

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

1991

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970/21. Juni 1992 erstattet der Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsmann) über seine Tätigkeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 1991 dem Gemeinderat der Stadt Zürich den folgenden 21. Bericht:

Zürich, 25. Juni 1992

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen

Dr. W. Moser
Ombudsmann

Ombudsmann der Stadt Zürich

Kanzlei: Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

Telefon: 01/261 37 33

Telefax: 01/261 37 18

Sprechstunden: nach Vereinbarung

Inhalt

Allgemeiner Teil	5
I. 1991: 700 Jahre Eidgenossenschaft und 20 Jahre Stadtzürcher Ombudsmann	5
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel	6
1. Personal	6
2. Räumlichkeiten	7
3. Betriebsmittel	8
III. Kontakte zu anderen Ombudsleuten, Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit	8
IV. Das Geschäftsjahr 1991	10
1. In Zahlen	10
2. ... und in Worten	19
a) Kurzkomentar zu den statistischen Daten	19
b) Grundsatzprobleme	20
– Die langen Spuren von Kehricht und Regenwasser	20
– Hoheitliches und partnerschaftliches Staatshandeln	21
– Verbesserungsbedürftiges Verwaltungsorganisations- und -verfahrensrecht	22
Besonderer Teil	24
<i>Beispiele von Anliegen und Beschwerden</i>	
I. Die Entsorgung der Entsorgungsgebühren	24
1. Mangelhafte Verursachergerechtigkeit der übergangs- rechtlichen Abfallgebühren.....	25
2. Die Tücken der (zu Individualisierungen und Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit kaum fähigen) EDV-mässigen Gebührenfakturierung	27
a) Vermeintlich doppelte Gebührenbelastung von Eigenheim- bewohnern	27
b) Unzureichende Transparenz der Rechnungstellung	28
c) Strom, Gas und Kehricht: ein heikles Gebührenamalgam ...	28

3. Probleme der Anfechtbarkeit und des Rechtsschutzes bezüglich der Abfallgebühren	29
II. Probleme rund um Mobilität und Verkehr	31
4. Fussangeln der Fahrausweispalette im Gebiet des Zürcher Verkehrsverbundes	31
Fall A	31
Fall B	34
5. Begehrte Parkkarten für unbeschränktes Parkieren in Blauen Zonen	35
Fall A	36
Fall B	37
6. Gebühren für auswärtige Schüler	38
7. Grenzüberschreitungen; in der Liebe und beim Einbürgerungsverfahren	41
8. Grenzüberschreitung mit (beinahe) schweren Folgen auf die Steuerpflicht	44
9. Das komplexe Verhältnis eines Hotels zum Verkehr	46
10. Unfreiwillige Mobilität; Wohnungsräumungen für verbeiständete Personen	48
III. Verfahrenskonkurrenzen	53
11. Einführung der altersstrukturierten Prämien durch die Personalkrankenkasse der Stadt Zürich	54

Allgemeiner Teil

I. 1991: 700 Jahre Eidgenossenschaft und 20 Jahre Städtzürcher Ombudsmann

Als der Grossteil der im Berichtsjahr landauf, landab durchgeführten Zentenerfeiern zum Geburtsjahr der Eidgenossenschaft bereits der Vergangenheit angehörte, machten plötzlich die schweizerischen Ombudsleute von sich reden, wie wenn sie sich der Öffentlichkeit als Teil der heutigen schweizerischen Realität auch noch schnell in Erinnerung rufen wollten. Teils entsprach dies tatsächlich ihrer Absicht, teils war es aber dem schicksalhaften Zusammenfallen ombudsmannrelevanter Daten mit dem 700. Geburtstag der Eidgenossenschaft zuzuschreiben.

Am 28. Oktober verhalf der Winterthurer Gemeinderat durch die Wahl von Fürsprecher Franz Probst dem fünften schweizerischen und zweiten kommunalen Ombudsmann hierzulande zur Geburt. Und in der Woche vom 2. bis 6. Dezember waren die vier amtierenden schweizerischen Ombudsmänner zu Gast im «Rendez-vous am Mittag» von Radio DRS I, das ihnen Gelegenheit bot, sich und die durch sie verkörperte Institution einem breiteren interessierten Publikum bekanntzumachen und Hörerfragen zu beantworten. Zwischen diesen beiden Ereignissen, nämlich am 1. November, konnte der Berichterstatter mit seinem Team anlässlich eines abendlichen Apéros im Kreise einer stattlichen und fröhlichen Gästeschar, bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen von Gemeinderat, Stadtverwaltung, Wissenschaft, Medien und Ombudsleuten, das Jubiläum des 20jährigen Bestehens der städtzürcherischen Ombudsmann-Institution feiern.

20 Jahre Ombudsmann: ein Tropfen Zeit, wenn man Mass nimmt an der Geschichte unseres Landes oder auch bloss an der Geschichte dieser Institution, die im Jahre 1809 in Schweden begonnen hat. Aber doch auch schon ein Generationenalter, das augenfällig markiert wird durch die Ablösung des ersten schweizerischen Ombudsmannes, Dr. Jacques Vontobel, nach 18½ Jahren durch den Berichterstatter im Mai 1990 und durch die erwähnte Wahl des jüngsten Sprosses der schweizerischen Ombudsmann-Familie, den Ombudsmann der Stadt Winterthur.

Vieles in der 20jährigen Geschichte des Städtzürcher Ombudsmannes hat bis zum heutigen Tag Bestand – ein Beweis dafür, dass die Stadt mit dem Pioniergeist atmenden Entscheid zur Einführung dieser Institution nicht auf Sand gebaut hat. Verhältnismässig wenig, namentlich im Umfeld des Wirkungsberichts der Institution, hat sich verändert.

Zu den Konstanten zählt ihre ungebrochene Attraktivität für einen namhaften Teil der Bevölkerung, der aus persönlichem Unvermögen oder wegen der Unzulänglichkeiten der Rechtspflegeordnung nicht in der Lage oder willens ist, sich zur Wahrung seiner Rechte und Interessen der herkömmlichen administrativen oder gerichtlichen Rechtsbehelfe zu bedienen. Als beständig hat

sich sodann die Weite und die bunte Fächerung des Wirkungsbereichs des städtischen Ombudsmannes erwiesen. Es spiegelt sich darin die Aufgabenvielfalt und die Aufgabendynamik einer «res publica semper reformanda». Verändert hat sich, es wurde schon im letzten Jahresbericht darauf hingewiesen, die Einstellung eines grossen und wachsenden Teils der Bevölkerung zur Stadt und ihrer Verwaltung. Der Wind ist ganz allgemein rauher geworden, der Umgang der Bewohner unter sich und mit der Verwaltung oft weniger pfleglich, unduldsamer, ja mitunter gar feindselig.

Gewandelt haben sich aber auch die Bedingungen, unter denen die heutige Stadtverwaltung arbeitet. Bereichsübergreifendes, ganzheitliches, vernetztes Denken und Handeln ist auch bei ihr zum Gebot der Stunde geworden. Aufgabenerfüllung in «splendid isolation», das heisst ohne Rücksicht auf offene Flanken und Nahtstellen zu Zuständigkeits- und Funktionsbereichen anderer Ämter und Abteilungen, ist weniger möglich denn je. Die Stadtverwaltung wird den klimatischen und strukturellen Veränderungen ihrer Wirksamkeit noch vermehrt Rechnung zu tragen bzw. dafür taugliche Lösungen bereitzuhalten haben. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beizutragen, wird auch zu den Zielen ombudsmännischer Tätigkeit der kommenden Jahre gehören.

Im Rückblick auf die ersten zwei Dezennien seines Bestehens wird man gewiss sagen dürfen, dass sich der Ombudsmann seinen Platz im Gefüge der rechtsstaatlichen und demokratischen Institutionen der Stadt Zürich erobert hat und sein Fehlen wohl von weiten Kreisen der Bevölkerung als Verlust empfunden würde. Aber auch im distanzierteren Urteil von Behörden, Medien und Wissenschaft hat die Institution in diesem Zeitraum ihre Bewährungsprobe bestanden und an Profil gewonnen, wenngleich ihre Facetten noch keineswegs allesamt ausgeleuchtet sind und ihre Stärken und Schwächen noch nicht durchwegs klar hervortreten. Hierin unterscheidet sie sich aber wenig von anderen Institutionen demokratischer Verwaltungskontrolle, die, wie namentlich die parlamentarische Oberaufsicht, ihre heutige Gestalt und Abgeklärtheit auch nicht in zwei Jahrzehnten erworben haben. Als Institution einer gewissermassen partnerschaftlich ausgeübten und entsprechend integrativ wirkenden Verwaltungskontrolle hat sie sich jedenfalls durchzusetzen vermocht.

II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel

1. Personal

Für einen kleinen Betrieb voll pulsierenden Lebens und mit intensivem Publikumsverkehr ist personelle Stabilität von erheblicher Bedeutung. Sie zählt mit zu den vertrauensbildenden Elementen, deren die Institution nicht entraten kann, im Verkehr mit Beschwerdeführenden sowenig wie mit der städtischen Verwaltung. Personelle Stabilität ist dem Büro im Berichtsjahr erfreulicherweise vergönnt gewesen. Das Ombudsmann-Team setzt sich seit 1. Februar 1991, dem Altersrücktritt von Frau Hartmann, wie folgt zusammen:

Dr. Werner Moser
Dr. Rolf Steiner
Susann Graber
Heidi Berther (80%)
Doris Hartmann (20%).

Glücklicherweise sind die Teamangehörigen auch vor schwereren Erkrankungen und Unfällen verschont geblieben und in der Lage gewesen, sich aus vollen Kräften in den Dienst der gemeinsamen Aufgabe zu stellen. Dem Ombudsmann ist es ein Bedürfnis, seinen Mitarbeiterinnen und seinem Mitarbeiter dafür auch an dieser Stelle herzlich zu danken.

2. Büroräumlichkeiten

Was im letzten Jahresbericht noch als Möglichkeit angetönt worden ist, hat sich im Berichtsjahr zur Gewissheit verdichtet: Die Tage des Ombudsmannes an der «Rämistrasse 8», an der die Institution vor über 20 Jahren ihre Geburtsstunde erlebte, von der sie bald einmal über die Stadt hinaus in den Kanton und das Land ausstrahlen sollte und die ihr in den Spalten des «Tagblattes der Stadt Zürich» als Pseudonym zu Bekanntheit verholfen hat, sind gezählt. Die noch einige Zeit genährte Hoffnung auf Abschluss eines neuen, längerfristigen Mietvertrags zwischen der Vermieterin, der Rämihof AG, und der Stadt Zürich hat sich nicht erfüllt. Dafür aber die Hoffnung, es werde im Falle der Unausweichlichkeit eines Domizilwechsels gelingen, der Institution an zentraler, mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbarer und aus «Neutralitätsgründen» von den Amtshäusern entfernter Lage zu einem für die Stadt erschwinglichen Preis neue Räume mit einem für das Team und für die Besucherinnen und Besucher gleichermaßen angenehmen Ambiente zuzuhalten. Im Sommer 1992 wird die Institution in durch die Gunst der Stunde frei gewordene Büroräume im ersten und zweiten Obergeschoss der stadteigenen Liegenschaft

Oberdorfstrasse 10

einziehen können. Der Berichtersteller gibt seiner Genugtuung und Freude über diese vielversprechende Lösung des Raumproblems Ausdruck, das ihm im Wissen um die grosse funktionelle Bedeutung der räumlichen Infrastruktur für die Institution längere Zeit Kopfzerbrechen bereitet hatte. Es wird ihm ein Vergnügen sein, die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und weitere interessierte Mitglieder des Gemeinderates in den neuen Räumen nach dem Einzug bei Gelegenheit begrüßen zu können. Dazu seien sie schon an dieser Stelle herzlich eingeladen.

3. Betriebsmittel

Wie im letzten Bericht angekündigt, hat im Berichtsjahr nun auch der Beauftragte in Beschwerdesachen die Schwelle ins Computerzeitalter überschritten. Zwar sind, weil Bedarfsevaluation und Konzeptentwicklung für eine Automatisierung von Administration und Dokumentation in Verbindung mit der OIZ mit grösstmöglicher Umsicht vorgenommen worden sind und erheblich mehr Zeit beansprucht haben als vorgesehen, gegen Jahresende gerade erst die Geräte für das aufzubauende vernetzte PC-Geschäftsbearbeitungs- und Dokumentationssystem angeliefert worden. Über die operationelle Phase mit Testläufen und definitiver Inbetriebnahme wird daher erst im nächsten Jahresbericht referiert werden können.

Zusammen mit einem leistungsfähigen Fotokopierapparat als Ersatz für das in die Jahre gekommene und von der Wartungsfirma aus dem Vertrag entlassene bisherige Gerät, einem Telefaxgerät und einer Polaroid-Kamera für Augenscheinaufnahmen – alle als Kreditposten ins Budget 1991 eingestellt – verfügt die Institution nun über einen Maschinenpark, der auf dem neuesten Stand der Arbeits- und Kommunikationstechnik eines Kleinbetriebs steht und eine qualitativ und quantitativ optimale Aufgabenerfüllung ermöglicht, vor allem wenn das EDV-System einmal voll funktionstüchtig sein wird. Bis dahin bedarf es allerdings noch beträchtlicher koordinierter Anstrengungen des Büros, der OIZ und einer von dieser beigezogenen externen Software-Firma, Anstrengungen, die seitens des Büros nebst seinem ordentlichen Anteil an der Geschäftsbearbeitung in verdankenswerter Weise hauptsächlich vom computerkundigen juristischen Adjunkten des Ombudsmannes, Dr. Rolf Steiner, unternommen werden.

Auf den im System eine Schlüsselrolle einnehmenden Informatik- und Datenbankbereich nimmt der Berichtersteller wie schon bisher durch Formulierung von Zielvorgaben und mitschreitende Kontrolle massgebenden Einfluss. Die ersten Gehversuche mit den neuen Maschinen sind vielversprechend.

III. Kontakte mit anderen Ombudsleuten, Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit

Obwohl erneut nicht forciert und der Betreuung der Besucher und Behandlung der Geschäfte klar nachgeordnet, haben diese für die Wirksamkeit der Institution doch recht bedeutsamen Kontakte im Berichtsjahr wiederum einen Veranstaltungskalender von beachtlicher Fülle und Vielfalt ergeben. Im Telegrammstil seien kurz erwähnt:

Referate u. a. vor:

- den Rotary-Clubs Schwyz und Schwyz-Mythen;
- einer Behördendelegation aus Ungarn im Rahmen des Unterstützungsprojekts Osteuropa;

- einer vom Centre for Studies of Overseas Local Authorities in Tokyo nach Europa entsandten Studiengruppe japanischer Gemeindebehördenvertreter;

Erfahrungsberichte im Rahmen der Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen von Personalamt, Stadtpolizei und Steueramt;

Empfang bzw. Treffen mit:

- der GPK des Gemeinderates und ihrem für den Ombudsmann zuständig gewesenen Referenten Karl Kübler anlässlich der Vorberatung des Geschäftsberichts;
- Berufskolleginnen und -kollegen aus 16 europäischen Ländern anlässlich der Dritten Table Ronde des Europarates mit den europäischen Ombudsleuten am 7./8. November in Florenz;
- den amtierenden schweizerischen Berufskollegen Dr. Adolf Wirth (ZH), Andreas Nabholz (BS) und Louis Kuhn (BL);
- dem Ombudsmann aus dem südafrikanischen Homeland Boputhatswana, Christopher C. Milton;
- dem neuen Berufskollegen für die Stadt Winterthur, Fürsprecher Franz Probst, und dem Beauftragten der Stadt Zürich für die Offenlegung der städtischen Staatsschutzakten, dem «Fichen-Ombudsmann» Dr. Marco Mona;

Teilnahme an:

- den «Rendez-vous am Mittag»-Sendungen von Radio DRS I vom 2. bis 6. Dezember 1991 mit den schweizerischen Ombudsmännern;
- der Jahrestagung der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft;
- der Winterversammlung des Vereins Zürcherischer Rechtsanwälte;
- dem traditionellen Treffen des Stadtrates mit den Medienvertretern;
- Dienstchefkonferenzen zu den Themen «Gestaltung des öffentlichen Raumes» und «Neue Bau- und Zonenordnung»;
- der Jungbürgerfeier der Quartiervereine Aussersihl, Hard und Industrie sowie der Neubürgerfeier im Stadthaus;
- dem vom Bauamt I alljährlich durchgeführten Waldumgang, diesmal im Sihlwald;
- der Weihnachtsfeier im Altersheim Sydefädeli;

Informationsbesuche und Besichtigungen:

- des Polizeirichteramts
- des Stadtspitals Waid (Verwaltungsdirektion und Einweihung des neuen Operationstrakts);
- des Tiefbauamts und
- der Betriebsleitstelle der VBZ;
- Jubiläum «20 Jahre Ombudsmann» mit abendlichem Apéro und «Rämi-strasse 8»-Beitrag im «Tagblatt der Stadt Zürich»;
- Mitwirkung in der interdepartementalen Studienkommission für die Ausarbeitung eines neuen städtischen Datenschutzreglements.

IV. Das Geschäftsjahr 1991

1. In Zahlen

Da das Büro den Anschluss an das Computerzeitalter gerade erst gefunden hat und das voraussichtlich gegen Ende 1992 bereitstehende Datenbankprogramm die Eingabe der Geschäftsdaten der Jahre 1993 und folgende erlaubt, können verfeinerte und unter spezifischen Gesichtspunkten erstellte Statistiken erst mit dem Bericht über das Geschäftsjahr 1993 geliefert werden. Im folgenden werden daher nochmals die herkömmlichen, lediglich geringfügig veränderten und aufdatierten statistischen Tabellen präsentiert. Die Änderungen und die wichtigsten statistischen Konstanten und Abweichungen werden anschliessend (Ziff. 2) kurz kommentiert werden.

Neueingänge und Abklärungen

Neueingänge

	Unterbreite Anliegen und Beschwerden			Angelegte Geschäfte									
	telefonisch/ am Schalter	in der Sprech- stunde	schrift- lich	insgesamt		verwaltungsexterne		verwaltungsinterne					
				1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991
Januar	29	30	3	31	25	28	25	28	6	4	12	3	5
Februar	21	31	7	33	28	28	26	38	5	11	5	3	6
März	37	21	9	40	35	35	32	23	5	8	7	6	1
April	22	31	3	35	29	34	29	47	6	2	6	7	5
Mai	40	21	19	27	24	35	28	32	3	1	2	8	4
Juni	44	31	-	37	31	40	32	40	6	4	3	6	5
Juli	64	22	20	39	28	46	33	42	5	2	4	5	7
August	50	16	6	30	34	32	35	22	4	9	4	6	3
September	44	19	5	27	26	28	29	19	4	4	4	6	5
Oktober	31	14	16	33	22	23	27	24	5	6	4	4	6
November	61	24	7	36	29	29	22	24	4	7	4	7	4
Dezember	42	30	22	32	27	34	33	30	9	8	3	7	4
Total	485	290	117	400	336	447	409	401	64	70	61	68	57
					%84	84	85	83	%16	16	15	17	14

	Abklärungen														
	Empfangene Auskunftspersonen der Verwaltung			Bei der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen					Besichtigungen des Beaufragten						
	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991
Januar	6	13	15	18	13	36	23	21	18	18	1	-	2	2	-
Februar	21	12	23	20	36	31	39	21	20	8	-	-	3	2	3
März	12	16	9	11	31	14	16	30	25	18	1	-	3	-	-
April	6	1	13	12	14	18	27	28	12	20	1	-	2	1	-
Mai	4	3	16	7	18	31	22	20	25	12	-	-	1	2	-
Juni	8	13	8	2	31	26	24	24	24	17	-	-	3	3	4
Juli	6	1	5	1	26	11	28	19	13	13	-	1	-	2	1
August	-	9	14	17	21	11	16	21	20	20	-	4	4	-	-
September	-	9	7	3	11	26	19	9	9	15	-	4	1	2	2
Oktober	3	4	16	4	15	20	18	24	24	13	-	2	1	1	6
November	9	4	12	30	13	9	18	18	26	15	1	1	-	2	3
Dezember	4	10	8	12	17	30	12	19	19	19	1	-	1	1	2
Total	79	95	136	130	246	254	260	234	188	6	21	18	16	21	21

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
1991	72	407	411	- 4	68
1971-1991		8230	8162		

Erledigungen

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erlidigte Geschäfte																				Offene Geschäfte per 31.12.1991	
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990		1991
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	-	3	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-
1978	407	-	-	-	-	-	-	-	307	68	15	6	4	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	388	-	-	-	-	-	-	-	-	305	56	10	3	6	6	1	1	-	-	-	-	-	-
1980	366	-	-	-	-	-	-	-	-	270	53	24	10	5	2	1	1	-	-	-	-	-	-
1981	407	-	-	-	-	-	-	-	-	-	310	54	20	14	8	-	-	1	-	-	-	-	-
1982	401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	289	63	14	24	8	-	3	-	-	-	-	-
1983	411	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	264	93	41	6	1	6	-	-	-	-	-
1984	513	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401	85	22	-	5	-	-	-	-	-
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	70	2	-
1991	407	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	341	66	-
71-91	8230	37	351	314	339	413	384	384	418	392	363	380	377	371	547	504	452	353	466	438	468	411	68

Bearbeitungsdauer

Jahr	erledigte Geschäfte	Bearbeitungsdauer														
		in Geschäfte	in %	innert 3 Tagen	in %	innert 4-8 Tagen	in %	innert 9-30 Tagen	in %	innert 31-90 Tagen	in %	innert 91-180 Tagen	in %	innert 181-360 Tagen	in %	mehr als 360 Tage
1983	371	100	97	26	14	4	79	21	86	23	36	10	31	8	28	8
1984	547	100	121	22	17	3	93	17	128	23	72	13	36	7	80	15
1985	504	100	99	20	24	5	81	16	129	25	48	10	31	6	92	18
1986	452	100	90	20	12	3	64	14	109	24	59	13	52	11	66	15
1987	353	100	66	19	10	3	73	21	96	27	52	15	34	9	22	6
1988	466	100	63	13	18	4	97	21	103	22	72	15	45	10	68	15
1989	438	100	84	19	18	4	61	14	99	23	70	16	40	9	66	15
1990	468	100	84	18	32	7	83	18	100	21	57	12	43	9	69	15
1991	411	100	82	20	47	11	83	20	109	27	53	13	30	7	7	2

Geschlecht, Wohnort und Alter der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller

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
1991	407	171	42	230	56	6	2
1971-1991	8230	3679	45	4420	53	131	2

Wohnort

Jahr	Einge- gangene Geschäfte	Von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern 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
1991	407	338	54	15	-
1971-1991	8230	7030	930	243	27

Alter der Besucher, über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Anzahl	in %										
bis 20 Jahre alt	7	1,6	2	0,5	3	0,7	3	0,8	3	0,8	0	0,0
21- bis 30jährig	35	8,1	36	9,0	43	9,6	44	10,8	27	6,7	30	7,4
31- bis 40jährig	87	20,2	62	15,5	62	13,9	73	17,8	62	15,4	42	10,3
41- bis 50jährig	72	16,8	86	21,5	81	18,1	88	21,5	71	17,7	47	11,5
51- bis 60jährig	75	17,4	59	14,8	77	17,2	66	16,1	52	13,0	44	10,8
61- bis 70jährig	67	15,6	66	16,5	75	16,8	58	14,2	48	12,0	42	10,3
71- bis 80jährig	31	7,2	37	9,2	28	6,3	32	7,8	37	9,2	30	7,4
über 80 Jahre alt	20	4,7	13	3,2	16	3,6	5	1,2	8	2,0	15	3,7
Alter unbekannt	27	6,3	31	7,8	57	12,8	36	8,8	90	22,4	151	37,1
Juristische Personen	9	2,1	8	2,0	5	1,0	4	1,0	3	0,8	6	1,5
Total	430	100,0	400	100,0	447	100,0	409	100,0	401	100,0	407	100,0

2. ... und in Worten

a) Kurzkomentar zu den statistischen Daten

Die wohl bedeutendste Zahl aus dem gesamten statistischen Material, nämlich jene der im Berichtsjahr eingegangenen Geschäfte, hält sich erneut im Durchschnitt der Vorjahre, ja weist in den letzten Jahren eine geradezu verblüffende Konstanz auf. Auch die Streuung der monatlichen Eingänge bewegte sich in der normalen Bandbreite, wenn man vom etwas stärkeren Ausschlag der Dezember-Zahl nach oben (vgl. hierüber lit. b) absieht. Da dem Büro erfahrungsgemäss bedeutend mehr Anliegen und Beschwerden unterbreitet werden, als sich infolge Unzuständigkeit des Ombudsmannes oder wegen minimalen Bearbeitungsaufwands in der Statistik der eigentlichen Geschäfte niederschlagen, aber auch weil die in der Sprechstunde «empfangenen Besucher» bloss einen, wenn auch den weitaus wichtigsten, Anstoss zur Eröffnung von Geschäften geben, weist die Statistik der Impulse für ombudsmännische Wirksamkeit ein neues Gesicht auf: In der Kolonne der telefonisch oder voranmeldungslos am Schalter deponierten Anliegen und Beschwerden sind einerseits solche aufgeführt, die aus dem Zuständigkeitsbereich des Ombudsmannes herausfallen und daher mit Hinweisen auf andere öffentliche oder private Auskunft- und Hilfseinrichtungen und allenfalls Ratschlägen für das künftige Verhalten und Vorgehen erledigt werden mussten, und andererseits jene, welche praktisch «aus dem Stand», d. h. ohne exploratorisches Sprechstundengespräch und ohne weitere Recherchen behandelt werden konnten. In die Kolonne «Sprechstunde» sind jene Fälle eingegangen, bei denen sich eine eingehende gesprächs- und abfrageweise Ausleuchtung und Vorprüfung des Anliegens bzw. der Beschwerne als unumgänglich erwies. Und in der Rubrik «schriftlich» finden sich jene Fälle aufgeführt, in denen eigentliche Beschwerde- oder Bittschriften eingereicht oder aber für sich selbst sprechende Unterlagen über fruchtlos gebliebene Auseinandersetzungen zwischen Einzelnen und der Verwaltung übermittelt worden sind. Die den Urhebern näher abklärungsbedürftiger Anliegen und Beschwerden für das Anhängigmachen überlassene Wahl zwischen dem Sprechstundengespräch und der Schriftform hat gegenüber 1990 zu einer nochmaligen Verlagerung vom ersten zur zweiten geführt, die ihre Erklärung freilich auch in der «Konjunktur» einzelner Beschwerdematerien findet (Näheres darüber in lit. b). Aus den insgesamt 892 an den Ombudsmann herangetragenen Anliegen resultierten im Berichtsjahr 407 eigentliche Geschäfte. Im Verhältnis zwischen den verwaltungsexternen und den verwaltungsinternen Geschäften haben sich die Gewichte wieder leicht zugunsten der ersten Kategorie verschoben. In der Tabelle Abklärungen ist sowohl die Zahl der Auskunftspersonen als auch jene der eingeholten Vernehmlassungen zurückgegangen, während die Zahl der Besichtigungen leicht anstieg. Der Rückgang der eingeholten Vernehmlassungen ist teils dem Bemühen des Ombudsmannes zuzuschreiben, die von der Verwaltung notwendigen Informationen auf dem auch für diese rationellsten Weg erhältlich zu machen, das heisst mündlich, soweit Schriftlichkeit nicht unerlässlich erscheint, teils auf

die bereits erwähnte Konjunktur einzelner Beschwerdegegenstände zurückzuführen, die Vernehmlassungen zu jedem einzelnen von mehreren thematisch vergleichbaren Fällen entbehrlich erscheinen liess. Der Rückgang bei den Auskunftspersonen ist darauf zurückzuführen, dass diese Zahl, bisherigem Brauch entsprechend, allein die «empfangenen» Auskunftspersonen ausweist und nicht wie die Statistik des kantonalzürcherischen Ombudsmannes auch die anderswie und anderswo (sei es telefonisch, in deren Büros oder in Verbindung mit einem Augenschein) angehört umfasst, welche in der auf vermehrte Zeit- und Energieersparnisse bedachten Praxis des Berichtstatters an Zahl deutlich zugenommen haben und in künftigen Statistiken dank systematischer Erfassung aufscheinen werden.

Die Zahl der Erledigungen hat jene der Neueingänge nochmals, wenngleich geringfügig, überstiegen, weshalb die Pendenzen Ende 1991 auf der neuen Tiefstmarke von 68 Geschäften einpendelten. Leicht abgesenkt werden konnte auch nochmals die durchschnittliche Bearbeitungsdauer. Aus der entsprechenden Tabelle wird ersichtlich, dass annähernd 4/5 der Geschäfte im Zeitraum eines Vierteljahres, gut die Hälfte gar innert Monatsfrist erledigt werden konnten.

Die Zahlen über Geschlecht und Wohnort der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bewegten sich im Streubereich der Vorjahre. Die Zahlen über das Alter der Personen, welche zur Eröffnung von Geschäften Anlass gegeben haben, machen aufs neue sichtbar, dass es kein spezifisch ombudsmannlastiges Alterssegment gibt, sondern sich die Gesuchstellenden mehr oder weniger gleichmässig auf alle Altersklassen verteilen. Allerdings büssen diese Zahlen mit der Zunahme bei den schriftlichen Eingaben, die in der Regel Altersangaben vermissen lassen, etwas an Repräsentativität ein.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich das Berichtsjahr in statistischer Hinsicht weder durch markante Höhen- noch durch auffallende Sinkflüge von den Vorjahren unterscheidet.

b) Grundsatzprobleme

Die langen Spuren von Kehricht und Regenwasser

Im voranstehenden Statistikkommentar ist verschiedentlich von Konjunktur einzelner Beschwerdegegenstände die Rede gewesen. Gemeint sind dabei nicht die aus einzelnen Departementen und Ämtern aufgrund ihrer Funktionen regelmässig stärker als aus anderen zu Buche schlagenden Beschwerdematerien, sondern solche, die als Publikumsreflexe auf aktuelles politisches Gestalten und auf Rechtsänderungen stoss- und eventuell massenweise bei der Verwaltung und abgeschwächt auch beim Ombudsmann in Erscheinung treten. Gewiss wird längst nicht jede politische Weichenstellung und Rechtsänderung auf diese Weise «ombudsmannrelevant». Einzelne hinterlassen aber deutliche Spuren bis an die Rämistrasse 8. So im vergangenen Jahr die Übergangscharakter tragende Abfallgebührenordnung nach den Beschlüssen des Gemeinderates vom 19. September und des Stadtrates vom 19. Dezember 1990 und die Meteor- oder Regenwasserkomponentenverrechnung nach der

gemeinderätlichen Verordnung vom 31. Januar 1990 über die Abwassergebühr und den stadträtlichen Anhang dazu vom 11. September 1991. Beiden Gebühren, das wurde aus den eingegangenen Beschwerden offensichtlich, ist das Problem des sachgerechten und hinreichend differenzierten Anknüpfungskriteriums gemeinsam: Bei der Haushaltkehrrichtgebühr die Zimmerzahl pro Wohneinheit, bei der Meteorwassergebühr die nach Bauzonen gewichtete Parzellengrösse. Beide Kriterien stiessen vielerorts auf wenig Verständnis, rechneten doch zahlreiche Beschwerdeführenden dem Ombudsmann aufgrund ihrer individuellen Abfallmenge Gebühren von 6, 8 oder gar 12 Fr. pro Sack bzw. regenwasserrelevante Flächenanteile von einem blossen Sechstel oder Viertel der verrechneten Gesamtfläche vor.

Obwohl der Ombudsmann nicht verkennen konnte, dass die beanstandeten Gebührenrechnungen weitgehend bloss der Abglanz gut gemeinter, aber nicht überzeugender Bemühungen waren, zwischen der Skylla einer vor lauter tariflicher Differenzierungen nicht mehr praktikablen Lösung und der Charybdis einer das Willkürverbot verletzenden Pauschaltarifierung durchzunavigieren, hinterliessen ihm die Gebührenordnungen und manche der gestützt darauf ergangenen Rechnungen einen schalen Nachgeschmack. Im Falle der Kehrichtgebühren wurde die Verdauung zusätzlich noch durch Turbulenzen aus der vom EWZ besorgten gemeinsamen Fakturierung mit den Strom- und Gasgebühren und durch die zu Unstimmigkeiten und Missverständnissen führende Standardisierung bei der computermässigen Rechnungstellung gestört (vgl. die Fallbeispiele unter Ziff. I/1 und 2 des Besonderen Teils). Da mit beiden Gebührenordnungen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung offensichtlich noch nicht das Ei des Kolumbus gefunden worden ist, gibt der Berichtstatter seiner Erleichterung über den auf Jahresende 1992 zu erwartenden Übergang zur Kehrichtsackgebühr und über die Bereitschaft der Stadtentwässerung Ausdruck, bei den Meteorwassergebühren namentlich das Grünflächenproblem im Lichte der Beschwerden nochmals unter die Lupe zu nehmen.

Hoheitliches und partnerschaftliches Staatshandeln

Noch immer und wohl auch in Zukunft vollzieht sich staatliches im Unterschied zu privatem Handeln hauptsächlich in hoheitlichen, rechtlich mehr oder weniger eingehend geregelten Verfahren und Formen, als deren Inbegriff die Verfügungsverfügung, das Urteil und die administrativen und gerichtlichen Beschwerde- und Klageverfahren gelten.

Ihnen wohnt, bei allem Verständnis für ihre Unentbehrlichkeit, der Nachteil inne, dass sie Bürgerinnen und Bürgern oft, zumal bei ungünstigen und belastenden Resultaten, den Eindruck hinterlassen, «von oben herab» behandelt zu werden und Konflikte eher zu vertiefen als zu lösen. Es kann daher nicht überraschen und stösst namentlich bei Beobachtern, die wie die Ombudsleute von Amtes wegen auf Verhandlung, Vermittlung und Aussöhnung bedacht sind, auf grosses Interesse, dass der Staat angesichts der schwindenden Akzeptanz seiner herkömmlichen Verfahren und Regelungen aus den Reihen der Staatsrechtler und Psychologen in letzter Zeit aufgerufen wird, vermehrt Verhand-

lungselemente in seine Erlasse einzubringen und Verhandlungsspielräume im geltenden Recht auszunützen, um so der Bevölkerung entgegenzukommen und das Gefühl der Partnerschaft statt das der Herrschaft zu vermitteln (so in einem Interview «Vermittlung statt Streit zum Wohl der Kinder» beispielsweise der Familientherapeut Thomas M. Gehring, in: Plädoyer, Nr. 6/1991, S. 6 ff.; und in seiner Antrittsvorlesung an der Hochschule St. Gallen «Zu den Gründen, Möglichkeiten und Grenzen für Verhandlungselemente im öffentlichen Recht» der Staatsrechtler Paul Richli, in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 92 [1991], S. 381 ff.; schliesslich mit Bezug auf eine sinnerfüllte Organisationsfunktion der Verfassung: Kurt Eichenberger, «Sinn und Bedeutung einer Verfassung», in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N. F. Bd. 110 [1991] II, S. 205 f.). An Argumenten dafür werden namentlich ins Feld geführt, es ergäben sich Effektivitäts- und Praktikabilitätsgewinne, Verhandlungselemente könnten das Rechtsmittelrisiko vermindern und dazu beitragen, die verbreitete Staatsverdrossenheit und die Ohnmachtgefühle der Bevölkerung gegenüber dem Staat zu bekämpfen. Im Bewusstsein, dass partnerschaftliches Staatshandeln in einem Rechtsstaat stets an verhältnismässig enge, namentlich verfassungsrechtliche Grenzen gebunden sein wird, erfüllt den Berichterstatter aber doch mit Genugtuung festzustellen, dass Elemente der ihm eigenen und vertrauten informellen Kommunikation und Konfliktbewältigung zunehmend auch für das administrative und jurisdiktionelle Staatshandeln als vorteilhaft und prüfenswert angesehen werden. Freilich wird ein vermehrter, bewusster und professioneller Einsatz von Verhandlungselementen durch die städtische Verwaltung nicht zu einer Relativierung gesetzlicher Regelungen, zur «Kommerzialisierung» des Rechts, zur Verzögerung der Rechtsanwendung und Verdunkelung des Rechtsschutzes führen dürfen.

Verbesserungsbedürftiges Verwaltungsorganisations- und -verfahrensrecht

Die Bereitschaft der Verwaltung zu vermehrtem partnerschaftlichem Handeln vermag insbesondere auch Anpassungen des Verwaltungsorganisations- und -verfahrensrechts an die rechts-, leistungs- und gestaltungsstaatlichen Erfordernisse unserer Zeit nicht zu ersetzen. Zeitgemässe organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen bleiben gegenteils wichtige Fundamente und Armierungen des gesamten sowohl hoheitlichen wie partnerschaftlichen Handelns. In dieser Hinsicht glaubt der Berichterstatter aufgrund von Beschwerden in verschiedensten Bereichen einen erheblichen Reformbedarf diagnostizieren zu müssen. Zwar verhält es sich nicht so, dass die Stadtverwaltung heute überhaupt kein Organisationsstatut und Verwaltungsverfahrensrecht besässe. Grundlegende Bestimmungen organisations- und verfahrensrechtlicher Natur finden sich namentlich in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (Art. 45 ff.), der Geschäftsordnung des Stadtrates sowie in den kantonalen Gesetzen über das Gemeindewesen (Gemeindengesetz) und über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, §§ 4 ff.).

Die Regelungen erweisen sich aber als mehr oder weniger fragmentarisch, lückenhaft und infolge der Zersplitterung auf mehrere Erlasse schlecht aufein-

ander abgestimmt und für die Bevölkerung wie die Verwaltung wenig transparent. Die mehr oder weniger zufällige Verwendung der Bezeichnungen «Amt» und «Abteilung» für Verwaltungseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen erschwert den Überblick über den organisatorischen Aufbau der Verwaltung. Die ausgenommen für die Finanzkompetenzen bloss generalklauselartige Delegationsordnung für die Zuweisung der auf die neun Departemente und deren zahlreichen Ämter verteilten Aufgaben an diese (soweit nötig und vertretbar) zu selbständiger, d. h. insbesondere auch verfügungsmässiger Erledigung, gepaart mit einer durch die Geschäftsordnung des Stadtrates (Art. 32 und 33) zwar formal abgestützten, für Aussenstehende aber schwer durchschaubaren, häufig in die Form sog. «Protokollauszüge» gekleideten Unterschriftsdelegationspraxis, hat in den neun Departementen offenbar zu recht unterschiedlichen Zuständigkeitsverteilungen und Entscheidungsstrukturen geführt. Diese Unterschiede spiegeln wohl zu einem erheblichen Teil den individuellen Führungs- und Arbeitsstil der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, verdunkeln aber für Bürgerinnen und Bürger in rechtsstaatlich problematischer Weise die Verfügungszuständigkeiten innerhalb der Verwaltung, die Kontrolle der Gültigkeit von Verwaltungsakten und das Wissen um die Anfechtbarkeit und die Rechtsmittelinstanzen. Infolge uneinheitlicher Praxis hinsichtlich Kennzeichnung, Form und Inhalt behördlicher Anordnungen bleibt Bürgerinnen und Bürgern auch häufig unklar, ob und wann die Verwaltung den Schritt von der informierenden und verhandelnden Korrespondenz weg zur hoheitlichen, verfügungsmässigen Anordnung unternimmt. Nicht selten weisen behördliche Anordnungen die Wesensmerkmale einer Verfügung auf, ohne auch als solche gekennzeichnet und mit Rechtsmittelbelehrung versehen zu sein. Eine Regelung der städtischen Verwaltungsorganisation, die nebst einer Tiefengliederung der Departemente und Ämter und Übersichten über deren Tätigkeitsbereiche auch eine Delegationsordnung für die den Departementen und den ihnen untergeordneten Verwaltungseinheiten zur selbständigen Erledigung zugewiesenen Geschäfte einschliesst, würde daher kaum als Ausdruck einer überbordenden Normierungssucht empfunden. Und die Durchforstung, Systematisierung und Harmonisierung des zur Begründung, Änderung oder Auflösung der stadtzürcherischen Verwaltungsrechtsverhältnisse erforderlichen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts entspräche wohl ebenfalls einem echten Bedürfnis nicht bloss der Bevölkerung, sondern mit Blick auf den daraus resultierenden Gewinn an Transparenz und Rechtsanwendungssicherheit auch von Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung.

Besonderer Teil

Beispiele von Anliegen und Beschwerden

Mit der nachfolgenden Kasuistik – Berichten über und Auszügen aus ausgewählten Fallbeispielen – soll der Mehrfunktionalität des Jahresberichts erneut Rechnung getragen werden. Jahresberichte der Ombudsleute sind bekanntlich nicht bloss Rechenschaftsberichte ans Parlament, durch die sich die Amtsinhaber selbst der Kontrolle und Kritik ihrer Wahl- und Aufsichtsbehörde unterziehen. Sie sind vielmehr auch das Sprachrohr zu Öffentlichkeit, Stadtbehörden und zur Stadtverwaltung, durch das sie diese über die vielfältigen Probleme und Anliegen informieren, die den Bürgerinnen und Bürgern aus ihren Beziehungen zur Verwaltung erwachsen. Sie geben Kenntnis von berechtigter und unberechtigter Kritik an der Verwaltung und Aufschluss über die Arbeitsweise und Wirksamkeit der Ombudsleute. Indirekt können die Berichte zur Verstärkung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle beitragen, und schliesslich können sie Parlament, Regierung und Verwaltung Impulse geben zu Verbesserungen rechtsetzender, organisatorischer und administrativer Natur. Um all diesen Anforderungen zu genügen, bedarf die Fallsammlung einer gewissen thematischen Vielfalt. Diese schliesst Akzentsetzungen bei einzelnen Problemschwerpunkten oder eine Fallauswahl nach Querschnittproblemen im jeweiligen Berichtsjahr nicht aus. Solche sind geeignet, auf legislatorische und/oder administrative Schwachstellen mit starker Resonanz in der Bevölkerung hinzuweisen und Gegenwartsphänomene in ihren vielfältigen Alltagsfacetten einsichtig und miterlebbar zu machen. Als Problemschwerpunkt drängte sich im Berichtsjahr die Abfallgebühren-erhebung gemäss Abfallverordnung und Abfallgebührenordnung 1990 auf, die in der Bevölkerung aus verschiedenen Gründen viel Unmut auslöste, und für einen Problemquerschnitt boten sich jene überdurchschnittlich vielen Fälle an, die im Themenkreis Mobilität, Verkehr (auch Publikumsverkehr), Transport und Freizügigkeit angesiedelt sind und darin auf Bedürfnisse und Gefahren, aber auch auf Probleme administrativer Bewältigung bei ihrer Befriedigung bzw. Abwehr hinweisen.

I. Die «Entsorgung» der Entsorgungsgebühren

Mit einer Abfallverordnung und einer Abfallgebührenordnung, beide vom 19. September 1990, bescherte der Gemeinderat der Stadtzürcher Bevölkerung, gestützt auf deren Entscheid zugunsten eines neuen ökologischen Abfallkonzepts für eine zweijährige Übergangszeit (1991/92) bis zur Einführung der Kehrichtsackgebühr, neue, pro Wohneinheit von Vermietern/Vermieterinnen und Mietern/Mieterinnen zu bezahlende und nach Zimmerzahl abgestufte Abfallgebühren.

Diese Art der Mittelbeschaffung zur Deckung der Kosten für die Abfallentsorgung und -bewirtschaftung löste in der Bevölkerung während des Berichtsjahres und darüber hinaus eine Flut von Beschwerden aus, die sich über das Abfuhrwesen, das Gesundheits- und Wirtschaftsamt, Zeitungsredaktionen und auch über den Ombudsmann ergoss.

Wie oft in solchen Fällen «abgeleiteter», d.h. primär auf gesetzgebungspolitische Entscheidungen und erst sekundär auf deren administrative Umsetzung zurückgehender Unzukömmlichkeiten für die einzelnen fühlte sich der Ombudsmann verpflichtet, seinen Teil zur «Entsorgung» der Entsorgungsgebühren beizusteuern, d.h. durch Behebung von Informationsdefiziten und Ausräumung von Missverständnissen um Verständnis für die unpopulären Gebühren zu werben und deren Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern nach Möglichkeit zu verbessern, hie und da aber auch auf Korrekturen originärer, zu den legislativpolitischen Schwächen noch hinzutretender administrativer Fehlleistungen hinzuwirken. Solcherweise gelang es, eine schon im Ansatz – der Zimmerzahl als Anknüpfungskriterium für die Gebühren – problematische Übergangsregelung in den Augen einzelner Betroffener etwas weniger problematisch erscheinen zu lassen. Zu einer überzeugenden Lösung vermochte sich die Regelung aber dadurch selbstredend nicht zu mausern. Ihre Ablösung durch die Kehrichtsackgebühr auf Anfang 1993 dürfte daher für viele, unter ihnen auch den Ombudsmann, eine Erlösung bedeuten.

Einer Laune des historischen Organisationsgesetzgebers zufolge beschlagen die Abfallgebühren den Aufgabenbereich des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes. Verschiedene der ihnen anhaftenden Probleme wie namentlich das des sachgerechtesten Anknüpfungskriteriums, das der EDV-mässigen Fakturierung und das der Anfechtungsmöglichkeiten sind aber allgemeiner Natur und können sich, wie etwa die Meteorwasserrechnungen der Stadtentwässerung oder Gebührenrechnungen der Wasserversorgung zeigten, unter Umständen gar mit derselben Virulenz in anderen städtischen Ämtern aktualisieren.

1. Mangelhafte Verursachergerechtigkeit der übergangsrechtlichen Abfallgebühren

In unzähligen Variationen musste sich der Ombudsmann die Klage über die hinkende Verursachergerechtigkeit der verrechneten Abfallgebühren anhören. Je nach Temperament der Beschwerdeführenden hiess es bald:

«Dass man mir bei einer durchschnittlichen Belegung meines Vierzimmer-einfamilienhauses von 1,6 Personen pro 1991 für abgelieferte 20 Güsselsäcke (Norm 35 lt.) rund Fr. 25.– pro Sack abnimmt, ist ein Schildbürgerstreich sondergleichen.» Bald:

«Ich fülle dank Aussortieren des Abfalls nur einen Plastiksack in eineinhalb Monaten und bezahle somit für diesen einen Sack über Fr. 13.–. Meine Söhne auswärts entrichten pro Sack eine Gebühr von Fr. 1.30. Warum braucht die Stadt zwei Jahre, um die Sackgebühr einzuführen?»

Auf solche seinem mediatisierenden Einfluss grundsätzlich entzogene «Systemkritik» reagierte der Ombudsmann, eingedenk der Devise «tout comprendre c'est tout pardonner», mit der Abgabe von Informationen, in der Hoffnung, dadurch bei den Betroffenen besseres Verständnis und höhere Akzeptanz für die Übergangslösung zu finden:

Der Hauptgrund für den Verzicht auf sofortige Einführung der Sackgebühr liegt in der heute noch fehlenden und in einer bevölkerungsreichen Gemeinde wie Zürich mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand an Bauleistungen und finanziellen Mitteln verbundenen Infrastruktur für das mit dem Sackgebührenkonzept einhergehende Sammeln von Kehricht. Es fehlen in den meisten Quartieren noch die nötigen Sammelstellen für die recyclingfähige Entsorgung, es fehlen zwei grosse Kompostwerke, es fehlen Grobgutsammel- und -verarbeitungsanlagen und anderes mehr. Ohne diese Infrastruktur für eine geordnete selektive Entsorgung wäre die sofortige Einführung der Sackgebühr aus hygienischen Gründen nicht zu verantworten gewesen. Die ökologische Abfallbewirtschaftung kostet die Stadt aber auch rund 33 Millionen Franken, und weitere 500 Millionen werden die Investitionen und der Betrieb der Rauchgasreinigung sowie der Kompostierungs- und Schlackenaufbereitungsanlagen verschlingen. Das alles bedarf einer teilweisen Vorfinanzierung durch höhere Gebühren.

Die Gebührenbemessung für die Abfuhr von Haus- und Betriebskehrrecht richtet sich nach der Abfallgebührenordnung, einem Gemeinderatsbeschluss vom 19. September 1990, und dem sie konkretisierenden stadt-rätlichen Abfallgebührenreglement vom 19. Dezember 1990/18. Dezember 1991. Die darnach für die Tarifstufen massgebende Zimmerzahl der Wohneinheiten bzw. Betriebsfläche bringt zwangsläufig eine gewisse Pauschalierung mit sich und stellt ein Entgelt für die jedermann regelmässig zur Verfügung stehende städtische Abfallentsorgung dar. Und zwar wird damit nicht allein der leistungsbezogene Aufwand der Stadt, d. h. deren tatsächliche Entsorgungskosten für die bei den einzelnen Produzenten anfallenden Abfälle, abgegolten, sondern auch der Basisaufwand, d. h. die Kosten für die Bereitstellung der Grund-Infrastruktur (Anlagen, Sammeldienst usw.) und weiterer Angebote (Getrenntsammlungen, Entsorgung der Wertstoffe usw.).

Auch wenn der gebaute und nutzbare Wohn- oder Geschäftsraum leersteht, muss doch die gesamte Entsorgungs-Infrastruktur darauf ausgerichtet werden, ihn nötigenfalls mitentsorgen zu können. Aus diesem Grunde haben Gemeinde- und Stadtrat Ausnahmeregelungen zugunsten einzelner Abfallproduzenten allgemein mit grosser Zurückhaltung zugelassen. ... Es herrschte zudem die Auffassung vor, der Verzicht auf weitgetriebene abfallmengen- und zimmergrössenbezogene Differenzierungen sei angesichts des auf zwei Jahre (bis Ende 1992) befristeten Übergangscharakters dieser

Gebührenordnung bis zur Einführung der Sackgebühr verantwortbar, und soziale Härtefälle seien mit sozialpolitischen Instrumenten wie Zusatzleistungen zur AHV und IV sowie Fürsorgerleistungen zu vermeiden.

2. Die Tücken der (zu Individualisierungen und Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit kaum fähigen) EDV-mässigen Gebührenfakturierung

a) In der Sprechstunde bzw. aufgrund von Beschwerdeschriften stellte sich heraus, dass nicht wenige Eigenheimbewohner an der vermeintlich doppelten Gebührenbelastung Anstoss nahmen, weil sie sowohl den «Vermieter»- als auch den «Mieter»-Anteil zu bezahlen hatten.

Der Ombudsmann klärte diese Missverständnisse folgendermassen auf:

Nach der für die Jahre 1991 und 1992 geltenden Regelung werden die Gebühren für die Haushaltkehrrechtabfuhr auf die Schultern von Hauseigentümern bzw. Vermietern einerseits und Benützern bzw. Mietern andererseits verteilt (Art. 33 der Abfallverordnung vom 19. September 1990). Sind Hauseigentümer und Benützer identisch (Eigennutzung), so entrichten sie sowohl die Eigentümer-/Vermieter- als auch die Benützer-/Mietergebühr (Art. 2 lit. d letzter Satz der Abfallgebührenordnung vom 19. September 1990). In diesen Fällen führt der für die Tausenden von Rechnungen an die Haushalte programmierte und entsprechend schematisierende Computer-Stehsatz die Abfallgebühr in den zwei Komponenten «Haushalt Mieter» und «Haushalt Vermieter» auf. Um auch auf Fälle wie den Ihren besser zu passen, wären die Komponenten treffender mit «Haushalt Eigentümer/Vermieter» und «Haushalt Benützer/Mieter» umschrieben worden, was aber wohl aus Platzgründen ausser Betracht fallen musste. Eine nachträgliche Verbesserung der von Ihnen beanstandeten Formulierungen liesse sich nur im Wege einer EDV-Programmänderung mit Wirkung auf die Gesamtheit der Haushalte und Rechnungsformulare bewerkstelligen, woraus aber möglicherweise wieder Ungereimtheiten für andere Benützerkategorien resultieren würden. Ausserdem änderte es nichts daran, dass Eigenheimbewohner für beide Komponenten der Gebühr aufzukommen haben.

Bei einem Empfänger dieser Aufschlüsse erzielte der Ombudsmann immerhin folgenden schriftlich übermittelten Achtungserfolg:

«Ihr informatives Schreiben vom 31. v. M. verdanke ich bestens. Auch wenn ich von Ihren Ausführungen nicht voll befriedigt bin, ... , werde ich dennoch den Bürgerpflichten dahin nachkommen, dass ich die Gebühren pflichtgemäss bezahlen werde.»

b) Vereinzelt, wie beispielsweise im Falle eines Verwalters mehrerer Liegenschaften, sah sich der Ombudsmann aber zufolge der Einsilbigkeit der Computer-Rechnungen doch veranlasst, in der Verwaltung auf mehr Transparenz der Rechnungstellung hinzuwirken. Dem erwähnten Verwalter schrieb er:

Ihrem Wunsch entsprechend, habe ich Ihr Anliegen mit der Bitte an das Zentralsekretariat des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes herangetragen, dafür besorgt zu sein, dass aus den Rechnungen jeweils die gebührenpflichtigen Liegenschaften ersichtlich sind. In einer mir mit Schreiben vom ... übermittelten Stellungnahme hat nun das Abfuhrwesen der Stadt Zürich eingeräumt, der Hinweis «Vermieteranteil diverse Einfamilienhäuser» sei angesichts der Tatsache, dass die Gebührenrechnungen allesamt die Liegenschaft Badenerstrasse X betreffen, unzutreffend. Er stamme noch aus der Pionierzeit der gemeinsamen EWZ-/AWZ-Rechnungstellung, in welcher den EDV-Standardisierungen unverhältnismässig hoher Tribut habe gezollt werden müssen. Das Abfuhrwesen der Stadt Zürich hat sich daher bereit erklärt, bei dem für die EDV-technische Verarbeitung zuständigen EWZ auf eine Berichtigung des Hinweises hinzuwirken.

c) Auch die seit 1991 für Strom- und Gaslieferungen sowie für die Kehrichtabfuhr gemeinsam durch das EWZ besorgte Rechnungstellung trug den Keim zu Ungereimtheiten und Unmut bei den Gebührenpflichtigen in sich. So wurde unter anderem beanstandet

- die gemeinsame und auf einem Einzahlungsschein totalisierte Verrechnung der EWZ- und AWZ-Gebühren schliesse eine getrennte Bezahlung im Falle von Beanstandungen der einen oder anderen Gebühr aus.
- das Total der Akontofakturierungen übersteige die verordnungsrechtlich festgelegte Jahresgebühr der Mieter und
- das Mahn- und Inkassowesen sei bezüglich der Abfallgebühren unzureichend mit dem Abbonnentendienst des AWZ koordiniert und entfalte eine Eigendynamik.

Der Ombudsmann reagierte auf diese Beanstandungen wie folgt:
Zum *ersten Punkt* schrieb er einem Beschwerdeführer:

Dass die Gebühren für Stromlieferung, Kehrichtabfuhr und, bei Liegenschaften mit Gasversorgung, ausserdem auch für Gaslieferung den Pflichtigen auf einem gemeinsamen Formular und mit totalisierendem Einzahlungsschein in Rechnung gestellt werden, hat administrativ-technische Gründe und ist für die Stadtverwaltung mit einem erheblichen Rationalisierungseffekt verbunden, ohne dass dadurch die Pflichtigen in ihren Rechten auf Kontrolle der Richtigkeit, auf zusätzliche Aufschlüsse seitens der Werke und auf Anfechtung verkürzt würden.

Auf den Rechnungsformularen sind nämlich die Leistungen der Stadt einzeln mit ihren Teilbetroffnissen und unter Angabe der Kundendienst-Telefonnummer der Werke aufgeführt, was jederzeitige Rückfragen und Begehren um zusätzliche Aufschlüsse, Überprüfungen sowie berichtigte Rechnungen oder Gutschriften zuviel bezahlter Gebühren ermöglicht.

Der *zweite Punkt* veranlasste ihn zu einer Nachkalkulation anhand der eingereichten Akontorechnungen, bei der sich herausstellte, dass das EWZ auf die Kalkulation der Akontobetroffnisse für die AWZ-Gebühren einen anderen Rechnungsfaktor, nämlich 365 anstelle von 360 Tagen pro Jahr, anwandte, was zu den von den Pflichtigen festgestellten Differenzen bei der Schlussabrechnung führte. Das AWZ erklärte sich ohne Umschweife zu entsprechenden Korrekturen und Gutschriften auf den nächsten Gebührenrechnungen bereit. Eine Eigendynamik des Mahn- und Inkassowesens – der *dritte Punkt* – unterband der Abbonnentendienst des EWZ spontan, nachdem ihn der Ombudsmann über die Berechtigung einzelner Rechnungsbeanstandungen und Zahlungsverzögerungen ins Bild gesetzt hatte.

3. Probleme der Anfechtbarkeit und des Rechtsschutzes bezüglich der Abfallgebühren

Zwar sieht die gemeinderätliche Abfallverordnung vom 19. September 1990 in Art.36 mit dem Randtitel «Rechtsmittel» gegen Anordnungen des Abfuhrwesens eine Einsprachemöglichkeit an den Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes und eine Weiterzugsmöglichkeit im Sinne von Art.66 der Gemeindeordnung vor. Aus den schon kurz nach der an alle Haushaltungen versandten Gebührenfestsetzungsmitteilung «Güsel wird kostbar» eingegangenen mündlichen und schriftlichen Beschwerden an den Ombudsmann war aber bald einmal ersichtlich, dass zahlreiche Gebührenpflichtige der Schuh weniger bei einer Missachtung oder unrichtigen Anwendung der übergangsrechtlichen Gebührenordnung drückte, auf die deren eingangs erwähnte Rechtsschutzbestimmung offensichtlich zugeschnitten ist, als bei der Gebührenordnung selbst mit ihrem Zimmerzahl-Kriterium, das ihr vor allem den Vorwurf einer Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips eintrug.

Nicht wenige so Denkende erwarteten vom Ombudsmann eine Intervention oder wenigstens Aufschluss über die ihnen zur Erzwingung einer Nachbesserung der als stossend empfundenen Regelung zu Gebote stehenden Anfechtungsmöglichkeiten.

Ihnen antwortete der Ombudsmann wie folgt:

Die Ihnen wie allen anderen städtischen Haushaltungen zugestellte Gebührenfestsetzungsmitteilung «Güsel wird kostbar» von Abfuhrwesen und Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes nimmt Bezug auf das Abfallkonzept, dem die Stimmberechtigten der Stadt Zürich im vergangenen Dezember zugestimmt haben, sowie auf die vom Gemeinderat im Zusammenhang damit erlassene Gebührenordnung.

Eine wie auch immer geartete Intervention des Ombudsmannes gegen diese Mitteilung würde sich daher mittelbar gegen Beschlüsse des Volkes und des Gemeinderates richten, die seiner Überprüfung entzogen sind. Dagegen ist, wenn überhaupt, nur im Wege förmlicher Anfechtungsverfahren etwas auszurichten. Für die Gemeindebeschwerde gemäss § 151 des Gemeindegesetzes, mit der das vom Volk im Dezember gutgeheissene Abfallkonzept als solches hätte angefochten werden können, ist die 20tägige Frist (ab Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses) mittlerweile abgelaufen. Erblickt man, was vertretbar erscheint, in der Gebührenfestsetzungsmitteilung an die Haushalte von Ende Februar 1991 eine anfechtbare Verfügung, so könnte dagegen Rekurs im Sinne von § 152 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit § 19 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes erhoben werden, und zwar, da die Verfügung als eine solche des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes betrachtet werden kann, an den Stadtrat mit Weiterzugsmöglichkeit an den Bezirksrat, den Regierungsrat und schliesslich mittels staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Willkür, Unverhältnismässigkeit) an das Bundesgericht. In einem solchen Verfahren könnten nicht nur Rügen erhoben werden, die sich gegen die individuelle Gebührenmitteilung richten, sondern auch solche (z. B. der Vorwurf mangelnder Differenziertheit und der Unverhältnismässigkeit), die die zugrundeliegende gemeinderätliche Abfallgebührenordnung ins Visier nehmen (BGE 113 Ia 70 E. 5a). Ein solcher Rekurs gegen die Gebührenverfügung dürfte deshalb noch nicht verspätet sein, weil die Gebührenverfügung einer Rechtsmittelbelehrung entbehrt und nach allgemeinem Verwaltungsprozessrecht den von einer Verfügung Betroffenen aus dem Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung keine Nachteile erwachsen dürfen (Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, N.17 zu § 10).

Nachzutragen bleibt hier, dass von den Adressaten dieser Informationen nach Wissen des Ombudsmannes jedenfalls einer die Gebührenordnung aufgrund der Gebührenfestsetzungsmitteilung mittels Rekurses an den Stadtrat wegen Unverhältnismässigkeit angefochten hat.

Stadtkanzlei und Gesundheits- und Wirtschaftsamt sprachen der Gebührenfestsetzungsmitteilung den Verfügungscharakter mit diskutabler Begründung ab, worauf das Amt den Rekurs lediglich als Aufsichtsbeschwerde entgegennahm und ihr keine Folge gab. So weit so gut. Offen bleibt für den Ombudsmann die Frage, ob der Gebührenfestsetzungsmitteilung mit Blick auf den

offensichtlichen Willen des Rekurrenten, nicht bloss den einzelnen Anwendungsakt, die individuell-konkrete Gebührenfestsetzung, auf Gebührenordnungskonformität, sondern implizit die generell-abstrakte Gebührenordnung auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen zu lassen, nicht doch – im Interesse der Verfahrensklarheit und -ökonomie – besser Verfügungscharakter zuerkannt worden wäre. Die Frage wird nie von einer Rekursinstanz beantwortet werden, da es der Rekurrent aufgrund von Kosten/Nutzenüberlegungen beim Aufsichtsbeschwerdeentscheid des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes bewenden liess.

II. Probleme rund um Mobilität und Verkehr

Aus der grossen Mobilität der Bevölkerung, der Erweiterung und dem Verbund der Verkehrsnetze, aber auch aus den mit dem Verkehr verbundenen Gefahren ergeben sich für die Bewohnerinnen und Bewohner und für die Stadtverwaltung vielfältige und immer wieder neue Probleme, von denen nicht wenige zur Lösung an den Ombudsmann herangetragen werden.

Und auch hier wie in anderen Bereichen kann die Suche nach Recht und Billigkeit, nach einer dem Einzelfall möglichst angemessenen, alle erheblichen Umstände und die individuell-konkrete Interessenlage berücksichtigenden Lösung nicht immer nach den Vorstellungen der Problembeladenen ausfallen, wie die folgenden Beispiele zeigen.

4. Fussregeln der Fahrausweispalette im Gebiet des Zürcher Verkehrsverbundes

Innerhalb der 45 Zonen des Zürcher Verkehrsverbundes kann der Fahrgast grundsätzlich alle öffentlichen Verkehrsmittel, insbesondere die S-Bahn, Trams und Quartierbusse, nach freier Wahl benützen. Aber nicht jeder Fahrausweis für eine Strecke innerhalb einzelner Zonen berechtigt zu dieser freien Wahl. Das mussten Fahrgäste schon verschiedentlich auf unangenehme Weise erfahren:

Fall A

Der Vater eines 18jährigen wendet sich an den Ombudsmann, weil er eine dem Sohn von den VBZ auferlegte Zuschlagstaxe wegen Fahrens ohne gültigen Fahrausweis von Fr. 50.– als ungerechtfertigt erachtet. Er macht geltend, der Sohn habe in Affoltern a. A. im letzten Moment die S-Bahn 9 mit dem Ziel Dübendorf bestiegen und beim Kondukteur bereitwillig ein entsprechendes Retourbillett gelöst. Im Vertrauen auf eine ihm vom Kondukteur erteilte Auskunft habe er in Zürich das Tram Nr. 10 bestiegen. Anlässlich einer Fahrausweiskontrolle sei dem Billett vom VBZ-Kontrolleur die Gültigkeit für das VBZ-Netz abgesprochen und der Sohn zur Bezahlung der erwähnten Zuschlagstaxe aufgefordert worden. Nachträglich im Bahnhof Dübendorf befragte SBB-

Beamte hätten demgegenüber die Gültigkeit des Billetts im Verkehrsverbundsbereich erneut bestätigt. Dessen ungeachtet seien die VBZ bei der Auffassung geblieben, der Sohn sei mit ungültigem Fahrausweis betroffen und folglich zuschlagstaxpflichtig geworden, und hätten erklärt, davon allenfalls abzurücken, sofern er den Ablauf der Ereignisse gemäss seiner Darstellung belegen könne. Das sei aber, so der Vater gegenüber dem Ombudsmann, natürlich kaum mehr möglich.

Der Ombudsmann entschloss sich in dieser Situation zu einem unkonventionellen Vorgehen und erstattete dem Klienten darüber und über die Erledigung der Angelegenheit folgenden Bericht:

Abklärungen

Am 28. Oktober 1991 versuchten wir, den Fall soweit wie möglich zu rekonstruieren. Wir befuhren die Strecke der S 9 via Zürich nach Dübendorf und befragten dabei verschiedene SBB-Beamte und -Angestellte persönlich, darunter auch das Schalterdienstpersonal des Bahnhofs Dübendorf. Am 29. Oktober 1991 besprachen wir die Angelegenheit ausserdem mit einem SBB-Beamten des Bahnhofs Affoltern am Albis sowie mit dem Zugsdienstbüro des Hauptbahnhofs Zürich. Am 30. Oktober 1991 setzten wir uns sodann telefonisch mit dem Leiter Personalführung der VBZ in Verbindung. Gestützt auf diese Abklärungen können wir Sie abschliessend wie folgt informieren:

Erwägungen

Die Ihnen von den VBZ erteilten Auskünfte sind zutreffend. Das fragliche SBB-Strecken-Billettt von Affoltern am Albis via Zürich nach Dübendorf ist für die Benützung eines VBZ-Trams nicht gültig. Allfällige unzutreffende Auskünfte anderer Transportunternehmungen müssen sich die VBZ grundsätzlich nicht entgegenhalten lassen. Andererseits spielte sich die Angelegenheit nachweislich innerhalb des Zürcher Verkehrsverbundes ab, in dem die SBB, die VBZ und viele weitere Transportunternehmungen Partner sind. Mit Rücksicht auf die bei den öffentlichen Verkehrsmitteln auf dem Spiele stehenden Interessen ist es den VBZ nicht gleichgültig, wie sich ihre Partner des Verkehrsverbundes gegenüber den Fahrgästen verhalten und welche Auskünfte sie erteilen. Für den Fall, dass sich Ihre Schilderung des Sachverhaltes als zutreffend erweisen sollte, hatten sich die VBZ denn auch ohne weiteres bereit erklärt, auf die Angelegenheit zurückzukommen (Schreiben der VBZ vom 15. Oktober 1991 an Sie). Mit dem Anliegen, Ihnen bei der Beweisführung behilflich zu sein, suchten Sie die Hilfe des Ombudsmannes.

Nach einer ersten Überprüfung der Plausibilität Ihrer Ausführungen testeten wir das Wissen des SBB-Personals auf der Strecke der S 9 unter Vorweisung eines Duplikates des fraglichen Streckenbilletts. Das SBB-Personal verschiedener Bahnhöfe sowie die Zugsassistenten erwiesen sich dabei als sattelfest und liessen sich auch durch zusätzliche Fragen nicht verunsichern. Ausnahmslos erhielten wir die übereinstimmende Auskunft, das fragliche SBB-Streckenbillett sei kein Billett des Verkehrsverbundes und nur auf der angegebenen Strecke gültig, keinesfalls für die Benützung eines VBZ-Trams.

Ihr Sohn benützte den S-Bahn-Zug Nr. 18965 der Linie S 9, welcher den Bahnhof Affoltern am Albis um 15.57 Uhr verlässt, in Zürich-HB um 16.26 Uhr und in Dübendorf um 16.40 Uhr eintrifft.

Bei all diesen S-Bahn-Zügen gilt die sogenannte Selbstkontrolle: «Kein Billettverkauf im Zug. Reisende ohne gültigen Fahrausweis bezahlen einen besonderen Zuschlag.» Diese Regelung ist sowohl im Kursbuch als auch in den Zügen (gelbe Hinweisschilder) zusammen mit dem Auge-Symbol publiziert. In diesen Zügen gibt es keine Kondukteure. Die Züge werden lediglich von Zugsassistenten begleitet, die weder Geld noch Billette mit sich tragen und deshalb keine Billette verkaufen können. Es ist nicht statthaft, ohne einen gültigen Fahrausweis einen S-Bahn-Zug zu besteigen. Wer von der in Zivilkleidung auftretenden Stichkontrolle ohne Billett erwischt wird, muss eine Zuschlagstaxe von Fr. 50.– bezahlen. Die Billette müssen an den Automaten bzw. an den Billettschaltern vor Antritt der Fahrt gelöst werden.

Das Billett Ihres Sohnes wurde jedoch nicht von der Stichkontrolle ausgestellt. Das neben dem Auge-Symbol stehende Feld auf der Zeile «Zuschlag» ist unausgefüllt; der Betrag von Fr. 50.– fehlt.

Wie aber konnte Ihr Sohn unter diesen Umständen überhaupt in den Besitz des fraglichen SBB-Streckenbilletts gelangen? Die uns von den SBB gegebene Erklärung ging dahin, das Zugsassistentenpersonal sei knapp; auftretende Lücken müssten durch aushilfsweise einspringende Kondukteure oder Zugführer geschlossen werden. Diese hätten an sich nur die Aufgabe der Zugsassistenten zu erfüllen. Da sie aber Billette und Geld bei sich hätten, seien sie, wie im SBB-Fernverkehr, in der Lage, Billette auch im Zug auszustellen. Allerdings handle es sich dabei stets um Streckenbillette. Der Zuschlag für den Verkauf im Zug betrage Fr. 3.–. Genau ein solches Billett wurde für Ihren Sohn ausgestellt: Der Tarif (2. Kl.) für die Strecke Affoltern am Albis nach Dübendorf retour beträgt Fr. 19.20. Zusammen mit dem Zuschlag von Fr. 3.– ergibt dies die auf dem Billett vermerkte Summe von Fr. 22.20.

Die Ausstellung des Streckenbilletts im Zug der S 9 widerspricht der oben erläuterten Selbstkontrolleregelung. Einen Vorwurf könne man dem Kondukteur dafür aber nicht machen, meinten die SBB, schliesslich sei damit

im Interesse des Fahrgastes gehandelt und Dienst am Kunden geleistet worden. In der Tat hätte Ihr Sohn nicht zuvorkommender behandelt werden können; insbesondere wurde auf die Erhebung der Zuschlagstaxe von Fr. 50.– verzichtet. Ein Zonenbillett des Zürcher Verkehrsverbundes, welches statt Fr. 19.20 (km-Tarif) lediglich Fr. 16.80 gekostet hätte, konnte der Kondukteur nicht ausstellen.

Diese Ausführungen werden durch das von Ihnen eingereichte Streckenbillett selbst belegt. Sie decken sich mit Ihrer Schilderung über die Ausstellung des Billetts.

Bei diesem Billett handelt es sich somit um einen ausgesprochenen Sonderfall. Unüblich sei auch, dass unter diesen Umständen ein Retourbillett verkauft worden sei, meinte ein erfahrener SBB-Schalterbeamter. Es ist daher auch nach Ansicht der SBB nicht ausgeschlossen, dass Ihrem Sohn bezüglich der Gültigkeit des SBB-Streckenbilletts eine unzutreffende Auskunft erteilt worden ist. Möglicherweise lag auch ein Missverständnis vor: Selbstverständlich berechnete das Streckenbillett zur Fahrt mit der S9 nach Dübendorf. Damit ist es aber noch kein S-Bahn-Billett im Sinne eines Zonenbilletts des Zürcher Verkehrsverbundes, welches auch bei den VBZ gültig wäre.

Ergebnis

Die Ihnen von den VBZ erteilten Auskünfte sind richtig, ihre Antworten korrekt. Da indessen eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass die SBB, ein Partner des Zürcher Verkehrsverbundes, über die Gültigkeit des im Zug gelösten Billetts unzutreffende oder unpräzise Auskünfte erteilt haben, haben sich die VBZ im Interesse eines gut funktionierenden Verkehrsverbundes und im Dienste der Kunden entgegenkommenderweise bereit erklärt, auf die Zuschlagstaxe von Fr. 50.– zu verzichten.

Fall B

S wendet sich an den Ombudsmann, weil er bei einer Kontrolle in einem S-Bahn-Zug zwischen den Haltestellen Hardbrücke und Stadelhofen lediglich eine abgelaufene unpersönliche Regenbogenkarte des Vormonats auf sich getragen hat und deshalb eine Zuschlagstaxe von Fr. 50.– sowie eine Schreibgebühr von Fr. 10.– hat entrichten müssen. Er macht geltend, im Besitz einer gültigen unpersönlichen Regenbogenkarte zu sein und die alte und die neue Karte lediglich verwechselt zu haben.

Stellungnahme

Der Ombudsmann bedauert, S das Lehrgeld für seine Unachtsamkeit nicht ersparen zu können, aus folgenden Gründen:

Genau genommen liegt Ihre Anfrage ausserhalb meines Zuständigkeitsbereichs. Als Ombudsmann auf kommunaler Ebene wäre ich beispielsweise für Zuschlagstaxen zuständig, die die VBZ erheben. Da innerhalb des Zürcher Verkehrsverbundes ZVV aber eine auch die VBZ betreffende einheitliche Regelung gilt, möchte ich nicht versäumen, Ihnen wenigstens folgende allgemeinen Hinweise zu geben:

Dass Zuschlagstaxen bei übertragbaren, unpersönlichen Regenbogenkarten nicht zurückerstattet werden können, liegt auf der Hand. Es kann nicht überprüft werden, ob die Karte in der fraglichen Zeit von einer anderen Person benützt worden ist. Die Gefahr des Missbrauchs wäre allzu gross. Ihr Anliegen weist denn auch in eine andere Richtung. Sie wünschen die Schaffung von persönlichen Monats-Regenbogenkarten. Bekanntlich sind die Jahres-Regenbogenkarten zum selben Preis wahlweise als persönliche oder als übertragbare Abonnemente erhältlich. Die persönlichen Abonnemente haben den Vorteil, dass sie bei Verlust gegen eine Gebühr von Fr. 20.– ersetzt werden und von vergesslichen Fahrgästen zur teilweisen Rückerstattung der Zuschlagstaxe nachträglich am Schalter vorgewiesen werden können. Demgegenüber haben übertragbare Regenbogenkarten den Vorteil, dass sie von beliebigen Drittpersonen benützt werden können. Die Möglichkeit, persönliche Abonnemente bei Verlust zu ersetzen, setzt voraus, dass die Personalien des Inhabers zusammen mit dem Abonnementstyp registriert werden. Um diesen administrativen Aufwand in Grenzen zu halten, ist das Fahrausweisangebot des ZVV auch im neuen, auf den 1. Mai 1992 in Kraft tretenden Verbundtarif 92 nicht um eine persönliche Monats-Regenbogenkarte erweitert worden. In der Beilage finden Sie zu Vergleichszwecken sowohl den Verbundtarif 91 als auch den Verbundtarif 92, je mit dem geltenden Fahrausweissortiment. Unter Ziffer 4.6 «Gebühren» finden Sie in den Tarifen ausserdem die Grundlagen für die Erhebung der Zuschlagstaxen, die – dies als kleiner Trost für Sie – in der Höhe unverändert bleiben.

5. *Begehrte Parkkarten für unbeschränktes Parkieren in Blauen Zonen*

In Ausführung des die Kantone und Gemeinden zu Verkehrs- und Parkbeschränkungen im Interesse der Bewohner in Wohnquartieren ermächtigenden Artikels 3 Absatz 4 des Eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes erliess der Stadtrat am 17. April 1986 «Vorschriften über das unbeschränkte Parkieren in Blauen Zonen», die sogenannten Parkkartenvorschriften. Darnach erhalten namentlich die Anwohner und «andere von den Parkierungsbeschränkungen in einer Zone gleichermaßen Betroffene» die Bewilligung zum zeitlich unbeschränkten Parkieren ihres Motorwagens an den hiefür speziell signalisierten Örtlichkeiten innerhalb einer bestimmten Zone. Es überrascht nicht, dass sich alsbald zahlreiche Bewohnerinnen und Bewohner, wenn nicht in der Eigen-

schaft als Anwohner, so zumindest als «gleichermassen Betroffene», zum Bezug einer Parkkarte berechtigt hielten und sich nach frustrierenden Erfahrungen bei der Stadtpolizei bzw. dem Polizeiamt hilfeschend an den Ombudsmann wandten.

Fall A

Herr F wendet sich unter Hinweis auf eine Bestätigung seiner ausserhalb der Parkkartenzone 8032 domizilierten Arbeitgeberin, wonach ihm der Geschäftswagen auch privat zur Verfügung stehe, an den Ombudsmann, weil ihm Stadtpolizei und Polizeiamt keine Parkkarte abgeben wollten, obwohl er und seine Familie innerhalb der Zone wohnen. Er macht geltend, es sei ihm zugetragen worden, einem Parkkartengesuch werde gegebenenfalls entsprochen, sofern im Fahrzeugausweis ein Vermerk über den tatsächlichen Standort des Fahrzeugs eingetragen sei und sich dieser innerhalb der Parkkartenzone befinde.

Abklärungen

Mit Schreiben vom 25. Januar 1991 ersucht der Ombudsmann die Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei Zürich um Stellungnahme zur spezifischen Frage, ob ein Parkkartengesuch anders beurteilt werde, wenn im Fahrzeugausweis ein Vermerk über den tatsächlichen Standort des Fahrzeugs angebracht sei und sich das von der Halteradresse abweichende Domizil des tatsächlichen Benützers des Geschäftsfahrzeugs innerhalb der Parkkartenzone befinde.

Gestützt auf deren Stellungnahme erteilt er Herrn F folgende Auskunft:

Da Sie mir ausdrücklich nahelegen, Ihnen keine formell anmutenden Begründungen usw. zu schreiben, verzichte ich auf eine Wiederholung der von Stadtpolizei und Polizeiamt angestellten Erwägungen. Aus meiner Sicht möchte ich einzig hervorheben, dass jede andere als die bisher geübte restriktive Praxis in derartigen Fällen (z. B. gestützt auf Art. 2 Abs. 3 der Parkkartenvorschriften) Missbräuchen erfahrungsgemäss Tür und Tor öffnen würde. Aus diesem Grund schien mir die obengenannte, auch von Ihnen angesprochene Lösung mittels eines entsprechenden, im Fahrzeugausweis eingetragenen Vermerks als prüfungswert.

Dazu teilt mir die Stadtpolizei mit:

«Vor der definitiven Einführung der Blauen Zone im Postleitzahlkreis 8032 wurde bekanntlich in einem Teilgebiet dieses Postleitzahlkreises ein einjähriger Versuch durchgeführt. Dieser dauerte vom 1. Mai 1989 bis zum 30. April 1990. – Damit während des Versuchs für Fahrzeuglenker von Geschäftswagen und für die Verwaltung kein unverhältnismässiger Aufwand entstand, vereinbarten wir mit dem Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich folgendes Vorgehen: Fahrzeuglenkern, denen ein Geschäftswagen uneingeschränkt zur Verfügung steht, trug das Strassenverkehrs-

amt im Fahrzeugausweis die Standortadresse des Wagens ein. Damit waren sie zum Bezug einer Parkkarte berechtigt, wenn sich die Standortadresse im Versuchsgebiet befand. Die Standortadresse wurde nur im Fahrzeugausweis eingetragen, beim Strassenverkehrsamt aber nicht registriert.»

Nach der definitiven Einführung der Blauen Zone im Postleitzahlkreis 8032 durften im Fahrzeugausweis nur noch Standorteinträge gemäss Art. 77 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976 (mit seitherigen Änderungen) vorgenommen werden. Dieser Eintrag wird im Strassenverkehrsamt registriert und berechtigt gegebenenfalls zum Bezug einer Parkkarte. Da mir die Benützungsverhältnisse Ihres Geschäftswagens nicht im Detail bekannt sind, empfehle ich Ihnen, sich mit dem Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich in Verbindung zu setzen.

Fall B

Frau G bittet den Ombudsmann, ihr in ihren bisher ergebnislos verlaufenen Bemühungen um Erteilung einer Parkkarte für den Postleitzahlkreis 8032 beizustehen. Das Fahrzeug, für das sie um Parkbewilligung nachsuche, sei wohl auf den Namen und die Adresse ihres im Kreis 8 wohnhaften Freundes eingetragen, stehe aber in ihrem Eigentum und ihrer Mitbenützung. Infolge unregelmässiger Arbeitszeit und zu kleiner Wohnung des Freundes habe sie eine eigene Wohnung innerhalb der Blauen Zone 8032 gemietet. Da sie das Fahrzeug dort hin und wieder parkiert habe, sei sie von der Stadtpolizei schon gebüsst worden.

Ein zweites, auf ihren Namen eingetragenes Auto wolle sie, schon aus Umweltschutzgründen, nicht anschaffen. Und ein Überschreiben des Wagens auf ihren Namen würde ihren Freund bei Einführung der Blauen Zone im Kreis 8 vor dieselben Probleme stellen, die heute ihr aufgegeben seien.

Stellungnahme

Der Ombudsmann bedauert, die Hoffnung von Frau G auf Erteilung einer Parkbewilligung enttäuschen zu müssen, aus folgenden Gründen:

Gemäss Art. 2 der «Vorschriften über das unbeschränkte Parkieren in Blauen Zonen (Parkkartenvorschriften)» vom 17. April 1986 erhalten Anwohner und in der entsprechenden Zone ansässige Gewerbetreibende oder andere gleichermassen Betroffene für jeden *auf ihren Namen und ihre Adresse eingetragenen* leichten Motorwagen eine Parkierungsbewilligung im betreffenden Gebiet.

Das Fahrzeug, für das Sie um Bewilligung nachsuchen, ist auf den Namen und die Adresse Ihres Freundes eingetragen. Es ist demnach unerheblich,

dass Sie selbst im Postleitzahlkreis 8032 wohnhaft und Eigentümerin des Fahrzeugs sind. Ausnahmebewilligungen an «andere gleichermassen Betroffene» im Sinne von Art. 2 Ziff. 3 der Parkkartenvorschriften sind nach der Praxis des Polizeiamtes ausschliesslich den im Kreis gemeldeten Wochenaufenthaltern vorbehalten und ebenfalls an die Voraussetzung gebunden, dass das betroffene Fahrzeug auf deren Namen eingetragen ist. Würde die Polizei die Parkkartenvorschriften nicht konsequent handhaben und Bewilligungen auch an ausserhalb der Zonen wohnhafte Halter abgeben, so müsste sie den Kreis der Berechtigten aus Gründen der Rechtsgleichheit in kaum mehr abgrenzbarem Ausmass erweitern. Eine solche Praxis widerspräche aber eindeutig dem mit diesen Verkehrsanordnungen unter anderem angestrebten Zweck, den knappen Parkraum in den Wohnquartieren primär den Fahrzeugen der darin ansässigen Bewohner dienstbar zu machen.

Der Polizeivorstand konnte daher nicht anders, als Ihr Gesuch abzuweisen, wollte er sich nicht den Vorwürfen der Willkür und der Verletzung der Rechtsgleichheit aussetzen.

Nachtrag:

Die bisherigen, in der Anwendung der Parkkartenvorschriften konsequente Praxis der Stadtpolizei bzw. des Polizeiamtes, welche auf eindeutigen und insbesondere kontrollierbaren Bewilligungskriterien beruhte, garantierte für die Gesamtheit aller Fälle am ehesten eine rechtsgleiche Behandlung und hat sich nach Ansicht des Ombudsmannes bewährt. Die Versuchsphasen erlaubten es der Stadtpolizei, Erfahrungen zu sammeln.

Bekanntlich ist eine neue Regelung vorgesehen, die ab Juli 1992 bestimmten Personenkategorien (z. B. Schichtdienst leistenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Handwerkern und Servicemonteuren) mittels Ausnahmebewilligungen entgegenkommen würde.

6. Gebühren für auswärtige Schüler

Die Mobilität der Bevölkerung und die im Einzelfall nicht immer transparenten und leicht feststellbaren Aufenthalts-, Wohnsitz- und Steuerverhältnisse machen es der Verwaltung oft schwer, die Rechtsverhältnisse zu den Einzelnen in rechtlich unanfechtbarer und für die Betroffenen akzeptabler Weise zu gestalten. Dabei hat die Verwaltung der Versuchung zu widerstehen, aus einer ungenügend geklärten Situation in der Weise Nutzen zu ziehen, dass sie dieselbe(n) Person(en) zu öffentlichen Pflichten und Abgaben gerne heranzieht, für die Verleihung von Rechten und Teilhabe an öffentlichen Leistungen aber ebenso gerne an andere Gemeinwesen verweist.

Dass es Bürgerinnen und Bürger gibt, die mit spiegelbildlichen Erwartungen an die Verwaltung herantreten, sei gerechtigkeitshalber nicht verschwiegen. In solchen Situationen vermag der Ombudsmann recht häufig eine Art Läu-terungs- und Katalysatorfunktion auszuüben, wie dieses und das folgende Beispiel zeigen.

Anliegen

Herr O wendet sich an den Ombudsmann, nachdem er vom Schulamt der Stadt Zürich eine Rechnung im Betrage von Fr. 4000.– für das Schulgeld seiner im Kindergartenalter stehenden Tochter erhalten hat. Er hält die Schulgeldforderung für unbegründet, da sowohl er als auch seine Lebensgefährtin, die Mutter der Schülerin, die Staats- und Gemeindesteuern trotz gemeinsamen Wohnsitzes in der aargauischen Gemeinde Windisch in der Stadt Zürich entrichteten. Dies deshalb, weil er wie seine Lebensgefährtin in Zürich eine eigene Unternehmung führten. Die Tochter besuche den seinem Firmensitz nahegelegenen Kindergarten Stapferstrasse.

Abklärungen

Der Ombudsmann lädt das Schulamt zur Vernehmlassung ein, unter Hinweis auf Kopien der Steuerrechnungen 1989/90 an Herrn O und dessen Lebensgefährtin sowie auf Art. 4 lit. b des stadträtlichen Reglements vom 9. November 1988 über die Gebühren für auswärtige Schüler. Nach dieser Bestimmung sind Kinder von auswärts wohnenden Eltern mit Teilsteuerdomizil in Zürich im ungefähren Verhältnis der auf die Stadt und die Wohngemeinde entfallenden Steuerfaktoren vom Schulgeld befreit.

In seiner Stellungnahme reduziert das Schulamt zwar das Schulgeld um Fr. 800.– auf Fr. 3200.–, erklärt sich aber zu einer weiteren Reduktion «bei der heutigen Aktenlage» ausserstande. Nach wie vor unklar schien ihm die Steuerauscheidung zwischen Zürich und Windisch, der Wohngemeinde der Eltern, zu sein.

Der Ombudsmann wittert Morgenluft, holt bei verschiedenen Stellen nochmals tief Atem, um darnach mit folgenden Ausführungen erneut ans Schulamt zu gelangen:

Um noch vorhandene Unklarheiten zu beseitigen, haben wir uns in der Folge bemüht, in den Besitz der die Steuerauscheidung erhellenden Daten zu gelangen. Nach verschiedenen Korrespondenzen und Telefonaten mit dem Beschwerdeführer gingen weitere Kopien von Steuerrechnungen bei uns ein. Diese betrafen aber entweder die vom Kanton Aargau erhobenen Bundessteuern oder die von der Stadt Zürich erhobenen Staats- und Gemeindesteuern. Wir beharrten daher schliesslich auf einem Steuer-

ausweis der Gemeinde Windisch. Auch dieser Aufforderung kam Herr O getreulich nach. Die beiden uns im Original eingereichten Steuerausweise vom 27. Mai 1991 betreffend Herrn O und dessen Lebensgefährtin über die Veranlagung 1989/90 gaben über die Steuerauscheidung aber bedauerlicherweise keine Auskunft. Da sich Herr O im Steuerformularschubel offensichtlich nicht zurechtfindet, blieb uns nur noch der Weg direkter Abklärungen.

Am 13. Juni 1991 besprachen wir die Frage der Steuerauscheidung bezüglich beider Elternteile ausführlich mit dem Gemeindesteuernamt Windisch. Der dort zuständige Beamte konnte nach Beizug der Akten zweifelsfrei bestätigen, dass (von vernachlässigbar geringen, aus den zürcherischen Steuerrechnungen ersichtlichen Ausnahmen abgesehen) weder Herr O noch dessen Lebensgefährtin in Windisch Steuern bezahlen. Die Einkünfte aus dem gemeinsamen Geschäftsbetrieb in Zürich würden im Einklang mit den steuerrechtlichen Bestimmungen voll in Zürich besteuert. Die Einschätzungen erfolgten denn auch durch das Steuernamt des Kantons Zürich. In den letzten rechtskräftigen Einschätzungen werde sowohl bei Herrn O als auch bei seiner Lebensgefährtin ausdrücklich festgehalten:

«Anteil Wohngemeinde: Fr. 0.—».

Diese Einkünfte decken sich mit den aus den Staats- und Gemeindesteuerrechnungen des Steuernamtes der Stadt Zürich hervorgehenden Angaben. Die Lebensgefährtin von Herrn O bezahlt ihre Steuern demzufolge zu 100% in der Stadt Zürich.

Obwohl die Verhältnisse von Herrn O nicht berücksichtigt werden, sei der Vollständigkeit halber angemerkt, dass auch er seine Steuern zu 98,57% bzw. zu 99,12% in der Stadt Zürich entrichtet.

Da Art. 4 lit. b des Reglementes über die Gebühren für auswärtige Schüler (Stadtratsbeschluss vom 9. November 1988) in solchen Fällen eine Befreiung vom Schulgeld zwingend vorschreibt, muss im vorliegenden Fall auf die Erhebung des Schulgeldes gänzlich verzichtet werden.

Ich gehe davon aus, dass sich das Schulamt aufgrund meiner nachgeholtten Abklärungen in tatsächlicher Hinsicht dieser Auffassung anschliessen kann. Vor meinem abschliessenden Bericht an Herrn O wollte ich jedoch nicht versäumen, mich über Ihr Einverständnis zu vergewissern.

Erledigung

Das Schulamt reagiert rasch und unprätentiös mit folgendem Schreiben:
«Mit Ihrem Brief haben Sie Licht in die Angelegenheit gebracht. Aufgrund der von Ihnen erhobenen Tatsachen wird das Schulamt auf ein Schulgeld verzichten. Eine entsprechend abgeänderte Verfügung des Schulvorstandes wird in den nächsten Tagen erstellt.
...

Ich danke Ihnen für die zeitraubenden Abklärungen, die es auch uns ermöglichen, diesen Schulgeldfall abzuschliessen.»

7. Grenzüberschreitungen; in der Liebe und beim Einbürgerungsverfahren

Nicht nur geographische, sondern auch zivilstandsamtliche Grenzüberschreitungen können im Verkehr mit der Verwaltung Ungemach bereiten. So bis vor kurzem beim Einbürgerungsverfahren, wie nachfolgender Fall zeigt:

Anliegen

Mit Eingabe vom 7. Mai macht eine junge italienische Staatsangehörige ihrem Unmut über die lange Dauer des mit ihrem Gesuch vom 8. Oktober 1989 in Gang gesetzten Einbürgerungsverfahrens und die Perspektive einer weiteren Verzögerung, wenn nicht gar Einstellung, infolge ihrer für den Herbst geplanten Verhehlung mit einem französischen Staatsangehörigen Luft. Sie ersucht den Ombudsmann, ihr aus ihrer unkomfortablen Lage herauszuhelfen.

Abklärungen

Der Ombudsmann, von seiner früheren Tätigkeit im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für geschlechtergleichheitsrelevante Problemstellungen sensibilisiert und aufgrund der Sachverhaltsschilderung und von Zweifeln an der Bundesrechtskonformität der zürcherischen Bürgerrechtspraxis geplagt, bespricht den Fall und die dahinter steckende Grundsatzproblematik nacheinander mit dem Leiter der Bürgerrechtsabteilung der Zürcher Stadtkanzlei, der Leiterin der Hauptabteilung Privatrecht des Bundesamtes für Justiz und mit dem Stadtschreiber und Vertretern der Bürgerrechtsabteilung.

Aufgrund dieser Gespräche und eingehenden Studiums der Rechtslage teilt er der Beschwerdeführerin mit seinem Schlussbericht folgendes mit:

1. Die Bürgerrechtsabteilung der Zürcher Stadtkanzlei hat Ihre Problemstellung, Sie hätten sich bis zur Bürgerrechtserteilung noch einige Zeit zu gedulden, könnten jedenfalls nicht mit einer Einbürgerung bereits im September dieses Jahres, Ihrem vorgesehenen Heiratstermin, rechnen und riskierten im Falle Ihrer Verhehlung auf diesen Termin mit einem französischen Staatsangehörigen infolge des Prinzips der Einheit des Bürgerrechts in der Familie die Abweisung Ihres Einbürgerungsgesuchs, als grundsätzlich richtig bezeichnet. Sie berief sich für diese Feststellung auf die föderativstaatlich bedingte Mehrstufigkeit und die damit verbundene systemimmanente Schwerfälligkeit und Langwierigkeit des schweizerischen Einbürgerungsverfahrens sowie haupt-

sächlich auf die kantonale Verordnung vom 25. Oktober 1978 über das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht (ZG 141.11). Diese koppelt den Bürgerrechtserwerb der Ehefrau entsprechend dem früheren eidgenössischen Eherecht und der (inzwischen ebenfalls revidierten) bisherigen eidgenössischen Bürgerrechtsregelung an jenen des Ehemannes und steht insbesondere durch § 8 der getrennten Einbürgerung eines einzelnen Ehegatten entgegen. Wenn sich die Bürgerrechtsabteilung, wie sie erklärte, einerseits auch den Bedenken des Ombudsmannes gegen ihre Praxis im Lichte des bundesverfassungsrechtlichen Geschlechtergleichheitsgrundsatzes nicht verschliessen kann, so bereitet ihr andererseits doch auch der Gedanke, diese Praxis ohne vorgängige Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung zu ändern, etwelches Kopfzerbrechen. Ich vermag ihr Dilemma nachzuempfinden, ohne allerdings der aktuellen Situation und ihrer Auswirkungen für Betroffene wie Sie recht froh zu werden.

2. Was zunächst die von Ihnen beklagte lange und schwer prognostizierbare Dauer des Einbürgerungsverfahrens anbetrifft, so ist sie die bis zu einem gewissen Grad wohl unausweichliche Konsequenz des für unser Land charakteristischen dreifachen Bürgerrechts und dessen Einheit. Jeder Schweizerbürger gehört drei Gemeinwesen als Bürger an. Er hat ein Gemeindebürgerrecht, ein Kantonsbürgerrecht und ein Schweizerbürgerrecht. Diese drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (Art. 43 Abs. 1 BV); niemand kann also nur eines oder zwei dieser Bürgerrechte erwerben. Diese Grundsätze spiegeln sich notgedrungen in einer Aufsplitterung der Entscheidungskompetenzen auf die drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden sowie in einem auf komplexe Weise gestaffelten und verflochtenen Verfahren. Die Vielzahl von Prüfungs- und Entscheidungsinstanzen, die Komplexität des Verfahrens und die in bevölkerungsreichen Kantonen und Gemeinden wie Zürich relativ grosse Zahl der zur Behandlung anstehenden Einbürgerungsgesuche sind die Gründe für den vergleichsweise langen Zeitraum bis zum Erwerb des Schweizerbürgerrechts, der bei in der Schweiz geborenen Bürgerrechtsbewerbern erfahrungsgemäss rund zwei Jahre, bei im Ausland geborenen rund drei Jahre beträgt.
3. Nach den Auskünften der Bürgerrechtsabteilung hat der Stadtrat gerade vergangene Woche nach Abschluss des gemeindeinternen Prüfungsverfahrens seine Vernehmlassung zu Ihrem Gesuch an die kantonale Direktion des Innern zur Antragsstellung an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verabschiedet. Die weitere Behandlung des Gesuchs ist damit auf die kantonalen und die eidgenössischen Behörden übergegangen und der Beeinflussung durch die Behörden der Stadt Zürich entzogen. Solange sie in den Händen des Kantons Zürich liegt, müssten Anstösse Ihrerseits zur beförderlichen Weiterbehandlung an

die Direktion des Innern, allenfalls an den kantonalen Ombudsmann gerichtet werden.

4. Da der Termin für Ihre Heirat – September 1991 – nach Auskünften der Bürgerrechtsabteilung offenbar nicht unverrückbar ist, sondern Sie für die Fahrt in den Hafen der Ehe noch über eine gewisse zeitliche Flexibilität verfügen, spitzt sich die Situation kaum bis zu der von Ihnen befürchteten und vor dem Hintergrund des geltenden und bevorstehenden Bundesrechts tatsächlich schwer erträglichen Einstellung des Verfahrens infolge Ihrer Verheiratung mit einem erst seit verhältnismässig kurzer Zeit in der Schweiz lebenden Ausländer zu. Die Bürgerrechtsabteilung der Stadtkanzlei hat daher keinen Anlass, Ihr Gesuch zum Testfall für einen zwar bundesrechtskonformen, aber in Missachtung von Bestimmungen der kantonalen Bürgerrechtsverordnung ergehenden Stadtratsentscheid zu machen. Sie muss sich aber meines Erachtens richtigerweise vorbehalten, der an das Bundesrecht anpassungsbedürftigen kantonalen Bürgerrechtsregelung die Anwendung in Fällen zu versagen, bei welchen ihre Anwendung krasse Bundesrechtswidrigkeiten zur Folge hätte. Denn es kann weder den Gemeindebehörden noch den Einbürgerungswilligen zugemutet werden, wegen Säumnis ausführungsrechtssetzender kantonalen Instanzen Bundesrechtswidrigkeiten auf unbestimmte Zeit zu begehen bzw. hinzunehmen.
5. Zu Recht hat daher die Bürgerrechtsabteilung der Stadtkanzlei die kantonale Verwaltung wiederholt schon auf die Anpassungsbedürftigkeit der Bürgerrechtsverordnung hingewiesen. Es steht ausser Frage, dass deren Regelung, wonach eine Ehefrau ausser im Fall der Trennung der Ehe nur zusammen mit ihrem Ehemann eingebürgert werden kann, dem Geschlechtergleichheitsgrundsatz von Art. 4 Abs. 2 der Bundesverfassung widerspricht (in diesem Sinne Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 26. Februar 1986 über das Rechtssetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau», S. 87; Botschaft zur Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes, Bundesblatt 1987 III 313; Haefelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. A. 1988, N. 533 und 565). Eine entsprechende Regelung auf Bundesebene ist denn auch mit der Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes vom 23. März 1990 (AS 1991 1034 ff.) durch eine Normierung beseitigt worden, welche die individuelle Einbürgerung von Ehegatten ermöglicht. Das neue Bundesrecht tritt am 1. Januar 1992 in Kraft. Die Kantone geraten dadurch, nachdem ihnen die Anpassungsbedürftigkeit ihrer Bürgerrechtserlasse schon durch die Bundesverfassungsrevision von 1981 signalisiert worden ist, unter verstärkten Anpassungsdruck, wenn sie bundesgerichtliche Invalidierungen ihrer bisherigen Erlasse aufgrund staats-

rechtlicher Beschwerden einbürgerungswilliger Ehegatten vermeiden wollen. Es ist zu hoffen, dass der Kanton Zürich diese Aufgabe so rasch wie möglich erfüllt.*

Ich bedaure, Ihrem Anliegen angesichts der bestehenden Sach- und Rechtslage lediglich mit diesem Appell an die kantonalen rechtssetzenden Instanzen entsprechen zu können, hoffe aber, dass Sie beides, Ihren Zutritt zum Schweizerhaus und Ihre Fahrt in den Hafen der Ehe, in nicht allzuferner Zukunft unter einen Hut und zu einem guten Abschluss zu bringen vermögen. Dazu wünsche ich Ihnen viel Glück.

8. Grenzüberschreitung mit (beinahe) schweren Folgen auf die Steuerpflicht

Anliegen

Ein Biochemiker englischer Nationalität, der im Kinderspital Zürich bis Ende September 1990 aufgrund eines Nationalfondsstipendiums und seither, infolge Nichterneuerung des Stipendiums, noch bis Ende März 1991 um Gottes Lohn Forschung betrieben hat, nun aber die Schweiz mit Ziel Japan zu verlassen gedenkt, beklagt sich einige Tage vor dem Abflug beim Ombudsmann über die fehlende Bereitschaft des städtischen Steueramtes, seine sechsmonatige Erwerbslosigkeit bei der Steuerabrechnung zu berücksichtigen. Er müsse daher, sei ihm bedeutet worden, damit rechnen, vor seiner Abreise rund Fr. 7200.– anstelle der erwarteten ca. Fr. 5000.– an den Fiskus abliefern zu müssen. Dies bereite ihm, da sein Bankkonto durch seine Erwerbslosigkeit ohnehin schon arg gebeutelt worden sei, etwelche Sorge.

Abklärungen

Die ersten vom Ombudsmann teils direkt, teils über den Steuerpflichtigen eingeholten Auskünfte aus dem städtischen Steueramt ergeben zur Frage einer Ausklammerung der erwerbslosen Monate aus der Steuerberechnung mittels Zwischentaxation – nach § 59 Abs. 1 lit. e des Steuergesetzes berechtigten unter anderem die «dauernde Änderung der Erwerbsgrundlagen wie ... Aufgabe der Erwerbstätigkeit, ... Geschäftsaufgabe oder Pensionierung» zur Vornahme einer Zwischentaxation – ein widersprüchliches Bild. Ein Entgegenkommen an den Steuerpflichtigen ist aber einstweilen noch nicht in Sicht. Aus diesem Grunde unterbreitet der Ombudsmann die Angelegenheit dem Chef des kantonalen Steueramtes mit der Bitte um Stellungnahme. Er verhehlt

* Er, das heisst der Regierungsrat des Kantons Zürich, hat sie erfüllt, nämlich am 4. Dezember 1991 durch die auf 1. Januar 1992 in Kraft getretene Änderung der Bürgerrechtsverordnung.

ihm dabei nicht, die Ablehnung einer Zwischentaxation mit der Begründung, es liege bloss ein sechsmonatiger Erwerbsunterbruch, keine «dauernde» Änderung der Erwerbsgrundlagen, keine «Aufgabe» der Erwerbstätigkeit vor, da der Biochemiker in Japan weiterarbeiten werde, schiene ihm äusserst stossend zu sein. In seiner telefonischen Stellungnahme fasst der Chef des kantonalen Steueramtes die Praxis zur Gewährung von Zwischeneinschätzungen nach § 59 Abs. 1 lit. e StG kurz zusammen und kommt nach einlässlichen Erwägungen zum vorliegenden Fall zum Schluss, er würde nicht zögern, dem ausreisewilligen Biochemiker die Zwischentaxation zuzugestehen.

Der Ombudsmann setzt das städtische Steueramt vom Ergebnis seiner Rücksprache mit dem Chef des kantonalen Steueramtes in Kenntnis und gibt ihm namentlich folgendes zu bedenken:

Neben Entscheidungen des Verwaltungsgerichts, in denen unnachsichtig auf einer Mindestdauer des Erwerbsausfalls von 365 Tagen bestanden werde, gebe es auch Entscheidungen, in denen der Akzent nicht auf quantitative Gesichtspunkte, sondern in dem Sinne auf den qualitativen Aspekt gelegt werde, dass letztlich für die Gewährung einer Zwischentaxation das unter dem Gesichtswinkel der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Steuergerechtigkeit Richtige entscheidend sei. Dieser Fall könne im übrigen ohne Verletzung der Rechtsgleichheit anders als unterjährige Erwerbsunterbrüche von hier sesshaften Schweizern behandelt werden, weil der Biochemiker im Unterschied zu letzteren kaum je in den Genuss einer Korrektur durch eine spätere Steuererklärung werde kommen können, sondern eher einem verstorbenen Steuerpflichtigen vergleichbar sei, indem er der schweizerischen Steuerhoheit (durch seine Ausreise) wohl ebenfalls dauernd entrückt werde.

Gewiss müsse die Zubilligung einer Zwischeneinschätzung auch in solchen Fällen an eine gewisse Mindestdauer der Erwerbslosigkeit gebunden werden, die beispielsweise bei bloss zwei Monaten nicht gegeben wäre. Aber sechs Monate seien, steuerlich gesehen, doch schon recht happig und riefen, nachdem man schon beim Zuzug vom Regelfall der Vergangenheitsbesteuerung abgerückt und zur Gegenwartsbesteuerung übergeschwenkt sei (um den Zuzüger rechtzeitig steuerlich erfassen zu können), fairerweise auch bei der Ausreise aus der Schweiz der Korrektur – mittels einer Zwischentaxation – durch die Gegenwartsbesteuerung. Denn sonst wäre die Abweichung vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wie im vorliegenden Fall im Ausmass von rund Fr. 2000.–, stossend.

Erledigung

Das städtische Steueramt lässt den Ombudsmann telefonisch wissen, es sei in der Tat eine Ermessensfrage, ob in Spezialfällen wie dem vorliegenden eine Zwischentaxation zu gewähren sei. Seines Wissens sei gar die diesbezügliche Praxis bei den kantonalen Steuerkommissären uneinheitlich. Aus verfahrenstechnischen Gründen (Einschätzungen lägen bereits vor) nehme das Steueramt in Aussicht, den besonderen Umständen dieses Falles im Bezugs-

verfahren Rechnung zu tragen. Hier liege ein verfahrensmässiger Härtefall vor. Der Ombudsmann ist mit diesem Vorschlag angesichts des Zeitdrucks einverstanden; Hauptsache ist ihm, dass der Biochemiker gerecht besteuert wird, unter welchem Titel auch immer.

Mit Schreiben vom 10. April 1991 teilt das Steueramt dem Ombudsmann mit, die Differenzbeträge ab 1. Oktober 1990 in der Höhe von Fr. 2153.20 seien abgeschrieben worden. Der Biochemiker habe davon am Vortage seines Abflugs erleichtert Kenntnis genommen.

9. Das komplexe Verhältnis eines Hotels zum Verkehr

Tourismusbetriebe, auch solche in der Stadt Zürich, legen Wert auf eine möglichst günstige Verkehrs- und Passantenlage, leichte Auffindbarkeit, eine möglichst ungehinderte Zufahrt, genügende Parkplätze, aber auch auf eine gepflegte Umgebung und auf möglichst wenig Verkehrs- und Baulärm. Diese Wünsche alle unter einen Hut zu bringen, gleicht dem Bemühen um die Qualität des Zirkels, wie das folgende Beispiel zeigt:

Anliegen

Herr K, Miteigentümer eines Hotels im Stadtzentrum, beklagt sich beim Ombudsmann über Umsatzeinbussen in den letzten Jahren, deren Ursachen er in städtischen Kanalisationsarbeiten, ferner und vor allem in einer neuen Verkehrsführung im Nahbereich des Hotels und schliesslich in der Realisierung eines Quartierbegrünungsplans ortet. Die neue Verkehrsführung habe zu einer Verödung der für das Hotel wichtigen Passantenströme, zu Zufahrtsbehinderungen und zur Reduktion von hotelnahen Parkplätzen geführt. Und der Quartierbegrünungsplan habe der Strasse entlang der Front des Hotels eine Baumpflanzaktion des Gartenbauamtes beschert, die sich zu einer ästhetischen und räumlichen Beeinträchtigung des hoteleigenen Boulevardcafés und zu einer Sichtblende für die Hotelreklameschriften auswachsen werde. Das Anliegen an den Ombudsmann gehe, da sich an der Verkehrsführung schwerlich noch etwas ändern lasse, dahin, die ungerufene und ungeliebte Begrünung durch drei Bäume vor dem Hause oder wenigstens bezüglich des besonders reklamebehindernden Baumes rechts des Hoteleingangs wieder loszuwerden.

Abklärungen

Der Ombudsmann lädt die Parteien, seitens der Stadt Vertreter des Tiefbauamtes, des Gartenbauamtes und der Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei Zürich, zu einer Augenscheinverhandlung ein, um sich selbst von der Situation ein Bild zu machen und die verschiedenen Facetten der Angelegenheit mit den

Beteiligten im Bestreben um eine Optimierung vor Ort besprechen zu können. Der Augenschein ergibt folgendes:

- Die beanstandeten Bäume bzw. Sträucher entlang der Hotelfront sind Teil eines vom Gartenbauamt für diese Strasse vor etwa Jahresfrist in die Tat umgesetzten Bepflanzungskonzepts, das der Strasse – in den Augen des Ombudsmannes durchaus zum Vorteil – Alleecharakter verleiht und auch den anliegenden Gebäuden, selbst dem Hotel, grundsätzlich durchaus zur Zierde zu gereichen vermag. Sie samt und sonders zu beseitigen, kommt wegen des dadurch verlorengehenden harmonischen Gesamteindrucks – auch für den Ombudsmann einsichtig – nicht in Frage.
- Im Bereich des Hoteleingangs sind – auf Wunsch der Hotelleitung – anstelle von Bäumen zwei Sträucher, japanische Kirschen, ins Trottoir eingepflanzt, die einen schwächtigen, ungesunden und der Gesamtwirkung abträglichen Eindruck machen. Dennoch kommt auch ihre ersatzlose Beseitigung wegen der dadurch entstehenden Bresche in den Grünsäumen nicht in Frage. Diskutabel erscheint aber ihr Ersatz durch Bäume.
- Von der die Zufahrt erschliessenden Strassenkreuzung her gesehen, behindern die neuen Bäume die Sicht auf die Reklameschriften über dem Hoteleingang, nicht jedoch auf eine an der Hausecke vertikal angebrachte weitere Leuchtreklame. Die Sichtbehinderung nimmt aber ab mit der aus einer Annäherung resultierenden Veränderung des Blickwinkels.

Erledigung

Hotelinhaber K kann sich trotz des eher kümmerlichen Eindrucks der beiden Sträucher vor dem Hoteleingang nicht entschliessen, sie durch Bäume ersetzen zu lassen, obwohl er sich eingestehen muss, dass solche das Gesamtbild der Strasse vorteilhaft verändern würden. Er befürchtet daraus eine noch stärkere Sicht- und Lichtblendenwirkung.

Um das Auffinden des Hotels von der für die Zufahrt wichtigen nahegelegenen Strassenkreuzung her zu erleichtern, schlägt der Ombudsmann eine Verbesserung der Signalisation durch Montage einer jener bekannten beige Hotelhinweistafeln an einem bereits bestehenden Signalmast vor, die den Ortsunkundigen untrüglich in den Wahrnehmungsbereich des Hotels führt. Die Abteilung für Verkehr kann sich damit einverstanden erklären.

Seitens des Gartenbauamts wird dem Hotelinhaber im übrigen die beruhigende Zusicherung abgegeben, zufolge des jährlichen Schnitts würden auch die Bäume vor seinem Etablissement nicht in den Himmel wachsen und es in ein Dornröschenschloss verwandeln.

Der Hotelinhaber bedankt sich für die – mindestens teilweise erfolgreiche – Vermittlung des Ombudsmannes.

10. Unfreiwillige Mobilität; Wohnungsräumungen für verbeiständete Personen

Mobilität beruht nicht immer auf freiem Willen, sondern ist in einzelnen Situationen wie beispielsweise bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Unfall schicksalsbedingt. Muss eine verbeiständete Person in ein Heim oder Spital verlegt und als sicher angesehen werden, dass sie nie mehr in die eigene Wohnung wird zurückkehren können, so ist eine Räumung der Wohnung und die Liquidation des Hausrats unter Umständen unausweichlich. Die Trennung von den eigenen vier Wänden, vom vertrauten Hausrat und von vielen anderen, oft liebevoll gesammelten Gegenständen, welche nicht mitgenommen werden können, ist für die Betroffenen und meist auch für ihre Angehörigen regelmässig ein einschneidender und schmerzlicher Prozess. Es ist daher selbstverständlich, dass die mit solchen Aufgaben betrauten amtlichen Organe dabei jede denkbare Art von Takt und Rücksicht anwenden müssen. Dass dies in allen Fällen geschieht, wird beim Ombudsmann vereinzelt bezweifelt.

Anliegen

In drei Fällen haben sich den Betroffenen nahestehende Personen über die Art und Weise der Durchführung von Wohnungs- oder Zimmerräumungen beschwert. Bemängelt wurden insbesondere:

- unterbliebene oder ungenügende (teilweise zu kurzfristige) Information der Angehörigen;
- allzu sorglose, grosszügige Vernichtung des Hausrats nach nur ungenügender Aussonderung von Wertgegenständen, persönlichen Effekten, Erinnerungsstücken (Photoalben und dergleichen) usw.;
- unzureichender Aufschluss über den Verbleib von Wertsachen bzw. ungenügende Angaben über den Erlös aus Versteigerungen derartiger Gegenstände;
- Abwesenheit der Betroffenen bzw. der Angehörigen bei der Räumungsaktion.

Bei den betroffenen Personen handelte es sich um Betagte oder Behinderte, für die eine Beistandschaft bestand. Betreut wurden sie unter anderem von Mitarbeitern der städtischen Amtsvormundschaft (Beistand, Altersfürsorgerin, Sozialarbeiterin). Der Räumungsauftrag an den Magazindienst des städtischen Fürsorgeamtes bzw. an das Büro für praktische Dienstleistungen ging von der Amtsvormundschaft aus.

Abklärungen

Der Ombudsmann lud zunächst das Fürsorgeamt und die Amtsvormundschaft und im Anschluss an deren Stellungnahmen angesichts der dem Anliegen innewohnenden grundsätzlichen Problematik noch die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich zur Vernehmlassung ein.

Gestützt auf die verschiedenen Stellungnahmen und auf das Studium der vormundschaftsrechtlichen Rechtsgrundlagen und Doktrin liess er den Beschwerdeführenden einen Schlussbericht folgenden Inhalts zukommen:

Erwägungen

1. Rechtsgrundlagen

Den Schutz der Eigentumsgarantie geniessen nicht nur das Grundeigentum, sondern auch die beweglichen Sachen (Art. 22^{ter} der Schweizerischen Bundesverfassung). Eingriffe in das Eigentum von Personen, deren Wohnungen geräumt bzw. entrümpelt werden, tangieren daher die Grundrechte, weshalb den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) über die diesbezüglichen Befugnisse eines Beistandes besondere Bedeutung zukommt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine Beistandschaft die Handlungsfähigkeit der verbeiständeten Person nicht einschränkt (Art. 417 Abs. 1 ZGB). Die Schranken der Befugnisse eines Beistandes umschreibt das Gesetz in Art. 418 und 419 ZGB wie folgt:

«Art. 418

Wird dem Beistand die Besorgung einer einzelnen Angelegenheit übertragen, so hat er die Anweisungen der Vormundschaftsbehörde genau zu beobachten.

Art. 419

Wird dem Beistand die Verwaltung oder Überwachung eines Vermögens übertragen, so hat er sich auf die Verwaltung und die Fürsorge für die Erhaltung des Vermögens zu beschränken.

Verfügungen, die darüber hinausgehen, darf er nur auf Grund besonderer Ermächtigung vornehmen, die ihm der Vertretene selbst oder, wenn dieser hiezu nicht fähig ist, die Vormundschaftsbehörde erteilt.»

Bei den mir unterbreiteten Fällen liegen in der Regel Verwaltungsbeistandschaften oder Kombinationen von Vertretungs- und Verwaltungsbeistandschaft (Art. 392 Ziff. 1 und Art. 393 Ziff. 2 ZGB) vor, allenfalls auch Beistandschaften auf eigenes Begehren (Art. 394 ZGB).

In vielen Punkten ist die Beistandschaft nicht besonders geregelt, weshalb die entsprechenden Bestimmungen der Vormundschaft heranzuziehen sind (Art. 367 Abs. 3 ZGB). Dazu gehören für die Vermögensverwaltung namentlich die Art. 399 ff. ZGB:

«Art. 399

Wertschriften, Kostbarkeiten, wichtige Dokumente u. dgl. sind, soweit es die Verwaltung des Mündelvermögens gestattet, unter Aufsicht der Vormundschaftsbehörde an sicherem Orte aufzubewahren.

Art. 400

Andere bewegliche Gegenstände sind, soweit es die Interessen des Bevormundeten erheischen, nach Weisung der Vormundschaftsbehörde öffentlich zu versteigern oder aus freier Hand zu veräussern.

Gegenstände, die für die Familie oder den Bevormundeten persönlich einen besonderen Wert haben, sollen wenn immer möglich nicht veräussert werden.

Art. 401

Bares Geld hat der Vormund, soweit er dessen nicht für den Bevormundeten bedarf, beförderlich in einer von der Vormundschaftsbehörde oder durch kantonale Verordnung hiefür bezeichneten Kasse oder in Werttiteln, die von der Vormundschaftsbehörde nach Prüfung ihrer Sicherheit genehmigt werden, zinstragend anzulegen.

Unterlässt der Vormund diese Anlage länger als einen Monat, so wird er selbst zinspflichtig.

Art. 402

Kapitalanlagen, die nicht genügende Sicherheit bieten, sind durch sichere Anlagen zu ersetzen.

...

Art. 404

Die Veräusserung von Grundstücken erfolgt nach Weisung der Vormundschaftsbehörde und ist nur in den Fällen zu gestatten, wo die Interessen des Bevormundeten es erfordern.

...»

Die zitierten Vorschriften spiegeln die Grundsätze wider, nach welchen für die Erhaltung des Vermögens eines Mündels und sinngemäss einer verbeiständeten Person zu sorgen ist. Im Vordergrund stehen *kaufmännische* Überlegungen, die im Interesse der Verbeiständeten unter Umständen eine *Liquidation* von Vermögenswerten erfordern. Für die Vermögensverwaltung obliegt dem Beistand eine besondere Sorgfaltpflicht (vgl. Art. 413 ZGB).

Nach der Anlage des Gesetzes kommt neben dem Verbeiständeten selbst der Person des *Beistandes* eine zentrale Bedeutung zu. Immerhin haben die Angehörigen (Verwandte, Bekannte, Freunde) gemäss Art. 420 ZGB ein eigenes Beschwerderecht, um die Interessen des Verbeiständeten zu wahren.

2. Folgerungen

Angesichts der geschilderten Rechtslage erscheint die *Zustimmung* verbeiständeter Personen zu Wohnungsräumungen oder -liquidationen als unausweichlich. Gewiss kommt es in der Praxis häufig vor, dass man hochbetagten Leuten die Unannehmlichkeiten eines Entmündigungsverfahrens ersparen will und es deshalb bei bereits bestehenden Beistandschaften bewenden lässt, obwohl die Voraussetzungen für einschneidendere vormundschaftliche Massnahmen mit Beschränkungen der Handlungsfähigkeit erfüllt wären. Ist in derartigen Fällen die Zustimmung der verbeiständeten Person zur Räumung nicht erhältlich, so ist hiefür die Ermächtigung der Vormundschaftsbehörde einzuholen (Art. 419 Abs. 2 ZGB), welche ihre Zustimmung nur erteilt, wenn ein ärztliches Zeugnis bestätigt, dass die verbeiständete Person sich nicht äussern kann und nicht mehr in der Lage ist, selbständig zu wohnen.

Meines Erachtens ist eine Wohnungsräumung angesichts der im ZGB vorgeschriebenen Aussonderungsobliegenheiten (Art. 399, Art. 400 Abs. 2) in zwei Phasen durchzuführen. Mein Vorschlag an die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich (Schreiben vom 2. Oktober 1990) lautete:

«Es wäre wohl an eine Zerteilung des Verfahrens zu denken mit einem Selektions- und Inventarisationsverfahren der Altersfürsorgerinnen mit den Angehörigen und einem nachfolgenden Räumungs- und Liquidationsverfahren der Altersfürsorgerinnen mit Hilfe des Magazindienstes. Im ersten Verfahrensabschnitt wäre Verwandten und/oder Bekannten Gelegenheit zu bieten, Gegenstände ihres Beliebens auszusondern und bis zu einem Erbgang leihweise (gegen Empfangsschein) zu übernehmen. Im zweiten Verfahrensabschnitt bliebe lediglich noch eine Triage zwischen einzulagernden bzw. zu versilbernden Gegenständen einerseits und den zu liquidierenden andererseits vorzunehmen.»

Im ersten Verfahrensabschnitt sollte die verbeiständete Person meines Erachtens grundsätzlich selbst anwesend sein können. Da dies aber erfahrungsgemäss nicht in jedem Fall möglich oder – im wohlverstandenen Interesse der Betroffenen – auch nicht in jedem Fall als zweckmässig und wünschenswert erscheint, tritt an deren Stelle ihr Beistand, der seinem Schützling ohnehin mit Rat und Tat zur Seite stehen sollte. Woher aber soll der Beistand bei der Aussonderung wissen, welche Gegenstände beispielsweise für den Verbeiständeten oder für seine Familie einen besonderen Wert haben? Mag auch die rechtliche Stellung der Angehörigen eine relativ schwache sein, so kann doch deren Beizug nach frühzeitiger Orientierung eine wertvolle Hilfe sein. Unter dem berechtigten Vorbehalt, dass es bei der Anwesenheit von Angehörigen primär um die Interessen der verbeiständeten Person gehen müsse,

kann sich denn auch die Vormundschaftsbehörde dem geschilderten zweiteiligen Verfahren anschliessen. Die Amtsvormundschaft im speziellen schreibt dazu: «Der Beistand hat die Interessen der verbeiständeten Person zu wahren, aber selbstverständlich auch auf die verwandtschaftlichen Beziehungen Rücksicht zu nehmen. Oft wird dies so gehandhabt, dass Gegenstände an Verwandte leihweise überlassen werden, vor allem in jenen Fällen, wo wirklich angenommen werden kann, dass im Sinne der verbeiständeten Person gehandelt wird.» Dass die Verantwortlichen bei einer Wohnungsräumung – einer gewiss nicht einfachen Aufgabe – «jede denkbare Art von Takt und Rücksicht anwenden» müssten, ist für die Vormundschaftsbehörde wie für den Ombudsmann eine Selbstverständlichkeit.

Die Vormundschaftsbehörde macht in ihrer Stellungnahme noch auf einen weiteren Punkt aufmerksam. Es geht um den unter Ziffer 1 beschriebenen kaufmännischen Massstab:

«Nach den Artikeln 399 ff. ZGB hat der Beistand bei der Liquidation grundsätzlich nach dem Kosten-Nutzen-Prinzip zu verfahren. Dies entspricht – obwohl es oft als sehr schmerzlich empfunden wird – auch dem üblichen Vorgehen bei privaten Liquidationen ohne behördliche Mitwirkung. Einerseits muss ja die Wohnung rasch liquidiert werden, sonst entstehen erhebliche Kosten aus dem Fortbestand des Mietvertrags. Andererseits ist eine mit übertriebener Skrupelhaftigkeit durchgeführte Liquidation teuer, nicht nur wegen allfälliger Schätzungen, die massiv zu Buche schlagen, sondern auch wegen der Aufbewahrungskosten. Hätten beispielsweise die in einem Falle erwähnten Pelzmäntel in einem Pelzkühlhaus aufbewahrt werden müssen, wäre dies unverhältnismässig teuer geworden, und hätte der Beistand, wie vorgeschlagen wurde, die Mäntel leihweise irgend jemandem anvertraut, wären höchst unliebsame Auseinandersetzungen bei der Erbteilung zu erwarten gewesen, falls geltend gemacht worden wäre, die Mäntel seien dabei beschädigt worden u. dgl. Diese Verantwortung wäre dem Beistand nicht zuzumuten gewesen.

Eine mit einer gesunden Mischung von Ehrfurcht vor dem Hab und Gut anderer Menschen und Sinn für Wirtschaftlichkeit durchgeführte Liquidation erachtet wir deshalb als zweckmässig und vertretbar, und sie dürfte auch dem Vormundschaftsrecht am ehesten entsprechen, obwohl es heutzutage oft Mühe bereitet, für an sich noch brauchbare Einrichtungengegenstände, sofern sie nicht als antik gelten, noch Abnehmer zu finden. Dass Wertsachen im Rahmen von Art. 399 ZGB und Gegenstände von hohem Affektionswert für Verbeiständete und ihre Familien von einer Veräusserung oder Versteigerung ausgenommen werden, versteht sich von selbst; wir sehen aber nicht, dass sich in den von Ihnen angeführten Fällen hier Unstimmigkeiten ergeben hätten.»

Die Vormundschaftsbehörde weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass jeder Beistand in seinem Rechenschaftsbericht über die Liquidation rapportieren müsse, was in der Praxis regelmässig geschehe.

Ergebnis

1. Den übereinstimmenden Stellungnahmen des Sozialamtes zufolge (Vormundschaftsbehörde, Amtsvormundschaft, Fürsorgeamt) spielen sich von ihm veranlasste und durchgeführte Wohnungsräumungen in dem vom ZGB vorgegebenen gesetzlichen Rahmen ab: Die Räumung als solche wird nur angeordnet, wenn sie nötig ist. Sie bedarf der Zustimmung der verbeiständeten Person. Der Räumung geht eine erste Phase zum Zwecke der sorgfältigen Aussonderung von Wertgegenständen und Erinnerungsstücken voraus, in die unter Anleitung des Beistandes möglichst der Verbeiständete selbst sowie seine Angehörigen (Verwandte und Bekannte) miteinbezogen werden. Ein Einbezug der Angehörigen vermag auch einer durch die modernen Verhältnisse (begrenzte Lagerkapazitäten, hohe Aufbewahrungskosten) begünstigten Tendenz zu grosszügiger Liquidation entgegenzuwirken.
2. Obwohl mir die Vormundschaftsbehörde versichert, dass diesen Grundsätzen schon heute nachgelebt werde, hat sie sich freundlicherweise bereit erklärt, die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Amtsvormundschaft nochmals speziell auf die Problematik von Wohnungsräumungen aufmerksam zu machen und Unklarheiten im Verfahrensablauf auszuräumen.

III. Verfahrenskonkurrenzen

Nicht selten werden Anliegen an den Ombudsmann herangetragen, bei denen er mit allfälligen Vermittlungsbemühungen in Konkurrenz zu bundes- oder kantonrechtlichen Offizialkontrollen und/oder Verwaltungsrechtspflegeverfahren treten würde. In solchen Fällen gilt es umsichtig abzuwägen zwischen dem Interesse der Beschwerdeführenden an einem Vermittlungsversuch des Ombudsmannes, den Möglichkeiten und Chancen, förmliche Verwaltungsrechtspflegeverfahren durch ombudsmännische Intervention hinfällig werden zu lassen, den Risiken, Konflikte und Widersprüche zu Rechtsmittelentscheiden und/oder aufsichtsrechtlichen Anordnungen zu erzeugen, und schliesslich dem Bedürfnis der in Frage gestellten Verwaltungsinstanz nach autoritativer Feststellung des Zulänglichen oder Problematischen ihrer Tätigkeit. Je nach der Verteilung der Gewichte zwischen diesen Elementen wird das Pendel bald zugunsten, bald zuungunsten eines ombudsmännischen Engagements ausschlagen.

11. Einführung der altersstrukturierten Prämien durch die Personal- krankenkasse der Stadt Zürich (PKK).

Auf 1. Januar 1991 führte die Personalkrankenkasse der Stadt Zürich (PKK) anstelle der bisherigen Einheitsprämie eine auf das Eintrittsalter bezogene Prämieeinstufung ihrer Mitglieder ein. Damit verbunden wurden die Prämien für langjährige Versicherte spürbar angehoben. Zahlreiche Betroffene machten ihrem Unmut über die neue Klasseneinteilung und die bis zu 50% betragenden Prämien erhöhungen in des Ombudsmannes Sprechstunde und mit eingehender Post Luft. Der Ombudsmann hörte sie an und beschränkte sich in einer ersten Reaktion auf eine Darlegung des Finanzierungssystems der Krankenkassen, der Faktoren der Prämiengestaltung und des Rechtsschutzes der Versicherten.

Alsdann schritt er zu folgenden

Abklärungen

Der Ombudsmann gibt sich Rechenschaft darüber, dass die Krankenkassen hinsichtlich ihrer Geschäftsführung und namentlich ihres Finanzgebarens einer Bundesaufsicht und bezüglich ihrer individuellen Kassenverfügungen einem ausgebauten versicherungsgerichtlichen Rechtsschutz zugunsten der Versicherten unterworfen sind. Durch Konsultation der Hauptabteilung Kranken- und Unfallversicherung des Bundesamtes für Sozialversicherung, der Geschäftsführerin der PKK und der Kanzlei des kantonalen Versicherungsgerichts ermittelt er seinen Standort im Aktionsfeld dieser Versicherungs-, Aufsichts- und Rechtspflegeorgane, um den Beschwerdeführenden darnach folgendes mitzuteilen:

Im Verein mit zahlreichen anderen Versicherten haben Sie mir Ihren Unmut über die Ihnen von der PKK im Zusammenhang mit der Einführung der altersstrukturierten Prämien für den 1. Januar 1991 in Aussicht gestellte Prämienhöhung zur Kenntnis gebracht und mich um Vermittlung mit dem Ziel gebeten, die Erhöhung wenn nicht abzuwenden, so doch wenigstens im Ausmass zu mildern. Sie beträgt in den mir vorgelegten Fällen zwischen 30 und 53%. Das Ausmass der Prämienhöhung hat nicht wenige der davon betroffenen Versicherten deshalb mit Bitterkeit oder gar Empörung erfüllt, weil sie sich durch die von der PKK zu Beginn der Siebziger Jahre mit verlockenden Prämienkonditionen betriebene Mitgliederwerbung zum Übertritt aus einer anderen Kasse haben bewegen lassen und sich nun durch die neueste Entwicklung im Prämienbereich getäuscht fühlen. Da ich aufgrund von Vorabklärungen bei der PKK und beim Bundesamt für Sozialversicherung von vornherein damit rechnen musste, mit allfälligen Vermittlungsbemühungen in Konkurrenz zu den bundesrechtlich geregelten versicherungsgerichtlichen Rechtspflegeverfahren zu treten, und weil

ich zudem aufgrund der Gespräche bei den Versicherten ein erhebliches Bedürfnis nach beurteilungswesentlichen Informationen feststellte, beschränkte ich mich darauf, den ratsuchenden Versicherten die nicht leicht verständlichen Zusammenhänge zwischen der kasseneigenen Tarifhoheit, der eidgenössischen Aufsicht über die finanzielle Sicherheit und Tarifhoheit der Kassen und dem versicherungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen Kassenverfügungen aufzuzeigen, ihnen ferner die Grundzüge des Beschwerdeverfahrens an das Versicherungsgericht des Kantons Zürich nach Art. 30 ff. des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung darzulegen und sie für nähere Auskünfte über die Gründe für die Prämienhöhung sowie für den allenfalls erwünschten Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung an die PKK zu verweisen. Nicht wenige Versicherte haben sich im Lichte der ihnen verabfolgten zusätzlichen Informationen, wenn auch verständlicher Weise oft schweren Herzens, bereit gefunden, die Prämienhöhung hinzunehmen.

Einige haben sich indessen entschlossen, den Entscheid der PKK über die Prämienhöhung fristgerecht mit Beschwerde beim Versicherungsgericht des Kantons Zürich anzufechten. Dieses Gericht, und je nach dessen Entscheid allenfalls noch das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern, wird somit verbindlich darüber zu entscheiden haben, ob die Prämien erhöhungen der PKK angemessen und damit rechtsbeständig oder unangemessen und damit korrekturbedürftig sind. Im letzten Fall wird die PKK möglicherweise nicht darum herumkommen, den auf Jahresbeginn in Kraft gesetzten Prämientarif mit dem Ziel nochmals unter die Lupe zu nehmen, die vom Versicherungsgericht nicht akzeptierten Spitzenbelastungen durch Umlagerungen unter den verschiedenen Prämienstufen dergestalt zu vermeiden, dass die finanzielle Sicherheit der Kasse gewährleistet bleibt. Es versteht sich von selbst, dass eine allfällige Tarifrevision Auswirkungen nicht allein auf die am Versicherungsgerichtsprozess Beteiligten, sondern auf alle einer revidierten Tarifposition Angehörigen haben wird.

Die Verflechtung Ihres Anliegens mit der nun in Gang gesetzten versicherungsgerichtlichen Rechtspflege und mit der Bundesaufsicht über die Geschäftsführung der Krankenkassen, ferner der offene, durch Vermittlung im Einzelfall unerreichbare Kreis der durch die Prämien erhöhungen und eine allfällige Tarifrevision Betroffenen und schliesslich das unabweisbare Bedürfnis der PKK nach autoritativer Grenzziehung zwischen dem Angemessenen und dem Unverhältnismässigen scheinen es mir nun gebieterisch nahezu legen, von eigenen Bemühungen um eine Beilegung der Auseinandersetzungen abzusehen. Als Ombudsmann ist es mir wohl erlaubt, aufgrund meiner Abklärungen Stellungnahmen, allenfalls verbunden mit Empfehlungen an die Adresse der überprüften Organe, abzugeben, nicht dagegen verbindliche Anordnungen zu treffen. Eine Stellungnahme zu der

hier gestellten Frage der Angemessenheit der Prämien erhöhungen trüge indessen ein erhebliches Konfliktrisiko im Verhältnis zu den bevorstehenden Versicherungsgerichtsentscheidungen in sich und wäre überdies für die Gerichte weder im Sinne einer Entscheidungsrichtlinie noch gar im Sinne eines Prozesshindernisses verbindlich. Aus diesen Gründen muss ich es leider bei dieser Aufklärung über die durch die in Gang gesetzten Versicherungsgerichtsverfahren eingetretene komplexe Rechtslage sowie bei einem Hinweis auf Ihre Möglichkeit bewenden lassen, im Sinne von Art. 30 des Krankenversicherungsgesetzes (vgl. Beilage) bei der PKK eine Verfügung anzufordern und diese beim Versicherungsgericht des Kantons Zürich innert 30 Tagen anzufechten.

Die Zurückhaltung des Ombudsmannes, sich in den unterbreiteten Fällen in der Absicht zu engagieren, den hilfeschenden Versicherten gegenüber der PKK Prämienreduktionen zu erwirken, sollte sich als richtig erweisen. Nicht nur hätte er sich damit tendenziell zu der von der Sorge um die finanzielle Sicherheit der Kasse getragenen Genehmigung der neuen Prämientarife durch das Bundesamt für Sozialversicherung in Widerspruch gesetzt, sondern mit erheblicher Wahrscheinlichkeit auch zu den rund zwölf Entscheidungen des Versicherungsgerichts des Kantons Zürich, mit denen die angebotenen Prämienreduktionen bis auf marginale Korrekturen in wenigen Fällen abgelehnt worden sind. Die Entscheidungen blieben unangefochten; das Eidgenössische Versicherungsgericht hatte somit keine Gelegenheit, sich zur Grundsatzfrage der Altersstrukturierung der Prämien auseinanderzusetzen. Aus den Urteilserwägungen wird übrigens auch ersichtlich, dass die strukturell bedingten Prämien erhöhungen richterlicher oder ombudsmännischer Einwirkung auf den Einzelfall nur beschränkt zugänglich sind, weil die neben die sozialen Aspekte tretenden organisatorischen, wirtschaftlichen und finanziellen Überlegungen und vor allem die Masse der getroffenen Entscheidungen einer freien Gestaltung des Einzelfalls entgegenstehen.