

**Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)
1989**

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 erstattet der Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsmann) über seine Tätigkeit vom 1. Januar 1989 bis zum 30. April 1990 dem Gemeinderat der Stadt Zürich den folgenden 19. Bericht:

Zürich, 23. August 1990

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen

Dr. J. Vontobel
Ombudsmann

Das Büro an der Rämistrasse 8, 8001 Zürich

Etat

Beauftragter in Beschwerdesachen (Ombudsmann)

bis 30. April 1990
Dr. iur. Jacques Vontobel
ab 1. Mai 1990
Dr. iur. Werner Moser
Dr. iur. Rolf Steiner
Frau Doris Hartmann
Frau Susanne Graber

Chef-Adjunkt
Sekretärin
Kanzleisekretärin

Inhalt

Allgemeiner Teil

I. Der Jahresbericht 1989; Wechsel in der Person des Ombudsmannes	7
II. Zum Wesen der Jahresberichte	8
III. Kritisches zur Verwendung des Modewortes «Ombudsmann»	12
IV. Öffentlichkeitsarbeit	15
A. Notwendigkeit und Grenzen	15
B. Mitwirkung des Ombudsmannes in der Personalschulung	16
C. Weiterbildung und Kontakte mit Berufskollegen	17
V. Beurteilung der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung aus der Sicht des ersten Ombudsmannes	20
VI. Statistische Angaben	24
A. Übersicht	24
B. Geschäftsstatistik	25
1. Die Statistik in Zahlen	25
2. Graphische Darstellung	27
C. Geschäftslast und Erledigungen	28
1. Die Geschäftslast in Zahlen	28
2. Die Erledigungen in Zahlen	29
3. Geschäftslast und Erledigungen in graphischer Darstellung	30
D. Bearbeitungsdauer	31
1. In Zahlen	31
2. In graphischer Darstellung	32
E. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher	33
1. Das Geschlecht der Besucher	33
a. In Zahlen	33
b. In graphischer Darstellung	34
2. Der Wohnort der Besucher	35
3. Das Alter der Besucher	36
a. In Zahlen	36
b. In graphischer Darstellung	37

Besonderer Teil

21 Beispiele von Beschwerden und Anliegen vom 1. Januar 1989 bis zum 30. April 1990	39
I. Die Intervention führt zu einer Änderung oder Ergänzung der Rechtssetzung	39
Nr. 1 Stadtentwässerung; Sanierung privater Abwasserleitungen	39
II. Die Intervention dient der Überprüfung der Praxis	43
Nr. 2 Zu beanstandende Anstellungspraxis eines Krankenhauses	43
Nr. 3 Arbeitszeugnisse; Zuständigkeit zur Unterzeichnung beim Steueramt	45
III. Zur Rechts- und Verwaltungskontrolle des Ombudsmannes	48
Nr. 4 Elternbeitrag an die Hortkosten	48
Nr. 5 Drittauszahlung von IV-Renten und IV-Zusatzleistungen	50
Nr. 6 Volksschule; Informationsrechte des geschiedenen Ehegatten, der nicht Inhaber der elterlichen Gewalt ist	53
Nr. 7 Beanspruchung der Hilflosenentschädigung durch ein Altersheim; Dauer des Anspruchs	56
Nr. 8 Erkundigungsbericht; die Stadtpolizei ist nicht berechtigt, dem Erkundigungsdienst gelöschte Strafen bekanntzugeben	57
Nr. 9 Besoldungsnachzahlung an eine Krankenschwester ..	60
Nr. 10 Energiesperre für Lieferung elektrischer Energie	63
IV. Die Intervention dient der Vermeidung von Prozessen	68
Nr. 11 Alimenteninkasso; Haftung der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich	68
Nr. 12 Werkeigentümerhaftung der Stadt Zürich (Tramhaltestelle)	71
V. Der Ombudsmann als Mittler	75
Nr. 13 Ungültigerklärung der Niederlassungsbewilligung	75

Nr. 14 IV-Zusatzleistungen; Begehren um rückwirkende Ausrichtung	76
Nr. 15 Parkbusse; schikanöses Verhalten von Polizeiorganen?	79
VI. Der Ombudsmann zwischen Ersuchen um grosszügiges Entgegenkommen und missbräuchlicher Inanspruchnahme ...	81
Nr. 16 Sachbeschädigung; Begehren um Rückzug von Strafanträgen der Verwaltung	81
Nr. 17 Kündigung einer städtischen Mietwohnung durch die Liegenschaftsverwaltung	83
VII. Der Ombudsmann als schneller Helfer	85
Nr. 18 Bestattung; Beisetzung in einem Familiengrab oder in einem Reihengrab	85
VIII. Die Institution fördert die Transparenz der Verwaltung	88
Nr. 19 Berechnung des Pensionspreises in städtischen Altersheimen	88
Nr. 20 Computerausdruck; Ersuchen um Erläuterung	93
IX. Die Institution im Dienste bürgerfreundlichen Verhaltens der Verwaltung	95
Nr. 21 Verkehrsbetriebe; Verhalten eines Buschauffeurs	95

Allgemeiner Teil

I. Der Jahresbericht 1989; Wechsel in der Person des Ombudsmannes

Der erste Ombudsmann der Stadt Zürich (und zugleich für ein schweizerisches Gemeinwesen), der seine Tätigkeit am 1. November 1971 aufgenommen hatte, trat auf Ende April 1990 in den Ruhestand. Der Gemeinderat wählte in seiner Sitzung vom 25. Oktober 1989 Dr. iur. Werner Moser zum Nachfolger mit Tätigkeitsbeginn am 1. Mai 1990. Gemeinderat und Stadtrat verabschiedeten den Zurücktretenden am 1. März 1990 im Rahmen einer stilvollen Feier in der Halle des Stadthauses; sie bereiteten ihm damit eine grosse Freude und eine dauernde Erinnerung an eine faszinierende Tätigkeit im öffentlichen Leben der Stadt Zürich.

Der Jahresbericht erschien bisher stets im Frühherbst. Dem Zurücktretenden war es in Anbetracht der erforderlichen Abschlussarbeiten um so weniger möglich, den Bericht für das Jahr 1989 noch während seiner Amtszeit zu verfassen. Andererseits wäre es weder sinnvoll noch dem Nachfolger zuzumuten, Rechenschaft abzulegen für eine Zeitspanne, die noch nicht in seine Amtszeit gefallen ist und für die er daher auch die Verantwortung nicht übernehmen kann. Im Einvernehmen mit seinem Nachfolger erstattet daher der bereits in den Ruhestand Getretene den Jahresbericht 1989, der zugleich die Periode vom 1. Januar 1990 bis zum 30. April 1990 mit umfasst. Er fühlt sich verpflichtet, im letzten, von ihm redigierten Bericht Wesentliches der achtzehneinhalbjährigen Pioniererfahrungen zusammenzufassen. Ein solcher Rückblick drängt sich um so mehr auf, als zahlreiche Interessierte mit diesem Wunsch an ihn herantreten sind. Zugleich wird damit die Absicht verbunden, anlässlich der Gesamterneuerung neu in den Gemeinderat eingetretene Ratsmitglieder mit den Aufgaben, der Arbeitsweise und den Problemen des Beauftragten in Beschwerdesachen besser bekannt zu machen. Der Schreibende ersucht um Nachsicht, wenn dadurch der Jahresbericht für einmal etwas umfangreicher ausfällt. Er hofft, es werde ihm verziehen, wenn er sich im Allgemeinen Teil persönlicher als bisher ausdrückt und sich für einmal eines leicht gelockerteren Stils bedient.

II. Zum Wesen der Jahresberichte

Die Jahresberichte aller in der Welt tätigen Ombudsmänner unterscheiden sich von den Geschäftsberichten der Verwaltung in mancher Hinsicht. Die Geschäftsberichte der Verwaltung erteilen dem Parlament als Organ der Oberaufsicht vorwiegend Aufschluss über den Aufgabenbereich und die Wirksamkeit der einzelnen administrativer Ämter und über deren Arbeitsbewältigung. Anhand der Berichterstattung prüft das Parlament die Zweckmässigkeit der Organisation und der Arbeitsweise der Verwaltungstätigkeit. An sich könnte die Verwaltung aber auch ohne einen Jahresbericht leben.

Ganz anders der Ombudsmann. Selbstverständlich dienen seine Berichte über das Kalenderjahr dem Parlament ebenfalls zur Ausübung der Oberaufsicht über die Amtsführung des Ombudsmannes. Der Bericht gewährt Einsicht in den Arbeitsanfall und dessen Bewältigung und die Anzahl der dafür benötigten Mitarbeiter sowie über das zu Anwendung gelangende Verfahren.

Die Bedeutung des Jahresberichtes des Ombudsmannes geht aber weit über diese Oberaufsicht des Rates bezüglich der Pflichterfüllung des Ombudsmannes hinaus. Ohne regelmässige Berichte an das Parlament wäre die Ombudsmann-Institution kaum wirkungsvoll. «Eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg der Ombudsmann-Institution ist die Öffentlichkeit ihres Handelns.»¹

Grosse Bedeutung kommt daher dem «Besonderen Teil» des Berichtes zu, in welchem der Ombudsmann eine Anzahl ihm typisch erscheinender konkreter Fälle und deren Erledigung wiedergibt. Ihre Auswahl, die dem Ombudsmann freisteht, und ihre Darstellung erfordern grösste Sorgfalt. Veröffentlicht hat der Berichterstatter stets Beispiele, von denen er annahm, sie seien für den Rat oder für die Verwaltung von allgemeinem Interesse oder sie würden die einzigartigen Vermittlungsmöglichkeiten des Ombudsmannes in unserem Rechtssystem aufzeigen und so beispielhaft die Eignung der Ombudsmann-Institution zu Wiederherstellung getrübteten Vertrauens zwischen Bürger und Verwaltung illustrieren. Der «Besondere Teil» soll dem Rat dazu dienen, sich dauernd ein materielles Werturteil über die Institution bilden zu können. Der Jahresbericht erweist sich als unerlässliches Bindeglied zwi-

¹ Hansen J., Die Institution des Ombudsmann, Athenäum-Verlag, Frankfurt am Main 1972, S. 161

schen dem Ombudsmann als Parlamentsbeauftragtem und dem ihn überprüfenden Rat. Die alljährliche Antragstellung der Geschäftsprüfungskommission an den Rat und dessen Genehmigung des Berichtes bilden für die Arbeit des Ombudsmannes einen unerlässlichen Rückhalt. Von nicht zu unterschätzendem Wert ist dabei die persönliche Anwesenheit des Ombudsmannes im Rat anlässlich der Verhandlungen über die Berichterstattung. Es handelt sich dabei praktisch um die einzige persönliche Begegnung aller Ratsmitglieder mit dem Ombudsmann. Alle Parlamentarier sollten aber den Ombudsmann persönlich kennen, denn erst die persönliche Begegnung erlaubt dem Parlament eine abgerundete Beurteilung. Der Berichterstatter nahm alle Freundlichkeiten des Rates im Zusammenhang mit seiner Berichterstattung stets als willkommene Rückenstärkung dankbar entgegen; über das eingelebte Ritual hinaus hätte er sich aber eine eingehendere Debatte, auch mit kritischer Fragestellung, gewünscht. Damit wäre ihm eine zusätzliche Gelegenheit geboten worden, zu zeigen, dass der Ombudsmann nichts verschweigen und nichts vertuschen will.

Der Jahresbericht will zudem dem Rat Hinweise zur Verwaltungsmentalität geben und ihn solchermassen in seiner Aufsicht über die Verwaltung unterstützen.

Sodann sollen die Fallbeispiele die Beziehungen des Ombudsmannes zu den Bürgern und zur Verwaltung beleuchten. Nicht verschwiegen sei, dass die öffentlichen Berichte dem Ombudsmann auch zur Beachtung seiner Empfehlungen durch die Verwaltung verhelfen und damit die Möglichkeit seiner Bürgerhilfe fördern. Seien wir ehrlich: Keine Amtsstelle wird es besonders schätzen, wenn sie in der Berichterstattung zu einem konkreten Fall eine kritische Betrachtung erfährt. Sie wird sich demzufolge bemühen, mit dem Ombudsmann in anstehenden Angelegenheiten zu einer Einigung zu kommen, die öffentliche Kritik zum vornherein unnötig werden lässt. Das Wissen um eine mögliche Veröffentlichung wird ferner die eine oder andere Amtsstelle davon abhalten, in ihren Vernehmlassungen an den Ombudsmann Zuflucht zu nehmen zu den vielfältigen Möglichkeiten administrativer Beschönigungs- und Beschwichtigungserklärungen, die nicht immer restlos zu überzeugen vermögen. In diesem Sinne stellt der Jahresbericht einen Ausgleich dar für die dem Ombudsmann – der weder Sanktionen aussprechen noch der Verwaltung seine Meinung aufzwingen kann – fehlenden formalen Machtmittel. Was für den Jahresbericht gesagt wird,

gilt selbstredend für weitere Veröffentlichungen, wie z.B. für die Rubrik «Rämi-Str. 8, aus der Tätigkeit des stadtzürcherischen Ombudsmannes» im Tagblatt der Stadt Zürich.

Dem Berichtersteller war ebenso daran gelegen, zahlreiche Beispiele für die Zuverlässigkeit und die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung zu publizieren und auf ihr Verständnis für die spezifischen Aufgaben des Ombudsmannes hinzuweisen. In vielen Zuschriften und Anrufen, die dem Ombudsmann, insbesondere im Zusammenhang mit seiner Pensionierung, von der Verwaltung zugegangen sind, durfte er erfahren, dass die Ombudsmann-Institution als unparteiisch beurteilt wird.

Schliesslich werden die Jahresberichte – wie Zuschriften zeigen – auch in Juristenkreisen gelesen, und Auszüge aus Fallbeispielen daraus finden sich gelegentlich in Fachzeitschriften. Der Präsident des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich schrieb dem Ombudsmann am 16. Oktober 1989: «Ich habe das vergangene Wochenende gerne benützt, um die wie immer äusserst aufschlussreiche Darstellung Ihrer vielseitigen Tätigkeit von der ersten bis zur letzten Seite aufmerksam durchzulesen. Besonders zu schätzen weiss ich... die Sammlung ausgewählter Fallbeispiele, die in eindrücklicher Weise zeigt, mit welcher Sorgfalt die rechtlichen Möglichkeiten und Schranken jeder Problemlösung begründet werden, bevor in einer Sache Stellung bezogen wird. Die Erwägungen gehen zwar vom Einzelfall aus, haben jedoch eine sehr viel grössere Tragweite. So ist mir daraus... nicht selten auch bei meiner richterlichen Rechtsfindung eine wertvolle Entscheidungshilfe erwachsen.» Und ein schweizerisch sehr bekannter Universitätsprofessor für Zivilrecht bemerkte in einem Brief vom 4. Oktober 1989: «Ich lese Ihren Bericht lieber als die Zeitung... Warum wohl? Darüber wäre nachzudenken. Es hat wohl etwas, oder besser sehr viel, mit dem Dienst am Nächsten und der Hilfe zum Leben zu tun. 'Recht und Staat im Dienste des Menschen'. Ich glaube, das ist es letzten Endes, was die Aufgabe des Ombudsmannes ausmacht...». Noch Anfang der 70er Jahre wurde dem Ombudsmann – hinten herum, wie könnte es anders sein – zugetragen, da und dort frage man sich, ob es nötig sei, dass der Ombudsmann «solche Geschichtlein» veröffentliche.

Die Auflage des Berichtes beläuft sich zur Zeit auf 800 Exemplare. Der Versand an die Amtsstellen erfolgt durch die Kanzlei des Gemeinderates; an die ausländischen Ombudsmänner und an weitere Interessierte durch das Sekretariat des Ombudsmannes.

Beigezogen wurde der Bericht immer wieder auch von Kommissionen, von Kantons- und Gemeindeparlamenten, insbesondere solcher, die sich mit der Einführung der Einrichtung für ihre Gemeinwesen befassen, sowie von interessierten Privatpersonen.

Zuwenig gut mit der Verwaltung abgesprochen hat der Schreibende die Verbreitung der Jahresberichte unter der Beamtenschaft, wonach allzusehr nur Chefbeamte mit dem Bericht bedient werden. Richtigerweise gehört der Jahresbericht des Ombudsmannes in die Hände einer Vielzahl von Mitarbeitern der Stadtverwaltung. Die Erfahrungen zeigen, dass viele Adressaten in der Stadtverwaltung die Berichte aufmerksam lesen. Damit erfüllt der Jahresbericht seine Hauptaufgabe, nämlich die gewünschte Präventivwirkung: Fairness der Verwaltung im Verkehr mit dem Bürger. Durch den Bericht erfährt die Verwaltung aber auch, dass sie sich nicht nur dauernd beim Ombudsmann rechtfertigen muss, sondern ihre Arbeit auch Anerkennung findet und ihre Leistungen gewürdigt werden.

Keine dieser hier dem Jahresbericht zugeschriebenen Funktionen sind der Phantasie des Berichterstatters entsprungen, sie finden sich vielmehr samt und sonders in der wissenschaftlichen Literatur über die Ombudsmann-Einrichtung und sind durch viele Jahrzehnte der Praxis bestätigt. Der stadtzürcherische Ombudsmann bemühte sich, seine Berichte in diesem Sinne fortzuentwickeln, und er dankt dem Gemeinderat für das Verständnis, welches er diesen Bestrebungen entgegengebracht hat.

III. Kritisches zur Verwendung des Modewortes «Ombudsmann»

«Das Wort 'Ombudsmann' stammt ursprünglich wahrscheinlich aus der isländischen Sprache. Im altertümlichen schwedischen Sprachgebrauch hiess 'umbup' soviel wie Autorität, die schwedische Bezeichnung 'ombud' führt jedenfalls zurück auf eine Person, die als Sprecher oder Vertreter eines andern handelt.»¹ Über die schwedische Verfassung vom 6. Juni 1809 wurde der Begriff «Ombudsman» in das Staatsrecht eingeführt. «Der Ombudsmann ist ein staatliches, durch Verfassung oder Gesetz – in der Stadt Zürich durch die Gemeindeordnung – geschaffenes Organ, das ausserhalb der Verwaltungshierarchie steht. Sogar dem Parlament gegenüber geniesst er eine Unabhängigkeit, die derjenigen eines Richters entspricht: Er wird zwar... vom Parlament gewählt und untersteht dessen Oberaufsicht, ist aber in seiner Tätigkeit nur an Gesetz und Recht gebunden. Er wird... auf Ersuchen von Bürgern tätig, gibt diesen Orientierungssicherheit und hilft ihnen im Verkehr mit der Verwaltung, klärt aufgrund umfassender Informationsrechte den Sachverhalt und die Rechtslage ab, wirkt – wenn Recht oder Billigkeit dies gebieten – auf eine für den Bürger günstigere Lösung hin, nimmt aber auch die Verwaltung vor ungerechtfertigten Vorwürfen in Schutz. ... Er steht als vertrauensschaffender Mittler im Dienste von Bürger und Verwaltung.»²

Der vom Parlament gewählte Ombudsmann (daher eigentlich richtigerweise «parlamentarischer Ombudsmann» genannt) ist als Staatsorgan ein von der Verwaltung unabhängiger Mittler zwischen Bürger und Verwaltung.

Nach der Stadt Zürich haben der Kanton Zürich (1977), der Kanton Basel-Stadt (Ausführungsgesetz 1984) und der Kanton Basel-Land (Ausführungsgesetz 1986) die Institution des parlamentarischen Ombudsmannes eingeführt, so dass wir heute in der Schweiz unserer vier amtierender Kollegen sind.

Die Stimmbürger des Kantons Bern verwarfen hingegen am 18. Februar 1978 eine entsprechende Initiative und den Gegenvorschlag, obwohl 61% der Stimmenden einen Ombudsmann wollten. Die beiden Vorlagen fielen dem Abstimmungsmodus, gemäss welchem nicht

zweimal Ja gestimmt werden durfte, zum Opfer. Eine weitere, unerwartete Niederlage erlitt die Ombudsmann-Idee am 26. Juni 1983, als die Stimmberechtigten des Kantons Solothurn die Einführung einer Ombudsmann-Einrichtung mit 23 606 gegen 21 760 Stimmen relativ knapp ablehnten. Anders die Stadt Winterthur, die in der Volksabstimmung vom 26. Oktober 1989 im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung zugleich die Ombudsmann-Institution einführte. Bekanntlich ringt man im Bund seit bald zwanzig Jahren um einen Bundesombudsmann.

Kannte im Jahre 1971 noch kaum jemand das Wort «Ombudsmann», so ist es heute in aller Munde. Kleine und grosse Skandale in verschiedenen Kantonen sowie die «Fichenaffäre» führten landesweit zu einem merklichen Vertrauensschwund der Bevölkerung in die Behörden und in die Verwaltung.

Der Bundesrat und auch Kantonsregierungen ernannten Fichendelegierte, die jedenfalls in den Medien als «Ombudsmänner» bezeichnet wurden, ohne dass von den massgebenden Stellen gegen diese Bezeichnung Widerspruch zu vernehmen war.

Damit stieg nicht nur der Bekanntheitsgrad des Wortes «Ombudsmann» an, sondern wurde der Ombudsmann zur Vertrauensperson, zum glaubhaften Schiedsrichter zwischen Bürger und Administration schlechthin erhoben. Diese für die Ombudsmann-Einrichtung erfreuliche Entwicklung hat aber ihre Schattenseiten. Der Berichtersteller fühlt sich – als erster in der Schweiz tätiger Ombudsmann – dafür mitverantwortlich, dass die Bedeutung der Bezeichnung «Ombudsmann» nicht verwässert oder gar missbraucht wird. Nur der vom Parlament gewählte und allein diesem zur Rechenschaft verpflichtete, der Exekutive nicht verantwortliche Mittler, der zu vollständiger Akteneinsicht befugt ist, somit nur der «parlamentarische Ombudsmann», trägt diese – allerdings nicht geschützte – Bezeichnung zu Recht. Das hindert nicht daran, dass auch mit einer Spezialaufgabe betraute Sonderbeauftragte als «Ombudsmänner» bezeichnet werden, wenn nur immer ihre Wahl durch das Parlament erfolgt und sie ausschliesslich dessen Oberaufsicht unterstehen.

Die Verwirrung über die Rechtsstellung des Ombudsmannes und über seine Aufgaben hat ein Ausmass angenommen, dem Einhalt zu gebieten ist, denn sie verleitet zu ganz falschen Vorstellungen, die sich nicht einbürgern dürfen. Frustrierend wirkt diese Entwicklung auf einen

¹ Hansen J., a.a.O., S. 1

² Haller Walter, Prof. Dr., in einem unveröffentlichten Vortrag anlässlich der Verabschiedung des stadtzürcherischen Ombudsmannes am 1. März 1990.

amtierenden parlamentarischen Ombudsmann, wenn er mitverfolgen muss, wie vehemente Gegner der Ombudsmann-Institution sich plötzlich der Bezeichnung «Ombudsmann» bedienen für von ihnen selbst ernannte Beauftragte oder sich kurzerhand selber «Ombudsmann-Funktionen» zuschreiben. Völlig unverständlich sind schliesslich Aussprüche wie: «Jeder Beamte ist sein eigener Ombudsmann». Selbstkontrolle und Vermittlung in eigener Sache sind Widersprüche in sich selbst.

IV. Öffentlichkeitsarbeit

A. Notwendigkeit und Grenzen

Ein Ombudsmann, der sich in sein Büro einschliesst, wird von der Bevölkerung wenig gefragt sein und von der Verwaltung wenig beachtet werden.

Die Bürger möchten möglichst viel über die Aufgaben und Möglichkeiten des Ombudsmannes erfahren, der Verwaltung ist Zurückhaltung angenehmer. Der Bürger verlangt nach hohem Bekanntheitsgrad der Ombudsmann-Einrichtung, die Verwaltung befürchtet, allzuviel Publizität ermuntere geradezu zur «Beschwerdeführung» und zur Kritik. Diese gegensätzlichen Interessen haben den Schreibenden während aller Jahre in hohem Masse beschäftigt. Ausgehend vom Bestreben, beiden Seiten gerecht zu werden, kam er mehr und mehr zur Überzeugung, dass sich ein Mittelweg im Sinne eines möglichst lauen Kompromisses nicht als Lösung anbieten kann. Nur wenn breiteste Kreise ständig an das Dasein und an die Funktionen der Ombudsmann-Institution erinnert werden und von ihren Vermittlungs- und Kontrollmöglichkeiten Gebrauch machen, ist die Einrichtung sinnvoll und der Ombudsmann in der Lage, vertrauensfördernd zu wirken. Dabei muss er es in Kauf nehmen können, von Kritikern der Publizitätshascherei und eines falschen Ehrgeizes bezichtigt zu werden. Sein Bestreben, auch der Verwaltung gegenüber gerecht zu werden, darf nicht in ein «halbes Tot-schweigen» der Existenz der Einrichtung ausmünden. Um der Verwaltung gerecht zu werden, muss der Ombudsmann aber bei aller seiner Öffentlichkeitstätigkeit auch ihre Probleme und Nöte mit einbeziehen und durch strenge Sachlichkeit ihre Arbeit aufwerten. Dem Ombudsmann fällt es um so leichter, den Einsatz der Verwaltung öffentlich zu würdigen, je weniger Besucher sich bei ihm darüber beklagen, die Verwaltung habe sie vom Gang zum Ombudsmann abzuhalten versucht. Um immer wieder auch den Puls der Verwaltung zu fühlen, legte der Schreibende grossen Wert auf seine Teilnahme an Dienstchefkonferenzen, Jubiläumsfeiern, Einweihungen und ähnlichen Veranstaltungen der Stadtverwaltung.

Grösstmögliche Offenheit kann auch unserer städtischen Demokratie auf die Dauer nur förderlich sein und wird insbesondere vom Ombuds-

mann erwartet. Unnötige Geheimnistuerei ist ein nicht zu unterschätzender Nährboden des Misstrauens.

Den Anspruch der Öffentlichkeit auf Orientierung mit dem Arbeitsanfall so in ein Gleichgewicht zu bringen, dass dieser mit kleinstem Personalbestand sorgfältig und doch möglichst rasch bewältigt werden kann, kommt der Quadratur des Zirkels gleich, einer Aufgabe also, die trotz aller Anstrengungen nie ganz aufgehen kann und demzufolge den, von dem die Lösung trotzdem erwartet wird, bedrängt.

Auf Einladungen hin erläuterte der Ombudsmann seine Tätigkeit in der Berichtsperiode in fünfzehn Referaten. Die folgende Auswahl davon zeigt das nach wie vor breite Interesse: VPOD, Pensionierte des Schweizerischen Eisenbahner-Verbandes; Impuls, Treffpunkt für Arbeitslose, Quartierzentrum Kanzleistrasse; Zürcher Gesellschaft für Personalfragen; Handels- und Industrieverein Einsiedeln; Gartenbauamt der Stadt Zürich; Tonband-Zeitung des Schweizerischen Blindenbundes; Lions-Club Zürich; Seniorenzentrum, Zentrum Espenhof. In Begleitung ihres Lehrers besuchte sodann eine Berufsschulklasse den Ombudsmann in seinem Büro. Adjunkt Dr. R. Steiner orientierte auf Wunsch eines Lehrers eine 1. Sekundarklasse in ihrem Schulzimmer über den Ombudsmann.

Im «Tagblatt der Stadt Zürich» publizierte der Ombudsmann die 14. und die 15. Folge der Rubrik «Rämi-Str. 8».

Hauptsächlich im Zusammenhang mit dem altersbedingten Rücktritt des Ombudsmannes zeigten Radio und Tageszeitungen grosses Interesse an der Institution und berichteten aufgrund zahlreicher Interviews darüber in teils sehr ausgedehnten Sendungen und Beiträgen. Leider stiess der Jahresbericht auf weniger Aufmerksamkeit bei den Medien. Bevorzugt werden heute offensichtlich Pressekonferenzen, eine Entwicklung, welcher der Berichterstatter zuwenig Rechnung getragen hat.

B. Mitwirkung des Ombudsmannes in der Personalschulung

Wie das Publikum sich wünscht, von der Verwaltung in Kontakten mit ihr behandelt zu werden, und wie sich die Verwaltung die Publikumsbegegnungen vorstellt, erfährt der Ombudsmann in seiner Praxis täglich. Es ist naheliegend, dass er die Verwaltung über seine Erfahrungen

orientiert und ein publikumsgerechtes Verhalten aus seiner Sicht erläutert. Seit dem Jahre 1980 wirkte er daher in den Schulungskursen mit, die das Personalamt in Zusammenarbeit mit dem Institut für Angewandte Psychologie zum Thema «Publikumsverkehr im Innen- und Aussendienst» jährlich in je zwei doppelt geführten Kursen für Mitarbeiter der Stadtverwaltung durchführt. Anhand konkreter Beispiele, die sich in der Praxis verwirklicht haben, werden Publikumskontakte der Verwaltung durch den Ombudsmann einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Ähnlichen Unterricht, aber unter besonderer Berücksichtigung polizeilicher Aspekte, erteilt der Ombudsmann seit etlichen Jahren den Polizeirekruten in den Schluss-Semestern ihrer Ausbildung. Auf den Zeitraum vom 1. Januar 1989 bis zum 30. April 1990 entfielen sechs Doppelkationen auf die Personalschulung und drei Doppelstunden auf die Polizeiausbildung.

Im Laufe der Jahre haben auf diese Weise mehrere hundert Mitarbeiter der Stadtverwaltung Anschauungsunterricht in praktischer Bürgernähe erhalten. Gleichzeitig boten die Kursstunden dem Ombudsmann Gelegenheit, die Teilnehmer ämterübergreifend besser mit der Organisation der Stadtverwaltung bekannt zu machen. Dabei zeigte sich, dass es erstaunlich vielen Zuhörern an elementarsten Kenntnissen fehlte. Bürgernaher Publikumsverkehr der Verwaltung bedingt heute aber auch eine, wenigstens umrisshafte, Übersicht über die Ämter und ihre Zusammenhänge. Das Echo von Kursteilnehmern und Kursleitern war stets erfreulich. Der Ombudsmann hoffte, auch mit dieser Unterrichtstätigkeit eine nachhaltige Präventivwirkung zu erzielen.

C. Weiterbildung und Kontakte mit Berufskollegen

Der schnelle Wandel von Gesetzgebung und Anwendungspraxis erfordert vom Büro Ombudsmann ein stetiges Schritthalten mit dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse. Grundlage dafür bildet einerseits eine à jour gehaltene juristische Fachbibliothek. Ihre stetige Erneuerung und Ergänzung ist für das Büro so unerlässlich wie für eine Schreinerwerkstatt die Instandhaltung des Maschinenparkes und des Werkzeugkastens. Mit Rücksicht auf das Budget hat der Schreibende in allen vergangenen Jahren für die Bibliothek eher zuwenig als zuviel Rechts-

literatur hinzuerworben. Auch der beste Stand der Bibliothek nützt aber nichts, wenn er nicht verarbeitet werden kann. Für das Studium der Fachliteratur hätte sich der Berichterstatter mehr Zeit gewünscht.

Zur Weiterbildung gehört die Teilnahme an Kursen in Spezialgebieten des Verwaltungsrechts. Der juristische Mitarbeiter besuchte im Berichtsjahr eine Tagung über «Sozialversicherung, Leistungsrecht und Rechtspflege», veranstaltet von der Stiftung für juristische Weiterbildung. Bereits 1987 nahm er an einem Kurs derselben Veranstalterin zum Thema «Ausländerrecht» teil, und 1988 beteiligte er sich an einer Veranstaltung der Wissenschaftlichen Vereinigung zur Pflege des Konsumenschutzrechts VKR betreffend «Sozialschutz und Schuldensanierung».

Vornehmlich der Weiterbildung dienen die internationalen und europäischen Ombudsmann-Konferenzen und -Seminarien. Dass der Schreibende in die Ausschüsse der diese Kongresse vorbereitenden Gremien berufen wurde, war für ihn als ersten in der Schweiz tätigen Ombudsmann von unschätzbarem Wert. Nicht nur lernte er hier die mehr als 40 Berufskollegen, von denen ihn in der Folge sehr viele in Zürich besuchten und ihn zu Gegenbesuchen einladen, kennen, sondern er konnte sich in das «Ombudsmann-Wesen», das bekanntlich keine schweizerische Erfindung ist, von Grund auf einarbeiten, um dann die Institution den Verhältnissen der Stadt Zürich anzupassen. Diese Kongresse boten immer auch Gelegenheit, die Ombudsmann-Büros der Veranstalter unter sachkundiger Führung zu besichtigen. So lernte der Ombudsmann von Zürich, «wie man das in Kanada, in Australien, in Israel, in Schweden, Dänemark, Österreich, England oder Spanien macht». Um jede Geheimnistuerei zu vermeiden und um den Gemeinderat über die Verwendung der Spesen zu orientieren, hat der Ombudsmann in den jeweiligen Jahresberichten alle Auslandsreisen lückenlos festgehalten.

Im Mai 1989 nahm er an den Tagungen des Board of Directors des «International Ombudsman Institute IOI» und an der Zusammenkunft der Mitglieder des «International Ombudsman Consultative Committee» in Wien teil. Im Hinblick auf seine Pensionierung gab er seinen Rücktritt als Vice President des IOI bekannt, und auf den 30. April 1990 trat er auch als Board Member des Institutes zurück. Auf ausdrückliches Ersuchen der Veranstalter und im Einverständnis mit seinem Nachfolger vertrat er das Büro an der Tagung der «Arbeitsgemeinschaft Alpen-

Adria» im Juni 1990 in Triest, die dem Thema «Ombudsmann und Friedensrichter» gewidmet war. Er hielt ein Referat über «Das Ombudsmann-Wesen in der Schweiz». Auf Mitte Juni 1989 lud das «Europäische Ombudsmann-Institut» zu einer Tagung nach Meersburg ein zum Thema «Parlamentarische Petitionsausschüsse und Ombudsmann-Einrichtungen; zwei Wege – ein Ziel». Adjunkt Dr. R. Steiner, der den Ombudsmann vertrat, stellte das Zürcher Büro in einem Referat vor. An der genannten Tagung in Triest äusserte ein italienischer Ombudsmann, der in Italien «Difensore civico» heisst, Zusammenkünfte von Ombudsmännern seien schon allein für den gegenseitigen Abbau von Frustrationen, die dieser Beruf mit sich bringe, unerlässlich. Jedenfalls schätzt sich der Berichterstatter glücklich, zum Schlusse seiner Amtszeit drei Kollegen zur Seite zu wissen. Es ist hier der Ort, um dem Ombudsmann des Kantons Zürich, Dr. Adolf Wirth, für die langjährige fruchtbare und kollegiale Zusammenarbeit herzlich zu danken. Ausgezeichnete Beziehungen haben sich aber auch mit den beiden Basler Kollegen, den Herren Andreas Nabholz und Louis Kuhn, angebahnt, und es entwickelt sich bereits so etwas wie eine «schweizerische Ombudsmann-Mentalität».

Mit ihrem Besuch beehrten das Büro: der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz, Herr Walter Mallmann, Mr. D. Villiers Tekana, Deputy Ombudsman, Bophuthatswana, Südafrika, und Prof. Jack Richardson, former Commonwealth Ombudsman, Australien.

V. Beurteilung der stadtzürcherischen Ombudsmann-Einrichtung aus der Sicht des ersten Ombudsmannes

Der erste Ombudsmann eines Gemeinwesens beeinflusst Aufbau und Entwicklung der Einrichtung in nicht geringem Mass; sein Einfluss ist um so grösser, je länger er tätig ist. Das Bewusstsein dieser Verantwortung belastete den Schreibenden während aller rund 19 Jahre. Hinzu kam als zusätzliche Belastung das Wissen darum, dass vom Ausgang des stadtzürcherischen Experimentes die Weiterverbreitung der Institution in der Schweiz wesentlich abhängen werde. Er stand der Aufgabe gegenüber, einer im schweizerischen Rechtsleben nicht bekannten Rechtsfigur zum Leben zu verhelfen und «einen in der Gemeindeordnung nur sehr rudimentär umrissenen Auftrag mit Inhalt zu füllen».¹ Ohne das von allen Anfängen an bekundete Vertrauen der Bevölkerung und ohne das wachsende Verständnis der Verwaltung wäre ihm die Begehung des oft beschwerlichen Weges nicht möglich gewesen. Der grosse Spielraum, den die rechtliche Regelung dem Ombudsmann gewährt, und der einstweilige Verzicht des Gemeinderates auf den Erlass einer einschränkenden Kompetenzverordnung ermöglichten den Aufbau eines unkomplizierten Dienstleistungsbetriebes, der eine zweckmässige, individuellen Bedürfnissen möglichst angepasste Erledigung von Bürgeranliegen gewährleistet.

Dabei war der Ombudsmann darauf bedacht, seine vollständige Unabhängigkeit von Exekutive und Administration streng zu wahren und jeden Anschein der Vermischung von Verwaltungstätigkeit und Ombudsmann-Aufgaben zu vermeiden.

Die Einrichtung steht und fällt mit ihrer Unabhängigkeit. Um sie zu garantieren, muss auch der Ombudsmann das Seinige beitragen: Er hat keine Verfügungsgewalt und darf sich nicht anheischig machen, solche erwerben zu wollen. Andererseits darf er sich nicht scheuen, von seinen Abklärungsbefugnissen – Aktenvorlage, Befragung städtischer Arbeitnehmer, Einholung schriftlicher Vernehmlassungen und Vornahme von Besichtigungen – ungehemmten Gebrauch zu machen, sich eine eigene Meinung zu bilden und dieser zur Verwirklichung zu verhelfen.

Die Skepsis, die in anderen Landesteilen gegenüber einem Ombudsmann immer noch besteht, gründet zum grossen Teil in der Angst, ein Ombudsmann werde der Verwaltung zu sehr in die Karten schauen. Dazu hat der zu früh verstorbene Stadtrat Prof. Heinrich Burkhardt einmal geäussert: «Nur schlechte Jasser lassen sich ungern in die Karten schauen.»

Von allem Anfang an gab der Ombudsmann deutlich zu verstehen, dass er sich nicht in die Rolle eines kundigen Portiers oder – etwas feiner ausgedrückt – eines «Briefkastenonkels» abdrängen lasse. Er beharrte darauf, die Auskunftspersonen der Verwaltung selber zu bestimmen und sich durch den Sachbearbeiter direkt, und nicht durch dessen Vorgesetzten, orientieren zu lassen. Lud er die Verwaltung zu Vernehmlassungen ein, so weigerte er sich ausnahmslos, sich auf eine telefonische Beantwortung einzulassen. Erschien es ihm unabdinglich, so begnügte er sich nicht mit der Vorlage photokopierter Akten, sondern zog die «vollständigen Originalakten» bei, wobei er darauf aufmerksam machte, dass auch keine sogenannten «Fresszettel» ausgesondert werden dürfen. Der Ombudsmann ist der Verwaltung dafür zu Dank verpflichtet, dass sie sich rasch an diese Anforderungen gewöhnte und ihrer Auskunftspflicht in aller Regel nicht nur mit Zuverlässigkeit nachkam, sondern darüber hinaus der Einrichtung mit Hilfsbereitschaft und Wohlwollen begegnete. So gelang es immer wieder, Vermittlungslösungen zu erarbeiten, die den Beschwerdeführern und der Verwaltung akzeptabel erschienen und die der Ombudsmann vor sich selber verantworten konnte.

Sorge bereitete dem Ombudsmann der ständige Kampf um die Erledigung des Arbeitsanfalles. Er führte ihn, anfänglich von einer, später von zwei Sekretariatsmitarbeiterinnen unterstützt, auf den Tag genau 12 Jahre lang – allzulange – ohne die Mithilfe eines Juristen. Dass auf Initiative der Geschäftsprüfungskommission der Personalbestand des Büros hierauf um einen juristischen Mitarbeiter erweitert werden konnte, empfand der Ombudsmann dankbar und als dringend benötigte Erleichterung.

Die Mitarbeit eines Juristen hat sich problemlos eingefügt, und der seit dem 1. November 1983 diesen Dienst versehende Dr. Rolf Steiner bekleidet heute die Stelle eines Chefadjunkten.

¹ Haller Walter, Prof. Dr., a.a.O.

Der Berichterstatter hat sich jeder politischen Tätigkeit strikte enthalten; der Stadtrat verdankte ihm diese Enthaltensamkeit durch Unterstützung und bekundetes Verständnis.

Die modernen Bedürfnisse des Leistungsstaates bedingen eine komplizierte Verwaltungsorganisation und ein schwer durchschaubares Verwaltungshandeln. Die Bürger unserer Tage sind nicht mehr bereit, ihnen ungerecht erscheinende oder unverständliche Verwaltungshandlungen hinzunehmen, und verlangen nach Abklärung und Beistand durch einen verwaltungsunabhängigen Mittler. Der Zugang zum Recht steht zwar auch ohne Ombudsmann allen offen, «so offen, wie die Eingänge zu den Hilton-Hotels», um eine zugespitzte, aber den Sachverhalt treffend illustrierende Formulierung von Prof. Viktor Pickl, dem Direktor der Österreichischen Volksanwaltschaft, zu gebrauchen. Mit der Schaffung einer Ombudsmann-Einrichtung wurde in Zürich eine neue Seite im Buche über das Verhältnis der Bürger zur Verwaltungstätigkeit aufgeschlagen. Die Bürger haben den städtischen Ombudsmann angenommen, und die Verwaltung hat ihn akzeptiert. Die vor 20 Jahren in der Gemeindeordnung niedergelegten Bestimmungen über Organisation und Kompetenzen der städtischen Ombudsmann-Institution haben sich als brauchbar erwiesen. Der Ergänzung bedürfen aber – nachdem die «Probezeit für den Ombudsmann» abgelaufen ist – einige seinerzeit vergessen gegangene Punkte; andere sind klarer zu formulieren.

Neu in die Bestimmungen wäre insbesondere die Bestellung eines Stellvertreters durch den Gemeinderat aufzunehmen. In der geltenden Regelung fehlen aus Versehen Bestimmungen darüber, dass auch der Beauftragte in Beschwerdesachen in die Versicherungskasse aufzunehmen ist und dass Beschlüsse über Teuerungszulagen und teuerungsbedingte Anpassungen seiner Besoldung nicht der Abstimmung durch die Gemeinde unterstellt werden können. Ferner sollte in der Gemeindeordnung erwähnt werden, dass der Beauftragte berechtigt ist, anlässlich der Behandlung seiner Berichte an den Ratssitzungen teilzunehmen, und dass ihm Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Behandlung von Geschäften, die seine Aufgaben betreffen, in den beratenden Kommissionen und im Rat einzuräumen ist. Ausdrücklich sollte seine völlige Unabhängigkeit hervorgehoben und ihm in diesem Zusammenhang das Recht zugestanden werden, seine Mitarbeiter selber zu ernennen. Durch diese vom zurücktretenden Ombudsmann vor-

geschlagenen Änderungen an der Gemeindeordnung würde lediglich die längst eingelebte Praxis offiziell sanktioniert. Materiell neu wäre die Schaffung eines Stellvertreteramtes, das für den kantonalen Ombudsmann richtigerweise von Anfang an in die Gesetzgebung aufgenommen wurde. Die begrüßenswerte Motion des Büros des Gemeinderates vom 13. März 1989 über die Grundlage für eine Stellvertretung und die generelle Überprüfung von Amtsbezeichnung, Aufgabenbereich, Befugnissen und Besoldung des Beauftragten in Beschwerdesachen, die der Gemeinderat am 22. März 1989 überwies, wird Gelegenheit bieten zur eingehenden Behandlung der aufgeworfenen Fragen. Zu wertvollen Vorgesprächen wurde der Schreibende noch während seiner Amtszeit, zusammen mit zwei weiteren Sachverständigen, beigezogen. Der zu erwartende Antrag des Stadtpräsidenten wird darüber orientieren.

VI. Statistische Angaben

A. Übersicht

Die Anzahl der Geschäftseingänge hielt sich im Berichtsjahr im oberen Durchschnitt. Zu verzeichnen sind 417 Besucher (Vorjahr 430). Über deren Anliegen wurden 409 Geschäfte (Vorjahr 447) angelegt. Aus dem Vorjahr wurden per 1. Januar 1989 168 noch unerledigte Geschäfte übernommen. Erledigt werden konnten 438 Geschäfte (Vorjahr 466), so dass am Jahresende 1989 noch 139 offene Geschäfte vorlagen. Der Berichterstatter übergab seinem Nachfolger anlässlich der Amtsübergabe vom 1. Mai 1990 125 Pendenzen.

Die Abklärung von Geschäften erforderte im Jahre 1989 die Einholung von 260 schriftlichen Vernehmlassungen (Vorjahr 254), die mündliche Berichterstattung durch 136 Auskunftspersonen der Stadtverwaltung (Vorjahr 95) und die Vornahme von 18 Besichtigungen (Vorjahr 21). Erfahrungszahlen und Entwicklungstendenzen der stadtzürcherischen Ombudsmann-Institution in den ersten achtzehneinhalb Jahren ihres Bestehens werden insbesondere aus den graphischen Darstellungen auf den folgenden Seiten leicht ersichtlich. Bemerkenswert ist dabei eine stete Verjüngungstendenz bei den Altersstufen der Besucher. Herrn Dr. B. Mischler vom Statistischen Amt gebührt für die wertvolle Mitarbeit der herzliche Dank.

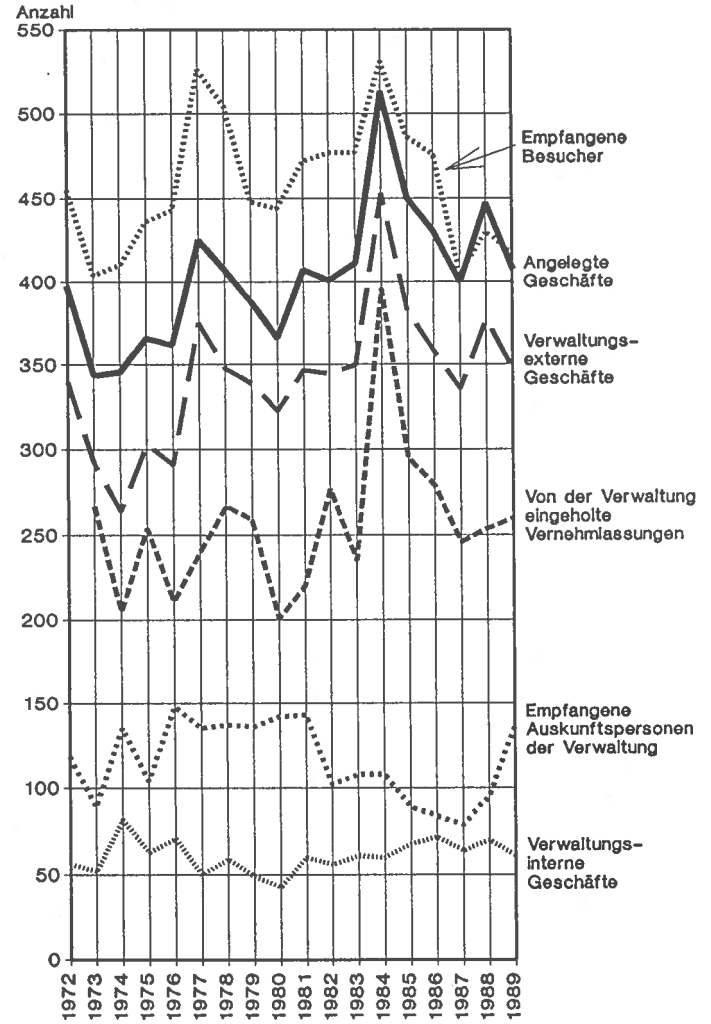
B. Geschäftsstatistik

1. Die Statistik in Zahlen

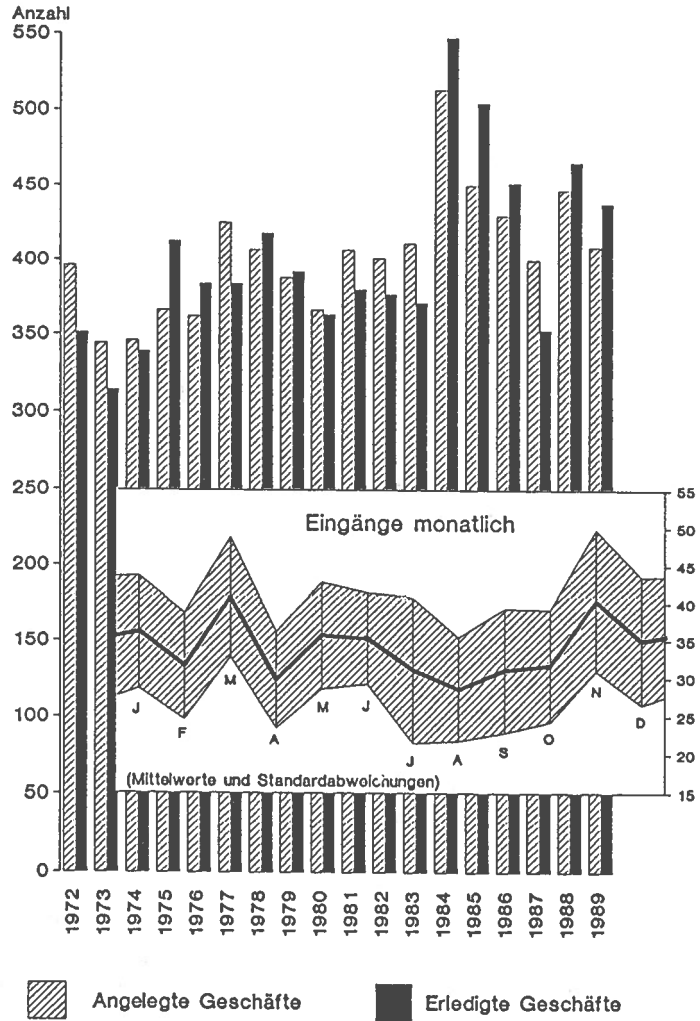
	Neueingänge																				
	Empfangene Besucher					Eingegangene Geschäfte					Von den eingegangenen Geschäften betrafen verwaltungsexterne Anliegen					Von den eingegangenen Geschäften betrafen verwaltunginterne Anliegen					
	1986	1987	1988	1989	1990	1986	1987	1988	1989	1990	1986	1987	1988	1989	1990	1986	1987	1988	1989	1990	
Januar	30	32	32	37	40	30	31	32	37	38	24	25	28	25	35	6	6	4	12	3	
Februar	41	27	41	32	34	41	33	39	31	23	36	28	28	26	20	5	5	11	5	3	
März	39	47	43	41	40	36	40	43	39	47	29	35	35	32	41	7	5	8	7	6	
April	40	37	35	37	25	39	35	36	35	28	32	29	34	29	21	7	6	2	6	7	
Mai	39	26	40	37	-	35	27	48	35	-	25	24	47	33	-	10	3	1	2	-	
Juni	41	37	40	39	-	36	37	32	40	-	32	31	28	37	-	4	6	4	3	-	
Juli	46	42	27	39	-	42	39	30	46	-	37	34	28	42	-	5	5	2	4	-	
August	38	30	38	34	-	35	30	37	32	-	29	26	28	28	-	6	4	9	4	-	
September	46	25	29	22	-	37	27	28	23	-	35	22	22	19	-	2	5	6	4	-	
Oktober	29	30	29	33	-	28	33	36	26	-	25	29	29	22	-	3	4	7	4	-	
November	36	38	36	36	-	30	36	42	36	-	23	27	34	33	-	7	9	8	3	-	
Dezember	51	33	40	30	-	41	32	44	29	-	31	26	36	22	-	10	6	8	7	-	
Total	476	404	430	417	139	430	400	447	409	136	358	336	377	348	117	72	64	70	61	19	
						%83	84	84	85	86	%17	16	16	15	14						

	Abklärungen				
	Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung	Bei der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen	Besichtigungen des Beauftragten		
1986	1	10	1	1986	7
1987	6	13	1	1987	6
1988	13	15	1	1988	21
1989	17	21	1	1989	18
1990	11	18	1	1990	3
Januar	11	18	-		
Februar	20	21	2		
März	11	21	3		
April	12	30	2		
Mai	16	28	1		
Juni	8	20	1		
Juli	5	24	3		
August	14	28	1		
September	7	21	4		
Oktober	4	19	4		
November	4	18	2		
Dezember	8	12	5		
Total	84	279	75		

2. Graphische Darstellung der Geschäftsstatistik



3. Geschäftslast und Erledigungen in graphischer Darstellung



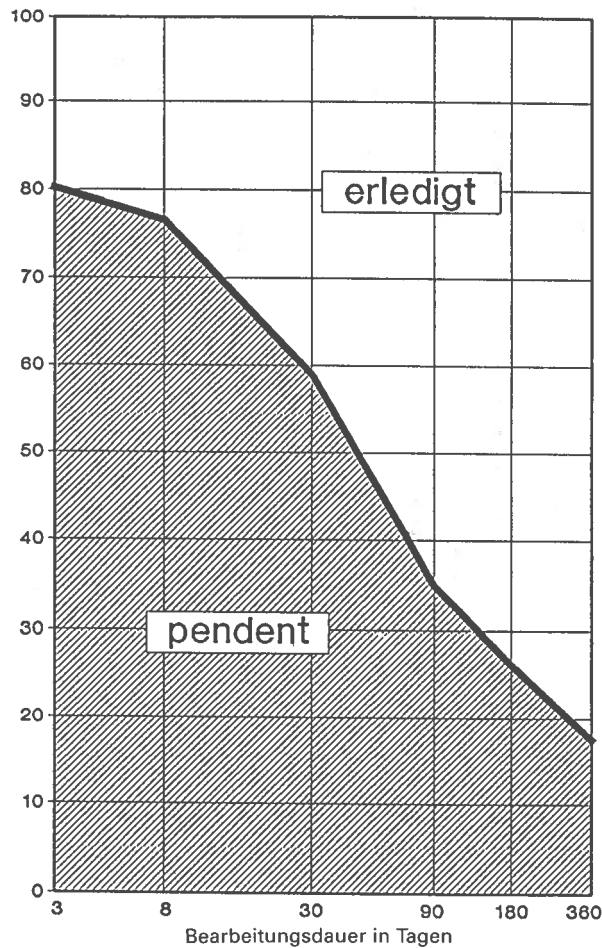
D. Bearbeitungsdauer

1. In Zahlen

Jahr	Bearbeitungsdauer															
	erledigte Geschäfte	in %	in 3 Tagen	in %	in 4-8 Tagen	in %	in 9-30 Tagen	in %	in 31-90 Tagen	in %	in 91-180 Tagen	in %	in 181-360 Tagen	in %	mehr als 360 Tage	%
1983	371	100	97	26	14	4	79	21	86	23	36	10	31	8	28	8
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	353	100	66	19	10	3	73	21	96	27	52	15	34	9	22	6
1988	466	100	63	13	18	4	97	21	103	22	72	15	45	10	68	15
1989	438	100	84	19	18	4	61	14	99	23	70	16	40	9	66	15
1990	150	100	30	20	4	3	30	20	39	26	12	8	17	11	18	12

2. In graphischer Darstellung

Anteil pender Geschäfte in Prozent
(Durchschnittswerte Nov. 71 – April 90)



(Zeitachse logarithmisch)

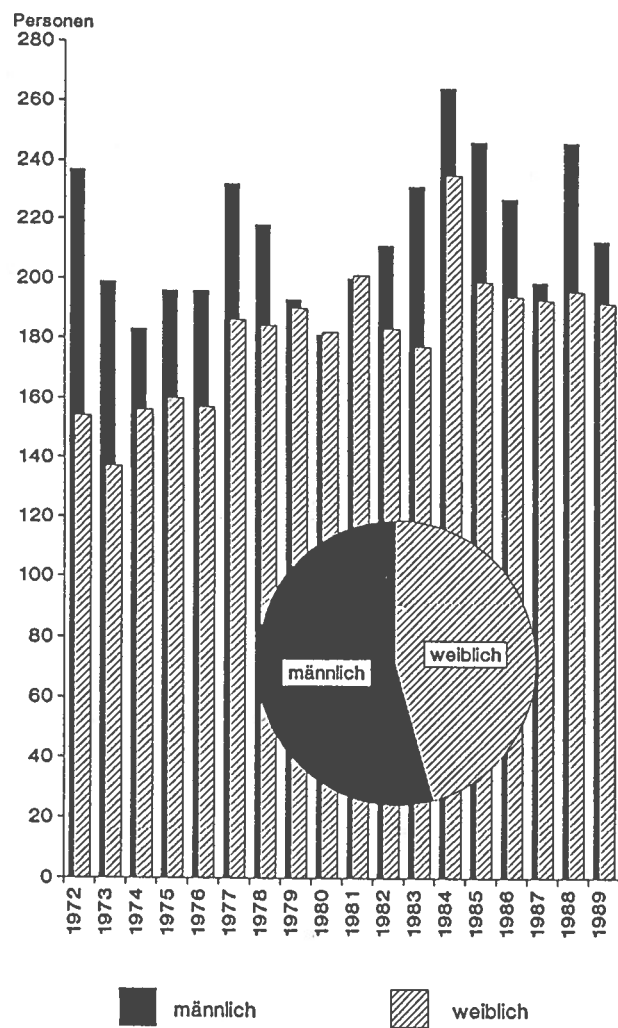
E. Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

1. Das Geschlecht der Besucher

a. In Zahlen

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
1988	447	196	44	246	55	5	1
1989	409	192	47	213	52	4	1
1990 (-30.4.)	136	55	40	81	60	-	-
1971-1990	7558	3391	45	4045	53	122	2

b. In graphischer Darstellung



2. Der Wohnort der Besucher

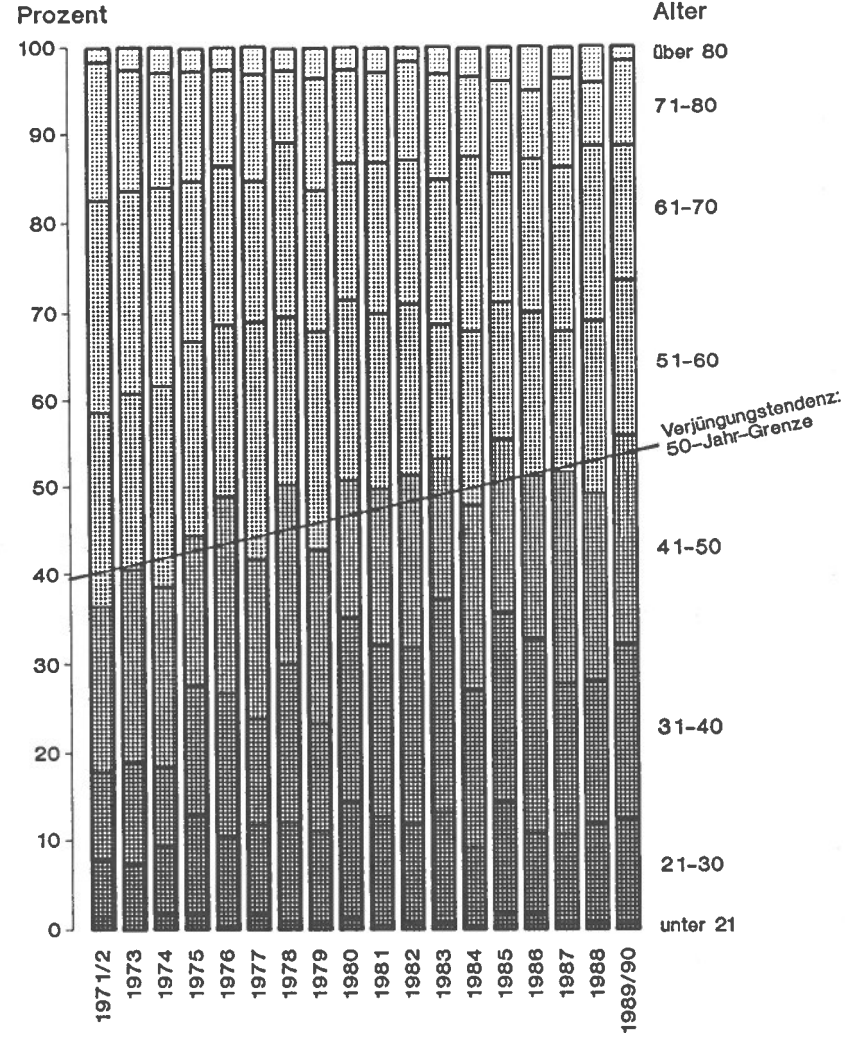
Jahr	Anzahl der angelegten Geschäfte	Von den Besuchern wohnten			
		in der Stadt Zürich	in andern Gemeinden des Kantons Zürich	in andern Kantonen	im Ausland
1971	154	130	17	3	4
1972	396	348	37	11	—
1973	344	295	41	7	1
1974	346	297	34	10	5
1975	366	325	31	10	—
1976	362	299	51	11	1
1977	425	367	47	11	—
1978	407	356	39	11	1
1979	388	333	43	11	1
1980	366	315	38	12	1
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
1988	447	363	65	15	4
1989	409	337	56	15	1
1990 (–30.4.)	136	121	8	6	1
1971–1990	7558	6468	843	220	27

3. Das Alter der Besucher

a. In Zahlen

Alter der Besucher, über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
bis 20 Jahre alt	7	1,6	7	1,6	2	0,5	3	0,7	3	0,8	0	0,0
21- bis 30jährig	52	11,6	35	8,1	36	9,0	43	9,6	44	10,8	13	9,5
31- bis 40jährig	86	19,1	87	20,2	62	15,5	62	13,9	73	17,8	24	17,6
41- bis 50jährig	81	18,0	72	16,8	86	21,5	81	18,1	88	21,5	27	19,9
51- bis 60jährig	64	14,2	75	17,4	59	14,8	77	17,2	66	16,1	21	15,5
61- bis 70jährig	58	12,9	67	15,6	66	16,5	75	16,8	58	14,2	15	11,0
71- bis 80jährig	43	9,6	31	7,2	37	9,2	28	6,3	32	7,8	16	11,8
über 80 Jahre alt	16	3,5	20	4,7	13	3,2	16	3,6	5	1,2	3	2,2
Alter unbekannt (Beschwerden schriftlich eingereicht)	38	8,4	27	6,3	31	7,8	57	12,8	36	8,8	17	12,5
Juristische Personen	5	1,1	9	2,1	8	2,0	5	1,0	4	1,0	0	0,0
Total	450	100,0	430	100,0	400	100,0	447	100,0	409	100,0	136	100,0

b. In graphischer Darstellung



Besonderer Teil

21 Beispiele von Beschwerden und Anliegen vom 1. Januar 1989 bis zum 30. April 1990

I. Die Intervention führt zu einer Änderung oder Ergänzung der Rechtssetzung

Nr. 1 Stadtentwässerung; Sanierung privater Abwasserleitungen

Vorbemerkung

Die Bearbeitung des Geschäftes durch das Büro des Ombudsmannes führt zu einer Änderung der Kanalisationsverordnung der Stadt Zürich. Aus Gründen der Rechtsgleichheit wird für ältere, sanierungsbedürftige Abwasserleitungen zugunsten der Grundeigentümer eine abgestufte Übergangsregelung (intertemporales Recht) mit Kostenbeiträgen der Stadt Zürich geschaffen. In den Genuss dieser Neuregelung kommt jeder städtische Grundeigentümer einer sanierungsbedürftigen Abwasserleitung, die vor dem Inkrafttreten des kantonalen Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz (EGGSchG), d. h. vor dem 1. Juli 1975, erstellt worden ist.

Gegenstand des Anliegens

Im Juli 1989 wendet sich die Eigentümerin eines an einer Privatstrasse gelegenen Einfamilienhauses als Mitbeteiligte der in dieser Privatstrasse und einer zugehörigen, ebenfalls privaten Stichstrasse verlegten Abwasser-Grundstücksanschlussleitung an den Ombudsmann. Sie ist über die Beteiligung der Grundeigentümer und allenfalls der Stadt Zürich an den Sanierungskosten verunsichert. Die von der Stadt geforderte Sanierung steht im Zusammenhang mit der beabsichtigten Umfunktionierung der privaten Strassen in öffentliche Strassen.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht das Anliegen mit dem Zentralsekretär des Bauamtes I sowie mit einem Juristen des Rechtsdienstes des Tiefbauamtes auf seinem Büro und ersucht den Zentralsekretär um schriftliche Vernehmlassung. Die Stellungnahme des Bauamtes I erfordert

eine weitere Besprechung des Zentralsekretärs mit dem Ombudsmann.

Erwägungen

1. Bisher geltendes Recht

Gemäss § 18 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, Gewässerschutzgesetz, vom 8. Dezember 1974, mit seitherigen Änderungen, in Kraft seit 1. Juli 1975, = EGGSchG) regeln die Gemeinden das Kanalisationswesen für ihr Gebiet durch Verordnung, die der Genehmigung durch die Baudirektion bedarf. Dementsprechend gilt in der Stadt Zürich eine Kanalisationsverordnung (Verordnung über die Erstellung und den Unterhalt von Abwasserkanälen auf dem Gebiete der Stadt Zürich, Stadtratsbeschluss vom 26. November 1954).

Die Kanalisationsverordnung bestimmt in Art. 5 Abs. 1:

«Als private Kanäle gelten die Abwasserleitungen der privaten Strassen, Plätze und Wege sowie die nicht im Eigentum der Stadt stehenden Abwasserleitungen ausserhalb des Strassengebietes, die nicht blosse Nebendolen sind.»

Nach Art. 11 Abs. 1 derselben Verordnung werden die privaten Kanäle vom Strasseninspektorat ohne besonderen Auftrag auf Kosten der Beteiligten unterhalten und gereinigt. Gestützt auf diese Bestimmungen verfügte die Stadtentwässerung in ihrer bisherigen Praxis die Kostenauflagen an die beteiligten Privaten.

2. Das Problem

Das auf den 1. Juli 1975 in Kraft getretene Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EGGSchG) brachte nun in § 15 Abs. 3 mit Bezug auf die privaten «Nebenleitungen» (andere Terminologie als in der Kanalisationsverordnung) folgende Neuordnung:

«Nebenleitungen aus den Quartieren zur öffentlichen Kanalisation können durch die Gemeinde, ganz oder teilweise auf Kosten der Eigentümer der anzuschliessenden Grundstücke, erstellt werden. Die Nebenleitungen sind mit der Abnahme in das Eigentum der Gemeinde zu überführen.»

Allerdings muss wohl angenommen werden, dass sich diese Bestimmung lediglich auf Kanäle bezieht, die nach dem Inkrafttreten des EGGSchG, d. h. nach dem 1. Juli 1975, erstellt worden sind.

Eine Übergangsregelung (intertemporales Recht) kennt das EGGSchG indessen nicht. Ausserdem hat die Stadt Zürich ihre bisherige Kanalisationsverordnung noch nicht den neuen Vorschriften des EGGSchG angepasst.

Das ergibt eine gewisse Rechtsungleichheit in dem Sinne, dass die bisher erstellten Leitungen von den privaten Eigentümern zu reinigen, zu unterhalten und zu erneuern sind, während diese Verpflichtungen bei neuen Nebenleitungen mit der Eigentumsübertragung dem Gemeinwesen obliegen.

Empfehlung des Ombudsmannes

Unter diesen Umständen empfiehlt der Ombudsmann eine Übergangsregelung mit einer abgestuften Kostenbeteiligung der Stadt an den Sanierungskosten von privaten Nebenleitungen, die vor dem 1. Juli 1975 erstellt und von der Stadt Zürich noch nicht übernommen, d. h. noch nicht als öffentlich erklärt worden sind.

Die Abstufung kann sich an der Amortisation einer Leitung mit einer durchschnittlichen Lebensdauer von 80 Jahren orientieren. Im Vergleich zu einer im Jahre 1975 in neuwertigem Zustand erstellten Leitung, die die Stadt Zürich hätte übernehmen müssen, weist eine heute im Rahmen einer Sanierung neu erstellte Leitung eine um die seit 1975 verstrichenen Jahre längere Lebenserwartung auf.

Ergebnis

Die Empfehlungen des Ombudsmannes führen zum Stadtratsbeschluss Nr. 3953 vom 6. Dezember 1989; danach beschliesst der Stadt-

rat eine Teilrevision der Kanalisationsverordnung. Der neue Art. 10 bestimmt in Abs. 4:

«An die Kosten der vom Tiefbauamt angeordneten und unter dessen Aufsicht ausgeführten Neuerstellung oder neuwertigen Sanierung bestehender privater Kanäle, die gemäss Artikel 1 dieser Verordnung Bestandteil des öffentlichen Netzes werden, zahlt die Stadt nach Massgabe der verfügbaren Mittel einen Beitrag in der Höhe der Amortisation der Neuerstellungs- bzw. Sanierungskosten der ersten Inbetriebnahme der Leitung, höchstens aber für die Zeit zwischen dem 1. Juli 1975 und der Abnahme der neuerstellten bzw. sanierten Leitung. Nach Ablauf von mehr als 80 anrechenbaren Amortisationsjahren werden die beitragsberechtigten Kosten zu 100% vergütet. Die jährliche Amortisationsrate für das erste volle Jahr beträgt 2,5 Prozent; für jedes weitere zurückgelegte volle Jahr nimmt sie um 0,03165 Prozent p. a. ab.»

Diese Novelle bedarf noch der Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich.

II. Die Intervention dient der Überprüfung der Praxis

Nr. 2 Zu beanstandende Anstellungspraxis eines Krankenhauses

Gegenstand des Anliegens

Frau X ist als Schwesternhilfe im städtischen Krankenhaus A tätig. Sie meint, sie sei auf Probezeit angestellt, und befürchtet, das Dienstverhältnis werde nach Ablauf derselben nicht mehr fortgesetzt werden.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht sich anhand der vorgelegten Personalakten mit dem Heimleiter, unterhält sich mit dem Vizedirektor und dem Chef der Abteilung 2 des Personalamtes und holt zusätzlich vom Personalamt eine schriftliche Vernehmlassung ein.

Erwägungen

1. Frau X trat am 1. August 1988 als Schwesternhilfe der Besoldungsklasse 33 in die Dienste eines zürcherischen Stadtspitals. Die Anstellung richtete sich nach dem gestützt auf die Artikel 10 und 70 lit. b des geltenden Personalrechts erlassenen Reglement über die Anstellung und Besoldung des Personals der Stadtspitäler und Krankenhäuser; Spitalreglement (Stadtratsbeschluss vom 10. April 1953 mit seitherigen Änderungen). Nach Art. 3 Abs. 1 des Reglementes gelten die ersten drei Monate der Anstellung als Probezeit, während der eine verkürzte Kündigungsfrist besteht.

2. Auf den 1. Januar 1990 trat die Arbeitnehmerin in unveränderter Funktion in das Krankenhaus A über. Die Anstellungsverfügung des Verwaltungsdirektors des Stadtärztlichen Dienstes vom 7. November 1989 enthielt den Vermerk: «Probezeit bis 31. März 1990». Später wurde unter gleichem Datum und mit gleicher Nummer eine «berichtigte» Verfügung erlassen, die zwar keine Probezeit mehr, aber wiederum eine Befristung der Anstellung, diesmal bis 30. April 1990, aufweist.

3. Als Schwesternhilfe eines Krankenhauses untersteht das Dienstverhältnis der Arbeitnehmerin weiterhin dem Spitalreglement. Da es sich beim Übertritt von einem Stadtspital in ein städtisches Krankenhaus nicht um eine neue Anstellung, sondern um die Fortsetzung des Dienstverhältnisses handelt, war die Ansetzung einer Probezeit unhaltbar, was offenbar der Grund der «Berichtigung» war.

4. Die Abklärungen haben ergeben, dass nie beabsichtigt war, Frau X nicht über den 30. April 1990 hinaus weiter zu beschäftigen. Es zeigte sich, dass der Vorgänger des heutigen Heimleiters dem Stadtärztlichen Dienst in einer Vielzahl von Anstellungsbegründungen Befristungen beantragt hat, offenbar in der Absicht, Mitarbeiterinnen, die sich allenfalls als unliebsam oder als ungeeignet erweisen würden, ohne grossen Aufwand wieder «loszuwerden». Eine solche Praxis verstösst gegen das Personalrecht und ist zu beanstanden. Mit der vom Ombudsmann gerügten Praxis lässt sich möglicherweise auch der Stellenplan umgehen, da Mitarbeiter mit zum vornherein befristeter Anstellung gemäss Auskunft des Personalamtes nicht in der sog. Fluktuationsstatistik erscheinen.

Erledigung

Den Überlegungen des Ombudsmannes und des Personalamtes zufolge wird Frau X eine Übertrittsverfügung zugestellt, die weder die Ansetzung einer Probezeit noch eine Befristung enthält; damit steht die Arbeitnehmerin in einem dauerhaften, wenn auch beidseitig kündbaren Dienstverhältnis. Nach Ablauf der Probezeit gilt während der ersten zwei Dienstjahre eine zweimonatige, nachher eine dreimonatige Kündigungsfrist auf Ende jeden Monats. Für Frau X ist dabei vom 1. August 1988 als Anstellungsbeginn auszugehen.

Aufgrund der Intervention untersucht der Stadtärztliche Dienst die Personaldossiers des Krankenhauses A hinsichtlich gleichgelagerter Fälle, um allfällige noch bestehende, ungerechtfertigte Befristungen aufzuheben.

Der Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamt ersucht die Verwaltungsdirektion des Stadtärztlichen Dienstes, «unverzüglich dafür besorgt zu sein, dass die beanstandete Praxis im Sinne der Erwägungen des Ombudsmannes beseitigt wird.»

Nr. 3 Arbeitszeugnisse; Zuständigkeit zur Unterzeichnung beim Steueramt

Gegenstand des Anliegens

Unabhängig voneinander sprechen Frau X und Frau Z, beide ehemalige Mitarbeiterinnen des städtischen Steueramtes, die kürzlich aus den Diensten dieses Amtes ausgetreten sind, beim Ombudsmann vor. Sie beanstanden, dass ihre Abgangszeugnisse nicht vom Dienstchef, sondern von der Chefin des amtsinternen Personaldienstes unterzeichnet seien.

Abklärungen

In der vom Ombudsmann beim Vizedirektor eingeholten Vernehmlassung teilt das Steueramt mit, es «bestehe keine Veranlassung, von der bewährten Praxis abzuweichen», worauf der Ombudsmann die aufgeworfene Zuständigkeitsfrage dem Direktor des Personalamtes zur schriftlichen Stellungnahme unterbreitet. Auf dessen Bericht bespricht er sich mit dem Zentralsekretär des Finanzamtes. Da beide Amtsträger ernsthafte Vorbehalte zu einer Unterzeichnung von Arbeitszeugnissen durch die Chefin des Personaldienstes des Steueramtes anbringen, ersucht der Ombudsmann den Direktor des Steueramtes um schriftlichen Bericht. In seinem ausführlichen Antwortschreiben gelangt der Direktor zur Schlussfolgerung, «dass, gestützt auf die Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht, sich eine Unterschriftsdelegation an den/die Personalchef(in) des Steueramtes u. E. ohne weiteres rechtfertigen lässt».

Erwägungen

Tatsächliches

Nach den eigenen Ausführungen des Steueramtes steht fest, dass die Chefin des Personaldienstes Zeugnisse bis zu ihrer eigenen Lohnklasse unterschreiben darf und sich eine entsprechende Praxis eingelebt hat.

Rechtliches

1. Gemäss den Ausführungsbestimmungen zu Art. 31 des Personalrechts ist der Dienstchef zuständig für die Ausstellung von Zeugnissen. Er kann diese Zuständigkeit auf die Leiter bedeutender Abteilungen übertragen. Es stellt sich somit die Frage, ob die Chefin des Personaldienstes des Steueramtes als Leiterin einer «bedeutenden Abteilung» zu betrachten ist.

2. Nach Ansicht des Steueramtes ist sein Personaldienst als «bedeutende Abteilung» zu qualifizieren. Zur Begründung dafür wird ausgeführt, das Steueramt als solches stelle mit 213 Sollstellen und der Beschäftigung von rund 40 Aushilfen die grösste Dienstabteilung des Finanzamtes dar, weshalb sich eine Entlastung des Dienstchefs durch Mitarbeiter mit Stabsfunktionen aufdränge. Eine solche Stabsfunktion übe die Chefin des Personaldienstes aus. Als rechte Hand des Direktors für den Personalsektor sei sie als Leiterin einer «bedeutenden Abteilung» zu betrachten.

3. Anderer Ansicht ist der Ombudsmann. Dass dem Steueramt schon personalmässig der Rang einer «bedeutenden Abteilung» zukommt, ist unbestritten und steht nicht zur Diskussion. Die Feststellung, dass dem Steueramt als solchem übereinstimmend der Charakter einer «bedeutenden Abteilung» beigemessen wird, zeigt aber mit Deutlichkeit, dass seinen Unterabteilungen diese Rolle nicht zukommt. Die Leiterin des Personaldienstes steht einer administrativen Stabsstelle vor. In dieser Funktion kann sie, unter Mithilfe der Linienvorgesetzten, den Dienstchef bei der Ausarbeitung von Arbeitszeugnissen entlasten. Die Verantwortung für die inhaltliche Richtigkeit trägt indessen der Dienstchef, dem, da es in seinem Bereich an «bedeutenden (Unter-)Abteilungen» fehlt, keine Delegationsbefugnis zur Unterzeichnung von Arbeitszeugnissen zukommt. Wenn der Ombudsmann einer Delegation grundsätzlich kritisch gegenübersteht, so nicht aus formaljuristischen Gründen, sondern weil er dafür hält, das Personalrecht erachte die obersten Vorgesetzten für eine menschlich und fachlich objektive Beurteilung der Mitarbeiter für besser geeignet als den mehr administrativen Personaldienst.

4. Der Ombudsmann massiert sich nicht an, mit den praktischen Verhältnissen im Steueramt vollständig vertraut zu sein. In seinem Schlussbericht ersucht er daher den Vorstand des Finanzamtes, abschliessend darüber zu befinden, ob der Personaldienst des Steueramtes als «bedeutende Abteilung» im Sinne des Personalrechts anzuerkennen sei.

Erledigung

Unter Bezugnahme auf den Schlussbericht des Ombudsmannes teilt der Finanzvorstand in einem an die Zentralsekretäre und Dienstchefs gerichteten Schreiben mit: «Ich halte eindeutig fest, dass in den Dienstabteilungen des Finanzamtes einzig der Direktor zur Ausstellung der Arbeitszeugnisse befugt ist. ... In Beachtung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung bitte ich Sie, die im Personalrecht vorgesehene Kompetenzregelung zur Ausstellung von Arbeitszeugnissen zu beachten.»

III. Zur Rechts- und Verwaltungskontrolle des Ombudsmannes

Nr. 4 Elternbeitrag an die Hortkosten

Gegenstand des Anliegens

Herr X ersuchte das Hortbüro des Schulamtes um eine 10%ige Reduktion des Elternbeitrages an die Hortkosten seiner beiden Kinder A und B. Das Hortbüro lehnt die Gewährung der gewünschten Ermässigung ab, weshalb sich X an den Ombudsmann wendet.

Abklärungen

Der Ombudsmann holt vom Zentralsekretariat des Schulamtes eine Vernehmlassung ein. Nach Eingang derselben bespricht er sich mit dem Leiter des Sekretariates Kulturelles und Freizeit und mit dem Leiter des Hortbüros.

Erwägungen

Tatsächliches

Die aus der geschiedenen Ehe hervorgegangenen Kinder A und B leben im Haushalt ihres Vaters, des Beschwerdeführers X, welcher auch Vater eines dritten Kindes, der ausserehelichen Tochter C, ist, an deren Unterhalt er monatliche Beiträge von je Fr. 400.– zu entrichten hat. Als Voraussetzung für die Gewährung der Beitragsreduktion verlangt das Hortbüro von X detaillierte, mit Belegen versehene Angaben über die Gesamtunterhaltskosten für das nicht im Haushalt wohnende dritte Kind sowie den Nachweis für die Bezahlung der Unterhaltsbeiträge. X erklärt dazu, er sei nicht in der Lage, die Gesamtunterhaltskosten zu ermitteln. Den Nachweis für geleistete Zahlungen blieb er dem Schulamt gegenüber bisher schuldig.

Rechtliches

1. Die Elternbeiträge an die Hortkosten sind mit Stadtratsbeschluss vom 29. Dezember 1982 geregelt. Danach setzen sich die Elternbeiträge

für den Besuch der Horte aus einer monatlichen Grundgebühr und einer Tagestaxe zusammen. Die monatliche Grundgebühr für den Besuch des Tageshortes beträgt pro Kind Fr. 20.–, für den Besuch des Morgen- oder Mittag- oder Abendhortes Fr. 10.–. Die Tagestaxe wird aufgrund des Gesamteinkommens der Eltern oder Besorger festgesetzt. Das Gesamteinkommen errechnet sich aus dem Reineinkommen der Eltern oder Besorger, vermehrt um 10% des den Betrag von Fr. 10 000.– überschreitenden Reinvermögens. Dieser Betrag, abgerundet auf die letzten Fr. 1000.–, ergibt das massgebende Gesamteinkommen. Reineinkommen und Reinvermögen bemessen sich nach dem jeweils gültigen kantonalen Steuergesetz.

Pro Kind aus Familien mit bis zu zwei Kindern, die im gemeinsamen Haushalt leben oder für deren Unterhalt der Besorger vorwiegend aufkommt, beträgt die Tagestaxe 100%. Für Kinder aus grösseren Familien werden die Tagestaxen reduziert, und zwar um 10% bei drei Kindern, um 20% bei vier Kindern, um 30% bei fünf Kindern und um 40% bei sechs und mehr Kindern.

2. Das Schulamt teilte X mit, leider könne ihm der Rabatt von 10% nicht gewährt werden, wenn er nicht den Nachweis dafür erbringe, dass er überwiegend für den Unterhalt der ausserehelichen Tochter C aufkomme.

X führt aus, er habe das Hortbüro über die Gründe orientiert, die es ihm verunmöglichen würden, den Nachweis dafür zu erbringen, dass er überwiegend für den Lebensunterhalt von C aufkomme. Vom Ombudsmann dazu eingehend befragt, erklärt er, der Aufenthaltsort der Kindesmutter, bei welcher C lebe, sei ihm nicht bekannt und er sei auch nicht in der Lage, diesen zu eruieren. Die Mutter von C gehöre zu den Fahrenden. Seinen Alimentenverpflichtungen sei er durch Erteilung eines Dauerauftrages an die Zürcher Kantonalbank nachgekommen. Diese habe die Alimente an die Spar- und Leihkasse in W. überwiesen, welche ihm, X, auf Anfrage jede Auskunft über den Aufenthaltsort von Mutter und Kind verweigert, mit Schreiben vom 12. Januar 1989 dann aber die Zürcher Kantonalbank angewiesen habe, die monatlichen Zahlungen von Fr. 400.– an die «First National Bank of Petersburg, USA», zu überweisen. Die Richtigkeit dieser Ausführungen belegt X beim Ombudsmann durch Vorlage einer Photokopie des genannten

Schreibens, in welchem zwar eine Zustelladresse für die Tochter C in Florida aufgeführt wird.

3. Bei dieser Sachlage erscheint die Bezahlung der Unterhaltsbeiträge durch X an C als ausgewiesen. Von X Nachforschungen darüber zu verlangen, dass er mit den erbrachten Leistungen überwiegend für den Unterhalt von C aufkommt, wäre – auch im Hinblick auf den bescheidenen «Streitwert» des Geschäftes – unverhältnismässig.

Erledigung

Auf Empfehlung des Ombudsmannes erklären sich Zentralsekretär, Leiter Sekretariat Kulturelles und Freizeit und Leiter Hortbüro übereinstimmend bereit, dem Schulvorstand, der zum Entscheid über Gesuche um Beitragsermässigung zuständig ist (Art. 1 lit. f des Stadtratsbeschlusses vom 29. Dezember 1982 und Art. 4 Abs. 1 der Hortverordnung, Beschluss der Zentralschulpflege vom 2. Juli 1974), die Reduktion des Elternbeitrages um 10% zu beantragen.

Nr. 5 *Drittauszahlung von IV-Renten und IV-Zusatzleistungen*

Gegenstand des Anliegens

Frau X gelangt an den Ombudsmann, weil die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse und die IV-Beihilfe der Stadt Zürich gegen ihren Willen IV-Renten und IV-Zusatzleistungen nicht ihr, sondern dem Fürsorgeamt der Stadt Zürich auszahlen.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht den Chef des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich um Vernehmlassung und bespricht das Geschäft in der Folge mit dem Fürsorgesekretär des zuständigen Familiensekretariates.

Erwägungen

Frau X wurde von 1986 bis Dezember 1988 vom Fürsorgeamt der Stadt Zürich unterstützt. Mit Verfügung der Zweigstelle Zürich der kantona-

len AHV-Ausgleichskasse vom September 1988 wurde ihr rückwirkend ab November 1987 eine IV-Rente zugesprochen, und mit Entscheid der IV-Beihilfe der Stadt Zürich vom Dezember 1988 konnten ihr zusätzlich rückwirkend ab 1. Januar 1988 IV-Zusatzleistungen ausgerichtet werden. Im Juli 1988 ersuchte das Fürsorgeamt der Stadt Zürich die Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse und im September 1988 die städtische IV-Beihilfe um Drittauszahlung, d. h. um direkte Überweisung der Sozialversicherungsleistungen an das Fürsorgeamt. Zur Begründung wurde ausgeführt, Frau X sei in der Zeit von November 1987 bis August 1988 mit insgesamt Fr. 12 354.25 unterstützt worden. Die Drittauszahlungen seien auf die Höhe dieses ihr als Vorschuss ausbezahlten Betrages zu beschränken.

Damit IV-Renten und IV-Zusatzleistungen ihren Zweck, die Lebensunterhaltskosten des Bezügers zu decken, zu erfüllen vermögen, können sie nicht gepfändet und nur beschränkt zur Verrechnung gebracht werden; ausserdem darf der Bezüger diese Sozialversicherungsleistungen weder abtreten noch verpfänden (Art. 50 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, IVG; Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946, AHVG; Art. 12 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965, ELG; § 23 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 7. Februar 1971, ZLG; Art. 13 der städtischen Verordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen..., Gemeinderatsbeschluss vom 28. Januar 1987).

Hingegen ist es zulässig, IV-Renten und IV-Zusatzleistungen an Drittpersonen auszurichten, mit dem Auftrag, die Gelder zu verwalten, wenn der Anspruchsberechtigte selbst keine Gewähr für eine zweckgemässe und sinnvolle Verwendung der Sozialversicherungsleistungen bietet (sog. Drittauszahlung, Art. 50 IVG; Art. 45 AHVG; Art. 76 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947, AHVV; § 23 Abs. 2 und 3 ZLG; vgl. auch BGE 101 V 20: Drittauszahlung, sofern eine ernsthafte Gefahr besteht, dass der Rentenbezüger der Fürsorge zur Last zu fallen droht).

Art. 76 Abs. 1 AHVV lautet:

«Verwendet der Rentenberechtigte die Rente nicht für den Unterhalt seiner selbst und der Personen, für welche er zu sorgen hat, oder ist er nachweisbar nicht imstande, die Rente hierfür zu verwenden, und fallen er oder die Personen, für die er zu sorgen hat, deswegen ganz oder teilweise der öffentlichen oder privaten Fürsorge zur Last, so kann die Ausgleichskasse die Rente ganz oder teilweise einer geeigneten Drittperson oder Behörde, die dem Rentenberechtigten gegenüber gesetzlich oder sittlich unterstützungspflichtig ist oder ihn dauernd fürsorglich betreut, auszahlen.»

Dazu führt das Bundesgericht in BGE 110 V 13 aus:

«Praxisgemäss ist eine Drittauszahlung unter bestimmten Voraussetzungen auch dann zugelassen, wenn die Bedingungen von AHVV 76 Abs. 1 nicht erfüllt sind. So können Nachzahlungen von Renten und Hilflosenentschädigungen auf Gesuch hin privaten oder öffentlichen Fürsorgestellen ausbezahlt werden, welche entsprechende Vorschussleistungen erbracht haben...»

Dieser Entscheid nimmt zwar Bezug auf die alte Fassung der vom Bundesamt für Sozialversicherung herausgegebenen Wegleitung über die Renten der Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (RWL), welche die Zustimmung des Anspruchsberechtigten zur Drittauszahlung noch voraussetzten. Der revidierten Fassung der Wegleitung vom 1. Januar 1986 mit Nachtrag vom 1. Januar 1987 ist aber zu entnehmen, dass in derartigen Fällen die Drittauszahlung auch gegen den Willen des Versicherten zulässig ist. Es genügt, wenn das bevorschussende Fürsorgeamt sein Rückforderungsrecht belegen kann (Rz 1299 und insbesondere Rz 1305 RWL).

Den dieser Praxis zugrundeliegenden Überlegungen muss sich auch der Ombudsmann anschliessen. Die Unterstützungsleistungen wurden anstelle der IV-Renten und IV-Zusatzleistungen als Vorschuss ausbezahlt. Wären Frau X die Sozialversicherungsleistungen nicht erst nachträglich und rückwirkend, sondern sofort ausbezahlt worden, so hätte sie keinen Anspruch auf Unterstützungsleistungen gehabt. Aus dem Umstand, dass die IV-Renten und -Zusatzleistungen erst nachträg-

lich ausbezahlt worden sind, kann nicht abgeleitet werden, es könnten für die selbe Zeit Unterstützungsleistungen und Sozialversicherungsleistungen im selben Umfang nebeneinander kumulativ beansprucht werden. Indem das Fürsorgeamt Vorschussleistungen erbracht hatte, sicherte es den Lebensunterhalt von Frau X, womit der Hauptzweck der IV-Renten und -Zusatzleistungen erreicht wurde.

Ergebnis

Die direkten Auszahlungen der IV-Renten und IV-Zusatzleistungen an das Fürsorgeamt der Stadt Zürich gehen nach der geschilderten Praxis des Bundesgerichts und des Bundesamtes für Sozialversicherung in Ordnung, auch wenn Frau X für diese Drittauszahlung ihre unterschriftliche Zustimmung verweigert hat.

Nr. 6 *Volksschule; Informationsrechte des geschiedenen Ehegatten, der nicht Inhaber der elterlichen Gewalt ist*

Gegenstand des Anliegens

Die Ehe der Eheleute X wurde im Juni 1988 geschieden, und es wurden die beiden aus der Ehe hervorgegangenen Kinder A und E unter die elterliche Gewalt der Mutter gestellt. Herr X gelangt an den Ombudsmann, weil sich der zuständige Schulpräsident weigere, ungestörte, direkte Schulgespräche über Verhalten und Leistungen der Tochter E zwischen Vater und Lehrerin zu gestatten, da Frau X auf ihrer Anwesenheit bei diesen Gesprächen bestehe. Nicht zur Diskussion stehen die separaten Gespräche zwischen Mutter und Lehrerin.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht den Rechtskonsultanten des Schulamtes der Stadt Zürich um Vernehmlassung. Er konsultiert sodann die Meinung eines hochanerkannten Experten des schweizerischen Kindesrechts, der sich zuvorkommenderweise zu einer Meinungsäusserung bereit erklärt, und bespricht die Angelegenheit abschliessend mit dem Schulpräsidenten.

Erwägungen

Erziehung und Ausbildung der Kinder obliegen den Eltern und der Schule gemeinsam (Art. 302 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, ZGB). Dementsprechend bestimmt § 83 der kantonalen Volksschulverordnung (Verordnung über die Volksschule und die Vorschulstufe vom 31. März 1900, mit seitherigen Änderungen), dass die Lehrer und die Eltern zur Zusammenarbeit verpflichtet sind.

Das öffentliche Recht der Kantone muss dem Sinn und Geist des Bundeszivilrechts entsprechen. Gemeinsamer Leitgedanke aller in den vergangenen Jahren revidierter Teile des ZGB, die Kinder betreffen, insbesondere des seit 1. Januar 1978 in Kraft stehenden neuen Kindesrechts, ist das Wohl des Kindes. Das Kindeswohl genießt gegenüber allen übrigen Interessen stets den Vorrang. Das Mitwirkungs- und Informationsrecht der Eltern muss daher dort seine Grenze finden, wo dessen Ausübung das Wohl des Kindes gefährden oder gar beeinträchtigen würde.

Der Inhalt der hier allein der Mutter zustehenden elterlichen Gewalt (Art. 301 ZGB) mit den damit verbundenen Entscheidungsbefugnissen geht nach Ansicht des Ombudsmannes nicht so weit, dass gestützt darauf dem Vater jede Informationsmöglichkeit über die schulischen Leistungen seiner Tochter durch deren Lehrer nur in Anwesenheit der Mutter offensteht.

Es stellt sich aber die Frage, in welchem Ausmass demjenigen Elternteil, dem es an der elterlichen Gewalt fehlt, ein Informationsrecht zukommt. Ein Anknüpfungspunkt bildet Art. 273 ZGB, wonach die Eltern Anspruch auf angemessenen persönlichen Verkehr mit dem unmündigen Kind haben, das nicht unter ihrer elterlichen Gewalt steht. Dieses um der Persönlichkeit willen zustehende Besuchsrecht ist durch das Kindeswohl beschränkt (Art. 274 Abs. 2 ZGB), wobei eine Gefährdung nach der Praxis des Bundesgerichts nicht leichthin angenommen werden darf (BGE 111 II 407). Der Besuchsberechtigte hat alles zu unterlassen, was das Verhältnis des Kindes zum anderen Elternteil beeinträchtigt oder die Aufgabe des Erziehers erschwert (Art. 274 Abs. 1 ZGB). Das Besuchsrecht ist nur soweit gerechtfertigt, als der rechtlichen Gemeinschaft von Eltern und Kind (sog. Kindesverhältnis) «auch geistig-sozial ein Verhältnis persönlicher Verbundenheit entspricht» (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des

Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Kindesverhältnis] vom 5. Juni 1974, S. 55). Das Besuchsrecht ist an die Auflage geknüpft, «sich ernsthaft um das Kind zu kümmern», ansonst es entzogen werden kann (Art. 274 Abs. 2 ZGB).

Um dem Sinn und Zweck des Besuchsrechts gerecht zu werden, ist der besuchsberechtigte Elternteil auf Informationen über sein Kind angewiesen. Soll das Wesen des Besuchsrechts nicht untergraben werden, so ist dem Besuchsberechtigten ein entsprechendes Informationsrecht einzuräumen. Die angedeuteten Schranken eines solchen Informationsrechtes erfordern, dass sich die vorwiegend einseitig vom Lehrer zum besuchsberechtigten Vater fließenden Informationen auf die schulische Situation des Kindes zu beschränken haben. Jede Einmischung des Vaters in die Erziehung und Ausbildung des Kindes oder in andere der Mutter obliegende Bereiche hat dabei zu unterbleiben. Um die Interessen der Mutter nicht zu tangieren, sollte die Mutter im fraglichen Schulgespräch ohnehin möglichst unerwähnt bleiben. Das Gespräch darf daher nicht als eine von Fragen des Vaters beherrschte Diskussion verstanden werden, sondern als eine vom Lehrer ausgehende Information über die Leistungen, das Verhalten und die Entwicklung des Kindes in der Schule.

Der Richter hat dem Vater im Scheidungsurteil ein relativ umfangreiches Besuchsrecht zugestanden. Dieses Besuchsrecht mit der Möglichkeit und den Gefahren einer direkten Beeinflussung des Kindes geht wesentlich weiter als das in Frage stehende Schulgespräch, bei dem es die Lehrerin ohnehin in der Hand hat, nur das zu sagen, was sie als zweckmässig erachtet. Nach Ansicht des Ombudsmannes ist der Vater berechtigt, ohne Beisein der Mutter mit der Lehrerin die schulische Situation seiner Tochter zu besprechen. Zu beschränken wäre dieses Befugnis, sobald das Kindeswohl als gefährdet erscheinen würde. Anders wäre zu entscheiden und Schulgespräche wären zu unterbinden, wenn das Gericht einem Elternteil das Besuchsrecht versagt hätte und die Gefahr bestünde, dass sich der auf diese Weise ausgeschlossene Elternteil auf dem Umweg über die Schule zum Schaden des Kindes in die Ausbildung und Erziehung des Kindes einmischen würde.

Die Anwesenheit der Mutter bei diesen Schulgesprächen zwischen der Lehrerin und dem Vater steht mit dem Wohl des Kindes in keinem Zusammenhang. Hält man sich an die oben beschriebenen Grundzüge eines im wesentlichen einseitigen Informationsflusses, so werden

auch die Befugnisse der Mutter als Erziehungsberechtigter nicht tangiert. Vielmehr werden unnötige Konfrontationen zwischen den geschiedenen Ehepartnern durch die vom Beschwerdeführer gewünschten Schulgespräche voraussichtlich vermieden werden können.

Erledigung

Der Ombudsmann empfiehlt dem Schulpräsidenten, direkte Gespräche des Vaters mit der Lehrerin über die schulischen Leistungen und das Verhalten seiner Tochter in der Schule ohne Anwesenheit der Mutter zu gestatten.

Der Schulpräsident, welcher sich dieser Empfehlung anschliesst, erlässt eine entsprechende, rekursfähige Verfügung, die unangefochten bleibt.

Nr. 7 *Beanspruchung der Hilflosenentschädigung durch ein Altersheim; Dauer des Anspruchs*

Gegenstand des Anliegens

Das Ehepaar X spricht namens von Frau Z, der Schwester von Herrn X, beim Ombudsmann vor. Es beanstandet, dass das städtische Altersheim A die Frau Z zuerkannte Hilflosenentschädigung für einen Zeitraum beansprucht, während welchem sich die Pensionärin im Spital aufgehalten hat oder aber bereits aus dem Heim ausgetreten war. Von massgebender Stelle des Sozialamtes sei ihr Begehren um Rückerstattung mündlich negativ beantwortet worden.

Abklärungen und Erwägungen

Tatsächliches

Aus der vom Amt für Altersheime erstatteten Vernehmlassung ergibt sich: Frau Z, Pensionärin des städtischen Altersheimes A, trat am 18. Juni 1989 aus dem Heim aus. Vom 21. März bis zum 28. April 1989

war sie im Kreisspital Q hospitalisiert. Trotzdem beanspruchte das Heim die Hilflosenentschädigung für den ganzen Monat Juni 1989 sowie für die Dauer des Spitalaufenthaltes. Die mit der Bezahlung der Heimrechnungen von Frau Z beauftragte Bank bezahlte die Rechnungen für die betreffenden Monate März, April und Juni 1989 voll.

Rechtliches

Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Pensionsvertrages sowie Art. 5 Abs. 2 der städtischen Verordnung über die Aufnahme von Patienten in die städtischen Krankenhäuser vom 1. April 1966 mit seitherigen Änderungen, in Verbindung mit Art. 9 dieser Verordnung, darf die Verrechnung des besonderen Pflegeaufwandes (wofür die Hilflosenentschädigung entrichtet wird) nur für die Dauer zwischen Eintrittstag und Austrittstag erfolgen.

Erledigung

Die Heimleitung und das Amt für Altersheime entschuldigen sich für den Rechnungsfehler und bereinigen die Pensionsschlussabrechnung für Frau Z unter Berücksichtigung eines Rückerstattungsanspruches im Betrag von Fr. 1020.—.

Nr. 8 *Erkundigungsbericht; die Stadtpolizei ist nicht berechtigt, dem Erkundigungsdienst gelöschte Strafen bekanntzugeben*

Gegenstand des Anliegens

Der in die engere Wahl gezogene Stellenbewerber X, der sich erfolglos um eine ausgeschriebene Stelle des Sozialamtes beworben hat, gelangt an den Ombudsmann, weil im amtlichen Erkundigungsbericht vom Juni 1989 eine am 1. März 1989 gelöschte Freiheitsstrafe vermerkt sei, wie er nachträglich erfahren habe. X beanstandet, dass die Stadtpolizei Zürich den Erkundigungsdienst über die gelöschte Freiheitsstrafe informiert hat und bezweifelt, dass sich die Befugnis zur Einholung von Registerauszügen auch auf gelöschte Strafen beziehe.

Abklärungen

In der vom Ombudsmann eingeholten Vernehmlassung rechtfertigt das Polizeiamt die Bekanntgabe der gelöschten Freiheitsstrafe an das Sozialamt mit dem Hinweis auf die Untunlichkeit einer Besetzung der Stelle mit dem Bewerber.

Erwägungen

Das Erstellen eines amtlichen Informationsberichtes über einen Stellenbewerber im Hinblick auf die Begründung eines Dienstverhältnisses entspricht den personalrechtlichen Vorschriften der Stadt Zürich. Ein derartiger Bericht wird durch den städtischen Erkundigungsdienst ausgearbeitet und basiert auf Akten, die bei Stadt- und Kantonspolizei Zürich eingesehen werden. Auf der durch den Erkundigungsdienst beigezogenen Registerkarte von X war nun ersichtlich, dass er zu einer bedingt erlassenen Freiheitsstrafe verurteilt, diese am 15. Februar 1989 aber durch das zuständige Bezirksgericht gelöscht worden war.

Für die Beurteilung der Rechtslage ist das Schweizerische Strafgesetzbuch (vom 21. Dezember 1937, mit seitherigen Änderungen, StGB) heranzuziehen, welches in Art. 363 bestimmt:

«Mitteilung der Eintragungen

¹ Gerichtlichen und andern Behörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden ist auf Ersuchen ein amtlicher Auszug aus dem Strafregister zu verabfolgen.

² An Private dürfen keine Auszüge aus dem Strafregister abgegeben werden. Jedermann hat jedoch das Recht, Registerauszüge, die seine Person betreffen, zu verlangen.

³ Der Bundesrat ist befugt, für Registerauszüge, die zu besonderen Zwecken ausgestellt werden, einschränkende Bestimmungen aufzustellen.

⁴ Ein gelöschter Eintrag darf nur Untersuchungsämtern, Strafgerichten, Strafvollzugsbehörden und den für die Rehabilitation und die Löschung zuständigen Gerichten mitgeteilt werden, unter Hinweis auf die Löschung, und nur wenn die Person, über die Auskunft verlangt wird, in dem Strafverfahren Beschuldigter oder dem Strafvollzug un-

terworfen ist oder wenn ein Verfahren zur Rehabilitation oder zur Löschung hängig ist. Ein gelöschter Eintrag ist auch den Verwaltungsbehörden bekanntzugeben, die für die Erteilung und den Entzug von Führerausweisen gemäss den Artikeln 14 und 16 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr zuständig sind.»

Diese bundesrechtlichen Vorschriften sind nach Auffassung des Ombudsmannes bei allen Auskünften über eintragungspflichtige Strafen zu beachten. Insbesondere die Einschränkungen über die Bekanntgabe gelöschter Vorstrafen gemäss dem zitierten Art. 363 Abs. 4 StGB dürfen nicht durch anderweitige Auskunftserteilungen unterlaufen werden (vgl. dazu auch E. Rüegg, Das Strafregisterrecht in der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht [ZStrR] 76, 1960, S. 402). Ausdrücklich bestimmt die kantonale Verordnung über das kantonale Strafregister (vom 12. März 1975, mit Änderung vom 14. Dezember 1983):

§ 13

«Andere kantonale oder kommunale Behörden oder Amtsstellen ausser der kantonalen Strafregisterbehörde dürfen aus ihren Akten und Registern keine Auskünfte über eintragungspflichtige Strafen oder Massnahmen im Sinne von Art. 9 Eidg.St.Reg.VO erteilen. ...»

§ 11

«Bei der Erstellung von Auszügen aus dem Strafregister haben die Registerführer die bundesrechtlichen Vorschriften betreffend die Auskunftserteilung über gelöschte Vorstrafen zu beachten (Art. 363 Abs. 4 StGB, ...) ...»

Da keine der in Art. 363 StGB genannten Voraussetzungen für eine Mitteilung der Eintragung erfüllt sind, verstösst die Bekanntgabe der gelöschten Freiheitsstrafe an die anfragende Amtsstelle, welche X anzustellen beabsichtigte, gegen Art. 363 Abs. 4 StGB (vgl. auch Art. 15 der Verordnung des Bundesrates über das Strafregister vom 21. Dezember 1973, mit seitherigen Änderungen, = Eidg.St.Reg.VO; BGE 95 I 17; St. Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar,

Zürich 1989, S. 879: «Vor allem sollen in Leumunds- und Polizeiberichten gelöschte Einträge nicht erwähnt werden»).

Ergebnis

Die gelöschte Freiheitsstrafe hätte dem anfragenden Amt nach Auffassung des Ombudsmannes nicht bekanntgegeben werden dürfen, was dem an der Stelle nicht mehr interessierten X, dem Polizeiamt sowie dem Sozialamt mit Schlussbericht mitgeteilt wird. Auch einfühlbare Beweggründe im Interesse des zukünftigen Arbeitgebers lassen kein Abweichen von der gesetzlichen Regelung zu.

Nr. 9 *Besoldungsnachzahlung an eine Krankenschwester*

Vorbemerkung

Das aus dem Privatrecht bekannte Prinzip von Treu und Glauben gilt nach Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht (M. Imboden/R. A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 5. A. Basel/Stuttgart 1976, S. 457ff.). Der nachfolgend geschilderte Fall einer Besoldungsnachzahlung für eine nicht ihrer Ausbildung und ihrer tatsächlich ausgeübten Funktion entsprechend besoldete Krankenschwester ist ein Anwendungsfall davon.

Gegenstand des Anliegens

Frau X arbeitet als Krankenschwester in einem städtischen Krankenhaus. Sie gelangt an den Ombudsmann, weil sich die Heimleitung des Krankenhauses bzw. der Personaldienst des Stadtärztlichen Dienstes Zürich nicht bereit erklären könne, ihr für die Zeit vom 1. Oktober 1986 bis 31. August 1987 die Besoldung für eine versehentlich zu niedrige Einreihung nachzuzahlen.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht den Leiter der zuständigen Abteilung 2 des Personalamtes der Stadt Zürich um Vernehmlassung. Das Personalamt

seinerseits nimmt mit dem Leiter des Krankenhauses Rücksprache. Von der Verwaltungsdirektion des Stadtärztlichen Dienstes zieht der Ombudsmann sodann die vollständigen Personalakten über Frau X bei, welchen eine Stellungnahme des Personaldienstes des Stadtärztlichen Dienstes beiliegt. Gestützt darauf bespricht der Ombudsmann das Geschäft sowohl mit dem Personalamt als auch mit dem Chefarzt des Stadtärztlichen Dienstes.

Erwägungen

1. Tatsächliches

Ihre Ausbildung genoss Frau X in den Jahren 1952 bis 1955. Sie besitzt ein Diplom des Säuglings- und Mütterheims Pilgerbrunnen Zürich vom 30. Oktober 1955, welches auf Wochen-, Säuglings- und Kinderpflegerin (KWS) lautet. Vor ihrem beruflichen Wiedereinstieg im Jahre 1986 besuchte sie den rund fünf Monate dauernden Wiedereinstiegskurs des Schweizerischen Roten Kreuzes.

Mit Anstellungsverfügung des Verwaltungsdirektors des Stadtärztlichen Dienstes vom 30. September 1986 wurde Frau X im Krankenhaus mit Wirkung ab 1. Oktober 1986 als Krankenpflegerin der Besoldungsklasse 25 (Ziff. 837 der Beförderungsvorschriften) angestellt. Der Personaldienst des Stadtärztlichen Dienstes führt aus, da die Dauer der Ausbildung aus dem bei der Stellenbewerbung vorgelegten Diplom nicht hervorgegangen sei, sei sie ausbildungsmässig wie eine Krankenpflegerin FA SRK mit zweijähriger Ausbildungsdauer angestellt und besoldet worden.

Funktionsmässig wurde die Mitarbeiterin im Krankenhaus von Anfang an als Nachtwachschwester mit entsprechender Verantwortung eingesetzt. Unter Hinweis auf ihren Einsatz als Hauptnachtwache wurde sie denn auch mit Verfügung vom 13. März 1987 mit Wirkung ab 1. April 1987 zur Krankenpflegerin iT der Besoldungsklasse 21 befördert (Beförderung gemäss Ziff. 843 der Beförderungsvorschriften). Im August 1987 erfuhr die Beschwerdeführerin von einer Arbeitskollegin zufälligerweise davon, dass der ihr ausgerichtete Lohn lediglich der Besoldung einer Pflegerin mit nur zweijähriger Ausbildung entspreche. Sie erkundigte sich daher umgehend nach ihrer Besoldungseinreihung und wurde nach einem Gespräch mit dem Leiter des Krankenhauses

und nachdem sie der Heimleitung aufforderungsgemäss eine Bestätigung des Schweizerischen Roten Kreuzes vom 11. August 1987 über die Anerkennung ihres Diploms als Wochen-, Säuglings- und Kinderkrankenschwester mit dreijähriger Ausbildung eingereicht hatte, mit Verfügung des Abteilungsvorstandes vom 1. September 1987 mit Wirkung ab 1. September 1987 zur Krankenschwester iIT/Hauptnachtwache der Besoldungsklasse 19 befördert (Ziff. 855 der Beförderungsvorschriften).

Eine Besoldungsnachzahlung für die vorangegangenen 11 Monate wurde jedoch mit der Begründung abgelehnt, sie hätte ihr auf «Krankenpflegerin» lautendes Diplom bereits bei Stellenantritt von der Zentralstelle des Schweizerischen Roten Kreuzes in Bern bestätigen lassen müssen, wenn sie sich auf eine dreijährige Ausbildung berufen wolle. Dem hält die Arbeitnehmerin entgegen, dazu habe sie keinen Anlass gehabt. Nicht nur die ihr anvertrauten Aufgaben, sondern auch die Berufsbekleidung (weisse Schürze mit Weissm Kragen und Namensschild «Krankenschwester») hätten ihre Stellung als Schwester mit dreijähriger Ausbildung manifestiert.

Das Personalamt der Stadt Zürich hält in seiner Stellungnahme an den Ombudsmann fest, Frau X wäre schon vom 1. Oktober 1986 an um zwei Besoldungsklassen höher eingereiht worden, wenn die Anerkennung ihres Diploms durch das Schweizerische Rote Kreuz bereits anlässlich der Anstellungsverfügung vorgelegen hätte.

2. Rechtliches

Es fragt sich, welche Frage- und Aufklärungspflichten der Verwaltung nach Treu und Glauben bei der Anstellung zuzumuten waren.

Da über den Inhalt des Anstellungsgesprächs widersprüchliche Aussagen vorliegen, muss die Frage offenbleiben. Hinzu kommt, dass die unübersichtlichen Erscheinungsformen verschiedenster Diplome für Berufe im Gesundheitswesen (ab 1966 war z. B. die Ausbildung Pilgerbrunnen nicht mehr anerkannt) die Annahme nahelegen, es sei beim Anstellungsgespräch zu Missverständnissen gekommen. Festzuhalten ist immerhin, dass die dreijährige Ausbildung von Frau X aus deren Personalakten von Anfang an ersichtlich gewesen wäre.

Entscheidend fallen unter diesen Umständen die Ausführungen des Chefstadtarztes ins Gewicht, wonach es für den Einsatz als Haupt-

nachtwache einer soliden, allgemeinen medizinischen Grundausbildung bedarf, um aussergewöhnliche Situationen richtig zu beurteilen und zweckmässig zu reagieren. Wegen der damit verbundenen Verantwortung der meist auf sich selbst angewiesenen Hauptnachtwache sei die von Frau X bekleidete Stelle stets mit Krankenschwestern mit dreijähriger, vom Schweizerischen Roten Kreuz anerkannter Ausbildung zu besetzen.

Der beigebrachten Bestätigung des Schweizerischen Roten Kreuzes vom 11. August 1987 kommt lediglich deklaratorische Bedeutung zu. Materiell war die Ausbildung von Frau X daher bereits bei Stellenantritt anerkannt. Eine zweijährige anerkannte Ausbildungsmöglichkeit zur Krankenpflegerin bestand im Jahre 1955 noch nicht.

Hätte Frau X nicht über eine vom Schweizerischen Roten Kreuz anerkannte, dreijährige Ausbildung verfügt, so hätte sie nach Auffassung des Chefstadtarztes nicht als Hauptnachtwache eingesetzt werden dürfen.

Nach Ansicht des Ombudsmannes würde es gegen Treu und Glauben verstossen, eine Arbeitnehmerin einerseits eine derart qualifizierte Funktion ausüben zu lassen, die ohne anerkanntes Diplom bzw. ohne anerkannte Ausbildung nicht übernommen werden dürfte, ihr andererseits aber unter Hinweis auf ungenügende Belege über diese Ausbildung die der Funktion entsprechende Besoldungseinreihung zu verweigern.

Erledigung

Der Empfehlung des Ombudsmannes Folge leistend, wird die auf den 1. September 1987 vorgenommene Korrektur der Besoldung mit einer Höhereinreihung um zwei Lohnklassen rückwirkend auf die Dauer von elf Monaten angeordnet. Die Besoldungsnachzahlung beläuft sich auf Fr. 3750.-.

Nr. 10 *Energiesperre für Lieferung elektrischer Energie*

Gegenstand des Anliegens

Am 2. Oktober 1989 ersucht Herr X den Ombudsmann telefonisch um eine dringende Besprechung und bringt vor, es werde ihm gleichen-

tags um 14.00 Uhr der Strom abgestellt, falls er eine Rechnung für die Lieferung von elektrischer Energie nicht unverzüglich begleiche. Noch am selben Tag erreicht der Ombudsmann beim EWZ, dass von einer Energiesperre einstweilen (bis zur Zustellung seines Schlussberichtes) abgesehen wird.

In der Sprechstunde vom 3. Oktober 1989 führt X aus, er wohne mit seiner Ehefrau in einer Dreizimmerwohnung im Kreis 3. Im September 1989 habe über ihn der Konkurs eröffnet werden müssen. Nach der Publikation im Tagblatt/Amtsblatt der Stadt Zürich habe ihm ein Mitarbeiter des EWZ in seiner Wohnung eine noch offene Rechnung des EWZ über die Lieferung elektrischer Energie von Fr. 330.– präsentiert, die Begleichung einer weiteren Rechnung von Fr. 41.– verlangt und zugleich eine Kautions von Fr. 150.– gefordert.

Da die Rechnung von Fr. 330.– auf einer Verlustscheinsforderung beruhe, sei er nach Rücksprache mit einem zürcherischen Notariat schriftlich an das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich gelangt. Am 2. Oktober 1989 habe ihn der genannte Mitarbeiter des EWZ erneut besucht und ihm erklärt, das Werk halte an der Begleichung der Rechnungen bzw. bei Nichtbezahlung an der Energiesperre fest.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht die Angelegenheit mit dem Chef der Debitorenbuchhaltung des EWZ und dessen Mitarbeiterin. Später nimmt er zusätzlich telefonisch Rücksprache mit dem EWZ und setzt sich – ohne den Namen von X zu erwähnen – mit einem Spezialisten für Schuldbetreibungs- und Konkursrecht in Verbindung, welcher sich zuvorkommenderweise zu den Rechtsfragen äussert.

Erwägungen

1. Tatsächliches

Unbestritten ist, dass der Rechnungsbetrag von Fr. 41.– gemäss Rechnung vom 25. Juli 1989 am 29. September 1989 beim EWZ eingegangen ist und daher nicht mehr unter die Androhung einer Energiesperre fal-

len kann. Es trifft auch zu, dass das EWZ eine Verlustscheinsforderung über Fr. 330.– präsentiert und von X eine Kautions von Fr. 150.– gefordert hat.

In tatsächlicher Hinsicht ist unklar, zu welchem Zwecke X die Verlustscheinsforderung vorgelegt wurde; ob nur als Begründung für die Erhebung einer Kautions oder aber mit der Aufforderung verbunden, die Verlustscheinsforderung im Betrag von Fr. 330.– zu bezahlen, ansonsten die Zufuhr der Energie gesperrt werde. Die Antwort darauf liesse sich der Zahlungsaufforderung (weisser Zettel) entnehmen, die X nicht mehr besitzen will und wovon beim EWZ auch keine Kopie existieren soll.

Aus dem Kontoauszug des EWZ ergibt sich, dass X schon früher Energielieferungen ungeachtet erfolgter Mahnungen nicht innert Frist bezahlte, weshalb die fälligen Beträge vom Einzüger an Ort einkassiert werden mussten.

2. Rechtliches

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

«Art. 9 Abrechnung und Zahlung

1. ... Ausnahmsweise ist das EWZ befugt, monatlich Rechnung zu stellen, angemessene Hinterlagen zu verlangen oder Münzkassierzähler einzubauen. ...

Art. 10 Energiesperre

1. Bei Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen dieses Reglementes, der Tarife oder weiterer Vorschriften ist das EWZ berechtigt, nach vorheriger schriftlicher Mahnung die Energielieferung einzustellen, insbesondere in folgenden Fällen:

...

f) bei Zahlungsverzug gegenüber dem EWZ ... für Elektrizitäts- ... und Materiallieferungen oder Arbeitsleistungen;

...»

a) Kautions:

Jedenfalls in Anbetracht der schlechten Zahlungsmoral von X (drei verspätet geleistete Zahlungen im Jahre 1989) ist das EWZ gemäss Art. 9 des Reglementes berechtigt, von X eine Kautions zu verlangen zur Sicherstellung künftiger Energielieferungen. Die Höhe derselben hat sich in Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips an den zu erwartenden Energierechnungen zu orientieren und geht nach Ansicht des Ombudsmannes in Ordnung.

b) Energiesperre:

Wenn X die geforderte Kautions nicht bezahlt, gerät er in Zahlungsverzug, was das EWZ gemäss Art. 10 lit. f des Reglementes berechtigen würde, die Stromlieferung einzustellen.

Die Mahnung scheint ergangen zu sein. Nach den eigenen Ausführungen von X hat er eine Zahlungsaufforderung, lautend auf Fr. 150.– (Höhe der Kautions), auf weissem Zettel erhalten. Diese «Wichtige Mitteilung» enthält den gedruckten Hinweis, dass bei Nichtbezahlung die Energielieferung eingestellt werden könne.

Unzulässig wäre es hingegen, die Energielieferung von der Tilgung der Verlustscheinsschuld abhängig zu machen, d. h., für den Fall der Nichtbezahlung des Rechnungsbetrages von Fr. 330.– die Energiesperre anzudrohen. Gegen ein derartiges Vorgehen sprechen verschiedene rechtliche Bedenken, insbesondere die folgenden beiden Argumente:

- Eine Energiesperre, mit welcher die Bezahlung einer Verlustscheinsforderung erzwungen würde, widerspräche dem Sinn und Geist des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (vom 11. April 1889, mit seitherigen Änderungen, = SchKG), welches dem Schuldner mit dem Konkurs eine Erholungsphase zur Bildung neuen Vermögens einräumen will. Zum Zeitpunkt der Konkursöffnung kann der Schuldner für die bisherigen Verpflichtungen, die im Konkurs zu befriedigen sind, nicht mehr betrieben werden (Art. 206 SchKG). Neue Betreibungen können nur für nach der Konkursöffnung entstandene Forderungen eingeleitet werden. Das beschriebene Vorgehen käme einer Umgehung dieses Betreibungsverbotes gleich, da eine Energiesperre eine sehr einschneidende Zwangsmassnahme darstellt.

- Eine Energiesperre, welche sich ausschliesslich an der Höhe alter Schulden aus Verlustscheinen orientieren würde und nicht an den mutmasslichen, zu erwartenden Energierechnungen (vgl. oben: a), würde unter Umständen das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzen.

Erledigung

Angesichts der geschilderten Rechtslage vermag der Ombudsmann die vom EWZ gegenüber X angedrohte Energiesperre nicht zu verhindern, sofern X die Kautions von Fr. 150.– nicht leistet, an welcher das EWZ festhält. Die Intervention bewirkt aber, dass das Werk die Zahlungsfrist bis zum 20. November 1989 erstreckt. Zudem macht es die Einstellung der Energielieferung nicht von der Bezahlung der Verlustscheinsforderung von Fr. 330.– abhängig.

Bemerkungen

An der vom Europarat im Juni 1988 in Strassburg durchgeführten «Table ronde avec les Ombudsmen européens» (vgl. Jahresbericht des Ombudsmannes für das Jahr 1988, S. 11) wurde die Frage aufgeworfen, ob der Energieentzug heute noch mit den Menschenrechten vereinbar sei.

IV. Die Intervention dient der Vermeidung von Prozessen

Nr. 11 *Alimenteninkasso; Haftung der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich*

Gegenstand des Anliegens

Frau X wendet sich an den Ombudsmann, weil sie der Meinung ist, die mit dem Alimenteninkasso beauftragte Amtsvormundschaft der Stadt Zürich sei schadenersatzpflichtig für eine Restforderung im Betrage von Fr. 1575.–. Weil das Amt die Forderung zu spät in Betreuung gesetzt habe, sei diese inzwischen verjährt.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht die Leiterin der Inkassostelle der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich um Vernehmlassung und bespricht mit ihr den Fall in der Folge zusätzlich noch mündlich.

Erwägungen

1. Tatsächliches

Gemäss Scheidungsurteil des Bezirksgerichts Zürich aus dem Jahre 1978 wurden die beiden Töchter der Beschwerdeführerin, M und C, unter ihre elterliche Gewalt gestellt. Der Vater wurde zu monatlichen, indexierten Unterhaltsleistungen von je Fr. 500.– verpflichtet.

Den Ausführungen der Inkassostelle zufolge wurden die Alimente anfänglich von der städtischen Amtsvormundschaft bevorschusst. Von den seit der Übernahme des Inkassoauftrages bis zum 31. Dezember 1987 im Totalbetrag von Fr. 106 761.– geschuldeten Alimenten konnte die Inkassostelle vom unterhaltspflichtigen Vater insgesamt Fr. 102 570.20 einbringen und der Mutter auszahlen. Per 31. Dezember 1987 resultierte somit ein Rückstand von Fr. 4190.80. Diese Forderung setzte die Inkassostelle der städtischen Amtsvormundschaft im April 1988 in Betreuung.

Da der geschiedene Ehemann in der Folge seinen Alimentenverpflichtungen grundsätzlich immer nachgekommen war und es nur bezüglich

des indexbedingten und einkommensabhängigen Teils Differenzen gegeben hatte, ging die Inkassostelle der Amtsvormundschaft angesichts von Art. 135 Abs. 1 OR seit 1984 stets davon aus, durch die geleisteten Alimentenzahlungen würde die Verjährung der gesamten von Frau X geltend gemachten Alimentenforderung unterbrochen.

Gestützt auf das Rechtsöffnungsbegehren der Inkassostelle vom Februar 1989 erteilte der Einzelrichter im summarischen Verfahren des Bezirksgerichts Zürich mit Verfügung vom März 1989 definitive Rechtsöffnung für Fr. 2600.06 zuzüglich Verzugszins und Betreuungskosten. Für den Differenzbetrag von Fr. 1575.– hiess der Rechtsöffnungsrichter die Verjährungseinrede des beklagten Vaters gut. Der Richter hielt fest, dass der Vater mit den Alimentenzahlungen im Umfange, um den die Alimentenforderung wegen der Indexklausel erhöht worden war, keine Schuld anerkannt habe. Seine Zahlungen würden in diesem Umfange daher keine die Verjährung unterbrechenden Abschlagszahlungen darstellen.

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Inkassostelle der städtischen Amtsvormundschaft sei für die verjäherte Restforderung von Fr. 1575.– verantwortlich und schadenersatzpflichtig.

2. Rechtliches

Die Haftung des Gemeinwesens richtet sich bei amtlichen, hoheitlichen Tätigkeiten nach dem kantonalen öffentlichen Recht, während für nichthoheitliche, gewerbliche Verrichtungen das Bundeszivilrecht anwendbar ist (BGE 111 II 151; BGE 102 II 47).

Das unentgeltliche Inkasso und die Bevorschussung von Kinderalimenten auf Risiko der Wohngemeinde basiert in der Stadt Zürich auf dem Reglement über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (Stadtratsbeschluss vom 28. April 1982), welches sich seinerseits auf §§ 19ff. des kantonalen Gesetzes über die Jugendhilfe (Jugendhilfegesetz vom 14. Juni 1981) stützt. Diese stark von sozialen Überlegungen geprägten Rechtsgrundlagen haben eine Aufgabe des Gemeinwesens zum Gegenstand, die einen Teil der öffentlichen Sozialhilfe bildet und deren Durchführung eine hoheitliche Tätigkeit bedeutet (vgl. zur Abgrenzung zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Tätigkeit, K. Oftinger/E.W. Stark, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Bd. II/1, 4. A. Zürich 1987, § 20 N 43ff., S. 291ff.; vgl.

auch H.R. Schwarzenbach, Die Staats- und Beamtenhaftung in der Schweiz, mit Komm. zum zürcherischen Haftungsgesetz, 2. A. Zürich 1985, S. 117f.; zur Haftung des Gemeinwesens für das Alimenteninkasso vgl. nun ausdrücklich auch E.W. Stark, die Haftungsvoraussetzung der Rechtswidrigkeit in der Kausalhaftung des Staates für seine Beamten, in: Festschrift für Ulrich Häfelin, Zürich 1989, S. 569ff., insbesondere S. 579 Anm. 34).

Demzufolge richtet sich die Haftung der Amtsvormundschaft nach dem kantonalen Gesetz über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten (Haftungsgesetz vom 14. September 1969), welches in § 6 Abs. 1 bestimmt:

«Der Staat haftet für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung hoheitlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügt.»

Die Haftung gemäss § 6 Abs. 1 des Haftungsgesetzes ist zwar eine Kausalhaftung, sie setzt aber die Widerrechtlichkeit der Aufgabenerfüllung der städtischen Amtsvormundschaft voraus. Da keine Rechtsgutverletzung, sondern eine Vermögensschädigung vorliegt, beurteilt sich die Widerrechtlichkeit nach dem Handlungsunrecht (Stark, a. a. O., S. 579). «Unterlassungen sind widerrechtlich, wenn angesichts eines bestimmten Sachverhalts eine rechtssatzmässig begründete Pflicht des Gemeinwesens bestünde, zu handeln und den Schaden abzuwenden» (F. Gygi, Die Widerrechtlichkeit in der Staatshaftung, in: Beiträge zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Festgabe zum 65. Geburtstag des Verfassers, Bern 1986, S. 297). Widerrechtlichkeit bedeutet im vorliegenden Fall einen Verstoss gegen Normen, die die korrekte Erfüllung des Inkassoauftrages beinhalten. Widerrechtlich ist das Verhalten einer Amtsstelle mit anderen Worten auch dann, wenn geschriebene oder ungeschriebene Normen verletzt werden, welche Sorgfaltspflichten beinhalten.

Obwohl die Inkassostelle von Fr. 106 000.– immerhin Fr. 104 000.– hat einfordern und vermitteln können und obwohl die Gefahr der Verjährung des relativ geringen Differenzbetrages der indexbedingten Erhöhung der Alimente gewiss nicht augenfällig war, muss der Ombudsmann die Widerrechtlichkeit bejahen. Bei der Staatshaftung handelt es sich um eine sogenannte Kausalhaftung, bei welcher ein Verschulden der Amtsstelle nicht Haftungsvoraussetzung ist.

Es muss davon ausgegangen werden, dass der Rechtsöffnungsrichter auch für den Teilbetrag von Fr. 1575.– definitive Rechtsöffnung erteilt hätte, wenn letzterer nicht verjährt gewesen wäre. Der Schaden ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Vermögensstand, wie er heute ist und wie er wäre, wenn die Alimentenforderung im genannten Teilbetrag nicht verjährt gewesen wäre, und beläuft sich auf Fr. 1575.–.

Ergebnis

Gestützt auf die Empfehlung des Ombudsmannes richtet die Inkassostelle Frau X eine Schadenersatzsumme im Betrage von Fr. 1575.– aus.

Nr. 12 *Werkeigentümerhaftung der Stadt Zürich bei Umbau einer Tramhaltestelle*

Gegenstand des Anliegens

Frau X gelangt an den Ombudsmann, weil sie der Auffassung ist, das Tiefbauamt der Stadt Zürich hafte für die Folgen eines Unfalles, der sich beim Überqueren der Tramgeleise auf dem Fussgängerstreifen bei der Haltestelle Langmauerstrasse im Dezember 1988 zugetragen habe.

Das Tiefbauamt der Stadt Zürich lehne eine Haftung mit der Begründung ab, sie sei vermutlich auf einer Eisfläche neben dem für Fussgänger vorgesehenen Übergang ausgeglitten.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht den Leiter des Rechtsdienstes des Tiefbauamtes der Stadt Zürich um Vernehmlassung und bespricht das Geschäft zweimal mit dem zuständigen Juristen des Tiefbauamtes, zuletzt im Beisein von Frau X, um die Antworten der Verunfallten auf Ergänzungsfragen des Ombudsmannes zum genauen Unfallhergang protokollarisch festzuhalten. Die Rechtsabteilung des Tiefbauamtes lehnt kategorisch jede Haftung ab.

Erwägungen

1. Tatsächliches

Frau X wurde noch am Unfalltag in die Notfallstation des Universitätsospitals eingeliefert und musste sich drei Tage später in einem andern Krankenhaus einer Operation zur Behebung einer doppelten Fraktur des linken Fussgelenkes unterziehen. Anschliessend begab sie sich vom 19. Februar bis zum 8. März 1989 in eine Therapiekur. Der von der Beschwerdeführerin auf Fr. 3196.– bezifferte, von ihren Versicherungen nicht gedeckte Schaden ist unbestritten.

Die Tramhaltestelle Langmauerstrasse der Tramlinien 9 und 10 befand sich zur Zeit des Unfalles im Zusammenhang mit Gleiserneuerungsarbeiten im Umbau, worüber ein vom Tiefbauamt der Stadt Zürich angefertigter Plan vorliegt.

Frau X führt aus, sie habe sich an jenem Freitagabend im Dezember 1988 auf dem Heimweg befunden und beabsichtigt, ein Tram der stadteinwärts führenden Linien 9 oder 10 zu benutzen. Um 18.15 Uhr sei es bereits völlig dunkel gewesen, als sie den Fussgängerstreifen zwischen den Häusern Winterthurerstrasse 122 und 123 betreten habe. Vorerst habe sie einen in die provisorisch stadteinwärts verlegte Tramhaltestelle einfahrenden Tramzug vorbeifahren lassen und dann anschliessend die in der Strassenmitte befindlichen Tramschienen zu überqueren begonnen. Wegen der Bauarbeiten seien die Schienen freigelegt und vorgestanden. Als sie über die Schiene gestiegen sei, sei sie plötzlich ausgeglichen und gestürzt. Erst nach dem Sturz habe sie bemerkt, dass sich zwischen den Schienen, wo der Belag entfernt gewesen sei, eine spiegelglatte Eisschicht gebildet gehabt habe.

2. Rechtliches

Rechtlich fällt als Haftungsgrund neben dem Eisenbahnhaftpflichtgesetz (Art. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Post vom 28. März 1905, = EHG) insbesondere die Werkeigentümerhaftung gemäss Art. 58 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) in Betracht. Die Anwendbarkeit des EHG auf Fälle wie den vorliegenden erscheint zumindest als zweifelhaft (A. Keller, Haftpflicht im Privatrecht, Bd. I,

4. A. Bern 1979, S. 192, unter Hinweis auf BGE 96 II 218 ff.; K. Oftinger, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Bd. II/1, 3. A. Zürich 1970, § 21, S. 305 und S. 335f.).

Die Werkeigentümerhaftung nach Art. 58 Abs. 1 OR setzt einen sogenannten Werkmangel voraus:

«Der Eigentümer eines Gebäudes oder eines anderen Werkes hat den Schaden zu ersetzen, den diese infolge von fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder von mangelhafter Unterhaltung verursachen.»

Zur Haftpflicht des Strasseneigentümers besteht eine reichhaltige Gerichtspraxis. So entspricht es allgemeiner Regel, dass der Strassenbenützer die gegebene Vernunft und Vorsicht walten lassen soll, was das vom Strasseneigentümer zu vertretende Mass an Aufwand herabsetzt. Die Strasse muss lediglich bei angemessener Sorgfalt gefahrlos benützbar sein. Steht eine Strasse in Reparatur, so darf erhöhte Vorsicht des Benützers erwartet werden. Andererseits wird vom Strasseneigentümer verlangt, dass er dem gefährlichen Zustand einer in Reparatur befindlichen Strasse mit zweckdienlichen Massnahmen (wie Abspernung, Abschränkung, Kennzeichnung, Beleuchtung) Rechnung trägt (K. Oftinger/E. W. Stark, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Besonderer Teil, Bd. II/1, 4. A. Zürich 1987, § 19, Rz 111 und 112, S. 239ff.; Erhöhte Aufmerksamkeit: BGE 108 II 184).

Die Sachverhaltsdarstellung des Tiefbauamtes vermag nicht zu überzeugen. Das Tiefbauamt meint, wahrscheinlich sei, dass die Verunfallte, als sie sich bereits auf den Gleisen befunden habe, eine Abkürzung habe einschlagen wollen, um ein einfahrendes Tram zu erreichen. Dabei müsse sie vom Übergang abgewichen und ins Leere getreten sein. In der Befragung durch den Ombudsmann bestreitet Frau X diese Darstellung.

Frau X hält dieser Vermutung nach Ansicht des Ombudsmannes zu Recht entgegen, es wäre wegen der Bauabschränkungen nicht leicht möglich gewesen, den Fussgängerübergang zu verlassen und eine Abkürzung einzuschlagen. Aus dem vom Tiefbauamt angefertigten Plan geht hervor, dass die langgezogene, aus rot-weissen Brettern bestehende Bauabschränkung ein durchgehendes Hindernis bildete, wel-

ches lediglich an dem für die Fussgänger vorgesehenen Ort eine Lücke aufwies. Plan und Aussage von Frau X decken sich. Ausserdem hat der Ombudsmann keinen Anlass, an den glaubwürdigen Ausführungen von Frau X zu zweifeln.

Aus den am Unfalltag von der Stadtpolizei versehentlich aufgenommenen Photographien eines andern Fussgängerüberganges bei der Einmündung Langmauerstrasse ist ersichtlich, dass die Unebenheiten, insbesondere zwischen den Tramschienen, mit Brettern ausgefüllt waren. Beim Fussgängerstreifen, den die Verunfallte benützte, fehlten derartige, niveausgleichende Bretter. Dem detaillierten Polizeirapport vom 23. Januar 1989 ist zu entnehmen, dass der Bretterübergang des anderen Fussgängerstreifens praktisch eisfrei war, während sich am Unfallabend zwischen den Tramgleisen Eisflächen gebildet hatten.

Nach Auffassung des Ombudsmannes bildet eine vorstehende Schiene mit einer dahinter verborgenen Glatteisfläche, die mit Brettern oder ähnlichen Massnahmen hätte vermieden werden können, einen Werkmangel. Den Akten ist zu entnehmen, dass die Einlage von Brettern zum Niveausgleich üblich ist. Was die Sorgfaltspflicht der Fussgängerin betrifft, ist nicht ersichtlich, wie sie sich anders hätte verhalten sollen, um den Sturz zu vermeiden.

Erledigung

Unter den geschilderten Umständen ist der Ombudsmann der Auffassung, die Stadt hafte für den geltend gemachten Schaden. Angesichts der Beweislage – die Beschwerdeführerin trägt für ihre Sachverhaltsdarstellung die Beweislast – erscheint es ihm aber als zweckmässig, den Fall in Form eines Vergleiches unter Berücksichtigung eines allfälligen Prozessrisikos gütlich zu erledigen.

Frau X und der Vorstand des Bauamtes I stimmen folgendem Vergleichsvorschlag des Ombudsmannes zu: Das Bauamt I richtet Frau X per Saldo aller Ansprüche und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht eine Entschädigung von Fr. 2400.– (75% des geltend gemachten Schadens) aus.

V. Der Ombudsmann als Mittler

Nr. 13 Ungültigerklärung der Niederlassungsbewilligung

Gegenstand des Anliegens

Die Eheleute X suchen den Ombudsmann am 16. Januar 1990 auf, weil die Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich auf ihren jugoslawischen Pässen den Eintrag betreffend die Niederlassungsbewilligung C grundlos mit dem Stempel «ungültig» versehen habe, was auch zur Einstellung der Herrn X zustehenden IV-Rente ab Dezember 1989 geführt habe. Frau X ist auch verunsichert, ob der Restaurationsbetrieb, in welchem sie als Hausangestellte arbeitet, sie weiterhin beschäftigen darf.

Abklärungen

Der Ombudsmann unterbreitet das Geschäft dem Chef der Einwohnerkontrolle zur Berichterstattung, die bereits am 25. Januar unter Beilage der erforderlichen Akten eingeht.

Erwägungen

Tatsächliches

Aus der Sicht der Besucher lassen sich die Vorgänge wie folgt zusammenfassen: Herr und Frau X kamen im Jahre 1970 zusammen mit ihrem 1961 geborenen Sohn in die Schweiz und bezogen in der Folge in der Stadt Zürich eine eher kleinere Dreizimmerwohnung. Als sich der Sohn verheiratete, lebten beide Ehepaare zusammen in der bisherigen Dreizimmerwohnung. Mit der Zeit erwies sich die Wohnung als zu klein, und man bezog gemeinsam eine grössere Dreizimmerwohnung. Als Mieter zeichnete X sen. Aus der Ehe des X jun. gingen zwei Kinder hervor, weshalb auch die geräumigere Wohnung für den Aufenthalt von sechs Personen zu eng wurde. Man kam überein, dass sich das Ehepaar X sen. eine eigene Wohnung suche, und überschrieb den Mietvertrag auf Herrn X jun. Da die Wohnungssuche bisher erfolglos blieb, lebte man einstweilen weiterhin zusammen.

Als sich Herr X sen. im Dezember 1989 bei der Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse nach dem Verbleib der IV-Rente erkundigt habe, sei ihm mitgeteilt worden, die Hausverwaltung habe ihn per 30. April 1989 nach Jugoslawien abgemeldet.

X sen. begab sich auf die Einwohnerkontrolle, wo er geltend machte, die Hausverwaltung habe ihn und seine Frau wider besseres Wissen abgemeldet, habe sie doch um die Umstände gewusst und ein weiteres provisorisches Zusammenleben der beiden Familien ausdrücklich bewilligt.

Die Einwohnerkontrolle, die aufgrund der Abmeldung das Ehepaar im Einwohnerregister gestrichen hatte – womit gleichzeitig auch die Niederlassungsbewilligung erlosch –, liess das Anwesenheitsverhältnis polizeilich überprüfen. Dem Polizeirapport vom 22. Januar 1990 ist zu entnehmen, dass die Vermieterin anlässlich der Überschreibung des Mietvertrages auf X jun. ein weiteres Zusammenleben der beiden Familien nicht mehr geduldet haben will, andererseits aber dem Ehepaar X sen. kein Aufenthaltsunterbruch angelastet werden kann.

Erledigung

Die Einwohnerkontrolle erklärt sich in Anbetracht des Sachverhaltes bereit, die erfolgte Abmeldung bzw. Streichung im Einwohnerregister zu annullieren, die beiden Ausländerausweise dem Ehepaar X sen. wieder auszuhändigen und im Pass den konventionellen Stempel «C 19.7.1990» wieder einzutragen.

Nr. 14 IV-Zusatzleistungen; Begehren um rückwirkende Ausrichtung

Gegenstand des Anliegens

Frau X gelangt im Januar 1989 an den Ombudsmann, weil die Invalidenbeihilfe der Stadt Zürich sich nicht bereit erkläre, ihr rückwirkend auf den Zeitpunkt der Ausrichtung einer halben IV-Rente ab Dezember 1984 IV-Zusatzleistungen auszurichten.

Erwägungen

Tatsächliches

Mit Verfügung der Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse vom 2. Februar 1988 wurde Frau X eine 50%ige IV-Rente von monatlich Fr. 444.– mit Wirkung ab Dezember 1984 zugesprochen, und es wurde ihr für die Dauer der Rückwirkung ein Totalbetrag von Fr. 15 291.– ausgerichtet. Die Bezügerin ist der Ansicht, sie habe dementsprechend ab Dezember 1984 auch Anspruch auf IV-Beihilfe. Die Sachbearbeiterin der städtischen IV-Beihilfe lehnt nach der Darstellung von Frau X einen Anspruch auf rückwirkende Leistungen mit der Begründung ab, sie habe die dafür gesetzlich festgelegte sechsmonatige Anmeldefrist verpasst.

Für die Verpassung der Frist macht Frau X beim Ombudsmann die Organe der Beihilfe verantwortlich, und sie gibt dafür folgende Ausführungen zu Protokoll:

«Während des Monats Mai 1988 war ich längere Zeit krank. Im Juni musste ich mich im Stadtspital Triemli zwei Operationen unterziehen. Der Spitalaufenthalt dauerte nach meiner Erinnerung etwa drei Wochen. Bis Ende November war ich zum grossen Teil arbeitsunfähig, bis September 100%; dann 75%, später wieder 100% (diese Ausführungen belegt die Besucherin durch Vorlage der entsprechenden Arztzeugnisse). Schon im März 1988 erkundigte ich mich telefonisch bei der IV-Beihilfe betreffend die Anmeldung. Ich erhielt aber nie eine erschöpfende Auskunft. Die Beihilfe gab mir ein Unterlagenblatt für die Gesuchstellung von Zusatzleistungen zur AHV IV. Diese Unterlagen besorgte ich, weil man mich dazu aufgefordert hatte. Als ich im Sommer, noch während der sechsmonatigen Frist, die Unterlagen beisammen hatte, telephonierte ich wieder der Beihilfe und wurde nun mit einem Herrn (A) verbunden, nachdem ich vorher mit einem Herrn (B) in Verbindung gewesen war. Nachdem ich Herrn (A) nach vielen Bemühungen wieder erreichte, erklärte er mir, dass es sich jetzt nicht lohne, mich mit ihm zu besprechen, da eine andere Mitarbeiterin, eine Frau (C), an seine Stelle trete. Ich setzte mich mit der Beihilfe, bis zum geht nicht mehr' telefonisch in Verbindung, erreichte aber nie jemanden. Die Sachbearbeiter waren stets an Sit-

zungen oder sonst nicht erreichbar. Schliesslich konnte ich dann mit Frau (C) telephonisch in Kontakt treten. Frau (C) machte mich nun darauf aufmerksam, dass ich die Frist von sechs Monaten wahrscheinlich verpasst hätte. Nun meldete ich mich schriftlich an».

Rechtliches

Die Verordnung des Bundesrates über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 15. Januar 1971 mit seitherigen Änderungen (ELV) bestimmt in Art. 22 Abs. 1:

«Wird die Anmeldung für eine Ergänzungsleistung innert sechs Monaten seit der Zustellung der Verfügung über eine Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung oder der Invalidenversicherung eingereicht, so beginnt der Anspruch mit dem Monat der Anmeldung für die Rente, frühestens jedoch mit der Rentenberechtigung.»

Als die Bezügerin sich am 23. Dezember 1988 schriftlich an die IV-Beihilfe wandte, war diese sechsmonatige Anmeldefrist abgelaufen.

In der vom Ombudsmann eingeholten Vernehmlassung teilt der Chef der Beihilfe mit, dass die Telephonate von Frau X mit der Beihilfe nicht mehr in den Einzelheiten rekonstruierbar seien. In Abwägung des grundsätzlichen Vorranges des Gesetzes gegenüber unrichtigen oder unvollständigen Auskünften von Verwaltungsorganen einerseits und des Anspruchs des Bürgers auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Auskünfte andererseits sei die Beihilfe bereit, die sechsmonatige Frist doch noch als gewahrt zu betrachten. Im Sozialversicherungsrecht sei es zweckmässig, an das Verhalten der beteiligten Bürger nicht in jedem Falle die gleich hohen Anforderungen zu stellen wie an das Verhalten der beteiligten Verwaltungsbehörden. Diese Rechtsauffassung begrüsst der Ombudsmann.

Erledigung

Die städtische Invalidenbeihilfe wird, entsprechend dem Begehren von Frau X, die Leistungen ab Rentenbeginn berechnen und die Auszahlung verfügen.

Nr. 15 Parkbusse; schikanöses Verhalten von Polizeiorganen?

Gegenstand des Anliegens

Herr X, Schüler einer Abteilung der Berufsschule, beklagt sich beim Ombudsmann über ein von ihm als schikanös empfundenenes Verhalten der Stadtpolizei.

Erwägungen

1. Aus der Darstellung von X ergibt sich folgender Ablauf der Begebenheiten: X, der das Mittagessen zuhause eingenommen hatte, wofür er sich auf Zeugen beruft, parkierte seinen PW kurz vor Schulbeginn um 13.00 Uhr auf einem nahe dem Schulgebäude gelegenen Parkplatz und bezahlte durch Einwurf von zwei 50-Rappen-Stücken eine zweistündige Parkdauer. Zu seinem Erstaunen fand er in der Pause um 14.00 Uhr unter dem Scheibenwischer einen Parkbussenzettel vor. Er begab sich ins Schulhaus zurück und klagte das ihm widerfahrene Unrecht seinem Lehrer, der ihm empfahl, sofort die Polizei zu orientieren. Unverzüglich wollte er daraufhin die Ordnungsbussenzentrale am Schaffhauserplatz aufsuchen, gewährte aber noch vor der Abfahrt zwei Polizeibeamte und vermutete, diese hätten die Busse verhängt. Er fuhr nun den Beamten nach, holte sie an der Sihlhallenstrasse ein, stellte sein Auto in der Eile, um sich die Beamten nicht entgehen zu lassen, vor einem Fussgängerstreifen auf dem Trottoir ab und kam mit den beiden Polizeifunktionären in das gewünschte Gespräch. Die Polizeiorgane hielten an der Parkbusse fest und begründeten diese mit der Feststellung, die Pneus seien trotz der regennassen Strasse trocken vorgefunden worden. Enttäuscht wollte X zur Schule zurückfahren, worauf der eine Beamte nun die Wagenpapiere verlangte und den Bussenzettel zurücknahm, X aber gleichzeitig neu busste, nunmehr wegen Parkierens im Bereich der Halteverbotslinie. Diese zweite Busse erachtet X als Schikane, sei doch die Polizei offenbar selber zur Überzeugung gekommen, die erste Busse sei zu Unrecht verhängt worden.

2. Aufgabe der Ombudsmann-Einrichtung ist es, das Vertrauen des Bürgers in seine Behörden zu festigen. Wird das Gerechtigkeitsgefühl insbesondere junger Menschen unnötigerweise verletzt, so wird damit

nicht selten ein langdauernder Vertrauensschwund ausgelöst. Der Ombudsmann ersucht daher, obwohl die zweite Busse, objektiv betrachtet, nicht zu beanstanden sein dürfte, den Chef der Ordnungsbussenzentrale um Abklärung und Berichterstattung. Dieser beauftragte den Vorgesetzten der beiden Beamten mit der Untersuchung. Aus der Sicht der Polizei hat sich der Sachverhalt insoweit etwas anders verhalten, als X den entlang der Halteverbotslinie auf dem Trottoir parkierten Wagen trotz Aufforderung nicht umparkiert hat.

Erledigung

In ihrem Bericht an den Ombudsmann hält die Ordnungsbussenzentrale fest, der Verkehrsdienst sei der Ansicht, aufgrund der Umstände sollte an der Ordnungsbusse nicht festgehalten werden; die Ordnungsbussenzentrale könne sich diesem Antrag anschliessen und annulliere die Busse, erscheine es doch als verständlich, dass der Gebüsste, der wohl etwas erregt gewesen sei, auf die Wegweisung nicht reagiert habe.

VI. Der Ombudsmann zwischen Ersuchen um grosszügiges Entgegenkommen und missbräuchlicher Inanspruchnahme

Nr. 16 Sachbeschädigung; Begehren um Rückzug von Strafanträgen der Verwaltung

Gegenstand des Anliegens

Das Bauamt I und die Liegenschaftenverwaltung stellten bei der Bezirksanwaltschaft des Bezirkes Zürich Strafantrag gegen Frau X, Herrn Y und Frau Z wegen Sachbeschädigung. Die polizeilichen Einvernahmen haben stattgefunden. Frau X, geboren 1970, wurde bereits durch die Bezirksanwältin einvernommen, welche ihr geraten habe, sich bei der Verwaltung um einen Rückzug des Strafantrages zu bemühen. Die Einvernahmedaten für Herrn Y und Frau Z sind auf die kommenden Tage festgesetzt.

Die drei Besucher erwarten vom Ombudsmann, dass er ihnen Beistand leiste und der Verwaltung den Rückzug der Strafanträge nahelege.

Erwägungen

1. Die eingehende Besprechung des Ombudsmannes mit den drei untereinander befreundeten Besuchern zeigt aufgrund ihrer Ausführungen folgendes Bild:

Nach dem Besuch eines Solidaritätsfestes zugunsten hungerstreikender türkischer Gefangener beschlossen die drei, noch nicht sofort nach Hause zu gehen, sondern noch etwas im Niederdorf zu flanieren. Um etwa 01.00 Uhr zündeten sie aus ihnen selber nicht recht erklärlichen Gründen die Zeitungsplakate eines um diese Zeit geschlossenen Kioskes, der zu einer städtischen Liegenschaft gehört, an der Mühlegasse an. Sie warteten das Versiegen des kleinen Brandes ab, zogen weiter und steckten einen offiziellen städtischen gelben Abfalleimer in Brand. Auf dem folgenden Heimweg wurden sie von der Polizei aufgehalten und gestanden den Unfug.

Nach der polizeilichen Einvernahme auf der Hauptwache der Stadtpolizei schaffte Y einen Kübel Wasser herbei, und das Trio kehrte zum Kiosk zurück, um diesen so gut als möglich vom entstandenen Russ zu reini-

gen. Mit dem restlichen Wasser begab man sich zum angezündeten Papierkorb, um den von der Polizei bereits gelöschten Brand noch gänzlich zu tilgen. Hierauf übernachtete man in der elterlichen Wohnung von X gemeinsam, um am nächsten Morgen den Kioskinhaber aufzusuchen und sich bei ihm zu entschuldigen. Dieser habe der Angelegenheit keine allzu grosse Bedeutung beigemessen und bemerkt, die sich im Gange befindenden Renovationsarbeiten an der städtischen Liegenschaft seien ohnehin noch nicht abgeschlossen.

2. Auf eingehendes Befragen jedes einzelnen erklären alle drei Besucher, sie seien nicht vorbestraft, würden nicht in der Drogenszene verkehren und seien an keinen Fassadenschmierereien beteiligt. Alle drei Besucher geben an, bei ihren Eltern zu wohnen und eine Berufslehre zu absolvieren.

Der Ombudsmann hat keinen Anlass, an der Glaubwürdigkeit der Aussagen zu zweifeln, die Antworten auf die gestellten Fragen erfolgten rasch und sicher, weder vorlaut noch ungezogen. Es darf davon ausgegangen werden, die Verzeigten hätten aus der Begebenheit eine Lehre gezogen und ähnliche Vorfälle würden sie sich nicht wieder zuschulden kommen lassen. Unter diesen Umständen scheint es dem Ombudsmann als angebracht, die Besucher, auch unter Berücksichtigung ihres noch jugendlichen Alters, von einer gerichtlichen Bestrafung zu verschonen. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Schadenersatzforderungen vollumfänglich anerkannt und beglichen werden.

Empfehlungen und Erledigung

Für einmal verzichtet der Ombudsmann auf den Beizug der Polizeiakten und empfiehlt den beiden beteiligten Verwaltungsabteilungen, unter Beilage seines Protokolls, den Rückzug der Strafanträge.

Nachdem die Schadenersatzforderungen bezahlt worden sind, zieht die Verwaltung die Strafanträge zurück.

Nr. 17 Kündigung einer städtischen Mietwohnung durch die Liegenschaftsverwaltung

Gegenstand des Anliegens

Die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Zürich kündigte mit Schreiben vom 7. Dezember 1989 das mit Frau X bestehende Mietverhältnis über die Eineinhalbzimmer-Atelierwohnung in der städtischen Liegenschaft A auf den 31. März 1990. Die Mieterin ersucht den Ombudsmann, sich bei der Liegenschaftsverwaltung um Rückgängigmachung der Kündigung zu verwenden.

Vorgeschichte

Die Liegenschaftsverwaltung vermietete Frau X auf den 1. September 1979 zur Ausübung ihres künstlerischen Berufes eine Eineinhalbzimmer-Atelierwohnung in der Innenstadt. Mit der Begründung, der Untermieter halte sich in keiner Weise an die Hausordnung und Frau X habe sich in den zurückliegenden fünf Jahren mehrheitlich in ihrer Wohnung in Paris aufgehalten, kündigte die Verwaltung die Wohnungsmiete rechtzeitig auf den 31. März 1985.

Beim Ombudsmann machte Frau X geltend, ihre Pariser Wohnung habe sie bereits aufgegeben gehabt, als sie mit der Liegenschaftsverwaltung ein Mietverhältnis eingegangen sei. Zutreffend sei aber, dass sie, bedingt durch ihre internationale künstlerische Tätigkeit, wiederholt Unterkunft bei Freunden in Südfrankreich genommen habe. Aus diesem Grund habe sie ihre Zürcher Wohnung untervermietet, was die Liegenschaftsverwaltung geduldet habe. Zu nennenswerten Störungen des Mieterfriedens hätten die Untermieter keinen Anlass geboten. Sofern die Verwaltung an der Kündigung festhalte, werde sie mit allen ihren Werken auf die Strasse gestellt. Davor wollte der Ombudsmann Frau X bewahren, und auf seine Intervention hin zog die Liegenschaftsverwaltung die Kündigung unter der Voraussetzung, dass das Untermietverhältnis bis spätestens 28. Februar 1985 aufgelöst werde, zurück. Zugleich wurde die Mieterin darauf aufmerksam gemacht, dass die Verwaltung keine neue Untermiete bewillige. Frau X erklärte sich mit diesen Bedingungen einverstanden, und der Untermieter zog aus der Wohnung aus.

Erwägungen

Erbost über die erneute Kündigung, diesmal auf den 31. März 1990, teilte die Mieterin der Liegenschaftenverwaltung mit Brief vom 10. Januar 1990 mit: «Ich habe Ihre Kündigung meiner Wohnung... zur Kenntnis genommen und werde auf den 31. Januar 1990 ausziehen. Am 24. Januar putzt (es folgen Name und Adresse der Reinigungsfirma) die Wohnung, um sie Ihnen direkt zu übergeben.» Im nachhinein erachtet Frau X diese Reaktion als voreilig. Auch dafür zeigt der Ombudsmann noch Verständnis, und es gelingt ihm, zu bewirken, dass die Liegenschaftenverwaltung es bei der auf den 31. März 1990 ausgesprochenen Kündigung bewenden lässt.

Hingegen lässt der Ombudsmann Frau X wissen, dass er sich für eine nochmalige Annullation der Kündigung nicht mehr einsetzen werde, da sie versucht habe, das Verbot der Eingehung einer Untermiete durch Einräumung einer «Benutzungsmöglichkeit» zu umgehen. Bei den vom Ombudsmann von der Liegenschaftenverwaltung beigezogenen Akten findet sich nämlich ein Inserat im Tages-Anzeiger vom April 1989. Es hat folgenden Wortlaut: «Stadt Zürich, ruhiges Atelier, tagsüber zu vermieten» (es folgt die Telefonnummer von Frau X). Zudem berichtet die Liegenschaftenverwaltung, Frau X halte sich weiterhin vorwiegend in Frankreich auf und benütze die Wohnung in Zürich mehr nur als gelegentliche Absteige. Obwohl die Mieterin auch dafür eine – nicht ungläubhafte – Erklärung vorträgt, unterlässt der Ombudsmann Weiterungen. Bei der heute herrschenden Wohnungsnot kann er es nicht verantworten, dass die Liegenschaftenverwaltung Mietverhältnisse auch dann aufrechterhalten soll, wenn die Benutzung durch den Mieter nur sehr spärlich ist. Im vorliegenden Fall muss er davon ausgehen, dass sich Frau X auch im kommenden Jahr mehrheitlich in ihrem grösseren Atelier in Frankreich aufhalten wird.

VII. Der Ombudsmann als schneller Helfer

Nr. 18 Bestattung; Beisetzung in einem Familiengrab oder in einem Reihengrab?

Vorbemerkung

Vom Ombudsmann wird immer wieder rasche Hilfe erwartet. Erscheint das Anliegen objektiv als dringlich, bemüht er sich um sofortige Behandlung, wobei notgedrungen andere pendente Geschäfte zurückgestellt werden müssen.

Gegenstand des Anliegens

Frau X sucht den Ombudsmann durch Vermittlung ihres Rechtsanwaltes und in Begleitung ihres Treuhänders kurzfristig in der Sprechstunde auf, weil das Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich ihren kurz zuvor verstorbenen Bruder W offenbar auf Drängen ihrer Schwester T provisorisch in einem Reihengrab eines städtischen Friedhofes erbestatten wolle, obwohl der Verstorbene seit 1951 Mieter eines Privatgrabes auf demselben Friedhof sei. Das Bestattungs- und Friedhofamt sei darüber verunsichert, ob W im Familiengrab beigesetzt werden dürfe. Als Schwester des Verstorbenen äussert Frau X den Wunsch, ihr Bruder sei im erwähnten Familiengrab beizusetzen, was dem Willen des Verstorbenen entspreche. Die Trauerfeier habe bereits stattgefunden. Die eigentliche Beisetzung sei auf übermorgen festgesetzt. Bis dann habe das Bestattungsamt über die definitive Beisetzung zu entscheiden.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht den zuständigen Juristen der Präsidialabteilung um unverzügliche Zusendung der Akten. Eine erste Stellungnahme geht gleichentags unter Beilage der wesentlichsten Akten beim Ombudsmann ein. Nach weiteren Erkundigungen beim Zivilstandsamt der Stadt Zürich bespricht der Ombudsmann die Angelegenheit sodann telephonisch mit dem stellvertretenden Chef des Bestattungs- und Friedhofamtes.

Erwägungen

Eine letztwillige Verfügung des Verstorbenen bezüglich der Beisetzung liegt nicht vor. Der Mietvertrag über das Privatgrab datiert vom 5. Dezember 1951. Beim unterzeichnenden Mieter W handelt es sich nach den Abklärungen des Ombudsmannes zweifelsfrei um den Verstorbenen.

Auftraggeber des schriftlichen Auftrages vom 1. Dezember 1952 an das Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich «zur Bepflanzung und zum Unterhalt des Familiengrabes» sind gemäss Akten «die Erben von W, Frau T». Das Bestattungs- und Friedhofamt antwortete: «Von Ihrer Bemerkung auf dem Einzahlungsschein haben wir Kenntnis genommen und werden das obgenannte Grab künftig auf Ihre Rechnung besorgen.»

Der Mietvertrag vom 5. Dezember 1951 bestimmt unter anderem:

«Das Benützungsrecht am Grabe steht dem Mieter, seiner Ehefrau und seinen direkten Nachkommen innerhalb der Vertragsdauer zu, jedoch nur für solange, als sie der Unterhaltungspflicht ordnungsgemäss nachkommen. ... Der Mieter und seine Rechtsnachfolger sind berechtigt, mit Zustimmung des Bestattungs- und Friedhofamtes weiteren Personen die Benützung des Grabplatzes zu bewilligen. – Die Untermiete ist untersagt. Die Übertragung der Rechte und Pflichten des Mieters an einen Dritten unterliegt der Zustimmung des Bestattungs- und Friedhofamtes.»

Die Aufgabe des Bestattungs- und Friedhofamtes beschränkt sich rechtlich grundsätzlich darauf, in jedem Todesfalle die Bestattungsart (Erdbestattung oder Kremation) festzulegen und für ein schickliches Begräbnis zu sorgen (Art. 53 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung). Der Entscheid über die übrigen mit der Bestattung zusammenhängenden Fragen obliegt dagegen den nächsten Angehörigen, welche – wie auch das Bestattungsamt – in erster Linie den Willen des Verstorbenen zu respektieren haben (vgl. z. B. § 29 Abs. 1, § 31, § 34 Abs. 2 und 3 der kantonalen Verordnung über die Bestattungen vom 7. März 1963 mit Änderungen vom 25. Mai 1988; Art. 18 Abs. 1 der städtischen Verordnung über das Bestattungswesen und die Friedhöfe,

Stadtratsbeschluss vom 25. Juni 1971, mit seitherigen Änderungen). Es ist daher Sache der Hinterbliebenen, dem Bestattungs- und Friedhofamt klaren Bescheid über die Grabstätte zu geben. Da Frau X und Frau T miteinander zerstritten sind, stellt sich für den Ombudsmann wie für das Bestattungs- und Friedhofamt die Frage, wo der Verstorbene im Falle der Uneinigkeit der nächsten Angehörigen aufgrund der Rechtslage beizusetzen ist.

Mieter des Privatgrabes war der verstorbene W. Nach den zitierten Bestimmungen des Mietvertrages stand ihm als Mieter des Familiengrabes die Benützungsbefugnis über das Privatgrab zu. Dass Frau T für die Kosten der Grabbesorgung aufgekommen ist, vermag daran nichts zu ändern. Die interne Verteilung der Auslagen für den Grabunterhalt unter den Geschwistern ist für die Rechtsstellung des Mieters im vorliegenden Fall nicht von Belang. Anders wäre zu entscheiden, wenn erwiesen wäre, dass der Mieter den zitierten Verpflichtungen des Mietvertrages nicht nachgekommen wäre, was nicht nachgewiesen ist. Allein aus der Notiz auf einem Einzahlungsschein von Frau T, man möge inskünftig die Rechnungen an sie adressieren, kann nicht abgeleitet werden, der Mieter habe infolge Vernachlässigung der Unterhaltungspflicht das Benützungsrecht eingebüsst oder gar, es habe ein Wechsel der Vertragsparteien stattgefunden.

Irgendwelche schwerwiegende Verfehlungen des Verstorbenen, die unter Umständen Anlass geben könnten, von einer Beisetzung im Familiengrab abzusehen, sind dem Ombudsmann nicht bekannt und sind von den Angehörigen gegenüber dem Bestattungsamt auch nicht vorgebracht worden.

Ergebnis

Unter den vorliegenden Umständen empfiehlt der Ombudsmann dem Bestattungs- und Friedhofamt der Stadt Zürich im Einvernehmen mit der Präsidialabteilung, den Verstorbenen in dem von ihm gemieteten Familiengrab beizusetzen.

Den zerstrittenen Parteien bleibt es unbenommen, den Zivilrichter anzurufen.

VIII. Die Institution fördert die Transparenz der Verwaltung

Nr. 19 Berechnung des Pensionspreises in städtischen Altersheimen

Vorbemerkung

Bei der Abklärung eines zunächst einfach scheinenden Einzelfalles über die Berechnung eines Pensionspreises in einem städtischen Altersheim stiess der Ombudsmann auf unerwartete Schwierigkeiten. Diese deuteten auf eine über den Einzelfall hinausgehende, allgemeine Problematik, von welcher sämtliche Pensionäre städtischer Altersheime betroffen sind. Der Ombudsmann musste sich die Frage stellen, wie sich die teils unbeholfenen Pensionäre oder deren Angehörige angesichts der für sie weitgehend unzugänglichen Berechnungsgrundlagen und der Kompliziertheit der Berechnung zurechtfinden können, wenn die Pensionspreisberechnung auch dem Ombudsmann erhebliche Mühe bereitet. Die abschliessende Empfehlung des Ombudsmannes im nachstehend wiedergegebenen Fallbeispiel erscheint von genereller Bedeutung.

Gegenstand des Anliegens

Die betagte Frau X, langjährige Pensionärin eines städtischen Altersheims, erkundigt sich beim Ombudsmann nach den Berechnungsgrundlagen des Pensionspreises, welcher erhöht worden sei, obwohl das von ihr kurz zuvor ausgefüllte Erhebungsformular des Sozialamtes eher eine Reduktion hätte erwarten lassen.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht den 1. Zentralsekretär des Sozialamtes schriftlich um Vernehmlassung. Dem Antwortschreiben des Sozialamtes liegen die Stellungnahmen des Amtes für Altersheime und der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenbeihilfe der Stadt Zürich bei. Um alle für die Nachprüfung der Pensionspreisberechnung benötigten Rechtsgrundlagen und Unterlagen zu beschaffen, werden weitere Abklärungen beim Amt für Altersheime, bei der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenbeihilfe, bei der Stadtkanzlei sowie beim Stadtarchiv

erforderlich. Eine Unklarheit (Tippfehler) in der dem Ombudsmann mitgeteilten Pensionspreisberechnung für Frau X bedingt eine erneute Rücksprache mit der Verwaltung.

Erwägungen

1. Die Pensionspreisberechnung für Frau X

Für die Erfassung des Vermögens von Frau X stellt das Sozialamt auf deren Steuererklärung ab, während es das Einkommen einem besonderen, von den Pensionären auszufüllenden Erhebungsblatt entnimmt, welches unter dem Titel «Einkommen» vier vorgedruckte Zeilen aufweist. Das Sozialamt führt aus, aus Versehen sei Frau X ein veraltetes Erhebungsblatt ausgehändigt worden. Selbstverständlich müsse der Pensionspreis aufgrund der aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse berechnet werden. Die Korrektur der veralteten Daten des Erhebungsblattes anhand der Angaben der jüngsten Steuererklärung habe zu einer Erhöhung des Pensionspreises geführt, was Frau X angesichts des von ihr ausgefüllten Erhebungsblattes verständlicherweise habe verunsichern müssen.

Neben AHV-Rente und Alterspension wurden ausserdem die Vermögenserträge von Frau X berücksichtigt, wobei letztere aufgeteilt wurden in Liegenschaftenertrag einerseits und Sparzinsen andererseits, je mit einer separaten Vermögenszuschlagsberechnung. Bei den Wertschriften und Guthaben ist im vorliegenden Fall eine besondere Tabelle 1/Kat. A/Rückseite heranzuziehen, welche den mutmasslichen Zinsertrag bereits berücksichtigt und auf einer bestimmten Zeile bei einem bestimmten Vermögen einen bestimmten Vermögenszuschlag angibt. Beim Vermögenszuschlag für die Liegenschaft wurde $\frac{1}{15}$ des Reinvermögens (zur Ermittlung des monatlichen Betrages noch durch 12 dividiert) berücksichtigt und zum Liegenschaftenertrag hinzugezählt. Die Addition dieser Beträge inklusive AHV-Rente und Alterspension ergibt für Frau X die Summe von Fr. 8852.–, welche als sogenannte Berechnungsgrundlage dient. Da bei günstigen Einkommens- und Vermögensverhältnissen die vorgesehenen Höchstpreise überschritten werden können, ist im vorliegenden Fall eine weitere Tabelle 2/Kat. A/Vorderseite heranzuziehen, wobei dem Höchstpreis eine Berechnungsgrundlage von Fr. 5000.– entspricht, woraus für Frau X ein Berech-

nungsgrundlagenüberhang von Fr. 3852.– resultiert (Fr. 8852.– / Fr. 5000.–). Davon sind nun gemäss einem Schreiben des Fürsorgeamtes vom 27. November 1987 15% zu berechnen, was einen Zuschlag für Mehreinkommen und Mehrvermögen von Fr. 578.– pro Monat ergibt. Der aus Pensionshöchstpreis (Fr. 2100.–) und Zuschlag (Fr. 578.–) zusammengesetzte monatliche Pensionspreis beläuft sich für Frau X somit auf Fr. 2678.–.

Die Nachrechnung durch den Ombudsmann ergibt, dass der Pensionspreis für Frau X mit den Berechnungsgrundlagen des Sozialamtes übereinstimmt, was er ihr in Form eines ausführlichen Schlussberichts mitteilt.

Nach Ansicht des Ombudsmannes ist eine derartige Pensionspreisberechnung nicht transparent. Die Gründe und Motive für die einzelnen Rechnungsschritte sind kaum mehr nachvollziehbar. Mit der beschriebenen Pensionspreisberechnung dürften die Pensionäre und ihre Angehörigen überfordert sein. Hinzu kommt, dass sich mit der Pensionspreisberechnung mindestens drei Amtsstellen befassen: Das Amt für Altersheime setzt die Berechnungsgrundlagen fest, das Seniorenamt oder die einzelnen Heimleitungen erheben die Einkommens- und Vermögensdaten der Pensionäre, und die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenbeihilfe führt schliesslich die Pensionspreisberechnung im Einzelfall durch.

2. Rechtsgrundlagen

Nach der ab 1. Juli 1981 geltenden Heimordnung der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich (vom 5. Mai 1981) werden die generellen Pensionspreise der städtischen Altersheime durch den Stadtrat beschlossen und richten sich nach Einkommen und Vermögen sowie nach Art des Heimes.

Der jüngste diesbezügliche Stadtratsbeschluss Nr. 3524 betreffend Erhöhung der Pensionspreise für die Altersheime des Sozialamtes datiert vom 9. Dezember 1987 und enthält die monatlichen Mindest- und Höchstpreise der einzelnen Heimkategorien sowie die Ermächtigung der Vorsteherin des Sozialamtes, in besonderen Fällen davon abzuweichen. Auf welche Einkommens- und Vermögensdaten der Pensionäre abzustellen sei, wird nicht gesagt. Ebensowenig ist ersichtlich, wie die

Abstufung zwischen Mindest- und Höchstpreis vorzunehmen sei. Angaben über die Höhe von Einkommens- und Vermögenszuschlägen fehlen.

Bei den vorangehenden Stadtratsbeschlüssen handelt es sich stets nur um «Erhöhungen». Selbst auf 30 Jahre zurück ist ein «Grundbeschluss» nicht greifbar.

Von Interesse ist jedoch der Stadtratsbeschluss Nr. 3318 vom 24. November 1976, welcher in Ziff. 3 unter anderem bestimmt:

«Als freies Vermögen werden bei Einzelpersonen Fr. 20 000.– und bei Ehepaaren Fr. 30 000.– angerechnet. Bei höheren Vermögen ist $\frac{1}{15}$ des Mehrbetrages als jährliches Mehreinkommen anzurechnen.»

Nach einem schriftlichen Vermerk des Amtes für Altersheime auf dem Stadtratsbeschluss Nr. 987 vom 2. April 1980, dessen Ziff. 3 identisch ist mit dem Beschluss aus dem Jahre 1976, gilt diese Regelung heute noch. Die genannte Ziff. 3 findet sich auch in den nächsten beiden Erhöhungsbeschlüssen Nr. 3813 vom 17. Dezember 1981 und Nr. 3647 vom 14. Dezember 1983 wieder. Sie fehlt aber im geltenden Beschluss vom 9. Dezember 1987.

Alle vier Beschlüsse (1976, 1980, 1981, 1983) enthielten unter Ziff. 2 Hinweise, wie die Abstufung zwischen Mindestpreis und Höchstpreis vorzunehmen sei. Diese Angaben vermisst man im jüngsten Beschluss von 1987. So ist man im wesentlichen auf das umfangreiche Tabellenmaterial des Amtes für Altersheime für die einzelnen Heim-, Zimmer- und Personenkategorien angewiesen. Darüber hinaus existieren zur Pensionspreisberechnung weitere schriftliche Verfügungen und Weisungen des Sozialamtes, insbesondere das unter Ziff. 1 bereits erwähnte Schreiben des Fürsorgeamtes vom 27. November 1987.

Die geltenden Rechtsgrundlagen genügen dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung sowie den heutigen Anforderungen an die Rechtssicherheit nach Ansicht des Ombudsmannes nicht mehr. Sie wären in zweifacher Hinsicht zu revidieren:

a) Einheitliche Bemessungsgrundlagen

Wünschenswert wären einheitliche Bemessungsgrundlagen. Sowohl für Einkommen und Vermögen der Pensionäre wäre entgegen der bis-

herigen Praxis des Sozialamtes unter Verzicht auf eigene Erhebungsblätter auf die aktuellsten Steuerdaten der Pensionäre abzustellen, wie dies in anderen Bereichen der Stadtverwaltung zweckmässigerweise durchwegs der Fall ist.

Die Steuerdeklarationen sind im allgemeinen zuverlässiger, da die einzelnen Posten dem Steuerpflichtigen beim Ausfüllen der Steuererklärung Schritt für Schritt in Erinnerung gerufen werden. Das unvollständige oder unwahre Ausfüllen der Steuererklärung steht unter der Strafandrohung des Steuergesetzes. Materiell besteht ein Unterschied, ob beispielsweise eine AHV-Rente als solche auf einem Erhebungsblatt angegeben wird oder ob dieselbe im Umfange von 80% Bestandteil eines steuerrechtlichen Reineinkommens bildet. Aber auch Vermögenserträge werden steuerlich im Gegensatz zum praktizierten System der Pensionspreisberechnung mit den tatsächlich erzielten Einkünften erfasst.

b) Inhalt des Stadtratsbeschlusses

Wenn ein Stadtratsbeschluss die Regelung des Pensionspreises zum Gegenstand hat, so sollte es möglich sein, anhand dieses Beschlusses die Höhe eines zu erwartenden Pensionspreises in groben Umrissen abschätzen zu können. Die wesentlichsten Faktoren, die die Höhe des Pensionspreises beeinflussen, sollten mit anderen Worten im Stadtratsbeschluss selbst verankert sein. Beim geltenden Stadtratsbeschluss vom 9. Dezember 1987 trifft dies nicht zu. Im vorliegenden Fall können dem Beschluss nur die beiden unverbindlichen Mindest- und Höchstbeträge entnommen werden. Die eigentliche Pensionspreisberechnung dagegen bleibt dem Bürger nicht zugänglichen Tabellen und Detailweisungen vorbehalten. Auf diese Tendenz hat der Ombudsmann in anderem Zusammenhang bereits im Jahresbericht 1987 (S. 37ff.) aufmerksam gemacht. Gesetzgebungstechnisch unbefriedigend ist auch der Umstand, dass nirgends klar geregelt wird, welche Bestimmungen älterer Stadtratsbeschlüsse, die durch jüngere Beschlüsse überholt worden sind, weiterhin Geltung haben. Die Bedeutung des Stadtratsbeschlusses von 1987, auf den sich die fragliche Pensionspreisberechnung vom 25. April 1989 ausdrücklich abstützt, ist jedenfalls beschränkt.

Es empfiehlt sich sodann, einen neuen, alle wesentlichen Berechnungsfaktoren enthaltenden Stadtratsbeschluss über die Pensionspreisberechnung – wie andere derartige Beschlüsse auch – in der Amtlichen Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich zu publizieren.

Empfehlung des Ombudsmannes

Zwar sind nach Einkommen und Vermögen abgestufte Pensionspreise begrüssenswert; sie erscheinen dem Ombudsmann insbesondere auch im Falle von Frau X denn auch nicht als übersetzt. Der Ombudsmann empfiehlt der Vorsteherin des Sozialamtes indessen, eine Änderung der Rechtsgrundlagen im Sinne der Erwägungen zu beantragen und die Pensionspreisberechnung transparenter zu gestalten.

Erledigung

Die Vorsteherin des Sozialamtes versichert in ihrem Schreiben vom 28. März 1990 an den Ombudsmann, dass sie sich der Auffassung des Ombudsmannes anschliesse und die vorgeschlagenen Änderungen bereits in die Wege geleitet habe.

Nr. 20 Computerausdruck; Ersuchen um Erläuterung

Gegenstand des Anliegens

Herr X verlangte von der Organisation und Informatik der Stadt Zürich, OIZ, einen Computerausdruck über seine Person, der ihm anlässlich seiner persönlichen Vorsprache ausgehändigt wurde. Auf dem Ausdruck werden der Beruf und ein allfälliger Titel in eigens dafür vorgesehenen Rubriken vermerkt. Da X, von Beruf Kaufmann, über keinen Titel verfügt, blieb die betreffende Linie soweit leer, enthielt aber rechts aussen die Nr. 7141. X wünschte an Ort Auskunft über die Aussagekraft der Nummer, doch konnten ihm weder die diensttuende Beamtin noch deren Vorgesetzter Aufschluss über Sinn und Bedeutung des Nummerneintrages erteilen. X ist über den «rätselhaften» Eintrag um so mehr verunsichert, als ein ihm auf sein Verlangen im Jahre 1979 erstell-

ter Ausdruck frei von einer solchen Nummer war. Der Besucher befürchtet, die eingetragene Nummer könnte auf ein ihm anhaftendes Leiden Bezug nehmen und ein Vermerk darüber in den Akten von Behörden müsste ihn in seiner beruflichen Laufbahn hindern.

Die ausführliche Schilderung der Umstände, die den Befürchtungen von X zugrunde liegen und die er nur dem Ombudsmann anvertrauen möchte, zeigt dem Ombudsmann mit aller Deutlichkeit die subjektive Tragweite des Anliegens.

Erledigung

Der Ombudsmann kann X beruhigen. Aus der beim Direktor OIZ eingeholten Vernehmlassung ergibt sich die Harmlosigkeit des Eintrages.

Bei der Nummer 7141 handelt es sich um den Berufscodex für «Kaufmann». Da der Code von der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich erst aus dem Verzeichnis der persönlichen Berufe des Bundesamtes für Statistik, welches aus dem Jahr 1980 datiert, übernommen werden konnte, fehlte die Nummer im Ausdruck von 1979. Der Ombudsmann orientiert X darüber mit Schlussbericht.

IX. Die Institution im Dienste bürgerfreundlichen Verhaltens der Verwaltung

Nr. 21 Verkehrsbetriebe; Verhalten eines Buschauffeurs

Gegenstand der Beschwerde

Herr X beschwert sich beim Ombudsmann mit einer schriftlichen Eingabe folgenden Wortlautes: «Am Abend des 24. Februar dieses Jahres begleiteten wir unseren Besuch aus Bern zur Haltestelle Kloten SBB, um den Bus ... Richtung Flughafen, Oerlikon zu erreichen. Unser Gast, Inhaberin eines SBB-Generalabonnements, erkundigte sich beim Chauffeur, ob das Generalabonnement für diese Fahrt gültig sei. Die – gelinde gesagt – gehässige Auskunft lautete: Nein, das Generalabonnement sei in den Städten Zürich und Winterthur erst ab Mitte Jahr beim Inkrafttreten des Verkehrsverbundes gültig. Auch eine Intervention unsererseits veranlasste den Fahrer nicht, seine Behauptung zu überdenken. Durch seinen unmöglichen Ton schlussendlich verunsichert, lösten wir für unseren Gast ein Billett. Während der Fahrt konsultierte unser Besuch die Beilage zum Generalabonnement, wo alle Gültigkeiten verzeichnet sind. Von den erwähnten Ausnahmen war absolut keine Rede. Unser Gast erlaubte sich, den Fahrer auf diese Beilage hinzuweisen, und erhielt darauf die wörtliche Entgegnung: ‚Das gaat mi nüt aa, äs gilt nöd.‘

Wir haben uns inzwischen mehrfach abgesichert. Das SBB-Generalabonnement ist gültig. Auch bei den VBZ. Selbst unter Berücksichtigung der angespannten Personallage bei den Zürcher Verkehrsbetrieben sind wir zur Überzeugung gelangt, dass das Verhalten dieses Buschauffeurs untragbar ist. Insbesondere deshalb, weil es sich bei diesem Erlebnis keineswegs um einen Einzelfall handelt. Abgesehen von der fehlenden Information haben uns der rüde Umgangston und die unbelehrbare Rechthaberei doch sehr befremdet. Ich glaube, dass wir um unserer Nerven willen in Zukunft unsere Gäste wieder mit dem Auto zum Flughafenbahnhof bringen werden.»

Erledigung

1. Bei derartigen Beschwerden gelangt der Ombudsmann übungsge-
mäss vorerst an die Verwaltung mit dem Ersuchen um amtsinterne Ab-
klärung. Wird in dieser der Sachverhalt bestritten, so wird der Beschul-
digte vorerst zur Befragung durch den Ombudsmann eingeladen. Zeit-
zeitig auch diese kein brauchbares Ergebnis, so werden die Personalak-
ten des städtischen Mitarbeiters beigezogen, und der Ombudsmann
nimmt Einblick in allfällige bisherige Beschwerden und Disziplinarver-
fahren. Gegebenenfalls konfrontiert er den angeschuldigten Beamten
schliesslich mit dem Beschwerdeführer, wobei sich nicht selten eine
gütliche Einigung finden lässt. Sofern das nicht der Fall ist, verfasst der
Ombudsmann einen Schlussbericht, in welchem er seine eigene Beur-
teilung festhält, nötigenfalls verbunden mit einer Empfehlung an die
Verwaltung.

2. Im vorliegenden Fall lautet die Antwort des für Personalfragen zu-
ständigen Vizedirektors der Verkehrsbetriebe: «Wir sind der uns über-
mittelten Beschwerde nachgegangen und haben den in Frage stehen-
den Buschauffeur (es handelt sich um einen langjährigen Mitarbeiter)
eingehend befragt. In der Tat hat sich unser Mitarbeiter in dieser Ange-
legenheit falsch verhalten und nicht im Sinne unseres Unternehmens
gehandelt. Die vielen Neuerungen und Anpassungen im Hinblick auf
den Tarifverbund bereiten ihm leider etwas Mühe. Zudem war er der
falschen (aber leider nicht auszurottenden) Meinung, dass er lediglich
für die Beförderung der Fahrgäste zuständig sei und die Auskunftertei-
lung nicht zu seiner Aufgabe zähle. Es trifft zwar zu, dass unser Fahrper-
sonal seine Aufmerksamkeit im Interesse der Fahrsicherheit in erster
Linie dem Geschehen auf der Strasse zu widmen hat, doch schulen wir
unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dauernd und mit Nachdruck
immer auch wieder in den Belangen des Kundendienstes.
Wir haben mit dem Mitarbeiter ein eingehendes Gespräch geführt, ihn
an seine Pflichten erinnert und ihn über die neuesten Tarifierungen
informiert. Er sieht seinen Fehler ein und bedauert seine unfreundliche
Reaktion.

Auch wir entschuldigen uns für das Fehlverhalten unseres Fahrers und
legen dem Beschwerdeführer – für hoffentlich unbeschwertere Fahr-
ten mit der Züri-Linie – ein Mehrfahrtenabonnement bei.»

3. Diese Antwort der Verkehrsbetriebe ist sorgfältig und vollständig
und befriedigt in allen Teilen, weshalb sich Weiterungen durch den Om-
budsmann erübrigen. Der Ombudsmann stellt das Schreiben der Ver-
kehrsbetriebe dem Beschwerdeführer in Fotokopie zu, mit der Bemer-
kung, dass er damit die Angelegenheit als erledigt betrachte.