

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
1980

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 erstattet der Beauftragte in Beschwerdesachen über seine Tätigkeit im Jahre 1980 dem Gemeinderat der Stadt Zürich folgenden Bericht:

Inhalt

Allgemeiner Teil

I. Zum Geschäftsjahr 1980	5
II. Statistische Angaben	8
A. Geschäftsstatistik 1976–1980	8
B. Geschäftslast und Erledigungen 1971–1980	10
1. Geschäftslast	10
2. Erledigungen	10
C. Erledigungsdauer	12
1. der im Jahre 1980 eingegangenen Geschäfte	12
2. der im Jahre 1980 erledigten Geschäfte	12
D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher	13
1. Das Geschlecht der Besucher 1971–1980	13
2. Der Wohnort der Besucher 1971–1980	13
3. Das Alter der Besucher 1977–1980	14
III. Besuche, Konferenzen und Öffentlichkeitsarbeit	15

Besonderer Teil

I. Der Ombudsmann: Möglichkeiten und Grenzen	18
II. Vierundzwanzig Arbeitsbeispiele	21
A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen	21
1. Interventionen des Ombudsmannes, die eine Meinungsänderung der Verwaltung bewirkten	21
2. Beispiele, die aufzeigen wollen, wie schwierig es für den Bürger oft ist, Verwaltungsvorgänge zu verstehen	53
B. Verwaltungsinterne Beschwerden und Anliegen	70

Allgemeiner Teil

I. Zum Geschäftsjahr 1980

«Auch der Kontrollierende braucht Kontrollierende», schreibt der bekannte Basler Staatsrechtslehrer Prof. Kurt Eichenberger in seinem Aufsatz: «Die Kontrolle in der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart», wobei er u.a. auch auf die Institution des Ombudsmannes hinweist. Die Aufgabe, den «stadtzürcherischen Wächter zu bewachen», kommt dem Gemeinderat zu. Das wesentlichste Instrument zur Kontrolle des Beauftragten in Beschwerdesachen durch das Gemeindeparlament stellt der Jahresbericht dar. Der Berichtersteller ist bestrebt, seine Aufsichtsbehörde möglichst umfassend zu orientieren.

In die Berichtsperiode fällt der Beginn des zehnten Tätigkeitsjahres des städtischen Ombudsmannes. In den neun vergangenen Jahren empfing der Beauftragte insgesamt 4191 Besucher über deren Anliegen 3554 Dossiers erstellt wurden. Davon entfielen auf das Geschäftsjahr 1980 444 Besucher (448 im Vorjahr) und 366 Dossiers (388 im Vorjahr). Den Neueingängen stehen 363 Erledigungen gegenüber.

Über den Aufwand, der für eine seriöse Geschäftserledigung erforderlich ist, scheinen da und dort keine klaren Vorstellungen zu bestehen. «Das Verwaltungsrecht ist heute das umfangreichste Rechtsgebiet, von dem der Mensch am meisten und einschneidendsten bestimmt wird. Es ist der wirkungsreichste, aber auch der unruhigste Rechtszweig. ... das Gesetz ist gleichsam ständig in Frage gestellt. Insoweit ist es erlaubt, zu sagen: Der Gesetzgeber steht im Bereich des Verwaltungsrechts in einem permanenten Experiment.»¹ Dieser Umstand bringt es mit sich, dass es nicht nur für den Bürger und die Verwaltung, sondern auch für den Ombudsmann oft nicht leicht ist, sich zurechtzufinden und zu einer allseits befriedigenden Lösung zu gelangen. Der Beauftragte erachtet es als seine Aufgabe, den Bürger nicht lediglich zu beraten und die Verwaltung über dessen Anliegen zu informieren, sondern wenn immer mög-

¹ Eichenberger Kurt, Von der Justiz im modernen Staat; in: Der Staat der Gegenwart, Basel 1980, S. 552/553.

lich die Angelegenheit durch Verhandlungen und Empfehlungen selber zum Abschluss zu bringen, was die im speziellen Teil wiedergegebenen Arbeitsbeispiele verdeutlichen wollen.

Verfehlt wäre die Annahme, ein städtischer Ombudsmann beschäftige sich vorwiegend mit Kleinigkeiten. «Skandalumwittert» waren die dem Ombudsmann vorgetragene Beschwerden bisher nicht, was aber nicht besagt, dass sie nicht mehrfach den Bürger trotzdem sehr beschäftigten und einen wichtigen Platz in seinem Leben einnehmen können. Wiederholt ist der Beauftragte auch in der Berichtsperiode tragischen Schicksalen, die durch Verwaltungsentscheide mitbeeinflusst waren, begegnet. Nicht anders als bei Gerichten und Rekursinstanzen liegt es im Ermessen des Bürgers darüber zu entscheiden, ob er der ihn bewegenden Verwaltungsanordnung eine solche Tragweite beimisst, die eine Überprüfung erfordert. Auch darf nicht übersehen werden, dass die Anliegen, mit denen der Bürger an den Ombudsmann gelangt, nicht grösser sein können als der Aufgabenkreis des handelnden Amtes der Verwaltung.

Aus der Jahresstatistik 1980 mag hervorgehoben werden, dass erstmals die Zahl der weiblichen Besucher diejenige der männlichen leicht übertraf (50% weibliche Besucher, 49% männliche Besucher, 1% juristische Personen). Im Hinblick auf das Alter der Besucher ist festzustellen, dass sich die Zahl der 31–40jährigen beinahe verdoppelt hat (19,04% im Jahr 1980 gegenüber 10,82% im Jahre 1979).

Von – unliebsamen – Ausnahmen abgesehen, fand sich die Verwaltung stets zu loyaler Zusammenarbeit bereit, gab Mängel zu, brachte selber Lösungsmöglichkeiten in Vorschlag und zeigte für die Arbeit des Ombudsmannes Verständnis, z.B. mit den Worten: «Wieder einmal mehr stellen wir fest, mit welcher ausserordentlichen Sorgfalt Sie die Fälle behandeln, und wir wissen dies zu schätzen. Wie Sie der beiliegenden Kopie unseres heutigen Briefes an (XJ) entnehmen, sind wir Ihrer Empfehlung gefolgt...»

Als Beleg dafür, dass die Ombudsmann-Einrichtung das Vertrauen des Bürgers in die vielen Mitmenschen monströs anmutende Verwaltung zu stärken vermag, sei ein Satz aus einem Schreiben einer Firma der Gewerbebranche wiedergegeben: «Zudem haben uns Ihr Handeln, Einschreiten sowie die Reaktion der betroffenen Stellen gezeigt, dass wir weiterhin grosses Vertrauen in unsere Behörden und deren Institutionen haben dürfen.»

II. Statistische Angaben

A. Geschäftsstatistik 1976—1980

	Empfangene Besucher					Angelegte Geschäfte (davon unzuständig 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						
	1976—1980					1976—1980					1976—1980					1976—1980					1976—1980					1976—1980											
	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980	1976	1977	1978	1979	1980		
Januar	29	47	44	33	36	24	38(2)	37(2)	31(1)	29	20	31	31	27	28	4	7	6	4	1	16	9	16	15	20	14	21	34	26	16	—	1	—	1	—		
Februar	34	31	33	40	36	25	25	28	35	26(2)	19	23	24	31	25	6	2	4	4	1	14	7	11	9	8	15	14	10	20	23	—	—	—	—	—		
März	41	51	57	37	58	36	45	55	31	51	29	37	47	27	48	7	8	8	4	3	17	21	8	10	16	18	22	29	25	19	—	2	—	—	3		
April	33	41	47	38	20	26	30(1)	37(1)	34	19	24	27	34	30	16	2	3	3	4	3	19	15	11	5	13	25	19	33	16	14	5	1	2	2	—		
Mai	33	42	45	41	51	28(1)	36	30	31(1)	37	23	31	26	27	33	5	5	4	4	4	15	16	23	15	6	29	19	17	31	24	3	1	1	2	1		
Juni	36	49	51	43	38	37	37	40(1)	39	29	25	30	35	35	27	12	7	5	4	2	17	20	14	11	22	25	29	22	25	21	1	4	1	—	1		
Juli	42	40	32	38	36	35(2)	35(4)	24(3)	30	31	28	32	19	28	29	7	3	5	2	2	11	4	2	11	15	21	19	18	27	18	—	1	—	3	2		
August	21	28	37	22	30	17	22	30	22(1)	26(1)	10	21	28	18	23	7	1	2	4	3	3	9	23	5	5	9	13	23	4	8	—	—	—	—	—		
September	30	59	20	38	39	26(1)	50(1)	22	35	31(1)	18	45	19	28	23	8	5	3	7	8	2	4	2	15	9	8	22	19	28	19	—	2	1	—	—		
Oktober	48	47	43	42	24	39(1)	37	31(2)	32	18	33	35	22	27	17	6	2	9	5	1	14	11	7	11	8	16	24	10	22	14	—	1	—	3	1		
November	49	52	55	43	32	37	42	39	38	33(1)	33	38	35	35	27	4	4	4	3	6	9	8	8	16	5	17	26	31	23	10	1	—	—	—	—		
Dezember	47	39	40	33	44	32	28	34	30	36	29	25	28	26	27	3	3	6	4	9	11	11	12	13	15	14	12	21	12	15	—	1	—	1	—		
	443	526	504	448	444	362(5)	425(8)	407(9)	388(3)	366(5)	291	375	348	339	323	71	50	59	49	43	148	135	137	136	142	211	240	267	259	201	10	14	5	12	8		
											%	80	88	85	87	88	%	20	12	15	13	12															

B. Geschäftslast und Erledigungen 1971—1980

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
1980	366	363	159

2. Erledigungen

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigungen 1971	Erledigungen 1972	Erledigungen 1973	Erledigungen 1974	Erledigungen 1975	Erledigungen 1976	Erledigungen 1977	Erledigungen 1978	Erledigungen 1979	Erledigungen 1980	Am 31. 12. 1980 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	10	10
1977	425	—	—	—	—	—	—	324	81	4	7	9
1978	407	—	—	—	—	—	—	—	307	68	15	17
1979	388	—	—	—	—	—	—	—	—	305	56	27
1980	366	—	—	—	—	—	—	—	—	—	270	96
1971—80	3554	37	351	314	339	413	384	384	418	392	363	159

Aus den Tabellen ergibt sich, dass im Durchschnitt der ersten neun Jahre pro Jahr 397 Geschäfte angelegt und davon 374 erledigt wurden. In den ersten drei Tätigkeitsjahren liegt die Anzahl der Erledigungen unter derjenigen der Eingänge; das mag einer gewissen Pionierperiode zuzuschreiben sein, in welcher Erfahrungen zu sammeln und Routine anzueignen waren. Seit dem Jahre 1975 konnten – mit Ausnahme des Jahres 1977, in welchem eine ausserordentlich hohe Zahl von Eingängen zu vermerken war – eingegangene Geschäfte und Erledigungen in der Waage gehalten werden, oder es überwogen die Erledigungen.

Eine wesentliche Steigerung der Erledigungszahlen darf nicht erwartet werden. Die Erfahrungen zeigen, dass sich mit dem vorhandenen Personalbestand mehr als 370 Geschäfte pro Jahr nur schwer erledigen lassen. Mit rund 400 Erledigungen pro Jahr dürfte die oberste Grenze erreicht sein.

Vom Glück begünstigt war der Bürobetrieb in den vergangenen neun Jahren insofern, als nur sehr wenig und kurzfristige krankheitsbedingte Absenzen zu verzeichnen waren. Zudem bemühen sich der Beauftragte und das Sekretariat, ihre Ferienbezüge so zusammenzulegen, dass das Büro weitestmöglich voll belegt ist und doch ganzjährig geöffnet bleibt.

Der Beauftragte versuchte während nunmehr fast zehn Jahren die anfallende Arbeit ohne wissenschaftlichen Mitarbeiter und ohne Stellvertreter zu bewältigen, überzeugt davon, der Gemeinderat werde, wenn die Umstände es erfordern, zu einer vernünftigen Entlastung Hand bieten. Hinsichtlich der Zukunft hat sich der Berichterstatter dazu verschiedene Überlegungen gemacht und auch Vorschläge bereit, die das Budget nicht allzusehr belasten würden; für konkrete Anträge ist die Zeit noch nicht reif genug. Die Umstände sind derart, dass für die Suche nach einer allseits ausgewogenen Lösung Zeit vorhanden scheint. Ohne Zweifel sind mit dem Kleinstbetrieb unabdingbare Unzukömmlichkeiten verbunden: Für den Bürger, der gelegentlich länger als ihm lieb mit der Behandlung seines Anliegens warten muss, für den Ombudsmann, der sich immer wieder einem unausweichlichen Zeitdruck ausgesetzt sieht.

C. Erledigungsdauer

1. Erledigungsdauer der im Jahre 1980 eingegangenen Geschäfte

Jahr	Eingegangene Geschäfte %	Erledigungsdauer					unerledigt am 31.12.1980 %	
		innert 3 Tagen %	innert 4—8 Tagen %	innert 9—30 Tagen %	innert 31—90 Tagen %	innert 91—180 Tagen %		innert 181—360 Tagen %
1980	366 (100)	96 (26)	16 (5)	63 (17)	70 (19)	26 (7)	15 (4)	80 (22)

2. Erledigungsdauer der im Jahre 1980 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 %
1980	363 (100)	98 (27)	17 (5)	68 (19)	77 (21)	29 (8)	26 (7)	48 (13)

D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

1. Das Geschlecht der Besucher 1971—1980

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Beschwerdeführer					
		weibliche Personen		männliche Personen		juristische Personen	
		Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)
1971/72	550	214	(39)	329	(60)	7	(1)
1973	344	137	(40)	199	(58)	8	(2)
1974	346	156	(45)	183	(53)	7	(2)
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)
1980	366	182	(50)	181	(49)	3	(1)
1971—1980	3554	1566	(44)	1927	(54)	61	(2)

2. Der Wohnort der Besucher 1971—1980

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
1980	366	315	38	12	1
1971—1980	3554	3065	378	97	14

Alter der Besucher	1977		1978		1979		1980	
	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)
bis 20 Jahre alt	7	(1,65)	4	(0,99)	2	(0,52)	4	(1,10)
21- bis 30jährig	40	(9,41)	43	(10,56)	36	(9,28)	45	(12,30)
31- bis 40jährig	49	(11,53)	69	(16,95)	42	(10,82)	71	(19,40)
41- bis 50jährig	71	(16,71)	78	(19,16)	67	(17,27)	54	(14,75)
51- bis 60jährig	110	(25,88)	75	(18,43)	86	(22,16)	71	(19,40)
61- bis 70jährig	63	(14,82)	75	(18,43)	54	(13,92)	52	(14,20)
71- bis 80jährig	49	(11,53)	32	(7,86)	44	(11,34)	37	(10,10)
über 80 Jahre alt	13	(3,06)	10	(2,46)	12	(3,09)	9	(2,45)
Alter unbekannt (Beschwerde schriftlich eingereicht)	16	(3,76)	16	(3,93)	40	(10,31)	20	(5,50)
juristische Personen	7	(1,65)	5	(1,23)	5	(1,29)	3	(0,80)
	425	(100,00)	407	(100,00)	388	(100,00)	366	(100,00)

III. Besuche, Konferenzen und Öffentlichkeitsarbeit

Im Berichtsjahr fanden regelmässige Begegnungen mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich, Dr. Adolf Wirth, statt. Sie dienten insbesondere der Erörterung von Sach- und Verfahrensfragen, Organisationsproblemen und der Abklärung von Zuständigkeitsfragen. Der Beauftragte möchte diese Kontakte nicht mehr missen.

Viele Länder kennen die Ombudsmann-Institution auf nationaler, gliedstaatlicher oder kommunaler Ebene. Da die Wesensmerkmale der Einrichtung weltweit dieselben sind und auch die Anliegen der Menschen an die Verwaltung sich in der ganzen Welt ähnlich sehen, pflegen die Ombudsmänner untereinander einen relativ regen Erfahrungs- und Gedankenaustausch. Der stadtzürcherische Beauftragte in Beschwerdesachen, der eines der kleinsten Ombudsmann-Büros betreut, freut sich immer über die Aufmerksamkeit, die seiner Arbeit vom Ausland gezollt wird und über die damit verbundenen Besuche. Es war ihm vergönnt, im Laufe der Jahre die meisten Kollegen persönlich kennen lernen zu dürfen. Im Jahre 1980 waren solche Begegnungen besonders zahlreich. Zu Besuchen an der Rämistrasse 8 fanden sich ein:

- im März: Dr. Viktor Pickl, Direktor der österreichischen Volksanwaltschaft, Wien;
- im August: Justice Vincente G. Ericta, Ombudsman of the Republic of the Philippines, begleitet vom Botschafter seines Landes in der Schweiz und dem für Zürich zuständigen Generalkonsul;
Prof. K.A. Friedmann, Ombudsman Province of British Columbia, Canada;
- im September: Dr. Randall Ivany, Ombudsman of Province of Alberta, Canada, Chairman International Steering Committee;
Mr. Alex Weir, Chairman Ombudsman Committee International Bar Association;

– im Oktober: Donald R. Morand, Ombudsman Province of Ontario, Canada, in Begleitung seines engsten Mitarbeiters;

Judge Joseph E. Bérubé, Ombudsman Province of New Brunswick, Canada.

Eine Gruppe japanischer Chefbeamter liess sich im Oktober vom Rechtskonsulenten und vom Beauftragten in Beschwerdesachen über die Rechtsmittel im zürcherischen Verwaltungsverfahren und über die städtische Ombudsmann-Einrichtung orientieren.

Der Ausschuss des «International Ombudsman Institute», dem der Beauftragte als Mitglied angehört, tagte vom 22. bis zum 24. Oktober 1980 in Stockholm unter dem Vorsitz von Ulf Lundvik, Former Chief Parliamentary-Ombudsman, Sweden. Schweden ist die Heimat der Ombudsmann-Institution und verfügt über eine mehr als 170jährige Erfahrung mit der Einrichtung. Der Einblick in die Arbeit der schwedischen Büros bedeutete daher ganz besonderen Gewinn. Es ist vorgesehen, die Tagung des Ausschusses im Jahre 1982 in Zürich durchzuführen.

Zusammen mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich und mit Prof. Dr. Walter Haller, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, nahm der Beauftragte an der zweiten Internationalen Ombudsmann-Konferenz teil, die vom 26. bis zum 30. Oktober 1980 in Jerusalem stattfand. In der Sitzung «The Ombudsman in the Field of Local Authorities» war ihm der Vorsitz übertragen. Als Gastgeber der Konferenz, welche rund 50 Ombudsmänner mit ihren Sekretären aus 22 Ländern aller Kontinente vereinigte, zeichnete Dr. I. E. Nebenzahl, Staatskontrolleur und Ombudsmann des Staates Israel. Ihm sei für das wissenschaftlich hochinteressante Veranstaltungsprogramm und für die grosszügige, liebenswürdige Gastfreundschaft auch an dieser Stelle der Dank der zürcherischen Teilnehmer ausgesprochen. Wissenschaftler und Praktiker vermittelten ein realistisches Bild des Ombudsmannes als «Médiator, Reformer and Fighter». Für den Beauftragten, der 1976 an der ersten Konferenz teilgenommen hatte, war der Aufschwung, den die Ombuds-

mann-Idee in vier Jahren weltweit erfahren hat und in der zweiten Konferenz sichtbar zum Ausdruck gelangte, einprägsam.

Im Auftrag der UNESCO verfasste der Beauftragte die Arbeit: «L'Ombudsman de la ville de Zurich: Médiateur entre le citoyen et l'administration (un exemple d'une institution communale d'Ombudsman)»; er referierte vor der Sachkommission des Verfassungsrates des Kantons Basel-Land über die Erfahrungen der Stadt Zürich mit der Ombudsmann-Einrichtung und setzte seine Vortragstätigkeit in Vereinigungen aller Art fort.

I. Der Ombudsmann: Möglichkeiten und Grenzen

Der Ombudsmann der Stadt Zürich kann gemäss Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeordnung nur auf Ersuchen hin tätig werden. Es steht ihm nicht zu, aus eigener Initiative Vorkommnisse aufzugreifen und sie zum Gegenstand einer Untersuchung zu machen. Er kann nur abklären, vermitteln oder mit Empfehlungen auf die Verwaltung einwirken, wenn er von Betroffenen darum ersucht wird. Jeder Intervention des Ombudsmannes liegt eine Beschwerde oder ein Anliegen zugrunde. Ohne dass der Gesetzgeber bei Erlass der Bestimmung daran gedacht haben mag, schuf er mit dieser Regelung – worin sich die stadtzürcherische Ombudsmann-Einrichtung von den meisten ausländischen Institutionen und auch von der für den kantonalen Ombudsmann getroffenen Ordnung unterscheidet – eine nicht unwesentliche Garantie für eine von der Politik losgelöste Institution. Mit der Regelung wird vermieden, dass dem Tätigwerden des Ombudsmannes politische Motive unterschoben werden können. Es wird nämlich keinem Ombudsmann leicht fallen, aus der Fülle der Tagesgeschehnisse, die ihm als abklärungswürdig erscheinenden herauszugreifen, ohne sich damit dem Verdacht politischer Einflussnahme auszusetzen. Der Beauftragte ist davon überzeugt, dass die von der Gemeindeordnung getroffene Einschränkung seines Handlungsspielraums das Vertrauen von Bürgern und Verwaltung in die Glaubwürdigkeit der kommunalen Ombudsmann-Einrichtung vertieft hat.

Der Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeordnung hat Möglichkeiten und Grenzen des erwünschten Wirkungskreises des Ombudsmannes klarer und sinnvoller abgegrenzt, als dem Wortlaut der Bestimmung bei oberflächlicher Betrachtung entnommen werden kann. Aus dem Sinn der Bestimmung ergibt sich, dass der Gesetzgeber keinen Vermittler kreieren wollte, der sich selbständig mit grossen Aktionen in weitgespannte Ereignisse einschalten soll. Dem Ombudsmann wird eine andere, wenn auch nicht weniger bedeutungsvolle Aufgabe zugeteilt: Er soll dem Beschwerenden, Verunsicherten oder Ratsuchenden, dem, der glaubt, es sei ihm Unrecht oder Unbill durch die Stadtverwaltung widerfahren, auf dessen Verlangen gezielt und wirkungsvoll bei der Durchsetzung seiner berechtigten Ansprüche

unterstützen und damit neues Vertrauen des Bürgers in sein Gemeinwesen anknüpfen.

Die Tätigkeit des Ombudsmannes, wie sie von der Gemeindeordnung gewünscht wird, ist, wie jede Verwaltungskontrolle, «wesensgemäss Nachvollzug und darauf gerichtet, Mängel zu vermeiden (und) ... zu beseitigen.»² In diesem Sinne ist die Ombudsmann-Institution keine vierte Gewalt, die sich an der «Staatsleitung» zu beteiligen hat, und sie kann die «gestaltende Kreativität des Gemeinwesens» nicht in Funktion bringen.

Die Rolle des städtischen Beauftragten besteht darin, sich dem Menschen als Einzelnem zuzuwenden und sich um ihn, den direkt Betroffenen, zu bemühen «und zwar nicht irgendwie, sondern in Gründlichkeit und im Bestreben, auch dem Individuellen, Subjektiven, Erleidenden gerecht zu werden». Der Beauftragte hofft, es gelinge ihm möglichst oft, den Verärgerten oder den Verunsicherten aufzufangen aus der Verlorenheit des Anonymen, aus der Bedeutungslosigkeit statistischer Nummern, aus vermuteter Gering-schätzung.

Wenn auch nur punktuell und bisweilen mehr oder weniger zufällig vermag der sich Beschwerende oder um Vermittlung Nachsuchende, indem er sein Anliegen dem Ombudsmann vorträgt, Abklärungen in Gang zu bringen, die Wirkung über den Einzelfall hinaus erzielen. Hinzu kommt, dass eine Vielzahl von Bürgern mit mannigfaltigen Anliegen aus den verschiedensten kommunalen Verwaltungszweigen an den Ombudsmann gelangt, wohl eine Folge davon, dass er keine langwierigen, ihn belastenden und kostspieligen Prozeduren befürchten muss.

²Vgl. dazu: Eichenberger Kurt, Die Kontrolle der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart; in: Der Staat der Gegenwart, Basel 1980, S.127 ff. Ferner: Keller Konrad, Grundzüge der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Zürich 1971, S.67.

Auf diese grundsätzliche Einordnung der städtischen Ombudsmann-Einrichtung hinzuweisen, erscheint im Hinblick auf die Wirrnisse, die unsere Stadt zur Zeit bedrängen, als angezeigt. Der Berichtersteller steht nicht teilnahmslos beiseite, kann aber nur jene Aufgaben wahrnehmen, die ihm durch die Rechtsordnung übertragen worden sind.

Die folgenden Arbeitsbeispiele wurden so ausgewählt, dass in der individuellen Fragestellung Probleme von allgemeinem Interesse zur Darstellung gelangen: Bewusst verzichtet der Beauftragte im Speziellen Teil – auch hierin anders als die meisten seiner ausländischen Kollegen es halten – auf eine in Untertiteln ersichtliche Gliederung der Beispiele nach den neun Abteilungen der Stadtverwaltung. Angestrebt wird, die erläuterten Arbeitsbeispiele möglichst gleichmässig auf alle neun Abteilungen zu verteilen. Abweichungen von dieser Regel dienen allein dazu, Wiederholungen aus früheren Jahresberichten zu vermeiden und einer interessanten Berichterstattung den Vorzug zu geben gegenüber einer überspitzten Gleichbehandlung aller Abteilungen.

II. Vierundzwanzig Arbeitsbeispiele

A. Verwaltungsexterne Beschwerden und Anliegen

1. Interventionen des Ombudsmannes, die eine Meinungsänderung der Verwaltung bewirkten

Die Beispiele Nr. 1 bis und mit Nr. 13 behandeln Beschwerden oder Anliegen von Personen, die der Beauftragte ganz oder teilweise als berechtigt erachtete, was ihm Anlass war, die Verwaltung einzuladen, den Begehren im Sinne der Empfehlungen des Ombudsmannes zu entsprechen. Der Spielraum solcher Empfehlungen ist dabei notwendigerweise ein sehr weiter; er reicht von der Missbilligung eines Verwaltungshandelns bis zum Ersuchen an die Verwaltung um ein Entgegenkommen.

Nr. 1 *Haftung der Stadt für die steuerrechtlichen Folgen eines unzutreffenden Lohnausweises*

Gegenstand des Anliegens

Herr X steht seit fünfzehn Jahren in den Diensten des städtischen Schulamtes. Auch seine Ehefrau ist Arbeitnehmerin der Stadt Zürich; ihre Aushilfsdienste erstrecken sich über das ganze Jahr, erfordern aber kein Vollamt.

Nachgewiesenermassen bezahlte X für die Jahre 1974 bis und mit 1978 Fr. 8897.10 zuviel Steuern. Es hat damit folgende Bewandnis:

Erstmals im Februar 1974 stellte das Personalamt der Stadt Zürich Frau X einen Lohnausweis über Fr. 24 623.– für die Monate Januar bis und mit Mai und Oktober bis und mit Dez. 1973 aus. Das Schulamt seinerseits stellte Frau X für das Jahr 1973 einen Lohnausweis über Fr. 7784.60 zu, ohne die Beschäftigungsdauer zu nennen. Der Lohnausweis des Personalamtes umfasst das gesamte Jahreseinkommen von Frau X, nimmt aber unrichtigerweise lediglich auf eine Beschäftigungsdauer von acht Monaten Bezug.

X übersah anlässlich der Steuererklärung 1974 die Tatsache, dass das vom Schulamt bestätigte Erwerbseinkommen im Lohnausweis des Personalamtes bereits enthalten war, und er kumulierte die beiden Beträge in der Steuererklärung. Da auch in den folgenden Jahren für das Erwerbseinkommen seiner Ehefrau zwei getrennte Lohnausweise ausgestellt wurden, bemerkte X seinen Irrtum nicht, was dazu führte, dass er für die Jahre 1974 bis und mit 1978 ein zu hohes Einkommen versteuerte.

X bemühte sich um Rückerstattung der zu viel entrichteten Steuern. Nachdem das Schulamt vergeblich beim kantonalen Steueramt vorstellig geworden war, und die Rechtslage auch dem kantonalen Ombudsmann eine Korrektur der unzutreffenden Steuereinschätzung versagte, verwies dieser den Beschwerdeführer an den städtischen Beauftragten, in der Meinung, es sei zu prüfen, ob die Stadt ein Entgegenkommen zeigen könne.

Abklärungen

Der Beauftragte zog eine Vernehmlassung des Personalamtes bei und besprach sich mit Vertretern des Steueramtes, des Personalamtes und des Schulamtes.

Erwägungen

1. Steuerrechtlich kann X nicht geholfen werden. Nicht in Betracht fällt insbesondere eine Steuerrückerstattung. «Die abgeschlossene Steuereinschätzung ist nicht nur für den Staat, sondern auch für den Steuerpflichtigen verbindlich. Der Pflichtige hat allfällige Fehler der Einschätzung in der hierfür durch das Gesetz vorgesehenen Form, durch rechtzeitigen und formrichtigen Rekurs, zu rügen. Bleibt die Einschätzung unangefochten, so gilt sie als endgültige Feststellung der Steuerschuld, die in Rechtskraft erwächst, selbst wenn sie zu Ungunsten des Pflichtigen fehlerhaft sein sollte (BGE 74 I 405; 75 I 63). Der Pflichtige, der eine auf Grund einer rechtskräftigen Veranlagung richtig berechnete Steuer entrichtet, zahlt eine Steuer, die geschuldet ist. ... Die Steuerrückerstattung hat zur Vorausset-

zung, dass der bezahlte Steuerbetrag nicht geschuldet war, dass beim Steuerbezug dadurch ein Irrtum unterlaufen ist, dass eine Steuerleistung gefordert wurde, die gar nicht verlangt oder dass eine Mehrleistung über den taxierten Betrag hinaus in Rechnung gestellt wurde» (Bosshardt Oskar, Die neue zürcherische Einkommens- und Vermögenssteuer, Zürich 1952, S. 300/301).

Auch einem Erlassgesuch des Pflichtigen könnte mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht entsprochen werden. Der Pflichtige hat seine Steuern bezahlt (und zwar indem er sich dieselben im Verfahren «Steuerzahlen leicht gemacht» von der Besoldung in Abzug bringen liess). Der Steuererlass bezieht sich regelmässig auf geschuldete Steuern. «Daraus ist geschlossen worden, dass ein Erlass bereits bezahlter Steuern nicht möglich und dementsprechend ein Rückerstattungsbegehren unter Berufung auf Steuererlass ausgeschlossen sei... Ausnahmsweise ist indessen auch der Erlass bereits bezahlter Steuern und deren Rückerstattung am Platze, wenn festgestellt werden muss, dass trotz Vorliegen eindeutiger Erlassgründe die Steuern bezahlt wurden und die Steuerzahlung den Steuerpflichtigen in eine eigentliche Notlage brachte» (Reimann/Zuppinger/Schärfer, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Bd. III, Bern 1969, S. 594/595). In eine Notlage ist X durch die zu viel bezahlten Steuern nicht geraten.

2. Es fragt sich, ob die Stadt gestützt auf das Haftungsgesetz vom 14. September 1969 für den entstandenen Schaden haftet. Nach § 6 dieses Gesetzes haftet der Staat für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung hoheitlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügt. Für den Schaden aus falscher Auskunft haftet der Staat nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit des Beamten.

Die Doppelspurigkeit der Lohnausweise beurteilt das Personalamt als «nicht bloss überflüssig, sondern tatsächlich verwirrend». Hinzu kommt, dass der Lohnausweis des Personalamtes vom Februar 1974 über Fr. 24 623.- unvollständig und damit fehlerhaft ist. Er beinhaltet nämlich den gesamten Jahresverdienst von Frau X für das Jahr 1973, bezeichnet aber die Beschäftigungsdauer mit Angabe der Monate Januar, Februar, März, April, Mai, Oktober, No-

vember, Dezember und erteilt daher keinen Aufschluss darüber, dass sich die ausgewiesene Lohnsumme auch über die Monate Juni, Juli, August und September erstreckt. Dieser fehlerhafte Lohnausweis setzte die Grundlage für die unrichtigen Steuererklärungen im Jahre 1974 und in den folgenden Jahren. Um beurteilen zu können, ob die Ausstellung eines Lohnausweises durch die Stadt Zürich eine hoheitliche Verrichtung darstellt, ist der rechtliche Charakter des Lohnausweises zu untersuchen.

Gegenüber dem Steuerpflichtigen sind zur Ausstellung schriftlicher Bescheinigungen verpflichtet: Arbeitgeber über ihre Leistungen an Arbeitnehmer (§ 74 Abs. 1 lit. a StG). Dem Lohnausweis kommt im Steuerrecht eine «erhöhte Beweiskraft gegenüber andern vom Steuerpflichtigen eingereichten Beweismitteln zu. Der Lohnausweis stellt eine Urkunde im Sinne von § 192 StG dar» (vgl. Reimann/Zupinger/Schärler, a.a.O., S. 355/356). Den Arbeitgeber trifft somit eine steuerrechtliche Verpflichtung zur Ausstellung eines Lohnausweises. Diese öffentlich-rechtliche Pflicht trifft auch die Stadtverwaltung. In der Ausstellung eines objektiv unrichtigen Lohnausweises durch die Stadtverwaltung ist daher eine widerrechtliche hoheitliche Amtshandlung zu erblicken, wofür die Gemeinde ohne Rücksicht auf ein Verschulden der Beamten haftet. Der Lohnausweis bildet für den Unselbständigerwerbenden die Grundlage der Steuererklärung und der Steuereinschätzung; es kommt ihm eine hohe Beweiskraft zu, die durch den Pflichtigen widerlegt werden müsste. Das Vertrauen in einen Lohnausweis darf, insbesondere wenn der Staat oder ein Gemeinwesen der Arbeitgeber ist, nicht erschüttert werden.

Unter den vorliegenden Umständen darf von einer Haftung der Stadt gestützt auf § 6 Abs. 1 des Haftungsgesetzes ausgegangen werden.

Das Mitverschulden des Geschädigten ist ein Grund zur wesentlichen Reduktion des Schadenersatzes (§ 7 des Haftungsgesetzes; Schwarzenbach H.R., Die Staats- und Beamtenhaftung, Zürich 1970, S. 133; derselbe, Die vermögensrechtliche Haftung des Gemeinwesens und der Beamten in der Schweiz, Referat für das 9. Kolloquium des Europarates vom Oktober 1979 in Madrid).

Die Doppelspurigkeit der Lohnausweise war für den Arbeitnehmer nicht leicht ersichtlich; aus den Ausweisen allein ergab sie sich jedenfalls nicht. Trotzdem hätte X bei genügender Aufmerksamkeit erkennen müssen, dass seine Ehefrau ein um rund Fr. 8000.– höheres Einkommen deklarierte als sie bezog. Andererseits darf nicht ausser acht gelassen werden, dass in den betreffenden Jahren die Besoldung durch Teuerungszulagen anstieg und dass Frau X einer unregelmässigen Arbeit nachging.

Empfehlung

Gestützt auf die tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen empfiehlt der Beauftragte dem Personalamt zuhanden des Finanzvorstandes, X einen Betrag von Fr. 4500.– auszurichten. Die Zahlung ist als vergleichsweise Erledigung zu verstehen und setzt voraus, dass X auf weitere Forderungen gegen die Stadt aus dem Sachverhalt unwiderruflich verzichtet.

Es dürfte sich als zweckmässig erweisen, wenn die Stadt den Schaden dem städtischen Versicherungsfonds anmeldet.

Im Auftrage des Finanzvorstandes überwies die Versicherungskasse zulasten des Versicherungsfonds X Fr. 4500.– als vergleichsweise Entschädigung.

Nr. 2 Staats- und Gemeindesteuern / Steuerrechnung

Gegenstand des Anliegens

Frau X, von Beruf Krankenschwester, hält die Steuerrechnung der Stadt Zürich für die Staats- und Gemeindesteuern des Jahres 1980 darum für ungerechtfertigt, weil sie sich anfangs Januar 1980 zur Weiterbildung nach Paris begeben habe, von wo sie Ende Juni 1980 nach Zürich zurückgekehrt sei und sich unverzüglich nach einer Gemeinde im Kanton Graubünden abgemeldet habe. Nach Ansicht von Frau X ist sie in Zürich für das Jahr 1980 darum nicht steuer-

pflichtig geworden, weil sie im Jahre 1980 in Zürich nie erwerbstätig war.

Über ihre Korrespondenz in der Angelegenheit mit dem Steueramt weiss Frau X nicht mehr genau Bescheid.

Erwägungen

Gestützt auf die beim Steueramt eingeholte Vernehmlassung ergibt sich:

Die Staats- und Gemeindesteuerrechnung 1980 der Stadt Zürich beruht auf der definitiven Einschätzung 1979 und berücksichtigt die Abmeldung der Pflichtigen vom 8. Juli 1980 nach der bündnerischen Gemeinde A. Die Vermutung von Frau X, sie habe in der Angelegenheit mit dem Steueramt der Stadt Zürich korrespondiert, trifft, wie die Akten zeigen, nicht zu. Richtig ist, dass sie sich anfangs Januar 1980 mit einer sog. Zirkulationsmeldung beim zuständigen Kreisbüro 6 abmeldete und der Behörde bekanntgab, sie werde sich bis zum 30. Juni 1980 zur Erlernung der französischen Sprache in Paris aufhalten und sich erst nach ihrer Rückkehr nach Zürich am 8. Juli 1980 definitiv abmelden.

Das Steuerdomizil der Unselbständigerwerbenden ist, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, identisch mit ihrem Wohnsitz und hängt nicht von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ab. Die Abklärungen ergaben nun aber, dass Frau X in Zürich mit ihrer Freundin, Frau Y, ebenfalls Krankenschwester von Beruf, in derselben Wohnung zusammenwohnte. Als Folge ihrer Abreise nach Paris überliess Frau X ihrer Freundin auch ihren Wohnanteil und die Miete wurde gesamthaft von Frau Y getragen. Irrtümlicherweise meldete sich Frau X trotz der tatsächlichen Wohnungsaufgabe nur vorübergehend von Zürich ab. Gestützt auf die Aufgabe des Wohnsitzes kann das Steueramt Frau X als ab 1. Januar 1980 vorläufig nicht in der Stadt Zürich steuerpflichtig erachten und es wird das kantonale Steueramt, welches letztlich über Umfang und Bestand der Steuerpflicht entscheidet, in diesem Sinne orientieren.

Unter diesen Umständen hat Frau X die Steuerrechnung der Stadt Zürich für die Staats- und Gemeindesteuern 1980 einstweilen nicht zu bezahlen. Sollte der Kanton in der Angelegenheit wider Erwarten anders entscheiden, wird ihr die Stadt eine neue Rechnung zustellen.

Nr. 3 *Verwirrung über die Zuständigkeit benachteiligt den Bürger*

Gegenstand des Anliegens

Herr X übersandte der Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse im Juni 1980 eine Mahnung der Ärztlichen Inkassostelle Bern für eine Rechnung des Neuroradiologischen Institutes Zürich über Fr. 389.–, mit dem Bemerkten, das Institut habe ihm anlässlich der Untersuchung versichert, über entstehende Kosten werde keinesfalls dem Patienten Rechnung gestellt, dafür habe der Auftraggeber aufzukommen. Die Zweigstelle orientierte X anfangs Juli 1980 dahin, sie habe die Rechnung an die Invalidenversicherungs-Kommission weitergeleitet. In der Folge wurde X von der Ärztlichen Inkassostelle betrieben; er ersucht den Beauftragten um Mithilfe.

Abklärungen

Die aufwendigen Abklärungen des Beauftragten ergeben schliesslich:

Am 28. Dezember 1972 wurde X auf einem Fussgängerstreifen von einem betrunkenen Automobilisten angefahren und schwer verletzt. Dr. med. Y, Spezialarzt für Neurologie, erstattete im November 1978 ein medizinisches Nachgutachten. Darauf gestützt beschloss die Eidgenössische Invalidenversicherung Eingliederungsmassnahmen, u.a. einen Abklärungsaufenthalt in der MEDAS, Kantonsspital St. Gallen, welche eine Untersuchung durch das Neurologische Institut Zürich anordnete. Nach den Vorbringen von X hat er

von den Untersuchungskosten dieses Institutes im Betrage von Fr. 389.– erstmals durch die Mahnung der Ärztlichen Inkassostelle Kenntnis erhalten.

Als Antwort auf den Brief der Zweigstelle Zürich vom Juli 1980 teilte die Invalidenversicherungs-Kommission X mit, die Krankenkasse sei im Besitze der Rechnung und übernehme die Begleichung, weshalb die Mahnung an diese weiterzuleiten sei. Auf Anfrage bei der Krankenkasse erhielt X die schriftliche Antwort, die Rechnung sei nie bei ihr eingegangen und eine Kostenübernahme durch die Kasse komme ohnehin nicht in Frage, da die Untersuchungskosten Folge eines Unfalles seien. Daraufhin wandte sich X erneut an die Invalidenversicherungs-Kommission, deren Sekretariat ihm nunmehr schrieb, über eine Rechnung des Neurologischen Institutes sei beim Sekretariat nichts bekannt und die Kommission habe zu einem solchen Untersuch auch keinen Auftrag erteilt.

Erledigung der Angelegenheit

Dem Wunsche des Beauftragten entsprechend, setzt sich die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse mit der Invalidenversicherungs-Kommission des Kantons Zürich in Verbindung und die Kommission erklärt sich bereit, die Kosten für die zusätzlichen Bemühungen des Neurologischen Institutes als Bestandteil der Eingliederungsmassnahmen anzuerkennen und zu übernehmen.

Nr. 4 *Verhaftung; Verhältnismässigkeit polizeilichen Vorgehens*

Gegenstand der Beschwerde

Herr X beschwert sich, er und seine Braut, Fräulein Y, seien grundlos verhaftet worden. Unnötigerweise seien sie arretiert, mit dem Polizeiwagen in das Gebäude der Kriminalpolizei verbracht und dort einer Leibesvisitation unterzogen worden. Überdies habe sich Fräulein Y eine medizinische Untersuchung der Leibesöffnungen gefallen lassen müssen. X beanstandet, dass die Polizei es unterlassen

habe, unverzüglich beim gemeinsamen Arbeitgeber von ihm und Y die Personalien nachzukontrollieren, er mit Gewalt zum Umsteigen in ein zweites Polizeifahrzeug gezwungen worden sei und die medizinische Untersuchung seiner Begleiterin nicht nach den Regeln der ärztlichen Kunst vorgenommen worden sei. Der für die Anordnungen verantwortliche Polizeioffizier habe sich zwar im nachhinein in aller Form entschuldigt, aber an der Ansicht festgehalten, die Abklärungen seien ordnungsgemäss erfolgt und hätten den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht verletzt.

X wünscht keine finanzielle Entschädigung, sondern vom Beauftragten Antwort auf die Frage, ob die Polizeiaktion das Prinzip der Verhältnismässigkeit verletzt habe. Gegebenenfalls drängt er auf Massnahmen, die eine Wiederholung derartiger Vorkommnisse nach Möglichkeit ausschliessen.

Erwägungen

Tatsächliches

Aus der Sicht des Beschwerdeführers lässt sich der Hergang der Ereignisse wie folgt zusammenfassen:

X suchte, begleitet von seiner Braut, um ca. 17.00 Uhr das Bijouteriegeschäft A an einer Geschäftsstrasse in Zürich auf und liess sich Eheringe vorzeigen. Das Paar begab sich, ohne einen Kauf getätigt zu haben, die Geschäftsstrasse abwärts und besichtigte im Ladengeschäft B weitere Trauringe, ohne sich zu einem Kauf entschliessen zu können. Beim Verlassen des Ladens wurde das Paar von Polizeibeamten aufgefordert, im vorderen der beiden bereitstehenden Polizeiwagen Platz zu nehmen. Nach dem Grund der Arrestierung befragt, habe die Polizei erwidert, eine Antwort darauf werde zu gegebener Zeit erteilt. Unaufgefordert habe er, X, seinen Führerausweis vorgezeigt, die Personalien seiner Begleiterin, die keine Ausweise auf sich getragen habe, bekanntgegeben und um Nachprüfung derselben an der Adresse des Arbeitgebers gebeten. Ohne dass seinem Begehren Rechnung getragen worden wäre,

sei er aufgefordert worden, auszusteigen und im hinteren Polizeifahrzeug Platz zu nehmen. Als er auf einer Erklärung für die Festnahme beharrt und sich einer Trennung von seiner Begleiterin widersetzt habe, sei er aus dem Wagen gerissen und in das zweite Dienstfahrzeug verbracht worden. Auf der Fahrt zum Kripo-Gebäude sei er aufgefordert worden, einen gestohlenen Ring herauszugeben. In getrennte Arrestzellen verbracht, hätten sich beide Arretierten zur Vornahme der Leibesvisitation völlig entkleiden müssen. Während er keiner medizinischen Untersuchung unterzogen worden sei, habe die Polizei eine solche für Fräulein X offenbar lediglich wegen ihres fremdländischen Aussehens angeordnet.

Eine etwas andere Sicht ergibt sich aus den beigezogenen Polizeiakten:

Um 17.35 Uhr ging beim Detektivbüro der Stadtpolizei von privater Seite die telephonische Meldung ein, im Juweliergeschäft B befänden sich Personen, die im Bijouteriegeschäft A Schmuck entwendet hätten. Um die mutmasslichen Diebe zu blockieren, wurde ein Streifenwagen vor den Juwelierladen B beordert; zugleich rückten zwei Detektive mit dem Dienstwagen aus, um das bezeichnete Paar zur Überprüfung auf das Detektivbüro zu bringen. Da Fräulein Y keine Ausweise auf sich getragen habe, sei dem Paar bekanntgegeben worden, Abklärungen würden eine Überführung auf die Polizeiwache erfordern. Die Akten zeigen, dass der Grund der Verhaftung einstweilen offenbar nicht bekanntgegeben wurde, die Festgenommenen auf dem Transport aber dahin orientiert wurden, es liege die Vermutung nahe, sie hätten in der Bijouterie A einen wertvollen Ring entwendet. Die Polizei räumt ein, dass Gewalt gegen X angewendet wurde, als er sich einer Separierung von Fräulein Y widersetzte. Nachdem die Leibesvisitation keinen Ring zutage förderte, forderte die Polizei die zuständigen Personen der Firma A telephonisch auf, nochmals gründlich nach dem gestohlenen Ring zu suchen. Als die Firma meldete, die Suchaktion sei resultatlos verlaufen, wurden die beiden Arrestanten und die Verkäuferin der Firma A zur Sache einvernommen. Da eine Prüfung der Personalien von X und Y die Richtigkeit ihrer Angaben ergeben hatte, wurden die Dienstfahrzeuge nach dem vermissten Ring abgesehen.

Sodann suchte die Polizei den Weg vom Juweliergeschäft A zu Juweliergeschäft B nach einem fortgeworfenen Ring ab. Zudem wurde der Geschäftsführer der Firma A von der Polizei befragt, ob nicht eine Verwechslung vorliege und ob sicher sei, dass ein Ring in der Auslage fehle. Als diese zusätzlichen Abklärungen erfolglos blieben, hielt der beigezogene Polizeikommissär darum für angebracht, Fräulein Y durch den Gerichtsmediziner untersuchen zu lassen, weil die Verkäuferin im Geschäft A das Verhalten von Y als besonders auffällig wahrgenommen haben wollte. Eine ebenfalls in Erwägung gezogene Röntgenuntersuchung beider Verhafteten unterblieb. Nach der negativ verlaufenen medizinischen Untersuchung wurde das Paar um 20.30 Uhr entlassen. Der vermisste Ring im Werte von ca. Fr. 4000.– wurde am darauffolgenden Tag auf einem Tablett der Firma A gefunden; er war von einer Verkäuferin für eine Kundschaft reserviert und Herrn X und seiner Begleiterin nicht vorgezeigt worden.

Rechtliches

1. Jeder Polizeiangestellte ist verpflichtet, eine Person festzunehmen, die nach Mitteilung glaubwürdiger Personen eines Verbrechens oder Vergehens dringend verdächtig ist, sofern Gefahr vorliegt, dass ohne die Festnahme die Spuren verwischt werden können oder wenn zu befürchten ist, der Täter werde sich durch Flucht der Strafe entziehen (§ 68 Ziff. 2 in Verbindung mit § 49 Abs. 1 lit. a und b StPO). Dabei haben die Polizeiorgane diejenigen Massnahmen zu treffen, welche ohne Gefahr nicht verschoben werden können (§ 21 Abs. 3 und § 23 Abs. 1 StPO).

Nach der zürcherischen Praxis genügt zur Anhebung einer Strafverfolgung jeder auf ernsthafte Anhaltspunkte gestützte Verdacht (ZR 1934 Nr. 65). Die Polizei, insbesondere die kriminalistisch geschulte, hat ohne besonderen Auftrag auch die Spuren zu sichern, darf die selbständigen Ermittlungen nach dem Täter aber nur soweit ausdehnen, als es für die Anhandnahme der Untersuchung durch den Bezirksanwalt notwendig ist (ZR 1939 Nr. 104 und 1955 Nr. 147).

Die polizeilichen Kompetenzen im Ermittlungsverfahren können zusammengefasst wie folgt umschrieben werden: «Der Kriminalpolizei obliegt die Aufgabe des ersten Zugriffs. Sie nimmt den Befund am Tatort auf, indem sie die Spuren und die Beweismittel für die Tat und die Täterschaft erforscht und sicherstellt. Zur Erreichung dieses Zweckes stehen ihr unter anderem die Möglichkeit der protokollarischen Einvernahme der Beteiligten und die Anordnung von Zwangsmitteln in unaufschiebbaren Fällen zu, namentlich die Festnahme des Verdächtigten, die vorläufige Beschlagnahme, die Durchsuchung, die Anordnung der Blutprobe in Fällen von Fahren in angetrunkenem Zustand, die Fahndung nach Personen und Sachen» (Hauser Robert, Kurzlehrbuch des Schweizerischen Strafprozessrechts, Basel 1978, S. 192).

«Vor jeder Freiheitsentziehung muss dem Betroffenen in einer ihm verständlichen Sprache erläutert werden, weshalb er in Haft gesetzt werden soll. Insbesondere ist der Schuldige möglichst bald zu informieren, welche Straftaten ihm zur Last gelegt werden» (Hauser, a.a.O., S. 167).

«Die Freiheitsbeschränkung muss in einer angemessenen Relation zur Schwere der abzuklärenden Straftat, zur erwartenden Strafe sowie zur Stärke des Tatverdachts stehen. Der Zwangseingriff muss erforderlich sein. Unter mehreren Mitteln, die zur Verfügung stehen, ist das schonendste auszuwählen. Für das Proportionalitätsprinzip ist die Rechtslage zur Zeit der Anordnung der Zwangsmassnahme massgebend. Ihre Anwendung darf nicht als unrechtmässig behandelt werden, wenn sich später der ursprüngliche Verbrechensverdacht nicht aufrecht erhalten lässt.» (Hauser, a.a.O., S. 166).

2. Gehorcht der Verhaftete, so ist keine unnötige Strenge gegen ihn anzuwenden; gehorcht er nicht, so sind die Polizeiorgane berechtigt, zum Vollzug der Verhaftung Gewalt zu gebrauchen (§61 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit §68 StPO).

3. Der Angeschuldigte darf, wenn es die Umstände erfordern, einer körperlichen Durchsuchung und Untersuchung durch einen Arzt unterzogen werden. Personen weiblichen Geschlechts dürfen nur

von Frauen untersucht werden, soweit es sich nicht um gerichtsärztliche Untersuchungen handelt (§156 Abs. 1 und 3 StPO).

Die Durchsuchung dient der Auffindung von Deliktobjekten. Diese Zwangsmassnahme erstreckt sich auf alle am Körper getragenen Kleider und Schuhe und auf die Durchsuchung von Körperöffnungen. Die Durchsuchung von Körperöffnungen stellt eine ernstzunehmende Beeinträchtigung der Persönlichkeit dar. Primär steht die Anordnung dieser Zwangsmassnahme der Untersuchungsbehörde zu. Doch drängen sich derartige Durchsuchungen oft «zu Beginn eines Strafverfahrens auf. In diesem Stadium ist die Polizei tätig, und nur schnelles Zugreifen kann zu einem Erfolg führen. Deshalb ist auch die Kriminalpolizei in dringenden Fällen, wenn Gefahr im Verzug ist, zur Durchführung zuständig» (vgl. Hauser, a.a.O., S.182). Es scheint, dass das Bundesgericht nicht ausschliesst, «dass der allgemeine Auftrag der Polizei, die Spuren festzustellen und zu sichern, auch eine kompetenzbegründende Norm zur Personendurchsuchung enthält» (Hauser, a.a.O., S.180 und BGE 91 I 36 ff). «Diese Befugnis schliesse nötigenfalls eine Personendurchsuchung bei einem nicht Beschuldigten ein» (Hauser, a.a.O., S. 180).

Beurteilung des polizeilichen Vorgehens anhand der Rechtsnormen

1. Die Festnahme von X und seiner Begleiterin wird der Polizei nicht zum Vorwurf gemacht werden können. Der Anzeigerstatter meldete dem Detektivbüro, ein unbekanntes Paar habe in seinem Geschäft einen Brillantring im Werte von ca. Fr. 4000.– entwendet. Bei Eintreffen der Detektive befand sich der Anzeiger an der betreffenden Örtlichkeit und bestätigte, dass das angehaltene Paar den Ring gestohlen habe. Die Identität von Fräulein Y konnte nicht unverzüglich durch Ausweise abgeklärt werden. Von der Polizei aus betrachtet, bestanden konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat. Den Polizeiorganen obliegt, das Nötige vorzukehren, um Fehlbare der Strafe zuzuführen (Art. 2 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich, Stadtratsbeschluss vom 30. März 1977).

Nicht verständlich ist hingegen, weshalb die Polizei die in Gewahrsam Genommenen nicht unverzüglich über die Gründe der Festnahme aufklärte. Einer solchen Orientierung stand nichts im Wege und sie hätte Missverständnisse verhindert. Es darf davon ausgegangen werden, dass X, sofern man ihm den Grund der Verhaftung bekannt gegeben, Verständnis für die Separierung von seiner Begleiterin aufgebracht hätte.

2. Angemessen wäre gewesen, wenn die Verhafteten über die von der Polizei unternommenen Abklärungen und deren Resultate raschmöglichst orientiert worden wären. Ohne überzeugende Gründe wurde den Verhafteten nicht mitgeteilt, dass nach der Leibesvisitation die Verkäuferin der Firma A ausführlich befragt worden war. Auch darüber, dass die Dienstfahrzeuge vergeblich nach dem Ring abgesucht worden waren und die Polizei die Wegstrecke von Geschäft A nach Geschäft B ergebnislos abgesucht hatte, unterblieb eine Orientierung. Eine fortlaufende Orientierung hätte mitgeholfen, die Verdächtigten davon zu überzeugen, dass die Polizei alles unternommen hatte, bevor sie sich zur Anordnung einer Körperdurchsuchung entschloss.

3. Nicht leicht zu beantworten ist die Frage nach der Notwendigkeit der medizinischen Untersuchung von Fräulein Y. Nach dem Studium der Akten muss die Anordnung als vorschnell beurteilt werden. Bei einer solchen Untersuchung handelt es sich um eine eigentliche Untersuchungshandlung, die in der Regel durch die Untersuchungsorgane und nicht durch die Polizei anzuordnen ist. Aus den Akten ergibt sich, dass die Polizeiassistentin, die die Leibesvisitation vornahm, eine körperliche Untersuchung als nicht mehr notwendig erachtete. Dass der Polizei durch die Festnahme des Paares internationale Trickdiebe in die Fänge geraten waren, war vor Anordnung der Untersuchung bereits äusserst unwahrscheinlich.

Schlussfolgerungen

Aus den beigezogenen Akten ergibt sich, dass der Chef der Kriminalpolizei zum Schluss gelangt, das Prinzip der Verhältnismässigkeit

sei in verschiedener Hinsicht nicht gewahrt worden. Dementsprechend bedauert er seinerseits das polizeiliche Vorgehen sehr. Der Ombudsmann teilt diese Beurteilung.

Zur Frage, ob die medizinische Untersuchung lege artis erfolgte, kann sich der Beauftragte nicht äussern. Als kantonale Amtsstelle fällt die Gerichtsmedizin nicht in die Zuständigkeit des stadtzürcherischen Ombudsmannes. Das gerichtsmedizinische Institut hat keine Antwort auf die betreffende Frage erteilt.

Massnahmen

Die Stadtpolizei liess es nicht bei dem von ihr ausgesprochenen Bedauern bewenden, sondern traf Massnahmen dafür, dass sich derartige Vorkommnisse in Zukunft wenn immer möglich nicht wiederholen. Sie erliess zu diesem Zwecke drei Dienstanweisungen, die dem Beauftragten vorgelegt wurden, u.a. die «Dienstanweisung betreffend Anordnung einer körperlichen Untersuchung».

Nr. 5 *Feuerwehrsteuer/Rückerstattung bei erfüllter Dienstpflicht*

Gegenstand des Anliegens

Herr X hat die Staats- und Gemeindesteuerrechnung 1979, in welcher auch die Feuerwehrsteuer im Betrage von Fr. 56.30 inbegriffen ist, bezahlt. Mit der Begründung, er habe seine Feuerwehrdienstpflicht für das Jahr 1979 erfüllt, fordert er die Rückerstattung der Feuerwehrsteuer. Das Feuerwehrinspektorat beharrt auf seiner Ansicht, die Dienstpflicht sei nicht erfüllt.

Erwägungen

Tatsächliches

In dem von X dem Beauftragten vorgelegten Feuerwehrdienstbüchlein findet sich der Eintrag: «1979 erfüllt, dispensiert 2/disp. Hptm. W...». Das Feuerwehrinspektorat teilt in seiner Vernehmlassung

sung dem Beauftragten mit, X hätte als Korporal im Jahre 1979 zwölf Übungen besuchen sollen, aber nur an zwei Übungen teilgenommen, weshalb die Feuerwehrpflicht nicht als erfüllt betrachtet werden könne. Der Eintrag von Hptm. W... im Dienstbüchlein sei unzutreffend. Da die Vernehmlassung den Beauftragten nicht in allen Teilen zu befriedigen vermag, unterbreitet er das Geschäft dem Abteilungssekretariat des Polizeivorstandes, welches dem Ombudsmann mitteilt, er habe offenbar übersehen, dass der Eintrag im Dienstbüchlein laute: «1979 nicht erfüllt, dispensiert 2/disp. Hptm. W...». Die Abklärungen ergeben, dass die vom Büro des Beauftragten erstellte Fotokopie des Eintrages mit dem nunmehrigen Eintrag nicht übereinstimmt. Auf Befragen muss der Sachbearbeiter einräumen, in der Zwischenzeit den Eintrag eigenmächtig abgeändert zu haben.

Unbestritten ist, dass X im Jahre 1979 für die Dauer von sechs Monaten im Ausland weilte und für diese Zeit von der Dienstpflicht dispensiert war. Den zwei Aufgeböten, die er ausserhalb der Dispensation erhielt, leistete er Folge; zudem absolvierte er einen Geräteführerkurs.

Rechtliches

Gemäss § 66 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 28. Januar 1934 haben die Feuerwehrpflichtigen, die nicht in der örtlichen Feuerwehrorganisation oder in einer vom Kanton Zürich anerkannten Betriebsfeuerwehr aktiv Feuerwehrdienst leisten, in ihrer Wohngemeinde eine jährliche Ersatzsteuer zu zahlen. Daraus ist zu schliessen, dass der Feuerwehrpflichtige, der seine Dienstpflicht erfüllt hat, keine Ersatzsteuer zu entrichten hat. Nach § 46 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates über die Feuerwehr vom 25. September 1947 sind die Gemeinden verpflichtet, jährlich wenigstens vier Mannschafts- und zwei Kader- und Spezialübungen abzuhalten. Die Dauer der Übungen beträgt mindestens zwei Stunden. Zudem hat für die ganze Feuerwehr oder für jede Kompanie oder jeden Löschkreis in jedem Jahr eine Hauptübung stattzufinden. Laut Art. 15 der städtischen Verordnung über die Feuerwehr, welche für das Jahr 1979 Gültigkeit beansprucht,

soll die Zahl der jährlichen Übungen der Mannschaft in der Regel sechs nicht übersteigen. Vor jeder Mannschaftsübung hat eine Kaderübung stattzufinden. Als Entschuldigungsgrund für das Nichterscheinen bei Übungen und Aufgeböten gilt unter anderem eine «begründete mehrtägige Ortsabwesenheit» (Art. 16 der genannten städtischen Verordnung).

Nachdem X im Jahre 1979 allen Aufgeböten nachgekommen ist, auch wenn es nur deren zwei waren, und sich im übrigen ordnungsgemäss abgemeldet hat, weshalb er dispensiert wurde, hat er seine Dienstpflicht erfüllt.

Empfehlung

Der Beauftragte empfiehlt dem Steueramt der Stadt Zürich die Rückerstattung der Feuerwehrsteuer 1979 im Betrage von Fr. 56.30 und orientiert den Polizeivorstand über das unkorrekte Verhalten des Sachbearbeiters.

Das Steueramt veranlasst die empfohlene Rückzahlung, und der Polizeivorstand erteilt dem Sachbearbeiter einen Verweis.

Nr. 6 *Einwohnerkontrolle; Rückrapportierung der Abmeldung*

Gegenstand des Anliegens

Frau X obliegt in Zürich, wo sie auch ihren Wohnsitz hat, ihren Studien. Sie begab sich, dem Lehrplan ihrer Schule entsprechend, für ein Semester ins Ausland und war vom 12. August 1979 bis zum 27. Januar 1980 landesabwesend. Nach ihrer Darstellung wies sie sowohl im Kreisbüro als am Abmeldeschalter des Stadthauses ausdrücklich darauf hin, dass ihre Abwesenheit von Zürich zu Studienzwecken längstens sechs Monate dauern werde. Da sie ungeachtet dieses Hinweises abgemeldet worden sei, habe sie sich anlässlich der Wiederanmeldung erkundigt, ob die Abmeldung unerlässlich gewesen sei, worauf der Schalterbeamte ihr vorgehalten habe, ihre

seinerzeitigen Ausführungen hätten auf einen zeitlich unbestimmten Auslandsaufenthalt Bezug genommen.

Weil die Abmeldung die Unterstellung in die obligatorische Krankenpflegeversicherung nachteilig beeinflusst, ersucht Frau X um Rückgängigmachung der Abmeldung.

Erwägungen und Beilegung der Differenzen

Nach der Praxis der Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich erkundigt sich der Schalterbeamte bei der Abmeldung einer Person ins Ausland nach der Dauer des Auslandsaufenthaltes. Wird dabei ersichtlich, dass der Auslandsaufenthalt nicht länger als sechs Monate dauern soll, so erfolgt in der Regel keine Abmeldung. Um Vorladungen von Amtsstellen während der Landesabwesenheit zu vermeiden, werden die interessierten Ämter (z.B. Steueramt und Amt für Sozialversicherung) durch Zirkulationsmeldungen über den Auslandsaufenthalt gleichwohl orientiert.

Die Einzelheiten der Schaltergespräche lassen sich nicht mehr rekonstruieren; möglicherweise haben sich Missverständnisse eingeschlichen. Gestützt auf die ausführliche und glaubhafte Schilderung, die Frau X dem Beauftragten gab, erklärt sich die Einwohnerkontrolle bereit, die Abmeldung zu annullieren.

Nr. 7 *Einwohnerregister; Vermerk über Vormundschaft*

Gegenstand des Anliegens

Frau X nimmt Anstoss daran, dass städtische Ämter aufgrund der Computer-Daten immer wieder der Ansicht seien, sie sei noch bevormundet, obwohl die Vormundschaft bereits im Jahre 1958 aufgehoben worden sei. Schwierigkeiten seien ihr jüngst wieder im Zusammenhang mit der Passempfehlung entstanden. Eine Freundin von Frau X teilt dem Beauftragten mit, derartige Vorkommnisse würden jeweiligen Depressionen bei ihrer Bekannten auslösen, weil diese

vermute, man werde ihr zeitlebens die längst aufgehobene Bevormundung nachtragen.

Abklärungen und Anordnungen der Verwaltung

Dem von der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich erstatteten Bericht ist zu entnehmen, dass die Vormundschaft über Frau X nie in Zürich geführt wurde, weshalb auch die Löschung nicht von zürcherischen Behörden ausgegangen ist. Der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich ist nicht bekannt, welche Behörde die Bevormundung aufgehoben hat und zu welcher Zeit.

Die Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich ermittelt auf Ersuchen des Beauftragten, dass die Vormundschaft seinerzeit in Dielsdorf geführt, die Aufhebung dem zürcherischen Register aber nicht schriftlich gemeldet wurde, weshalb immer noch ein Vermerk über die Bevormundung am Einwohnerregister besteht. Zwar erhielt das Amt schon vor Jahren, anlässlich der Ausstellung einer Identitätskarte für Frau X, telefonisch von der Aufhebung der Bevormundung Kenntnis, doch lässt sich heute, nachdem der damals handelnde Beamte nicht mehr in den Diensten der Stadt steht, nicht mehr feststellen, weshalb eine Änderung des Registers unterblieb.

Nunmehr wurde der Vormundschaftsvermerk am Register beseitigt, und die Einwohnerkontrolle veranlasste zugleich die Löschung des Vermerks bei allen andern Amtsstellen der Stadt.

Die Entschuldigung der Verwaltung verdankend, schreibt Frau X dem Beauftragten: «Damit ist nun hoffentlich der weniger schöne Teil meiner Vergangenheit endgültig vorbei.»

Nr. 8 *Lärmimmissionen durch Altglassammelmulde*

Gegenstand des Anliegens

Nach den Vorbringen von Herrn X führt die Altglassammelmulde Wartau Höngg, die anfangs Oktober 1979 in der Tramschleife

Wartau aufgestellt wurde, für die Bewohner der Umgebung zu unzumutbaren Lärmbelästigungen. In Gutheissung einer Beschwerde von X transportierte das Abfuhrwesen den Container noch im Oktober 1979 ab. Am 6. Februar 1980 aus den Ferien zurückgekehrt, fand X die Sammelmulde am ehemaligen Standort wieder vor; seine weiteren Beschwerden bei der Lärmbekämpfungsstelle und bei der Sicherheitspolizei zeitigten keine Resultate. X beharrte auf der Verlegung des Containers.

Abklärungen

Der Beauftragte zog vom Gesundheits- und Wirtschaftsamt eine Vernehmlassung bei, besprach sich mit den zuständigen Organen des Abfuhrwesens, der Lärmbekämpfungsstelle und dem Kreischef der Stadtpolizei und besichtigte, begleitet von den genannten Beamten und im Beisein des Ehepaares X sowie weiterer Beschwerdeführer, die Örtlichkeiten.

Erwägungen

Das Gesundheits- und Wirtschaftsamt hat im Mai 1979 mit der Firma Welti-Furrer AG einen Vertrag über den Betrieb von permanenten Glassammelstellen abgeschlossen. Die Standorte der Sammelstellen wurden von den zuständigen Amtsstellen im Einvernehmen mit der genannten Firma unter Berücksichtigung des mutmasslichen Einzugsgebietes festgelegt, wobei darauf geachtet wurde, dass den Bewohnern aller Quartiere in annähernd gleicher Weise Möglichkeiten zur Deponierung von Altglas eingeräumt wurden. Die Stadtpolizei begutachtete die Lage der vorgesehenen Standplätze im Hinblick auf ihre Verkehrssicherheit und mögliche Lärmimmissionen.

Auf die Beschwerde von X brachte das Gesundheits- und Wirtschaftsamt der Firma Welti-Furrer drei andere Standorte in Vorschlag; da sich dieselben aber als ungeeignet erwiesen hätten, ordnete die Stadtpolizei die Rückverbringung des abtransportierten Containers an den ursprünglichen Standort an.

Unklar ist, ob die Lärmbekämpfungsstelle der Stadtpolizei die vom Abfuhrwesen für eine Verlegung in Betracht gezogenen drei Standplätze begutachtet hat. Zudem fehlt es an einer Stellungnahme der Lärmbekämpfungsstelle über das Ausmass und die Zumutbarkeit der am derzeitigen Standplatz der Mulde beanstandeten Immissionen.

Erledigung

Nach Durchführung von Versuchen anlässlich der vom Beauftragten veranlassenen Besichtigung beurteilt die Lärmbekämpfungsstelle die Lärmimmissionen als unzumutbar und ordnet die definitive und unverzügliche Verlegung des Containers an.

Nr. 9 Wasserversorgung / Anschlussgebühren

Gegenstand des Anliegens

Die Bausektion II des Stadtrates befahl Frau X den Abbruch der beiden einander benachbarten, in ihrem Eigentum stehenden Wohnhäuser. Für das auf der Liegenschaft neu erstellte Mehrfamilienhaus berechnete die Wasserversorgung die Anschlussgebühr auf Fr. 60 000.—. Um den Fortgang der Bauarbeiten nicht zu beeinträchtigen, bezahlte die Eigentümerin die erhobene Anschlussgebühr, widersetzte sich aber von allem Anfang an der Berechnung derselben.

Frau X macht geltend, beim Abbruch der Gebäulichkeiten handle es sich um eine unfreiwillige Zerstörung der Bauten, so dass gemäss Ziff. 4 Abs. 3 des Tarifes über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 2. Juli 1975) nur eine Gebühr für die Differenz zwischen der bisherigen und der neuen Nenngrösse des Wasserzählers erhoben werden dürfe. Ferner wendet die Beschwerdeführerin ein, der Anschlusswert des neuen Gebäudes berechne sich auf 160 Einheiten, was einer Zählergrösse von ca. 12 m³/Stunde entspreche, weshalb es nicht angehe,

die Anschlussgebühr basierend auf einer Zählergrösse von 20 m³/Stunde festzusetzen.

Die Wasserversorgung hält an ihrer Auffassung fest, es handle sich um einen normalen Hausabbruch und die Anschlussgebühr berechne sich auf der Basis von 178 Litern/Minute. Erforderlich sei daher eine Zählergrösse von 20 m³/Stunde. Da die Anschlussgebühr Fr. 3000.– je m³/Stunde der Nenngrösse des Wasserzählers betrage, sei sie mit Fr. 60 000.– richtig berechnet.

Abklärungen

Der Beauftragte zog die Akten bei, holte eine Vernehmlassung der Wasserversorgung ein und führte Besprechungen mit dem Vize-direktor und dem Abteilungsleiter Netzbüro der Wasserversorgung. Die Rechtslage besprach er zudem mit dem dafür zuständigen Adjunkten der Industriellen Betriebe.

Erwägungen

Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Reglementes über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 2. Juli 1975) erhebt das Werk eine Anschlussgebühr nach dem jeweils geltenden Wassertarif, die vor Beginn der Anschlussarbeiten zu entrichten ist.

Laut Ziff. 4 Abs. 1 des Tarifes über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 2. Juli 1975) beträgt die Anschlussgebühr Fr. 3000.– je m³/Stunde der Nenngrösse des Wasserzählers.

Diese Gebühr, welche auf die Nenngrösse des Wasserzählers abstellt und somit den Wasserbedarf berücksichtigt, hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Entscheid vom 23. August 1979 als rechtlich nicht zu beanstanden erklärt. Indessen kam das Verwaltungsgericht in diesem Entscheid zum Schluss, die Wasserversorgung schaffe, indem sie nur sechs Zählergrössen von 3 bis 30 m³/Stunde verwende, praktisch einen Tarif, der mit Wortlaut und

Sinn von Ziff. 4 Abs. 1 des Wassertarifes unvereinbar sei. Daran ändere nichts, dass der Markt das Bedürfnis nach einer hinreichenden Zahl von Zählertypen nicht decke.

In Berücksichtigung dieses Verwaltungsgerichtsentscheides hat der Stadtrat mit Beschluss vom 8. Dezember 1979 den Vollzug von Ziff. 4 Abs. 1 des Wassertarifs neu geordnet. Da eine differenziertere Abstufung der Anschlussgebühren durch Verwendung weiterer Zählergrössen darum ausser Betracht fällt, weil solche Zähler auf dem Markt nicht erhältlich sind, wurden zusätzliche fiktive Anschlusswerte für die Gebührenerhebung geschaffen. Diese fiktiven Nennwerte bringen eine differenziertere Abstufung zur Geltung und beheben namentlich die zu grossen Sprünge zwischen den Zählergrössen von 10 m³/Stunde und 20 m³/Stunde sowie 20 m³/Stunde und 30 m³/Stunde.

Da die für einen Wasseranschluss erforderliche Nenngrösse des Wasserzählers gemäss den Leitsätzen des Schweizerischen Vereins von Gas- und Wasserfachmännern nach der Anzahl der Sanitär-einheiten und wahrscheinlichen Höchstlast der Wasserbezugsstellen bestimmt wird, hat der Stadtrat für die Gebührenerhebung nach den gleichen Grundsätzen fiktive Anschlusswerte festgesetzt. Für die Anschlusswerte bis zu 30 m³/Stunde werden nunmehr folgende Anschlussgebühren erhoben:

Anschlusswerte m ³ /h	Sanitär- einheiten	Gebühr Fr.
3	25	9 000.–
5	60	15 000.–
7	125	21 000.–
10	200	30 000.–
13½	365	40 000.–
16⅔	530	50 000.–
20	700	60 000.–
23⅓	1300	70 000.–
26⅔	1900	80 000.–
30	2500	90 000.–

Die Anschlussgebühr richtet sich nunmehr nach den Anschlusswerten in m³/Stunde bzw. nach den Sanitäreinheiten. Für die Liegenschaft von Frau X werden 178 Liter/Minute berechnet. Begründete Zweifel an der Berechnung bestehen nicht.

Es resultiert ein Anschlusswert von 13 $\frac{1}{3}$ m³/Stunde, was zu einer Anschlussgebühr von Fr. 40 000.– führt.

Nicht anzuschliessen vermag sich der Beauftragte der Ansicht der Beschwerdeführerin, der erstellte Neubau sei nach unfreiwilliger Zerstörung eines Gebäudes erfolgt. Gemäss der Rechtsauffassung der iuristischen Sachbearbeiter sind unter unfreiwilligen Zerstörungen nur solche zu verstehen, die auf höhere Gewalt zurückzuführen sind. Ziff. 4 Abs. 3 des Wassertarifs spricht von «Brand, Explosion usw.» und weist damit auf Fälle höherer Gewalt hin. Die Auslegung der Verwaltung erscheint somit jedenfalls nicht als willkürlich.

Empfehlung

Der Beauftragte empfiehlt der Direktion der Wasserversorgung, bzw. dem Vorstand der Industriellen Betriebe, Frau X einen Betrag von Fr. 20 000.– zurückzuerstatten, zuzüglich 5% Zins seit Datum der Zahlung.

In Befolgung der Empfehlung des Beauftragten überweist die Wasserversorgung Frau X den Betrag von Fr. 23 072.20.

Nr. 10 *Massnahmen des Elektrizitätswerkes wegen angeblicher Behinderung von Installationsarbeiten*

Gegenstand des Anliegens

Herr X ist Eigentümer eines Reiheneinfamilienhauses, welches vom Nachbarhaus, das im Eigentum von Y steht, durch eine Brandmauer getrennt ist. Das EWZ verrechnet X sämtliche Stromlieferun-

gen zum Hochtarif mit der Begründung, er weigere sich, für Installationsarbeiten im Nachbarhaus einen Durchbruch durch die Brandmauer zu gestatten.

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht sich mit dem Chef der Installationskontrolle und hernach mit dem Rechtsberater des EWZ. Zudem werden die Akten beigezogen.

Erwägungen

1. Tatsächliches

Im Zusammenhang mit dem Umbau seines Einfamilienhauses hat Y die Zähler für Energielieferungen in den Keller seines Hauses verlegen lassen. Demzufolge wurde auch der sog. Rundsteuerempfänger im Keller untergebracht. Der Rundsteuerempfänger dient u.a. zur Umschaltung der Zähler von Hoch- auf Niedertarif und umgekehrt. Der Rundsteuerempfänger in der Liegenschaft von Y dient zugleich der Umschaltung für die Liegenschaft von X. Theoretisch wäre es möglich, die zum Rundsteuerempfänger führenden Steuerdrähte wie bisher über die nach wie vor im 1. Stock der Liegenschaft von Y sich befindenden Haussicherungen zu führen. Indessen lässt die Verlegung des Rundsteuerempfängers in den Keller es als zweckmässig erscheinen, die Steuerdrahtverbindung zur Liegenschaft von X durch einen Mauerdurchbruch in der Brandmauer herzustellen. Y liess, ohne das Einverständnis von X eingeholt zu haben, die Brandmauer durchbohren; X widersetzt sich dem Vorhaben einer direkten Steuerdrahtverbindung durch die Brandmauer.

2. Rechtliches

Die Brandmauer steht im Miteigentum der beiden Grundnachbarn. Zur Frage, ob die Steuerdrahtverbindung durch die Brandmauer hindurch geführt werden darf, kann sich das EWZ nach Ansicht des Beauftragten zur Zeit nicht endgültig äussern. Ob Y die Brandmauer für den vorgesehenen Zweck durchbohren lassen darf, ist eine Fra-

ge des Zivilrechts, die Y, sofern X die Zustimmung verweigert, durch den Zivilrichter abklären lassen muss. Denn der Zivilrichter entscheidet im Streitfall über die Benützung von Miteigentum.

Gemäss Art. 5 Ziff. 3 des Reglementes über die Abgabe elektrischer Energie durch das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 10. November 1971) dürfen an Hausinstallationen ohne Anzeige an das EWZ keinerlei Änderungen ausgeführt werden. Ergänzungen und Erweiterungen unterliegen den gleichen Vorschriften wie Neuanlagen. Das EWZ konnte nun die ihm von Herrn Y unterbreitete Installationsanzeige nur unter dem Vorbehalt genehmigen, dass keine Privatrechte Dritter tangiert werden. Nachdem die Durchbohrung der Brandmauer ohne das Einverständnis von X vorgenommen wurde und X sich einer Führung der Steuerleitung durch die Brandmauer widersetzte, hätte das EWZ richtigerweise von Y eine Änderung der vorgesehenen Installation verlangen sollen. Die Ursache dafür, dass die tarifgemässe Messung des Energieverbrauches in der Liegenschaft von X nicht möglich ist, liegt nicht im Verhalten von X, sondern im Verhalten von Y begründet. Das EWZ hätte sich somit an Y halten und nötigenfalls ihm Sanktionen in Aussicht stellen sollen.

Empfehlung

Auf Empfehlung des Beauftragten erklärt sich das EWZ bereit, den Stromverbrauch von X rückwirkend nach Hoch- und Niedertarif zu berechnen. Zu diesem Zwecke ist eine Schätzung nach den Verbrauchszahlen der Vorjahre vorzunehmen.

Ergänzende Ausführungen des Beauftragten

Ungeachtet der momentanen Rechtslage rät der Beauftragte Herrn X, den Mauerdurchbruch zu gestatten. Da die Brandmauer im Miteigentum der beiden Grundnachbarn steht, kann Y den Zivilrichter anrufen und von diesem einen Entscheid über die Frage erwirken, ob X sich eine Durchbohrung der Brandmauer zur Durchführung der Steuerdrähte gefallen lassen muss. Es ist nicht auszuschliessen, dass Y in einem derartigen Prozess obsiegen würde, denn eine Wei-

gerung von X könnte als Rechtsmissbrauch missbilligt werden. Der offenbare Missbrauch eines Rechtes findet keinen Rechtsschutz. Rechtsmissbräuchlich handelt, wer sich ohne genügenden Grund nur darum auf sein Recht beruft, um einem andern zu schaden. Es fragt sich, ob die von X vorgetragene Gründe eine Verweigerung des Mauerdurchbruchs rechtfertigen.

Nr. 11 *Verwandtenunterstützung / Rückforderungsanspruch der Fürsorgebehörden für Leistungen, die vor Inkrafttreten des neuen Kindesrechts erbracht worden sind*

Gegenstand des Anliegens

Die Abteilung für Rückerstattungen des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich ersucht Herrn X schriftlich, Unterstützungsauslagen des Amtes für seine Adoptivtochter, Fräulein A, im Betrage von insgesamt Fr. 3218.50 zu ersetzen, und zwar mit dem Hinweis, dass rechtliche Schritte eingeleitet würden, sofern der beigelegte Verpflichtungsschein nicht innert angesetzter Frist unterzeichnet zugestellt werden sollte.

X bezweifelt die Rechtmässigkeit der Forderung.

Abklärungen

Der Beauftragte zieht die Akten bei und bespricht die tatsächlichen Vorgänge mit dem Bürochef der Abteilung für Rückerstattungen. Die Abklärungen ergeben, dass die zurückgeforderten Unterstützungsleistungen in den Jahren 1976 und 1977 ausgerichtet wurden. Die Abteilung für Rückerstattungen wartete mit der Geltendmachung der Forderung gegenüber X im Interesse der Unterstützten, welche hoffte, die Fürsorgeauslagen aus eigenen Mitteln zurückerstatten zu können, einstweilen zu und gelangte erstmals im Januar 1979 an den Adoptivvater der Unterstützten.

Dem Beauftragten stellt sich die Frage, ob die in den Jahren 1976 und 1977 ausgerichteten Unterstützungsleistungen nach Inkrafttreten

des neuen Kindesrechts auf den 1. Januar 1978 von den Fürsorgebehörden noch zurückgefordert werden dürfen, bzw. welche Frist das neue Kindesrecht für die Geltendmachung derartiger Ansprüche vorsieht.

Da die Literatur die aufgeworfene Frage noch nicht beantwortet, erkundigt sich der Beauftragte beim Verfasser des neuen Kindesrechts, Herrn Prof. Dr. iur. Cyril Hegnauer, der sich in ausserordentlich zuvorkommender Weise bereit erklärt, die ihm unterbreitete Frage aus dem intertemporalen Recht unentgeltlich in Form eines Rechtsgutachtens zu beantworten.

Erwägungen

Das (hier leicht gekürzt wiedergebene) Gutachten Hegnauer führt aus:

Unter dem früheren Recht nahm die herrschende Lehre und Rechtsprechung an, der Ersatzanspruch des Gemeinwesens gemäss Art. 329 Abs. 3 ZGB unterliege der fünfjährigen Verjährung nach Art. 128 Ziff. 1 OR, doch trete vor Ablauf dieser Frist Verwirkung ein, wenn die Geltendmachung rechtsmissbräuchlich verzögert werde. Der neue Art. 279 Abs. 1 ZGB, der infolge der Verweisung von Art. 329 Abs. 3 ZGB nunmehr sinngemäss anzuwenden ist, sieht dagegen die Klage nur für die Zukunft und für ein Jahr vor von der Klageerhebung an.

Die Begrenzung des vergangenen Zeitraums, für den Unterhalt verlangt werden kann, hat eine verwirkungsähnliche Funktion. Es rechtfertigt sich daher, für die intertemporale Anwendung der Art. 279 Abs. 1 ZGB Art. 49 Schlusstitel (SchIT) zum ZGB sinngemäss anzuwenden.

Gemäss Art. 49 Abs. 3 SchIT gelten grundsätzlich für die Verjährung vom Inkrafttreten des neuen Rechts an die neuen Bestimmungen. Das frühere Recht ist daher seit 1. Januar 1978 auch für die früher entstandenen Ansprüche nicht mehr anwendbar. Indessen beginnt nach Art. 49 Abs. 2 SchIT eine neu eingeführte Frist von weniger als

fünf Jahren erst vom Inkrafttreten des neuen Rechts an zu laufen. Der vor dem Inkrafttreten verflossene Zeitraum ist daher auf die neue Frist nicht anzurechnen. Vielmehr soll dem Berechtigten, dessen Anspruch unter dem bisherigen Recht nicht verjährt war, auf jeden Fall die Frist des neuen Rechts noch zur Verfügung stehen. Das Inkrafttreten des neuen Rechts soll mit anderen Worten nicht zur Folge haben, dass ein Anspruch, der nach dem früheren Recht in diesem Zeitpunkt noch nicht verjährt war, unter dem neuen Recht überhaupt nicht mehr geltend gemacht werden kann.

Beim Inkrafttreten des neuen Rechts am 1. Januar 1978 war der Anspruch gegen die unterstützungspflichtigen Verwandten auf Rückforderung von Leistungen, die nach dem 1. Januar 1973 erbracht worden waren, nach dem früheren Recht noch nicht verjährt. Aufgrund von Art. 279 Abs. 1 ZGB hätten jedoch am 1. Januar 1978 nur noch die seit 1. Januar 1977 erfolgten Leistungen zurückverlangt werden können. Die sofortige Anwendung des neuen Rechts hätte daher zur Folge, dass der Anspruch für die Leistungen in der Zeit vom 1. Januar 1973 bis zum 31. Dezember 1976 mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts verwirkt wäre, was dem Grundgedanken von Art. 49 Abs. 2 SchIT widerspricht. Vielmehr muss Art. 279 Abs. 1 ZGB in Verbindung mit Art. 49 Abs. 2 SchIT so ausgelegt werden, dass der Berechtigte nach Inkrafttreten des neuen Rechts frühere, nicht verjäherte Ansprüche noch geltend machen kann. Demgemäss ist die Klage nach Art. 279 Abs. 1 ZGB nicht nur zuzulassen für Leistungen, die innerhalb eines Jahres vor der Klage erbracht wurden, sondern auch für frühere Leistungen, soweit sie innerhalb eines Jahres vor der Klage aufgrund des früheren Rechts noch geltend gemacht werden konnten. Das bedeutet, dass der Berechtigte die am 1. Januar 1978 noch nicht verjäherten Leistungen bis 31. Dezember 1978 einklagen konnte. Dagegen können seit 1. Januar 1979 Leistungen aus der Zeit vor 1. Januar 1978 nicht mehr geltend gemacht werden.

Empfehlung

Gestützt auf das Gutachten Hegnauer empfiehlt der Beauftragte dem Fürsorgeamt, die gegen X erhobene Forderung im Betrage von Fr. 3218.50 fallenzulassen. Das Fürsorgeamt folgt der Empfehlung.

Nr. 12 Altersbeihilfe: Gemeindegusschuss der Stadt Zürich bei Wegzug in eine andere Gemeinde des Kantons

Gegenstand des Anliegens

Die Altersbeihilfe entzog Frau X die Weiterausrichtung des Gemeindegusschusses der Stadt Zürich mit der Begründung, sie habe ihren Wohnsitz bereits im Jahre 1973 nach der Gemeinde A im Kanton Zürich verlegt und sich in der Zwischenzeit wohl genügend in der neuen Umgebung akklimatisiert.

Frau X hält den Entzug als im Widerspruch mit gegebenen Zusicherungen der Altersbeihilfe. Sie bringt vor, sie leide seit vielen Jahren an Spondylitis deformans und habe jahrelang im Haushalt ihrer in der Stadt Zürich wohnhaft gewesenen Nichte, Frau M, Aufnahme gefunden. Im Jahre 1973 habe Frau M mit ihrer Familie ein Eigenheim in der Gemeinde A im Kanton Zürich bezogen und sich anboten, ihre Tante, Frau X, mit nach A zu nehmen. Im Bewusstsein, dass ein solcher Umzug möglicherweise den Verlust des Gemeindegusschusses der Stadt Zürich nach sich ziehen könnte und für die Ausrichtung der Zusatzleistungen zur AHV vorerst die Karenzfrist am neuen Wohnsitz abzuwarten wäre, habe sie einstweilen auf das Angebot verzichtet. Um in der Stadt verbleiben zu können, habe sie die Altersbeihilfe um Mithilfe bei der Zuteilung einer Alterswohnung ersucht. Nachdem sich eine solche durch die zuständigen Ämter innerhalb nützlicher Zeit nicht habe finden lassen, hätten ihr die Organe der Altersbeihilfe empfohlen, sich zu ihrer Nichte nach A zu begeben, mit der ausdrücklichen Zusage, es werde, ungeachtet des Umzuges, der Gemeindegusschuss der Stadt Zürich weiterhin ausbezahlt. Da sie sich mit dieser mündlichen Zusicherung nicht ohne weiteres habe zufrieden geben können, habe sie sich das Versprechen schriftlich bestätigen lassen und erst gestützt darauf den Umzug vorgenommen. Infolge der hohen Auslagen, die ihr Leiden mit sich bringe, sei sie auf den Gemeindegusschuss der Stadt Zürich dringend angewiesen.

Erwägungen

Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Gewährung von Gemeindegusschüssen zu den Zusatzleistungen (Beschluss des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 20. Dezember 1972) kann der Gemeindegusschuss einem bisher Bezugsberechtigten weiterhin ausgerichtet werden, wenn er den Wohnsitz in eine andere Gemeinde des Kantons Zürich oder eines andern Kantons verlegt und triftige Gründe den Weiterbezug rechtfertigen. Ein eigentlicher Anspruch auf Weiterausrichtung des Gemeindegusschusses nach der Verlegung des Wohnsitzes in eine andere Gemeinde besteht aber nicht. Die Bestimmung wird in der Praxis der Altersbeihilfe der Stadt Zürich dahin ausgelegt, dem Bezüger die Eingewöhnung in eine andere Umgebung zu erleichtern, wobei dann im Laufe der Zeit eine rechtliche Gleichstellung mit den übrigen betagten Einwohnern der neuen Wohngemeinde angestrebt wird.

Nachdem die Altersbeihilfe mit Schreiben vom 4. August 1971 Frau X bestätigte, auf Gesuch hin könne der Gemeindegusschuss weiter gewährt werden, «so dass Sie keine finanzielle Einbusse erleiden würden» rechtfertigt es sich, den Gemeindegusschuss im bisherigen Umfang weiterhin auszurichten, womit auch dem Umstand des sich verschlimmernden Leidens von Frau X Rechnung getragen wird. Gestützt auf die Intervention des Beauftragten erklärt sich die Altersbeihilfe damit einverstanden.

Nr. 13 Invalidenbeihilfe; Einstellung der Auszahlung von Zusatzleistungen

Gegenstand des Anliegens

Die Invalidenbeihilfe teilte Herrn X mit, sie sehe sich leider gezwungen, die Auszahlung von Zusatzleistungen zur IV vorläufig einzustellen, da er sich geweigert habe, dem Amt die verlangten Unterlagen

zukommen zu lassen. X bestreitet den Vorwurf und macht geltend, durch die ausstehenden Zahlungen sei er in einen finanziellen Engpass geraten und zu Unrecht verweise ihn die Altersbeihilfe zur Überbrückung der eintretenden Notlage an das Fürsorgeamt. Auch das Fürsorgeamt erachte die Eröffnung einer Aktenanlage als unangebracht.

Erwägungen

Die Abklärungen des Beauftragten ergeben, dass der Bezüger Lohnausweis und Arztzeugnis innerhalb der festgesetzten Frist eingereicht hat. Die beförderliche Anhandnahme der Überprüfung der Unterlagen wurde indessen durch eine länger dauernde Krankheit des Sachbearbeiters verzögert. Zudem blieb eine interne Weisung unbeachtet, nach welcher bei Eintreten derartiger Umstände Zusatzleistungen bevorschusst werden können. X ist daher unrichtigerweise an das Fürsorgeamt verwiesen worden.

Die Auszahlung der zurückbehaltenen Beihilfen im Betrage von Fr. 2191.– erfolgt noch so rechtzeitig, dass X das Fürsorgeamt nicht in Anspruch nehmen muss.

2. Beispiele, die aufzeigen wollen, wie schwierig es für den Bürger oft ist, Verwaltungsvorgänge zu verstehen

Es ist zu betonen, dass man dem Bürger unrecht tut und ihn unterschätzt, wenn man behauptet, im Prinzip wolle er, wenn er an den Ombudsmann gelange, «recht bekommen»; erhalte er einen abschlägigen Bericht, dann werde auch der Ombudsmann seine Enttäuschung und seinen Zorn nicht mildern können, sondern vertiefe im Gegenteil denselben dadurch, dass er mitgeholfen habe, «trügerische Hoffnungen zu nähren» (mit welchen Argumenten E. Heiman in der Baselpost Nr. 5/81 die Institution bekämpft). Selbstverständlich freut sich der Bürger, wenn der Intervention des Ombudsmannes Erfolg beschieden ist. Der Ratsuchende begehrt aber vorab, eine zuverlässige Orientierung über die Rechtslage und nur ganz vereinzelte Ausnahmen bilden jene Menschen, die für sich eine der geltenden Ordnung zuwiderlaufende Sonderbehandlung beanspruchen wollen. Das Rechtsempfinden des Durchschnittsbürgers hält in aller Regel auch dann stand, wenn das Recht der Durchsetzung seiner Wünsche entgegensteht.

Was den Bürger aber bedrängt, ist die «Rechtsferne», die seinem Alltagsleben den Zugang zum Recht erschwert; in den allermeisten Fällen will er nicht zum Erfolg, sondern zum Recht kommen. Er will wissen, ob ihm Recht oder Unrecht geschieht, was ihm heute ohne sachkundige Hilfe in vielen Fällen gar nicht mehr möglich ist, wie die folgenden Beispiele dartun wollen.

Nr. 14 Abgabe von Privatgräbern im Friedhof Fluntern

Gegenstand des Anliegens

Frau X wünscht auf dem Friedhof Fluntern für sich und ihren Ehemann ein Urnen-Privatgrab zugeteilt zu erhalten. Nach ihrem Vorbringen lehnte das Bestattungs- und Friedhofamt das Begehren mündlich ab und gab dem Ersuchen um schriftliche Begründung der Absage mit dem Hinweis auf die völlige Aussichtslosigkeit des Anliegens nicht statt.

Frau X ersucht den Beauftragten um Aufschluss über die Rechtslage und macht zusätzlich geltend, sie fühle sich insofern rechtsgleich behandelt, als auch ihre verstorbene Freundin, wohnhaft gewesen im Einzugsgebiet des Friedhofes Nordheim, im Friedhof Fluntern bestattet worden sei.

Erwägungen

Das Stadtgebiet ist in Friedhofkreise eingeteilt. Diese bilden das Einzugsgebiet für den zugehörigen Friedhof. Die Bestattung erfolgt in der Regel im Friedhof jenes Friedhofkreises, in welchem der Verstorbene gewohnt hat. Aus schützenswerten Gründen – so, wenn bereits nahe Angehörige in einem andern Friedhof beigesetzt sind – können Ausnahmen bewilligt werden (Art. 23 der Verordnung über das Bestattungswesen und die Friedhöfe; Stadtratsbeschluss vom 25. Juni 1971).

Nach Massgabe der Platzverhältnisse werden in den städtischen Friedhöfen für Erdbestattungen und Urnenbeisetzungen private Mietgräber bereitgestellt (Art. 31 Abs. 1 der genannten Verordnung). Privatgräber werden in erster Linie für Verstorbene oder Mieter aus dem Einzugsgebiet des betreffenden Friedhofes abgegeben. In zweiter Linie werden Interessenten aus den Einzugsgebieten städtischer Friedhöfe mit beschränkten Platzverhältnissen berücksichtigt. Der Erlass einschränkender Bestimmungen auf einzelnen Friedhöfen bleibt vorbehalten (Art. 33 der genannten Verordnung).

Für den Friedhof Fluntern musste wegen der anhaltend starken Nachfrage nach Familiengräbern die Abgabe von Privatgrabplätzen bereits mit Stadtratsbeschluss vom 18. Juni 1954 Einschränkungen unterworfen werden, die durch Stadtratsbeschluss vom 14. Mai 1970 ergänzt wurden. Danach werden im Friedhof Fluntern Privatgräber nur noch an im Quartier Fluntern wohnhafte Mieter abgegeben, wobei die Vermietung nur im Zeitpunkt eines eingetretenen Todesfalls erfolgen darf. Aus triftigen Gründen kann der Stadtpräsident Ausnahmen bewilligen. Die Grundsätze, nach denen Ausnahmen bewilligt werden, sind in einer Verfügung des Stadtpräsidenten vom 26. Januar 1960 enthalten. Gemäss derselben werden Privatgrabplätze im Friedhof Fluntern abgegeben für die Bestattung eines Einwohners, der während der letzten vierzig Jahre mindestens zwanzig Jahre im Einzugsgebiet des Friedhofes wohnhaft war.

Das Ehepaar X, welches im Einzugsgebiet des Friedhofes Nordheim ein eigenes Haus bewohnt, erfüllt die Voraussetzungen für die Zuteilung eines Privatgrabes im Friedhof Fluntern nicht und es sind auch keine nahen Angehörigen im Friedhof Fluntern bestattet.

Richtig ist, dass die von Frau X genannte Freundin und deren Ehemann im Friedhof Fluntern beigesetzt worden sind, obwohl sie nicht im Einzugsgebiet des Friedhofes Fluntern wohnhaft waren. Die Bestattung erfolgte aber nicht in einem Privatgrab, sondern in einem Reihen-Urnengrab und berücksichtigte die Tatsache, dass nahe Angehörige ihre letzte Ruhestätte im Friedhof Fluntern gefunden haben.

Sofern das Ehepaar X von der Miete eines Privatgrabes in dem für ihren Wohnsitz zuständigen Friedhof Nordheim absehen will, steht ihm die Möglichkeit offen, in einem sog. freien Friedhof, der für die Zuteilung von Privatgräbern keinen Einschränkungen unterworfen ist, ein Privatgrab zu mieten. Erfolgt eine Zuteilung eines Privatgrabes in einem Friedhof, der nicht zum Einzugsgebiet gehört, ergeben sich aber bedeutend höhere Kosten.

Selbstverständlich steht es Frau X frei, ungeachtet des abschlägigen Berichtes des Beauftragten, mit einem formellen Gesuch an den Stadtpräsidenten zu gelangen.

Nr. 15 *Bewerbung um Zuteilung einer Wohnung in einer städtischen Liegenschaft; der Liegenschaftsverwaltung wird vorgeworfen, sie bevorzuge, in Missachtung ihrer eigenen Grundsätze, einen einflussreichen Bewerber*

Gegenstand des Anliegens

Die dreiköpfige Familie X bewohnt eine Zweizimmerwohnung in einer städtischen Liegenschaft und bewarb sich um Hinzumietung einer auf der gleichen Etage gelegenen Einzimmerwohnung. Die Liegenschaftsverwaltung sah von einer Berücksichtigung der Bewerbung ab mit der Begründung, nach ihren Grundsätzen würden an ein und dieselbe Familie prinzipiell nicht zwei Wohnungen vermietet.

In der Folge bezog eine noch minderjährige Tochter von Herrn A, eines Mieters einer Zweizimmerwohnung auf einem andern Stockwerk derselben Liegenschaft, die in Rede stehende Einzimmerwohnung.

Frau X bringt vor, die Liegenschaftsverwaltung habe sich mit Bezug auf ihre dreiköpfige (und bald vierköpfige) Familie auf Grundsätze berufen, die sie gegenüber dem Mieter A und dessen Tochter aber darum nicht zur Anwendung gebracht habe, weil es sich bei Herrn A um eine in der Stadt Zürich bekannte Persönlichkeit handle, die über die erforderlichen Beziehungen verfüge; von einem Mitarbeiter der Liegenschaftsverwaltung sei ihr denn auch mitgeteilt worden, A sei mit seiner Bewerbung «ganz oben eingestiegen».

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht sich mit dem Sachbearbeiter der Liegenschaftsverwaltung, zieht die Mietakten über die Mieter X und A bei und lässt sich die Grundrisse der beiden betreffenden Stockwerke vorlegen.

Erwägungen

Tatsächliches

1. Wie die Akten zeigen, hat sich Frau X nie formell um die ihrer Zweizimmerwohnung benachbarte Einzimmerwohnung beworben. Anfangs Dezember 1979 orientierte sie aber die Liegenschaftsverwaltung über bevorstehenden Familienzuwachs und bat um Zuteilung einer Vierzimmerwohnung im Laufe des Jahres 1980. Es ist aber unbestritten, dass eine formelle Bewerbung um die zusätzliche Überlassung der Einzimmerwohnung nur darum unterblieb, weil sich die Liegenschaftsverwaltung in Besprechungen auf den Grundsatz berief, prinzipiell einem Mieter zur Befriedigung seiner Wohnbedürfnisse nicht zusätzlich eine zweite Wohnung zu überlassen.

2. Der Mieter A bewarb sich – wie sich aus den Akten ergibt – anfangs Juli 1977 auf dem ordentlichen Weg bei der Liegenschaftsverwaltung um eine Zweizimmerwohnung. Der Mietvertrag datiert vom 30. März 1978 und legt den Mietbeginn auf den 1. Juli 1978 fest.

Nachdem sich zeigte, dass eine im Ausland weilende, zur Zeit noch minderjährige Tochter von A nach ihrer Rückkehr in die Schweiz bei ihrem Vater zu wohnen wünschte, erkundigte sich A im November 1979 bei der Liegenschaftsverwaltung nach den Möglichkeiten einer Umsiedelung in eine grössere Wohnung. Mangels eines geeigneten Mietobjektes vermietete die Liegenschaftsverwaltung der Tochter von A die umstrittene Einzimmerwohnung. Im Mietvertrag

wird die achtzehnjährige Tochter von A als Mieter aufgeführt, allerdings vertreten durch ihren Vater.

Den Akten sind keinerlei Hinweise dafür zu entnehmen, dass A ausserhalb des von ihm eingeschlagenen ordentlichen Weges weitere Anstrengungen unternommen oder Beziehungen auszunutzen versucht hat; der Liegenschaftenverwaltung ist von einer Einflussnahme irgendwelcher Art nichts bekannt.

Rechtliches

Beim Mietobjekt handelt es sich um eine sog. Fiskalliegenschaft, was besagt, dass sie zum Finanzvermögen der Stadt und somit zu den realisierbaren Aktiven gehört. Damit untersteht sie dem Privatrecht (vgl. dazu Schwarzenbach Rudolf, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 6. A., Bern 1975, S. 174; Fleiner Thomas, Grundzüge des allgemeinen schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977, S. 335: Die «öffentlichen Sachen des Finanzvermögens sind ganz dem Privatrecht unterstellt»). Anders als bei jenen städtischen Liegenschaften, deren Wohnungsvermietung Leistungsverwaltung darstellt, die öffentlich-rechtlicher Regelung zugänglich ist, gelangen mit Bezug auf die Vermietung von Wohnungen in Fiskalliegenschaften keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Anwendung. Grundsätzlich gilt im Hinblick auf die Vermietung von Wohnungen in Fiskalliegenschaften somit die privatrechtliche Abschlussfreiheit, so dass es der Liegenschaftenverwaltung freigestellt ist, mit wem sie einen Mietvertrag eingehen will. Aber «auch im rechtsgeschäftlichen Handeln hat der Staat nach Grundsätzen, d.h. nach «pflichtgemässen administrativem Ermessen» (BGE 67 I 293f) zu verfahren; er darf nicht die öffentlichen Interessen preisgeben, und er darf nicht sachwidrig vorgehen...» (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Allgemeiner Teil, Basel 1976, S. 288). Die Liegenschaftenverwaltung bemüht sich denn auch, bei der Vermietung von Fiskalliegenschaften objektive Kriterien zur Anwendung zu bringen, wobei im Vordergrund insbesondere die Berücksichtigung des legitimen Wohnbedürfnisses der Bevölkerung steht. Es ist daher zu begrüssen, dass die Liegenschaftenverwal-

tung auch in Fiskalliegenschaften grundsätzlich nicht zwei Wohnungen an ein und denselben Mieter abgibt.

Im vorliegenden Fall wurde der von der Liegenschaftenverwaltung üblicherweise zur Anwendung gebrachte Grundsatz durchbrochen. Daran ändert nichts, dass die Einzimmerwohnung an eine noch minderjährige Person, formell vertreten durch ihren Vater, vermietet wurde. Indessen fragt es sich, ob der gewährten Ausnahme gewichtige Argumente zugrundeliegen und ob willkürlich ein Bewerber einem andern gegenüber bevorzugt wurde.

Die Liegenschaftenverwaltung stellt sich auf den Standpunkt, zur Befriedigung ihrer Wohnbedürfnisse sei einer Familie mit drei oder vier Personen mit der Suche nach einer Vierzimmerwohnung besser gedient, als mit der zusätzlichen Überlassung einer Einzimmerwohnung. Den Akten ist zu entnehmen, dass die Liegenschaftenverwaltung in diesem Sinne bereits im Dezember 1979 für den Mieter X eine Tauschkarte angelegt hat.

Nach Ansicht der Liegenschaftenverwaltung rechtfertigte sich die Vermietung der Einzimmerwohnung an die Tochter von A. Im Zeitpunkt, da A die Zweizimmerwohnung mietete, hatte er noch keine Kenntnis von einem eventuellen Zuzug seiner Tochter. Nachdem ein solcher Gewissheit wurde, war das Wohnbedürfnis von A in einer Weise zu befriedigen, die ihm erlaubte, seine Tochter zu sich zu nehmen. Dazu eignete sich aber die durchgehende Zweizimmerwohnung mit gefangenem Zimmer nicht. Da der Liegenschaftenverwaltung keine grössere geeignete Wohnung zur Verfügung stand, wurde die Vermietung der Einzimmerwohnung an die noch minderjährige Tochter als zweckmässig erachtet. Vater und Tochter sind beide in der Lage, je eine vollständige Wohnung samt Küche zu bewirtschaften. Hinzu kommt, dass nach Erreichen der Volljährigkeit der Tochter der von der Liegenschaftenverwaltung aufgestellte Grundsatz wieder eingehalten werden wird. Sollte Fräulein A nach Erreichen der Volljährigkeit die Einzimmerwohnung kündigen, wird dieselbe – wie die Liegenschaftenverwaltung dem Beauftragten versichert – nicht ihrem Vater überlassen bleiben.

Diese Argumentation der Liegenschaftenverwaltung erscheint unter den gegebenen Umständen als vertretbar und kann jedenfalls nicht als willkürlich bezeichnet werden.

Nr. 16 Baupolizeiliche Bewilligung/Fassadenveränderungen

Gegenstand des Anliegens

Frau X, Eigentümerin der Liegenschaft A, ist beunruhigt über die Fassadenveränderung der Nachbarliegenschaft B, an welcher Balkone angebracht und eine Anzahl Fenster zugemauert werden. Während das Bauprojekt bezüglich der Balkonbauten im Städtischen Amtsblatt veröffentlicht worden sei, fehle es an einer Ausschreibung betreffend das Zumauern von sechs Fenstern, weshalb eine Einsprache gegen das Bauprojekt diesbezüglich nicht möglich gewesen sei. Die klassizistische Fassade der Umbauliegenschaft erleide nun aber durch das Zumauern von Fenstern eine erhebliche Beeinträchtigung, die im Rahmen der Erhaltung des Quartiers, das durch seine klassizistischen Bauten geprägt sei, als fragwürdig erscheine.

Frau X erkundigt sich, ob richtigerweise die gesamte Fassadenveränderung zu publizieren gewesen wäre; die von der Verwaltung mündlich erhaltene Auskunft erachtet sie als unklar, und sie befürchtet, auf den zuständigen Ämtern herrsche zur Zeit im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Planungs- und Baugesetzes Ungewissheit über die Bewilligungspflicht bei Fassadenveränderungen.

Abklärungen

Der Beauftragte zieht vom Büro für Denkmalpflege und von der Baupolizei Vernehmlassungen und Akten bei.

Erwägungen

Das neue Planungs- und Baugesetz (PBG) brachte eine erhebliche Ausweitung der bewilligungspflichtigen Bauvorhaben und zugleich eine Differenzierung des Bewilligungsverfahrens. Zusätzlich zum ordentlichen Bewilligungsverfahren (in der Kompetenz der Bausektion II des Stadtrates) wurden das Anzeigeverfahren und das vereinfachte Verfahren eingeführt. Die neuen Verfahrensvorschriften bereiteten den zuständigen Ämtern anfänglich etwelche Schwierigkeiten, doch hat sich inzwischen – soweit erforderlich – eine einheitliche Praxis herausgebildet.

Es stellt sich die Frage des für die Fassadenveränderung erforderlichen baupolizeilichen Verfahrens. Bauvorhaben sind durch die örtlichen Baubehörden in der Regel öffentlich bekanntzumachen, aber nur dann, wenn es sich um bedeutende Vorhaben handelt.

Keiner Bewilligung und daher keiner Bekanntmachung bedürfen übliche Fassadenrenovierungen (Erneuerung des Anstriches, des Verputzes oder der Dachrinnen etc.; vgl. § 309 PBG und §§ 1–6 der Bauverfahrensverordnung des Kantons Zürich vom 19. April 1978). Doch kann die zuständige Stelle während der Arbeiten oder nach deren Beendigung einschreiten und nachträgliche Auflagen erteilen oder die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes verlangen, wenn die Renovation trotz ihres bescheidenen Umfangs erhebliche Veränderungen bewirkt (z.B. durch eine ausserordentliche Farb- oder Materialwahl, welche eine Einordnung in die Umgebung verunmöglicht oder erheblich erschwert).

Für Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung kann durch Verordnung das Bewilligungsverfahren vereinfacht oder durch ein «Anzeigeverfahren» ersetzt werden (vgl. § 325 in Verbindung mit § 309 PBG). Gemäss § 6 der genannten Bauverfahrensverordnung findet das Anzeigeverfahren Anwendung für Bauvorhaben untergeordneter Bedeutung, sofern damit offensichtlich keine öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Rechte berührt werden, keine Nebenbestimmungen notwendig sind, keine Ausnahmegewilligung für kantonale oder kommunale Bauvorschriften erteilt werden muss und

keine staatliche Genehmigung erforderlich ist. Dem Anzeigeverfahren unterstehen im Rahmen unbedeutender Änderungen der äusseren Erscheinungsform bestehender Gebäude die Veränderung einzelner Fassadenöffnungen, insbesondere von Türen und Fenstern (§ 6 Abs. 2 lit. a und b der genannten Verfahrensverordnung).

Die Erstellung von Balkonen auf der Nordwestseite der Liegenschaft B erforderte die Erteilung einer Baubewilligung im ordentlichen Verfahren (§ 309 lit. a PBG); das Bauvorhaben war auszustecken (§ 311 PBG) und öffentlich auszuschreiben (§ 314 PBG).

Das Zumauern der Fenster konnte, da die Genehmigung keine Nebenbestimmungen und keine Ausnahmegenehmigungen erforderte, im Anzeigeverfahren bewilligt werden. Im Anzeigeverfahren entfällt die öffentliche Bekanntmachung des Bauvorhabens (§ 8 Abs. 2 der genannten Bauverfahrensverordnung). Gestützt auf einen Beschluss der Bausektion II des Stadtrates sind die Kreisarchitekten ermächtigt, die Bewilligung im Anzeigeverfahren selber zu erteilen, wobei das Baugesuch vorgängig bei den zuständigen Ämtern zum Mitbericht zu zirkulieren hat, was im vorliegenden Fall beachtet worden ist.

Das Verfahren wurde korrekt abgewickelt.

Nr. 17 *Stadtspital Triemli; Verlegung von chronischkranken Patienten in private Heime*

Gegenstand des Anliegens

Am 10. März 1980 wurde die 92jährige Mutter des im Ausland wohnenden Herrn X, entgegen seiner telegraphischen Zustimmungsverweigerung, vom Stadtspital Triemli in ein privates Pflegeheim übergeführt. X macht geltend, die vom privaten Heim erhobenen Pflegekosten würden die Mittel der Patientin übersteigen und er selber sei nicht in der Lage, die gewünschte Kostengutsprache zu leisten. Die Verlegung der Patientin sei umso unangebrachter, als sich dieselbe bei seinem letzten Besuch im Stadtspital Triemli kaum bei Bewusstsein befunden habe, künstlich ernährt werden müsse und unter grossen Schmerzen leide.

Abklärungen

Der Beauftragte bespricht die Beschwerde mit dem Chefarztdirektor, mit der Sozialarbeiterin des Stadtspitals, dem Chefstadtarzt und mit dem Abteilungssekretär des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes, und er nimmt Einsicht in die Akten.

Erwägungen

Die Patientin wurde nach einem Sturz notfallmässig in das Stadtspital Triemli eingeliefert. Das Spital ist verpflichtet, Notfälle aufzunehmen. Die Spitalbetten müssen für diejenigen Patienten zur Verfügung stehen, die eines Spitalaufenthaltes bedürfen. Ist der Patient nicht mehr spitalbedürftig, stellt sich die Frage seines Weiterverbleibens im Spital, wenn er als chronischkrank anzusehen ist. Da das Stadtspital Triemli bei weitem nicht über genügend Betten verfügt, um alle chronischkranken Patienten zu beherbergen, muss ein grosser Teil derselben notgedrungen in städtischen Chronischkrankenheimen, in geeigneten Privatheimen auf Stadtgebiet oder in geeigneten Privatheimen ausserhalb der Stadt plaziert werden. Dabei sind die Möglichkeiten der Platzierung in städtischen Chronischkrankenheimen sehr begrenzt.

Die Frage der weiteren Spitalbedürftigkeit entscheidet auf der chirurgischen Abteilung des Stadtspitals Triemli der Chefarztdirektor persönlich. Er untersuchte Frau X, in Kenntnis des Telegramms ihres Sohnes, am 9. März 1980 und kam zur Ansicht, nachdem sich die Patientin nach einer kritischen Phase soweit erholt habe, dass sie keiner besonderen Medikamente und keiner Spitalpflege mehr bedürfe, sei eine Verlegung zur Gewinnung eines Bettes für einen spitalbedürftigen Patienten angebracht und verantwortbar.

Bei Patienten, die vom ärztlichen Standpunkt aus als nicht mehr spitalbedürftig beurteilt werden, deren Zustand aber als chronischkrank zu bezeichnen ist, wird dann einstweilen von einer Verlegung abgesehen, wenn der Patient über Bezugspersonen in der Stadt verfügt, ein Bett in einem städtischen Chronischkrankenheim aber nicht frei ist. Da Mitte März 1980 in einem städtischen Chronischkrankenheim kein Bett freizubekommen war und es Frau X an einer Bezugsperson in der Stadt und deren näheren Umgebung fehlt, entschied sich der Chefarztdirektor, nachdem er sich von der Sozialarbeiterin über die Vermögens- und Einkommensverhältnisse von Frau X hatte orientieren lassen, für die Unterbringung der Patientin in einem auswärtigen Privatheim, in dessen weiterem Umkreis Herr X über eine Zweitwohnung verfügt.

Ein Rechtsanspruch auf Unterbringung in einem städtischen Chronischkrankenheim bei Entlassung aus einem Stadtspital steht dem Patienten nicht zu. Sofern der Patient nicht mehr spitalbedürftig ist, kann er auch gegen seinen Willen bzw. gegen den Willen seiner Angehörigen aus dem Spital entlassen werden, sofern für ihn eine seinen Verhältnissen entsprechende Betreuung gefunden werden kann. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist die Stadt nicht verpflichtet, bei Unterbringung eines Patienten in einem privaten Heim die Differenz zwischen den Unterbringungskosten in einem städtischen Chronischkrankenheim und einem privaten Pflegeheim zu erbringen.

Die Verlegung von Frau X in ein auswärtiges Privatpflegeheim ist unter diesen Umständen medizinisch zu verantworten und, im Hinblick auf ihr hohes Alter, für die Patientin auch finanziell tragbar.

Nr.18 Soziale Zahnpflege für Jugendliche und obligatorische Krankenpflegeversicherung/Unterstellung von Stiefkindern

Gegenstand der Beschwerde

Herr X beanstandet, dass seine beiden Stiefsöhne auf den 1. September 1979 aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung entlassen worden seien und er ist der Ansicht, jedenfalls habe das Amt für Sozialversicherung noch einen Beitrag an die Rechnung von Frau Dr. med. dent. A für zahnärztliche Behandlung seines Stiefsohnes Hans vom 8. Juni bis 5. September 1979 über Fr. 1083.– zu leisten.

Abklärungen

Tatsächliches

Bis zum 31. August 1979 war die Familie X der Versicherungspflicht der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gemäss Verordnung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 1966) unterstellt. Familien mit zwei Kindern werden der Versicherung unterstellt, sofern das im Steuerregister eingetragene Reineinkommen den Betrag von Fr. 26 900.– nicht übersteigt. Bereits im Jahre 1978 belief sich das Reineinkommen von X auf Fr. 28 800.–, weshalb die Entlassung aus dem Obligatorium grundsätzlich damals hätte erfolgen dürfen. Da die Steuerdaten aber erst im Jahre 1979 erfasst wurden, verblieb die Familie bis zum 31. August 1979 im Obligatorium. Für das Steuerjahr 1979 vermerkt das Steuerregister ein Reineinkommen von Fr. 30 200.–.

Rechtliches

A. Soziale Zahnpflege für Jugendliche

Die soziale Zahnpflege für Jugendliche ist geordnet in der Verordnung über die soziale Zahnpflege für Jugendliche (Gemeinderatsbeschluss vom 4. Februar 1970). Sie umfasst gemäss Art. 2:

1. eine jährlich einmalige zahnärztliche Untersuchung und Aufklärung über die zweckmässige Zahnpflege sowie die Verhütung von Zahnkrankheiten.
2. Beiträge an die Kosten der Behandlung, die sich aufgrund der Untersuchung als notwendig erweist.

Der Anspruch auf soziale Zahnpflege beginnt für Jugendliche mit Wohnsitz in der Stadt Zürich nach Abschluss der schulzahnärztlichen Betreuung (Art. 3 der Verordnung).

Die Leistungen werden in Art. 7 der Verordnung umschrieben. Sie erstrecken sich auf:

1. eine einmalige unentgeltliche Untersuchung im Jahr, die allen anspruchsberechtigten Jugendlichen gewährt wird. Sie umfasst die klinische Untersuchung der Zähne, die Aufklärung des Jugendlichen über die zweckmässige Zahnpflege und Verhütung von Zahnkrankheiten sowie die Aufstellung eines Kostenvorschlages soweit ein solcher notwendig ist. Die Untersuchung kann im Bedarfsfall durch zwei Röntgenaufnahmen erweitert werden;
2. einen Kostenbeitrag für eine Zahnbehandlung, die sich aufgrund der Untersuchung als nötig erweist. Solche Beiträge werden auf Jugendliche beschränkt, die, bzw. deren Elternteil, nach dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung der Krankenversicherungspflicht unterstellt werden können.

Gemäss schulzahnärztlichem Befund vom 20. April 1978 konnte sich Hans grundsätzlich in der Jugendzahnpflege behandeln lassen; geboren am 9. April 1962 wurde er, gestützt auf die Steuerfakten seines Stiefvaters, im Jahre 1979 aus der obligatorischen Versicherungspflicht entlassen, erhielt aber einen Gutschein, welcher zu einer klinischen Untersuchung der Zähne, einer Aufklärung, wie die Zähne zweckmässig gepflegt und Zahnkrankheiten verhütet werden können und zu einem Kostenvorschlag für eine notwendige Zahnbehandlung, nicht aber zu einem Behandlungskostenbeitrag der Stadt berechtigt.

Zwar war Hans noch bis zum 31. August 1979 der Versicherungspflicht der obligatorischen Krankenpflegeversicherung unterstellt, aus welcher er aber bereits im Jahre 1978 hätte entlassen werden können. Streng zu beachten ist nun, dass die obligatorische Krankenpflegeversicherung die soziale Zahnpflege für Jugendliche nicht mitumfasst. Bei den Leistungen der sozialen Zahnpflege für Jugendliche handelt es sich um Sonderleistungen der Stadt Zürich, die dementsprechend ihre eigene Ordnung gefunden haben, losgelöst von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Wenn Steuerdaten durch die soziale Zahnpflege für Jugendliche rascher in Erfahrung gebracht werden als durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (was hier infolge Einführung des Computers der Fall war), kann es vorkommen, dass der Anspruch auf Leistungen der sozialen Zahnpflege für Jugendliche entfällt, obwohl das Versicherungsobligatorium noch fort dauert.

B. Obligatorische Krankenpflegeversicherung

Zu untersuchen bleibt, ob die Entlassung der Stieföhne aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, gestützt auf die Steuerdaten des Stiefvaters, zurecht erfolgte. Könnten die Stieföhne trotz der Entlassung des Stiefvaters weiterhin dem Obligatorium unterstellt werden, so blieben sie auch anspruchsberechtigt für einen Behandlungskostenbeitrag der sozialen Zahnpflege für Jugendliche.

Grundsätzlich legt das Amt für Sozialversicherung dem Entscheid über die Frage der Unterstellung von Stiefkindern unter die Versicherungspflicht das Reineinkommen des Stiefvaters zugrunde. Diese Praxis erscheint dem Beauftragten als richtig. Das neue Kindesrecht betont die Einheit von Stiefkindern und Stiefeltern stärker als das alte Recht. So bestimmt z.B. Art. 299 ZGB: «Jeder Ehegatte hat dem andern in der Ausübung der elterlichen Gewalt gegenüber Stiefkindern in angemessener Weise beizustehen und ihn, wenn die Umstände es erfordern, zu vertreten.» Was die Unterhaltspflicht des Stiefelternanteils anbelangt, führt Art. 278 ZGB aus: «Jeder Ehegatte hat dem andern in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen.» Diese Pflichten des

Stiefelternteils, aktiv bei Pflege und Erziehung der Kinder des Ehegatten mitzuwirken, findet ihre innere Rechtfertigung im Treue- und Beistandsverhältnis der Ehegatten (Art. 159 und 160 ZGB; vgl. dazu: Jorio Tino, Der Inhaber der elterlichen Gewalt nach dem neuen Kindesrecht, Zürich 1977, S. 101 und 104; sodann: Hegnauer Cyril, Grundriss des Kindesrechts, Bern 1977, S. 113; Keller Max, Lehrbuch des Eherechts, Bern 1973, S. 51; Kehl Dieter, Die Obhut als Institut des Familienrechts, Zürich 1974, S. 42).

Betrachtet das Zivilgesetzbuch das Verhältnis zwischen Eltern und Stiefkindern als neue Einheit gegenüber der ehemaligen genetischen Familie, so rechtfertigt es sich, diese Einheit des zivilen Rechts auch auf das Sozialversicherungsrecht und dessen verwandte Gebiete zur Anwendung zu bringen. So gelten z.B. als Kinder im Sinne des zürcherischen Gesetzes über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958 die Stiefkinder des Arbeitnehmers (§ 9 lit. c), für deren Unterhalt er ganz oder überwiegend aufkommt.

Zusammenfassend ergibt sich, dass X keinen Anspruch auf Kostenbeteiligung der Stadt Zürich an der Rechnung von Frau Dr. med. dent. A über Fr. 1083.– hat. Die Entlassung der beiden Stiefsöhne aus dem Versicherungsobligatorium erfolgte in Übereinstimmung mit der geltenden Praxis des Amtes für Sozialversicherung, die nicht zu beanstanden ist.

Nr. 19 Elektrische Raumheizungsanlagen

Gegenstand des Anliegens

Das Gesundheitsinspektorat teilte Frau X mit, der Heizöltank ihres Einfamilienhauses sei den Vorschriften anzupassen. Weil die Kosten für die Totalsanierung auf ca. Fr. 9000.– veranschlagt wurden, zog Frau X die Installation einer Elektrospeicherheizung in Erwägung und reichte dem Elektrizitätswerk der Stadt Zürich auf dessen Emp-

fehlung eine Offerte einer Spezialfirma ein. Das Werk teilte der Hauseigentümerin mit, es habe die Verhältnisse «überprüft und dabei festgestellt, dass die für die projektierte Elektroheizung notwendige Leistung dem bestehenden Kabelnetz nicht übertragen werden kann», weshalb dem Gesuch nicht entsprochen werden könne. Frau X empfindet die Aufforderung des Werkes zur Einholung einer Offerte als mit der grundsätzlichen Ablehnung des Gesuches im Widerspruch und zweifelt an der Gleichbehandlung aller Gesuchsteller.

Erwägungen

Die Abklärungen des Beauftragten ergeben: Für den Anschluss von elektrischen Raumheizungen gelten besondere Vorschriften. Sie sind niedergelegt in den «Anschlussbedingungen für elektrische Raumheizungsanlagen» (Stadtratsbeschluss vom 29. Juni 1977). Danach wird die Bewilligung nur ausnahmsweise und im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Erzeugungs- und Verteilanlagen erteilt. Die Überprüfung der Netzverhältnisse im Hinblick auf das Gesuch von Frau X durch das Werk ergab, dass beim Anschluss von elektrischen Raumheizungen eine zu hohe Belastungsspitze in der Transformatorstation entstehen würde. Aus diesem Grunde mussten im gleichen Gebiet bereits mehrere Anschlussgesuche für Elektroheizungen abgelehnt werden. Soweit die Akten zurückverfolgt werden könnten – teilt das Werk dem Beauftragten mit – sei in der näheren Umgebung der Liegenschaft von Frau X nie eine Elektroheizung bewilligt worden und mit Bestimmtheit stehe fest, dass seit Inkrafttreten des genannten Stadtratsbeschlusses keine Elektroheizung, welche von der zur Diskussion stehenden Transformatorstation zu versorgen wäre, bewilligt worden sei.

Im Zusammenhang mit den Abklärungen des Beauftragten prüft das EWZ, ob die Liegenschaft von Frau X allenfalls mit Fernwärme versorgt werden könnte, doch ergibt die Prüfung, dass das Hauptnetz der Fernwärmeversorgung zur Zeit noch zu weit vom Einfamilienhaus von Frau X entfernt ist.

Schlussfolgerungen

Es erscheint jedenfalls dann als wenig sinnvoll, beim Bürger durch Aufforderung zur Einholung von Offerten unberechtigte Hoffnungen zu erwecken und ihm unnötige Umtriebe zu bereiten, wenn Anschlussgesuche zum vornherein abgelehnt werden müssen. Ob technische Gegebenheiten eine Änderung des Bewilligungsverfahrens zulassen, entzieht sich den Kenntnissen des Beauftragten; die Direktion des EWZ wird eingeladen, der Angelegenheit ihre Aufmerksamkeit zuzuwenden.

B. Verwaltungsinterne Beschwerden und Anliegen

Nr. 20 *Interne Postzustellung*

Gegenstand des Anliegens

Herr X, Arbeitnehmer des Elektrizitätswerkes der Stadt Zürich, erkundigt sich, ob private Postsendungen an Mitarbeiter des EWZ von den für die interne Postzustellung zuständigen Dienststellen vor der Übergabe an den Adressaten geöffnet werden dürfen und zwar auch dann, wenn die Adresse zuerst den Namen des Adressaten und erst hierauf die Dienststelle aufführe. Der Anfrage von X an den Beauftragten liegt eine Weisung des Direktors über die interne Postzustellung zugrunde.

Erwägungen

I. Zum Sachverhalt

Am 6. Juli 1979 erliess der Direktor des EWZ eine interne Weisung betreffend ein- und ausgehende Korrespondenz. Danach wird bei eingehender Briefpost davon ausgegangen, es handle sich bei sämtlicher an das EWZ adressierten Post um Sendungen geschäftlichen Inhalts, weshalb das Direktionssekretariat grundsätzlich ge-

halten sei, sämtliche eingehende Briefpost zu öffnen und auf dem Dienstweg in Zirkulation zu setzen. Privatpost sei an die Privatadresse zuzustellen.

In der Praxis werden – wie die Abklärungen des Beauftragten ergeben haben – diese Weisungen wie folgt gehandhabt:

Grundsätzlich öffnet der Weibel sämtliche eingehende Post mit der Brieföffnungsmaschine. Im Einverständnis mit dem Direktor hat das Direktionssekretariat den Weibel angewiesen, Postsendungen, die den Vermerk «persönlich», «vertraulich», «privat» (oder einen inhaltlich ähnlichen Vermerk) tragen, nicht zu öffnen. Ebenso ist der Weibel gehalten, Postsendungen nicht zu öffnen, wenn in der Adresse zuerst der Adressat und erst hierauf die Dienststelle genannt wird.

Postsendungen dieser beiden Adressierungsarten sind vom Weibel im Direktionssekretariat abzugeben.

Das Sekretariat ist dafür besorgt, dass Sendungen mit den Vermerken «persönlich», «vertraulich», «privat» (oder mit inhaltlich ähnlichem Vermerk) geschlossen dem Adressaten zugehen. Sendungen, die einleitend den Adressaten und hernach die Dienststelle nennen, werden im Sekretariat geöffnet, um zu vermeiden, dass Abonnenten oder weiteren Drittpersonen, die sich geschäftlich an das EWZ wenden wollen, durch eine verzögerte Öffnung (z.B. infolge ferien- oder krankheitsbedingter Abwesenheit des Adressaten) Nachteile entstehen. Erst aufgrund der Kenntnis des Inhaltes sei – so wird von der Verwaltung ausgeführt – das Direktionssekretariat in der Lage, den für die Sendung richtigen Dienstweg zu erkennen.

II. Zur internen Postzustellung in der übrigen Stadtverwaltung

Mit der Regelung der internen Postzustellung in der Verwaltung hatte sich der Beauftragte schon im Jahre 1974 zu beschäftigen. Er holte damals Vernehmlassungen des Stadtschreibers und des Personalamtes ein. Der Stadtschreiber gelangte zu nachstehenden Schlussfolgerungen:

«1. Es bestehen keine schriftlichen Weisungen, weder für das städtische Personal allgemein noch für die Weibel im besonderen, über die Zustellung privater Post an die Büroadresse. Es muss daraus geschlossen werden, dass sie nicht verboten ist.

2. Hingegen ist die Zustellung privater Post an die Büroadresse höchst unerwünscht; würde sie generell praktiziert, müsste dies die Arbeit der Weibel vervielfachen und den Arbeitsgang der Verwaltung öfter stören. Aus diesem Grunde besteht denn auch in der Stadtkanzlei und wohl auch in den meisten andern Verwaltungsabteilungen grundsätzlich ein internes Verbot der Zustellung privater Post an die Büroadresse.»

Auch das Personalamt war der Meinung, private Post sollte nicht an den Arbeitsplatz zugestellt werden. Vor allem bei grossen Dienstabteilungen, deren Dienstzweige nicht an einem Ort konzentriert seien, wie z.B. bei der VBZ oder beim EWZ, sei eine regelmässige Verteilung von Privatpost an eine grössere Zahl von Empfängern nicht denkbar.

III. Die Stellungnahme des Beauftragten

Vorschriften über die interne Postzustellung in der Stadtverwaltung bestehen nicht. Allfällige Unklarheiten dürften sich ohne formelle Regelung abteilungsintern beheben lassen. Sofern eine einheitliche Regelung als unerlässlich erachtet würde, wäre der Stadtrat zum Erlass von Vorschriften zuständig.

Die von der Direktion des EWZ für den Betrieb erlassene Weisung geht in ihrer allgemeinen Fassung wohl etwas weit. Die Praxis zeigt indessen, dass entgegen der Weisung doch nicht sämtliche eingehende Briefpost vom Direktionssekretariat geöffnet wird. Der Beauftragte erachtet die Auslegung der Weisung in der Praxis als zweckmässig und vernünftig. Die Zustellung von Privatpost an die Dienstadresse muss als grundsätzlich unerwünscht bezeichnet werden. Gänzlich unterbinden lässt sie sich schon darum nicht, weil der Absender von der Unerwünschbarkeit oft gar keine Kenntnis haben wird. Die Zustellung von Privatpost an die Dienstadresse soll aber

auf ein Minimum eingedämmt werden. Dort, wo sie trotzdem in Erscheinung tritt, hat derjenige, der das Entgegenkommen der Stadtverwaltung ausgelöst hat, somit der Adressat, für die Folgen einzustehen, d.h. er muss es sich gefallen lassen, dass Privatpost, die nicht augenscheinlich mit einem Geheimhaltungsvermerk versehen ist, vom Direktionssekretariat geöffnet wird.

Folgerungen

Das Zentralsekretariat der Industriellen Betriebe stellt den Bericht des Beauftragten der Gasversorgung, der Wasserversorgung, den Verkehrsbetrieben und dem Ingenieurbüro für bauliche Anlagen zu und vermerkt in einem Beibrief, dass es sich den Ausführungen des Beauftragten anschliesse.

Nr. 21 Überzeit/«Überhangzeit»; Barvergütung

Gegenstand des Anliegens

Herr X trat Mitte April 1978 als Erzieher in die Dienste eines städtischen Jugendheimes; er kündigte das Dienstverhältnis ordnungsgemäss auf Ende Mai 1980. Ein zeitlicher Ausgleich der geleisteten Überzeit erwies sich bis zum Ablauf der Kündigungsfrist aus betrieblichen Gründen als undurchführbar. Unter diesen Umständen wurde die ursprüngliche Entlassungsverfügung zweimal abgeändert, und es wurde die Beendigung des Dienstverhältnisses vorerst auf den 30. Juni 1980 und hernach auf den 12. Juli 1980 festgesetzt. Mit der Verlängerung des Dienstverhältnisses über den 31. Mai 1980 hinaus wurde lediglich eine weitere Ausrichtung der Besoldungsleistungen als Entgelt für die erbrachte Überzeit angestrebt, nicht aber eine Erstreckung des faktischen Arbeitsverhältnisses. X trat auf den 1. Juni 1980 eine Stelle bei einem kantonalen Schulheim an.

X akzeptiert die Abgeltung der geleisteten Überzeit durch die angeordnete Verlängerung der Besoldungsleistungen nicht, beharrt auf

der Beendigung des Dienstverhältnisses per Ende Mai 1980 und beantragt Barvergütung der Überzeit unter Ansetzung eines Zuschlages von 25%.

Erwägungen

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 3290 vom 24. November 1976 wurde auch für das Personal der städtischen Erziehungs- und Versorgungsheime die 44-Stunden-Woche eingeführt. Da deren Durchführung auf Realisierungsschwierigkeiten stiess, erging die Verfügung des Sozialamtes vom 27. Januar 1980. Danach beträgt die reglementarische Arbeitszeit im Jahresdurchschnitt wöchentlich 44 Stunden. In der Praxis erweist sich eine Erhöhung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit im Interesse der betreuten Kinder vielfach als unumgänglich. Die Differenz zwischen durchschnittlicher und eingeteilter wöchentlicher Arbeitszeit wird als sogenannte «Überhangzeit» bezeichnet. Sie ist in der Regel bis Ende des betreffenden Kalenderjahres auszugleichen. Aus betrieblichen Gründen kann diese Frist ausnahmsweise bis Mitte des folgenden Jahres verlängert werden. Der Ausgleich der Überhangzeit hat in erster Linie durch Gewährung längerer Ferien oder durch Zuteilung von «Ausgleichstagen» zu erfolgen. Wo aus betrieblichen Gründen kein vollständiger zeitlicher Ausgleich der Überhangzeit möglich ist, kann durch den Abteilungsvorstand im Einvernehmen mit dem Personalamt ausnahmsweise eine Barentschädigung verfügt werden. Dabei finden die Bestimmungen von Abschnitt II des Reglementes über besondere Beanspruchung des städtischen Personals und deren Vergütung sinngemäss Anwendung, was praktisch bedeutet, dass bei der ausnahmsweisen Barvergütung die zu vergütende Überhangzeit zur «Überzeit» wird.

Art. 10 Abs. 1 lit. a des Reglementes über besondere Beanspruchungen des städtischen Personals und deren Vergütungen bestimmt, dass Arbeitnehmer der Besoldungsklassen 1 bis 20 für die Entschädigung der Überzeit Anspruch erheben können auf den normalen Stundenlohn zuzüglich 25%. Die geleistete Überzeit für die der Lohnzuschlag ausgerechnet wird, darf im Einzelfall pro Kalenderjahr 144 Stunden nicht überschreiten (Art. 5 Abs. 1 des Reglementes).

Empfehlungen

Im Speziellen

Im Einvernehmen mit dem Personalamt empfiehlt der Beauftragte, die ergangenen Austrittsverfügungen zu annullieren, eine berichtigte Austrittsverfügung mit Beendigung des Dienstverhältnisses per 31. Mai 1980 zu erlassen und 274 ausgewiesene Überhangstunden in bar zu entschädigen, wobei für 144 Stunden ein Zuschlag von 25% zu gewähren ist.

Generell

Die in der Praxis anzutreffende fingierte Fortsetzung von Dienstverhältnissen über den Kündigungstermin hinaus zur Ausgleichung von Überhangstunden vermag nicht zu befriedigen. Sie führt zu zwei nebeneinander hergehenden Dienstverhältnissen ein und desselben Arbeitnehmers mit zwei verschiedenen Arbeitgebern, was insbesondere im Hinblick auf die Versicherungsverhältnisse unerwünscht ist. Der Beauftragte empfiehlt daher dem Sozialamt, auf diese Praxis zugunsten einer Regelung im Sinne der Erwägungen zu verzichten.

Das Sozialamt verfügt gemäss den Empfehlungen des Beauftragten.

Nr. 22 Barvergütung von Ferien und Überzeit bei Auflösung des Dienstverhältnisses

Gegenstand des Anliegens

Frau X, die seit mehreren Jahren als medizinisch-technische Angestellte in den Diensten eines Stadtsпитаles gestanden hatte, kündigte das Dienstverhältnis zufolge ihrer Verheiratung auf Ende September 1979. Das Personalbüro des Stadtsпитаles berechnete die Ferien- und Überzeitguthaben und setzte den letzten Arbeitstag auf den 12. September 1979 fest.

Nach ihrer Darstellung stürzte die Arbeitnehmerin am 11. September 1979, brach sich den rechten Arm und war bis zum 2. Oktober 1979 arbeitsunfähig. Frau X fordert Barvergütung für den ihr entgangenen Naturalbezug der Ferien- und Überzeitguthaben. Das Personalbüro des Stadtspitals verweigert die Ausrichtung einer Barvergütung.

Erwägungen und Empfehlungen

Gestützt auf den beim Personalamt eingeholten Bericht und die Rechtslage erscheint das Begehren von Frau X als begründet:

Der Personaldienst des Stadtspitals berechnete ein Ferienguthaben von vier und ein Überzeitausgleichsguthaben von acht Tagen. Die Arbeitnehmerin verunfallte am 11. September 1979, ihrem zweitletzten Arbeitstag. Die Abklärungen bei der städtischen Unfallkasse ergeben, dass Frau X gemäss vorliegenden ärztlichen Zeugnissen vom 11. September bis zum 2. Oktober 1979 zu 100% als arbeitsunfähig erklärt wurde. Dementsprechend wurde der Arbeitnehmerin bis zum 30. September 1979 die volle Besoldung ausgerichtet und die Unfallkasse bezahlte dem Stadtspital bis zum Ablauf des Dienstverhältnisses insgesamt Fr. 1310.70 an Unfallgeldern.

Das Dienstverhältnis wurde regulär beendet. Gemäss Stadtratsbeschluss Nr. 579/1978 besteht bei regulärer Beendigung des Dienstverhältnisses infolge Austritts Anspruch auf Barvergütung von Ferien und Überzeit.

Der Beauftragte empfiehlt der Verwaltungsdirektion des Stadtspitals zuhanden des Vorstandes des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes den Erlass einer Verfügung auf Ausrichtung einer Barentschädigung von zwölf Ferien- und Ausgleichstagen (12/260).

Das Gesundheits- und Wirtschaftsamt verfügt im Sinne der Empfehlung.

Nr. 23 Schülerhort / Grenzen religiöser Beeinflussung

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist seit vielen Jahren in einem Tageshort der Stadt Zürich tätig. Aufgrund von Zuschriften, in welchen eine zu weitgehende religiöse Beeinflussung der Kinder durch die Hortnerin beanstandet wird, ersuchte der Präsident der Kreisschulpflege Frau X, die «Hortführung konfessionell absolut neutral zu gestalten». Über den zulässigen Freiraum religiöser Einflussnahme von Hortnern auf die ihnen zur Betreuung anvertrauten Kinder fühlt sich Frau X verunsichert. Um eine zunehmende Gefährdung des Dienstverhältnisses zu vermeiden, ersucht sie den Beauftragten um Erläuterung der Anweisung des Schulpräsidenten.

Erwägungen

Die Verordnung über die Horte (Beschluss der Zentralschulpflege vom 2. Juli 1974) enthält keine eigentliche Zweckumschreibung der Schülerhorte. Gewisse Hinweise auf die Zielsetzung ergeben sich aber aus den Art. 9 und 10. So wird bestimmt, Tages-, Mittags- und Abendhorte dienen der Betreuung und Erziehung von Schülern der Kindergärten und der Volksschule der Stadt Zürich, sofern es ihnen in der schulfreien Zeit an der nötigen Betreuung fehle. Die Hortleiterin habe in enger Zusammenarbeit mit den Eltern die Fähigkeiten jedes einzelnen Kindes zu fördern und es in eine sinnvolle Freizeitgestaltung einzuführen. Sie habe nach Möglichkeit die Erledigung der Hausaufgaben zu überwachen und die Kinder zu kleinen häuslichen Arbeiten anzuhalten.

Daraus ist abzuleiten, dass die Erziehung, soweit sie der Hortnerin obliegt, keine selbständige ist, sondern in Zusammenarbeit und mit Rücksichtnahme auf die Wünsche der Eltern zu erfolgen hat. Das religiöse Element in der Erziehung durch die Hortnerin wird somit nicht generell für alle Horte ein gleiches sein können. Sofern sich alle Eltern ausnahmslos mit einer stärkeren Betonung der religiösen Komponente einverstanden erklären können, wird gegen eine solche nichts einzuwenden sein. Grosse Zurückhaltung ist aber schon

dann geboten, wenn auch nur vereinzelte Eltern die religiöse Betätigung der Hortnerin im Hortbetrieb als zu weitgehend ablehnen.

Art. 49 der Bundesverfassung erklärt die Glaubens- und Gewissensfreiheit als unverletzlich, verbietet jeglichen Zwang zur Vornahme einer religiösen Handlung und gibt dem Inhaber der elterlichen Gewalt das Verfügungsrecht über die religiöse Erziehung der Kinder bis zum erfüllten 16. Altersjahr. Diese Bestimmung gilt in vollem Umfang für die öffentliche Schule. Lehrplan und Unterricht sind so zu gestalten, dass der Andersdenkende in seinen Ansichten nicht beeinträchtigt wird. Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung verpflichtet dementsprechend die Kantone, die öffentliche Schule so einzurichten, dass sie von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden kann.

Der vom Erziehungsrat am 12. Juli 1966 erlassene Lehrplan der Volksschule des Kantons Zürich führt in der Zweckumschreibung u.a. aus: «Die Volksschule bildet Gemüt und Charakter. Sie macht den jugendlichen Geist empfänglich für alle edlen Regungen des menschlichen Seelenlebens, dass er gefestigt werde gegen die Einflüsse des Hässlichen, Rohen, Gemeinen in Neigungen und Leidenschaften. Sie bildet und fördert das Pflichtbewusstsein, die Arbeitsfreudigkeit, die Festigkeit in der Überzeugung, das Streben nach Wahrheit, Offenheit und Freiheit, den Sinn für treues, hingebendes, charakterfestes Handeln. Sie legt den Grund der Befähigung zur Selbsterziehung im Sinne der Forderungen der Aufklärung, der Humanität und der Toleranz. So ist die Volksschule eine Stätte allgemeiner Menschenbildung... Wahre Menschenbildung offenbart sich aber nicht ausschliesslich im Wissen und Können; ihr charakteristisches Merkmal liegt vielmehr in der Harmonie eines lautereren Innenlebens und des Handelns, das stets auf das Wohl des Ganzen gerichtet ist und nie das Licht zu scheuen hat.» Im Entwurf der erziehungsrätlichen Expertenkommission vom 3. April 1964 zum genannten Lehrplan wird auch zur Frage Stellung genommen, wie weit der Lehrer bei der Vermittlung dieser Werte seine Persönlichkeit entfalten dürfe. Es wird ausgeführt: «Die Volksschule gewährt ... dem Lehrer im Rahmen des Gesetzes freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, ja, sie fordert diese, denn zur Erfüllung des Erziehungs- und Bildungs-

auftrages ist der Einsatz der Persönlichkeitswerte unentbehrlich. Der Lehrer kann aber den Erziehungs- und Bildungsauftrag nur in einer seinem Wesen und seinen Anschauungen entsprechenden Weise erfüllen. Er soll und kann nicht gehalten werden, wider eigene Anschauungen und Überzeugungen zu unterrichten ... Dem Lehrer wird zur Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrages eine zur Verantwortung aufrufende Freiheit und verpflichtendes Vertrauen geschenkt.»

Diese Grundsätze gelten auch für die Hortführung, handelt es sich bei den Horten doch um eine soziale Ergänzung unserer Volksschule. Der Lehrplan und die dazugehörigen Vorarbeiten zeigen, dass es stets eine schwierige pädagogische Aufgabe sein wird, an unseren konfessionslosen Volksschulen und Horten die Kinder mit den Grundwerten christlicher Weltanschauung bekanntzumachen und zugleich die von der Bundesverfassung gewährte Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht zu verletzen.

Religiöse Einflussnahme wird sich unter allen Umständen an der Toleranz zu orientieren haben. «Vom Standpunkt der Pädagogik ... aus muss gesagt werden, dass sittliche Beeinflussung vor allem durch das Mittel des Vorbildes, durch die erzieherische Haltung im Alltag der Schule erfolgt ...» (Entwurf der erziehungsrätlichen Expertenkommission vom 3. April 1964 zum Lehrplan der Primarschule).

Schon im Jahre 1930 hat sich die Zentralschulpflege darum bemüht, die Frage der konfessionellen Beeinflussung der Schüler grundsätzlich zu regeln. Im Zusammenhang mit einer Interpellation über die Frage, ob ausserhalb der fakultativen Religionsstunden in der Schule keine Religionsauffassung vorgebracht und keine Kultushandlungen vorgenommen werden dürfen, wurden Gutachten des Rechtskonsulenten der Stadt Zürich und von Prof. Dr. W. Burckhardt, Staatsrechtslehrer und Kommentator der Bundesverfassung, eingeholt. Gestützt darauf beschloss die Zentralschulpflege damals, es werde kein allgemeines Schulgebetsverbot ausgesprochen, obwohl ein solches rechtlich zulässig wäre. Untersagt wurde das Schulgebet, soweit es die Glaubens- und Gewissensfreiheit von Schülern und Eltern verletzende Formulierungen enthält.

In negativer Hinsicht kann zur Frage religiöser Beeinflussung von Schülern und Hortkindern gesagt werden: «Verfassungswidrig ist der Unterricht, der konfessionell oder konfessionsfeindlich erteilt wird. Es findet eine Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit statt, wenn entgegen dem Willen der Eltern oder Vormünder ein Kind zu einem religiösen Unterricht angehalten wird oder zur Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen oder wegen Glaubensansichten ... mit Strafen irgendwelcher Art belegt wird, wenn in der Schule vom Lehrer, oder wem es auch immer sein mag, auf die Kinder Einfluss im Sinne einer bestimmten Konfession ausgeübt werden will ... Grundsätzlich wird jede Schulbehörde befugt, ja verpflichtet sein, diejenigen Anordnungen zu treffen, die zur Verwirklichung von Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung notwendig oder zweckdienlich erscheinen» (aus dem erwähnten Gutachten des Rechtskonsulenten der Stadt Zürich vom Jahre 1930).

Weit schwieriger ist es, die Grenzen erlaubter religiöser Beeinflussung abzustecken. Grenzziehungen sind für jedes Einzelproblem unter Würdigung der Umstände vorzunehmen. Gleichzeitig wird aber Bedacht darauf zu nehmen sein, dass sich im Hort Kinder unterschiedlicher Altersstufen aufhalten und dementsprechend auch die Aufnahmefähigkeit und das Verständnis unterschiedlich sind. Werden Ursprung und Bedeutung der Feiertage erklärt, so ist dafür Sorge zu tragen, dass keine Glaubensansichten verletzt werden. Ein religiös begründeter Essenszwang wird im Hort nicht geduldet werden dürfen.

Nr. 24 *Versicherungskasse für das städtische Personal und die Lehrer; Weiterführung der Versicherung nach Austritt aus den städtischen Diensten*

Gegenstand des Anliegens

Herr X ersucht den Beauftragten um Prüfung der Frage, ob seine ehemalige Versicherung bei der Versicherungskasse rückwirkend in eine beitragsfreie umgewandelt und als solche weitergeführt werden könne.

Erwägungen

Tatsächliches

X stand schon in den Jahren 1953, 1954 und 1955 in den Diensten der Stadt Zürich. Zuzufolge Beendigung der ihm übertragenen Arbeiten trat er mit Wirkung ab 31. Dezember 1955 aus den städtischen Diensten aus. Vom 1. Mai 1954 bis zum 31. Dezember 1955 war er Mitglied der Spar- und Hilfskasse. Bei seinem Austritt wurde ihm eine Abgangsentschädigung nach den Bestimmungen der Statuten der Versicherungskasse im Betrage von Fr. 3040.65 ausgerichtet.

Auf den 20. Oktober 1958 trat X als technischer Beamter I. Klasse erneut in die Dienste der Stadt, weshalb er die bezogene Abgangsentschädigung der Kasse wieder einzuzahlen hatte. Vom wieder einbezahlten Betrag wurden ihm Fr. 927.– als persönlicher Anteil an der Altersnachzahlung gutgeschrieben. Mit den restlichen Fr. 2113.65 wurde er für die Dauer von einem Jahr und acht Monaten in die Mitgliedschaft der Versicherungskasse eingekauft, so dass der Beginn der Mitgliedschaft bei der Pensionskasse auf den 20. Februar 1957 zurückverlegt werden konnte.

Mit Brief vom 2. August 1970 teilte X der Versicherungskasse mit, er beabsichtige, nach fünfzehnjähriger Tätigkeit aus den städtischen Diensten auszutreten, um sich fortan als Selbständigerwerbender zu betätigen; bevor er sich definitiv zu diesem Schritt entschliesse, wünsche er genaue Auskunft über die Möglichkeit der

Weiterführung der Versicherung. Unter Hinweis auf §12 Abs. 1 der Kassenstatuten stellte er die Frage nach der Anzahl seiner Mitgliedschaftsjahre. Wörtlich lautete seine Fragestellung: «Wann genau sind meine fünfzehn Mitgliedschaftsjahre erreicht?» Seine Anfrage schloss er mit der Bemerkung, es sei ihm an einer möglichst baldigen Beantwortung der aufgeworfenen Frage sehr gelegen.

Den Akten ist zu entnehmen, dass die gestellte Frage nie schriftlich beantwortet wurde. Aus der von der Verwaltung auf dem Brief von X angebrachten handschriftlichen Notiz: «tf. erledigt, 6.4.1971» ist zu schliessen, dass X am 6. April 1971 telephonisch orientiert worden ist. Wie diese Orientierung lautete, kann heute nicht mehr festgestellt werden.

Die Prüfung der Akten ergibt, dass X – ohne im Besitze einer Antwort auf die Frage nach der Vollendung von fünfzehn Dienstjahren zu sein – das Dienstverhältnis am 25. Februar 1971 auf den 31. Mai 1971 kündigte.

Mit Präsidialverfügung vom 23. März 1971 wurde X auf den 31. Mai 1971 aus den städtischen Diensten entlassen. Er gelangte daraufhin mit Schreiben vom 12. Mai 1971 an den Finanzvorstand und ersuchte ihn, die Versicherung nicht auszahlen, sondern in eine beitragsfreie umwandeln zu lassen. Mit der Begründung, X verfüge nicht über fünfzehn Mitgliedschaftsjahre, lehnte der Finanzvorstand das Begehren ab. Die Versicherungskasse zahlte X die Austrittsentschädigung von Fr. 46 134.45 aus.

Rechtliches

In die Spar- und Hilfskasse wurde jenes Personal eingeteilt, welches «nicht in die Pensionskasse aufgenommen werden» konnte (Art. 92 der damals geltenden Kassenstatuten). Die Mitgliedschaft bei der Spar- und Hilfskasse begründete daher grundsätzlich keine Mitgliedschaft bei der Pensionskasse. Die Mitgliedschaft von X bei der Pensionskasse begann am 20. Februar 1957 und endigte am 31. Mai 1971. Sie dauerte somit 14 Jahre, drei Monate und elf Tage. Gemäss Art. 12 der Statuten konnten Versicherte, «die nach mindestens fünf-

zehn anrechenbaren Mitgliedschaftsjahren freiwillig aus den städtischen Diensten austreten», ihre Versicherung im bisherigen Umfang weiterführen oder in eine beitragsfreie umwandeln lassen.

X hat die erforderlichen fünfzehn Mitgliedschaftsjahre bei seinem Austritt nicht erreicht; sie heute durch Wiederaufnahme der Arbeit bei der Stadtverwaltung noch nachzuholen ist nicht möglich. Versicherte, die nach mehr als fünf Jahren wieder eintreten, werden versicherungsrechtlich als Neueintretende behandelt (Art. 11 Abs. 3 der Kassenstatuten).

Dass die Organe der Versicherungskasse die Anfrage von X vom 2. August 1970 nicht innert nützlicher Frist und lediglich telephonisch beantworteten, ist bedauerlich, ändert aber nichts an der Tatsache, dass sich X unvorsichtigerweise zur Kündigung entschloss, ohne im Besitze der gewünschten Antwort zu sein und sich bei seiner eigenen Berechnung der Mitgliedschaftsjahre offenbar verrechnete.

Aller seiner Rechte auf Weiterführung der Versicherung begab sich X schliesslich durch die Entgegennahme der Abfindungssumme. «Bestehen die Leistungen der Versicherungskasse in einer einmaligen Abfindung, so ist mit der Auszahlung dieser Abfindung jeder Anspruch auf eine Pension verwirkt» (Art. 17 Abs. 3 der Kassenstatuten). Heute besteht keine Möglichkeit mehr, das Versicherungsverhältnis auf irgendeine Art wieder aufzunehmen.

14. August 1981

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen:
Dr. Jacques Vontobel