

## Ombudsmann-Signet

Zahlreichen Ombudsmann-Signetten aus aller Welt ist eines gemeinsam: Mit der abstrakten Darstellung des zwischen Bürger und Verwaltung stehenden Ombudsmannes stellen sie dessen Vermittlerfunktion in den Vordergrund. Als graphisch besonders ansprechende Lösung ist mir das Signet des Ombudsmannes von Puerto Rico, R. Adolfo de Castro, Defensor del Pueblo, aufgefallen. Für die freundliche Erlaubnis, dasselbe auch für mein Büro benützen zu dürfen, sei ihm an dieser Stelle herzlich gedankt.

## Ombudsmann der Stadt Zürich

Kanzlei: Rämistrasse 8  
8001 Zürich  
(beim Bellevue)

Telefon: 01/2613733

Sprechstunden: nach Vereinbarung

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

1990

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. Mai bis zum 31. Dezember 1990 dem Gemeinderat der Stadt Zürich den folgenden 20. Bericht:

Zürich, 21. Mai 1991

Der Beauftragte  
in Beschwerdesachen

Dr. W. Moser  
Ombudsmann

# Inhalt

<b>Allgemeiner Teil</b> .....	7
I. Der Amtsantritt des neuen Ombudsmannes .....	7
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel .....	8
III. Öffentlichkeitsarbeit .....	9
IV. Geschäftsbehandlung .....	11
1. Statistik .....	11
2. Kurzkomentar zu den statistischen Daten .....	21
V. Bilanz der ersten acht Amtsmonate .....	22
<b>Besonderer Teil</b> .....	25
21 Beispiele von Beschwerden und Anliegen vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 1990 .....	25
I. Möglichkeiten und Grenzen städtischen Engagements zur Verbesserung der Lage einzelner Einwohner .....	25
1. Lärmbekämpfung; Strassenreinigung im Gebiet der Weststrasse .....	26
2. Lärmbekämpfung; Grossveranstaltungen in einer städtischen Sportanlage .....	27
3. Lärmbekämpfung; von einer Nachbarliegenschaft ausgehende Nachtruhestörungen .....	32
4. Nacktbaden am Katzensee .....	34
5. Neue Schülerfahrausweise .....	39
6. Rechtsmittelgebühren .....	42

# Inhalt

<b>Allgemeiner Teil</b> .....	7
I. Der Amtsantritt des neuen Ombudsmannes .....	7
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel .....	8
III. Öffentlichkeitsarbeit .....	9
IV. Geschäftsbehandlung .....	11
1. Statistik .....	11
2. Kurzkomentar zu den statistischen Daten .....	21
V. Bilanz der ersten acht Amtsmonate .....	22
<b>Besonderer Teil</b> .....	25
21 Beispiele von Beschwerden und Anliegen vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 1990 .....	25
I. Möglichkeiten und Grenzen städtischen Engagements zur Verbesserung der Lage einzelner Einwohner .....	25
1. Lärmbekämpfung; Strassenreinigung im Gebiet der Weststrasse .....	26
2. Lärmbekämpfung; Grossveranstaltungen in einer städtischen Sportanlage .....	27
3. Lärmbekämpfung; von einer Nachbarliegenschaft ausgehende Nachtruhestörungen .....	32
4. Nacktbaden am Katzensee .....	34
5. Neue Schülerfahrausweise .....	39
6. Rechtsmittelgebühren .....	42

7. Kosten einer freiwilligen Versteigerung .....	44
8. Staatshaftung: Beschädigung eines Gartenzauns im Zusammenhang mit Strassenbauarbeiten im Auftrag des Tiefbauamtes .....	48
9. Keine Staatshaftung für Körperschaden, verursacht durch eine von einem städtischen Baum gefallene Kastanie .....	49
10. Haftung der VBZ für Sachschaden; Schadensberechnung und Schadenersatzbemessung .....	52
11. Rückforderung eines irrtümlich ausbezahlten Betrags durch die AHI-Beihilfe .....	55
12. Keine Überlassung einer städtischen Wohnung als Zweitwohnung .....	57
<b>II. Anspruchsvolle, aber unerlässliche verwaltungsinterne Koordination und Kooperation .....</b>	<b>59</b>
13. Einrichtung einer Tagesunterkunft für Suchtgefährdete in einem städtischen Mehrfamilienhaus; Massnahmen zur Gewährleistung des ungestörten Wohnens der Mieter dieses und des angrenzenden Hauses .....	59
14. Fehlender Überblick über die finanziellen Verhältnisse; Schuldensanierung .....	61
15. Zweckerhaltung subventionierter Wohnungen .....	63
16. Spezialbewilligung der Stadtpolizei/Strafverfügung des Polizeirichters .....	65
<b>III. Bedeutung der Grundrechte und Verfassungsprinzipien für die Stadtverwaltung .....</b>	<b>68</b>
17. Doppelte Gebühren beim Ersatz gestohlener Identitätskarten .....	68
18. Präsentation eines Wandbildes im Stadthaus .....	72

<b>IV. Zuständigkeit und «Kognition» des Ombudsmannes .....</b>	<b>73</b>
19. Ladenöffnungszeiten im Shopville .....	74
20. Klassifikation der Verkehrsbeamten und Polizeihostessen in der Besoldungsverordnung .....	75
21. Einreihungsmässige Gleichbehandlung von Beamten mit gleichen Funktionen .....	77

## Allgemeiner Teil

### I. Der Amtsantritt des neuen Ombudsmannes

Der erste Ombudsmann der Stadt Zürich, Dr. Jacques Vontobel, trat nach 18½-jähriger Pionierarbeit auf Ende April 1990 in den wohlverdienten Ruhestand. Am Abend des 30. April übergab er seinem Nachfolger, dem vom Gemeinderat am 25. Oktober 1989 gewählten und zur Einarbeitung schon am 2. April an der Rämistrasse 8 eingerückten heutigen Amtsinhaber, Dr. Werner Moser, anlässlich einer schlichten Feier in kleinerem Kreise die Schlüssel zu den Büroräumlichkeiten und setzte ihn damit formell in die Würde und Bürde seines Amtes ein.

Am 2. Mai nahm die Institution ihre Arbeit unter neuer Leitung auf und wurde aus diesem Anlass mit dem Besuch der Gemeinderatspräsidentin, Frau Professor Vreni Hubmann, beehrt, die dem neuen Ombudsmann die besten Wünsche des Hohen Hauses für eine erfolgreiche Tätigkeit überbrachte. Tags darauf empfing der neue Amtsinhaber die ersten Besucher in der Sprechstunde.

Der Amtsantritt wurde dem neuen Ombudsmann so leicht wie eben möglich gemacht. Den wesentlichsten Beitrag zur reibungslosen Stabübergabe verdankt er zweifellos dem scheidenden Ombudsmann selbst, der für eine umsichtige und umfassende Einführung seines Nachfolgers keine Mühe scheute, sowie seinem erfahrenen und eingespielten Mitarbeiterteam, das sich im Wissen um die Übergangs- und Kontinuitätsprobleme loyal hinter den neuen Chef stellte.

Wesentlichen Anteil an der problemlosen Amtsübernahme hatten aber auch der Gemeinderat, vertreten insbesondere durch sein Büro und seine Geschäftsprüfungskommission, sowie der Stadtrat und die Stadtverwaltung. Die obersten Behörden der Stadt versicherten den neuen Amtsinhaber anlässlich von Ausflügen und Einladungen zu Sitzungen und Konferenzen bzw. bei seinen Antrittsbesuchen jenes Vertrauens und Rückhalts sowie jener Unterstützung, deren er zur Entfaltung wirksamer Tätigkeit nicht entzogen werden kann, während ihm die Stadtverwaltung durchwegs mit der wünschbaren Unvoreingenommenheit und Fairness sowie jener «disziplinierten Kollegialität» begegnete, die ihr Verhältnis zum zurückgetretenen Ombudsmann kennzeichnete. Zu einem bruchlosen Übergang trugen – last but not least – die Zürcherinnen und Zürcher bei, die sich durch die Unwägbarkeiten des personellen Wechsels und die bewusst eher zurückhaltende Öffentlichkeitsarbeit des neuen Amtsinhabers (darauf wird noch zurückzukommen sein) nicht davon abhalten, sondern im Gegenteil teilweise anregen liessen, die Institution in gewohnt lebhaftem Ausmass in Beschlag zu nehmen. Dem Berichterstatter ist es ein Anliegen, allen für die gute Aufnahme, das Wohlwollen und die Starthilfe aufrichtig zu danken.

## II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel

Wie erwähnt, hatte der Berichterstatter das Glück, von seinem Amtsvorgänger ein aus wenigen, aber sehr kompetenten, erfahrenen und aufeinander eingespielten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bestehendes Team übernehmen zu können. Es setzte sich im Berichtsjahr zusammen aus:

- dem juristischen Mitarbeiter, Herrn Dr. iur. Rolf Steiner, sowie
- dem Kanzleipersonal, bestehend aus Frau Doris Hartmann und Frau Susann Graber.

Nach den Sommerferien musste freilich mit Blick auf den Altersrücktritt von Frau Hartmann per 31. Januar 1991 an die personelle Neubesetzung des Sekretariats gedacht werden. Im Wissen um die vor allem bei jüngeren Arbeitskräften zunehmende Beliebtheit von Teilzeitengagements und um den Wunsch Frau Hartmanns, der Institution über die Pensionierung hinaus in beschränktem Umfang weiterhin zur Verfügung zu stehen, mit Blick aber auch auf die in Aussicht genommene Umrüstung der Administration und Dokumentation auf ein computerunterstütztes System (vgl. nachstehend) und die daherige Wünschbarkeit optimaler Nutzung des vorhandenen Know-hows wurden für die Nachfolge Teilzeitbeschäftigungen ausgeschrieben. Aus den annähernd 20 Bewerbungen ging schliesslich jene einer bisherigen Angestellten der kantonalen Verwaltung und Mutter einer vierköpfigen Familie, Frau Heidi Berther, als überzeugendste hervor. Da Frau Berther aus Rücksicht auf ihre Familie die bisherige 80%-Beschäftigung beizubehalten wünschte, sprang Frau Hartmann zu aller Zufriedenheit in die verbleibende 20%-Lücke. Seit 1. Februar 1991 präsentiert sich daher das Sekretariat des Ombudsmannes in folgender Zusammensetzung:

- Frau Susann Graber (100%)
- Frau Heidi Berther (80%)
- Frau Doris Hartmann (20%)

Kaum waren die Personalprobleme gelöst, tauchten Raumprobleme auf: Mit eingeschriebenem Brief vom 7. September 1990 kündigte die Vermieterin, die Rämihof AG, dem als Mieter fungierenden Hochbauinspektorat der Stadt Zürich das Mietverhältnis für die *Büroräumlichkeiten* des Ombudsmannes an der Rämistrasse 8 auf den 30. September 1992. Zwar scheinen im Zeitpunkt der Drucklegung dieses Berichts die Würfel darüber, ob es bei der Kündigung bleibt oder ob doch allenfalls noch ein neuer längerfristiger Mietvertrag abgeschlossen wird, sowohl auf seiten der Rämihof AG wie auf seiten des Hochbauinspektorats noch nicht gefallen zu sein. Gleichwohl ist die «Rämi-Str. 8» für den Ombudsmann der Stadt Zürich, dem sie im November 1991 20 Jahre Gastrecht gewährt und in den Spalten des «Tagblatt der Stadt Zürich» gewissermassen als Pseudonym zu Bekanntheit verholfen haben wird, zu einem Unsicherheitsfaktor geworden. Dies erfüllt ihn mit Sorge, weil er um die grosse funktionelle Bedeutung der räumlichen Infrastruktur für die Institution und um die Schwierigkeiten der Ersatzbeschaffung weiss.

Im Schatten der öffentlichen Auseinandersetzungen über die zentrale städtische EDV-Fachstelle Organisation und Informatik (OIZ) ist der Beauftragte mit seinem juristischen Mitarbeiter und einer Organisationsanalytikerin der OIZ im Berichtsjahr daran gegangen, ein Konzept zur *Automatisierung seiner Administration und Dokumentation* zu entwickeln. Obwohl seinerzeit mit grosser Sachkenntnis und Umsicht eingerichtet und im Lauf der Jahre pragmatisch fortentwickelt, genügen die vorhandenen technischen Hilfsmittel – im wesentlichen handgeschriebene Bücher und Karteikästen – dem ständig wachsenden, vielfältigen und namentlich zeitgerechten Informationsbedarf von Ombudsmann, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht mehr.

Mit Hilfe eines PC-Netzwerkes für vier Arbeitsplätze und Software für Geschäfts- und Terminkontrollen, Textverarbeitung, Statistiken, Adressverwaltung, Buchhaltung und Dokumentation sollen die Arbeitsabläufe rationalisiert und das Abrufen und Wiederauffinden zeitgebundener und zeitloser (vor allem Präzedenzfälle) Informationen erleichtert werden. Im Hinblick auf das aufzubauende Dokumentationsnachweissystem hat der Berichterstatter mit seinem juristischen Mitarbeiter bereits einen sog. Thesaurus, d. h. ein auf seine Bedürfnisse ausgerichtetes Stichwortverzeichnis zur Indexierung erledigter Geschäfte nach rechtstechnischen Begriffen und Sachgebieten, ausgearbeitet.

Standen die Arbeiten für eine Automatisierung von Administration und Dokumentation in der Berichtsperiode noch vollumfänglich im Zeichen der Organisationsanalyse sowie der Bedarfsevaluation und Konzeptentwicklung, so werden sie 1991, nachdem der Gemeinderat den dafür vorgesehenen Budgetkredit erfreulicherweise in der beantragten Höhe genehmigt hat, in die operationelle Phase übergehen. Der Berichterstatter möchte dem Gemeinderat bei dieser Gelegenheit für das Verständnis und Wohlwollen danken, das er seinem Beauftragten mit der nahezu integralen Genehmigung seines Budgets entgegengebracht hat. Der Beauftragte versichert den Gemeinderat umgekehrt seiner Entschlossenheit, durch haushälterischen Umgang mit den anvertrauten Krediten das Seine zur Verbesserung der angespannten städtischen Finanzlage beizutragen.

## III. Öffentlichkeitsarbeit

In seinem letzten Jahresbericht wies der Amtsvorgänger des Berichterstatters nochmals eindringlich auf die Bedeutung einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit sowie grösstmöglicher Offenheit oder Transparenz der Institution hin. Es blieben ihm aber auch die Wirkungszusammenhänge nicht verborgen, die zwischen der Publizität und Popularität der Institution und dem Arbeitsanfall bestehen und die den Amtsinhaber zu einem permanenten Balanceakt zwingen. Der Anspruch der Öffentlichkeit auf Orientierung über Funktion und Wirksamkeit des Ombudsmannes lässt sich nicht ganz ohne Abstriche an der für die Fallbehandlung zur Verfügung stehenden knappen Zeit befriedigen, und

jeder öffentliche Auftritt und jede Medienberichterstattung wirken mehr oder weniger stark «verkaufsfördernd», d. h. schlagen sich im Geschäftsanfall nieder. Im Wissen um diese Zusammenhänge und mit Blick auf das vom Amtsvorgänger übernommene, von diesem auch unter Aufbietung aller Kräfte nicht stärker reduzierbare «Startkapital» von beachtlichen 125 pendenten Geschäften rückte der im übrigen weder publizitätsscheue noch publizitätssüchtige Berichterstatter die Öffentlichkeitsarbeit im ersten Amtsjahr bewusst und erklärtermassen in die zweite Priorität. Das Hauptaugenmerk und einen möglichst konzentrierten Arbeitseinsatz richtete er auf die Betreuung seiner Besucher, die Behandlung der Geschäfte und die zweckmässige und effiziente Zusammenarbeit in seinem Team, um so zunächst einmal sein Metier gründlich kennenzulernen, in seinem Amt Tritt zu fassen und die Geschäftslast in den Griff zu bekommen. Obwohl nicht forciert, sondern im wesentlichen bloss auf Fortführung des Eingespielten und Befriedigung legitimer zusätzlicher Informationsbedürfnisse bedacht, haben die herkömmlicherweise im Begriff der Öffentlichkeitsarbeit zusammengefassten Veranstaltungen und Kontakte in der Berichtsperiode dennoch ein ansehnliches Pensum ergeben.

#### Der Ombudsmann

- hielt Vorträge, unter anderem vor
  - einer rumänischen Parlamentarierdelegation auf Einladung des Zentrums für Menschenrechte am Genfer Sitz der Vereinten Nationen;
  - den auf Besuch in Zürich eingetroffenen Delegationen ausländischer Berufskollegen sowie
  - einigen schweizerischen Vereinigungen;
- traf sich mit
  - seinen Berufskollegen aus dem Kanton Zürich und den beiden Halbkantonen Basel zum ersten, künftig etwa zweimal pro Jahr durchzuführenden Gedankenaustausch auf Einladung seines Baselbieter Kollegen Louis Kuhn in Liestal;
  - Berufskollegen aus europäischen Ländern anlässlich der Zweiten Europäischen Ombudsmann-Konferenz in Bozen/Trient/Innsbruck auf Einladung des Europäischen Ombudsmann-Institutes; er war dabei von seinem juristischen Mitarbeiter begleitet;
  - den Mitgliedern des Vereins Zürcher Rechtsanwälte anlässlich deren traditioneller Winterversammlung auf Einladung des Vereinspräsidenten;
  - den beiden Leiterinnen Z. Küng und L. Mantovani Vögeli des neu geschaffenen Büros der Stadt Zürich für die Gleichstellung von Frau und Mann zur Erörterung der Koordination beider Institutionen;
  - dem ihm von seiner früheren Tätigkeit her bekannten Ombudsmann der Privatversicherung, alt Ständerat und Bundesrichter Dr. Eduard Amstad;
- wirkte in Fortführung der Engagements seines Amtsvorgängers durch Erfahrungsberichte über Publikumskontakte in den Kursen Personalschulung mit, die vom Personalamt zusammen mit dem Institut für Angewandte

Psychologie für Mitarbeiter der Stadtverwaltung und von der Stadtpolizei für ihre Rekruten regelmässig veranstaltet werden;

- setzte sich selbst, meist zusammen mit seinem juristischen Mitarbeiter, gelegentlich im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen wieder auf die Schulbank, um sich im Kontakt mit Fachleuten mit gesellschafts- und sozialpolitisch bedeutsamen Rechtsänderungen und Praxisproblemen vertraut zu machen;
- empfing Delegationen
  - der Permanent Commission of Enquiry, einer Ombudsmann-ähnlichen Einrichtung der Republik Tansania, sowie
  - des Petitionsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen;
- pflegte die Beziehungen
  - zum Gemeinderat dank Einladungen zur Pressefahrt und in eine Sitzung der GPK;
  - zum Stadtrat durch Antrittsvisiten bei dessen Mitgliedern und
  - zu den für seine Tätigkeit wichtigen Dienstchefs der Stadtverwaltung dank einer Einladung in die Dienstchef-Herbstkonferenz; und
- genoss nach über 20jährigem freiwilligem Exil in der Bundesstadt Zürichs reichhaltiges kulturelles Angebot wie auch Zürcher Festfreude und Lokalkolorit am Sechseläuten und am Knabenschieszen.

## IV. Geschäftsbehandlung

### 1. Statistik

Da die Berichtsperiode diesmal nicht das gesamte Kalenderjahr 1990 umfasst – dessen erste vier Monate fielen noch in die Ära Vontobel und wurden von seinem letzten Jahresbericht erfasst – und um Vergleichbarkeit der seitherigen mit der früheren Entwicklung zu ermöglichen, hat sich der Berichterstatter entschlossen, die statistischen Daten in den gewohnten, dem Gemeinderat vertrauten Tabellen zu präsentieren und sie in deren Rahmen lediglich fortzuschreiben. Soweit der Zeitpunkt der Stabübergabe vom alten an den neuen Ombudsmann (30. April/1. Mai 1990) statistisch von Interesse ist, sind die – nicht ohnehin schon nach Monaten aufgeteilten – Jahresbeträge entsprechend aufgeschlüsselt worden.

Das Festhalten am Gewohnten und das Fortschreiben des Bisherigen brauchen aber keineswegs auch Leitmaximen für statistische Erhebungen und Auswertungen in künftigen Jahresberichten zu sein. Die geplante Umrüstung der Administration und Dokumentation auf Computer dürfte auch im Bereich der Statistik ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand differenziertere, nach zusätzlichen Kriterien aufgefächerte Datenerfassungen und -verarbeitungen ermöglichen, die ohne Verletzung des Amtsgeheimnisses oder von Persönlichkeitsrechten,

aber mit einem Gewinn an Aufschlüssen über die Wirksamkeit der Ombudsmann-Institution, etwa in Richtung von Sozialindikatoren, offengelegt werden können. Ausserdem können gleichgelagerte Fälle aussortiert und damit Probleme von allgemeiner Bedeutung besser erkannt und dem Gemeinderat mitgeteilt werden.

### Neueingänge und Abklärungen

#### Neueingänge

	Neueingänge														
	Empfangene Besucher			Eingegangene Geschäfte			Von den eingegangenen Geschäften betrafen verwaltungsexterne Anliegen			Von den eingegangenen Geschäften betrafen verwaltungsinterne Anliegen					
	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	28	35
Februar	41	27	41	32	34	41	33	39	31	23	36	28	28	26	20
März	39	47	43	41	40	36	40	43	39	47	29	35	35	32	41
April	40	37	35	37	25	39	35	36	35	28	32	29	34	29	21
Mai	39	26	40	37	30	35	27	48	35	32	25	24	47	33	24
Juni	41	37	40	39	36	36	37	32	40	32	32	31	28	37	26
Juli	46	42	27	39	28	42	39	30	46	33	37	34	28	42	28
August	38	30	38	34	34	35	30	37	32	35	29	26	28	28	29
September	46	25	29	22	18	37	27	28	23	27	35	22	22	19	19
Oktober	29	30	29	33	28	28	33	36	26	31	25	29	29	22	24
November	36	38	36	36	26	30	36	42	36	37	23	27	34	33	30
Dezember	51	33	40	30	21	41	32	44	29	38	31	26	36	22	36
Total	476	404	430	417	360	430	400	447	409	401	358	336	377	348	333
											%83	84	84	85	83
											72	64	70	61	68
											%17	16	16	15	17



	Abklärungen													
	Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung			Bei der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen					Besichtigungen des Beauftragten					
1986	1	8	8	2	4	4	10	13	15	21	18	1	1986	7
1987	4	21	12	6	4	4	32	36	23	21	20	1	1987	6
1988	4	12	16	1	3	13	25	31	39	30	25	1	1988	21
1989	4	8	9	16	13	8	28	28	27	28	24	1	1989	18
1990	10	14	17	5	1	2	18	26	11	28	19	1	1990	234
Januar	14	8	7	9	14	1	22	21	16	21	13	1		
Februar	8	3	4	9	7	3	20	11	26	19	9	1		
März	4	4	4	4	16	4	27	15	20	18	24	1		
April	4	14	12	4	12	30	14	13	9	18	26	1		
Mai	4	4	8	10	4	12	14	17	30	12	19	1		
Juni	10	7	8	6	10	12	23	17	30	12	19	1		
Juli	14	7	10	6	10	12	23	17	30	12	19	1		
August	14	7	10	6	10	12	23	17	30	12	19	1		
September	8	3	4	9	7	3	20	11	26	19	9	1		
Oktober	4	4	4	4	16	4	27	15	20	18	24	1		
November	14	9	4	12	30	4	14	13	9	18	26	1		
Dezember	7	4	10	8	12	8	23	17	30	12	19	1		
Total	84	79	95	136	130	279	246	254	260	234	7	16		

**Geschäftslast und Erledigungen**

**Geschäftslast**

Jahr	Aus dem Vorjahr übernommene Pendenzen	Eingegangene Geschäfte	Erledigte Geschäfte	Zuwachs/ Rückgang der unerledigten Geschäfte	Total der am Jahresende offenen Geschäfte
1971		154	37		117
1972	117	396	351	+ 45	162
1973	162	344	314	+ 30	192
1974	192	346	339	+ 7	199
1975	199	366	413	- 47	152
1976	152	362	384	- 22	130
1977	130	425	384	+ 41	171
1978	171	407	418	- 11	160
1979	160	388	392	- 4	156
1980	156	366	363	+ 3	159
1981	159	407	380	+ 27	186
1982	186	401	377	+ 24	210
1983	210	411	371	+ 40	250
1984	250	513	547	- 34	216
1985	216	450	504	- 54	162
1986	162	430	452	- 22	140
1987	140	400	353	+ 47	187
1988	187	447	466	- 19	168
1989	168	409	438	- 29	139
1990*	139	401	468	- 67	72
1971-1990		7823	7751		

* Hiervon entfielen auf den Zeitpunkt der Amtsübergabe vom alten auf den neuen Amtsinhaber (30.4./1.5.1990):	136	150	- 14	125
--	-----	-----	------	-----

Jahr	Erledigte Geschäfte	Erledigte Geschäfte																			Offene Geschäfte per 31.12.1990			
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989		1990		
1971	154	37	69	9	22	12	3	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	396	-	282	44	15	33	14	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	344	-	-	261	37	27	12	3	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	346	-	-	-	265	44	20	10	2	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	366	-	-	-	-	297	49	5	6	5	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1976	362	-	-	-	-	-	286	37	15	4	10	1	4	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1977	425	-	-	-	-	-	324	81	4	7	4	3	2	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1978	407	-	-	-	-	-	-	307	68	15	6	4	7	4	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	388	-	-	-	-	-	-	-	305	56	10	3	6	6	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1980	366	-	-	-	-	-	-	-	270	53	24	10	5	6	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1981	407	-	-	-	-	-	-	-	-	310	54	20	14	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1982	401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	289	63	14	24	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1983	411	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	264	93	41	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1984	513	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401	85	22	-	-	-	-	-	-	-	-
1985	450	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	343	88	6	7	5	1	-	-	-	-
1986	430	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	326	62	23	15	4	-	-	-	-
1987	400	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	283	91	21	5	-	-	-	-
1988	447	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	330	89	28	-	-	-	-
1989	409	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	308	101	-	-	-
1990	401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	329	72	-	-
71-90	7823	37	351	314	339	413	384	384	418	392	363	380	377	371	547	504	452	353	466	438	468	468	468	72

## Bearbeitungsdauer

Jahr	erledigte Geschäfte	Bearbeitungsdauer																							
		in 3 Tagen	in 4-8 Tagen	in 9-30 Tagen	in 31-90 Tagen	in 91-180 Tagen	in 181-360 Tagen	in mehr als 360 Tage	in %	in %	in %	in %													
1983	371	97	14	79	86	23	36	10	31	8	28	8	100	26	97	4	4	21	86	23	36	10	31	8	
1984	547	121	17	93	128	23	72	13	36	7	80	15	100	22	121	3	3	17	128	23	72	13	36	7	80
1985	504	99	24	81	129	25	48	10	31	6	92	18	100	20	99	5	5	16	129	25	48	10	31	6	92
1986	452	90	12	64	109	24	59	13	52	11	66	15	100	20	90	3	3	14	109	24	59	13	52	11	66
1987	353	66	10	73	96	27	52	15	34	9	22	6	100	19	66	3	3	21	96	27	52	15	34	9	22
1988	466	63	13	97	103	22	72	15	45	10	68	15	100	13	63	4	4	21	103	22	72	15	45	10	68
1989	438	84	19	61	99	23	70	16	40	9	66	15	100	19	84	4	4	14	99	23	70	16	40	9	66
1990	468	84	18	83	100	21	57	12	43	9	69	15	100	18	84	7	7	18	100	21	57	12	43	9	69

## Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher

### Geschlecht

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	401	172	43	226	56	3	1
1971–1990	7823	3508	45	4190	53	125	2

### Wohnort

Jahr	Einge- gangene 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	401	345	41	14	1
1971–1990	7823	6692	876	228	27

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	3	0,8
21- bis 30jährig	52	11,6	35	8,1	36	9,0	43	9,6	44	10,8	27	6,7
31- bis 40jährig	86	19,1	87	20,2	62	15,5	62	13,9	73	17,8	62	15,4
41- bis 50jährig	81	18,0	72	16,8	86	21,5	81	18,1	88	21,5	71	17,7
51- bis 60jährig	64	14,2	75	17,4	59	14,8	77	17,2	66	16,1	52	13,0
61- bis 70jährig	58	12,9	67	15,6	66	16,5	75	16,8	58	14,2	48	12,0
71- bis 80jährig	43	9,6	31	7,2	37	9,2	28	6,3	32	7,8	37	9,2
über 80 Jahre alt	16	3,5	20	4,7	13	3,2	16	3,6	5	1,2	8	2,0
Alter unbekannt (Beschwerden schriftlich eingereicht)	38	8,4	27	6,3	31	7,8	57	12,8	36	8,8	90	22,4
Juristische Personen	5	1,1	9	2,1	8	2,0	5	1,0	4	1,0	3	0,8
Total	450	100,0	430	100,0	400	100,0	447	100,0	409	100,0	401	100,0

## 2. Kurzkomentar zu den statistischen Daten

Zunächst springt in die Augen, dass sich die Gesamtzahl der in der Berichtsperiode und im Kalenderjahr 1990 eingegangenen Geschäfte im Durchschnitt der früheren Jahre und die Schwankungen der monatlichen Eingänge in der normalen Bandbreite bewegt haben. Da die Arbeitsabläufe unter dem neuen Ombudsmann im wesentlichen unverändert geblieben sind, kann man daraus schliessen, dass der personelle Wechsel auf die «Nachfrage» nach Ombudsmann-Leistungen ohne Einfluss geblieben ist oder dass sich Skepsis und Misstrauen gegenüber dem «Neuen» als nachfragedämpfende und Neugierde und neue Hoffnung als nachfragestimulierende Faktoren etwa die Waage gehalten haben. Eine leichte Verschiebung ist festzustellen hinsichtlich der Art und Weise, wie die Geschäfte anhängig gemacht worden sind: Einem Rückgang (um rund 40) der durch persönliche Vorsprache unterbreiteten steht ein entsprechender Anstieg der durch schriftliche Eingaben anhängig gemachten Geschäfte gegenüber. In der üblichen Bandbreite der Vorjahre hielt sich dagegen, jedenfalls aufs Jahresmittel berechnet, die Aufteilung der Geschäfte nach verwaltungsexternen und verwaltungsinternen (hauptsächlich beamtenrechtlichen) Angelegenheiten. Bemerkenswert ist hier immerhin der deutliche Anstieg der Quote verwaltungsinterner Geschäfte in den acht Amtsmonaten des Berichterstatters (durchschnittlich 18,5%) gegenüber dem Anteil solcher Geschäfte in den letzten vier Monaten seines Amtsvorgängers (durchschnittlich knapp 14%). Der Grund hierfür dürfte hauptsächlich im Termin für den Ablauf der Amtsdauer und die Erneuerungswahl der städtischen Beamtenschaft (30. August/1. September 1990) liegen und weniger im personellen Wechsel des Ombudsmannes.

In den geringfügigen Abweichungen der Zahlen betreffend die Abklärungsmassnahmen von den Vorjahreswerten spiegelt sich das weitgehende Festhalten an den überlieferten und durchaus bewährten Arbeitsmethoden und Verfahrensabläufen.

Aus den Statistiken über die Geschäftslast und die Erledigungen wird ersichtlich, dass die in Ziff. III erwähnte Schwerpunktsetzung auf der Geschäftsbehandlung Früchte getragen hat. Dank hartnäckigem und konzentriertem Einsatz der Kräfte des gesamten Teams auf dieses Ziel hin ist es gelungen, die Pendenzzahl in jenen Bereich abzusenken, den der Berichterstatter und sein kantonaler Berufskollege, vom Anspruch des Bürgers an den Ombudsmann, ein möglichst schneller Helfer zu sein, und von der Überblickbarkeit der Geschäfte her beurteilt, als ideal ansehen, ohne dass es freilich immer gelingen könnte, diesen Idealzustand beizubehalten. Vorteilhaft – und zwar keineswegs nur statistisch – nimmt sich gewiss auch der Umstand aus, dass zu den erledigten Geschäften vor allem auch jene mit zwei- und mehrjähriger Pendenz gehören, weshalb ins Jahr 1991 nur noch Fälle – 72 an der Zahl – aus dem Berichtsjahr übernommen werden mussten. Nicht in diese Zahlen eingerechnet sind die täglichen telefonischen und persönlichen Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern betreffend Sach- und Rechtsprobleme, die aus dem Wirkungsbereich des

städtischen Ombudsmannes herausfallen und zu Hinweisen auf die dafür zuständigen Instanzen Anlass geben oder die praktisch ohne oder mit vernachlässigbar kleinem Abklärungsaufwand gelöst werden können und daher die Eröffnung eines formellen Geschäfts nicht rechtfertigen.

Die Zahlen über Geschlecht, Wohnort und Alter der Besucher bewegen sich schliesslich wiederum im Streubereich der Vorjahre. In der grösseren Zahl an Beschwerdeführern unbekanntes Alters spiegelt sich teilweise die Zunahme bei den schriftlichen Eingaben, die in der Regel Altersangaben vermissen lassen.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass sich der Personalwechsel bei der Institution in der Statistik – kaum überraschend – nicht signifikant niederschlagen hat.

## V. Bilanz der ersten acht Amtsmonate

Wenn die Statistik und die formalen Abläufe der Geschäftsbehandlung vom Wechsel des Amtsinhabers weitgehend unberührt geblieben sind, so kann Gleiches verständlicherweise für die Art und Weise der Kommunikation mit den Besuchern und Vertretern der Verwaltung, des Approaches an die unterbreiteten Probleme, der Durchführung der Abklärungen und des Herantastens an Vermittlungslösungen nicht gesagt werden. Sie wird, ob er will oder nicht, in starkem Masse von der Person des Amtsinhabers, dessen Charakterzügen und persönlichem Stil mit seinen Stärken und Schwächen und dessen persönlichen Erfahrungen geprägt. Es trifft zweifellos zu, was die schweizerischen Amtskollegen dem Berichterstatter in den Gratulationswünschen zu seiner Wahl mit auf den Weg gegeben haben, nämlich, dass jeder neue Ombudsmann seine Person in dieses Amt einzubringen hat und gar nicht erst versuchen soll, einen Amtsvorgänger oder Berufskollegen in dieser Hinsicht zu kopieren.

Jacques Vontobel hat die Institution des Ombudsmannes in nicht nur für die Stadt Zürich, sondern für unser Land exemplarischer, aber eben doch unnachahmlicher Weise vorgelebt. Sein Nachfolger wie seine «Neffen» in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Baselland tun es auf ihre, in vielem vergleichbare, in einigem jedoch andere, gewiss aber ebenfalls gültige Weise. Dem Berichterstatter bereitete der Prozess des Hineinwachsens und Sich-Einlebens in die Institution keine nennenswerte Mühe, wenn er vom verhältnismässig oft auftretenden Problem absieht, in den drei Rechtssammlungen (im eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Recht) schnell und zuverlässig des auf einen Fall anwendbaren Rechts habhaft zu werden. Er wurde dabei, wie zu Beginn der 70er Jahre im Bundesdienst, erneut der unbestreitbaren Vorzüge einer auf einer überzeugenden Publikationspraxis beruhenden, ständig aktuellen Loseblatt-Sammlung gegenüber herkömmlichen gebundenen Sammlungen gewahrt und wünschte sich, die systematische Bundesrechtssammlung fände in darauf abgestimmten kantonal- und stadtzürcherischen Pendants möglichst rasch ihre Ergänzung. Sie wäre nicht zuletzt auch ein namhafter Bei-

trag an die Bürgerfreundlichkeit staatlicher Aktivität. Der Berichterstatter glaubt aber auch Grund zur Annahme zu haben, der Institution durch die aus seiner früheren Tätigkeit im Bundesamt für Justiz des EJPD erworbene Übersicht über die schweizerische Gesamtrechtsordnung sowie die Sensibilisierung für den Grundrechtsgehalt vieler Alltagsprobleme (vgl. hierüber Ziff. III des Besonderen Teils) zusätzliche Erkenntnisse erschliessen und Impulse verleihen zu können. Ein neuer Ombudsmann macht aber für sich allein noch keinen Frühling. Viel und Entscheidendes tragen seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu seiner Blüte bei, sie, die den ungedulden, sorgenbeladenen oder verärgerten Bürger beim ersten Telefonanruf oder Besuch am unmittelbarsten erleben und ihm oftmals gewissermassen «Erste Hilfe» leisten bzw. als rechte Hand des Ombudsmannes sich mit ihm in idealer Weise in die materielle Fallbehandlung teilen.

Dank der gemeinsamen Anstrengungen ist dem Büro, wie in den Vorjahren unter seinem früheren Chef, aus dem Kreis seiner Klienten, vereinzelt aber auch aus Stadtrat und Verwaltung, Anerkennung und Dankbarkeit entgegengebracht worden. Aber auch Kritik ist ihm nicht erspart geblieben. Das wäre weiter nicht erstaunlich, denn Lob und Tadel kristallisieren sich verständlicherweise daran, wieviel der Ombudsmann zugunsten des Bürgers aus der Verwaltung «herauszuholen» vermochte, bzw. wieweit er sich die Auffassungen der Verwaltung zu eigen machte. Bedenklicher erscheint dem Ombudsmann der Umstand, dass es einer wachsenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern heute offensichtlich schwerer fällt als noch vor einigen Jahren, ungünstige Entscheidungen hinzunehmen, und zwar selbst in jenen Fällen, wo das Gesetz der Verwaltung klare und eindeutige Grenzen setzt oder Pflichten auferlegt und wo es mit dem ganzen Arsenal des gesetzestechnisch geschulten und vollzugserfahrenen Juristen nicht gelingt, die Härte des Gesetzes zu mildern. Mit verblüffender Unbekümmertheit werden vom Ombudsmann oftmals Lösungen in Durchbrechung des klaren und unmissverständlichen Gesetzeswortlauts bzw. in sachlich nicht begründbarer Abweichung von der ständigen Praxis erwartet.

Oder es wird, in Verkennung der Rollen- und Funktionenteilung zwischen der rechtssatzmässigen Regelung und dem Verwaltungsakt, erwartet, dass erstere der vom Bürger gewünschten, ihr aber entgegenstehenden Einzelfallentscheidung gleichsam nebenbei «angepasst» werde.

Das dürfte mit einer auch von den Amtskollegen des Berichterstatters festgestellten wachsenden Konsum- oder Anspruchshaltung – in finanziellen Dingen auch Begehrlichkeit – vieler Bürger gegenüber dem Staat zusammenhängen. Der Verwaltung wird heute die Fähigkeit zugemutet, für nahezu alle, und zwar längst nicht mehr nur dem Gemeinwesen überbundenen, sondern auch privaten (familiären, nachbarrechtlichen usw.) Aufgaben und Probleme Lösungen anzubieten, und dies zudem von heute auf morgen. Das Bewusstsein scheint verbreitet gering oder im Schwinden begriffen zu sein, dass der soziale Rechtsstaat und in ihm eine Stadtgemeinde wie Zürich trotz beachtlichem Aufgabenvolumen normativ und faktisch noch immer ein begrenzter Staat ist, der nicht alles darf und nicht alles kann, was zum materiellen Wohlergehen seiner Bür-

ger beiträgt, ferner, dass staatliche (Dienst- und Geld-)Leistungen nicht anders als Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger dem Legalitätsprinzip sowie Kapazitäts- und Ressourcengrenzen unterworfen sind und schliesslich, dass mangels Vorliegens gesetzlicher Abwälzungsvoraussetzungen grundsätzlich noch immer derjenige einen Schaden zu tragen hat, der von ihm getroffen worden ist (vgl. Ziff. I des Besonderen Teils). Mit diesen Feststellungen möchte der Berichterstatter aber nicht in Abrede stellen, dass es glücklicherweise den meisten Bürgerinnen und Bürgern noch immer gelingt, die Stadt und ihre Verwaltung in ihrem Leistungsvermögen und ihren Leistungsgrenzen realistisch einzuschätzen und von ihren rechtsstaatlichen und sozialen Einrichtungen einen vernünftigen und legitimen Gebrauch zu machen.

Was, um noch die Optik zu wechseln, die bisherigen Erfahrungen des Ombudsmannes mit der städtischen Verwaltung anbetrifft, so vermochte er als langjähriger Angehöriger der Bundesverwaltung in der städtischen Administration unschwer die jeder Grossverwaltung – mehr oder weniger ausgeprägt – innewohnenden Stärken und Schwächen wiederzuerkennen. Aufgrund der starken Arbeitsteilung und der Professionalität der Aufgabenerfüllung trifft man bei den einzelnen Verwaltungseinheiten und Beamten der städtischen Verwaltung verbreitet auf hohen Sachverstand, profundes Fachwissen und meist auch viel Erfahrung. Entsprechend oft stellt man gute, beeindruckende, ja hervorragende Einzelleistungen einzelner Beamtinnen und Beamten, Abteilungen oder Ämter fest, hingegen seltener kooperativ oder wenigstens koordinativ entstandene Gesamtleistungen. Der Berichterstatter sah es in nicht wenigen Fällen als seine wichtigste Aufgabe an, zwei oder noch mehr Verwaltungseinheiten mit eindeutigen Bezugspunkten zur Problematik eines Beschwerdeführers miteinander ins Gespräch zu bringen, um ihnen die Zusammenhänge und Verflechtungen ihrer segmentierten Tätigkeiten aufzuzeigen und auf eine kohärente Lösung hinzuwirken (vgl. Ziff. II des Besonderen Teils). Die einzelbereichsübergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation ist seines Erachtens in der Stadtverwaltung zweifellos noch entwicklungsbedürftig und entwicklungsfähig. Es genügt nicht, sie erst bei der Exekutivspitze, dem Stadtratskollegium, einsetzen zu lassen. Nur wenn sie schon auf tieferer Stufe, letztlich beim einzelnen Beamten, praktiziert wird, befähigt sie die Verwaltung nebst der Erzielung willkommener Synergieeffekte zu jenen abgerundeten, in sich geschlossenen Leistungen, die den Bürger zu überzeugen vermögen. Der Ombudsmann nahm das unlängst unter dem Namen «Fit für morn» gestartete Reorganisationsprojekt der Stadtverwaltung gerne zum Anlass, diese Gedanken nebst einigen konkreten Reorganisationsvorschlägen in die Arbeiten des Projektteams einzubringen.

Sie vermögen aber den Eindruck des Beauftragten von einer insgesamt gut und erfreulicherweise noch immer weitherum mit vorbildlicher Hingabe an die Res publica arbeitenden Stadtverwaltung, die freilich wie jedes menschliche Tun auch vor Fehlern nicht gefeit ist, nicht zu verwischen.

## Besonderer Teil

### 21 Beispiele von Beschwerden und Anliegen vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 1990

Die Kasuistik aus dem Alltag der Ombudsleute stellt einen festen Bestandteil ihrer Rechenschaftsberichte dar. Reichlich oder überreichlich pflegt in diesem Teil in manchen Berichten das Füllhorn über Parlament und Bevölkerung ausgeschüttet zu werden; in andern Berichten wird das Bemühen um Beschränkung auf Wesentliches, Berichtswürdiges, gepaart mit umsichtiger Selektion der Fälle, spürbar. Wenig oder nichts erfahren Parlamente und Öffentlichkeit im allgemeinen über die Kriterien, nach welchen die Fälle für den Jahresbericht ausgewählt werden. Dass dabei eine gewisse Neigung der Ombudsleute zur Selbstdarstellung und Imagepflege mit im Spiel ist, liegt auf der Hand. Unverkennbar ist auch ihr Bemühen um Ausgewogenheit der Kasuistik, insbesondere nach «Gutheissungen» und «Abweisungen» sowie im Sinne einer Opfersymmetrie nach betroffenen Verwaltungsabteilungen und eventuell auch Parteizugehörigkeit der ihnen vorstehenden Chefs. Dieses Bemühen ist vom Willen getragen, Fehlschlüssen aus der Erscheinungsweise und -häufigkeit einzelner Verwaltungseinheiten im Bericht auf ihre Leistungsfähigkeit und die Qualität ihrer Arbeit keine Nahrung zu geben. Der Berichterstatter möchte diese ihm weise erscheinende Praxis nicht preisgeben, wohl aber versuchen, das durch das Auswägen entstehende Kunterbunt verstärkt nach thematischen und rechtlichen Problemschwerpunkten zu gliedern und die Dialektik der Fallgegenüberstellung als Mittel zur Problemdurchdringung einzusetzen. Ausdruck dieses Bemühens sind ausser der Auswahl der Fälle die ihnen vorangestellten *kursiv* gesetzten Einleitungen. Mit den rasterunterlegten Abschnitten sollen die Fälle selbst zu Wort kommen, während im übrigen darüber jeweils nur berichtet wird.

#### I. Möglichkeiten und Grenzen städtischen Engagements zur Verbesserung der Lage einzelner Einwohner

*Die Stadt Zürich ist, wenn sie es überhaupt jemals war, längst nicht mehr bloss Garantin von Ruhe und Ordnung, sondern Trägerin zahlreicher Leistungsfunktionen. Sie vermittelt unter anderem Bildung und fördert das kulturelle Schaffen, betreut die Jugendlichen und pflegt die Kranken und Alten, kümmert sich um die Gestaltung der Freizeit; sie baut Wohnungen und Verkehrswege, produziert und vertreibt Energie, beschafft und schützt Wasser und Lebensmittel, pflegt Grünanlagen und Wald und bekämpft Luftverschmutzung und Lärm.*

*Die städtische Verwaltung kann und darf entsprechend dieser Aufgabenfülle vieles, aber keineswegs alles, was zum Wohlergehen ihrer Einwohner beiträgt.*

*Ihre Möglichkeiten und Grenzen sollen anhand folgender Beispiele aufgezeigt werden.*

### **1. Lärmbekämpfung: Strassenreinigung im Gebiet der Weststrasse**

#### Anliegen

Ein Einwohner der sehr verkehrsintensiven Weststrasse gelangt nach unbehelflichen telefonischen Konsultationen des Strasseninspektorats und des für den betreffenden Wohnkreis zuständigen Strassenmeisters mit der Bitte an den Ombudsmann, er möge ihm und den Bewohnern jenes Quartiers im Kampf gegen die im Sommer besonders empfindliche Nachtruhestörung durch die Strassenreinigungsmaschine der Stadt beistehen. Diese Maschine reisse die Anwohner allmorgendlich zwischen drei und fünf Uhr mit grossem Lärm aus dem Schlaf.

#### Intervention des Ombudsmannes

Der Ombudsmann wendet sich mit der Bitte an das Tiefbauamt, den verkehrslärmgeplagten Anwohnern durch Beruhigungsmassnahmen wenn immer möglich Entlastung zu verschaffen. Er wirbt dabei mit folgenden Überlegungen um Verständnis für das Anliegen seines Besuchers:

Die Lärm- und Abgasimmissionen, denen die Anwohner der West- und der angrenzenden Strassen ausgesetzt sind, gehören bekanntlich zu den intensivsten auf Stadtgebiet. Deshalb hat man ihnen, ähnlich den Bewohnern rund um den Flughafen Kloten durch das Nachtflugverbot, durch die nächtliche Sperre der Weststrasse ein Minimum an gesundheitlich dringend erforderlicher Nachtruhe verschafft. Durch den Einsatz der städtischen Strassenreinigungsfahrzeuge in den frühen Morgenstunden wird aber auch diese ohnehin knapp bemessene nächtliche Ruhezeit noch perforiert, wie folgende Übersicht zeigt:

#### 22.00 Uhr:

Die Sperre der Weststrasse bringt den Anwohnern die erlösende Ruhe vom ganztägig unablässig durch die Weststrasse dröhnenden Autoverkehr. In lauen Sommernächten sind dann im wesentlichen nur noch die Gespräche der Strassencafé-Gäste hörbar.

#### 24.00 bis 01.00 Uhr:

Die Wirtschaftsschlussstunde schlägt sich angesichts der grossen Zahl der im Quartier West-, Meinrad-Lienert-, Seebahn- und Badenerstrasse liegenden Gaststätten in einem deutlich anschwellenden Verkehrs- und Lärm-

volumen nieder. Die Gäste der Bars und Wirtshäuser streben in Scharen mit oftmals laut aufheulenden Motoren, pfeifenden Pneus und übersetzter Geschwindigkeit heimwärts. Das Wissen um diesen mitternächtlichen Lärm veranlasst viele Anwohner, sich erst darnach zur Ruhe zu legen.

#### Zwischen 03.00 und 05.00 Uhr

reisst die Strassenreinigungsmaschine der Stadt die endlich in friedlichen Schlummer versunkenen Bewohner mit lautem Getöse erneut aus dem Schlaf.

#### Um 05.45 Uhr

rollt der Verkehr auf der Weststrasse wieder an. Vorbei die malträtierte Nachtruhe.

Um hier Abhilfe zu schaffen, ersucht der Ombudsmann das Tiefbauamt, eine zeitliche Verlegung der Reinigungsprozedur, sei es in den späteren Abend oder auf den Tag, in Erwägung zu ziehen.

#### Ergebnis

Das Tiefbauamt setzt den Ombudsmann nach Abklärung der Angelegenheit davon in Kenntnis, seit Mitte September werde die mechanische Reinigung in diesem Gebiet versuchsweise nicht mehr vor 07.00 Uhr durchgeführt, während die donnerstägliche Nassreinigung mit dem grossen Schwemmwagen weiterhin vor der Öffnung der Weststrasse erfolgen müsse. Reinigungsarbeiten während der Tagesstunden würden eine zeitweilige Sperrung der Weststrasse erfordern und somit zu Verkehrsproblemen in den angrenzenden Quartieren führen.

Der Beschwerdeführer habe sich über diesen Versuch telefonisch sehr zufrieden geäussert und sich bei den Mitarbeitern des Tiefbauamtes für das verständnisvolle Entgegenkommen bedankt.

Der Ombudsmann gibt in seiner Abschreibungsmitteilung an den Beschwerdeführer seiner Genugtuung über dieses Ergebnis Ausdruck und schliesst sich dessen Dank an das Tiefbauamt an.

### **2. Lärmbekämpfung: Grossveranstaltungen in einer städtischen Sportanlage**

#### Anliegen

Eine Baugenossenschaft wendet sich als Inhaberin von vier auf städtischem Grund im Baurecht erstellten Liegenschaften an den Ombudsmann, weil eine alljährlich in der unmittelbar benachbarten städtischen Sportanlage stattfin-

dende Grossveranstaltung für die Mieter der Wohnsiedlung übermässige Immissionen zur Folge habe, da Lärm nicht nur von der Veranstaltung selbst, sondern insbesondere auch von den monatelangen Um- und Abbauarbeiten der sonst andern Zwecken dienenden Anlage herrühre. Eine im Baurechtsvertrag enthaltene sogenannte Immissionseinspracheverzichtsklausel verbiete es indessen der Baugenossenschaft, sich dagegen zur Wehr zu setzen.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht sowohl das Polizei- als auch das Bauamt II um Vernehmlassung. Das Bauamt II seinerseits nimmt Rücksprache mit weiteren zuständigen Stellen, insbesondere mit der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich. Da die Stellungnahmen erhebliche Meinungsunterschiede erkennen lassen und kein schlüssiges Resultat ergeben, erweist sich das Studium des eidgenössischen Lärmschutzrechts als unerlässlich. Gestützt auf diese Abklärungen übermittelt der Ombudsmann den Parteien folgenden Befund:

#### Erwägungen (Auszüge)

Die Erstellung der vier Mehrfamilienhäuser umfassenden Wohnsiedlung erfolgte in zwei Etappen. Dementsprechend bestehen zwischen der Stadt Zürich und der Baugenossenschaft zwei öffentlich beurkundete Baurechtsverträge, nämlich einer aus dem Jahre 1983 für die ersten drei Liegenschaften und einer von 1986 für das vierte Haus. Der Baurechtsvertrag von 1983 bestimmt unter anderem: «Immissionseinspracheverzicht: Die jeweiligen Eigentümer der belasteten Grundstücke verzichten gegenüber dem jeweiligen Eigentümer des berechtigten Grundstückes auf Einsprachen oder Klagen gegen Lärmimmissionen, die sich aus dem (Sportanlage-)Betrieb ergeben... Der Bauberechtigte verpflichtet sich, diesen Immissionseinspracheverzicht seinen künftigen Mietern als „spezielle Bestimmung“ im Mietvertrag zu überbinden.»

Der Schutz vor übermässigen Lärmimmissionen ist im schweizerischen Recht zweifach vorhanden: Es gibt sowohl privatrechtliche Bestimmungen (Art. 679 bzw. 684 ZGB) als auch öffentlichrechtliche Vorschriften (Bundesgesetz über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983, = USG, insbesondere Art. 11ff.; Lärmschutzverordnung des Bundesrates vom 15. Dezember 1986, in Kraft seit 1. April 1987, = LSV; diverse kantonale Erlasse sowie die städtische Lärmschutzverordnung, Gemeinderatsbeschluss vom 2. Juni 1971).

Die LSV sieht das Instrument der Empfindlichkeitsstufen vor, welche in den einzelnen Nutzungszonen gelten sollen. In den Anhängen 3 bis 7 zur LSV hat der Bundesrat für den Lärm Belastungsgrenzwerte festgesetzt, welche u. a. bei der Bewilligung neuer und wesentlich geänderter ortsfester Anlagen

einzuhalten sind (vgl. die ausführliche Darstellung der Rechtsgrundlagen in BGE 115 Ib 351). Für Sportanlagen fehlen derartige Belastungsgrenzwerte. «Dass der Ordnungsgeber für Sport- und Freizeitanlagen keine Belastungsgrenzwerte und keine Grundsätze zur Bemessung des Beurteilungspegels festgesetzt, sondern auf USG 15 verwiesen hat, bedeutet nicht, dass über die Störf Wirkung einer solchen Anlage nur aufgrund des subjektiven Empfindens der Behörde oder einzelner Personen entschieden werden könne... Da... auf das Wohlbefinden der Bevölkerung abzustellen ist, wobei gemäss USG 13 Abs. 2 auch auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit Rücksicht zu nehmen ist, können nur allgemeine Erfahrungswerte und nicht bloss Meinungen einzelner als Massstab beigezogen werden... Stehen genügend Erfahrungswerte zur Verfügung, darf allerdings auch auf Messungen verzichtet werden, beispielsweise wenn auf die Aussagen einer repräsentativen Zahl der vom Lärm betroffenen Personen über die Störf Wirkung abgestellt werden kann oder wenn die Ergebnisse früherer Untersuchungen über andere Anlagen bekannt sind, die mit der in Frage stehenden verglichen werden können... – Ergeben diese Ermittlungen, dass der massgebende Immissionsgrenzwert nicht überschritten wird, so darf daraus noch nicht geschlossen werden, dass nichts gegen den Lärm zu unternehmen sei. Wie das Bundesgericht... hervorgehoben hat, sind Schutzmassnahmen nicht erst zu ergreifen, wenn die Umweltbelastung schädlich oder lästig wird... Stellt sich dagegen nach weiteren Abklärungen heraus, dass die Lärmbelastung den Immissionsgrenzwert übersteigt, sind Sanierungsmassnahmen im Sinne von LSV 13ff. anzuordnen» (BGE 115 Ib 451ff.).

Dass die Festlegung von Grenzwerten für Sport- und Freizeitanlagen angesichts der nur phasenweisen Benützung der Anlagen nicht möglich oder nicht sinnvoll erscheinen, wie die Stadtverwaltung zum Teil ausgeführt hat, ist nach Ansicht des Ombudsmannes unzutreffend. Das Fehlen von Immissionsgrenzwerten für Sport- und Freizeitanlagen ist nicht naheliegend und wird von der herrschenden Lehre denn auch als Mangel empfunden (vgl. C. Zäch, im Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 1989, Rz 41 zu Art. 15 USG, S. 24f.). Ausserdem beruhen die Beurteilungspegel Lr in den Anhängen zur LSV alle auf dem sogenannten Mittelungspegel Leq, welcher, mathematisch ausgedrückt, der Fläche unterhalb einer bestimmten Schallpegelkurve während einer bestimmten Zeit entspricht und damit auch seltene und häufige Spitzen erfasst. Derartige Schallpegeldiagramme lassen sich mit Hilfe von Pegelschreibern über längere Zeiträume (Tage, Wochen) automatisch aufzeichnen (mit Ermittlung des Mittelungspegels Leq). Die städtische Lärmschutzverordnung gilt nur soweit, als das Bundesrecht dafür Raum lässt (vgl. BGE 115 Ib 355f.); angesichts der vorwiegend planungs- und baurechtlichen Komponenten der eidgenössischen LSV im wesentlichen dort, wo die städtische Lärmschutzverordnung die Grund-



sätze der allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (Stadtratsbeschluss vom 30. März 1977) konkretisiert. Mit anderen Worten: Während sich die eidgenössische LSV (mit ihren Immissionsgrenz-, Alarm- und Planungswerten) auf Anlagen bezieht (Art. 1 LSV), bleibt für die städtische Lärmschutzverordnung Raum, das menschliche Verhalten im Interesse der Lärmbekämpfung zu regeln.

Die städtische Lärmschutzverordnung (Gemeinderatsbeschluss vom 2. Juni 1971) bestimmt u. a.:

«Art. 4 Baugewerbe:

...

d) von 12.00 bis 14.00 Uhr und von 19.00 bis 07.00 Uhr sind lärmige Bauarbeiten untersagt...

Art. 11 Sportveranstaltungen im Freien:

Sportveranstaltungen im Freien müssen um 22.00 Uhr beendet sein. Das Polizeiamt kann in besonderen Fällen zeitliche Einschränkungen verfügen oder Ausnahmen bewilligen.

Art. 17 Lautsprecher...:

Lautsprecher, Megaphone und andere Verstärkeranlagen dürfen im Freien, in Zelten und anderen Fahrnisbauten nur mit Bewilligung des Polizeiamtes verwendet werden. Die Bewilligung ist zu verweigern, wenn diese Geräte hauptsächlich für kommerzielle Reklamezwecke verwendet werden sollen.

Der Betrieb von Lautsprechern, Megaphonen und anderen Verstärkeranlagen zwischen 22.00 und 07.00 Uhr darf nur für grössere Veranstaltungen (Knabenschiessen, Sechseläuten, Quartierfeste usw.) bewilligt werden.»

Was nun die als Grunddienstbarkeit (Art. 730ff. ZGB) ausgestaltete, im Grundbuch eingetragene Immissionsklageverzichtsklausel im Baurechtsvertrag 1983 anbelangt, so liegt deren Sinn auf der Hand: Wenn das Baurecht erteilt werden soll, haben die späteren Bauten der Baugenossenschaft auf die bereits bestehende Sportanlage Rücksicht zu nehmen. Ausserdem wollte man die Konsequenzen, die sich daraus ergeben, dass die Wohnsiedlung in voller Kenntnis der zu erwartenden Lärmimmissionen in nächster Nachbarschaft gebaut werden sollte, allein der Bauberechtigten überlassen. Das ergibt sich auch aus der Verpflichtung der Baugenossenschaft, in die zur Sportanlage hinweisenden Fenster Isolierglas einzubauen. Insofern ist es durchaus verständlich, dass die fragliche Klausel in den Baurechtsvertrag 1983 Eingang gefunden hat.

Andererseits haben sich die Verhältnisse seit 1983 in tatsächlicher und insbesondere auch in rechtlicher Hinsicht verändert. Der Baurechtsvertrag 1986 enthält den Immissionsklageverzicht jedenfalls nicht mehr.

Hinzu kommen noch weitere, nach Ansicht des Ombudsmannes gewichtige Gründe, die gegen die Aufrechterhaltung der Klausel sprechen:

1. Die Klausel ist im Ergebnis unwirksam, denn sie ist nur für den privatrechtlichen Rechtsschutz gemäss Art. 679/684 ZGB gültig (A. Meier-Hayoz, Berner Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Bd. IV. 1. 3., Kommentar zu Art. 680 bis 701 ZGB, 3. A. Bern 1975, Rz 233 zu Art. 684 ZGB, S. 242). Die Lärmschutzvorschriften des öffentlichen Rechts liegen dagegen im öffentlichen Interesse und sind daher zwingender Natur (Pra 79, 1990, S. 86; Pra 78, 1989, S. 800). Zwingende Vorschriften des öffentlichen Rechts sind von Amtes wegen anzuwenden und können durch Abreden nicht unwirksam gemacht werden (F. Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 33). Für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Immissionsschutzes ist die Klausel ungültig. Da der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz für Fälle wie den vorliegenden ohnehin weiter geht als der privatrechtliche, ist die Klausel praktisch bedeutungslos.
2. Die heutige Situation ist unbefriedigend, da sie eine durch nichts gerechtfertigte Ungleichheit zwischen den Mietern schafft: Die Mieter der drei Liegenschaften gemäss Vertrag 1983 sind vom Immissionseinspracheverzicht betroffen, die Mieter der gleich angeordneten vierten Liegenschaft gemäss Vertrag 1986 dagegen nicht.
3. Beide Grundstücke, das Sportanlagegrundstück und das Wohnsiedlungsgrundstück, liegen innerhalb einer (vor allem gegen Osten hin) grösseren, zusammenhängenden Wohnzone. Ein Festhalten an der Klausel unter den heutigen Bedingungen des engen Zusammenlebens in städtischen Verhältnissen mit der bekannten Wohnraumknappheit erscheint dem Ombudsmann nicht mehr gerechtfertigt.
4. Dem Umstand, dass die Sportanlage vorbestanden ist, trägt die eidgenössische LSV Rechnung: Bei der Errichtung neuer ortsfester Anlagen gelten in der Regel die Planungswerte, während für bestehende Anlagen lediglich die höheren Immissionsgrenzwerte einzuhalten sind (Art. 23 und Art. 25 Abs. 1 USG).
5. Die im vorliegenden Fall zum Ausdruck kommende grundsätzliche Problematik des stufenlosen Aufeinandertreffens einer vorbestandenen, zonenfremden und immissionsträchtigen Anlage und von Wohnbauten ist kein Einzelfall und ist von den Gerichten in Würdigung der auf dem Spiele stehenden öffentlichen Interessen und der bundesrechtlichen Anforderungen – unter Einschränkung des Besitzstandes des Anlageeigentümers – im wesentlichen zugunsten der Anwohner entschieden worden. So verpflichtete etwa das Aargauer Verwaltungsgericht den Eigentümer einer vorbestandenen Schweinemästerei zu Sanierungs-

massnahmen zur Verminderung der Geruchsemissionen (ZBI 90, 1989, S.175 ff., mit weiteren Hinweisen).

## Ergebnis

1. Angesichts der seit 1983 veränderten Verhältnisse empfiehlt der Ombudsmann, die Immissionsklage-Verzichtsklausel des Baurechtsvertrages 1983 mit der Baugenossenschaft aufzuheben.
2. Das Bauamt II versichert in seiner Stellungnahme an den Ombudsmann, dass es der Stadt Zürich, ungeachtet der Rechtslage, daran liege, die Lärmbelastung durch die jährlich einmal stattfindende Grossveranstaltung zu vermindern. Es würden diesbezügliche Besprechungen zwischen Vertretern der Stadt und den Veranstaltern geführt.
3. Den Mietern steht es, ungeachtet der Immissionsklageverzichtsklausel, nach Ansicht des Ombudsmannes sowie des Polizeiamtes schon heute frei, sich bei der Stadtpolizei wegen Verstössen gegen die städtische Lärmschutzverordnung zur Wehr zu setzen. Das Polizeiamt führt in seiner Stellungnahme an den Ombudsmann aus, die Ausnahmebewilligung zugunsten der X AG für den Lautsprechereinsatz werde unter anderem mit der Auflage verbunden, die Sportveranstaltungen zeitlich so anzusetzen, dass sie um 22.00 Uhr beendet und die Lautsprecher auszuschalten seien. Seitens der Polizei werde deutlich auf die massgeblichen Bestimmungen der Lärmschutzverordnung aufmerksam gemacht, und es würden Kontrollen veranlasst.
4. Angesichts der durch die eidgenössische Lärmschutzverordnung auferlegten Pflichten haben die zuständigen Amtsstellen abzuklären, welche Massnahmen längerfristig von Amtes wegen ergriffen werden müssten.

Später entnimmt der Ombudsmann der Presse, dass die Grossveranstaltung – u. a. «wegen der Opposition von Anwohnern und von Sportlern» der ursprünglichen Zweckbestimmung der Anlage entsprechenden Disziplin – inskünftig an einem andern, geeigneteren Ort durchgeführt werden soll.

### **3. Lärmbekämpfung; von einer Nachbarliegenschaft ausgehende Nachtruhestörungen**

*In zunehmendem Masse wird die Polizei heute ausser zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung auch zum Schutz und zur Sicherung privater Rechte bzw. nachbarlicher Interessen beansprucht. Es erscheint offensichtlich einer wachsenden Zahl von Bürgern erfolversprechender und jedenfalls*

*bequemer, einem lärmenden Nachbarn die Polizei auf die Fersen zu heften, als sich mit ihm in eine zivilrechtliche Auseinandersetzung zwecks Abwehr übermässiger Immissionen einzulassen. Dabei wird häufig der eng begrenzte Rahmen solcher polizeilicher Hilfeleistung, zuweilen aber auch die Tatsache übersehen, dass der Schutz privater Rechte unter gewissen Voraussetzungen zum polizeilichen Aufgabenbereich gehört.*

## Anliegen

Der Mieter einer Altstadtwohnung wendet sich an den Ombudsmann, weil er sich bei einem benachbarten Mieter wegen übermässigen nächtlichen Lärms auf der Terrasse und in der Wohnung wiederholt, aber erfolglos beschwert hatte und aufgrund seiner bisherigen Erfahrungen zweifelt, in dieser Auseinandersetzung wirksamen polizeilichen Beistand und Schutz zu erhalten. Die Polizei habe zwar nach zweimaligem telephonischem Hilferuf beim Ruhestörer vorgesprochen, ihn aber mit solch vornehmer Zurückhaltung zur Mässigung ermahnt, dass sich dieser zur Fortsetzung seiner Lärmorgien geradezu habe eingeladen fühlen müssen.

## Intervention des Ombudsmannes

Da dem Ombudsmann die Bedrängnis des Beschwerdeführers aufgrund dessen Schilderung nachvollziehbar erscheint, aber auch das Bewusstsein der engen Grenzen polizeilichen Privatrechtsschutzes nicht fehlt, entschliesst er sich, das Protokoll der Vorsprache des Beschwerdeführers der Kreiswache 1 der Stadtpolizei Zürich mit einem Begleitschreiben folgenden Inhalts zur Kenntnis zu bringen:

Der Beschwerdeführer macht meines Erachtens mit Recht geltend, die Abwehr der (in Art. 684 ZGB untersagten) übermässigen Immissionen sei nicht nur eine Sache des Privatrechts, sondern grundsätzlich auch eine solche des öffentlichen Rechts. Folgerichtig kann nach § 168 des Einführungsgesetzes zum ZGB jemand, der durch die Eigentumsüberschreitung eines Grundeigentümers geschädigt oder mit Schaden bedroht wird, zunächst den Schutz der Polizeibehörde anrufen. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung hat jedermann, der durch übermässige Immissionen verletzt oder gefährdet ist, und sei es auch nur ein einzelner Nachbar, grundsätzlich Anspruch auf polizeiliche Hilfe.

Erste Aufgabe der Polizei ist freilich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung. Der Schutz privater, insbesondere nachbarlicher Rechte gehört nur ausnahmsweise und nur unter bestimmten Voraussetzungen zum polizeilichen Aufgabenbereich (sog. Subsidiaritätsprinzip). Zum Bestand der öffentlichen Ordnung gehören allerdings auch die Rechte,

die dem Einzelnen als Glied der Gemeinschaft im gesellschaftlichen Zusammenleben gewährleistet sind, wie insbesondere der Schutz vor von aussen kommenden Ruhestörungen. Der polizeiliche Immissionsschutz wirkt sich daher zwangsläufig mittelbar auch zugunsten des Besitzes des einzelnen Nachbarn und privater Interessen aus. Die Polizei kann jedoch nicht mit dem Einwand, sie dürfe ihren Arm nicht der Wahrung blosser Privatinteressen leihen, von der Bekämpfung der gegen das öffentliche Interesse verstossenden übermässigen Immissionen Abstand nehmen oder abgehalten werden.

Wird sie durch Anzeige oder aufgrund eigener Wahrnehmung auf eine Eigentumsüberschreitung aufmerksam, so hat sie nach pflichtgemässen Ermessen zu entscheiden, ob unter den gegebenen Umständen ihr Eingreifen um der Erhaltung der öffentlichen Ordnung willen gerechtfertigt sei. Im vorliegenden Fall könnte dies nicht nur zutreffen, wenn sich verschiedene Nachbarn über die Belästigungen durch den lärmenden Bewohner aufhalten, sondern auch, weil es sich bei den in Frage stehenden Altsdadhäusern um eine Bausubstanz mit besonders hoher Immissionsempfindlichkeit handelt.

#### 4. Nacktbaden am Katzensee

*«Allen Leuten recht getan, ist eine Kunst, die niemand kann.» Wie dieser und der nächste Fall zeigen, muss sich auch die Stadtverwaltung – hier das Gesundheits- und Wirtschaftsamt – oft nach Versuchen, sie doch noch zu überlisten, dieser Spruchweisheit beugen. Der Ombudsmann hat sich in solchen Situationen mit dem Befund zu begnügen, die Verwaltung habe anstelle der unerreichbaren Ideallösung immerhin die am wenigsten schlechte Lösung gefunden.*

#### Anliegen

Einzelne Bürgerinnen und Bürger gelangen an den Ombudsmann, weil sie und insbesondere auch Familien mit kleinen Kindern als langjährige Benützer der sogenannten hinteren Liegewiese am südwestlichen Ende des Strandbades Katzensee von den Nacktbadenden in den übrigen Bereich des Bades verdrängt würden. Sie bezweifeln die Stichhaltigkeit der vom Gesundheits- und Wirtschaftsamt für seine duldsame Haltung vorgebrachten Argumente und werfen ihm vor, mit seiner Haltung dem Verdrängungsprozess durch die Nacktbadenden Vorschub zu leisten.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann holt vom Gesundheitsinspektorat und vom Zentralsekretariat des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes zunächst ausführliche schriftliche

Stellungnahmen zu Entwicklungsgeschichte und gegenwärtiger Ausgestaltung der Benutzungsordnung für dieses Strandbad ein. Darauf bespricht er das Benutzungskonzept mit dem Zentralsekretär und lässt sich schliesslich durch den Vorsteher des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes über dessen Haltung orientieren.

Am 20. Juni führt er mit seinem Mitarbeiter, Vertretern des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes und mit dem Bademeister des Strandbades Katzensee einen Augenschein durch. Aufgrund dieser Abklärungen teilt er den beschwerdeführenden Bürgerinnen und Bürgern abschliessend folgendes mit:

#### Erwägungen

##### 1. Nacktbaden

Das Nacktbaden als solches kann heute angesichts der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 203 StGB (Schweizerisches Strafgesetzbuch) kaum mehr verboten werden (BGE 103 IV 167 und BGE 104 IV 258). Auch die aus einzelnen Verzeigungen wegen Verletzung von Art. 8 der Allgemeinen Polizeiverordnung (Stadtratsbeschluss vom 30. März 1977, Belästigung von Personen) hervorgegangenen Strafverfahren mussten wieder eingestellt werden.

Das Nacktbaden entspricht einem unbestrittenen Bedürfnis. Bei der im Sommer 1988 durchgeführten Umfrage sprachen sich nur 16% der Befragten dagegen aus. Wie Ihnen aus der Presse wahrscheinlich bekannt ist, sind Bestrebungen im Gange, den Nacktbadenden inskünftig auch in andern Bädern etwas mehr Platz einzuräumen (vgl. zum Strandbad Tiefenbrunnen: Tagblatt der Stadt Zürich vom 30. Mai 1990).

Den Ausführungen des Gesundheitsinspektorates zufolge ist die befürchtete Verdrängung von alteingesessenen Badegästen von bestimmten Plätzen kein spezifisches Katzensee-Problem, sondern eines, das sich auch in anderen Badeanlagen stellt.

##### 2. Das Strandbad am Katzensee

Das idyllisch gelegene Strandbad Katzensee liegt inmitten eines Naturschutzgebietes (Verordnung des Regierungsrates des Kantons Zürich zum Schutze der Katzenseen vom 12. Juli 1956, mit seitherigen Änderungen, GS 702.671). Das Ufer des durchschnittlich etwa 8 Meter tiefen Sees ist über weite Strecken mit einem Schilfgürtel bewachsen. Das Betreten oder Beseitigen der Schilf- und Binsenbestände ist verboten (§ 5 der Verordnung).

Beim Strandbad Katzensee handelt es sich um einen freien Badeplatz, für den die Besucher keinen Eintritt zu bezahlen haben. Dennoch steht den Benützern eine vollständige Infrastruktur zur Verfügung: Umkleidekabinen,

Garderobekästen, Duschen, Kiosk usw. An den schattigen Plätzen am Waldrand sind mehrere Feuerstellen und Picknickplätze vorhanden.

Im vorderen Hauptteil befindet sich ein langgezogener, ausserordentlich flacher Sandstrand, der besonders für Kleinkinder geeignet ist. In diesem vorderen Bereich ist auch ein grosser Sandhaufen angelegt, der von den Kleinkindern offensichtlich rege benützt wird, wovon die zurückgelassenen Spielsachen zeugen. In einiger Entfernung fällt das Ufer steiler ab, was mit zwei Holztafeln mit der Aufschrift «Seetiefe» angezeigt wird. Der ganze Strand dieses Bereichs ist gut überblickbar und daher ungefährlich.

Die sogenannte hintere Liegewiese ist im Vergleich zur gesamten Badeanlage sehr klein. Sie liegt beinahe versteckt hinter einem Schilf- und Buschwerkstreifen. Der offene Badestrand misst an dieser Stelle nur wenige Meter. Das Ufer ist hier ebenfalls flach. Nach etwa 25 Metern (je nach Wasserstand) fällt es steil ab. Wendet man sich beim Betreten des Wassers jedoch nach links, fällt der Boden bereits nach kurzer Strecke jäh steil ab. Aus diesem Grund befinden sich am Strand der hinteren Liegewiese zwei Tafeln:

Eine gelbe Hinweistafel mit der Aufschrift: «Nur für Schwimmer, keine Aufsicht durch das Badepersonal», und ein dreieckiges, rotumrandetes Gefahrenschild, womit vor dem steil abfallenden Grund gewarnt wird.

Der vordere Teil wird an schönen Tagen von durchschnittlich etwa 2000 Badegästen pro Tag besucht; auf die hintere Liegewiese entfallen dabei nur etwa 50 bis 100 Personen. Fast alle Kinder, insbesondere die Kleinkinder, halten sich im vorderen Teil, beim Sandhaufen, auf. Der Anteil der Nacktbadenden beträgt knapp 1% (Zahlenangaben des Gesundheitsinspektorates).

### 3. Gründe für die gegenwärtige Regelung des Badebetriebes

Das Gesundheitsinspektorat hatte nicht die Absicht, auf der hinteren Liegewiese eine offizielle Nacktbadezone einzurichten. Angesichts des erwähnten Bedürfnisses der Nacktbadenden war es indessen bereit, das Nacktbaden in diesem hinteren, vom übrigen Strandbad auf natürliche Art abgegrenzten Bereich zu tolerieren. Die erwähnte Beschilderung des hinteren Strandes als Schwimmerzone erfolgte unabhängig von der Nacktbadefrage ausschliesslich aus Gründen der Sicherheit für die Badegäste.

a) Die heutige Lösung unter der Aufsicht des Bademeisters gestaltet sich wie folgt:

- Auf der hinteren Liegewiese ist das Sonnenbaden und Baden nackt und bekleidet erlaubt. Die hintere Liegewiese steht nach wie vor auch Familien zur Verfügung.

- Da es sich beim Nacktbaden lediglich um ein Dulden handelt, wird von einer zusätzlichen optischen Abgrenzung oder Beschilderung bewusst abgesehen.

- Auf dem übrigen Areal des Strandbades Katzensee ist der Aufenthalt von nackten Badegästen nicht erlaubt.

- Der Bademeister hat für die Einhaltung dieser Regelung zu sorgen, bei Missständen einzugreifen und Fehlbare nötigenfalls aus der Anlage zu verweisen.

### b) Wieder entfernte Sichtschutzwand

Versuchsweise wurde parallel zur hinteren Pfostenreihe beim Waldrand eine Sichtblende erstellt, um die hintere Liegewiese von Spaziergängern ausserhalb des Strandbades abzuschirmen. Im rechten Winkel zum Ufer bestand keine Trennwand, somit auch keine zusätzliche, künstliche Trennung zwischen dem vorderen und dem hinteren Teil der Anlage bzw. zwischen Nacktbadenden und übrigen Badegästen.

Diese Wand erwies sich aber als unvorteilhaft, da Homosexuelle angezogen worden seien und eine Verlagerung der Badegäste befürchtet worden sei. Ausserdem hätten Naturschutzüberlegungen (Bewilligungspflicht bzw. Verbot gemäss § 7 und § 11 der oben zitierten Katzensee-Schutzverordnung) gegen die Sichtschutzwand gesprochen, die vom Wald her gesehen die freie Sicht auf den Katzensee beeinträchtigt habe. Aus diesen Gründen wurde die Wand wieder entfernt. Damit sei auch die Diskussion um das Nacktbaden am Katzensee wieder verstummt.

### c) Sicherheitsüberlegungen

Das Gesundheitsinspektorat führt aus, das Ufer bei der hinteren Liegewiese sei wegen der geschilderten Beschaffenheit des Grundes nicht ungefährlich und jedenfalls nur für Schwimmer geeignet. Da dieser Bereich für den Bademeister, welcher während seiner Präsenzzeiten die ganze Anlage beaufsichtigt, völlig uneinsehbar ist (auch vom Steg aus), wurden als Folge von Badeunfällen (einer davon im Jahre 1989) die erwähnten Schilder angebracht (zuerst eine in vier Sprachen verfasste Hinweistafel «Nur für Schwimmer», die durch die beiden oben beschriebenen Schilder ersetzt wurde).

Ohne entsprechende Hinweise würde das Gesundheitsinspektorat für Unfälle in diesem Bereich unter Umständen haftbar (vgl. BGE 113 II 424).

### d) Aufsicht des Bademeisters

Die gegenwärtige Lösung ist dadurch gekennzeichnet, dass für den aussenstehenden Dritten keine Trennung zwischen verschiedenen

Benützungsorten zwischen dem vorderen und dem hinteren Teil des Strandbades, wo seit 1988 ein gemischter Betrieb toleriert wird, sichtbar ist. Da das Nacktbaden im vorderen Teil verboten ist, bedingt dies eine entsprechende Aufsicht durch den Bademeister. Bei den Nacktbadenden handelt es sich vorwiegend um Insider. Jede Publizität über das Nacktbaden am Katzenssee wird vermieden. Aus denselben Gründen sind nirgends Tafeln aufgestellt, welche das Nacktbaden erlauben oder verbieten würden.

Der Bademeister, der die Verhältnisse aus seiner vierzehnjährigen Tätigkeit bestens kennt, hat klare Anweisungen: Beim Überschreiten der imaginären Grenze zwischen der hinteren Liegewiese und dem vorderen Teil durch Nacktbadende interveniert er sofort. Er verweist allfällige Fehlbare auf die hintere Liegewiese. Auch bei anderweitigen Missständen (anstössiges Verhalten der Nacktbadenden) ist der Bademeister gehalten, einzugreifen.

## Ergebnis

Bei der beschriebenen Regelung des Badebetriebes im Strandbad Katzenssee handelt es sich um eine Lösung, die sich auf eine breitere Öffentlichkeit abstützt, welcher insbesondere auch der Quartierverein Zürich-Affoltern zugestimmt hat (Besprechung vom 8. Mai 1990) und die sich nach teilweise missglückten Zwischenformen (Sichtblende) als die zumindest am wenigsten schlechte herausgestellt hat.

Das Gesundheitsinspektorat stand bei der Frage der Zulassung des Nacktbadens am Katzenssee vor der schwierigen Aufgabe, ein ganzes Bündel divergierender Interessen und Bedürfnisse gegeneinander abzuwägen und miteinander zu harmonisieren: Zunächst das Interesse an der Erhaltung eines einzigartigen Naturschutzgebietes mit dem Interesse an der weiteren Benutzung der idyllischen kleinen Badestrände durch die sonnen- und erfrischungshungrige Bevölkerung; sodann das Interesse eines Teils der Badegäste an der Erhaltung traditioneller Badekultur mit dem Interesse eines kleinen Teils der Strandbadbenützer, sich Sonne und Wellen im Adams- bzw. Evakostüm auszusetzen, und schliesslich das Interesse eingesehener Badegäste an der Besitzstandswahrung bezüglich bestimmter, je nach Altersklasse unterschiedlich bevorzugter Strandabschnitte mit dem Interesse neuer Badefreudiger, wenigstens von einzelnen Buchten und Ruheplätzen ebenfalls Besitz ergreifen zu dürfen. Da sich diese Interessen teilweise aneinander stossen, teils aber wegen des zu ihrer Befriedigung beschränkten Raums notgedrungen auch überlagern, vermochte eine auf Ausgrenzung von Interessensphären mittels Sperr- oder Sichtschutzvorrichtungen abzielende Konfliktregelung nicht zu überzeugen. Denn eine solche wäre bald dem Naturschutzgedanken, bald den einen oder andern

Gruppeninteressen der vom Gemeinwesen grundsätzlich auch bezüglich der Zulassung zu den öffentlichen Sachen gleich zu behandelnden Bevölkerung abträglich gewesen. Keines dieser Interessen zu vernachlässigen, sondern jedem wenigstens eine minimale Entfaltungschance einzuräumen, konnte nur im Wege einer abstrakten, aber von einem erfahrenen und verständnisvollen Aufsichtsbeamten in konkrete Verhaltensanordnungen umzusetzende Nutzungsrechtregelung gelingen. Als solche erweist sich der gegenwärtige Zustand. Das Gesundheitsinspektorat bzw. das Gesundheits- und Wirtschaftsamt der Stadt Zürich möchte einstweilen daran festhalten, um weitere Erfahrungen zu sammeln. Dagegen ist aus der Sicht des Ombudsmannes nichts einzuwenden.

## 5. Neue Schülerfahrausweise

*Vollends die Quadratur des Zirkels hätte das Schulamt bei der Einräumung von Fahrvergünstigungen an Schüler mit längerem Schulweg nach dem Inkrafttreten des Zürcher Verkehrsverbundes bewerkstelligen müssen, wenn es allen Wünschen der Eltern hätte Rechnung tragen wollen. Nirgends so deutlich wie hier stellte sich aufgrund der an den Ombudsmann herangetragenen Begehren und von ihm durchgeführten Abklärungen heraus, dass die Übergangscharakter tragende Neuregelung je nach den konkreten individuellen Umständen teils begehrt, teils verschmäht, bald als zweckmässig, bald als ungerecht empfunden wird und somit, alles in allem genommen, im Kreis der Interessierten eine mittlere Zufriedenheit oder Unzufriedenheit auslöste, der aber der Ombudsmann, durch die Brillen von Recht und Billigkeit betrachtet, nichts entgegenzuhalten vermochte.*

## Anliegen

Mit dem Inkrafttreten des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) am 27. Mai 1990 ist ein abschliessender Katalog neuer Fahrkarten und Abonnemente eingeführt worden, der für die bisher an Schüler mit längerem Schulweg abgegebenen Gratisfahrausweise keinen Raum mehr liess. Im Sinne einer Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten eines mit dem Verkehrsverbund ausgehandelten neuen städtischen Reglements behalf sich das Schulamt damit, an bisher anspruchsberechtigte Schulkinder anstelle der Gratisstreckenkarten Gutscheine im Wert von insgesamt Fr. 135.– abzugeben, womit entweder Mehrfahrtenkarten oder um die Hälfte verbilligte Jahres-Regenbogenkarten für Jugendliche bezogen werden können.

An dieser Neuregelung kristallisierten sich zahlreiche divergierende Anliegen, von denen lediglich die folgenden drei kurz behandelt werden sollen:

A beschwert sich über die Abschaffung der Gratis-Schülerfahrausweise; er stösst sich unter Hinweis auf kinderreiche Familien daran, dass das Schulamt

nur die Hälfte der Kosten einer Junioren-Regenbogenkarte (die Hälfte von Fr. 270.–) vergüte.

*B*, Vater der Schülerin einer bislang nicht fahrgutscheinberechtigten Privatschule, wittert in der Neuregelung der Fahrvergünstigungen Morgenluft und wünscht für seine Tochter ein Gutscheineft zum Bezug einer Regenbogenkarte.

*C* wendet sich an den Ombudsmann, weil sich weder die VBZ noch das Schulamt noch die SBB bereit gefunden haben, die an seinen Sohn, Schüler der 1. Primarklasse, abgegebenen Schulweg-Gutscheine im Wert von Fr. 135.– in Bargeld einzutauschen. Er macht geltend, als Inhaber eines SBB-Generalabonnements sei sein Sohn nicht auf die VBZ-Fahrgutscheine angewiesen.

#### Stellungnahmen des Ombudsmannes

In allen drei Fällen konnte der Ombudsmann den Anliegen der Eltern nicht entsprechen.

Im *Fall A* stellte er u. a. folgende Erwägungen an:

Mit der Einführung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) am 27. Mai 1990 ist die Tarifhoheit von den VBZ an den ZVV übergegangen und das Fahrausweisangebot der öffentlichen Verkehrsmittel im Kanton Zürich stark verändert worden. Die bisher an Schüler mit längerem Schulweg für die Fahrt zum Unterricht abgegebenen, nicht übertragbaren und nur während der Schulzeit gültigen Sichtfahrausweise sind nicht mehr erhältlich. Ein diesem Streckenabonnement entsprechender Fahrausweis ist mit dem vom ZVV erstellten Katalog von neuen Fahrkarten und Abonnements nicht geschaffen worden. Das Schulamt musste daher nach anderen Lösungen suchen, die als Äquivalent zu den bisherigen Schülerfahrvergünstigungen tauglich erscheinen und daher Aussicht auf Akzeptanz bei den Begünstigten haben würden. Als Möglichkeiten boten sich zwei bereits bekannte Fahrausweise an: die Mehrfahrtenkarte und das Regenbogenabonnement. Um hier den Schülern bzw. Eltern Wahlfreiheit zu belassen, ohne das Ausmass der Vergünstigungen gegenüber der früheren Regelung zuungunsten der Stadt oder der vergünstigungsberechtigten Schüler zu verändern, fanden die Schulbehörden den Ausweg darin, an die Eltern berechtigter Schüler Gutscheine im Gegenwert der Schulfahrten zum Bezug beliebiger VBZ-Fahrausweise für ihr Kind abzugeben. Der Gratisabgabe einer Jahres-Regenbogenkarte für Jugendliche im Wert von Fr. 270.– standen ausser den beträchtlichen Mehrkosten für die Stadt namentlich folgende Überlegungen austeilender und ausgleichender Gerechtigkeit entgegen:

Die Regenbogenkarte kann ausser für die Schulfahrten während der ganzen Woche und in den Schulferien und ausserdem nicht nur für die Fahrt zum und vom Unterricht, sondern auf dem ganzen Streckennetz der VBZ für

unzählige weitere Fahrten gebraucht werden, die bisher von den Eltern bezahlt werden mussten.

Die Kosten für diese zusätzlichen Fahrten für schulfremde Zwecke können von der Schule nicht übernommen werden. Es widerspräche auch der Gerechtigkeit, wenn Schulweg-fahrvergünstigungsberechtigte Schüler mit der Gratisabgabe einer Regenbogenkarte als Dreingabe für alle weiteren Fahrbedürfnisse noch Taxifreiheit eingeräumt erhalten würden.

Im *Fall B* führte der Ombudsmann u. a. aus:

Die aufgeworfene Frage ist Ausdruck eines Problems, welches dem Ombudsmann schon von verschiedenen anderen Besuchern vorgelegt worden ist: Wieweit können Privatschüler spezielle Dienstleistungen oder Lehrangebote der öffentlichen Volksschule in Anspruch nehmen? Seinerzeit wurde mit einer Motion versucht, die Privatschüler den Schülern in den öffentlichen Schulen der Stadt Zürich vermehrt gleichzustellen. Mit der Motion wurde die unentgeltliche Abgabe der obligatorischen Lehrmittel an volksschulpflichtige Schüler der Stadt Zürich in Privatschulen verlangt. In der Gemeindeabstimmung vom 9. Juli 1969 scheiterte diese Motion mit 117 891 Nein gegen 65 418 Ja. Der Volksentscheid brachte grundsätzlich zum Ausdruck, dass der Bürger, welcher die Dienste der öffentlichen Schule nicht beansprucht, dadurch auch auf das Anrecht auf zusätzliche Leistungen der öffentlichen Volksschule verzichten muss.

Rechtlich wird davon ausgegangen, dass die Angebote der öffentlichen Volksschule den Schülern aus Privatschulen nur dann offenstehen, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist. Alle übrigen Kurse und Dienstleistungen, welche Bestandteil der öffentlichen Volksschule sind, sind den Volksschülern vorbehalten.

Im vorliegenden Fall ist das Reglement über die Abgabe von Schülerfahrausweisen der Verkehrsbetriebe durch die Volksschule (Stadtratsbeschluss vom 17. April 1974, mit seitherigen Änderungen) heranzuziehen, welches ich meinem Bericht in Fotokopie beilege. ... Wie Sie ihm entnehmen wollen, sieht Art. 4 eine unentgeltliche Abgabe von Schülerfahrausweisen nur an Schüler «städtischer Schulen im Volksschulalter» vor. Ihre Tochter hat als Privatschülerin somit bedauerlicherweise keinen Anspruch auf eine Gratis-Quartals- oder -Jahresmarke zur Benützung der VBZ.

Im *Fall C* äusserte sich der Ombudsmann wie folgt:

Ihre Verunsicherung über die Abgabe von Fahrgutscheinen als provisorischen Ersatz für die bisherigen, mit dem Inkrafttreten des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) dahingefallenen Schülerfahrausweise ist nicht unverständlich, hatte auch ich mich doch mit verschiedenen diesbezüglichen Problemen zu befassen.

Allerdings hat Ihr Anliegen mit dieser Umstellung keinen Zusammenhang; Ihre Frage bliebe mit den bisherigen Schülerfahrausweisen dieselbe. Das trotz der erwähnten provisorischen Übergangsregelung grundsätzlich immer noch gültige Reglement über die Abgabe von Schülerfahrausweisen der Verkehrsbetriebe durch die Volksschule (Stadtratsbeschluss vom 17. April 1974) sieht keine Barvergütungen vor. Das Reglement bezweckt lediglich, weit von Schulhäusern entfernt wohnenden Schülern die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel durch die vergünstigte oder unentgeltliche Abgabe von Schülerfahrausweisen zu erleichtern. Das Schulamt vergütet dabei den VBZ die dadurch bedingten Auslagen. Der oben beschriebene Zweck des Reglementes wird durch die Abgabe der Fahrgutscheine erreicht. Die Fahrgutscheine sind in diesem Sinne *zweckgebunden*. Wer daher für die vom Schulamt unter bestimmten Voraussetzungen verteilten Fahrgutscheine – aus welchen Gründen auch immer (z. B. wegen Benützung eines Fahrrades) – keine Verwendung hat und sie aus diesem Grunde zurückgibt, verzichtet auf eine Fahrvergünstigung und löst nicht gleichsam einen Traveller-Check ein. Er hat daher meines Erachtens keinen Anspruch auf eine Barvergütung.

Nachdem eine Integration der Schülerfahrausweise bzw. Fahrgutscheine in den ZVV trotz intensiver Bemühungen der Stadt Zürich bisher noch nicht zustande gekommen ist, haben die SBB (für die der Ombudsmann der Stadt Zürich nicht zuständig ist) mit den in Frage stehenden Schülerfahrausweisen bzw. Fahrgutscheinen nach wie vor nichts zu tun. Indessen bleibt es Ihnen unbenommen, sich bei den SBB nach den Voraussetzungen für eine allfällige Rücknahme des SBB-Generalabonnements zu erkundigen. Das Generalabonnement bringt Ihrem Sohn aber auch anderweitige Vorteile. Sie haben es offenbar auch erst *nach* der Ausstellung der Schulweg-Gutscheine vom 24. August 1990 bezogen, nämlich am 31. August 1990 mit einer Gültigkeitsdauer vom 5. September 1990 bis 4. September 1991 (gemäss eingereichten Fotokopien).

## 6. Rechtsmittelgebühren

*Zur Finanzierung seiner Aufgaben verwendet der Staat in erster Linie die Steuern, d. h. jene öffentlichen Abgaben, welche von seinen Einwohnern voraussetzungslos, d. h. nicht als Äquivalent für eine staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil, geschuldet sind. Sie reichen jedoch zur Deckung seines gesamten Finanzbedarfs nicht aus, weshalb er den Bürgern zahlreiche Amtshandlungen und die Benutzung öffentlicher Einrichtungen nur gegen Entgelt, gegen Gebühren, darbringen kann. Gebührenpflichtig sind keineswegs nur jene Aktivitäten des Staates, die gemeinhin dem Wirtschaftsverwaltungsrecht zugeordnet werden, sondern auch Aufgaben, die zu den klassischen Staatsfunktionen gezählt werden, wie namentlich die Rechtspflege. Mitunter wach-*

*sen diese Gebühren im Vergleich zum Anlass, der an ihrer Wurzel liegt, auf eine Höhe an, die dem Pflichtigen schwer erträglich erscheint, und nicht immer bieten sich Möglichkeiten an, die Gebührenlast zu mildern, wie nachfolgendes Beispiel zeigt:*

### Anliegen

Herr X ist wegen Beteiligung an einem unbedeutenden Verkehrsunfall vom Polizeirichter mit Fr. 50.– gebüsst worden. Er gelangt an den Ombudsmann, weil aus diesen Fr. 50.– Busse, da er sie als ungerecht empfunden und dagegen den Marsch durch die Instanzen angetreten hat, nach dem fatalen Schneeball-effekt folgende Summen geworden sind:

Verfügung des Polizeirichteramtes:	Fr.	Fr.	Fr.
Busse	50.—		
Spruchgebühr	25.—		
Schreibgebühr	<u>14.—</u>		89.—

### Verfahren der gerichtlichen Beurteilung:

Instruktionsverfahren durch Polizeirichteramt			
Aktengebundene Fotos	9.75		
Vorladungsgebühr	73.—		
Zeugenentschädigung	30.—		
Grundgebühr	100.—		
Einvernahmen	150.—		
Überweisungsgebühr	<u>50.—</u>	412.75	
Urteil des Bezirksgerichts Zürich		<u>212.—</u>	624.75

### Nichtigkeitsbeschwerdeverfahren vor Obergericht:

Gerichtsgebühren	100.—		
Schreibgebühren	100.—		
Zustellgebühren	<u>19.—</u>		<u>219.—</u>

Total 932.75

Herr X sieht in einer solchen Kostenlawine einen Schlag auf die hilfeschuchende Hand des Bürgers. Er findet es grotesk, dass der Staat den Bürgern einerseits zur Verfolgung ihrer Rechte Rechtsmittel sonder Zahl zur Verfügung stelle, ihnen aber andererseits Gebühren abknöpfe, die ihnen eben diese Rechtsverfolgung gründlich verleiden.

## Stellungnahme des Ombudsmannes

Der Ombudsmann weist den Beschwerdeführer in der Sprechstunde darauf hin, die Gebührenerhebung unterliege zwar wie alle staatlichen Eingriffe dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz, der im Abgabenrecht durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip eine besondere, seine Handhabung erleichternde Ausformung erhalten habe. Kausalabgaben müssten in einer vernünftigen Relation zur staatlichen Gegenleistung stehen, und zwar einerseits in dem Sinne, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen dürften, und andererseits so, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen müsse, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen hat.

Es könne aber im vorliegenden Fall nicht übersehen werden, dass der Gesamtbetrag von über Fr. 900.– das Resultat einer vom Beschwerdeführer veranlassten Kaskade mehrerer staatlicher Entscheidungsprozesse sei, von denen jeder bei der Gebührenerhebung legitimerweise nach minimaler Kostendeckung trachte, ohne dies je erreichen zu können. Es sei aus diesem Grunde auch nicht möglich, dagegen mittels staatsrechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht anzukämpfen. Der Beschwerdeführer sei dem verbreiteten Irrtum erlegen, der Rechtsstaat sei, weil er den Bürgern zur Verfolgung ihrer Rechte zahlreiche Rechtsmittel zur Verfügung stelle, auch kostenlos. Die Kostenlosigkeit von Rechtsmittelverfahren sei aber, aufs Ganze gesehen, die Ausnahme, die Kostenpflichtigkeit die Regel. Es sei allerdings einzuräumen, dass zwischen dem rechtsstaatlichen Postulat allgemeinen Zugangs zum Recht und der grundsätzlichen Kostenpflichtigkeit der Rechtspflege ein Spannungsverhältnis bestehe, das unerträglich, weil für die Rechtsverfolgung durch den Bürger prohibitiv, werden könne, wenn die Gebühren eine bestimmte Reizschwelle überstiegen.

An Mitteln zur Milderung dieser Spannungen stelle die Rechtsordnung ausser den erwähnten Moderationsgrundsätzen die Institute der unentgeltlichen Rechtspflege sowie der Stundung und des Erlasses der Verfahrenskosten zur Verfügung, für deren Anwendung der Beschwerdeführer aber die Voraussetzungen nicht mitbringe.

### **7. Kosten einer freiwilligen Versteigerung**

*Auch in diesem Fall erschien der Kostendruck dem pflichtigen Bürger unerträglich, obwohl er seine Ursache nicht in einer Vernachlässigung rechtsstaatlicher Grundsätze wie namentlich jener der gesetzlichen Grundlage, der Kostendeckung und der Äquivalenz hatte. Der Fall steht aber als Beispiel für viele, dass es bei mitmenschlichem Verständnis, gutem Willen und ein wenig Phantasie der beteiligten Verwaltungsorgane oftmals möglich ist, Härten administrativer Entscheide zu mildern und Lasten öffentlicher Abgaben für die Betroffenen erträglicher zu machen. Der Fall ist überdies exemplarisch für die breite Palette von*

*Lösungsmöglichkeiten, die Ombudsleuten im Unterschied zu Verwaltungsgewalten für die bürgerfreundliche (und auch für die Verwaltung akzeptable) Erledigung von Administrativstreitigkeiten zur Verfügung steht.*

## Anliegen

Ein 84-jähriger Zürcher Kunstmaler versuchte, einen Teil seiner Werke an einer der von den Zürcher Stadtammannämtern periodisch durchgeführten freiwilligen Versteigerungen loszuwerden, weil er in seinem Atelier kaum noch Bilder verkaufte. Dies gelang ihm zwar, aber nicht mit dem erhofften finanziellen Resultat. Aufgebracht wendet er sich nach der Versteigerung mit der Frage an den Ombudsmann, ob er es hinnehmen müsse, vom Bruttoerlös aus der Versteigerung von 16 Ölbildern im Betrage von insgesamt Fr. 440.– nach Abzug der Steigerungskosten noch Fr. 68.80 zu erhalten. Er macht geltend, er fühle sich durch einen Steigerungskostenabzug von Fr. 371.20 – d. h. 84,3% – in seinen Erwartungen auf einen angemessenen Versteigerungserlös getäuscht und um die Früchte seiner Arbeit betrogen.

## Abklärungen

Der Ombudsmann – entsetzt auch er ob des fast konfiskatorisch anmutenden Gebührenabzugs – bittet den zuständigen Stadtammann zunächst um eine Überprüfung der Abrechnung mit dem Ziel, den Beschwerdeführer am Bruttoerlös der Versteigerung seiner Bilder wenn möglich etwas höher zu beteiligen. Da der Stadtammann den Ombudsmann mit seiner Stellungnahme und den ihr beigelegten Steigerungs- und Verwertungsprotokollen von der Korrektheit und Unabänderlichkeit des hohen Kostenabzugs zu überzeugen vermag, nimmt letzterer die Angelegenheit, die ihm, wie spürbar auch dem sehr verständnisvollen Stadtammann, dennoch keine Ruhe lässt, zum Anlass, mit diesem die Möglichkeit eines irgendwie gearteten Entgegenkommens zu besprechen, um darnach dem Kunstmaler einen Schlussbericht folgenden Inhalts zukommen zu lassen:

## Erwägungen

1. Dem zur Stellungnahme eingeladenen Stadtammannamt fehlt es, wie es in seiner Vernehmlassung zum Ausdruck bringt, nicht an Verständnis für Ihre Enttäuschung über den für Ihre Bilder erzielten mageren Nettoerlös. Das Amt vermag aber für den hohen Steigerungskostenabzug Gründe namhaft zu machen, denen die Überzeugungskraft nicht rundweg abgesprochen werden kann und die zu einem guten Teil im Glücksspiel- oder lotterieähnlichen Charakter freiwilliger Versteigerungen zu suchen sind. Es ist davon auszugehen, dass sich die zürcherischen Stadtammannäm-



ter bei der Durchführung freiwilliger öffentlicher Versteigerungen, bedingt durch das Kostendeckungsprinzip und durch die kantonale Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (mit seitherigen Änderungen, letztmals vom 26. Juli 1989, ZG 641), einer relativ starren, ihrer Beeinflussung weitgehend entzogenen Kostenstruktur einerseits und aufgrund der Zufälligkeiten von Versteigerungsteilnehmern und -gegenständen einer ausgesprochen variablen und unkalkulierbaren Ertragserwartung andererseits gegenübergestellt sehen.

Dieser Sachverhalt hat sich im Falle der Versteigerung, an der Sie mit Ihren Bildern beteiligt waren, in – wie das Stadtammannamt selbst betont – selten deutlicher und für die damaligen Einlieferer niederschmetternder Weise manifestiert. Dem Gesamtbruttoerlös von lediglich Fr. 4813.– standen Kosten von Fr. 2440.60 gegenüber, von denen Fr. 960.10 auf Publikationen, Fr. 413.– auf die Gantvorbereitung, Fr. 767.50 auf den Gantvollzug und Fr. 300.– auf die Miete des Gantlokals entfielen. Die Kosten für Publikationen, Steigerungsvollzug und Gantlokalmiete werden dabei den Einlieferern von Versteigerungsgegenständen entsprechend ihrem Anteil am Gesamtbruttoerlös, jene für die Bewilligung zur Teilnahme an der Versteigerung nach der erwähnten kantonalen Gebührenverordnung (Gebührenrahmen nach § 1 Abs. 1 lit. G, Ziff. 7 Fr. 80.– bis 120.–) und jene für die übrigen Komponenten (wie Steigerungsvorbereitung, Inkasso und Diverses) nach effektivem Aufwand auferlegt. Diese Art der Kostenaufgabe hat zur Folge, dass, wer keinen oder einen geringfügigen Erlös erzielt, infolge der Kostenbeteiligung gegebenenfalls noch einen Verlust erwirtschaftet, wer dagegen mehr einnimmt, auch (an die Kosten) mehr bezahlt und dadurch zugleich hilft, die Kosten der übrigen, weniger erfolgreichen Einlieferer zu senken. An der fraglichen Versteigerung machten sich diese Zusammenhänge für alle Beteiligten in mehr oder weniger unerfreulicher Weise bemerkbar. Hauptursächlich dafür war der Umstand, dass ein Einlieferer Intarsienmöbel und Intarsienbilder zur Versteigerung brachte, die den Ausstellungsraum voll ausnützten, und dass von diesem Posten mit einem Gesamtaufrufspreis von etwa Fr. 45 000.– kein einziges Objekt versteigert wurde. Der Absatz eines auch nur kleinen Teils dieser Gegenstände hätte die Steigerungskosten schon in beträchtlichem Umfang gedeckt und damit die Kostenanteile der übrigen Einlieferer spürbar gesenkt. So aber resultierten bei den mit Ihnen konkurrierenden Einlieferern folgende, ausnahmslos unbefriedigende Ergebnisse:

Auftraggeber	Bruttoerlös	Steigerungskosten	Nettoerlös/ Verlust
X	—	204.25	./ 204.25
Y	783.—	612.90	170.10
Z	1134.—	683.80	450.20

Dabei lässt sich nicht einmal in Abrede stellen, dass Ihnen das Stadtammannamt im Rahmen seines durch Kostendeckungsprinzip und Gebührentarif stark eingeschränkten Ermessensspielraums bei der Berechnung seines Steigerungskostenanteils wohlwollend gesinnt war. Bei der einzigen variablen Kostenkomponente, jener betreffend Vorbereitung des Steigerungsgutes (Fr. 75.–), verzichtete es nämlich darauf, eine durchaus unübliche, von Ihnen aber ausdrücklich gewünschte Besichtigung des Steigerungsgutes in Ihrem Lokal durch den Stadtammann und einen Gantbeamten in Rechnung zu stellen. Und innerhalb des verordnungsrechtlichen Gebührenrahmens für die Teilnahmebewilligung (Fr. 80.– bis 120.–) hielt es sich, da ein gänzlicher Erlass dieser Gebühr nicht vorgesehen ist, an die untere Grenze. Eine Ermässigung der anteilmässig auferlegten Gebühren wäre demgegenüber nur auf Kosten der übrigen Steigerungsbeteiligten möglich gewesen, wogegen sich die Verteilungsgerechtigkeit sträubte. Dass Ihnen aber aus der Steigerung Kosten – und zwar je nach dem erzielten Bruttoerlös solche bis zu Fr. 500.– – erwachsen könnten, darüber liess Sie das Stadtammannamt nie im Zweifel.

- Um Ihnen aber dennoch, wenn auch in anderer Weise, entgegenzukommen, erklärte sich der Stadtammann in einem ausführlichen Gespräch bereit, auf Ihren Wunsch für eine künftige Steigerung nochmals etwa zehn Bilder aus Ihrem Atelier entgegenzunehmen und sie unter der gleichen Versteigerungsnummer, gewissermassen als zweite Tranche der unbefriedigend verlaufenen ersten, gebührenfrei zur Versteigerung zu bringen. Für den Fall der Annahme dieses Angebots lädt Sie der Stadtammann ein, sich mit ihm in Verbindung zu setzen.
- Dem Stadtammannamt ist das Unbefriedigende der, wie es sich ausdrückt, «optisch kuriosen Nettoerträge» der Steigerung nicht verborgen geblieben. Da sich aber die Kosten-Ertrags-Relation bei freiwilligen Versteigerungen seiner Beeinflussung weitgehend entzieht, wird es die Lehre aus dieser Steigerung in dem Sinne ziehen, dass es von Privaten Steigerungsgegenstände künftig nur noch gegen Kostenvorschüsse in der Höhe von Fr. 500.– bis 1000.– entgegennehmen wird. Dem Beauftragten in Beschwerdesachen scheint diese Konsequenz aus grundrechtlichen Überlegungen geradezu zwingend zu sein, weshalb er sie zum Gegenstand einer generellen Empfehlung machen möchte.

Er gelangt, zusammengefasst, zu folgenden Ergebnissen:

- Die Berechnung der Steigerungskosten durch das Stadtammannamt gemäss Steigerungsprotokoll betreffend den Beschwerdeführer über die Steigerung vom ... 1990 ist nicht zu beanstanden.

2. Zur Kompensation der aussergewöhnlich ungünstigen Kosten-Ertrags-Relation ist das Stadtammannamt, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, bereit, aus dessen Atelier nochmals zehn Bilder als Steigerungsobjekte entgegenzunehmen und sie gebührenfrei zur Versteigerung zu bringen.
3. Um unliebsamen Überraschungen von Teilnehmern an freiwilligen Steigerungen infolge der damit verbundenen, unter Umständen erheblichen Kosten künftig vorzubeugen, wird den städtischen Stadtammannämtern empfohlen, von Privaten Steigerungsgegenstände grundsätzlich nur noch gegen Kostenvorschüsse in der Höhe von Fr. 500.– bis 1000.– entgegenzunehmen.»

Es bleibt nachzutragen, dass der Beschwerdeführer das Angebot des Stadtammanns akzeptierte und aus der Versteigerung einer zweiten Tranche von Bildern einen Erlös von Fr. 72.– erzielte.

#### **8. Staatshaftung: Beschädigung eines Gartenzauns im Zusammenhang mit Strassenbauarbeiten im Auftrag des Tiefbauamtes**

*Die verbreitete Anspruchshaltung in der Bevölkerung drückt sich besonders deutlich in der wachsenden Zahl der an das Gemeinwesen gestellten Entschädigungsbegehren aus. Zweifellos haben diese ihre primäre Ursache im gewaltig gewachsenen Schädigungspotential des in vielfältiger Weise gestaltenden, produzierenden und leistenden Staates. Nicht selten verbergen sich dahinter aber eine mit dem zunehmenden Sicherheitsbedürfnis hervorgerufene schwindende Leidensfähigkeit und Opferbereitschaft, hie und da auch kaum verhüllte Begehrlichkeit von Bürgern. Die Abklärungen des Ombudsmannes in Fällen fehlender Bereitschaft der Verwaltung, Entschädigungsleistungen zu erbringen, kommen daher einer Triage zwischen legitimen Ansprüchen und un gerechtfertigten Begehren gleich. Der nachstehende Fall ist der ersten Kategorie zuzurechnen.*

##### Anliegen

Eine Hauseigentümerin wendet sich an den Ombudsmann, weil eine vom Tiefbauamt mit der Sanierung der anliegenden Strasse beauftragte Strassenbau-firma im Verlauf der Bauarbeiten ihren Gartenzaun beschädigt und trotz wiederholten Reklamationen nicht wieder ordnungsgemäss instand gestellt hat.

##### Abklärungen

Der Ombudsmann nimmt dieses Anliegen zum Anlass, mit Vertretern des Tiefbauamtes und der von ihm beigezogenen Strassenbaufirma bei der Liegen-

schaft der Beschwerdeführerin einen Augenschein vorzunehmen. Dieser ergibt, dass der Gartenzaun gewisse Unregelmässigkeiten in der Linienführung, vor allem aber deutliche, auf wenig geglückte Ausbesserungsversuche zurückgehende Unebenheiten im Farbanstrich aufweist und dass seine Instandstellung auch in technischer Hinsicht nicht rundherum geglückt ist.

##### Erledigung

Unter diesen Umständen schlägt der Ombudsmann den Beteiligten folgenden *Vergleich* vor:

1. Das Tiefbauamt der Stadt Zürich erklärt sich grundsätzlich bereit, sich an den Kosten für die erforderlichen Malerarbeiten zu beteiligen.
2. Die Beschwerdeführerin holt bei einem Malerunternehmen ihrer Wahl eine Offerte ein, welche sie dem Ombudsmann zustellt. Dieser wird eine Kopie der Offerte an das Tiefbauamt weiterleiten.
3. Über den Kostenanteil des Tiefbauamtes wird sich der Ombudsmann mit diesem nach Rücksprache mit der Beschwerdeführerin zu einigen versuchen.
4. ...
5. Diese Regelung ist endgültig und gilt (nach Festlegung des Kostenanteils des Tiefbauamtes) für alle Beteiligten per Saldo aller Ansprüche.

Der Vergleich wird von allen Beteiligten an Ort und Stelle angenommen. Geraume Zeit später reicht die Beschwerdeführerin die Offerte eines Malerunternehmens im Gesamtbetrag von Fr. 2890.– ein. Nach Rücksprache mit einem Vertreter des Tiefbauamtes und mit der Beschwerdeführerin schlägt ihr der Ombudsmann eine annähernd hälftige Teilung der veranschlagten Kosten, d.h. die Übernahme eines Pauschalbetrags durch das Tiefbauamt von Fr. 1400.–, per Saldo aller Ansprüche, vor. Er stützt sich dabei auf Fotografien der fraglichen Strassenabschnitte vor den Bauarbeiten ab, die einen schon damals nicht makellos ausgerichteten, hinsichtlich des Anstrichs aber homogenen, fleckenlosen, wenn auch verwitterten Gartenzaun erkennen lassen.

Sowohl die Beschwerdeführerin als auch das Tiefbauamt erklären sich mit dieser Kostenteilung einverstanden.

#### **9. Keine Staatshaftung für Körperschaden, verursacht durch eine von einem städtischen Baum gefallene Kastanie**

*Im Unterschied zum voranstehenden macht dieser Fall nun die Grenzen der Verantwortlichkeit des Staates für ausservertragliche Schädigungen und zu-*

*gleich den in der Bevölkerung nicht seltenen Glauben an die grenzenlose Belangbarkeit des Staates sichtbar.*

## Anliegen

Ein Bürger wendet sich an den Ombudsmann, weil es die Verwaltung abgelehnt hat, ihn für einen aus dem freien Fall einer Kastanie von einem städtischen Alleebaum erlittenen Körperschaden mit rund Fr. 1000.– zu entschädigen.

Er schildert den Unfallhergang wie folgt:

Am Unfalltag im September habe er seinen fast neuen Personenwagen an einer einseitig von städtischen Alleebäumen gesäumten Strasse parkieren wollen. Auf Rat seiner Mitfahrerin habe er den ursprünglich dafür ausersehenen Platz direkt unter einem mit dem Astwerk auf das Trottoir und die Fahrbahn hinausragenden Kastanienbaum gemieden und den Wagen ausserhalb des Kastanienfallbereichs parkiert. Nachträglich sei er nochmals zu diesem Baum zurückgekehrt und habe in dessen Krone hinaufgeschaut. In diesem Moment sei er von einer herabfallenden Kastanie im stacheligen Gehäuse am rechten Auge getroffen worden.

Seither befinde er sich in Behandlung der Augenklinik des Kantonsspitals Zürich. Die Kosten für die Heilbehandlung dürften sich bis April/Mai 1991 auf etwa Fr. 1000.– belaufen. Das Bauamt I habe zwar auf die Praxis des stadtzürcherischen Ombudsmannes in vergleichbaren Fällen hingewiesen, ihm aber dennoch, wenn auch ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, im Sinne eines Entgegenkommens, einen Solidaritätsbeitrag in nicht bezifferter Höhe zugesichert.

Mit einem solchen Trostpflaster sei er jedoch nicht einverstanden und halte weiterhin an seiner Meinung fest, die Stadt treffe aus einem solchen Vorfall eine Haftpflicht. An Argumenten trägt er dafür vor:

1. Kastanienbäume trügen im Vergleich zu andern Bäumen Früchte mit ungleich höherem Gefährdungspotential und erforderten daher vom unterhaltenden Stadtpersonal eine erhöhte Aufmerksamkeit bezüglich ihres Überhangs und eventuell raschere vorsorgliche Kappung überragender Äste. Indem das Gartenbauamt am fraglichen Baum vor der Fruchtreife keine Sicherheitskappungen vorgenommen habe, habe es seine Pflicht vernachlässigt. In der im Schreiben des Bauamtes I erwähnten Bereitschaft des zuständigen Grünflächenverwalters, zwei der auf das Trottoir hinausragenden Äste des fraglichen Baumes zu entfernen, sei das Eingeständnis einer pflichtwidrigen Unterlassung zu erkennen. Im übrigen treffe nicht zu, dass Äste abgesägt worden seien.
2. Im vorliegenden Fall gehe es nicht, wie in den früheren Fällen des Ombudsmannes, bloss um Sach-, sondern um Personenschaden.
3. Ausserdem sei das Haftungsgesetz inzwischen geändert worden.

## Abklärungen

Obwohl der Ombudsmann den Beschwerdeführer bereits während der Sprechstunde auf mehrere haftungsausschliessende Umstände des vorliegenden Falles aufmerksam machen muss, erklärt er sich bereit, weitere Abklärungen zu treffen. Kurze Zeit nach der Vorsprache besichtigt er die Örtlichkeiten. Gestützt darauf teilt er dem Beschwerdeführer abschliessend mit:

## Erwägungen

Für die rechtlichen Aspekte kann auf den im Jahresbericht 1985, S. 71ff., behandelten Fall hingewiesen werden. Die dort angestellten Erwägungen sind mutatis mutandis auch auf diesen Fall zutreffend.

Die Beurteilung der Sach- und Rechtslage führt auch hier nicht zu einer Haftpflicht des Gemeinwesens, und zwar im wesentlichen aus folgenden Gründen:

### A. Werkeigentümerhaftung

1. Schon die Werkqualität eines Baumes ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, welches die Frage offengelassen hat, fraglich.
2. Es kann kaum von einem mangelhaften Unterhalt des Kastanienbaumes gesprochen werden. Es ist natürlich und vom Bauamt I nicht zu verhindern, dass im Herbst die Kastanien von den Bäumen fallen. Wenn auch am Ansatz des untersten auf die Strasse hinausragenden Astes bloss ältere Schnittspuren auf die Kappung vereinzelter, verhältnismässig dünner Zweige hindeuten, so gibt doch die bei der Besichtigung vorgefundene Situation keinen Anlass zu Vorhaltungen gegenüber dem Gartenbauamt. Von ihm verlangen zu wollen, das auf Trottoir und Fahrbahn hinausragende Geäst samt und sonders zu kappen, hiesse, es zu Baumverstümmelung anstelle von Baumpflege zu verhalten. Denn durch ein so weitgehendes Zurückschneiden des Astwerks verlöre der Kastanienbaum jede Symmetrie und Anmut, ganz abgesehen davon, dass er dann auch seiner im Sommer sehr geschätzten Funktion als Schattenspender weitgehend beraubt wäre.

### B. Staatshaftung

3. Die in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1990 angenommene Revision des Haftungsgesetzes sieht keine hier zur Diskussion stehenden Änderungen vor.

C. Für beide Haftungsgründe gilt folgendes:

4. Für die Haftungsbegründung ist die Unterscheidung zwischen Personen- und Sachschaden unerheblich.
5. Wer in der Befürchtung, es könnten Kastanien herunterfallen, zur Baumkrone emporblickt, darf sich nicht wundern, wenn ihm tatsächlich eine Kastanie auf den Kopf fällt und im unglücklichsten Fall eine Augenverletzung bewirkt. Ein derartiges Verhalten müsste bei der Beurteilung eines Haftungsfalles wohl auch als ein gewisses Selbstverschulden qualifiziert werden.

Ergebnis

Die Rechtsauffassung des Bauamtes I der Stadt Zürich, welches eine Haftung für den geltend gemachten Schaden ablehnt, ist zutreffend.

#### **10. Haftung der VBZ für Sachschaden; Schadensberechnung und Schadenersatzbemessung**

*Auch wo das Gemeinwesen seine Haftung für entstandenen Personen- oder Sachschaden grundsätzlich anerkennt und bereit ist, dafür Ersatz zu leisten, gehen die Vorstellungen des oder der Geschädigten von einer gerechten Abgeltung oftmals über die Ersatzleistungsbereitschaft der Verwaltung hinaus. In solchen Fällen haben die Abklärungen des Ombudsmannes dazu beizutragen, einerseits Fluchtversuche des Gemeinwesens aus der Verantwortung und andererseits Bereicherungsversuche des oder der Geschädigten zu vereiteln.*

Anliegen

Frau X ist beim Verlassen des VBZ-Busses an einer Haltestelle durch die Türschliess-Automatik die Brille entrissen und beschädigt worden. Diese Brille hatte sie vor sechs bis sieben Jahren zum Preis von Fr. 491.– erstanden. Sie kauft sich bei einem Optiker in Zürich eine neue Brille zum Preis von Fr. 898.–, abzüglich 25% Rabatt, d. h. netto Fr. 673.–. Mit Schreiben vom 15. März 1990 stellt sie der VBZ-Schadenabteilung das Begehren, den entstandenen Vermögensschaden in der Höhe von Fr. 523.– zu ersetzen. Die Schadenabteilung anerkennt grundsätzlich die Haftung der VBZ, stellt sich aber auf den Standpunkt, haftpflichtrechtlich geschuldet sei der sogenannte Zeitwert der Brille, d. h. der seinerzeitige Anschaffungswert, abzüglich Werteinbusse durch Alterung. Dennoch unterbreitet sie Frau X folgenden Regulierungsvorschlag:

Heutiger Preis der Brille  
abzüglich Amortisation  $\frac{3}{4}$

Fr. 898.–

Fr. 673.–

Fr. 225.–

Spesenentschädigung (ohne Belege)

Fr. 50.–

Total

Fr. 275.–

Diesen Betrag überweist sie in der Folge auf das Postscheckkonto der Geschädigten.

Abklärungen

Aufgrund der Vorsprache der Geschädigten ersucht der Ombudsmann die Schadenabteilung der VBZ um nochmalige Prüfung der Angelegenheit und Stellungnahme. In einer Audienz, um die sie den Ombudsmann ersuchen, erklären sich die Vertreter der Schadenabteilung ausserstande, Ersatz über das bereits Geleistete hinaus zu bezahlen. Ihre Darlegungen und die anschliessenden eigenen Abklärungen veranlassen den Ombudsmann zu folgenden

Erwägungen

1. Als Trägerin einer staatlich reglementierten und mitfinanzierten Aufgabe im öffentlichen Interesse sind die VBZ auch in ihrer Eigenschaft als Haftpflichtsubjekt an den Grundsatz rechtsatzmässigen Handelns gebunden. Es steht nicht in ihrem Belieben, unter Missachtung der auf ein schadenstiftendes Ereignis anwendbaren Haftungsbestimmungen Ersatzleistungen zu erbringen, die das haftpflichtrechtlich Geschuldete substantiell übersteigen. Abgesehen davon, dass andernfalls der Willkür ihrer Entschädigungspraxis Tür und Tor geöffnet wäre, würden sie sonst auch ihrem Leistungsauftrag kaum gerecht, für dessen Erfüllung eine gesetzmässige und wirtschaftliche Haushaltführung unabdingbar ist. Freilich lassen die auf den Einzelfall anwendbaren Haftpflichtregelungen den rechtsanwendenden Instanzen regelmässig mehr oder weniger weite Spielräume freien Ermessens. Und innerhalb dieser Spielräume können und sollen diese Einzelfallgerechtigkeit zu verwirklichen suchen und sich um bürgerfreundliches Verhalten bemühen. Dieses Bemühen ist den VBZ bei objektiver Beurteilung ihres Regulierungsvorschlages für den vorliegenden Haftpflichtfall nicht abzusprechen, wie die nachfolgenden Erwägungen ergeben.
2. Die Haftung der VBZ für den Betrieb ihrer Busse richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SVG). Dessen Art. 58 Abs. 1 bestimmt:

«Wird durch den Betrieb eines Motorfahrzeuges ein Mensch getötet, verletzt oder Sachschaden verursacht, so haftet der Halter für den Schaden.»

Die VBZ haben eine Haftpflicht aus dieser Bestimmung ohne die im allgemeinen erforderliche Notifikation des beteiligten Buschauffeurs, allein im Vertrauen auf die Angaben der Geschädigten, grundsätzlich anerkannt. Durch eine ablehnende Haltung in diesem Punkt hätten sie die Geschädigte in arge Beweisnöte bringen können.

3. Ihrer Schadenersatzbemessung haben die VBZ sodann nicht den Zeitwert der Brille (d. h. deren Wert vor dem Unfall [Fr. 491.– abzüglich Werteinbusse infolge Gebrauchs während 6 bis 7 Jahren]) zugrunde gelegt, wozu sie nach den Grundsätzen des Obligationenrechts über unerlaubte Handlungen und nach der Praxis der Privatassekuranz berechtigt gewesen wäre, sondern die Wiederbeschaffungskosten, nämlich Fr. 898.–.
4. Bei der Amortisationsquote haben die VBZ ferner innerhalb der Bandbreite der in der Versicherungsbranche geltenden Usanzen die der Geschädigten günstigste, nämlich  $\frac{3}{4}$  Werteinbusse, gewählt. Nach Rückfragen bei einer bedeutenden Versicherungsgesellschaft geht man in dieser Branche im Sinne einer Faustregel davon aus, dass Brillengläser nach sechs Jahren auf Null abgeschrieben seien, während man den Fassungen eine etwas höhere durchschnittliche Lebensdauer zuerkennt. Hätten die VBZ den Schadenersatz in diesem Fall nach dem gesetzlichen Mindeststandard bzw. nach den Usanzen der Privatassekuranz berechnet, so wäre ihre Offerte um rund Fr. 75.– tiefer als effektiv unterbreitet ausgefallen.
5. Die VBZ haben im weiteren ausser Betracht gelassen, dass lediglich eines der Brillengläser beim Unfall zerstört worden ist und das unbeschädigte möglicherweise wiederverwendbar gewesen wäre, wodurch sich die Wiederbeschaffungskosten und der zu ersetzende Schaden reduziert hätten.
6. Schliesslich ist der Geschädigten, was sie auch anerkennend gewürdigt hat, von den VBZ ohne Belege eine Inkonvenienzentschädigung von Fr. 50.– zuerkannt worden.
7. Stellt man diesen doch eher wohlwollenden Überlegungen auch die Tatsache gegenüber, dass die VBZ auf ihre Ersatzpflicht ohne entsprechenden Hinweis einen Betrag von Fr. 150.– angerechnet haben, der der Geschädigten von ihrer Krankenkasse an die Wiederbeschaffungskosten geleistet worden ist, so kommt man um die Feststellung nicht herum, dass sie eine vor sechs bis sieben Jahren zum Preis von Fr. 491.– gekaufte Brille dank der Ersatzleistung der VBZ zu Selbstkosten von knapp Fr. 250.– durch eine annähernd doppelt so teure Brille ersetzen konnte, womit sie nicht allzu schlecht gefahren ist.

## Ergebnis

Die Schadenregelung durch die VBZ ist nicht zu beanstanden, und der Vorwurf einer ungenügenden Ersatzleistung ist ungerechtfertigt.

### **11. Rückforderung eines irrtümlich ausbezahlten Betrags durch die AHI-Beihilfe**

*Nicht nur, was der Bürger dem Gemeinwesen, sondern auch, was das Gemeinwesen dem Bürger zu Unrecht ausbezahlt, ist grundsätzlich zurückzuerstatten. So wollen es die in vielfältigen Abwandlungen ins Verwaltungsrecht übernommenen Grundsätze des Schweizerischen Obligationenrechts über die ungerechtfertigte Bereicherung (Art. 62ff. OR). Richtigerweise besteht aber das an sich berechnete Gemeinwesen nicht immer auf der Rückerstattung seitens des Bürgers, wie folgender Fall zeigt:*

#### Anliegen

Frau B, ergänzungsleistungsberechtigte Rentnerin, wendet sich verzweifelt an den Ombudsmann, weil ihr vor einigen Monaten von der AHI-Beihilfe (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenbeihilfe) – wie sich jetzt herausgestellt habe infolge eines Computerfehlers zu Unrecht – ein Betrag von Fr. 1922.– auf das Bankkonto überwiesen worden sei und nun, nach Entdeckung des Fehlers, von ihr zurückgefordert werde. Sie habe dem Sachbearbeiter der AHI-Beihilfe erklärt, diesen Betrag arglos zur Bezahlung aufgelaufener, vor allem ärztlicher Rechnungen verwendet und keine Rücklagen getätigt zu haben, weshalb sie bei ihrem angespannten Budget ausserstande sei, einen so hohen Betrag zurückzuerstatten. Der Beamte habe aber mit Bedauern auf der Rückzahlung bestanden.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann weist in der Sprechstunde auf den auch für die kantonalen und kommunalen Zusatzleistungen geltenden Art. 47 des eidgenössischen AHV-Gesetzes hin, der für einen Verzicht auf Rückforderung beim Pflichtigen guten Glauben und eine grosse Härte verlangt, und stellt der Besucherin zahlreiche auf die Anwendung dieser Bestimmung hin orientierte Fragen, die sie im wesentlichen wie folgt beantwortet:

Sie sei der aus ihrem durchschnittlichen Zahlungsverkehr herausragenden Höhe dieses Betrages gar nicht gewahr geworden und habe auch keinen Moment angenommen, es könnte sich dabei um eine Fehldisposition der AHI-Beihilfe handeln. Vielmehr habe sie in diesem Betrag, wie schon etwa in früheren Fällen und gerade jetzt für Krankheitsleistungen, eine Vergütung eines ihr unter irgendeinem Titel zustehenden Anspruchs erblickt und daher keinen

Grund gesehen, bei der AHI-Beihilfe nachzufragen. Die Rückzahlung dieses Betrags würde sie, auch wenn sie zwangsläufig in Raten erfolgen müsste, Entbehrenungen am Nötigsten aussetzen, denn eine Überprüfung ihres Budgets mache deutlich, dass sie hart an der Grenze des Existenzminimums lebe. Hinzu komme, dass ihr aufgrund einer dringend notwendigen Zahnbehandlung (sie leide häufig unter Zahnschmerzen) neue schwere finanzielle Belastungen bevorständen (Kostenvoranschlag des Zahnarztes in Höhe von Fr. 23 000.–), von denen sie noch nicht wisse, wie sie getragen würden. Ausserdem fielen auch immer wieder etwa Kosten für Unvorhergesehenes an, wie neulich Fr. 300.– Vorschuss an ihren Zahnarzt.

Im Anschluss an diese Befragung bemüht sich der Ombudsmann, den aktuellen Stand der finanziellen Verhältnisse der Besucherin anhand eines Budgetformulares zu ermitteln und gelangt hierauf mit der Bitte an die AHI-Beihilfe, die Frage eines Verzichts auf Rückforderung im Lichte seiner Untersuchungsergebnisse nochmals zu prüfen. Im Schreiben an den Amtsvorsteher führt er aus:

Ausgehend von den gesetzlichen Erfordernissen für einen Rückzahlungsverzicht (Art. 47 Abs. 1 AHVG), habe ich es unternommen, den aktuellen Stand der finanziellen Verhältnisse von Frau B approximativ zu ermitteln (vergleiche beiliegendes Budgetformular). Ginge man von den darin errechneten Ausgaben in der Höhe von Fr. 898.– aus, rechnete man in Berücksichtigung der durch Diabetes bedingten Mehrkosten von Frau B für Ernährung und Gesundheitspflege den vollen gemäss Kreisschreiben 1990 des Obergerichts für die Berechnung des betriebsrechtlichen Notbedarfs für Alleinstehende ohne Haushaltgemeinschaft eingesetzten Grundbetrag von Fr. 910.– (für Nahrung, Kleidung, Wäsche, Körper- und Gesundheitspflege, Wohnungseinrichtung und Kulturelles) hinzu und vergewärtigt man sich ihre Vermögenslosigkeit, so bliebe tatsächlich für substantielle, die Tilgung der Schuld innert vernünftiger Frist ohne grosse Härten ermöglichende Ratenzahlungen kaum mehr der erforderliche finanzielle Spielraum. Auch den von Frau B für ihren guten Glauben angeführten Gründen lässt sich die Plausibilität nicht von vornherein absprechen.

#### Erledigung

Nach kurzer Zeit erhält der Ombudsmann vom Chef der AHI-Beihilfe folgende Antwort:

«Am 12. Februar 1990 ist aus computertechnischen Gründen irrtümlicherweise an Frau B der Betrag von Fr. 1922.– ausbezahlt worden. Da sie auf diese Leistung keinen Anspruch hat, wäre sie verpflichtet, den erwähnten Betrag zu rückzuerstatten.

Entgegenkommenderweise und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände sind wir aber bereit, auf die Rückforderung dieses Betrags zu verzichten.»

Der Ombudsmann freute sich, wie er Frau B mitteilte, mit ihr über diese verständnisvolle Haltung und drückte dem Amtsvorsteher dafür seinen Dank aus.

#### 12. Keine Überlassung einer städtischen Wohnung als Zweitwohnung

*Dass das «Dach über dem Kopf», insbesondere die Mietwohnung, angesichts des ausgetrockneten städtischen Wohnungsmarkts für die Suchenden zu einem der begehrtesten und für die Besitzenden zu einem der hartnäckigst verteidigten Güter geworden ist, spiegelt sich auf mannigfaltige Weise auch in der Praxis des Ombudsmannes. Er kann es dabei selbstverständlich ebensowenig wie die Liegenschaftenverwaltung, das Büro für Zweckerhaltung subventionierter Wohnungen oder die Stiftung Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien allen an seine Tür Pochenden recht machen, denn hier setzen nebst der Sozialbindung vor allem die faktischen Möglichkeiten enge Grenzen. Aber er kann im Rahmen seiner Funktionen das Seine zu einer möglichst gerechten Zuteilung des knappen verfügbaren Wohnraums beitragen, wie der nachstehende und der unter Ziff. II eingereichte Fall Nr. 15 zeigen, welch letzterer als Beispiel nicht nur für die weitgehende, aber doch begrenzte städtische Leistungsfähigkeit, sondern auch für eine zwar institutionalisierte, im entscheidenden Moment aber doch nicht spielende Koordination steht.*

#### Anliegen

Frau A, pensionierte Lehrerin, ist Mieterin einer Zweizimmerwohnung in einem Mehrfamilienhaus, das von der Stadt Zürich auf den 1. September 1990 käuflich erworben worden ist. Seit ihrer Pensionierung im Jahre 1986 benützt sie diese Wohnung aber nur noch etwa eine Woche pro Monat, die restliche Zeit verbringt sie in ihrem Elternhaus in einer solothurnischen Gemeinde, wo sie seit zwei Jahren auch ihre Papiere hinterlegt hat. Anlässlich einer Inspektion der Wohnungen im neuerworbenen Haus hat sie der Vertreter der Liegenschaftenverwaltung aufgefordert, sich in absehbarer Zeit nach einer anderen Wohnung umzusehen, da ihr die bisherige, weil bloss als Zweitwohnung benutzt, nicht länger überlassen werden könne.

Frau A möchte die Wohnung aus folgenden Gründen gerne behalten:

- aufgrund ihres nunmehr 28 Jahre dauernden Mietverhältnisses und ihrer starken Verwurzelung im Quartier;
- sie zähle zu den wenigen Mietern dieses Hauses, welche das Schweizer- und das Stadtbürgerrecht besässen;
- sie fühle sich ganz allgemein mit der Stadt Zürich noch immer stärker verbunden als mit der solothurnischen Wohngemeinde;
- sie möchte im Alter wieder in die Stadt Zürich zurückkehren und hier in ein Alters- oder Pflegeheim eintreten;
- ein Umzug in eine andere Wohnung in der Stadt Zürich sei mit sinnlosen Auslagen verbunden.

## Abklärungen

Der Ombudsmann verhehlt Frau A schon in der Sprechstunde nicht, dass er ihrem Anliegen geringe Erfolgsaussichten einräume, wenn er sich mit der Liegenschaftenverwaltung darüber auseinandersetze. Dazu sei er aber angesichts ihrer glaubhaft starken Verwurzelung mit der Wohnung und dem Quartier immerhin bereit. In der Folge pflegt der Ombudsmann mit dem zuständigen Vertreter der Liegenschaftenverwaltung einen längeren Informations- und Gedankenaustausch, der es ihm erlaubt, den Fall innerhalb der städtischen Vermietungspraxis klar einzuordnen.

## Stellungnahme

In einem ausführlichen Schreiben an Frau A nimmt der Ombudsmann zu ihrem Anliegen abschliessend wie folgt Stellung:

Was der wohl überwältigenden Zahl von Mietern zum Vorteil gereicht, ist Ihnen in Ihrer eher ungewöhnlichen Wohnsituation nachteilig, nämlich dass Sie mit der Stadt Zürich eine Vermieterin zum Vertragspartner erhalten haben, der bezüglich der Nutzung seiner Liegenschaften in besonderem Masse, und zwar nicht nur bei Wohnungen des sozialen, sondern auch bei solchen des allgemeinen Wohnungsbaus, den Grundsätzen der Gemeinwohlverwirklichung und Sozialpflichtigkeit unterworfen ist. Diese verlangen, dass sich das Gemeinwesen bei der Vermietungspraxis bezüglich seiner Liegenschaften an deren menschenrechtlichem Gehalt und daseinsichernder Funktion als „Dach über dem Kopf“ orientiert und bestrebt ist, seinen Bewohnern bei der Befriedigung dieses elementaren Bedürfnisses Hilfestellung zu leisten. Es versteht sich daher von selbst, dass in einer Zeit drückenden Nachfrageüberhangs nach städtischem Wohnraum zur permanenten Unterbringung von Stadtbewohnern, die von Obdachlosigkeit bedroht oder in unzumutbaren Unterkünften untergebracht sind, kein Raum mehr bleibt zur mietweisen Überlassung von Wohnungen als „pied-à-terre“, Zweitwohnungen usw., selbst an Bewohner der Stadt Zürich. Mag Ihnen die Haltung der Liegenschaftenverwaltung angesichts Ihres früheren jahrzehntelangen Aufenthalts in der Stadt Zürich hart erscheinen, so vermag ich darin mit Blick auf die Leitlinien ihrer Vermietungspraxis nichts Unkorrektes oder gar Widerrechtliches zu erblicken. Selbst der Vorwurf der Unverhältnismässigkeit ist meines Erachtens nicht gerechtfertigt, hat es doch die Liegenschaftenverwaltung einstweilen bei einem blossen Hinweis auf die unhaltbare Situation bewenden lassen und Ihnen freigestellt, die Wohnung durch Rückverlegung Ihres Wohnsitzes in die Stadt Zürich zu behalten. Sie hat damit meines Erachtens jenes Mass an Rücksichtnahme auf Ihre Situation aufgebracht, das von ihr mit Blick auf ihre Verpflichtung zur Wahrung öffentlicher Interessen vernünftigerweise erwartet werden durfte.

## II. Anspruchsvolle, aber unerlässliche verwaltungsinterne Koordination und Kooperation

*Im allgemeinen Teil konnte sich der Ombudsmann die Bemerkung nicht verkneifen, um die für einen sachgerechten und friktionslosen Verkehr mit dem Bürger unabdingbare Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen und innerhalb der zahlreichen Verwaltungseinheiten sei es nicht immer zum Besten bestellt. Diese Feststellung soll im folgenden anhand einiger Fälle aus der Ombudsmann-Praxis veranschaulicht werden. Sie zeigen, wie sich Mängel in diesen Bereichen im Alltag einzelner Bürger als Misshelligkeiten bemerkbar machen können.*

### **13. Einrichtung einer Tagesunterkunft für Suchtgefährdete in einem städtischen Mehrfamilienhaus; Massnahmen zur Gewährleistung des ungestörten Wohnens der Mieter dieses und des angrenzenden Hauses**

*Eine mangelhafte Abstimmung der Interessen der Stadt als Wohnraumbietlerin (Liegenschaftenverwaltung) und als Wohnraumnachfragerin (Sozialamt) hat in diesem Fall das Zusammenleben der Bewohner unnötig erschwert.*

## Anliegen

Verschiedene Mieter zweier zusammengebauter städtischer Liegenschaften wenden sich mit der Bitte an den Ombudsmann, ihnen bei der Wiederherstellung des ungestörten, seit dem Einzug einer Tagesunterkunft für suchtgefährdete und randständige Personen in die Parterreräume des einen Hauses aber in Frage gestellten Wohngenussses behilflich zu sein. Sie machen geltend, seit der unvorangekündigten Einlogierung der Tagesunterkunft durch das Fürsorgeamt in den Räumen eines ehemaligen Speiselokals der Stadtküche seien die Zustände in den beiden Häusern für die Mieter unzumutbar geworden. Lärm- und Geruchsimmissionen durchfluteten die benachbarten Wohnräume, und die Mieter fühlten sich im eigenen Haus durch die Benutzer der Unterkunft belästigt und nicht selten bedroht.

## Abklärung

Der Ombudsmann lädt nach dem Sprechstundengespräch Vertreter der Liegenschaftenverwaltung, des Fürsorgeamtes und der Unterkunftsleitung zu einer Besprechung der Angelegenheit mit dem Ziel ein, Möglichkeiten einer befriedigenden Abgrenzung der beidseitigen Interessensphären zwecks Gewährleistung eines einträchtigen Zusammenlebens der Hausbewohner zu erörtern.

Um sich eine persönliche Vorstellung von den in Frage stehenden Örtlichkeiten und den entstandenen Problemen machen zu können, führt er vor der Bespre-

chung mit den Vertretern der Verwaltung einen Augenschein durch. Er kann sich dabei von der Plausibilität der geschilderten Probleme der Mieter mit dem Betrieb der Tagesunterkunft überzeugen, bringt aber auch in Erfahrung, dass – ausgelöst oder mitbestimmt durch sein Engagement in dieser Angelegenheit – eine Sanierung durch die Verwaltung offenbar bereits in die Wege geleitet worden ist.

An der Besprechung mit den Vertretern der Verwaltung gibt er diesen einleitend seine aufgrund der Gespräche mit den Mietern und des Augenscheins gebildete Auffassung bekannt, die Interessensphären der Hausbewohner in ihrer heutigen Zusammensetzung seien seines Erachtens tatsächlich verstärkt abgrenzungsbedürftig und wohl auch durch wenige, aber zweckmässige bauliche Massnahmen wie namentlich bessere Isolationen und eine Schleuse im Hausflur des die Unterkunft beherbergenden Hauses abgrenzungsfähig. Die Verwaltungsvertreter eröffneten dem Ombudsmann, es sei in direkten Kontakten unter allen Beteiligten mittlerweile gelungen, die Interessen der Unterkunftsbesucher und jene der Mieter durch bauliche Massnahmen in befriedigender Weise gegeneinander abzugrenzen.

#### Erledigung

In seinem Schlussbericht teilt der Ombudsmann den beschwerdeführenden Mietern aufgrund des Ergebnisses seiner Besprechung mit den Verwaltungsvertretern und einer abschliessenden Konsultation der Mieter unter anderem folgendes mit:

Nach Ihrer Vorsprache beim Ombudsmann sind Ihnen seitens der Verwaltung namentlich folgende Massnahmen zugesichert worden:

1. An der vorläufig tagsüber geschlossenen Haustüre des Hauses Nr. X wird eine automatische Türschliess- und Gegensprechanlage montiert.
2. Zur Dämmung der Lärm- und Geruchsimmissionen in die der Unterkunft benachbarte Parterrewohnung wird
  - a) die Tagesunterkunft verpflichtet, die Brandmauertüre während der Betriebszeiten stets geschlossen zu halten;
  - b) die Holztrennwand zwischen dieser Wohnung und dem Büroraum der Unterkunft besser isoliert.
3. Im Treppenhaus der Liegenschaft Nr. X (von dem aus die Unterkunftslokalitäten zugänglich sind) wird zwecks Entflechtung der Zugänge für die Unterkunftsbesucher und die Wohnungsmieter ein zweiter Türabschluss (mit Sonnerie und Gegensprechanlage) eingebaut.

In diesen Tagen konnte mich nun die Liegenschaftsverwaltung davon in Kenntnis setzen, diese Massnahmen seien vom Hochbauinspektorat fristgerecht getroffen und abgeschlossen worden.

Ich bin mir aufgrund Ihrer Reaktionen auf dieses Massnahmenpaket bewusst, dass Sie dieses gleichsam als „faute de mieux“-Lösung betrachten, die Ihre Vorbehalte gegenüber den ungerufenen, aber doch auch irgendwo beherbergungsbedürftigen Besuchern der Tagesunterkunft nicht vollständig auszuräumen vermag. Aber unter den obwaltenden Umständen, in Berücksichtigung namentlich, dass die Stadt zur Betreuung suchtfährdeter und obdachloser Mitmenschen dringend auf zentral gelegene Unterkünfte angewiesen ist, halte ich die von der Verwaltung zur Abgrenzung Ihrer Wohn- von deren Unterkunftsbedürfnissen getroffenen Massnahmen für einen fairen und aufs Ganze gesehen guten Interessenausgleich. Die Verwaltung hat meines Erachtens mit den zur Wahrung Ihrer legitimen Mieterrechte und -interessen getroffenen Massnahmen das vorgekehrt, was in realistischer Einschätzung ihrer vielfältigen Beanspruchung und Möglichkeiten vernünftigerweise von ihr verlangt werden kann. Ein Mehreres von ihr zu fordern hiesse, die Interessen einer randständigen Bevölkerungsgruppe den Interessen ihrer Mitmenschen unterzuordnen. Und das gilt es meines Erachtens in einer Zeit des immer näheren nationenweiten Zusammenrückens zu vermeiden.

Ich hoffe, Sie können sich dieser Betrachtungsweise anschliessen, danke Ihnen für Ihr Verständnis und der Verwaltung für ihren raschen und zweckmässigen Beitrag zur Konfliktverhütung und friedlichen Koexistenz der Bewohner der fraglichen Liegenschaften.

#### **14. Fehlender Überblick über die finanziellen Verhältnisse; Schuldensanierung**

*Nicht selten bringt finanzielle Bedrängnis Menschen unfreiwillig mit so vielen Behörden in Kontakt, dass sie «vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen», d. h. den Überblick über ihre finanziellen Verhältnisse verlieren und sich in ihren Verstrickungen mit den Ämtern nicht mehr zurechtfinden. Sind in solchen Fällen auch die beteiligten Ämter und Beamten nicht für eine Koordination besorgt, so ist nicht auszuschliessen, dass sich bezüglich der einzelnen Massnahmen die «Katze in den Schwanz beisst».*

#### Anliegen

Herr N wendet sich an den Ombudsmann, weil ihm das Sozialamt bei der aus eigenen Kräften angestrebten Schuldensanierung zu wenig behilflich gewesen sei. Hätten ihn früher vor allem private Gläubiger bedrängt, so bereite ihm heute das städtische Steueramt Probleme. In der Sprechstunde führt er aus, er sei in finanzielle Bedrängnis geraten, als sein unversichertes Warenlager in der Zeit, als er sich als selbständiger Kaufmann zu bewähren versuchte, durch



einen elektrischen Defekt ein Raub der Flammen geworden sei. Vor dem drohenden Konkurs habe er sich zwar retten können, Betreibungen auf Pfändung seien aber nicht zu verhindern gewesen. Statt der erhofften Hilfe habe das Sozialamt über ihn eine Vermögensbeistandschaft angeordnet, die später allerdings wieder aufgehoben worden sei. Kaum habe er sich von den Betreibungen wegen des geschäftlichen Fiascos einigermaßen erholt, habe das städtische Steueramt begonnen, ihn mit seinen Forderungen für Staats- und Gemeindesteuern zu bedrängen. Dies stehe im Widerspruch dazu, dass er dem Betreibungsamt regelmässig monatliche Raten von Fr. 1165.– abgeliefert habe. Vom Ombudsmann erhoffe er sich im Hinblick auf die angestrebte Schuldensanierung einen Überblick über seine aktuellen finanziellen Verhältnisse.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann lädt das Sozialamt, das Steueramt sowie die Stadttammann- und Betreibungsämter Zürich 1 und Zürich 4 zur Vernehmlassung ein. Aufgrund der Stellungnahmen und der umfangreichen Akten führt er mit dem Beschwerdeführer weitere Gespräche und klärt beim Steueramt und bei der Amtsvormundschaft Einzelfragen ab. Nach Eingang einer Kopie des Schreibens des Steueramtes an den Beschwerdeführer nimmt er nochmals Rücksprache mit dem Betreibungsamt Zürich 4 und teilt dem Beschwerdeführer mit seinem Schlussbericht folgendes mit:

##### 1. Finanzielle Verhältnisse/Schuldensanierung

Während die Berichte und Akten von Vormundschaftsbehörde und Amtsvormundschaft über die seinerzeitige Beistandschaft gemäss Art. 392 Ziff. 1 und 393 Ziff. 2 ZGB Auskunft gaben und die Unterlagen des städtischen Fürsorgeamtes die damalige Übernahme Ihrer Krankenkassenprämien belegten, ging aus den Stellungnahmen der beiden Betreibungsämter sowie des städtischen Steueramtes hervor, dass sich Ihre Schulden schliesslich im wesentlichen auf die Steuerämter von Stadt und Kanton Zürich konzentrierten, für welche eine Lohnpfändung bestand: Ende Mai 1990 waren noch Staats- und Gemeindesteuern der Jahre 1987 bis 1990 im Gesamtbetrag von Fr. 13 587.05 zuzüglich Verzugszinsen ausstehend.

Wie bereits in den Jahren 1981 bis 1983 lag auch im Jahre 1989 trotz Verpflichtung keine Steuererklärung vor. Mit unserer Hilfe gelang es Ihnen am 5. Oktober 1990, für die noch nicht definitiv eingeschätzten Staats- und Gemeindesteuern 1989 eine Steuererklärung nachzureichen, um eine drohende, ungünstige Ermessenseinschätzung abzuwenden. Aufgrund der inzwischen beim städtischen Steueramt eingegangenen Beträge reduzierten sich die Forderungen für Staats- und Gemeinde-

steuern beträchtlich. Ihre erfolgreichen Bemühungen, die Schulden abzutragen, honorierte das städtische Steueramt zuvorkommenderweise damit, dass es in Würdigung Ihrer finanziellen Verhältnisse auf die Verzugszinsen der Jahre 1987 und 1988 im Gesamtbetrag von Fr. 766.60 verzichtete. Damit sind Ende November 1990 (per 28. November 1990) noch Staats- und Gemeindesteuern im Gesamtbetrag von Fr. 5229.35 ausstehend (Rest 1989: Fr. 1050.85; 1990: Fr. 4178.50).

Bei monatlichen Einkünften von rund Fr. 3300.– (AHV-Rente und Pensionskassenrente zusammen rund Fr. 1300.–; Lohn rund Fr. 2000.–) gewährte Ihnen das städtische Steueramt mit Stundungsvereinbarung vom 22. Oktober 1990 Ratenzahlungen von monatlich Fr. 900.–. Damit können die Schulden in absehbarer Zeit getilgt werden.

##### 2. ... [detaillierte Abrechnungen]

##### 3. Schlussbemerkungen

Nachdem auch die direkten Bundessteuern beglichen sind, haben Sie ausser den restlichen Staats- und Gemeindesteuern 1989 und 1990 keine weiteren Verpflichtungen und insbesondere auch keine laufenden Betreibungen mehr.

Damit betrachte ich das Geschäft als abgeschlossen. Ich bin froh, dass sich die Angelegenheit, vor allem dank Ihren persönlichen Anstrengungen, schliesslich doch noch zum Guten gewendet hat.

Ein Dank gebührt meines Erachtens aber auch dem städtischen Steueramt, welches mit dem Verzicht auf einzelne Steuerforderungen zu einer Beschleunigung der Abzahlung Hand geboten hat.

Gestatten Sie mir abschliessend noch einen Hinweis: Das Jahr 1991 ist wieder ein Haupteinschätzungsjahr. In Ihrem Interesse bitte ich Sie, nicht zu versäumen, bis Ende Februar 1991 die Steuererklärung 1991 einzureichen. Die Formulare werden bald verschickt werden. Das Audienzbüro des Steueramtes an der Börsenstrasse 10, Büro 315, wäre Ihnen beim Ausfüllen gerne behilflich.

#### 15. Zweckerhaltung subventionierter Wohnungen

*Konnte der Ombudsmann in dem unter Ziff. 1 aufgeführten Fall Nr. 12 zur unbestrittenen Überlassung einer städtischen Wohnung als Zweitwohnung nicht Hand bieten, so setzte er sich in nachstehendem Fall mit um so grösserer Überzeugung für die Fortsetzung des Mietverhältnisses ein, wo eine Koordinationspanne zwischen dem Steueramt und dem Büro für Zweckerhaltung eine Familie beinahe das Obdach gekostet hätte.*

## Anliegen

Frau F lebt mit ihrem Mann und ihren zwei Kindern in einer subventionierten Wohnung einer städtischen Wohnsiedlung. Aufgrund einer viel zu hoch ausgefallenen amtlichen Steuereinschätzung – die Möglichkeit der Selbstdeklaration ist versäumt worden – hat die Liegenschaftenverwaltung zunächst den Mietzins für die Wohnung wegen Überschreitens des Einkommensplafonds durch Zusatzvertrag drastisch angehoben und kurz darauf den Mietvertrag wegen Nichteinhaltens von Subventionsbestimmungen gekündigt. Und dies wenige Tage vor der Abreise der Familie F in die Sommerferien.

## Abklärung und Intervention des Ombudsmannes

Die Befragung der Besucherin in der Sprechstunde und das Studium der vorgelegten Akten ergeben folgendes:

Die für ihre Familie folgenschweren Massnahmen der Liegenschaftenverwaltung (Mehrzinsforderung, Kündigung) sind durch die – ihre realen Einkommensverhältnisse weit überschüssende – Steuereinschätzung ausgelöst worden. Frau F nimmt an, dass die Liegenschaftenverwaltung keine Kenntnis vom Konkurs ihres Ehemannes erhalten habe, weshalb alles drunter und drüber gegangen und auch die Einreichung der Steuererklärung versäumt worden sei, und dass sie in Kenntnis ihrer wahren Einkommensverhältnisse weder eine Mehrzinsforderung gestellt noch eine Kündigung ausgesprochen hätte. Im Jahr 1990 haben Frau F und ihr Mann eine Steuererklärung eingereicht, die ihre Einkommensverhältnisse richtig wiedergebe und nach der sich ihr Reineinkommen auf Fr. 48 084.10 belaufe. Diese Steuererklärung sei gegenwärtig beim Steueramt noch in Bearbeitung.

Die im Anschluss an die Sprechstunde vom Ombudsmann beim städtischen Steueramt eingeholte telefonische Auskunft ergibt für das Jahr 1989 eine rechtskräftig gewordene Einschätzung des Einkommens von Fr. 111 600.– und für das Jahr 1990 ein Reineinkommen in der deklarierten und auch dem Steueramt als realistisch scheinenden Höhe von Fr. 48 084.10.

Nachdem sich somit die Basis für die folgenschweren Massnahmen der Liegenschaftenverwaltung als blosses «Zwischenhoch» herausstellt, orientiert der Ombudsmann das Büro für Zweckerhaltung über diesen Sachverhalt und legt dessen Chef nahe, den Mehrzinsvertrag aufzuheben und die Kündigung rückgängig zu machen.

## Erledigung

Mit Kopie seines Schreibens an die Liegenschaftenverwaltung gibt das Büro für Zweckerhaltung des Finanzamtes dem Ombudsmann bekannt, der Zusatzvertrag mit Frau F werde per 1. Januar 1990 infolge starker Einkommensverminderung annulliert und die Mitte August ausgesprochene Kündigung könne

somit rückgängig gemacht werden. Der Ombudsmann übermittelt diese Frohbotschaft umgehend seiner Besucherin.

Tags darauf reist Frau F mit ihrer Familie erleichtert in die Ferien.

## 16. Spezialbewilligung der Stadtpolizei/Strafverfügung des Polizeirichters

*Zu regelrechten «Zuckerbrot und Peitsche»-Situationen ausgewachsen können sich Koordinationsdefizite im Polizeibereich, wie nachstehender Fall zeigt:*

## Anliegen

Als Besitzer einer Elektroreparaturwerkstätte gelangt Herr O an den Ombudsmann, weil er von der Stadtpolizei Zürich bzw. vom Polizeirichteramt der Stadt Zürich immer wieder gebüsst wird, obwohl er seit 1978 Inhaber einer Sonderbewilligung der Verwaltungspolizei zum Aufstellen seines Firmen-Kastenwagens auf öffentlichem Grund ist. Diese Bewilligung ist alljährlich erneuert worden, letztmals im Jahre 1990 gegen eine Gebühr von Fr. 530.–.

Herr O führt in der Sprechstunde aus, bisher seien die Bussen von der Stadtpolizei Zürich bzw. im Einspracheverfahren vom Polizeirichter jeweils aufgehoben worden. Im jüngsten Fall habe das Polizeirichteramt jedoch eine wegen Missachtung der zulässigen Parkzeit ausgefallte Busse in Betreuung gesetzt. Er sei es allmählich leid, von der Polizei Jahr für Jahr mit teurem Geld eine generelle Parkbewilligung erstehen zu müssen, um in der Folge von der gleichen Polizei wegen Ausübung der bewilligten Rechte nochmals zur Kasse gebeten zu werden. Herr O ist der Auffassung, es sollte im Computerzeitalter eigentlich möglich sein, die Namen der Spezialbewilligungsinhaber in den Systemen der Stadtpolizei Zürich jederzeit abrufbar zu speichern, so dass Verzweigungen nach einem Blick auf den Bildschirm unschädlich gemacht und den Bewilligungsinhabern Umtriebe erspart werden können. Dieser Auffassung sei offensichtlich auch die Gewerbepolizei, die ihm auf die Frage, wie er sich verhalten solle, geantwortet habe, er könne die Busse getrost in den Papierkorb werfen.

Demgegenüber berufe sich das Polizeirichteramt auf die inzwischen eingetretene Rechtskraft der Bussenverfügung.

## Abklärungen

Der Ombudsmann macht den Polizeirichter der Stadt Zürich in einem ausführlichen Schreiben auf die Widersprüchlichkeit des polizeilichen Verhaltens aufmerksam und nimmt den grundsätzlichen Standpunkt ein, entweder könnten sich die Inhaber solcher Bewilligungen auf den ihnen damit erteilten Gesetzesdispens und die Strafflosigkeit des bewilligten Verhaltens verlassen – dann sei für solche Bussenverfügungen kein Platz mehr – oder der Staat erhebe Anspruch auf egalitäre Sanktionierung von Parkregelverletzungen – dann sei

für Spezialbewilligungen der hier in Frage stehenden Art durch die Stadtpolizei Zürich kein Platz mehr.

Im November erörtert der Ombudsmann die Angelegenheit und die damit zusammenhängende Grundsatzfrage der Rechtskraft von Bussenverfügungen in einem ausführlichen Gespräch mit dem Polizeirichter. Gestützt darauf erstattet er dem Beschwerdeführer abschliessend Bericht mit folgenden

#### Erwägungen:

##### 1. Tatsächliches

Die aufgrund der städtischen Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken erteilte Bewilligung ermächtigt Sie, Ihren Kastenwagen für Reparatur- und Gebäudeunterhaltsarbeiten auf öffentlichem Grund während höchstens zwei Tagen pro Standort einzusetzen. Bemerkenswert ist, dass die Bewilligung Ihren Ausführungen zufolge am Fahrzeug nicht sichtbar angebracht werden darf.

Die Bussenverfügung des Polizeirichters vom 30. Mai 1989 enthielt eine Rechtsmittelbelehrung mit einer 10tägigen Einsprachefrist, die Sie ungenutzt verstreichen liessen. Mit Schreiben vom 14. August 1989 mahnte Sie das Polizeirichteramt für den noch offenen Rechnungsbetrag von insgesamt Fr. 74.–. Mit Zahlungsbefehl vom 17. November 1989 wurden Sie für die Forderung von Fr. 74.– zuzüglich Fr. 10.– Mahngebühr betrieben. Dafür erteilte der Einzelrichter im summarischen Verfahren des Bezirksgerichts Zürich mit Entscheid vom 19. Oktober 1990 definitive Rechtsöffnung.

##### 2. Rechtliches

Die «Einsprachefrist» (Begehren um gerichtliche Beurteilung) beträgt 10 Tage (§ 346 Abs. 2 der Strafprozessordnung [= StPO: Gesetz betreffend den Strafprozess vom 4. Mai 1919, mit seitherigen Änderungen]). Nach unbenutztem Ablauf der Frist wurde die Strafverfügung des Polizeirichters rechtskräftig.

Die Rechtsnatur der Strafverfügungen des Polizeirichters der Stadt Zürich, einer Mischung aus Verwaltungsverfügung und Urteil, erscheint mir angesichts der knappen Regelung in der Strafprozessordnung nicht in jeder Hinsicht eindeutig (vgl. dazu: Unzulässigkeit des Rekurses § 346 Abs. 1 StPO; Strafbefehl als erstinstanzliches Urteil in BGE 92 IV 161; die verschiedenen Auffassungen stellt dar G. F. Aeppli, Formelles Übertretungsstrafrecht im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1971, S. 57ff.). Die rechtliche Qualifikation der Strafverfügungen des Polizeirichters ist u. a. bedeutsam für die Frage der Rechtskraft der Strafverfügung und für die Zuständigkeit für ein Revisionsverfahren gemäss § 439 Abs. 1 StPO.

Die Frage kann jedoch im vorliegenden Fall offenbleiben, da meines Erachtens ein Revisionsgrund vorliegt, der dem Polizeirichter einen Ausweg aus dem Dilemma eröffnet, in das er durch die mit dem Eintritt der formellen Rechtskraft herbeigeführte (relative) Unabänderlichkeit und die qualifizierte inhaltliche Mangelhaftigkeit seiner Entscheidung geraten ist:

«Gegen ein rechtskräftiges Urteil, durch welches eine Strafe... verhängt wurde, kann Wiederaufnahme des Verfahrens zu Gunsten des Verurteilten verlangt werden, ... wenn Tatsachen oder Beweismittel geltend gemacht werden, die dem erkennenden Richter nicht bekannt gewesen waren und welche allein oder in Verbindung mit früher erhobenen Tatsachen die Freisprechung des Angeklagten oder eine mildere Bestrafung rechtfertigen» (§ 449 Ziff. 3 StPO).

#### Ergebnis

Der Polizeirichter der Stadt Zürich hat sich unter diesen Umständen in einem Gespräch mit mir bereit erklärt, auf die Bussenverfügung zurückzukommen und die Einzelheiten mit Ihnen zu besprechen. Ich empfehle Ihnen, sich umgehend mit ihm zur Vereinbarung eines Besprechungstermins in Verbindung zu setzen.

Das mit dem vorliegenden Fall zum Ausdruck kommende Problem der Stadtpolizei Zürich bei Erteilung und Respektierung von Ausnahmbewilligungen ist ein grundsätzliches, das ich dem Polizeivorstand der Stadt Zürich gesondert zur Stellungnahme unterbreiten werde.

Zu diesem Ergebnis bleibt folgendes nachzutragen:

- Entsprechend der dem Ombudsmann gegenüber erklärten Bereitschaft verzichtete der Polizeirichter vollumfänglich auf den Bezug des Bussenbetrags und der dem Betroffenen mit Strafverfügung auferlegten Kosten.
- Da dem Ombudsmann ausser der widersprüchlichen Praxis aus früheren Fällen bekannt ist, dass eine andere, ebenfalls für Ausnahmbewilligungen zuständige Abteilung der Stadtpolizei die fragliche Bewilligung nicht erteilt hätte, wendet er sich in einem ausführlichen Bericht vom Dezember 1990 an den Polizeivorstand. Im Auftrag des Polizeivorstandes liess der Chef des Rechtsdienstes der Stadtpolizei Zürich den Ombudsmann Ende Februar 1991 wissen, seine Zuschrift von Ende Dezember 1990 betreffend Unvereinbarkeit von Ausnahmbewilligungs- und Bussenpraxis sowie über die uneinheitliche Handhabung der Bewilligungsvoraussetzungen habe die Stadtpolizei zu einer grundsätzlichen Überprüfung des Ausnahmbewilligungswesens veranlasst. Der Polizeivorstand werde ihn zu gegebener Zeit über das Resultat der Abklärungen orientieren.

### III. Bedeutung der Grundrechte und Verfassungsprinzipien für die Stadtverwaltung

*Wer annimmt, der Ombudsmann werde bei der Behandlung der Alltagsprobleme des Bürgers kaum je Fragen der Respektierung von Grundrechten und geschriebenen oder ungeschriebenen Prinzipien materieller Gerechtigkeit zu überprüfen haben, irrt. Grundrechtsverletzungen und Verstösse gegen Verfassungsgarantien materieller Gerechtigkeit sind weder an eine Streitwertgrenze gebunden noch auf die Eingriffsverwaltung oder die Aktivität höherer staatlicher Ebenen beschränkt, und ihre Verhinderung ist kein Reservat der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte. Namentlich Verstösse gegen die Rechts- und die Geschlechtergleichheit sowie gegen das Vertrauensprinzip und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit fallen oftmals in belanglos erscheinenden und finanziell wenig aufrüttelnden Auseinandersetzungen auf kommunaler Stufe an. Soweit er ihrer ansichtig wird, hat der Ombudsmann zu ihrer Verhinderung oder Abpufferung mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln das Seine beizutragen.*

#### 17. Doppelte Gebühren beim Ersatz gestohlener Identitätskarten

*Im folgenden Fall geht es um das im Rechtsgleichheitsprinzip mitenthaltene Gebot hinreichender Differenziertheit rechtlicher Regelungen. Der Fall steht zugleich als Beispiel für die den Ombudsleuten gemeinhin stillschweigend oder ausdrücklich zuerkannte Funktion, den zuständigen Instanzen Rechtsänderungsimpulse zu verleihen.*

#### Anliegen

Frau J wendet sich an den Ombudsmann, weil sie der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich für den Ersatz der ihr gestohlenen Identitätskarte (Entreissdiebstahl an der Zürcher Bahnhofstrasse) die doppelte Gebühr, nämlich Fr. 40.– statt Fr. 20.–, bezahlen musste. Sie ist empört und macht unter Hinweis auf den vorgelegten Polizeirapport sinngemäss geltend, am Verlust der Identitätskarte treffe sie ja kein Verschulden. Vom Ombudsmann wünscht sie Auskunft über die Zulässigkeit der doppelten Gebühr in solchen Fällen.

#### Abklärungen

Dem Ombudsmann ist das geschilderte Problem nicht zum erstenmal unterbreitet worden. Mit Schreiben vom 5. September 1990 ersucht er daher den Polizeivorstand um Vernehmlassung.

Am 10. Oktober 1990 erstattet der Chef der Einwohner- und Fremdenkontrolle im Auftrag des Polizeivorstandes einen ausführlichen Bericht, der auch statistische Angaben enthält und über Vergleiche mit anderen Schweizer Städten

Auskunft gibt. Am 24. Oktober 1990 bespricht der Ombudsmann die Angelegenheit sodann mit dem Dienstchef ausführlich. Aufgrund des Ergebnisses dieses Meinungsaustauschs nimmt der Polizeivorstand am 8. November zum Problem Stellung.

Gestützt auf die Besprechungen und Stellungnahmen erstattet der Ombudsmann zur Angelegenheit folgenden abschliessenden Bericht:

#### Erwägungen

##### 1. Die geltenden Rechtsgrundlagen

Im Rahmen entsprechender Richtlinien bzw. Empfehlungen des Bundesamtes für Polizeiwesen und des Passbüros des Kantons Zürich haben die Gemeinden die Möglichkeit, bei Neuausstellung verlorener oder gestohlener Identitätskarten die geltenden Gebühren zu verdoppeln. Die jüngsten Richtlinien des Bundes nennen allerdings nur noch die Möglichkeit einer «zusätzlichen Gebühr».

Von dieser Befugnis hat der Polizeivorstand mit Verfügung vom 22. Dezember 1983 Gebrauch gemacht und die (im übrigen auf der kantonalen Gebührenverordnung basierenden) Gebühren für beide Fälle abhandengekommener Identitätskarten, d. h. für verlorene und gestohlene Ausweise, verdoppelt (Dienstanweisung Nr. 580 des Chefs der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich vom 23. Dezember 1983).

Die Erhebung der doppelten Gebühren beim Ersatz gestohlener Identitätskarten entspricht somit den geltenden Vorschriften über die Gebührenerhebung.

##### 2. Rechtsgleichheitsüberlegungen des Ombudsmannes

Die von den geltenden Rechtsgrundlagen getroffene Lösung vermag den Ombudsmann aber aus folgenden Gründen nicht zu überzeugen:

Der Bürger versteht nicht, weshalb er für den Ersatz einer ihm gestohlenen Identitätskarte die doppelte Gebühr entrichten muss, nämlich statt Fr. 20.– die Summe von Fr. 40.–. Er empfindet dieses Vorgehen regelmässig als Strafe für etwas, das er nicht zu vertreten hat. Dies ist verständlich, denn anders als bei einer verlorenen Karte als Folge von Sorglosigkeit kann beispielsweise niemand etwas dafür, wenn er an der Bahnhofstrasse Opfer eines Entreissdiebstahls wird. Die Einwohner- und Fremdenkontrolle begründete die doppelte Gebührenerhebung im Jahre 1979 wie folgt:

«Diese Regelung hat insbesondere den Sinn einer Präventivmassnahme, um den Identitätskarten-Inhaber zu veranlassen, auf seine Ausweise besser aufzupassen.»

Diese Argumentation hält den vom Bundesgericht zu Art. 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (Rechtsgleichheit) entwickelten Grundsätzen nicht stand. Das Gebot der Rechtsgleichheit gilt bekanntlich nicht nur für die Rechtsanwendung, sondern auch in der Rechtssetzung. Ein Erlass ist mit Art. 4 BV unvereinbar, wenn er zwischen mehreren Tatbeständen rechtliche Unterscheidungen trifft, die sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen bzw. wenn er umgekehrt sachlich gebotene Unterscheidungen unterlässt (statt vieler BGE 114 Ia 2, E.3; Imboden/Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, 5. A. Basel/Stuttgart 1976, Nr. 69, S. 428). Letzteres trifft hier zu: Der Bestohlene wird durch die undifferenzierte Regelung gleichermassen erzogen wie der unsorgfältige Verlierer eines Ausweises. Rechtlich wird hier eine Unterscheidung unterlassen, die sachlich gerechtfertigt wäre. Diese rechtliche Gleichbehandlung ungleicher Tatbestände verletzt die Rechtsgleichheit.

Dass die Bestohlenen gleich behandelt werden, wie diejenigen, die ihre Identitätskarte verloren haben, ist in der Stadt Zürich, wo Entreissdiebstähle alltäglich sind, besonders stossend. Im Vergleich zu anderen zürcherischen Gemeinden nimmt unsere Stadt angesichts der grassierenden Beschaffungskriminalität zweifellos eine Sonderstellung ein.

Der Ombudsmann ist der Ansicht, die geltende Gebührenregelung sei zu revidieren und die Benachteiligung derjenigen, die für die Neuausstellung einer gestohlenen Identitätskarte die doppelte Gebühr zu bezahlen haben, zu beseitigen. Eine solche Neuregelung wäre mit den kantonalen und eidgenössischen Richtlinien ohne weiteres vereinbar, da sie im fraglichen Punkt lediglich eine Kann-Vorschrift enthalten.

Nicht zuletzt erschiene es auch als ein Gebot der Stunde, einen Grund zu beseitigen, der offensichtlich einen starken Groll des Bürgers gegenüber dem Gemeinwesen erzeugt und das Verhältnis zwischen Bürger und Staat unnötigerweise strapaziert.

Lässt sich einerseits die Gebührenverdoppelung angesichts von Art. 4 BV nicht undifferenziert mit dem pönalen Charakter rechtfertigen, so steht andererseits der Nutzen einer unterschiedslosen Gebührenverdoppelung in Form erhöhter Praktikabilität und fiskalischer Erträge zum dadurch angerichteten Schaden in Form von Vertrauensverlust und Verärgerung des Bürgers in keinem vernünftigen Verhältnis.

Eine Änderung der Verfügung des Polizeivorstandes vom 22. Dezember 1983 scheint daher, namentlich mit Blick auf die Kriminalstatistik, dringend geboten zu sein.

### 3. Die Standpunkte der Verwaltung

Das kantonale Passbüro begründet seine Empfehlung an die Gemeinden zur Gebührenverdoppelung u. a. damit, dass alle irgendwie abhandengekommenen Ausweise, die zum Zeitpunkt des Verlustes noch gültig sind,

besonders registriert werden müssen, um Missbräuche zu verhindern, was einen Mehraufwand bedeute...

Der Chef der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich, welcher für das vorgebrachte Anliegen viel Verständnis gezeigt und die geltende Regelung als unbefriedigend bezeichnet hat, hat bei der Erörterung des Problems darauf hingewiesen, eine klare Trennung zwischen verlorenen und gestohlenen Identitätskarten sei wegen der fließenden Übergänge praktisch unmöglich und würde sich längerfristig auch zunehmend schwieriger gestalten. Auch der Vorschlag, ähnlich wie im Privatversicherungsrecht vorzugehen, wo der Versicherte, welcher Leistungen einer Diebstahlversicherung beanspruchen will, einen Polizeirapport beibringen muss, erweise sich aus Praktikabilitätsgründen als undurchführbar. Den Gebührensuschlag auf die Fälle verlorener Identitätskarten zu beschränken, was aus der Sicht des Ombudsmannes die rechtlich und sachlich überzeugendste Lösung wäre, erscheine daher leider nicht praktikabel; es bleibe nur die Möglichkeit, den Gebührensuschlag in der Stadt Zürich für beide Fälle (gestohlene oder verlorene Identitätskarten) gänzlich abzuschaffen, wie dies etwa in der Stadt Winterthur der Fall ist. Abschliessend weist die Einwohner- und Fremdenkontrolle darauf hin, die letztmals auf den 1. Januar 1984 angepassten einfachen Gebühren von Fr. 20.- seien heute nicht mehr kostendeckend, weshalb sich die Frage ihrer generellen Erhöhung aufdränge.

In seiner Stellungnahme vom 8. November 1990 zeigt auch der Polizeivorstand der Stadt Zürich, Herr Stadtrat R. Neukomm, Verständnis für das von den Betroffenen aufgeworfene Problem und räumt ein, rechtliche Bedenken bezüglich Gebührenerhöhung für gestohlene Ausweise seien gerechtfertigt. Wegen der bereits geschilderten Schwierigkeit, Fälle gestohlener und verlorener Identitätskarten zufriedenstellend auseinanderzuhalten, beabsichtigt der Polizeivorstand, den Gebührensuschlag voraussichtlich in beiden Fällen abzuschaffen. Angesichts der hohen Verlustrate abhandengekommener Ausweise (ID-Karten, Meldebestätigungen, Ausländerausweise) fielen die entsprechend hohen jährlichen Gebühreneinnahmen ins Gewicht. Um die bekanntlich angespannte Finanzlage der Stadt Zürich durch Gebührenreduktionen nicht übermässig zu strapazieren, werde er jedoch vorgängig beim Regierungsrat des Kantons Zürich eine Änderung der kantonalen Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (vom 8. Dezember 1966, mit seitherigen Änderungen) beantragen, mit dem Ziel, die Gebühren für die Ausstellung der fraglichen Ausweise generell zu erhöhen.

## Ergebnis

1. Die Erhebung doppelter Gebühren beim Ersatz gestohlener Identitätskarten entspricht zwar der geltenden Gebührenregelung, verletzt jedoch das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 4 der Schweizerischen Bundesverfassung).
2. Von der Absicht des Polizeivorstandes der Stadt Zürich, nach einer generellen Gebührenerhöhung auf kantonaler Ebene auf die Gebührenverdoppelung voraussichtlich in beiden Fällen abhandengekommener Identitätskarten (verlorene und gestohlene Ausweise) zu verzichten, wird Vormerk genommen. Es wird jedoch der Erwartung Ausdruck gegeben, dass der Verzicht beim Ersatz gestohlener Identitätskarten nicht allzu lange auf sich warten lässt, da die Verwirklichung des Rechtsgleichheitsgebots nach Ansicht des Schweizerischen Bundesgerichts nicht von finanziellen Überlegungen abhängig gemacht werden darf (BGE 105 Ia 121).

### **18. Präsentation eines Wandbildes im Stadthaus**

*Im folgenden Fall steht der Grundsatz von Treu und Glauben im Zentrum. Dieser verleiht dem Bürger namentlich in der Form des Verbots widersprüchlichen Verhaltens einen Anspruch auf Schutz seines berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen.*

## Anliegen

Herr P ist Gestalter grossformatiger farbiger Wandbilder, deren Ausarbeitung er sich durch Sponsorenbeiträge privater Unternehmungen finanzieren lässt. Zu Beginn des Berichtsjahres, also noch unter dem alten Stadtrat und Stadtpräsidenten, erkundigt er sich bei diesem durch dessen Kulturchef nach der Bereitschaft, ihn ein Wandbild der Stadt Zürich, das er gemäss Mustern von Wandbildern anderer Städte für die Stadt kostenlos ausarbeiten würde, im Stadthaus an einem für das Publikum gut sichtbaren Platz ausstellen zu lassen. Etwa im Februar lässt der frühere Stadtpräsident durch seinen Kulturchef mündlich verlauten, er habe gegen ein solches Vorhaben nichts einzuwenden. Im Vertrauen auf diese Zusicherung nimmt Herr P die Arbeiten am Wandbild tatkräftig an die Hand und treibt sie, unbeirrt von den personellen Veränderungen im Stadtrat und Stadtpräsidium aufgrund der Wahlen im April, weit voran. Er ist ziemlich konsterniert, nach weitgehend vollbrachter Tat vom Kulturchef anfangs Oktober die Nachricht zu erhalten, beim neuen Stadtpräsidenten bestehe keine Bereitschaft mehr, das Stadthaus für sein Vorhaben zur Verfügung zu stellen. Ein Gesuch um Wiedererwägung dieses Widerrufs lässt der Stadtpräsident ablehnend beantworten. Nachdem sich Herr P vom früheren Stadtpräsidenten

dessen seinerzeitige Zustimmung zur Präsentation schriftlich hat bestätigen lassen, wendet er sich hilfeschend an den Ombudsmann.

## Abklärungen

Für den Ombudsmann wird im Verlauf des Sprechstundengesprächs klar, dass das Projekt des Beschwerdeführers im Falle eines Festhaltens des Stadtpräsidenten am Widerruf wie ein Kartenhaus in sich zusammenfällt, denn für die Sponsorenfirmen ist der Ausstellungsort Stadthaus erkennbar Grundlage für ihre Mitfinanzierungszusage. Würde diese wegen Nichteinhaltung des Erfüllungsortes durch den Beschwerdeführer zurückgezogen, so hätte dieser vermutlich Wochen, wenn nicht Monate für die Katze gearbeitet. Diesfalls würde sich die Frage seiner Entschädigung durch die Stadt stellen. Angesichts dieser Umstände ersucht der Ombudsmann die Präsidialabteilung um Wiedererwägung ihres folgenschweren Widerrufs. Er gibt ihr zu bedenken, wahlbedingte personelle Veränderungen an den Exekutivspitzen führten nach schweizerischem Staatsrechts- und Politikverständnis nicht zu einem Bruch in der Kontinuität der Führung der Amtsgeschäfte und änderten – anders als Administrationswechsel in Amerika – an den von den bisherigen Exekutivmitgliedern eingegangenen Verpflichtungen grundsätzlich nichts.

## Erledigung

Nach Rücksprache mit dem Stadtpräsidenten teilt der Chef der Kulturpflege dem Ombudsmann mit:

«Aufgrund der vorliegenden schriftlichen Zustimmung des früheren Stadtpräsidenten ist die Präsidialabteilung bereit, Herrn P die Erlaubnis zu erteilen, das von ihm entworfene Wandbild für die Dauer eines Monats im Stadthaus zu präsentieren. Datum und Ort der Präsentation sind vorgängig mit der Präsidialabteilung abzusprechen. Sie wird dabei Rücksicht auf ihr ordentliches Ausstellungsprogramm nehmen und Herrn P die ihr passenden Termine vorgeben.»

## IV. Zuständigkeit und «Kognition» des Ombudsmannes

*Die bisherigen Fallbeispiele zeigen, dass der Ombudsmann dem Bürger in der Verfolgung seiner Rechte und Interessen oft wirksam beizustehen vermag. Verfahrensmässige Voraussetzung hierfür ist aber, dass die ihm unterbreiteten Anliegen in seine Zuständigkeit fallen, das heisst, sich «gegen Amtsstellen der Stadt Zürich» richten. Mitunter setzen seiner Wirksamkeit aber auch jene Rechtsfiguren Grenzen, welche in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege unter den Bezeichnungen Kognition und Justiziabilität bekannt sind.*

*Kognition ist der geläufige Ausdruck für die richterliche Überprüfungsintensität. Sie besagt, was der Richter bei der Beurteilung der in seine Zuständigkeit fallenden Streitsache zu prüfen hat, namentlich ob er sie umfassend oder bloss*

*beschränkt überprüfen soll. Unter Justiziabilität wird gemeinhin die Eignung einer Streitigkeit zu richterlicher Entscheidung verstanden, deren Fehlen den Richter zu selbstauferlegter Beschränkung (judicial self-restraint) in der Beurteilung veranlassen kann. Es hat sich gezeigt, dass auch der Ombudsmann bei der «Prüfung von Beschwerden gegen Amtsstellen der Stadt» (Art. 39 Abs. 1 der Gemeindeordnung) um Abstufungen seiner Prüfungsbefugnis und gelegentliche Auferlegung von Selbstbeschränkung in seinen Stellungnahmen nicht herumkommt, wenn er dem Ansehen der Institution nicht Schaden zufügen, insbesondere ihrer Verpolitisierung nicht Vorschub leisten will. Dies mag an folgenden Beispielen illustriert werden:*

### **19. Ladenöffnungszeiten im Shopville**

#### **Anliegen**

Mit schriftlicher Eingabe nimmt Herr X prononciert Stellung zu Gunsten der vom Stadtrat kurz zuvor erörterten Frage verlängerter Ladenöffnungszeiten im Shopville und erklärt hierauf, er erwarte vom Ombudsmann eine ebenso entschiedene Stellung- oder gar Einflussnahme im Sinne seiner Auffassung auf den stadträtlichen Entscheidungsprozess.

#### **Stellungnahme**

Der Ombudsmann bedauert, der Erwartung seines Klienten nicht entsprechen zu können, und zwar, wie er ihm mitteilt, aus folgenden Gründen:

Zwar ist der Stadtrat als kollegiale Spitze der Exekutive durch die Gemeindeordnung der Stadt Zürich (Art. 39) dem Wirkungsbereich des Ombudsmannes nicht ausdrücklich entzogen worden, weshalb dessen Zuständigkeit zur Behandlung von Bürgerbeschwerden nicht vor dem Stadtrat endet. Hingegen kann sich der Ombudsmann der Erkenntnis nicht verschliessen, dass es Gegenstände stadträtlicher Meinungsbildung und Entscheidung gibt, die aufgrund ihres hohen politischen Gehalts der doch vor allem auf Individualrechtsschutz ausgerichteten Tätigkeit eines Ombudsmannes schwer zugänglich sind. Aus der kürzlichen Medienberichterstattung über dieses Thema ist deutlich geworden, dass die Ladenschlusszeiten in Bahnhofnähe zu den Entscheidungen ausgeprägt politischer Natur gehören. Solche Entscheide bleiben richtigerweise in der ungeteilten, von ombudsmännlicher Einwirkung freien Verantwortung der politischen Behörden. Dies im vorliegenden Fall um so mehr, als in den Prozess der Entscheidung über die Ladenschlusszeiten in Bahnhofnähe ausser dem Zürcher Stadtrat auch eidgenössische Instanzen einbezogen sind.

#### **Ergebnis**

Was dem Ombudsmann unter diesen Umständen zu Gunsten des Klienten zu tun blieb, war die Weiterleitung seiner Eingabe an die Stadtkanzlei zu Händen des Stadtrates, um diesem davon Kenntnis zu geben. Dies wiederum veranlasste den Stadtrat, Herrn X seine reservierte Haltung durch die Vorsteherin des Bauamtes II ausführlich darlegen zu lassen.

### **20. Klassifikation der Verkehrsbeamten und Polizeihostessen in der Besoldungsverordnung**

#### **Anliegen**

Verschiedentlich im Verlauf der letzten Jahre und erneut in der Berichtsperiode traten Vertreter des Verkehrsbeamtenverbandes mit der Bitte an den Ombudsmann heran, er möge ihr Anliegen einer besoldungsmässigen Besserstellung der Verkehrsbeamten und Hostessen im Rahmen des ihm Möglichen fördern und zuständigenorts mit Realisierungsempfehlung anhängig machen. Sie machten geltend, die Besoldungsdifferenz zwischen den Verkehrsbeamten und den städtischen Polizeimännern habe aufgrund der den letzteren zustehenden Differenzzulage zur Annäherung ihrer Besoldung an jene der Kantonspolizei ein Ausmass angenommen, das durch die Unterschiede bezüglich des Anforderungsprofils, der Ausbildung, der Beanspruchung und der Arbeitsbedingungen der beiden Vergleichspositionen nicht mehr zu rechtfertigen sei.

#### **Abklärungen**

Der Ombudsmann macht die Besucher bereits in der Sprechstunde auf seine von vornherein stark eingeschränkte Einflussmöglichkeit in Fällen aufmerksam, wo eine Änderung des Klassifikationssystems von Art. 6 der Besoldungsverordnung zur Diskussion gestellt sei, erklärt sich aber mit Blick auf die bereits lange Pendenz und die neuere Entwicklung der Angelegenheit zu ihrer Hinterlegung bei den zuständigen Instanzen bereit. In der Folge bespricht er das Anliegen mit dem Kommandanten der Stadtpolizei und mit dem Polizeivorstand. Beide lehnen es aus Gründen ab, die sich mit den Anschauungen des Ombudsmannes weitgehend decken. An die Verbandsvertreter richtete er daher folgende

#### **Stellungnahme**

1. Der Polizeikommandant zeigte im Gespräch mit dem Ombudsmann durchaus Verständnis für die Unzufriedenheit der Verkehrsbeamten und

die Gründe für ihre Forderung nach einer klassifikatorischen und besoldungsmässigen Besserstellung. Er verhehlte aber nicht, dass er deren Anliegen, jedenfalls zurzeit, keinerlei Erfolgchancen einräume und sich, nicht zuletzt in ihrem wohlverstandenen Interesse, nicht dazu entschliessen könnte, dem Polizeivorstand zu Händen des Stadtrates einen entsprechenden Antrag zu stellen. Der Polizeivorstand seinerseits erklärte sich in einem Gespräch mit dem Ombudsmann ausserstande, sich so kurze Zeit – erst wenige Wochen – nach Amtsantritt mit einer infolge ihrer Verflechtungen mit vergleichbaren anderen Ämtern recht komplexen Besoldungsfrage auseinanderzusetzen und sie zum Gegenstand eines Antrags auf Revision der Besoldungsverordnung zu machen.

2. In der Tat stellt, wie der Ombudsmann aus langjähriger Erfahrung aus dem Bundesdienst weiss, das Einreihungs- und Besoldungsgefüge einer Grossverwaltung wie jener der Stadt Zürich ein hochkomplexes, durch zahlreiche analytische, empirische und vergleichende Obliegenheits- und Arbeitsplatzbewertungen aufeinander abgestimmtes und verflochtenes System dar, das isolierte Veränderungen einzelner Positionen kaum je erträgt, sondern – einem herkömmlichen Uhrwerk vergleichbar – bei Drehung einzelner Räder andere Räder regelmässig miterfasst. So bestehen beispielsweise zur Einreihung der Verkehrsbeamten Interdependenzen mit den Klassifikationen von VBZ-Beamten, des Sanitätskorps und der Feuerwehr, weshalb eine Höhereinreihung der ersteren fast unausweichlich eine Anhebung der letzteren auslösen müsste. Nun kann es nicht Aufgabe des Ombudsmannes sein, die von der Verwaltung ausgearbeiteten und von den politischen Behörden überprüften Einreihungs- und Besoldungsrelationen und -strukturen ohne die hiezu erforderliche intime Sachkenntnis zu beurteilen, sind doch solchen Arbeiten in aller Regel zahlreiche Studien und Sitzungen von und mit Sachverständigen vorausgegangen...
3. Aufgrund dieser Überlegungen, ferner des Umstandes, dass es sich bei Anliegen dieser Art nicht um Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit, die klassische Domäne ombudsmännischen Wirkens, sondern um Abwägung und Harmonisierung von Gruppeninteressen, d. h. um Personalpolitik handelt, welche traditionell das Desiderat der Beamtenverbände darstellt und von ihnen auch weit wirksamer als vom Ombudsmann verfolgt werden kann, schliesslich aber auch mit Blick auf die weniger von Verständnislosigkeit als von Augenmass für das politisch Realisierbare geprägte Haltung von Polizeivorstand und Polizeikommandant sieht der Ombudsmann keine Möglichkeit, den Vertretern des Verkehrsbeamtenverbandes im Bestreben um eine Besserstellung seiner Mitglieder behilflich zu sein.

## **21. Einreihungsmässige Gleichbehandlung von Beamten mit gleichen Funktionen**

*Festeren Grund unter den Füssen hat der Ombudsmann in Fällen, wo es um die Einreihung der von einem Beamten oder einer Beamtin im einzelnen zu verrichtenden Aufgaben in die Besoldungsskala geht. Hier droht er nicht, wie im voranstehenden Fall der Überprüfung einzelner Ämter auf ihre Einreihungsgerechtigkeit in der Ämterklassifikation gemäss Besoldungsverordnung mangels hinreichender Bewertungskriterien gleichsam ins Leere zu greifen, sondern verfügt in Form von Quervergleichen mit Beamten/Beamtinnen mit vergleichbarem Obliegenheitsbereich über das für die Beurteilung erforderliche «Koordinatennetz».*

### Anliegen

Ein seit 1982 in städtischen Diensten stehender Beamter der Besoldungsklasse 15/9 wendet sich an den Ombudsmann, weil einem Ende 1989 mit gleichem Pflichtenheft neu in dieselbe Verwaltungsabteilung eingetretenen Kollegen gleich zu Beginn die höhere 14. Besoldungsklasse zugestanden worden sei. Er fühlt sich dadurch gegenüber dem neuen Kollegen diskriminiert.

### Intervention des Ombudsmannes

Der Ombudsmann lässt das Protokoll der Vorsprache des betroffenen Beamten der zuständigen Dienststelle mit der Bitte zugehen, zu dessen Vorbringen Stellung zu nehmen. Da ihm diese nicht von vornherein abwegig erscheinen, gibt er der angeschriebenen Dienststelle folgendes zu bedenken:

Prima vista vermag ich für die Frustration, ja Verärgerung von Herrn X ein gewisses Verständnis aufzubringen. Aus Erfahrungen in der Bundesverwaltung ist mir bekannt, dass Höhereinreihungen von neuem Personal mit gleichem Pflichtenheft wie bisherige, aber tiefer eingereichte Amtsträger den Keim zu Unruhe und Zwietracht in der Belegschaft bilden können, und, sofern sie sich nicht plausibel belegen lassen, auch kaum Aussicht auf Akzeptanz haben. Dass Quervergleiche namentlich im überschaubaren Raum eines Heimes oder kleineren Amtes besonders auch mit neuen Kolleginnen und Kollegen in vergleichbaren Positionen angestellt werden, ist verständlich und legitim. Es gehört daher auch zur Aufgabe der Personaldienste, bei der Einreihung neuer Leute das Einreihungsgefüge des angestammten Personals einer bestimmten Verwaltungseinheit nicht zu missachten, sondern gewissermassen als Koordinatennetz zu betrachten. Die heftige Reaktion von Herrn X auf den Einreihungsentscheid betreffend seinen Kollegen könnte darauf hindeuten, dass hier das Gebot der Harmonisie-



rung neuer Positionen mit der bisherigen Einreihungsstruktur verletzt worden ist.

#### Ergebnis

Die zuständige Dienststelle weist zwar darauf hin, der betroffene Beamte sei in den vergangenen zwei Jahren, das heisst in einem verkürzten Rhythmus, von der 17. in die 15. Besoldungsklasse befördert worden. Sein Kollege habe aber am 1. November 1989 als äusserst qualifizierte Arbeitskraft teuer, nämlich durch Zuerkennung von Lohnklasse 14, «eingekauft» werden müssen. Dadurch seien tatsächlich «an sich gleiche Funktionen ungleich behandelt worden». Nach Konsultation des Personalamtes erklärt sich die Dienststelle aus diesem Grund bereit, die Beförderung des langjährigen und als ebenbürtig qualifizierten Beamten in die Besoldungsklasse 14/9 auf den 1. Juli 1990 zu beantragen.

In der zweiten Hälfte des Berichtsjahres teilt der betroffene Beamte dem Ombudsmann mit, sein Einsatz habe dazu geführt, dass er auf den 1. Juli 1990 in dieselbe Lohnklasse wie sein Kollege befördert worden sei.