

**Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)
1984**

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 1984 dem Gemeinderat der Stadt Zürich den folgenden 14. Bericht:

Inhalt

Allgemeiner Teil

I. Das Geschäftsjahr 1984 im Überblick	5
A. Zahlen und Gedanken	5
B. Verteilung der Geschäfte auf die Stadtquartiere	7
C. Öffentlichkeitsarbeit	9
D. Kontakte mit Berufskollegen	9
II. Statistische Angaben	12
A. Geschäftsstatistik	12
B. Geschäftslast und Erledigungen	14
1. Geschäftslast	14
2. Erledigungen	14
C. Erledigungsdauer	15
D. Geschlecht und Alter der Besucher	16
1. Das Geschlecht der Besucher	16
2. Das Alter der Besucher	17

Besonderer Teil

I. Vorbemerkung	18
II. Sechs Arbeitsbeispiele zum Thema Persönlichkeitsschutz und Datensicherung	18
III. Fünfzehn Arbeitsbeispiele geordnet nach den Funktionen des Ombudsmannes	31
A. Zur Kontrollfunktion des Ombudsmannes	31
B. Die Intervention als Mittel zur Förderung der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung	43
C. Präventivwirkungen der Intervention	47
D. Der Ombudsmann als Mittler	56
E. Die Intervention dient der Überprüfung der Praxis	65
F. Die Intervention als Orientierungshilfe	68
IV. Drei Beispiele zu den sogenannten «Anfragen»	73

Allgemeiner Teil

I. Das Geschäftsjahr 1984 im Überblick

A. Zahlen und Gedanken

Das Jahr 1984 brachte die höchsten Geschäftszahlen in der 13-jährigen Geschichte der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung. In zuständigen Angelegenheiten wandten sich 531 (Vorjahr 477) Besucher an den Ombudsmann. Ihre Anliegen erforderten die Neuanlegung von 513 (Vorjahr 411) Dossiers, was einer Zunahme der Geschäfte um 24,8% entspricht. Erledigt wurden 547 (Vorjahr 371) Geschäfte. In der hohen Zahl von Erledigungen findet die erstmals ganzjährige Mitarbeit des juristischen Adjunkten deutlichen Ausdruck. Trotz des hohen Mehreinganges von 102 Geschäften konnten somit die 250 unerledigten Pendenzen per Ende 1983 auf 216 per Ende 1984 reduziert werden.

Der Ombudsmann der Stadt Zürich befasst sich mit Anliegen von Bürgern, welche die Stadtverwaltung betreffen. Über weitere 808 Begehren legte er keine eigentlichen Geschäfte an; entweder fehlte es diesen Eingaben oder Vorbringen an der Zuständigkeit des Ombudsmannes oder es handelte sich um Randgebiete seines Aufgabenkreises. Wenn immer möglich liess der Ombudsmann die Ratsuchenden nicht ohne Antwort, sondern brachte sie mit der zuständigen Stelle in Verbindung oder gab andere Hinweise (vgl. dazu Seite 73 ff.).

Die Zahlen zeigen, dass die städtische Ombudsmann-Institution in der Bevölkerung von Zürich über einen beachtlichen Bekanntheitsgrad verfügt.

Darf aus den Zahlen auch auf eine Glaubwürdigkeit, die der Ombudsmann-Einrichtung entgegengebracht wird, geschlossen werden; Glaubwürdigkeit in dem Sinne, dass die Einrichtung mithilfe, der immer grösser werdenden Rechtsferne der Gesellschaft entgegenzuwirken, dem «Durchschnittsbürger» in seinen Alltagssorgen den Zugang zum Recht zu erleichtern?

Trotzdem wäre es verfehlt, die Wirkungen der Ombudsmann-Einrichtung vorwiegend aus den Zahlen herauslesen zu wollen. Ebenso wichtig wie die Zahl der behandelten Einzelfälle ist, dass der Ombudsmann dort, wo es ihm erforderlich scheint, seine Abklärungen mit einem gewissen Tiefgang vornimmt, denn nur dadurch kann sich seine Arbeit vorbeugend auswirken. Diese Präventivwirkung ist aber wohl ebenso

gefragt und wesentlich wie das Anbringen von Korrekturen im Einzelfall. Von grösster Bedeutung ist dabei, dass die Tätigkeit des Ombudsmannes vom Gemeinderat und vom Stadtrat grundsätzlich bejaht und unterstützt wird. Das war auch im vergangenen Jahr der Fall; der Berichterstatter dankt dafür.

Der Verwaltung gebührt Dank für ihre Bereitschaft zum Gespräch, zur Erzielung von vermittelnden Einigungen und zur Anordnung von generellen Massnahmen, wo sich solche als tunlich erwiesen. Zahlreiche Besucher berichteten dem Ombudsmann, die Verwaltung selber habe sie auf ihn aufmerksam gemacht. Es verdient Anerkennung, dass Vorgesetzte sich nicht mit vorgefasster Meinung zum vornherein schützend vor ihre Mitarbeiter stellen, wenn der Ombudsmann Zweifel hegt oder Kritik anbringt. Es gehört zu den grossen Vorzügen der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung, dass der Ombudsmann keine «Hindernisläufe» mit der Stadtverwaltung zu absolvieren hat; er würde sie auch nicht akzeptieren, denn nur wenn er die Sache «an Ort und Stelle», direkt und auf jeder Stufe der Verwaltung angehen kann, ist er in der Lage, seinem Auftrag, ohne formelle Schranken rechtzeitig zu orientieren und zu vermitteln, gerecht zu werden. Vielfach erweist sich das beim Bürger sich bildende oder bereits vorhandene Misstrauen als ein Kommunikationsproblem. Ängste, Zweifel oder Unsicherheit des Bürgers, zu wenig verständnisvolles Handeln der Verwaltung verhindern oder erschweren oft das Zustandekommen von sachdienlichen Lösungen. Solchermassen gestörte Vertrauensverhältnisse müssen sinnvollerweise rasch und an der Basis behoben werden. Das Gleiche gilt für die Beseitigung von Missverständnissen, von Saumseligkeiten oder von ungeschicktem Verhalten seitens der Verwaltung.

Umso bedauerlicher sind die seltenen, im Berichtsjahr aber doch zu oft gehörten Äusserungen von Besuchern, die Verwaltung habe sie vom Gang zum Ombudsmann abzuhalten versucht. Vom Ombudsmann daraufhin stets zur Verantwortung gezogen, haben die Angesprochenen solche Vorwürfe in Abrede gestellt oder Missverständnisse geltend gemacht. Nicht immer vermochten sie damit alle Zweifel des Ombudsmannes zu zerstreuen. Nach Abklärung solcher – vereinzelter – Fälle gewann der Ombudsmann den Eindruck, es gehe der Verwaltung nicht darum, unliebsame Vorkommnisse vertuschen zu wollen. Der Grund, den Ombudsmann möglichst aus dem Spiel zu lassen, lag anderswo. Der in der Sache handelnde Beamte war vielmehr der Meinung, es sei

nicht sinnvoll, dass der Bürger «so viel fragen wolle», sie, die Verwaltung «mache es schon recht».

In der Regel besteht aber kein Anlass, das Fragen des Bürgers bereits als Widerspruch oder gar als Unbotmässigkeit zu werten, den fragenden Bürger als «schwierig» einzustufen. Die Verwaltung muss es nicht als Undank empfinden, wenn sich der Bürger zur Beantwortung offen gebliebener Fragen an den Ombudsmann wendet. Beim Ombudsmann will sich der Bürger aussprechen können und Klarheit über die rechtlichen und faktischen Möglichkeiten gewinnen. Er erwartet, dass ihm der Ombudsmann Motive und Hintergründe der Regelung erläutert. Es sind nicht die schlechtesten Bürger, die sich zum Verwaltungsgeschehen eigene Gedanken machen.

Jede Art von Kontrolle dient der Bewahrung des Vertrauens. Der Verwaltungskontrolle im besonderen kommt die Aufgabe zu, für die Beziehungen zwischen Bürger und Gemeinwesen eine Grundlage gegenseitigen Vertrauens zu schaffen. Ohne diese Grundlage verliert auch der Rechtsstaat an Qualität.

Der Jahresbericht will das Hauptaugenmerk weder der Kritik der Verwaltung noch der Durchsetzung von Ansprüchen des Bürgers zuwenden. Er soll vielmehr zeigen, dass es bei der Arbeit von Ombudsmännern darum geht, Vertrauen zu begründen, zu bewahren oder wieder herzustellen.

B. Verteilung der Geschäfte auf die Stadtquartiere

Von den Beschwerdeführern, über deren Vorbringen im Jahre 1984 513 Geschäfte neu angelegt wurden, wohnten 441 in der Stadt Zürich, 59 in andern Gemeinden des Kantons Zürich, zwölf in andern Kantonen und einer im Ausland.

Untersucht sei für einmal die Herkunft der (441) aus der Stadt Zürich eingegangenen Geschäfte in Bezug auf die Stadtquartiere. Aufschluss darüber gibt die folgende graphische Darstellung. Sie zeigt, dass Bürger aus allen Quartieren die Dienstleistungen des städtischen Ombudsmannes mehr oder weniger gleichmässig in Anspruch nehmen.



Geschäftsdichte: Anzahl Geschäfte pro 1000 Einwohner



C. Öffentlichkeitsarbeit

Wiederum zweimal veröffentlichte der Ombudsmann im Tagblatt der Stadt Zürich unter dem Titel «Rämistrasse 8, Aus der Tätigkeit des stadtzürcherischen Ombudsmannes» leicht verständliche Arbeitsbeispiele von allgemeinem Interesse. Aus den Reaktionen darf geschlossen werden, dass die Rubrik das Interesse der Leser findet.

Obwohl die Ombudsmann-Einrichtung der Stadt Zürich nach dreizehn Jahren nicht mehr neu ist, hielt das Interesse daran bei Schülern, Studenten, politischen Parteien und gesellschaftlichen Vereinigungen an. Der Beauftragte wurde von neun Institutionen als Referent beigezogen.

Wiederholt erläuterte er in der Stadt Basel das stadtzürcherische Ombudsmann-Konzept. In der Volksabstimmung vom 28. Oktober 1984 entschieden sich die Basler Stimmbürger für die Einführung der Ombudsmann-Einrichtung im Kanton Basel-Stadt.

Als besonders zweckmässig erachtet der Ombudsmann, wenn sich seine Erfahrungen im Beziehungsbereich Bürger und Verwaltung in der Personalschulung verwerten lassen. In diesem Sinne orientierte er die Ausbildungsleiter der öffentlichen Verwaltung der Schweiz und im Kurs «Publikumsverkehr im Innendienst» der städtischen Personalschulung.

D. Kontakte mit Berufskollegen

Die Kontakte mit Berufskollegen waren im Jahre 1984 vielfach. Mit dem immer noch einzigen Schweizerkollegen, Dr. Adolf Wirth, Ombudsmann des Kantons Zürich, traf sich der Berichterstatter zu drei ausgedehnten Besprechungen über grundsätzliche Probleme; sie setzten die regelmässigen fruchtbaren Begegnungen fort.

Besuche erhielt der Ombudsmann der Stadt Zürich im laufenden Jahr von

Dr. Randall Ivany, Ombudsmann der Provinz Alberta, Kanada, und Executive Director International Ombudsman Institute, Edmonton, und seinem Sekretär,
Norman C. Geschke, Ombudsmann von Victoria, Australien,
Ignatius Kilage, Chef-Ombudsmann von Papua New Guinea, in Begleitung seiner drei engsten Mitarbeiter,
V. Tekana, stellvertretender Ombudsmann von Bophuthatswana.

Der Ausschuss des International Ombudsman Institute (I.O.I.) tagte vom 20. bis 22. Juni 1984 in Kopenhagen; er wählte den Ombudsmann der Stadt Zürich, der diesem Gremium mit Bewilligung des Gemeinderates seit 1978 angehört, zu seinem Vize-Präsidenten.

Im Vordergrund aller beruflichen Kontaktnahmen von Ombudsmännern stand im Jahre 1984 die «Dritte Internationale Ombudsmann-Konferenz» vom 25. bis 28. Juni 1984. Unter dem Vorsitz des schwedischen Chef-Ombudsmanns Per Erik Nielson fanden sich im Reichtagsgebäude in Stockholm, der Geburtsstätte aller Ombudsmann-Einrichtungen, 69 Delegierte aus 30 Ländern sowie eingeladene Politiker und Wissenschaftler zusammen. Die Zahl der amtierenden Ombudsmänner hat sich in den vergangenen Jahren stark vergrössert, weil – wie der frühere österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky in seiner Eröffnungsansprache betonte – immer mehr Länder einsehen würden, dass die Ombudsmann-Einrichtung einen wesentlichen Beitrag zur Humanisierung des Verhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung leiste. Aus der Schweiz nahmen Dr. Adolf Wirth, Ombudsmann des Kantons Zürich, Professor Walter Haller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, und der Schreiber teil. In sieben Sessionen kamen folgende Hauptthemen zur Sprache: «Der Ombudsmann und die Politik», «Der Ombudsmann und die Ermessensentscheide der Verwaltung», «Der Ombudsmann und die Medien», «Der Ombudsmann und die automatisierte Verwaltung».

Besonderer Erwähnung bedarf die Einladung, die die Volksanwaltschaft Österreichs an den stadtzürcherischen Ombudsmann ergehen liess. Während des dreitägigen Besuches in Wien erhielt der Berichterstatter einen umfassenden Einblick in die Organisation und in das Verfahren der nationalen Ombudsmann-Einrichtung Österreichs. Hinzu kamen Gespräche mit der Stadtverwaltung von Wien über die Behandlung von Verwaltungsbeschwerden. Es schlossen sich Empfänge und gesellschaftli-

che Veranstaltungen an. Sämtliche Kosten des Aufenthaltes und der Reise wurden von der Volksanwaltschaft getragen. Der Gedankenaustausch war umso wertvoller, als es sich bei der österreichischen Volksanwaltschaft, die von drei Ombudsmännern geleitet wird, um die einzige deutschsprachige Ombudsmann-Institution dieser Art ausserhalb der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein handelt.

II. Statistische Angaben

A. Geschäftsstatistik 1980–1984

	Empfangene Besucher					Angelegte Geschäfte (davon unzuständige in Klammern)					Von den angelegten Geschäften betrafen verwaltungsexterne Anliegen					Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung					Bei der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen					Besichtigungen des Beauftragten					
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984	
Januar	36	43	32	44	52	29	36	25	40	51	28	29	2	7	8	20	12	7	6	9	16	14	22	25	34	–	–	1	–	2	
Februar	36	24	38	31	45	26(2)	22	29	27	44	25	22	2	5	6	8	10	3	13	8	23	15	24	20	45	–	–	–	–	2	
März	58	71	39	38	60	51	55	35	33	51	48	43	2	4	5	16	16	12	21	18	19	31	27	14	41	3	1	1	2	–	
April	20	41	38	34	44	19	33	30(1)	29	36	16	26	2	–	2	13	24	8	3	12	14	27	15	20	26	–	1	1	1	–	
Mai	51	35	43	43	52	37	37	37	34	50	33	34	3	3	8	6	10	5	1	12	24	20	24	20	40	1	4	–	2	1	
Juni	38	49	42	48	32	29	40	39	37	36	27	31	3	7	4	22	14	14	15	3	21	18	20	20	46	1	4	–	1	–	
Juli	36	22	42	41	35	31	20	34	36	45	29	18	3	3	3	15	11	15	11	9	18	15	30	19	31	2	1	2	–	1	
August	30	37	24	19	39	26(1)	29(1)	22	19	38	23	27	1	2	4	5	7	1	5	8	8	7	12	15	23	–	–	–	1	–	
September	39	19	36	33	40	31(1)	20(1)	30	28	34	23	15	2	6	5	9	6	8	10	4	19	10	23	18	24	–	1	–	1	–	
Oktober	24	40	41	47	40	18	41(1)	37	36	44	17	39	3	4	3	8	6	5	2	9	14	14	20	20	25	1	–	1	–	–	
November	32	48	59	52	58	33(1)	43	48	44	49	27	39	4	5	9	5	15	11	12	11	10	28	29	19	29	–	–	–	–	–	
Dezember	44	43	43	47	34	36	31	35	48	35	27	24	2	15	3	15	12	13	9	5	15	21	31	25	32	–	1	3	1	–	
	444	472	477	477	531	366(5)	407(3)	401(1)	411	513	323	347	34	61	60	142	143	102	108	108	201	220	277	235	396	8	13	9	9	6	
											% 88	85	8	15	12																

D. Geschlecht und Alter der Besucher
(über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden)

1. Das Geschlecht der Besucher 1971–1984

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Beschwerdeführer				
		weibliche Personen Anzahl	(%)	männliche Personen Anzahl	(%)	juristische Personen Anzahl (%)
1971/72	550	214	(39)	329	(60)	7 (1)
1973	344	137	(40)	199	(58)	8 (2)
1974	346	156	(45)	183	(53)	7 (2)
1975	366	160	(44)	196	(53)	10 (3)
1976	362	157	(43)	196	(54)	9 (3)
1977	425	186	(44)	232	(54)	7 (2)
1978	407	184	(45)	218	(54)	5 (1)
1979	388	190	(49)	193	(50)	5 (1)
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)
1984	513	235	(46)	264	(51)	14 (3)
1971–1984	5286	2362	(45)	2833	(53)	91 (2)

2. Das Alter der Besucher 1980–1984

Alter der Besucher	1980		1981		1982		1983		1984	
	Anzahl	(%)								
bis 20 Jahre alt	4	(1,1)	2	(0,5)	3	(0,7)	3	(0,8)	1	(0,2)
21- bis 30jährig	45	(12,3)	47	(11,5)	42	(10,5)	48	(11,7)	38	(7,4)
31- bis 40jährig	71	(19,4)	75	(18,4)	75	(18,7)	93	(22,6)	77	(15,0)
41- bis 50jährig	54	(14,7)	68	(16,7)	73	(18,2)	62	(14,9)	87	(17,0)
51- bis 60jährig	71	(19,4)	78	(19,2)	74	(18,5)	60	(14,6)	86	(16,8)
61- bis 70jährig	52	(14,2)	65	(16,0)	60	(15,0)	63	(15,3)	83	(16,2)
71- bis 80jährig	37	(10,1)	40	(9,8)	43	(10,7)	47	(11,5)	39	(7,6)
über 80 Jahre alt	9	(2,5)	11	(2,7)	6	(1,5)	12	(2,9)	14	(2,7)
Alter unbekannt (Beschwerden schriftlich eingereicht)	20	(5,5)	14	(3,5)	18	(4,5)	20	(4,9)	74	(14,4)
juristische Personen	3	(0,8)	7	(1,7)	7	(1,7)	3	(0,8)	14	(2,7)
	366	(100,0)	407	(100,0)	401	(100,0)	411	(100,0)	513	(100,0)

Besonderer Teil

I. Vorbemerkung

Das Schwergewicht des Berichtes des Ombudsmannes kommt dem «Besonderen Teil» zu. Anhand der zur Darstellung gelangenden Beispiele aus dem Berichtsjahr soll der Gemeinderat möglichst breiten Einblick gewinnen in die Alltagsprobleme, die den Bürger in seinen Beziehungen zur Stadtverwaltung beschäftigen, und in deren Behandlung durch die Verwaltung. Sodann sollen die aus allen Verwaltungsabteilungen ausgewählten Arbeitsbeispiele aufzeigen, welche Hilfe der Ombudsmann dem Bürger zu leisten vermag. Schliesslich dient der Bericht der Beantwortung der Frage, wieweit die Tätigkeit des Ombudsmannes über die Erledigung des Einzelfalles hinaus korrigierende Wirkung zu erzielen vermag.

Für diese Zielsetzung nicht erforderlich ist, dass die Jahresberichte sich gleichen wie ein Ei dem andern. Der «Besondere Teil» des vorliegenden Berichtes weicht insofern vom bisherigen, gewohnten Aufbau ab, als er erstmals einem aktuellen Einzelthema eine etwas ausführlichere Betrachtung widmet.

Der Ombudsmann hofft, mit der Darstellung von Sachgebieten im Jahresbericht auch der Anregung der Geschäftsprüfungskommission, es wäre wünschenswert, wenn vermehrt Erkenntnisse aus der Arbeit des Ombudsmannes in die Tätigkeit der GPK einfliessen würden (vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 12. November 1984), entgegenzukommen. Die Arbeit des Ombudsmannes im Bereiche des Datenschutzes mag den Gemeinderat umso mehr interessieren, als der Rat sich im Juni dieses Jahres eingehend mit der Datenkontrolle beschäftigte.

II. Sechs Arbeitsbeispiele zum Thema Persönlichkeitsschutz und Datensicherung

Diskussionen um Themen von öffentlichem Interesse finden ihren Niederschlag verständlicherweise auch in der Tätigkeit des Ombudsmannes. Sensibilisiert durch die in den letzten Jahren erwarteten Befürchtungen unerwünschter Auswirkungen der modernen Datenverarbeitung bedrängen den Bürger Fragen um das Sammeln, Aufbewahren, Verarbeiten und Weitergeben von Daten mehr und mehr. Ausgelöst wurden

diese Ängste durch die Entwicklung des Computers und seine Einführung in der Verwaltung, die diese in die Lage versetzt, grosse Datenbestände in kurzer Zeit zu sortieren und nach verschiedenen Kriterien auszuwerten. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass auch bei der herkömmlichen, manuellen Datenverarbeitung Fehler auftreten können (vgl. dazu: Mutter Peter, Persönlichkeitsschutz und Datensicherung, Computer und Recht, Bd. 9, Zürich 1980).

Bekanntlich hat die Stadt Zürich auf kommunaler Ebene als eine der ersten Städte der Schweiz ein «Reglement über den Schutz elektronisch gespeicherter Daten und deren Auswertungen vor Missbrauch und Indiskretionen» (Datenschutzreglement, Stadtratsbeschluss vom 22. Mai 1978) erlassen. Auf kantonaler und auf Bundesebene fehlt es zur Zeit noch an gesetzlichen Bestimmungen über den Datenschutz; Erlasse sind aber auf beiden Ebenen vorgesehen.

Während die beiden ersten Beispiele auf elektronisch gespeicherte Daten Bezug nehmen, betreffen die vier folgenden Daten aus bisherigen, manuellen Karteien. Alle Beispiele sollen die Art und Weise der Überwachung von Daten durch den Ombudsmann und seine mögliche Einflussnahme auf die betroffene Amtsstelle erläutern. Dabei darf auf die gute Zusammenarbeit zwischen dem Datenschutzbeauftragten und dem Ombudsmann hingewiesen werden. Am Beispiel Nr. 6 soll gezeigt werden, wie gegensätzlich die Interessen der Bürger an der Weiterverbreitung von Daten gelagert sein können.

Nr. 1 Verletzung des Datenschutzreglementes durch Angaben im Adressbuch

Gegenstand der Beschwerde

Frau X beschwert sich darüber, dass dem Adressbuch der Stadt Zürich der Aufenthalt ihrer (in der Zwischenzeit verstorbenen) Tochter, Frau Y, in einer psychiatrischen Klinik entnommen werden könne.

Abklärungen

Die Beschwerde betrifft das grundsätzliche Problem der Erfassung von hospitalisierten Patienten durch die Einwohner- und Fremdenkontrolle

im Hinblick auf den Datenschutz. Die Abklärungen erfordern eingehende Besprechungen mit dem Chef der städtischen Einwohner- und Fremdenkontrolle, mit dem Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich sowie mit den Abteilungssekretären des Polizei- und Finanzamtes und den Beizug einer schriftlichen Vernehmlassung der Einwohner- und Fremdenkontrolle.

Erwägungen

I. Im ersten Band des Adressbuches der Stadt Zürich findet sich nach dem Namen von Frau Y die Adressbezeichnung mit Strassenname und Hausnummer. An dieser Adresse ist eine in weiten Kreisen bekannte Klinik domiziliert, deren Name auf eine psychiatrische Behandlung ihrer Patienten schliessen lassen kann.

Die Verordnung über Einwohner- und Fremdenkontrolle (Gemeinderatsbeschluss vom 23. April 1958) unterscheidet zwischen Niederlassung und Aufenthalt. Niederlassung bedeutet physische Anwesenheit einer Person mit der Absicht dauernden Verbleibens (Art. 2). Aufenthalt kommt einer bloss vorübergehenden Anwesenheit einer Person, die andernorts ihre Niederlassung hat, gleich (Art. 3). In die Datenbank der Zentralstelle für elektronische Datenverarbeitung (ZEDV) gelangen alle festen Adressen von Niedergelassenen. Die Adressen der Niedergelassenen bilden den Hauptbestandteil der in der städtischen Datenbank gespeicherten Daten. Ein Patient, welcher sich bloss vorübergehend in einem Spital oder in einer Klinik aufhält, begründet keine Niederlassung. Anders verhält es sich, wenn der Patient bei Spital- oder Klinikeintritt – wie das für Frau Y zutrifft – seine bisherige Niederlassung aufgibt; in diesem Fall ist der Spital- oder Klinikeintritt der Einwohner- und Fremdenkontrolle zu melden (Art. 7 Abs. 1). Aufgrund der Eintrittsmeldung der Klinik gelangte die Klinikadresse von Frau Y in die Datenbank und von dort in das Adressbuch.

II. Art. 1 Abs. 3 des Datenschutzreglementes bestimmt: «Umfassend zu schützen sind alle Daten vertraulicher Art, an deren Geheimhaltung und begrenzter verwaltungsinterner Zugänglichkeit ein beachtenswertes privates oder öffentliches Interesse besteht. ...» Ergänzend schreibt Art. 2 Abs. 1 vor: «Daten aus der vertraulichsten Persönlichkeitssphäre (z.B. Strafregister, Krankengeschichte) dürfen nur mit ausdrücklicher Zu-

stimmung des Stadtrates gespeichert werden.» Die Zugriffsberechtigung der Stadtverwaltung ist in Art. 4 des Reglementes geregelt: «Der Zugriff auf Daten nicht vertraulicher Art kann für Verwaltungszwecke grundsätzlich allen städtischen Dienststellen eröffnet werden. Als solche gelten AHV-Nummer, Name, Vorname, Geburtsdatum, Zivilstand, Beruf, Bürgerort, Staatsangehörigkeiten und Wohnadresse./Andere Daten dürfen städtischen Dienststellen nur im Einvernehmen mit jener Dienststelle bekanntgegeben werden, welche die Daten liefert./.../Bei Daten aus der vertraulichsten Persönlichkeitssphäre (Art. 2 Abs. 1) ist die Zugriffsberechtigung ausnahmslos durch den Stadtrat zu regeln. ...»

III. Das Adressbuch der Stadt Zürich wird aufgrund eines mit der Stadt Zürich geschlossenen Vertrages durch den Orell-Füssli-Verlag jährlich in zwei Bänden herausgegeben. Die Daten werden von der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich erhoben und dem Verlag von der Zentralstelle für elektronische Datenverarbeitung der Stadt Zürich zur Verfügung gestellt.

Angaben über den Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik tangieren nach Ansicht des Ombudsmannes die vertraulichste Persönlichkeitssphäre, stehen sie doch in engster Beziehung zur Krankengeschichte. Eine ungehinderte Weitergabe der Klinikadressen von Patienten psychiatrischer Kliniken an das Adressbuch und damit an eine unbeschränkte Zahl von Drittpersonen ist daher mit Sinn und Zweck des städtischen Datenschutzreglementes nicht vereinbar und wurde vertraglich auch nicht beabsichtigt. Sie stellen eine Verletzung des durch Art. 28 ZGB geschützten Persönlichkeitsrechts dar (dazu: Riemer H.M., Bundesgerichtspraxis zum Personenrecht des ZGB, Bern 1979, S. 144 f.).

Erledigung

Durch die Intervention des Ombudsmannes auf das Problem aufmerksam geworden, erarbeitet der Chef der Einwohner- und Fremdenkontrolle eine *Neuregelung*, wonach inskünftig die elektronisch gespeicherten Daten von Patienten, welche in einer psychiatrischen Klinik fest angemeldet und unter der dortigen Adresse registriert sind, mit einem besonderen Wohncode versehen werden, der eine Bekanntgabe der Personalien an den Adressbuch-Verlag automatisch verhindert.

Nr. 2 Keine Verletzung des Datenschutzreglementes durch Angaben im Arbeitslosenregister

Gegenstand des Anliegens

Der 56-jährige, verheiratete Herr X, Vater von zwei unmündigen Kindern, ist nach zwei Arbeitsunfällen, welche zum Verlust eines Auges und zur Versteifung eines Beines geführt haben, 1983 arbeitslos geworden. Ende Juni 1984 wendet sich X an den Ombudsmann, in der Meinung, die zahlreichen Absagen von privaten und öffentlichen Arbeitgebern auf seine mit guten Zeugnissen dokumentierten Stellenbewerbungen seien eine direkte Folge eines bei der Zentralstelle für elektronische Datenverarbeitung (ZEDV) der Stadt Zürich gespeicherten Vermerks im Arbeitslosenregister «keine Vermittlungen für diesen Arbeitslosen», datiert vom 10. September 1982. Ein Ausdruck dieser Bemerkung befand sich im Aktendossier des Versicherten beim Städtischen Arbeitsamt und kam X zu Gesicht.

Abklärungen

Der Ombudsmann unterbreitet das Geschäft dem Vorsteher des städtischen Arbeitsamtes und dem Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich je zur schriftlichen Vernehmlassung. Im Auftrag des Ombudsmannes besucht sein Adjunkt die ZEDV, um den für die Erledigung des Geschäftes erforderlichen Einblick in die technischen Belange der Zentralstelle zu gewinnen.

Erwägungen

I. Der von X beanstandete Auszug aus dem Arbeitslosenregister vom 10. September 1982 basierte auf einem (inzwischen veralteten) Datenverarbeitungsprogramm aus dem Jahre 1975. Um Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen zu können, muss sich gemäss Art. 17 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 25. Juni 1982 jeder Arbeitslose beim Gemeindearbeitsamt zur Arbeitsvermittlung melden und von da an die Stempelkontrolle besuchen. In diesem Zusammenhang entwickelte das städtische Arbeitsamt im Jahre 1975 ein EDV-

Programm; die Daten des vom Arbeitslosen ausgefüllten Anmeldeformulars wurden im Arbeitslosenregister des städtischen Arbeitsamtes bei der ZEDV elektronisch gespeichert. Ebenfalls in die Datenbank eingegeben wurden Stellenzuweisungen und Vermittlungen, sofern solche zustande kamen. Blieben die Ermittlungsbemühungen erfolglos, druckte die Datenverarbeitungsanlage am Ende des Registerauszuges automatisch die Bemerkung «keine Vermittlungen für diesen Arbeitslosen» aus, was kein Werturteil bedeutete, sondern als technische Feststellung verstanden sein wollte, dass das Arbeitsamt dem betreffenden Arbeitslosen noch keine Stelle vermitteln konnte.

Im Jahre 1983 wurde ein neues EDV-Programm eingeführt. Das alte Programm wurde gelöscht und wird heute nicht mehr benützt. Beim neu zur Anwendung gelangenden System erscheint der von X beanstandete Vermerk nicht mehr.

II. Private Arbeitgeber können von den im Arbeitslosenregister gespeicherten Daten keine Kenntnis erlangen, da sie nicht zugriffsberechtigt sind. Auch städtische Amtsstellen, welche im Rahmen der Grundsätze über die Schweigepflicht von Behördemitgliedern und städtischen Arbeitnehmern (Stadtratsbeschluss vom 20. Mai 1949 mit Änderungen vom 6. April 1977) bestimmte Daten des Arbeitslosenregisters in Erfahrung bringen müssen, können die von ihnen benötigten Informationen nur im Einvernehmen mit dem Arbeitsamt erlangen, dessen Personal über die wahre Bedeutung von EDV-Abkürzungen und zugehörigen Daten genau Bescheid weiss (Art. 42 Abs. 2 des Datenschutzreglementes). Die Mitarbeiter des Arbeitsamtes unterstehen ihrerseits der amtlichen Schweigepflicht.

Ein Zusammenhang zwischen dem beanstandeten Vermerk im Arbeitslosenregister und der andauernden Arbeitslosigkeit von X ist unter diesen Umständen nach Ansicht des Ombudsmannes auszuschliessen. Eine Verletzung von Vorschriften des Datenschutzreglementes liegt nach seinem Dafürhalten nicht vor.

Nr. 3 Unangemessene Aufzeichnungen in der Krankengeschichte

Gegenstand der Beschwerde

Durch die Umstände bedingt erhielt Herr X, ehemaliger Patient eines Stadtsitals, Einblick in seine Krankengeschichte. Unter dem Datum 4. Oktober 1980 findet sich in der Krankengeschichte folgender Eintrag: «Abkl. eilt nicht, da Beschwerden nur sporadisch auftreten, der Patient sowieso nicht arbeitet (Zuhälter) und da alle Abkl. neg.». X beanstandet, dass er in der Krankengeschichte als Zuhälter bezeichnet wird. Der Eintrag entspreche nicht der Wahrheit.

Abklärungen und Erwägungen

Die Medizinalpersonen sind nach dem öffentlichen Gesundheitsrecht einzelner Kantone und Gemeinden gehalten, «die wesentlichen Elemente einer medizinischen Behandlung (persönliche Daten des Patienten, Art der Diagnose und Therapie) für jeden Patienten schriftlich niederzulegen, und diese Unterlagen auch nach Beendigung der Behandlung... des Patienten noch während einer bestimmten Zeit zu verwahren... Die Aufzeichnung der Krankengeschichte ist ein Hilfsmittel der behandelnden Medizinalperson. Sie dient bei längerdauernder Behandlung, Wiederaufnahme einer Behandlung, Wechsel der behandelnden Medizinalperson, Überweisung an einen Spezialisten und Einweisung in ein Spital der Information der behandelnden Medizinalperson(en)» (vgl. dazu: Gross J., Die Persönliche Freiheit des Patienten, Stämpfli und Cie., Bern 1977, S. 95).

Art. 10 des Reglementes über die Rechte und Pflichten der Patienten in den städtischen Krankenhäusern (Stadtratsbeschluss vom 5. Mai 1982) bestimmt: «Über jeden Kranken ist eine Krankengeschichte zu führen. Sie bleibt Eigentum des Krankenhauses und ist während mindestens 20 Jahren aufzubewahren. / Der Chefarzt entscheidet nach den Vorschriften über das Berufsgeheimnis darüber, ob, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Krankengeschichten für Gutachten oder Drittpersonen zur Einsicht überlassen werden dürfen. ...» Die Auskunft an Drittpersonen wird in Art. 14 näher geregelt: «Dritten darf Auskunft über den Patienten nur mit dessen Einverständnis erteilt werden. Das Einverständnis wird für Auskünfte an den Ehegatten und die näch-

sten Angehörigen vermutet. / Vorbehalten bleiben Auskünfte aufgrund besonderer Meldepflichten oder -befugnisse. ...»

Da Daten aus der Krankengeschichte – wenn auch unter sehr erschwerenden Voraussetzungen – Drittpersonen zur Kenntnis gelangen können, ist mit besonderer Sorgfalt darauf Bedacht zu nehmen, dass nur durch die pflichtgemässe Ausübung ärztlicher Tätigkeit bedingte Daten in die Krankengeschichte Aufnahme finden. Zur pflichtgemässen Ausübung ärztlicher Tätigkeit kann allerdings auch die Aufschlusserteilung in Strafprozessen gehören. Die Bezeichnung von X in der Krankengeschichte als «Zuhälter» ist jedenfalls dann unzulässig, wenn X nicht einschlägig vorbestraft ist.

Der Ombudsmann ersucht den zuständigen Chefarzdirektor um Stellungnahme.

Erledigung

Der Chefarzdirektor veranlasst die Löschung der beanstandeten, unangebrachten Aufzeichnung in der Krankengeschichte.

Nr. 4 Unrichtige Auskunft des Betriebsamtes; Datenverwechslung

Gegenstand des Anliegens

Fräulein X bewarb sich zusammen mit ihrem Freund Y bei der Liegenschaftsverwaltung einer privaten Versicherungsgesellschaft um eine Wohnung. Das zuständige Betriebsamt der Stadt Zürich teilte der Wohnungsvermieterin auf schriftliche Anfrage hin mit, X werde seit 1982 betrieben und unterliege einer Lohnpfändung. Unter Hinweis auf das Betriebsverfahren gegen X verlangte die Versicherungsgesellschaft als Voraussetzung für den Abschluss eines Mietvertrages die Vorausbezahlung von zwei Monatsmietzinsen.

Nach Rücksprache mit X, welche beteuerte, keine Schulden aufzuweisen, wandte sich Y an die Wohnungsvermieterin, welche ihrerseits nochmals an das Betriebsamt gelangte. Dabei stellte sich heraus, dass die vom Betriebsamt erteilte Auskunft jeder Grundlage entbehrt und auf einer Verwechslung beruht.

Die verunsicherte und empörte X gelangt an den Ombudsmann, sinngemäss darum, weil das Betreibungsamt es nicht für nötig erachtet habe, ihr den Irrtum schriftlich zu bestätigen und sich bei ihr für den Fehler zu entschuldigen. «Immerhin», schreibt X dem Ombudsmann, «handelt es sich hier um eine Verbreitung von falschen Tatsachen», wodurch sie ohne jeden Grund zur Schuldenmacherin gestempelt worden sei.

Abklärungen und Erwägungen

Der Ombudsmann ersucht den zuständigen Stadttammann um Stellungnahme.

Gemäss Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) haben die Betreibungs- und Konkursämter über ihre Amtsverrichtungen sowie über die bei ihnen einlaufenden Begehren und Erklärungen Protokoll zu führen. «Jedermann, der ein Interesse nachweist, kann diese Protokolle einsehen und sich Auszüge aus denselben geben lassen» (Art. 8 Abs. 2 SchKG). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen an den Interessennachweis keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden (BGE 99 III 44). Die Praxis der stadtzürcherischen Betreibungsämter bei der Erstellung von Auszügen aus dem Betreibungsregister gegen Gebühr ist einheitlich. Um Namensverwechslungen zu vermeiden, erteilen die städtischen Betreibungsämter z.B. keine Auskunft, wenn die Angaben des Gesuchstellers ungenau sind. Die vorgefallene Zustellung unrichtiger Daten beruht nicht auf einer Verletzung von Rechtsvorschriften, sondern auf einem nie gänzlich auszuschliessenden menschlichen Versagen.

Nach Ansicht des Ombudsmannes rechtfertigen die Interessen von X eine schriftliche Richtigstellung durch das Betreibungsamt

Erlедigung

Aufgrund der Intervention des Ombudsmannes entlastet das Betreibungsamt X schriftlich von der Bezichtigung der Betreibung und Pfändung und entschuldigt sich in aller Form.

Nr. 5 Bekanntgabe von Daten aus den Absenzenlisten des Schulamtes

Gegenstand des Anliegens

Herr X wendet sich schriftlich an den Ombudsmann. Er wirft dem Schulamt vor, es habe unter Verletzung der Datenschutzgesetzgebung zur Organisation einer Klassenzusammenkunft einem ehemaligen Mitschüler auf dessen Verlangen persönliche Daten herausgegeben. X ist «masslos empört über diese Schindluderei» und der Ansicht, die Stadt Zürich setze «sich rücksichtslos über das Datenschutzgesetz hinweg». Weil seine beiden schriftlichen Anfragen von der Stadtverwaltung nicht beantwortet worden seien, wende er sich an den Ombudsmann.

Abklärungen

Aus der beim Schulamt eingeholten Vernehmlassung ergibt sich, dass die Angaben über ehemalige Mitschüler, die vom Schulamt seit Jahrzehnten zur Organisation von Klassenzusammenkünften unbeanstandet zur Verfügung gestellt werden, aus den Absenzenlisten stammen. Einem ausgewiesenen Gesuchsteller werden Auskünfte über Name, Vorname, Geburtsdatum, damalige Adresse und über den Beruf des seinerzeitigen Besorgers, soweit dieser bekannt ist, abgegeben.

Erwägungen

X hat von seinem ehemaligen Schulkollegen Y, welcher nach 25 Jahren eine Klassenzusammenkunft organisieren möchte, eine noch unvollständige Adressenliste der Mitschüler der Primarschulklasse mit der Bitte um Ergänzung zugestellt erhalten. In seinem Begleitbrief erklärt Y, anhand der ihm vom Schulamt der Stadt Zürich zur Verfügung gestellten Unterlagen habe er bereits einige Adressen auffindig machen können.

Das Datenschutzreglement der Stadt Zürich umschreibt in Art. 1 Abs. 2 seinen Geltungsbereich wie folgt: «Die Vorschriften des Reglementes betreffen alle von der Stadtverwaltung Zürich elektronisch gespeicherten Daten und deren Auswertungen, namentlich für solche auf Datenbanken, Mikrofilmen und Mikrofichen. Sie bezwecken den Schutz dieser Daten vor unbefugtem Zugriff, Missbräuchen und Indiskretionen.»

Die vom Schulamt archivierten Absenzenlisten werden nicht elektronisch gespeichert und geniessen demzufolge den Schutz des Datenschutzreglementes nicht. Von der Verwaltung erhobene, nicht gespeicherte Daten dürfen dennoch Dritten nur bekanntgegeben werden, wenn die Bekanntgabe den Bestimmungen über die Schweigepflicht nicht widerspricht. Nach den Grundsätzen über die Schweigepflicht von Behördemitgliedern und städtischen Arbeitnehmern (Stadtratsbeschluss vom 20. Mai 1949 mit Änderungen vom 6. April 1977), welche sich auf § 71 des kantonalen Gesetzes über das Gemeinwesen vom 6. Juni 1926 stützen, besteht die Schweigepflicht im Interesse Privater «allgemein da, wo das Gemeinwesen nur kraft seiner öffentlich-rechtlichen Befugnisse in die Verhältnisse des Privaten Einblick erhält. ... Die Geheimhaltungspflicht erstreckt sich nicht auf Tatsachen und Verhältnisse, die der Öffentlichkeit bereits bekannt oder doch zugänglich sind. ...»

Die Auskünfte des Schulamtes über Name, Vorname, Geburtsdatum und seinerzeitige Adresse eines Mitschülers sind der Allgemeinheit, welche sich in öffentlichen Registern darüber orientieren kann, ohnehin zugänglich und unterliegen daher der Geheimhaltungspflicht nicht. Die Frage, ob auch der ehemalige Beruf des damaligen Besorgers der Schweigepflicht unterliegt, kann offenbleiben; das Schulamt teilt dem Ombudsmann mit, es verzichte inskünftig auf die Bekanntgabe der Berufsbezeichnung.

Nr. 6 Austrittsdatum aus der Volksschule; keine Bekanntgabe an Dritte

Gegenstand der Beschwerde

Die Ehe der Eheleute X wurde geschieden und der aus der Ehe hervorgegangene Sohn A unter die elterliche Gewalt des Vaters gestellt. Frau X beschwert sich beim Ombudsmann darüber, dass die Kreisschulpflege ihr die Bekanntgabe des Austrittsdatums von A aus der Volksschule verweigere.

Abklärungen

Das Schulamt teilt in seiner vom Ombudsmann beigezogenen Vernehmung die Auffassung der Kreisschulpflege.

Erwägungen

I. Frau X ist aus folgenden Gründen an der Bekanntgabe des Schulaustrittes ihres Sohnes interessiert: Durch das Scheidungsurteil wurde Frau X verpflichtet, ihrem Ehemann an den Unterhalt von A monatliche Beiträge von je Fr. 300.– zu bezahlen und zwar bis zum Eintritt der vollen Erwerbsfähigkeit. Da Herr X seiner geschiedenen Ehefrau die Ausübung des ihr zustehenden Besuchsrechts verweigere, ist Frau X im Unwissen darüber, ob A weiterhin die Volksschule besuche, bereits eine Lehre angetreten habe oder ins Erwerbsleben eingetreten sei, was die Herabsetzung oder den Wegfall ihrer Unterhaltsbeiträge zur Folge haben würde.

II. Das Schulaustrittsdatum wird nicht elektronisch gespeichert. Mit Bezug auf die Bekanntgabe des Datums gelangen der § 71 des zürcherischen Gemeindegesetzes in Verbindung mit Art. 48 des geltenden Personalrechts der Stadt Zürich (PR) und der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen zur Anwendung. Der § 71 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 bestimmt: «Mitglieder der Behörde sowie Beamte und Angestellte sind verpflichtet, in Amts- und Dienstsachen Verschwiegenheit zu beobachten, soweit es sich um Tatsachen und Verhältnisse handelt, deren Geheimhaltung das Interesse der Gemeinde oder der beteiligten Privaten erfordert.» Demzufolge führt Art. 48 Abs. 1 PR aus: «Der Arbeitnehmer ist zu Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein schützenswertes öffentliches oder privates Interesse besteht.»

Die Schweigepflicht des Gemeinwesens gegenüber Privaten besteht allgemein da, wo das Gemeinwesen nur kraft seiner öffentlich-rechtlichen Befugnisse in die Verhältnisse des Privaten Einblick erhält. Ausnahmen von der Schweigepflicht gegenüber Interessierten sind nur gestattet, sofern ausdrückliche Ausnahmenvorschriften vorliegen, wonach Behörden oder Beamte zur Auskunftserteilung ermächtigt werden. Mit Bezug auf den von Frau X vorgetragene Sachverhalt fehlt es an einer solchen Ausnahmenvorschrift. Das Fehlen von Ausnahmenvorschriften bedeutet, «dass die Schweigepflicht auch zu erfüllen ist gegenüber Leuten, die ein ganz unbezweifelbares persönliches, familiäres, geschäftliches oder sonstiges Interesse an der Offenbarung von Tatsachen und Kenntnissen dartun, die sich aus den Akten und Registern der öffentlichen Verwal-

tung ergeben» (vgl. Reichlin Paul, Die Schweigepflicht des Verwaltungsbeamten, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1952, S. 514). Bei dieser Rechtslage sind die Behörden und die städtischen Arbeitnehmer mit Bezug auf die Bekanntgabe des Schulaustritts an die Schweigepflicht gebunden.

Das Resultat scheint stossend, wird doch dadurch Frau X die Beweisführung für ihre Vermutung, A sei ganz oder teilweise ins Erwerbsleben eingetreten, erschwert. Verunmöglicht wird Frau X die Beweisführung aber nicht. Sie kann auf dem Wege des Zivilprozesses von ihrem geschiedenen Ehemann Auskunft verlangen; verweigert der Beklagte die Auskunft, so treffen ihn die prozessualen Nachteile.

III. 15 Arbeitsbeispiele, geordnet nach den Funktionen des Ombudsmannes

A. Zur Kontrollfunktion des Ombudsmannes

Der Ombudsmann übt Verwaltungskontrolle aus. Seine Tätigkeit zielt auf die Korrektur unrichtiger Entscheide der Verwaltung im Einzelfall hin. Er steht Ratsuchenden zur Verfügung, die in guten Treuen der Ansicht sind, von der Verwaltung unkorrekt oder unrechtmässig behandelt worden zu sein.

Nr. 7 Inkasso von Unterhaltsbeiträgen; unrichtige Schlussabrechnung

Gegenstand des Anliegens

Das Jugendamt der Stadt Zürich betreute das Inkasso des von Herrn X seiner geschiedenen Gattin geschuldeten monatlichen Unterhaltsbeitrages für den aus der Ehe hervorgegangenen, unter der elterlichen Gewalt der Mutter stehenden, noch unmündigen Sohn A. Infolge Wegzuges von Frau Y aus Zürich ging das Inkasso auf den 1. Juli 1983 an den Sozialdienst der Gemeinde Q über. Die vom Inkassobüro des Jugendamtes der Stadt Zürich per 30. April 1984 erstellte Schlussabrechnung ergibt für X einen Alimentenrückstand von Fr. 1'339.80. X erscheint der geltend gemachte Rückstand als «völlig unerklärlich», und er hegt Zweifel an der Richtigkeit der Rechnungsführung.

Erwägungen und Abklärung

Gestützt auf die von X vorgelegten Urkunden hält auch der Ombudsmann das Resultat der Schlussabrechnung für fragwürdig. Mit der Schlussabrechnung nicht in Übereinstimmung steht insbesondere ein Schreiben des Jugendamtes an den Sozialdienst der Gemeindeverwaltung Q vom 11. Juli 1983, worin auf eine Schlussabrechnung verwiesen wird, gemäss welcher X per 30. Juni 1983 ein Guthaben von Fr. 11.30 zugestanden wird. Zudem präsentiert X einen Dauerauftrag an ein Bankinstitut samt den dazugehörigen Kontoauszügen, die auf eine Tilgung der Schuld schliessen lassen.

Unter diesen Umständen gelangt der Ombudsmann an das Jugendamt der Stadt Zürich mit dem Ersuchen um detaillierte Überprüfung der beanstandeten Schlussrechnung.

Erledigung

Die genaue Überprüfung durch den Leiter des Rechnungswesens des Jugendamtes ergibt einen Saldo zugunsten von X per 30. April 1984 im Betrage von Fr. 1160.10. Die Differenz beruht darauf, dass in der in Zweifel gezogenen Schlussabrechnung Zahlungen im Betrage von Fr. 2039.90 nicht berücksichtigt worden waren sowie auf einem Additionsfehler von Fr. 500.–.

In seiner Antwort an den Ombudsmann beurteilt das Jugendamt den Fehler als «schwerwiegend», stellt geeignete Massnahmen in Aussicht und entschuldigt sich zuhanden von X.

Nr. 8 Verkaufstand auf öffentlichem Grund; unzulässige Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit

Gegenstand der Beschwerde

Herr X stellt in seinem eigenen Atelier Keramikerzeugnisse her, die er auf Märkten in der Schweiz verkauft. Aus dem Verkaufserlös fristet er den Lebensunterhalt für sich und seine Familie. Der Hauptumsatz fällt aus dem Weihnachtsverkauf an.

Bei der Gewerbepolizei der Stadt Zürich bewarb er sich um Zuteilung eines Verkaufsstandes auf öffentlichem Grund für die Vorweihnachtszeit, wobei ihm von der Marktpolizei erklärt worden sei, zuständig für die Vermietung sei die Sektion Zürich des Schweizerischen Marktfahrer-Verbandes, SMV. Auf seine Anfrage hin habe ihm der Verband mitgeteilt, eine Platzzuteilung bedinge die Mitgliedschaft beim Schweizerischen Marktfahrerverband. Da gemäss Vereinsbeschluss im Jahre 1984 keine neuen Mitglieder mehr aufgenommen würden, könne eine Platzzuteilung erst für das Jahr 1985 geprüft werden, wobei aber der Erwerb der Verbandsmitgliedschaft Voraussetzung für die Anhandnahme des Gesuches sei.

X bezweifelt, ob die Zuteilung eines Verkaufsstandes auf öffentlichem Grund von der Mitgliedschaft in einem Berufsverband abhängig gemacht werden kann.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert die Einholung einer schriftlichen Vernehmlassung der Verwaltungspolizei sowie zwei Besprechungen mit dem Chef des Amtes.

Erwägungen

In den Kriegsjahren 1939 bis 1945 gingen viele hauptberuflich tätige Marktfahrer zahlreicher Marktmöglichkeiten verlustig, weshalb der damalige Sektionspräsident des SMV beim Polizeivorstand der Stadt Zürich das Begehren stellte, es möchte in der Vorweihnachtszeit in der Innenstadt den Marktfahrern eine Anzahl geeigneter Plätze auf öffentlichem Grund zur Verfügung gestellt werden. Der Polizeivorstand bewilligte den Betrieb einer beschränkten Anzahl Weihnachtsverkaufsstände im Kreis 1 während des ganzen Monats Dezember. Dabei wurde die Abmachung getroffen, dass die in Frage kommenden Händler der Verwaltungspolizei von der Sektion Zürich des Schweizerischen Marktfahrerverbandes zu melden seien. Diese Praxis hat sich eingebürgert und besteht heute noch. Sie beruht auf Art. 2 und Art. 25 der Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (Stadtratsbeschluss vom 16. Juni 1972 mit seitherigen Abänderungen), wonach die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu derartigen Sonderzwecken der Bewilligung durch den Polizeivorstand bedarf. Die Bewilligungen werden aufgrund der Meldungen des SMV jedem einzelnen Bewerber erteilt.

Grundsätzlich kann sich jedermann, der vom öffentlichen Grund zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit einen gesteigerten Gemeingebrauch macht, auf die Handels- und Gewerbefreiheit beziehen (dazu Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1984, S. 409). Nach der Handels- und Gewerbefreiheit ist die Bewilligungspraxis jedenfalls pflichtgemäss zu handhaben, das heisst, Bewilligungen dürfen nicht willkürlich verweigert, der Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht verletzt und gewerbepolitische Erwägungen nicht angestellt werden. Die Aus-

strahlung der Wirtschaftsfreiheit auf staatliche Verfügungen über Grund und Boden kann wohl nur in dem Sinn verstanden werden, dass die gewerbliche Tätigkeit auf öffentlichem Grund nicht willkürlich und ohne dass dies im öffentlichen Interesse notwendig wäre, eingeschränkt werden soll. Unbestritten scheint, dass angesichts beschränkter räumlicher Verhältnisse auch andere als polizeiliche Kriterien bei der Erteilung von Bewilligungen zur gewerblichen Benützung des öffentlichen Grundes berücksichtigt werden (dazu Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band II, Basel 1976, S. 829/830). Gewerbepolitische Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit dürfen bei der Bewilligung für die Benützung öffentlichen Grundes zu Erwerbszwecken nicht zur Anwendung gelangen. Gewerbepolitisch ist der Entschluss des einzelnen Gewerbetreibenden, ob er seine Tätigkeit allein oder in einer vom Privatrecht zur Verfügung gestellten Organisationsform ausüben will. So steht es dem Einzelnen grundsätzlich frei, ob er in einen wirtschaftspolitisch motivierten Berufsverband eintreten will oder nicht.

Nach dem Dafürhalten des Ombudsmannes stellt das Merkmal der hauptberuflichen Tätigkeit als Marktfahrer ein zulässiges Kriterium für die Berücksichtigung der Bewerbung dar. Die Mitgliedschaft in einer Sektion des SMV ist geeignet, den Beweis für die erforderliche hauptberufliche Tätigkeit zu erbringen. Kann aber der Bewerber bei der Verwaltungspolizei auf andere Art als durch die Mitgliedschaft im genannten Berufsverband nachweisen, dass er die Tätigkeit des Marktfahrers hauptberuflich ausübt, so kann die Mitgliedschaft im Verband nicht zur Voraussetzung der Bewilligungserteilung gemacht werden.

Da, wie die Verwaltungspolizei mitteilt, für den Dezember 1984 bereits die zur Verfügung stehenden Plätze vergeben sind, ist die Chance einer nachträglichen Berücksichtigung für das Jahr 1984 gering. Trotzdem kann sich X um einen Platz bewerben, wozu er grundsätzlich berechtigt ist.

Gestützt auf die Intervention wird sich die Verwaltungspolizei bemühen, nach Möglichkeiten zu suchen, um für das Jahr 1985 die Zahl der Verkaufsplätze etwas zu vergrössern, um den Wünschen aller Bewerber gerecht zu werden. Die Möglichkeiten sind aber naturgemäss auch in Zukunft beschränkt.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mitgliedschaft im Schweizerischen Marktfahrerverband keine Voraussetzung der Bewilligungserteilung bilden kann. Sofern in Zukunft Anmeldungen von Nichtmitgliedern erfolgen sollten, würde sich die Frage stellen, ob die Warteliste inskünftig von der Verwaltungspolizei zu führen ist.

Nr. 9 Sind Lohnkürzungen anstelle von Disziplinar massnahmen zulässig?

Gegenstand des Anliegens

Herr X steht als Spezialarbeiter in den Diensten des Strasseninspektorats. Beim Ombudsmann beklagt er sich, das Inspektorat habe an seiner Besoldung unbegründete Lohnabzüge im Betrage von Fr. 465.60 veranlasst. Vom Vorzimmer des Bauvorstandes sei er an den Strasseninspektor verwiesen worden, der an der Lohnkürzung festhalte.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert den Beizug von zwei schriftlichen Stellungnahmen des Personalamtes und eine Besprechung des Ombudsmannes mit dem Strasseninspektor und dem zuständigen Strassenmeister.

Erwägungen

Zwischen X und seinem Vorgesetzten bestehen seit ca. zwei Jahren Spannungen. Zur Abklärung der Angelegenheit wurde X aufgefordert, am 7. Februar 1984 auf dem Personalbüro des Tiefbauamtes zu einer Besprechung zu erscheinen. Sein Fernbleiben führt er auf den Umstand zurück, dass er die Aufforderung erst am Dienstagabend, den 8. Februar 1984, im Briefkasten vorgefunden habe. Er habe sich deswegen an die Hauptpost gewandt, wo ihm erklärt worden sei, möglicherweise habe der Postbote bei einem ersten Zustellungsversuch die Haustüre verschlossen vorgefunden. Als er sich am 8. Februar 1984 um 07.30 Uhr

auf dem Personalbüro gemeldet habe, sei ihm mitgeteilt worden, es sei in der Sache «nichts mehr zu machen», nachdem er die Frist versäumt habe.

Mit Schreiben vom 7. Februar 1984 teilte das Personalbüro des Tiefbauamtes X mit, Kontrollen hätten ergeben, dass er die «Znünipause» wiederholt überzogen und sich zu lange auf dem WC aufgehalten habe. Da sich die versäumte Arbeitszeit pro Tag auf «ca. 2 ½ Stunden» belaufe, erlaube sich das Personalbüro, ihm am nächsten Zahntag 20 Stunden in Abzug zu bringen. Offenbar ohne weitere Korrespondenz wurden X auf der Besoldungsabrechnung für den Monat April 1984 weitere 5 ½ Stunden wegen «Versäumnis» in Abzug gebracht.

X ist beim Strasseninspektorat vollamtlich und dauernd beschäftigt und auf Amtsdauer im Sinne von Artikel 5 des geltenden Personalrechts (PR) gewählt.

Der Besoldungsanspruch richtet sich nach Art. 8 der Besoldungsverordnung vom 24. September 1947 (BV). Danach beginnt und endigt der Besoldungsanspruch mit dem Dienstverhältnis. Art. 8 Abs. 3 BV bestimmt: «Bei verschuldeter Abwesenheit oder eigenmächtigem Aussetzen des Dienstes sowie bei Ersetzung einer Freiheitsstrafe besteht kein Anspruch auf Besoldung.»

Im Hinblick auf Art. 8 Abs. 3 BV stellt sich die Frage, ob überzogene Pausenzeiten als «verschuldete Abwesenheit», für welche kein Lohnanspruch besteht, zu qualifizieren sind. Die Frage ist zu verneinen. Obwohl in Art. 8 Abs. 3 BV nichts über die Dauer der verschuldeten Abwesenheit gesagt wird, ist davon auszugehen, dass es sich im Sinne dieser Bestimmung um eine relativ langdauernde und wohl auch zusammenhängende Abwesenheit handeln muss. Einen Hinweis darauf enthält die in Art. 8 Abs. 3 BV genannte Ersetzung einer Freiheitsstrafe als Grund für den Verlust des Besoldungsanspruchs.

Der Art. 8 Abs. 3 BV regelt den Besoldungsanspruch im Falle der Nichterfüllung. Der Tatbestand, dass ein Arbeitnehmer während der Präsenzzeit nicht immer arbeitet, stellt eine Verminderung der Qualität der Arbeitsleistung und allenfalls ein Verletzung der Treuepflicht dar, was rechtlich als Schlechterfüllung zu qualifizieren ist. Nach Lehre und Rechtsprechung für das privatrechtliche Dienstverhältnis, die bedenkenlos auf das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis Anwendung finden können, hat bei Schlechterfüllung «der Arbeitgeber grundsätzlich nicht das Recht, die Lohnzahlung zu verweigern, denn der Lohn ist im allge-

meinen nicht von der Güte der Arbeitsleistung abhängig» (vgl. dazu: Rehbindler M., Schweizerisches Arbeitsrecht, 7.A., Bern 1983, S. 50 und S. 118).

Das Strasseninspektorat stützt die auf sein Verlangen angeordneten Lohnkürzungen denn auch nicht auf Art. 8 Abs. 3 BV, sondern erachtet sie als einfache und wirksame Massnahme disziplinarischen Charakters, die von ihm bei derartigen Pflichtwidrigkeiten gelegentlich zur Anwendung gelange. Eine solche Praxis hält aber vor dem Disziplinarrecht des Personalrechts auch nach Auffassung des Personalamtes nicht stand. Disziplinarfehler können nur nach vorausgegangener Untersuchung, die dem Beschuldigten weitgehende Rechte der Verteidigung in einem geordneten formellen Verfahren zusichert, geahndet werden. Zudem sind die zulässigen Disziplinarmaßnahmen im Disziplinarrecht abschliessend aufgezählt. Disziplinarmaßnahmen sind der Verweis, die Busse, die Versetzung an einen andern, allenfalls niedriger eingereichten Arbeitsplatz, die Versetzung in das provisorische Dienstverhältnis und die sofortige Entlassung. «Andere Disziplinarmaßnahmen dürfen nicht verhängt werden.» Der Besoldungsanspruch wird durch Verweis und Busse nicht berührt. «Bei der Versetzung an einen andern, niedriger eingereichten Arbeitsplatz kann er frühestens auf den Zeitpunkt der vorsorglichen Versetzung oder Einstellung im Dienst gekürzt werden. Bei der sofortigen Entlassung endigt er im Zeitpunkt der Einstellung in den dienstlichen Verrichtungen» (dazu Art. 73 Abs. 3 und Art. 74 Abs. 1, 2 und 4 sowie Art. 82 bis 95 PR).

Empfehlungen und Erledigung

Da die vorgenommenen Lohnkürzungen mit dem Personalrecht im Widerspruch stehen, empfiehlt der Ombudsmann dem Tiefbauamt Besoldungsnachzahlungen an X in der Höhe der vorgenommenen Kürzungen. Der Stadtgenieur verfügt in diesem Sinne und teilt X mit, er werde, sofern sich die Arbeitsmoral nicht entscheidend bessere, ein Disziplinarverfahren beantragen.

Nr.10 Erstellung von Tramwarteallen; Einsprachemöglichkeiten

Gegenstand der Beschwerde

Herr X, Eigentümer eines Mehrfamilienhauses, beschwert sich darüber, dass die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich, ohne jede vorangehende Kontaktnahme mit ihm, direkt vor seiner Liegenschaft eine Tramwarte-halle erstellt hätten, wodurch der Zugang zum Haus erschwert und die Ästhetik der Fassade beeinträchtigt worden seien. Nach Ansicht des Beschwerdeführers hat seine Liegenschaft durch die Tramwarte-halle eine Wertverminderung erfahren. Er ersucht den Ombudsmann, bei den Verkehrsbetrieben eine Verlegung der Tramwarte-halle zu erwirken. Zudem hegt er Zweifel, ob die Warte-halle baupolizeilich korrekt bewilligt wurde.

Abklärungen

Der Ombudsmann besichtigt die Örtlichkeiten. Da die von den VBZ erstattete Vernehmlassung Fragen offen lässt, holt er einen ergänzenden Bericht ein. Als erforderlich erweisen sich eine Besprechung mit dem Abteilungssekretär der VBZ und eine Rückfrage beim Rechtsdienst des Bundesamtes für Verkehr.

Erwägungen

Tatsächliches

Bereits Mitte August 1982 wandte sich X schriftlich an den Vorstand der Industriellen Betriebe und stellte rechtliche Schritte in Aussicht, falls das Warte-häuschen nicht verlegt werden sollte. Der Vorstand räumte ein, dass bei rechtzeitiger Kontaktnahme die Baute, obwohl für den Fahrgast mit Nachteilen verbunden, um einige Meter hätte verschoben werden können, und er versprach, Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen. Die Direktion der VBZ erklärte sich denn auch im Januar 1983 bereit, die Warte-halle um die Hälfte ihrer Länge zu verschieben, wenn X die anfallenden Kosten im Betrage von Fr. 13000.– übernehme. X war diesem Vorschlag nicht zugänglich. Im Sinne eines ausserordentlichen Entgegenkommens offerierten die VBZ daraufhin die Verteilung der Kosten

je zur Hälfte auf die VBZ und den Beschwerdeführer. X ging auf das Angebot nicht ein, da er einen Kostenbeitrag als unangemessen und die Verschiebung der Halle um einige Meter als ungenügend erachtete.

Zur Frage der Zweckmässigkeit rechtzeitiger Orientierung

Auch dem Ombudsmann ist nicht verständlich, aus welchen Gründen X vor der Erstellung der Warte-halle über das Bauvorhaben nicht orientiert wurde. In ihrer Vernehmlassung stellen sich die VBZ auf den Standpunkt, es sei nicht üblich, dass der Standort von Warte-hallen mit dem benachbarten Grundeigentümer besprochen werde. Im Ergänzungsbericht revidieren die Industriellen Betriebe diese Ansicht mit dem Bemerkten, das vorliegende Verfahren zeitige die Folge, dass in Zukunft alle Sachbearbeiter mit den betroffenen Hauseigentümern Kontakt aufzunehmen hätten, bevor eine neue Warte-halle gebaut werde.

Rechtliches

1. Heute sind die Industriellen Betriebe zu keinem Entgegenkommen mehr bereit. Eine Verschiebung der Haltestelle sei aus technischen Gründen nicht zu verantworten, wäre aber unabdingbare Folge einer grundsätzlich anderen Platzierung der Warte-halle. Die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Neuplatzierung falle aus objektiven Gründen nicht in Betracht.

Spielraum für Verhandlungen steht auch dem Ombudsmann nicht mehr zur Verfügung. Es bleibt die Rechtslage abzuklären. Sie gestaltet sich wie folgt:

2. In einer erweiterten Terminologie sind Tramwarte-hallen von Strassenbahnen (sogenannte Schirmhütten) zu den «Bahnanlagen» im Sinne des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG) zu zählen. Bahnanlagen sind nach den Anforderungen des Verkehrs und gemäss dem Stande der Technik zu erstellen, zu unterhalten und zu erneuern; sie dürfen nur mit Bewilligung der Aufsichtsbehörde in Betrieb genommen werden (Art. 17 Abs. 1 und 3 EBG). Bau und Betrieb der Eisenbahnen unterstehen der Aufsicht des Bundesrates, welche in erster Instanz vom Bundesamt für Verkehr (BAV) ausgeübt wird (Art. 10 Abs. 1 und 2 EBG). Die Pläne für die Erstellung und Änderung der dem Bahnbetrieb

dienenden Anlagen sind vor ihrer Ausführung von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Die beteiligten Bundesbehörden und die Kantone sind vor der Genehmigung der Pläne anzuhören. Die Anhörung der Gemeinden ist Sache der Kantone (Art. 18 Abs. 1 und 2 EBG).

Unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung über die Enteignung ist mit der rechtskräftigen Genehmigung durch die zuständige Behörde über alle gegen die Pläne erhobenen Einwendungen entschieden (Art. 18 Abs. 4 EBG).

3. Der Errichtung einer Tramwarte Halle geht somit ein eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren voraus. Die eigentliche Plangenehmigungsverfügung wird durch das Bundesamt für Verkehr erlassen, nach Anhören der Kantone. Die Kantone ihrerseits befragen die Gemeinden zuhanden des BAV.

Die Abklärungen haben ergeben, dass im vorliegenden Fall auf die Genehmigung der Pläne vor dem Bau der Wartehalle verzichtet worden ist. Hingegen ist die Anlage durch den Vertreter des Bundesamtes für Verkehr nach deren Erstellung inspiziert und genehmigt worden. Das eigentliche Plangenehmigungsverfahren sei – so argumentieren die industriellen Betriebe – für kleinere Veränderungen an Betriebsanlagen zu kompliziert, weshalb sich für derartige Betriebsanlagen seit Jahren das geschilderte, vereinfachte Verfahren bewährt habe, ja unerlässlich geworden sei. Die VBZ trügen in solchen Fällen allerdings das Risiko, dass sie bei Beanstandungen die Anlage nachträglich noch abändern müssten.

Über die Frage, wieweit diese von Art. 18 EBG abweichende Praxis von Behörden und Gerichten gebilligt wird, hat sich der Ombudsmann beim Rechtsdienst des Bundesamtes für Verkehr erkundigt. Nach der erhaltenen Auskunft gilt der Art. 18 des Eisenbahngesetzes unabhängig vom Ausmass der Bahnanlage. Das in der Praxis für Kleinanlagen geübte, abgekürzte Genehmigungsverfahren ist jedenfalls dann kaum zu beanstanden, wenn es im Einverständnis mit dem berührten privaten Dritten durchgeführt wurde. Grundsätzlich erscheint aber die nachträgliche Genehmigung einer bereits erstellten Bahnanlage (hier der Wartehalle) als fragwürdige Eigenmächtigkeit der Erstellerin; das führt zur weiteren Frage, ob der private Dritte, sofern das Plangenehmigungsverfahren nicht den formellen Vorschriften entsprechend durchgeführt wurde, die nachträgliche Genehmigung mit einer Beschwerde anfechten kann.

4. Gegen die Plangenehmigungsverfügung des BAV beschwerdeberechtigt im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren sind die Bahn, der Kanton oder die Gemeinden, grundsätzlich *nicht* aber private Dritte, die am Plangenehmigungsverfahren nicht beteiligt sind.

In der Botschaft des Bundesrates zum Eisenbahngesetz (BBI 1956 I, S. 242) wird dazu ausgeführt, «dass trotz allfälliger aus dem genehmigten Bauvorhaben für Dritte verbundene Inkonvenienzen es nicht durch Einsprachen verhindert werden darf.» Andererseits erklärt Art. 48 lit. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 als zur Beschwerde berechtigt, «wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung hat.» (Zur Auslegung dieser Vorschrift vgl. Gygi Fritz, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund; Bern 1969, S. 98 ff und S. 104 ff). Zudem bestimmt Art. 71 Abs. 1 des genannten Gesetzes: «Jedermann kann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen.» Das ist die sogenannte Aufsichtsbeschwerde, im Gegensatz zu der oben genannten Verwaltungsbeschwerde.

Sofern X an der Beseitigung oder Verschiebung der Wartehalle festhält, steht es ihm frei, beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement in Bern «Beschwerde» zu führen wegen der Beeinträchtigung, die ihm aus der Erstellung der Tramwarte Halle entstanden ist.

Die Beschwerde richtet sich gegen die nicht formgerechte Genehmigung der Pläne durch das Bundesamt für Verkehr. Das Departement wird nach Eingang der Beschwerde zu prüfen haben, ob es sich inhaltlich um eine Aufsichtsbeschwerde oder um eine Verwaltungsbeschwerde handelt. Im Beschwerdeentscheid wird entschieden werden, ob die beanstandete Baute genehmigt wird oder ob Änderungen an derselben vorzunehmen sind. Möglicherweise können in diesem Verfahren auch Entschädigungen für Minderwerte anerkannt werden. Grundsätzlich unabhängig von der Erhebung einer Beschwerde kann X ein Enteignungsverfahren gemäss Art. 20 des Eisenbahngesetzes einleiten.

Der Art. 20 EBG bestimmt: «Die Bahnunternehmung hat für schädigende Eingriffe in fremde Rechte nach Massgabe der Bundesgesetzgebung über die Enteignung Ersatz zu leisten, sofern der Eingriff nicht gemäss

Nachbarrecht oder anderen gesetzlichen Vorschriften geduldet werden muss und es sich um eine unvermeidliche oder nicht leicht abzuwendende Folge des Baues oder Betriebes der Bahn handelt.»

Gegen übermässige Immissionen können sich die Privaten somit nicht nach Privatrecht wehren. Das Bahnbetriebsgebiet ist nicht dem Zivilrecht unterstellt. Entsprechende Ansprüche sind in Anwendung des Enteignungsrechts des Bundes geltend zu machen.

Über die Relevanz der Immissionen entscheidet die zuständige eidgenössische Schätzungskommission (im Beschwerdefall wie gesehen möglicherweise das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschafts-Departement) und letztinstanzlich das Bundesgericht.

Schlussfolgerungen

Das nicht völlig korrekt durchgeführte Plangenehmigungsverfahren gibt dem Ombudsmann nicht Anlass, auf einer Verlegung der Wartehalle zu insistieren. Es muss dem Beschwerdeführer überlassen bleiben, ob er von den ihm bekanntgegebenen Rechtsmitteln Gebrauch machen will.

B. Die Intervention als Mittel zur Förderung der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung

Der Ombudsmann soll mithelfen, dass die Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung konstruktiv verlaufen. Dort wo es angebracht ist, darf von der Verwaltung Einfühlungsvermögen erwartet werden. Es gelangen Bürger an den Ombudsmann mit der Behauptung, die Verwaltung versuche, sie ausserhalb des juristisch Erfassbaren «fertig zu machen». Das Wirken des Ombudsmannes ist darauf auszurichten, dass die Verwaltung dem Bürger in einer Atmosphäre der Höflichkeit und des Verständnisses begegnet. Informationen und Auflagen der Verwaltung sollen so gestaltet sein, dass dem Bürger die Mitwirkung erleichtert oder jedenfalls nicht unnötig erschwert wird.

Nr. 11 Amtsstelle für Reklamen; Unzufriedenheit mit der Verfahrensführung

Gegenstand der Beschwerde

Vertreten durch die Direktion beschwert sich eine Plakatgesellschaft über das Verhalten der Amtsstelle für Reklamen. Sie ist darüber ungehalten, dass ihr das eingereichte Gesuch um Bewilligung zur Anbringung von vier Plakatwänden immer wieder mit der Aufforderung zur Ergänzung der Unterlagen und mit praktisch nicht erfüllbaren Auflagen zurückgeschickt werde. Die Beschwerdeführerin erachtet die Behandlung des Gesuches als schikanös.

Abklärungen

Für den Ombudsmann ist es nicht leicht, anhand der beigezogenen Akten einen Überblick über die weitgehend technisch bedingten Vorgänge zu gewinnen. Er holt eine Vernehmlassung der Amtsstelle für Reklamen ein, bespricht das Geschäft mit einem juristischen Adjunkten des Bauamtes II und einem technischen Adjunkten der Baupolizei und lässt sich deren Stellungnahmen schriftlich bestätigen. Der Amtsstelle für Reklamen gibt er Gelegenheit zu einer abschliessenden Stellungnahme.

Erwägungen

Tatsächliches

Die Amtsstelle für Reklamen trat erstmals mit Schreiben vom 1. September 1983 auf das Gesuch vom 5. Juli 1983 ein und teilte der Gesuchstellerin mit, die vordere Hälfte der Brandmauer, auf welcher die Plakate angebracht werden sollten, befinde sich teilweise auf öffentlichem Grund, weshalb das Gesuch der Bausektion II des Stadtrates nicht zur Bewilligung vorgelegt werden könne, da es gegen den Konzessionsvertrag verstosse und ihm die Zustimmung des Grundeigentümers fehle. Die Amtsstelle empfahl der Gesuchstellerin, das Projekt zu überarbeiten und zu vervollständigen. Am 12. Oktober 1983 reichte die Beschwerdeführerin das Gesuch wieder ein, wie die Amtsstelle geltend macht, aber ohne Berücksichtigung der verlangten Projektänderung und ohne die Zustimmungserklärung des Grundeigentümers, weshalb das Amt das Gesuch am 13. Oktober 1983 mit dem Standardformular zurücksandte, verbunden mit der Auflage, Schnittzeichnungen im Massstab 1:20 und 1:50 mit Fassade, Trottoir und eingezeichneter Lage der Reklameanlage sowie der Grenzen nachzubringen. Am 2. November 1983 reichte die Beschwerdeführerin das Gesuch erneut ein, mit dem Vorschlag, die Plakatstellen in vier Nischen einzulassen. Der Leiter der Amtsstelle retournierte die Gesuchsunterlagen und verlangte eine «neue Katasterkopie mit rot eingezeichneter Lage der Reklameanlage sowie eine Schnittzeichnung 1:20 / 1:50 mit Fassade, Trottoir und rot eingezeichneter Lage der Reklameanlage.» Er machte geltend, der vorgelegte Grundriss sei ungenau und enthalte keine Angabe über Grenzverlauf und Mauerstärke. Entsprechend sei ein gültiger Grundrissplan des Gebäudes vorzulegen. Aufgrund einer Besprechung der Beschwerdeführerin mit dem Leiter der Amtsstelle vom 14. November 1983 ging das Gesuch mit Unterlagen bei der Amtsstelle am 17. November 1983 abermals ein. Der Leiter der Amtsstelle retournierte die Gesuchsunterlagen und verlangte eine «neue Katasterkopie mit rot eingezeichneter Lage der Reklameanlage sowie einen Grundriss 1:100». Am 2. Dezember 1983 stellte die Beschwerdeführerin das Gesuch mit berichtigtem und gültigem Situationsplan dem Amt wieder zu. Der Leiter der Amtsstelle war der Auffassung, die beigelegte Schnittzeichnung sei unverständlich und er ersuchte die Gesuchstellerin nochmals um Beibringung

eines Grundrisses 1:100. Er bemerkte dazu: «Der vorgelegte Grundrissplan 1:20 ist unverständlich. Die Lage der Plakatwände wie die zugehörigen Mauernischen in der Brandmauer sind nach den Regeln der darstellenden Geometrie in den Grundriss 1:100 einzutragen.»

Die Beschwerdeführerin machte am 13. Dezember 1983 beim Ombudsmann geltend, die Forderung, auf einen Grundriss im Massstab 1:100 eine 5 cm tiefe Mauernische einzutragen, sei praktisch unmöglich und eine Aufzeichnung nach den Regeln der darstellenden Geometrie sei für die Behandlung des Gesuches völlig überflüssig.

Rechtliches

1. Für Reklameanlagen ist gemäss § 309 lit. m des kantonalen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, PBG) eine baurechtliche Bewilligung nötig. Baugesuche haben alle Unterlagen zu enthalten, welche für die Beurteilung des Vorhabens erforderlich sind (§ 310 Abs. 1 PBG). Die mit dem Baugesuch einzureichenden Pläne sind im einzelnen in § 11 der Verordnung über das baurechtliche Verfahren (Bauverfahrensverordnung vom 19. April 1978) aufgeführt. Die Pläne müssen die für die Prüfung des Bauvorhabens erforderlichen Angaben enthalten. Welche Pläne und Unterlagen benötigt werden, ergibt sich schliesslich aus dem konkreten Bauvorhaben. Der Behörde muss daher ein gewisses Ermessen mit Bezug auf anzufordernde Unterlagen zustehen. Für den Beizug der benötigten Unterlagen für die Bewilligung zur Erstellung von Reklameanlagen hat die Amtsstelle für Reklamen Formulare ausgearbeitet. Erforderlich sind insbesondere Unterlagen über den genauen Anbringungsort und über die genauen Ausmasse der beabsichtigten Anlage.

2. Welche Unterlagen im vorliegenden Fall benötigt werden, vermag der Ombudsmann, dem es an der dafür erforderlichen fachlichen Ausbildung fehlt, nicht selbständig zu beurteilen. An und für sich wäre dafür der Beizug eines verwaltungsunabhängigen Experten erforderlich. Über einen entsprechenden Kredit verfügt der Ombudsmann nicht. Unter diesen Umständen hat er zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen die genannten Mitarbeiter des Bauamtes II beigezogen. Sie kommen in ihrem gemeinsam ausgearbeiteten Bericht zum Schluss, dass aus baupolizeilicher Sicht spätestens die am 2. Dezember 1983 eingereichte Version

zur Antragstellung an die Bausektion II spruchreif gewesen wäre. Es er-
scheine fraglich, ob das Einverlangen eines Grundrissplanes im Mass-
stab 1:100 gerechtfertigt gewesen sei, erweise sich doch ein Grund-
rissplan im Rahmen von Reklamebewilligungsverfahren nur selten als
nötig. Der eingereichte Schnittplan habe überdies die gewünschte Aus-
kunft erteilt und sei, entgegen der Ansicht der Amtsstelle für Reklamen,
nicht zu bemängeln. Unerfindlich sei, aus welchen Gründen eine Darstel-
lung nach den Regeln der darstellenden Geometrie eingefordert worden
sei; durch die Erfüllung einer solchen Auflage würde die Übersicht über
die Situation keineswegs klarer. Aus fachlicher Sicht befremde, dass
der Gesuchstellerin die Gesuchsunterlagen mit demselben Formular
viermal zurückgeschickt worden seien. Bei der Baupolizei werde in der
Regel ein Baubewilligungsgesuch nur einmal zur Vervollständigung zu-
rückgeschickt. Würden die Mängel nicht verbessert, erfolge eine Bes-
prechung der Organe der Baupolizei mit der Gesuchstellerin, in welcher
die Auflage so bereinigt werde, dass sie anhand genommen werden
könne.

Der Ombudsmann hat keinen Grund, an der Zuverlässigkeit der Aussa-
gen der beigezogenen Fachleute zu zweifeln. Für ihn als Laie sieht die
Sache nicht überaus kompliziert aus, geht es doch eigentlich nur darum,
dass die Plakatwände nicht in den öffentlichen Grund hinausragen dür-
fen und sich in das Strassenbild einzuordnen haben. Nach Ansicht des
Ombudsmannes hätte sich die Amtsstelle für Reklamen der Gesuchstel-
lerin gegenüber hilfsbereiter erweisen können. Das Verlangen, die Pla-
katwände wie die dazugehörigen Mauernischen nach den Regeln der
darstellenden Geometrie in den Grundriss 1:100 einzutragen, erscheint
als überflüssig und grenzt an Schikane.

Erledigung

Der Vorstand des Bauamtes II veranlasst gestützt auf den Bericht des
Ombudsmannes die schon früher von ihm beabsichtigte Reorganisation
der Amtsstelle für Reklamen innerhalb der Dienstabteilung Hoch-
bauamt. Der bisher direkt dem Stadtbaumeister unterstellte Leiter der
Amtsstelle für Reklamen wird neu dem Chef für Begutachtungen unter-
stellt, mit welchem er inskünftig schwierigere Geschäfte zu besprechen
hat.

C. Präventivwirkungen der Intervention

*Es wird erwartet, dass die Tätigkeit des Ombudsmannes gegebenenfalls
über den Einzelfall hinaus wirkt. Die folgenden drei Beispiele (vgl. auch die
Beispiele Nr. 1 und Nr. 11) zeigen, dass die Verwaltung, wenn der Om-
budsmann auf Fehler oder Mängel aufmerksam wird, die grundsätzlich be-
hoben werden sollten, meist von sich aus Anordnungen genereller Art trifft
und damit allgemeine Verbesserungen herbeiführt.*

Nr. 12 Auflösung des Dienstverhältnisses; die «nicht unverschuldete» Entlassung ist zu begründen

Gegenstand der Beschwerde

Frau X war seit dem Jahre 1979 als Mitarbeiterin in einem dem stadt-
ärztlichen Dienst unterstellten Heim tätig. Das Dienstverhältnis wurde
durch die Verwaltung unter Einhaltung der Kündigungsfrist gekündigt.
Aus der Sicht von Frau X erfolgte die Kündigung grundlos, weshalb sie
mit einem «Rekurs» an die vorgesetzte Instanz gelangte, der unbeant-
wortet blieb. Die entlassene Arbeitnehmerin unterbreitet die Angele-
genheit dem Ombudsmann zur Beurteilung.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert den Beizug der Personalakten sowie Bespre-
chungen mit dem Heimleiter und dem direkten Vorgesetzten von Frau X.
Die sich ergebenden versicherungsrechtlichen Aspekte bilden sodann
Gegenstand von Besprechungen des Ombudsmannes mit dem Verwal-
ter der Versicherungskasse für das städtische Personal und mit dem
Chef des Personalamtes.

Erwägungen

Tatsächliches

Als Frau X nach längerer, krankheitsbedingter Abwesenheit ihre Arbeit
wieder aufnahm, legte ihr der Heimleiter nahe, die Stelle zu kündigen.

Weil sie der Aufforderung nicht nachkam, und der Heimleiter auf der Auflösung des Dienstverhältnisses beharrte, kündigte der für die Entlassung zuständige Verwaltungsleiter des stadtärztlichen Dienstes das Dienstverhältnis fristgerecht.

Über die Entlassungsgründe besprach sich der Heimleiter mit Frau X; er hielt ihr gelegentliche Missachtung von Anordnungen des Vorgesetzten, Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, zu wenig kollegiales Verhalten, zu wenig grosse Belastbarkeit und zu geringes Verantwortungsbewusstsein vor, führte aber auch vorgesehene betriebliche Rationalisierungsmassnahmen an.

Die Kündigung beschränkt sich auf die Mitteilung, dass das Dienstverhältnis auf Ende August 1983 aufgelöst werde. In der Austrittsverfügung wird Frau X «mit bestem Dank für die geleistete Mitarbeit» aus dem städtischen Dienst entlassen; an Hinweisen auf ein Ungenügen der Arbeitnehmerin fehlt es völlig. Nicht ersichtlich ist, ob die Kündigung vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer ausgeht.

Rechtliches

1. Zur Auflösung des Dienstverhältnisses

Die Auflösung des Dienstverhältnisses durch die Verwaltung erfolgte nach Ansicht des Ombudsmannes nicht willkürlich. Die Entlassung muss als endgültig betrachtet werden; Rechtsmittel stehen der Arbeitnehmerin zur Anfechtung der Entlassung nicht zur Verfügung (vgl. dazu die Erwägungen des Ombudsmannes im Jahresbericht 1982, Nr. 23, S. 68/69).

2. Zu den Leistungen der Versicherungskasse

Insbesondere bei freiwilligem Austritt sowie bei einer nicht unverschuldeten administrativen Entlassung hat der Austretende eine Forderung gegen die Pensionskasse, die sich aus seinen gesamten eigenen Beiträgen und – nach mindestens fünf Dienstjahren – einem Zuschlag zusammensetzt. Die Forderung des Austretenden entspricht mindestens den gesamten eigenen Beiträgen samt Zins und Zinseszins (Art. 58 Abs. 1 der Statuten der Versicherungskasse; Gemeinderatsbeschluss vom 23. Juni 1948 mit seitherigen Änderungen).

Vollbeschäftigte Versicherte, die vom Stadtrat oder von einer andern Wahlinstanz gewählt worden sind, haben, sofern sie ohne eigenes Verschulden entlassen werden, Anspruch auf höhere Leistungen, nämlich mindestens auf die persönlichen und städtischen Einlagen mit Zins und Zinseszins (Art. 61 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 lit. b der genannten Kassenstatuten).

Über die Frage, ob die Entlassung verschuldet oder unverschuldet erfolgte und damit über die Frage, ob sich die Leistungen der Versicherungskasse gemäss Art. 58 oder gemäss Art. 61 der Kassenstatuten bemessen, entscheidet der Stadtrat (Art. 63 der Kassenstatuten). Stellt die die Entlassung verfügende Instanz dem Stadtrat Antrag auf verschuldete (nicht unverschuldete) Entlassung, muss der Entlassene über die Gründe, die zur Entlassung führten, in Kenntnis gesetzt werden. Darum schreibt Art. 48 Abs. 4 des geltenden Personalrechts vor: «Die von der Stadt ausgesprochene Kündigung ist zu begründen, wenn sie im Sinne der Kassenstatuten als verschuldet gelten soll.» Da die Kündigung schriftlich zu erfolgen hat (Art. 38 Abs. 1 des Personalrechts) hat auch die Verschuldensbegründung dem Erfordernis der Schriftlichkeit zu genügen.

Ist der Entlassene mit dem Entscheid des Stadtrates nicht zufrieden, so kann er beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Klage erheben (§ 82 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes).

Weder das Kündigungsschreiben noch die Austrittsverfügung enthält einen Hinweis auf eine «nicht unverschuldete Entlassung». Im Gegenteil: Gemäss der Austrittsverfügung ist Frau X «mit bestem Dank für die geleistete Arbeit» aus dem städtischen Dienst entlassen worden.

Gestützt auf die Austrittsverfügung hätte die Versicherungskasse – wie sich der Ombudsmann durch den Verwalter orientieren liess – angenommen, es handle sich um eine Kündigung durch die Arbeitnehmerin, somit um einen freiwilligen Austritt gemäss Art. 58 Abs. 1 der Kassenstatuten, und sie hätte die Leistungen dementsprechend bemessen.

Sowohl das Kündigungsschreiben als auch die Austrittsverfügung enthalten nicht leicht zu nehmende Mängel, sofern gestützt darauf eine «nicht unverschuldete» Entlassung hätte bewirkt werden wollen, was aufgrund der Ausgangslage, die zur Kündigung führte, anzunehmen ist. Das Vorgehen führt dazu, dass dem Stadtrat die Möglichkeit entzogen

wird, die Verschuldensfrage anders zu beurteilen als die die Kündigung aussprechende Instanz.

In einem Kreisschreiben vom 30. August 1978 hat der Finanzvorstand ausdrücklich festgehalten, es sei in allen Fällen, in denen die Kündigung mit den Leistungen oder mit dem Verhalten des Arbeitnehmers ursprünglich zusammenhänge, eine nähere Begründung erforderlich. Die Erfahrungen des Ombudsmannes zeigen, dass dem Kreisschreiben nicht überall die erforderliche Nachachtung zuteil wird; er empfiehlt daher dem Personalamt, das Kreisschreiben bei allen Dienstabteilungen in Erinnerung zu rufen.

Erledigung

Da es im vorliegenden Fall an der erforderlichen Begründung fehlt, ist, was die Abgangsentschädigung der Versicherungskasse anbetrifft, davon auszugehen, die Entlassung sei unverschuldet erfolgt. Diese Annahme rechtfertigt sich umso mehr, als die Entlassung gegenüber dem Ombudsmann auch mit dem Hinweis auf Einsparung einer Stelle gerechtfertigt wurde. Das hat zur Folge, dass die Leistungen der Versicherungskasse sich nach den Bestimmungen von Art. 61 der Kassenstatuten bemessen und Frau X nicht nur ihre eigenen Beiträge, sondern auch die städtischen Einlagen gutzuschreiben sind. Der Verwalter der Versicherungskasse und der Chef des Personalamtes schliessen sich dieser Auffassung an.

Anordnung der Verwaltung

Mit Schreiben vom 14. Februar 1984 an alle Verwaltungs- und Dienstabteilungen macht das Personalamt darauf aufmerksam, dass Kündigungen durch die Verwaltung in der Austrittsverfügung ausdrücklich als solche zu bezeichnen und, sofern sie als «nicht unverschuldet» ausgesprochen wurden, zu begründen sind.

Nr.13 *Rückforderung nachträglich ausbezahlter AHV-Leistungen durch die Altersbeihilfe*

Gegenstand des Anliegens

Mit Verfügungen der Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse vom 2. Februar 1984 wurden Frau X insgesamt Fr. 18 900.– zugesprochen und überwiesen. Mit Entscheid vom 13. Februar 1984 forderte die Altersbeihilfe der Stadt Zürich von Frau X Fr. 17 900.– zurück. Frau X führt aus, die Computerentscheide seien für sie nicht verständlich; dessen ungeachtet zweifle sie nicht an deren Richtigkeit. Auch vermute sie einen Zusammenhang von Auszahlung und Rückforderung. Wenn dem so sei, erachte sie das Verfahren als ungeschickt, bestehe doch die Gefahr, dass der Empfänger die ihm zugekommenen Beträge ganz oder teilweise vor Erhalt der Rückforderung ausbebe. Sinnvollerweise dürfte der Bürger auf den Verfügungen der AHV-Zweigstelle einen Hinweis auf damit verbundene Rückforderungen der Altersbeihilfe erwarten.

Abklärungen und Erwägungen

Die Umstände, die zu den Zahlungen der AHV-Zweigstelle führten, ergeben sich aus der eingeholten Vernehmlassung:

Die Ehe der Eheleute X wurde geschieden; Herr X verstarb im November 1979.

Gemäss Art. 31 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 können für die Berechnung der einfachen Altersrente einer geschiedenen Frau die AHV-Beiträge des geschiedenen Mannes berücksichtigt werden, wenn er gestorben ist und die geschiedene Frau bis zur Entstehung des Anspruchs auf eine einfache Altersrente eine Witwenrente bezogen hat oder bei der Scheidung das 45. Altersjahr zurückgelegt oder leibliche oder an Kindesstatt angenommene Kinder hatte und die geschiedene Ehe mindestens fünf Jahre gedauert hat. Frau X erfüllte beim Tod ihres geschiedenen Gatten diese Voraussetzungen. Die Rentenbezügerin muss die zuständige Ausgleichskasse über das Ableben des geschiede-

nen Mannes jedoch in Kenntnis setzen. Der Tod des geschiedenen Gatten fällt grundsätzlich unter die gesetzlich vorgeschriebene Meldepflicht des Versicherten. Da Frau X diese Meldung unterliess, erhielt die AHV-Zweigstelle erst Ende 1983 durch die Altersbeihilfe Kenntnis vom Tod von Herrn X. Die Frau X zustehende erhöhte Altersrente konnte ihr daher erst anfangs Februar 1984, rückwirkend ab 1. Dezember 1979, zugesprochen werden.

Die rückwirkend erhöhte AHV-Rente bewirkte rückwirkend eine Erhöhung des für die Berechnung der Altersbeihilfe anrechenbaren Einkommens, was zur Rückforderung der Altersbeihilfe der Stadt Zürich führte. Das Nebeneinander von Auszahlung und Rückforderung ist nach den Erfahrungen des Ombudsmannes wenig sinnvoll. Besonders dann, wenn Auszahlung und Rückforderung – anders als im vorliegenden Fall – zeitlich verhältnismässig weit auseinanderliegen, kommt es immer wieder vor, dass der AHV-Rentner, der zugleich Altersbeihilfe bezieht, erfreut über die oft unerwarteten Leistungen der AHV, Anschaffungen vornimmt oder andere Ausgaben tätigt und nur noch mühsam in der Lage ist, die ebenfalls unerwartete Rückforderung der Altersbeihilfe zu begleichen. Eine bessere Koordination der Arbeitsabläufe von AHV-Zweigstelle und Altersbeihilfe erweist sich als wünschenswert.

Massnahmen der Verwaltung

Die Intervention des Ombudsmannes führt zu einer Vereinbarung der Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse mit der Altersbeihilfe der Stadt Zürich, wonach inskünftig Guthaben der städtischen Altersbeihilfe mit Rentennachzahlungen verrechnet werden. Die entsprechenden AHV-Rentenverfügungen werden in Zukunft eine Abrechnung unter Hinweis auf den Rückforderungsanspruch der Altersbeihilfe enthalten.

Zudem wurden auf Veranlassung der Zweigstelle die halbjährlich im Tagblatt der Stadt Zürich publizierten Informationen der AHV-Zweigstelle Zürich mit dem Hinweis auf die Meldepflicht der Rentenbezügerin über das Ableben des geschiedenen Mannes ergänzt.

Nr. 14 *Betreibung einer provisorischen Steuerrechnung*

Gegenstand der Beschwerde

Am letzten Tag der noch laufenden Einsprachefrist legt der nur wenig deutsch sprechende, unbeholfen wirkende Herr X, italienischer Staatsbürger, dem Ombudsmann eine Bussenverfügung des Polizeirichters der Stadt Zürich wegen Ungehorsams im Betreibungsverfahren im Betrage von Fr. 150.–, zuzüglich Fr. 82.– für Gebühren, vor. Anhand einer Quittung über bezahlte Staats- und Gemeindesteuern 1983 macht er geltend, zu Unrecht wegen Steuerrückständen betrieben und folglich auch ungerechtfertigterweise gebüsst worden zu sein.

Abklärungen

Der Ombudsmann bewirkt beim Polizeirichter und beim zuständigen Betreibungsamt die sofortige Sistierung der Verfahren und ersucht das städtische Steueramt um Vernehmlassung.

Erwägungen

Tatsächliches

Die Abklärungen ergeben folgenden Sachverhalt: Am 30. September 1983 stellte das Steueramt der Stadt Zürich dem arbeitslosen X eine provisorische Steuerrechnung für Staats- und Gemeindesteuern 1983 im Betrage von Fr. 2149.10 zu. Das Amt mahnte die noch offene Rechnung am 29. Februar 1984 und leitete am 3. April 1984 die Betreibung ein. Daraufhin sprach X, der angesichts seiner Arbeitslosigkeit über die Höhe der Steuerrechnung verunsichert war, beim zuständigen Steuerkommissär des kantonalen Steueramtes vor. Der Steuerkommissär stellte ihm eine niedrigere Steuerrechnung in Aussicht. Am 25. April 1984 nahm der Steuerkommissär die Einschätzung vor und meldete dem städtischen Steueramt niedrigere Steuerfaktoren. Das städtische Steueramt stellte am 15. Mai 1984 beim Betreibungsamt das Fortsetzungsbegehren unter gleichzeitiger Mitteilung, dass die Forderung reduziert werde. Die Pfändungsankündigung datiert vom 17. Mai 1984. Am 18. Mai 1984 liess das Steueramt der Stadt Zürich X die korrigierte

Rechnung für Staats- und Gemeindesteuern 1983 im Betrage von Fr. 889.25 zukommen, welche X am 30. Mai 1984 beglich. In der Meinung, es sei nun alles in Ordnung und die Betreuung sei zu Unrecht eingeleitet, oder doch zu Unrecht fortgesetzt worden, verweigerte X anlässlich seiner Vorsprache vom 19. Juli 1984 auf dem Betreibungsamt die Auskunft. Deswegen verzeigte das Betreibungsamt X am 20. Juli 1984 beim Polizeirichteramt der Stadt Zürich wegen Ungehorsams im Betreibungsverfahren, worauf am 25. Juli 1984 die erwähnte Bussenverfügung erging. Unter Mithilfe des Ombudsmannes erhob X dagegen rechtzeitig Einsprache.

Rechtliches

Provisorische Steuerrechnungen sind solange gültig und zur Zahlung fällig, als keine Ersatzrechnung gestellt wird. Sie können nötigenfalls im Betreibungsverfahren durchgesetzt werden. Wird die Taxation später im Einschätzungs-, Einsprache-, Rekurs- oder Beschwerdeverfahren geändert, so wird das zu viel Bezahlte zurückerstattet und verzinst, bzw. das Fehlende mit Zins nachbelastet (§ 17 des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern vom 8. Juli 1951, StG).

Gemäss § 57 Abs. 2 StG kommt für den im Jahre 1982 neu der Steuerpflicht von Stadt und Kanton Zürich unterstellten X für die Staats- und Gemeindesteuern der Jahre 1982 und 1983 die Gegenwartsbemessung zur Anwendung. Dessen ungeachtet hat das Steueramt der Stadt Zürich der Rechnung vom 30. September 1983 – entsprechend der von X eingereichten Steuererklärung 1983 – die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Vorjahres (Vergangenheitsbemessung) zugrundegelegt. Die anlässlich der Einschätzung vorgenommene Gegenwartsbemessung hat die Berücksichtigung der im Jahre 1983 andauernden Arbeitslosigkeit von X ermöglicht, was zu der bedeutend niedrigeren definitiven Steuerrechnung 1983 führte.

Von wenigen Ausnahmen – offenkundige Irrtümer und unglaubwürdige Angaben – abgesehen, ist das Gemeindesteuernamt an die Angaben des Steuerpflichtigen in der Steuererklärung gebunden; als reine Bezugsbehörde ist es nicht befugt, in die Kompetenz der kantonalen Einschätzungsbehörde einzugreifen (Reimann/Zuppinger/Schärfer, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Bd. III, Bern 1961, N. 6 zu § 114 StG., S. 560). Es wäre daher nicht Sache des Steueramtes der Stadt Zürich ge-

wesen, entgegen den Angaben von X in der Steuererklärung (Vergangenheitsbemessung) von sich aus aufgrund der finanziellen Verhältnisse des Jahres 1983 (Gegenwartsbemessung) Rechnung zu stellen.

Ergebnis

Die Einleitung der Betreuung durch das Steueramt der Stadt Zürich ist nicht zu beanstanden; X gelangte weder aufgrund der Rechnung noch auf die Mahnung hin an das Gemeindesteuernamt. Zweckmässig wäre gewesen, wenn mit der Fortsetzung der Betreuung im Hinblick auf die anstehende Ersatzrechnung zugewartet worden wäre.

Anordnungen der Verwaltung

Aufgrund der Intervention des Ombudsmannes wies das Steueramt der Stadt Zürich die Registerführer an, inskünftig mit der Stellung des Fortsetzungsbegehrens 30 Tage ab Datum der Ersatzrechnung zuzuwarten.

(Eine Kopie seines Schlussberichtes stellte der Ombudsmann dem Polizeirichter der Stadt Zürich zur Erläuterung des Sachverhaltes zu. Der Polizeirichter muss darüber entscheiden, ob die vorgetragene Argumente eine Aufhebung oder Herabsetzung der Busse rechtfertigen.)

D. Der Ombudsmann als Mittler

Von den dem Ombudsmann zukommenden Funktionen ist seine Mittlerfunktion am besten bekannt. Der Raster der geltenden Vorschriften lässt der Verwaltung oft einen Handlungsspielraum, in dessen Grenzen die besonderen Verhältnisse des Bürgers gewürdigt werden können. Der Ombudsmann kann hier besonders Einfluss nehmen und zu besserer und individuellerer Gestaltung der Verhältnisse beitragen.

Nr. 15 *Zweckerhaltung subventionierter Wohnungen; Zweckentfremdung infolge Missachtung der Heiratsfrist*

Gegenstand des Anliegens

Herr X ist seit dem 1. Mai 1983 Mieter einer im sozialen Wohnungsbau erstellten Dreieinhalbzimmer-Wohnung einer Baugenossenschaft. Er wohnt mit seiner Braut zusammen. Das Büro für Zweckerhaltung des Finanzamtes unterbreitet ihm einen vom 13. Juli 1984 datierten Zusatzvertrag zum Mietvertrag, wonach der Mieter wegen Verstosses einer Bezugsvorschrift rückwirkend ab 1. November 1983 einen monatlichen Mehrzins von Fr. 37.— zu entrichten hat. Nichtunterzeichnung des Zusatzvertrages hat die Kündigung des Mietvertrages zur Folge.

Begründet wird der Zusatzvertrag mit dem Hinweis, X habe die bei Abschluss des Mietvertrages übernommene Auflage, innerhalb einer Frist von sechs Monaten zu heiraten, nicht eingehalten.

X ist der Ansicht, der Eheabschluss habe sich durch Umstände verzögert, die er nicht zu vertreten habe, weshalb sich eine Erstreckung der Heiratsfrist rechtfertige. Da seine Vorbringen beim Büro für Zweckerhaltung nicht auf Verständnis stiessen, wendet er sich auf Anraten der Baugenossenschaft an den Ombudsmann.

Abklärungen und Erwägungen

Gemäss § 28 Abs. 1 und § 29 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über die Förderung des Wohnungsbaus vom 20. Juni 1968 mit Änderungen vom 9. Dezember 1981 sowie Art. 3 des städtischen Reglementes

über die Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen (Zweckerhaltungsreglement; Stadtratsbeschluss vom 17. August 1967) dürfen subventionierte Wohnungen nur an Familien abgegeben werden. Die Wohnung ist im Falle einer Zweckentfremdung auf den nächsten Termin zu kündigen. Ferner ist für die Dauer der Zweckentfremdung die durch die öffentliche Leistung bewirkte Verbilligung aufzuheben bzw. zurückzuerstatten (Art. 11 und 20 des Zweckerhaltungsreglements).

Nach feststehender kantonaler Praxis darf mit einem Brautpaar nur dann ein Mietvertrag abgeschlossen werden, wenn das Eheverkündungsverfahren bereits eingeleitet worden ist. Im Sinne einer administrativen Vereinfachung werden Mietverträge mit Brautpaaren ohne den entsprechenden Nachweis mit der Auflage abgeschlossen, innert sechs Monaten zu heiraten. Sofern die Einkommensgrenze eingehalten ist, wird im Sinne eines Entgegenkommens während der Dauer von sechs Monaten auf die Erhebung eines Mehrzinses verzichtet.

Infolge von Umbauarbeiten in der Wohnliegenschaft mussten X und seine Braut ihr neu erstandenes Mobiliar vorübergehend im Keller lagern, wo die nicht gegen Feuerschaden versicherten Einrichtungsgegenstände durch einen Brand zerstört wurden. Eine gleichzeitig auftretende Erkrankung der Braut erforderte zwei Operationen und führte zum Verlust der Anstellung. Schliesslich verzögerte sich das Eheverkündungsverfahren durch administrative Schwierigkeiten in der Beibringung der erforderlichen Unterlagen aus dem ausländischen Heimatland von X.

Erledigung

Da an der Heiratsabsicht des Paares nach Ansicht des Ombudsmannes keine Zweifel bestehen, gelangt er an den Finanzvorstand mit dem Ersuchen, ein Entgegenkommen zu prüfen.

In Anwendung der in Art. 28 Abs. 2 des Zweckerhaltungsreglementes vorgesehenen Ausnahmeregelung und in Übereinstimmung mit der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich erstreckt der Finanzvorstand die sechsmonatige Frist zur Eheschliessung bis Ende 1984. Die Erhebung eines Mehrzinses entfällt daher.

Die Ziviltrauung des Paares wurde noch vor Zustellung des Schlussberichtes des Ombudsmannes vollzogen.

Nr. 16 *Stadtspital; Allgemeinpatient oder Privatpatient?*

Gegenstand des Anliegens

Herr X war bereits dreimal Patient auf der Allgemeinen Abteilung desselben Stadtspitals. An einer Thrombose leidend, musste er erneut hospitalisiert werden, diesmal vorerst auf der Intensivstation. Für den insgesamt fünftägigen Aufenthalt stellte ihm das Spital für Tagestaxe und Nebenleistungen Rechnung über Fr. 2931.85. Weil er der Ansicht sei, zu Unrecht habe die Spitalverwaltung der Rechnung den Tarif für Privatpatienten zugrundegelegt – so führt X aus –, habe er beim Patientenbüro vorgesprochen, von welchem er an die Spitalfürsorge verwiesen worden sei, welche sich als für das Rechnungswesen unzuständig erklärt und ihn an das Patientenbüro zurückverwiesen habe. Verunsichert geworden, wendet sich der über siebzigjährige X an den Ombudsmann.

Abklärungen und Erwägungen

X macht geltend, er sei am 14. Mai 1984 in die Intensivstation aufgenommen worden. Am folgenden Morgen habe er sich bei der Abteilungsschwester erkundigt, wohin er nun verlegt werde. Die Schwester habe ihm geantwortet, das wisse sie selber noch nicht genau, da das Spital zur Zeit stark besetzt sei. In Erinnerung, dass er anlässlich der drei vorangegangenen Spitalaufenthalte nach den Operationen jeweils in ein Zweierzimmer verbracht worden sei, hätte er bemerkt, am liebsten wäre ihm, wenn er auf ein Zweierzimmer gebracht werden könnte. Seinem Wunsch sei entsprochen worden, doch habe seine Bemerkung – wie er nach der Entlassung habe feststellen müssen – den für Privatpatienten gültigen Tarif ausgelöst.

Als ehemaligem Arbeiter fällt es X schwer, die hohe Rechnung zu begleichen. Die Kosten des Lebensunterhaltes für sich und seine Frau bestreitet er aus der Ehepaar-Altersrente der AHV und aus einer Pension von monatlich Fr. 255.–. Beim Reinvermögen von Fr. 35 000.– handelt es sich um die Abfindungssumme der Arbeitgeberin. Die Leistungen der Krankenkasse sind auf der beanstandeten Spitalrechnung bereits in Abzug gebracht.

Die von der Spitalverwaltung eingeholte Vernehmlassung bringt keine Klarheit über die Frage, ob der Patient oder die Krankenschwester das Missverständnis verschuldet hat.

Allgemeinpatienten steht bei der Zimmerzuteilung kein Wahlrecht zu; die Zuteilung erfolgt aus ärztlicher oder pflegerischer Sicht. Zur Vermeidung von Missverständnissen wird seit 1983 im betreffenden Stadtspital den Privatpatienten ein Formular abgegeben, in welchem die Konditionen der Privatabteilung beschrieben sind und dessen Kenntnisnahme unterschriftlich zu bestätigen ist. Da X direkt in die Intensivpflegestation eingewiesen und hernach auf die Abteilung verlegt wurde, war unterlassen worden, ihm das Formular auszuhändigen.

Während seines Spitalaufenthaltes wurde X als Privatpatient behandelt; die medizinische Behandlung erfolgte durch den Chef bzw. durch den Oberarzt, und die Verpflegung richtete sich nach dem Menüplan für Privatpatienten.

Einerseits lag somit eine Unterlassung des Spitals vor. Andererseits hätte X aufgrund der Umstände seinen Status als Privatpatient vielleicht doch frühzeitig erkennen können.

Beilegung der Differenzen

Im Sinne einer Ausnahmeregelung erklärt sich die Spitalverwaltung bereit, lediglich die Tagespauschale für die Privatabteilung zu verrechnen und die Behandlungskosten (in der Schlussabrechnung als «Nebenleistungen» bezeichnet) fallen zu lassen. Dadurch reduziert sich die noch offene Rechnung im Betrage von Fr. 2931.85 auf Fr. 275.–. Der Ombudsmann bedankt sich bei der Spitalverwaltung für das verständnisvolle Entgegenkommen.

Nr. 17 *Verjährung von Besoldungsansprüchen*

Gegenstand des Anliegens

Frau X steht seit 1971 in den Diensten der Präsidialabteilung; sie ist im Aushilfsdienstverhältnis angestellt und betreut Ferien- und Krankheitsablosungen. Beim Ombudsmann macht die Arbeitnehmerin geltend, irr-

tümlicherweise sei während aller Dienstjahre unterlassen worden, den Ferienlohnanspruch zum Stundenlohn hinzuzurechnen. Die Präsidialabteilung erkläre sich zwar bereit, ihr den Ferienlohnanspruch rückwirkend für die Dauer von zwei Jahren auszurichten, berufe sich aber für weitergehende Ansprüche auf die Verjährungsbestimmungen des Personalrechts, was sie darum als unbillig erachte, weil sie den Irrtum nicht habe bemerken können und während zwölf Jahren zur vollen Zufriedenheit der Stadtverwaltung gearbeitet habe.

Erwägungen

Der teilweise beschäftigte Arbeitnehmer (Aushilfsangestellte) hat auf das Jahr umgerechnet einen Ferienanspruch von vier Wochen (Art. 66 Abs. 4 der Verordnung über das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer der Stadt Zürich, Personalrecht, vom 1. September 1976). In der Praxis wird der Ferienlohnanspruch bei teilweise beschäftigten Arbeitnehmern mit unregelmässiger Arbeitszeit zum Stundenlohn hinzugerechnet. Es ist unbestritten, dass die Hinzurechnung des Zuschlages ab Beginn des Dienstverhältnisses irrtümlicherweise unterblieb.

Art. 20 der Allgemeinen Verordnung über die Besoldungen der städtischen Arbeitnehmer (Besoldungsverordnung) vom 24. September 1947 bestimmt: «Ansprüche auf Leistungen dieser Verordnung, insbesondere der Besoldungsansprüche, verjähren mit Ablauf von zwei Jahren. Der Grundanspruch ist verwirkt, wenn er nicht mit Ablauf von fünf Jahren seit dem Eintritt der Voraussetzungen für das Begehren schriftlich geltend gemacht wird./ Die Verjährung wird unterbrochen, wenn der Arbeitnehmer den Anspruch beim Dienstchef schriftlich geltend macht.» Unter Bezugnahme auf diese Bestimmung teilte der Stabschef der Präsidialabteilung Frau X mit: «Ich habe Verständnis für Ihr Begehren nach Auszahlung des Ferienanspruches für die ganze Zeit, während der Sie für uns gearbeitet haben. Die rechtlichen Bestimmungen lassen eine solche Lösung jedoch nicht zu.»

Ein Rechtsanspruch auf Ferienlohn von X besteht heute nur noch für die Dauer von zwei Jahren. Auch unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben kann die Verjährungsfrist nicht wieder hergestellt werden: Die Verwaltung hat den Ferienlohnanspruch wohl übersehen, doch kann ihr nicht vorgeworfen werden, sie habe X von der rechtzeitigen Geltendmachung des Anspruchs abgehalten.

Das Resultat vermag zwischenmenschlich nicht voll zu befriedigen. Der Arbeitnehmerin kann nicht vorgehalten werden, sie hätte ihre Ansprüche vor Ablauf der Verjährungsfrist erkennen können und geltend machen sollen. Nach Ansicht des Ombudsmannes rechtfertigt es sich, X eine Entschädigung in der Höhe der Ferienlohnansprüche für die Dauer von fünf Jahren auszurichten. Ein solches Entgegenkommen ist umso mehr zu verantworten, als öffentlichrechtliche periodische Geldforderungen im allgemeinen in fünf Jahren verjähren (BGE 85 I 183) und auch die sich in Vorbereitung befindende Revision der Besoldungsverordnung für Besoldungsansprüche neu eine fünfjährige Verjährungsfrist vorsieht.

Erledigung

Präsidialabteilung und Personalamt stimmen einer freiwilligen Leistung in der Höhe einer Nachzahlung von Ferienlohnentschädigungen, rückwirkend auf fünf Jahre, zu. Der Stadtpräsident verfügt demgemäss.

Nr. 18 Überführung in das Beamtenverhältnis

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist seit Januar 1976 als Mitarbeiterin des stadtärztlichen Dienstes tätig. Infolge einer angeborenen Behinderung wurde sie vorerst nicht im Dienstverhältnis auf Amtsdauer, sondern im sogenannten ständigen Angestelltenverhältnis angestellt. Sie bringt vor, bereits im Februar 1982 habe sie dem Chefstadtarzt das Gesuch um Überführung in das Beamtenverhältnis eingereicht, sei aber ohne Antwort geblieben. Ihr Vorgesetzter, an den sie sich in der Folge gewandt habe, habe ihr Zuversicht empfohlen. Auf ein weiteres Gesuch im Januar 1983 sei ihr geantwortet worden, wenn sie an einer Änderung des Angestelltenverhältnisses interessiert sei, müsse sie zu Beginn der Amtsperiode 1986 rechtzeitig ein neues Gesuch stellen.

Vom Ombudsmann wünscht die Arbeitnehmerin Ratschläge im Hinblick auf das weitere Vorgehen.

Abklärungen

Der Ombudsmann zieht die Personalakten bei, holt eine Vernehmlassung des Personalamtes ein und bespricht sich mit dem Vorgesetzten von Frau X und mit dem Abteilungsvorstand.

Erwägungen

Mit Arbeitnehmern, die ein im Ämterverzeichnis der Besoldungsverordnung aufgeführtes Amt versehen, aber aus einem persönlichen Grund nicht oder noch nicht in ein solches Amt gewählt werden können, kann ein ständiges Angestelltenverhältnis begründet werden (Art. 6 des geltenden Personalrechts, PR). Die Ausführungsbestimmungen zu Art. 15 Abs. 4 PR lauten: «Leiden Arbeitnehmer an gesundheitlichen Störungen körperlicher ... Art oder liegt eine erhöhte Anfälligkeit dafür vor, lässt sich aber die vorläufige Weiterführung des Dienstverhältnisses verantworten, so ist vorerst eine Wahl auf Amtsdauer zu unterlassen. Mit solchen Arbeitnehmern kann ein Angestelltenverhältnis gemäss Art. 6 des Personalrechts begründet werden. Die Möglichkeit der Überführung in das Beamtenverhältnis ist von der Dienstabteilung jeweils auf Beginn der neuen Amtsperiode zu prüfen.» Die Dienstabteilung hat somit in den Jahren 1978 und 1982 die Überführung in das Beamtenverhältnis von sich aus zu prüfen gehabt. Laut Mitteilung des Personalamtes ist eine Prüfung im Jahre 1982 auf Gesuch der Arbeitnehmerin hin erfolgt; das Gesuch sei abgelehnt worden, «da offenbar noch Unklarheit bestand, ob Frau X ihre Tätigkeit langfristig uneingeschränkt auszuüben vermöchte.»

Vollständige Klarheit über die Behandlung der Angelegenheit durch die Verwaltung vermag der Ombudsmann nicht zu gewinnen. Übereinstimmung besteht heute bei allen Beteiligten darin, dass es sich bei Frau X um eine gut qualifizierte Mitarbeiterin handelt, die eine vollwertige Arbeitsleistung erbringt.

Nach Ansicht des Ombudsmannes rechtfertigt es sich, mit der Überführung in das Beamtenverhältnis nicht mehr länger zuzuwarten, sondern dieselbe auf den nächsten Quartalsbeginn vorzunehmen. Wahlinstanz ist der Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes, der der Empfehlung zustimmt.

Nr. 19 Parkplatz für gehbehinderten Fahrzeuglenker

Gegenstand des Anliegens

Der vollständig an den Rollstuhl gebundene Herr X unterbreitet dem Ombudsmann sein Anliegen telefonisch. Es geht darum, dass X seine Parterrewohnung nur mit grosser Mühe aufzusuchen vermöge und die Polizei die ihm von ihr erhoffte Hilfe nicht in vollem Umfang zu erbringen in der Lage sei.

Abklärungen

Ein Augenschein des Ombudsmannes, verbunden mit einer Besprechung mit X, ergibt folgende tatsächliche Verhältnisse: X betreibt im Stadtinnern ein Geschäft für Reparaturen und Verkauf von Haushaltgeräten. Er wohnt in einer Parterrewohnung in einem Aussenquartier, die über eine vom Hauseigentümer speziell für ihn erstellte Rampe mit dem Rollstuhl erreicht werden kann. Der Nutzen dieser Rampe wird dadurch beeinträchtigt, dass X, der auf die Benützung seines Personenwagens angewiesen ist, in nächster Nähe kein für ihn reservierter Parkplatz zur Verfügung steht. Zum Umsteigen vom Auto in den Rollstuhl bedarf er fremder Hilfe. Findet er bei der Rückkehr von der Arbeit keine nahegelegene Parkierungsmöglichkeit, so muss die durch Hupsignale herbeigerufene Hilfsperson ihm mit dem Rollstuhl oft bis zu einem entfernteren Parkplatz nachfolgen.

Um behilflich zu sein, unterbrach die Stadtpolizei die entlang der Liegenschaft markierten Parkplätze auf der Höhe der Rampe, und das Tiefbauamt versah die so entstandene Parklücke mit einer Trottoirauffahrt. Die Massnahme bildet darum keine ausreichende Hilfe, weil die Parklücke, wenn auch unbefugterweise, immer wieder durch andere Automobilisten belegt wird, was zu Auseinandersetzungen zwischen X und der Polizei führte.

Streng genommen wäre auch X das Parkieren in der Parklücke untersagt; wo Parkfelder markiert sind, dürfen Fahrzeuge nur innerhalb dieser Felder abgestellt werden (§ 79 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über die Strassensignalisation, SSV, vom 5. September 1979). X wünscht eine klarere Markierung.

Vermittlung

Art. 65 Abs. 5 SSV bestimmt: «Um einzelne Parkfelder für Gehbehinderte zu reservieren, wird bei den betreffenden Feldern dem Signal «Parkieren gestattet» die Zusatztafel «Gehbehinderte» beigefügt.» Der Ombudsmann ersucht daher die Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei um Prüfung der Frage, ob die auf öffentlichem Grund gelegene Parklücke als Parkplatz für Gehbehinderte signalisiert werden könnte.

Die Abteilung für Verkehr und der zuständige Kreischef unterstützen den Ombudsmann bezüglich eines solchen Vorgehens. Der Polizeivorstand verfügt im gewünschten Sinn, und da auf die Publikation im städtischen Amtsblatt keine Einsprache erhoben wird, kann die Anordnung vollzogen werden.

E. Die Intervention dient der Überprüfung der Praxis

Gelegentlich vermag der Ombudsmann eine jahrelang geübte Praxis nicht zu billigen; in solchen Fällen ermuntert er die Verwaltung zur Vornahme einer Praxisänderung.

Nr. 20 Steuerfreie Beträge; Unterstützungsabzug für einen Enkel

Gegenstand des Anliegens

Das Steueramt der Stadt Zürich verweigert Herrn X, dem Grossvater des Knaben A, einen Sozialabzug für seinen Enkel mit der Begründung, der Kinderabzug im Betrage von Fr. 3000.– werde vom Vater von A geltend gemacht, und ein Unterstützungsabzug falle mangels dauernden Aufenthaltes von A bei X nicht in Betracht. X, der an seinem Anspruch festhält, wendet sich an den Ombudsmann.

Abklärungen

In zwei schriftlichen Vernehmlassungen hält das Steueramt fest, gemäss einer von ihm seit Jahrzehnten geübten Praxis würden sich Kinderabzug und Unterstützungsabzug gegenseitig ausschliessen. Zuvorkommenderweise orientiert der zuständige Beamte des kantonalen Steueramtes, an den der Ombudsmann gelangt, diesen über seine Ansicht.

Erwägungen

Nach den Angaben von X ist A bevormundet und in einem Heim untergebracht. Der Vater von A komme ausschliesslich für die reinen Heimkosten auf. Alle anderen Auslagen für A würden von X bestritten. Er, X, bezahle Kleider und Schuhe, begleiche die Arztrechnungen und die Krankenkassenprämie und beherberge A während der meisten Wochenenden und über die dreizehnwöchige Ferienzeit.

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 8. Juli 1951, StG, gewährt in § 31 Abs. 1 Ziff. 4 einen Unterstützungsabzug von je Fr. 1800.– «für erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Personen, die vom Steuerpflichtigen unterhalten oder in erheblichem Masse unterstützt

werden». «Diese Bestimmung findet keine Anwendung auf die Ehefrau des Steuerpflichtigen sowie auf die Kinder und weitere Personen, für die dem Steuerpflichtigen bereits ein steuerfreier Betrag gewährt wird.» Der Auffassung des städtischen Steueramtes, da der Kinderabzug dem Vater von A bewilligt worden sei, müsse ein Unterstützungsabzug des Grossvaters, gestützt auf die gesetzlichen Bestimmungen, abgewiesen werden, vermag sich der Ombudsmann nicht anzuschliessen. Dem Gesetzestext ist lediglich zu entnehmen, dass der Steuerpflichtige, dem für sein Kind bereits ein steuerfreier Betrag gewährt wurde, nicht zusätzlich Anspruch auf einen Unterstützungsabzug hat. Der § 31 StG schliesst jedoch nicht aus, für dasselbe Kind dem Vater einen Kinderabzug und einem Dritten, z.B. dem Grossvater, einen Unterstützungsabzug einzuräumen. In diesem Sinne äussert sich auch die Lehre (vgl. Reimann/Zuppinger/Schärrer, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Bern 1963, Bd. II, S. 404).

Fälle, bei denen mit Bezug auf dasselbe Kind sowohl die Voraussetzungen für den Kinder- als auch für den Unterstützungsabzug erfüllt sind, scheinen in der Praxis sehr selten zu sein. Um Missbräuchen vorzubeugen, wird ein Unterstützungsabzug nur dann zu gewähren sein, wenn der Unterstützte zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes zusätzlich zu den Leistungen seines Vaters auf weitere Unterstützungsleistungen absolut angewiesen ist. Trifft dies zu, so ist der Abzug nur zu gewähren, wenn der Unterstützte vom Steuerpflichtigen in erheblichem Mass unterstützt werden muss. «Als erhebliche Unterstützung gilt eine Zuwendung von mindestens Fr. 1800.– im Jahr. Wird eine Unterstützungsleistung in dieser Höhe nicht hinreichend nachgewiesen, so ist der Abzug zu verweigern. Die Zuwendung kann in bar oder in Naturalien erfolgen. Übliche Gelegenheitsgeschenke zählen nicht mit. Der Abzug ist zu gewähren, wenn die Unterstützung im Vorjahr geleistet wurde und die Voraussetzungen für die Gewährung des Abzuges am 1. Januar des Steuerjahres noch fortbestehen» (Weisung der Finanzdirektion über Sozialabzüge und Steuertarife vom 1. September 1982, Zürcher Steuerbuch I A Nr. 17/47).

Empfehlungen und Erledigung

Gestützt auf den Schlussbericht des Ombudsmannes wird das Steueramt im Jahre 1985 X einen Unterstützungsabzug gewähren, sofern

dannzumal die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind, d.h. sofern X für Zuwendungen an A im Jahre 1984 Quittungen über Fr. 1800.– vorlegt und den Nachweis erbringt, dass sein Enkel zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes darauf angewiesen war.

F. Die Intervention als Orientierungshilfe

Detallierte Orientierungen des Bürgers über seine Rechtslage vermögen oft Spannungen zwischen ihm und der Verwaltung abzubauen, Vorurteile willkürlicher Behandlung zu beseitigen. Ohne fremde Hilfe vermag der Bürger in sehr vielen Fällen das Vorgehen der Verwaltung nicht mehr zu überblicken, was verständlicherweise sein Misstrauen erregt. Insbesondere überall dort, wo die Verwaltung zur raschen Durchsetzung ihrer Ansprüche auf die Mitwirkung des betroffenen Bürgers angewiesen ist, ist auch sie an seiner Mitarbeit interessiert. Zu einer solchen wird der Bürger leichter geneigt sein, wenn er über seine Rechtsstellung genau Bescheid weiss. Derartige Aufschlüsse könnte an und für sich auch die Verwaltung selber liefern; in der Praxis begegnet man aber schriftlichen und eingehenden Rechtsauskünften durch die Verwaltung ausserhalb von laufenden Rechtsmittelverfahren nicht. Weil die Verwaltung dabei in den Augen des Bürgers in eigener Sache tätig würde, wäre das Vertrauen des Bürgers in solche Belehrungen wohl nicht allzugross. Der verwaltungsunabhängige Ombudsmann wirkt hier überzeugender.

Eine der zahllosen für den Bürger nicht mehr überschaubaren rechtlichen Regelungen einer anscheinenden Alltagsbegebenheit will das folgende Beispiel illustrieren.

Nr. 21 Durchleitung einer Hochspannungsfreileitung des EWZ

Gegenstand des Anliegens

Herr X sucht den Ombudsmann namens der Erbegemeinschaft Z auf. Nach seinen Vorbringen plant das EWZ auf dem bäuerlichen Heimwesen seiner verstorbenen Eltern in der zürcherischen Gemeinde A die Verlegung oder Verstärkung eines bereits bestehenden Freileitungsgittermastes. In der Angelegenheit habe er den Besuch von einem Herrn M, Mitarbeiter eines privaten im Kanton Glarus domizilierten Landerwerb büros, erhalten. Herr M habe ihm zuhanden der Erbegemeinschaft einen Vertrag der Grundeigentümer mit der Stadt Zürich über die Durchleitung elektrischer Energie und eine dafür auszahlende Entschädigung von Fr. 2878.– zur Unterzeichnung vorgelegt.

X befürchtet, die Änderung des bestehenden Zustandes habe möglicherweise eine wesentliche Entwertung des Heimwesens zur Folge, steht den Zusammenhängen ratlos gegenüber, zweifelt an der Angemessenheit der angebotenen Entschädigung und an der Zweckmässigkeit der beabsichtigten Neuanlage. Unter diesen Umständen möchte er sich von neutraler Seite orientieren lassen und Auskunft über die ihm zustehenden Rechtsmittel erhalten.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert eine Besprechung des Ombudsmannes mit dem Chef der Abteilung Übertragungsleitungen und dem Projektingenieur des EWZ und den Beizug der Akten.

Erwägungen

1. Tatsächliches

Vom Unterwerk Samstager (Kt. Zürich) führt eine 220-Kilovolt-Leitung durch die Kantone Zug und Aargau über das Grundstück der Erbegemeinschaft Z nach dem Unterwerk Mettlen (Kt. Luzern). Der Ausbau der Leitung auf eine Spannung von 380 Kilovolt erfordert die Erstellung eines grösseren Gittermastes auf dem Grundstück der Erbegemeinschaft. Das EWZ ist bereit, über die Lage des Standortes innerhalb des Grundstückes mit der Erbegemeinschaft zu verhandeln und den Bedenken der Grundeigentümer über die Auswirkungen zu nahe an den Gebäulichkeiten vorbeiführender Leitungen Rechnung zu tragen.

2. Rechtliches

a) Plangenehmigungsverfahren

Gemäss Art. 15 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (Elektrizitätsgesetz) bedarf der Umbau der Freileitung einer Genehmigung des eidgenössischen Starkstrominspektorates, weshalb das Projekt bei den beteiligten Bundesämtern und Kantonen in Vernehmlassung gesetzt wurde. Ihrerseits luden die Kantone die tangierten Gemeinden zur

Stellungnahme ein (Art. 73 f. der eidgenössischen Verordnung über die Vorlagen für elektrische Starkstromanlagen vom 26. Mai 1939). Die zur Zeit noch ausstehende, aber in Bälde erwartete Genehmigung des eidgenössischen Starkstrominspektorates kann binnen 30 Tagen beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement angefochten werden. Zum Rekurs legitimiert sind jedoch nur die beteiligten Gemeinden, Kantone und Bundesstellen, nicht aber die einzelnen Grundeigentümer (ZBI 74, 1973, S. 391, N. 28).

b) Durchleitungsrecht

Laut Art. 76 der zitierten Verordnung über die Vorlagen für elektrische Starkstromanlagen kann mit den Bauarbeiten erst begonnen werden, wenn sich der Bauherr mit allen Dritten, deren Rechte durch die Anlagen berührt werden, vor der Plangenehmigung verständigt hat. Der Leitungseigentümer muss somit sämtliche privaten Rechte, welche für die Durchführung der Leitungen und für die Errichtung von Leitungsmasten erforderlich sind, vor der Plangenehmigung erwerben. Das Durchleitungsrecht ist in Art. 691 ZGB geregelt. Die Bestimmung lautet: «Jeder Grundeigentümer ist gehalten, die Durchleitung von Brunnen, Drainierrohren, Gasröhren und dgl. sowie von elektrischen ober- oder unterirdischen Leitungen gegen vorgängigen vollen Ersatz des dadurch verursachten Schadens zu gestatten, insofern sich die Leitung ohne Inanspruchnahme seines Grundstückes gar nicht oder nur mit unverhältnismässigen Kosten durchführen lässt./ Das Recht auf Durchleitung aus Nachbarrecht kann in den Fällen nicht beansprucht werden, in denen das kantonale Recht oder das Bundesrecht auf den Weg der Enteignung verweist./ Solche Durchleitungen werden, wenn es der Berechtigte verlangt, auf seine Kosten in das Grundbuch eingetragen.»

Art. 691 Abs. 2 ZGB besagt, dass die Durchleitung aus Nachbarrecht nicht beansprucht werden kann, wenn für das Durchleitungsunternehmen die Voraussetzungen der Enteignung gegeben sind. Art. 43 des Elektrizitätsgesetzes ermächtigt den Bundesrat, den Eigentümern von elektrischen Starkstromanlagen das Expropriationsrecht zu erteilen «zur Fortleitung elektrischer Energie über bestehende Anlagen sowie zur teilweisen oder gänzlichen Ersetzung einer bestehenden durch eine leistungsfähigere Anlage». «Daraus folgt, dass jeder, der für die genannten Zwecke fremdes Eigentum in Anspruch nehmen muss, gezwungen

ist, den Enteignungsweg einzuschlagen, wenn eine Verständigung mit den Eigentümern nicht möglich ist, aus Nachbarrecht aber die Durchleitung nicht verlangen kann ...» (vgl. dazu: Meier-Hayoz A., Berner Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Bd. 4, Sachenrecht, 1. Abteilung, 3. Teilband, Art. 680 bis 701 ZGB, 3.A., Bern 1975, N. 81 zu Art. 691 ZGB).

Das EWZ ist bestrebt, von der Erbegemeinschaft Z ein Durchleitungsrecht für eine Länge von 88 Metern sowie das Recht zur Errichtung des erforderlichen Leitungsmastes zu erwerben. Da das Werk eine einverständliche Lösung anstrebt, beauftragte es ein privates Landerwerb büro mit der Führung der Vertragsverhandlungen. Dieses legt der Erbegemeinschaft den zur Gewährung des Durchleitungsrechtes erforderlichen Vertrag vor. Sollten die Vertragsverhandlungen nicht zum Ziele führen, sähe sich das EWZ genötigt, beim Bundesrat das Expropriationsrecht anzufordern (Art. 50 Abs. 2 des Elektrizitätsgesetzes). Das Expropriationsverfahren würde sich gemäss Art. 49 des Elektrizitätsgesetzes nach dem eidgenössischen Expropriationsrecht richten.

Das eidgenössische Expropriationsverfahren gestaltet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG, vom 20. Juni 1930) wie folgt: Auf Eingabe des EWZ an die zuständige eidgenössische Schätzungskommission und an das eidgenössische Starkstrominspektorat soll der Präsident der Schätzungskommission versuchen, eine Verständigung herbeizuführen (Art. 48 EntG). Einigen sich die Parteien nicht, werden die Akten an das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement weitergeleitet (Art. 50 EntG), welches das Expropriationsrecht erteilt oder verweigert (Art. 55 EntG). Gegen die Erteilung des Expropriationsrechtes an das EWZ steht den Grundeigentümern die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu (Art. 99 lit. c des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943; vgl. dazu: ZBI 80, 1979, S. 385 N 4).

Ob die Liegenschaft eine Wertverminderung erfährt, wäre auf dem Wege der Expropriation durch die eidgenössische Schätzungskommission zu ermitteln. In derartigen Fällen kann sich das EWZ bereiterklären, einen gewissen Anteil des Grundstückes zu Eigentum zu erwerben.

c) Entschädigung

Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten (Art. 22ter Abs. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung). Für die Berechnung der Höhe der Entschädigung für elektrische Freileitungen bestehen gesamtschweizerische Richtlinien: Gemeinsame Empfehlungen des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätswerke (VSE), Zürich, und des Schweizerischen Bauernverbandes (SBV), Brugg, Ausgabe 1978. Danach hängt die Entschädigung für Überleitungen von der Spannung der Leitung ab. Sie beträgt für Gittermastleitungen mit Nennspannungen von 380 Kilovolt bei einer Erteilung des Überleitungsrechts für 50 Jahre Fr. 6.– pro Laufmeter. Die Entschädigung für die Masten richtet sich nach der beanspruchten Grundfläche.

Die Berechnung ist nach Ackerland und Wiesland sehr differenziert und berücksichtigt überdies die Dauer der Beanspruchung.

Die Entschädigungsberechnung des EWZ beruht auf einer Überleitungsstrecke von 88 m, einer für den Mast benötigten Grundfläche von 6,75 m x 6,75 m von intensiv nutzbarem Wiesland und einer Entschädigungsdauer von 50 Jahren.

Zum Resultat der Bemühungen des Ombudsmannes

Offenbar beruhigt durch die Ausführungen des Ombudsmannes und nunmehr überzeugt von der Korrektheit des Vorgehens des EWZ unterschreibt X namens der Erbgemeinschaft am 28. August 1984 einen entsprechenden Vertrag, der für Kulturschaden, Ertragsausfall und Wegfall eines Kirschbaumes eine zusätzliche Entschädigung von Fr. 5940.– vorsieht.

Der Chef Übertragungsleitungen EWZ bedankt sich beim Ombudsmann für die Mithilfe.

IV. Drei Beispiele zu den sogenannten Anfragen

Verwaltung und Rechtsprechung stellen für viele Bürger eine weitgehend fremde Welt dar. Wenn sie davon betroffen werden, bemächtigt sich ihrer oft Unsicherheit, Ratlosigkeit, Hilflosigkeit. Der Bürger weiss nicht, an wen er sich wenden muss, wer für seine Probleme zuständig ist, wer ihm zu «seinem Recht» verhelfen kann. Auch von der Tätigkeit des Ombudsmannes hat er in der Regel keine genaue Vorstellung. Er hält dafür, der Ombudsmann übe eine allgemeine Orientierungs- und Beratungsfunktion aus. Er telephonierte oder schreibt dem Ombudsmann oder sucht dessen Büro unangemeldet auf in der Hoffnung, der Ombudsmann werde irgendwie weiter wissen. Noch so viel Aufklärungsarbeit des städtischen Ombudsmannes darüber, dass er nur im Bereiche der Stadtverwaltung zu handeln befugt ist, wird daran nicht viel zu ändern vermögen.

Dieses Vertrauen, das der Bürger mit dem Begriff «Ombudsmann» verbindet, darf nicht dadurch vertan werden, dass der Ombudsmann ihn kurz wegweist, wenn seine Zuständigkeit nicht gegeben ist oder wenn sich eine eigentliche Intervention nicht lohnt. Solche Anliegen hat der Ombudsmann seit Beginn seiner Tätigkeit als sogenannte «Anfragen» benannt. Sie können meist sofort erledigt werden; eine Kontaktaufnahme mit Amtsstellen ist aber nicht ausgeschlossen, in vielen Fällen sogar erforderlich, doch kommt es grundsätzlich nicht zu einer formellen Einholung einer Vernehmlassung bei der Stadtverwaltung von Zürich.

Der Ombudsmann bringt den Ratsuchenden mit der zuständigen Stelle oder Organisation in Verbindung oder erteilt Auskunft über klare Rechtsverhältnisse. Die Antwort des Ombudsmannes erfolgt je nach den Umständen mündlich oder schriftlich, nicht immer durch ihn persönlich, sondern oft durch das Sekretariat und neuerdings durch den juristischen Adjunkten, sofern erforderlich immer nach Rücksprache mit dem Ombudsmann.

Die Anfragen werden nach dem Eingangsdatum gesammelt, nicht aber in die Geschäftsregistratur aufgenommen.

Bisweilen erscheint es als fraglich, ob ein «Geschäft» anzulegen oder ob die Eingabe als «Anfrage» zu behandeln sei. Im Zweifelsfall wird die Angelegenheit als «Anfrage» behandelt, um die Geschäftsstatistik nicht aufzublähen.

Diese für jeden Ombudsmann unumgängliche Arbeit, die – wie die Reaktionen zeigen – vom Bürger sehr geschätzt wird, sei an folgenden drei Beispielen illustriert:

Nr. 22 Weiterverweisung bei Unzuständigkeit

Herr A sucht den Ombudsmann auf Anraten eines Mitgliedes des Stadtrates auf. A ist mit dem israelitischen Staatsangehörigen X befreundet. X lernte in der Schweiz die finnische Staatsangehörige Y kennen, die von ihm ein Kind erwartet. Das Paar beabsichtigte in Zürich zu heiraten. Wegen Zuwiderhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz wurde X zu einer bedingt ausgesprochenen Gefängnisstrafe verurteilt und fremdenpolizeilich ausgewiesen; er hält sich in seinem Heimatland auf. Es ist der Wunsch von X und Y, in Zürich die Ehe einzugehen, doch erteile ihnen niemand Antwort auf die Frage, ob eine Trauung in Zürich möglich sei.

Die Abklärungen des Ombudsmannes ergeben: Theoretisch wäre das Verkündungsverfahren in Zürich vom Ausland her einleitbar. X könnte bei der schweizerischen Botschaft in Jerusalem ein Ehesprechen abgeben. Zur Einleitung der Verkündigung müsste aber der Kanton Zürich, da beide Nupturienten Ausländer sind und der Bräutigam zudem Wohnsitz im Ausland hat, seine Zustimmung geben. In der Praxis werden solche Zustimmungen mit grosser Zurückhaltung erteilt. Für den Trauakt selber ist die Anwesenheit beider Brautleute vor dem Zivilstandsbeamten in Zürich unerlässlich.

Fraglich bleibt, ob die Fremdenpolizei X die Wiedereinreise zur Vornahme der Trauung erlaubt. Die Beurteilung dieser Frage fällt ausschliesslich in die Kompetenz des Kantons Zürich. Gemäss den von A eingereichten Unterlagen hat die Fremdenpolizei des Kantons Zürich seinerzeit ein Gesuch von X um Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung abgewiesen, und der Präsident des Regierungsrates hat einem dagegen erhobenen Rekurs die aufschiebende Wirkung nicht gewährt.

Auf Anfrage des stadtzürcherischen Ombudsmannes erklärt sich der Ombudsmann des Kantons Zürich bereit, die Angelegenheit zur weite-

ren Abklärung entgegenzunehmen; der Ombudsmann der Stadt Zürich überweist ihm das Protokoll und die Akten.

Nr. 23 Auskunftserteilung bei Unzuständigkeit

Der in Bern wohnhafte Herr X teilt dem Ombudsmann mit, er habe durch die Todesanzeige in der Zeitung vom Tode seines in Zürich verstorbenen Vaters Kenntnis nehmen müssen. Er glaubt, zürcherische Behörden hätten unterlassen, ihn unverzüglich über den Tod seines Vaters zu orientieren und den Nachlass zuhanden der gesetzlichen Erben ohne Verzögerung sicherzustellen.

Auf seinen Brief antwortet ihm der Ombudsmann: «Gemäss Art. 120 Abs. 1 Ziff. 2 der eidgenössischen Verordnung über das Zivilstandswesen vom 1. Juni 1953 erlässt der Zivilstandsbeamte Mitteilungen über die von ihm in Einzelregistern eingetragenen Todesfälle an das Zivilstandsamt des Heimatortes und des Wohnsitzes; bei Tod des ausländischen Ehemannes einer Schweizerbürgerin ferner an das Zivilstandsamt ihres Heimatortes. Eine gesetzliche Pflicht des Zivilstandsamtes der Stadt Zürich, darüber hinaus die Angehörigen des Verstorbenen zu benachrichtigen, besteht nicht. Die Teilung der Erbschaft obliegt den Erben selber (Art. 609 Abs. 1 ZGB). Von der in Art. 609 Abs. 2 ZGB den Kantonen eingeräumten Kompetenz, noch für weitere Fälle eine amtliche Mitwirkung bei der Teilung vorzusehen, hat der Kanton Zürich keinen Gebrauch gemacht. Um Ihnen zu dienen, habe ich mich beim zuständigen Einzelrichter in Erbschaftssachen des Bezirksgerichtes Zürich erkundigt. Die Abklärungen haben ergeben, dass der Einzelrichter der Witwe, dem Sohn und der Tochter des Verstorbenen je eine Verfügung vom 29. Februar 1984 betreffend Testamentseröffnung und Anordnung des öffentlichen Inventars und Fristansetzung zukommen liess. Für weitere Fragen können Sie sich an den Gerichtsschreiber des Einzelrichters in Erbschaftssachen des Bezirksgerichtes Zürich, Badenerstrasse 90, 8026 Zürich, Tel. 01/248 21 11, wenden.»

X wandte sich an den Einzelrichter in Erbschaftssachen und erhielt von ihm eine mehrseitige detaillierte Orientierung (die er dem Ombudsmann in Kopie zustellte).

Nr. 24 Trotz Zuständigkeit wird kein Geschäft angelegt; klarer Sachverhalt und wenig Zeitaufwand

Herr X schreibt dem Ombudsmann: «Ich bin Schweizerbürger und noch Einwohner der Stadt Zürich. Ich habe leider ohne Gründe vom Quartierbüro Hard meinen Stimmrechtsausweis zum Urnengang vom letzten Wochenende (20.5.1984) nicht bekommen. Ich habe es der Stadtkanzlei telephonisch am 18. 5. 1984 mitgeteilt, bin aber ohne Erfolg geblieben. Ich bitte Sie, sich um diese Tatsache zu kümmern, weil es sich um ein konstitutionelles Grundrecht handelt...»

Der Ombudsmann antwortet: «Ich habe mich ... mit dem Dienstchef-Stellvertreter der Einwohner- und Fremdenkontrolle in Verbindung gesetzt. Nach der erhaltenen Auskunft sind Sie zur Zeit in Zürich gar nicht angemeldet. Bis zum 30. September 1982 waren Sie unter der Adresse «mm» registriert, von wo Sie nach einem unbekanntem Ort wegzogen. Ich empfehle Ihnen daher, sich bei der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich wieder anzumelden (unter Vorlage des Heimatscheins und des Dienstbüchleins), worauf Ihnen der Stimmrechtsausweis wieder zugestellt werden kann.»

18. Juli 1985

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen:

Dr. J. Vontobel
Ombudsmann