr. 3699.— bezahlte sie. Mit Schlussabrechnung vom 8. Februar 1978 stellte das Spital Rechnung für Spitalleistungen vom 1. bis zum 20. Januar 1978 im Betrage von Fr. 9498.10, wobei eine Tagestaxe von Fr. 120.— für die Dauer von zwanzig Tagen erhoben wurde.

Die Patientin macht geltend, die Erhöhung der Tagestaxe von bisher Fr. 75.— auf Fr. 120.— ab 1. Januar 1978 sei nicht gerechtfertigt; gemäss dem ihr von der Spitalverwaltung ausgehändigten Merkblatt seien von der auf den 1. Januar 1978 eingetretenen Taxerhöhung im Kanton Zürich wohnhafte Krankenkassenpatienten ausdrücklich ausgenommen worden. Die Orientierung halte fest, dass für diese Patienten die bisherigen Taxen bis Ende Juni 1978 weiter gelten würden.

#### *Erwägungen*

Auf Grund der kantonalen Taxordnungen für die stationären Patienten der Kantonsspitäler hat der Stadtrat für die Stadtspitäler mit Wirkung

ab 1. Januar 1978 entsprechende Taxerhöhungen beschlossen. Danach werden lediglich die Patienten der allgemeinen Abteilung erst ab Ende Juni 1978 von der Taxerhöhung betroffen.

Über die Änderung der Taxordnung wurden die Patienten der Stadtspitäler mit Schreiben vom 27. Dezember 1977 orientiert. Diese an die Patienten abgegebenen Mitteilungen sind unvollständig. Das Merkblatt führt aus: «Für im Kanton Zürich wohnhafte Krankenkassenpatienten gelten bis Ende Juni 1978 die bisherigen Taxen. Die Tagespauschale wird bei voller Kostengutsprache direkt den Krankenkassen verrechnet.» Es fehlt der einschränkende Zusatz, dass diese Regelung lediglich auf Patienten der allgemeinen Abteilung zutrifft.

Obwohl unrichtige Auskünfte von Verwaltungsbehörden grundsätzlich keine von der Rechtsordnung abweichende Behandlung zu rechtfertigen vermögen, erfordert der Grundsatz von Treu und Glauben unter Umständen eine Bindung der Verwaltung an abgegebene Zusicherungen (vgl. darüber vorn, Nr. 6). Das trifft dann zu, wenn anzunehmen ist, der Bürger hätte bei richtiger Auskunft ein für ihn vorteilhafteres Vorgehen gewählt.

Ob Frau N, wenn ihr die Taxerhöhung bekannt gewesen wäre, Unterkunft auf der allgemeinen Abteilung bevorzugt hätte, ist heute ungewiss.

#### *Empfehlungen*

Unter diesen Umständen drängt sich eine vergleichsweise Erledigung der Angelegenheit auf. Der Beauftragte erachtet es als richtig, wenn die durch die Taxerhöhung entstandenen Mehrkosten im Betrage von Fr. 900.— von der Verwaltung und der Patientin je zur Hälfte übernommen werden. Damit sind beide Parteien einverstanden.

Der Verwaltungsdirektor teilt dem Ombudsmann mit, er habe Anweisungen erteilt, die inskünftig ähnliche missverständliche Formulierungen ausschliessen sollten.

**Nr. 17** *Lärmimmissionen durch Lautsprecheranlage der Verkehrsbetriebe*

*Gegenstand der Beschwerde*

Frau S, Anwohnerin der VBZ-Haltestelle Morgental, beklagt sich über unzumutbare Lärmimmissionen, verursacht durch die auf einem Mast montierte Lautsprecheranlage der Verkehrsbetriebe zur Durchsage von Betriebsmitteilungen. Insbesondere am frühen Morgen und am späten Abend seien die lautstarken Mitteilungen unerträglich. Jahrelange Anstrengungen der Nachbarschaft zur Beseitigung der Störung seien erfolglos verlaufen. Weder die Direktion der Verkehrsbetriebe noch die Lärmbekämpfungsstelle würden für Abhilfe sorgen.

*Abklärungen und Beilegung der Differenzen*

Der Beauftragte besprach das Geschäft mit einem Vertreter der Direktion VBZ, dem zuständigen Betriebsmeister und dem Chef der Lärmbekämpfungsstelle und zog die Akten bei.

Es zeigt sich, dass seit der Inbetriebnahme der Anlage im Jahre 1975 Reklamationen von verschiedener Seite eingegangen sind. Die Verkehrsbetriebe erklären sich auf Empfehlung des Ombudsmannes zu Sofortmassnahmen bereit. Dementsprechend werden die Lautsprecher auf eine Maximalhöhe von dreieinhalb Meter ab Boden herabgesetzt, was eine leisere Einstellung erlaubt. Zudem wird die Demontage der Anlage und ihre Unterbringung unter das Dach der Wartehalle für den Fall zugesichert, dass die provisorische Massnahme einen nur ungenügenden Erfolg zeitigen sollte.

Nachdem die gewonnene Erfahrung ergibt, dass das Provisorium nicht zu befriedigen vermag, montieren die Verkehrsbetriebe die beanstandete Lautsprecheranlage stadteinwärts an der Wartehalle.

Die Beschwerdeführerin berichtet abschliessend, durch die Intervention des Ombudsmannes seien «die Mieter am Morgental von dem grässlichen Lärm, verursacht durch die VBZ-Lautsprecheranlage erlöst» worden.

**Nr. 18** *Finderlohn*

*Gegenstand des Anliegens*

Nach ihren Ausführungen stolperte Frau X als Fahrgast des Trams beim Aussteigen im Wageninnern über einen Gegenstand, den sie mit dem Fuss ins Freie beförderte. Ausgestiegen bemerkte sie, dass sie über einen Geldbeutel gestolpert war; sie hob ihn auf und brachte ihn mit dem Inhalt von Fr. 753.— auf das städtische Fundbüro, wobei sie den genauen Hergang schilderte. Bei einer vier Wochen nach dem Vorfall erfolgten Nachfrage wurde ihr erklärt, der Fundgegenstand gehöre den Verkehrsbetrieben zu Eigentum, und ein Anspruch auf Finderlohn bestehe nicht.

Frau X ersucht um Erläuterung der Rechtslage.

*Erwägungen*

Wer eine verlorene Sache findet, hat, wenn er den Eigentümer nicht kennt, die Polizei zu benachrichtigen, sofern der Wert der Sache Fr. 10.— übersteigt (Art. 720 ZGB). Wer den Pflichten als Finder nachkommt, erwirbt, wenn während fünf Jahren von der Anzeige an der Eigentümer nicht festgestellt werden kann, die Sache zu Eigentum. Wird die Sache zurückgegeben, so hat der Finder Anspruch auf einen angemessenen Finderlohn. Eine Sache, die in einer dem öffentlichen Verkehr dienenden Anstalt (Eisenbahn, Tram) gefunden wird, muss vom Finder dem Aufsichtspersonal abgegeben werden. Als Finder gilt der Anstaltsinhaber, der indessen keinen Anspruch auf Finderlohn hat (Art. 722 ZGB). Wer sich eine gefundene Sache widerrechtlich aneignet, kann bestraft werden (Art. 141 Abs. 3 und 4 StGB).

Im vorliegenden Fall ist der Fundort unklar. Fand Frau X das Portemonnaie im Wageninnern, als sie darüber stolperte, ohne offenbar den Gegenstand zu erkennen, oder fand sie es, als sie es im Freien erkannte? Auch stellt sich die Frage, ob der Geldbeutel von der Traminsel oder von der Strasse aufgehoben wurde und ob die Traminsel zu einer dem öffentlichen Verkehr dienenden Anstalt gehört.

### *Erledigung*

Der Beauftragte ersucht die VBZ, ihm weitere Abklärungen zu ersparen, gilt es doch in derartigen Grenzfällen die Anforderungen an die Ehrlichkeit des Bürgers — auch im Hinblick auf die Zukunft — nicht zu überspannen.

Die Verkehrsbetriebe erklären sich freiwillig und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bereit, Frau X Fr. 75.— auszurichten, womit sich Frau X als zufriedengestellt erklärt.

### **Nr. 19** *Öffentliche Fürsorge; Zumutbarkeit einer berufsfremden Tätigkeit*

Frau X, Mutter eines Kleinkindes, steht im Scheidungsverfahren. Sie wird vom Fürsorgeamt unterstützt. Der zuständige Fürsorgesekretär ist der Ansicht, Frau X, von Beruf Kunstmalerin, sollte halbtagsweise eine berufsfremde, einträglichere Tätigkeit ausüben. Um ihren Einsatzwillen zu dokumentieren, wandte sich die Unterstützte an die Pflegekinderaufsicht in der Meinung, die Betreuung eines Pflegekindes würde eine Vermehrung der Einnahmen bewirken, ohne sie von ihrem künstlerischen Schaffen allzusehr abzuhalten. Mit einer derartigen Nebentätigkeit kann sich das Fürsorgeamt nicht vorbehaltlos einverstanden erklären.

Die Erkundigungen des Ombudsmannes ergeben, dass es sich bei Frau X um eine anerkannte Künstlerin handelt, die in ihrem künstlerischen Wirken wenn immer möglich nicht beeinträchtigt werden sollte. In diesem Sinne gelangt der Beauftragte an den Chef des Fürsorgeamtes. Er setzt sich auch mit der Präsidialabteilung in Verbindung, die ihre Bereitschaft bekundet, die Frage eines Ankaufes zu prüfen.

In derselben Zeit erwirbt der Kanton Zürich ein Gemälde von Frau X zum Preise von Fr. 2500.—. Nachdem Frau X bewiesen hat, dass sie in der Lage ist, ihren Beruf wirtschaftlich auszuwerten, erklärt sich das

Fürsorgeamt bereit, die finanzielle Hilfe im bisherigen Rahmen weiter auszurichten und auf die Aufforderung zur Ausübung einer berufsfremden Tätigkeit einstweilen zu verzichten.

### **Nr. 20** *Invalidenbeihilfe*

#### *Gegenstand des Anliegens*

Nach den Vorbringen von Frau U wurde anlässlich ihrer Anmeldung zum Bezug der Invalidenbeihilfe auch die Finanzierung der notwendigen Zahnbehandlung besprochen. Die Mitarbeiterin der Invalidenbeihilfe sei der Ansicht gewesen, die städtische Beihilfe sei in der Lage, für die Kosten der Zahnbehandlung aufzukommen, und es sei ihr geraten worden, einen Kostenvoranschlag einzuholen. In der Konsultation zur Erstellung des Kostenvoranschlages habe der Zahnarzt zugleich mit der Behandlung begonnen. Als sie den Kostenvoranschlag im Betrage von Fr. 3500.— und die Rechnung für die erste Behandlung über Fr. 383.— vorgelegt habe, sei ihr erklärt worden, entgegen den gehegten Hoffnungen könnten die Kosten von der Beihilfe nicht getragen werden.

Frau U sieht sich nicht in der Lage, die Zahnarztrechnung über Fr. 383.— zu begleichen und erklärt, bei richtiger Auskunft hätte sie den Zahnarzt nicht konsultiert.

#### *Abklärungen und Hilfsmöglichkeiten*

Aus der bei der Invalidenbeihilfe eingeholten Vernehmlassung ergibt sich, dass im Rahmen des kantonalen Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 7. Februar 1971 keine Beiträge an die Kosten der Zahnbehandlung gewährt werden können. Da Frau U nur eine halbe Invalidenrente bezieht, erreichen die laufenden Zusatzleistungen bereits eine Höhe, die keinen Raum mehr belässt für die Übernahme zusätzlicher Kosten.

Die Intervention des Ombudsmannes veranlasst den Chef der Alters- und Invalidenbeihilfe, sich für Frau U nach Hilfsorganisationen umzusehen. Er kann dem Beauftragten mitteilen, dass sich die «Pro Infirmis» auf Anfrage hin bereit erklärt hat, die Rechnung über Fr. 383.— zu begleichen und auch für die Kosten der Weiterbehandlung im Rahmen des Kostenvoranschlages aufzukommen.

#### **Nr. 21 Altersheime**

Der 78jährige, seit einem Jahr verwitwete Herr Y lebt seit 1944 in derselben Zweizimmerwohnung auf Stadtgebiet. Seine Unterbringung in einem Altersheim drängt sich auf. Indessen kann sich Herr Y mit dem Vorschlag der Verwaltung, in ein Heim ausserhalb der Stadt Zürich einzutreten, nicht befreunden. Er ängstigt sich, mit einem Wegzug aus Zürich seinen Bekanntenkreis und insbesondere den Kontakt zu seiner in der Stadt hospitalisierten Schwester, die er regelmässig besucht, zu verlieren.

Auf Ersuchen des Beauftragten prüft das Sozialamt die Unterbringungsmöglichkeiten nochmals. Auf Mitte November 1978 kann für Herrn Y ein Platz in einem geeigneten Heim seiner Umgebung gefunden werden.

## **B. Verwaltungsinterne Beschwerden**

### **Nr. 22 Einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses**

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Fräulein H beschwert sich über die nach ihrer Ansicht zu Unrecht erfolgte einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses.

#### **Abklärungen**

Der Beauftragte zog die Akten bei, besprach das Geschäft mit dem Leiter des Personalbüros des zuständigen Stadtsitals und holte eine Vernehmlassung des Personalamtes ein.

#### **Tatsächliches**

Mit Anstellungsverfügung des Verwaltungsdirektors wurde H als Hausgehilfin mit Wirkung ab 1. November 1977 angestellt. Die Arbeitnehmerin kündigte das Dienstverhältnis am 26. Juli 1978 schriftlich auf den 31. August 1978. Die Kündigung wurde wegen Nichteinhaltens der Kündigungsfrist erst auf den 30. September angenommen, womit sich H einverstanden erklärte. Von Montag, 6. August bis und mit Freitag, 18. August bezog H Ferientage. Samstag, den 19. August 1978 glitt sie auf der Treppe ihres Wohnhauses aus. Als die Schmerzen nicht nachliessen, begab sie sich am Montag, den 21. August zu ihrem Hausarzt, der ihr ein Zeugnis für achttägige Arbeitsunfähigkeit ausstellte.

H beauftragte eine ihr befreundete Drittperson X, den Arbeitgeber zu benachrichtigen. X meldete am 22. August den Unfall einer Angestellten des Spital-Personalbüros, die die Meldung entgegengenommen und empfohlen habe, H möchte sich, sobald der Gesundheitszustand es ihr erlaube, das Personalbüro aufsuchen. Am 24. August begab sich H auf das Personalbüro. Mit der Begründung, sie habe sich für den Unfall nicht rechtzeitig entschuldigt, wurde, in Widerruf der auf den 30. September 1978 ergangenen Entlassungsverfügung, die einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses auf den 20. August 1978 verfügt. Ihre Arbeit durfte H nicht mehr aufnehmen; sie hatte anlässlich der Besprechung vom 24. August die Schlüssel abzugeben.

## *Rechtliches*

1. Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Reglementes über die Anstellung und Besoldung des Personals der Stadtpitäler und Krankenhäuser (Stadtratsbeschluss vom 10. April 1953) besteht nach Ablauf der Probezeit eine gegenseitige zweimonatige Kündigungsfrist auf Ende eines Kalendermonats. Vorbehalten bleibt die sofortige Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen. Nach Art. 41 Abs. 2 lit. d des Personalrechtes ist eine einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen möglich, wenn der Arbeitnehmer der Arbeit während mehr als drei Tagen ohne jede Benachrichtigung fernbleibt. Art. 68 Abs. 1 des Personalrechtes schreibt vor, dass, wer den Dienst infolge von Unfall aussetzen muss, dies ohne Verzug der zuständigen vorgesetzten Stelle zu melden hat. Der Leiter des Personalbüros hat im Januar 1978 ein Merkblatt über die Abmeldung bei Krankheit oder Unfall erlassen, worin festgehalten wird, es hätten bei Erkrankung oder Unfall die Angestellten ihre Vorgesetzten bzw. deren Stellvertreter umgehend telephonisch in Kenntnis zu setzen. Das Merkblatt enthält den Zusatz, es sei nicht zulässig, dass eine erkrankte Angestellte ihre Abwesenheit einer Arbeitskollegin mitteile, mit dem Auftrag, den zuständigen Vorgesetzten zu orientieren. Könnte ein Abteilungsleiter nicht im Büro erreicht werden, müsse er über den Sucher verlangt werden.

Dem Merkblatt kommt keine verbindliche Verordnungskraft zu; seine Anweisungen vermögen die dem Arbeitnehmer im Personalrecht zugesicherten Rechte nicht zu schmälern.

Als vorgesetzte Stelle im Sinne von Art. 68 Abs. 1 des Personalrechtes erscheint im vorliegenden Fall die Hausmutter des Personalhauses. Die Meldung von X an das Personalbüro des Spitals ist daher fehlerhaft, zum mindesten nicht vollständig richtig.

Eine ganz andere Frage ist, ob das nicht völlig fehlerfreie Verhalten von H zur einseitigen Auflösung des Dienstverhältnisses genügt. Die einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses ist möglich, wenn der Arbeitnehmer der Arbeit während mehr als drei Tagen, ohne jede Benachrichtigung, fernbleibt. Das ist nicht der Fall. X hat am zweiten Tag des Fernbleibens von H den Unfall dem Personalbüro gemeldet. Die Meldung erfolgte rechtzeitig, aber nicht an die zuständige Stelle.

Eine einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses kann daher nicht auf Art. 41 Abs. 2 lit. d des Personalrechtes gestützt werden.

2. Fraglich wäre höchstens noch, ob, bedingt durch das fehlerhafte Verhalten, dem Arbeitgeber die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr zuzumuten ist (Art. 41 Abs. 2 lit. a des Personalrechtes). Davon kann nicht die Rede sein. Über die Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen hat sich für den privatrechtlichen Dienstvertrag eine reichhaltige Praxis entwickelt, welche auch im öffentlichen Recht nicht unberücksichtigt bleiben kann. Beim Dienstvertrag wird als wichtiger Grund zur fristlosen Entlassung ein Vertrauensmissbrauch von einiger Schwere vorausgesetzt: Arbeitsverweigerung, grobe Missachtung wichtiger Anordnungen usw. «Leichte Verfehlungen des Arbeitnehmers (Blaumachen, verspäteter Antritt zur Arbeit, unentschuldigtes Wegbleiben . . .) genügen gewöhnlich nicht als wichtige Gründe, wohl aber dann, wenn sie sich trotz Verwarnungen wiederholen.» In einer rechtzeitigen Unfallmeldung an eine nicht ganz richtige Stelle kann kein Verstoss gegen Treu und Glauben erblickt werden (vgl. dazu: Schweingruber, Kommentar zum Arbeitsvertrag, Bern 1974, S. 257 ff).

## *Empfehlungen*

Der Beauftragte empfiehlt der Verwaltungsdirektion des Stadtpitals, die Entlassungsverfügung für H vom 24. August 1978 durch eine berichtigte Verfügung mit Entlassungsdatum per 30. September 1978 zu ersetzen und Fräulein H die Besoldung bis zum 30. September 1978 auszurichten.

Die Verwaltung verfügt gemäss den Empfehlungen.

## **Nr. 23 Besoldung; Abzug einer aufgehobenen IV-Rente**

### *Gegenstand der Beschwerde*

Frau O, seit 1970 in den Diensten der Stadt Zürich, macht geltend, seit Dienstantritt sei ihr im Hinblick auf eine IV-Rente eine gekürzte Besol-

derung ausgerichtet worden. Im Jahre 1976 habe das Personalamt davon erfahren, dass die in Abzug gebrachte Rente bereits vor Dienstantritt erloschen war. Unter Berufung auf die zweijährige Verjährungsfrist von Art. 20 Abs. 1 der Besoldungsverordnung finde sich das Amt aber nur zu Nachzahlungen ab 1. Oktober 1974 im Betrage von Fr. 4989.— bereit. Frau O und die sie begleitende Sozialarbeiterin ersuchen um Nachzahlungen seit Dienstantritt.

#### *Abklärungen und Tatsächliches*

Gestützt auf eine Besprechung mit dem Personalamt und auf die beigezogenen Akten ergibt sich:

Bei Dienstantritt von Frau O am 23. Februar 1970 bezog das Ehepaar O eine Ehepaar-Invalidenrente, die wegen Reaktivierung der Ehefrau per 31. Dezember 1970 aufgehoben wurde. Bis zu seinem Ableben im April 1975 kam Herr O in den Genuss einer Invalidenrente mit Zusatzrente für die Ehefrau. Das Personalamt orientierte Frau O, die im Erhebungsbogen über die Personalien auf eine Rente hingewiesen hatte, dahin, die Rente könne ihr einstweilen voll überlassen werden, die Besoldung unterliege aber dann einer Kürzung, wenn das Erwerbseinkommen der teilweise beschäftigten Arbeitnehmerin zusammen mit der Rente einen Betrag ausmache, der brutto höher sei als derjenige einer vollen Beschäftigung in gleicher Stellung. In der Folge gab das Personalamt Frau O eine Besoldungskürzung von 35 % der ihr zufallenden IV-Rente bekannt und ersuchte ausdrücklich um Bescheid für den Fall, dass die Rente aufgehoben worden sei. Frau O liess diesen Brief unbeantwortet.

Als das kantonale Steueramt Frau O im Oktober 1976 um Bekanntgabe ihrer IV-Rente ersuchte, wandte sie sich an die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse um Mithilfe. Die Kasse stellte die Aufhebung der Rente auf Ende Dezember 1970 fest und orientierte das Personalamt.

#### *Rechtliches*

Gemäss Art. 20 Abs. 1 der Besoldungsverordnung vom 24. September 1947 (Bes. V.) verjähren Gehaltsforderungen, wenn sie innert zwei Jahren nach Fälligkeit nicht geltend gemacht werden.

Über die Voraussetzungen, die zu einer Unterbrechung der Verjährung führen, äusserte sich die alte Bes. V. nicht. Art. 20 Abs. 2 der revidierten Bes. V. bestimmt: «Die Verjährung wird unterbrochen, wenn der Arbeitnehmer den Anspruch beim Dienstchef schriftlich geltend gemacht hat.» Verwaltungsrechtssätzen kommt aber, sofern das Gegenteil nicht ausdrücklich angeordnet wird, keine rückwirkende Kraft zu (Schwarzenbach H., Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechtes; 6.A., S. 94). Die Unterbrechung gilt gegenüber dem Zivilrecht in der Literatur allgemein als erleichtert. «Insbesondere ist nicht notwendig, dass der Gläubiger eine der in Art. 135 OR vorgesehenen Rechtshandlungen vornimmt. Vielmehr wird im Verwaltungsrecht die Verjährung durch jede Handlung unterbrochen, mit der die Forderung in geeigneter Weise beim Schuldner geltend gemacht wird . . . So wirken schon blosser Mitteilungen einer Forderung und formlose Mahnungen verjährungsunterbrechend . . .» (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Allgemeiner Teil, S. 204). Ob die Verjährung — abweichend vom Zivilrecht — von Amtes wegen zu beachten ist, war früher umstritten. Nachdem das Bundesgericht die Frage unter Verweis auf abweichende Stellungnahmen in der Literatur offen gelassen hatte, nahm es in einem neuesten Entscheid folgende Differenzierung vor: «Der Richter hat die Verjährung von Amtes wegen zu berücksichtigen, wenn der Staat, nicht aber wenn der Bürger Gläubiger aus dem öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnis ist» (Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 202).

Bei Frau O handelt es sich um eine einfache, tapfere Frau. Aufgewachsen im Waisenhaus, konnte sie keine Berufslehre absolvieren. Während der Dauer der Ehe arbeitete sie; ihr Einkommen wurde für die Schuldentilgung des invalid gewordenen Ehemannes verwendet. Die Überarbeitung führte zur Hospitalisierung von Frau O. Bereits während des Spitalaufenthaltes ging sie der Arbeit wieder nach.

Frau O erklärt dem Beauftragten, sie habe bei ihren Vorgesetzten, Frau X und Frau Y, wiederholt auf die Abzüge hingewiesen. Zur Geduld ermahnt, habe sie, aus Angst, die städtische Anstellung zu verlieren, schliesslich nichts mehr unternommen. Die Frau O begleitende Sozialarbeiterin bestätigt, Frau O habe sich mehrmals dahin geäussert, sie möchte ihre Stelle «wegen der Rentengeschichte» nicht gefährden.



Unzutreffend ist die Bemerkung des Personalamtes im Schreiben an Frau O vom 7. Dezember 1977, über die Verjährungsfrist von zwei Jahren hinausgehende Rückzahlungen seien unzulässig. Eine Verwirkung des Anspruches ist nicht eingetreten; die Verwaltung hat es in der Hand, auf die Verjährungseinrede zu verzichten.

#### *Empfehlungen*

Gestützt auf die Empfehlungen des Beauftragten verfügt der Abteilungsvorstand die zusätzliche Rückzahlung der Besoldungsabzüge für die Zeit vom 1. Oktober 1971 bis zum 30. September 1974 im Betrage von Fr. 5633.25.

#### **Nr. 24** *Unbezahlter Urlaub; Anrechnung von IV-Renten und Taggeldern bei Unfall*

##### *Gegenstand der Beschwerde*

Der Stadtrat bewilligte Herrn M einen fünfzehnmonatigen unbezahlten Urlaub, in dessen Verlauf der Beurlaubte schwer verunfallte und demzufolge nach Ablauf desurlaubes während sieben Monaten nur halbtagsweise arbeitsfähig war. Für die Dauer der verminderten Arbeitsfähigkeit beschloss der Stadtrat die Ausrichtung der vollen Besoldung unter Anrechnung der Taggelder der privaten Unfallversicherung.

Das Personalamt fordert von M nach dessen Wiederaufnahme der vollen Tätigkeit IV-Rentenbeträge im Betrage von Fr. 3895.— sowie Taggelder im Betrage von Fr. 1311.— zurück. M, der Renten und Taggelder in der Zwischenzeit verbraucht hatte, hegt Zweifel über Zulässigkeit und Höhe der Rückforderung.

##### *Abklärungen*

Der Beauftragte besprach das Geschäft mit den zuständigen Sachbearbeitern des Personalamtes und zog die Akten bei.

#### *Erwägungen*

1. Gemäss Art. 14 Abs. 1 der Besoldungsverordnung vom 24. September 1947 (Bes. V.) für das städtische Personal richtet die Stadt bei voller Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Unfall die Besoldung bis auf die Dauer von zwölf Monaten aus. Art. 15 Abs. 1 Bes. V. bestimmt, es seien Leistungen öffentlich-rechtlicher Versicherungseinrichtungen und von Dritten, die für die Folgen von Krankheit oder Unfall aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ersatzpflichtig sind, an der Besoldung für die Dauer der vollen oder teilweisen Arbeitsunfähigkeit anzurechnen, ausgenommen Leistungen für Genugtuung und zur Deckung der Heilungskosten und vermehrter Auslagen. Nach Abs. 2 von Art. 15 Bes. V. sind Renten öffentlich-rechtlicher Versicherungseinrichtungen und aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ersatzpflichtiger Dritter nach Wiederaufnahme der Arbeit im vollen Tagwerk bei unverminderter Leistungsfähigkeit teilweise auf die Besoldung anzurechnen.

Art. 8 Abs. 1 Bes. V., auf welchen der Stadtrat Bezug nimmt, bestimmt: «Der Besoldungsanspruch beginnt mit dem Tage des Dienstantrittes; er endet mit der Auflösung des Dienstverhältnisses. Kann ein Angestellter den Dienst am vorgesehenen Tag unverschuldeterweise nicht antreten oder ist er beim Austritt aus dem städtischen Dienst infolge Krankheit oder Unfall arbeitsunfähig, so kann ihm die Besoldung in begründeten Fällen gleichwohl ausgerichtet werden. Der Stadtrat bestimmt die Dauer der Besoldungszahlung im Einzelfall.» Satz 2 von Art. 8 Abs. 1 Bes. V. ordnet die Anrechnung von Leistungen Dritter: «Allfällige Leistungen von Versicherungseinrichtungen oder von Dritten werden auf die Besoldung angerechnet.»

Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Bes. V. regelt die Anrechnung von Drittleistungen erkrankter oder verunfallter Personen, die ihren Dienst bei der Stadt noch nicht angetreten haben oder aber aus dem Dienstverhältnis ausgeschieden sind. Demgegenüber trifft Art. 14 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 Bes. V. eine Rückforderungsordnung von Drittleistungen erkrankter oder verunfallter Personen, die zur Zeit der Erkrankung oder des Unfalles ihren Dienst tatsächlich ausgeübt haben.

Über die Frage, wie es sich mit dem Besoldungsanspruch verhält, wenn der städtische Arbeitnehmer während der Dauer eines unbezahlten Urlaubes erkrankt oder verunfallt und nach Ablauf des unbezahlten Urlaubes nicht in der Lage ist, seine Arbeit ganz oder teilweise wieder aufzunehmen, enthält die Besoldungsverordnung keine Regelung. In Erinnerung zu rufen ist ein Gutachten des Rechtskonsulenten aus dem Jahre 1959, welches dazu ausführte: «Der Besoldungsanspruch gemäss Art. 14 Besoldungsverordnung besteht aber nur im Rahmen der Umschreibung des Art. 8. Nun gibt es Beurlaubungen, die die Beteiligten, die Stadt als Dienstgeberin und der Angestellte als Dienstnehmer, zwar nicht als Auflösung des Dienstverhältnisses, aber doch als dessen Unterbrechung mit *allen* Wirkungen betrachten werden. So wird der Angestellte, der einen Urlaub erhält, um anderweitig eine Stelle anzutreten, und der das Anstellungsverhältnis mit der Stadt nur deshalb noch nicht endgültig löst, weil die neue Anstellung erst provisorisch erfolgt ist, kaum damit rechnen, von der Stadt nach Ablauf der Urlaubsdauer wieder die Besoldung beziehen zu können, auch wenn er wegen Krankheit oder Unfall den Dienst bei der Stadt nicht wieder antreten konnte. Gleich wird es beim Angestellten sein, der aus Gründen, die mit der dienstlichen Stellung in keinem oder doch nur in sehr losem Zusammenhang stehen, einen Urlaub von vielleicht einem Jahr oder mehr erhält. In solchen Fällen wird man eine auf Antrag des Angestellten erfolgte Einstellung im Dienst annehmen müssen, die in ihren Wirkungen der Auflösung des Dienstverhältnisses grundsätzlich gleichgestellt ist, mit dem Unterschied, dass sie nicht definitiven, sondern nur oder erst vorläufigen Charakter hat. Ein unterbrochenes Dienstverhältnis tritt unter den gleichen Voraussetzungen wieder in Kraft wie ein neues Dienstverhältnis, also erst mit dem Dienstantritt.»

Wird das Dienstverhältnis durch einen gewährten unbezahlten Urlaub unterbrochen und kann der Arbeitnehmer nach Beendigung des Urlaubes unverschuldeterweise die Arbeit im vorgesehenen Zeitpunkt nicht oder nicht voll aufnehmen, so richten sich die Sozialleistungen nach Art. 8 der Besoldungsverordnung. Während der Dauer des Urlaubes entfällt daher auch bei eingetretener Erkrankung oder bei erlittenem Unfall jeglicher Besoldungsanspruch. Ist der Arbeitnehmer infolge von Krankheit oder Unfall bei Beendigung des unbezahlten Urlaubes arbeitsunfähig, so *kann* ihm die Besoldung in begründeten

Fällen für eine angemessene Dauer gleichwohl ausgerichtet werden. Nach Art. 8 Abs. 2 Bes. V. sind, sofern der Stadtrat die Besoldungszahlung beschliesst, die Leistungen Dritter auf die Besoldung anzurechnen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Leistungen oder Renten öffentlich-rechtlicher Versicherungseinrichtungen oder aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ersatzpflichtiger Dritter handelt, die aus vertraglichen Verpflichtungen ersatzpflichtig geworden sind.

2. M bestreitet die Höhe der Rückforderungen mit der Begründung, während der Dauer der beeinträchtigten Arbeitsfähigkeit seien ihm die gewohnten Zulagen im Gesamtbetrage von Fr. 1700.— nicht ausgerichtet worden.

Anspruch auf Zulagen hat aber in der Regel nur derjenige Arbeitnehmer, der die Diensterschwernisse, deretwegen die Zulagen gewährt werden, auch tatsächlich in Kauf nehmen musste. Da M bis zur Wiederaufnahme der vollen Tätigkeit keine zusätzlichen Dienste zu erbringen hatte, entfällt der Anspruch auf Zulagen.

3. Die Rückforderung des Personalamtes ist korrekt und ein Entgegenkommen nur soweit zu verantworten, als die Tilgung der Forderung in monatlichen Raten von je Fr. 200.— gewährt wird.

#### **Nr. 25** *Parkplatz für behinderte Lehrkraft; architektonische Barrieren*

##### *Gegenstand des Anliegens*

R ist als Fachlehrkraft an eine städtische Schule abgeordnet. Wegen sehr starker Gehbehinderung ist das benützte Automobil auf die speziellen Bedürfnisse umgebaut worden. Um ein erleichtertes Aufsuchen des Unterrichtszimmers zu ermöglichen, wurde R auf Gesuch hin erlaubt, das Fahrzeug während der Unterrichtsstunden auf dem Schulhausplatz zu parkieren. Den zugeteilten Parkplatz erachtete R darum als ungünstig, weil der Zugang zum Hauseingang die Überwindung einer Treppe erfordert und verhältnismässig lang ist. R ersuchte um Zuteilung eines

näher beim Hauseingang gelegenen Parkplatzes. Sein Gesuch wird wie folgt beantwortet: «Die zuständige Behörde ist, wie Sie bereits erfahren haben, nicht bereit, weitere Konzessionen zu machen. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass, wenn Ihre Invalidität dermassen schwerwiegend ist, um Ihnen den kurzen Weg vom Kohlenkeller zum Schulhausareal nicht zumuten zu können, grundsätzlich Ihre Anstellung an einer öffentlichen Schule überprüft werden müsste.» R steht diesem Entscheid verständnislos gegenüber.

#### *Beilegung der Differenzen*

Nach dem Dafürhalten des Beauftragten ist Behinderten durch Beseitigung der sogenannten architektonischen Barrieren die Ausübung ihrer Tätigkeit zu erleichtern, wo immer sich Gelegenheit bietet und die Sicherheit anderer dadurch nicht gefährdet wird. Beim Befahren von Schulhausplätzen mit Privatwagen muss die Sicherheit der Schüler der Einräumung von Erleichterungen an behinderte Lehrkräfte vorangestellt werden.

Der Beauftragte besichtigte daher die Örtlichkeiten und besprach das Anliegen von R auch mit dem Abwart und dem Hausvorstand. Anlässlich der Besichtigung liess sich ein unmittelbar neben dem Hauseingang gelegener Parkplatz finden, der nach Ansicht aller Beteiligten die Sicherheit der Schüler gewährleistet. Ohne dass der Ombudsman ein weiteres Entgegenkommen wünschte, wurde R zudem an Stelle des im ersten Stock gelegenen Schulzimmers ein Unterrichtsraum im Parterre zur Verfügung gestellt, wodurch die beschwerliche Benützung der vielstufigen Haustreppe unnötig wurde.

#### **Nr. 26** *Besoldung; Benachteiligung bisheriger Mitarbeiter gegenüber Neueintretenden?*

##### *Gegenstand des Anliegens*

Die Heimleiterin eines städtischen Heimes nahm auf den 1. September 1977 eine neue Mitarbeiterin, Frau J, in Dienst, deren Besoldung gemäss Antrag in Besoldungsklasse 9 eingestuft wurde. Bereits auf den

1. Juni 1977 waren der seit Januar 1977 im Heim tätigen Mitarbeiterin, Frau K, dieselben Aufgaben übertragen worden, mit denen auch Frau J betraut wurde. Die gegenüber Frau J um sechzehn Jahre ältere Frau K wird gemäss Besoldungsklasse 7 der Besoldungsverordnung für das Spital- und Heimpersonal besoldet.

Die Heimleiterin beantragte dem Personalamt die rückwirkende Beförderung von Frau K auf den 1. Juni 1977; den ablehnenden Entscheid erachtet sie als ungleiche Behandlung gleichqualifizierter Mitarbeiterinnen und als Hintansetzung eines bereits in den Diensten der Stadt stehenden Arbeitnehmers.

##### *Abklärungen und Erwägungen*

Der Beauftragte zog eine Vernehmlassung des Personalamtes bei und besprach das Geschäft mit dem Amtsvorsteher. Es ergibt sich:

Im Grundsatz ist darauf zu achten, dass Mitarbeiter, die bereits im städtischen Dienst stehen, bei Übertragung von qualifizierteren Aufgaben besoldungsmässig nicht schlechter einzureihen sind als neu in städtische Dienste eintretendes Personal mit gleicher Funktion. Der Grundsatz bedarf im Einzelfall aber individueller Nachprüfung; ausnahmslos angewandt würde er zu Ungerechtigkeiten führen. Insbesondere ist bei der Besoldungseinreihung nicht nur die Funktion, sondern auch die Ausbildung zu würdigen.

Die Einreihung der Stellen, die die beiden Mitarbeiterinnen bekleiden, wurde nie generell festgelegt, weshalb es durchaus möglich ist, dass eine Mitarbeiterin mit einer bescheideneren Ausbildung nicht von Anbeginn an in der anforderungsgemässen Endstellung, sondern zur Abklärung ihrer Eignung einstweilen in einer niedrigeren Besoldungsklasse angestellt wird.

Frau K trat als Hausgehilfin mit vermehrter Verantwortung in Besoldungsklasse 4 in die Dienste des Heimes und ersetzte eine in Besoldungsklasse 1 eingereihte Hausgehilfin. Sie war früher als Zahnarztgehilfin tätig, arbeitete während eines Sprachaufenthaltes im Ausland im Zimmerdienst und im Service und hernach als Büroangestellte.

Frau J weist ein Jahr Handelsschule und eine zweijährige Fürsorgerinnenausbildung auf. Die Ausbildung zur Fürsorgerin erlaubte die Einreihung in Klasse 9. Unter Würdigung der Ausbildungsverhältnisse hat das Personalamt die Beförderung von Frau K richtig vorgenommen; ein direkter Aufstieg von Klasse 4 in Klasse 9 entspräche nicht den Gepflogenheiten. Der stufenweise Aufstieg in Besoldungsklasse 7 auf den 1. Juli 1977 und in Besoldungsklasse 9 auf den 1. Oktober 1978 trägt den Umständen an sich Rechnung.

#### *Empfehlungen*

Um die Heimleitung in ihrem Bestreben nach möglichst gerechter Behandlung des Personals zu unterstützen, rechtfertigt es sich nach Ansicht des Beauftragten, die sehr guten Arbeitsleistungen von Frau K durch eine bereits auf den 1. Juli 1978 vorzunehmende Beförderung in Besoldungsklasse 9 zu würdigen.

Das Personalamt stellt dem Finanzvorstand in diesem Sinne Antrag.

#### **Nr. 27 Stellvertretung; Entschädigung**

##### *Gegenstand des Anliegens*

Es ist vorgesehen, Frau L für die von ihr ausgeübte Stellvertretung im Betrage der Differenz zwischen der zehnten bzw. der zwölften Besoldungsklasse einerseits und der 15. Besoldungsklasse andererseits zu entschädigen. Da die Vertretene in Besoldungsklasse 18 eingestuft ist, hegt Frau L Zweifel, ob sie der in Aussicht gestellten Entschädigung zustimmen soll.

##### *Abklärungen und Erwägungen*

Nach Beizug einer Vernehmlassung des Personalamtes ergeben sich aus der Sicht des Beauftragten folgende Erwägungen:

An Stelle der erkrankten und vorzeitig pensionierten Frau X, die mit Wirkung ab 1. Januar 1978 von Besoldungsklasse 10 in Besoldungs-

klasse 12 befördert worden war, wurden deren Aufgaben grundsätzlich Frau L übertragen. Auf Beginn der Stellvertretung wurde das Pflichtenheft der Vertretenen allerdings neu bearbeitet, wobei mit einem Teil der bisher Frau X obliegenden Tätigkeit eine andere Amtsstelle betraut wurde. Im Einvernehmen zwischen Dienstabteilung und Personalamt wurde die Stelle entsprechend der neuen Organisation neu eingestuft:

Anfangsstellung	Bes. Klasse 15
Nach Einarbeitung, das heisst in der Regel nach einem Dienstjahr	Bes. Klasse 16
Nach langjähriger Berufserfahrung und mit umfassenden Betriebskenntnissen, das heisst nach drei weiteren Dienstjahren (sog. Erfahrungsaufstieg)	Bes. Klasse 17

Der Aufstieg von Besoldungsklasse 15 in Klasse 17 ist in den Beförderungsvorschriften nicht verbindlich festgelegt. Der Aufstiegsrhythmus — obwohl im Regelfall mit der Dienstabteilung vereinbart — kann entsprechend den Fähigkeiten des Amtsinhabers vorgenommen werden, das heisst der Aufstieg in die Endposition erfolgt anforderungsmässig.

Die für die Stellvertretung von der Stadt zu leistenden Vergütungen sind in den Artikeln 14 und 15 des Reglementes über besondere Beanspruchung des städtischen Personals und deren Vergütungen (Stadtratsbeschluss vom 27. Februar 1932 mit Änderungen bis 6. April 1977) geregelt. Nach Art. 15 wird für Stellvertretung eine Vergütung ausgerichtet, wenn diese in einem höher eingereichten Amt oder in einer höher eingereichten Stelle zu besorgen ist, sofern damit höhere Anforderungen oder grössere Verantwortung verbunden sind und die Stellvertretung nicht zum ordentlichen Pflichtenkreis des Arbeitnehmers gehört und in der Zuteilung zur Besoldungs- oder Lohnklasse nicht bereits berücksichtigt ist. Die Höhe der Zulage und ihre Bemessung für Stellvertretungen bei mehrstufigen Ämtern ist in den Stadtratsbeschlüssen vom 13. Mai 1966 (Nr. 1404) und vom 23. März 1973 (Nr. 958) geordnet. Ziffer 3 lit. c des Stadtratsbeschlusses vom 13. Mai 1966 bestimmt: «Erfolgt der Aufstieg innerhalb des Amtes anforderungs-

mässig, wird der Unterschied von der wirklichen Einreihung sowohl des Ablösenden wie des Abzulösenden berücksichtigt. Als anforderungsmässiger Aufstieg gelten auch Beförderungen, die im Sinne der Beförderungsvorschriften aufgrund grosser oder umfassender Berufskennnisse und nach langjähriger Erfahrung erfolgen.»

Beträgt der Abstand zwischen den der Berechnung der Zulage zugrunde zu legenden Besoldungen mehr als eine Klasse, so ist die Stellvertretungsvergütung in der Regel auf zwei Drittel des Unterschiedes zu bemessen (Stadtratsbeschluss vom 13. Mai 1966, Ziffer 3 lit. a).

#### *Empfehlungen*

Die Vertretene war bis zur Übernahme der Stellvertretung durch Frau L in Besoldungsklasse 18 eingereiht. Nachdem auf den Zeitpunkt des Beginns der Stellvertretung das Pflichtenheft abgeändert und die Stelle für die Endstellung neu in Besoldungsklasse 17 eingereiht worden ist, rechtfertigt es sich, die Vergütung für die durch Frau L ausgeübte Stellvertretung auf zwei Drittel des Unterschiedes zwischen den Besoldungsklassen 10 und 17 für die im Jahre 1977 geleistete Stellvertretung bzw. auf zwei Drittel des Unterschiedes zwischen den Besoldungsklassen 12 und 17 für die im Jahre 1978 geleistete Stellvertretung festzusetzen.

Die Stellvertretungsentschädigung wird durch die Verwaltung im Sinne der Empfehlungen festgesetzt.

26. Juli 1979

Der Beauftragte  
in Beschwerdesachen:

Dr. Jacques Vontobel