

**Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)**

1983

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 erstattet der Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsmann) über seine Tätigkeit im Jahre 1983 dem Gemeinderat der Stadt Zürich den folgenden 13. Bericht:

Inhalt

Allgemeiner Teil

I. Das Geschäftsjahr 1983 im Überblick	5
A. Bezug neuer Büroräumlichkeiten	5
B. Personelles	5
C. Die Bewältigung des Arbeitsanfalles	8
D. Öffentlichkeitsarbeit	9
E. Kontakte mit Berufskollegen	9
II. Statistische Angaben	10
A. Geschäftsstatistik	10
B. Geschäftslast und Erledigungen	12
1. Geschäftslast	12
2. Erledigungen	12
C. Erledigungsdauer	13
D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher	14
1. Das Geschlecht der Besucher	14
2. Der Wohnort der Besucher	14
3. Das Alter der Besucher	15

Besonderer Teil

I. Gelangen jene Bürger an den Ombudsmann, die seiner Hilfe bedürfen?	16
II. Vierundzwanzig Arbeitsbeispiele aus der Tätigkeit des Jahres 1983	18
A. Die Intervention als Mittel zur Überprüfung von Verwaltungsentscheiden im allgemeinen	18
B. Die Intervention als Mittel zur Überprüfung der Praxis im speziellen	30
C. Der Ombudsmann als Schiedsrichter	35
D. Der Ombudsmann als Mittler	37
E. Die Intervention als Mittel zur Vermeidung von Prozessen	42
F. Der Ombudsmann als schneller Helfer	45
G. Der Ombudsmann als Helfer in verfahrenen Situationen	48
H. Die Intervention als Orientierungshilfe	60

Allgemeiner Teil

I. Das Geschäftsjahr 1983 im Überblick

Das Geschäftsjahr 1983 kennzeichnet sich äusserlich durch eine sichtbare Umgestaltung des Bürobetriebes: Durch den Bezug neuer Räumlichkeiten und durch die Anstellung eines juristischen Mitarbeiters. In Zeiten des Raum- und Personalstopps ist beides sorgfältig zu begründen.

A. Bezug neuer Büroräumlichkeiten

Als die Ombudsmann-Institution im November 1971 die Tätigkeit aufnahm, mussten, da es an Erfahrungszahlen über den voraussichtlichen Arbeitsanfall vollständig fehlte, organisatorische Entscheide getroffen werden, denen nicht zum vornherein der Charakter von Dauerlösungen zukommen konnte. Einstweilen beschränkte der Ombudsmann die Zahl der Mitarbeiter auf das Unerlässlichste, begann die Arbeit mit einer einzigen Sekretärin und passte die Büroräumlichkeiten diesen Verhältnissen an. Die Stadt mietete auf der III. Etage des privaten Geschäftshauses Rämistrasse 8 drei kleinere Büroräume und richtete sie zweckmässig ein. Bedingt durch die Anstellung einer zweiten Sekretärin und durch das Erfordernis eines Archivraumes wurde eine Erweiterung unumgänglich. Besondere Umstände ermöglichten die Hinzumietung von zwei kleinen, angrenzenden Zimmern. Insbesondere für die Unterbringung der rasch wachsenden Zahl der Geschäfte und der Bibliothek erwiesen sich diese Lokalitäten seit Jahren als zu eng, weshalb der Ombudsmann im Einverständnis mit dem Stadtrat seit geraumer Zeit Ausschau nach einem anderen Mietobjekt hielt. Ein Umzug wurde schliesslich im Hinblick auf den von der Geschäftsprüfungskommission postulierten juristischen Mitarbeiter dringlich. Der Zufall wollte es, dass auf den 1. April 1983 die II. Etage der Liegenschaft Rämistrasse 8 frei wurde und als neues, für die Dauer gedachtes Domizil gemietet und eingerichtet werden konnte. Dadurch wurde es möglich, die in der breiten Öffentlichkeit bekannte Adresse «Rämistrasse 8» beizubehalten. Die zentrale Lage und die durch ein privates Geschäftshaus gewährte Diskretion haben sich bestens bewährt.

B. Personelles

1. Die Ombudsmann-Einrichtung ist insoweit persönlichkeitsbezogen, als der ratsuchende Bürger sein Anliegen direkt dem vom Parlament gewählten

Mittler unterbreiten will und zu Recht verlangt, dass dieser die erforderlichen Abklärungen bei Ämtern und Behörden mit dem seiner Unabhängigkeit zukommenden Gewicht selber vornimmt. In diesem Sinne verkörperte die stadtzürcherische Ombudsmann-Einrichtung während genau zwölf Jahren die Idealvorstellung der Institution. Aus diesem Grunde, und um den Beweis dafür zu erbringen, dass mit der Etablierung eines Ombudsmannes keine sich ausdehnende «Nebenverwaltung» Einzug halte – eine Befürchtung, die in kantonalen Parlamenten den Befürwortern der Institution immer wieder entgegengehalten wird – hat der Berichterstatter, als erster in der Schweiz tätiger Ombudsmann, davon abgesehen, die Schaffung der Stelle eines juristischen Mitarbeiters anzubeglehen. Dem Einmann-Betrieb in dieser Form mussten andererseits entsprechende Nachteile anhaften: Während der Ferienabwesenheit des Beauftragten blieb das Büro nur durch das in Geschäften nicht materiell zu handeln befugte Sekretariat besetzt; die Bewältigung der grossen Geschäftslast liess sich nicht immer vereinbaren mit der vom Bürger erhofften unverzüglichen Behandlung und Erledigung seines Anliegens. Hinzu kam eine auf die Dauer nicht ohne weiteres zumutbare Überlastung des Ombudsmannes. Dadurch, dass die Geschäftsprüfungskommission aus eigener Initiative die Stellenschaffung in die Wege leitete, leistete sie der Einrichtung überaus wertvolle Dienste; die Wertung der Stellenvermehrung erhielt eine ganz andere Gewichtung, als wenn sie vom Ombudsmann selber beantragt worden wäre. Es erscheint für die Zukunft der Einrichtung als von grossem Vorteil, dass die Geschäftsprüfungskommission und damit der Rat Büroorganisation und Personalbestand nicht nur billigen, sondern mitgestalten.

Die Besoldungseinreihung und die Besetzung der Stelle durch den Stadtrat entsprechen in allen Beziehungen den Wünschen des Beauftragten. Um die völlige Unabhängigkeit der Einrichtung zu garantieren, überlassen die Rechtsbestimmungen über die Regelung von Ombudsmann-Institutionen die Anstellung der Mitarbeiter regelmässig dem Ombudsmann. Eine solche Regelung zur selbständigen Anstellung des Personals, wie sie in der Stadt Zürich vergleichsweise für die Vormundschaftsbehörde, die Friedensrichter- und Stadtmannämter und im Kanton Zürich für den kantonalen Ombudsmann getroffen wurde, unterblieb anlässlich der Totalrevision der Gemeindeordnung im Jahre 1970 wohl versehentlich. Der «theoretische Schönheitsfehler» hat sich in der Praxis in keiner Weise negativ ausgewirkt. Obwohl die Anstellung formell durch den Stadtrat erfolgt, hat der Stadtrat

auf die Stelleneinreihung, auf die Personalauswahl, die Anstellungsbedingungen und die Beförderungen nie den geringsten Einfluss genommen und allen Anträgen des Ombudsmannes seine Zustimmung erteilt.

Die vielseitige Tätigkeit aus allen Gebieten der Stadtverwaltung, die eine Mitarbeit beim Ombudsmann mit sich bringt, stiess unter den jüngeren Juristen auf reges Interesse. Eingegangen sind mehr als 50 durchwegs gute Bewerbungen. Gewählt wurde Rolf Steiner, lic.iur., geboren 1955, bisher Assistent am rechtswissenschaftlichen Seminar der Universität Zürich (der in der Zwischenzeit doktoriert hat), mit Stellenantritt am 1. November 1983.

Die Aufgabenzuteilung ergab keinerlei Probleme. Der Adjunkt bearbeitet Rechtsfragen, redigiert Schlussberichte und entlastet den Ombudsmann von administrativer Korrespondenz; er war vom ersten Arbeitstag an vollbeschäftigt.

Nach wie vor trägt jeder Ratsuchende sein Anliegen dem Ombudsmann vor; sind die Termine bei ihm ausgebucht und drängt der Besucher auf eine sofortige Behandlung, so wird er, auf seinen Wunsch hin, vom Adjunkt empfangen, der auch während ferien- oder berufsbedingter Abwesenheit des Ombudsmannes Sprechstunden führt. Eine Stellvertretung im Sinne einer selbständigen Geschäftserledigung steht ihm indessen nicht zu. Alle Geschäfte werden vom Ombudsmann geprüft, weiterverfolgt und erledigt. Bei langdauernder, krankheitsbedingter Abwesenheit des Ombudsmannes wäre vom Gemeinderat ein eigentlicher Stellvertreter zu wählen.

2. Auf Ende Januar 1984 wurde Frau Esther Staub, Bürochefin, die seit dem 1. Oktober 1976 das Vorzimmer betreute, altershalber pensioniert. Sie verstand es insbesondere, wie viele Zuschriften von Besuchern und von der Verwaltung immer wieder zeigten, eine publikumsfreundliche, hilfsbereite Atmosphäre zu schaffen, die der Besucher anzutreffen wünscht, auf die er Anspruch hat und die Voraussetzung für das Vertrauen bildet, welches der Ombudsmann zu gewinnen bestrebt ist. An ihre Stelle trat Frau Doris Hartmann, bisher Leiterin der Schule für Hauspflege des Stadtärztlichen Dienstes, die ihre Tätigkeit zur Einarbeitung bereits am 1. November 1983 aufnahm.

Personell setzt sich das Büro nunmehr wie folgt zusammen:

Beauftragter in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)
Adjunkt
Sekretariat

Dr. iur. Jacques Vontobel
Dr. iur. Rolf Steiner
Frau Doris Hartmann
Frau Rosmarie Schweizer

C. Die Bewältigung des Arbeitsanfalles

Der Arbeitsanfall war schwer zu bewältigen. Zwar blieb die Zahl der Besucher mit 477 genau gleich hoch wie im Vorjahr; die Anzahl der angelegten Geschäfte erhöhte sich um zehn auf 411. Im Jahresbericht 1980 äusserte sich der Berichterstatter, dass sich mit einem Personalbestand von drei Personen mehr als 370 Geschäfte nur sehr schwer erledigen lassen und mit 400 Erledigungen pro Jahr eine oberste Grenze erreicht sein dürfte. Erschwerend kamen im Jahre 1983 krankheitsbedingte Ausfälle im Sekretariat von insgesamt 14 Wochen, der Umzug der Büroräumlichkeiten und zahlreiche Vorstellungsgespräche für die beiden neu zu besetzenden Stellen hinzu. Dankbar sei die Mithilfe des Personalamtes und des Polizeiamtes erwähnt; beide Ämter stellten dem Ombudsmann tüchtiges Personal aushilfsweise zur Verfügung. Die notwendigen Abklärungen erforderten 108 (Vorjahr 102) Besprechungen mit städtischen Beamten und den Beizug von 235 (Vorjahr 277) schriftlichen Vernehmlassungen. Ende Oktober 1983 waren 261 Geschäfte unerledigt; ihre Anzahl konnte auf Ende Dezember 1983 auf 250 (Vorjahr 210) reduziert werden, worin sich die zweimonatige Mitarbeit des Adjunkten bereits deutlich äussert. Erledigt wurden 371 (Vorjahr 377) Geschäfte. Bei gleichbleibendem Geschäftsgang dürfte mit einem raschen Abbau der Pendenzenzahl gerechnet werden; die Tatsache, dass im ersten Halbjahr 1984 über 30 % mehr Eingänge zu verzeichnen sind als im ersten Halbjahr 1983 wird sich allerdings auf den Pendenzenabbau entsprechend auswirken.

Einmal mehr ist darauf hinzuweisen, dass in den Zahlen keine Geschäfte mit-enthalten sind, die nicht in die Zuständigkeit des Ombudsmannes fallen. Selbstverständlich geht eine Unzahl solcher Geschäfte ein; das Büro versucht, soweit als möglich das Anliegen zu erfassen, erteilt Auskünfte oder

verweist den Ratsuchenden an die zuständige Stelle. Diese telefonische oder auf dem Büro erfolgende Beratung wird vom Bürger geschätzt, aber auch erwartet; sie bringt eine erhebliche, aber unumgängliche Mehrarbeit mit sich, die in künftigen Jahresberichten statistisch erfasst werden soll.

Personal- und Raumbestand bieten für die zukünftige Arbeit beste Voraussetzungen und sind, jedenfalls solange der Berichterstatter dem Büro vorsteht, als abgeschlossen zu betrachten.

D. Öffentlichkeitsarbeit

Am Radio, in Vereinen, Gesellschaften und Schulen referierte der Ombudsmann an zwölf Veranstaltungen in Zürich und auswärts über seine Erfahrungen als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung. Er wirkte in der Personalschulung der Verwaltung mit und setzte die Rubrik «Rämistrasse 8; aus der Tätigkeit des stadtzürcherischen Ombudsmannes» in zwei weiteren Folgen fort.

E. Kontakte mit Berufskollegen

Die gut funktionierende Zusammenarbeit mit dem kantonalen Ombudsmann, Dr. Adolf Wirth, hat sich auch im Berichtsjahr bewährt. Zur Teilnahme an der Tagung des Ausschusses des «International Ombudsman Institute» (I.O.I.), welches bisher finanziell weitgehend und sehr grosszügig von den kanadischen Provinzen Alberta und Ontario getragen wird, weilte der Ombudsmann vom 20. bis 23. September in Ottawa. Auf Einladung des Médiateur de France, Robert Favre, nahm er am 21. Oktober in Paris an der Feier zum zehnjährigen Jubiläum der französischen Ombudsmann-Einrichtung teil. Der Anlass vereinigte unter dem Vorsitz des Premierministers Ombudsmänner aus ganz Europa. Der Berichterstatter lernte die Ombudsmänner von Spanien und Portugal kennen, Länder, die die Einrichtung in den letzten Jahren eingeführt haben. Am 29. Oktober besuchte M. Ch. Milton, Ombudsmann von Bophuthatswana, Afrika, den städtischen Ombudsmann von Zürich. Der Erfahrungsaustausch im Rahmen all dieser Kontakte brachte willkommenen Gewinn.

II. Statistische Angaben

A. Geschäftsstatistik 1979–1983

	Empfangene Besucher					Angelegte Geschäfte (davon unzuständige in Klammern)					Von den angelegten Geschäften betrafen <i>verwaltungsexterne</i> Anliegen					Von den angelegten Geschäften betrafen <i>verwaltunginterne</i> Anliegen					Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung					Bei der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen					Besichtigungen des Beauftragten					
	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983	
Januar	33	36	43	32	44	31(1)	29	36	25	40	27	28	29	24	33	4	1	7	1	7	15	20	12	7	6	26	16	14	22	25	1	-	-	1	-	
Februar	40	36	24	38	31	35	26(2)	22	29	27	31	25	22	26	22	4	1	-	3	5	9	8	10	3	13	20	23	15	24	20	-	-	-	-	-	
März	37	58	71	39	38	31	51	55	35	33	27	48	43	29	29	4	3	12	6	4	10	16	16	12	21	25	19	31	27	14	-	3	1	1	2	
April	38	20	41	38	34	34	19	33	30(1)	29	30	16	26	24	29	4	3	7	6	-	5	13	24	8	3	16	14	27	15	20	2	-	1	1	1	
Mai	41	51	35	43	43	31(1)	37	37	37	34	27	33	34	31	31	4	4	3	6	3	15	6	10	5	1	31	24	20	24	20	2	1	4	-	2	
Juni	43	38	49	42	48	39	29	40	39	37	35	27	31	32	30	4	2	9	7	7	11	22	14	14	15	25	21	18	20	20	-	1	4	-	1	
Juli	3	36	22	42	41	30	31	20	34	36	28	29	18	30	33	2	2	2	4	3	11	15	11	15	11	27	18	15	30	19	3	2	1	2	-	
August	22	30	37	24	19	22(1)	26(1)	29(1)	22	19	18	23	27	19	17	4	3	2	3	2	5	5	7	1	5	4	8	7	12	15	-	-	-	-	1	
September	38	39	19	36	33	35	31(1)	20(1)	30	28	28	23	15	29	22	7	8	5	1	6	15	9	6	8	10	28	19	10	23	18	-	-	1	-	1	
Oktober	42	24	40	41	47	32	18	41(1)	37	36	27	17	39	31	32	5	1	2	6	4	11	8	6	5	2	22	14	14	20	20	3	1	-	1	-	
November	43	32	48	59	52	38	33(1)	43	48	44	35	27	39	41	39	3	6	4	7	5	16	5	15	11	12	23	10	28	29	19	-	-	-	-	-	
Dezember	33	44	43	43	47	30	36	31	35	48	26	27	24	29	33	4	9	7	6	15	13	15	12	13	9	12	15	21	31	25	1	-	1	3	1	
	448	444	472	477	477	388(3)	366(5)	407(3)	401(1)	411	339	323	347	345	350	49	43	60	56	61	136	142	143	102	108	259	201	220	277	235	12	8	13	9	9	
											% 87	88	85	86	85	13	12	15	14	15																

B. Geschäftslast und Erledigungen 1971-1983

1. Geschäftslast

Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Total der erledigten Geschäfte	Total der unerledigten Geschäfte
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
1981	407	380	186
1982	401	377	210
1983	411	371	250

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	Erledigungen 1981	Erledigungen 1982	Erledigungen 1983	Am 31. 12. 1983 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	1	4	2	3
1977	425	-	-	-	-	-	-	324	81	4	7	-	3	2	4
1978	407	-	-	-	-	-	-	-	307	68	15	6	-	4	7
1979	388	-	-	-	-	-	-	-	-	305	56	10	3	6	8
1980	366	-	-	-	-	-	-	-	-	-	270	53	24	10	9
1981	407	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	310	54	20	23
1982	401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	289	63	49
1983	411	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	264	147
71-83	4773	37	351	314	339	413	384	384	418	392	363	380	377	371	250

C. Erledigungsdauer der im Jahre 1983 erledigten Geschäfte

Jahr	Erledigungsdauer						Erledigte Geschäfte
	innert 3 Tagen	innert 4-8 Tagen	innert 9-30 Tagen	innert 31-90 Tagen	innert 91-180 Tagen	innert 181-360 Tagen	
1983	97	14	79	86	36	31	411
%	24	3	19	20	9	8	100
							68
							17

D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

1. Das Geschlecht der Besucher 1971–1983

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Beschwerdeführer				juristische Personen	
		weibliche Personen Anzahl	(%)	männliche Personen Anzahl	(%)	Anzahl	(%)
1971/72	550	214	(39)	329	(60)	7	(1)
1973	344	137	(40)	199	(58)	8	(2)
1974	346	156	(45)	183	(53)	7	(2)
1975	366	160	(44)	196	(53)	10	(3)
1976	362	157	(43)	196	(54)	9	(3)
1977	425	186	(44)	232	(54)	7	(2)
1978	407	184	(45)	218	(54)	5	(1)
1979	388	190	(49)	193	(50)	5	(1)
1980	366	182	(50)	181	(49)	3	(1)
1981	407	201	(49)	200	(49)	6	(2)
1982	401	183	(46)	211	(52)	7	(2)
1983	411	177	(43)	231	(56)	3	(1)
1971–1983	4773	2127	(44)	2569	(54)	77	(2)

2. Der Wohnort der Besucher 1971 – 1983

Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Von den Beschwerdeführern wohnten			
		in der Stadt Zürich	in anderen Gemeinden des Kantons Zürich	in anderen 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
1981	407	355	38	12	2
1982	401	344	47	10	–
1983	411	352	50	9	–
1971–1983	4773	4116	513	128	16

3. Das Alter der Besucher 1979–1983

Alter der Besucher	1979		1980		1981		1982		1983	
	Anzahl	(%)								
bis 20 Jahre alt	2	(0,5)	4	(1,1)	2	(0,5)	3	(0,7)	3	(0,8)
21- bis 30jährig	36	(9,3)	45	(12,3)	47	(11,5)	42	(10,5)	48	(11,7)
31- bis 40jährig	42	(10,8)	71	(19,4)	75	(18,4)	75	(18,7)	93	(22,6)
41- bis 50jährig	67	(17,3)	54	(14,7)	68	(16,7)	73	(18,2)	62	(14,9)
51- bis 60jährig	86	(22,2)	71	(19,4)	78	(19,2)	74	(18,5)	60	(14,6)
61- bis 70jährig	54	(13,9)	52	(14,2)	65	(16,0)	60	(15,0)	63	(15,3)
71- bis 80jährig	44	(11,3)	37	(10,1)	40	(9,8)	43	(10,7)	47	(11,5)
über 80 Jahre alt	12	(3,1)	9	(2,5)	11	(2,7)	6	(1,5)	12	(2,9)
Alter unbekannt (Beschwerden schriftlich eingereicht)	40	(10,3)	20	(5,5)	14	(3,5)	18	(4,5)	20	(4,9)
juristische Personen	5	(1,3)	3	(0,8)	7	(1,7)	7	(1,7)	3	(0,8)
	388	(100,0)	366	(100,0)	407	(100,0)	401	(100,0)	411	(100,0)

I. Gelangen jene Bürger an den Ombudsmann, die seiner Hilfe bedürfen?

An der III. Internationalen Ombudsmann-Konferenz, die im Juli 1984 in Stockholm stattfand, galt ein Podiumsgespräch der Frage, wieweit der Ombudsmann an Probleme und Beschwerden herankomme, zu deren Beantwortung und Beilegung die Institution gedacht sei; beziehungsweise ob diejenigen Personen, die sich an den Ombudsmann wenden würden, seine Hilfe nötig hätten. Für die Stadt Zürich darf füglich behauptet werden, der Bürger finde den Zugang zum Ombudsmann. Ist ihm die Institution nicht selber bekannt, so wird er von Rechtsauskunftsstellen, Anwälten, Gerichten, Politikern, Verwaltungsämtern, von Ärzten oder Bekannten darauf aufmerksam gemacht. Eigene Kenntnisse von der Existenz der Institution beruhen meist auf dem jeden Monat im Tagblatt der Stadt Zürich erscheinenden kleinen Inserat, eher ausnahmsweise auf Presseberichten oder auf Begegnungen des Bürgers mit dem Ombudsmann an Veranstaltungen. Die Ratsuchenden rekrutieren sich nach wie vor aus allen Bevölkerungskreisen und aus mannigfachsten Berufen.

Der Besucher wünscht zwar, dass seinem Rechtsbewusstsein Genüge getan oder jedenfalls seinem Anliegen «auf die Sprünge geholfen» wird. Wo auch der Ombudsmann nicht helfen kann, stösst er doch auf erstaunlich viel Einsicht, und unbelehrbare Einsichtslosigkeit zeigt sich sehr selten. Im Verkehr mit dem Ombudsmann sind die Bürger – mit ganz wenigen Ausnahmen – zuvorkommend, höflich und verständig; sie halten die Termine ein und sind auch für kleine Hilfeleistungen dankbar.

Dass es sich bei den dem Ombudsmann unterbreiteten Geschäften um abklärungsbedürftige und abklärungswürdige Anliegen handelt, zeigt sich einmal mehr anhand der folgenden vierundzwanzig Einzeldarstellungen.

Die Gliederung der Arbeitsbeispiele beruht wiederum nicht auf einer abstrakten juristischen Einteilung, sondern knüpft im wesentlichen an verschiedene Erwartungen und Zielvorstellungen an, die mit der Ombudsmann-Einrichtung verbunden werden. Die Geschäftsprüfungskommission hat diese Art der Darstellung in ihrem Bericht vom 7. November 1983 begrüsst. Die Einteilung erfordert eine stete Anpassung an die publizierten Beispiele,

weshalb neue Kategorien hinzu kommen, andere für einmal wegfallen, weil es an treffenden Beispielen dafür fehlt.

Wie immer wird mit den wiedergegebenen Beispielen versucht, einen Querschnitt durch alle neun Verwaltungsabteilungen zu geben.

Die Ausführlichkeit, mit der einige Geschäfte dargestellt werden, mag den einen oder anderen Leser ermüden. Die detaillierte Schilderung will jedoch zeigen, dass der Bürger oft mit einem – wie er glaubt – einfachen Anliegen an die Verwaltung herantritt, damit aber unversehens in ein Dickicht von Vorschriften hineingerät, welches er mit eigenen Kräften nicht zu durchdringen vermag; Ermüdungserscheinungen, begleitet von einem Gefühl der Überforderung, stellen sich gelegentlich auch bei ihm ein.

Insbesondere aber wollen die Beispiele illustrieren, dass der Ombudsmann etwas unternimmt, sofern erforderlich direkt eingreift, wenn immer möglich eine Verbesserung herbeizuführen sucht oder jedenfalls mehr Transparenz in die Sache bringt. Der Bürger darf nicht das Gefühl bekommen, auch der Ombudsmann gehöre zur «allmächtigen Verwaltung».

Der Verwaltung gebührt Dank dafür, dass sie das Recherchieren des Ombudsmannes nicht als unerbetene Einmischung, Störung des gewohnten Verwaltungsablaufs oder als unangebrachte Kritiklust auffasst.

II. Vierundzwanzig Arbeitsbeispiele aus der Tätigkeit des Jahres 1983

A. Die Intervention als Mittel zur Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen im allgemeinen

Nr. 1 Städtisches Altersheim; Pensionspreisberechnung

Gegenstand des Anliegens

Herr X ist Pensionär eines städtischen Altersheimes. Als er sich noch zusammen mit seiner Frau im Heim aufhielt, legte das Sozialamt der Pensionspreisberechnung ein Vermögen von Fr. 618 000.– zugrunde. Nach dem Tode seiner Ehefrau übergab X seinen beiden Töchtern je Fr. 50 000.–. Das Sozialamt hielt bei der Pensionspreis-Neuberechnung an einem anzurechnenden Vermögen von Fr. 618 000.– fest mit der Begründung, X habe Fr. 100 000.– verschenkt. X ist der Ansicht, bei den Zahlungen an seine Töchter handle es sich nicht um Schenkungen; die Leistungen seien im Rahmen einer Erbteilung erfolgt. X unterbreitet die Angelegenheit dem Ombudsmann zur Beurteilung.

Abklärungen

Die Erbschaftsverwaltung, die Nachlassberechnung und die Ausarbeitung des Erbteilungsvertrages im Nachlass von Frau X besorgte die Zürcher Kantonalbank, die, nachdem X sie dazu bevollmächtigte, den Ombudsmann auf dessen Verlangen mündlich und schriftlich unter Beilage der erforderlichen Dokumente orientiert.

Erwägungen

Die Eheleute X lebten unter dem Güterstand der Güterverbindung und hatten durch Ehevertrag die Zuweisung des Gesamtvorschlages an den überlebenden Ehegatten vereinbart. Dem Erbschaftsverwalter war nun bekannt, dass das Bundesgericht mit Entscheid vom 18. November 1976, in Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung, die ehevertragliche Zuweisung

des ganzen Vorschlages an den überlebenden Ehegatten nur unter Vorbehalt der Pflichtteilsansprüche der Nachkommen für zulässig erklärte. Der Erbschaftsverwalter wies die Töchter von Herrn X auf diese Rechtsprechung hin und ermittelte die Erbteile der Töchter so, wie wenn diese den Ehevertrag angefochten hätten. In der Folge erklärte sich X bereit, den beiden Töchtern ihren Pflichtteil von je Fr. 65 000.– auszurichten. Aus den eigenen Angaben von X geht hervor, dass er bisher jeder Tochter Fr. 50 000.– ausbezahlt hat.

Schlussfolgerungen und Empfehlung

Unter diesen Umständen gelangt der Ombudsmann zur Ansicht, den Zahlungen von X an seine Töchter fehle der Schenkungscharakter, X habe die Leistungen in Erfüllung einer Rechtspflicht vorgenommen. Dementsprechend empfiehlt er dem Sozialamt, der Pensionspreisberechnung rückwirkend auf den 1. Januar 1983 ein Vermögen von Fr. 518 000.– zugrunde zu legen.

Das Sozialamt schliesst sich der Empfehlung an.

Nr. 2 Volksschule; haben Eltern einen Anspruch auf jederzeitigen Schulbesuch?

Gegenstand der Beschwerde

Der Sohn von Frau X besucht in der Stadt Zürich die zweite Klasse der Volksschule. Frau X überwarf sich mit der Klassenlehrerin, weil sie darauf beharrte, den Unterricht jederzeit durch einen persönlichen Besuch mitverfolgen zu dürfen, die Lehrerin dazu aber Vorbehalte anbrachte. Den Vermittlungsbemühungen des Präsidenten der Kreisschulpflege vermochte sich Frau X nicht anzuschliessen; sie besteht auf einem «uneingeschränkten Schulbesuchsrecht». Dabei nimmt sie Bezug auf eine Rechtsauskunft, publiziert in einem schweizerischen, periodisch erscheinenden Presseerzeugnis, wo es u. a. heisst: «In anderen Kantonen – beispielsweise im Kanton Zürich – sind Schulbesuche der Eltern jederzeit möglich, obwohl auch Zürich zusätzlich den öffentlichen Besuchstag (Examen) kennt.» Der Konflikt weitete

sich derart aus, dass er zur Versetzung des Schülers durch die Schulbehörde führte. Frau X ersucht den Ombudsmann um Unterstützung ihres Begehrens.

Abklärungen und Erwägungen

Das Geschäft wird dem Präsidenten der Kreisschulpflege und dem Schulamt zur Stellungnahme zugestellt.

Die Abklärungen ergeben, dass in den letzten Jahren immer wieder Mütter dem Unterricht der Lehrerin beiwohnen konnten. Auch Frau X untersagte die Lehrerin einen Schulbesuch nicht grundsätzlich, hielt aber den gewünschten Zeitpunkt infolge des gestörten Vertrauensverhältnisses für ungünstig. Den Ausführungen von Frau X entnimmt der Ombudsmann, dass der beabsichtigte Schulbesuch nicht so sehr der Beobachtung von Verhalten und Leistungen des Schülers als vielmehr der Unterrichtskontrolle der Lehrerin dienen soll.

Die Aufsicht über die Schule obliegt im Kanton Zürich den Bezirksschulpflegen und den Gemeindeschulpflegen. Die Gemeindeschulpflege «wacht darüber, dass der Lehrer alle in seiner Stellung liegenden Pflichten getreu erfülle. Bei Dienstunfähigkeit oder schwerer Verletzung seiner Berufspflichten hat sie der Bezirksschulpflege zu weiterer Verfügung Anzeige zu machen» (§ 38 des Gesetzes über das gesamte Unterrichtswesen, Unterrichtsgesetz, vom 23. Dezember 1859). «Die Beaufsichtigung der Lehrer geschieht in der Weise, dass die Mitglieder der Schulpflege die ihnen zugeteilten Schulklassen jährlich mindestens zweimal besuchen und Beobachtungen über die Schulführung direkt mit dem Lehrer besprechen, erforderlichenfalls dem Präsidenten oder der gesamten Schulpflege davon Mitteilung machen» (Rechsteiner A., Die Volksschule im Bundesstaat, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Zürich 1978, S. 694; § 40 UntG). Ein Mitspracherecht der Eltern bei der Unterrichtskontrolle und der Lehrerbeaufsichtigung kennt die Schulgesetzgebung des Kantons Zürich demnach nicht.

Der § 45 des Gesetzes betreffend die Volksschule vom 11. Juni 1899 bestimmt: «Am Ende des Schuljahres findet in Anwesenheit der Schulpflege und eines Mitgliedes der Bezirksschulpflege das Schulexamen statt. Dieses

ist öffentlich.» Da sich offenbar keine weiteren Vorschriften betreffend die Öffentlichkeit des Volksschulunterrichtes finden lassen, ist daraus zu schliessen, dass den Eltern von Schülern ausserhalb des Schulexamens kein eigentlicher Anspruch auf Schulbesuch zusteht. Indessen steht es dem Lehrer frei, die Eltern bei weiteren Schulbesuchen am Unterricht der Schüler teilnehmen zu lassen. Der Ansicht des Schulamtes, dem Lehrer stehe das Recht zu, Eltern Schulbesuche zu verweigern, wenn er solche aus verantwortbaren, nicht willkürlichen Gründen als unzweckmässig erachtet, ist daher beizupflichten. Verweigert ein Lehrer einen Schulbesuch, so können sich die Eltern in der Frage an die Kreisschulpflege wenden. Ihr obliegt gemäss Art. 30 lit. k der Geschäftsordnung für die Schulbehörden (Gemeinderatsbeschluss vom 5. Juli 1972) die Pflege und Förderung von Kontakten mit den Eltern.

In keinem Fall darf sich der Lehrer dem Gespräch mit dem Inhaber der elterlichen Gewalt über Verhalten und Leistungen des Schülers entziehen. Derartige Elterngespräche garantiert Art. 302 ZGB, der bestimmt: «Die Eltern haben das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen. / Sie haben dem Kind, insbesondere auch dem körperlich oder geistig gebrechlichen, eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. / Zu diesem Zwecke sollen sie in geeigneter Weise mit der Schule und, wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten.» In der Regel werden derartige Elterngespräche mit dem Lehrer ausserhalb der Unterrichtszeit anzusetzen sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach der Ansicht des Ombudsmannes ein eigentlicher Rechtsanspruch der Eltern auf Schulbesuche an der Volksschule der Stadt Zürich auf das Schulexamen beschränkt bleibt.

Nr. 3 Auflösung des Dienstverhältnisses; Rückgängigmachung einer Entlassung

Gegenstand des Anliegens

Herr X, Gastarbeiter, trat Ende Januar 1979 in die Dienste der Stadt Zürich. Er ist als Spezialarbeiter in einem städtischen Betrieb tätig. Vorerst im Aushilfsdienstverhältnis nach Art. 9 des geltenden Personalrechts (PR) angestellt, wurde das Dienstverhältnis mit Wirkung ab 29. Januar 1980 in ein ständiges Angestelltenverhältnis nach Art. 6 PR übergeleitet. Mit Verfügung des Abteilungsvorstandes wurde der Mitarbeiter unter Einhaltung der dreimonatigen Kündigungsfrist (Art. 39 Abs. 1 PR) aus den städtischen Diensten entlassen.

X erachtet die Entlassung als ungerechtfertigt und erhofft sich von einer Intervention des Ombudsmannes deren Rückgängigmachung.

Abklärungen und Erwägungen

Der Ombudsmann bespricht die Entlassungsgründe mit dem für Personalfragen des Betriebes zuständigen Sachbearbeiter und dem direkten Vorgesetzten von X, sowie mit dem Arbeitskollegen Y, der seit 29 Jahren in den Diensten des Betriebes steht. Zusätzlich werden die Akten beigezogen.

Die Entlassungsverfügung beruht auf einer Zecherei unter drei Gastarbeitern derselben Nation. Montag, den 16. Mai 1983, hatte X, wie den Akten zu entnehmen ist, seine normale Arbeitszeit um 17.00 Uhr beendet. Ab 18.30 Uhr bis 21.00 Uhr stellte er sich Y für weitere Arbeiten zur Verfügung. Zwei diensttuende Landsleute von X, A und B, gesellten sich hinzu und forderten X und Y auf, mit ihnen in den Räumen des Betriebes einen Schnaps zu trinken. Während Y diese Einladung ablehnte und sich nach beendeter Arbeit nach Hause begab, setzte sich X zu seinen Landsleuten und trank mit ihnen bis ca. 22.00 Uhr. Zwischen A und B entstand ein Wortwechsel, den X vorerst zu schlichten vermochte. Als die beiden Kameraden in der Folge die Streitereien wieder aufnahmen, verabschiedete sich X um ca. 22.30 Uhr. Nachdem er sich entfernt hatte, kam es zu einer Schlägerei zwischen A und

B, in deren Verlauf beide verletzt wurden. Dabei wurde die Garderobe zertrümmert und ein Aschenbecher zerschlagen. Wegen des Vorfalles kündigte der Dienstchef allen drei beteiligten Mitarbeitern die Anstellung.

Die Abklärungen des Ombudsmannes ergeben, dass es sich bei X um einen gut qualifizierten, fleissigen, zuverlässigen, im Verkehr mit dem Publikum anständigen und hilfsbereiten Arbeiter handelt. Der rapportierende Betriebsmeister nahm den Vorfall ernst, forderte aber die Entlassung nicht. Er schliesst seinen Rapport mit den Worten: «Ein solcher Vorfall darf sich nicht wiederholen, und ich wäre froh, wenn man hart durchgreifen würde. Die Androhung einer fristlosen Entlassung im Wiederholungsfall, verbunden mit einer Geldstrafe (Reparatur der beschädigten Türe, Reinigungskosten), wäre meiner Meinung nach angebracht.»

Nach der Aktenlage wird X lediglich vorgeworfen, er habe gegen das Verbot des Schnapstrinkens in den Arbeitsräumen verstossen. Der Alkoholgenuss erfolgte aller Wahrscheinlichkeit nach nicht während der Arbeitszeit. Da X in seiner mehrjährigen Tätigkeit in keiner Weise zu irgendwelchen Klagen Anlass gegeben hat, erscheint die Kündigung als zu harte Massnahme.

Empfehlungen

Gestützt auf das Resultat der Untersuchung empfiehlt der Ombudsmann dem Abteilungsvorstand die Rücknahme der Kündigung. Die Ordnungswidrigkeit, die sich X zuschulden kommen liess, kann mit einer Belehrung, einer Mahnung oder einer schriftlichen Verwarnung durch die Vorgesetzten (Art. 73 Abs. 3 PR) gerügt werden. Der Vorfall dürfte bei X einen solchen Eindruck hinterlassen, dass angenommen werden darf, er werde sich durch eine solche Massnahme belehren lassen und sich inskünftig wohlverhalten.

Der Abteilungsvorstand verfügt den Widerruf der Entlassung und damit die Weiterbeschäftigung von X.

Nr. 4 Feuerwehr-Ersatzsteuer; Wiedererhebung nach Befreiung

Gegenstand des Anliegens

Laut Einträgen im Feuerwehr-Dienstbüchlein des Kantons Zürich leistete Herr X während mehr als 15 Jahren Feuerwehrdienst, aus welchem er am 21. Januar 1977 entlassen wurde. Ab 1968 hatte er keine Ersatzsteuer mehr zu entrichten. Diese erschien aber wieder in der Steuerrechnung der Stadt Zürich für das Jahr 1981. Auf Anfrage hin teilte das Amt dem Pflichtigen mit, die Feuerwehr-Ersatzsteuer werde zu Recht wieder erhoben, könne für das Jahr 1981 aber nochmals erlassen werden. Das Amt könne aber nicht dafür garantieren, dass die Steuer ab 1982 nicht wieder erhoben werde.

X beruft sich auf Art. 3 der Verordnung der Stadt Zürich über die Feuerwehr (Gemeinderatsbeschluss vom 23. August 1972), welcher bestimmt: «Wer im Kanton Zürich während 15 Jahren Feuerwehrdienst geleistet hat...ist von der Ersatzsteuer befreit», und unterbreitet die Angelegenheit dem Ombudsmann.

Abklärungen

Die vom Steueramt beigezogene Vernehmlassung erscheint dem Ombudsmann als zu wenig schlüssig, weshalb ein ergänzender Bericht angefordert wird. Da dieser die Wiedererhebung der Ersatzsteuer mit einer Änderung des kantonalen Rechts begründet, gelangt der Ombudsmann an die Direktion des Innern des Kantons Zürich mit der Bitte um Mithilfe. Obwohl die kantonalen Amtsstellen dem stadtzürcherischen Ombudsmann selbstverständlich in keiner Weise zur Auskunftserteilung verpflichtet sind, erstattet der Direktionssekretär zuvorkommenderweise einen umfassenden Überblick.

Erwägungen

1. Der § 65 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 28. Januar 1934 bestimmte in Abs. 2: «Durch die Feuerwehrverordnung der Gemeinden können...Kategorien von Einwohnern von Dienst und Steuer befreit

werden.» Von dieser Bestimmung Gebrauch machend befreite die Stadt Zürich von der Ersatzsteuer, wer im Kanton Zürich während 15 Jahren Feuerwehrdienst geleistet hatte (Art. 3 der Verordnung über die Feuerwehr).

Am 24. September 1978 erging das Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen. Es regelt die Befreiung von Feuerwehrdienst und Ersatzabgabe in § 28. Danach werden die bisherigen Befreiungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Insbesondere können die Gemeinden von Dienst und Abgabe nur noch Einwohner befreien, welche bei einem Feuerwehreinsatz amtlich tätig werden. Das Gesetz trat auf den 1. Januar 1980 in Kraft; in § 39 bestimmt es, dass die aufgrund bisherigen Rechts erlassenen Ausführungsbestimmungen in Kraft bleiben, bis sie durch neue Vorschriften ersetzt oder aufgehoben sind. In der Folge erliess der Gemeinderat der Stadt Zürich eine neue Verordnung über die Feuerwehr (VFW; Gemeinderatsbeschluss vom 17. Februar 1980). Darin findet sich die Bestimmung, wonach von der Ersatzsteuer befreit wird, wer während 15 Jahren Feuerwehrdienst geleistet hat, nicht mehr vor. Eine solche Befreiung würde dem neuen kantonalen Recht widersprechen und durfte in die revidierte städtische Verordnung nicht mehr aufgenommen werden. Die neue städtische Feuerwehrverordnung trat mit ihrer Genehmigung durch die Direktion des Innern des Kantons Zürich am 3. März 1981 in Kraft.

Die Neuregelung der Ersatzabgabe kommt folgerichtig seit dem 4. März 1981 zur Anwendung und gilt demgemäss nur für einen Teil des Steuerjahres 1981. Aus veranlagungsökonomischen Gründen beschloss die Geschäftsleitung des städtischen Steueramtes, die nach der alten Feuerwehrverordnung steuerbefreiten Personen erst ab 1. Januar 1982 der neuen Verordnung und damit wieder der Steuerpflicht zu unterstellen. Weil dem Steueramt der Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen städtischen Feuerwehrverordnung nicht rechtzeitig bekannt war, ergingen im Jahre 1981 Steuerzettel, die bereits auf der neuen Feuerwehrverordnung basierten; die Registerführer wurden aber in der Folge angewiesen, den vormalig befreiten Pflichtigen auf deren Reklamation hin die Feuerwehrsteuer für das Jahr 1981 zu erlassen. Das ist auch der Grund, weshalb das Steueramt X auf dessen Ersuchen hin die Feuerwehrsteuer 1981 erliess. Für das Jahr 1982 hat die Stadt Zürich aufgrund der neuen kantonalen Gesetzgebung keine Möglichkeit mehr, X von der Abgabe zu befreien, obwohl er während 15 Jahren Dienst geleistet hat und deswegen von der Abgabe befreit worden ist.

2. Man könnte sich fragen, ob der § 65 Abs. 2 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung die Gemeinden ermächtigte, gewissen Kategorien von Einwohnern ein dauerndes Abgabeprivileg einzuräumen, nach welchem die Befreiung unwiderruflichen Bestand hätte, ein sogenanntes wohlerworbenes Recht begründet worden wäre, welches auch von Gesetzesänderungen nicht betroffen werden könnte. Es ist aber doch wohl nicht anzunehmen, dass das Gesetz über die Gebäudeversicherung den Begünstigten eine derart unbefristete Abgabebefreiung, die auch Gesetzesänderungen gegenüber standhalten sollte, einzuräumen beabsichtigte. Der Ombudsmann kann aber nicht voraussehen, ob die Rechtsmittelinstanzen diese Ansicht teilen. Vermag sich X den Ausführungen des Ombudsmannes nicht anzuschliessen, steht ihm das Recht zu, beim Steueramt der Stadt Zürich einen rekursfähigen Entscheid zu verlangen.

Bemerkungen

Es sei dem Ombudsmann die Bemerkung erlaubt, dass derartige Fälle, selbst wenn sie sich als rechtlich einwandfrei darstellen, das Vertrauen des Bürgers in den Staat beeinträchtigen. Alle Rechtsbelehrungen werden das bittere Gefühl des Bürgers, der Staat habe sein Wort nicht gehalten, nicht zu beseitigen vermögen. X hat denn auch durchblicken lassen, er fühle sich trotz allen Rechtsausführungen, an denen er nicht zweifle, missbraucht; ungeachtet rechtlicher Zusicherungen mache der Staat mit dem Bürger schliesslich doch, was er wolle.

Nr. 5 Zivilschutz; Umteilung

Gegenstand der Beschwerde

Das Amt für Zivilschutz teilte Herrn X vom Überwachungsdienst zum Pionier- und Brandschutzdienst um. Nach den Gründen der Umteilung befragt, erhielt X die mündliche Auskunft, die Erhebungen zu seiner Person würden eine weitere Einteilung im Überwachungsdienst nicht erlauben. Auf Begehren hin wurde die mündliche Auskunft mit Schreiben des Amtes für Zivilschutz vom 13. Oktober 1982 bestätigt mit dem neu erfolgten Hinweis darauf, der Überwachungsdienst sei überdotiert.

Herr X machte geltend, er sei sich keiner Umstände bewusst, die zu einer Umteilung Anlass geben könnten, und er wandte sich auf Empfehlung des Amtes für Zivilschutz an das Büro für Datenverarbeitung der Stadt Zürich. Diese Erkundigungen ergaben keinerlei nachteilige Anhaltspunkte zu seiner Person.

Unter diesen Umständen unterbreitete X, der bis zu seiner medizinisch bedingten Ausmusterung vor zwei Jahren im Militär den Grad eines Oberleutnants der Strassenpolizei bekleidet hatte, die Angelegenheit dem Ombudsmann.

Abklärungen und Erledigung

Nach Einsicht in die Akten, Besprechungen mit dem zuständigen Abteilungschef, dem Vorsteher-Stellvertreter des Amtes für Zivilschutz sowie mit dem Polizeivorstand, gelangte der Ombudsmann zum Schluss, dass keine stichhaltigen Gründe vorliegen, die eine Umteilung zu rechtfertigen vermöchten. Den Erwägungen des Ombudsmannes folgend ordnete der Polizeivorstand die Wiedereinteilung im Überwachungsdienst an.

Nr. 6 Stadtspital; Patientenrechnung

Gegenstand des Anliegens

Herr X war Patient in einem Stadtspital, wo er nach Operationen verstarb. Seine Ehefrau ist der Überzeugung, dem Rechnungstotal des Spitals liege unzutreffenderweise eine Privatbehandlung vom Spitaleintritt bis zum Todestag zugrunde.

Erwägungen und Erledigung

1. Die Abklärungen beim Stadtspital ergeben, dass X vom 20. Oktober bis zum 4. November 1982 in der allgemeinen Abteilung und vom 5. bis zum 11. November 1982 in der Privatabteilung behandelt wurde.

Unbestritten ist, dass der Patient beim Spitaleintritt und während seines Aufenthaltes in der allgemeinen Abteilung immer wieder den Wunsch äus-

serte, baldmöglichst in ein Zweierzimmer der Privatabteilung verlegt zu werden. Seinem Wunsch konnte am 5. November entsprochen werden. Da nur ein Einzelzimmer zur Verfügung stand, wurde er in ein solches verlegt, wobei jedoch der Krankenkasse lediglich die Unterkunft in einem Zweierzimmer verrechnet wurde. Infolge eingetretener Komplikationen musste der Patient am 9. November 1982 auf die Intensiv-Pflegestation verlegt werden, wo gleichentags eine Notoperation vorgenommen wurde.

2. In der allgemeinen Abteilung sind die sogenannten Behandlungskosten und die Operationskosten in der Tagestaxe inbegriffen. Bei Privatpatienten umfasst die Tagestaxe lediglich Unterkunft, Verpflegung und normale Krankenpflege; alle anderen Leistungen werden dagegen gesondert berechnet (Art. 6 Ziff. 1 und 2 der Verordnung über die Aufnahme von Patienten in den Stadtspitälern; Stadtratsbeschluss vom 1. April 1966 mit Änderungen bis 18. Juni 1975).

3. Die Tagestaxen für die Zeit vom 20. Oktober bis zum 4. November 1982 in der allgemeinen Abteilung und für die Zeit vom 5. November bis zum 11. November 1982 in einem Zweierzimmer der Privatabteilung wurden der Krankenkasse direkt in Rechnung gestellt. Beim Eintritt des Patienten lag dem Spital eine limitierte Kostengutsprache der Krankenkasse vor für die Tagestaxe und für Behandlungs- und Operationskosten.

Die mit «Nebenleistungen» betitelte Rechnung, die Frau X anzweifelt, umfasst lediglich die gesamten Behandlungs- und Operationskosten in der Zeit vom 5. bis zum 11. November 1982, d. h. für die Zeit, während der X als Privatpatient hospitalisiert war. Aufgrund der Verlegung in die Intensivstation und der erforderlichen Notoperation ergaben sich die aus der Rechnung ersichtlichen hohen Behandlungs- und Operationskosten, welche die Garantiesumme der Kasse bei weitem überschritten. (Der vorliegende Fall zeigt, wie die Spitaldirektion ausführt, dass zwar ein hohes Taggeld versichert wurde, es aber an einer adäquaten Versicherung für Behandlungskosten fehlte.)

4. Zeigt sich beim Eintritt des Patienten ins Spital, dass die Behandlungskosten voraussichtlich nicht genügend versichert sind, weisen die Mitarbeiterinnen des Patientenbüros in der Regel ausdrücklich darauf hin. Mit einer solchen Situation war für X nicht zum vornherein zu rechnen; die hohen

Behandlungskosten resultierten aus den nicht voraussehbaren Komplikationen und der damit verbundenen Verlegung in die Intensivstation.

Die von Frau X angezweifelte Rechnung ist unter diesen Umständen korrekt und nicht zu beanstanden.

5. Ein Wechsel von der Privat- zurück in die allgemeine Abteilung kann von dem in Rede stehenden Stadtspital grundsätzlich nicht gebilligt werden, da ein derartiger Wechsel unter Umständen Missbräuchen Vorschub leisten würde. Andererseits soll ein öffentliches Spital bei den Patienten bzw. bei deren Angehörigen nicht unverhältnismässige finanzielle Belastungen hervorrufen. Aufgrund dieser Überlegungen akzeptiert die Spitalverwaltung einen Klassenwechsel von der Privatabteilung in die allgemeine Abteilung, sofern bei nicht ausreichender Versicherung der Behandlungskosten wegen nicht zu erwartender Komplikationen eine unverhältnismässige Belastung des Patienten bzw. seiner Angehörigen resultieren würde. Eine solche Situation kann sich insbesondere bei einer Verlegung in die Intensiv-Pflegestation ergeben.

Nach Ansicht der Verwaltungsdirektion des Stadtspitals sind im vorliegenden Fall die Voraussetzungen einer rechnungsmässigen Rückversetzung von der Privatabteilung in die allgemeine Abteilung für die Dauer des Aufenthaltes des Patienten auf der Intensivstation gegeben. Die Verwaltungsdirektion erklärt sich bereit, für die Pflage tage auf der Intensivstation den Tarif der allgemeinen Abteilung in Anrechnung zu bringen. Der Ombudsmann dankt der Spitalverwaltung in aller Form für das Entgegenkommen.

B. Die Intervention als Mittel zur Überprüfung der Praxis im speziellen

Nr. 7 EWZ; Energierechnung: Hoch- und Niedertarif

Gegenstand des Anliegens

Frau X erwarb auf den 1. Juli 1981 ein Einfamilienhaus in der Stadt Zürich. Der mitübernommene Stromzähler weist zwei verschiedene Zählwalzen für Hoch- und Niedertarif auf. Im Herbst 1983 stellte Frau X fest, dass das Zählwerk lediglich den Niedertarif registrierte, das EWZ ihr aber seit dem Erwerb des Hauses den gesamten Stromverbrauch zum Hochtarif berechnete. Auf ihre Erkundigung erhielt sie die Auskunft, eine Energierechnung, die den Stromverbrauch getrennt nach Hoch- und Niedertarif aufführe, bedinge eine Änderung der Zählerapparatur, für deren Kosten sie selber aufzukommen habe. Eine rückwirkende Korrektur der bereits bezahlten Energierechnungen komme nicht in Betracht.

Abklärungen

Gegenüber dem Ombudsmann äussert sich das EWZ wie folgt: Damit der Stromzähler Hoch- und Niedertarif getrennt registriert, bedarf es eines sogenannten Steuergerätes, welches die entsprechende Zählwalze in Gang setzt. An einem derartigen Steuergerät fehlt es in Altliegenschaften noch teilweise, so auch im Hause von Frau X. Ist ein Steuergerät nicht vorhanden, so registriert der Zähler die Energiebezüge nur auf einer Walze. Strombezüge, die mangels Steuergerätes nicht in Hoch- und Niedertarif gegliedert werden können, berechnet das EWZ gemäss konstanter Praxis ausschliesslich zum Hochtarif. Diese Praxis vermag der Ombudsmann nicht zu billigen.

Erwägungen

Das Reglement über die Abgabe elektrischer Energie durch das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (Gemeinderatsbeschluss vom 10. November 1971) bestimmt in Art. 7:

«Die für die Messung und Verrechnung sowie für die Schaltung von Energieverbrauchern notwendigen Apparate werden vom EWZ bestimmt.

Diese werden auf seine Kosten geliefert und unterhalten. Sie bleiben im Eigentum des EWZ.

Die Montage der Apparate erfolgt nach den Anordnungen des EWZ auf Kosten des Bestellers...»

Art. 6 des Reglementes schreibt vor:

«Das EWZ ist gesetzlich verpflichtet, die Haushaltinstallationen nach ihrer Erstellung und hernach periodisch auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften...zu kontrollieren.»

Und Art. 8 führt aus:

«Die Belieferung der Bezüger erfolgt nach den von den zuständigen Behörden erlassenen Tarifen und Bestimmungen.»

Die Einheitstarife für Energielieferungen an Haushaltungen (Gemeinderatsbeschluss vom 16. September 1970 mit seitherigen Änderungen) gliedern sich für den sog. Arbeitspreis in zwei verschiedene Bezugszeiten:

Hochtarifzeit	von 06.00 bis 22.00 Uhr
Niedertarifzeit	von 22.00 bis 06.00 Uhr.

Der Arbeitspreis beträgt für die Hochtarifzeit 11,5 Rp/kWh und für die Niedertarifzeit 5 Rp/kWh.

Technische Schwierigkeiten dürfen für die Rechtsanwendung kein unüberwindbares Hindernis darstellen. Es kommt hinzu, dass das EWZ anlässlich einer in anderem Zusammenhang vorgenommenen Besichtigung der Anlage die Pflicht gehabt hätte, die Bezügerin auf das Fehlen eines Steuergerätes hinzuweisen.

Schlussfolgerungen und Empfehlung

Nunmehr aufmerksam gemacht worden auf die Zweckmässigkeit eines Steuergerätes, liess Frau X ein solches installieren. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, rückwirkend auf das Datum der Handänderung das mutmassliche Verhältnis von Hoch- und Niedertarif zu berechnen. Auf Empfehlung des

Ombudsmannes erklärt sich das EWZ bereit, eine dreimonatige Messperiode seit Inbetriebnahme des Steuergerätes anzusetzen und gestützt auf das während dieser Dauer sich ergebende Durchschnitt-Verhältnis von Hoch- und Niedertarif die Energierechnungen ab Handänderungsdatum zu korrigieren.

Nr. 8 Verwandtenunterstützung

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist die Grossmutter des achtjährigen Mädchens A, des einzigen Kindes ihrer Tochter aus deren geschiedener zweiter Ehe. Die Kosten für die in einem Kinderheim untergebrachte Enkelin werden durch Alimentenbevorschussung und eine Kostengutsprache des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich beglichen. Die Abteilung Rückerstattungen des Fürsorgeamtes teilt Frau X mit Schreiben vom 22. April 1983 mit, sie habe ihre Hilfsfähigkeit gemäss Art. 328/329 ZGB zu prüfen und stelle ihr daher das Auskunftsformular mit der Bitte um Ausfüllung und Rücksendung innert 14 Tagen zu. Auf die Auskunfterteilung könne verzichtet werden, wenn sich Frau X freiwillig bereit erkläre, für die Dauer des Heimaufenthaltes von A monatliche Beiträge von je Fr. 150.– zu leisten.

Frau X ist der Ansicht, durch das Fehlen jeglicher persönlicher Beziehungen zwischen ihr und ihrer Enkelin entfalle die Pflicht zur Verwandtenunterstützung. Die Kontakte zwischen der Abteilung für Rückerstattungen und Frau X sind gestört; Frau X lehnt in einem Schreiben an den Vorstand des Sozialamtes jede weitere Unterhaltung mit dem Sachbearbeiter ab und wendet sich an den Ombudsmann.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht das Geschäft mit dem Sachbearbeiter und zieht die Akten bei.

Erwägungen

Mit dem auf den 1. Januar 1978 in Kraft getretenen neuen Kindesrecht wurden auch die Bestimmungen über die Verwandtenunterstützungspflicht

geändert. Eine bedeutsame Änderung besteht darin, dass der Anspruch auf Verwandtenunterstützung nicht mehr absolut gilt. Die persönlichen Verhältnisse zwischen dem Unterstützungspflichtigen und seinen Angehörigen können nunmehr berücksichtigt werden. Die Unterstützungspflicht kann entfallen beim Fehlen näherer persönlicher Beziehungen (Art. 329 Abs. 2 ZGB; dazu: Schweizerische juristische Kartothek, Ersatzkarte 637, und Hegnauer Cyril, Grundriss des Kindesrechts, Bern 1977, S. 163). Glaubhaft macht Frau X beim Ombudsmann geltend, sie habe ihre Enkelin seit deren Geburt praktisch nie gesehen und würde das Kind auf der Strasse nicht erkennen. Dieser Mangel an persönlichen Beziehungen sei eine Folge davon, dass sie, Frau X, ihrer Tochter von der Eingehung einer Ehe mit dem Vater des Kindes abgeraten habe. Seither äussere sich ihre Tochter dahin, ihre Mutter sei für sie «gestorben».

Empfehlung

Unter diesen Umständen erachtet der Ombudsmann einen Verzicht des Fürsorgeamtes auf Leistungen von Frau X aus Verwandtenunterstützungspflicht als angebracht. Das Fürsorgeamt schliesst sich der Ansicht des Ombudsmannes an und sieht von der Heranziehung von Frau X zur Verwandtenunterstützung ab.

Nr. 9 Schulzahnärztlicher Dienst; Inanspruchnahme durch Privatschüler

Gegenstand des Anliegens

Die Familie X hat Wohnsitz in der Stadt Zürich, wo sie auch steuerpflichtig ist. Die beiden Kinder A (geb. 1971) und B (geb. 1974) sind Schüler einer in einer Aussengemeinde der Stadt Zürich gelegenen Privatschule. Der Sohn A leidet an einem Geburtsgebrehen: Es fehlen ihm mehrere Zähne. Die Invalidenversicherung deckt die anfallenden zahnärztlichen Kosten. Behandelt wurde A über Jahre hinweg in der Praxis von Frau Dr. med. dent. M., die nunmehr als Schulzahnärztin in die Schulzahnklinik der Stadt Zürich übergetreten ist. Es ist der Wunsch der Eltern von A, dass die Behandlung des Sohnes auch inskünftig von Frau Dr. M. weitergeführt werden kann. Vom Schulzahnärztlichen Dienst erhielten die Eltern die Auskunft, es sei der Klinik untersagt, Privatschüler in Behandlung zu nehmen, welche nicht inner-

halb der Stadt Zürich domizilierte Privatschulen besuchen würden. Vom Ombudsmann wird Auskunft über die Rechtslage gewünscht.

Abklärungen und Erwägungen

Nach der beim Schulamte eingeholten Vernehmlassung ergibt sich: Der Gemeinderat der Stadt Zürich befasste sich am 16. November 1966 mit der Frage der Behandlung von Privatschülern durch den Schulzahnärztlichen Dienst, und er beschloss:

«Die vorschulpflichtigen und schulpflichtigen Kinder in Privatkindergärten und Schulen werden hinsichtlich der Behandlung durch den Schulzahnärztlichen Dienst der Stadt Zürich den Kindern in städtischen Kindergärten und Volksschulklassen mit den nachstehenden Einschränkungen gleichgestellt:

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

Nach der Ansicht des Schulamtes wird aus den zum genannten Stadtratsbeschluss zugehörigen Erwägungen vom 15. Juli 1966 deutlich, dass der Beschluss auch Kinder erfassen will, die in Zürich schulberechtigt sind, aber ausserhalb der Stadt Zürich eine Privatschule besuchen.

Empfehlungen und Anordnungen

Gestützt auf die Intervention des Ombudsmannes besprach der Abteilungssekretär des Schulamtes mit dem Leiter des Schulzahnärztlichen Dienstes die Angelegenheit. Dieser passte seine Praxis mit sofortiger Wirkung der klargestellten Rechtslage an. Überdies lud er den Schüler A zu einer ersten Untersuchung oder Behandlung ein.

C. Der Ombudsmann als Schiedsrichter

Nr. 10 *Entlassungen aus den Diensten der Stadt Zürich:
«nicht unverschuldet» oder «ohne eigenes Verschulden»?*

Gegenstand des Anliegens

Der in städtischen Diensten stehende Mitarbeiter X ist behindert; er ist seit früher Kindheit nicht im Besitze aller fünf Sinne. Das Dienstverhältnis wurde nach vierjähriger Anstellung gekündigt. Der Stadtrat beschloss: «Die gegen (X)...ausgesprochene Kündigung...gilt im Sinne von Art. 63 der Statuten der Versicherungskasse als nicht unverschuldet.» X und seine Angehörigen gelangen an den Ombudsmann mit dem Begehren um Mithilfe bei der Suche nach einem neuen städtischen Arbeitsplatz bei einer anderen Amtsstelle. Sie sind zudem der Auffassung, an der Kündigung treffe X kein Verschulden. Auch die Gewerkschaft Bau und Holz verwendet sich mit Eingabe an den Ombudsmann für X.

Abklärungen

Der Ombudsmann versucht unter Mithilfe des Personalamtes und des Arbeitsamtes, für X in der Stadtverwaltung einen anderen Arbeitsplatz zu finden. Die vielseitigen Bemühungen verlaufen erfolglos. Daraufhin spricht auch die Sozialarbeiterin, Frau A, die X seit dessen siebtem Altersjahr mitbetreut, beim Ombudsmann vor. Sie hält dafür, möglicherweise wäre für X in der Privatwirtschaft ein Arbeitsplatz zu finden, doch werde die Suche danach dadurch ausserordentlich erschwert, dass die Entlassung unrichtigerweise als «nicht unverschuldet» ausgesprochen worden sei.

Erwägungen

In zuvorkommender Weise hat die die Entlassung beantragende Amtsstelle seinerzeit X in Dienst genommen und beschäftigt, obwohl Leistungen und Verhalten nie völlig zu befriedigen vermochten. Immer wieder aufflackernde Auseinandersetzungen zwischen X und dem Personal, dessen verständnisvolle Rücksichtnahme nicht unerwähnt bleiben darf, veranlassten schliesslich den Dienstchef, dem Abteilungsvorstand die Kündigung zu beantragen.

Dabei kam er nach reiflichen Überlegungen zum Schluss, X hätte sich trotz seiner Behinderung mit gutem Willen besser beherrschen können, weshalb die Kündigung «nicht unverschuldet» erfolge.

Nach den in jeder Hinsicht glaubhaften und objektiven Aussagen der erfahrenen Sozialarbeiterin, Frau A, ist der Sinnesverlust von X auf eine im Kindesalter erlittene Erkrankung zurückzuführen, welche das Gesamtpersonlichkeitsbild beeinflusst hat. Für die gesteigerte Sensibilität, Nervosität und Labilität vermag sich X nichts; sie müssen als Folge einer krankheitsbedingten Zusatzbehinderung gesehen werden. Diese Ansicht teilen auch der Dienstchef und dessen Stellvertreter, mit welchen sich Frau A und der Ombudsmann in der Folge besprochen haben. Das in der Angelegenheit konsultierte Personalamt schliesst sich der Beurteilung vorbehaltlos an.

Empfehlungen

Der Ombudsmann gelangt mit einem Wiedererwägungsgesuch an den Gesamtstadtrat mit dem Antrag, es sei die Entlassung im Sinne von Art. 61 Abs. 1 der Statuten der Versicherungskasse für das städtische Personal «als ohne eigenes Verschulden» auszusprechen und die Versicherungskasse anzuweisen, die Abgangsleistungen in diesem Sinne festzulegen.

In Wiedererwägung beschliesst der Stadtrat gemäss Empfehlung des Ombudsmannes. Die zusätzlichen Abgangsleistungen für X belaufen sich auf Fr. 5 634.70.

D. Der Ombudsmann als Mittler

Nr. 11 *Weihnachtsmarkt auf dem Hirschenplatz; Standplatzbewilligung*

Gegenstand des Anliegens

Herr X hat seit einigen Jahren als Standplatzzinhaber am erweiterten Rosenhof-Weihnachtsmarkt auf dem Hirschen- oder Predigerplatz teilgenommen und seine kunsthandwerklichen Waren feilgeboten. Mit einem bereits am Weihnachtsmarkt 1982 von der Verwaltungspolizei abgegebenen Anmeldeformular meldete er sich rechtzeitig für die Teilnahme am Weihnachtsmarkt 1983 an. Mit Schreiben vom 13. September 1983 teilte ihm die Verwaltungspolizei jedoch mit, dass der vorgesehene Weihnachtsmarkt auf dem Predigerplatz nicht mehr abgehalten werde und praktisch keine Aussicht bestehe, dass seine Standplatzbewerbung von der Unternehmergeinschaft Niederdorf (UGN) für den Hirschenplatz oder den Rosenhof berücksichtigt werden könne. X bringt vor, der Weihnachtsmarkt biete ihm die seltene Gelegenheit, sein Angebot der Öffentlichkeit präsentieren zu können; er habe sich seriös vorbereitet und die Produktion daraufhin ausgerichtet. Er ist der Auffassung, die Absage der Verwaltungspolizei sei verspätet erfolgt und widerspreche Treu und Glauben. Den Ombudsmann ersucht er, bei der Verwaltung dahin vorstellig zu werden, dass der Predigerplatz für den Weihnachtsmarkt noch einmal zur Verfügung gestellt oder ihm ein anderer Standplatz zugeteilt wird.

Abklärungen

Auf Ersuchen des Ombudsmannes erstattet der Chef der Verwaltungspolizei Bericht, dem eine Vernehmlassung des Marktchefs beiliegt.

Erwägungen

Beim jährlich stattfindenden Weihnachtsmarkt handelt es sich um eine Erweiterung des Rosenhof-Marktes. Dieser ist kein öffentlich ausgeschriebener Markt im Sinne der kantonalen und kommunalen Marktvorschriften, sondern eine auf öffentlichem Grund der Unternehmergeinschaft Niederdorf bewilligte Verkaufsveranstaltung. Massgeblich für die Durchführung

sind daher die «Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken» (VBöGS) vom 16. Juni 1972 mit seitherigen Änderungen, der § 9 lit. a des Gesetzes über die Märkte und Wandergewerbe (MWG) vom 18. Februar 1979, das Gesetz über das Gastwirtschaftsgewerbe und den Klein- und Mittelverkauf von alkoholischen Getränken (Gastwirtschaftsgesetz) vom 25. Mai 1939, die Lärmschutzverordnung vom 2. Juni 1971 und der Art. 20 der Allgemeinen Polizeiverordnung vom 30. März 1977, insbesondere aber die Verfügung des Polizeivorstandes vom 11. Mai 1983. Mit dieser Verfügung werden der UGN unter verschiedenen Auflagen die Durchführung des Kuriositätenmarktes im Rosenhof sowie «zusätzliche Verkaufsveranstaltungen» im November und Dezember bewilligt. Die UGN wird verpflichtet, die in der Bewilligung enthaltenen Auflagen einzuhalten, ist aber im übrigen in der Durchführung des Marktes weitgehend frei. Als Veranstalterin ist sie insbesondere berechtigt, Zulassungsanträge von Marktfahrern ohne Begründung abzuweisen, Standplatzzuteilungen vorzunehmen, etc.

Da die Marktfahrer durch die Übertragung des Marktes an eine private Trägerschaft nicht schlechter gestellt sein sollen, als wenn die Verwaltung den Markt selber durchführen würde, wacht die Gewerbepolizei darüber, dass Marktfahrer nicht willkürlich von der Teilnahme ausgeschlossen bleiben. Kriterien zur Beurteilung dieser Frage sind etwa, ob ein Marktfahrer in Zürich ansässig ist, ob er sich schon an früheren Veranstaltungen der UGN beteiligt hat, ob sich sein Verkaufsangebot ins Marktkonzept eingliedern lässt, usw. Wie bei öffentlichen Märkten besteht ein Anspruch auf Zulassung nur, soweit Platz vorhanden ist.

Als Polizeierlaubnis kann eine einmal erteilte Bewilligung wieder entzogen oder eingeschränkt werden, wenn polizeiliche Interessen dies erfordern (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, 5. A., Basel 1976, S. 979 f.). Wie aus dem detaillierten Bericht des Marktchefs sowie aus den Ausführungen des Chefs der Verwaltungspolizei über die Erfahrungen im Vorjahr hervorgeht, haben nicht nur Beanstandungen aus dem Bereiche der öffentlichen Ruhe und Ordnung, sondern auch verkehrstechnische Gründe die Verwaltungspolizei veranlasst, den Predigerplatz für den Weihnachtsmarkt nicht mehr zur Verfügung zu stellen. Die Verwaltung will an ihrem Entscheid festhalten; dagegen ist aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden.

Folgen der Intervention

Die Intervention des Ombudsmannes veranlasst die Marktpolizei, die Platzzuteilung auf dem Hirschenplatz grundsätzlich zu überprüfen. Diese Überprüfung führt zu einer Erweiterung des Platzangebotes. Danach kann X wie im Vorjahr wieder ein zwei Meter grosser Standplatz zur Verfügung gestellt werden.

Nr. 12 Wasserversorgung: Druckumstellung

Gegenstand des Anliegens

Herr X ist Eigentümer eines Mehrfamilienhauses. Im Zuge der Druckumstellung unterbreitete ihm die Wasserversorgung einen Kostenvoranschlag für die Anpassung der Installation und stellte nach ausgeführten Arbeiten Rechnung. Nach Ansicht von Herrn X sind die Anpassungsarbeiten nicht fachgemäss ausgeführt worden, sondern hätten zu einer undichten Stelle in der Leitung geführt. Herr X bemängelt die nach seinem Dafürhalten nicht ordnungsgemäss durchgeführte Kontrolle nach Abschluss der Arbeiten. Die Wasserversorgung lehnt die Verantwortung für den Schaden ab mit der Begründung, an einer jahrzehntealten Einführung könne jederzeit auch ohne Druckumstellung eine Undichtheit auftreten, und sie empfiehlt dem Hauseigentümer eine Auswechslung der undichten Hauseinführung, wobei mit anfallenden Kosten von Fr. 2840.– zu rechnen sei. Herr X beharrt auf einer für ihn kostenlosen Instandstellung der defekten Leitung.

Abklärungen und Beilegung der Differenzen

Der Ombudsmann besichtigt die Örtlichkeiten in Begleitung des Leiters der Druckumstellung und eines Netzmonteurs. Im Verlauf der Besichtigung schlagen die beiden Fachleute eine «Nachstimmung der Bleifuge» auf Kosten der Wasserversorgung vor, allerdings ohne Garantie für die Reparaturarbeiten zu übernehmen. Der Liegenschafts-Eigentümer erklärt sich mit dieser Vermittlungslösung einverstanden. Die erforderlichen Arbeiten werden unverzüglich ausgeführt.

Herr X teilt dem Ombudsmann schriftlich mit, die Reparatur habe zu einem vollen Erfolg geführt.

Nr. 13 Kinderzulagen bei Teilzeitbeschäftigung

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist bei der Stadt Zürich zu 18% teilzeitbeschäftigt. Ihr geschiedener Ehegatte, Herr Y, wurde laut Scheidungsurteil verpflichtet, ihr an den Unterhalt der aus der Ehe hervorgegangenen Tochter monatliche Unterhaltsbeiträge von Fr. 300.– zuzüglich allfälliger vertraglicher oder gesetzlicher Kinderzulagen zu bezahlen. Er übt eine 50%ige Tätigkeit bei einer Transportfirma aus. Die Stadt entrichtet Frau X entsprechend ihrer Teilzeitbeschäftigung monatlich eine Kinderzulage von ca. Fr. 15.–. Die Ausgleichskasse der Arbeitgeberin von Y lehnt die Ausrichtung von Kinderzulagen an den Arbeitnehmer ab.

Frau X gelangt an das Personalamt der Stadt Zürich mit dem Ersuchen, ihr eine 50%ige Kinderzulage zu gewähren. Das Personalamt erteilt abschlägige Antwort.

Abklärungen und Erwägungen

Das Geschäft erfordert Kontaktnahmen mit dem Personalamt der Stadt Zürich sowie mit der Fürsorgedirektion und der AHV-Rekurskommission des Kantons Zürich.

Massgebend ist das Gesetz über die Kinderzulagen (vom 8. Juni 1958 mit Änderungen bis 24. September 1978), dessen § 6 bestimmt:

«Erfüllen mehrere Personen hinsichtlich desselben Kindes die Voraussetzungen für den Bezug der Kinderzulage, so steht der Anspruch derjenigen Person zu, deren Obhut das Kind anvertraut ist.

Ist die Obhut über das Kind keinem der Anspruchskonkurrenten anvertraut oder hat der gemäss Absatz 1 Bezugsberechtigte nicht Anspruch auf eine volle Zulage, so steht die Kinderzulage derjenigen Person unter ihnen zu, die mehr an den Unterhalt des Kindes beiträgt.

Bei Ehegatten, die in ungetrennter Ehe leben, hat der Ehemann Anspruch auf die Kinderzulage. Vorbehalten bleibt der Anspruch der Ehefrau, wenn sie eine höhere Kinderzulage beanspruchen kann.»

Andererseits wird die Zulage gemäss Art. 7 Abs. 3 des Gesetzes «nach Massgabe der geleisteten Arbeitszeit berechnet».

Kinderzulagen können demnach nur an einen Elternteil ausgerichtet werden. Bei in ungetrennter Ehe lebenden Eltern kann derjenige Elternteil die Kinderzulage beanspruchen, dem höhere Zulagen zustehen. In den übrigen Fällen ist derjenige Elternteil bezugsberechtigt, dessen Obhut das Kind anvertraut ist. Das Gesetz macht dann eine Ausnahme, wenn der Inhaber der Obhut nicht Anspruch auf eine volle Zulage hat. Das trifft dann zu, wenn der Inhaber der Obhut teilzeitbeschäftigt ist. In diesem Fall steht die Kinderzulage demjenigen Elternteil zu, der mehr an den Unterhalt des Kindes beiträgt. Nach dem vom kantonalen Jugendamt herausgegebenen Tarif beträgt der durchschnittliche Unterhaltsbedarf (Barbedarf) für ein Einzelkind zwischen 13 und 16 Jahren pro Monat Fr. 625.–. Da Y mit seinen monatlichen Beiträgen von Fr. 300.– weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Unterhaltsbedarfes leistet, ist Frau X, in deren Obhut das Kind lebt, als überwiegende Versorgerin bezugsberechtigt. In Anwendung der Bestimmungen des Kinderzulagegesetzes in Verbindung mit Art. 3 der Ausführungsbestimmungen über die Ausrichtung von Kinderzulagen an das städtische Personal (Stadtratsbeschluss vom 19. Dezember 1979) kann die Stadt Zürich als Arbeitgeberin keine höheren Kinderzulagen als die bisher ausgerichteten gewähren. Die abschlägige Antwort des Personalamtes ist daher zutreffend.

Trotzdem vermag das Resultat nicht zu befriedigen. Der Fall zeigt, dass die gesetzliche Regelung zu Unbilligkeiten führen kann. Das Problem ist bekannt; im Kantonsrat ist gegenwärtig eine diesbezügliche Motion hängig. Fraglich bleibt, ob die Rekursinstanz in Grenzfällen wie dem vorliegenden, die für die Arbeitgeberin von Y zuständige Ausgleichskasse anweisen würde, Kinderzulagen auszurichten.

Erledigung

Der Ombudsmann rät Frau X, von der zuständigen Familienausgleichskasse einen rekursfähigen Entscheid zu verlangen und diesen gegebenenfalls bei der AHV-Rekurskommission anzufechten. Einem grossen Risiko setzt sich Frau X damit nicht aus; laut § 27 des Kinderzulagegesetzes können von der Rekurskommission lediglich «bescheidene Gebühren erhoben werden». In der Folge teilt Frau X mit, dass sich die Familienausgleichskasse, gestützt auf den Bericht des Ombudsmannes, bereit erklärt habe, Y Kinderzulagen in der Höhe von monatlich Fr. 40.– auszurichten.

E. Die Intervention als Mittel zur Vermeidung von Prozessen

Nr. 14 *Bestrittene Forderung des Tiefbauamtes*

Gegenstand der Beschwerde

Das Tiefbauamt stellte im Juli 1980 Frau X, Eigentümerin einer Liegenschaft, Rechnung über Fr. 14 595.– und Fr. 2362.– und im Oktober 1980 über Fr. 1595.– für Kanalreparatur und Wiederinstandstellung des Strassenbelags. Ihrerseits ist Frau X, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. A, der Auffassung, das Tiefbauamt sei verpflichtet, Rechnungen im Betrage von Fr. 12 054.– und Fr. 378.– für Aufträge, die sie im Einverständnis mit dem Tiefbauamt Privatfirmen erteilt habe, zu begleichen.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert den Beizug der Akten, die Einholung einer Vernehmlassung beim Stadtingenieur, eine Besprechung mit dem juristischen Sachbearbeiter des Tiefbauamtes sowie eine Aussprache des Ombudsmannes mit Frau X und ihrem Rechtsvertreter einerseits und dem Sachbearbeiter des Tiefbauamtes anderseits.

Erlidigung des Rechtsstreites

Der alte Rechtsstreit ist kompliziert. In tatsächlicher Hinsicht haben sich Missverständnisse eingeschlichen. Mit Bezug auf die Rechtslage nehmen die Parteien hinsichtlich der Verrechenbarkeit der Forderungen gegensätzliche Standpunkte ein. Um wenn irgend möglich ein Gerichtsverfahren zu vermeiden, gelangt Frau X an den Ombudsmann.

In der gemeinsamen Aussprache erläutert der Ombudsmann den Parteien seine Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse und der Rechtslage. Gestützt auf diese Vergleichsverhandlung unterbreitet er ihnen folgenden

Vergleichsvorschlag:

1. Die Rechnungen des Tiefbauamtes der Stadt Zürich an Frau X vom 20. Juli 1980 im Betrage von Fr. 14 595.– und Fr. 2362.– und vom 20. Oktober 1980 im Betrage von Fr. 1595.– werden annulliert.

2. Das Tiefbauamt stellt Frau X eine neue Rechnung im Betrage von Fr. 2500.– aus, welche von Frau X anerkannt wird.
3. Frau X begleicht die Rechnungen der Privatfirmen vom September und August 1980 im Betrage von Fr. 12 054.– und Fr. 378.– zuzüglich Zins.
4. Damit sind die Parteien per Saldo aller Ansprüche auseinandergesetzt.

Der Vergleich tritt mit der Genehmigung durch die zuständige Stelle des Bauamtes I in Kraft.

Mit diesem Vergleichsvorschlag erklären sich der Rechtsvertreter von Frau X und der Sachbearbeiter des Tiefbauamtes einverstanden.

In der Folge genehmigt der Vorstand des Bauamtes I den abgeschlossenen Vergleich, womit das Geschäft erledigt ist.

Nr. 15 *Versehentliche Räumung eines Kellerabteils durch den Magazindienst des Fürsorgeamtes*

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist Mieterin einer Einzimmerwohnung in der einem gemeinnützigen Verein gehörenden Liegenschaft. Sie ist der Auffassung, der Magazindienst des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich habe aus Versehen das zum Mietobjekt gehörende Kellerabteil geräumt und den darin vorgefundenen Hausrat dem Abfuhrwesen übergeben, woraus ihr beträchtlicher Schaden entstanden sei. Das Fürsorgeamt lehne, da die beteiligten Mitarbeiter des Magazindienstes ihre Schilderung der Vorgänge in Abrede stellen würden, die Bezahlung von Schadenersatz ab.

Abklärungen

Auch in seiner Vernehmlassung an den Ombudsmann hält das Fürsorgeamt fest, die Befragung der Mitarbeiter führe zum Schluss, dass eine versehentliche Räumung auszuschliessen sei. Für die Richtigkeit ihrer Darstellung würden sich die Mitarbeiter auf Frau A, Heimleiterin der Liegenschaft, in welcher Frau X wohnt, berufen.

Die Arbeitnehmer der Stadt Zürich sind verpflichtet, dem Ombudsmann Auskunft zu erteilen. Ein Recht zur Einvernahme von Drittpersonen steht dem Ombudsmann nicht zu. Nicht untersagt ist ihm, Drittpersonen, die nicht im Dienste der Stadt stehen, anzufragen, ob sie sich zur Auskunfterteilung zur Verfügung stellen würden. Von dieser Möglichkeit macht er – äusserst selten – dann Gebrauch, wenn keine anderen Mittel für die Wahrheitsfindung vorhanden sind.

Auf Anfrage hin erklärt sich Frau A zur Auskunfterteilung an den Ombudsmann spontan bereit. Aus den Aussagen von Frau A, einer in jeder Hinsicht glaubwürdigen, langjährigen Sozialarbeiterin, ergibt sich: Das betreffende Kellerabteil war vor dem Mietantritt durch Frau X an Frau Z vermietet gewesen. Es wurde durch den Magazindienst unter Beizug des Abfuhrwesens rechtmässig geräumt. Zur Kennzeichnung war es, wie in derartigen Fällen üblich, mit einem weissen Kreidekreuz versehen worden. Weil die Kennzeichnung versehentlich stehen blieb, räumte der Magazindienst, dadurch irreführt, das Kellerabteil, nachdem Frau X nach Mietantritt darin ihren eigenen Hausrat untergebracht hatte, unter Mithilfe des Abfuhrwesens erneut.

Erwägungen und Erledigung

Gestützt auf das Resultat der Abklärungen empfiehlt der Ombudsmann dem Fürsorgeamt den Ersatz des Frau X entstandenen Schadens. Um die schwer zu ermittelnde Höhe des Schadens festzulegen, bespricht sich Frau X mit dem Chef des Fürsorgeamtes auf dessen Einladung hin, wobei eine Liste der abhandengekommenen Gegenstände erstellt wird.

Das Fürsorgeamt anerkennt in der Folge eine Schadenersatzforderung im Betrage von Fr. 1000.–, bedauert den Vorfall und entschuldigt sich bei Frau X. Diese Regelung findet die Zustimmung von Frau X.

F. Der Ombudsmann als schneller Helfer

Nr. 16 Steuerrechnung; Pfändungsaufschub

Gegenstand des Anliegens

Das Steueramt betreibt Herrn X, der am 13. Juni 1983 beim Ombudsmann vorspricht, für Staats- und Gemeindesteuern 1982 im Betrage von Fr. 4114.90; die Pfändung ist auf den 13. Juni 1983 festgesetzt. X ist sehr daran gelegen, dass die Pfändung nicht vollzogen wird. Auf Anraten des Betriebsamtes sucht er nochmals den Steuersekretär auf, um mit ihm Ratenzahlungen zu besprechen. Das Steueramt erklärt sich bereit, auf der sofortigen Pfändung nicht zu beharren, sofern X unverzüglich eine erste Zahlung von Fr. 1000.– und hernach monatliche Raten von je Fr. 500.– entrichtet. Mit den Ratenzahlungen wäre X einverstanden; eine umgehende Zahlung von Fr. 1000.– ist ihm jedoch nicht möglich.

Provisorische Intervention

Noch am 13. Juni bewirkt die Intervention des Ombudsmannes, dass das Steueramt der Stadt Zürich vom Pfändungsvollzug einstweilen absieht und über die Weiterverfolgung der Forderung erst nach Eingang des Schlussberichtes des Ombudsmannes entscheidet.

Erwägungen

In die Schulden hineingeraten ist X infolge eines selbstverschuldeten Auto-unfalles im Jahre 1980. Daraus entstanden Kosten im Betrage von Fr. 35 000.–. Mittelschwere Verletzungen erforderten einen mehrmonatigen Spitalaufenthalt. Die Abklärungen zeigen, dass X sich bemüht, die Schulden zu tilgen, was ihm bei einem Monatsgehalt von netto Fr. 2900.– für seine Tätigkeit als Feinmechaniker und einem Mietzins von Fr. 1005.– schwerfällt.

Empfehlungen

Unter den gegebenen Umständen rechtfertigt sich nach Ansicht des Ombudsmannes eine Reduktion der vom Steueramt gewünschten Sofortzah-

lung von Fr. 1000.– um die Hälfte. Die festgesetzten Monatsraten von Fr. 500.– erachtet auch der Ombudsmann als den Umständen angemessen.

Das Steueramt verzichtet auf die Fortsetzung der Betreuung bei regelmässigem Eingang der Monatsraten. (Der Pflichtige beglich in der Folge die offene Steuerrechnung gemäss den vereinbarten Raten.)

Nr. 17 Ausserbetriebsetzung einer Liftanlage; Fristerstreckung

Gegenstand des Anliegens

Der Vorstand des Bauamtes II ordnete mit Verfügung vom 18. Oktober 1982 folgende Anpassungsarbeiten an der Liftanlage der im Eigentum von Herrn X stehenden Liegenschaft an:

«Es wird Dr. X als Eigentümer gestützt auf § 33 der Besonderen Bauverordnung I (BBV I) in Verbindung mit § 359 lit. h bzw. 309 lit. d des Planungs- und Baugesetzes (PBG) befohlen, die Aufzugsanlage im Hause ...strasse Nr. ... im Einvernehmen mit dem Büro für Aufzugsanlagen innert sechs Monaten ab Rechtskraft dieser Verfügung stillzulegen oder innert der nämlichen Frist eine Auftragskopie über die erforderlichen Anpassungsarbeiten an der Anlage vorzulegen. Im zweiten Fall muss mit den Anpassungsarbeiten spätestens innert 12 Monaten ab Rechtskraft dieser Verfügung begonnen werden.»

Gegen diese Verfügung erhob X bei der Rekurskommission I des Kantons Zürich Rekurs. Der Rekursentscheid vom 15. April 1983 änderte den zweiten Satz der Verfügung wie folgt ab:

«Im zweiten Fall muss mit den Anpassungsarbeiten spätestens innert 6 Monaten ab der von der zuständigen Behörde inhaltlich akzeptierten Vorlage der Auftragskopie bzw. ab der rechtskräftigen Anordnung der konkreten Anpassungsarbeiten begonnen werden.»

Mit Schreiben vom 14. November 1983 teilte das Büro für Aufzugsanlagen der Baupolizei X mit, die Liftanlage werde am 18. November 1983 aus Sicherheitsgründen ausser Betrieb gesetzt, da er innerhalb der festgesetzten Zeit keine Auftragskopie eingereicht habe.

Beim Ombudsmann macht X am 17. November geltend, er sei gar nicht in der Lage gewesen, einen Auftrag für eine Liftrevision zu erteilen. Weil die Gespräche mit dem Leiter des Büros für Aufzugsanlagen noch nicht zum Abschluss gekommen seien, wisse er nicht, welche konkreten Änderungen an der Liftanlage von ihm verlangt würden. An dem in der Verfügung vom 18. Oktober 1982 erwähnten Einvernehmen des Hauseigentümers mit dem Büro für Aufzugsanlagen fehle es einstweilen.

Bemühungen des Ombudsmannes

Einer sofortigen telefonischen Kontaktnahme des Ombudsmannes mit dem Bauamt II bleibt ein Erfolg einstweilen versagt. Das Bauamt II orientiert den Ombudsmann am Morgen des 18. Novembers dahin, die Liftanlage werde noch am Vormittag androhungsgemäss eingestellt. Seinerseits beharrt der Ombudsmann auf einer, wenn auch nur sehr kurzen, Fristerstreckung, die ein Gespräch des Hauseigentümers mit dem Leiter des Büros für Aufzugsanlagen ermöglichen soll. Daraufhin nimmt der juristische Sachbearbeiter des Bauamtes II mit dem Leiter des Büros für Aufzugsanlagen Rücksprache und teilt dem Ombudsmann mit, von der sofortigen Ausserbetriebsetzung der Liftanlage werde abgesehen und es werde X raschmöglichst zu einer Besprechung eingeladen.

Mit Schreiben vom 6. Dezember 1983 bestätigt das Bauamt II dem Ombudsmann, dass sich der Leiter des Büros für Aufzugsanlagen trotz erheblicher Arbeitsbelastung bereit erklärt habe, in der Woche vom 5. bis 11. Dezember 1983 an Ort und Stelle mit Vertretern von Liftfirmen zu prüfen, wieweit die Anlage zu erneuern sei; X werde demzufolge die angesetzte Frist bis spätestens 21. Dezember 1983 erstreckt.

Schliesslich teilt das Bauamt II dem Ombudsmann mit Schreiben vom 29. Dezember 1983 mit, dem Büro für Aufzugsanlagen sei am 21. Dezember die Offerte einer Aufzugsfirma für eine Neuanlage zugestellt worden. Der Hauseigentümer habe die Offerte angenommen und werde die Anlage bestellen. Mit den Bauarbeiten müsse bis zum Juni 1984 begonnen werden, was aller Voraussicht nach keine Schwierigkeiten bieten sollte.

X schreibt dem Ombudsmann, er sei mit dem Resultat der Intervention voll auf zufrieden. Die sofortige Stilllegung der Anlage wäre seines Erachtens unverhältnismässig und willkürlich gewesen.

G. Der Ombudsmann als Helfer in verfahrenen Situationen

Nr. 18 Immissionen durch eine Baumgruppe einer städtischen Anlage

Gegenstand der Beschwerde

Herr X und Frau Y sind je Eigentümer von zwei zusammengebauten Einfamilienhäusern. Sie beschwerten sich über schadenverursachende Einwirkungen durch eine Baumgruppe einer städtischen Gartenanlage. Der Streit mit dem Bauamt I ist mehrere Jahre alt. X verlangt die Fällung eines Teils der Baumgruppe, die Bezahlung der von ihm bisher aufgewendeten Kosten für die Behebung der entstandenen Schäden sowie die Vornahme der erforderlichen zukünftigen Reinigungsarbeiten am Hausdach und an den Dachtraufen durch die Stadt oder auf deren Kosten. Die vom Bauamt I schliesslich angebotene Schadenersatzsumme für bisherigen und zukünftigen Schaden im Totalbetrag von Fr. 400.– akzeptiert X nicht. Frau Y wartet den Ausgang der Bemühungen von Herrn X ab. Auch der Rechtsabteilung des von X beizugezogenen Verbandes gelingt es nicht, den Streit zu schlichten. Vergeblich wurde auch die Polizei herbeibemüht.

Abklärungen

Begleitet vom Abteilungssekretär des Bauamtes I und dem für den Unterhalt der Anlage zuständigen Mitarbeiter des Gartenbauamtes nimmt der Ombudsmann eine Besichtigung vor. Vom Bauamt I werden eine Vernehmlassung und die Akten beigezogen.

Erwägungen

I. Tatsächliches

Es ist unbestritten, dass die den beiden Liegenschaften benachbarte Baumgruppe auf städtischem Grund seinerzeit gepflanzt wurde, ohne dass der in § 170 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB) vorgesehene Grenzabstand für Waldbäume und grosse Zierbäume von 8 Metern von der nachbarlichen Grenze eingehalten worden ist. Die fünfjährige Verjährungsfrist zur Erhebung der Klage auf Beseitigung von Bäumen, welche näher an der Grenze stehen als erlaubt (§ 173 EG zum ZGB),

ist verjährt. Die Anlage hat sich zu einer stattlichen Baumgruppe entwickelt, die mit ihren Ästen bis zu 3,5 m in die beiden privaten Liegenschaften hineinragt. Durch die überhängenden Äste werden die Dachrinnen mit Absonderungen angefüllt und verstopft; sie sollten jährlich zweimal fachmännisch gereinigt werden, wenn Feuchtigkeitsschäden vermieden werden wollen. Diese für einen Laien nicht völlig ungefährlichen Arbeiten hat X bisher selber besorgt. Infolge zunehmenden Alters fühlt er sich ihnen verständlicherweise nicht mehr gewachsen; der ebenfalls betagten Frau Y sind sie ohnehin nicht zuzumuten.

Der eine der beiden privaten Grundeigentümer setzte dem Gartenbauamt Frist an, um die überhängenden Äste zurückzuschneiden, und zwar unter Androhung, bei Unterbleiben der geforderten Arbeiten werde er das ihm zustehende Kapprecht ausüben. Daraufhin erliess der Vorstand des Bauamtes I am 30. Januar 1980 eine Verfügung, mit welcher die Baumgruppe vorsorglich im Sinne von § 210 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) unter Schutz gestellt wurde. Durch die Massnahme wurde die Ausübung des nachbarlichen Kapprechts X und Y unter Androhung von Strafe untersagt.

II. Rechtliches

1. Mit einer Schadenersatzklage gegen die Stadt Zürich, gestützt auf Art. 679 ZGB, vermögen die Beschwerdeführer voraussichtlich nicht durchzudringen. Art. 679 ZGB bestimmt: «Wird jemand dadurch, dass ein Grundeigentümer sein Eigentumsrecht überschreitet, geschädigt oder mit Schaden bedroht, so kann er auf Beseitigung der Schädigung oder auf Schutz gegen drohenden Schaden und auf Schadenersatz klagen.» Die Bestimmung setzt eine widerrechtliche Einwirkung voraus. An der geforderten Widerrechtlichkeit fehlt es im vorliegenden Fall. Zwar schreibt § 170 EG zum ZGB in Anwendung von Art. 688 ZGB für Waldbäume Grenzabstände von 8 m von der nachbarlichen Grenze vor. Nachdem aber die Klage auf Beseitigung (§ 173 EG zum ZGB) verjährt ist, stellen die zu nah an die Grenze gesetzten Bäume keine «Überschreitung des Grundeigentums» dar.

2. «Überragende Äste und eindringende Wurzeln kann der Nachbar, wenn sie sein Eigentum schädigen und auf seine Beschwerde hin nicht binnen an-

gemessener Frist beseitigt werden, kappen und für sich behalten» (Art. 687 Abs. 1 ZGB). Dieses privatrechtliche Recht darf durch das öffentliche Recht eingeschränkt oder untersagt werden, sofern eine derartige Eigentumsbeschränkung auf einer klaren Rechtsgrundlage beruht.

Eine solche unzweideutige Rechtsgrundlage enthalten nun die §§ 203 und 204 des Zürcherischen Planungs- und Baugesetzes. Der § 203 lit. f erklärt wertvolle Bäume zu Schutzobjekten, und der § 204 schreibt den Gemeinden vor, dass sie in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen haben, dass Schutzobjekte geschont werden und, wo das öffentliche Interesse überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Gestützt auf diese Bestimmung und auf § 210 PBG hat der Vorstand des Bauamtes I die Baumgruppe vorsorglicherweise unter Schutz gestellt. Da mit Bezug auf die eine der beiden Liegenschaften eine Rechtsmittelfrist nicht eröffnet worden ist, könnte die Verfügung von deren Eigentümer heute noch angefochten werden.

Sofern die Unterschutzstellung der Bäume eine materielle Enteignung beinhaltet, sind die Grundeigentümer berechtigt, vom Gemeinwesen innert zehn Jahren seit der Inkrafttretung der Eigentumsbeschränkung angemessene Entschädigung zu verlangen (§ 183bis Abs. 1 und § 183ter Abs. 1 EG zum ZGB). Bestreitet das Gemeinwesen die Ansprüche ganz oder teilweise, so hat es das in den §§ 32 ff des Gesetzes über die Abtretung von Privatrechten vorgesehene Verfahren einzuleiten (§ 183ter Abs. 2 EG zum ZGB).

Es fragt sich, ob den Grundeigentümern das geschilderte, komplizierte Verfahren zugemutet werden muss oder ob das Gemeinwesen aufgrund weiterer Vorschriften für Abhilfe des schädigenden Sachverhaltes von sich aus zu sorgen hat. Hinweise für ein solches Tätigwerden des Gemeinwesens könnte der § 207 Abs. 2 PBG liefern. Übersteigen nämlich die angeordneten Schutzmassnahmen in unzumutbarer Weise die allgemeine Pflicht des Eigentümers, sein Grundstück zu unterhalten, so ist die Betreuung durch das anordnende Gemeinwesen zu übernehmen. Obwohl die Bestimmung lediglich einen vergleichbaren Sachverhalt regelt, kann sie zur gütlichen Beilegung der strittigen Angelegenheit herangezogen werden.

Empfehlung des Ombudsmannes und Anordnungen des Bauamtes I

Entsprechend der Empfehlung des Ombudsmannes ordnet das Bauamt I eine jährlich zweimalige Reinigung von Dachrinnen und Dächern durch eine Gartenbaufirma auf Kosten der Stadt an.

Nr. 19 Bushaltestelle vor privater Garageausfahrt

Gegenstand des Anliegens

Herr X beschwert sich über die Errichtung einer Bushaltestelle entlang seiner Liegenschaft, wobei er insbesondere beanstandet, dass die Haltestelle direkt vor die Garageausfahrt gelegt wurde.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert folgende Abklärungen: Die Einholung von Vernehmlassungen bei der Direktion der Verkehrsbetriebe und bei der Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei; eine Besichtigung der Örtlichkeiten in Begleitung der beiden Projektleiter; eine ergänzende Besprechung mit dem Beschwerdeführer; den Beizug einer weiteren Stellungnahme der Verkehrsbetriebe und eine Besprechung des Ombudsmannes mit dem Vorstand der Industriellen Betriebe und seinen Mitarbeitern.

Aus den Erwägungen

I. Tatsächliches

Seit Februar 1981 erkundigte sich Herr X bei den zuständigen Stellen der Stadtverwaltung (VBZ, Stadtpolizei, Abteilung für Verkehr, Tiefbauamt) nach dem beabsichtigten Standort der zu verlegenden Haltestelle. Machten ihm im März 1981 die Verkehrsbetriebe noch etwelche Hoffnung, die Garageausfahrt werde von der Haltestelle nicht berührt, so teilte ihm der Vorstand der Industriellen Betriebe im Mai 1982 mit, an der Errichtung der Bushaltestelle vor der Liegenschaft müsse festgehalten werden.

Die Haltestelle ist erstellt, wenn auch der Teerbelag noch nicht angebracht ist. Es handelt sich um eine fakultative Haltestelle, an der pro Tag im Durchschnitt 110- bis 130mal angehalten wird. Pläne und Besichtigung ergeben, dass sich der Einstieg für die Busbenützer direkt vor der Garageausfahrt befindet. Die wartenden Fahrgäste halten sich mit Vorliebe auf dem kleinen Platz vor dem Ausfahrtstor auf. Die für die Ausfahrt erforderliche Randsteinrampe bewirkt für die Fahrgäste eine Erschwerung des Einstieges.

II. Rechtliches

Antwort auf die Frage, ob Bushaltestellen vor einer Garageausfahrt errichtet werden dürfen, erteilen die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SVG), der Verordnung über die Strassenverkehrsregeln (VRV) und der Verordnung über die Strassensignalisation (SSV). Nach Art. 37 Abs. 2 SVG dürfen Fahrzeuge nur dort angehalten werden, wo sie den Verkehr nicht behindern oder gefährden. Beim Ein- und Aussteigen dürfen die Strassenbenützer nicht gefährdet werden (Art. 21 Abs. 1 VRV). Haltestellen für Fahrzeuge im öffentlichen Linienverkehr haben den verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen (Art. 107 Abs. 7 SSV). In Art. 113 Abs. 2 SSV wird festgehalten, dass zur Sicherung des Verkehrs auf öffentlichen Strassen die erforderlichen Anordnungen auch auf Einmündungen von Strassen, die nur privater Benützung dienen, getroffen werden können.

Art. 19 Abs. 2 VRV untersagt das Parkieren ausdrücklich vor Zufahrten zu fremden Gebäuden oder Grundstücken. Parkieren bedeutet ein Abstellen des Fahrzeuges, welches nicht bloss dem Ein- und Aussteigen von Personen und dem Güterumschlag dient. Das Anhalten vor Ausfahrten ist in Art. 18 Abs. 2 VRV nicht erwähnt, woraus zu schliessen ist, dass es nicht untersagt ist. Rechtlich gesehen ist das Erstellen einer Bushaltestelle vor einer Ausfahrt demnach zulässig. Die Verwaltung versichert dem Ombudsmann, dass innerhalb der Stadt Zürich mehrere Bushaltestellen vor Ausfahrten anzutreffen sind.

Wünschenswert sind Bushaltestellen vor Ausfahrten bestimmt nicht; im vorliegenden Fall verunsichert die Haltestelle die wartenden Fahrgäste, die dem Grundeigentümer ihr Missfallen äussern, erschwert ihnen zum Teil das Einsteigen und beeinträchtigt die Benützung der privaten Liegenschaft. Die Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei äussert sich dazu: «Wenn nun zwar einerseits der Eigentümer sein Eigentum nicht zu Lasten der Allgemeinheit nützen darf, so steht andererseits auch fest, dass ihm dieses durch das Gemeinwesen nur dann eingeschränkt werden darf, wenn höhere, die Eigentumsfreiheit überwiegende Interessen in Frage stehen. Konkret heisst dies, dass die fragliche Bushaltestelle nur dann vor der Garagezufahrt des Beschwerdeführers angeordnet werden darf, wenn hierfür nicht ein anderer Ort zur Verfügung steht, welcher die öffentlichen Interessen gleich gut wahrt und private Grundeigentümer-Interessen...weniger verletzt.»

Wie der zuständige Beamte der Abteilung für Verkehr dem Ombudsmann anlässlich der Besichtigung erläuterte, kann die Haltestelle aus verkehrstechnischen Gründen im weiteren Bereiche des heutigen Anhalteplatzes überall angebracht werden, wobei jede Verlegung zu vermehrten Immissionen anderer Grundeigentümer führt. Vorliegendenfalls ist aber darauf Bedacht zu nehmen, dass die Belassung der Haltestelle am bisherigen Ort auch Interessen der Öffentlichkeit berührt; sie beeinträchtigt die Sicherheit der wartenden Fahrgäste.

Empfehlung

Als Nicht-Sachverständiger enthält sich der Ombudsmann eines eigenen Werturteils. Er ist aber der Auffassung, es rechtfertige sich eine nochmalige Überprüfung der Frage des Standortes.

Der Vorstand der Industriellen Betriebe erklärt sich bereit, die Angelegenheit dem «Stab zur Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel» vorzulegen. Ihm gehören der Polizeivorstand, der Vorstand der Industriellen Betriebe, der Vorstand des Bauamtes I, der Stadtgenieur, der Stadtplaner, der Chef der Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei und der Direktor der Verkehrsbetriebe an. Nach eingehender Beratung entscheidet sich der Stab, am gewählten Standort der Buslinie festzuhalten, einer Verschiebung aber zuzustimmen, sofern ein gemeinsamer Augenschein des Stadtgenieurs und des Direktors der Verkehrsbetriebe ergibt, dass eine solche keine wesentlichen Nachteile für die Fahrgäste mit sich bringt und sich die Verschiebungskosten auf höchstens Fr. 10 000.– belaufen.

Gestützt auf die Besichtigung gelangen die beiden Chefbeamten zum Schluss, es sei die Haltestelle am heutigen Standort zu belassen. Nach ihrer Ansicht müsste eine Verschiebung für die Fahrgäste andere, noch erheblichere Sicherheitsrisiken nach sich ziehen. Zudem würden sich Verschiebungskosten von rund Fr. 25 000.– ergeben.

Nachtrag

Um den Wohngarten mit Sitzplatz vor den dauernden Einblicken der Fahrgäste etwas abzuschirmen, erstellte X eine Gartenwand. Für den Fall der

Ablehnung seines Begehrens um Verschiebung der Haltestelle beantragte er die Übernahme der Erstellungskosten im Betrage von Fr. 2632.– durch die Verkehrsbetriebe, welche die Forderung ablehnten. Auf Vorschlag des Ombudsmannes erklären sich die Verkehrsbetriebe zur Übernahme dieser Kosten ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bereit.

X ist vom Resultat der Vermittlungsbemühungen befriedigt, hält die Angelegenheit als abgeschlossen und überweist einer wohlthätigen Institution für die vom Ombudsmann geleistete Arbeit eine Spende.

Nr. 20 Grabmal

Gegenstand des Anliegens

Die verstorbene Mutter von Frau X wurde im Ausland erdbestattet. Nachdem auch ihr Bruder verstorben war, vermietete das Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich ihr ein Privatgrab auf einem städtischen Friedhof. Frau X liess die Mutter im nachhinein kremieren und die Urne im Grab ihres Bruders beisetzen. Es ist der Wunsch von Frau X, das auf dem ausländischen Friedhof stehende Grabmal auf das gemeinsame Grab von Bruder und Mutter in Zürich zu versetzen. Das Grabmal besteht aus einer grossen Figur und zwei kleinen Nebenfiguren.

Frau X bringt vor, anlässlich der Besprechung über die Grabmiete sei ihr von zuständiger Stelle des städtischen Bestattungs- und Friedhofamtes zugesichert worden, einer unveränderten Übernahme des Grabmals stehe nichts im Wege, was für sie unabdingbare Voraussetzung der Grabmiete gewesen sei.

Frau X empfindet es als im Widerspruch mit den mündlichen Abmachungen stehend, dass das Bestattungsamt nach Setzung der grossen Figur eine Aufstellung der beiden Nebenfiguren verweigert. Ihr Beharren sei schliesslich von Seiten eines Sachbearbeiters mit der unschönen Bemerkung, es handle sich bei ihr um eine «hergelaufene, unbescheidene Person aus dem Elsass» abgetan worden, was sie sich nicht gefallen lasse.

Abklärungen

Der Ombudsmann zieht die Akten bei, holt beim Bestattungs- und Friedhofamt eine schriftliche Vernehmlassung ein und bespricht sich mit dem Amtsvorsteher.

Erwägungen

Die Aufstellung von Grabmälern auf städtischen Friedhöfen bedarf der Genehmigung. Diese wird vom Bestattungs- und Friedhofamt erteilt, welches über die Einhaltung der Grabmalvorschriften wacht. Der Stadtrat wählt den Sachverständigen für Grabmäler. Dieser prüft die Entwürfe und stellt dem Bestattungs- und Friedhofamt Antrag auf Genehmigung oder Abweisung der Gesuche. (Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 der Vorschriften über die Grabmäler; Stadtratsbeschluss vom 11. November 1964). Für jedes Grabmal ist dem Bestattungs- und Friedhofamt vor Beginn der Ausführungsarbeiten ein Gesuch in zwei Exemplaren auf vorgeschriebenem Formular mit vollständigen Angaben und einer Zeichnung im Massstab 1:10 einzureichen. Auf Verlangen der Prüfstelle sind Materialmuster, Schriftmuster oder andere entsprechende Unterlagen vorzulegen. Das Bestattungs- und Friedhofamt überweist die Gesuche dem Sachverständigen für Grabmäler zur Prüfung. Dieser klärt ab, ob die Entwürfe mit den Vorschriften übereinstimmen. Nach Eingang des Berichtes des Sachverständigen trifft das Bestattungs- und Friedhofamt seinen Entscheid. Bei Ablehnung ist dieser dem Gesuchsteller mit einer Begründung schriftlich mitzuteilen unter Angabe der Einsprachefrist und der Einspracheinstanz. Gegen Entscheide des Bestattungs- und Friedhofamtes kann binnen 20 Tagen mit begründeter Eingabe beim Stadtrat Einsprache erhoben werden (Art. 8 und Art. 9 Abs. 1 der genannten Grabmalvorschriften).

Auf einem Grab soll in der Regel nur ein Grabmal errichtet werden (Art. 10 der Grabmalvorschriften). Für das Setzen von Grabmälern auf Erdbestattungsgräbern wird eine Frist von sechs Monaten vom Zeitpunkt der Bestattung an festgesetzt (Art. 41 der Grabmalvorschriften).

Das Grabmal, welches Frau X zu setzen wünscht, stimmt mit diesen heute geltenden Vorschriften in verschiedener Hinsicht nicht überein. Heute sind

weisser Marmor, Metallaufschriften und Fotografien grundsätzlich nicht mehr gestattet. Abweichungen können bewilligt werden, sofern besondere Gründe sie rechtfertigen und weder die unmittelbare Umgebung des Grabes noch die ruhige Wirkung der betreffenden Abteilung beeinträchtigt werden. Für das Aufstellen von Grabmälern auf Privatgräbern in alten Friedhöfen und Friedhofabteilungen können Ausnahmen in bezug auf die Masse und die Form in Anpassung an die bestehenden Verhältnisse gewährt werden (Art. 35 und Art. 36 der Grabmalvorschriften).

Um Frau X die Übernahme des Grabmals ihrer Mutter zu ermöglichen, erklärte sich der Vorsteher des Bestattungs- und Friedhofamtes mit der Vermietung eines Privatgrabes im Friedhof Q einverstanden. Er räumt ein, dass er anlässlich des Vermietungsgesprächs die Zustimmung zur Aufstellung der beiden Nebenfiguren gegeben habe, macht aber geltend, den Standort der beiden Nebenfiguren habe er ausdrücklich vorbehalten müssen.

Die grosse Figur liess Frau X bereits setzen, ohne dem Bestattungs- und Friedhofamt das in Art. 8 Abs. 1 der Grabmalvorschriften vorgesehene Gesuch eingereicht zu haben, weshalb sie ersucht wurde, das Gesuch nachzuholen. In einem Schreiben des Bestattungs- und Friedhofamtes heisst es, «eine zusätzliche Aufstellung weiterer Figuren auf dem Grabplatz komme in der vorgesehenen Art nicht in Frage».

Die Frage, ob die beiden Nebenfiguren gesetzt werden dürfen, ist zur Zeit noch nicht entschieden. Das Bestattungs- und Friedhofamt ermächtigt aber den Ombudsmann, Frau X mitzuteilen, die beiden Nebenfiguren würden voraussichtlich gestattet, aber nur, wenn sie zusammen mit der grossen Figur als Einheit aufgestellt werden. Nicht einverstanden erklären kann sich das Amt mit einer freien Aufstellung der Nebenfiguren, losgelöst von der Hauptfigur.

Erladigung der Angelegenheit

Der Empfehlung des Ombudsmannes folgend erklärt sich Frau X bereit, die vom Bestattungs- und Friedhofamt zugestellten Formulare nun auszufüllen und einzureichen und einer Aufstellung der Nebenfiguren im Sinne der Wünsche des Bestattungs- und Friedhofamtes zuzustimmen.

Da er sich von einer Abklärung nichts versprach, unterliess es der Ombudsmann zu untersuchen, ob die behaupteten ungeschickten Äusserungen gefallen sind. Sollten sie gefallen sein, entschuldigt er sich namens der Verwaltung in aller Form dafür.

Frau X schreibt dem Ombudsmann: «Ich bin nun froh, dass diese traurige Angelegenheit ein gutes Ende fand.»

Nr. 21 *Arbeitsamt; Stempelkontrolle*

Gegenstand des Anliegens

Herr X ist seit dem 1. November 1982 arbeitslos; er besuchte die Stempelkontrolle des städtischen Arbeitsamtes Zürich. Mit Schreiben vom 28. Januar 1983 teilte ihm die Arbeitslosenversicherungskasse des Kantons Zürich mit, gemäss dem Kontrollausweis für den Monat Dezember 1982 seien für die Zeit vom 10. bis 20. Dezember keine Kontrollstempel eingetragen, woraus geschlossen werden müsse, dass er die Kontrolle am 14. und am 16. Dezember 1982 nicht besucht habe. Da die Kasse nur Taggelder für ausgewiesene Kontrollstempel entrichten dürfe, könnten ihm für die Tage vom 10. bis zum 20. Dezember 1982 keine Taggelder ausgerichtet werden.

X macht geltend, es treffe nicht zu, dass er an den fraglichen Tagen die Stempelkontrolle nicht aufgesucht habe. Er sei aber darum nicht in der Lage, sich über den regelmässigen Besuch der Stempelkontrolle auszuweisen, weil ihm für den Monat Dezember 1982 keine Stempelkarte ausgehändigt worden sei. Er ersucht den Ombudsmann, beim städtischen Arbeitsamt rückwirkend Stempel zu erwirken.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert die Einholung einer Vernehmlassung des städtischen Arbeitsamtes, den Beizug der Akten und eine Besprechung mit dem Amtsvorsteher und dem Leiter der Abteilung Beratung und Vermittlung sowie eine zweite Besprechung mit dem Beschwerdeführer.

Erwägungen

Eine der wesentlichsten Voraussetzungen für die Auszahlung von Taggeldern bildet die Einsendung der Stempelkarte. Das Arbeitsamt der Stadt Zürich bemüht sich, den Versicherten dabei behilflich zu sein; es zieht die Stempelkarten periodisch ein und leitet sie an die Kasse in Winterthur weiter. Die Kasse stellt die Stempelkarte dem Versicherten nach Vornahme der Kontrolle wieder zu samt dem bei der Post einlösbaren Check. Bei diesem administrativen Vorgehen ist der Arbeitslose tatsächlich zeitweise nicht im Besitze des Kontrollausweises. Für die Zeit, in welcher der Versicherte ohne Karte ist, werden seine Besuche auf dem Kontrolldoppel eingetragen; schliesslich wird anhand des Kontrolldoppels die wiedereingetroffene Karte rückwirkend gestempelt.

Um einem allfälligen Beweisnotstand des Versicherten zu begegnen, könnte das Amt dem Versicherten bei Einzug der Karte theoretisch unverzüglich eine neue Karte ausstellen und aushändigen. Nach den begründeten Ausführungen des Vorstehers des städtischen Arbeitsamtes stehen einem solchen Verfahren grösste praktische Schwierigkeiten entgegen, müsste doch der Vermittler bei jedem Einzug der Stempelkarte die für die Neuausstellung erforderlichen Formalitäten vornehmen, was ihn administrativ zusätzlich derart belasten würde, dass für das Vermittlungsgespräch kaum mehr Zeit zur Verfügung stände. Im Hinblick auf die sehr seltenen Beanstandungen lässt sich eine derartige Erweiterung des administrativen Verfahrens nicht verantworten.

Auf dem Kontrolldoppel für X ist vermerkt, dass er vom 10. bis zum 20. Dezember 1982 die Stempelkontrolle nicht aufgesucht habe. Der Vermittler fertigte zu dieser Bemerkung am 22. Dezember 1982 eine Aktennotiz an, welche besagt, dass X vom 10. bis zum 20. Dezember 1982 der Stempelkontrolle ferngeblieben sei, obwohl er am 2. und dann wieder am 9. Dezember aufgefordert worden sei, den Schriftenempfangsschein einzureichen. Als X am 21. Dezember bei der Stempelkontrolle vorgesprochen habe, sei er erneut darauf aufmerksam gemacht worden, dass er erst mit einer Zahlung rechnen könne, wenn er dem Amt den Schriftenempfangsschein einreiche. Daraufhin habe X am 22. Dezember 1982 den Schriftenempfangsschein überbracht.

Es besteht keine Veranlassung, dieser am 22. Dezember aufgenommenen Aktennotiz zu misstrauen. Da X bekannt war, dass Auszahlungen erst nach Eingang des Schriftenempfangsscheins vorgenommen werden könnten, darf davon ausgegangen werden, er hätte das Dokument früher eingereicht, wenn er die Stempelkontrolle lückenlos aufgesucht hätte.

Andererseits hat X dem Ombudsmann gegenüber auf dessen eindringliches und wiederholtes Befragen erklärt, er habe den Schriftenempfangsschein anfangs Dezember 1982 dem Vermittler übergeben und die Stempelkontrolle im Dezember 1982 ununterbrochen aufgesucht. Wörtlich gab er zu Protokoll: «So wahr ich am Schreibtisch des Ombudsmannes sitze, habe ich im Dezember 1982 die Stempelkontrolle je Dienstag und Donnerstag aufgesucht und zwar ohne Lücke.»

Beilegung der Differenzen

Nachdem feststeht, dass X in der fraglichen Zeit tatsächlich nicht im Besitze eines Kontrollausweises gewesen ist und die Aussagen auch in weiteren Punkten widersprüchlich bleiben, ersucht das städtische Arbeitsamt in Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalles die Arbeitslosenversicherungskasse des Kantons Zürich mit Schreiben vom 30. März 1983, für die Tage vom 14. und 16. Dezember 1982 Kontrollbesuche zu unterstellen und die verweigerten Tagelder auszurichten.

H. Die Intervention als Orientierungshilfe

Nr. 22 *Unbefriedigende Auskunft*

Vorbemerkung

Die Darstellung der Fallbeispiele, die der Ombudsmann veröffentlicht, erfolgt versachlicht. An einem zufällig herausgegriffenen Beispiel soll für einmal plastisch illustriert werden, mit welchen Emotionen der ratsuchende Bürger in der Regel an den Ombudsmann herantritt. Der an und für sich einfache Sachverhalt soll zeigen, wie die Institution Ombudsmann Misstrauen und Verärgerung abbauen kann und damit das Verhältnis zwischen Bürger und Staat zu verbessern trachtet.

Gegenstand der Beschwerde

Frau X gelangt schriftlich an den Ombudsmann. Ihr Brief vom 10. August 1983 lautet wie folgt:

«Ich erlaube mir, Ihnen in der Beilage Photokopien meines Korrespondenzwechsels mit Herrn A vom Sozialamt der Stadt Zürich zuzustellen mit der Bitte, diese zu prüfen. Sie würden mich zu grossem Dank verpflichten, wenn Sie mir sagen wollten, was ich mir zuschulden kommen liess, dass mir das Sozialamt auf meine Anfrage vom 15. Juli 1983 eine so schnoddrige und nichtssagende Antwort wie diese vom 19. Juli 1983 erteilt. Für eine solche Antwort benötigte dieses Amt ein gutes Jahr und verlangte zusätzlich eine Gebühr von Fr. 3.–, die ich dieser Tage durch Postcheckeinzahlung regulierte.

Mit wiederholtem Dank für Ihr Verständnis grüsse ich Sie freundlich

Frau X»

Aus dem Schreiben von Frau X und den beigelegten Unterlagen wird ihr Anliegen zu wenig deutlich, weshalb der Ombudsmann sie auf den 6. September 1983 zu einer Besprechung auf dem Büro einlädt. Die Besprechung ergibt folgenden Sachverhalt:

Mit Entscheid vom 6. Juli 1982 forderte die Altersbeihilfe aus dem Nachlass von Frau A, Tante von Frau X, bezogene Altersbeihilfe, Gemeindezuschüs-

se und Zulagen zurück, soweit die Rückforderung aus dem vorhandenen Netto-Nachlass möglich war. Dieser Entscheid wurde auch Frau X zugestellt.

Frau X macht geltend, als sie seinerzeit ihre Tante ins Stadtspital Triemli begleitet habe, habe sie festgestellt, dass sich in deren Handtasche ein Barbetrag von Fr. 3100.– befunden habe. Sie habe sich in der Folge bei der Altersbeihilfe telefonisch erkundigt, ob der Barbetrag von Fr. 3100.– der Altersbeihilfe überwiesen worden sei. Vom Stadtspital Triemli aus sei Frau A nämlich in ein ausserkantonales Altersheim verbracht worden, welches ihr, Frau X, in der Folge die Effekten ihrer verstorbenen Tante, u. a. die leere Handtasche, zugestellt habe. Der Sachbearbeiter der Altersbeihilfe habe ihr erklärt, die Abklärungen würden geraume Zeit beanspruchen.

Am 12. Juli 1982 erkundigte sich Frau X höflich nach dem Stand der Angelegenheit und ersuchte um Zustellung einer Abrechnung. Da sie ohne Antwort blieb, wiederholte sie ihre Bitte mit Schreiben vom 15. Juli 1983. Der Sachbearbeiter begnügte sich damit, Frau X abermals den Entscheid der Altersbeihilfe vom 6. Juli 1982 zuzustellen mit der handschriftlichen Bemerkung:

«Die Verwandtschaft scheint informiert zu sein, wie Sie auch, denn auch Sie hatten einen Entscheid empfangen.»

Mit der abermaligen Zustellung des Entscheides und der nichtssagenden Bemerkung hat Frau X keine Antwort auf ihre – wie die Unterlagen zeigen – in jeder Beziehung anständige Anfrage erhalten. Beim Ombudsmann erkundigt sie sich, ob sie kein Anrecht auf eine Abrechnung habe.

Abklärungen und Erledigung

Noch während der Sprechstunde und in Anwesenheit von Frau X gelangt der Ombudsmann mit dem Anliegen von Frau X telefonisch an den Chef der Altersbeihilfe, der sich bereit erklärt, der Angelegenheit unverzüglich nachzugehen. Ebenfalls am 6. September 1983 unterbreitet der Ombudsmann das Anliegen von Frau X dem Chef der Altersbeihilfe zusätzlich schriftlich mit der Bitte um Vernehmlassung und gegebenenfalls mit dem Ersuchen um Zustellung der Abrechnung.

Die Antwort der Altersbeihilfe geht beim Ombudsmann am 20. September 1983 ein. Es ergibt sich, dass das Ausbleiben des Antwortschreibens auf eine Erkrankung des Sachbearbeiters zurückzuführen ist. Durch den Ausfall mussten den übrigen Mitarbeitern Mehrbelastungen zugemutet werden, und es war einstweilen nicht möglich, die Abrechnung zu erstellen. Auf die Intervention des Ombudsmannes hin hat die Altersbeihilfe die Abrechnung vorgenommen und sie mit Schreiben vom 15. September 1983 Frau X zugestellt.

Frau X bedankt sich mit Schreiben vom 11. Oktober 1983 beim Chef der Altersbeihilfe und beim Ombudsmann für die nunmehr erfolgte Orientierung mit den Worten:

«Inzwischen habe ich von ... der Abteilung ... einen Brief vom 15. September 1983 erhalten, worin die genaue Abrechnung über den Nachlass von Frau A sel. enthalten ist. Darob bin ich sehr froh, räumt dieses Schriftstück doch etwaiges Misstrauen der Interessierten aus.»

Nr. 23 *Obligatorische Krankenpflegeversicherung trotz gleichzeitiger Versicherung bei einer privaten Versicherungsgesellschaft*

Gegenstand des Anliegens

Das Amt für Sozialversicherung der Stadt Zürich hat Herrn X bei einer Vertragskrankenkasse zwangsversichert. Mit der Begründung, die Zuteilung in das Obligatorium erübrige sich darum, weil er bei einer privaten Versicherungsgesellschaft gegen die Folgen von Krankheit und Unfall bereits versichert sei und zwar in bedeutend weiterem Ausmass als das Obligatorium es erfordere, verweigert X die Prämienbezahlung an die Vertragskrankenkasse, welche die Betreuung einleitete und definitive Rechtsöffnung erhielt.

X gelangt mit dem Ersuchen an den Ombudsmann, beim Amt für Sozialversicherung seine Entlassung aus dem Obligatorium zu erwirken, sei doch nicht einzusehen, weshalb er neben den Prämien für die private Versicherung von jährlich Fr. 2633.– noch monatliche Prämien von je Fr. 27.– an die Vertragskrankenkasse bezahlen sollte.

Abklärungen und Erwägungen

Insbesondere gestützt auf die beim Amt für Sozialversicherung eingeholte Vernehmlassung ergibt sich: Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b der Verordnung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (KVO Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 1966 mit Änderungen bis 30. Juni 1967) unterliegen der Versicherungspflicht Einzelpersonen mit einem Reineinkommen bis Fr. 20 500.–. Die Datenbank des Steueramtes der Stadt Zürich registrierte für X für das Jahr 1982 ein Reineinkommen von Fr. 10 800.– und für das Jahr 1983 ein solches von Fr. 10 600.–. Die Versicherungspflicht ist damit grundsätzlich ausgewiesen. «Die Versicherungspflicht kann nur durch die Mitgliedschaft für Krankenpflege bei einer anerkannten Krankenkasse erfüllt werden, welche die bundesrechtlich vorgeschriebenen Pflichtleistungen für Krankenpflege gewährt» (Art. 7 Abs. 1 KVO). Versicherungsgesellschaften sind keine Versicherungsträger im Sinne dieser Bestimmung. Als solche fallen ausschliesslich vom Bund anerkannte Krankenkassen in Betracht.

Dem Begehren von X um Entlassung aus dem Obligatorium kann bei dieser Rechtslage nicht entsprochen werden.

Möglichkeit der Zweiteilung der Versicherung

Es ist unbefriedigend, dass ein obligatorisch Versicherter für dasselbe Risiko an zwei Versicherungsträger Prämien zu entrichten hat. In derartigen Fällen empfiehlt das Amt für Sozialversicherung eine Zweiteilung der Versicherung. Dabei muss die Basisversicherung mit einer anerkannten Krankenkasse abgeschlossen werden. Es steht nichts im Wege, Ergänzungsversicherungen mit privaten Versicherungsgesellschaften abzuschliessen. Zuzufolge der Intervention des Ombudsmannes hat sich das Amt für Sozialversicherung mit dem Sachbearbeiter der privaten Versicherungsgesellschaft in Verbindung gesetzt, wobei sich zeigte, dass das Risiko «ambulante Behandlung» bereits bei der Vertragskrankenkasse versichert und daher bei der privaten Versicherungsgesellschaft nicht nochmals zu versichern ist. Sofern X einer Korrektur zustimmt, ergibt sich für ihn eine Reduktion der Jahresprämie der privaten Versicherungsgesellschaft um Fr. 760.–.

Nr. 24 *Unkorrektes Verhalten von Polizeiorganen*

Gegenstand der Beschwerde

Im «Tages-Anzeiger» vom Montag, dem 7. Dezember 1981 wurde folgender Leserbrief publiziert:

«Sonderbare Ausdrucksweise von Polizisten

Am Samstag, 21. November, befand ich mich etwa um 19.30 Uhr an der Stauffacherstrasse. Plötzlich fiel mir ein lautes Hundegebell auf. Vor der Eingangstüre des Restaurants beim Volkshaus sass eine etwa fünfzigjährige Frau, neben ihr ein weisser Pudel. Die Frau weinte und war stark verwirrt. Ich nahm mich ihrer an und wollte sie nach Hause bringen. Sie gab mir ihren Arm, und wir überquerten den Helvetiaplatz. Mitten auf dem Platz standen vor einem grossen, grauen, vergitterten Kastenwagen fünf Polizisten. Von Demonstranten war weit und breit nichts zu sehen. Als wir an dieser Gruppe vorbeigingen, machte die Frau einen Schwenker auf die Polizisten zu und schrie sie ganz verwirrt an: 'Wäge euch halt ichs deheim nümme us mit dem Chlöpf und Gstank, ihr mached mich und min Hund ganz verruckt.' Die Antwort des einen Polizisten war kurz und frech: 'Gönd doch hei, ihr cheibe Söipack.' Darauf begab ich mich zu dem Polizisten und sagte ihm, was er sich erlaube, mich so zu titulieren, weder er noch diese Frau seien mir bekannt, ich möchte gerne seinen Namen wissen. Nun lachten die fünf laut heraus und sagten: 'Do druf chönd Sie no lang warte.' Von der Frau erwähnten sie: 'Die kennemer im Quartier, die läbt ja nur vom Sozialamt.'

Nun kam eine Gruppe von sechs oder sieben jungen Leuten, die die Frau offensichtlich kannten und sich ihrer annahmen. Da ging ich allein nochmals zu den Polizisten zurück und wollte von ihnen wissen, wieso sie derart reagiert hätten. Als Antwort bekam ich folgendes sehr laut und deutlich zu hören: 'Settigs Söipack hät me zu Hitlers-Zyte aueblicklich vergaset.' Da ich von keinem der beteiligten Polizisten einen Namen hatte, merkte ich mir wenigstens die schwarz aufgedruckte Nr. 502 am Wagen.

Diese Behandlung von unbeteiligten Passanten gibt mir doch sehr stark zu denken. Wenn gewisse Leute unseres Polizeicorps – zum Glück gibt es

auch noch andere – solche Redensarten von sich geben, muss man sich nicht wundern, wenn sie, wie nun schon so oft, als 'Nazis' beschimpft werden.

Man sollte sich bei der Polizeidirektion wohl überlegen, ob solche 'Freunde und Helfer' geeignet sind, auf unsere Bevölkerung losgelassen zu werden!

Ich bin sechsendfünfzig Jahre alt, habe die Hitlerzeit noch teilweise miterlebt und finde es grauenvoll, dass solches Gedankengut ausgerechnet bei unseren 'Beschützern' offenbar wieder zu keimen beginnt.»

Von diesem Leserbrief nahm ein bekanntes zürcherisches Behördemitglied, Herr A, Kenntnis. Herr A wandte sich an den «Tages-Anzeiger» mit dem Ersuchen, ihn mit dem Briefschreiber in Verbindung zu bringen. Als Verfasserin des Leserbriefes bevollmächtigte Frau X den «Tages-Anzeiger», ihre Adresse Herrn A bekanntzugeben. A besprach sich in der Folge mit Frau X und empfahl ihr, sich an den kantonalen Ombudsmann zu wenden. Dieser hielt in seinem Schlussbericht vom 8. März 1982 fest, ein Kastenwagen Nr. 502 gehöre nicht zu den Fahrzeugen der Kantonspolizei; indessen befinde sich ein solches Fahrzeug im Besitze der Stadtpolizei. Demzufolge habe der Kommandant der Kantonspolizei die Unterlagen der Stadtpolizei Zürich «zur gutschneidenden Verwendung» überwiesen.

Nachdem Frau X in der Angelegenheit nichts mehr vernommen hat, wendet sie sich im Februar 1983 an den stadtzürcherischen Ombudsmann mit dem Ersuchen, abzuklären, ob die Stadtpolizei der Sache nachgegangen sei und allenfalls Massnahmen getroffen habe.

Abklärungen

Aus der vom Kommandanten der Stadtpolizei erstatteten Vernehmlassung und aus den beigezogenen Akten ergibt sich:

Das Schreiben des Kommandanten der Kantonspolizei ging am 4. März 1982 bei der Stadtpolizei ein. Der Kommandant der Stadtpolizei liess die Angelegenheit unverzüglich verfolgen. Dabei zeigte sich, dass der in der Sache einvernommene Polizeifunktionär bereits am 10. Dezember 1981 dem Kommando Bericht erstattet hatte. Nach diesem Bericht soll die Frau, der

sich Frau X angenommen hat, die Polizei massiv bescholten haben, worauf dann von den Funktionären tatsächlich das Wort «Söipack» gefallen sei. Auf die Bemerkung von Frau X, es gehe ja zu wie in Hitlers Zeiten, habe er, der berichtstattende Polizeifunktionär, dann wörtlich erklärt: «Ja, diese Leute hätten der Menschheit einen grossen Dienst erwiesen, wenn sie anstelle der Juden vergast worden wären.»

Im Auftrage des Kommandanten wurde der fehlbare Funktionär ermahnt und darauf aufmerksam gemacht, dass er sich bei polizeilichen Handlungen eines anständigen und korrekten Verhaltens zu befleissigen habe. Der Funktionär seinerseits bedauerte seine Äusserungen.

Es trifft zu, dass Frau X nicht orientiert wurde. Der Polizeikommandant kommt zum Schluss, die Unterlassung sei als Fehler zu beurteilen, und er bittet den Ombudsmann, die unterlassene Orientierung mit Schlussbericht an seiner Stelle nachzuholen.

23. August 1984

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen:

Dr. Jacques Vontobel
(Ombudsmann)