

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
1979

Inhalt

Allgemeiner Teil

| | |
|---|----|
| I. Überblick über das Geschäftsjahr 1979 | 5 |
| II. Statistische Angaben | 8 |
| A. Geschäftsstatistik 1975—1979 | 8 |
| B. Geschäftslast und Erledigungen 1971—1979 | 10 |
| 1. Geschäftslast | 10 |
| 2. Erledigungen | 10 |
| C. Erledigungsdauer | 11 |
| 1. der im Jahre 1979 eingegangenen Geschäfte | 11 |
| 2. der im Jahre 1979 erledigten Geschäfte | 11 |
| D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher | 12 |
| 1. Das Geschlecht der Besucher 1971—1979 | 12 |
| 2. Der Wohnort der Besucher 1971—1979 | 12 |
| 3. Das Alter der Besucher 1975—1979 | 13 |
| III. Aus der Öffentlichkeitsarbeit | 14 |

Besonderer Teil

| | |
|--|----|
| I. Der besondere Teil des Jahresberichtes und die Einzelschluss- berichte | 16 |
| II. Dreissig Arbeitsbeispiele | 19 |
| A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen | 19 |
| 1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus | 20 |
| 2. Der Ombudsmann als Mittler | 45 |
| B. Verwaltungsinterne Beschwerden | 63 |

Allgemeiner Teil

I. Überblick über das Geschäftsjahr 1979

Im Jahre 1979, dem achten vollen Geschäftsjahr, wurden auf dem Büro des stadtzürcherischen Ombudsmannes 392 Geschäfte (Vorjahr 418) erledigt, davon 89 (23 %) innerhalb von drei Tagen, 14 (4 %) innerhalb von acht Tagen, 97 (25 %) innerhalb von dreissig Tagen und weitere 101 (26 %) innerhalb von neunzig Tagen. Erstmals halten sich die Zahlen weiblicher und männlicher Besucher praktisch die Waage (49 % weibliche und 50 % männliche Besucher; 1 % iuristische Personen). Noch 1973 standen 60 % Besuchern männlichen Geschlechtes 39 % Besucherinnen gegenüber.

Die Verwaltung erstattete 259 schriftliche Vernehmlassungen; der Beauftragte besprach sich in Sachgeschäften mit 136 Auskunftspersonen der Stadtverwaltung persönlich, und er nahm zwölf Besichtigungen vor.

Neu eingegangen sind im Berichtsjahr 388 Geschäfte (Vorjahr 407), wovon bis zum Jahresende 79 % erledigt werden konnten.

Von den seit dem 1. November 1971 bis zum Abschluss des Geschäftsjahres 1979 insgesamt angelegten 3188 Geschäften waren am 31. Dezember 1979 noch 156 unerledigt.

Obwohl die Eingänge der Geschäftsjahre 1977 und 1978 zahlenmässig diejenigen des Berichtsjahres noch etwas übertrafen, ist das Jahr 1979 sehr arbeitsaufwendig ausgefallen; der Beauftragte musste einen Teil der ihm zufallenden Ferien auf das Frühjahr 1980 verschieben. Die Kompliziertheit vieler Geschäfte erforderte oft hartnäckige Abklärungen tatsächlicher und rechtlicher Art. Das führte dazu, dass der Ombudsmann beim Empfang von Besuchern sich strenger an seinen Aufgabenkreis zu halten gezwungen sah und bei Fragen, die in Grenzgebiete seiner Zuständigkeit fielen, vermehrt Bedacht nehmen musste. Empfangen wurden 448 Besucher (Vorjahr 504).

Um zu erfahren, wieweit die Bevölkerung der Stadt Zürich über den städtischen Ombudsmann Bescheid weiss, führte Beat Keller im Zusammenhang mit seiner Doktorarbeit über den Ombudsmann der Stadt

Zürich eine Befragung unter 565 mehrheitlich in der Stadt wohnenden Personen durch. Rund 62 % der Befragten hatten im Jahre 1979 Kenntnis von der städtischen Ombudsmann-Einrichtung. Weniger bekannt sind aber verständlicherweise die Aufgaben, die dem Ombudsmann obliegen. Darüber, dass der kommunale Ombudsmann ausschliesslich Vermittlungstätigkeit zwischen Bürgern und Stadtverwaltung übt, waren nur 36 % jener Befragten, die von der Existenz der Einrichtung wussten, informiert.¹ Wenn es auch wünschenswert ist, dass möglichst viele Bürger, die an den Ombudsmann gelangen, über seine Interventionsmöglichkeiten Bescheid wissen, soll der Ratsuchende doch von Zuständigkeitsfragen unbeschwert den Ombudsmann aufsuchen können. Bisweilen wird auch dem Ombudsmann erst in einer persönlichen Besprechung klar, ob er sich mit dem Anliegen beschäftigen kann. Dem Bedürfnis der Bevölkerung, eine zentrale Stelle um Auskunft anzusprechen zu können, soll auch in Zukunft soweit als möglich Rechnung getragen werden. Der Ombudsmann ist für den Bürger da und nicht der Bürger für den Ombudsmann. Der Beauftragte ersucht aber dort um Nachsicht, wo er an seine Leistungsgrenze stösst.

Bedauerlich ist, dass auch heute noch viele Bürger, die an den Ombudsmann gelangen, dessen Unabhängigkeit von der Verwaltung nicht genügend kennen und vorerst oft des Glaubens sind, es handle sich bei ihm um eine Art internen «Kundendienst» der Verwaltung. Genährt wird diese unrichtige Vorstellung leider durch die Tatsache, dass «Ombudsmänner», die keine sind, in jüngster Zeit wie Pilze aus dem Boden schiessen. Einmal mehr ist daher zu betonen, dass die Basis des parlamentarischen Ombudsmannes die Wahl durch das Parlament und die dadurch garantierte Unabhängigkeit bildet. Der Stadtrat und die Stadtverwaltung von Zürich haben diese Unabhängigkeit des Ombudsmannes jederzeit ausnahmslos anerkannt.

Der Berichterstatter wird immer wieder daraufhin befragt, ob seine Tätigkeit über den Einzelfall hinaus Wirkungen zu erzielen vermöge. Bewusst übt der Beauftragte Zurückhaltung im Unterbreiten von allgemeinen Verbesserungsvorschlägen. Vielleicht ist es diese Zurück-

¹ Vgl. Keller, Beat; Der Ombudsmann der Stadt Zürich — ein schweizerisches Modell; Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 1979, S. 199.

haltung, die die Verwaltung ermuntert, aufgrund eines Einzelfalls immer wieder selber nach zweckmässigeren generellen Lösungen zu suchen. Als Beispiel dafür seien folgende Sätze aus einem Schreiben eines Chefbeamten an seinen Abteilungsvorstand wiedergegeben: «Zudem waren die rechtlichen Erläuterungen (des Ombudsmannes) für uns ein Anlass, das Vorgehen . . . neu zu überdenken. Eine Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, in Zusammenarbeit mit anderen Dienstabteilungen der Stadtverwaltung den gesamten Fragenkomplex zu studieren. Der Bericht wird in absehbarer Zeit vorliegen.» Das erscheint als fruchtbare Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und dem Ombudsmann und ist einsamen «Belehrungen» des Beauftragten weit vorzuziehen. Der Ombudsmann dankt denjenigen Mitarbeitern der Stadtverwaltung, die sich die Mühe nehmen, sich mit seinen Berichten derart sorgfältig auseinanderzusetzen. Er findet darin Ansporn zu eigener vermehrter Mühe und Sorgfalt.

II. Statistische Angaben

Der Geschäftsbericht für das Jahr 1978 zeigte die Statistik erstmals auch graphisch auf. Graphische Darstellungen sollen inskünftig in unregelmässiger Folge die Jahresberichte ergänzen, aus Ersparnisgründen aber nicht alljährlich.

A. Geschäftsstatistik 1975—1979

| | Empfangene Besucher | | | | | Angelegte Geschäfte (davon unzuständige in Klammern) | | | | | Von den angelegten Geschäften betrafen verwaltungsexterne Anliegen | | | | | Von den angelegten Geschäften betrafen verwaltungsinterne Anliegen | | | | | Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung | | | | | Von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen | | | | | Besichtigungen des Beauftragten | | | | | |
|-----------|---------------------|------|------|------|------|--|--------|--------|--------|--------|---|------|------|------|------|---|------|------|------|------|---|------|------|------|------|--|------|------|------|------|------------------------------------|------|------|------|------|--|
| | 1975—1979 | | | | | 1975—1979 | | | | | 1975—1979 | | | | | 1975—1979 | | | | | 1975—1979 | | | | | 1975—1979 | | | | | | | | | | |
| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | |
| Januar | 43 | 29 | 47 | 44 | 33 | 34 | 24 | 38(2) | 37(2) | 31(1) | 27 | 20 | 31 | 31 | 27 | 7 | 4 | 7 | 6 | 4 | 13 | 16 | 9 | 16 | 15 | 26 | 14 | 21 | 34 | 26 | 1 | — | 1 | — | 1 | |
| Februar | 30 | 34 | 31 | 33 | 40 | 30 | 25 | 25 | 28 | 35 | 26 | 19 | 23 | 24 | 31 | 4 | 6 | 2 | 4 | 4 | 13 | 14 | 7 | 11 | 9 | 33 | 15 | 14 | 10 | 20 | — | — | — | — | — | |
| März | 33 | 41 | 51 | 57 | 37 | 30(1) | 36 | 45 | 55 | 31 | 21 | 29 | 37 | 47 | 27 | 9 | 7 | 8 | 8 | 4 | 11 | 17 | 21 | 8 | 10 | 28 | 18 | 22 | 29 | 25 | — | — | 2 | — | — | |
| April | 41 | 33 | 41 | 47 | 38 | 33(1) | 26 | 30(1) | 37(1) | 34 | 26 | 24 | 27 | 34 | 30 | 7 | 2 | 3 | 3 | 4 | 6 | 19 | 15 | 11 | 5 | 27 | 25 | 19 | 33 | 16 | 1 | 5 | 1 | 2 | 2 | |
| Mai | 42 | 33 | 42 | 45 | 41 | 32 | 28(1) | 36 | 30 | 31(1) | 27 | 23 | 31 | 26 | 27 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 5 | 15 | 16 | 23 | 15 | 18 | 29 | 19 | 17 | 31 | — | 3 | 1 | 1 | 2 | |
| Juni | 36 | 36 | 49 | 51 | 43 | 33(1) | 37 | 37 | 40(1) | 39 | 28 | 25 | 30 | 35 | 35 | 5 | 12 | 7 | 5 | 4 | 10 | 17 | 20 | 14 | 11 | 27 | 25 | 29 | 22 | 25 | — | 1 | 4 | 1 | — | |
| Juli | 8 | 42 | 40 | 32 | 38 | 7 | 35(2) | 35(4) | 24(3) | 30 | 7 | 28 | 32 | 19 | 28 | — | 7 | 3 | 5 | 2 | 2 | 11 | 4 | 2 | 11 | 1 | 21 | 19 | 18 | 27 | — | — | 1 | — | 3 | |
| August | 45 | 21 | 28 | 37 | 22 | 35 | 17 | 22 | 30 | 22(1) | 28 | 10 | 21 | 28 | 18 | 7 | 7 | 1 | 2 | 4 | 7 | 3 | 9 | 23 | 5 | 21 | 9 | 13 | 23 | 4 | — | — | — | — | — | |
| September | 43 | 30 | 59 | 20 | 38 | 36(2) | 26(1) | 50(1) | 22 | 35 | 33 | 18 | 45 | 19 | 28 | 3 | 8 | 5 | 3 | 7 | 10 | 2 | 4 | 2 | 15 | 15 | 8 | 22 | 19 | 28 | — | — | 2 | 1 | — | |
| Oktober | 39 | 48 | 47 | 43 | 42 | 33(1) | 39(1) | 37 | 31(2) | 32 | 28 | 33 | 35 | 22 | 27 | 5 | 6 | 2 | 9 | 5 | 16 | 14 | 11 | 7 | 11 | 21 | 16 | 24 | 10 | 22 | 1 | — | 1 | — | 3 | |
| November | 35 | 49 | 52 | 55 | 43 | 29 | 37 | 42 | 39 | 38 | 24 | 33 | 38 | 35 | 35 | 5 | 4 | 4 | 4 | 3 | 6 | 9 | 8 | 8 | 16 | 16 | 17 | 26 | 31 | 23 | — | 1 | — | — | — | |
| Dezember | 41 | 47 | 39 | 40 | 33 | 34 | 32 | 28 | 34 | 30 | 28 | 29 | 25 | 28 | 26 | 6 | 3 | 3 | 6 | 4 | 5 | 11 | 11 | 12 | 13 | 21 | 14 | 12 | 21 | 12 | 3 | — | 1 | — | 1 | |
| | 436 | 443 | 526 | 504 | 448 | 366(6) | 362(5) | 425(8) | 407(9) | 388(3) | 303 | 291 | 375 | 348 | 339 | 63 | 71 | 50 | 59 | 49 | 104 | 148 | 135 | 137 | 136 | 254 | 211 | 240 | 267 | 259 | 6 | 10 | 14 | 5 | 12 | |
| | | | | | | | | | | | % | 83 | 80 | 88 | 85 | 87 | 17 | 20 | 12 | 15 | 13 | | | | | | | | | | | | | | | |

B. Geschäftslast und Erledigungen 1971-1979

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 |
| 1979 | 388 | 392 | 156 |

2. Erledigungen

| Jahr | Eingegangene Geschäfte | Erledigungen 1971 | Erledigungen 1972 | Erledigungen 1973 | Erledigungen 1974 | Erledigungen 1975 | Erledigungen 1976 | Erledigungen 1977 | Erledigungen 1978 | Erledigungen 1979 | Am 31. 12. 1979 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 | 4 | 1 |
| 1975 | 366 | — | — | — | — | 297 | 49 | 5 | 6 | 5 | 4 |
| 1976 | 362 | — | — | — | — | — | 286 | 37 | 15 | 4 | 20 |
| 1977 | 425 | — | — | — | — | — | — | 324 | 81 | 4 | 16 |
| 1978 | 407 | — | — | — | — | — | — | — | 307 | 68 | 32 |
| 1979 | 388 | — | — | — | — | — | — | — | — | 305 | 83 |
| 1971-79 | 3188 | 37 | 351 | 314 | 339 | 413 | 384 | 384 | 418 | 392 | 156 |

C. Erledigungsdauer

1. Erledigungsdauer der im Jahre 1979 eingegangenen Geschäfte

| Jahr | Eingegangene Geschäfte | Erledigungsdauer | | | | | | unerledigt am 31. 12. 1979 |
|------|------------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------------|
| | | innert 3 Tagen | innert 4-8 Tagen | innert 9-30 Tagen | innert 31-90 Tagen | innert 91-180 Tagen | innert 181-360 Tagen | |
| 1979 | 388 (100) | 89 (23) | 13 (3) | 89 (23) | 80 (21) | 23 (6) | 11 (3) | 83 (21) |

2. Erledigungsdauer der im Jahre 1979 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 | |
| 1979 | 392 (100) | 89 (23) | 14 (4) | 97 (25) | 101 (26) | 34 (8) | 21 (5) | 36 (9) |

D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

1. Das Geschlecht der Besucher 1971—1979

| Jahr | Eingegangene Geschäfte | Beschwerdeführer | | | | juristische Personen Anzahl (%) |
|-----------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----|-----|---------------------------------------|
| | | weibliche Personen Anzahl (%) | männliche Personen Anzahl (%) | | | |
| 1971/72 | 550 | 214 (39) | 329 (60) | 7 | (1) | |
| 1973 | 344 | 137 (40) | 199 (58) | 8 | (2) | |
| 1974 | 346 | 156 (45) | 183 (53) | 7 | (2) | |
| 1975 | 366 | 160 (44) | 196 (53) | 10 | (3) | |
| 1976 | 362 | 157 (43) | 196 (54) | 9 | (3) | |
| 1977 | 425 | 186 (44) | 232 (54) | 7 | (2) | |
| 1978 | 407 | 184 (45) | 218 (54) | 5 | (1) | |
| 1979 | 388 | 190 (49) | 193 (50) | 5 | (1) | |
| 1971—1979 | 3188 | 1384 (43) | 1746 (55) | 58 | (2) | |

2. Der Wohnort der Besucher 1971—1979

| 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 |
| 1979 | 388 | 333 | 43 | 11 | 1 |
| 1971—1979 | 3188 | 2750 | 340 | 85 | 13 |

3. Alter der Besucher 1975—1979

| Alter der Besucher | 1975 | | 1976 | | 1977 | | 1978 | | 1979 | |
|---|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|
| | Anzahl | (%) |
| bis 20 Jahre alt | 6 | (1,64) | 1 | (0,28) | 7 | (1,65) | 4 | (0,99) | 2 | (0,52) |
| 21- bis 30jährig | 37 | (10,11) | 35 | (9,67) | 40 | (9,41) | 43 | (10,56) | 36 | (9,28) |
| 31- bis 40jährig | 50 | (13,66) | 56 | (15,47) | 49 | (11,53) | 69 | (16,95) | 42 | (10,82) |
| 41- bis 50jährig | 56 | (15,30) | 76 | (21,00) | 71 | (16,71) | 78 | (19,16) | 67 | (17,27) |
| 51- bis 60jährig | 75 | (20,50) | 68 | (18,78) | 110 | (25,88) | 75 | (18,43) | 86 | (22,16) |
| 61- bis 70jährig | 60 | (16,40) | 61 | (16,85) | 63 | (14,82) | 75 | (18,43) | 54 | (13,92) |
| 71- bis 80jährig | 42 | (11,47) | 38 | (10,50) | 49 | (11,53) | 32 | (7,86) | 44 | (11,34) |
| über 80 Jahre alt | 9 | (2,46) | 9 | (2,48) | 13 | (3,06) | 10 | (2,46) | 12 | (3,09) |
| Alter unbekannt (Beschwerden schrift- lich eingereicht) | 21 | (5,73) | 15 | (4,14) | 16 | (3,76) | 16 | (3,93) | 40 | (10,31) |
| juristische Personen | 10 | (2,73) | 3 | (0,83) | 7 | (1,65) | 5 | (1,23) | 5 | (1,29) |
| | 366 | (100,00) | 362 | (100,00) | 425 | (100,00) | 407 | (100,00) | 388 | (100,00) |

III. Aus der Öffentlichkeitsarbeit

Referate, Interviews, persönliche Begegnungen mit Studenten und Gästen sowie schriftliche Kontakte mit Ombudsmännern aus anderen Ländern zwingen den Beauftragten immer wieder, die gesammelten Erfahrungen neu zusammenzufassen und ihnen neue Gesichtspunkte hinzuzufügen.

Studierende wandten sich im Zusammenhang mit Dissertationen und Seminar- und Diplomarbeiten über die Ombudsmann-Einrichtung auch im Jahre 1979 an den Beauftragten. Besonders vermerkt werden darf, dass auch Sekundarschüler, die das Thema «Ombudsmann» in der Schule behandelten, den Beauftragten aufsuchten und kennenlernen wollten. Sodann nahm sich eine ganze Klasse der Berufsschule II die Mühe, die Büros an der Rämistrasse 8 zu besichtigen.

Der Generaldirektor des Innenministeriums des Staates Israel sowie Wissenschaftler aus Japan und Finnland kamen zu kurzen Besuchen. Wie sehr sich die Arbeit von Ombudsmännern verschiedener Länder ähnlich sieht, sei mit einem Auszug aus einem Brief des kommunalen Ombudsmannes von Haifa vom 19. Oktober 1979 illustriert. Auf den Jahresbericht des stadtzürcherischen Kollegen bezugnehmend schreibt er: «Die Fälle decken sich praktisch mit jenen, die von unserem Büro bearbeitet werden und mit Problemen, denen wir täglich in unserem städtischen Leben gegenüberstehen.»

Der Beauftragte schätzt es, dass er weiten Kreisen der Bevölkerung in Veranstaltungen begegnen darf, die sich mit der Ombudsmann-Institution beschäftigen. Von den vierzehn im Jahre 1979 gehaltenen Referaten seien folgende Veranstaltungen genannt:

Veteranenvereinigung der Typographia Zürich;
Kirchgemeinde Neumünster;
Fachverband der Steuerkommissäre und Bücherrevisoren
des kantonalen Steueramtes Zürich;
Frauenpodium Winterthur;
Landesring Basel-Stadt;
Schweizerische Gesellschaft für Marketing;

CVP der Stadt Luzern;
Zürcherische Fürsorgekonferenz.

Vom 19. bis zum 23. März 1979 weilte der Berichterstatter im Rahmen einer Tagung des Internationalen Ombudsmann-Institutes in London. Die Gastgeberin, Baroness Bea Serota, Ombudsmann von London, bot den Beteiligten einen hervorragenden Einblick in die Arbeitsweise und in die Organisation ihrer Büros. Für die grosszügige Gastfreundschaft und die wertvollen Kontakte mit weiteren Ombudsmännern Grossbritanniens sei ihr sehr herzlich gedankt.

In der Regel monatlich einmal treffen sich der kantonale und der städtische Beauftragte Zürichs zu einem Gedankenaustausch. Diese Begegnungen erleichtern immer wieder die Lösung gemeinsamer Berufsprobleme und die Förderung von Geschäften im Zuständigkeitsbereich beider Ombudsmänner.

Besonderer Teil

I. Der besondere Teil des Jahresberichtes und die Einzelschlussberichte

Die Statistik ist über die Arbeit des Ombudsmannes wenig aussagekräftig. Sie gibt zwar etwa Antwort auf die Frage, wie oft die Institution im Berichtsjahr von den Bürgern in Anspruch genommen worden ist, sagt aber nichts aus über die Art der Beschwerden und Anliegen und erteilt keine Auskunft über den Grad der Intensität, mit welchem der Ombudsmann die an ihn herangetragenen Geschäfte verfolgt. Nicht ablesen lässt sich aus der Statistik, wieweit sich die Tätigkeit der Institution für den Bürger als von praktischem Nutzen erweist. Auch das Verhältnis der Verwaltung zum Ombudsmann ergibt sich aus der Statistik nicht.

Ein ernstzunehmender Jahresbericht eines Ombudsmannes an seine Wahlbehörde kann sich daher nicht auf statistische Angaben beschränken. Diese allein würden den Rat nicht in die Lage versetzen, die ihm obliegende Kontrolle auszuüben. Die Kontrolle des Parlamentes über den ausschliesslich ihm verantwortlichen Ombudsmann ist unumgänglich und um so notwendiger, je ausgeprägter die dem Ombudsmann durch die Rechtsordnung zugestandene Wirkungsfreiheit ist. Der grosse Spielraum, der dem stadtzürcherischen Beauftragten in Beschwerdesachen durch die Gemeindeordnung eingeräumt wird, erfordert daher eine besonders sorgfältige und aufschlussreiche Berichterstattung. Nur anhand der gerafften Schilderung einer stattlichen Anzahl von Fallbeispielen vermag der Gemeinderat einen konkreten Einblick in die Alltagsarbeit des Ombudsmannes zu gewinnen und wird er in die Lage versetzt, diese zu beurteilen.

Dem besonderen Teil des Jahresberichtes liegen Einzelfälle zugrunde, insbesondere die vom Ombudsmann erarbeiteten Schlussberichte. Diese Schlussberichte, die in der Regel das einzelne, beim Ombudsmann anhängig gemachte Verfahren zum Abschluss bringen, bilden das eigentliche Fundament der Tätigkeit. Durch das Erfordernis des Schlussberichtes, der dem Beschwerdeführer und der beschwerten Amtsstelle unter Mitteilung an die vorgesetzte Instanz zuzustellen ist (Art. 39 Abs. 2 der Gemeindeordnung), wird der Ombudsmann gezwungen, eine Antwort zu erteilen, die einer objektiven Beurteilung Dritter standzuhalten vermag.

Einmal hat der rat- und hilfeschuchende Bürger Anrecht auf eine fundierte schriftliche Stellungnahme des Ombudsmannes. Die Antwort des Ombudsmannes muss insoweit unumstösslich sein, als er sich selber dabei behaften lassen muss. Mündliche Empfehlungen des Ombudsmannes wären höchst problematisch, müssten alle Beteiligten verunsichern und würden zu Recht kaum je Beachtung finden. Der Ombudsmann könnte im Nachhinein seine Begründung ändern oder sich auf sein schlechtes Erinnerungsvermögen berufen. Die Verwaltung würde Missverständnisse geltend machen.

Sodann hat der Ombudsmann gleichgelagerte Fälle gleich zu behandeln, was nur durch eine systematische Sammlung der Schlussberichte gewährleistet werden kann.

Überdies soll die Verwaltung durch den Schlussbericht bisweilen zum Erlass genereller Anordnungen ermuntert werden.

Richtig ist, dass das Verfahren vor dem Ombudsmann für den Bürger soweit als möglich formlos und unkompliziert sein soll. Von einem für ihn unkomplizierten Verfahren erhofft sich der Bürger im Verkehr mit der Verwaltung wesentliche Erleichterung. Diese Forderung an das Verfahren ist in der Stadt Zürich weitestgehend verwirklicht. Das Verfahren ist nicht nur völlig unentgeltlich, sondern mündlich, nicht mit der Mühe schriftlicher Eingaben verbunden. Beat Keller hat dazu ausgeführt: «Die Vorzüge dieses direkten, mündlichen und persönlichkeitsbezogenen Verfahrens können wohl kaum hoch genug eingeschätzt werden. Diese Besprechung ermöglicht dem Ombudsmann, über den persönlichen Kontakt hinaus, der die nötige Vertrauensgrundlage schaffen dürfte, gezielte Fragen zu stellen. Gehbehinderte und Kranke, denen es nicht möglich war, in die Sprechstunde zu kommen, hat der Ombudsmann verschiedentlich schon an ihrem Wohnort oder in Heimen und Spitälern aufgesucht. Der stadtzürcherische Ombudsmann profitiert dabei vom relativ kleinen Umfang seines Wirkungskreises. Schon auf kantonaler Ebene lässt sich ein derart persönlichkeitsbezogenes Verfahren nur noch teilweise verwirklichen.»²

² Keller, Beat: Der Ombudsmann der Stadt Zürich, S. 147.

Müheless soll das Verfahren für den Bürger sein, nicht aber für den Ombudsmann. Völlig unrealistisch ist die auch heute in der Schweiz noch vielerorts herrschende Vorstellung, der Ombudsmann erreiche sein Ziel, wenn er mit dem Beschwerdeführer plaudere und in der Verwaltung herumtelefoniere. Der Ombudsmann ist nicht dazu da, um den Bürger in einem unverbindlichen Gespräch zu besänftigen; seine Arbeit hat vielmehr gezielt zu erfolgen und ihre Wirkung muss kontrolliert werden können. Das setzt voraus, dass auf dem Büro des Ombudsmannes Ordnung herrscht und das Verfahren geregelt verläuft, dass alle Aussagen der Beschwerdeführer und der Verwaltung protokolliert und alle Aktenbezüge vermerkt werden, dass die Schlussberichte schriftlich und begründet ergehen, dass die Geschäfte auch noch nach Jahren jederzeit griffbereit, die Empfehlungen systematisch geordnet sind.

Diese Selbstverständlichkeiten sind darum neu zu betonen, weil in der Schweiz der Begriff der Ombudsmann-Institution bereits zu verwildern droht. Wohl meist ungewollt, weil man sich über die theoretischen Grundlagen, auf denen die parlamentarische Ombudsmann-Einrichtung beruht, zu wenig Rechenschaft gibt. Unvereinbar mit dem Wesen der parlamentarischen Ombudsmann-Einrichtung ist zum Beispiel eine im Zusammenhang mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich geäußerte Erklärung einer Kantonsratsfraktion, in der es heisst: «Darüber hinaus erachtet sie es als Aufgabe des Ombudsmannes im Gespräch zu vermitteln. Aufwendige schriftliche Berichte sollen nicht Gegenstand seiner (des Ombudsmannes) Tätigkeit sein» (zitiert aus «Der Landbote», 14. Juni 1980).

II. Dreissig Arbeitsbeispiele

«Wenn wir schon den grossen Schwung nicht haben, Weltgeschichte zu machen, ist es das mindeste, das uns an Pflicht obliegt, die Handhabung der Gerechtigkeit und Sauberkeit im kleinen, vor allem im kleinen.» (Albin Zollinger; «Pfannenstil»)

Der kommunale Ombudsmann der Stadt Zürich beschäftigt sich mit verschiedenen Formen des Verwaltungshandelns, also sowohl mit der hoheitlichen Verwaltung, deren Tätigkeit sich in der Regel im Erlass formeller Verfügungen niederschlägt, als auch mit der nicht hoheitlichen Verwaltung, die vorab in der wirtschaftlichen Betätigung der Verwaltung besteht und schliesslich mit Realakten der Verwaltung.³ Immer aber handelt es sich um Hilfeleistungen im Individuellen und diese sind selten spektakulär. Die Beispiele sollen zeigen, dass sich die Arbeit des Ombudsmannes vornehmlich am Menschen als Person zu orientieren hat.

A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen

Aufgabe eines Ombudsmannes ist es, Verwaltungshandlungen auf ihre Rechtmässigkeit, aber auch auf ihre Angemessenheit und auf die Billigkeit hin zu überprüfen.

Im Abschnitt «Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus» sind Beispiele von Beschwerden wiedergegeben, die vorwiegend die Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns betreffen. Der Abschnitt «Der Ombudsmann als Mittler» beschäftigt sich mit Anliegen, die eher auf Angemessenheit und Billigkeit Bezug nehmen. Eine systematisch saubere Trennung der beiden Abschnitte ist aber nicht durchgeführt und wird auch nicht angestrebt. Die Unterteilung dient der Lesbarkeit des Berichtes mehr als dessen Systematik.

³ Keller, Beat, a. a. O., S. 128.

1. Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus

Nr. 1 Einbürgerung von behinderten minderjährigen Ausländern

Gegenstand der Beschwerde

Die Regionalgruppe Zürich der Schweizerischen Vereinigung XY beschwert sich im Namen von B, deutscher Staatsangehöriger, Vater des cerebral gelähmten Sohnes C, darüber, dass seinerzeit die Familie B in der Stadt Zürich eingebürgert, C aber von der Einbürgerung ausgenommen worden wäre, weshalb B sich veranlasst gesehen habe, sein Einbürgerungsgesuch zurückzuziehen. Die Vereinigung empfindet ein derartiges Vorgehen als diskriminierend; «erbst und erbittert» ersucht sie um Abklärung und um Prüfung einer allfälligen Korrekturmöglichkeit.

Abklärungen

Der Beauftragte empfängt B und seinen Sohn C zu einer Besprechung, nimmt Einblick in die Akten und bespricht sich mit dem Stadtschreiber.

Erwägungen

B bewarb sich im Oktober 1962 erstmals um die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich. Gemäss § 30 Abs. 1 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 erstreckt sich die Aufnahme des Ehemannes ohne weiteres auch auf die Ehefrau und die unter seiner elterlichen Gewalt stehenden Kinder, sofern die zuständige Behörde nicht ausdrücklich anders beschliesst.

Über die Frage der Aufnahme von geistig oder körperlich behinderten Kindern in das Bürgerrecht der Stadt Zürich äusserte sich der Stadtrat zu einer Anregung von Gemeinderat W. Müller am 18. September 1964 erstmals. Aus der Antwort des Stadtrates ergibt sich, dass die Stadt keine Bestimmungen kennt, die Antwort auf die Frage erteilen, in

welchen Fällen behinderte minderjährige Kinder von der Mitaufnahme in das Bürgerrecht im Sinne von § 30 des Gemeindegesetzes auszuschliessen sind. Nach der damals geltenden Praxis erfolgte die Mitaufnahme von minderjährigen Kindern nach den gleichen Grundsätzen wie die Aufnahme von Erwachsenen. Der § 21 des Gemeindegesetzes verpflichtet die politischen Gemeinden zur Aufnahme von Schweizer Bürgern in das Gemeindebürgerrecht nur dann, wenn sie seit mindestens zwei Jahren in der Gemeinde wohnen und sich und ihre Familie selber zu erhalten vermögen. Die Praxis betrachtete es daher als widerspruchsvoll, dauernd erwerbsunfähigen Erwachsenen die Aufnahme in das Bürgerrecht zu verweigern und gleichzeitig Minderjährige einzubürgern, die aufgrund dauernder schwerer körperlicher oder geistiger Invalidität nicht in das Erwerbsleben eintreten können. Unter diesen Umständen erschien die Mitaufnahme von C in das Bürgerrecht der Stadt Zürich als aussichtslos, weshalb B das Einbürgerungsgesuch im Jahre 1963 zurückzog.

Der Stadtrat sprach in seiner Antwort vom 18. September 1964 auf die Anfrage von Gemeinderat W. Müller nun aber einer liberaleren Praxis bei der Miteinbürgerung von geistig oder körperlich behinderten Kindern von Schweizer Bürgern das Wort. Obwohl damit die Frage der Miteinbürgerung behinderter Kinder von Ausländern an und für sich nicht berührt worden war, entwickelte sich in der Folge auch eine Lockerung der Aufnahmepraxis invalider Kinder von Ausländern. Der Stadtrat äusserte sich dazu am 11. Februar 1966 im Zusammenhang mit einem Einbürgerungsgesuch eines schwer cerebral geschädigten Kindes. Die Ausschlussgründe für die Mitaufnahme von behinderten Schweizer Kindern oder Auslandskindern wurden nun umschrieben. Von der Mitaufnahme sind danach auszuschliessen:

- a) schwererziehbare Kinder, die auf behördliche Anordnung für längere Zeit in einer Erziehungsanstalt verwahrt sind;
- b) Kinder, bei denen wegen ihrer Charakteranlagen, gestützt auf ein Gutachten des stadtärztlichen Dienstes, mit einer späteren Straffälligkeit oder Verwahrung gerechnet werden muss;

c) Kinder, die bereits straffällig geworden sind, sofern der Strafregistereintrag noch nicht gelöscht ist;

d) geistig gebrechliche Kinder, die nicht in Familiengemeinschaft mit ihren Eltern leben, bei denen eine zumutbare Anteilnahme der Eltern fehlt und die nicht staatenlos, schriftenlos oder Flüchtlinge sind;

e) Kinder, die sich während längerer Zeit im Ausland aufhalten.

Gemäss dieser im Frühjahr 1966 eingeführten liberaleren Praxis hätte C, solange er noch minderjährig war, nunmehr miteingebürgert werden können. Leider gelangte B erst wieder an die Einbürgerungsbehörden, als sein Sohn C bereits die Volljährigkeit erreicht hatte.

Für volljährige Bürgerrechtsbewerber gilt aber nach wie vor § 21 des Gesetzes über das Gemeindewesen, wonach Bewerber nur dann in das Bürgerrecht aufgenommen werden müssen, wenn sie sich selber zu erhalten vermögen.

Grundsätzlich darf zusammenfassend festgehalten werden, dass heute bei der Einbürgerung das Prinzip der einheitlichen Staatsangehörigkeit einer Familie in der Stadt Zürich auch mit Bezug auf behinderte Kinder beachtet wird.

An volljährige behinderte Bewerber werden anscheinend auch heute noch vielfach höhere Anforderungen gestellt als an gesunde Bewerber (vgl. dazu: Benz Urs, Die ordentliche Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, neue Folge, Heft 304, Zürich 1968, S. 69).

Mögliche Hilfe des Beauftragten im konkreten Fall

Der Beauftragte stellt dem Stadtschreiber das vollständige Protokoll seiner Besprechung mit B und C zu, unter Beilage von dreizehn Beweisunterlagen. Daraus dürften die finanziellen Umstände von C hinreichend deutlich werden.

Gestützt auf diese Unterlagen teilt der Stadtschreiber dem Beauftragten mit, dass ein allfälliges Bürgerrechtsgesuch von C nicht zum Vorneherein als aussichtslos erscheine. Das Ergebnis eines unumgänglichen medizinischen Gutachtens durch den stadtärztlichen Dienst vorbehalten, werde eine Bewerbung von C um Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich eine wohlwollende Prüfung durch die Stadtkanzlei erfahren. Die Vereinigung XY sowie B und C werden über Rechtslage und über die Antwort des Stadtschreibers orientiert.

Nr. 2 *Vorzeitige Auflösung des Mietvertrages; Anerbieten von Ersatzmietern*

Gegenstand der Beschwerde

Der Mieter J kündigte seinen mit der Liegenschaftenverwaltung abgeschlossenen Mietvertrag über eine Zweieinhalbzimmerwohnung vorzeitig auf den 31. Mai 1979. Die Liegenschaftenverwaltung genehmigte die Kündigung gemäss den vertraglichen Bestimmungen auf den 30. Juni 1979 und erklärte, sie werde sich bemühen, bereits auf einen früheren Termin einen Nachfolgemietter zu finden.

Auf das Anerbieten des Mieters, Ersatzmieter zu nennen, ging die Liegenschaftenverwaltung nicht ein. Sie begründete ihre Weigerung mit dem Hinweis, bei der Weitervermietung habe sie die Warteliste der angemeldeten Bewerber zu berücksichtigen. Dafür hat J grundsätzlich Verständnis. Sein Unmut beruht darauf, dass die Wohnung schliesslich nicht in Berücksichtigung der Warteliste, sondern auf den 1. Juli 1979 an einen Bekannten des Hauswartes vermietet worden sei. Herr J stellt beim Beauftragten das Begehren um Erlass des Mietzinses für den Monat Juni 1979.

Erwägungen

Tatsächliches

Aus der von der Liegenschaftenverwaltung erstatteten Vernehmlassung ergibt sich: Es trifft zu, dass die Verwaltung den Mieter wissen liess,

für das betreffende Mietobjekt sei in der Regel eine genügende Nachfrage vorhanden, so dass vom Mieter in Vorschlag gebrachte Ersatzmieter nicht berücksichtigt werden könnten. Das Mietobjekt wurde ab 20. April 1979 dreizehn Interessenten offeriert, ohne dass es zu einem Vertragsabschluss kam. Die Liegenschaftsverwaltung führt das Desinteresse der Interessenten auf den ungepflegten Zustand der Wohnung zurück.

In der Folge meldete der Hauswart einen ihm bekannten Interessenten der Liegenschaftsverwaltung. Im Auftrage des Vermietungsbüros, welches im Besitze des Wohnungsschlüssels war, zeigte der Hauswart seinem Bekannten das Mietobjekt. Aus Gründen, die in der Person des Bewerbers lagen, kam mit ihm ein Mietvertrag erst auf den 1. Juli 1979 zustande.

Rechtliches

Der Mietzins wird nicht unter allen Umständen bis zum nächsten ordentlichen Kündigungstermin geschuldet, sondern nur bis zum Zeitpunkt, auf welchen der Vermieter einen geeigneten Ersatzmieter gefunden hat oder bei gehöriger Bemühung hätte finden können. Bei vorzeitigem Auszug des Mieters ist der Vermieter im Rahmen des Zumutbaren verpflichtet, sich um eine alsbaldige Weitervermietung der Wohnung zu bemühen (vgl. Gmür Roland, Mietrecht — Mieterschutz, 1979, S. 118 und die dort zitierten Gerichtsurteile). Im vorliegenden Fall hat die Liegenschaftsverwaltung das Mietobjekt raschmöglichst dreizehn Bewerbern offeriert, aber von allen Absagen erhalten. Damit hat die Verwaltung die von der Praxis geforderten zumutbaren Anstrengungen erfüllt.

Der vorzeitig ausziehende Mieter kann das Risiko, während einer längeren Übergangszeit doppelte Miete bezahlen zu müssen, dadurch vermindern, dass er selbst dem Vermieter geeignete Ersatzmieter stellt. Zumutbare, vom Mieter genannte Ersatzmieter wird der Vermieter ohne triftige Gründe nicht ablehnen dürfen. Diese Regelung kann aber bei der Vermietung stadteigener Wohnungen nicht ohne weiteres übernommen werden. Die Berücksichtigung von Bewerbern um städti-

sche Wohnungen wird richtigerweise aufgrund einer Warteliste vorgenommen. Es würde zu weit führen, wenn die städtische Liegenschaftsverwaltung einen seit langem angemeldeten Bewerber nur darum überginge, um dem bisherigen Wohnungsinhaber die vorzeitige Kündigung zu erleichtern. Der Stellung von Ersatzmietern durch den Mieter kann in der kommunalen Vermietungspraxis nicht dieselbe Tragweite zukommen wie im privaten Wohnungsmarkt.

Nachdem sich keiner der dreizehn Bewerber der Warteliste für das Mietobjekt interessierte, kann es der Liegenschaftsverwaltung nicht angelastet werden, wenn sie schliesslich einen Bewerber berücksichtigte, den der Hauswart aus seinem Bekanntenkreis vorschlug. Anders wäre zu urteilen, wenn der Hauswart eine unverzügliche Weitervermietung an Interessenten der Warteliste durch Begünstigung eines ihm persönlich bekannten Bewerbers zu umgehen versucht hätte. Irgendwelche Anhaltspunkte in dieser Richtung liegen nicht vor.

Bei dieser Sach- und Rechtslage vermag der Beauftragte das Begehren um Erlass des Mietzinses für den Monat Juni nicht zu unterstützen.

An den Beispielen Nr. 3 bis und mit Nr. 7 sollen Schadenersatzforderungen Dritter gegen die Stadt beleuchtet werden. Sie stützen sich teilweise auf öffentliches Recht (Haftungsgesetz), teilweise auf Privatrecht (Kausalhaftung oder Haftung aus Vertrag).

Nr. 3 *Rechtswidriges Abschleppen eines Privatwagens durch die Polizei?*

Gegenstand der Beschwerde

Herr T parkierte Dienstag, den 13. Februar 1979 seinen Personenwagen am Rande einer Grünanlage im Bereiche einer Halteverbotstafel, die mit dem Zusatzsignal «Montag ab 6 Uhr» versehen war. Er wurde nach seiner Darstellung von einem der deutschen Sprache wenig mächtigen

Mann mit den Worten «schaffa, schaffa» angesprochen und begab sich, ohne darauf einzugehen, zur Arbeit. Um 10.30 Uhr an die Örtlichkeit zurückgekehrt, fand er seinen Wagen nicht mehr vor und meldete den Verlust der Kreiswache der Stadtpolizei.

Der Wagen war vom Abschleppdienst der Polizei auf das Abstellareal Förrlibuck verbracht worden, nachdem ein Arbeiter einer Gartenbau-firma der Polizei mitgeteilt hatte, das Auto behindere das Schneiden von städtischen Alleebäumen.

Die Polizei verzichtete auf die Erhebung der Abschleppgebühr, verzeigte aber T wegen Parkierens innerhalb eines signalisierten Halteverbotes. Der Polizeirichter hob die auferlegte Polizeibusse im Betrage von Fr. 40.— auf.

T beschwerte sich beim Polizeiamt über das Vorgehen und verlangte eine «Umtriebs- und Ärgerentschädigung» von Fr. 300.—. Der Beschwerdeoffizier der Stadtpolizei wies Beschwerde- und Schadenersatzforderung ab. T erhöhte seine Schadenersatzforderung auf Fr. 340.— und gelangte an den Polizeivorstand, der den Entscheid des Beschwerdeoffiziers bestätigte, worauf T an den Ombudsmann gelangt.

Erwägungen

1. Gemäss § 6 Abs. 1 des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 haftet der Staat «für Schaden, den ein Beamter in Ausübung hoheitlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügt». Handlungen des Gemeinwesens müssen gesetzmässig sein und aufgrund einer richtigen Beurteilung des Sachverhaltes erfolgen. Eine zutreffende rechtliche Beurteilung der Sachlage ergibt sich aus den Umständen. Nun hat zwar das Halteverbot ein Zusatzsignal «Montag ab 6 Uhr» enthalten. Hinzu kommt aber, dass am Dienstag die Alleebäume geschnitten wurden und der parkierte Wagen diese Arbeiten beeinträchtigte. Unter diesen Umständen ist fraglich, was die Polizeiorgane unter dem Verbot verstehen durften. Nicht völlig auszuschliessen ist, dass dem Halteverbot entnommen werden durfte, das Parkieren sei Montag ab 6 Uhr bis zur Beendigung der Baumpflegearbeiten verboten, und zwar

auch dann, wenn die Arbeiten am Montag nicht mehr zu Ende geführt werden können. Diese Auslegung des Halteverbotes würde eine Widerrechtlichkeit der handelnden Polizeiorgane ausschliessen und ihre Rechtmässigkeit begründen. Andererseits wurde die wegen Übertretens des Anhalteverbotes auferlegte Busse durch den Polizeirichter aufgehoben. Der Beauftragte neigt daher — nicht ohne Bedenken — dazu, die Widerrechtlichkeit des polizeilichen Abschleppens des Wagens zu bejahen.

2. Der § 13 des Haftungsgesetzes bestimmt: «Wenn einem Dritten durch polizeiliche Massnahmen, die der Abwehr eines Notstandes dienen, Schaden entsteht, ist der Staat nach Billigkeit zum Ersatz verpflichtet.» Die Bestimmung besagt, dass, wenn der Polizei die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nur durch die Inanspruchnahme von Privateigentum möglich ist, eine Duldungspflicht des Bürgers besteht. Der sogenannte Notstand schliesst die Widerrechtlichkeit der Polizeihandlung aus. Von welcher Dringlichkeit im vorliegenden Fall die Fortsetzung der Baumpflegearbeiten war und welcher Schaden sich für die Stadt ergeben hätte, wenn die Arbeiten vorübergehend hätten eingestellt werden müssen, ist nicht leicht zu beurteilen. Wird das Vorliegen eines Notstandes bejaht, so tritt in aller Regel eine Reduktion des Schadenersatzes ein, deren Ausmass im Prozess in die Kompetenz des richterlichen Ermessens fällt.

3. Auch ein allfälliges Mitverschulden des Geschädigten bewirkt eine Reduktion des Schadenersatzes. Laut § 7 des Haftungsgesetzes kann der Richter die Ersatzpflicht mässigen oder gänzlich von ihr entbinden, wenn Umstände auf die Entstehung oder die Verschlimmerung des Schadens eingewirkt haben, für die der Geschädigte einstehen muss. Als völlig frei von Mitverschulden kann die Handlungsweise von T nicht beurteilt werden. Nachdem er von einem Arbeiter Hinweise auf besondere Umstände erhielt, hätte er sich bewusst werden können, dass das Parkieren zu Umtrieben führen dürfte.

4. Voraussetzung des Schadenersatzes ist das Vorhandensein eines Schadens. Die Höhe des Schadens ist vom Geschädigten nachzuweisen. Es genügt nicht, einen Schaden generell geltend zu machen, sondern es müssen die einzelnen Vermögensausfälle genau beziffert

werden. Aus den Vorbringen von T wird weder die Höhe noch die Zusammensetzung des geltend gemachten Schadens ersichtlich. Nicht in Abrede gestellt werden kann, dass T Umtriebe gehabt hat.

5. Eine «Ärger-Entschädigung», wie sie T wünscht, ist im Haftungsgesetz nicht vorgesehen. Der § 11 des Haftungsgesetzes lautet: «Wer in seinen persönlichen Verhältnissen verletzt wird, hat Anspruch auf Schadenersatz und, wo die besondere Schwere der Verletzung und des Verschuldens des Beamten es rechtfertigt, auch auf Genugtuung.» Schaden, herrührend aus der Verletzung persönlicher Verhältnisse, hat T nicht nachgewiesen. Die Zuerkennung von Schadenersatz bezweckt, die wirtschaftlich erfassbare Vermögensverminderung, für die ein Haftpflichtiger einzustehen hat, auszugleichen. Da eine allfällige immaterielle Beeinträchtigung, die zugefügt worden ist, im Schadenersatz unberücksichtigt bleibt, ist auch dafür eine Wiedergutmachung möglich, und zwar in Form einer Zusprechung einer Geldsumme als Genugtuung. Genugtuung wird aber nur bei besonderer Schwere der Verletzung und des Verschuldens des Beamten ausgerichtet. Diese Erfordernisse liegen hier gemäss ständiger Praxis der Gerichte nicht vor.

Empfehlung

Gestützt auf die tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen gelangt der Beauftragte zum Schluss, das polizeiliche Abschleppen des Wagens sei widerrechtlich erfolgt, was zur Haftung der Stadt und zur Vergütung des entstandenen Schadens führt. Bei der Schadenbemessung ist das Mitverschulden mitzubersichtigen.

Der Beauftragte empfiehlt dem Polizeivorstand die Ausrichtung eines Schadenersatzes im Betrage von Fr. 50.—. Der Polizeivorstand folgt, um die Angelegenheit gütlich beizulegen, der Empfehlung.

Herr T teilt mit, dass er nach der gründlichen und neutralen Abklärung auf die Einleitung eines Gerichtsverfahrens verzichte.

Nr. 4 *Haftpflicht des Strasseneigentümers bei Schneematsch; Streupflicht*

Gegenstand der Beschwerde

Nach dem Dafürhalten von Frau M haftet die Stadt für die Folgen eines Unfalles, den sie am 20. Februar 1978 beim Überqueren der Kornhausstrasse erlitten hat. Das Tiefbauamt lehnt die Schadenersatzforderung im Betrage von Fr. 1102.— ab.

Abklärungen

Der Beauftragte zieht die Akten bei und bespricht das Geschäft mit dem Sachbearbeiter des Rechtsdienstes des Tiefbauamtes, dem Kreisingenieur, dem Sekretär des Bauamtes I und dem Strassenmeister. Sodann holt er vom Tiefbauamt einen Bericht über die Funktionen der Frostwarnanlage auf der Europabrücke ein.

Erwägungen

Tatsächliches

Frau M glitt auf dem Weg zur Arbeit am 20. Februar 1978 beim Überqueren der Kornhausstrasse auf der Höhe der Schindlerstrasse um 7.30 Uhr aus, erlitt einen Beinbruch und einen Sehnenriss; die Verletzungen hatten eine Hospitalisierung zur Folge. Die Verunfallte macht geltend, die Kornhausstrasse sei zur Unfallzeit in keiner Art und Weise gegen Schnee und Eis behandelt gewesen, was darauf zurückzuführen sei, dass der um 3.00 Uhr gegebene Alarm nicht rechtzeitig an die Mannschaft weitergeleitet worden sei.

Rechtliches

Unbestritten ist, dass der Sturz auf die Vereisung der Kornhausstrasse am fraglichen Morgen zurückzuführen ist.

Art. 58 OR macht den Eigentümer eines Werkes ersatzpflichtig für alle Schäden, die auf fehlerhafte Anlage oder Herstellung oder mangelnden Unterhalt zurückzuführen sind, ohne Rücksicht darauf, ob den Haftpflichtigen ein Verschulden an diesem Zustand trifft. Zum mängelfreien Unterhalt einer Strasse gehört auch die Streupflicht, das heisst die Pflicht, die Strasse bei Winterglätte infolge von Glatteis und Schnee durch Bestreuen von abstumpfenden Mitteln oder mit auftauenden Stoffen verkehrssicher zu machen. Da es praktisch ausgeschlossen ist, gleichzeitig und überall zu streuen, sind bei der Frage nach der Streupflicht Lage und Bedeutung der Strasse, die Verkehrsdichte und die sonstigen Verkehrsverhältnisse zu berücksichtigen. Auch dort, wo die Streupflicht bejaht wird, muss eine Frist gewährt werden, die es erlaubt, mit dem Streuen durchzukommen; deren Dauer ist nach den Umständen zu beurteilen. Von Städten ist eine eigene, dem Streuen dienende Organisation zu erwarten. Andererseits muss vom Strassenbenützer bei Schnee und Glatteis eine erhöhte Vorsicht verlangt werden; der Strasseneigentümer darf damit rechnen, dass sich die Benützer sachgemäss verhalten (vergleiche zu allen diesen Fragen: Oftinger, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Bd. II/I, 3. A., S. 85 ff, welchem Werk diese Ausführungen entnommen sind).

Das Stadtgebiet von Zürich ist für den Strassenunterhalt in vier Ingenieurkreise unterteilt. Jedem Kreisingenieur ist ein Unterhaltschef beigegeben. Einer dieser Unterhaltschefs ist während der Dauer einer Woche für den Strassendienst allein verantwortlich. Die Verantwortlichkeit des zuständigen Unterhaltschefs dauerte bis zum 20. Februar 1978 morgens um 7.00 Uhr. Der verantwortliche Unterhaltschef führt über die bei ihm eingehenden Meldungen (zum Beispiel der Polizei) ein Journal. Der Beauftragte hat das Journal für die Nacht vom 19. auf den 20. Februar 1978 eingesehen. Es zeigt, dass am 19. Februar 1978 von 21.42 Uhr an keine Meldungen mehr eingingen. Um 4.00 Uhr (20. Februar) kontrollierte der verantwortliche Unterhaltschef persönlich den Strassenzustand, ohne ausserordentliche Umstände vorzufinden. Die weiteren Abklärungen des Beauftragten ergaben, dass um 5.15 Uhr der Strassenmeister durch seinen Magaziner telefonisch über Eisbildung orientiert wurde. Unverzüglich bot der Strassenmeister die Mannschaft auf, um mit dem motorisierten Dienst die Fahrbahn zu salzen. Es herrschte Nieselregen, und es mussten die Schneeketten an die Fahr-

zeuge montiert werden. Ausgefahren wurde um etwa 6.30 Uhr. Bei der Zeitspanne von 5.15 bis 6.30 Uhr handelt es sich um die übliche Vorbereitungszeit, die für das Montieren der Schneeketten als notwendig erscheint. Der Strassenmeister hat erklärt, er erinnere sich mit Bestimmtheit daran, dass die Kornhausstrasse vor dem Unfall gesalzen worden sei. Die Kornhausstrasse liegt am Beginn der Fahrroute. Bei dieser Sachlage muss davon ausgegangen werden, dass die Stadt am Morgen des 20. Februar 1978 die zumutbaren Vorkehren mit Bezug auf die Streupflicht rechtzeitig vorgenommen hat. Damit entfällt eine Haftung des Werkeigentümers.

Nr. 5 *Haftpflicht des Strasseneigentümers; Mängel der Strasse*

Gegenstand der Beschwerde

Herr N stürzte am 9. März 1979 auf dem Randstein der Krähbühlstrasse unterhalb der Tramhaltestelle Susenberg infolge eines defekten Randsteines. Das Tiefbauamt lehnt die Haftung für den entstandenen Schaden ab, weshalb N den Beauftragten um Prüfung ersucht.

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht das Geschäft mit dem Sachbearbeiter des Rechtsdienstes des Tiefbauamtes und mit dem zuständigen Kreisingenieur und besichtigt, von ihnen begleitet und in Anwesenheit des Beschwerdeführers, die Unfallstelle.

Erwägungen

«Um mängelfrei zu sein, muss eine Strasse — gleich wie jedes andere Werk — entsprechend ihrem Zweck und ihrer Funktion so beschaffen sein, dass ihre sichere Benützung gewährleistet ist . . . aber die Strasseneigentümer sind nicht durchwegs verpflichtet, den technischen Höchststand anzustreben.» Nicht jede Gefahrenquelle kann als Mangel der Strasse bezeichnet werden, «sondern nur eine solche, die ohne

unverhältnismässige Aufwendungen . . . abgeändert werden könnte. Auch dass der Strassenbenützer die gegebene Vernunft und Vorsicht walten lassen soll, entspricht allgemeiner Regel» (vergleiche Oftinger, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Bd. II/I, 3. A., S. 72 ff). Der Fussgänger darf nicht darauf zählen, dass die Strasse oder das Trottoir gänzlich hindernisfrei sind.

Das Trottoir muss bei angemessener Sorgfalt gefahrlos benützbar sein. Art und Umfang der vom Strasseneigentümer verlangten Vorkehren hängen sodann von den örtlichen Verhältnissen ab (Oftinger, a. a. O., S. 76).

Das Tiefbauamt erachtet die Beschädigung des Randsteines als «geringfügige technische Unschönheit», die bei einem Strassennetz von mehr als 720 km Länge schlechterdings nicht vermeidbar sei.

Nach der Ansicht des Beauftragten handelt es sich um einen Grenzfall der Werkeigentümerhaftung. Zwar beträgt die Vertiefung des Randsteines nur etwa sieben Zentimeter; andererseits ist der vermutlich im Zusammenhang mit der Neupflanzung eines städtischen Alleebaumes entstandene Schaden unter Miteinbezug der Örtlichkeiten zu betrachten. Die Beschädigung befindet sich unmittelbar vor dem Fussgängerstreifen und wird von den aus dem Tram aussteigenden Fahrgästen relativ häufig betreten.

Beilegung der Differenzen

Der Beauftragte formuliert folgenden

Vergleich

1. Das Tiefbauamt verpflichtet sich, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, Herrn N für den am 9. März 1979 erlittenen Unfall auf dem Randstein der Krähbühlstrasse mit Fr. 340.— zu entschädigen. Es hat dabei die Meinung, dass damit Herrn N die Kosten für die Honorarrechnung von Dr. med. XY vom 1. Juni 1979 entschädigt werden.

2. Herr N erklärt ausdrücklich, auf alle weiteren Schadenersatzforderungen gegen die Stadt Zürich aus dem Unfall vom 9. März 1979 zu verzichten.

Beide Parteien stimmen dem Vergleich zu.

Nr. 6 Gasversorgung; Schadenersatzforderung aus mangelhaften Reparaturarbeiten

Gegenstand des Anliegens

Frau A ist der Ansicht, durch ein unrichtiges Vorgehen der Gasversorgung sei ihr ein Schaden von Fr. 200.80 entstanden. Die Gasversorgung lehnt die Schadenersatzforderung ab; Frau A gelangt an den Beauftragten.

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht das Geschäft mit dem Chef der Installationskontrolle und mit dem Installationsrevisor.

Erwägungen

Als Eigentümerin eines Dreifamilienhauses liess Frau A den Gasherd in der Wohnung ihres Mieters X durch die Gasversorgung kontrollieren und regulieren. Die Gasversorgung führte diese Arbeiten aus, erklärte den Herd als wieder gebrauchsfähig und betriebssicher und verlangte zusätzlich noch die Auswechslung des Anschlusslehns. Mit dieser Zusatzarbeit beauftragte Frau A die Firma Z, welche ihr für die Installation Fr. 200.80 in Rechnung stellte. Frau A bezahlte die Rechnung.

Bei der Abnahme der Arbeiten durch die Gasversorgung wurde die Installation des Anschlusslehns als in Ordnung befunden, der reparierte Herd aber als explosionsgefährlich bezeichnet und nicht abgenommen. Frau A ersetzte den Herd durch einen neuen, für welchen aber der installierte Anschlusslehn nicht verwendbar war. Unter diesen Umständen ist die nutzlose Installation des Anschlusslehns eine Folge der mangelhaft ausgeführten Herdreparatur.

Beilegung der Differenzen

Gestützt auf die Intervention des Beauftragten erklärt sich die Gasversorgung mit der Ausrichtung eines Schadenersatzes im Betrage von Fr. 200.80 einverstanden.

Nr. 7 *Unberechtigte Räumung von Pachtland*

Gegenstand der Beschwerde

Frau S verlangt Schadenersatz im Betrage von Fr. 500.—, weil das Abfuhrwesen der Stadt Zürich im Auftrage der Stiftung Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien am Tage der Beerdigung ihres Ehemannes von ihr auf Pachtland deponierten Hausrat und weitere Gegenstände ohne ihre Erlaubnis abtransportiert habe. Die Verwaltung lehnt das Begehren ab; Frau S wendet sich an den Beauftragten.

Erwägungen und Beilegung der Differenzen

Die Familie S bewohnte ein Einfamilienhaus, welches ihr von der Stiftung Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien mietweise überlassen worden war. Im Zusammenhang mit einer bevorstehenden Renovation der Liegenschaft und infolge der eingetretenen Unterbesetzung kündigte die Stiftung den Mietvertrag auf den 1. Oktober 1978 unter gleichzeitigem Abschluss eines Mietvertrages über ein anderes Einfamilienhaus. Der Umzug der Familie S verzögerte sich, offenbar mitbedingt durch eine schwere Erkrankung von Herrn S. Es gelang Frau S nicht — wie von der Stiftung verlangt — die bisherige Wohnung bis zum 6. Oktober ordnungsgemäss zu räumen, weshalb sie verschiedene Gegenstände einstweilen im Garten deponierte, davon die noch brauchbaren Sachen in der Folge aussortierte und auf einer benachbarten Parzelle, welche von ihr pachtweise benützt wurde, lagerte.

Die Akten ergeben, dass Herr S von der Stiftung wiederholt erfolglos aufgefordert worden war, den in der Gartenanlage des Mietobjektes deponierten Abfall wegzuräumen. Nachdem auch eine letzte, am 28. Oktober endende Frist unbeachtet geblieben war, räumte das Abfuhrwesen am 1. November, dem Tage der Bestattung von Herrn S, Gartenareal und Pachtland ab.

Ohne Zweifel übte die Stiftung Geduld. Bereits Mitte Juni 1978 hätte der Umzug erfolgen können. Die den Akten beigelegten Fotografien ergeben ein überzeugendes Bild davon, dass Frau S dem Umzug nicht

gewachsen war. Der Stiftung blieb schliesslich nur noch übrig, das Gartenareal von dem wertlosen Unrat zu räumen, um die Termine einhalten zu können.

Keinerlei Rechte standen indessen der Stiftung mit Bezug auf das benachbarte Pachtland zu. Die Schadenersatzforderung erscheint daher grundsätzlich gerechtfertigt. Der Wert der zu Unrecht abgeführten Gegenstände ist im Nachhinein schwer zu ermitteln. Es darf davon ausgegangen werden, dass kaum Gegenstände von erheblichem Wert über Wochen im Freien gelagert wurden.

Unter diesen Umständen empfiehlt der Beauftragte die Anerkennung der Schadenersatzforderung im Betrage von Fr. 300.—. Die Stiftung schliesst sich den Überlegungen des Beauftragten an.

Nr. 8 *Polizeiliche Personen- und Effektenkontrolle*

Gegenstand der Beschwerde

Herr H versah in der Nacht vom 20. auf den 21. August 1979 in einem Nachtcafé Portierdienste. Nach Arbeitsschluss begleitete er vorerst seinen Arbeitgeber nach Hause und begab sich hierauf auf den Weg zu seinem in der Innenstadt parkierten Wagen. Vor dem Fenster des Schweizerischen Bankvereins, Filiale Bellevueplatz, blieb er um 3.10 Uhr stehen und studierte die Börsenkurse, als er von einer Streifenwagenbesatzung der Stadtpolizei angehalten wurde. Der Aufforderung, sich auszuweisen, leistete er durch Vorweisen des Schweizer Passes unverzüglich Folge. Dazu aufgefordert, übergab er der Polizei seine Handtasche, die deren Inhalt durchsuchte.

H wünscht vom Beauftragten Auskunft über die Frage, ob die Durchsuchung seiner Handtasche rechtmässig erfolgt sei, nachdem er sich ordnungsgemäss ausgewiesen habe.

Erwägungen

Bei der sogenannten Personenkontrolle und der Effektdurchsuchung handelt es sich um polizeiliche Zwangsmassnahmen, die in die Freiheit

des einzelnen eingreifen. Derartige Massnahmen bedürfen gemäss der Rechtsprechung der gesetzlichen Grundlage, «die sich durch Auslegung ergeben kann» (vergleiche Hauser Robert, Kurzlehrbuch des Schweizerischen Strafprozessrechts, Basel 1978, S. 166). Für die Personen- oder Passantenkontrolle findet sich die Rechtsgrundlage in Artikel 5 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (Stadtratsbeschluss vom 30. März 1977), welcher bestimmt: «Jedermann ist verpflichtet, den Polizeiorganen auf Verlangen die Personalien anzugeben, Ausweise vorzulegen oder auf andere Weise seine Identität feststellen zu lassen.» Nach der neueren Literatur muss die Personenkontrolle auch die Kontrolle der mitgeführten Effekten beinhalten, ansonst sie unvollständig wäre und die Polizei nicht in die Lage versetzt würde, präventiv zu wirken. Die Effektdurchsuchung ist auch gegenüber nicht angeschuldigten Personen zulässig (vergleiche Hauser, a. a. O., S. 179).

Als Zwangsmassnahme muss eine Personenkontrolle, die eine Effektenkontrolle mitumfasst, wie jede polizeiliche Massnahme, das Prinzip der Verhältnismässigkeit wahren, in einer angemessenen Relation zu dem abzuklärenden Sachverhalt stehen. Personen- und Effektenkontrolle müssen polizeilich motiviert sein. Die Polizei ist nur dann berechtigt, die Identität einer Person festzustellen und ihre Effekten zu durchsuchen, wenn diese Massnahme zur Erfüllung ihrer Aufgabe als erforderlich erscheint.

Wie die vom Polizeikommando eingeholte Vernehmlassung ergibt, wurde die Streifenwagenbesatzung vor ihrer Abfahrt auf den zu jener Zeit neu in Erscheinung getretenen Sprayer aufmerksam gemacht. Die polizeiliche Motivierung für das Durchsuchen der Handtasche ist damit gegeben, können doch Spraydosen in einer mitgeführten Handtasche untergebracht werden. Hinzu kommt die aussergewöhnliche Tageszeit. Das Zusammentreffen der Umstände lässt das Prinzip der Verhältnismässigkeit als gewahrt erscheinen.

Nr. 9 Wohnstrassen; Abstimmungsmodus

Gegenstand der Beschwerde

Es steht zur Diskussion, ob die XY-Strasse zur Wohnstrasse umfunktioniert werden soll. Zur Erörterung dieses Vorhabens haben sich die Initianten zusammengetan und das Stadtplanungsamt für die Projektleitung herangezogen. In einer schriftlichen Abstimmung soll die Meinung der Betroffenen eruiert werden. Das Stadtplanungsamt hat einen entsprechenden Abstimmungstalon ausgearbeitet und den Entwurf zur Stellungnahme den Stimmberechtigten zugestellt.

Herr O und Herr P bemängeln beim Beauftragten die Modalitäten der Abstimmung. Nicht ersichtlich sei, wem die Verantwortung für die Durchführung der Abstimmung obliege. Eine Garantie für die Geheimhaltung der Stimmzettel sei nicht gewährleistet, was um so erforderlicher erscheine, als Name und Adresse des an der Abstimmung Teilnehmenden auf dem Stimmzettel aufzuführen seien. Unter diesen Umständen sei der Stimmende in der Bekanntgabe seiner Meinung nicht völlig frei, so dass das Abstimmungsergebnis möglicherweise kein objektives Bild ergebe. O und P ersuchen den Beauftragten um Mithilfe.

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht die Vorbringen mit dem Stadtplaner und dessen Adjunkten sowie mit dem Chef der Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei.

Erwägungen

Der Bund sieht vor, auf den 1. Januar 1980 ein Signal für Wohnstrassen zu schaffen und die Signalisationsverordnung entsprechend zu ergänzen. Will eine Gemeinde eine Wohnstrasse einführen, so wird sie es vorerst nur für eine Versuchsdauer von zwei Jahren tun können, wobei das Projekt über den Kanton dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement einzureichen und von diesem zu genehmigen ist. Wird

das Projekt genehmigt, so ist die entsprechende Signalisation öffentlich auszuschreiben, und es steht dann jedem Bürger frei, innerhalb der Einsprachefrist Einsprache zu erheben.

Der vorgesehenen Befragung kommt keine rechtliche Bedeutung zu; mit ihr soll aber ermittelt werden, ob die Einführung einer Wohnstrasse von den Betroffenen gewünscht oder abgelehnt wird.

Beilegung der Differenzen

Gestützt auf das Ersuchen des Beauftragten wird der Abstimmungstalon umgearbeitet. Um die Befragung nicht allzu sehr zu komplizieren, wird nach wie vor um Bekanntgabe von Name und Adresse ersucht. Das Stadtplanungsamt erklärt sich bereit, die Auszählung zu übernehmen und die Geheimhaltung der Personalien der Stimmenden zu garantieren. Gemäss Art. 48 des geltenden Personalrechts (Gemeinderatsbeschluss vom 1. September 1976) sind die Arbeitnehmer der Stadt Zürich zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein schützenswertes öffentliches oder privates Interesse besteht.

Aus dem umgearbeiteten Abstimmungstalon geht nunmehr auch klar hervor, dass es sich um eine versuchsweise Einführung einer Wohnstrasse handelt und dass nach Abschluss des Versuches die Anwohner über die Erfahrungen von der Stadtverwaltung orientiert werden.

Nach dem Dafürhalten des Beauftragten trägt der umgearbeitete Abstimmungstalon den Bedenken der Beschwerdeführer Rechnung. Einen amtlichen oder treuhänderischen Urnengang, wie ihn die Beschwerdeführer in Vorschlag bringen, hält er, nachdem die erforderlichen Garantien für ein objektives Abstimmungsverfahren gegeben worden sind, nicht für nötig.

Die Beschwerdeführer teilen dem Beauftragten mit, dass die getroffenen Massnahmen auch nach ihrem Dafürhalten die Geheimhaltung der Abstimmung gewährleisten.

Nr. 10 Beiträge an die Installation von Schallschutzfenstern

Gegenstand der Beschwerde

Herr A ist Eigentümer einer Liegenschaft an der Westtangente. Er beauftragte die Firma XY, Fensterfabrik, mit dem Einbau von Schallschutzfenstern. Die Stadt erklärte sich mit dem ihr vorgelegten Kostenvoranschlag im Betrage von Fr. 22 000.— einverstanden. Da der Dämmwert der eingebauten Fenster unter den geforderten 30 Dezibel lag, nahm das Gesundheitsinspektorat die Arbeiten nicht als vergütungsberechtigte Massnahme des Eigentümers ab. Die von A zusätzlich in Auftrag gegebene Rahmenabdichtung bewirkte Mehrkosten, über die A mit der Firma XY prozessierte. A verlor den Prozess. Die Stadt weigert sich zur Bezahlung der ihr präsentierten Schlussrechnung über Fr. 26 180.— soweit diese den Betrag von Fr. 22 649.— übersteigt. A beharrt auf der Übernahme der entstandenen Mehrkosten durch die Stadt.

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht das Geschäft mit dem zuständigen Juristen des Bauamtes I und nimmt Einsicht in die Akten.

Erwägungen

Dem Eigentümer steht es frei, den Einbau von Schallschutzfenstern der Stadt zu übertragen oder damit eine von ihm selbstgewählte Firma zu beauftragen. A wählte das letztere Vorgehen. Unter diesen Umständen richtet sich die Kostenvergütung nach Art. 4 des Reglementes für die Ausführung von Schallschutzfenstern an der Westtangente (Stadtratsbeschluss vom 20. August 1975). Danach werden die Kosten von immissionsvermindernden Massnahmen, die der Eigentümer getroffen hat, «bis zu dem von der Projektleitung festgestellten Betrag der der Stadt erwachsenden Einsparung» vergütet, sofern die festgesetzte Schalldämmwirkung (von mindestens 30 Dezibel gemäss geltender Praxis für die hier vorgesehene Fensterkonstruktion) erreicht wird.

Als A seinerzeit die Einholung einer Offerte von der Firma XY mit der Verwaltung besprach, wurde ihm ausdrücklich empfohlen, vom Lieferanten die Beibringung eines EMPA-Testes über die Dämmwirkung der offerierten Schallschutzfenster zu verlangen. A unterliess es, bei der Lieferfirma auf der Beibringung des Tests zu bestehen.

Der Berechnung der Vergütung legt die Stadt die von ihr bei der Firma Z eingeholte Offerte zugrunde, welche auf Fr. 16 464.— lautet für Fenster, geliefert und eingebaut inklusive Rahmendichtung. Da A anstelle der Doppelverglasung die kostenaufwendigere Isolierverglasung verwendet hat, ist die Stadt bereit, die bei Doppelverglasung anfallenden Versiegelungskosten sowie alle von A geltend gemachten Nebenkosten zu übernehmen.

Mit einer Kostenvergütung von Fr. 22 649.—, wie sie das Bauamt I in Vorschlag bringt, bewegt sich die Stadt nach Auffassung des Beauftragten an der obersten noch zu verantwortenden Limite. Eine rechtsgleiche Behandlung aller Liegenschaftsbesitzer an der Westtangente schliesst ein weiteres Entgegenkommen aus. Vermag sich A den Überlegungen des Beauftragten nicht anzuschliessen, so steht es ihm frei, den Erlass einer formellen, mit Rechtsmittelbelehrung versehenen Verfügung über die Höhe der Kostenvergütung durch den Vorstand des Bauamtes I zu verlangen.

Nr. 11 Elektrizitätswerk; Inkassogebühren

Gegenstand der Beschwerde

Frau K beschwert sich über die Erhebung einer Gebühr für Inkassospesen durch das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich im Betrage von Fr. 15.—. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe keine Inkassospesen verursacht und sie befürchte, dass auch in weiteren Fällen unberechtigterweise eine Inkassogebühr erhoben werde.

Im einzelnen bringt Frau K vor, sie wohne seit 40 Jahren in derselben Wohnung und habe alle Rechnungen des Werkes stets vor Verfall-

datum beglichen. Bedingt durch die Begleitung ihrer hochbetagten Eltern zu einem Ferienaufenthalt habe sie erstmals die Bezahlung einer Akontorechnung vergessen. Infolge des Ferienaufenthaltes habe sie auch die Mahnung erst nach ihrer Rückkehr beachtet. Die offenstehende Rechnung habe sie zusammen mit der nächstfolgenden Akontorechnung, die auch die Mahngebühr enthalten habe, beglichen. Trotzdem, und obwohl sie nie von einem Inkassobeamten aufgesucht worden sei, enthalte nun die weitere Akontorechnung zusätzlich eine Inkassogebühr. Auf telefonische Anfrage hin habe sie vom Elektrizitätswerk zur Auskunft erhalten, die Gebühr sei berechtigt. Als Sekretärin mit langjähriger Erfahrung in der Buchhaltung habe sie sich ereifert und eine Veröffentlichung der Angelegenheit in Erwägung gezogen. Die diensttuende Auskunftsperson habe zynisch geraten, die Sache «ruhig zu veröffentlichen».

Erwägungen

Gemäss Art. 9 Ziffer 4 des Reglementes über die Abgabe elektrischer Energie durch das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 10. November 1971) ist das Werk berechtigt, «für Mahnungen und für die durch Zahlungsverzug verursachten Umtriebe Gebühren zu erheben».

In tatsächlicher Hinsicht ergeben die Abklärungen, dass die offengebliebene Akontorechnung am 11. September 1979 gemahnt worden war. Die Nachfrist beträgt fünf Tage. Die Abonnettin beglich Rechnung und Mahngebühr am 29. September 1979. Bei Eingang der Zahlung hatte der Computer bereits auf die noch offenstehende Rechnung aufmerksam gemacht, weshalb unmittelbar auch die Inkassogebühr in Rechnung gestellt wurde. Umtriebe waren der Verwaltung praktisch noch nicht erwachsen.

Die kaufmännische Abteilung des Werkes teilte dem Beauftragten in ihrer Vernehmlassung mit: «Die vorliegende Beschwerde bedauern wir ausserordentlich, denn nach unserer grundsätzlich angewandten Praxis hätte es gar nicht dazu führen dürfen. . . . Da Frau K ihrer Zahlungspflicht sonst pünktlich nachkommt, hätte auf ihre Intervention hin

die Gebühr anstandslos erlassen werden sollen. Wir können zwar nicht mehr feststellen, wer mit der Abonnetin telefoniert hat, werden intern aber erneut auf unsere diesbezüglichen Anordnungen hinweisen.» Die Inkassogebühr wird Frau K erlassen.

An den Beispielen Nrn. 12 und 13 soll gezeigt werden, dass trotz eines ausgebauten Rechtsmittelsystems der Bürger bisweilen nicht in der Lage ist, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Oft empfindet der Bürger eine nicht überwindbare Scheu vor der Ergreifung eines Rechtsmittels. Völlig unerklärlich ist diese Zurückhaltung nicht. Die Ergreifung eines Rechtsmittels setzt in der Regel geistige Fähigkeiten und eine gewisse Gewandtheit voraus, über die nicht jedermann ohne weiteres verfügt. Insbesondere Alter und Gesundheit, aber auch mangelndes Darstellungsvermögen behindern oft das Beschreiten des Rekurs- oder Beschwerdeweges. Es ist aber nicht von gutem, wenn die Verwaltung zum vornherein damit rechnen kann, es werde der Betroffene höchstwahrscheinlich auf den Rechtsweg verzichten und andere Beschwerdemöglichkeiten ständen nicht zur Verfügung. Die Verwaltung kann auch versucht sein, den Bürger von der Ergreifung eines Rechtsmittels abzuhalten.

Nr. 12 Altersbeihilfe; Gemeindegzuschüsse

Gegenstand des Anliegens

Frau E erhielt mit Verfügung des Sozialamtes der Stadt Zürich vom 31. Dezember 1976 monatliche Gemeindegzuschüsse von je Fr. 315.— zugesprochen. Diese Zusatzleistungen zur AHV wurden mit Verfügung vom 28. Mai 1979 mit Wirkung ab 1. Juni 1979 auf monatlich Fr. 171.— herabgesetzt.

Beim Beauftragten erkundigt sich Frau E nach dem Grund der Herabsetzung. Obwohl Frau E in der Beschwerde an den Bezirksrat ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht und die Rechtsmittelfrist nicht abgelaufen ist, kann sich die Besucherin zu einem formellen

Weiterzug nicht entschliessen, und sie will die Angelegenheit auf sich beruhen lassen, sofern der Ombudsmann keine Abklärungsmöglichkeiten ersieht.

Abklärungen und Erledigung

Aus den Vorbringen von Frau E, die der Beauftragte der Altersbeihilfe zustellt, und der gestützt darauf vom Amt verfassten Vernehmlassung ergibt sich:

Im Haushalt von Frau E lebt seit einiger Zeit deren Tochter mit ihrem achtjährigen Kind. Gemäss der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV des Bundesamtes für Sozialversicherung muss, sofern der Bezüger mit weiteren Personen in der gemieteten Wohnung zusammenlebt, der auf den Bezüger entfallende Mietzinsanteil mit einer sogenannten Kopfquote ermittelt werden. Da drei Personen in der Wohnung von Frau E leben, ist grundsätzlich eine Dreiteilung vorzunehmen. Aufgrund dieser Berechnung verfügte die Altersbeihilfe die Herabsetzung des Gemeindegzuschusses auf monatlich Fr. 171.—.

Aus dem Protokoll des Beauftragten wurde nun der Altersbeihilfe bekannt, dass die im Haushalt lebende Enkelin der Bezügerin noch nicht volljährig ist. Die Altersbeihilfe ist daher bereit, den Berechnungsschlüssel rückwirkend zu ändern, so dass auf die Bezügerin zwei Fünftel und auf die Tochter und deren Kind drei Fünftel der Nettomiete entfallen.

Mit Entscheid vom 9. Juni 1979 setzt die Altersbeihilfe den Gemeindegzuschuss rückwirkend auf den 1. Juni 1979 neu fest auf monatlich Fr. 221.—.

Nr. 13 Begehren um Aufhebung der Beistandschaft

Gegenstand der Beschwerde

Frau V wurde auf ihr eigenes Begehren hin im Sinne von Art. 392 Ziffer 1 und Art. 393 Ziffer 2 ZGB verbeiständet. Sie macht geltend, anlässlich der Zustimmungserklärung von unzutreffenden Vorstellun-

gen über die Tragweite der Massnahme ausgegangen zu sein. Von einem Spitalaufenthalt geschwächt, habe sie zur Mithilfe für die Erledigung ihrer Bankgeschäfte den Beizug einer beratenden Vertrauensperson für zweckmässig erachtet. Dabei sei ihr geraten worden, sich an die Vormundschaftsbehörde zu wenden. Keinesfalls habe sie sich einer Einschränkung der Verfügungsfreiheit und der selbständigen Verwaltung über Einkünfte und Vermögen unterziehen wollen. Ihre Bemühungen um Aufhebung der Beistandschaft würden durch die Bemerkungen des Beistandes beeinträchtigt, bei weiterem Widerstand müsste die Bevormundung in Betracht gezogen werden.

Frau V ersucht den Beauftragten um Unterstützung in ihren Bemühungen um Aufhebung der Beistandschaft.

Abklärungen und Erwägungen

Der Beauftragte besucht die chronischkranke, gehbehinderte Frau V in ihrer Wohnung. Es ergibt sich:

Frau V erhob gegen die Verbeiständung innerhalb der angesetzten Rechtsmittelfrist Beschwerde, zog dieselbe aber zurück, angeblich weil vom Beistand in diesem Sinne auf sie eingeredet worden sei. Trotzdem erkundigte sie sich kurz darauf bei der Vormundschaftsbehörde, aus welchen Gründen sie ihr Vermögen nicht mehr selber verwalten dürfe. Ihr Schreiben wurde an den Bezirksrat weitergeleitet, der es als Begehren um Aufhebung der Beistandschaft entgegennahm und die Beschwerde abwies.

Bedenkenswert ist das Vorbringen der geistig klaren Frau V, der Beistand verfüge nicht über bessere Kenntnisse in der Anlage eines überwiegend aus Aktien bestehenden Vermögens als sie selber und müsse sich seinerseits an die Ratschläge eines Fachmannes halten. Sie, Frau V, sei durchaus selber in der Lage, einen im Verkauf von Wertpapieren versierten Fachmann beizuziehen.

Ausser Zweifel steht, dass die Verbeiständung Frau V psychisch sehr schwer belastet.

Das weitere Vorgehen

Da zurzeit noch nicht mit der gewünschten Deutlichkeit feststeht, wieweit Frau V sich erholen wird, bespricht sich der Beauftragte mit dem zuständigen Waisenrat, der eine einstweilige Lockerung der vom Beistand getroffenen Massnahmen anordnet und sich bereit erklärt, nach einer Dauer von etwa sechs Monaten ein Begehren um Aufhebung der Beistandschaft wohlwollend zu prüfen.

Nach abgelaufener Frist gelangt Frau V mit ihrem bekannten Begehren erneut an den Beauftragten. Nachdem Frau V in der Zwischenzeit privat eine Vertrauensperson gefunden hat, die ihr beizustehen gewillt ist, hebt die Vormundschaftsbehörde die angeordnete Beistandschaft auf.

2. Der Ombudsmann als Mittler

Nr. 14 Kündigung einer städtischen Wohnungsmiete; Vorwurf der Benützung als Zweitwohnung

Gegenstand des Anliegens

Frau L ist seit acht Jahren Mieterin einer Einzimmerwohnung einer städtischen Liegenschaft. Die Liegenschaftsverwaltung kündigte ihr das Mietverhältnis im Sommer 1978 auf Ende März 1979. Die Kündigung wurde damit begründet, Frau L habe in der zürcherischen Gemeinde XY aus Erbschaft zwei Liegenschaften erworben. Nebenmieter hätten die Verwaltung darauf aufmerksam gemacht, Frau L halte sich nur noch selten in ihrer Stadtwohnung auf.

Abklärungen und Erwägungen

Frau L stand während 25 Jahren in den Diensten der Stadt Zürich, wo sie seit 1954 niedergelassen ist. Auf Verlangen bestätigte das Steueramt der Stadt Zürich dem Beauftragten, dass sie im Steuerregister ein-

getragen und steuerlich «alles in bester Ordnung» sei. Frau L ist Bürgerin der Stadt Zürich und der Gemeinde XY. Bereits im Jahre 1952 erwarb sie aus Erbschaft in XY einen kleinen Hausteil, ein sogenanntes Mittelstück mit drei Zimmern auf zwei Geschossen, im Werte von damals Fr. 9000.—. Im Winter 1976 verstarb hochbetagt die Mutter von Frau L. Aus dem Nachlass erwarb Frau L ihr Elternhaus; die darin durch den Tod ihrer Mutter freigewordene Wohnung vermietete sie einstweilen nicht. Es handelt sich bei der ererbten Liegenschaft um eine einfachere Baute mit Gemüse- und Blumengarten. Frau L räumt ein, dass sie sich während der Sommermonate zur Betreuung des Gartens hauptsächlich im Elternhaus aufgehalten habe, beteuert aber, von Mittwochabend bis Freitagabend einer jeden Woche und verschiedentlich über das Wochenende habe sie in der Stadtwohnung gewohnt. Glaubhaft bringt Frau L vor, sie beabsichtige nicht, sich dauernd in der ehemaligen Wohnung ihrer Mutter niederzulassen, da ihr ihre Gesundheit die Bestellung des Gartens nicht mehr allzu lange erlaube. Zudem habe sie in der Stadt ihren Bekanntenkreis und als alleinstehende Frau hier in einer Kirchgemeinde Geborgenheit gefunden.

Bei dem minimalen Leerwohnungsbestand, den die Stadt Zürich zu diesem Zeitpunkt aufweist, ist es verständlich und gegeben, dass sich die Stadt verpflichtet fühlt, Wohnungen, die nur noch als Zweitwohnung benützt werden, zu kündigen und sie Mietern zur Verfügung zu stellen, die ihren effektiven Wohnsitz in der Stadt Zürich haben. Dem Beauftragten scheint, Frau L werde in der Frage, ob sie sich in der Zukunft in der Stadt oder in der Gemeinde XY niederlassen wolle, zurzeit innerlich noch hin- und hergerissen. Da sie in der Stadt domiziliert und steuerpflichtig ist, teilt der Beauftragte der Liegenschaftsverwaltung mit, er wäre dafür dankbar, wenn Frau L eine längere Überlegungsfrist eingeräumt werden könnte, und er bittet um Prüfung der Frage, ob die ausgesprochene Kündigung einstweilen zurückgezogen werden kann.

Die Liegenschaftsverwaltung erstreckt die Auszugsfrist bis zum 30. September 1979, hält aber an der ausgesprochenen Kündigung fest. Der Beauftragte unterbreitet die Angelegenheit daraufhin dem Finanzvorstand. Die Liegenschaftsverwaltung erklärt sich in der Folge gegenüber dem Beauftragten mit einer Vertragsverlängerung mündlich einverstanden.

Mit Schreiben vom 11. Februar ersucht Frau L die Liegenschaftsverwaltung, sie auf den 31. März 1980 aus dem Mietvertrag zu entlassen, da sie in der Stadt eine andere Wohnung gefunden habe. Wörtlich führt sie aus: «Es ist mir daran gelegen, hier noch festzuhalten, dass ich diese Wohnung nicht aufgeben aus eigener Veranlassung. Es tut mir heute noch weh, dieses schöne Zimmer . . ., wo ich in Frieden und zufrieden lebte, nun verlassen zu müssen. Vielmehr ist es der Druck der ständigen Angst, dass mir die Liegenschaftsverwaltung diese Wohnung auf längere Sicht doch verweigern würde, da sie ihre seinerzeit ausgesprochene Kündigung nie zurückgezogen hat. Ich lebte in ständiger Angst, mich jederzeit ausweisen zu müssen über meinen Aufenthalt, obwohl ich mich an die auferlegte Auflage gewissenhaft hielt. Oft stand ich nachts nochmals auf, wenn ich nicht mehr sicher wusste, ob ich meinen Kalender nachgeführt hatte, wagte nicht mehr, mich mehrere Tage einladen zu lassen, konnte nicht mehr unbelastet in die Ferien gehen . . . Langsam aber sicher zermürbte mich dieser Zustand . . . Ich muss mich nun glücklich schätzen, dass ich dank der Intervention des Ombudsmannes wenigstens das eine Ziel, weiter in der Kirchgemeinde bleiben zu können, erreichen konnte, auch wenn die finanzielle Mehrbelastung durch den Wohnungswechsel empfindlich drücken wird.»

Nicht nachzuprüfen vermag der Beauftragte die Frage, ob die Liegenschaftsverwaltung das an und für sich richtige Prinzip der Unzulässigkeit der Benützung einer städtischen Wohnung als Zweitwohnung immer und überall mit der hier gehandhabten Konsequenz zur Anwendung bringt.

Die inhaltlich sehr ähnlich gelagerten Beispiele Nr. 15 und Nr. 16 veranschaulichen deutlich die Hilfsmöglichkeiten, die dem Ombudsmann zur Verfügung stehen und die Grenzen, die zu beachten sind. Das Beispiel Nr. 15 zeigt zudem die mögliche Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen und dem städtischen Ombudsmann auf.

Nr. 15 Vermietung eines Autoabstellplatzes zur Ausübung eines Gewerbes

Gegenstand des Anliegens

Herr C gelangt mit schriftlicher Eingabe an den Beauftragten. In seiner Eingabe schreibt er: «In letzter Hoffnung wende ich mich an Sie. Ich brauche Ihre Hilfe um eine Mieterstreckung meines Arbeitsplatzes um sieben Monate... Ich flehe Sie an, mir beizustehen und Kraft Ihres Amtes mir zu helfen.»

In der Sprechstunde wird das Anliegen deutlicher. C betreibt eine Autoreparaturwerkstätte, verbunden mit einem Autohandel. Im Zusammenhang mit dem Bau einer Nationalstrasse wurde die Liegenschaft, in welcher der Betrieb von C untergebracht war, expropriert. Für eine Übergangszeit stellte das kantonale Tiefbauamt C zur Ausübung seines Gewerbes einen etwa 250 m² umfassenden Platz mietweise zur Verfügung, den C seit etwa sechs Jahren benützt. Das kantonale Tiefbauamt kündigte den Mietvertrag auf den 31. Dezember 1979. C gelang es, auf den 1. August 1980 wieder eine definitive Unterkunft für sein Gewerbe zu finden. Für die Dauer des ersten Halbjahres 1980 ist er auf eine Überbrückungsmöglichkeit angewiesen.

Erwägungen

Das kantonale Tiefbauamt verwies den Mieter an das Ingenieurbüro, welches die Bauarbeiten im betreffenden Abschnitt der Nationalstrasse leitet. Dieses schickte den Mieter mit seinem Anliegen zur Polizei, welche C empfahl, den stadtzürcherischen Ombudsmann aufzusuchen.

Der Beauftragte ist unzuständig; das Anliegen von C fällt in die Kompetenz des Kantons Zürich, weshalb sich der Beauftragte mit dem kantonalen Ombudsmann in Verbindung setzt.

Die Bemühungen des kantonalen Ombudsmannes ergeben, dass eine Verlängerung des Mietvertrages eine unverantwortliche Verzögerung der Bauarbeiten nach sich ziehen müsste. Der Kanton verfügt in

zweckmässiger Nähe nicht über Ersatzland. Anlässlich seines Augenscheines stösst der kantonale Ombudsmann auf möglicherweise geeignetes Ersatzland, welches sich im Besitze der Stadt Zürich befindet. Unter diesen Umständen verweist er C an den Beauftragten zurück.

Erledigung des Geschäftes

Der Beauftragte bespricht die Vorschläge des kantonalen Ombudsmannes mit dem Stadttingenieur. Gestützt darauf vermietet die Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei C für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. August 1980 ein provisorisch umgrenztes Areal im Ausmass von 285 m².

Nr. 16 Baubewilligung und Bewerbungsänderung

Gegenstand des Anliegens

Herr B bringt vor, die Baupolizei fordere ihn auf, seine Autowerkstätte aufzuheben, ansonst die Aufhebung auf dem Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werde. Zugleich habe die Liegenschaftsverwaltung den mit ihm über das bei der Werkstatt gelegene städtische Land abgeschlossenen Pachtvertrag gekündigt. Der Vollzug dieser Massnahmen bringe ihn um seinen Verdienst. B gelangt an den Beauftragten mit dem Ersuchen um Vermittlung.

Erwägungen

Die Bausektion II des Stadtrates bewilligte B im Jahre 1970 auf dessen Grundstück einen Lagerschuppen. Ohne Einholung einer baupolizeilichen Bewilligung richtete B im Schuppen eine Autowerkstätte ein. Die Erteilung der in der Folge dafür nachgesuchten Bewilligung verweigerte die Bausektion II, und sie setzte dem Gesuchsteller ab Rechtskraft des Beschlusses eine dreimonatige Frist an zur Aufhebung der Werkstatt. Die dagegen erhobene Einsprache wies der Stadtrat ab, er-

streckte aber die dreimonatige Frist auf ein Jahr. B gelangte an den Regierungsrat, der den Rekurs abwies. Ein Weiterzug erfolgte nicht; der Stadtratsbeschluss erwuchs in Rechtskraft. Die zur Aufhebung der Werkstatt angesetzte Frist ist abgelaufen und wurde ein letztes Mal erstreckt.

Die Baupolizei ist für die Durchsetzung rechtskräftiger Beschlüsse verantwortlich und zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes verpflichtet. Nachdem sie entgegenkommenderweise noch einmal Aufschub gewährt hat, kann ihr eine weitere Fristerstreckung nicht mehr zugemutet werden.

Es stellt sich die Frage, ob die Liegenschaftenverwaltung auf die Kündigung des Pachtlandes, welches im Zusammenhang mit der Werkstatt als Autoabstellplatz dient, verzichten kann, bis B ein anderes Werkstattgebäude gefunden hat. Baupolizei und Liegenschaftenverwaltung beantworten die Frage des Beauftragten abschlägig, wofür der Ombudsmann Verständnis hat. Der fragliche Abstellplatz befindet sich in einem noch unüberbauten Gebiet unmittelbar neben einer Freihaltezone. Autoabstellplätze und Lagerplätze sind formell bewilligungspflichtig (§ 309 lit. i des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1979). Eine solche Bewilligung kann — wie die Verwaltung ausführt — aus Gründen des Gewässerschutzes und mangelnder Erschliessung nicht erteilt werden. Die Liegenschaftenverwaltung hat der Baupolizei mitgeteilt, der Landabschnitt werde im Frühjahr 1980 humusiert und mit einer Grasnarbe versehen. Die Kündigung des Pachtlandes erfolgte vertragsgemäss.

Unter den vorliegenden Umständen bleibt für einen Vermittlungsvorschlag des Beauftragten kein Raum.

Nr. 17 Bewilligung von Aussenreklamen

Gegenstand des Anliegens

Die Bausektion II des Stadtrates bewilligte am 15. Januar 1937 einem Herrn Q, Bijoutier, einen beleuchteten Schaukasten an der XY-Strasse,

8001 Zürich, für das im gleichen Haus geführte Etagengeschäft. Der heutige Mieter des Etagengeschäftes ist der 75jährige Bijoutier G. Herr G bezahlte ausgewiesenermassen seit dem Jahre 1962 der Gewerbspolizei der Stadt Zürich die Gebühren für die Benützung eines Schaukastens, und zwar im guten Glauben, diese würden den neben der Eingangstüre zur Liegenschaft XY-Strasse Nr. 7 angebrachten Schaukasten betreffen, in welchem er ausstellt und welcher schon von Herrn Q benützt worden war, aber an der Hauswand der angebauten Liegenschaft XY-Strasse Nr. 5 angebracht ist.

Mit Schreiben vom 12. Januar 1979 teilte die Amtsstelle für Reklamen der Eigentümerin der beiden Liegenschaften XY-Strasse Nr. 5 und Nr. 7 mit, sie habe festgestellt, die Hauseigentümerin vermiete Bijoutier G mit Etagengeschäft in der Liegenschaft Nr. 7 am Ladengeschoss der Liegenschaft Nr. 5 einen beleuchteten Schaukasten, ohne dass für diesen eine behördliche Bewilligung vorliege. Der Kasten erweise sich aufgrund von Art. 20 Abs. 2 der städtischen Verordnung betreffend die Benützung des öffentlichen Grundes vom 24. Juni 1911 darum als unzulässig, weil nach dieser Bestimmung Schaukästen höchstens 6 cm in den öffentlichen Grund vorspringen dürfen, der beanstandete Kasten aber 12 cm in den öffentlichen Grund hinausrage. Die Eigentümerin wurde aufgefordert, den Schaukasten bis zum 15. März 1979 zu entfernen.

In der Folge ergab sich, dass G seit 1962 die Gebühr für einen an der Hauswand der Liegenschaft Nr. 7 angebrachten Schaukasten eines Konkurrenzbijoutiers bezahlt hat. Das Amt für Reklamen beharrt auf der Entfernung des nicht bewilligten Schaukastens an der Liegenschaft Nr. 5.

Vertreten durch seinen Anwalt ersucht G den Beauftragten, einen Verzicht der angeordneten Beseitigung des Schaukastens zu erwirken.

Erwägungen und Beilegung der Differenzen

Eine Beseitigung des Schaukastens gefährdet die selbständige Existenz des betagten Herrn G erheblich. Sie lässt sich um so schwerer

verantworten, als der jeweilige Mieter seit dem Jahre 1937 dafür der Gewerbepolizei gutgläubig Gebühren entrichtet, in Wirklichkeit aber mit seinen Zahlungen die Gebühr für einen Schaukasten der Konkurrenz beglichen hat. Es lässt sich nicht ausschliessen, dass die Verwechslung auf einem Versehen eines der beteiligten städtischen Ämter beruht.

Die kurzfristige Beseitigung des seit Jahrzehnten unbeanstandeten Schaukastens oder dessen Anpassung an die bestehenden Vorschriften würde eine unverhältnismässig harte Massnahme beinhalten.

Unter diesen Umständen empfiehlt der Beauftragte der Bausektion II des Stadtrates für den 12 cm ausragenden Schaukasten eine bis zur Geschäftsaufgabe, längstens aber bis zum 1. Juli 1984 befristete Bewilligung zu erteilen. Die Bausektion erteilt die Bewilligung im Sinne der Empfehlung.

Nr. 18 Enteignungsverfahren; grundlos bezahlte Mietzinse

Gegenstand der Beschwerde

Aufgrund eines Volksentscheides über den Ausbau einer Strasse nahm die Stadt mit dem Ehepaar D die Enteignungsverhandlungen über das in deren Eigentum stehende Einfamilienhaus auf. Es wurde vereinbart, dass die Stadt auf den 1. Juli über die Liegenschaft verfügen könne. Der Expropriat mietete auf den 1. Mai eine Wohnung. Bedingt durch eine in der Sache zustandegekommene Volksinitiative verzögerte sich das Expropriationsverfahren. D benützte daher die von ihm gemietete Wohnung nicht, weshalb er von der Stadt eine Entschädigung von Fr. 3280.— für fünf grundlos bezahlte Wohnungsmietzinse verlangte. Das Tiefbauamt lehnt das Schadenersatzbegehren ab.

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht das Geschäft mit dem Oberbauleiter der betreffenden Hauptabteilung, dem Abteilungssekretär des Bauamtes I und dem zuständigen Adjunkten.

Erwägungen

Im Frühjahr ersuchte das Tiefbauamt die betagten Eheleute D, sich um eine andere Unterkunft umzusehen. Es war die Stadt, die den Umzugstermin des 1. Juli in ihrem eigenen Interesse in Vorschlag brachte. Beim Datum des 1. Juli handelt es sich nicht um einen Hauptkündigungstermin. Unter diesen Umständen war dem Expropriaten nicht zuzumuten, die Suche nach einer Wohnung bis nahe auf den 1. Juli hinauszuschieben; auch mit Rücksicht auf sein Alter sah er sich vielmehr gezwungen, raschmöglichst zu handeln. Um der Stadt die Verfügung über die Liegenschaft auf den 1. Juli zu sichern, entschied sich D bereits auf den 1. Mai zur Eingehung eines Mietvertrages. Die Übernahme der Wohnungsmietzinse für die Monate Mai und Juni durch die Stadt erscheint daher angebracht.

Nicht verwenden kann sich der Beauftragte für weitergehende Entschädigungsforderungen. Die Stadt war stets bereit, die Liegenschaft auf den 1. Juli in Besitz zu nehmen, und zwar unabhängig von der Volksinitiative, musste die Liegenschaft doch bei jeder Ausbauvariante dem Strassenbau weichen.

Erledigung

Der Empfehlung des Beauftragten folgend, erklärt sich die Stadt, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, bereit, Herrn D die Wohnungsmietzinse für die Monate Mai und Juni im Totalbetrage von Fr. 1312.— zu ersetzen. D stimmt dieser Streiterledigung zu.

Nr. 19 Wiederherstellung eines Fussgängerstreifens

Gegenstand des Anliegens

Im Zusammenhang mit einer privaten Überbauung errichtete die Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei auf der Trichtenhausenstrasse, vor der Abzweigung des Kienastwiesweges, einen provisorischen Fuss-

gängerstreifen. In der Folge wurde der Übergang aufgehoben und der alte Zustand wieder hergestellt. Danach haben die Fussgänger zur Überquerung der Trichtenhausenstrasse wieder zwei Strassen zu überqueren, nämlich zuerst den Kienastewiesweg und anschliessend die Trichtenhausenstrasse.

Herr D, Vater eines Kindergartenschülers, ersuchte, auch im Namen weiterer Eltern von Kindergartenschülern, um Wiederherstellung des aufgehobenen Fussgängerstreifens. Er machte geltend, die Überquerung von zwei Strassen zum Besuche des Kindergartens stelle für viele Kinder eine erhöhte Verkehrsgefährdung dar, was um so beunruhigender sei, als vor nicht allzulanger Zeit ein Kind durch den Verkehr auf der Trichtenhausenstrasse tödlich verunfallt sei. Nach durchgeführtem Augenschein lehnte die Abteilung für Verkehr am 11. Juni 1979 das Begehren ab.

Beim Ombudsmann erneuert D sein Begehren. Die Begründung der Abteilung für Verkehr erachtet er als nicht stichhaltig.

Abklärungen

Der Beauftragte besichtigt die Örtlichkeiten in Begleitung des Chefs der Abteilung für Verkehr und des Sachbearbeiters. Herr D und ein weiterer Vater eines Kindergartenschülers nehmen an der Besichtigung teil.

Erwägungen

Gestützt auf seine eigenen Wahrnehmungen hält der Beauftragte das Begehren von D für verständlich und berechtigt. Vom Standpunkt eines Laien — und für einen solchen hält sich der Beauftragte in verkehrstechnischen Fragen — aus betrachtet, erscheint die Überquerung von zwei Strassen als gefährlicher als die Überquerung einer einzigen Strasse. Hinzu kommt, dass die Fussgänger, wie die Besichtigung ergeben hat, die Trichtenhausenstrasse mehrheitlich auf dem aufgehobenen Fussgängerstreifen überqueren, was darauf zurück-

zuführen ist, dass das Trottoir auf der rechten Fahrbahn stadtauswärts noch bis zum aufgehobenen Fussgängerstreifen herangeführt. Die ganze Anlage stellt sich optisch so dar, dass der Fussgänger mehr oder weniger unwillkürlich nach wie vor den aufgehobenen Fussgängerstreifen zur Überquerung der Trichtenhausenstrasse benützt.

Demgegenüber wendet die Verwaltung ein, auf der Höhe des aufgehobenen Fussgängerstreifens sei die Verkehrsfrequenz auf der Trichtenhausenstrasse darum grösser, weil hier bereits auch der Verkehr aus dem Kienastewiesweg aufgenommen worden sei.

In Anbetracht dessen, dass die vorgesehene Errichtung einer Trolleybus-Schleife eine grundlegende Änderung der Verkehrssituation zur Folge haben wird, erklärt sich die Abteilung für Verkehr zum nochmaligen Überprüfen der Angelegenheit bereit.

Beilegung der Meinungsverschiedenheiten

Nach Rücksprache mit dem Kreisingenieur erklärt sich die Abteilung für Verkehr bereit, den aufgehobenen Fussgängerstreifen neu zu markieren, allerdings lediglich bis zur Verwirklichung des Projektes des Tiefbauamtes, welches die Entfernung des auf der Seeseite der Trichtenhausenstrasse erstellten Trottoirs mit sich bringen wird.

Nr. 20 Einteilung in die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Gegenstand des Anliegens

Infolge ihrer Steuererklärung wurde Frau U aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in die freiwillige Versicherung übergeführt, was erhöhte Beiträge für die Versicherte nach sich zog. Nach abermaliger Veränderung der finanziellen Verhältnisse fand Frau U wiederum Aufnahme im Obligatorium. Mit der Begründung, in Wirklichkeit hätten sich ihre Einkommensverhältnisse gar nie geändert gehabt, wünscht sie durchgehende Belassung in der obligatorischen Versiche-

zung und Rückerstattung der zuviel entrichteten Prämienleistungen. Das Amt für Sozialversicherung lehnte das Begehren ab, weshalb Frau U sich an den Briefkasten des Stadthauses wandte. Gestützt auf die ihm damals bekanntgewordenen Umstände konnte auch der Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes dem Ersuchen nicht entsprechen. Frau U unterbreitet ihr Anliegen dem Beauftragten.

Abklärungen

Der Beauftragte zieht eine Vernehmlassung des Amtes für Sozialversicherung bei und bespricht sich mit dem Amtsvorsteher und mit dem Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes.

Erwägungen

Die verwitwete Frau U wurde auf den 1. Oktober 1962 auf amtliche Zuteilung hin Mitglied der Kasse. Bei der Datenbank sind nachstehende Steuerdaten vermerkt:

| Steuerjahr | Reineinkommen | Reinvermögen |
|------------|--------------------------|--------------|
| 1976 | Fr. 18 700.— | Fr. 4 900.— |
| 1977 | Fr. 26 200.— (storniert) | Fr. 4 000.— |
| 1977 | Fr. 19 600.— | Fr. 4 000.— |
| 1978 | Fr. 19 600.— | Fr. 4 000.— |
| 1979 | Fr. 13 000.— | Fr. 20 000.— |

Aufgrund der dem Amt für Sozialversicherung bekanntgewordenen Steuerdaten 1977 wurde die Versicherte per 1. November 1977 aus der Versicherungspflicht entlassen. Die Umteilung von der freiwilligen in die obligatorische Versicherung konnte auf den 1. April 1979 wieder vorgenommen werden.

Den Ausführungen von Frau U ist zu entnehmen, dass das Reineinkommen für das Steuerjahr 1977 völlig zu Unrecht mit Fr. 26 200.— deklariert worden war. Der in Steuerangelegenheiten wenig bewander-

ten Frau U war beim Ausfüllen der Steuererklärung stets eine Bekannte behilflich. Als diese erkrankte, beauftragte Frau U mit der Arbeit einen Herrn X. Nach Erhalt der hohen Steuerrechnung für das Steuerjahr 1977 begab sie sich auf das städtische Steueramt, wo der Fehler in der Deklaration aufgefunden wurde. Mit Datum vom 16. Januar 1978 wurde die Steuertaxation berichtigt. Das Steueramt der Stadt Zürich zahlte Frau U rund Fr. 1000.— für zuviel bezahlte Steuern zurück.

Infolge ihrer Unkenntnisse unterliess es Frau U, das Amt für Sozialversicherung über den Entscheid des Steueramtes zu orientieren, weshalb das Amt den wirklichen Sachverhalt erst im Nachhinein feststellte und die Wiedereinteilung in die obligatorische Versicherung erst per 1. April 1979 verfügen konnte.

Die Umteilungen wurden aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen. Ein Rechtsanspruch auf durchgehende Einteilung in die obligatorische Versicherung steht der Versicherten nicht zu. Ein Entgegenkommen kann aber im Hinblick darauf verantwortet werden, dass sich die Einkommensverhältnisse der Versicherten effektiv gar nicht verändert hatten.

Beilegung der Differenzen

Der Vorsteher des Amtes für Sozialversicherung erklärt sich, gestützt auf die Intervention des Beauftragten und nach erfolgter Zustimmung des Vorstandes des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes, bereit, die vorübergehende Einteilung in die freiwillige Versicherung rückgängig zu machen und die Kasse zu ersuchen, die betreffenden Prämienleistungen zurückzuerstatten.

Nr. 21 Unklarheit über eine Rechnungsstellung der Schulzahnklinik

Gegenstand der Differenzen

Die Stadt Zürich, vertreten durch das Finanzinspektorat, betrieb Herr F für schulzahnärztliche Behandlung seiner Tochter. F macht geltend, er habe für die in Betreuung gesetzte Forderung nie eine Rechnung erhalten, und er sei auch nie gemahnt worden. Seines Erachtens sei auch keine Behandlung während der fraglichen Zeit erfolgt. Auf seine Vorsprache hin habe denn auch der schulzahnärztliche Dienst erklärt, die in Betreuung gesetzte Rechnung beziehe sich nicht auf eine Behandlung der Tochter, die Angelegenheit werde in Ordnung gebracht. Gestützt darauf habe er, F, auf Erhebung von Rechtsvorschlag verzichtet. Nachdem dann aber die Betreuung trotzdem fortgesetzt und ihm die Pfändung angedroht worden sei, habe er sich abermals an den schulzahnärztlichen Dienst gewandt, der ihm für den Fall der Bezahlung Rückvergütung in Aussicht gestellt habe. Um die Pfändung abzuwenden, bezahlte F den in Betreuung gesetzten Betrag. Da eine Rückerstattung ausblieb, leitete F nun seinerseits Betreuung gegen die Stadt über den bezahlten Betrag von Fr. 183.60 ein.

F ersucht den Beauftragten, beim schulzahnärztlichen Dienst auf die Bezahlung der in Aussicht gestellten Rückerstattung hinzuwirken, damit er nicht gezwungen werde, die Betreuung fortzusetzen.

Beilegung der Differenzen

Der Beauftragte ersuchte den schulzahnärztlichen Dienst mit Schreiben vom 17. November 1978 um Vernehmlassung und monierte den gewünschten Bericht mehrmals. Mit Schreiben vom 29. November 1979 teilte der schulzahnärztliche Dienst mit, die Antwort an den Beauftragten sei bisher unterblieben, weil die Unterlagen über die erstellte Rechnung nicht hätten aufgefunden werden können.

Unter diesen Umständen empfiehlt der Beauftragte dem schulzahnärztlichen Dienst die unverzügliche Rückzahlung der umstrittenen Fr. 183.60. Der Leiter des schulzahnärztlichen Dienstes erteilte im Sinne der Empfehlung Auftrag.

Nr. 22 Tenniskurse

Gegenstand des Anliegens

Fräulein Q und Herr R sind Teilnehmer eines durch das Sportamt organisierten Tenniskurses. Sie sind enttäuscht über die Mitteilung des Tennislehrers am Schluss der dritten Lektion, der Kurs werde nunmehr für die Dauer der Sommerschulferien unterbrochen. Unter diesen Umständen wird Fräulein Q den Kurs nicht beenden können, weil sie nach den Ferien ortsabwesend sein wird. Herr R hält dafür, die erworbenen Anfangskenntnisse würden durch den Unterbruch allzulange ungenützt bleiben. Die Teilnehmer hätten anlässlich der Anmeldung von der Annahme ausgehen dürfen, die Kurse würden in acht aufeinanderfolgenden Wochen durchgeführt.

Erwägungen und Beilegung der Differenzen

Die den Teilnehmern ausgehändigte Kurskarte lautet auf acht Lektionen; unter «Verschiebungen» ist der ferienbedingte Unterbruch nicht aufgeführt.

Aus der Vernehmlassung des Sportamtes ergibt sich: Q und R gehören zu jenen Kursbesuchern, die auf Beginn der 2. Kursserie einen freierwerbenden Kurs buchen konnten. Die Informationen über die Kurse sind dem im Tagblatt der Stadt Zürich erschienenen Inserat zu entnehmen. Das Inserat hält ausdrücklich fest: «Kursunterbruch während der Sommerferien.»

Da während der Sommerferienzeit die Mehrheit der Kursteilnehmer ortsabwesend ist, können die meisten Kurse während dieser Zeit nicht weitergeführt werden. Die Tennislehrer wären mit der Unterrichtserteilung an die verbleibenden Kursteilnehmer nicht genügend ausgelastet; sie unterrichten daher während der Ferienzeit in speziellen Intensiv-Tenniskursen.

Rund dreiviertel aller Kursteilnehmer beginnen die Kurse im April und buchen nach Abschluss der ersten Kursserie einen Fortsetzungskurs.

Der Einblick in die Akten zeigt, dass diese Teilnehmer sowohl im Kursprogramm als auch mit Schreiben vom 10. Mai auf den Kursunterbruch, zusätzlich zum Inseratentext, ausdrücklich aufmerksam gemacht worden sind. Für diejenigen Kursteilnehmer, die erst auf Beginn der 2. Kursserie ihre Teilnahme buchten, bestand insofern eine Informationslücke, als ihnen der Unterbruch nicht persönlich mitgeteilt wurde.

Unter diesen Umständen ist das Sportamt bereit, den bestehenden Kurs abubrechen und den Teilnehmern das Kursgeld pro rata (Fr. 62.50) zurückzuerstatten.

Das Sportamt teilt die Auffassung, dass ein Kursunterbruch nach lediglich drei Lektionen nicht zweckmässig ist; es wird inskünftig davon absehen, im Juni neue Kursteilnehmer aufzunehmen.

Nr. 23 *Altersbeihilfe; Vermögensbewertung*

Gegenstand der Beschwerde

Herr H, freischaffender Kunstmaler, beschwerte sich am 19. Mai 1978 beim Beauftragten darüber, die Altersbeihilfe verweigere ihm die Ausrichtung von Zusatzleistungen mit der Begründung, er habe die von ihm gemalten Bilder für Fr. 100 000.— versichert und verfüge daher über ein Vermögen, welches Leistungen ausschliesse.

Nach seinen Ausführungen verkaufte H in den Jahren 1976, 1977 und 1978 keines seiner Werke. Er lebt in einer kleinen Dreieinhalbzimmerwohnung ohne Bad und ohne Telefon. Der Wohnungsmietzins beläuft sich monatlich auf Fr. 220.—. Die AHV-Rente beträgt Fr. 578.— monatlich. Das Sparheft weist per Ende Dezember 1977 einen Bestand von Fr. 16 275.— auf.

Die Altersbeihilfe bewerte das Vermögen von Herrn H mit Fr. 117 217.—; zur Bestreitung des Lebensunterhaltes würden ihm nach Abzug der Wohnungsmiete Fr. 328.— verbleiben, wenn er seine kleinen Ersparnisse nicht anzehren wolle.

Erledigung der Beschwerde

Auf die Intervention des Beauftragten hin wird Herr H vom Chef der Altersbeihilfe zu einer Besprechung empfangen. Gestützt darauf werden die Gemälde als nicht verwertbar qualifiziert und Herrn H rückwirkend ab 1. März 1977 monatliche Zusatzleistungen von je Fr. 527.— zugesprochen.

Nr. 24 *Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen an alimentenberechtigte Kinder*

Gegenstand des Anliegens

Mit Begehren vom 17. Juli 1979 ersuchte Frau W das Jugendamt III um Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für ihren a. e. Sohn. Das Jugendamt teilte der Gesuchstellerin telefonisch mit, da sie mit dem Vater des Kindes an derselben Adresse gemeldet sei, müsse die Bevorschussung bis zur Abmeldung einer der beiden Partner zurückgestellt werden. Am 12. September 1979 bestätigte das Amt schriftlich, die Alimente könnten erst bevorschusst werden, wenn beide Partner an verschiedenen Adressen gemeldet seien.

Frau W bringt vor, die erhaltene Antwort berücksichtige die Umstände nicht.

Erwägungen

Aus der von Frau W dem Beauftragten vorgetragenen Schilderung der tatsächlichen Verhältnisse ergibt sich:

Frau W lebt seit vier Jahren im Konkubinat mit Herrn Z. Aus der Verbindung ist der Knabe A hervorgegangen. Z anerkannte die Vaterschaft über A und wurde zu monatlichen Unterhaltsleistungen von je Fr. 300.— verpflichtet. Seinen Unterhaltsverpflichtungen kommt er seit Juli 1979 nicht mehr nach. Weil Z Frau W bedrohte, avisierte sie die

Polizei; sie verliess die Wohnung und findet seither Unterkunft bei Kolleginnen. Auf Begehren von Frau W verfügte das Bezirksgericht Zürich am 30. August 1979 die Ausweisung von Herrn Z aus der gemeinsam benützten Wohnung. Dem Ausweisungsbefehl leistet Z keine Folge. Eine Rückfrage des Beauftragten beim zuständigen Stadtmannamt ergibt, dass der Ausweisungsbefehl auf dem ordentlichen Weg nicht zugestellt werden kann.

Beilegung der Differenzen

Gestützt auf die Intervention des Beauftragten verfügt das Jugendamt III am 25. Oktober 1979 die Bevorschussung rückwirkend ab 1. August 1979. Das Amt teilt dem Beauftragten mit, im Interesse der Gesuchstellerinnen sei es für die Klarstellung derartiger Situationen stets dankbar.

B. Verwaltungsinterne Beschwerden

Nr. 25 Kinderzulagen

Gegenstand des Anliegens

Herr E steht seit 22 Jahren in den Diensten der Stadt Zürich. Er ist Vater von Zwillingen, die im Jahre 1968 geboren wurden. Im April 1979 stiess das Personalamt auf die Tatsache, dass E seit Geburt der Zwillinge keine Kinderzulagen bezog; es bewilligte ihm die Ausrichtung von Kinderzulagen rückwirkend ab 1. April 1977.

Beim Beauftragten bringt E vor, er vermöge sich mit Bestimmtheit daran zu erinnern, dass er unverzüglich nach der Geburt seiner Kinder dem dafür zuständigen Beamten ein schriftliches Gesuch um Ausrichtung von Kinderzulagen eingereicht habe. E ersucht um weitergehende Zahlungen als die ihm vom Personalamt zugesprochenen.

Erwägungen

Gemäss § 13 des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958, abgeändert am 30. Juni 1974, kann, wer eine ihm zustehende Kinderzulage nicht bezogen oder eine zu geringe Zulage erhalten hat, den ihm zustehenden Betrag nachfordern. Die Nachforderung ist rückwirkend auf zwei Jahre beschränkt, vom Zeitpunkt an gerechnet, da sie schriftlich geltend gemacht wird. Ein Rechtsanspruch auf Zahlungen für die Zeit vor dem 1. April 1977 steht E daher nicht zu.

Nachdem E glaubhaft vorgebracht hat, er habe seinerzeit die Anmeldung formgerecht vorgenommen, und da das Nachsuchen nach den Unterlagen aus dem Jahre 1968 erfolglos verlief, empfiehlt der Beauftragte aus Billigkeitsgründen eine rückwirkende Auszahlung von Kinderzulagen für die Dauer von fünf Jahren, somit ab 1. April 1974, im Totalbetrag von Fr. 3590.—. Das Personalamt schliesst sich diesen Überlegungen an.

Beilegung der Differenzen

Der Finanzvorstand verfügt ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und ohne Präjudiz im Sinne der Empfehlung des Beauftragten, nachdem E die Erklärung abgegeben hat, dass er unwiderruflich per saldo aller Ansprüche auf weitere Forderungen aus nichtbezogenen Kinderzulagen verzichte.

Nr. 26 «Freier Arbeiter»; Kündigung des Dienstverhältnisses

Gegenstand des Anliegens

Herr Q steht seit dem 1. Juli 1975 als sogenannter «freier Arbeiter» in den Diensten der Stadt Zürich. Am 16. Januar 1979 teilte das Amt dem Arbeitnehmer mit, das Dienstverhältnis werde auf den 31. März 1979 aufgelöst. Beim Beauftragten führt Herr Q aus, die Kündigung sei nie mit ihm besprochen worden und treffe ihn um so härter, als er im Alter von 55 Jahren nur mit Mühe wieder eine Anstellung finden werde. Zudem sei ihm die Überführung in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis wiederholt schriftlich in Aussicht gestellt worden.

Abklärungen, Erwägungen und Erledigung

Bereits im Februar 1978 beabsichtigte das Amt, seinen Mitarbeiter in ein ständiges Angestelltenverhältnis gemäss Art. 6 des Personalrechts überzuleiten. Aufgrund der vertrauensärztlichen Untersuchung konnte sich das Personalamt dem Antrag nicht anschliessen. Ohne indessen die Stellungnahme des Personalamtes abzuwarten, hatte das Amt Herrn Q bereits die «Überführung in den Monatslohn» schriftlich mitgeteilt. Nach der Ablehnung des Antrages durch den Abteilungsvorstand wurde er weiterhin im Status eines «freien Arbeiters» beschäftigt. Im Zusammenhang mit dem revidierten Personalrecht wurden die sogenannten «freien Arbeiter», für deren Anstellung der einschlägige Gesamtarbeitsvertrag galt, wenn immer möglich in ein öffentlich-rechtli-

ches Dienstverhältnis übergeführt. Von dieser Überführung wurde Herr Q im Hinblick auf das genannte Gutachten des Vertrauensarztes, welches für eine Aufnahme in die Versicherungskasse die längstmögliche Wartefrist als angebracht erachtete, ausgenommen. Trotzdem gab das Amt Herrn Q die Überleitung in ein städtisches Dienstverhältnis unter Angabe der neuen Bedingungen im Dezember 1978 abermals schriftlich bekannt.

Als Folge von übereilten administrativen Mitteilungen wurde Herr Q zweimal die Überleitung in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in Aussicht gestellt. Es wirkt daher befremdend, wenn am 16. Januar 1979 dem Mitarbeiter mitgeteilt wird, weil er nicht in die Kasse aufgenommen werde, löse das Amt das Dienstverhältnis «nicht mit sofortiger Wirkung, sondern erst auf den 31. März 1979 auf». Die Entlassung ist um so schwerwiegender, als der Arbeitnehmer in einem Alter steht, in welchem es ihm nur schwerlich gelingen dürfte, ausserhalb der Stadtverwaltung eine entsprechende Tätigkeit zu finden. Hinzu kommt, dass sein Vorgesetzter Herr Q ein gutes Zeugnis ausstellt und ihn gerne weiterbeschäftigen möchte.

Gestützt auf die Intervention des Beauftragten erklärt sich das Personalamt zuvorkommenderweise einverstanden, Herrn Q rückwirkend ab 1. Januar 1979 im ständigen Angestelltenverhältnis nach Art. 6 des Personalrechts anzustellen. Der Abteilungsvorstand schliesst sich diesem Vorgehen an.

Nr. 27 Einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses

Gegenstand der Beschwerde

Frau N wurde mit Verfügung des Abteilungsvorstandes vom 28. November 1978 auf den 30. November 1978 aus den städtischen Diensten entlassen. Die Beschwerdeführerin hält die Entlassung als im Widerspruch mit den Bestimmungen des Personalrechts erfolgt.

Abklärungen

Der Beauftragte zieht eine Vernehmlassung des Personalamtes bei und konsultiert die Personalakten.

Erwägungen

Tatsächliches

Frau N stand seit April 1978 in den Diensten eines städtischen Altersheims. Am 11. Juli 1978 wurde sie vom Heimleiter wegen allzu vieler Absenzen mündlich verwarnt. Wieweit die gerügten Absenzen durch ärztliche Zeugnisse belegt waren oder im Einverständnis mit dem Heimleiter erfolgten, lässt sich heute nicht mehr klarstellen.

Die Arbeitnehmerin bezog am 23./24. November 1978 ihre regulären Freitage. Sie nahm ihre Arbeit am 25. November nicht auf, sondern liess durch ihre Tochter ausrichten, sie sei an der Arbeitsaufnahme durch einen bevorstehenden Klinikeintritt verhindert. Gemäss Zeugnis der Universitätsklinik war Frau N vom 27. November bis zum 16. Dezember 1978 hospitalisiert.

Der Heimleiter qualifizierte das Fernbleiben vom Arbeitsplatz am 25. und 26. November 1978 als unentschuldig und beantragte die Entlassung auf den 30. November 1978. Mit Verfügung des Abteilungsvorstandes wurde Frau N «mit Verdankung des geleisteten Einsatzes» am 30. November 1978 aus den städtischen Diensten entlassen.

Rechtliches

1. Der Heimleiter bewertet die von ihm veranlasste Verfügung des Abteilungsvorstandes als «sofortige Entlassung». Gemeint ist offenbar eine einseitige sofortige Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen in Anwendung von Art. 41 des städtischen Personalrechts. Eine solche ist unter anderem möglich, wenn einer Partei die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden kann oder wenn der Arbeitnehmer während mehr als drei Tagen der Arbeit ohne jede Benachrichtigung fernbleibt

(Art. 41 Abs. 2 lit. a und e PR). In diesen Fällen kann das Dienstverhältnis mit sofortiger Wirkung beendet werden. Die einseitige Auflösung wegen Unzumutbarkeit ist der Gegenpartei *stets* schriftlich mit Begründung anzuzeigen. Die schriftliche Anzeige mit Begründung hat nach Möglichkeit zu erfolgen bei einseitiger Auflösung des Dienstverhältnisses wegen Fernbleibens des Arbeitnehmers während mehr als drei Tagen (Art. 41 Abs. 4 PR).

Da Frau N nicht während mehr als drei Tagen der Arbeit ohne jegliche Benachrichtigung fernblieb, fällt die Anwendung von Art. 41 Abs. 2 lit. d PR ausser Betracht. Das Dienstverhältnis konnte somit nur sofort aufgehoben werden mit der Begründung, eine Fortsetzung desselben sei nach Treu und Glauben dem Arbeitgeber nicht mehr zuzumuten. In diesem Fall wäre aber die einseitige sofortige Auflösung des Dienstverhältnisses Frau N schriftlich mit Begründung anzuzeigen gewesen. Die Anwendung dieser Vorschrift ist zum Schutze des Arbeitnehmers zwingend vorgeschrieben. Weil sie unterblieb, fehlt es der Personalverfügung vom 28. November 1978 am notwendigen Formerfordernis. Einer einseitigen Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen im Sinne von Art. 41 PR widerspricht auch der Vermerk: «mit Verdankung des geleisteten Einsatzes» und die Tatsache, dass die Entlassung nicht sofort, nämlich auf den 25. November 1978, erfolgte.

Das Aussprechen einer einseitigen sofortigen Entlassung muss eindeutig und unmissverständlich erfolgen. Im Zweifelsfalle muss ordentliche Kündigung angenommen werden. Die fristlose Entlassung ist ein Notventil und als solches *stets* zurückhaltend zu handhaben (vergleiche Streiff Ullin, Leitfaden zum neuen Arbeitsvertrags-Recht, Zürich 1972, S. 136/137).

2. Liegt keine einseitige sofortige Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen vor, so könnte an und für sich die Entlassungsverfügung vom 28. November 1978 als ordentliche Kündigung gewertet werden. Im vorliegenden Fall ist dem Arbeitgeber nach Ansicht des Ombudsmannes auch dieses Vorgehen verschlossen gewesen.

Im Zeugnis der Universitätsklinik vom 10. Januar 1979 wird bescheinigt, dass Frau N vom 27. November 1978 an hospitalisiert war. Die Entlassungsverfügung vom 28. November 1978 kommt daher einer Kündigung

zur Unzeit gleich. Die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Kündigung zur Unzeit finden gemäss Art. 40 Abs. 1 PR bei jeder Kündigung Anwendung. Art. 336e lit. b OR bestimmt, dass der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis nicht kündigen kann in den ersten vier Wochen einer durch unverschuldete Krankheit oder unverschuldeten Unfall verursachten Arbeitsunfähigkeit des Arbeitnehmers. Eine Kündigung, die während der festgesetzten Sperrfrist erklärt wird, ist nichtig (Art. 336e Abs. 2 OR). Die Personalverfügung vom 28. November 1978 ist daher unwirksam. Der Arbeitgeber wird gegebenenfalls, um seinen Entschluss durchsetzen zu können, die Kündigungserklärung nach Ablauf der Sperrfrist wiederholen müssen, wobei die massgebenden Kündigungsfristen einzuhalten sind (vergleiche Schweingruber E., Kommentar zum Arbeitsvertrag, Zürich 1974, S. 244/245).

3. Laut ärztlichem Zeugnis ist Frau N bis zum 7. Januar 1979 voll arbeitsunfähig. Nach wiederhergestellter Gesundheit kann die Verwaltung selbstverständlich die Wiederaufnahme der Arbeit bis zum Ablauf der Kündigungsfrist verlangen. Weigert sich die Arbeitnehmerin, so muss sie sich auf die Besoldung anrechnen lassen, was sie durch anderweitige Arbeit erworben oder absichtlich zu erwerben unterlassen hat (Art. 337c Abs. 2 OR). Der Arbeitnehmer soll anderweitige Verdienstgelegenheiten nicht absichtlich missachten; er muss sich um eine seinem Beruf und seiner persönlichen Lage entsprechende neue Stelle kümmern. Übertriebene Anforderungen an sein Verhalten dürfen nicht gestellt werden. Es kann ihm nicht zugemutet werden, eine zum vornherein unbefriedigende Offerte anzunehmen. Hingegen liegt eine absichtliche Unterlassung vor, wenn der entlassene Arbeitnehmer, ohne genügende Entschuldigungsgründe, Ferien macht bis zum Kündigungstermin, in der Meinung, der frühere Arbeitgeber habe in dieser Zeit den Lohn zu bezahlen (vergleiche Schweingruber E., a. a. O., S. 269).

Empfehlungen

Gemäss den Empfehlungen des Beauftragten erlässt die Dienstabteilung nach Ablauf der Sperrfrist eine neue Entlassungsverfügung, wobei das Dienstverhältnis, nachdem Frau N wieder voll arbeitsfähig geworden ist und eine andere Stelle gefunden hat, in gegenseitigem Einverständnis vor Ablauf der Kündigungsfrist aufgelöst werden kann.

Nr. 28 *IV-Zusatzleistungen für die Ehefrau; Anrechnung an die Krankenlohnleistungen des Ehemannes*

Gegenstand des Anliegens

Herr X, der während 35 Jahren in den Diensten der Stadt Zürich stand, wurde mit Wirkung ab 1. Januar 1979 wegen Erschöpfung der städtischen Krankenlohnleistungen pensioniert. Das Personalamt fordert ihn auf, Rentenleistungen der Invalidenversicherung vom 1. Juni 1978 bis zum 31. Dezember 1978 von monatlich je Fr. 1418.—, somit total Fr. 9926.—, zurückzuzahlen. Der Verfügung der Ausgleichskasse des Kantons Zürich der Eidgenössischen AHV/IV entnimmt Herr X, dass sich die Monatsrente von Fr. 1418.— zusammensetzt aus Fr. 1050.— für ihn persönlich und aus Fr. 368.— für seine Ehefrau.

Vom Beauftragten wünscht Herr X Auskunft darüber, ob das Personalamt berechtigt sei, auch die für seine Ehefrau zugesprochenen Rentenbeträge an seine Krankenlohnleistungen anzurechnen.

Erwägungen

Gestützt auf eine Vernehmlassung des Personalamtes und nach Rücksprache mit Sachverständigen der AHV/IV ergibt sich:

Gemäss Art. 15 Abs. 1 der städtischen Besoldungsverordnung werden Leistungen öffentlich-rechtlicher Versicherungseinrichtungen, die für die Folgen von Krankheit oder Unfall aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ersatzpflichtig sind, an der Besoldung für die Dauer der vollen oder teilweisen Arbeitsunfähigkeit angerechnet, ausgenommen Leistungen für Genugtuung und zur Deckung der Heilungskosten und vermehrter Auslagen. In begründeten Fällen kann der Finanzvorstand von der Anrechnung ganz oder teilweise absehen.

Nach der alten Praxis wurde von einer IV-Rente nur derjenige Teil auf die Besoldung angerechnet, der den Rentner selbst betraf, während zusätzliche Leistungen für Familienangehörige ihm überlassen blieben. Diese Praxis führte zu Überverdiensten, was von verschiedenen Seiten

(zum Beispiel von Vertrauensärzten und von Versicherungsinstituten) kritisiert wurde. Auch Auswüchse waren zu verzeichnen, wobei leider die Wiederaufnahme der Arbeit zum Zwecke eines erzielbaren Überverdienstes unterblieb. Unter diesen Umständen änderte der Finanzvorstand im Juni 1976 die Praxis; seither wird der Anteil der Ehefrau als in der Rente inbegriffen der Besoldung angerechnet.

Die Invalidenrente bezweckt einen Ersatz des ausfallenden Verdienstes. Der verheiratete IV-Bezüger, der nicht nur wie der Unverheiratete für sich selbst, sondern zudem für Familienangehörige zu sorgen hat, kommt daher in den Genuss zusätzlicher Leistungen. Es darf davon ausgegangen werden, dass die städtische Besoldung für den Unterhalt einer Familie berechnet ist, weshalb es als gerechtfertigt erscheint, wenn auch die zusätzlichen Leistungen für die Dauer der Krankenlohnleistungen zurückgefordert werden.

In Ausnahmefällen kann der Finanzvorstand von der Anrechnung öffentlich-rechtlicher Versicherungsleistungen ganz oder teilweise absehen. Derartige, eine Ausnahme rechtfertigende Umstände wären etwa in der Tatsache begründet, dass eine bisher berufstätige Ehefrau infolge der Invalidität ihres Ehemannes auf ein eigenes Erwerbseinkommen verzichten muss. Umstände, die auf eine Ausnahmesituation schliessen lassen würden, sind dem Beauftragten nicht bekannt geworden; sollten sie trotzdem vorliegen, ist er bereit, sich abermals mit dem Beschwerdeführer zu besprechen.

Nr. 29 *Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer; Barauszahlung von Versicherungsleistungen*

Gegenstand der Beschwerde

Fräulein Q kündigte auf Ende April 1979 ihre Anstellung im Schuldienst der Stadt Zürich, um das Musikstudium ergreifen zu können. Zurzeit besucht sie einen Vorkurs zum Eintritt in die Berufsabteilung eines

Konservatoriums. Mit der Begründung, sie benötige für das Musikstudium Geldmittel, ersuchte sie die Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer um Barauszahlung der Versicherungsleistungen. Trotz ihres ausdrücklichen Ersuchens leite die Versicherungskasse ihr Gesuch nicht an den Gesamtstadtrat weiter, sondern lege ihr mit dem Hinweis auf die Aussichtslosigkeit den Rückzug nahe.

Die Versicherte beharrt auf der Behandlung ihres Gesuches um Barauszahlung durch den Stadtrat.

Abklärungen und Erwägungen

Gemäss Art. 58 Abs. 6 der geltenden Statuten der Versicherungskasse ist Barauszahlung in folgenden Fällen gestattet:

a) Wenn der Austretende insgesamt weniger als neun Monate Personalversicherungseinrichtungen angehört hat oder sein Guthaben weniger als neun Monatsbeiträge umfasst;

b) Wenn das Begehren gestellt wird:

1. Von einem Versicherten, der mit seinem Ausscheiden aus dem städtischen Dienst die Schweiz endgültig verlässt;

2. Von einem Versicherten, der die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzuweisen vermag;

3. Von einer verheirateten oder vor der Heirat stehenden Frau, welche die Erwerbstätigkeit aufgibt und weniger als 45 Jahre alt ist oder bei höherem Alter weniger als 15 Beitragsjahre aufweist. An die vor der Heirat stehende Versicherte erfolgt die Auszahlung erst nach der Heirat.

Nach Art. 58 Abs. 8 kann der Stadtrat nach Anhören des Ausschusses der Kassenkommission die Barauszahlung aus besonderen Gründen auch in anderen Fällen gestatten.

Da keiner der regulären Barauszahlungsgründe vorliegt, ist zur Behandlung des Gesuches der Stadtrat zuständig. Da der Stadtrat nach

Anhören des Ausschusses der Kassenkommission entscheidet, ist es sinnvoll, wenn die Kasse alles Material, welches zur Gutheissung des Gesuches beizutragen vermag, vor der Überweisung an den Stadtrat zusammenträgt. Um so mehr, als die Praxis des Stadtrates zu Art. 58 Abs. 8 VKS noch wenig umfangreich erscheint. Soweit dem Beauftragten bekannt geworden ist, vertritt der Stadtrat die Meinung, die Aufnahme eines Studiums bilde zwar grundsätzlich einen besonderen Grund zur Bewilligung der Barauszahlung im Sinne von Art. 58 Abs. 8 VKS, könne aber nicht schlechthin zur Erteilung der Bewilligung führen. Vielmehr seien die näheren Umstände zu beachten. In Betracht zu ziehen sei das finanzielle Bedürfnis, wobei davon auszugehen sei, dass der Gesuchsteller vorrangig allfällig eigene Mittel und eine zumutbare Ausbildungshilfe der Eltern sowie bestehende Stipendiumsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen habe. Zudem dürften nicht unbesehen bleiben die Ernsthaftigkeit des Studienentschlusses, die Seriosität des Ausbildungsganges und die persönliche Situation des Versicherten hinsichtlich des Versicherungsschutzes.

Die vom Beauftragten bei der Versicherungskasse eingeholte Vernehmlassung zeigt nun, dass die Gesuchstellerin eingeladen worden ist, ihre Unterlagen zu ergänzen. Das ist zweckmässig; trotzdem muss ihr das Recht, an den Stadtrat zu gelangen, ungeschmälert erhalten bleiben, und zwar auch dann, wenn die Kasse das Gesuch als aussichtslos beurteilen würde. Die Versicherte kann auf die von der Kasse gewünschten Ergänzungen verzichten und auf einem Entscheid durch den Gesamtstadtrat aufgrund der gegenwärtigen Aktenlage beharren.

Erledigung der Angelegenheit

In der Folge ergänzt Fräulein Q die Unterlagen, sucht aber den Beauftragten erneut auf, weil die Weiterleitung ihres Gesuches an den Stadtrat noch nicht erfolgt sei und sie die Kosten für die Vorstudien nicht mehr zu bewältigen vermöge.

Der Beauftragte ersucht die Versicherungskasse um Zustellung des Gesuches an den Stadtrat. Die Kassenkommission stellt das Gesuch mit einem ablehnenden Antrag dem Stadtrat zu, welcher dem Wunsche

nach Barauszahlung der Freizügigkeitsleistung aus besonderen Gründen gemäss Art. 58 Abs. 8 der Statuten der Versicherungskasse entspricht.

Nr. 30 *Differenzzulage und Stellenwechsel*

Gegenstand des Anliegens

Herr P wurde nach rund neunjähriger Tätigkeit in der Produktionszentrale Schlieren der Gasversorgung im Zusammenhang mit Betriebsumstellung provisorisch eine Tätigkeit in einem andern Amt vermittelt. Dabei wurde ihm die Übernahme der Differenz zwischen der ehemaligen Besoldungsklasse 21 und der Neueinreihung in Besoldungsklasse 19 durch die Stadt garantiert.

Der Arbeitnehmer, den die neue Tätigkeit nicht voll zu befriedigen vermag, beabsichtigt einen abermaligen Stellenwechsel innerhalb der Stadtverwaltung. Vom Ombudsmann wünscht er Auskunft über die Frage, ob ihm sein Besitzstand in Lohnklasse 21 erhalten bleiben müsse, obwohl die ihm zusagende Stelle lediglich gemäss Besoldungsklasse 17 entlohnt werde.

Erwägungen

Mit Stadtratsbeschluss vom 2. Juli 1975 wurde dem infolge der Stilllegung der Spaltanlage freigestellten Personal bei einer Versetzung an eine niedriger eingereihte Stelle die Differenz zwischen der alten und der neuen Besoldung garantiert, indessen keine Regelung für den Fall eines abermaligen mit Lohneinbusse verbundenen Stellenwechsels getroffen. Mit der Vermittlung eines anderen Arbeitsplatzes innerhalb der Stadtverwaltung und der daraus resultierenden Übernahme der Lohneinbusse hat die Stadt die ihr aus dem genannten Stadtratsbeschluss obliegenden Verpflichtungen grundsätzlich erfüllt. Sofern dem Arbeitnehmer die ihm vermittelte Arbeit nicht zusagt und er sich

um eine andere Anstellung bewirbt, begibt er sich mit allen übrigen Stellensuchenden in einen freien Wettbewerb, und es kann die gewährte Differenzzulage bei einer freiwillig angestrebten Tiefereinreihung nicht erhöht werden.

Eine Übernahme einer zusätzlichen Differenz wäre nur dann diskutabel, wenn der betroffene Arbeitnehmer seine Stelle neuerdings aus zwingenden Gründen wechseln, die Beibehaltung der vermittelten Anstellung als unzumutbar erscheinen würde. Die Berufung auf Unzumutbarkeit bedürfte zudem sorgfältiger administrativer Abklärung. Der Beauftragte teilt diese Beurteilung durch das Personalamt.

18. August 1980

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen:

Dr. Jacques Vontobel