

**Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)
1987**

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 1987 dem Gemeinderat der Stadt Zürich den folgenden 17. Bericht:

Zürich, 15. August 1988

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen:

Dr. J. Vontobel
Ombudsmann

Inhalt

Allgemeiner Teil

I. Vom «gewaltunterworfenen» zum «verwaltungsmündigen» Bürger	5
II. Zum Geschäftsjahr 1987	9
A. Der Arbeitsanfall und seine Bewältigung	9
B. Öffentlichkeitsarbeit	10
C. Berufskontakte, Besuche, Tagungen	11
III. Statistische Angaben	14
A. Geschäftsstatistik	14
B. Geschäftslast und Erledigungen	16
1. Geschäftslast	16
2. Erledigungen	17
C. Erledigungsdauer	18
D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher	19
1. Geschlecht der Besucher	19
2. Wohnort der Besucher	20
3. Alter der Besucher	21

Besonderer Teil

I. Vorbemerkungen	23
II. Zweiundzwanzig Beschwerden und Anliegen aus dem Jahre 1987	25
A. Zur Rechtskontrolle des Ombudsmannes im allgemeinen ..	25
B. Die Intervention dient der Vermeidung von Prozessen	46
C. Die Intervention führt zu einer Änderung der Praxis	53
D. Der Ombudsmann als Mittler	58
E. Die Intervention dient der Beseitigung von Misstrauen	73
F. Der Ombudsmann als schneller Helfer	78
G. Der Ombudsmann leistet Orientierungshilfe	82
H. Der Ombudsmann und subventionierte Institutionen	85
I. Zusammenwirken des städtischen und des kantonalen Ombudsmannes	89

«Wir wollen nicht die Ver-
staatlichung des Menschen,
sondern die Vermenschlichung
des Staates.»
Heinrich Pestalozzi

Allgemeiner Teil

I. Vom «gewaltunterworfenen» zum «verwaltungsmündigen» Bürger

Im Jahre 1939 war das von Prof. Fritz Fleiner verfasste Lehrbuch «Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts» das grundlegende Werk auch für die schweizerische Verwaltungslehre und -praxis. Der allseits anerkannte Staatsrechtslehrer an der Universität Zürich, Professor Z. Giacometti, schrieb damals im Vorwort zur 8. Auflage dieses Buches, das in Zürich in einem Neudruck für die Schweiz herausgegeben wurde: «Die Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts von Fritz Fleiner sind das beste deutschsprachige Lehrbuch der allgemeinen Lehren des liberalen Verwaltungsrechtes und erfreuen sich als solches auch in der Schweiz von jeher grosser Beliebtheit... bei Praktikern. Hat doch Fleiner in diesem Werke... einen massgebenden Einfluss auf die Schweizerische Verwaltungspraxis ausgeübt.» Noch in diesem fundamentalen Buch, welches als Wegbereiter des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts angesehen werden darf, stehen folgende Sätze: «... die Mehrzahl der öffentlichen Verwaltungsgeschäfte bewältigt der Staat mit... Herrschergewalt. Herrschen bedeutet, die Fähigkeit besitzen, freien Menschen zu befehlen und sie zur Befolgung der Befehle zu zwingen.»¹⁾ «Das Verwaltungsrecht regelt die Beziehungen zwischen dem Herrscher Staat und den gewaltunterworfenen Personen, den Untertanen...»²⁾

Eine solche Ausdrucksweise eines liberalen Rechtsdenkers verwundert rückblickend. Wahrscheinlich manifestiert sich darin noch ein unbewusstes Nachwirken des Vokabulars des absoluten Staates mit seiner Machtvollkommenheit.

Seit dem Erscheinungsdatum des Buches von Fleiner hat sich im schweizerischen Verwaltungsdenken Grundsätzliches gewandelt. Der

1) Fleiner Fritz, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. A., Neudruck für die Schweiz, Zürich 1939, S.5.

2) Fleiner, a.a.O., S. 149.

Rechtsstaat, dem als Aufgabe fast ausschliesslich der Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum des Bürgers, die Garantierung von Ordnung und Sicherheit, übertragen war, hat sich zum sozialen Rechtsstaat, dem zusätzlich die Wahrung des wirtschaftlichen Wohlstandes seiner Bürger obliegt, fortentwickelt. Die umfassende Daseinsvorsorge des Staates führte zu mannigfachsten und häufigen Kontakten der Bürger mit der Verwaltung, die eine grosse Vielfalt von Gesetzen zu vollziehen hat. Zur «schützenden» Funktion der Verwaltung sind «zuteilende» Funktionen in grossem Ausmass hinzugekommen. «Es ist deshalb kein Wunder, dass eine im Volk verbreitete Meinung die Verwaltung mit dem Staate identifiziert. Jeder von uns weiss, dass er durch die Verwaltungstätigkeit unmittelbar und jeden Tag betroffen wird.»³⁾ Das gilt besonders auch für die Gemeinden, die zu «Verwaltungsstaaten» geworden sind. In den Kontakten mit der Verwaltung ereignet sich die eigentliche Begegnung des Bürgers mit dem Staat.⁴⁾ Folgerichtig nimmt es der Bürger der Gegenwart nicht mehr hin, von der Verwaltung als «Gewaltunterworfenen» eingeschätzt zu werden; er wünscht sich vielmehr, von ihr als Person angesprochen zu wissen. Die Berufung der Verwaltung auf ihre Macht ist ihm nicht mehr genügend Garant für die Richtigkeit ihrer Handlungen. Er verlangt nach Einsicht und Mitwirkung auch im Verwaltungsvollzug, weil er sich Sorgen darüber macht, die zahlreichen und teils «offenen» Erlasse würden mit der Verlagerung von der politischen Bühne auf die Ebene der Verwaltung ein anderes Gesicht bekommen, das Wesentliche seien nicht mehr die Gesetze, sondern die Ausführungsbestimmungen und die Anwendungspraxis. Oder anders ausgedrückt: Der Bürger vermutet, die ihm in den vergangenen Jahrzehnten zugestandene vermehrte demokratische Mitwirkung werde durch den Einfluss der Bürokratie zum Teil wieder wettgeschlagen. Gefühlsmässig erkennt der Bürger die Tatsache, dass die Gesetze desto weniger gut angewendet werden können, je mehr es davon gibt und dass «offene» Gesetze den Ermessensspielraum der Verwaltung erweitern und damit ihren «Herrschaftsbereich» wieder ausdehnen.

3) Schwarzenbach, H.R., Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 8. A. Bern 1980, S. 25

4) Eichenberger, K., Stellung und Bedeutung der Gemeinde im modernen Staat; in: Der Staat der Gegenwart, Basel 1980, S. 46

In diesem Prozess hat die Verwaltung die ihr traditionell zukommende «herrschende» Funktion mit der immer gewichtiger werdenden «dienenden» Funktion in Einklang zu bringen. Aus der Sicht des Ombudsmannes ist der Prozess auch heute nicht abgeschlossen und er wird auch nicht abschliessbar sein. An die Stelle der «Herrschaftsgewalt» der Verwaltung sind ihre Sachkenntnis und der Informationsvorsprung getreten. Geblieben ist ihr das Bewusstsein einer Vormachtstellung und der Überlegenheit, und es nützt nichts, so zu tun, als ob es nicht so wäre. Geblieben ist bekanntermassen auch das Misstrauen des Bürgers. Daran, es zu beheben, sind sowohl Verwaltung als Bürger interessiert. Den Beitrag der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung dazu soll auch der 17. Jahresbericht schildern.

Mit dem Ombudsmann will dem Bürger eine wirksame Hilfe im Verwaltungsvollzug beigegeben werden. Ein neutraler Mittler, der Zugang zu allen Akten hat und befugt ist, von der Verwaltung jede gewünschte Auskunft einzuholen, äussert in einem kostenlosen Verfahren seine Meinung. Da dieser Meinungsäusserung keine Entscheidungsgewalt zukommt, können Bürger und Verwaltung davon absehen, ihr zuzustimmen, wobei dann beiden Beteiligten ihre Rechte voll gewahrt bleiben.

Alle Verwaltungen werden bei Einführung der Institution den Ombudsmann als Eindringling in die ihr noch verbliebene «Herrschaftsgewalt» empfinden. «Bedenkt man, dass (neben Referendum und Rekurs) noch die interne und die parlamentarische Verwaltungskontrolle kommt und dass nun offensichtlich die Idee des Ombudsmann auch immer mehr an Boden gewinnt und bald nicht nur in der Stadt Zürich, sondern auch in anderen schweizerischen Gemeinwesen Wirklichkeit werden wird, muss man sich wirklich fragen, ob die Verwaltung... nicht bald zerrieben sein wird zwischen den allzu zahlreichen Hämmern und Ambossen, in die sie geraten ist», schrieb der damalige Stadtschreiber von Zürich, Dr. H. Brühwiler, im Juni 1971.⁵⁾ Dass der inzwischen Verstorbene trotz seiner ursprünglichen Skepsis in der Folge vorbehaltlos dahin wirkte, dass die Verwaltung den ersten Ombudsmann akzeptierte, zeugt von

5) Brühwiler H., Die Verwaltung zwischen veralteten Gesetzen und neuer politischer Haltung, in: Verwaltungspraxis, Jubiläumsnummer Juni/Juli 1971, S. 167/168.

Grösse und hat zur festen Verankerung der Ombudsmann-Einrichtung wesentlich beigetragen. Dass die Stadtverwaltung die Arbeit des Ombudsmannes nicht als lästige Behinderung ihrer Tätigkeit empfindet, sei mit einigen Zuschriften aus ihrer eigenen Feder belegt:

«Vielen Dank für Ihren sachlichen, in versöhnlicher Weise abgefassten Bericht»

16.3.88
Direktion einer Berufsschule

«Ihre äusserst aufschlussreichen Erörterungen sind bei uns auf grosses Interesse gestossen, und wir dürfen Ihnen versichern, dass die von Ihnen angesprochenen Besonderheiten in Zukunft vollumfänglich Beachtung finden werden»

26.2.88
Ein Mitarbeiter der
Präsidialabteilung

«Ich danke Ihnen herzlich für Ihre Vermittlungstätigkeit, durch die mindestens verhindert wurde, dass die Beziehungen und das Klima sich noch weiter verschlechterten»

3.6.88
Ein Stadtrat

«Ihr Schreiben hatte für alle Teile eine klärende und zum Teil auch vermittelnde Wirkung. Wir beurteilen Ihren Brief als eine differenzierte Situationsanalyse, welche alle Tatsachen beim Namen nennt, ohne die Beteiligten damit zu verletzen»

15.3.88
Eine Abteilung der
Amtsvormundschaft

II. Zum Geschäftsjahr 1987

A. Der Arbeitsanfall und seine Bewältigung

Im Berichtsjahr war der Bürobetrieb nicht vom Glück begünstigt. Erstmals in der 16-jährigen «Geschichte» der Institution fielen Mitarbeiter aus gesundheitlichen Gründen teilweise gleichzeitig während längerer Dauer aus. Der Ombudsmann selber – in den vergangenen 16 Jahren nie nennenswert krank – konnte krankheitshalber während Monaten der Arbeit nur unter wesentlich erschwerten Umständen nachgehen und musste sich in der Folge einem Spitalaufenthalt unterziehen, an den sich ein Erholungsaufenthalt anschloss. Betroffen von Spitalaufenthalten mit nachfolgender 50-prozentiger Arbeitsunfähigkeit wurden auch beide Sekretärinnen. Das Total der Krankheitstage belief sich auf 150, was 30 vollen Arbeitswochen entspricht. Dass sich bei einem vierköpfigen Team solche Absenzzahlen auf die Geschäftstätigkeit ganz wesentlich auswirken müssen, ist unvermeidlich. Es bedurfte grosser Anstrengungen aller, um den Anforderungen der Institution so gut als möglich zu genügen.

Erstmals machte sich das Fehlen eines Stellvertreters des Ombudsmannes für das Büro nachteilig bemerkbar. Der nicht vom Gemeinderat gewählte juristische Adjunkt hatte während der Abwesenheit des Ombudsmannes lediglich die Befugnis, Besucher zu empfangen, die nötigen Abklärungen zu treffen und in dringenden Fällen provisorische Schlussberichte zu erstatten.

Der Ombudsmann empfiehlt dem Gemeinderat, die Stellvertretung spätestens im Zusammenhang mit der Wahl des Nachfolgers des bisherigen Amtsinhabers zu regeln, bedarf doch die Institution nicht nur bei krankheitsbedingten Absenzen des Ombudsmannes, sondern auch bei dessen Ferienabwesenheiten grundsätzlich einer Stellvertretung. Nicht möglich war die Anstellung einer temporären Mitarbeiterin für die Ausfälle im Sekretariat darum, weil die Dauer der krankheitsbedingten Abwesenheiten nicht voraussehbar war.

Trotz dieser unliebsamen Umstände wurden 404 (Vorjahr 476) Besucher in der Sprechstunde empfangen und 400 (Vorjahr 430) Aktendos-

siers angelegt. Nachteiliger wirkten sich die Verhältnisse auf die Geschäftserledigung aus. Den 400 neuen Eingängen stehen 353 Erledigungen (Vorjahr 452) gegenüber, sodass die Zahl der Pendenzen, die in den letzten Jahren kontinuierlich abgebaut werden konnte und sich Ende 1986 auf 142 belief, per Ende 1987 auf 187 anstieg.

Eingehende Abklärungen bei der Verwaltung erforderten 325 Geschäfte (Vorjahr 363). In 246 Fällen ersuchte der Ombudsmann die Verwaltung um schriftliche Vernehmlassung (Vorjahr 279), in 79 (Vorjahr 84) weiteren lud er sie zur persönlichen, mündlichen Auskunftserteilung ein. Häufig wurden auch die Akten angefordert. In 6 Fällen (Vorjahr 7) wurden im Beisein der Verwaltung Besichtigungen vorgenommen.

Eine «schönere Statistik» wäre nur bei verminderter Sorgfalt zu erzielen gewesen, was als der Institution unwürdig nicht in Erwägung gezogen werden konnte.

B. Öffentlichkeitsarbeit

Der Ombudsmann muss «bürgernah» sein. Das setzt voraus, dass er mit den Bürgern ins Gespräch kommt, ihre Sprache versteht. Seit Beginn seiner Tätigkeit wird er von einem sehr weiten Kreis von Interessierten zu Referaten eingeladen. Das breite Interesse der Bevölkerung und die «Mund zu Mund Propaganda» haben die Institution bekannt gemacht. Vor allem in der Bevölkerung muss die Einrichtung bekannt und verankert sein, damit sie ihre Vermittlungsaufgabe zwischen Bürger und Verwaltung glaubhaft wahrnehmen kann.

Der «Stadtzürcherische Beauftragte in Beschwerdesachen» – wie er schwerfällig offiziell immer noch heisst und unter welchem Titel ihn ausserhalb der Verwaltung praktisch niemand kennt – referierte im Berichtsjahr u.a. an einem Altersnachmittag des katholischen Pfarramtes St. Katharina; in der Reihe «Soziale Institutionen stellen sich vor», im Zentrum Karl der Grosse; an einer Veranstaltung der Freisinnigen Partei in Schönenberg; an der Eröffnung des Wintersemesters 1987/88 am Zahnärztlichen Institut der Universität Zürich und an der Gewerblichen Winterkonferenz des Schweizerischen Gewerbeverbandes in Klosters.

Sodann hielt er die Ansprache anlässlich der Neubürgerfeier im Stadthaus. Würden ihm derartige Begegnungsmöglichkeiten nicht angeboten, er müsste sie suchen.

Ihre Ansichten über bürgerfreundlichen Umgang der Verwaltung mit dem Publikum erläuterten der Ombudsmann und sein Adjunkt in drei vom Personalamt durchgeführten Kursen über Publikumsverkehr im Innen- und Aussendienst. Eingebürgert haben sich auch die zweistündigen Lektionen des Ombudsmannes in der polizeilichen Grundschulung.

C. Berufskontakte, Besuche, Tagungen

Die sinnvolle und problemlose Zusammenarbeit des städtischen Ombudsmannes mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich, Dr. Adolf Wirth, gelangt anhand eines Einzelfalles im Besonderen Teil (vergl. Nr. 22) zur Darstellung. An internationalen Zusammenkünften der Ombudsmänner wird immer die Hoffnung laut, es möchte in grenzüberschreitenden Einzelfällen (z.B. bei Gastarbeiterproblemen) eine Zusammenarbeit der Ombudsmänner verschiedener Länder ermöglicht werden. Was mit Recht international angestrebt wird, hat sich im kleinen zwischen Stadt und Kanton Zürich ohne ausdrückliche Regelung nutzbringend entwickelt.

Die Grossratskommission zur Vorbereitung der Wahl des Ombudsmannes für den Kanton Basel-Stadt liess sich im März 1987 vom Berichterstatter über seine Ansichten zum Anforderungsprofil Ombudsmann orientieren. Mit dem am 7. Januar 1988 gewählten Kollegen von Basel-Stadt, lic. iur. Andreas Nabholz, durften bereits die ersten beruflichen Kontakte aufgenommen werden.

Die Ombudsmann-Einrichtungen in aller Welt unterscheiden sich zwar in Anpassung an die Rechtsordnungen ihrer Länder in mehrfacher Hinsicht. Unübersehbar sind aber gemeinsame Grundzüge in Organisation, Kompetenzen und Verfahren, was davon herrührt, dass die meisten Ombudsmann-Einrichtungen vom dänisch/neuseeländischen Konzept beeinflusst sind.

Vielfältiger Gedankenaustausch unter den Ombudsmännern ist daher grosse Bereicherung.

Dazu gehört einmal der Austausch der Jahresberichte. Im Austausch bezog das Büro im Jahre 1987 55 Geschäftsberichte europäischer und aussereuropäischer Ombudsmann-Institutionen.

Weltweit sind die Ombudsmänner in zwei Organisationen zusammengefasst, im «International Ombudsmann Consultative Committee» (IOCC), welches die in vierjährigem Turnus veranstalteten Internationalen Ombudsmann-Konferenzen vorbereitet, und im «International Ombudsmann Institute» (IOI), dem vornehmlich die Dokumentation, die Herausgabe einschlägiger Arbeiten und die Pflege beruflichen Gedankenaustausches unter den Ombudsmännern obliegt. Der Berichtersteller, der dem IOI als Vizepräsident angehört, nahm am Sitz des Institutes in Edmonton, Kanada, an der Ausschuss-Sitzung vom 4. und 5. Mai 1987 teil und war hierauf am selben Ort Gast an den Verhandlungen des IOCC, die der Vorbereitung der vierten Internationalen Ombudsmann-Konferenz, die im Herbst 1988 in Canberra, Australien, durchgeführt werden wird, dienen.

Im Jahre 1988 wurde in Innsbruck die Europäische Ombudsmann-Akademie, eine Arbeitsgemeinschaft für Bürgerschutz- und Ombudsmannfragen, ins Leben gerufen. Sie veranstaltete am 7. Mai 1987 in Lochau-Bregenz eine Tagung über «Ombudsmann-Einrichtungen im Bodensee-Raum». Der Ombudsmann der Stadt Zürich liess sich durch seinen juristischen Mitarbeiter, Dr. Rolf Steiner, vertreten.

Vom 11. bis 13. Juli 1987 besuchte Dr. Daniel Hill, Ombudsmann der Provinz Ontario, Kanada, begleitet von seiner Gattin, das Büro an der Rämistrasse.

Im Oktober erhielt das Büro den Besuch von zwölf Vertretern japanischer Grossstädte, vornehmlich aus Tokio (Center for the Study of Overseas Local Autonomies, Study Group for the Local Authorities Management Services and Citizen Participation), die sich für die Verwaltungsaufsicht durch lokale Ombudsmänner interessierten.

III. Statistische Angaben

A. Geschäftsstatistik 1983 – 1987

	Empfangene Besucher					Eingegangene Geschäfte					Von den eingegangenen Geschäften betrafen verwaltungsexterne Anliegen				
	1983	1984	1985	1986	1987	1983	1984	1985	1986	1987	1983	1984	1985	1986	1987
Januar	44	52	41	30	32	40	51	40	30	31	33	43	35	24	25
Februar	31	45	45	41	27	27	44	39	41	33	22	38	30	36	28
März	38	60	46	39	47	33	51	44	36	40	29	46	41	29	35
April	34	44	25	40	37	29	36	24	39	35	29	34	19	32	29
Mai	43	52	51	39	26	34	50	51	35	27	31	42	38	25	24
Juni	48	32	33	41	37	37	36	32	36	37	30	32	28	32	31
Juli	41	35	36	42	46	36	45	32	42	39	33	42	28	37	34
August	19	39	45	38	30	19	38	38	35	30	17	34	34	29	26
September	33	40	55	46	25	28	34	47	37	27	22	29	38	35	22
Oktober	47	40	30	29	30	36	44	33	28	33	32	41	32	25	29
November	52	58	43	36	30	44	49	38	38	36	39	40	32	23	27
Dezember	47	34	36	51	33	48	35	32	41	32	33	32	27	31	26
Total	477	531	486	476	404	411	513	450	430	400	350	453	382	358	336
											%85	88	85	83	84

	Von den eingegangenen Geschäften betrafen verwaltungsinterne Anliegen					Empfangene Auskunfts- personen der Verwaltung					Bei der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen					Besichtigungen des Beauftragten				
	1983	1984	1985	1986	1987	1983	1984	1985	1986	1987	1983	1984	1985	1986	1987	1983	1984	1985	1986	1987
Januar	7	8	5	6	6	6	9	12	1	6	25	34	30	10	13	-	2	2	-	1
Februar	5	6	9	5	5	13	8	3	8	21	20	45	24	38	36	-	2	-	-	-
März	4	5	3	7	5	21	18	2	8	12	14	41	22	24	31	2	-	-	-	1
April	-	2	5	7	6	3	12	-	2	6	20	26	24	25	14	1	-	-	-	1
Mai	3	8	13	10	3	1	12	14	4	4	20	40	26	32	18	2	1	1	-	-
Juni	7	4	4	4	6	15	3	8	4	8	20	46	22	18	31	1	-	-	-	-
Juli	3	3	4	5	5	11	9	2	10	6	19	31	22	26	26	-	1	-	-	-
August	2	4	4	6	4	5	8	6	14	-	15	23	13	22	21	1	-	1	-	1
September	6	5	9	2	5	10	4	12	8	-	18	24	31	20	11	1	-	1	-	2
Oktober	4	3	1	3	4	2	9	14	4	3	20	25	33	27	15	-	-	1	-	-
November	5	9	6	7	9	12	11	5	14	9	19	29	27	14	13	-	-	3	5	1
Dezember	15	3	5	10	6	9	5	11	7	4	25	32	22	23	17	1	-	-	-	1
Total	61	60	68	72	64	108	108	89	84	79	235	396	295	279	246	9	6	8	7	6
	%15	12	15	17	16															

D. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

1. Das Geschlecht der Besucher 1971–1987

Jahr	Eingegangene Geschäfte	weibliche Personen		männliche Personen		juristische Personen	
		Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
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
1987	400	193	48	199	50	8	2
1971–1987	6566	2948	45	3505	53	113	2

C. Erledigungsdauer der in den Jahren 1981 bis 1987 erledigten Geschäfte

Jahr	Erledigte Geschäfte	Erledigungsdauer														
		innert 3 Tagen in %	innert 4–8 Tagen in %	innert 9–30 Tagen in %	innert 31–90 Tagen in %	innert 91–180 Tagen in %	innert 181–360 Tagen in %	mehr als 360 Tage in %								
1981	380	100	104	27	24	6	78	21	75	20	36	9	26	7	37	10
1982	377	100	102	27	22	6	74	19	67	18	54	14	22	6	36	10
1983	411	100	97	24	14	3	79	19	86	20	36	9	31	8	68	17
1984	547	100	121	22	17	3	93	17	128	23	72	13	36	7	80	15
1985	504	100	99	20	24	5	81	16	129	25	48	10	31	6	92	18
1986	452	100	90	20	12	3	64	14	109	24	59	13	52	11	66	15
1987	344	100	66	19	10	3	73	21	96	28	52	15	34	10	13	4

2. Der Wohnort der Besucher 1971–1987

Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Von den Besuchern 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
1987	400	330	47	22	1
1971–1987	6566	5647	714	184	21

3. Das Alter der Besucher 1982–1987 in Zahlen

Alter der Besucher über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden	1982		1983		1984		1985		1986		1987	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
bis 20 Jahre alt	3	0,7	3	0,8	1	0,2	7	1,6	7	1,6	2	0,5
21 bis 30jährig	42	10,5	48	11,7	38	7,4	52	11,6	35	8,1	36	9,0
31 bis 40jährig	75	18,7	93	22,6	77	15,0	86	19,1	87	20,2	62	15,5
41 bis 50jährig	73	18,2	62	14,9	87	17,0	81	18,0	72	16,9	86	21,5
51 bis 60jährig	74	18,5	60	14,6	86	16,8	64	14,2	75	17,4	59	14,8
61 bis 70jährig	60	15,0	63	15,3	83	16,2	58	12,9	67	15,6	66	16,5
71 bis 80jährig	43	10,7	47	11,5	39	7,6	43	9,6	31	7,2	37	9,2
über 80 Jahre alt	6	1,5	12	2,9	14	2,7	16	3,5	20	4,7	13	3,2
Alter unbekannt (Beschwerden schriftlich eingereicht)	18	4,5	20	4,9	74	14,4	38	8,4	27	6,3	31	7,8
juristische Personen	7	1,7	3	0,8	14	2,7	5	1,1	9	2,0	8	2,0
Total	401	100,0	411	100,0	513	100,0	450	100,0	430	100,0	400	100,0

Besonderer Teil

I. Vorbemerkungen

Jahresberichte sollen Aufschluss erteilen über die Arbeit und über die Arbeitsweise der berichterstattenden Institution. Sie sollen in unaufdringlicher Form Aufschlussreiches und Wichtiges aufzeigen, dicht und gehaltvoll und trotzdem leicht lesbar sein. Diese Anforderungen an die Berichterstattung vergegenwärtigt sich der «Beauftragte in Beschwerdesachen» alljährlich bei der Abfassung seines Rechenschaftsberichtes, und er stellt jedes Jahr erneut fest, wie schwierig es für einen Ombudsmann ist, allen diesen Anforderungen einigermaßen zu genügen, offene Orientierung zu bieten ohne zu verletzen und unter strenger Wahrung des Amtsgeheimnisses.

Der Berichtersteller bemüht sich, im speziellen Teil des Jahresberichtes dem Gemeinderat jeweils ein möglichst farbiges und lebendiges Bild des vielseitigen Wirkungsbereiches der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung zu vermitteln. Wiedergegeben werden sollen lebensnahe Bürgeranliegen aus dem Alltag, die geradezu «nach dem Ombudsmann rufen», für die ein vom Staat getragenes, kostenloses Vermittlungsverfahren sich besonders eignet, um einen gerechten Ausgleich herbeizuführen.

Soweit möglich wird die den Beispielen zugrundeliegende Thematik in jedem Jahresbericht geändert, wobei die Auswahl der publizierten Geschäfte auch auf ihre Anschaulichkeit hin erfolgt. Zudem sollen möglichst alle neun Verwaltungsabteilungen Berücksichtigung finden. Sodann soll der Bericht immer wieder zeigen, dass der Ombudsmann dem Bürger eine Hilfe sein will und zwar so weit sich das verantworten lässt, dass er aber in gleichem Mass bemüht ist, die Arbeit der Verwaltung anzuerkennen. Endlich soll der Bericht – was besonders hervorgehoben sei – die immer wieder mögliche und sinnvolle Zusammenarbeit von Ombudsmann und Verwaltung anschaulich darstellen.

Verwaltungskontrolle mit nur empfehlendem Charakter und Vermittlungsbemühungen sind nur dann erfolgsversprechend und berechtigt, wenn sie aufgrund genauer Kenntnisse des Tatbestandes basieren und auf sorgfältiger Prüfung der Rechtslage beruhen. In diesem Sinne will der Ombudsmann seine langjährigen Erfahrungen als Bezirksrichter bewusst in seine Ombudsmann-Tätigkeit einfließen lassen und auf seine Art zu fundierten Vermittlungsvorschlägen gelangen oder haltbare Kritik üben. Auch dies soll aus dem Jahresbericht ersichtlich werden.

Der Ombudsmann übt aber in vielen Fällen auch so etwas wie eine «Blitzableiterfunktion» aus. Bei genauerem Zusehen, insbesondere im persönlichen Kontakt des Ombudsmannes mit den Bürgern, zeigt sich, dass sich hinter den aufgeworfenen Rechtsfragen oft psychologische, personenbezogene Probleme stehen, die sich von der Verwaltung, die nun einmal in die Sache miteinbezogen ist, nicht lösen lassen und unter Mitwirkung eines vom Parlament gewählten unabhängigen Mittlers besser behoben werden können.

Wenn im vorliegenden Bericht den sogenannten «Internen Geschäften» etwas mehr Aufmerksamkeit zugewendet wird, so deshalb, weil sich unter ihnen im Jahre 1987 besonders interessante und gut darzustellende finden. Unter «Internen Geschäften», die sich 1987 auf 17% aller eingegangenen Geschäfte belaufen, sind Begehren zu verstehen, die einen Zusammenhang mit einem städtischen Dienstverhältnis aufweisen.

Für die Arbeit des Ombudsmannes sind die «Internen Geschäfte» auch aus folgenden Gründen von Bedeutung: Die grosse Mehrzahl der Geschäfte wird von Bürgern eingebracht, die nicht in einem Dienstverhältnis zur Stadt stehen. Bei ihrer Behandlung mag der Ombudsmann in seinen Kontakten mit der Verwaltung und ihren Mitarbeitern von diesen bisweilen nicht zu Unrecht als streng oder doch unnachgiebig beurteilt werden. Um so erfreulicher ist es, wenn sich Mitarbeiter der Stadtverwaltung, die den Ombudsmann als hartnäckig kennenlernten, sich später mit ihren eigenen Sorgen an ihn wenden, im Vertrauen darauf, er werde nun auch ihr Anliegen mit derselben Intensität verfolgen. Zahlreiche Mitarbeiter der Stadtverwaltung gewinnen, wenn sie sich mit ihren eigenen Anliegen an den Ombudsmann wenden, ein sehr viel besseres Verständnis für dessen verwaltungsunabhängige «Einmischung». Andererseits gewinnt der Ombudsmann anhand «Interner Geschäfte» recht guten Einblick in das Arbeitsklima von Dienstabteilungen und Ämtern, was ihm bei der Behandlung von «Externen Geschäften» wieder zugute kommt.

Weil die Gliederung der Fallbeispiele nach den Erwartungen, die allgemein an den Ombudsmann gestellt werden, bei den um die Institution interessierten Politikern und Juristen Anklang gefunden zu haben scheint, wird sie beibehalten, obwohl sie einer strengen Systematik entbehrt.

II. Zweiundzwanzig Beschwerden und Anliegen aus dem Jahre 1987

A. Zur Rechtskontrolle des Ombudsmannes im allgemeinen

Nr. 1 AHV-Kinder-Rente; Auszahlung an einen Dritten

Gegenstand des Anliegens

Herr X ist Vormund des 17-jährigen A. Er gelangt an den Ombudsmann, weil die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse dem Vater V des Mündels eine IV-Kinderrente ausbezahlt habe, obwohl diesem zur Zeit der Auszahlung die elterliche Gewalt bereits entzogen gewesen sei. Da V den Betrag von Fr. 7984.– an sich genommen habe und sein Aufenthaltsort unbekannt sei, gehe A der Kinderrente verlustig. X ist der Meinung, die Zweigstelle habe das Betreffnis unzulässigerweise an V ausgerichtet, und es sei daher nochmals, und zwar an ihn als Vormund, auszuzahlen. Es sei dann Sache der Zweigstelle, den Betrag von V wieder zurückzufordern.

Abklärungen

In ihrer Vernehmlassung hält die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse an der Richtigkeit ihres Vorgehens fest, worauf sich der Ombudsmann mit dem Bundesamt für Sozialversicherung, Sektion Renten, in Verbindung setzt.

Erwägungen

Tatsächliches

Die Ehe von V mit der Mutter von A wurde im Jahre 1971 geschieden, und es wurde A unter die elterliche Gewalt von V gestellt. Im Jahre 1976 entzog der Bezirksrat dem Vater V die elterliche Gewalt über A. Da A seit frühester Kindheit bei der Adoptivmutter von V, einer Frau Y, im Kanton Tessin lebte, wurde der im Tessin wohnhafte X zum Vormund von A bestellt.

Im Zusammenhang mit der Berechnung einer IV-Rente für die Mutter von A ersuchte die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse Ende 1985 das städtische Fürsorgeamt um Auskunft über die Familienverhältnisse der Versicherten. Das Fürsorgeamt äusserte sich mit Schreiben vom 28. Januar 1986 zuhanden der Zweigstelle dahin, die Kinderrente könne «an den Inhaber der elterlichen Gewalt, d.h. an den Vater», ausgerichtet werden. Beigelegt wurde dem Schreiben unter anderem das Scheidungsurteil. Weder das Fürsorgeamt noch die Zweigstelle hatten zu diesem Zeitpunkt Kenntnis davon, dass dem Vater die elterliche Gewalt entzogen worden war.

Der Mutter von A konnte am 4. März 1986 rückwirkend ab 1. November 1983 eine Invalidenrente zugesprochen werden. Mit Verfügung vom 4. März 1986 richtete die Zweigstelle Zürich gestützt auf Art. 35 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG) für A rückwirkend ab 1. November 1983 eine IV-Kinderrente aus und bezahlte den bis März 1986 aufgelaufenen Gesamtbetrag von Fr. 7948.– an V aus mit dem Hinweis: «Die Rente ist für den Unterhalt Ihres Sohnes A bestimmt».

Am 5. März 1986 bestätigte V den Empfang des Geldes. Seit 1. April 1986 zahlt die Zweigstelle Zürich die IV-Kinderrente von monatlich Fr. 288.– an Frau Y aus.

Mit Brief vom 25. November 1986 teilte Frau Y der Zweigstelle mit, sie habe im April 1986 vergeblich versucht, von V die Fr. 7984.– einzufordern. Eine diesbezügliche schriftliche Anfrage sei mit dem Vermerk «abgereist» retourniert worden. Durch diesen Brief erfuhr die Zweigstelle erstmals vom Entzug der elterlichen Gewalt und von der Errichtung einer Vormundschaft über A.

Mit Antwortschreiben vom 28. November 1986 erläuterte die Zweigstelle Zürich den Sachverhalt und lehnte die Auszahlung von Fr. 7984.– an Frau Y mit dem Hinweis darauf ab, dass die Forderung bei V geltend gemacht werden müsse.

Rechtliches

I. Mit der Berechtigung zum Bezug einer IV-Rente hatte die Mutter von A gemäss Art. 35 Abs. 1 IVG gleichzeitig Anspruch auf eine Kinderrente.

Um den Zweck der Kinderrenten zu verwirklichen, ist die Kinderrente nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes dem Inhaber der elterlichen Gewalt bzw. derjenigen Person auszuführen, welche für den Unterhalt und die Erziehung des Kindes besorgt ist (BGE 103 V 134 ff., BGE 101 V 208). Unter Umständen ist auch ein Vormund zum direkten Bezug der Kinderrente berechtigt.

Rechtsfrage ist, ob die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse die aufgelaufenen Kinderrenten im Betrage von Fr. 7984.– mit befreiender Wirkung an den Vater V, den sie irrtümlicherweise für den Inhaber der elterlichen Gewalt hielt, auszahlen durfte.

II. Der Zweigstelle ist beizupflichten, dass ihr nicht zugemutet werden kann, bei jedem Rentenfall mit Kindern aus geschiedener Ehe Anfragen über allfällige Änderungen von rechtskräftigen Scheidungsurteilen an alle Bezirksbehörden des Kantons oder sogar der ganzen Schweiz zu richten. Bezüglich der versicherungsrechtlich relevanten persönlichen Verhältnisse ist die Ausgleichskasse auf Hinweise und Auskünfte des Versicherten und weiterer Personen angewiesen. Diese in Art. 77 Abs. 1 der Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV) verankerte Meldepflicht wurde indessen von keiner der in Frage kommenden Personen verletzt. Weder der Vormund X noch Frau Y hatten Kenntnis von ihrer Anspruchsberechtigung bezüglich der Kinderrente.

Die Ausgleichskasse hätte aber auf andere Weise von der Aufhebung der elterlichen Gewalt Kenntnis erhalten müssen: Im Normalfall wird die Kinderrente der Versicherten selbst ausbezahlt. Die Drittauszahlung einer Kinderrente erfolgt nur auf Verlangen derjenigen Personen, die ein besseres Recht an der Kinderrente geltend machen. Voraussetzung für eine Drittauszahlung ist mit andern Worten, dass ein formeller Antrag der Person, an die die Kinderrente anstelle der Versicherten ausbezahlt werden soll, vorliegt.

Die Wegleitung des Bundesamtes für Sozialversicherung über die Renten vom 1. Januar 1986 (mit Nachtrag 1 vom 1. Januar 1987) hält dieses Prinzip in verschiedenen Bestimmungen fest:

«Sind die Eltern des Kindes... nicht mehr miteinander verheiratet..., so sind die Kinderrenten auf Verlangen dem nicht rentenberechtigten Elternteil auszuführen...» (Rz 1270). «Sorgt der Bezüger der Hauptrente nicht für die Kinder, so gelten die Vorschriften über die Auszahlung

bei un Zweckgemässer Rentenverwendung (s. Rz 1291–1296)» (Rz 1269). «Drittauszahlung der Rente...darf nur angeordnet werden, wenn die Voraussetzungen hiefür einwandfrei gegeben sind. Ein entsprechendes Begehren von Angehörigen oder Behörden muss einlässlich begründet sein, und die Ausgleichskasse hat die angegebenen Verhältnisse sorgfältig zu prüfen. Art und Ergebnis der Prüfung muss aus den Akten hervorgehen» (Rz 1294). «Wird dem Begehren entsprochen, so sind der Rentenberechtigte und der Drittempfänger auf die gesetzliche Meldepflicht...aufmerksam zu machen» (Rz 1295). «Wünschen...Angehörige oder Behörden (s. Rz 1294) für eine Rente...Drittauszahlung, so haben sie an die Ausgleichskasse ein entsprechendes Gesuch auf Formular 318.182 zu stellen» (Rz 1302). «Ausser den vorgesehenen amtlichen Formularen können auch kaseneigene Formulare oder Formulare des betroffenen Dritten verwendet werden, sofern sie sämtliche Angaben des amtlichen Formulars enthalten» (Rz 1306).

Mangels irgendeines Gesuches um Drittauszahlung hätte die Kinderrente mit befreiender Wirkung somit nur an die Versicherte selbst ausbezahlt werden können.

Jede andere Rechtsauffassung würde dazu führen, dass die Auszahlung einer Kinderrente an den richtigen Empfänger davon abhängig wäre, ob die betreffende Ausgleichskasse – welcher landesweite Nachforschungen wie erwähnt nicht zuzumuten sind – zufälligerweise im Besitze der aktuellen Angaben über die persönlichen Verhältnisse des in Frage kommenden Empfängers der Kinderrente ist. Das Abstellen auf ein begründetes Gesuch vermag nicht nur die im vorliegenden Fall deutlich gewordenen Unsicherheiten zu vermeiden, sondern es dient der Ausgleichskasse auch dazu, die Drittauszahlung gegenüber allfälligen Forderungen der grundsätzlich anspruchsberechtigten IV-Renten-Bezügerin zu rechtfertigen.

Damit erübrigt sich die Frage, ob die Ausgleichskasse ohne weiteres auf ein rund 15 Jahre zurückliegendes Scheidungsurteil abstellen durfte.

Hätte sich die Ausgleichskasse im Interesse der zweckmässigen Verwendung der Kinderrente zur Beibringung des erforderlichen Antrages mit dem mutmasslichen Inhaber der elterlichen Gewalt in Verbindung gesetzt, so hätte sie den wahren Sachverhalt erfahren, und die Auszahlung an den unberechtigten Empfänger V wäre unterblieben.

Mangels eines entsprechenden Gesuches des Empfängers durfte die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse nach Auffassung des Ombudsmannes die aufgelaufenen Kinderrenten im Betrage von Fr. 7984.– nicht mit befreiender Wirkung an V auszahlen.

Empfehlung

In Gutheissung des Begehrens empfiehlt der Ombudsmann der Zweigstelle, die Auszahlung der Kinderrente im Betrage von Fr. 7984.– an den Vormund zu veranlassen und vom Vater V die zu Unrecht empfangenen Leistungen gestützt auf Art. 49 IVG zurückzufordern.

Erledigung

Als Antwort auf die Empfehlung teilt die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse dem Ombudsmann mit: «Nach eingehendem Studium...können und müssen wir uns mit Ihren Schlussfolgerungen einverstanden erklären.»

Nr. 2 *Kriminalpolizei; Diebstahl zum Nachteil eines Angehörigen; Nichtentgegennahme einer Anzeige*

Gegenstand der Beschwerde

Frau X beschwert sich beim Ombudsmann darüber, dass weder die Sicherheits- noch die Kriminalpolizei der Stadt Zürich ihre Diebstahlsanzeige gegen ihren Ehemann entgegennehmen würden.

Die Besucherin führt aus, sie sei seit mehreren Jahren verheiratet. Der Ehemann habe beim Bezirksgericht Zürich die Scheidungsklage eingereicht, und die Hauptverhandlung habe stattgefunden. Dem Scheidungsprozess vorausgegangen sei ein eheschutzrichterliches Verfahren, in welchem der Eheschutzrichter das Getrenntleben bewilligt und ihr die eheliche Wohnung zugewiesen habe. Daraufhin habe der Ehemann ihr den Zugang zur ehelichen Wohnung verwehrt und das Schloss ausgewechselt, so dass sie gezwungen gewesen sei, auswärts Unterkunft zu nehmen. Nachdem der Ehemann für sich eine Eineinhalbzimmer-Wohnung gemietet habe, habe er in ihrer Abwesenheit praktisch den

ganzen Hausrat sowie das Mobiliar und ihre persönlichen Effekten ohne ihr Wissen mit einem Möbelwagen in sein Logis abtransportieren lassen und auch ihr gehörende Schmuck- und Erbstücke aus dem Nachlass ihres Vaters behündigt.

Unverzügliche Bemühungen des Ombudsmannes

Frau X berichtet, sie habe auf der Kreiswache der Stadtpolizei Diebstahlsanzeige erstatten wollen, sei aber vom diensttuenden Beamten an die Kriminalpolizei verwiesen worden. Auf der Kriminalpolizei, die sie unverzüglich aufgesucht habe, habe man ihr erklärt, die Anzeige könne nicht entgegengenommen werden, da sie verheiratet sei und es sich somit um eine zivilrechtliche Angelegenheit handle. In der Folge habe die Diebstahlversicherung von ihr eine Anzeigenerstattung gefordert, worauf sie nochmals auf der Kriminalpolizei vorgesprochen habe, aber erneut abgewiesen worden sei. Man habe ihr geraten, nach der Scheidung wieder vorbeizukommen, wenn durch das Scheidungsurteil feststehe, welche Gegenstände ihr zu Eigentum gehören würden.

Noch während der Sprechstunde setzt sich der Ombudsmann mit dem Polizeiamt in Verbindung. Der zuständige Adjunkt orientiert den Chef der Kriminalpolizei und erhält von ihm die Zusicherung, das Detektivbüro sei bereit, die Anzeige von Frau X entgegenzunehmen. Frau X möge sich zur Anzeigenerstattung auf der Kriminalpolizei einfinden. Dieser Einladung leistet Frau X Folge. Sie gelangt aber tags darauf erneut an den Ombudsmann und meldet, das Detektivbüro habe die Anzeige vorerst wiederum nicht entgegennehmen wollen und sei dazu erst bereit gewesen, als sie auf den Ombudsmann hingewiesen habe. Nunmehr habe sie eine dreiseitige Zusammenstellung der ihr entwendeten Gegenstände zur Detaillierung der Diebstahlsanzeige vorgelegt, sei aber vorerst wieder zurückgewiesen worden mit der Aufforderung, hinter die einzelnen Gegenstände die vermutlichen Preise zu setzen und hierauf mit der vervollständigten Liste wieder vorzusprechen. Frau X ist der Ansicht, die Polizei mute ihr mit dieser Auflage zu viel zu.

Der Ombudsmann gelangt daher an der Chef der Kriminalpolizei, welcher sich bereit erklärt, dahin zu wirken, dass die Anzeige unverzüglich und ohne Weiterungen entgegengenommen wird. Ferner wird Frau X ein Strafantrag zur Unterzeichnung vorgelegt werden, damit die angeblich Bestohlene nicht Gefahr läuft, die dreimonatige Antragsfrist, welche

mit dem Tag beginnt, an welchem dem Antragsberechtigten der Täter bekannt wird (Art. 29 StGB), zu verpassen.

Die Intervention des Ombudsmannes bewirkt, dass Frau X von der Polizei nochmals zur Anzeigenerstattung empfangen wird. Ferner wird der Ehemann aufgrund der Anzeige zur Sache einvernommen. Frau X wird ein Strafantrag vorgelegt, der nach Unterzeichnung an die Bezirksanwaltschaft Zürich überwiesen wird.

Erwägungen

Tatsächliches

Dem Bericht des Polizeivorstandes an den Ombudsmann und den beigelegten Unterlagen ist zu entnehmen, dass Frau X anfänglich weder bei der Sicherheits- noch bei der Kriminalpolizei Gehör gefunden hat.

Rechtliches

Die Kriminalpolizei begründet die ursprüngliche Nichtentgegennahme der Anzeige mit einer Rechtsunsicherheit der handelnden Beamten zufolge des Scheidungsverfahrens. Bei Ehepaaren, welche kurz vor der Scheidung stünden, sei nicht immer leicht zu entscheiden, ob es sich um eine zivilrechtliche oder um eine strafrechtliche Angelegenheit handle. Dieser Begründung vermag sich der Ombudsmann nicht anzuschliessen. Der Diebstahl zum Nachteil eines Angehörigen oder Familiengenossen erfüllt den Straftatbestand des Diebstahls gemäss Art. 137 Ziff 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB), wird aber nur auf Antrag verfolgt. Zu den Angehörigen einer Person gehört insbesondere der Ehegatte (vgl. Art. 110 Ziff. 2 StGB).

Der Kriminalpolizei obliegt nach zürcherischem Recht die Festsetzung des Tatbestandes im Ermittlungsverfahren. Dazu gehört die Abklärung der mutmasslichen Art und des Zeitpunktes der verübten Tat, die Bezeichnung der Örtlichkeiten, die Eruiierung der Personalien der Verletzten, Täter und allfälliger Zeugen, die Beschreibung der objektiven Tatumstände. «Was ausserhalb dem aufgezeigten Rahmen liegt, muss zur sogenannten juristischen oder eigentlichen Untersuchung gezählt werden, die ausschliesslich in die Kompetenz der Staats- oder Bezirksanwälte fällt» (vgl. dazu: Schütz Alfred, Die Kriminalpolizei im

Kanton Zürich, ihre Eingriffe in die Freiheiten und Rechte der Bürger durch zwangsrechtliche Fahndungs- und Erforschungsmittel; Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, neue Folge, Heft 202, S. 54/55).

So haben gemäss § 21 der geltenden zürcherischen Strafprozessordnung (StPO) denn auch Behörden und Beamte die Pflicht, strafbare Handlungen, die ihnen in ihren amtlichen Stellungen bekannt werden, der zuständigen Anklagebehörde zu verzeigen. Der § 22 StPO bestimmt, es habe die Gemeindepolizei nach Anleitung der gesetzlichen Vorschriften und gemäss den Weisungen ihrer Vorgesetzten die strafbaren Handlungen zu erforschen, die Beweise dafür zu sammeln und der zuständigen Untersuchungsbehörde über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit Bericht zu erstatten. Damit stimmt Art. 2 Abs. 4 der allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich überein, wonach die Stadtpolizei über amtliche Handlungen Bericht zu erstatten habe.

Es liegt indessen nicht in der Kompetenz der Polizeiorgane, selbständig darüber zu entscheiden, ob ein Straftatbestand vorliegt oder nicht; das ist Aufgabe der Untersuchungsbehörden.

Anweisungen des Polizeivorstandes

Der Polizeivorstand ersucht aufgrund des vorliegenden Geschäftes den Chef der Kriminalpolizei, seine Mitarbeiter entsprechend zu orientieren.

Nr. 3 Besuchsregelung in städtischen Krankenheimen

Gegenstand der Beschwerde

Frau X beschwert sich darüber, dass ihr die Leitung des Krankenhauses das Besuchsrecht eingeschränkt habe. Sie führt aus, sie habe während Jahren der nun im Krankenhaus als Patientin weilenden Frau A als Hausgehilfin gedient. Als Dank dafür habe die Patientin ihr in ihrem Eigenheim testamentarisch ein Wohnrecht eingeräumt. Sie fühle sich daher verpflichtet, die Patientin fünf Mal wöchentlich in ihrem Krankenzimmer zu besuchen, ihr Lebensmittel mitzubringen, bei der Pflege behilflich zu sein und mit ihr Gehversuche zu unternehmen, wozu dem Pflegeperso-

nal nicht die nötige Zeit zur Verfügung stehe. Zu Unrecht sei ihr das Besuchsrecht zeitlich geschmälert und räumlich auf die Eingangshalle des Krankenhauses beschränkt worden.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht das Geschäft auf seinem Büro mit der Heimleitung, dem zuständigen Heimarzt und dessen Nachfolger und lässt sich die Akten vorlegen.

Erwägungen

Tatsächliches

Mit Schreiben vom 31. Dezember 1986 teilte die Heimleitung Frau X mit:

«Frau A ist am 17. September 1985 ins Krankenhaus eingetreten. Seither besuchen Sie diese Patientin regelmässig. Während der ganzen Zeit ist es immer wieder zu mehr oder weniger heftigen Zusammenstössen zwischen Ihnen und dem Personal auf der Pflegeabteilung gekommen. Mit Ihrer aussergewöhnlichen Verhaltensweise stören Sie Ruhe und Ordnung in unserem Krankenhaus.

In vielen Gesprächen zwischen den Heimärzten, dem Oberpflegepersonal und mir haben wir versucht, eine gangbare Lösung zu finden. Nachdem es am Sonntag, 28. Dezember 1986, nachmittags, zu Tätlichkeiten zwischen Ihnen und dem diensttuenden Pflegepersonal im 2. Stock gekommen ist, sehen wir uns gezwungen, Ihnen einen schriftlichen Verweis zu erteilen und die Besuchszeiten neu zu ordnen. Auf Zusehen hin können Sie Frau A von Dienstag bis Sonntag von 14.30 bis 16.30 Uhr besuchen und zwar nicht auf der Pflegeabteilung, sondern im Garten, im Eingangs- oder Saalgeschoss. Wir werden Ihnen die entsprechenden Räumlichkeiten zeigen. Um weitere Unannehmlichkeiten zu verhüten, bitten wir Sie, sich strikte an unsere Anweisungen zu halten. Ihr allfälliges Erscheinen auf der Pflegeabteilung im 2. Stock erachten wir als Hausfriedensbruch.»

Rechtliches

Für Besuche von Patienten in den Spitälern und Krankenheimen der Stadt Zürich ist Art. 5 des Reglementes über die Rechte und Pflichten der Patienten in den städtischen Krankenhäusern (Stadtratsbeschluss vom 5. Mai 1982) heranzuziehen, welcher bestimmt:

«Der Patient hat das Recht, innerhalb der allgemeinen oder im Einzelfall vom Krankenhaus festgesetzten Zeit, Besuche zu empfangen, sofern sein Zustand dies erlaubt oder wünschbar erscheinen lässt.

Sofern die Möglichkeit besteht, sollen gehfähige Patienten auf Wunsch ihre Besucher ausserhalb des Krankenzimmers empfangen können.

Der Patient kann sich Besuche verbitten.

Vorbehalten bleiben abweichende Anordnungen in besonderen Fällen.»

«Abweichende Anordnungen» erscheinen insbesondere dann als geboten, wenn Pflege und medizinische Betreuung von Patienten durch Besuche behindert werden, oder wenn der ordentliche Krankenhausbetrieb gestört wird. In derartigen Fällen sind Einschränkungen des Besuchsrechts angezeigt. Woran sich allfällige Massnahmen zu orientieren haben, ergibt sich rechtlich aus der Organisationsform und aus der Zweckbestimmung des Krankenhauses.

Bei den städtischen Krankenheimen handelt es sich rechtlich gesehen um sogenannte unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Die öffentlichen Anstalten zeichnen sich gegenüber der übrigen Verwaltung durch eine weitgehende Selbständigkeit im Handlungs-, Entscheidungs- und Verantwortungsbereich der Anstaltsorgane aus (M. Schön, Die Zulassung zu anstaltlich genutzten öffentlichen Einrichtungen aus verfassungsrechtlicher Sicht, Diss. Zürich 1985, S. 21; J. Keller, Die Rechtsstellung des Patienten im öffentlichen Spital als Problem des Verwaltungsrechts, Diss. St. Gallen 1976, S. 17). Die Rechtsbeziehungen der Anstalt zu ihren Benützern werden in besonderen Anstaltsordnungen geregelt (vgl. zu Wesen und Umfang dieses Benützungsverhältnisses M. Imboden/R.A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. A., Basel/Stuttgart 1976, Bd. I, S. 396 sowie Bd. II, S. 1018 und 1034; Keller, a.a.O., S. 107).

Mit dem Benützerverhältnis hängt das sogenannte Anstalts-Hausrecht zusammen, welches die Störungsabwehr bzw. die Ordnungsbewahrung innerhalb der Anstaltsräume zum Gegenstand hat und der Anstaltsleitung die Befugnis gibt, diesbezügliche Weisungen zu erteilen. Das Hausrecht erstreckt sich nicht nur auf die eigentlichen Benützer, nämlich die Patienten, sondern es kann ebenso gegenüber Drittpersonen, insbesondere gegenüber Besuchern, die den Krankenhausbetrieb stören, geltend gemacht werden (Keller, a.a.O., S. 107 f.). Diese innerbetriebliche Ordnungsgewalt richtet sich hauptsächlich nach dem Zweck, den die Anstalt erfüllen soll (Keller, a.a.O., S. 108). Bei der Regelung von Besuchszeiten stehen das betriebliche Interesse eines reibungslosen Betriebsablaufes und dasjenige der Mitpatienten (insbesondere der Patienten einer Allgemeinen Abteilung) im Vordergrund (Keller, a.a.O., S. 109). Die Missachtung einer angeordneten Einschränkung des Besuchsrechtes durch Besucher kann als Hausfriedensbruch strafrechtlich verfolgt werden (BGE 90 IV 74).

In einem Krankenhaus stehen das Wohl der Patienten und das öffentliche Interesse an einem ordentlichen und ruhigen Betrieb an erster Stelle. Mit ihrem gutgemeinten Verhalten hat Frau X den Krankheimbetrieb in nicht mehr zu duldemem Mass gestört. Die Besucherin hat Handlungen vorgenommen, die ausschliesslich dem Pflegepersonal und ärztlicher Anordnung vorbehalten bleiben müssen. Zudem hat sie sich allzu sehr in Privatangelegenheiten von Mitpatienten eingemischt. Die in übertriebenen Mengen an Frau A verabreichten Lebensmittel durchkreuzen den vom Heim sorgfältig ausgewogenen Ernährungsplan. Mit dem Heimpersonal ist es daher zu ernsthaften Konfliktsituationen gekommen. Aus diesen Gründen konnte das Erscheinen der Besucherin auf der Abteilung im 2. Stock des Krankenhauses im Interesse der Patientin und zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung nicht mehr länger verantwortet werden.

Da der Besucherin die Besuche nicht gänzlich untersagt, sondern lediglich mit Bezug auf den Besuchsort und die Besuchszeiten eingeschränkt worden sind, ist der schriftliche Verweis der Leitung des Krankenhauses vom 31. Dezember 1986 auch nach dem Dafürhalten des Ombudsmannes nicht zu beanstanden. Die Besucherin muss bedenken, dass ihre Besuche nicht in einem Privathaushalt, sondern in einem öffentlichen Krankenhaus erfolgen, in welchem Ärzte, Pflegepersonal und Heimleitung die Verantwortung für die Patienten tragen.

Schlussfolgerungen

Der Ombudsmann ersucht die Beschwerdeführerin, die im Schreiben der Heimleitung vom 31. Dezember 1986 enthaltene Besuchsregelung zu befolgen und das Ausmass der Nahrungsmittelgeschenke zu reduzieren.

Die Heimleitung erklärt sich auf Wunsch des Ombudsmannes bereit, die Besuchsregelung einer erneuten Überprüfung zu unterziehen, sofern sich die Beschwerdeführerin während der Dauer von sechs Monaten keine Verstösse gegen die ergangenen Anordnungen zuschulden kommen lässt.

Vom praktischen Nutzen des Schlussberichtes

Die Heimleitung lässt den Ombudsmann in der Folge wissen, Frau A sei am 28. Juni 1987 im Heim verstorben. Der Schlussbericht des Ombudsmannes habe bewirkt, dass Frau X es strikte unterlassen habe, der Patientin anlässlich der Besuche übermässig Lebensmittel zu verabreichen und sich in den Pflegebereich einzumischen. Infolgedessen sei es auch nie mehr zu Konfliktsituationen mit dem Pflegepersonal und den Ärzten gekommen. Es sei festzuhalten, dass Frau X der Patientin bis zu deren Tod einen rührenden Beistand geleistet habe, der von der Heimleitung Anerkennung verdiene.

Die Behebung des Konflikts sei nach Auffassung der Heimleitung nur durch eine aussenstehende, neutrale Drittperson möglich geworden.

Nr. 4 Altersheime; Pensionspreis-Schlussabrechnung

Gegenstand des Anliegens

Die Tochter des in einem städtischen Altersheim wohnhaft gewesenen und am 29. September 1986 verstorbenen Pensionärs X gelangt an den Ombudsmann, weil sie mit der Schlussabrechnung der Verwaltung der Heime des Sozialamtes der Stadt Zürich vom 22. Oktober 1986 über Fr. 1915.60 nicht einverstanden ist. Sie macht geltend, es sei rechtlich unzulässig, die im Pensionsvertrag vom 15. Dezember 1981 enthaltene sogenannte «Reservationstaxe» einseitig durch die Verwal-

tung zu ungunsten des Pensionärs abzuändern. X sei über die Änderung nicht in Kenntnis gesetzt worden.

Abklärungen

Die Verwaltung der Heime des Sozialamtes hält in ihrer Stellungnahme fest, die Pension sei korrekt berechnet worden, was ergänzende Abklärungen des Ombudsmannes erforderlich macht.

Erwägungen

1. Ursprünglich waren alle wesentlichen Fragen betreffend das zwischen den städtischen Altersheimen und ihren Pensionären bestehende Pensionsverhältnis in der Heimordnung für die Altersheime und Alterswohnheime des Sozialamtes (Beschluss der Armenpflege vom 13. Dezember 1960) geregelt. Diese Heimordnung enthielt unter anderem Bestimmungen über das vom Stadtrat festzusetzende Kostgeld (Art. 7) sowie über die Auflösung des Pensionsverhältnisses: Im Todesfall erlosch das Pensionsverhältnis mit sofortiger Wirkung (Art. 17 Abs. 2). Demgegenüber enthält die neue Heimordnung der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich vom 5. Mai 1981 (in Kraft seit 1. Juli 1981) praktisch nur noch organisatorische Vorschriften, während alle wesentlichen Rechtsfragen Gegenstand des gemäss Art. 1 der Heimordnung mit den Pensionären bis spätestens 31. Dezember 1981 abzuschliessenden, sogenannten Pensionsvertrages bilden.

2. Der zwischen dem Sozialamt der Stadt Zürich und X am 15. Dezember 1981 abgeschlossene Pensionsvertrag bestimmt in Ziff. 4 Satz 2:

«Beim Austritt oder Tod des Pensionärs wird bis zur Räumung des Zimmers eine Reservationstaxe erhoben.»

Da die Heimordnung vom 5. Mai 1981 keinerlei abweichende Vorschriften enthält, endigt das Pensionsverhältnis laut Vertrag demzufolge beim Todesfall des Pensionärs zum Zeitpunkt der Zimmerräumung, wobei für die Zeit vom Todestag bis zum Tage der Zimmerräumung eine Taxerduktion gewährt wird.

3. Gemäss Verfügung Nr. 304 der Vorsteherin des Sozialamtes vom 2. März 1984 kann nach dem Tod eines Pensionärs für Räumung und Reinigung des Zimmers ein Zuschlag von Fr. 100.– bis Fr. 200.– verrechnet werden. Die ebenfalls vom 2. März 1984 datierende Verfügung Nr. 305 der Vorsteherin des Sozialamtes bestimmt mit Wirkung ab 1. April 1984 in Ziff. 2:

«Stirbt ein Pensionär, so wird der Pensionspreis bis zum Ende des nächstfolgenden Monats verrechnet. Vom Todestag an reduziert sich der Pensionspreis um Fr. 10.– pro Tag. Kann das betreffende Pensionärzimmer vor Ablauf dieser Frist besetzt werden, so erfolgt eine Verrechnung des Pensionspreises nur bis zum Tage der Wiederbelegung.»

Im Todesfall wird der Pensionsvertrag (in Anlehnung an die für die Kündigung geltende Regelung) somit auf den Zeitpunkt der Wiederbelegung des Zimmers, spätestens aber auf das Ende des auf den Todestag folgenden Monats aufgelöst.

Über diese Neuregelung wurden die Pensionäre der städtischen Altersheime mit Schreiben des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich, Verwaltung der Heime, vom März 1984 mit dem Hinweis darauf orientiert, dass sich Ziff. 4 des Pensionsvertrages entsprechend ändere.

4. Bezüglich des Zeitpunktes der Beendigung des Pensionsverhältnisses widerspricht die Verfügung des Sozialamtes Nr. 305 vom 2. Mai 1984 der Ziffer 4 des mit dem Pensionär am 15. Dezember 1981 abgeschlossenen Pensionsvertrages. Es stellt sich die Frage, ob der Pensionsvertrag durch das Sozialamt einseitig zu Ungunsten des Pensionärs abgeändert werden kann.

Sowohl im privaten als auch im öffentlichen Recht bedürfen ohne entsprechende Vorbehalte alle Änderungen des Vertragsinhaltes grundsätzlich der Zustimmung der Gegenpartei.

Zwar kann das Stillschweigen der Pensionäre zu Änderungen des Pensionsvertrages als Zustimmung qualifiziert werden. Das trifft aber nur für diejenigen Pensionäre zu, die von den durch das Sozialamt vorgenommenen Änderungen nachweislich Kenntnis erhalten und ihr nicht widersprochen haben. Den Nachweis dafür, dass X von der Verfügung

Nr. 305 vom 2. März 1984 Kenntnis erhalten hat, vermag das Sozialamt im vorliegenden Fall nicht mit genügender Sicherheit zu erbringen. Unter diesen Umständen gilt für die Beurteilung des Pensionsverhältnisses von X, insbesondere für die Frage nach dem Zeitpunkt der Auflösung des Pensionsvertrages, im Todesfall weiterhin der Pensionsvertrag in der Fassung vom 15. Dezember 1981. Gemäss Ziffer 4 dieses Vertrages endigte der Pensionsvertrag mit der Räumung des Zimmers am 27. Oktober 1986 und nicht erst am 31. Oktober 1986, wie in der Schlussabrechnung der Verwaltung angenommen wird. Die Schlussabrechnung im Betrage von Fr. 1915.60 reduziert sich daher zugunsten der Beschwerdeführerin um den Pensionspreis für 4 Tage.

Erledigung

Die Verwaltung der Heime des Sozialamtes stellt der Tochter von X eine im obengenannten Sinn reduzierte Schlussabrechnung zu.

Nr. 5 *Berufsschulen; rückwirkende Besoldungseinreihung für Lehrerin im Nebenamt*

Frau X ist Lehrerin im Nebenamt an der Berufsschule der Stadt Zürich. Sie gelangt an den Ombudsmann, weil sie der Auffassung ist, die ihr von der Verwaltung in Aussicht gestellte besoldungsmässige Höhereinstufung ab 1. Mai 1987 müsste richtigerweise rückwirkend angeordnet werden.

Überdies ist die Lehrerin verunsichert über Dauer und Berechnungsweise des ihr allenfalls rückwirkend zustehenden Besoldungsanspruchs.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert vorerst den Beizug einer Vernehmlassung des Personalamtes, welches sich über die aufgeworfene Frage mit der Schulleitung in Verbindung setzt. Ausgehend von einer zweijährigen Verjährungsfrist errechnet die Direktion der Abteilung einen Frau X zustehenden Differenzbetrag der Monatsbesoldungen von insgesamt Fr. 8421.15, zuzüglich Fr. 854.10 für die Erteilung von Einzelstunden, total Fr. 9275.25. Die Berechnung des Direktors gelangt an das Schulamt,

dessen Zentralsekretariat im Einvernehmen mit dem städtischen Personalamt eine fünfjährige Verjährungsfrist als richtig erachtet.

In seinem Zwischenbericht an den Ombudsmann berechnet das Personalamt die Besoldungsnachzahlungen auf Fr. 20581.15 und ersucht den Ombudsmann um Nachprüfung. Die Berechnungsmodalitäten werden vom Büro Ombudsmann hierauf eingehend mit dem Vertreter des Personalamtes besprochen.

Erwägungen

Tatsächliches

Unbestritten ist, dass Frau X im Jahre 1974 in die Dienste der Berufsschule Zürich als Lehrerin im Nebenamt eintrat und Werkstudenten und Lehrern Weiterbildungskurse erteilte. Im Winter 1981/82 wurde sie noch pro erteilte Stunde entlohnt, während ihr ab 1. Mai 1983 die Besoldung im Monatslohn entsprechend den «Jahresstunden»-Ansätzen ausgerichtet und sie für zusätzlich erteilte Einzelstunden weiterhin stundenweise entlohnt wurde.

Nachdem Frau X festgestellt hatte, dass die übrigen nicht gewählten Arbeitskollegen im Vergleich zu ihr einen um etwa Fr. 300.– höheren Grundlohn bezogen, setzte sie sich mit dem Abteilungsvorsteher in Verbindung, welcher ihr antwortete: «Ihr Lohnmanko ist zu erklären. Bei Ihrem Eintritt wurden Sie durch den damaligen Direktor in eine andere Kategorie als Ihre Kolleginnen eingeteilt.... Ich habe an den Direktor Antrag gestellt, dass Sie so schnell wie möglich in die entsprechende Lohnklasse eingeteilt werden.» Versehentlich unterblieb eine Umwandlung des Anstellungsverhältnisses in die höhere Besoldungsklasse, und die Angelegenheit geriet in Vergessenheit.

Nach Auffassung des Direktors hätte die Anpassung bereits im Jahre 1981 erfolgen können, als weitere Lehrerinnen für einen analogen Unterricht eingestuft wurden, spätestens aber am 1. Mai 1983 im Zusammenhang mit der Integration der Tätigkeit von Frau X in ein regelmässiges Pensum.

Rechtliches

1. Wie aus den Unterlagen des Schulamtes hervorgeht, unterrichten in den von Frau X betreuten Fächern in der Regel Lehrer, die über keine Lehrerausbildung verfügen, weil es an einer entsprechenden Bildungsmöglichkeit fehlt. Bei der Unterrichtsaufnahme vermitteln neu eingetretene Lehrer deshalb einen an ihrer Berufspraxis orientierten Unterricht mit einem kleinem Stundenpensum. In Fällen, bei denen diese Berufspraxis den grössten Teil des Unterrichts ausmacht, werden die Lehrer im Nebenamt gemäss Art. 52 Abs. 1 lit. b der Lehrerbesoldungsverordnung vom 24. September 1947 (LBVO), eingereiht und für die erteilte Unterrichtsstunde gegenwärtig mit einem Mindestbetrag von Fr. 48.75 und einem Höchstbetrag von Fr. 61.85 entlohnt.

«Mit zunehmender Unterrichtsdauer werden Fertigkeiten erworben, die dem Unterricht eine fundierte, theoretische Basis geben, so dass ... umfassende Theorien vermittelt werden können. Es gibt aber Fächer, bei denen eine spezifische Berufstheorie über praktizierte Technologien unterrichtet wird. Für diesen nach einer ausgewiesenen Bewährung von mehreren Semestern durch Erfahrung qualifizierten ... Unterricht beantragt der Direktor der Schule ... eine Umteilung in die Besoldungsgruppe gemäss LBVO Art. 52 Abs. 1 lit. a.» Die Ansätze für die Unterrichtsstunde nach Art. 52 Abs. 1 lit. a belaufen sich zur Zeit auf ein Minimum von Fr. 55.40 und ein Maximum von Fr. 72.40.

Da der Direktor der Lehrerin bestätigt, dass sie bereits seit dem Jahre 1981, spätestens aber ab 1. Mai 1983 dauernd mehr als zu $\frac{3}{4}$ in theoretisch-berufskundlichen Fächern unterrichtete, rechtfertigt sich grundsätzlich die rückwirkende Höherbesoldung gemäss Art. 52 Abs. 1 lit. a LBVO.

2. Für die Bemessung der Dauer der Besoldungsnachzahlung ist die Verjährungsfrist zu berücksichtigen. Die Lehrerbesoldungsverordnung bestimmt in der ab 1. Juli 1986 gültigen Fassung in Art. 70 Abs. 1: «Ansprüche auf wiederkehrende Leistungen gemäss dieser Verordnung verjähren mit dem Ablauf von fünf Jahren; der Grundanspruch ist verwirkt, wenn er nicht mit Ablauf von zehn Jahren seit dem Eintritt der Voraussetzungen für das Begehren schriftlich geltend gemacht wird. Ansprüche auf einmalige Leistungen verjähren mit Ablauf von zehn Jahren.»

Bis 30. Juni 1986 betrug die Verjährungsfrist lediglich zwei Jahre. Ausgehend von der neuen, fünfjährigen Verjährungsfrist erscheint eine Besoldungsnachzahlung für die Zeit vom 1. Mai 1982 bis 30. April 1987 als gerechtfertigt.

Ab 1. Mai 1987 ergeben sich keine offenen Fragen, da das Schulamt die Höhereinreihung auf dieses Datum hin ohnehin verfügt hat.

3. Die durch das Büro Ombudsmann nachvollzogene detaillierte Berechnung der Besoldungsnachzahlung ergibt gegenüber der Berechnung des Personalamtes eine Differenz zugunsten der Stadt im Betrage von Fr. 853.80.

Erledigung der Angelegenheit

1. Das Dienstverhältnis von Frau X wird rückwirkend ab 1. Mai 1982 in ein solches gemäss Art. 52 Abs. 1 lit. a LBVO umgewandelt. Für den ab 1. Mai 1982 bis 30. April 1987 erteilten Unterricht hat Frau X Anspruch auf eine Besoldungsnachzahlung von insgesamt Fr. 19727.35 abzüglich AHV, zuzüglich Versicherungsbeiträge. Der Schulvorstand wird darüber separat verfügen.

2. In grundsätzlicher Hinsicht wird der Direktor der Schule inskünftig bei den Rapporten mit den Vorstehern der einzelnen Abteilungen auch die Einstufungen von Lehrern im Nebenamt zur Sprache bringen.

Nr. 6 *Krankenheim; Beendigung des Dienstverhältnisses durch vorzeitige Auflösung aus wichtigen Gründen*

Gegenstand der Beschwerde

Herr X ist seit dem 1. April 1985 als Küchengehilfe beim Stadtärztlichen Dienst tätig. Er beschwert sich darüber, dass er ungerechtfertigterweise fristlos entlassen worden sei.

Gemeldet wurde X dem Ombudsmann durch das Arbeitsamt der Stadt Zürich, dem sich die Frage stellt, von welchem Zeitpunkt an die Arbeitslosentaggelder auszurichten sind. Die Beantwortung der Frage hängt davon ab, ob die fristlose Entlassung begründet ist oder ob die Beendi-

gung des Dienstverhältnisses gestützt auf die ordentliche Kündigungsfrist zu erfolgen hat.

Abklärungen

Das Geschäft erfordert drei Besprechungen mit der Verwaltung, die eine mit dem Heimleiter, die andere mit dem Küchenchef und die Dritte mit dem Verwaltungsdirektor des Stadtärztlichen Dienstes.

Erwägungen

Tatsächliches

Mit Verfügung des Verwaltungsdirektors des Stadtärztlichen Dienstes wurde X am 1. Oktober 1986 aus wichtigen Gründen fristlos entlassen. Die Entlassung ist auf eine Auseinandersetzung zwischen ihm und dem Küchenchef unter Einmischung des zweiten Kochs zurückzuführen.

In städtischen Diensten hat X zwei Unfälle erlitten, die seine Hände in Mitleidenschaft zogen. Das eine Mal brach er sich die rechte Hand. Gemäss ärztlichem Zeugnis hätte er aus diesem Grunde einstweilen nicht mit heissem Wasser in Berührung kommen sollen. Dem Arbeitnehmer wurde daher für die Dauer von drei Monaten Gartenarbeit zugewiesen. Doch wurde er aus Personalmangel entgegen der ärztlichen Weisung vor Ablauf der drei Monate wieder in der Küche beschäftigt. Der Küchenchef habe aber wenig Verständnis dafür gezeigt, dass er mit seinen Händen heisses Wasser meiden sollte. Deshalb kam es im September 1986 zu einer Auseinandersetzung. Im Verlauf derselben habe der Küchenchef, welcher zufällig ein grosses Küchenmesser in der Hand gehalten habe, X aus der Küche gestossen. Der zweite Koch habe in die Auseinandersetzung eingegriffen. In der Folge sei völlig unwahrerweise die Behauptung aufgekommen, X sei mit dem Küchenmesser auf seinen Vorgesetzten losgegangen.

Vom Ombudsmann ausdrücklich befragt erklärt der Heimleiter, er habe nie den Vorwurf gegen X erhoben, dieser sei mit einem Messer auf den Küchenchef losgegangen. Seinerseits berichtet der Küchenchef dem Ombudsmann, anlässlich des Vorfalles habe X einen eigentlichen Wut-anfall gezeigt. Der Wahrheit gemäss müsse er aber erklären, dass er

nicht das Gefühl gehabt habe, X wolle ihn irgendwie bedrohen oder tätlich gegen ihn werden.

Der Küchenchef rief am 20. September 1986 den Heimleiter an, der aber zufälligerweise seinen ersten Ferientag hatte, weshalb sich der Küchenchef mit der Frau des Heimleiters besprach, die unverzüglich ihren Ehemann orientierte. Da der Heimleiter sich vom Küchenchef orientieren lassen wollte, diesen aber telephonisch nicht erreichen konnte, unterhielt er sich mit zwei Mitarbeitern der Küche, die ihrerseits ihrer Meinung über den Vorfall Ausdruck gaben und berichteten, nach ihrem Dafürhalten habe X auf den Küchenchef losgehen wollen.

Am 23. September 1986 schickte der Küchenchef X in die Ferien. Am 29. September 1986 telefonierte der Heimleiter mit dem Verwaltungsdirektor des Stadtärztlichen Dienstes und schilderte ihm den Vorfall aus der Sicht der beiden genannten Küchengehilfen, worauf der Verwaltungsdirektor die sofortige Beendigung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen verfügte.

Rechtliches

Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Reglementes über Anstellung und Besoldung des Personals der Stadtspitäler und Krankenhäuser (Stadtratsbeschluss vom 10. April 1953/4. November 1971 mit Änderungen bis 15. Dezember 1978) gilt nach Ablauf der Probezeit für die nicht auf Amtsdauer gewählten Arbeitnehmer während der ersten zwei Jahre der Anstellung beiderseits eine zweimonatige, nachher eine dreimonatige Kündigungsfrist auf Ende eines jeden Monats. Vorbehalten bleibt die sofortige Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen. Ein «wichtiger Grund» liegt gemäss Art. 41 Abs. 2 lit. a des geltenden Personalrechts dann vor, wenn einer Partei die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden kann. Das ist unzweifelhaft der Fall, wenn ein Arbeitnehmer einen Mitarbeiter bedroht. Nachdem nun der angeblich bedrohte Küchenchef seinerseits erklärt, er habe sich von X nicht bedroht gefühlt, fällt Art. 41 Abs. 2 lit. a des Personalrechts als Grund zur fristlosen Entlassung aus wichtigen Gründen dahin. Der verbleibende Rest der Auseinandersetzung reicht auch nach Auffassung des Heimleiters nicht zur sofortigen Entlassung aus.

Erledigung des Geschäftes

Eine Wiederanstellung in die Dienste des Krankenhauses kann nicht mehr in Betracht gezogen werden. Eine Fortführung des Arbeitsverhältnisses müsste als allzu sehr belastet erscheinen. Hingegen erklärt sich der Verwaltungsdirektor auf Empfehlung des Ombudsmannes bereit, die auf den 1. Oktober 1986 ausgesprochene fristlose Entlassung in eine ordentliche Kündigung per 31. Dezember 1986 umzuwandeln, und er erlässt die entsprechende Verfügung.

B. Die Intervention dient der Vermeidung von Prozessen

Nr. 7 *Fristlose Entlassung eines Beamten*

Gegenstand des Anliegens

Der seit 13 Jahren bei der Stadtpolizei Zürich beschäftigte Polizeibeamte X gelangt an den Ombudsmann, weil er anlässlich eines gegen ihn eingeleiteten Disziplinar- und Strafverfahrens fristlos entlassen worden sei. X macht geltend, ein Disziplinarverfahren sei nicht durchgeführt und das Strafverfahren sei eingestellt worden. Da X die fristlose Entlassung als unverhältnismässig und ungerechtfertigt erachtet, ist er der Auffassung, als gewähltem Beamten sei ihm nachträglich für die neun Monate seit der Entlassung bis zum Ablauf der Amtsdauer die Besoldung bzw. eine angemessene Entschädigung auszurichten.

Abklärungen

Der Ombudsmann zieht die vollständigen Personalakten bei, holt eine schriftliche Stellungnahme des Polizeivorstandes ein und bespricht sich in der Folge mit dem Chef des Personaldienstes der Stadtpolizei, mit dem Polizeikommandanten sowie mit dem ersten Zentralsekretär des Polizeiamtes.

Erwägungen

Tatsächliches

Die bisherigen Arbeitsleistungen von X hatten zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben. Andererseits musste er einmal mündlich und einmal schriftlich ermahnt werden, während der Dienstzeit keine privaten Geschäfte zu tätigen; doch wurde er kurze Zeit später, im Jahre 1983, befördert.

Wegen nachlässiger Behandlung von Fundgegenständen und weiteren Pflichtwidrigkeiten wurde gegen X im Oktober 1985 ein Disziplinarverfahren eingeleitet, und es wurde der Arbeitnehmer mit sofortiger Wirkung im Dienst suspendiert. Ausserdem wurde gegen ihn auf Veranlassung des Polizeiamtes eine Strafuntersuchung durchgeführt. Im No-

vember 1985 wurde das Dienstverhältnis mit Stadtratsbeschluss, gestützt auf Art. 41 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 des Personalrechtes (administrative Entlassung), mit sofortiger Wirkung aufgelöst. Das Disziplinarverfahren wurde nach Einleitung der Strafuntersuchung «sistiert» bzw. als mit der Entlassung gegenstandslos geworden betrachtet. Im August 1986 verfügte die Bezirksanwaltschaft Zürich die Einstellung der Strafuntersuchung.

Rechtliches

Für den Ombudsmann stellt sich die Frage, ob X unter Verzicht auf die Durchführung des Disziplinarverfahrens im Wege der administrativen Entlassung wegen Unzumutbarkeit der Fortsetzung des Dienstverhältnisses entlassen werden durfte.

Zur Abgrenzung zwischen administrativer und disziplinarischer Entlassung ist festzuhalten:

Das Beamtenverhältnis ist das dauerhafteste und sicherste Dienstverhältnis; es kann verwaltungsseitig nur ausnahmsweise und in streng begründeten Fällen vor Ablauf der Amtsdauer aufgelöst werden. Die vorzeitige Entlassung eines Beamten vor Ablauf der Amtsdauer ist nach geltendem Personalrecht (Verordnung über das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer der Stadt Zürich, Gemeinderatsbeschluss vom 1. September 1976 mit seitherigen Änderungen, PR) durch administrative oder disziplinarische Entlassung möglich.

Die administrative Entlassung gemäss Art. 41 PR ist eine einseitige Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen und u.a. möglich, wenn einer Partei die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden kann (Art. 41 Abs. 2 lit. a PR). Das Dienstverhältnis kann in diesen Fällen mit sofortiger Wirkung beendet werden (Art. 41 Abs. 3 PR).

Demgegenüber gehört die disziplinarische Entlassung gemäss Art. 80 PR zum Disziplinarrecht: Sie ist die schärfste Sanktion, die das Disziplinarrecht kennt.

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ist die vorzeitige Auflösung von Beamtenverhältnissen wegen schuldhaft begangener Dienstpflichtverletzungen nur im Rahmen eines Disziplinarverfahrens möglich. Auf dem Wege der administrativen Entlassung aus wichtigen Gründen können Beamte nur entlassen werden, wenn die Unzumutbar-

keit der Fortsetzung des Dienstverhältnisses auf objektiven Gründen beruht oder wenn die subjektiven Gründe dem Arbeitnehmer nicht im Sinne eines Verschuldens entgegengehalten werden können. Eine administrative Entlassung aus in der Person des Arbeitnehmers liegenden Gründen wäre beispielsweise zulässig, wenn abnorme Eigenschaften des Beamten mit den zu erfüllenden Dienstpflichten unvereinbar sind oder die Ursache von Dienstpflichtversäumnissen bilden, oder wenn der Betreffende wegen ungenügender Befähigung zur weiteren Ausübung des Amtes nicht mehr geeignet ist. In all diesen Fällen kann dem Beamten für sein Unvermögen kein vorwerfbares Verhalten zur Last gelegt werden.

Ist die Dienstpflichtverletzung aber auf ein Verschulden des Beamten zurückzuführen, kommt nur die disziplinarische Entlassung in Betracht (vgl. W. Hinterberger, Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, Diss. St. Gallen 1986, S. 343–350, mit zahlreichen Hinweisen auf weitere Literatur und auf die jüngste Rechtsprechung; E. M. Jud, Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen, Diss. St. Gallen 1975, S. 187 ff., insbesondere S. 191, 197, 198 Anm. 32, 199 und 202; A. Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, Rz 3 und 8 zu § 74 VRG, S. 415 ff.; Bundesgerichtsentscheid vom 9. Dezember 1982, in: ZBI 85, 1984, S. 407 und 412 f.; BGE 104 Ia 165; BGE 100 Ib 27). Das Bundesgericht führt aus, es könne «nicht auf die äussere Bezeichnung der Massnahme als solcher bzw. des Verfahrens ankommen, sondern auf die wahre Natur der angefochtenen Verfügung. Diese erweist sich als disziplinarisch, wenn dem Beamten ein pflichtwidriges Verhalten, d.h. subjektiv ein Verschulden, das Vorsatz oder Fahrlässigkeit sein kann, vorgeworfen wird» (BGE 100 Ib 25). Hinterberger (a.a.O., S. 350) schreibt: «Nur als Disziplinarmaßnahme kann die vorzeitige Entlassung verfügt werden, wenn die Untragbarkeit des Bediensteten ihren Grund nicht in der Gefahr einer künftigen unverschuldeten Nicht- oder Schlechterfüllung dienstlicher Pflichten hat, sondern verschuldete Pflichtverstöße erfolgt sind, welche das Vertrauen des öffentlichen Arbeitgebers in die korrekte Aufgabenerfüllung zerstört haben.» «Schwierig ist die Abgrenzung dann, wenn eine administrative Massnahme an ein Verschulden des Betroffenen anknüpft..., was praktisch sehr oft vorkommt. Im Zweifel ist

in solchen Fällen wegen des besseren Rechtsschutzes eine Disziplinar-massnahme anzunehmen...» (Kölz a.a.O., Rz 3 zu § 74 VRG, S. 415). In der Tat räumt das Disziplinarrecht dem betroffenen Arbeitnehmer eine ganze Reihe von verfahrensmässigen Garantien ein (Bestellung eines Beistandes, rechtliches Gehör, Gutachten der Disziplinarkommission, etc.). Jedes Disziplinarverfahren führt entweder zu einem Disziplinarscheid oder zur Einstellung des Verfahrens. Der Beschuldigte ist über das jeweilige Ergebnis zu orientieren. Disziplinarscheide können weitergezogen werden. Gegen eine vom Stadtrat beschlossene disziplinarische Entlassung kann beim Verwaltungsgericht Rekurs erhoben werden.

Da die fristlose Entlassung von X ausschliesslich mit vorwerfbaren dienstlichen Verfehlungen begründet wird, ist der Ombudsmann der Ansicht, dass die administrative Auflösung des Dienstverhältnisses gestützt auf Art. 41 PR unzulässig ist.

Daran ändert auch das sistierte Disziplinarverfahren nichts: Die Entlassung wurde zu einem Zeitpunkt angeordnet, in welchem der Ausgang der Strafuntersuchung ungewiss war. Allein die Tatsache, dass gegen einen Beamten ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, vermag noch keine Unzumutbarkeit der Fortsetzung des Dienstverhältnisses zu begründen. Jede andere Rechtsauffassung würde bedeuten, dass allenfalls ungerechtfertigte Denunziationen zur fristlosen Auflösung des Beamtenverhältnisses führen könnten. Dass ein Disziplinarverfahren für die Dauer eines Strafverfahrens bis zur Abklärung allfälliger strafrechtlicher Tatbestände sistiert wird, ist zweckmässig. Es wäre nicht sinnvoll, mit einer Disziplinaruntersuchung dem Ergebnis der Strafuntersuchung vorzugreifen. Die Strafprozessordnung erlaubt eine umfassendere Abklärung des Sachverhalts als das Disziplinarverfahren. Dass die Verwaltung mit der fristlosen Entlassung des Polizeibeamten der Fortsetzung bzw. der Wiederaufnahme des Disziplinarverfahrens zugekommen ist, stellt einen formellen Mangel dar, welcher durch die Umwandlung der disziplinarischen in eine administrative Entlassung nicht behoben werden konnte.

Aber auch ein Disziplinarverfahren hätte nach Ansicht des Ombudsmannes voraussichtlich nicht zu einer fristlosen Entlassung geführt, da eine solche Massnahme angesichts der zu beurteilenden, unbestrittenermassen begangenen Dienstpflichtverletzung als unverhältnismässig erscheinen müsste. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet, gebe-

nenfalls die jeweils angemessene Disziplinar-massnahme zu verhängen; es wäre unverhältnismässig, gegen einen Beamten eine bestimmte Massnahme auszusprechen, wenn eine mildere Massnahme denselben Erfolg hätte bewirken können. Die bundesgerichtliche Praxis verlangt für die disziplinarische Entlassung eine vorausgegangene Verwarnung oder Entlassungsandrohung (BGE 106 Ia 122 f.; vgl. auch Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, = RB, 1984, Nr. 25, S. 49). Nicht unerheblich ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit auch die bisherige Dauer des Beamten-Dienstverhältnisses (Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichtes i.S. E. M. vom 10. Februar 1984, S. 14). Eine Entlassung nach jahrelanger Tätigkeit setzt besonders schwere Verfehlungen voraus. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit wäre zu prüfen, ob eine mildere Massnahme eine Besserung erwarten liesse (vgl. H. Schroff/D. Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St. Gallen 1985, S. 84; vgl. auch BGE 101 Ia 176). In den Personalakten von X befindet sich, abgesehen von den Ereignissen, welche der Entlassung unmittelbar vorausgegangen sind, nur die bereits erwähnte schriftliche Ermahnung. Da X seit 13 Jahren in den Diensten der Stadtpolizei Zürich steht und ihm die Entlassung nicht vorgängig angedroht worden ist, erweist sich die angeordnete fristlose Entlassung auch als unverhältnismässig. Im Hinblick auf das Prinzip von Treu und Glauben erscheint es als widersprüchlich, den bis anhin unbescholtenen Polizeibeamten fristlos zu entlassen. Jahrelang unterbliebene Führungsmassnahmen können nicht durch eine fristlose Entlassung nachgeholt werden. Wenn die Verwaltung es unterlassen haben sollte, ein ihr als tadelnswert erscheinendes Verhalten X gegenüber zu bemängeln, so hat sie die Folgen ihres Still-schweigens zu tragen. Hinzuweisen ist insbesondere darauf, dass X kurze Zeit nach der erwähnten Ermahnung befördert worden ist. Disziplinarische Massnahmen, auch in der mildesten Form des Verweises, sind seither nicht getroffen worden.

Zwischenergebnis

Der Ombudsmann erachtet die fristlose Entlassung als unzulässig. Das Polizeiamt, welches sich dieser Auffassung anzuschliessen vermag, er-sucht den Ombudsmann, in der Angelegenheit weiter zu vermitteln. Der

Ombudsmann erklärt sich bereit, die Höhe der X zustehenden Entschä-digung zu berechnen.

Weitere Abklärungen

Der Ombudsmann lädt X zu einer weiteren Besprechung ein, befragt ihn detailliert über seine seit der Entlassung eingetretenen persönlichen, be-ruflichen und finanziellen Verhältnisse, nimmt darüber ein Protokoll auf und lässt sich die Aussagen mit den entsprechenden Bescheinigungen und Quittungen belegen. Das städtische Personalamt stellt dem Om-budsmann eine Berechnung der mutmasslichen Besoldung von X bis zum Ablauf der Amtsdauer zu. Auf diesen Zeitpunkt berechnet, auf Er-suchen des Ombudsmannes, auch die Versicherungskasse der Stadt Zürich die Freizügigkeitsleistung neu. Abschliessend bespricht sich der Ombudsmann nochmals mit dem ersten Zentralsekretär des Polizei-amtes.

Die Berechnung der Entschädigung

Bei der auszurichtenden Entschädigung handelt es sich um einen auf dem Dienstverhältnis beruhenden Schadenersatzanspruch, der an die Stelle der Besoldungszahlung tritt (Jud, a.a.O., S. 259; ZBI 79, 1978, S. 165). Für die Ausrichtung einer Entschädigung ist somit primär auf das zu Unrecht vorzeitig beendigte, rechtlich jedoch bis zum 31. August 1986 fortdauernde (vgl. für privatrechtliche Arbeitsverträge BGE 103 II 274) Dienstverhältnis abzustellen (Art. 12 der Zürcher Kantonsverfas-sung sowie § 6 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten, Haf-tungsgesetz vom 14. September 1969; ZBI 79, 1978, S. 155, 163 und 165; ZBI 76, 1975, S. 481; RB 1962 Nr. 58).

Der Umfang der Entschädigung bemisst sich daher nach der entgangenen Besoldung unter Abzug eines anderweitig erzielten oder absichtlich versäumten Verdienstes (Jud, a.a.O., S. 262; ZBI 76, 1975, S. 481; RB 1962 Nr. 58; vgl. auch Art. 337c Abs. 2 OR). Die Höhe der Entschädigung ergibt sich demnach aus der Differenz zwischen der ent-gangenen Netto-Besoldung (inkl. Zulagen; vgl. Jud, a.a.O., S. 261, zu Anm. 48) und dem seit der Entlassung anderweitig erzielten Netto-

Erwerbseinkommen des Arbeitnehmers, welcher sich seit der Entlassung als selbständig Erwerbender betätigt. Anhand der Angaben des Personalamtes sowie des Personaldienstes der Stadtpolizei berechnet der Ombudsmann die entgangene Netto-Besoldung für die Zeit vom 1. Dezember 1985 bis zum 31. August 1986. Davon wird das aus selbständiger Erwerbstätigkeit von X in dieser Zeit erzielte Einkommen in Abzug gebracht.

Ergebnis

Gestützt auf die Empfehlung des Ombudsmannes beschliesst die Polizeisektion des Stadtrates, X eine Entschädigung im Betrage von Fr. 42 000.– per Saldo aller Ansprüche einschliesslich allfälliger Ansprüche gegen die städtische Versicherungskasse auszurichten. X, welcher sich mit dieser Erledigung einverstanden erklärt, verzichtet damit auf den von ihm in Aussicht gestellten Prozess.

C. Die Intervention führt zu einer Änderung der Praxis

Nr. 8 Steuerfreie Beträge; Sozialabzüge

Gegenstand des Anliegens

Frau X gelangt an den Ombudsmann, weil ihr das Steueramt der Stadt Zürich für die Staats- und Gemeindesteuer 1986 den erhöhten persönlichen Abzug für geschiedene Personen, die mit Kindern zusammenleben (Steuererklärung Ziff. 26 lit. a alinea 2), im Betrage von Fr. 7000.– nicht gewährt habe.

Abklärungen

Die vom Ombudsmann eingeholte Vernehmlassung des Steueramtes ist begleitet von einem detaillierten Bericht des Chefs für Sozialabzüge.

Erwägungen

Tatsächliches

Die Ehe von Frau X wurde 1976 geschieden, und es wurden die beiden aus der Ehe hervorgegangenen Söhne, A, geb. 19. Februar 1963, und B, geb. 23. Januar 1966, unter die elterliche Gewalt der Mutter gestellt. Der jüngere Sohn B lebt noch im Haushalt seiner Mutter. Seine Lehre schloss er im Oktober 1986 ab. Nach Absolvierung der Winterrekrutenschule trat er seine erste Stelle im Frühjahr 1987 an.

Frau X nahm in der Steuererklärung 1985 unter den steuerfreien Beträgen der Staats- und Gemeindesteuern einen Abzug von Fr. 7000.– vor. Dieser gegenüber dem einfachen persönlichen Abzug von Fr. 3500.– erhöhte persönliche Abzug gilt u.a. für geschiedene Steuerpflichtige, die mit Kindern einen Haushalt führen. Das Steueramt der Stadt Zürich gewährte Frau X den Abzug und berechnete bei einem Reineinkommen von Fr. 40 900.– das steuerbare Einkommen demzufolge auf Fr. 33 900.–.

Im Zwischenjahr 1986 reichte Frau X keine Steuererklärung ein. Für die provisorische Rechnung für die Staats- und Gemeindesteuern 1986

vom 5. Mai 1986 ging das Steueramt der Stadt Zürich wiederum von einem Reineinkommen von Fr. 40900.– aus, gewährte aber lediglich den einfachen persönlichen Abzug von Fr. 3500.– (gemäss Steuererklärung Ziff. 26 lit. a alinea 3) und brachte den für die Steuerpflichtige ungünstigeren Steuertarif B (für nicht mit Kindern zusammenlebende Steuerpflichtige) zur Anwendung. Obwohl sich Frau X die daraus resultierende Erhöhung der Steuerrechnung 1986 um Fr. 1260.20 nicht erklären konnte, bezahlte sie die Rechnung. Erst beim Ausfüllen der Steuererklärung 1987 glaubte Frau X zu erkennen, dass der Sozialabzug für das Jahr 1986 und die Anwendung des Steuertarifs B durch das Steueramt unrichtig seien, und sie ersuchte das Steueramt mit Schreiben vom 28. März 1987 um eine entsprechende Korrektur für das Jahr 1986. Das Antwortschreiben des Amtes vom 17. Juli 1987 äussert sich zur Frage des Sozialabzuges nicht. Auf eine weitere Anfrage der Pflichtigen vom 22. Juli 1987 teilte ihr das Steueramt am 29. Juli 1987 mit, ihr Korrekturgesuch sei verspätet, weshalb darauf nicht mehr eingetreten werden könne; es hätte spätestens bis 31. Dezember 1986 eingereicht werden müssen, da die Einschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern 1985 und 1986 im Verlaufe des Jahres 1986 definitiv geworden sei.

Rechtliches

1. Der erhöhte persönliche Abzug

Während die Einschätzungen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – durch das kantonale Steueramt vorgenommen werden, obliegen die jährliche Festsetzung der Sozialabzüge und der Steuerbezug bei den Staats- und Gemeindesteuern den Gemeindesteuerämtern (§ 59 der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz vom 26. November 1951, mit seitherigen Änderungen, VV).

Der erhöhte persönliche Abzug gemäss § 31 Abs. 1 Ziff. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz vom 8. Juli 1951 mit seitherigen Änderungen, StG) im Betrage von Fr. 7000.– [ab 1. Januar 1987 Fr. 7600.–], Steuererklärung Ziff. 26 lit. a, alinea 2) wird geschiedenen Steuerpflichtigen gewährt, die mit Kindern zusammenleben, die das 19. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben oder eine Schule besuchen oder sich in einer Berufslehre befinden und unterhalten werden müssen (Weisung der Finanzdirektion des Kantons Zü-

rich über Sozialabzüge und Steuertarife vom 1. September 1982 bzw. vom 31. Oktober 1986, Zürcher Steuerbuch I A Nr. 17/47 bzw. Nr. 17/48, Rz 27). Nachdem der am 23. Januar 1966 geborene Sohn B das 19. Altersjahr bereits im Jahre 1985 vollendet hatte, wäre für die Gewährung des erhöhten persönlichen Abzuges somit abzuklären gewesen, ob sich B am Stichtag für den Sozialabzug 1986 (1. Januar 1986 vgl. § 31 Abs. 2 StG sowie Rz 12 der zitierten Weisung) noch in Ausbildung befunden hatte. Darauf, dass B sich voraussichtlich bis 30. Oktober 1986 in einer Berufslehre befinde, hatte Frau X in der Steuererklärung 1985 vom 15. März 1985 ausdrücklich aufmerksam gemacht, weshalb ihr der erhöhte Abzug zuzugestehen gewesen wäre. Sofern das Steueramt über die Berechtigung des erhöhten Sozialabzuges Zweifel gehabt hätte, wären diese durch das Amt abzuklären gewesen. Über die Verweigerung des erhöhten Sozialabzuges wurde Frau X im Laufe des Steuerjahres 1986 nicht durch eine spezielle Verfügung oder Mitteilung, sondern – was ebenfalls zulässig ist – durch die Steuerrechnung 1986 vom 5. Mai 1986 in Kenntnis gesetzt (vgl. Rz 5 der zitierten Weisung). Die Art des gewährten Sozialabzuges und damit die Höhe desselben hätte Frau X theoretisch der Steuerrechnung als Differenz zwischen Reineinkommen und steuerbarem Einkommen erkennen können.

2. Der Kinderabzug

Gemäss § 31 Abs. 1 Ziff. 3 StG wird der Kinderabzug im Betrage von Fr. 3000.– (ab Januar 1987 Fr. 3500.–) gewährt für Kinder, deren Unterhalt der Steuerpflichtige bestreitet, «sofern sie das 19. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, eine Schule besuchen oder sich in einer Berufslehre befinden». Zusätzlich muss der Steuerpflichtige den Unterhalt des Kindes bestreiten. Bei getrennt steuerpflichtigen Eltern wird der Kinderabzug demjenigen Elternteil gewährt, der dem andern Kinderalimente mindestens in der Höhe des Kinderabzuges bezahlt (Rz 32 der zitierten Weisung).

Für die Staats- und Gemeindesteuern 1986 musste der Kinderabzug Frau X verweigert werden, weil zu Beginn des Steuerjahres 1986 der geschiedene Ehemann der Mutter von B Alimente in dieser Höhe bezahlte und damit für den Unterhalt des Sohnes aufkam. Für die Staats- und Gemeindesteuern 1987 konnte der Kinderabzug deshalb nicht gewährt

werden, weil B zu Beginn des Steuerjahres 1987 sich nicht mehr in Ausbildung befand.

Der erhöhte persönliche Abzug und der einfache Kinderabzug können kumulativ geltend gemacht werden.

3. Einsprachefrist

Gegen die Festsetzung der steuerfreien Beträge kann der Steuerpflichtige bis zum Ablauf der Zahlungsfrist der letzten Rate beim Gemeindesteueramt Einsprache erheben (Rz 210 der Dienstanleitung zum Steuergesetz vom 3. Juli 1952, mit seitherigen Änderungen). Diese Bestimmung wird durch die Finanzdirektion wie folgt präzisiert (Rz 5 der zitierten Weisung, Kenntnissgabe durch den Steuerzettel):

«Der Steuerpflichtige kann bis zum Ablauf der Zahlungsfrist der letzten Rate beim Gemeindesteueramt Einsprache erheben, worauf dieses einen Einspracheentscheid fällt. Erfolgt die Einsprache gegen einen vorläufigen Steuerzettel aufgrund der Steuererklärung und ergeht der Einsprache- oder Rekursentscheid vor Zustellung des endgültigen Steuerzettels, so kann der Steuerpflichtige gegen die Festsetzung der Sozialabzüge und die Bestimmung des Einkommenssteuertarifs nicht nochmals Einsprache erheben. Hat indessen der Steuerpflichtige eine Einsprache gegen den vorläufigen Steuerzettel unterlassen, so kann er noch innerhalb der Zahlungsfrist des endgültigen Steuerzettels Einsprache erheben.»

Bei provisorischen Steuerrechnungen können Steuerpflichtige unberücksichtigt gebliebene Sozialabzüge somit noch nach Ablauf der letzten Zahlungsfrist – nämlich innerhalb der Zahlungsfrist des endgültigen Steuerzettels – geltend machen. Dasselbe gilt, wenn dem Steuerpflichtigen nach vorgenommener Einschätzung anstelle eines definitiven Steuerzettels eine sogenannte Definitivklärung zugestellt wird.

Da die Steuerzettel 1985 und 1986 im Verlauf des Jahres 1986 definitiv geworden waren, ist die Einsprachefrist für die Sozialabzüge am 31. Dezember 1986 endgültig abgelaufen. Nach der konstanten, in Übereinstimmung mit der Finanzdirektion geübten Praxis des städtischen Steueramtes konnte bisher auf verspätete Einsprachen betr. die Sozialabzüge nicht mehr eingetreten werden. Der vorliegende Fall war

nun dem Chef des Büros für Sozialabzüge des städtischen Steueramtes Anlass, um mit der Finanzdirektion des Kantons Zürich Rücksprache zu nehmen. Das Ergebnis der Rücksprache wird in der Vernehmlassung des städtischen Steueramtes an den Ombudsmann wie folgt festgehalten:

Ergebnis; Praxisänderung

«Der Kinderabzug für den Sohn B kann Frau X weder für die Staats- und Gemeindesteuern 1986 noch für die Steuern 1987 gewährt werden. Hingegen kann der erhöhte persönliche Abzug für die Staats- und Gemeindesteuern 1986 als Folge einer Praxisänderung bewilligt werden, obwohl dieser verspätet geltend gemacht wurde. Für die Staats- und Gemeindesteuern 1986 kann demzufolge auch der günstigere Steuertarif A zur Anwendung gebracht werden.

Für die Staats- und Gemeindesteuern 1987 kann lediglich der einfache persönliche Abzug zugelassen werden, und es gilt der Steuertarif B. Das Büro für Sozialabzüge hat Sie über dieses Ergebnis bereits orientiert.»

D. Der Ombudsmann als Mittler

Nr.9 *Gasversorgung; Stilllegung im Fernwärmegebiet Zürich-Nord; Entschädigung an die Hauseigentümer?*

Gegenstand des Anliegens

Herr X ist seit 30 Jahren Eigentümer eines Einfamilienhauses. Nach seinen Vorbringen stellte er im Jahre 1978 die Ofenheizung auf Empfehlung der Gasversorgung auf Gasheizung um. Auch zum Kochen und zum Baden werden Gasapparate benützt.

Erstaunt ist Herr X darüber, dass er kurze Zeit nach Erneuerung der Haus-Gaszuleitung den Besuch eines Mitarbeiters der Gasversorgung erhalten, der ihm mitgeteilt habe, die Gasversorgung beabsichtige, die Gaszufuhr zu seiner Liegenschaft einzustellen, möglicherweise binnen Monatsfrist. Die Umstellung auf Fernheizung sei zudem mit hohen Kosten verbunden und könne längere Zeit beanspruchen. Vom Ombudsmann wünscht Herr X Auskunft über die Frage, ob die Gasversorgung nach wie vor verpflichtet sei, das in seinem Eigentum stehende Einfamilienhaus mit Gas zu versorgen, und, falls dies nicht der Fall sein sollte, ob die Stadt eine Entschädigungspflicht treffe.

Abklärungen

Vorerst bespricht sich der Ombudsmann mit dem Direktor und dem Vizedirektor der Gasversorgung zu den aufgeworfenen Problemen. In der Folge erstattet die Gasversorgung eine schriftliche Vernehmlassung. Unaufgefordert geht schliesslich eine Stellungnahme zur Sache des Zentralsekretärs der Industriellen Betriebe beim Ombudsmann ein.

Erwägungen

Tatsächliches

Da die Arbeiten für die Fernwärmeversorgung bereits im Gange sind, muss die Hauptgasleitung vor Beginn der Heizperiode 1987/88 ausser Betrieb gesetzt werden. Die Gasversorgung ersucht daher den Ombudsmann um eine möglichst rasche Vermittlungslösung.

nicht als widerrechtlich erscheint. Eine tiefer fundierte Stellungnahme des Ombudsmannes zur Rechtslage würde einen zeitlichen Aufwand erfordern, der bei der anfallenden Geschäftslast und insbesondere im Hinblick auf die zeitliche Dringlichkeit ausserhalb der praktischen Möglichkeiten des Bürobetriebes des Ombudsmannes liegen würde. Eine für die Praxis wegweisende Stellungnahme vermöchte wohl nur eine umfassende wissenschaftliche Expertise zu erbringen, oder aber es ist die Frage auf dem Prozesswege abzuklären. Auf Verlangen des betroffenen Bürgers hätte daher eine definitive Stilllegungsverfügung mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung zu ergehen.

Nach den Ausführungen der Gasversorgung wurden bisher alle derartigen Entschädigungsforderungen, deren Zahl sich auf einige tausend belaufe, auf dem Vergleichsweg erledigt. Der Zentralsekretär der Industriellen Betriebe schlägt daher dem Ombudsmann eine Vergleichsverhandlung vor.

2. Die Grundsätze, die bisher von der Gasversorgung Vergleichsverhandlungen zugrundegelegt wurden, erscheinen dem Ombudsmann nicht als kristallklar. Bei zukünftigen Entschädigungsforderungen wären klare Kriterien zur Anwendung zu bringen. Für den Schadenersatz dürfte dabei zweckmässigerweise vom Zeitwert der vorhandenen Installationen und Apparate ausgegangen werden und zwar etwa unter Berücksichtigung der vom Hauseigentümerverband der Stadt Zürich für die Mietzinskalkulation festgelegten Abschreibungsfristen, die sich für Hauszuleitungen und Hausinstallationen auf 40 Jahre, für Kochgeräte auf 20 Jahre, für Warmwassergeräte und Heizkessel auf 15 Jahre und für Brenner auf 10 Jahre belaufen.

Eine darüberhinausgehende, etwas höhere Entschädigungsleistung kann sich ausnahmsweise dann ergeben, wenn die Gasversorgung an einer raschen Erledigung der Angelegenheit interessiert ist. Voraussetzung einer gütlichen Lösung ist aber immer, dass eine freiwillige Entschädigung der Stadt gegenseitiger Fairness entspricht. Insbesondere wären «erpresserische» Forderungen abzulehnen, und eine Schadenersmittlung aufgrund der Kosten von Ersatzinstallationen erscheint nur dann als angebracht, wenn die Ersatzlösung billiger ausfällt als der Zeitwert der alten Anlage.

Unter Berücksichtigung aller dieser Umstände und in Anbetracht der Entschädigungsleistungen, die von der Gasversorgung bisher für vergleichbare Verhältnisse zur Anwendung gebracht wurden, gelangt der Ombudsmann zum Schluss, es seien die Beschwerdeführer per Saldo aller Ansprüche mit Fr. 11 000.– zu entschädigen.

Erledigung der Angelegenheit

In einer Vergleichsverhandlung vor dem Ombudsmann, an welcher das Ehepaar X, der Vizedirektor der Gasversorgung und der Energieverkäufer der Gasversorgung teilnehmen, einigen sich die Parteien rechtzeitig auf den Vorschlag des Ombudsmannes.

Nr. 10 *Baubewilligung; Widerhandlung gegen die Verweigerung/ Gesuch um einstweilige Sistierung des Abbruchbefehls*

Gegenstand des Anliegens

Herr X ersuchte um Erteilung der Baubewilligung für die Erstellung von sechs Gartenhäuschen auf seinem Grundstück. Mit der Begründung, vier der in der geplanten Freihaltezone vorgesehenen Gartenhäuschen würden dem Zonenzweck widersprechen, verweigerte die Bausektion II des Stadtrates im April 1986 die Baubewilligung. X erhob Rekurs gegen den ablehnenden Entscheid des Stadtrates und erstellte die vier nicht bewilligten Bauten. Die Angelegenheit bildete hierauf Gegenstand einer Interpellation im Gemeinderat. Die Baurekurskommission I des Kantons Zürich wies den Rekurs im März 1987 ab und lud die Bausektion II des Stadtrates ein, dem Rekurrenten unter Androhung der Ersatzvornahme im Unterlassungsfall eine angemessene Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anzusetzen. Beim Ombudsmann macht X geltend, eine Umzonung der derzeitigen Freihaltezone in eine Freihaltezone des Typs D sei nicht auszuschliessen, seien doch im Zuge des Einspracheverfahrens gegen den neuen Bau- und Zonenplanentwurf im Sinne seiner Vorstellungen Einsprachen erhoben worden. Bei dieser Sachlage sei es zweckmässig oder doch verantwortbar, mit der Anordnung des Abbruchs bis zum Inkrafttreten der definitiven Zonenordnung zuzuwarten.

Abklärungen und Erwägungen

In ihrer Vernehmlassung an den Ombudsmann hält die Vorsteherin des Bauamtes II am Erlass des Abbruchbefehls fest, unter anderem mit der Begründung, da aus städtischer Sicht nach wie vor nicht vorgesehen sei, die fragliche Freihaltezone ohne spezielle Bezeichnung in eine solche des Typs D umzuzonen, käme der einstweilige Verzicht auf den Abbruch einer Belohnung derjenigen gleich, die trotz Verweigerung der Baubewilligung eine Baute erstellen. Dem Argument des Ombudsmannes, ein Abbruchbefehl wäre sinnwidrig, wenn die neue Zonenordnung eine Bewilligung zulassen würde, müsse entgegengehalten werden, dass ein Verzicht auf den Vollzug einer im Gesetz nicht vorgesehenen Voranwendung des künftigen Rechts gleichkäme.

Nach dem Dafürhalten des Ombudsmannes treffen diese Überlegungen des Bauamtes II jedenfalls dann zu, wenn der Bauherrschaft bei der Erstellung der nicht bewilligten Baute «Bösgläubigkeit» vorgeworfen wird. Das aber ist hier der Fall. In ihren Erwägungen zum Entscheid vom 27. März 1987 führt die Baurekurskommission I des Kantons Zürich aus:

«Wie der Augenschein gezeigt hat, sind drei der vier nicht bewilligungsfähigen Gebäude entgegen der Bauverweigerung inzwischen gebaut worden. Der rechtmässige Zustand kann weder mit einer Baubewilligung noch mit einer Ausnahmegewilligung nachträglich herbeigeführt werden ... Gebäude oder Teile von solchen, deren Polizeiwidrigkeit – wie hier – nicht geheilt werden kann, müssen grundsätzlich abgebrochen werden. Auf diese Sanktion ist nur dann zu verzichten, wenn die Abweichung vom gesetzmässigen Zustand geringfügig und ohne Bedeutung für das öffentliche Interesse ist ... Dass die Voraussetzungen für einen Abbruchbefehl für die drei bereits erstellten Gartenhäuser gegeben sind, ist offenkundig: Das Vorgehen des Rekurrenten, gerade denjenigen Teil des Bauvorhabens in Angriff zu nehmen, für welchen die Vorinstanz eine Bewilligung verweigerte, muss als bösgläubig beurteilt werden. ... Es wird Sache der Vorinstanz sein, dem Rekurrenten eine angemessene Frist zur Beseitigung der widerrechtlich erstellten Bauten anzusetzen.»

Erledigung des Anliegens

Da dem Ombudsmann aufgrund der Rechtslage und der Umstände zu wenig Spielraum zur Verfügung steht, um beim Bauamt II auf einem Entgegenkommen zu beharren, muss er X mitteilen, dass er ihm nicht behilflich sein kann. Gegen einen Abbruchbefehl stehen X Rechtsmittel zur Verfügung.

Nr. 11 Primarschule, Zuteilung in eine Sonderklasse

Gegenstand des Anliegens

Peter, geb. 1980, wurde mit Zustimmung der Eltern durch Verfügung der Kreisschulpflege vom 17. März 1987 der Sonderkleinklasse A (Stoff der 1. Klasse auf zwei Jahre verteilt) zugeteilt. Sein Vater, Herr X, sucht den Ombudsmann auf, weil er und seine Frau im nachhinein die Zustimmung bereuen und dafürhalten, diese sei, beeinflusst von den Ausführungen des Schularztes, zu wenig durchdacht erfolgt. Hinzu komme, dass Peter, wenn er einer Sonderklasse zugeteilt werde, infolge des bevorstehenden Langschuljahres beim Übertritt in die zweite Klasse neuneinhalb Jahre alt wäre.

Erwägungen

1. Aus den Ausführungen von X und dem Bericht der Schulärztin ergibt sich folgender Sachverhalt:

Am 20. November 1986 meldete die Kindergärtnerin Peter bei der Schulärztin zur Abklärung der Frage an, ob der Knabe normal eingeschult oder einer Sonderklasse A zugeteilt werden solle.

Am 8. Januar 1987 erklärten sich die Eltern mit der Abklärung einverstanden, zogen die Zustimmung aber nach der Routineuntersuchung der Kinderärztin im Kindergarten zurück.

Am 10. März kam es zu einer Besprechung zwischen den Eltern und der Schulärztin, wobei Peter einem Vortest unterzogen wurde. Gestützt darauf empfahl die Schulärztin den Eltern die langsame Einschulungsphase für Peter. Die mündliche Zustimmung des Vaters erfolgte am 18. März innert der angesetzten Bedenkfrist.

In der Folge besprachen sich die Eltern am 21. März 1987 mit der Sprachheilkindergärtnerin, die Peter von einem früheren Test her kannte. Ob diese von sich aus oder auf einen Hinweis der Schulärztin die Eltern dazu einlud, hat der Ombudsmann nicht eruieren können. Jedenfalls scheint es, dass die Sprachheilkindergärtnerin die Eltern wissen liess, sie selber würde dem Kind die Chance einer normalen Einschulung nicht versagen. Diese divergierenden Ansichten der Schulärztin und der Sprachheilkindergärtnerin sind es, welche in den Eltern Zweifel an der Richtigkeit ihrer Zustimmung zu einer Einschulung in die Sonderklasse A aufkommen liessen.

2. Da die Verunsicherung unter diesen Umständen dem Ombudsmann als verständlich erscheint, unterbreitet er die Frage eines Rückkommens auf die Zuteilungsverfügung dem Schulpräsidenten, wobei die zehntägige Rechtsmittelfrist gewahrt bleibt.

Erledigung

Gestützt auf die Information des Ombudsmannes lädt der Schulpräsident Herrn und Frau X auf den 7. April 1987 zu einer Besprechung ein, hebt mit Präsidialverfügung vom 8. April 1987 die Zuteilung in die Sonder-Kleinklasse A auf und teilt Peter einer ersten Normalklasse zu.

Nr. 12 Krankenpflegeversicherung; Vorzeitige Umteilung ins Obligatorium

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist bei der Gewerbekrankenkasse (GKK) freiwillig versichert und erkundigt sich am 19. Dezember 1986 beim Ombudsmann, ob das Amt für Sozialversicherung der Stadt Zürich sie dem Versicherungsobligatorium unterstellen müsse oder doch könnte. Vom Amt habe sie die Auskunft erhalten, eine Umteilung sei zur Zeit nicht möglich, da es an der Erfüllung der zweijährigen Karenzfrist mangle; ihre daraufhin erfolgte Anfrage beim Gesundheits- und Wirtschaftsamt sei unbeantwortet geblieben.

Abklärungen

Der Ombudsmann unterbreitet das Anliegen dem Rechtsdienst des Amtes für Sozialversicherung zur Stellungnahme.

Erwägungen

Tatsächliches

Nach den Ausführungen von Frau X wohnte sie mit ihrem Ehemann während 33 Jahren bis zum Dezember 1984 in Zürich in einer Mietwohnung. Durch den Verkauf der Liegenschaft sei man zu einem Wohnungswechsel genötigt gewesen. Das Ehepaar habe sich in Zürich abgemeldet und vom 1. Januar 1985 bis 30. Juni 1985 in der Gemeinde Dietikon gewohnt, wo sich indessen der Ehemann nicht wohl gefühlt habe und erkrankt sei, weshalb man am 2. Juli 1985 den Wohnsitz wieder in die Stadt Zürich zurückverlegt habe und in eine Genossenschaftswohnung gezogen sei. Am 15. Dezember 1985 sei der Ehemann verstorben.

Bei ihren bescheidenen Einkünften aus der AHV- und einer Arbeitgeberrente von monatlich insgesamt knapp Fr. 2000.– sei Frau X durch die der Gewerbekrankenkasse für die freiwillige Versicherung monatlich zu entrichtende Prämie von Fr. 171.– stark belastet.

Rechtliches

Die Abklärungen ergaben, dass im Eingangsregister des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes keine Anfrage von Frau X registriert sei.

1. Die vom Amt für Sozialversicherung telephonisch erteilte Auskunft ist zutreffend. Personen, die erst nach vollendetem 60. Altersjahr in die Stadt Zürich zuziehen, können nur auf Gesuch hin in die obligatorische Krankenpflegeversicherung eingeteilt werden und nur, sofern bereits eine freiwillige Krankenpflegeversicherung bei einer vom Bund anerkannten Krankenkasse besteht und die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 3 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung der Stadt Zürich, Gemeinderatsbeschluss vom

30. November 1966, mit seitherigen Änderungen [KVO], in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 KVO).

Bei ihrer Rückkehr in die Stadt Zürich stand Frau X im 61. Altersjahr. Gemäss Art. 5 Abs. 1 KVO beginnt die Versicherungspflicht für Familien ein Jahr und für Einzelpersonen zwei Jahre von der An- bzw. der Rückmeldung bei der Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich an. Nach dem Hinschied des Ehegatten gilt für Frau X die zweijährige Karenzfrist, da der Personenstatus nach der bisherigen, konstant geübten Praxis im Zeitpunkt der Erfassung bzw. der Gesuchstellung massgebend ist. Somit konnte eine Umteilung von Frau X ins Versicherungsobligatorium frühestens auf den 1. August 1987 erfolgen.

2. Das Amt für Sozialversicherung kommt indessen zum Schluss, dass der vorliegende Fall Besonderheiten aufweise, die es rechtfertigen, der Gewerbekrankenkasse eine vorzeitige Umteilung von der freiwilligen in die obligatorische Krankenpflegeversicherung auf den 1. Januar 1987 zu beantragen. Zu berücksichtigen ist vorab, dass das Ehepaar nur kurzfristig und innerhalb des von der Einwohnerkontrolle tolerierten Zeitraumes für Interimsabmeldungen die Stadt Zürich verlassen hat. In Betracht fallen zudem die jahrzehntelange Mitgliedschaft bei einer Krankenkasse sowie die Tatsache, dass die Krankenversicherung auch während des Aufenthaltes in der Gemeinde Dietikon, die kein Versicherungsobligatorium kennt, freiwillig weitergeführt worden ist.

Erledigung der Angelegenheit

Das Amt für Sozialversicherung der Stadt Zürich stellt bei der Gewerbekrankenkasse das Gesuch um vorzeitige Umteilung von der freiwilligen in die obligatorische Krankenpflegeversicherung per 1. Januar 1987. Die Kasse stimmt dem Gesuch am 19. Januar 1987 zu.

Nr. 13 Gestörte Arbeitsatmosphäre

Gegenstand des Anliegens

Herr X und Frau Y arbeiten in derselben Dienststelle der Stadtverwaltung. Beide Mitarbeiter stehen jahrzehntelang in den Diensten der Stadt

Zürich. Sie beklagen sich über das unbefriedigende Arbeitsklima. Im einzelnen machen sie geltend, zu Unrecht sei gegenüber Frau Y der Vorwurf der Arbeitsverweigerung erhoben worden. Während sich der Personalchef für den ungerechtfertigten Vorwurf im nachhinein entschuldigt habe, sei eine Entschuldigung des Vizedirektors ausgeblieben, obwohl sie hätte erwartet werden dürfen.

Von einer Intervention des Ombudsmannes erhoffen sich die beiden Mitarbeiter eine Verbesserung des Arbeitsklimas, erachten aber die gewünschte Entschuldigung als unerlässliche Voraussetzung dafür.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht die Arbeitssituation mit dem Vizedirektor und dem Personalchef und zieht die vollständigen Personalakten der beiden Mitarbeiter bei.

Erwägungen

1. Um die beeinträchtigte Arbeitsatmosphäre und die zwischenmenschlichen Beziehungen zu verbessern, wurde von der Verwaltung für die Konfliktlösung ein aussenstehender Berater beigezogen.

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dem von der Verwaltung beauftragten Berater fehle die erforderliche Unabhängigkeit; auch habe er das Problem der belasteten zwischenmenschlichen Beziehungen mehr nur am Rande berührt und sich vorwiegend der «Sicherstellung der Arbeit in der Zukunft» zugewandt. Ein schriftlicher Bericht über das Ergebnis der Abklärungen sei ihnen nie zugestellt worden. Vielmehr seien die Bemühungen durch eine Schlusssprache beendet worden, an welcher der beauftragte Dritte, der Vizedirektor, der Chef der Dienststelle, der Personalchef und ein Sekretär des VPOD teilgenommen hätten.

Ein greifbares Resultat habe aber diese Schlusssprache nicht erbracht; Herr X und Frau Y hätten sich abschliessend dahin geäussert, sie würden sich nunmehr in der Sache abfinden, hätten aber in Bezug auf den ungerechtfertigten Vorwurf der Arbeitsverweigerung doch eine Entschuldigung des Vizedirektors erwartet.

2. Die Erfahrungen zeigen, dass der verwaltungsunabhängige Ombudsmann aufgrund seiner Abklärungsbefugnisse zur Verbesserung eines gestörten Arbeitsklimas beizutragen vermag. Andererseits ist es auch für ihn nicht leicht, den Ursprung derartiger Unstimmigkeiten und die Folgeentwicklungen objektiv zu ermitteln. Das gilt auch für den vorliegenden Fall. Der Ombudsmann bemüht sich, aus der Fülle der ihm vorgetragenen Details das Wesentliche herauszukristallisieren. Denn eine gestörte Arbeitsatmosphäre kann kaum durch Abklärung zahlreicher, teilweise weit zurückliegender, nachträglich nur noch schwer oder gar nicht zu ermittelnder Tatsachen verbessert werden. Derartige Unterfangen sind vielmehr eher geeignet, die Spannungen noch zu vertiefen und die Zahl der Vorwürfe zu erhöhen.

Voraussetzung der Behebung von internen Spannungsverhältnissen ist die Bereitschaft beider Parteien, das ihre zur Konfliktbewältigung beizutragen.

3. Nachdem die beiden Mitarbeiter offenbar die ausgebliebene Entschuldigung des Vizedirektors nicht zu überwinden vermögen, wendet sich der Ombudsmann vornehmlich der Frage zu, ob eine solche als angemessen erscheint. Dabei zeigt sich, dass dem Vorwurf der Arbeitsverweigerung von Frau Y Missverständnisse zugrunde gelegen haben. In einem gewissen Zeitpunkt suchte Herr X den Personalchef auf und berichtete ihm, es fehle Frau Y die erforderliche Zeit zur Erledigung von Arbeiten. Der Personalchef entnahm irrtümlicherweise den vielleicht nicht sehr klaren Vorbringen von Herrn X, Frau Y sei nicht bereit, zugewiesene Arbeiten zu erledigen, die in ihren Kompetenzbereich fallen würden, und er erhob dabei tatsächlich den Vorwurf der Arbeitsverweigerung. Der Personalchef orientierte den Vizedirektor im vorgenannten Sinn, und dieser erhob nun gegenüber Frau Y denselben Vorwurf. In der Folge suchte Herr X den Personalchef abermals auf, wobei es ihm nun besser gelang, den Sachverhalt objektiv zu schildern. Aufgrund dieses Berichtes stellte der Personalchef fest, dass die Arbeit, die Frau Y nicht auszuführen bereit war, nicht in ihren Pflichtenkreis gehörte. Er nahm den Vorwurf der Arbeitsverweigerung zurück und entschuldigte sich. Der Vizedirektor unternahm in der Angelegenheit nichts mehr, weil er der Ansicht war, sie sei erledigt, habe sich doch sein eigener Vorwurf auf einen Sachverhalt gestützt, der sich als unzutreffend erwiesen habe.

Erledigung

Um das Seine zur Beruhigung des Arbeitsklimas beizutragen, erklärt der Vizedirektor beim Ombudsmann zuhanden des Protokolls, da der Vorwurf der Arbeitsverweigerung objektiv nicht gerechtfertigt sei, nehme er den Vorwurf in aller Form zurück. Mit dieser Erklärung des Vizedirektors wird dem Anliegen der Mitarbeiter entsprochen. Der Ombudsmann stellt fest, dass damit der Weg zur Verständigung freigelegt sein sollte und es nun auch an den Mitarbeitern liegt, unter die Angelegenheit einen endgültigen Schlussstrich zu ziehen.

Nr. 14 *Krankenheime; Anstellung einer Krankenpflegerin*

Gegenstand der Beschwerde

Beim Ombudsmann beschwert sich die Heimleitung eines städtischen Krankenhauses, unterstützt von der Leitung des Pflegedienstes, darüber, die Verwaltungsdirektion des Stadtärztlichen Dienstes verweigere die Verlängerung bzw. die Festanstellung einer befristet angestellten Krankenpflegerin mit unzutreffenden Argumenten. Die Mitarbeiterin habe sich bestens bewährt und sei von ausserordentlichem Verantwortungsgefühl. Weder das Verhalten gegenüber Vorgesetzten, Mitarbeitern noch Patienten gebe zu irgendwelchen Beanstandungen Anlass. Begründet werde die Zustimmungsverweigerung mit einem seinerzeitigen vertrauensärztlichen Gutachten, eingeholt anlässlich einer früheren, befristeten Anstellung in einem anderen Heim der Stadt Zürich, worin von einem Rückenleiden die Rede sein soll, welches aber in der Zwischenzeit nie zu gesundheitlichen Störungen geführt und die Arbeitsfähigkeit nie beeinträchtigt habe. Nach der nunmehr 18-jährigen Tätigkeit der Mitarbeiterin im Krankenpflegedienst verdiene eine solche Beurteilung, falls sie überhaupt vorgenommen worden sei, keine derartige Beachtung mehr.

Die Mitarbeiterin, Frau X, hat zur Zeit der Vorsprache ihrer Vorgesetzten beim Ombudsmann keine Kenntnis von der beabsichtigten Beendigung des Dienstverhältnisses.

Zur Zuständigkeit des Ombudsmannes

Der Verwaltungsdirektor, der vom Ombudsmann zu einer Besprechung eingeladen wird, erachtet vorerst die Zuständigkeit des Ombudsmannes als nicht gegeben. Er ist der Ansicht, es sei nicht angängig, dass die Vorgesetzten, ohne dass die Mitarbeiterin Kenntnis von der Vorsprache habe, sich beim Ombudsmann für sie verwenden würden.

Nach der Theorie wird der Ombudsmann auf Beschwerde «eines an der Überprüfung rechtlich oder tatsächlich Interessierten» hin tätig. «Diese an und für sich schon extensive Umschreibung des zur Beschwerde berechtigten Personenkreises ist möglichst grosszügig und unformalistisch auszulegen» (Kölz A., Zur Frage der Zuständigkeit des kantonal-zürcherischen Ombudsmannes, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Juli 1980, Nr. 7, S. 285).

Der Ombudsmann ist auch gegenüber Abteilungsvorständen unabhängig. Im Sinne einer guten Zusammenarbeit mit der Verwaltung unterbreitet er diese Zuständigkeitsfrage trotzdem telephonisch dem Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes zur Vernehmlassung. Da der Abteilungsvorstand sich der Ansicht des Ombudsmannes über die Zuständigkeit anzuschliessen vermag, ist der Verwaltungsdirektor zur Auskunfterteilung bereit.

Erwägungen

1. Gestützt auf die Besprechung des Ombudsmannes mit dem Verwaltungsdirektor konsultiert der Ombudsmann die Akten betreffend das vertrauensärztliche Gutachten. Dabei ergibt sich, dass die seinerzeitige Leitung des Personaldienstes des Stadtärztlichen Dienstes das Gutachten nicht selber gesehen hat, sondern mit der Versicherungskasse darüber telephonierte und am 1. Oktober 1986 die Auskunft erhielt, der Vertrauensarzt halte die Tauglichkeit von Frau X für den Krankenpflegedienst als «nicht ganz sicher». Die sich anschliessende telephonische Rücksprache des Personaldienstes des Stadtärztlichen Dienstes mit dem Vertrauensarzt führte zum gleichen Ergebnis.

2. Unter diesen Umständen sähe es der Ombudsmann am liebsten, wenn die Verwaltungsdirektion des Stadtärztlichen Dienstes sich mit einer zweiten vertrauensärztlichen Untersuchung der Mitarbeiterin einver-

standen erklären könnte. Demgegenüber bevorzugt der Verwaltungsdirektor eine Beendigung des befristeten Dienstverhältnisses, erklärt sich aber bereit, Frau X in einem einlässlichen Gespräch über die Gründe der Beendigung zu orientieren und versichert dem Ombudsmann, sofern Frau X die Begründung der Verwaltungsdirektion nicht akzeptieren könne, werde sie von dieser auf die Möglichkeit hingewiesen, den Ombudsmann zu konsultieren.

Im Sinne einer Verständigung willigt der Ombudsmann, wenn auch ungerne, in dieses Vorgehen ein.

Da sich in der Folge Frau X persönlich an den Ombudsmann wendet, greift er das Verfahren wieder auf. Der Abteilungsvorstand, dem er das Geschäft überweist, befürwortet, nachdem die Verwaltungsdirektion nunmehr andere, bisher nicht diskutierte und nicht gesundheitlich bedingte Argumente gegen eine Festanstellung ins Feld führt, eine weitere, einstweilen auf sechs Monate befristete Anstellung. Für eine allfällige Festanstellung schlägt er jedoch einen schriftlichen Bericht der Vorgesetzten über die während des verbleibenden Anstellungsverhältnisses gesammelten Erfahrungen vor.

Ausgang der Angelegenheit

Die Leitung des Krankenhauses orientiert den Ombudsmann am 24. November 1987 über die definitive Anstellung von Frau X und gibt ihrer Genugtuung Ausdruck.

Nr. 15 Dienstverhältnis; zweite Verlängerung der Probezeit

Gegenstand des Anliegens

Herr X steht als Abwart in den Diensten der Stadt Zürich. Er befindet sich noch in der Probezeit, welche im Dezember 1986 hätte enden sollen, aber bis 31. März 1987 verlängert wurde. Gegenüber dem Ombudsmann bringt X vor, er habe Kenntnis von den Gründen, die zur Verlängerung der Probezeit geführt hätten, und er habe durchaus Verständnis dafür. Er habe Probleme mit seiner Freundin gehabt, im Zusammenhang damit «Blauen gemacht» und dem Chefabwart falsche Angaben über die Gründe der Abwesenheit gemacht. Weil ihn diese

Lüge seelisch bedrängte, habe er die Tatsachen, obwohl der Schwindel nicht ausgekommen sei, von sich aus beim Chef des Abwartsbüros richtiggestellt. Um so mehr sei er darüber verwundert, dass ihm nach der Rückkehr aus der Rekrutenschule der Chefabwart am 2. Juni 1987 mitgeteilt habe, die Probezeit sei ein zweites Mal und zwar bis 31. August 1987 verlängert worden. Eine entsprechende Verfügung habe er seines Wissens aber nie erhalten, obwohl seine Dienstadresse der Verwaltung bekanntgewesen sei.

Für eine zweite Verlängerung der Probezeit fehlt X jegliches Verständnis, da er sich nach besten Kräften bemüht hätte, seine Aufgabe zu erfüllen, sich mit Lehrern und Vorgesetzten gut verstehe und sein Vorgesetzter ihn nunmehr für Arbeit und Pflichterfüllung gelobt habe.

Abklärungen

Auf Begehren des Ombudsmannes nimmt das Abwartsbüro Stellung unter Beilage der sachdienlichen Unterlagen.

Erwägungen und Erledigung des Geschäftes

Aufgrund der Unterlagen und weiterer Erkundigungen stellt der Ombudsmann fest, dass das einstweilige Ausbleiben einer Verfügung über die Weitergestaltung des Dienstverhältnisses in einer verspäteten Antragstellung des für die Anstellung zuständigen Vorgesetzten gelegen ist. Die Gründe für die verspätete Antragstellung sind für den Ombudsmann nicht völlig klar, und einiges deutet darauf hin, dass beabsichtigt war, das Dienstverhältnis aus unsachlichen Gründen zu beenden. Da Leistungen und Verhalten von X einer berechtigten Kritik nicht standhalten, verfügt der Schulvorstand als Folge der Intervention des Ombudsmannes die Überleitung von X in das ständige Angestelltenverhältnis gemäss Art. 6 des Personalrechts, rückwirkend auf den 1. April 1987.

E. Die Intervention dient der Beseitigung von Misstrauen

Nr. 16 *EWZ und Gasversorgung; Berechnungsweise für gemeinsam durchgeführte Grabarbeiten*

Gegenstand der Beschwerde

Herr und Frau X sind Eigentümer des an einer Privatstrasse gelegenen Mehrfamilienhauses. Die Gasversorgung der Stadt Zürich machte die Miteigentümer der Privatstrasse darauf aufmerksam, dass die in der Strasse verlegte Hauptgaszuleitung sanierungsbedürftig sei und berechnete den Kostenanteil pro Miteigentümer auf Fr. 2685.–. Das Ehepaar X erteilte der Gasversorgung einen entsprechenden Auftrag.

In der Folge gelangte auch das EWZ an die Miteigentümer der Strasse und empfahl ihnen, gleichzeitig mit der vorgesehenen Sanierung der Gasleitung auch das elektrische Versorgungskabel, welches vor mehr als 60 Jahren verlegt worden und durch die Alterung störungsanfällig geworden sei, auswechseln zu lassen. Das EWZ berechnete Gesamtkosten im Betrage von Fr. 44000.–, was einen Kostenanteil für jeden der zehn Miteigentümer von Fr. 4400.– ergibt. Weil dem Ehepaar X die Kostenberechnung des EWZ im Vergleich zu derjenigen der Gasversorgung als hoch erschien, ersuchte es das EWZ um Auskunft. Von der telephonischen Antwort des Werkes, das EWZ habe der Gasversorgung an die Grabarbeiten einen Beitrag zu leisten, sind die Beschwerdeführer nicht befriedigt; sie vermuten vielmehr, der Auftraggeber werde für eine und dieselbe Grabarbeit doppelt belastet.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht das Geschäft mit dem Vizedirektor des EWZ, Bereich Energieversorgung, und dem Chef Sektor Projektierung und Leitungen Verteilernetz Zürich. Ferner nimmt er Einblick in die Akten.

Erwägungen

1. Die Erneuerung der Gas-Hauptzuleitung in der Privatstrasse ist im sogenannten Relining-Verfahren vorgesehen. Bei diesem Verfahren wird in

die bestehende, sanierungsbedürftige Hauptleitung ein Kunststoffrohr eingezogen, wodurch sich Grabarbeiten auf der Gesamtlänge der Hauptzuleitung erübrigen.

2. Im Zusammenhang mit der Erneuerung der Hauptgaszuleitung gelangte die Gasversorgung an das EWZ zur Abklärung der Frage, ob allenfalls auch die elektrische Gemeinschaftsleitung veraltet und erneuerungsbedürftig sei. Die Lebensdauer eines derartigen Kabels betrage durchschnittlich 40 bis 50 Jahre. Da das Gemeinschaftskabel im Jahre 1924 verlegt worden ist, gelangte das EWZ zur Ansicht, die Erneuerung erweise sich als zweckmässig, und es wandte sich im Sinne einer Empfehlung an sämtliche Miteigentümer der Privatstrasse.

Anders als man als Laie vermuten würde, können die beiden sanierungsbedürftigen Leitungen aus technischen Gründen nicht in ein und demselben Graben verlegt werden; während für die im Relining-Verfahren auszuwechselnde Gasleitung einzelne Baugruben auf der Höhe der Anschlüsse der Hausleitungen genügen, erfordert die Erneuerung der elektrischen Gemeinschaftsleitung die Aushebung eines eigenen Grabens, der die für die Erneuerung der Gasleitung benötigten einzelnen Baugruben lediglich tangiert.

3. Die Arbeiten der Gasversorgung und des Elektrizitätswerkes gehen somit praktisch parallel nebeneinander her. Trotzdem erscheint es als zweckmässig, wenn die beiden an und für sich getrennten Bauvorhaben gleichzeitig vorgenommen werden. Den Anstössern wird dadurch ein zweimaliges Aufreissen der Privatstrasse erspart, und es können die Bauarbeiten für beide Leitungen derselben Unternehmerfirma übertragen werden, was Kosteneinsparungen erlaubt.

Das EWZ hat die Kosten für die Erneuerung des Gemeinschaftskabels, wie sich aus den Akten überzeugend ergibt, sorgfältig berechnet und zwar anhand von zwei Varianten. Die eine Berechnung basiert auf den Laufmeterpreisen für Gemeinschafts-Hauszuleitungen; die andere auf den üblichen Einheitspreisen bei Leitungsbauten. Interessanterweise führen praktisch beide Berechnungsarten zu Gesamtkosten im Betrage von Fr. 44 000.–. Gemäss Grundbuchauszug steht die Privatstrasse im Miteigentum von zehn Anstössern, wobei jeder Miteigentümer über einen Zehntel Miteigentum verfügt. Es resultiert somit für jeden Miteigentümer ein Kostenanteil für die Erneuerung des Versorgungskabels des EWZ von Fr. 4400.–.

Schlussfolgerungen

Die Auskunft, die das Ehepaar vom EWZ telephonisch erhalten hat, trifft – wenn sie in dieser Form geäussert wurde – nicht zu. Die Vermutung von Herrn und Frau X, die beiden Werke liessen sich je getrennt für einen gemeinsam auszuhebenden Graben einzeln voll bezahlen, war für den Laien naheliegend, erweist sich aber als unzutreffend.

Nr. 17 Stadtpitäler; Rechnungswesen

Gegenstand des Anliegens

Herr X war von Mitte Mai bis Mitte Dezember 1986 in einem Stadtpital der Stadt Zürich hospitalisiert. Seine Ehefrau vermutet, es werde ihm zu Unrecht ein Betrag von Fr. 100.– in Rechnung gesetzt, sei es doch verwunderlich, dass die Sozialarbeiterin den Betrag vorerst der Gläubigerin aus der eigenen Tasche bezahlt und erst Monate später dem Patienten verrechnet habe.

Die unnötige Belastung sei offenbar auf eine zum vorneherein verfehlt Plazierung des Patienten in einem Übergangsheim zurückzuführen, die das Stadtpital zu verantworten habe.

Von der Oberärztin, an welche sie sich gewandt habe, sei sie an das Patientenbüro verwiesen worden. Eine schriftliche Anfrage beim Patientenbüro habe keine Erklärung der Angelegenheit gebracht; vielmehr sei die Rechnung gemahnt worden. Die gut situierte Frau X betont wiederholt, dass sie nicht am Betrag interessiert sei, es ihr aber um die Glaubwürdigkeit der Abrechnung gehe.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht sich mit der Sozialberaterin des Spitals und nimmt Einblick in die Akten.

Erwägungen

1. Die Verlegung von X aus dem Stadtpital in ein Altersheim bildete Gegenstand mehrerer Diskussionen, an welchen der Stationsarzt, die Sta-

tionsschwester, das Pflegepersonal, die Vertreter der Physio- und Ergotherapie und die Sozialarbeiterin teilnahmen. Aufgrund dieser Rapporte wurde der Patient als altersheimfähig bezeichnet und vom Sozialdienst der zentralen Anmeldestelle für städtische Altersunterkünfte zur Aufnahme angemeldet. Zur Entlastung des Spitals organisierte der Spital-Sozialdienst für die Zwischenzeit bis zur Aufnahme des Patienten in ein Altersheim eine Übergangslösung. Für derartige Übergangsunterkünfte als am besten geeignet hat sich in der Praxis das Erholungsheim A erwiesen, sofern der Patient vorübergehend nicht nach Hause entlassen werden kann. Demzufolge meldete die Sozialarbeiterin den Patienten beim Erholungsheim A mit entsprechendem Anmeldeformular ordentlich an. In der Anmeldung, die vom zuständigen Arzt mitunterzeichnet ist, wurde unter anderem vermerkt, der Patient leide an leichter bis mittelschwerer seniler Demens und Gedächtnisstörungen, könne sich aber örtlich orientieren.

2. Zutreffend ist, dass die Verlegung des Patienten mit seiner Ehefrau nicht vorbesprochen worden war. Die Sozialarbeiterin begründet dies damit, der Patient sei durchaus ansprechbar gewesen und habe sein Einverständnis erklärt.

3. Offenbar war der Patient anlässlich seiner Aufnahme im Erholungsheim A, bedingt durch die Verlegung, vorerst etwas verwirrt und fand sich am neuen Ort nicht ohne weiteres zurecht. Dadurch und im Zusammenhang mit seiner Inkontinenz bereitete er der Heimleitung Sorgen, und das Stadtspital musste ihn, nachdem er eine einzige Nacht im Heim verbracht hatte, zurücknehmen. Die Sozialarbeiterin holte den Patienten mit einem Taxi im Erholungsheim A ab. Bei dieser Gelegenheit übergab ihr die Heimleiterin die Rechnung für einen eintägigen Aufenthalt im Betrage von Fr. 100.– und bat, um Umtriebe zu vermeiden, um unverzügliche Bezahlung. In der Tat bezahlte die Sozialarbeiterin aus ihren privaten Mitteln der Heimleiterin die in Rede stehenden Fr. 100.– und liess sich nach der Rückkehr ins Spital vom Patienten ein Schreiben unterzeichnen, worin er diese Bezahlung der Sozialarbeiterin an die Heimleiterin bestätigte.

4. Den Sozialarbeitern des Stadtspitals steht eine sogenannte Handkasse zur Verfügung, die aus Zuwendung Dritter gespiesen wird, um

Auslagen für Bedürftige nötigenfalls zu decken. Dieser Handkasse entnahm die Sozialarbeiterin Fr. 100.– zur Begleichung ihrer eigenen, gleich hohen Auslagen.

Um den Betrag von Fr. 100.– der Handkasse wieder zuzuführen, bezog die Sozialarbeiterin nach sechswöchiger Ferien- und zweiwöchiger Krankheitsabwesenheit die Fr. 100.– beim Patientenbüro und legte sie in die Handkasse zurück. Beim Patientenbüro liess die Sozialarbeiterin die bezogenen Fr. 100.– als «Vorschusszahlung» auf die nächste Rechnung des Patienten verbuchen. Sie fühlte sich dazu verpflichtet, da der Patient nicht bedürftig war und ihm somit kein Anspruch auf Leistungen aus der Handkasse zustand.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend muss der Ombudsmann festhalten, dass die Rückweisung des Patienten vom Erholungsheim an das Stadtspital auf nicht voraussehbaren Anpassungsschwierigkeiten beruhte und ihr kein Verschulden der Organe des Stadtspitals zugrunde liegt.

Die Belastung auf der Rechnung des Patienten im Betrage von Fr. 100.– erfolgt zu Recht. Hingegen erscheint das Misstrauen von Frau X als verständlich. Verursacht wurde es durch die für sie nicht erkennbaren spitalinternen Manipulationen.

F. Der Ombudsmann als schneller Helfer

Nr. 18 *Aufhebung einer Grabstätte*

Gegenstand des Anliegens

Mit Schreiben vom 14. August 1987 teilte das Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich Frau X mit, das Grab ihres verstorbenen Ehemannes im städtischen Friedhof A werde nach Ablauf der zwanzigjährigen Grabesruhe anfangs November 1987 aufgehoben. Die Abholung des Gedenksteines und allfälliger Pflanzen habe bis zum 3. November 1987 zu erfolgen.

Frau X spricht am Morgen des 4. November 1987 beim Ombudsmann vor und unterbreitet ihm die Frage, ob das Grab aufgehoben werden dürfe, obwohl in diesem die Urne ihres im Jahre 1982 verstorbenen Sohnes beigesetzt worden sei. Auf ihre vor geraumer Zeit beim Bestattungs- und Friedhofamt unternommene Erkundigung hin habe sie keine klare Antwort erhalten, und auch über die Möglichkeiten einer Umbettung der Urne sei sie nicht genügend orientiert worden.

Sofortmassnahmen

Da die Räumung der Grabstätte laut Schreiben des Bestattungs- und Friedhofamtes auf heute angesetzt ist, muss der Ombudsmann rasch handeln; mit einer sorgfältigen Orientierung über die Rechtslage, die der Ombudsmann nicht sofort zu geben vermag, ist der Besucherin nicht gedient.

Unverzüglich setzt sich daher der Ombudsmann mit dem Chef des Bestattungs- und Friedhofamtes in Verbindung, wobei sich herausstellt, dass die Aufhebungsarbeiten bereits im Gange sind. Um der Besucherin bestmöglich zu dienen, offeriert der Dienstchef, er hole Frau X mit seinem Auto beim Ombudsmann ab und begleite sie auf die Grabstätte. Von diesem Anerbieten macht Frau X Gebrauch. Die Urne kann im letzten Moment sichergestellt werden. Der Dienstchef erläutert zudem Frau X die Modalitäten zum Erwerb eines Familiengrabes und besichtigt mit ihr die Lage solcher Grabstätten. Bereits um 10.40 Uhr kann die Urne in dem von Frau X nunmehr erworbenen Grab beigesetzt werden.

Zur Rechtslage

Die kantonale Verordnung über die Bestattungen vom 7. März 1963 bestimmt in § 39 Abs. 2: «Die Ruhefrist wird nicht verändert, wenn nachträglich auf Wunsch der Angehörigen in ein Grab zusätzlich Urnen beigesetzt werden. Für solche Urnen müssen nach Abräumung des Grabes keine neuen Grabplätze überlassen werden.» Entsprechend führt Art. 24 der Verordnung über das Bestattungswesen und die Friedhöfe (Stadtratsbeschluss vom 25. Juni 1971) aus: «In bestehende Gräber dürfen jederzeit Aschenurnen von verstorbenen Angehörigen beigesetzt werden. Die von der ersten Bestattung an laufende Ruhefrist wird dadurch jedoch nicht unterbrochen.» Die Stadt Zürich kennt weder die Abgabe eines neuen Reihengrabes noch die unentgeltliche Überlassung eines anderen Grabes als Ersatz für ein aufzuhebendes.

Zur Erledigung

Frau X bedankt sich beim Ombudsmann für die Hilfe schriftlich. Da sie nicht verstehen kann, dass dessen Dienste unentgeltlich sind, legt sie ihrem Brief eine Hunderternote bei, die ihr umgehend retourniert wird. Seinerseits bedankt sich der Ombudsmann beim Dienstchef schriftlich und mit Kopie an den Stadtpräsidenten für die gute Zusammenarbeit und das bürgernahe Handeln.

Nr. 19 *Kindergarten; Taxispesen*

Vorbemerkungen

Mehrere der in diesem Jahresbericht wiedergegebenen Fälle illustrieren, dass dem Ombudsmann immer wieder Geschäfte unterbreitet werden, die eingehender Abklärung des Sachverhaltes und der Beurteilung komplexer Rechtsfragen bedürfen und mit grossem Zeitaufwand verbunden sind. Im Gegensatz dazu will der vorliegende Fall zeigen, dass der Ombudsmann gelegentlich schon dadurch zu helfen vermag, dass er als Aussenstehender «das erforderliche Öl ins Getriebe giesst.»

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist ratlos bezüglich der Frage, wer die Taxispesen für ihren Knaben Z, der einen städtischen Kindergarten besucht, zu bezahlen hat.

Erwägungen

1. Z besucht einen Kindergarten des Schulkreises A, obwohl seine Eltern im Schulkreis B wohnhaft sind. Die Umstände, die dazu führten, sind die folgenden: Der Knabe leidet nach Ansicht des privat beigezogenen Kinderpsychologen an einem infantilen psychoorganischen Syndrom. Aus diesem Grunde war er für die Kindergärtnerin, deren Klasse er ursprünglich im Schulkreis B zugeteilt war, eine zu grosse Belastung, und es musste für ihn nach einer besonders erfahrenen Kindergärtnerin gesucht werden. Eine solche wurde im Einvernehmen mit dem Schulpräsidenten und der Präsidentin der Kindergartenkommission des Schulkreises B in einer Klasse eines Kindergartens im Schulkreis A gefunden. Alle Beteiligten waren sich darüber einig, dass dem Knaben der sehr lange Schulweg nicht zugemutet werden könne, und es wurde der Beizug eines Taxidienstes als unerlässlich erachtet. Da Z bereits bei der Invalidenversicherung (IV) angemeldet war, kümmerte man sich um die Bezahlung der entstehenden Taxikosten offenbar zu wenig, im Glauben, die IV werde für diese Kosten aufkommen, und Frau X stellte bei der Versicherung entsprechend Antrag. Zugleich beauftragte sie den Taxidienst mit dem erforderlichen Transport, der wunschgemäss vorgenommen wurde. In der Folge lehnte die IV die Übernahme der Taxikosten ab, worüber Frau X die Kreisschulpflege B orientierte. Von der Kreisschulpflege habe sie die Auskunft erhalten, die Taxispesen würden die Kreisschulpflege B nicht mehr betreffen; zuständig sei die Kreisschulpflege A. Frau X setzte sich nun mit der Schulärztin der Kreisschulpflege A in Verbindung, welche den Standpunkt einnahm, die Kostenbegleichung sei Angelegenheit jener Kreisschulpflege, welche die Anordnung getroffen habe. In einer folgenden Besprechung der Eheleute X mit dem Präsidenten der Kreisschulpflege B musste der Schulpräsident dem Ehepaar mitteilen, leider verfüge die Kreisschulpflege über keine Mittel zur Begleichung der Taxikosten. Der Schulpräsident stellte in Aussicht, die Angelegenheit dem Schulvorstand der Stadt Zürich zu unterbreiten.

Inzwischen beliefen sich die Taxirechnungen auf insgesamt Fr. 954.–, und der Taxidienst mahnte die Eheleute X zur Begleichung der Rechnung. Frau X schickte die Rechnungskopien der Kreisschulpflege B und bat schriftlich um Mitteilung, was sie in der Angelegenheit unternehmen solle. Die eingesandten Rechnungen gingen wieder an das Ehepaar X zurück. Der Taxidienst mahnte die Rechnungen zum zweiten und schliesslich zum dritten Mal. Frau X gelangte an den Rechtskonsulenten ihres Arbeitgebers, welcher ihr riet, die offenen Rechnungen, um eine Betreuung zu vermeiden, zu bezahlen. Frau X befolgte diesen Rat. Der erwähnte Rechtskonsulent schrieb nun der Kreisschulpflege B und, als eine Antwort darauf nicht einging, dem Schulvorstand. Nachdem auch die Antwort des Schulamtes aussteht, wendet sich Frau X an den Ombudsmann.

Erledigung

Der Ombudsmann lädt mit einem Schreiben vom 2. April 1987 sowohl die Kreisschulpflege B als auch das Schulamt zur schriftlichen Berichterstattung ein, u.a. mit folgendem Wortlaut: «Ihrem Bericht sehe ich mit Interesse entgegen. Sofern die Stadt bereit ist, die Kosten zu übernehmen, kann er sehr kurz ausfallen. Sollte die Stadt nicht in der Lage sein, die Kosten ganz zu tragen oder will sie sich an den Kosten nur teilweise beteiligen, so darf ich Sie um detaillierte Begründung bitten.» Am 13. April 1987 bewilligt das Sekretariat «Besondere Schulbereiche» des Schulamtes rückwirkend einen Taxitransport für den Knaben Z und beauftragt das Rechnungsbüro des Schulamtes, den Betrag von Fr. 953.40 an Frau X zu überweisen.

G. Der Ombudsmann leistet Orientierungshilfe

Nr. 20 *Bestattung; Todesursache, Bestattungsart und Bestattungsort*

Gegenstand des Anliegens

Herr und Frau X erhielten am 7. April 1987 Kenntnis vom Tode von Herrn A, dem Bruder von Frau X. Herr und Frau X suchen den Ombudsmann auf, weil sie über die Todesursache, die Bestattungsart und den Bestattungsort Gewissheit erlangen möchten. Vom Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich hätten sie auf die diesbezügliche Fragen nur in Erfahrung bringen können, in der Nähe des Bucheggplatzes befindet sich ein Friedhof, auf welchem ein Teil für die Aufnahme der Asche von Verstorbenen in einem Gemeinschaftsgrab reserviert sei.

Abklärungen

Der Ombudsmann fordert eine Vernehmlassung des Bestattungs- und Friedhofamtes an.

Erwägungen

Tatsächliches

1. Nach den Ausführungen des Ehepaares X hat sich folgendes zugetragen:

Am 28. März 1987 habe Herr A Frau X telephonisch mitgeteilt, der gemeinsame Haushalt mit seiner Lebensgefährtin, Frau M, werde aufgelöst, weshalb er Unterkunft in einem Pflegeheim der Zürichseegemeinde Q nehme. Eine Adresse habe Herr A nicht genannt, aber versprochen, sich am 1. April 1987 wieder telephonisch zu melden. Da die versprochene Nachricht ausblieb, begann sich das Ehepaar X zu ängstigen und hielt Nachfrage im Alters- und Pflegeheim der Gemeinde Q, bei den Stadtspitälern von Zürich, bei der Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich und beim Hauseigentümerverband. Am 7. April 1987 orientierte die Lebensgefährtin des Verstorbenen das Ehepaar X schriftlich, aber ohne

Absenderadresse, dahin, Herr A sei gestorben. Herr und Frau X wandten sich an das Zivilstandsamt der Heimatgemeinde von A, welches aber lediglich bestätigte, dass A am 2. April 1987 in der Gemeinde Z des Kantons Zürich tot aufgefunden worden sei.

2. Aus dem Bericht des Bestattungs- und Friedhofamtes an den Ombudsmann geht hervor, dass die Leiche des Verstorbenen in das Gerichtlich-medizinische Institut Zürich übergeführt und nach Freigabe in das Krematorium Nordheim gebracht worden war. Die Kremation fand am 8. April 1987 statt; die versiegelte Tonurne befindet sich immer noch im Krematorium Nordheim, und es ist vorgesehen, sie im Dezember 1987 im Gemeinschaftsgrab des Friedhofs Nordheim beizusetzen.

Bescheid wüsste vermutlich das Gerichtlich-medizinische Institut, bei welchem es sich aber um eine kantonale Institution handelt, die dem Ombudsmann der Stadt Zürich gemäss den gemachten Erfahrungen keine Auskunft erteilt. Der Ombudsmann verweist das Ehepaar X diesbezüglich direkt an das genannte Institut.

Zusätzliche Informationen

Zusätzlich wirft das Ehepaar X die Frage auf, ob und unter welchen Bedingungen die Urne des Verstorbenen auf dem Friedhof der Gemeinde G / SO, wo sich auch das Grab des Bruders und des Vaters des Verstorbenen befindet, beigesetzt werden könne. Das Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich erklärt sich bereit, dem Ehepaar X die Urne zur Beisetzung auf dem Friedhof der Gemeinde G herauszugeben, sofern die Lebensgefährtin des Verstorbenen dafür die Zustimmung erteilt. Nach dem Dafürhalten des Ombudsmannes müsste aber bei einer Beisetzung auf dem Friedhof der Gemeinde G der letzte Wunsch des Verstorbenen nach Beisetzung in einem Gemeinschaftsgrab erfüllt werden können. Ob der betreffende Friedhof über eine solche Gemeinschaftsgrabstätte verfügt, entzieht sich der Kenntnis des Ombudsmannes.

Schlussfolgerungen

Nach dem Dafürhalten des Ombudsmannes sprechen die Umstände dafür, dass mit einer Beisetzung der Urne auf einem Gemeinschaftsgrab ei-

nes Friedhofes der Stadt Zürich dem Wunsch des Verstorbenen wohl am besten Rechnung getragen würde.

Das Ehepaar X beantwortet den Schlussbericht des Ombudsmannes mit der Bemerkung: «Mit Ihren Ausführungen haben Sie uns sehr geholfen, einen endgültigen Entscheid zu treffen ... Wir haben uns entschlossen, die Urne mit der Asche im Gemeinschaftsgrab in Zürich bestatten zu lassen ... Sie haben uns mit Ihren Bemühungen und Ihrem Rat von einer nagenden Ungewissheit befreit. Wir fühlen uns beide nun sehr erleichtert.»

H. Der Ombudsmann und subventionierte Institutionen

Nr. 21 *«Verein für Familiengärten in Zürich»; Kündigung des Pachtvertrages*

Vorbemerkung

Immer wieder wird der Ombudsmann von Bürgern in Anliegen aufgesucht, die nicht eine «Amtsstelle der Stadt», sondern eine von der Stadt subventionierte Institution betreffen. Solche Anliegen fallen nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung nicht in die Zuständigkeit des Ombudsmannes (vgl. Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970). Insbesondere dann, wenn solche Institutionen hoch subventioniert werden und die Stadt einen Delegierten abordnet, zeigt der Bürger kein Verständnis, wenn sich der Ombudsmann der Sache nicht annimmt. Dieses Problems war man sich bei der Schaffung der städtischen Ombudsmann-Einrichtung im Jahre 1970 offensichtlich nicht bewusst. Im Gesetz betreffend den Ombudsmann des Kantons Basel-Stadt vom 13. März 1986 bestimmt nun Art. 4 Abs. 3:

«Institutionen und Organisationen des privaten Rechts fallen ... dann in den Wirkungsbereich des Ombudsmannes, ... wenn sie überwiegend vom Kanton finanziert werden.»

Der Bericht der Grossratskommission vom 15. Oktober 1982 zum Gesetzesentwurf führt dazu aus:

«Unter der «Überwiegenden Finanzierung durch den Kanton» ist in der Regel die Übernahme von mehr als 50 % der finanziellen Aufwendungen durch den Staat zu verstehen. Dabei bleiben aber noch verschiedene Interpretationen offen, wie zum Beispiel die möglicherweise von Jahr zu Jahr verschiedenen hohen Beiträge, die Unterscheidung nach Investitions- und Betriebskostenbeiträgen, die Auslegung von Defizitgarantien oder die indirekten Finanzhilfen. Die Kommission nimmt dennoch das Kriterium der überwiegenden Finanzierung durch den Kanton auf, in der Meinung, dass gegebenenfalls eine vernünftige Interpretation ... beim Ombudsmann selbst liegt. Gleichzeitig erwartet

die Kommission, dass die Regierung diesen Fragenkomplex bei der Abfassung des in Aussicht gestellten Subventionsgesetzes eingehend prüft.»

Nicht geregelt ist auch im Kanton Basel-Stadt der freiwillige Miteinbezug von subventionierten Institutionen in den Wirkungsbereich des Ombudsmannes.

Ob subventionierte Institutionen in den Wirkungsbereich des stadtzürcherischen Ombudsmannes miteinbezogen werden sollen und unter welchen Umständen, wird bei einer mit der Zeit sich ohnehin aufdrängenden Überarbeitung der Bestimmungen der Gemeindeordnung über den Ombudsmann abzuklären sein.

Einstweilen gelangt der Ombudsmann gelegentlich mit dem Ersuchen um freiwillige Mithilfe an Institutionen, die von der Stadt subventioniert werden.

Als besonders kooperativ haben sich in den vergangenen Jahren der «Verein für Familiengärten in Zürich» und die «Personalkrankenkasse der Stadt Zürich» erwiesen. Wohl nicht zu ihrem Nachteil, denn der Bürger gewinnt an Vertrauen zu subventionierten Institutionen, wenn diese bei Unstimmigkeiten zur Mitwirkung des Ombudsmannes Hand bieten. Der Veranschaulichung derartiger Kontaktnahmen mag das folgende Beispiel einer Kündigung eines Pachtvertrages durch den Verein für Familiengärten dienen. Von der Stadt unterstützt wird der Verein durch einen jährlichen Beitrag von Fr. 50 000.– sowie durch Beteiligung an den Kosten an die Errichtung von Dauerarealen sowie durch Überlassung von städtischem Land gegen Bezahlung eines Pachtzinses von Fr. 10.– pro Are.

Gegenstand des Anliegens

Die Ortsgruppe A des Vereins für Familiengärten kündigte Frau X den mit ihr abgeschlossenen Pachtvertrag über das Gartenareal per 31. Oktober 1987 «endgültig». Begründet wird die Kündigung mit dem schlechten Zustand, in welchem sich der Garten anlässlich einer Begehung durch die Ortsgruppe befunden habe.

Es ist das Anliegen von Frau X, dass sich der Ombudsmann beim Verein für die Rücknahme der Kündigung verwende.

Zuständigkeit und Intervention

Bereits anlässlich der Sprechstunde muss der Ombudsmann Frau X wissen lassen, dass seine Möglichkeiten, ihr in ihrem Anliegen behilflich zu sein, eng begrenzt sind. Beim Verein für Familiengärten handelt es sich juristisch betrachtet nicht um ein Amt der Stadtverwaltung, sondern um einen Verein im Sinne des Privatrechts. Gemäss Art. 39 Abs. 1 der geltenden Gemeindeordnung kann der Ombudsmann der Stadt Zürich lediglich Beschwerden und Anliegen gegen Amtsstellen der Stadtverwaltung behandeln. Da die Stadt die Familiengärten fördert und auch zwei Vertreter in den Zentralvorstand des Vereins abordnet, setzt er sich, gestützt auf die mehrjährigen guten beruflichen Beziehungen, die er mit dem Zentralvorstand unterhält, mit dem städtischen Vertreter der Liegenschaftsverwaltung im Zentralvorstand in Verbindung. Mit dessen Einverständnis unterbreitet er ihm das Anliegen von Frau X zuhanden des Vereinsvorstandes.

Erwägungen

Tatsächliches

Die 80-jährige Pächterin räumt ein, dass sie einen «wilden» Garten, einen sogenannten Naturgarten, einem Nutzgarten mit konventioneller Anlage vorziehe, und beruft sich dafür auf die moderne Gartenideologie zur Erhaltung von Pflanzen und Tieren in naturnahen Gärten. Auch bereite ihr die Gartenarbeit, bedingt durch ihr Alter, mehr Mühe als in früheren Jahren. Das Gartenareal hätten sie und ihr inzwischen verstorbener Ehemann vor ca. 25 Jahren gepachtet, und noch heute verbringe sie während der Sommermonate bei schönem Wetter täglich mehrere Stunden in ihrem ihr vertrauten Garten, den sie nicht mehr missen könne.

Vermittlungsbemühungen

Da die Kündigung den Bestimmungen des Pachtvertrages entspricht, bleibt dem Ombudsmann nur übrig, den Zentralvorstand in Anbetracht der Umstände um ein Nachsehen zu ersuchen und ihm mitzuteilen, die Pächterin habe dem Ombudsmann versichert, sie werde sich bemühen,

allfälligen Auflagen des Vereinsvorstandes im Rahmen ihrer Möglichkeiten (auch der finanziellen) zu genügen.

Aus der Vernehmlassung des Direktors der Liegenschaftsverwaltung an den Ombudsmann ergibt sich, dass der Zustand des Pachtareals seit dem Jahre 1980 wiederholt Anlass zu Beanstandungen gab und zweimal Kündigungen nach sich zog, die aber zurückgezogen werden konnten.

Trotzdem nehmen der Zentralpräsident, der Präsident der Ortsgruppe und der städtische Vertreter der Liegenschaftenverwaltung auf die Intervention des Ombudsmannes hin einen Augenschein vor. Der dabei gewonnene Eindruck sei – wird dem Ombudsmann berichtet – der eines wirklich verwilderten Gartens, was nicht gleichbedeutend sei mit einem Naturgarten, welcher letzterer für die Pflege mindestens gleichviel Sorgfalt und Zeitaufwand beanspruche wie die Pflege eines traditionellen Familiengartens. Da das beanstandete Pachtland zudem von einem öffentlichen Fussweg her eingesehen werden könne, sei die Geschäftsleitung nur bereit, auf die Kündigung zurückzukommen, sofern Frau X bis spätestens 30. September 1987 das Gartenareal in Ordnung bringe, wofür nach Ansicht der Geschäftsleitung der Beizug einer Hilfskraft unerlässlich sei. Für zweckmässige Beratung stelle sich der eine der beiden Vertreter des Gartenbauamtes im Zentralvorstand zur Verfügung. Der endgültige Entscheid über eine allfällige Rücknahme der Kündigung werde vom Ergebnis eines weiteren Augenscheins der Geschäftsleitung anfangs Oktober 1987 abhängig sein.

Zum Ausgang der Angelegenheit

Über den Ombudsmann versichert Frau X dem Zentralvorstand, sie lasse sich gerne im empfohlenen Sinn beraten und werde nach besten Möglichkeiten bemüht sein, ihrem Garten «das von den zuständigen Instanzen gewünschten Aussehen zu geben.»

Mit Schreiben vom 12. Dezember 1987 bestätigt der Verein für Familiengärten Frau X, dass die Instandstellung des Gartens erfolgte, der Garten abgenommen wurde und die Ortsgruppe die Kündigung zurückgezogen hat.

I. Zusammenwirken des städtischen und des kantonalen Ombudsmannes

Nr. 22 Steuerbezug / Abschreibung der Steuern

Vorbemerkung

Das nachfolgende Beispiel dient vorab zur Illustration der unkomplizierten und zweckmässigen Zusammenarbeit zwischen dem Ombudsmann der Stadt Zürich und dem Ombudsmann des Kantons Zürich.

Gegenstand des Anliegens

Die 77-jährige Frau X, die sich in einer Berggemeinde des Kantons St. Gallen aufhält, gelangt von dort aus schriftlich an den Ombudsmann. In ihrer Eingabe schreibt sie u.a.: «Viele Jahre lebte ich in Zürich, fühlte mich sicher und war mit den Behörden zufrieden. Jetzt, im Winter, muss ich solche Enttäuschungen erleben, muss zweifeln an mitmenschlicher, ehrlicher Gesinnung ... 1985 war es soweit mit meinem seelischen Gleichgewicht, dass ich keine Post mehr öffnete ... Es kamen zu viele ungerechtfertigte Schreiben ... Auch mit den Steuersachen kam ich nicht zurecht ... Ich ging vorbei, zwei Mal, und man machte mir Hoffnung, dass es doch noch gut komme. Wie gut es kam, ersehen Sie aus den beiliegenden Schriften ... Aus Strafe weil ich einen Chargébrief des Steueramtes nicht abholte, dabei wusste ich überhaupt nichts davon, die Zettel gingen doch unter in den vielen Zeitschriften ... Diese Sache mit der Steuerbehörde gab mir nun doch wieder einen Schlag, der mich in wochenlange Niedergeschlagenheit, Verbitterung, Lebensüberdross brachte ... Helfen Sie mir, bitte, nehmen Sie mir bitte um alles in der Welt, nehmen Sie mir diese Sache ab und reden Sie mit diesen Leuten. Offenbar habe ich mich unglücklich ausgedrückt, als ich da vor diesen vielen Herren sass ...»

Die saubere, eng geschriebene, zweiseitige Eingabe zeigt einmal mehr die Unbeholfenheit des Bürgers im schriftlichen Verkehr mit Amtsstellen und Behörden. Trotz der vielen mehr oder weniger wahllos beigelegten Unterlagen wird der Ombudsmann aus der Eingabe nicht klug. Es wird daher Frau X zu einer Besprechung auf das Büro nach Zürich eingeladen

und zwar auf ein Datum, zu welchem sich die Beschwerdeführerin ohnehin in Zürich aufhält.

Die Besprechung bestätigt die sprachliche Unbeholfenheit der Bürgerin, die offiziell in der Stadt Zürich gemeldet ist und hier über eine Notadresse verfügt.

Aus der Befragung kann schliesslich das Anliegen von Frau X wie folgt eruiert werden:

Frau X gelangt an den Ombudsmann, weil sie mit der Ermessenseinschätzung des Steuerkommissärs vom 4. Dezember 1985 bzw. mit dem Nichteintretensentscheid der Steuerkommission des Kantons Zürich auf ihre verspätet erhobene Einsprache betr. die Steuern 1985 nicht einverstanden ist und sich zudem nicht imstande sieht, die bereits gemahnten und in Betreibung gesetzten Steuerrechnungen zu bezahlen. Der vom Steueramt des Kantons Zürich erwirkte Zahlungsbefehl für die direkten Bundessteuern für die Veranlagungsperiode 1985/1986 lautet auf insgesamt Fr. 103.10 zuzüglich Verzugszinsen und Betreibungskosten. Für die Staats- und Gemeindesteuern 1985 und 1986 betreibt die Stadt Zürich Frau X über Fr. 725.45 und 719.80, zuzüglich Verzugszinsen und Betreibungskosten.

Abklärungen und Erledigung

Um die Einkommensverhältnisse von Frau X näher abzuklären, setzt sich der Ombudsmann mit der Altersbeihilfe der Stadt Zürich in Verbindung, welche bestätigt, dass Frau X eine Monatsrente der AHV von Fr. 905.–, zuzüglich AHV-Zusatzleistungen von monatlich Fr. 807.– bezieht.

Die direkte Bundessteuer wird jährlich durch den Kanton bezogen, in dem die Veranlagungen vorgenommen wurde (Art. 113 des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung einer direkten Bundessteuer). Unter diesen Umständen überweist der Ombudsmann der Stadt Zürich das Geschäft von Frau X, so weit es die direkten Bundessteuern betrifft, dem Ombudsmann des Kantons Zürich.

Zudem ersucht er das Steueramt der Stadt Zürich um ein mögliches Entgegenkommen an die Steuerpflichtige. Der kantonale Ombudsmann gelangt mit der Frage an den Chef des kantonalen Steueramtes, ob die

Bundessteuern, gestützt auf die prekäre finanzielle Situation von Frau X abgeschrieben werden könnten.

In seinem Vernehmlassungsschreiben kann sich das städtische Steueramt nicht zur Abschreibung der Steuern bereit erklären, wäre aber mit Ratenzahlungen von monatlich Fr. 300.– einverstanden. Indessen bewilligt das kantonale Steueramt in seinem Vernehmlassungsschreiben an den kantonalen Ombudsmann die Abschreibung der ausstehenden direkten Bundessteuern. Nachdem das kantonale Steueramt die von Frau X dargelegten finanziellen Umstände als zur Abschreibung der Bundessteuern für hinreichend betrachtet, gelangt der städtische Ombudsmann nochmals an das städtische Steueramt unter Hinweis auf das Entgegenkommen des kantonalen Steueramtes, worauf auch das Steueramt der Stadt Zürich sich bereit erklärt, die Steuern 1985/1986 bis auf einen Betrag von je Fr. 50.– als unerhältlich abzuschreiben.

Rechtliches

Ausnahmsweise sind Staats- und Gemeindesteuern dann als unerhältlich abzuschreiben, wenn eine Betreibung nach den wirtschaftlichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen offensichtlich ergebnislos verlaufen würde (§ 70 Abs. 2 der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz vom 26. November 1951 mit seitherigen Änderungen). Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, liess sich im vorliegenden Fall zunächst nicht mit hinreichender Sicherheit feststellen, wenn auch vieles darauf hindeutete. Die Angaben von Frau X in der Sprechstunde über die aktuellen finanziellen Verhältnisse waren mit Unsicherheiten behaftet. Der Ombudsmann des Kantons Zürich hat indessen auch die früheren Steuerakten beigezogen, und bezüglich der Vermögensverhältnisse konnte auf die Steuererklärung 1987 abgestellt werden.

Die abbeschriebenen Staats- und Gemeindesteuern im Totalbetrag von Fr. 1345.25 (zuzüglich Verzugszinsen und Kosten) sind damit nicht «erlassen». Die Steuerforderung der Stadt Zürich bleibt vielmehr bestehen und ist vom Steueramt, sofern Frau X in günstige finanzielle Verhältnisse kommen sollte, erneut geltend zu machen (Rz 51 der Weisung der Finanzdirektion des Kantons Zürich über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 26. November 1986).