

**Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)
1986**

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 1986 dem Gemeinderat der Stadt Zürich den folgenden 16. Bericht:

Inhalt

Allgemeiner Teil

I. Fünfzehn Jahre Ombudsmann in der Stadt Zürich	5
A. Ein Register anstelle eines Rückblicks	5
B. Ombudsmann und Verwaltung; Zusammen- wirken oder Kollisionskurs?	6
II. Zum Geschäftsjahr 1986	8
A. Der Arbeitsanfall und seine Bewältigung	8
B. Personelles	9
C. Zur Öffentlichkeitsarbeit	9
D. Kontakte mit Ombudsleuten	10
III. Statistische Angaben	12
A. Geschäftsstatistik	12
1. Die Statistik 1986 in Zahlen	12
2. Graphische Darstellung der Geschäfts- statistik 1972–1986	13
B. Geschäftslast und Erledigungen 1971–1986	14
1. Geschäftslast	14
2. Erledigungen in Zahlen	15
3. Geschäftslast und Erledigungen 1972–1986 in graphischer Darstellung	16
C. Erledigungsdauer der in den Jahren 1981 bis 1986 erledigten Geschäfte	17
D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher	18
1. Das Geschlecht der Besucher 1971–1986 a. in Zahlen	18
b. in graphischer Darstellung	19
2. Der Wohnort der Besucher 1971–1986	20
3. Das Alter der Besucher 1982–1986	21
a. in Zahlen	21
b. in graphischer Darstellung	22

Besonderer Teil

I. Vorbemerkungen	23
II. 22 Geschäfte, geordnet nach den in die Ombudsmann- Einrichtung gesetzten Erwartungen	24
A. Zur Kontrollfunktion des Ombudsmannes	24
B. Die Intervention führt über den Einzelfall hinaus zu generellen Massnahmen	40
C. Die Intervention dient der Überprüfung der Praxis	48
D. Die Intervention dient der Vermeidung von Prozessen	51
E. Die Intervention dient der Gleichbehandlung der Geschlechter ..	58
F. Der Ombudsmann als Mittler	60
G. Die Intervention dient der Behebung von Misstrauen	71
H. Der Ombudsmann als schneller Helfer	77
I. Der Ombudsmann als Orientierungshilfe	80

Allgemeiner Teil

I. Fünfzehn Jahre Ombudsmann in der Stadt Zürich

A. Ein Register anstelle eines Rückblicks

Die Ombudsmann-Einrichtung für die Stadt Zürich hat am 1. November 1986 das 15. Tätigkeitsjahr vollendet. Zeitabschnitte – auch wenn sie nicht eigentlich jubiläumswürdig sind – geben Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen und zu Zusammenfassungen. Im Jahresbericht 1981 hat der Ombudsmann über seine zehnjährigen Erfahrungen im Verkehr mit dem Bürger, der Verwaltung und den Behörden ausführlich berichtet und sich zur Organisation der Institution geäussert. Ergänzungen drängen sich nach weiteren fünf Jahren nicht auf, und auf Wiederholungen ist zu verzichten.

Als zweckmässig erscheint es indessen, nach 15 Jahren die insgesamt 358 in den Jahresberichten publizierten Fallbeispiele zu katalogisieren, damit sowohl der Gemeinderat als auch die Verwaltung und nicht zuletzt der Ombudsmann selber sich jederzeit darüber orientieren können, zu welchen Problemen der Ombudsmann um eine Stellungnahme ersucht wurde und wie diese ausgefallen ist: Im Sinne eines solchen «kleinen Nachschlagewerkes» wurde das dem Jahresbericht 1986 beiliegende Register erstellt, das in einem ersten Teil in alphabetisch geordneten Stichworten auf die in den Jahresberichten publizierten Geschäfte verweist und in einem zweiten Teil die veröffentlichten Arbeitsbeispiele den betreffenden Amststellen zuordnet. Wer die Ansicht des Ombudsmannes zu einer bestimmten Rechts- oder Sachfrage erfahren will, kann sich anhand des ersten Teils in den Jahresberichten orientieren, wer dagegen den Weg zu einem vom Ombudsmann behandelten grösseren Themenkreis über die Zuständigkeit der Amststelle finden will, mag mit Vorteil den zweiten Teil des Registers benützen. Dieser – und darauf ist mit Nachdruck hinzuweisen – gibt keine Auskunft über die Anzahl der Fälle, deretwegen sich der Ombudsmann im Laufe der Jahre mit dem betreffenden Amt zu beschäftigen gehabt hat. Er registriert ausschliesslich die in den Jahresberichten 1972–1986 publizierten Beispiele, bezogen auf das zuständige Amt. Aus der Anzahl der unter einer bestimmten

Amtsstelle erscheinenden Fallbeispiele kann daher keine «Qualitätsbeurteilung» des betreffenden Amtes abgeleitet werden, erfolgt doch die Publikation von Fallbeispielen in den Jahresberichten des Ombudsmannes ausschliesslich im Hinblick auf das allgemeine Interesse.

Das Register bietet sodann Einblick in die vielseitige Tätigkeit des Ombudsmannes und zeigt – wenn auch in indirekter Weise – dass im modernen Ordnungs- und Leistungsstaat der Bürger in dauernder Verbindung mit dem Gemeinwesen steht, woraus sich unvermeidlich vermehrte Berührungspunkte des Individuums zur Verwaltung ergeben. Damit wächst auch die Anzahl der Unstimmigkeiten und Missverständnisse zwischen Bürger und Verwaltung.

B. Ombudsmann und Verwaltung; Zusammenwirken oder Kollisionskurs?

Der «Gestaltungswille» des modernen Gemeinwesens gewährt dem Bürger zahlreiche Vorteile mannigfacher Art, lässt aber zugleich Barrieren entstehen, «die den Menschen vom Apparat trennen». Der Abbau solcher Schranken erfordert zusätzliche Anforderungen an das Einfühlungsvermögen. Dem Ombudsmann kommt die Aufgabe zu, wenn immer möglich die Sachzwänge, in denen die Verwaltung sich befindet oder doch zu befinden glaubt, mit der Forderung nach einem humanen und personalen Bezug in Einklang zu bringen. So versteht denn auch der Berichterstatter seine Aufgabe; er hofft, dass alle Statistiken und Fall-erörterungen in den Jahresberichten diese Berufsauffassung veranschaulichen.

Aus den Jahresberichten soll aber auch deutlich werden, dass der Ombudsmann, der theoretisch nur über beschränkte Möglichkeiten verfügt, um auf die Verwaltung einzuwirken, und dem insbesondere keine Entscheidungsbefugnis zusteht, durchaus in der Lage ist, mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln Korrekturen anzubringen und Zwistigkeiten zu beheben. Jeder Erfolg der Ombudsmann-Institution beruht aber im kooperativen Zusammenwirken zwischen dem Ombudsmann und der Verwaltung. Erfolge des Ombudsmannes sprechen daher nicht – wie man meinen könnte – gegen die Verwaltung. Dadurch, dass sich

die Verwaltung den Empfehlungen des Ombudsmannes anschliesst, bekundet sie ihren Willen, einen konstruktiven Beitrag zur Lösung eines anstehenden Problems zu leisten und auf Prestige zu verzichten. Dies wiederum erleichtert es dem Ombudsmann, ungerechtfertigte Vorwürfe an die Verwaltung unmissverständlich zurückzuweisen. Dieses gegenseitige Zusammenwirken ohne Preisgabe von Überzeugungen fällt bisweilen weder der Verwaltung noch dem Ombudsmann leicht, es gelingt aber umso besser, je mehr sich Ombudsmann und Verwaltung bewusst sind, dass sie nicht das Prestige ihrer Institution zu verteidigen, sondern Anliegen von Bürgern auf ihre Berechtigung hin zu prüfen haben. Es ist zum Wohl des Bürgers, wenn Ombudsmann und Verwaltung sich in ihren Kontakten während aller fünfzehn Jahre nie auf einen fruchtlosen Kollisionskurs eingelassen haben. Die fünfzehnjährige Erfahrung bestätigt, dass das Prinzip der Gewaltenteilung der Verwirklichung der Ombudsmann-Institution auch in der Demokratie in keiner Weise entgegensteht und dass sich Verwaltung und Ombudsmann sinnvoll ergänzen, auch wenn sie sich in ihrem Wesen grundsätzlich unterscheiden.

Kennzeichnend für das Verhältnis von Verwaltung und Bürger ist in vielen Bereichen eine gewisse unvermeidbare Abstraktheit in den gegenseitigen Beziehungen. Im Bestreben nach Gleichbehandlung aller Bürger beim Gesetzesvollzug muss dem Denken der Verwaltung die Berechenbarkeit ihrer Entscheidungen für jedermann ein vordringliches Anliegen sein. Das Ziel kann nur erreicht werden durch eine möglichst hochgradige Formalisierung der gegenseitigen Beziehungen, durch ein dichtmaschiges Netz von Zuständigkeitsregeln, Verfahrens- und Formvorschriften und durch eine alle Lücken ausfüllende Praxis, mit der Präzedenzfälle vermieden werden sollen. Dadurch wird aber die Berücksichtigung persönlicher und situationsbezogener Umstände in hohem Mass eingeengt. Dementsprechend sind die Chancen des Bürgers relativ gering, bei dem für ihn zuständigen Amt und Sachbearbeiter Gehör zu finden für sein anscheinend nicht in Norm und Praxis passendes Anliegen.

Anders der Ombudsmann. Ihm wird die Aufgabe zugeordnet, der zunehmenden Entfremdung des Bürgers von der Verwaltung entgegenzuwirken. Leitender Massstab ist daher dem Ombudsmann für seine Tätigkeit der Miteinbezug der persönlichen Situation des Bürgers in seine Beziehungen zur Verwaltung, wobei das Recht auch ihm Grenzen setzt. Die dem Ombudsmann obliegende Integrationsfunktion kann im modernen

Rechts- und Sozialstaat nicht glaubwürdig auch noch der Verwaltung übertragen werden; sie erfordert eine Eigendynamik, die am ehesten von einer verwaltungsunabhängigen, allein dem Parlament rechnenschaftspflichtigen Einrichtung zu erwarten ist.

II. Zum Geschäftsjahr 1986

A. Der Arbeitsanfall und seine Bewältigung

Der Ombudsmann empfing im Jahre 1986 476 (Vorjahr 486) Personen in der Sprechstunde. In der Sprechstunde wird immer wieder neu deutlich, dass der Bürger es schätzt, sein Anliegen mündlich vortragen zu können und keine Formvorschriften beachten zu müssen. Die persönliche Begegnung dient dem Ombudsmann aber nicht nur dazu, das Anliegen exakt kennenzulernen; sie ermöglicht ihm darüber hinaus, es in die weiteren Umstände des Beschwerdeführers einzugliedern. Nicht allzu selten stellt der Ombudsmann dabei fest, dass das vorgetragene Anliegen von eher untergeordneter Bedeutung ist im Verhältnis zum weit gewichtigeren Hauptproblem, über welches sich der Beschwerdeführer mit der Verwaltung schwer tut und welches vorab einer Lösung zuzuführen ist.

Auf schriftlichem Weg gingen 27 (Vorjahr 18) Beschwerden ein. Relativ selten sind schriftliche Eingaben derart klar, vollständig und emotionsfrei, dass sich Ergänzungen erübrigen. In der Regel wird der Absender zusätzlich zu einer Besprechung eingeladen.

Angelegt wurden 430 (Vorjahr 450) Aktendossiers. In 279 Fällen (Vorjahr 293) ersuchte der Ombudsmann die Verwaltung um eine schriftliche Stellungnahme; in 94 Geschäften (Vorjahr 95) liess er sich vom zuständigen Sachbearbeiter persönlich orientieren, meist anhand der Akten. In aller Regel sind die von der Verwaltung erstatteten Berichte von grosser Sorgfalt. Für die Erledigung zahlreicher Geschäfte ist der Beizug mehrerer Vernehmlassungen und der Akten erforderlich. Oft wird das schriftliche Vernehmlassungsverfahren durch eine Besprechung des Ombudsmannes mit dem Sachbearbeiter ergänzt.

Den 430 neu angelegten Geschäften stehen 452 Erledigungen gegenüber, womit die Pendenzenzahl per Jahresende 1986 auf 140 reduziert werden konnte. Ende 1985 waren 162 offene Geschäfte zu verzeichnen.

B. Personelles

Auf den 1. August 1986 wurde Frau Rosmarie Schweizer, Kanzleisekretärin, wegen Erreichung der Altersgrenze pensioniert. Der Mitarbeiterin, die seit dem 1. Februar 1977 in den Diensten des Büros stand, sei auch an dieser Stelle für die langjährigen wertvollen Dienste gedankt. An ihre Stelle trat Frau Barbara Weber, die von der Privatwirtschaft in die städtischen Dienste wechselte und ihre Arbeit am 1. Juli 1986 aufnahm.

Das Büro setzt sich wie folgt zusammen:

Beauftragter in Beschwerdesachen (Ombudsmann)	Dr.iur. Jacques Vontobel
Adjunkt	Dr.iur. Rolf Steiner
Vorzimmer	Frau Doris Hartmann
Sekretariat	Frau Barbara Weber

C. Zur Öffentlichkeitsarbeit

Das Interesse, das der kommunalen Ombudsmann-Einrichtung der Stadt Zürich entgegengebracht wird, hat auch im Jahre 1986 angehalten. Über seinen Tätigkeitsbereich und seine Erfahrungen im allgemeinen referierte der Ombudsmann unter anderem in einer Schulklasse des Evangelischen Lehrerseminars Unterstrass, bei der Platzunion des eidgenössischen Personals Zürich und anlässlich eines PR-Seminars «Regierung und Öffentlichkeit» des Regierungsrates des Kantons Basel-

Stadt. Zu einem Referat über das Verfahren vor dem Ombudsmann im speziellen wurde er vom Institut für Zivilgerichtliches Verfahren in Zürich eingeladen. Die österreichisch-schweizerische Kulturgesellschaft Zürich wünschte eine vergleichende Darstellung der Volksanwaltschaft der Republik Österreich und der Ombudsmann-Institution der Stadt Zürich. Im Rahmen einer Tagung des Instituts für vergleichende Politik-Forschung der Universität Oldenburg orientierte der Ombudsmann in Hamm (BRD) über Zweckmässigkeit und Eigenart städtischer Ombudsmann-Institutionen.

Die Referententätigkeit ist für die tägliche Arbeit des Ombudsmannes von grossem Nutzen; einerseits bietet sie ihm Gelegenheit, mit breitesten Bevölkerungskreisen Zürichs in persönlichen Kontakt zu kommen und Anregungen zu einer bürgernahen Führung des Büros entgegenzunehmen und zu verwerten. Andererseits nötigt sie ihn, sich mit Spezialfragen der Organisation des Verfahrens und des Tätigkeitsbereiches eingehend auseinanderzusetzen.

Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört auch die Publikation allgemein verständlicher Fallbeispiele im Tagblatt der Stadt Zürich. Am 10. Juni 1986 erschien die elfte und am 2. Dezember 1986 die zwölfte Folge. Gewicht misst der Ombudsmann auch seiner Mitwirkung in der Personalschulung bei. Am 20. Juni 1986 und am 4. Dezember 1986 nahm er als Kursleiter an den vom Personalamt der Stadt Zürich durchgeführten Kursen «Publikumsverkehr im Innendienst» beziehungsweise «Publikumsverkehr im Aussendienst» teil. Im 4. Semester der polizeilichen Grundausbildung behandelte der Ombudsmann während je zwei Stunden am 6. Mai 1986 und am 3. Dezember 1986 Fälle aus seiner Praxis, die die Stadtpolizei betrafen.

D. Kontakte mit Ombudsleuten

An erster Stelle seien die vielseitigen Begegnungen mit Dr. Adolf Wirth, Ombudsmann des Kantons Zürich, erwähnt. Ein weiteres Mal darf im Jahresbericht auf das in jeder Hinsicht erfreuliche Verhältnis zwischen dem kantonalen und dem städtischen Ombudsmann hingewiesen werden.

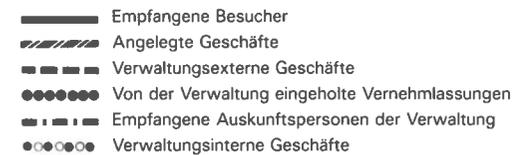
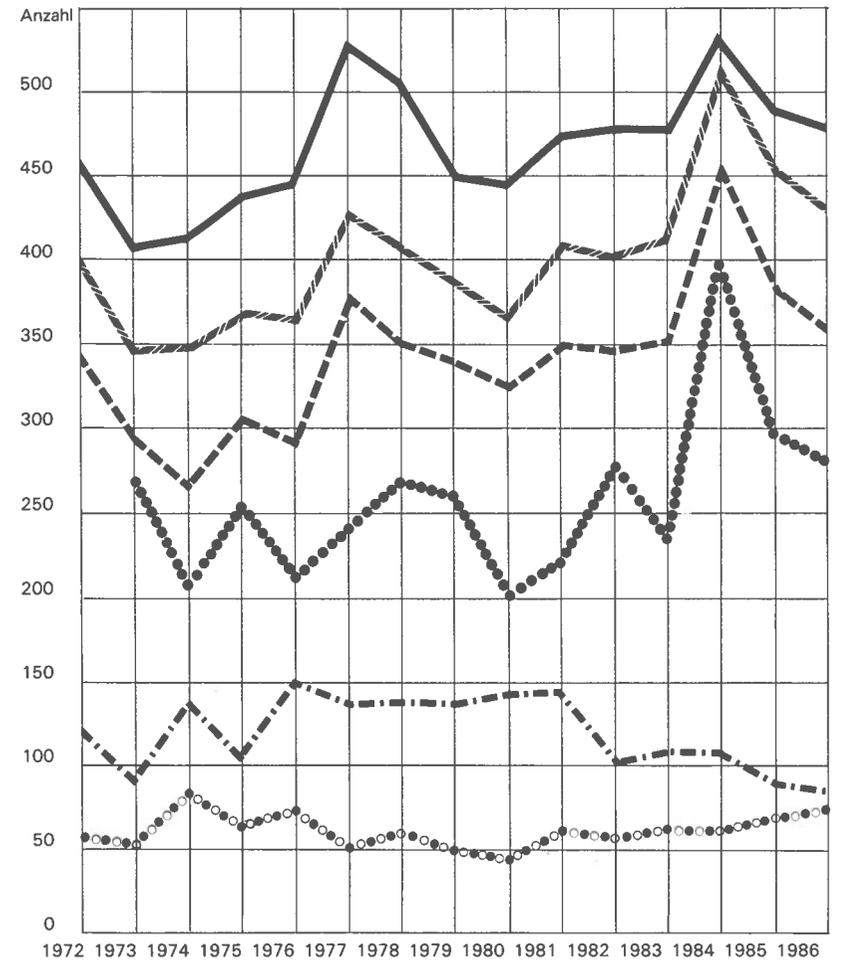
Vom 10. bis 13. Juni 1986 fand in Wien, veranstaltet von der «Volksanwaltschaft der Republik Österreich», die «Erste Europäische Ombuds-

mann-Konferenz» statt, an welcher Ombudsleute beiderlei Geschlechts aus neunzehn Ländern teilnahmen, so etwa Vertreter von nationalen Einrichtungen aus Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark, Frankreich, Spanien, Portugal und aus der Bundesrepublik Deutschland. Zugegen waren aber auch regionale und kommunale Ombudsmänner aus den Niederlanden, Israel, Grossbritannien und Italien. Die Schweiz war durch die Ombudsmänner von Kanton und Stadt Zürich vertreten. Der Berichterstatter hielt in seiner Eigenschaft als Vizepräsident des «International Ombudsman Institute (IOI)» eine Begrüssungsansprache. Die lehrreichen Referate und die Diskussionsthemen standen unter den Titeln: «Ombudsmann und Sozialgesetzgebung», «Lokale Ombudsmänner», «Justiz und Ombudsmann», «Aufgaben der parlamentarischen Kontroll-einrichtungen», «Weiterentwicklung und Zielvorstellungen im Ombudsmann-Wesen». Die Konferenz unterstrich die wichtige Aufgabe, die dem Ombudsmann zufällt, wenn es gilt, die Untrüglichkeit staatlichen Handelns zu beurteilen und zu garantieren.

Im Jahre 1977 weilte der Berichterstatter als Gast des Deutschen Bundestages zu einem mehrtägigen Besuch in Berlin, Bonn und Köln zum Studium der Petitionskommission der Bundesrepublik und ihrer Länder. Die Volksanwaltschaft der Republik Österreich lud den Ombudsmann 1985 zu einem dreitägigen Besuch, verbunden mit einem Informationsaustausch, ein. Im Sinne einer Gegeneinladung weilten Frau Lieselotte Berger, Vorsitzende des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, und Herr Helmuth Josseck, Volksanwalt der Republik Österreich, vom 17. bis 20. September 1986 auf Einladung des Stadtrates und des städtischen Ombudsmannes in Zürich. Die Gäste wurden auch in Bern empfangen durch den Direktor des Bundesamtes für Justiz.

Am 5. Dezember 1986 besuchte M. Maurice Grimaud, Délégué général du Médiateur de la République Française, den städtischen Ombudsmann.

2. Graphische Darstellung der Geschäftsstatistik 1972–1986



III. Statistische Angaben

A. Geschäftsstatistik

1. Die Statistik 1986 in Zahlen

	1986	1986	1986	1986	1986	1986	1986	1986
Empfangene Besucher	30	30	24	6	1	10	—	—
Angelegte Geschäfte	41	41	36	5	8	38	—	—
Von den angelegten Geschäften betrafen <i>verwaltungsexterne</i> Anliegen	39	36	29	7	8	24	—	—
Von den angelegten Geschäften betrafen <i>verwaltungsinterne</i> Anliegen	40	39	32	7	2	25	—	—
Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung	39	35	25	10	4	32	—	—
Bei der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen	41	36	32	4	4	18	—	—
Besichtigungen des Beauftragten	46	42	37	5	10	26	—	—
	38	35	29	6	14	22	—	—
	46	37	35	2	8	20	2	—
	29	28	25	3	4	27	—	—
	36	30	23	7	4	14	—	—
	51	41	31	10	7	23	5	—
	476	430	358	72	84	279	—	7
			83	17				

B. Geschäftslast und Erledigungen 1971–1986

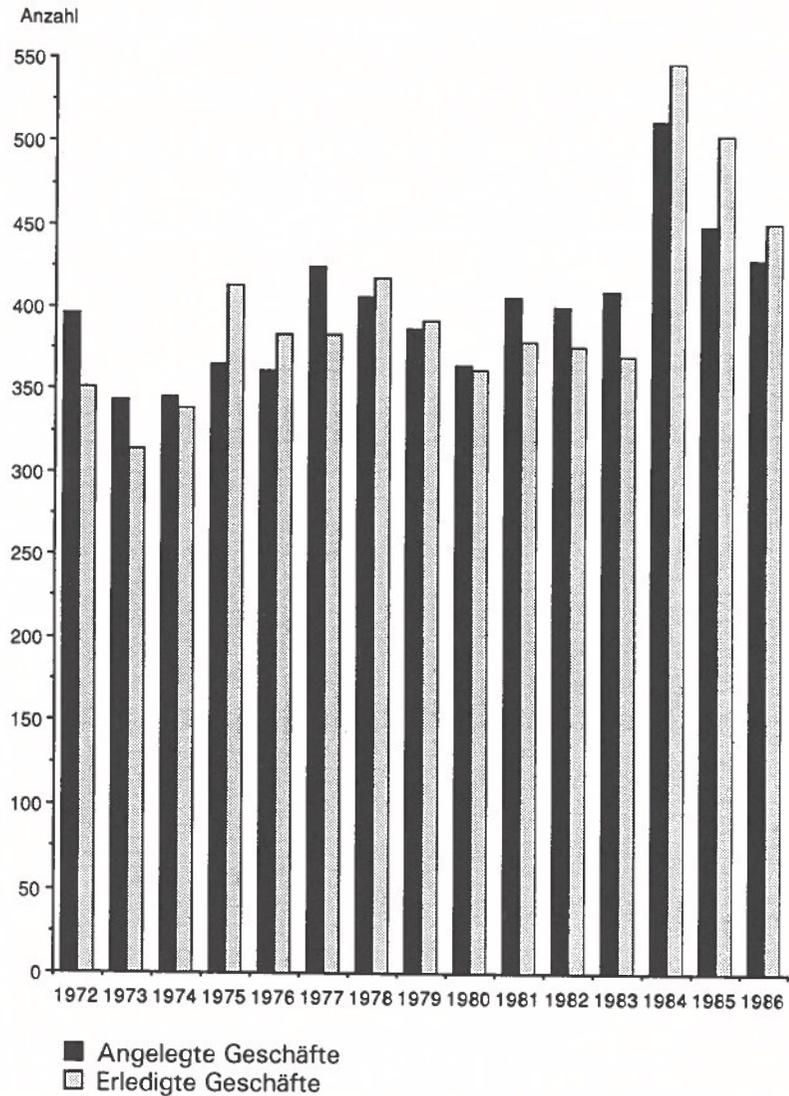
1. Geschäftslast

Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Total der erledigten Geschäfte	Total der unerledigten Geschäfte
1971	154	37	117
1972	396	351	162
1973	344	314	192
1974	346	339	199
1975	366	413	152
1976	362	384	130
1977	425	384	171
1978	407	418	169
1979	388	392	156
1980	366	363	159
1981	407	380	186
1982	401	377	210
1983	411	371	250
1984	513	547	216
1985	450	504	191
1986	430	452	140
1971–1986	total angelegt 6166	total erledigt 6026	unerledigt 140

2. Erledigungen in Zahlen

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigungen 1971	Erledigungen 1972	Erledigungen 1973	Erledigungen 1974	Erledigungen 1975	Erledigungen 1976	Erledigungen 1977	Erledigungen 1978	Erledigungen 1979	Erledigungen 1980	Erledigungen 1981	Erledigungen 1982	Erledigungen 1983	Erledigungen 1984	Erledigungen 1985	Erledigungen 1986	am 31.12.1986 noch unerledigte offene Geschäfte	
1971	154	37	69	9	22	12	3	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1972	396	-	282	44	15	33	14	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1973	344	-	-	261	37	27	12	3	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	
1974	346	-	-	-	265	44	20	10	2	4	4	-	-	-	-	-	-	-	
1975	366	-	-	-	-	297	49	5	6	5	4	-	-	-	-	-	-	-	
1976	362	-	-	-	-	-	286	37	15	4	10	1	4	2	3	-	-	-	
1977	425	-	-	-	-	-	-	324	81	4	7	-	3	4	4	-	-	-	
1978	407	-	-	-	-	-	-	-	307	68	15	6	3	6	7	-	-	-	
1979	388	-	-	-	-	-	-	-	-	305	56	10	3	6	1	-	-	-	
1980	366	-	-	-	-	-	-	-	-	-	270	53	24	10	5	2	1	1	
1981	407	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	310	54	14	8	1	-	1	
1982	401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	289	20	14	8	1	1	
1983	411	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	63	14	24	8	3	
1984	513	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	264	93	41	6	7	
1985	450	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401	401	85	22	5	
1986	430	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	343	88	19	19	
1971	6166	37	351	314	339	413	384	384	418	392	363	380	377	371	547	504	452	140	
-86																			

3. Geschäftslast und Erledigungen 1972–1986
in graphischer Darstellung



C. Erledigungsdauer der in den Jahren 1981 bis 1986 erledigten Geschäfte

Jahr	Erledigte Geschäfte	Erledigungsdauer												
		innert 3 Tagen %	innert 4–8 Tagen %	innert 9–30 Tagen %	innert 31–90 Tagen %	innert 91–180 Tagen %	innert 181–360 Tagen %	mehr als 360 Tage %						
1981	380	104	24	6	78	21	75	20	36	9	26	7	37	10
1982	377	102	22	6	74	19	67	18	54	14	22	6	36	10
1983	411	97	14	3	79	19	86	20	36	9	31	8	68	17
1984	547	121	17	3	93	17	128	23	72	13	36	7	80	15
1985	504	99	24	5	81	16	129	25	48	10	31	6	92	18
1986	452	90	12	3	64	14	109	24	59	13	52	11	66	15

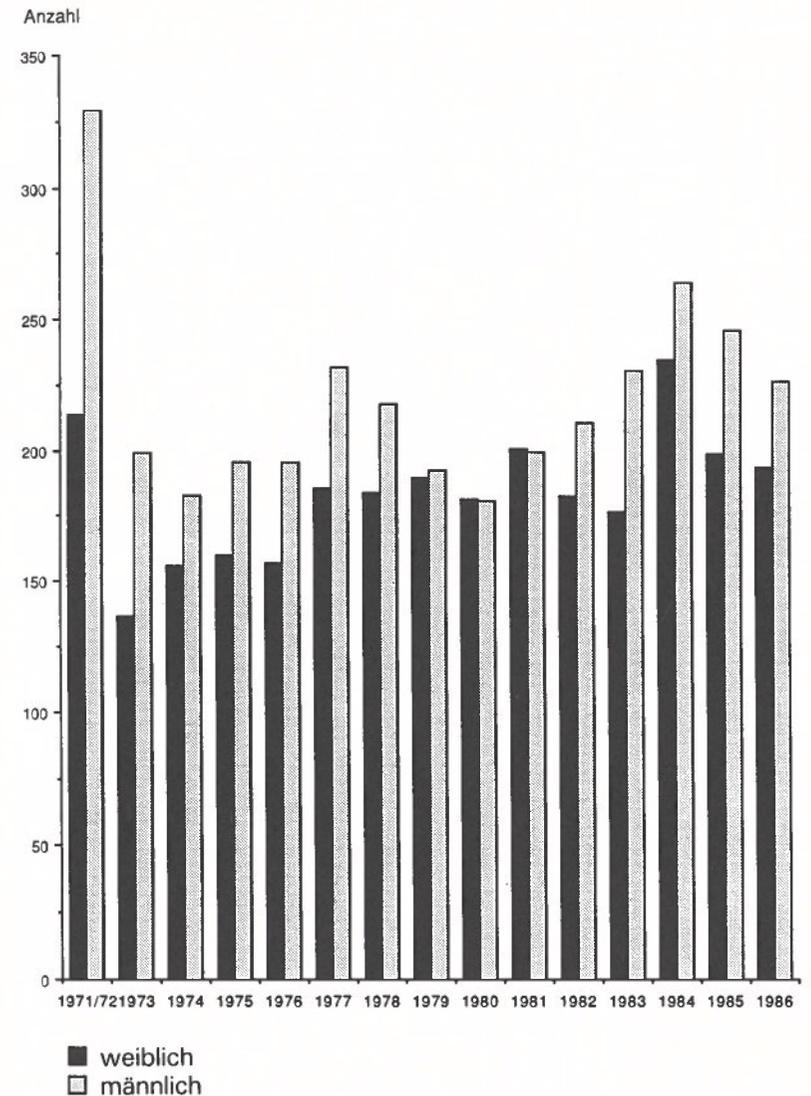
D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

1. Das Geschlecht der Besucher 1971–1986

a. in Zahlen

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Beschwerdeführer				juristische Personen	
		weibliche Personen Anzahl	%	männliche Personen Anzahl	%	Anzahl	%
1971/72	550	214	39	329	60	7	1
1973	344	137	40	199	58	8	2
1974	346	156	45	183	53	7	2
1975	366	160	44	196	53	10	3
1976	362	157	43	196	54	9	3
1977	425	186	44	232	54	7	2
1978	407	184	45	218	54	5	1
1979	388	190	49	193	50	5	1
1980	366	182	50	181	49	3	1
1981	407	201	49	200	49	6	2
1982	401	183	46	211	52	7	2
1983	411	177	43	231	56	3	1
1984	513	235	46	264	51	14	3
1985	450	199	44	246	55	5	1
1986	430	194	45	227	53	9	2
1971–1986	6166	2755	45	3306	53	105	2

b. in graphischer Darstellung



2. Der Wohnort der Besucher 1971 – 1986

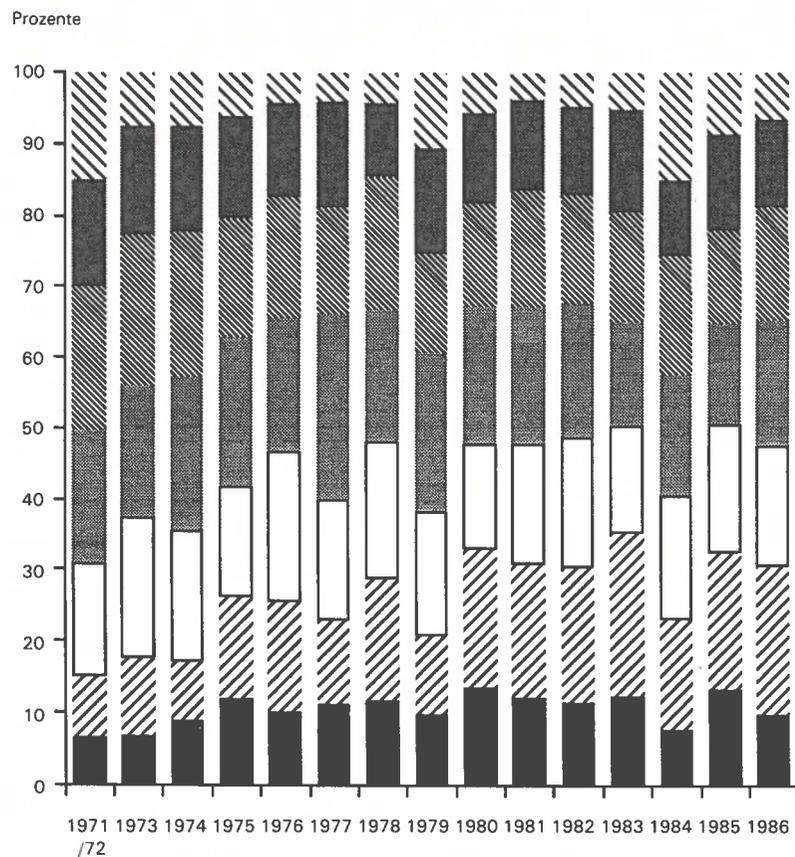
Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Von den Beschwerdeführern wohnten			
		in der Stadt Zürich	in anderen Gemeinden des Kantons Zürich	in anderen Kantonen	im Ausland
1971	154	130	17	3	4
1972	396	348	37	11	-
1973	344	295	41	7	1
1974	346	297	34	10	5
1975	366	325	31	10	-
1976	362	299	51	11	1
1977	425	367	47	11	-
1978	407	356	39	11	1
1979	388	333	43	11	1
1980	366	315	38	12	1
1981	407	355	38	12	2
1982	401	344	47	10	-
1983	411	352	50	9	-
1984	513	441	59	12	1
1985	450	392	47	10	1
1986	430	368	48	12	2
1971-1986	6166	5317	667	162	20

3. Das Alter der Besucher 1982-1986

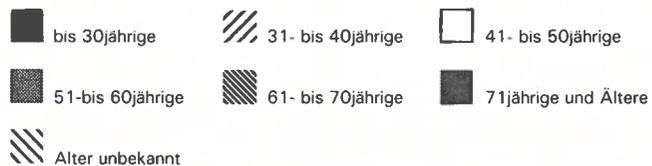
a. in Zahlen

Alter der Besucher über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden	1982		1983		1984		1985		1986	
	Anzahl	%								
bis 20 Jahre alt	3	0,7	3	0,8	1	0,2	7	1,6	7	1,6
21- bis 30jährig	42	10,5	48	11,7	38	7,4	52	11,6	35	8,1
31- bis 40jährig	75	18,7	93	22,6	77	15,0	86	19,1	87	20,2
41- bis 50jährig	73	18,2	62	14,9	87	17,0	81	18,0	72	16,9
51- bis 60jährig	74	18,5	60	14,6	86	16,8	64	14,2	75	17,4
61- bis 70jährig	60	15,0	63	15,3	83	16,2	58	12,9	67	15,6
71- bis 80jährig	43	10,7	47	11,5	39	7,6	43	9,6	31	7,2
über 80 Jahre alt	6	1,5	12	2,9	14	2,7	16	3,5	20	4,7
Alter unbekannt (Beschwerden schriftlich eingereicht)	18	4,5	20	4,9	74	14,4	38	8,4	27	6,3
juristische Personen	7	1,7	3	0,8	14	2,7	5	1,1	9	2,0
Total	401	100,0	411	100,0	513	100,0	450	100,0	430	100,0

b. in graphischer Darstellung



1971 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986
/72



Besonderer Teil

I. Vorbemerkungen

Der besondere Teil des Jahresberichtes will den Gemeinderat mit der Vielseitigkeit und mit der Detailarbeit, die mit der Tätigkeit des Ombudsmannes verbunden sind, bekannt machen. Die Arbeitsbeispiele sind daher allen neun Verwaltungsabteilungen entnommen. Die Auswahl beruht einerseits auf der Aktualität und dem allgemeinen Interesse, das der Ombudsmann der Angelegenheit beimisst. Sodann sollen die Beispiele möglichen Einfluss des Ombudsmannes und den dafür erforderlichen Aufwand aufzeigen. Anhand der Beispiele soll deutlich werden, dass der Bürger im modernen Gemeinwesen der Ombudsmann-Institution bedarf; sei es, damit er zum gewünschten Erfolg gelangt, sei es, dass er von neutraler Seite bestätigt erhält, dass der Rechtsstaat die Verwaltung zum Vollzug zwingt und keinen Spielraum für die Berücksichtigung seiner noch so nachfühlbaren Sonderinteressen kennt.

Um dieser Aufgabe zu genügen, erträgt die Arbeit einer Ombudsmann-Institution keine Routine. Der Ombudsmann darf nicht oberflächlich anhand ihm in früheren Jahren unterbreiteten vergleichbaren Fällen voreilig zu den gleichen Schlussfolgerungen gelangen. Beschwerden und Anliegen mögen mit früher behandelten vergleichbar sein, identisch sind sie nur sehr selten. Jedes dem Ombudsmann unterbreitete Geschäft ist ein Einzelfall und erfordert Abklärung des zur Zeit geltenden Rechts, der besonderen Umstände und ein Eingehen auf die individuellen Bedürfnisse.

Das bedingt eine sorgfältige Befragung des Besuchers und eine kritische, eigenständige Betrachtung der Stellungnahmen der Verwaltung. Die in früheren Jahren gesammelten Erfahrungen bedeuten insofern eine eher bescheidene Arbeitserleichterung.

Ohne eine gewisse Ausführlichkeit in der Darstellung der einzelnen Beispiele ergäbe sich nur ein verzerrtes Bild der Arbeit im Büro des städtischen Ombudsmannes.

II. Zweiundzwanzig Geschäfte, geordnet nach den in die Ombudsmann-Einrichtung gesetzten Erwartungen

A. Zur Kontrollfunktion des Ombudsmannes

Nr. 1 Unzutreffende Angaben in polizeilichem Leumundsbericht

Gegenstand der Beschwerde

Frau X beschwert sich, sie werde in einem Leumundsbericht der Stadtpolizei Zürich völlig zu Unrecht des Betrugsverdachts beim Autohandel verdächtigt.

Erwägungen

Tatsächliches

1. Die Beschwerdeführerin wurde von einem Automobilisten wegen eines verbotenen Überholmanövers im Bündnerland verzeigt und mit Strafmandat des zuständigen Kreisamtes vom Dezember 1985 mit Fr. 150.– zuzüglich Kosten gebüsst. Sie bestritt den Tatbestand, doch schenkte das Kreisamt ihren Angaben, gestützt auf einen Leumundsbericht der Stadtpolizei Zürich, keinen Glauben; dem Bericht sei nämlich zu entnehmen, dass sich die Kantonspolizei Zürich im Jahr 1982 mit ihr wegen Verdachts des Betruges beim Autohandel zu befassen gehabt habe.

Frau X versichert den Ombudsmann, der Vorhalt in der Begründung des Strafmandates habe sie völlig überrascht, denn nie sei die Kantonspolizei Zürich wegen Betrugsversuches beim Autohandel irgendwie an sie herantreten. Die Bemerkung der Stadtpolizei Zürich im Leumundsbericht könne sie sich im nachhinein lediglich im Zusammenhang mit folgendem Vorfall erklären:

Im Juli 1980 habe sie von einem Herrn A einen Occasionswagen gekauft und sich mit der mündlichen Zusage begnügt, der Wagen sei unfallfrei. Im Mai 1982 habe sie das Auto, bedingt durch familiäre Umstände, die die Anschaffung eines grösseren Wagens erforderlich gemacht

hätten, der Autohandelsfirma M verkauft und die Unfallfreiheit des Wagens schriftlich bestätigt. In der Folge habe die Firma M das Sportcoupé dem Autohändler R verkauft, der den Wagen nach dem Kauf als Unfallwagen beurteilt und sie für Fr. 1000.– Schadenersatz belangt habe. Unverzüglich sei sie an A gelangt, der unumwunden eine Frontalkollision mit dem Wagen zugestanden habe. Unter diesen Umständen habe sie es als Anstandspflicht erachtet, an den Schaden, der R entstanden sei, ihrerseits etwas beizutragen, und ihm Fr. 500.– zukommen lassen. Unkorrekt habe A gehandelt, von dem sie unwahr orientiert worden sei.

2. Frau X belegt die Schilderung der Umstände durch Akten. Der Autohändler R schrieb ihr am 7. Juni 1982: «Sie haben das Fahrzeug ... an die Firma (M) ... unfallfrei verkauft. Wie wir nun feststellen mussten, hatte das Auto einen Frontalschaden und das Chassis ist verstaucht. Ich bitte Sie dringend, bei uns vorbeizukommen. Andernfalls werden wir Strafklage einreichen. Wir erwarten Ihren Besuch oder Ihre Zahlung von Fr. 1000.–.» In einem zweiten Schreiben teilte R Frau X am 15. Juli 1982 mit: «Sie haben sich auf meinen Brief vom 7. Juni 1982 nicht gemeldet, und ich habe nun beim Polizeikommando Strafklage eingereicht.» Frau X antwortete mit Brief vom 21. Juli 1982: «Nach Erhalt Ihres Schreibens ... habe ich mich am Samstag, den 12. Juni 1982 und am Montag, den 14. Juni 1982 telefonisch mit Ihrer Firma in Verbindung gesetzt. Nachdem Sie jedoch nicht erreichbar waren, liess ich ausrichten, dass ich zu Ihrer Verfügung stehe und Sie mich jederzeit telefonisch erreichen könnten.» Entscheidend ist der Wortlaut einer daraufhin ausgestellten Quittung, die R am 23. Juli 1982 unterschrieb; er lautet: «Ich (R) bestätige hiermit, von Frau (X) den Betrag von Fr. 500.– erhalten zu haben, per Saldo aller Ansprüche aus dem Verkauf des Fahrzeuges an die Firma (M). Diese Zahlung ist keine Schuldanererkennung seitens von Frau (X). Sie hat den Wagen in gutem Glauben, dass er unfallfrei ist, an die Firma (M) verkauft. Die nun gemachte Feststellung, dass es sich um einen Unfallwagen handelt, geht auf eine Kollision zurück, die der Erstbesitzer des Wagens, Herr (A), gehabt hat. Herr (A) hat beim Verkauf an Frau (X) am 14. Juli 1980 diese Tatsache verschwiegen und nun nach Rückfrage zugegeben.»

3. Gemäss der bei der Stadtpolizei eingeholten Vernehmlassung hat der Verfasser des in Frage stehenden Leumundsberichtes unter der Rubrik

«Akten bei den Polizeistellen» was folgt festgehalten: «Bericht der Kapo Zürich vom 2.7.82 wegen Verdacht des Betrages beim Autohandel. Frau (X) verkaufte im Mai ihren PW ... als «unfallfrei» an die Firma (M). Später wurde der Wagen von der Firma (R) in ... übernommen, wo man einen Frontschaden feststellte. Die beteiligten Parteien konnten sich in der Folge einigen, und niemand war an einer Strafanzeige interessiert.»

Rechtliches

Der polizeiliche Leumundsbericht dient dem Richter zur Beurteilung der Täterpersönlichkeit im Hinblick auf die Schuldfrage und auf das Strafmass. Das Vorgehen beim Erstellen von Leumundsberichten ist bei der Stadtpolizei in einer Dienstanweisung geregelt. Danach muss der Leumundsbericht objektiv und sachlich abgefasst werden. Er hat Tatsachen und Wahrnehmungen, nicht aber bloss Vermutungen zu enthalten. Positive und negative Feststellungen sind mit derselben Sorgfalt zu ermitteln und zu verwerten. Soweit möglich sind wichtige Aussagen, namentlich solche, die den Betroffenen belasten, zu überprüfen und Widersprüche abzuklären, wobei das Ergebnis im Bericht festzuhalten ist.

Beim Tatbestand des Betrages (Art. 148 StGB) handelt es sich um ein Officialdelikt, das von Amtes wegen zu verfolgen ist. Nach den polizeilichen Ermittlungen sind die Akten – strengrechtlich betrachtet – der Strafuntersuchungsbehörde zur Durchführung der Strafuntersuchung zuzustellen. Die Untersuchungsbehörde hat Anklage zu erheben oder aber das Verfahren formell einzustellen. Wenn die Stadtpolizei im vorliegenden Fall darauf verzichtet, die Akten der Bezirksanwaltschaft zur Durchführung einer Strafuntersuchung wegen Betrugsversuches zu übermitteln, so offenbar darum, weil sie selber keinen genügenden Verdacht hegte. Rechtlich nicht haltbar ist der Vermerk der Fahrzeugfahndung auf dem Rapport zur Begründung der Nichtüberweisung der Akten an die Strafuntersuchungsbehörde: «Ablage der Originalakten im Archiv, da Interesse einer Strafverfolgung nach Bezahlung von Fr. 1000.– (Betrag offenbar unrichtig eingesetzt; richtigerweise sollte er auf Fr. 500.– lauten; d.V.) fehlt.»

Es geht nicht an, dass die Polizei die Abklärung des Sachverhaltes und dessen rechtliche Beurteilung durch die Untersuchungsbehörde durch Nichtüberweisung der Akten verhindert, auf den Verdacht des Betrugsversuches im Leumundsbericht aber gleichwohl hinweist. In seiner Vernehmlassung kommt denn auch das Polizeiamt zum Schluss, der beanstandete Passus hätte nicht in den Leumundsbericht aufgenommen werden dürfen, da der Sachverhalt nicht genügend abgeklärt worden sei und die Darstellung an Objektivität zu wünschen übrig lasse.

Ergebnis

Im Einvernehmen mit dem Polizeiamt veranlasst der Ombudsmann die Weglassung eines betreffenden Hinweises bezüglich des Betrugsverdachts beim Autohandel in zukünftigen polizeilichen Leumundsberichten.

Nr. 2 Unverhältnismässiges Abschleppen eines Personenwagens durch die Stadtpolizei

Gegenstand der Beschwerde

Laut Abschlepprapport der Stadtpolizei Zürich wurde der PW von Herrn X am 16. Januar 1986 abgeschleppt. Die Finanzverwaltung belangt X für die Abschleppgebühren im Betrage von Fr. 173.–. X verweigert die Bezahlung der bereits gemahnten Rechnung mit der Begründung, sein Fahrzeug sei zu Unrecht abgeschleppt worden.

Abklärungen

Von der Motorisierten Verkehrspolizei zieht der Ombudsmann die Unterlagen bei; zudem fordert er eine Vernehmlassung an.

Erwägungen

Tatsächliches

Nach der Darstellung des Beschwerdeführers parkierte er seinen PW infolge einer Beschädigung des Anlassers während mehreren Tagen auf

einer zeitlich unbegrenzten, weiss markierten Parkfläche an der Quellenstrasse in der Nähe seiner Wohnung. In der Folge habe die Stadtpolizei auf dieser Parkfläche für den 16. Januar ab 07.00 Uhr ein transportables Anhalteverbot angebracht. Es stehe zweifelsfrei fest, dass sein Wagen ausserhalb der das Anhalteverbot betreffenden Fläche abgestellt gewesen sei. Das Motorfahrzeug figuriere, wie die Akten zeigen würden, denn auch nicht auf der von der Polizei erstellten Liste jener Fahrzeuge, die sich im Zeitpunkt der Anbringung der Signalisation innerhalb des Anhalteverbotes befunden hätten. Zu Unrecht werfe ihm die Polizei vor, er sei möglicherweise nach der Erstellung der Liste in die Parkverbotszone hineingefahren; diese Version widerspreche der Tatsache, dass das Auto gar nicht manövrierfähig gewesen sei.

Nach den Akten figuriert das Auto des Beschwerdeführers tatsächlich nicht unter den drei Fahrzeugen, die beim Stellen der Signale bereits parkiert waren. Hingegen hält der diensttuende Polizeifunktionär in seinem Bericht daran fest, dass am 16. Januar 1986 um 07.32 Uhr der PW von X innerhalb des für einen «Umzug» signalisierten Halteverbotes angehalten wurde und abgeschleppt werden musste. Da laut Angaben des Strassenverkehrsamtes X nicht in der Stadt Zürich, sondern in einer Seegemeinde gemeldet gewesen sei, habe er auch nicht erreicht werden können. Der Bericht fährt fort: «Hätte (X) sich fristgemäss innert 14 Tagen auf dem Strassenverkehrsamt Zürich umschreiben lassen, hätten wir ihn (an seinem nahegelegenen Wohnort) aus dem Bett geholt. Er hat die Frist von 14 Tagen aber nicht eingehalten und hat mehr als ein Jahr später am 22. April 1986 seinen Fahrzeugausweis umschreiben lassen. Seinen Wohnsitzwechsel ... hatte er vorschriftsgemäss am 15. Januar 1985 bei der Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich vorgenommen.» Bei ihren Angaben über die verspätete Meldung der neuen Wohnadresse an das Strassenverkehrsamt beruft sich die Stadtpolizei auf einen dem Ombudsmann vorgelegten EDV-Ausdruck.

Rechtliches

Rechtsgrundlage für das Abschleppen von Fahrzeugen und die damit zusammenhängenden Gebühren bilden der Art. 31 der Allgemeinen Polizeiverordnung vom 30. März 1977 sowie der Stadtratsbeschluss vom 18. Januar 1984. Grundsätzlich dürfen nur vorschriftswidrig parkierte Fahrzeuge unter Kostenpflicht des Fahrzeugbesitzers abgeschleppt

werden. Da in der Frage, ob das Fahrzeug innerhalb eines Halteverbotes parkiert war, die Aussagen des Beschwerdeführers und der Polizei auseinandergehen, ist zu prüfen, ob der Abschleppvorgang allenfalls aus anderen Gründen unrechtmässig erfolgt ist.

Beim Abschleppen von Fahrzeugen, welche Massnahme rechtlich eine Ersatzvornahme darstellt, sind alle in Lehre und Rechtsprechung für die Durchführung von Zwangsmassnahmen entwickelten Grundsätze, insbesondere die Schranke des Verhältnismässigkeitsprinzips, zu beachten (BGE 106 Ib 338). Beim Abschleppen darf nur dann auf eine vorgängige Mahnung bzw. Aufforderung an den Fahrzeugbesitzer, seinen Wagen wegzustellen, verzichtet werden, wenn zum vornherein feststeht, dass der Pflichtige der behördlichen Anordnung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen kann (A. Kölz, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, Rz 11 zu § 30 VRG, S. 251; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 5. A., Basel/Stuttgart 1976, S. 309).

Im Verlaufe des Verfahrens vor dem Ombudsmann erbrachte nun X den Nachweis dafür, dass die handelnden Polizeifunktionäre dem EDV-Ausdruck für die Umschreibung des Fahrzeugausweises auf die neue Adresse in der Stadt Zürich ein unrichtiges Datum entnommen haben. Gemäss vorgelegtem Fahrzeugausweis erfolgte die Umschreibung bereits am 22. Oktober 1985, also beinahe drei Monate vor dem Abschleppvorgang. Aus welchen verwaltungsinternen Gründen der handelnden Polizei anlässlich des Abschleppens die neue Adresse von X, der seinen Wagen in nächster Nähe seiner Wohnung parkiert hatte, nicht bekannt war, mag dahingestellt bleiben. Verwaltungsinterne Missverständnisse dürfen dem Bürger nicht angelastet werden.

Empfehlungen und Erledigung

Nachdem der Polizei die Adressänderung von X richtigerweise hätte bekannt sein müssen, und die den Abschleppauftrag erteilenden Polizeifunktionäre selber ausführen, bei Kenntnis der richtigen Wohnadresse hätten sie versucht, den Fahrzeughalter rechtzeitig zu benachrichtigen, empfiehlt der Ombudsmann, von der Erhebung von Abschleppgebühren abzusehen. Die Stadtpolizei sieht von der Gebührenerhebung ab.

Nr. 3 *Stadtärztlicher Dienst; Rechnung für Kuraufenthalt; Rechtsänderung*

Gegenstand des Anliegens

Der Stadtärztliche Dienst der Stadt Zürich mahnte Herrn X mit Schreiben vom 20. Juni 1986 zur Bezahlung der Rechnung im Betrage von Fr. 420.– vom 12. Mai 1986 für einen Aufenthalt in der städtischen «Clinica Monte Brè», Ruvigliana, unter der Androhung, dass der Rechtsweg beschritten werden müsste, sofern die Forderung nicht innert zehn Tagen beglichen werde.

X ist mit dem Forderungsbetrag nicht einverstanden; er macht geltend, er sei vor Antritt des Kuraufenthaltes vom Stadtärztlichen Dienst dahin orientiert worden, seine Eigenleistungen an die Kurkosten beliefen sich pro Tag auf Fr. 10.–. Ungeachtet dieser Orientierung stelle ihm der Stadtärztliche Dienst für den 21-tägigen Kuraufenthalt Rechnung über Fr. 420.–. Auf seine Anfrage hin habe ihm das Patientenbüro mitgeteilt, die vom Pensionär zu erbringenden Eigenleistungen seien kurzfristig auf den 1. April 1986 von bisher Fr. 10.– auf neu Fr. 20.– pro Tag erhöht worden. Nach dem Dafürhalten von X ist der Stadtärztliche Dienst bei seiner ursprünglichen Zusicherung zu behaften.

Abklärungen und Erwägungen

Tatsächliches

Aus der vom Stadtärztlichen Dienst erstatteten Vernehmlassung ergibt sich, dass der Kuraufenthalt von X ab 10. März 1986 mit Arztzeugnis gemeldet worden war. Anlässlich des nachfolgenden Besuches teilte das Patientenbüro X mündlich mit, er habe an die Tagestaxe von Fr. 81.– in Anbetracht seiner finanziellen Verhältnisse nur eine Eigenleistung von Fr. 10.– zu erbringen.

Nach Abgabe dieser Zusicherung wurde die Taxreduktion bei Vorliegen von besonderen Verhältnissen mit Stadtratsbeschluss vom 19. März 1986 mit Wirkung ab 1. April 1986 neu geregelt. Der Stadtärztliche Dienst erhielt am 2. April 1986 von der Neuregelung Kenntnis und wies die Klimastationen umgehend an, die betroffenen Patienten über die neue Bestimmung zu informieren.

Rechtliches

Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben hat der Bürger Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Auskünfte und Zusicherungen. Es ist anerkannt, dass eine unrichtige Auskunft, welche die Verwaltung dem Bürger erteilt und auf die er sich verlassen hat, unter gewissen Umständen bindend ist. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Bürger in begründetem Vertrauen auf die amtliche Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat und überdies angenommen werden muss, er hätte bei richtiger Auskunft ein für ihn vorteilhafteres Vorgehen gewählt. X macht denn auch geltend, er hätte auf die Kur verzichten müssen, wenn er gewusst hätte, dass seine Eigenleistungen pro Tag Fr. 20.– betragen würden. Nicht erforderlich ist, dass die Auskunft in bestimmter Form erteilt worden ist. Auch eine mündliche Auskunft kann Verbindlichkeit erlangen. Voraussetzung dafür ist aber, dass der Bürger die Auskunft im Zeitpunkt der Vertrauensbetätigung berechtigterweise für richtig und verbindlich halten durfte, die Unrichtigkeit bei Beachtung der erforderlichen Sorgfalt nicht kennen konnte. Zudem muss die Auskunft vorbehaltlos erfolgt und die Amtsstelle, welche die Auskunft erteilt hat, zuständig gewesen sein. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt.

Nun stehen aber behördliche Auskünfte an und für sich unter dem stillschweigenden Vorbehalt der Rechtsänderung. Insoweit kann grundsätzlich eine Auskunft nur verbindlich sein, wenn sie erteilt wurde aufgrund der Rechtslage, die für die nachträgliche Verfügung der Verwaltung massgeblich ist. Der Bürger kann sich dann nicht auf behördliche Zusagen berufen, wenn zwischen der Zusage und dem Zeitpunkt, da diese erfüllt werden muss, eine Änderung der Rechtslage eintritt, die die Erfüllung der Zusage durch die Behörde einschliesst (vgl. dazu: Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Allgemeiner Teil, 5.A. Basel/Stuttgart 1976, S. 468ff.).

Der stillschweigende Vorbehalt der Rechtsänderung, der bisher im Bereich der behördlichen Auskünfte und Zusagen mehr oder weniger unangefochten Geltung beanspruchte, weicht in der neuesten Literatur einer Interessenabwägung. Eine wachsende Zahl von Autoren vertritt heute die Meinung, auch bei Auskünften und Zusagen, die von einer Änderung der Rechtslage betroffen werden, sei eine Abwägung der gegenläufigen Interessen vorzunehmen und, sofern die Interessen des

Bürgers überwiegen würden, soll der Vertrauensschutz auch bei einer Rechtsänderung nicht enden (vgl. B. Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt 1983, S. 159ff.). Das berechnete Vertrauen des Bürgers in die bestehende Rechtslage darf nach der neuen Theorie nicht generell aberkannt werden mit dem Argument, der Bürger habe jederzeit mit einer Rechtsänderung zu rechnen. «Gewiss kann der einzelne nicht auf den ewigen Fortbestand der Gesetze zählen, doch soll er sich darauf verlassen dürfen, dass der Gesetzgeber und die rechtsanwendenden Organe auch im Fall einer Rechtsänderung auf das erbrachte Vertrauen Rücksicht nehmen (Weber-Dürler, a.a.O.). Steht zum Zeitpunkt der Auskunftserteilung eine Rechtsänderung bevor, so ist die Behörde aufgrund der aus Treu und Glauben folgenden Auskunftspflicht gehalten, den Anfragenden darüber zu belehren. Ob der Stadtärztliche Dienst in der Lage gewesen wäre, X vor Antritt des Kuraufenthaltes über die bevorstehende Änderung der Rechtsgrundlagen zu orientieren, muss dahingestellt bleiben.

Beilegung der Differenzen

Der Verwaltungsdirektor des Stadtärztlichen Dienstes erklärt sich bereit, die Rechnung im Betrage von Fr. 420.– zu annullieren und durch eine neue Rechnung, lautend auf Fr. 210.–, zu ersetzen. Fraglich ist, ob es sich dabei – wie der Stadtärztliche Dienst ausführt – um ein Entgegenkommen handelt. Nach der Auffassung des Ombudsmannes ist die Reduktion der Rechnung eine Folge der neueren Lehre über die Interessenabwägung bei Änderung der Rechtslage.

Nr. 4 Altersbeihilfe, Verjährung von Rückerstattungsforderungen

Gegenstand der Beschwerde

Die Altersbeihilfe der Stadt Zürich fordert mit Verfügung vom 29. Oktober 1985 von Frau X bezogene kantonale Beihilfen im Betrage von Fr. 10193.40 sowie bezogene Gemeindegzuschüsse und Zulagen im Betrage von Fr. 14997.20, total Fr. 25190.60, zurück. Frau X ist der Ansicht, der Rückforderungsanspruch sei teilweise oder ganz verjährt.

Abklärungen und Erwägungen

Tatsächliches

Gestützt auf die von der Altersbeihilfe erstattete Vernehmlassung ergeben sich folgende tatsächlichen Verhältnisse: Das Ehepaar X stellte am 8. Dezember 1966 bei der Altersbeihilfe der Stadt Zürich Antrag auf Ausrichtung von Zusatzleistungen zur AHV. Rückwirkend ab 1. Januar 1966 wurden folgende Leistungen ausgerichtet:

– Eidgenössische Ergänzungsleistungen	Fr. —.—
– Kantonale Beihilfe	Fr. 178.25
– Gemeindegzuschüsse	<u>Fr. 106.95</u>

Zusammen pro Monat Fr. 285.20

Bis zum Tode von Herrn X am 14. Dezember 1969 wurden die Zusatzleistungen verschiedentlich angepasst. Mit Entscheid vom 16. Januar 1970 erhielt Frau X als Witwe folgende Leistungen zugesprochen:

– Eidgenössische Ergänzungsleistungen	Fr. —.—
– Kantonale Beihilfe	Fr. 25.40
– Gemeindegzuschüsse	<u>Fr. 6.40</u>

Zusammen pro Monat Fr. 31.80

Auf den 1. April 1970 wurden die Gemeindegzuschüsse auf Fr. 168.40 hinaufgesetzt, unter Beibehaltung der kantonalen Beihilfe von Fr. 25.40. Im Zusammenhang mit der AHV-Renten-Erhöhung auf den 1. Januar 1975 entfiel die kantonale Beihilfe und Frau X hatte lediglich noch Anspruch auf einen monatlichen Gemeindegzuschuss in der Höhe von Fr. 11.–. Gestützt auf ihr eigenes Begehren bestätigte die Altersbeihilfe die Einstellung aller Leistungen ab 1. Januar 1977.

Rechtliches

Die Rückforderung der Altersbeihilfe im Betrage von Fr. 25190.60 bezieht sich auf Leistungen vom 1. Januar 1966 bis zum 31. Dezember

1976. Rechtmässig bezogene Beihilfen sind in der Regel zurückzuerstatten, wenn Bezüger in günstige Verhältnisse gekommen sind (§ 19 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 7. Februar 1971). Gemäss Art. 11 der städtischen Verordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Gewährung von Gemeindegewerkschaften zu den Zusatzleistungen (Gemeinderatsbeschluss vom 20. Dezember 1972) finden, soweit die Verordnung nichts anderes bestimmt, die Bestimmungen des Gesetzes über die Zusatzleistungen auch auf die Gemeindegewerkschaften Anwendung. Die Gemeindegewerkschaften umfassen dabei nicht nur die in monatlichen Raten zur Auszahlung gelangenden Beiträge, sondern auch die einmaligen Zulagen, die nur ausgerichtet werden, wenn Anspruch auf einen laufenden Gemeindegewerkschaft besteht. Periodische Gemeindegewerkschaften und einmalige Auslagen bilden eine untrennbare Einheit. Bei Vorliegen der im kantonalen Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen sind demnach Gemeindegewerkschaften samt Zulagen zurückzuerstatten.

Frau X konnte aus dem Nachlass ihres am 19. Mai 1978 verstorbenen Bruders eine grössere Erbschaft antreten. Der Erbanfall wurde der Altersbeihilfe im Zusammenhang mit einer in periodischen Abständen vorzunehmenden Überprüfung im Oktober 1985 bekannt.

«Rückerstattungsansprüche verjähren nach Ablauf von fünf Jahren seitdem das mit der Durchführung betraute Organ von ihrem Entstehen Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber nach Ablauf von zehn Jahren seit der letzten Beihilfezahlung. Entsteht nach dem Tode des einen Ehegatten eine Rückerstattungspflicht aus dem Nachlass, beginnt die Verjährung erst mit dem Tode des überlebenden Ehegatten (§ 19 Abs. 2 des genannten Gesetzes über die Zusatzleistungen zur AHV/IV).»

Diese Verjährungsbestimmung gilt auch für die Verjährung von Gemeindegewerkschaften, da die Gemeindeverordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur AHV/IV nichts anderes bestimmt. Die Zahlung des letzten Gemeindegewerkschafts erfolgte – wie gesehen – im Dezember 1976, wobei unbestritten ist, dass es sich nur noch um eine geringe Auszahlung handelte. Bekannt wurden der Altersbeihilfe

die günstiger gewordenen Verhältnisse von Frau X im Oktober 1985. Soweit sich der Rückerstattungsanspruch auf die Gemeindegewerkschaften und Zulagen (Fr. 14 997.20) bezieht, ist daher die Verjährung nicht eingetreten, und es besteht insoweit der Rückforderungsanspruch zu Recht.

Anders gestaltet sich die Verjährung mit Bezug auf die kantonale Beihilfe im Betrage von Fr. 10 193.40. Die letzte Zahlung kantonaler Beihilfen erfolgte im Dezember 1974. Am 29. Oktober 1985 (Datum der Rückforderungsverfügung) war die absolute Verjährungsfrist von zehn Jahren bereits abgelaufen und die Verjährung eingetreten. Demgegenüber ist die Altersbeihilfe der Stadt Zürich der Auffassung, eidgenössische Ergänzungleistungen, kantonale Beihilfe und Gemeindegewerkschaften würden unter dem Oberbegriff «Zusatzleistungen» eine Einheit bilden, welche sich auch auf die Verjährungsfrist auswirke. Die Verjährungsfrist für die kantonale Beihilfe beginne daher erst mit der letzten Zahlung von Gemeindegewerkschaften zu laufen. Dieser Rechtsauffassung vermag sich der Ombudsmann – gestützt auf den klaren Wortlaut von § 19 des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur AHV/IV, wonach Rückerstattungsansprüche für Beihilfen nach Ablauf von zehn Jahren seit der letzten Zahlung verjähren – nicht anzuschliessen.

Empfehlung und Erledigung

Gestützt auf die Empfehlungen des Ombudsmannes schliesst sich der Chef der Altersbeihilfe der Stadt Zürich den Überlegungen des Ombudsmannes an. Die Altersbeihilfe reduziert den Rückerstattungsanspruch auf Fr. 14 997.20, und Frau X zieht ihre vorsorglich erhobene Einsprache gegen die Verfügung der Altersbeihilfe vom 29. Oktober 1985 zurück.

Nr. 5 Altersheime; Berechnung des Pensionspreises bei Verlegung des Pensionärs in ein Krankenhaus

Gegenstand der Beschwerde

Frau X beschwert sich darüber, dass ihr sowohl das städtische Altersheim als auch das städtische Krankenhaus für einen Teil des Aufenthaltes ihrer Mutter, Frau Y, im Krankenhaus Rechnung gestellt hätten.

Erwägungen

Tatsächliches

Frau Y trat am 3. Juli 1984 in das Altersheim ein. Ihre beeinträchtigte Gesundheit erforderte am 6. Dezember 1985 die Übersiedlung in das Krankenhaus. Bei einem Sturz erlitt die Patientin einen Oberschenkelhalsbruch und musste für die Dauer von ca. zwei Wochen vom Krankenhaus in das Stadtspital verlegt werden. Anfangs Februar 1986 konnte Frau Y wieder in das Krankenhaus zurückkehren, wo sie am 12. Februar 1986 verstarb.

Das Altersheim stellte Rechnung für das Pensionsgeld von täglich Fr. 63.60 für die Dauer vom 6. Dezember 1985 bis 21. Januar 1986 unter Abzug eines Rückvergütungsgeldes von Fr. 10.– pro Tag für die Dauer von 45 Tagen. Das Rechnungstotal belief sich auf Fr. 3667.70.

Der Stadtärztliche Dienst berechnete die Kosten für die Tagestaxen im Krankenhaus vom 6. Dezember 1985 bis zum Todestag, dem 12. Februar 1986, unter Abzug des Aufenthaltes im Stadtspital, auf Fr. 1805.–.

Frau X bezahlte die Rechnungen, wurde aber von der Krankenkasse der Verstorbenen darauf hingewiesen, dass sie möglicherweise zwei verschiedenen Institutionen für dieselbe Zeitspanne die Kosten für die Unterbringung von Frau Y bezahlt habe.

Die Beschwerdeführerin erkundigte sich beim Sozialamt. Da sie aus der mündlichen, negativen Auskunft nicht klug wird, gelangt sie an den Ombudsmann.

Rechtliches

Gemäss Ziff. 4 des von Frau X mit dem Sozialamt der Stadt Zürich abgeschlossenen Pensionsvertrages wird bei Austritt oder Tod des Pensionärs ein reduzierter Pensionspreis bis zum Ende des nächstfolgenden Monats verrechnet. Dabei besteht die Verpflichtung, spätestens bis zu diesem Zeitpunkt das Zimmer zu räumen. Bei vorzeitiger Wiederbelegung des Zimmers entfällt die Verrechnung der Reservationstaxe. Art. 7 Abs. 1 und 2 des Pensionsvertrages bestimmt: «Der Vertrag kann auf das Ende des nächstfolgenden Monats gekündigt werden. / Eine Kündigung durch die Verwaltung der Heime kann erfolgen, wenn der Pensio-

när aus gesundheitlichen Gründen dauernd auf eine andere Unterkunft angewiesen ist oder wenn er seine Verpflichtungen gemäss diesem Vertrag nicht einhält.»

Eine Kündigung liegt nicht vor.

Über die Kostenregelung bei ungekündigter Verlegung eines Pensionärs in ein Pflegeheim fehlt es im Pensionsvertrag an einer ausdrücklichen Bestimmung. Die Vorsteherin des Sozialamtes erliess mit Verfügung vom 2. März 1984 folgende Bestimmung: «Ist die dauernde Unterbringung eines Pensionärs in einem Pflegeheim vorgesehen, so wird der Pensionspreis nur bis zum Tag der Zimmerräumung verrechnet, und zwar mit einer Rückerstattung von Fr. 10.– vom Tag der Umplazierung an.»

Rechtlich unklar ist, ob diese Bestimmung die Kündigung durch die Verwaltung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 und 2 des Pensionsvertrages (wonach die Kündigung durch die Verwaltung erfolgen kann, wenn der Pensionär aus gesundheitlichen Gründen auf eine andere Unterkunft angewiesen ist) ersetzt, ob sie die Bestimmungen des Pensionsvertrages lückenfüllend ergänzt oder ob sie als selbständige Verfügungsverfügung neben den Pensionsvertrag treten soll. Auf die Anwendbarkeit dieser Verfügung hat indessen diese Unklarheit keinen Einfluss.

Gemäss der vom Ombudsmann eingeholten Vernehmlassung der Verwaltung der Heime erfolgte die Räumung des Pensionärs-Zimmers am 24. Dezember 1985. Irrtümlicherweise wurde der Pensionspreis für Frau Y bis zum Tag des Bezuges des Zimmers durch einen neuen Pensionär am 21. Januar 1986 in Rechnung gestellt.

Bei der Rechnungstellung ging die Verwaltung der Heime offenbar von Ziff. 4 Abs. 2 des Pensionsvertrages aus, bewertete den Übertritt unrichtigerweise als Austritt und übersah die Spezialregelung bei dauernder Unterbringung des Pensionärs in einem Pflegeheim gemäss Ziff. 3 der Verfügung der Vorsteherin des Sozialamtes vom 2. März 1984.

Erledigung

Bei dieser Sach- und Rechtslage bedauert die Verwaltung das Versehen und erstattet Frau X, der Tochter der verstorbenen Frau Y, den zu Un-

recht erhobenen Betrag von Fr. 1393.60 (26 Tage à Fr. 63.60 abzüglich Fr. 10.– tägliche Reservationstaxe) zurück.

Nr. 6 Fürsorgeamt; Inkasso von Unterhaltsbeiträgen

Gegenstand der Beschwerde

Die Ehegatten X leben gerichtlich getrennt. Der Ehemann wurde verpflichtet, der Ehefrau an ihren Unterhalt monatliche Beiträge von Fr. 900.– und an den Unterhalt der beiden Söhne monatlich je Fr. 350.– (inkl. Kinderzulage) zu entrichten. Weil der Ehemann mit seinen Unterhaltsleistungen arg in Rückstand geriet, mussten Frau X und ihre beiden Söhne vom Fürsorgeamt der Stadt Zürich unterstützt werden. Nachdem sich die Zahlungsmoral von Herrn X verbesserte, konnten die Unterstützungsleistungen wegfallen; seither betreut das Büro für Inkasso des Fürsorgeamtes das Inkasso der Unterhaltsbeiträge.

Das Inkassobüro teilt Frau X mit: «Nachdem Ihr Sohn (B) das 20. Altersjahr auch überschritten hat, und nur noch Unterhaltsbeiträge für Sie zu bezahlen sind, sehen wir uns veranlasst, von den eingehenden Überweisungen von Herrn (X) noch Fr. 500.– zu vermitteln. Den Rest von den Einzahlungen von Herrn (X) werden wir an die ungedeckten Auslagen des Fürsorgeamtes, die zur Zeit immer noch Fr. 34 000.– betragen, verbuchen.»

Frau X bezweifelt die Rechtmässigkeit des Vorgehens, weshalb sie sich an den Ombudsmann wendet.

Erwägungen

Eingehende Unterhaltsbeiträge können jedenfalls dann nicht an die ungedeckten Auslagen des Fürsorgeamtes «verbucht» werden, wenn es an einer Rückerstattungsforderung des Fürsorgeamtes gegen Frau X fehlt.

Gemäss § 27 in Verbindung mit § 20 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14. Juni 1981 ist rechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe zurückzuerstatten, wenn der Hilfeempfänger aus Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderen nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführenden Gründen in finanziell günstige Verhältnisse ge-

langt oder wenn ein Hilfesuchender über Grundeigentum oder andere Vermögenswerte in erheblichem Ausmass verfügt, und diese Vermögenswerte realisierbar sind.

Auf derartige, eine Rückerstattungspflicht begründende Tatsachen oder Umstände nimmt das Inkassobüro des Fürsorgeamtes keinen Bezug. An Hinweisen auf solche Umstände fehlt es völlig. Dementsprechend erging auch keine Rückerstattungsverfügung.

Dem Fürsorgeamt steht daher kein Recht zu, von den eingehenden, gerichtlich festgesetzten Unterhaltsbeiträgen einen Teil zur Deckung erbrachter wirtschaftlicher Sozialhilfe abzuzweigen.

Gestützt auf die Intervention des Ombudsmannes ist auch der Rechtsdienst des Fürsorgeamtes der Ansicht, für die «Verbuchung» von laufenden Unterhaltsbeiträgen an frühere Fürsorgeauslagen bestehe keine Rechtsgrundlage. Der Rechtsdienst bedauert die Fehlüberweisung, die auf die Überlastung des Inkassobüros und auf die Einführung eines neuen Mitarbeiters zurückzuführen seien.

Erledigung

Das Fürsorgeamt beauftragt die Kasse, die zurückbezahlten Unterhaltsbeiträge im Betrage von Fr. 2800.– Frau X auszubezahlen und ihr inskünftig die gerichtlich festgelegten Unterhaltsbeiträge ungeschmälert zu überweisen.

B. Die Intervention führt über den Einzelfall hinaus zu generellen Massnahmen

Nr. 7 Noch einmal: Pflegekinderfürsorge; Personalien von Kindern in Tagespflege

Zum Thema

In Nr. 11 seines Berichtes an den Gemeinderat der Stadt Zürich für das Jahr 1985 brachte der Ombudsman ein Geschäft aus dem Bereich der Pflegekinderfürsorge ausführlich zur Darstellung (vgl. Seite 54ff.). Es ging darum, dass die Pflegekinderfürsorge der Stadt Zürich ab 1. Januar 1985 von einem Verein zur Vermittlung und Unterbringung von Kindern in Tagesfamilien, entgegen einer langjährigen Praxis, die Bekanntgabe der genauen Personalien der Tagespflegekinder und deren Eltern forderte. Der Verein befürchtete, die Registrierung der Personalien würde die Eltern verunsichern und davon abhalten, seine Vermittlungsdienste weiterhin in Anspruch zu nehmen. Vom Ombudsman wünschte der Verein Antwort auf die Frage, ob die Forderung nach Bekanntgabe der Personalien in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtsordnung erhoben werde.

Im Verlaufe der erforderlichen Abklärungen setzte sich der Ombudsman der Stadt Zürich auch mit dem Jugendamt des Kantons Zürich in Verbindung, welches, obwohl dazu in keiner Weise verpflichtet, zu der aufgeworfenen Frage aus seiner Sicht Bericht erstattete.

In seinem Schlussbericht an den Verein verneinte der Ombudsman eine Pflicht zur Bekanntgabe der vollständigen Personalien der Tagespflegekinder und der Registrierung der Personalien ihrer Eltern; nach seinem Dafürhalten liess sich die Forderung nicht mit den eidgenössischen und kantonalen Erlassen über die Pflegekindschaft vereinbaren. Die Vorsterin des Sozialamtes schloss sich dieser Ansicht an.

Über den Einzelfall hinausgehende Wirkungen der Intervention des Ombudsmannes

Wenn die Angelegenheit im Jahresbericht 1986 noch einmal zur Sprache kommt, so ausschliesslich darum, weil sich an diesem Beispiel be-

sonders deutlich veranschaulichen lässt, dass die Arbeit des Ombudsmannes immer wieder auch Wirkung über den Einzelfall hinaus zu zeitigen vermag. Eher selten wird sich ein Einfluss des städtischen Ombudsmannes auf den kantonalen Erlassbereich aufzeigen lassen. Das vorliegende Geschäft ist ein Beispiel dafür, dass auch einmal solche Auswirkungen deutlich werden können.

Die Zentralstelle für Mütterberatung und Pflegekinderwesen des Jugendamtes des Kantons Zürich teilt dem städtischen Ombudsman am 21. April 1987 mit:

«Einige Zeit ist es bereits her, dass Sie sich ... mit der Aktenführung bei Tagespflegeverhältnissen beschäftigt haben. Auf Ihren Wunsch hin hatten wir Ihnen die Haltung des kantonalen Jugendamtes in dieser Sache mitgeteilt, und Ihre abschliessende Stellungnahme deckte sich mit unserer Auffassung.

Angeregt durch Ihren Bericht haben wir uns im Jugendamt dann dazu entschlossen, in einer entsprechenden Weisung von den Bezirksjugendsekretariaten die Einhaltung der fraglichen gesetzlichen Bestimmungen zu verlangen und gleichzeitig die unbestimmten Gesetzesbegriffe im Zusammenhang mit der Tagespflege verbindlich zu definieren. Diese Weisung ... ist im Sinne einer Richtlinie auch den Vertretern der Sozialämter der Städte Zürich und Winterthur ... zugestellt worden.

Wir sind Ihnen dankbar, dass Sie uns auf diesen Fragenkreis aufmerksam gemacht haben; Ihre Abklärungen haben uns bei der Abfassung der Weisung wesentliche Dienste geleistet.»

Die Weisung zur Erfassung von Tagespflegeplätzen des Jugendamtes des Kantons Zürich vom März 1987 an die Jugendsekretäre bestimmt unter dem Titel «Aktenführung»:

«Die Akten über Tagespflegeverhältnisse dürfen neben den Angaben über die Tagespflegeeltern lediglich Vorname, Jahrgang und Nationalität des Tagespflegekinds sowie die Ergebnisse der Besuche und allfällige Massnahmen enthalten.»

In den Erläuterungen zur Weisung wird festgehalten, dass die Aufnahme der Personalien von Tagespflegekindern und ihren Eltern keinen Be-

standteil der Akten bilden würden; dabei wird ausdrücklich auf den Schlussbericht des Ombudsmannes hingewiesen:

«Diese Meinung vertritt auch der Beauftragte in Beschwerdesachen der Stadt Zürich, wenn er ... schreibt, «... dass nach Ansicht des Ombudsmannes ... vollständige Personalien des Tagespflegekindes und seiner Eltern nur mit deren ausdrücklichem Einverständnis» erhoben werden dürfen.»

Nr. 8 Steuerbezug; Rückzug des Rechtsvorschlages als Voraussetzung der Behandlung eines Erlassgesuches? Lohnabzüge zur Tilgung von Steuerschulden städtischer Arbeitnehmer?

Gegenstand des Anliegens

Herr X stand als Teilzeitbeschäftigter von 1973 bis zum Herbst 1985 in den Diensten der Stadt Zürich, die ihn für Steuerschulden des Jahres 1983 betreibt. Er beanstandet, dass das Steueramt seine Weigerung, den erhobenen Rechtsvorschlag zurückzuziehen, zum Anlass nehme, sein Gesuch um Steuererlass nicht zu behandeln und das Personalamt angewiesen habe, die Steuerschulden der Jahre 1983 und 1984 durch Besoldungsabzüge zu tilgen.

Abklärungen

Die Behandlung der Beschwerde erfordert den Beizug von zwei Stellungnahmen des Steueramtes, eine zusätzliche Rückfrage und die Einholung einer Vernehmlassung beim Personalamt.

Erwägungen

Tatsächliches

Die Mahnung zur Bezahlung der provisorischen Steuerrechnung für Staats- und Gemeindesteuern 1983 im Betrage von Fr. 1264.– beantwortete X im April 1984 mit einem Erlassgesuch. Die Behandlung desselben wurde bis zur definitiven Einschätzung zurückgestellt. Nach Er-

lass der definitiven Einschätzungsverfügung forderte das städtische Steueramt von X zur Behandlung des Erlassgesuches Belege über Lohnabrechnungen und eine Aufstellung über die Lebenskosten an, die der Pflichtige beibrachte, worauf das Amt weitere Unterlagen wünschte. Weil X diese nicht zustellte, leitete das Steueramt die Betreuung ein. Auf den Zahlungsbefehl hin erhob X Rechtsvorschlag. Nach Mahnung brachte X die angeforderten Unterlagen bei, worauf das Steueramt mit Schreiben vom 9. Mai 1985 die Weiterbehandlung des Erlassgesuches vom Rückzug des Rechtsvorschlages abhängig machte. Da X der Aufforderung nicht nachkam, wies das Steueramt das Personalamt an, von der Besoldung von X zur Begleichung der Steuerforderungen für die Jahre 1983 und 1984 monatlich Fr. 700.– abzuziehen und die Beträge dem Steueramt zu überweisen.

Rechtliches

1. Erlassgesuch und Betreuung

Dem Grundsatz folgend, dass ein Erlassgesuch erst behandelt werden kann, wenn die Steuerforderung in ihrer Höhe definitiv feststeht (Weisung der Finanzdirektion über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 27. September 1976, Zürcher Steuerbuch I A, Nr. 28/62, Rz 29), macht das Steueramt der Stadt Zürich in jahrelanger Praxis die Prüfung eines Erlassgesuches für eine in Betreuung gesetzte Steuerforderung vom Rückzug eines dagegen erhobenen Rechtsvorschlages abhängig. Diese Praxis vermag der Ombudsmann aus folgenden Gründen nicht restlos zu billigen:

Fragwürdig ist die gehandhabte Praxis insbesondere dann, wenn die Höhe der Steuerforderung nicht bestritten und der Rechtsvorschlag einzig mit der Begründung erhoben wird, das Steueramt habe ein vor Einleitung der Betreuung vom Steuerpflichtigen eingereichtes Erlassgesuch noch nicht behandelt. Da weder im Erlass- noch im Rechtsöffnungsverfahren die materielle Richtigkeit des Einschätzungsentscheidendes überprüft werden kann (vgl. dazu: Reimann/Zuppinger/Schärner, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Bd. III, Bern 1969, N 11 f. zu § 116 StG und N 8 zu § 123 StG), richtet sich der Rechtsvorschlag nicht gegen die aufgrund der Einschätzung betragsmässig fixierte Steuerforderung, sondern ausschliesslich gegen deren Geltendmachung (vgl. die oben ange-

fürhte Weisung der Finanzdirektion, Rz 7; Reimann/Zuppinger/Schärfer, a.a.O., N 2 zu § 123 StG). Dem Schuldner stehen gegenüber dem Vollstreckungstitel lediglich die Einreden der Tilgung, der Stundung oder der Verjährung zur Verfügung (Art. 81 Abs. 1 SchKG in Verbindung mit Art. 80 Abs. 2 SchKG und § 214 ZPO; vgl. Fritzsche/Walder, Schuldbeitreibung und Konkurs nach schweizerischem Recht, Bd. I, 3. A., Zürich 1984, Rz 19ff. zu § 19, S. 242). Sowohl ein an die rechtskräftige Einschätzung anschliessendes Erlassverfahren oder Betreibungsverfahren sind Handlungen im Rahmen des Steuerbezuges, weshalb der eingangs erwähnte, auf eine noch ausstehende Einschätzung Rücksicht nehmende Grundsatz nicht übernommen werden kann und kein Anlass besteht, ein Erlassgesuch rechtskräftig eingeschätzter Steuern nur dann zu behandeln, wenn der Betriebsbene den Rechtsvorschlag zurückzieht.

2. Tilgung von Steuerschulden städtischer Arbeitnehmer durch Besoldungsabzüge

Von den städtischen Arbeitnehmern darf erwartet werden, dass sie sich bei der Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten vorbildlich verhalten. In der Praxis nimmt das Personalamt auf Begehren des Steueramtes bei städtischen Arbeitnehmern zur Begleichung von Steuerrückständen Besoldungskürzungen vor. Es stützt sich dabei auf einen Stadtratsbeschluss vom 15. Dezember 1934. Danach wurde das Steueramt angewiesen, in Verbindung mit dem Personalamt gegenüber städtischen Funktionären, die nach durchgeführtem Mahnverfahren ihre Steuerrückstände nicht vollständig beglichen haben, zur Deckung derselben monatliche Besoldungsabzüge im Betrage einer Vierteljahres-Steuerquote vorzunehmen. Der Stadtratsbeschluss entsprach den Umständen der Krisenjahre. Der Stadtrat ging von der Erwägung aus, «dass besonders in einer Zeit der Krise und der Arbeitslosigkeit das städtische Personal seine steuerrechtlichen Verpflichtungen genau zu erfüllen habe».

Ob der Stadtrat, der mit dem Beschluss vorab den Steuerrückständen des Jahres 1934 begegnen wollte, das Kompensationsverfahren für alle Zukunft einzuführen beabsichtigte, ist unklar und wenig wahrscheinlich. Im Dispositiv wird dazu festgehalten: «Ohne anderslautenden Stadtratsbeschluss ist dieses Abzugsverfahren auch für spätere Steuerjahre zur Anwendung zu bringen.» Dass der Stadtrat den Zeitumständen Rechnung tragen wollte und kaum eine Dauerregelung einzuführen gedachte,

zeigt auch die Statistik: Belief sich die Anzahl der Kompensationsverfahren im Jahre 1943 auf immerhin 1300, so betrug sie im Jahre 1985 noch 47.

Hinzu kommt, dass es an den gesetzlichen Grundlagen zu fehlen scheint. Das Personalamt räumt der Stadt Zürich das Verrechnungsrecht mit Besoldungsansprüchen nur in drei eng umschriebenen Fällen ein: Für Rückerstattungsansprüche bei in Notlagen gewährten Darlehen (Art. 58 Abs. 2 PR); für Mietzinsforderungen bei Dienstwohnungen (Art. 62 Abs. 1 PR) und für den Bezug gemahnter Bussen, die als Disziplinar massnahmen verhängt wurden (Art. 77 Abs. 2 PR und dazugehörige Ausführungsbestimmungen). Gemäss Art. 15 und Art. 19 der Besoldungsverordnung werden sodann Versicherungsleistungen und Haftpflichtentschädigungen auf die Besoldung angerechnet. Sowohl das Personalrecht als auch die Besoldungsverordnung sind Erlasse des Gemeinderates und gehen als solche und auch als jüngeres Recht dem Stadtratsbeschluss aus dem Jahre 1934 vor. Bei beiden Verordnungen handelt es sich um verwaltungsrechtliche Sonderbestimmungen, die für den allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach die Verrechnung grundsätzlich zulässig ist (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, Bd. I, 5. A., Basel/Stuttgart 1976, S. 195), keinen Raum lassen. Forderung und Gegenforderung, die verrechnet werden sollen, müssen zwischen dem gleichen Bürger und dem gleichen Gemeinwesen mit eigener Rechtspersönlichkeit bestehen (Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 196 und BGE 107 III 142). Im Kanton Zürich werden die Staatssteuern durch das Gemeindesteuernamt bezogen (§ 114 StG und § 62 Abs. 3 VV). «Werden Staats- und Gemeindesteuern miteinander erhoben, so sind alle Zahlungen anteilmässig auf Staat und Gemeinden zu verlegen» (§ 71 VV). Dadurch werden aber kantonale Steuerforderungen nicht zu Forderungen der Gemeinden. Das Gemeindesteuernamt vertritt das kantonale Steueramt im Rahmen eines Inkassoauftrages und ist nicht befugt, ohne Zustimmung des Kantons über Staatssteuer-Forderungen zu verfügen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat schon 1968 ausgeführt: «Die beklagte politische Gemeinde kann ... mit der Besoldungsschuld gegen ihren Feuerschauer nur eigene Forderungen verrechnen. Das sind die Steuerforderungen der politischen Gemeinden einschliesslich des Armengutes, sowie die Zinsen hievon und die Betriebskosten. ... Die Verrechnung der Besoldungsschuld mit Steuerforderungen

des Staates ... ist unzulässig» (Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichtes 1968, Nr. 16, S. 28). Eine Gemeinde kann somit «die Lohnguthaben eines Gemeindeangestellten nur mit dem Gemeindeanteil der Steuerschulden verrechnen. Bei allen kantonalen Steuern kommt es deshalb nicht darauf an, wer die Steuern veranlagt und bezieht, sondern wem sie schliesslich zufließen» (ZBI 80, 1979, S. 156).

Selbst bei Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage wären die zwingenden Bestimmungen des privaten und des öffentlichen Rechts zu beachten, die Lohnabzüge nur insoweit zulassen, als die Besoldung das Existenzminimum überschreitet (vgl. Art. 93 SchKG; ferner Art. 323 b Abs. 2 OR in Verbindung mit Art. 125 Ziff. 2 OR). Soviel dem Ombudsmann bekannt ist, sind diese Schranken zwar beachtet worden; gleichwohl ist die im Stadtratsbeschluss von 1934 gebrauchte Formulierung, die Besoldungsabzüge «im Betrage einer Vierteljahres-Steuerquote» vorsieht, unglücklich, da die Höhe des Besoldungsabzuges nicht vom betriebsrechtlichen Existenzminimum abhängig gemacht wird.

Ergebnisse der Intervention

1. Erlassgesuch und Betreuung

Das Steueramt teilt dem Ombudsmann mit, dass es künftig alle Erlassgesuche behandeln werde. Wörtlich hält es fest: «Wir sind übereinstimmend der Meinung, dass es sich hierbei um zwei verschiedene Rechtsverfahren handelt, die nicht miteinander verknüpft werden können.» Dementsprechend orientiert die Direktion die Bezugssekretäre und ersucht sie, «künftig darauf zu achten, dass der Bezug fälliger Steuern nicht mit einem allfälligen Erlassgesuch verknüpft werden kann. Falls definitive Einschätzungen vorliegen, haben alle Pflichtigen Anspruch darauf, dass ein schriftliches Erlassgesuch behandelt und entschieden wird...».

2. Tilgung von Steuerschulden städtischer Arbeitnehmer durch Besoldungsabzüge

Das Personalamt schliesst sich der Ansicht des Ombudsmannes an und teilt dem Finanzvorstand mit: «Auf Anstrengungen des Ombudsmannes

befassten sich das Steueramt und das Personalamt mit der bisher praktizierten Verrechnung von Steuerschulden städtischer Arbeitnehmer mit dem Lohnguthaben. Das Eintreiben der Steuerrückstände durch Verrechnung mit dem Lohnguthaben wäre für das Steueramt weiterhin interessant gewesen, wenn auch der Staatsanteil der Steuern in rechtlich einwandfreier Weise hätte eingeschlossen werden können. Dazu hätte allerdings durch Beschluss des Gemeinderates im Personalrecht oder in der Besoldungsverordnung die Rechtsgrundlage geschaffen werden müssen. Der bisherige Beschluss des Stadtrates, auf den sich die ... Praxis stützte, genügt nicht mehr.» Abschliessend lässt das Steueramt den Ombudsmann wissen: «Nach eingehenden internen Abklärungen haben wir uns in Übereinstimmung mit dem Personalamt entschlossen, künftig keine Lohnkompensationen mehr zu beantragen... »

C. Die Intervention dient der Überprüfung der Praxis

Nr. 9 Steuerbezug; Mahnung als Voraussetzung des Betreibungsverfahrens

Gegenstand der Beschwerde

Frau X bringt vor, das Steueramt der Stadt Zürich habe ohne vorausgehende Mahnung ein Betreibungsverfahren gegen sie eingeleitet, was sie als unverhältnismässig erachte und weshalb sie nicht gewillt sei, die Kosten des Zahlungsbefehls im Betrage von Fr. 40.– zu begleichen. Der Eintrag im Betreibungsregister schädige ihre Kreditwürdigkeit und ihren guten Ruf. Die Massnahme sei umso weniger gerechtfertigt, als sie bisher dem Amt nie irgendwelche Schwierigkeiten bereitet habe. Die Rechnung im Betrage von Fr. 2936.10 hat Frau X bezahlt.

Abklärungen

Die Beurteilung des Geschäftes erfordert den Beizug von zwei schriftlichen Vernehmlassungen und von Akten und eine Rücksprache mit dem städtischen Steueramt. Sodann orientiert sich der Ombudsmann beim Steueramt des Kantons Zürich über dessen Praxis beim Bezug der direkten Bundessteuern.

Erwägungen

Tatsächliches

Mit Rechnung vom 18. Mai 1984 erhob das Steueramt der Stadt Zürich für das Steuerjahr 1982 Nachrechnung für Staats- und Gemeindesteuern von Fr. 3049.30. Da sich Frau X in den Jahren 1984 bis 1986 in einer Ausbildung befand, stundete das Steueramt auf Ersuchen der Pflichtigen diese Steuern bis zum 31. Juli 1986. Die nächste Steuerrechnung, die Frau X erhielt, datiert vom 19. April 1985 und betrifft die Staats- und Gemeindesteuern 1985. Sie lautet auf eine Rückzahlung von Fr. 113.20, die der Pflichtigen auf die gestundete Nachsteuerrechnung 1982 gutgeschrieben wurde. Frau X macht geltend, unter diesen

Umständen habe sie eine korrigierte Nachsteuerrechnung für das Jahr 1982, lautend auf einen Betrag von Fr. 2936.10, erwartet. Stattdessen wurde Frau X ohne vorausgegangene Mahnung betrieben. Sollte sie sich damit im Irrtum befunden haben, so sei sie der Meinung, mit einem Telephonanruf oder mit der Zustellung einer Mahnung hätte die für sie mit unverhältnismässigen Nachteilen verbundene Betreibung leicht vermieden werden können.

Rechtliches

Die Einleitung eines Betreibungsverfahrens setzt rechtlich für jedes Steuerjahr die vorangehende Zustellung einer Mahnung voraus. Diese Rechtsauffassung ergibt sich aus dem allgemeingültigen Gebot der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns, aus Sinn und Zweck der abgestuften Bezugsvorschriften gemäss § 69 der kantonalen Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz (vom 26. November 1951, VV) sowie aus der Weisung der Finanzdirektion des Kantons Zürich über den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern (vom 1. Juli 1982, Zürcher Steuerbuch IA Nr. 28/18, Rz 37). Das Steueramt der Stadt Zürich teilt grundsätzlich diese Auffassung.

Eine Einschränkung macht das Steueramt der Stadt Zürich bei Nichteinhaltung von Stundungen. In einer ersten Vernehmlassung schreibt das Steueramt dazu: «Es ist bei uns allgemein nicht üblich, dass bei Nichteinhaltung von Stundungen nochmals zusätzlich gemahnt wird. Entsprechend enthält unser Formular Nr. 125 den Hinweis: «Bei Nichteinhaltung der Zahlungsbedingungen behalten wir uns vor, für den ganzen noch ausstehenden Betrag Betreibung einzuleiten.» Da wir in der Regel sehr grosszügig Vereinbarungen treffen und Betreibungen nicht unmittelbar nach Ablauf von Zahlungsfristen anheben, ist eine weitergehende Begünstigung unserer Schuldner nicht angezeigt.»

Nun ist der Ombudsmann nicht zum vornherein der Meinung, das städtische Steueramt müsse gestundete Steuern bei Nichteinhaltung der Zahlungsvereinbarung in jedem Fall zuerst mahnen. Die Zustellung einer Mahnung rechtfertigt sich aber nach seinem Dafürhalten jedenfalls dann, wenn nach den Kenntnissen des Steueramtes und nach der Aktenlage ein solches Vorgehen als erfolgversprechend erscheint. Die Praxis des städtischen Steueramtes, bei Nichteinhaltung von Stundungen generell ohne vorausgehende Mahnung die Betreibung einzuleiten, er-

weckt Bedenken. Als angemessener erschiene ein individuelleres Vorgehen, welches zwischen notorisch zahlungsunwilligen Säumigen und solchen Steuerpflichtigen unterscheidet, die dem Steueramt bisher keine Schwierigkeiten bereitet haben. Dazu um Stellungnahme ersucht, antwortet das Steueramt im wesentlichen: «Gemäss Weisung der Finanzdirektion haben für jedes Steuerjahr Mahnungen einer Betreuungseinleitung voranzugehen Diese Vorschriften halten wir konsequent ein. In Fällen aber, bei denen die Steuern vor einer Stundungsvereinbarung bereits gemahnt werden mussten, folgt in der Regel bei Nichteinhaltung der Vereinbarung ohne Begründung keine zweite Mahnung... . Was den Fall (von Frau X) betrifft, kann nachträglich festgehalten werden, dass wir nach Ablauf der Stundungsfrist (31. Juli 1987) die Steuern am 20. August 1986 gemahnt haben, da die Steuern 1982 vorgängig nicht gemahnt werden mussten.»

Über die Frage, ob die in Rede stehenden Steuern tatsächlich gemahnt worden sind, gehen die Behauptungen auseinander. Den Nachweis für die Zustellung der Mahnung hat das städtische Steueramt zu erbringen. Da die Mahnung nach der vom Amt erhaltenen Auskunft nicht mit eingeschriebener Sendung verschickt worden ist, ist es dazu nicht in der Lage.

Beilegung der Differenzen

Auf Empfehlung des Ombudsmannes erklärt sich das städtische Steueramt bereit, die Kosten des Zahlungsbefehls zu übernehmen.

D. Die Intervention dient der Vermeidung von Prozessen

Nr. 10 *Anpassungsarbeiten an öffentlicher Strasse, Rechtsstellung des Anstössers*

Gegenstand der Beschwerde

Herr X gelangt an den Ombudsmann, weil die Zufahrtsmöglichkeiten zu der in seinem Eigentum stehenden Liegenschaft durch eine Trottoirverschmälerung, bedingt durch eine Verlegung von Tramschienen, in unzumutbarer Weise beeinträchtigt worden seien. Der Beschwerdeführer macht geltend, Zügelwagen, Heizölfahrzeuge und weitere für die Bedienung der Liegenschaft unentbehrliche Lastwagen, die früher zum Zwecke des Güterumschlages auf dem Trottoir hätten parkieren können, sei nunmehr ein auch nur kurzfristigeres Anhalten ohne Behinderung des Tramverkehrs nicht mehr möglich. Unter diesen Umständen sehe er sich genötigt, den Gartenzaun zurückzusetzen oder die Toreinfahrt zu verbreitern und damit Vorgartengebiet zum Befahren mit schweren Lastwagen herrichten zu lassen. Er hält sich darüber auf, dass er als Anstösser vor der Trottoirverschmälerung nicht angehört worden sei und das Tiefbauamt sich weigere, die Kosten der Anpassungsarbeiten zu übernehmen oder sich wenigstens daran zu beteiligen.

Abklärungen

Der Ombudsmann besichtigt die Örtlichkeiten in Anwesenheit des Beschwerdeführers und begleitet vom Leiter der Hauptabteilung I des Tiefbauamtes, dem Oberbauleiter und dem zuständigen Mitarbeiter der Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei.

Erwägungen

Tatsächliches

Unbestritten ist, dass auf dem 1,80 bis 2,00 m breiten Trottoir nur noch kleinere Fahrzeuge zum Güterumschlag anhalten können. Zur Frage der Kostenbeteiligung an Anpassungsarbeiten auf dem Privatgrund äusser-

te sich das Tiefbauamt gegenüber X im wesentlichen wie folgt: «Es gibt unzählige Fälle in der Stadt, wo mit grossen Zügelwagen oder mit Tanklastenzügen nicht direkt vor die betroffene Liegenschaft gefahren werden kann; etwas längere Wege werden hier angesichts der Seltenheit des Ereignisses ohne weiteres in Kauf genommen. In Ihrem Fall können Zügelfahrzeuge beispielsweise auf der gegenüberliegenden Strassen-seite abgestellt werden, und Öllastwagen fänden ... vor der Tramhaltestelle ... Platz. Möglicherweise wüssten die Öllieferanten noch andere Varianten vorzuschlagen – Anlieferung in Fässern, Anlieferung nachts oder Anlieferung immer am 1. Mai, wo der Trambetrieb für wenige Stunden eingestellt ist. Wir sind überzeugt, dass die Öllieferanten mit solchen Problemen vertraut sind und wahrscheinlich noch geeignetere Lösungen kennen, so dass sich teure bauliche Anpassungen, wie sie für eine perfekte Lösung wohl nötig wären, vermeiden lassen.»

Rechtliches

Während nach der früheren Lehre der Anstösser, der infolge von Strassenkorrekturen Einschränkungen des Strassenzuganges hinzunehmen hatte, vom Gemeinwesen keine Entschädigung verlangen konnte, neigen die neue Literatur und Rechtsprechung zu einer Besserstellung des anliegenden Grundeigentümers: «Für den Anstösser ... erfüllt die öffentliche Strasse eine zusätzliche Funktion, nämlich diejenige der Erschliessung. Das Sonderinteresse des Anstössers, die Strasse als Erschliessungs-Anlage seiner Liegenschaft zu verwenden, muss von der Rechtsordnung in spezifischer Weise geschützt werden. Dieser Notwendigkeit konnte sich ... auch die Rechtsprechung nicht verschliessen.» Insbesondere bleibt der Anstösser dann nicht schutzlos, wenn in der Beschränkung für ihn eine unzumutbare Belastung liegt. Das Gemeinwesen hat in solchen Fällen die erforderlichen Anpassungsarbeiten durchzuführen und gegebenenfalls zusätzlich Geldersatz zu leisten (vgl. dazu: Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Besonderer Teil, 5.A. Basel/Stuttgart 1976, S. 823/824).

Nach der Auffassung des Ombudsmannes bilden die Zufahrtsbeschränkungen jedenfalls eine wesentliche Beeinträchtigung der Anstösserinteressen von X; ob sie eine «unzumutbare Belastung» darstellen, könnte nur auf dem Rechtsweg definitiv entschieden werden. Um ihn zu vermeiden, rechtfertigt sich der Abschluss eines Vergleiches, wonach

die Stadt die Kosten für die Anpassungsarbeiten am Gartenzaun und am Gartentor, die sich gemäss einer vom Tiefbauamt amtsintern eingeholten Offerte auf ca. Fr. 8000.– belaufen, übernimmt, und X die Kosten für die Erstellung des Schotterbettes trägt.

Empfehlung und Beilegung der Differenzen

Der Ombudsmann empfiehlt den Parteien den Abschluss folgenden Vergleichs:

- «1. Die Stadt Zürich übernimmt die Kosten der als Folge der Tramschienenverlegung und der Trottoirverschmälerei notwendig werden den Anpassungsarbeiten, namentlich die Kosten der Verbreiterung der Toreinfahrt, bis zum Maximalbetrag von Fr. 8'000.–. Damit erklären sich die Eigentümer per Saldo aller Ansprüche einverstanden.
2. Die Bauarbeiten sind durch die Hauseigentümer ausführen zu lassen. Die Ausrichtung der in Ziff. 1 genannten Entschädigung durch die Stadt Zürich erfolgt erst nach Abschluss der Arbeiten.
3. Die vorliegende Vereinbarung steht unter dem Vorbehalt, dass für das Vorhaben die erforderliche Baubewilligung erteilt wird.»

In der Folge teilt der Stadtgenieur dem Ombudsmann mit, dass das Tiefbauamt mit X den vorgeschlagenen Vergleich unverändert abgeschlossen hat, und er bedankt sich für die Vermittlungsbemühungen.

Nr. 11 *Erhebung von Gebühren trotz fehlender Rechtsgrundlage; Rückerstattung?*

Gegenstand des Anliegens

Die Gesellschaft X entrichtete der Stadt für das von ihr in Zürich betriebene Tanzlokal seit Jahren «Tanzgebühren». Vertreten durch Rechtsanwalt A beschwert sie sich beim Ombudsmann darüber, dass der Stadtrat die Rückerstattung der Gebühren verweigere, obwohl der Regierungsrat des Kantons Zürich im Rekursverfahren festgestellt habe,

dass für die Erhebung einer Gemeindekontrollgebühr keine Rechtsgrundlage bestehe.

Dem Vertreter ist bekannt, dass in der Angelgenheit das Verwaltungsgericht angerufen werden könnte. Dazu schreibt er dem Ombudsmann: «Indessen scheint ... nicht erklärlich, dass sich die Behörden der Stadt Zürich trotz feststehender Gesetzlosigkeit ihrer Inkassos weigern, ... diese Beiträge zurückzuzahlen und den Bürger ... raten lassen, welchen Weg er einschlagen muss, damit über seinen Anspruch mindestens entschieden wird. Ich bitte Sie daher, in dieser Angelgenheit Ihre guten Dienste in Anspruch nehmen zu dürfen, um einen meines Erachtens klar ausgewiesenen Anspruch auf Rückerstattung von zu Unrecht erhobenen Beiträgen zu erwirken, ohne dass ein erneutes formelles Verfahren nötig ist... ..»

Aus den Erwägungen

Tatsächliches

Obwohl das auf den 1. Januar 1940 in Kraft getretene Gesetz über das Gastwirtschaftsgewerbe für das Tanzwesen keine Gebührenregelung mehr enthält, erhoben die Statthalterämter zugunsten der Gemeinden weiterhin «Dancinggebühren», die offenbar anstandslos bezahlt wurden. Die Beschwerdeführerin focht die ihr für das Jahr 1981 auferlegte Gebühr an. Soweit mit der Gebühr Gemeindekontrollgebühren (Fr. 17 500.–) erhoben wurden, hiess der Regierungsrat des Kantons Zürich den Rekurs mit Beschluss vom 13. April 1983 gut mit der Begründung, für die Erhebung einer Gemeindekontrollgebühr enthalte das geltende Gastwirtschaftsgesetz keine Rechtsgrundlage. Bereits ab 1981 bezahlte die Beschwerdeführerin die Gebühr nicht mehr. Im Dezember 1983 verlangte sie beim Stadtrat – unter Anerkennung einer fünfjährigen Verjährungsfrist – die Rückzahlung der entrichteten Gebühren für die Jahre 1976 bis 1980. Der Stadtrat lehnte mit Schreiben vom Februar 1984 das Begehren ab.

Rechtliches

Der Stadtrat ist der Ansicht, da die zurückgeforderten Gebühren unangefochten bezahlt worden seien, seien sie in Rechtskraft erwachsen,

weshalb sie ungeachtet der fehlenden Rechtsgrundlage nicht zurückerstattet werden müssten. Anderer Meinung ist die Beschwerdeführerin; da die Gebührenverfügungen keine Rechtsmittelbelehrungen enthielten, hätten sie gar nicht in Rechtskraft erwachsen können.

Unbestritten ist, dass die in Rede stehenden Gebührenrechnungen keine Rechtsmittelbelehrung enthalten.

1. Mit Beschluss vom April 1983 stellte der Regierungsrat des Kantons Zürich fest, die Erhebung der fraglichen Gebühren durch die Stadt Zürich entbehre der gesetzlichen Grundlage. Da die fehlende gesetzliche Grundlage im konkreten Fall keinen offensichtlichen Mangel bedeutete, sind die Gebührenerhebungen nicht nichtig, sondern lediglich anfechtbar. Diese auch vom Stadtrat vertretene Auffassung stützt sich auf die konstante Praxis des Bundesgerichts (BGE 104 Ia 1976; BGE 98 Ia 571) als auch auf die herrschende Lehre (F. Gygi, Zur Rechtsbeständigkeit von Verfügungen, in: ZBI 83, 1982, S. 151; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 5. A. Basel/Stuttgart 1976, Nr. 40, S. 240). Mit Fug weist der Stadtrat darauf hin, dass die erheblichen und in grosser Anzahl erhobenen Gebühren während 40 Jahren unangefochten geblieben seien und dass der Mangel der Rechtsgrundlage auch von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht worden sei, diese vielmehr mit ihrem Begehren lediglich den Charakter der Gebühren bezweifelt habe.

2. Verwaltungshandlungen im Bereiche des Eingriffsrechts sind «stets in Verfügungsform zu kleiden Bei Zweifeln, welche in der Praxis oft auftreten, ist somit stets eine formelle Verfügung zu erlassen» (A. Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, Rz 11 zu § 19 VRG). «Die Rechtsmittelbelehrung bildet formelles Gültigkeitserfordernis einer Verfügung. Fehlt sie, so beginnt die Rekursfrist nicht zu laufen ... und die Verfügung kann nicht in Rechtskraft erwachsen; sie kann damit auch nicht vollzogen werden» (Kölz, a.a.O., Rz 16 zu § 10 VRG).

Korrekterweise wären die Gebührenverfügungen auch formell als Verfügungen auszugestalten und insbesondere mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen gewesen, wie dies in § 10 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ausdrücklich

vorgeschrieben ist. Unterbleibt eine vorgeschriebene Rechtsmittelbelehrung, so beginnt die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen (Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 86, S. 543). Die mangelhaft eröffnete Verfügung ist indessen trotzdem wirksam und nicht nichtig. Der Betroffene hat aber im Rahmen von Treu und Glauben die Möglichkeit, derartige Verfügungen dennoch anzufechten, wenn ihm daraus ein Nachteil erwachsen ist (Th. Fleiner, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977, S. 186). Da der Ablauf der Rechtsmittelfrist für den Eintritt der formellen Rechtskraft begriffswesentlich ist (E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, 10.A., München 1973, S. 253), sind die genannten Gebührenverfügungen streng genommen formell nicht rechtskräftig geworden (P. Saladin, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, S. 147).

3. Von unbegrenzter Dauer kann die Anfechtungsfrist gleichwohl nicht sein. Forsthoff (a.a.O., S. 173) führt dazu aus: «Ist ein Verwaltungsakt ohne Rechtsmittelbelehrung ergangen, so tritt der Ablauf der Rechtsmittelfrist nicht ein. Demnach würde dieser Verwaltungsakt zu jedem weiteren Zeitpunkt noch mit Rechtsmitteln angegriffen werden können. Das Bestreben, dieser Möglichkeit eine zeitliche Grenze zu setzen, ist vernünftig.» Eine Frist, innerhalb welcher eine Verfügung ohne Rechtsmittelbelehrung angefochten werden kann, ansonst die Befugnis dazu verwirkt wird, enthält weder das Verwaltungsverfahren des Bundes noch das Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetz. Indessen setzen sowohl das Gebot von Treu und Glauben als auch dasjenige der Rechtssicherheit der Anfechtbarkeit zeitliche Grenzen. Nach Lehre und Rechtsprechung muss angenommen werden, «dass die Partei im Falle unzureichender oder (partiell) mangelnder Eröffnung (innert zumutbarer Frist) von dem Augenblick an, da sie vom Bestehen einer Verfügung erfährt, (die formelle und korrekte Eröffnung der Verfügung) verlangen oder Beschwerde führen muss» (Saladin, a.a.O., S. 148). Da die Gebührenverfügungen im Juli 1984 bereits vier bis sieben Jahre zurücklagen, versäumte die Beschwerdeführerin doch wohl auch die «zumutbare» Anfechtungsfrist. Die beanstandeten Verfügungen sind daher gleich zu behandeln wie formell rechtskräftige Verfügungen; formelle Rechtskraft bedeutet aber Unanfechtbarkeit der Verfügung (F. Gygi, a.a.O., S. 149 ff., insbesondere S. 152).

4. In der Lehre wird auch die Meinung vertreten, selbst formell rechtskräftige Verfügungen könnten, wenn sie fehlerhaft seien, unter bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden (vgl. Gygi, a.a.O., S. 153; H.J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht I, 9.A., München 1974, S. 465 und 470ff.). Als Voraussetzung für eine Rücknahme wird gefordert, dass eine Interessenabwägung zwischen dem Gebot der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und der Forderung nach Rechtssicherheit zugunsten der Gesetzmässigkeit ausfällt («Abwägungsformel», Gygi, a.a.O., S. 154 und S. 169; Wolff/Bachof, a.a.O., S. 462). Dabei ist insbesondere die seit dem Erlass der Verfügungen verstrichene Zeit zu berücksichtigen (Wolff/Bachof, a.a.O., S. 464). Dieselben Rechtssicherheitserwägungen, welche im Einklang mit Lehre und Rechtsprechung weder zur Nichtigkeit der Gebührenverfügungen führen noch die nachträgliche Anfechtung der Gebührenverfügungen erlauben, stehen im vorliegenden Fall auch der Rücknahme der fehlerhaften Verfügungen entgegen.

Ergebnis

Unter diesen Umständen ist der Ombudsmann nicht in der Lage, dem Stadtrat die Rückerstattung der erhobenen Gebühren zu empfehlen.

E. Die Intervention dient der Gleichbehandlung der Geschlechter

Nr. 12. Besoldungseinreihung; Gleichbehandlung der Geschlechter

Gegenstand der Beschwerde

Frau X ist der Ansicht, sie sei anlässlich ihres Dienstantrittes als Krankenschwester im städtischen Krankenhaus A per 1. Januar 1986 besoldungsmässig unrichtig eingestuft worden. Bereits nach Erhalt der Anstellungsverfügung habe sie sich bei der Heimleitung beschwert. Auf ihre Erkundigungen beim Stadtärztlichen Dienst sei der Heimleitung geantwortet worden, die Anstellung entspreche den üblichen Gepflogenheiten, die gewünschte Höhereinreihung erfolge auf den 1. Juli 1986. Mit dieser Regelung kann sich Schwester X darum nicht einverstanden erklären, weil ein männlicher Kollege in derselben Dienstfunktion bereits mit Dienstantritt am 1. April 1986 richtigerweise in einer um eine Stufe höheren Besoldung eingereiht worden sei. Frau X «fühlt sich als Frau in der Gleichberechtigung beeinträchtigt» und wünscht eine rückwirkende Besoldungskorrektur per 1. Januar 1986.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht das Personalamt um schriftliche Stellungnahme. Dem Bericht des Personalamtes liegt eine Vernehmlassung des Stadtärztlichen Dienstes bei.

Erwägungen

Der Stadtärztliche Dienst berichtet dem Personalamt, zwischen der Heimleitung und Schwester X sei vereinbart worden, dass sich die Schwester vorerst einarbeite in Besoldungsklasse 13 und bei Bewährung auf den 1. Januar 1987 von Besoldungsklasse 13 in Besoldungsklasse 14 befördert werde. Nach einer telefonischen Besprechung von Schwester X mit dem Verwaltungsdirektor des Stadtärztlichen Dienstes sei der Fehler korrigiert und Schwester X mit Verfügung vom 21. April 1986 per 1. Juli 1986 zur Krankenschwester in leitender Tätigkeit (i.l.T.) in Besoldungsklasse 14 befördert worden. Demgegenüber hält

der Bericht des Personalamtes u.a. fest: «Frau (X) trat ... auf den 1. Januar 1986 ... in die Dienste des Krankenhauses (A). Sie wurde als Krankenschwester mit vermehrter Verantwortung (m.v.V.) in Besoldungsklasse 13/Maximum eingestuft. Frau (X) hätte ab 1. Januar 1986 als Krankenschwester i.l.T. in die Besoldungsklasse 14 (Maximum) gehört. Diese unsere Meinung teilt auch die Leiterin des Personaldienstes des Stadtärztlichen Dienstes und die Leiterin des Krankenhauses. Da Frau (X) auf ihre Intervention hin erst auf den 1. Juli 1986 zur Krankenschwester i.l.T. in die 14. Besoldungsklasse befördert wurde, sollte diese Korrektur rückwirkend auf den 1. Januar 1986 vorgenommen werden. Der Stadtärztliche Dienst wäre einzuladen, eine diesbezügliche Verfügung zu erlassen, damit die Besoldungsnachzahlung erfolgen kann. Frau (X) ist damit gleich eingestuft wie der Stellvertreter des Oberpflegers ..., nämlich in der 14. Besoldungsklasse.»

Diese Ausführungen des Personalamtes stimmen mit Ziff. 270 der Vorschriften über die Besetzung von Stellen und die Beförderungen in den Stadtspitälern und Krankenheimen sowie in den Erziehungs- und Versorgungsheimen der Stadt Zürich (Beförderungsvorschriften, Stadtratsbeschluss vom 27. Oktober 1976) überein. Frau X erfüllt die Anforderungen gemäss Ziff. 269 der Beförderungsvorschriften, verfügt über grosse Erfahrung und über eine längere Dienstzeit, stand sie doch in früheren Jahren als Krankenschwester m.v.V. in den Diensten eines Stadtsitals von Zürich.

Empfehlungen und Erledigung

Auf Empfehlung des Ombudsmannes berichtigt der Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes die Anstellungsverfügung vom 20. Dezember 1985, und es wird Frau X rückwirkend auf den 1. Januar 1986 in Besoldungsklasse 14 angestellt. Die Auszahlung der Differenz erfolgt durch das Personalamt.

F. Der Ombudsmann als Mittler

Nr. 13 *Grabmalvorschriften für städtische Friedhöfe; zur Frage der Ästhetik*

Gegenstand des Anliegens

Im Frühherbst 1985 verstarb der Ehemann von Frau X; er wurde in einem Urnengrab auf einem städtischen Friedhof beigesetzt. Frau X sucht den Ombudsmann auf, weil das Bestattungs- und Friedhofamt den Grabmalentwurf ursprünglich genehmigt, die Genehmigung in der Folge aber auf Antrag des Grabmal-Sachverständigen widerrufen habe mit der Begründung, der Entwurf sehe einen sogenannten «Klötzlistein» vor, der den Vorschriften widerspreche. Auch vertrete der Grabmal-Sachverständige die Ansicht, der Entwurf sei zu unruhig. Darauf hingewiesen, dass in anderen städtischen Friedhöfen bedeutend unruhigere Steine gesetzt worden seien, sei Frau X geantwortet worden, dabei handle es sich um willkommene Abwechslungen. Zwar habe ihr der Grabmal-Sachverständige Gegenvorschläge unterbreitet, die aber nicht ihre Zustimmung finden würden.

Abklärungen und Erwägungen

Die Besprechung des Ombudsmannes mit dem Vorsteher des Bestattungs- und Friedhofamtes ergibt:
Gemäss Art. 45 der Verordnung über das Bestattungswesen und die Friedhöfe (Stadtratsbeschluss vom 25. Juni 1971) richten sich Aufstellung und Unterhalt von Grabmälern nach den hiefür geltenden Vorschriften. Dementsprechend erliess der Stadtrat Vorschriften über die Grabmäler. Art. 20 dieser Vorschriften bestimmt:

«Grabmäler sollen in ihren Formen schlicht, ernst und ungekünstelt sowie handwerklich und künstlerisch richtig empfunden sein. Besonderes Gewicht wird auf klare Linienführung und gute Grössenverhältnisse gelegt.
Ausser Grabmälern in einfachen Grundformen sind Kreuze, Figuren, Plastiken und Urnen zugelassen. Naturfelsen und Findlinge sowie fel-

senähnliche Steine, ferner solche mit unkünstlerisch unregelmässiger Umrissform sowie in der Vorderfläche oder Kopfpartei eingeschweifte oder nach unten verjüngte Grabmäler, sodann Pultsteine und Liegeplatten in Kissen- und ähnlichen Formen sind unzulässig.»

Es wird immer ausserordentlich schwierig sein, innerhalb dieser Bestimmungen ästhetische Grenzen im Einzelfall festzulegen. Bereits im Sommer 1979 wandte sich das Bestattungs- und Friedhofamt an die Bildhauer- und Grabmalgeschäfte und teilte ihnen mit, dass die Gestaltung von Grabmälern mit sogenannten «Klötzlisteinen» in künstlerischer Hinsicht zusehends nicht mehr zu genügen vermöge und die Ruhe der Grabmäler störe. Die Fachgruppe des zürcherischen Bildhauerverbandes zeigte für diese Ansicht des Bestattungs- und Friedhofamtes Verständnis.

Der Vorsteher des Bestattungs- und Friedhofamtes gelangt, insbesondere nachdem der Ombudsmann ihm das ihm von Frau X zur Verfügung gestellte Modell vorgelegt hat, zur Ansicht, beim eingereichten Entwurf handle es sich um einen Grenzfall, wobei nun dem Modell grössere Aussagekraft zukomme als der eingereichten Zeichnung. Er gelangt aufgrund der Besprechung mit dem Ombudsmann zur Auffassung, dass der zur Genehmigung vorgelegte, aber abgelehnte Entwurf durch relativ bescheidene Änderungen ohne Beeinträchtigung des Grundcharakters mit den Bestimmungen über die Vorschriften der Grabmäler in Einklang gebracht werden könne, umso eher als Frau X keineswegs strikte auf Entwurf und Modell beharrt, sondern sich zu einer Verständigungslösung bereit erklärt.

Die vom Grabmal-Sachverständigen Frau X unterbreiteten Gegenvorschläge erscheinen auch dem Ombudsmann als von den Wünschen der Hinterlassenen allzu weit entfernt. Unter diesen Umständen erklärt sich das Bestattungs- und Friedhofamt bereit, sich mit Frau X noch einmal zusammensetzen, um nach einer sowohl den Vorstellungen der Hinterlassenen als auch den Vorschriften über die Grabmäler entsprechenden Gestaltung des Grabmales zu suchen.

Beilegung der Differenzen

Frau X teilt dem Ombudsmann in der Folge mit: «In der vergangenen Woche wurde nun das Grabmal für meinen verstorbenen Gatten ... im

Friedhof ... gesetzt. Dank Ihrer erfolgreichen Vermittlung wurde es praktisch ohne Abänderungen genehmigt. Wir sind glücklich, dass der Grabstein so schön geworden ist und ganz unseren Vorstellungen entspricht.» (Das Schreiben ist begleitet von einer Fotografie des Grabmales.)

Nr. 14 *Differenzen über die Notwendigkeit der Verlegung einer Wasserleitung*

Gegenstand des Anliegens

Frau X bewohnt die Parterrewohnung des in ihrem Eigentum stehenden Mehrfamilienhauses. In Verbindung zum Wohnzimmer liess sie einen kleineren, in bekannter moderner Glaskonstruktion ausgeführten «Wintergarten» erstellen, der sich als ein mit Glaswänden umschlossener Balkon beschreiben lässt. Der frei zugängliche Hohlraum zwischen Balkonboden und Gartenterrain weist eine Höhe von ca. 80 cm auf. Der Baute liegt eine rechtskräftige Baubewilligung zugrunde. Nach Vollendung der Baute gelangt die Wasserversorgung der Stadt Zürich mit der Forderung an Frau X, die unter dem Anbau hindurchführende Wasserleitung sei zur besseren Zugänglichkeit zu verlegen und um den Anbau herumzuführen. Das Amt verlangt eine sofortige Anzahlung von Fr. 2500.– für Material und Anschlussarbeiten.

Abklärungen

Vorerst besichtigt der Ombudsmann im Beisein von Frau X die Örtlichkeiten. Das Büro setzt sich hierauf mit der Wasserversorgung in Verbindung und führt Besprechungen mit dem Chef des Leitungsbüros und dem zuständigen Sachbearbeiter. Schliesslich wird mit dem Abteilungssekretär des Bauamtes II Rücksprache genommen.

Erwägungen

Tatsächliches

1. Dispositiv Ziff. I.2 und I.3 der Baubewilligung lauten:

«2. Es wird auf die Werkleitung (Wasserleitung 80/50) aufmerksam gemacht. Eine allfällige Verlegung, Vergrösserung oder Sicherung derselben hat im Einvernehmen mit dem entsprechenden Werk zu erfolgen.

3. Die neuen oder zu verlegenden Wasserleitungen sind mindestens acht Wochen vor Baubeginn mit gültigen Planunterlagen im Netzbüro der Wasserversorgung festzulegen.»

Vor Baubeginn setzten sich weder die Bauherrschaft noch der beauftragte Architekt mit der Wasserversorgung in Verbindung.

2. Die Formulierung der zitierten Bedingungen des Bausektionsbeschlusses gibt Anlass zu Unklarheiten. Es wird daraus nicht ersichtlich, ob die Verlegung der Leitung sich als unumgänglich erweist. In den Verhandlungen des Ombudsmannes mit dem Leitungsbüro der Wasserversorgung erklären die Sachverständigen, «es sei absolut ausgeschlossen, die Wasserleitung unterhalb des Wintergartens in Betrieb zu lassen. Daran ändere auch die Tatsache nichts, dass der Wintergarten 80 cm über dem Grund angebracht sei. Es könne mit absoluter Sicherheit gesagt werden, dass keine andere Möglichkeit in Frage komme, als die Wasserleitung um den Wintergarten herum zu führen». Auf den Vorschlag des Ombudsmannes, die Leitung an Ort zu belassen und die Eigentümerin zu verpflichten, im Schadensfalle für die zusätzlichen Mehrkosten aufzukommen, könne daher nicht eingegangen werden. Eine solche Kompromisslösung erweise sich auch darum als ungeeignet, weil die Wasserleitung nicht nur die Liegenschaft von Frau X, sondern noch zwei weitere Mehrfamilienhäuser mit Trinkwasser versorge. Die jederzeit zu gewährleistende Versorgung bedinge die Leitungsverlegung.

Derart klare fachtechnische Ausführungen der Verwaltung hat der Ombudsmann zur Kenntnis zu nehmen; praktisch bleibt ihm als Laie in technischen Fragen kein Spielraum zu eigener Beurteilung. Er hat daher da-

von auszugehen, dass sich eine Verlegung der Leitung nicht verantworten lässt.

Rechtliches

Durch private Bauvorhaben bedingte Anpassungsarbeiten an öffentlichen Wasserleitungen gehen zulasten der Bauherrschaft (Art. 2 Abs. 3 des Wasserabgabereglementes; Gemeinderatsbeschluss vom 25. Januar 1961 mit seitherigen Änderungen). Hier geht es jedoch um die Überwälzung der Mehrkosten, die dadurch entstehen, dass die Leitungsverlegung zum heutigen Zeitpunkt erheblich teurer zu stehen kommt, als wenn die Anpassungsarbeiten im Rahmen der Erstellung des Wintergartens ausgeführt worden wären.

Bei der Überwälzung der Mehrkosten der Leitungsverlegung handelt es sich um eine Haftungsfrage, deren Beantwortung davon abhängt, ob sich der Empfänger der Baubewilligung bei Beachtung aller Sorgfalt von der Pflicht befreit sehen konnte, sich mindestens acht Wochen vor Baubeginn mit dem Netzbüro der Wasserversorgung in Verbindung zu setzen, oder ob für ihn eine Erkundigungspflicht bestand.

Im Bausektionsbeschluss wird nun nicht ausdrücklich die Verlegung der Wasserleitung vorgeschrieben. Andererseits kann der Baubewilligung auch nicht mit Sicherheit entnommen werden, dass die Leitung nicht zu verlegen ist. Baubewilligungen sollten unmissverständlich formuliert sein. Daran ändert nichts, dass es sich bei den verwendeten Formulierungen – wie dem Ombudsmann mitgeteilt wurde – um Standardsätze handle, die wiederholt zur Anwendung gelangen würden.

Indessen wurde der Bausektionsbeschluss dem von Frau X beigezogenen Architekten zugestellt. Nach Ansicht des Ombudsmannes hätte die Sorgfaltspflicht des Fachmannes von ihm verlangt, dass er sich vor Baubeginn mit der Wasserversorgung in Verbindung gesetzt hätte, umso mehr als in den Erwägungen des Sektionsbeschlusses festgehalten wird: «Das Bauvorhaben tangiert die bestehende Wasserleitung.»

Unter diesen Umständen entfällt eine Haftung der Stadt Zürich für die entstehenden Mehrkosten der Leitungsverlegung. Der Ombudsmann orientiert in diesem Sinne Frau X und die Verwaltung durch Schlussbericht.

Das Geschäft nimmt eine unerwartete Wendung

Der Schlussbericht des Ombudsmannes wird – wie in solchen Fällen üblich – in Kopie u.a. auch dem Direktor der Wasserversorgung zugestellt und innerhalb der Direktion eingehend erörtert. Dabei wird das Anliegen von Frau X, gestützt auf den Bericht des Ombudsmannes, als Grenzfall beurteilt, der einer Ausnahmeregelung zugänglich sei. In einem Schreiben an den Ombudsmann hält die Direktion nun fest: «Einerseits ist die erstellte freitragende Konstruktion für den späteren Unterhalt der Leitung wohl erschwerend, jedoch mit vertretbarem Mehraufwand möglich (z.B. mit der Durchstossung eines Futterrohres und dem Einziehen einer Kunststoffleitung; dieses Verfahren wurde seit kurzem bei der WVZ mit Erfolg neu eingeführt). Andererseits kann bei einer Störung mit einem akzeptierbaren Risiko und mit einem zumutbaren Aufwand für Provisorien die Versorgung der hinten liegenden Häuser gewährleistet werden.»

Dementsprechend akzeptiert die Wasserversorgung den Vermittlungsvorschlag des Ombudsmannes doch noch, und das Ergebnis der Intervention kann wie folgt festgehalten werden:

«Die Wasserleitung ist in der heutigen Lage zu belassen, und Frau X hat sich schriftlich zu verpflichten, die entsprechenden Mehr- und Folgekosten bei einer späteren Leitungsreparatur zu übernehmen.»

Frau X erklärt sich «sehr froh über diesen Entscheid», dem sie zustimmt.

Nr. 15 *Schülerhort; Festsetzung der Elternbeiträge bei Stiefeltern*

Gegenstand des Anliegens

Herr X verheiratete sich am 11. März 1985 mit Frau A, geschiedene Q. Frau A ist Inhaberin der elterlichen Gewalt ihrer aus der Ehe mit Q hervorgegangenen Tochter M, die bei ihrer Mutter im Haushalt ihres Stiefvaters X wohnt. M besucht den Tageshort.

Der Vater von M, Herr Q, wurde durch Urteil des Bezirksgerichtes Zürich verpflichtet, der Mutter an den Lebensunterhalt von M monatliche Beiträge von je Fr. 596.– zu bezahlen.

Das Schulamt der Stadt Zürich stellte Frau A noch für den Monat Mai 1985 Rechnung für den Besuch des Tageshortes im Betrage von Fr. 186.30. Die Rechnung des Schulamtes mit nachfolgendem Beibrief für den Monat Juni 1985 ist an Herrn X adressiert und lautet auf Fr. 420.–. X antwortet dem Schulamt: «Ich finde Ihr Vorgehen, wie Sie mir die Überprüfung des Hortkosten-Beitrages mitteilen, reine Anmassung Sollten Sie noch weitere überdimensionierte finanzielle Forderungen bereithalten, werde ich ohne Umschweife den Ombudsmann der Stadt Zürich konsultieren!» In seiner Antwort führt das Hortbüro aus, der Kostenbeitrag bemesse sich nach dem Gesamteinkommen der Familie, und es bezeichne M gegenüber X als «sein» Kind.

X macht geltend, er sei nicht der Vater von M, das Gesamteinkommen sei zu berechnen aufgrund der Einkommen seiner Ehefrau und dem Vater von M, Herrn Q. Die Tatsache, dass Q sich mit den Alimentenzahlungen an die Mutter des Kindes im Rückstand befinde, berechne das Hortbüro nicht, sich an ihn, X, zu wenden. Für den Fall, dass er zu Recht als Stiefvater in Anspruch genommen wird, bezweifelt X den Rechnungsbetrag.

Abklärungen

Das Hortbüro und das Sekretariat des Schulamtes erstatten schriftlichen Bericht; zusätzlich erfordert das Geschäft zwei Besprechungen des Ombudsmannes mit dem Leiter des Hortbüros.

Erwägungen

1. Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Horte (Beschluss der Zentralschulpflege vom 2. Juli 1974) haben die Eltern entsprechend ihren finanziellen Verhältnissen Beiträge an die Kosten der Horte zu leisten. Massgebend für die Berechnung der Elternbeiträge an den Besuch der Horte ist zur Zeit der Stadtratsbeschluss vom 29. Dezember 1982. Demnach werden die Elternbeiträge einerseits nach einer Pauschale bemessen. Die betreffende monatliche Grundgebühr beträgt pro Kind Fr. 20.–. In den Monaten Juli/August wird die Grundgebühr nur einmal erhoben. Zur Grundgebühr hinzu kommt die Entrichtung einer Tagessteuer, die gestützt «auf das massgebende Gesamteinkommen» festge-

setzt wird. Das Gesamteinkommen errechnet sich aus dem Reineinkommen der Eltern oder Besorger, vermehrt um 10% des den Betrag von Fr. 10000.– übersteigenden Reinvermögens. Dieser Betrag abgerundet auf die letzten Fr. 1000.– ergibt das massgebende Gesamteinkommen. Reineinkommen und Reinvermögen bemessen sich nach dem jeweils gültigen Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern des Kantons Zürich.

Nach der Praxis des Hortbüros wird der Berechnung des Gesamteinkommens nicht das Reineinkommen des Zeugungsvaters, sondern dasjenige des Stiefvaters mit zugrunde gelegt. Die Praxis des Schulamtes mag sich dabei vorwiegend von praktischen Überlegungen leiten lassen, liessen sich die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des unterhaltspflichtigen Elternteiles, insbesondere bei einem Wohnortswechsel, doch kaum zuverlässig feststellen. Die Berechnung des Gesamteinkommens gestaltet sich jedenfalls einfacher und wohl auch zuverlässiger, wenn auf die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse der neuen Familie aufgrund der Steuerdaten abgestellt wird, als wenn die finanziellen Verhältnisse des ausserhalb der Familie lebenden leiblichen Elternteils zur Berechnung einer fiktiven Steuerveranlagung der geschiedenen Eltern herangezogen werden.

Trotzdem sind es nicht vorwiegend solche praktischen Überlegungen, sondern familienrechtliche Erwägungen, die den Ombudsmann veranlassen, der vom Schulamt geübten Praxis zuzustimmen. Das neue Kindesrecht betont die Einheit von Stiefkindern und Stiefeltern stärker als das alte Recht. So bestimmt z.B. Art. 299 ZGB: «Jeder Ehegatte hat dem andern in der Ausübung der elterlichen Gewalt gegenüber Stiefkindern in angemessener Weise beizustehen und ihn, wenn die Umstände es erfordern, zu vertreten.» Was die Unterhaltspflicht der Stiefeltern anbelangt, führt Art. 278 ZGB aus: «Jeder Ehegatte hat dem andern in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen.» Diese Pflichten des Stiefelternteils finden ihre innere Rechtfertigung im Treue- und Beistandsverhältnis der Ehegatten. Das neue Kindesrecht betrachtet das Verhältnis zwischen Eltern und Stiefkindern als neue Einheit gegenüber der ehemaligen genetischen Familie. Es rechtfertigt sich, diese neue Einheit auch der Berechnung der Elternbeiträge für den Hortbesuch zugrunde zulegen.

2. Pro Kind aus Familien mit bis zu zwei Kindern beträgt die Tagestaxe für den Besuch des Tageshortes bei einem massgebenden Gesamteinkommen

bis Fr. 10 000.–	Fr. 2.50
bis Fr. 11 000.–	Fr. 2.75
für jede weiteren Fr. 1000.–	Fr. –.25
ab Fr. 80 000.–	Fr. 20.–

Nun trifft es zu, dass das Hortbüro der von X beanstandeten Rechnung in Unkenntnis des Gesamteinkommens eine Tagestaxe von Fr. 20.– zugrundegelegt hat. Das ist darauf zurückzuführen, dass dem Hortbüro im Zeitpunkt der Rechnungstellung die Steuerdaten des Ehepaares darum nicht bekannt waren, weil dieses erst anfangs 1985 nach Zürich zuzog. Auch dieses Vorgehen entspricht der Praxis des Schulamtes. Sofern das Hortbüro von den «Eltern» des Schülers innert nützlicher Frist keine Angaben über das Gesamteinkommen erhält, stellt es Rechnung unter Zugrundelegung eines Gesamteinkommens von Fr. 80 000.–. Bei Bekanntwerden der Steuerdaten wird eine allfällige Differenz zurückerstattet.

Praktisch ist diese Praxis zweifellos; fraglich erscheint, ob sie rechtlich haltbar ist. Rechnungen, die auf fiktiven Maximalbeträgen beruhen, lassen sich im Betreibungsverfahren nicht ohne weiteres durchsetzen. Vor dem Rechtsöffnungsrichter müsste das Schulamt als Gläubiger das Gesamteinkommen aufgrund des tatsächlichen Reineinkommens der Ehegatten beweisen. Nach den Angaben des Hortbüros werden derartige Rechnungen denn auch nicht in Betreibung gesetzt.

Zu den Zweifeln des Ombudsmannes an der geübten Praxis äussert sich das Schulamt wie folgt: «Bei der von Ihnen zu Recht beanstandeten Rechnungstellung für den Maximalbetrag handelt es sich um einen Notbehelf. Fehlen bei der Erstellung der Rechnungen die Berechnungsgrundlagen (d.h. liegt keine Steuerveranlagung vor, was u.a. bei Quellensteuerpflichtigen und bei Zuzüglern aus dem übrigen Kantonsgebiet der Fall ist), so wird automatisch der Maximalbetrag eingesetzt. Es handelt sich m.a.W. nicht um eine Sanktion gegenüber säumigen Eltern, sondern um ein Zugeständnis an die EDV-gesteuerte Fakturierung. Gegenwärtig wird die Rechnungstellung u.a. im Hortwesen überprüft, was die Möglichkeit bietet, Ihrer Beanstandung inskünftig Rechnung zu tragen.»

Erledigung

Als Folge der Intervention des Ombudsmannes sistierte das Hortbüro die beanstandete Rechnung. Auf Anfrage des Ombudsmannes teilt das Büro für Steuerausweise des städtischen Steueramtes am 30. Dezember 1985 mit, dass das Steueramt der Stadt Zürich noch nicht über Steuerdaten des Ehepaares X verfügt. Auf Anraten des Ombudsmannes bringt X einen Steuerausweis für das Jahr 1985 der Zuzügergemeinde bei. Gestützt darauf berechnet das Hortbüro das tatsächliche Gesamteinkommen und stellt X für den Hortbesuch von M im Monat Juni eine neue Rechnung über einen Betrag von Fr. 355.– zu.

Nr. 16 Personalkrankenkasse der Stadt Zürich; Beiträge an Erholungskur

Gegenstand des Anliegens

Herr X, seit dem Jahre 1971 in den Diensten der Stadt Zürich, absolvierte auf Anordnung seines behandelnden Arztes eine 26tägige Erholungskur, wofür ihm das Kurhaus im Betrage von Fr. 3300.– Rechnung stellte, die der Patient bezahlte.

In der Folge gelangte X an die Personalkrankenkasse der Stadt Zürich, bei der er versichert ist, mit dem Begehren um Beiträge an den Kuraufenthalt. Die Personalkrankenkasse verweigerte mit Schreiben vom 14. Mai 1986 Rückvergütungen mit der Begründung, das Gesuch sei verspätet; gemäss dem Reglement über die Spitalvolldeckungsversicherung könnten Kurleistungen nur dann erbracht werden, wenn der Kasse vor Kurbeginn ein ärztliches Zeugnis eingereicht worden sei.

Erwägungen und Beilegung der Differenzen

Nach den glaubhaften Ausführungen von X erforderte sein Leiden die Zuteilung einer leichteren Arbeit, was eine Rückversetzung in der Besoldungseinreihung und eine Teilpensionierung nach sich zog. Nach mehrjähriger Ehe verstarb die Gattin von X. Das Zusammentreffen all dieser Umstände belastete X derart, dass ihm sein Arzt eine Erholungskur verordnete.

Die Akten zeigen, dass X unverzüglich nach der Beerdigung seiner Gattin den Stellvertreter des Hauptabteilungsleiters, A, anrief und ihm mitteilte, sein Arzt habe ihm eine Erholungskur verordnet. Auch A erachtete die Kur als dringend notwendig, vergass aber offenbar, X darauf aufmerksam zu machen, dass er den beabsichtigten Kuraufenthalt umgehend dem Personalbüro zu melden habe. Seinerseits unterliess es A, das Personalbüro rechtzeitig zu benachrichtigen, weshalb X das Arztzeugnis für die vorgesehene Kur am 4. April 1986 seinem direkten Vorgesetzten, Betriebsleiter B, überbrachte, der es an das Personalbüro weiterleitete. Das Arztzeugnis erreichte die Personalkrankenkasse nicht mehr vor dem Beginn des Kuraufenthaltes am 7. April 1986.

Der Ombudsmann erachtet die Weigerung der Personalkrankenkasse zur Erstattung von Rückvergütungen aufgrund der Vorkommnisse als sehr formalistisch, weshalb er sich an den Präsidenten der Personalkrankenkasse wendet mit der Bitte um Prüfung eines Entgegenkommens.

In seinem Bericht an den Ombudsmann hält der Präsident fest: «Eine nochmalige Überprüfung der Sachlage aus unserer Sicht ergibt keine Änderung der Situation. Herr (X) hat sein Kurzeugnis verspätet unserer Kasse übergeben: Ungeachtet dessen müssen wir aber diesen Fall toleranter behandeln. Die Krankheit von Herrn (X) und der plötzliche Verlust seiner Gattin genügen mir, um Vernunft ... walten zu lassen. Somit habe ich entschieden, dass die Personalkrankenkasse ihre Leistungspflicht erfüllt.»

Zur Sache selbst ergibt sich: X absolvierte auf Anordnung seines behandelnden Arztes eine Erholungskur, nicht aber eine Genesungskur unmittelbar nach einem Spitalaufenthalt. Grundsätzlich ist die Personalkrankenkasse nicht verpflichtet, Leistungen an eine solche Kur zu erbringen. Die Kasse erklärt sich aber im Sinne einer freiwilligen Leistung gemäss Art. 3 Abs. 2 des Reglementes über freiwillige Krankenpflegeleistungen bereit, eine tägliche Pauschalentschädigung von Fr. 12.– an die Kurkosten zu erbringen und X eine Rückerstattung von Fr. 312.– auszurichten.

Bemerkenswert ist der folgende Schlussatz der Vernehmlassung des Präsidenten der Personalkrankenkasse: «Ich hoffe, Ihnen mit dieser Erledigungsart gedient zu haben, und danke Ihnen recht herzlich für Ihre Bemühungen.»

G. Die Intervention dient der Behebung von Misstrauen

Nr. 17 Stadtspital; Rechnung für Spitalaufenthalt

Gegenstand des Anliegens

Frau Y war Patientin des Stadtspitals Waid, wo sie verstarb. Die Tochter der Verstorbenen, Frau X, beanstandet die Schlussabrechnung mit der Begründung, die Krankenkasse, bei der Frau Y versichert gewesen sei, sei der Auffassung, das Stadtspital habe der Schlussabrechnung eine zu hohe Tagespauschale zugrunde gelegt. Frau X wandte sich an das Spital, welches sie an die Krankenkasse verwies; die Kasse ihrerseits hielt das Stadtspital für die Erledigung der Angelegenheit als zuständig. Frau X gelangt daher an den Ombudsmann.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert die Einholung einer Vernehmlassung des Verwaltungsdirektors des Stadtspitals und, gestützt auf dieselbe, zwei ausführliche Rückfragen.

Erwägungen

1. Zur Frage der Spitalkosten

Tatsächliches

Frau Y war vom 25. Juni bis zum 16. Juli 1985 in der rheumatisch-geriatrischen Klinik des Stadtspitals Waid und vom 9. September bis 7. Oktober 1985 in der medizinischen Klinik desselben Spitals hospitalisiert. Der erste Spitalaufenthalt dauerte 22 Tage, der zweite 29 Tage. Zwischen den Aufenthalten befindet sich somit ein Zeitraum von 54 Tagen.

Offenbar ist die Krankenkasse der Ansicht, der zweite Aufenthalt müsste zum ersten Aufenthalt hinzugerechnet werden, was zu einer erheblichen Tarifreduktion führen müsste, da der Wiedereintritt der Patientin innert einem Zeitraum von weniger als 60 Tagen erfolgt sei.

Rechtliches

In Übereinstimmung mit den kantonalen Vorschriften wurden die Tagestaxen der Stadtspitäler mit Stadtratsbeschluss vom 28. März 1984 für Patienten mit Wohnort im Kanton Zürich wie folgt festgelegt:

Vom 1. bis 30. Tag Fr. 167.–, ab 31. Tag Fr. 76.–. Ausserdem bestimmt der zwischen der Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich und dem Gesundheits- und Wirtschaftsamt der Stadt Zürich mit den Krankenkassen geschlossene Vertrag vom 1. April 1981 mit Änderungen vom 30. August 1982 und 2. Juli 1984 in Art. 5 Abs. 5: «Tritt ein Patient innerhalb von 60 Tagen (vom früheren Austritt an gerechnet) wegen der gleichen Krankheit erneut in dieselbe Klinik oder Krankenhausabteilung ein, so wird der frühere Krankenhausaufenthalt bei der Festsetzung der Taxe angerechnet.»

Nun trat die Patientin zwar innerhalb von 60 Tagen wieder in dasselbe Stadtspital ein, jedoch in eine andere Klinik, weshalb das Stadtspital die beiden Spitalaufenthalte richtigerweise nicht zusammengerechnet hat.

2. Zu den Leistungen der Krankenkasse

Vorbemerkung

Der Ombudsmann der Stadt Zürich übt ausschliesslich Verwaltungsaufsicht über die Stadtverwaltung aus. Mangels Zuständigkeit ist es ihm verwehrt, sich mit der Krankenkasse in Verbindung zu setzen, um die Frage der richtigen Kostendeckung abzuklären. Zur Orientierung der Beschwerdeführerin mögen folgende allgemeine Ausführungen dienen:

Tatsächliches

Gemäss Arzteugnis der behandelnden Assistenzärztin des Stadtspitals galt Frau Y als chronischkranke Patientin, weshalb die Krankenkasse nur die für Chronischkrankenhäuser geltenden Ansätze von Fr. 48.– pro Tag vergütete.

Es stellt sich die Frage, ob die Krankenkasse zur Übernahme der Kosten einer teureren Heilanstalt, hier des Spitäles, verpflichtet ist, wenn der Patient ebensogut in einer Anstalt niedrigerer Stufe zu niedrigeren Taxen hätte behandelt werden können. Das Problem stellt sich indessen

dann, wenn sich ein chronischkranker Patient durch äussere Umstände, zum Beispiel bedingt durch Platzmangel in Chronischkrankenhäusern, genötigt sieht, in ein Krankenhaus statt in ein Pflegeheim einzutreten. Im vorliegenden Fall war Frau Y für ein städtisches Krankenhaus angemeldet, wurde aber von ihrer Ärztin, da innert nützlicher Frist kein Platz frei wurde, in das Stadtspital eingewiesen, in welchem damals auch ihr Ehemann hospitalisiert war.

Rechtliches

Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat sich zur aufgeworfenen Rechtsfrage in konstanter Rechtsprechung (BGE 101 V 73) geäussert: «Par exemple s'il doit absolument être hospitalisé et qu'aucun lit ne soit disponible dans les établissements, les services ou la division qui, tout en convenant au traitement de son affection, provoqueraient moins de frais. Dans ces circonstances, la caisse doit-elle payer plus que la loi, les conditions d'assurance ou les conventions ne l'y obligent ou l'excédent de dépense incombe-t-il à l'assuré? Le Tribunal fédéral des assurances a répondu implicitement à la question, en n'accordant en pareil cas que les prestations légales ou statutaires (...). Le système de l'art. 19bis LAMA impose cette solution, d'ailleurs conforme au principe que l'assuré supporte la part non assurée du risque.»

Nach Auffassung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes haben somit die Krankenkassen für die teureren Behandlungskosten nicht aufzukommen. Es wird dabei in Kauf genommen, dass der Patient den durch die Mehrkosten des Spitalaufenthaltes bedingten Differenzbetrag übernehmen muss.

Ergebnis

Da sich die bereits gemahnte Schlussrechnung im Betrage von Fr. 4843.–, abzüglich der Leistungen der Krankenkasse von insgesamt Fr. 1392.–, somit total Fr. 3451.–, als in Ordnung erweist und dem Ombudsmann zudem die Beiträge der Krankenkasse als zutreffend erscheinen, empfiehlt er Frau X, die Rechnung zu begleichen.

Nr. 18 Liftanlagen

Gegenstand des Anliegens

Herr X, Eigentümer eines Einfamilienhauses, gelangt an den Ombudsmann, weil das Büro für Aufzugsanlagen der Baupolizei der Stadt Zürich sein Gesuch um Herabsetzung der Anzahl jährlicher Wartungen seines Personenaufzuges auf weniger als sechs Kontrollen pro Jahr abgelehnt hat. Die Kosten einer sechsmaligen Wartung belaufen sich auf rund Fr. 1200.–. X macht geltend, die Aufzugsanlage sei seinerzeit nachträglich eingebaut worden, um seiner gehbehinderten Frau den Zugang zum Parterre und zum Garten zu ermöglichen; nachdem seine Gattin dauernd bettlägerig geworden sei, werde die Liftanlage nur noch selten benützt. Die Stellungnahme der Baupolizei zu seinem Begehren hält X für «formalistisch und bürokratisch», und er glaubt aus der Antwort der Verwaltung herauszulesen, dass die Anzahl der jährlichen Revisionen unabhängig vom Gebrauch der Anlage und ohne Rücksicht darauf, ob es sich um ein Ein- oder Mehrfamilien- oder um ein Geschäftshaus handle, angeordnet werde. Ohne Beistand sehe er sich ausserstande, «gegen diese rechtsungleiche Behandlung aufzukommen».

Abklärungen

Die auf Ersuchen des Ombudsmannes vom Leiter des Büros für Aufzugsanlagen erstattete Vernehmlassung ist von den erforderlichen Unterlagen begleitet und zeigt die Zusammenhänge der nicht leicht überblickbaren Rechtslage mit den technischen Erfordernissen auf.

Aus den Erwägungen

Tatsächliches

Der fragliche Personenaufzug wurde im Jahre 1968 eingebaut und durch das Büro für Aufzugsanlagen am 4. Juli 1968 abgenommen. Anlässlich der periodischen Kontrolle vom 2. November 1983 stellte das Büro unter anderem fest, dass an der Anlage keine Wartungen mehr vorgenommen worden waren. Es verlangte daher von X den Abschluss eines Wartungsvertrages mit einem privaten Unternehmen der Branche.

Rechtliches

Rechtsgrundlage für Liftkontrollen bildet die kantonale Verordnung über die ordentlichen technischen und übrigen Anforderungen an Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen (Besondere Bauverordnung I vom 6. Mai 1981), welche gestützt auf § 359 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 erlassen worden ist. Im Anhang zu dieser Verordnung sind jene Normen aufgeführt, die bei den Beförderungsanlagen als Richtlinien und Normalien zu beachten sind.

Zur Zeit der Erstellung der Aufzugsanlage im Hause von X waren die damalige kantonale Aufzugsverordnung aus dem Jahre 1967 und die technische Norm 106 (1960) des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins (SIA) massgebend. Diesen Vorschriften zufolge hätte die Anlage bis 1981 monatlich gewartet werden müssen, was unterblieben ist.

Nach der ab 1. Januar 1981 gültigen Besonderen Bauverordnung I gilt für Wartung und Unterhalt sinngemäss die neue Norm SIA 370/10 aus dem Jahre 1979, obwohl die Technologie des Aufzuges dieser Norm nicht entspricht. Die neuen, in Ziff. 2.41 im Anhang zur Besonderen Bauverordnung I festgehaltenen Bestimmungen bedeuten für die Besitzer älterer, nach der Norm SIA 106 erstellter Aufzugsanlagen, eine wesentliche Erleichterung, da die Anlagen nicht mehr in jedem Fall monatlich gewartet werden müssen. Grundsätzlich sind gemäss Ziff. 13 03 51 der Norm SIA 370/10 (Ausgabe 1979) bei ganzjährigem Betrieb zwar ebenfalls zwölf Wartungen pro Jahr durchzuführen. Die Ausnahmebestimmung in Ziff. 13 03 52 dieser Norm sieht jedoch bei niedriger Fahrfrequenz eine Herabsetzung der Anzahl der jährlichen Wartungen auf mindestens neun (bei mehr als 2000 aber höchstens 5000 Fahrten pro Woche) bzw. sechs (bei höchstens 2000 Fahrten je Woche) vor.

Ergebnis

Da bereits die Ausnahmebestimmungen der geltenden rechtlichen Regelung eine minimale sechsmalige Wartung der Anlage vorschreiben, bleibt dem Ombudsmann kein Spielraum im Hinblick auf ein Entgegenkommen. Anhand der vom Büro für Aufzugsanlagen dem Ombudsmann erstatteten Vernehmlassung wird X nicht nur über die Rechtslage orien-

tiert, sondern darüber hinaus auch über die technisch relevanten Faktoren, die im Hinblick auf die Betriebssicherheit eine sechsmalige jährliche Wartung erfordern.

H. Der Ombudsmann als schneller Helfer

Nr. 19 *Dienstverhältnis; Beendigung mit Ablauf der Probezeit*

Gegenstand des Anliegens

Herr X arbeitet in einer Abteilung der Industriellen Betriebe. Nach seinen Ausführungen beendigte er im Oktober 1985 seine Lehre erfolgreich, verblieb nach Lehrabschluss noch einige Monate an der Lehrstelle und rückte im Frühjahr 1986 in die Rekrutenschule ein. Auf den 15. Juni 1986 trat er in die Dienste einer Abteilung der Industriellen Betriebe. Die Anstellung wurde im Probeverhältnis begründet.

An den Ombudsmann wendet sich X, weil ihm der Personalchef die Beendigung des Dienstverhältnisses mit Ablauf der Probezeit in Aussicht stelle. Den Grund dafür ersieht X im Aufgebot in die Unteroffiziersschule und zu dem damit verbundenen 17wöchigen Militärdienst. Der Personalchef habe sich geäußert, infolge des Personalstopps werde die Anstellung eines Ersatz-Mitarbeiters für die Dauer seiner durch den Militärdienst bedingten Abwesenheit nicht möglich sein. Andere Gründe für die Beendigung des Dienstverhältnisses seien ihm nicht bekannt. Sein direkter Vorgesetzter habe ihm in einem Arbeitsgespräch noch vor einem Monat erklärt, er sei mit seinen Leistungen sehr zufrieden. Zudem hält X dafür, mit Mitarbeitern oder Vorgesetzten sei es nie zu irgendwelchen Trübnissen gekommen; sein Verhalten habe nie Anlass zu Beanstandungen gegeben. Arbeit und Arbeitsatmosphäre würden ihm sehr zusagen; es sei ihm daran gelegen, die Anstellung beibehalten zu können.

Abklärungen

Dem Arbeitnehmer ist nur mit einer sehr raschen Antwort gedient. Der Ombudsmann ersucht die Verwaltung zwar unverzüglich um schriftliche Stellungnahme, bespricht sich aber zudem telefonisch mit dem Chef des Personaldienstes. Er muss vorerst telefonisch zur Kenntnis nehmen, dass es im Belieben der Abteilung stehe, das Dienstverhältnis mit Ablauf der Probezeit zu beenden, und dass daran auch eine Intervention des Ombudsmannes voraussichtlich nichts zu ändern vermöge. Der Ombudsmann beharrt auf seiner Abklärungsbefugnis. Unter Zeitdruck