

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

**1992**

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970/21. Juni 1992 erstattet der Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsmann) dem Gemeinderat der Stadt Zürich über seine Tätigkeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 1992 den folgenden 22. Bericht:

Zürich, 25. Juni 1993

Der Beauftragte  
in Beschwerdesachen

Dr. W. Moser  
Ombudsmann

**Ombudsmann der Stadt Zürich**

Kanzlei: Oberdorfstrasse 10  
8001 Zürich

Telefon: 01/2613733

Telefax: 01/2613718

Sprechstunden: nach Vereinbarung

# Inhalt

<b>Allgemeiner Teil</b> .....	<b>5</b>
I. 1992: Ein Jahr mit viel Innenaufbauarbeit .....	5
1. Umzug .....	5
2. Aufbau des EDV-Systems .....	5
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel .....	6
1. Personal .....	6
a) Aktueller Bestand .....	6
b) Stellvertretung .....	7
2. Büroräumlichkeiten .....	9
3. Betriebsmittel: Das EDV-System .....	10
III. Öffentlichkeitsarbeit .....	11
1. Vorträge, Einladungen und Besuche, internationale Kontakte usw. ....	11
2. Die 5. Internationale Ombudsmannkonferenz in Wien (11.–16. Oktober 1992) .....	13
IV. Das Geschäftsjahr 1992 .....	14
1. In Zahlen .....	14
2. ... und in Worten .....	23
a) Kurzkomentar zu den statistischen Daten .....	23
b) Problemschwerpunkte des Jahres 1992 .....	24
– Angespannte private und sanierungsbedürftige öffentliche Finanzhaushalte .....	24
– Schwierige Verwaltungs-, Formular- und Computersprache .....	25
– Arbeitsmarktlage und Pflicht der Gemeinwesen zu ökonomischem und effizientem Personaleinsatz .....	26
– Der schwierige Umgang mit der natürlichen Umwelt .....	27
3. Reminiszenzen aus früheren Berichten .....	27

Besonderer Teil .....	29
<i>Beispiele von Anliegen und Beschwerden</i> .....	29
I. Dornenvolle Sanierung des defizitären städtischen Finanzhaushalts. ....	29
1. Streichung des städtischen Betriebsbeitrags an eine private Berufsschule .....	29
2. Erhöhung der Tagestaxen in den städtischen Kinder- und Jugendeinrichtungen .....	34
II. Zeichen von Finanzknappheit bei Bürgerinnen und Bürgern .....	37
3. Wenn Weinflaschen ins Wanken geraten .....	37
4. Verunglückte Krankentransportrechnungen .....	39
5. Tragung von im privaten Interesse auf öffentlichem Grund verursachten Kosten .....	41
6. Wer trägt die Bestattungskosten? .....	45
7. Rechtsvorschlag oder nicht Rechtsvorschlag – das ist hier die Frage .....	49
III. Fallstricke der Verwaltungs-, Formular- und Computersprache .....	52
8. Abschreibung ist nicht gleichbedeutend mit Erlass von Steuern .....	52
9. Abrechnungen des Fürsorgeamtes – auch, aber nicht nur hohe Kunst des Rechnens .....	55
10. Zuschlagstaxe wegen ungültiger Fahrkarte? .....	61
IV. Das kostbare Gut «Arbeitsplatz» .....	64
11. Bewerbungen um städtische Arbeitsplätze .....	64
12. Verwaltungsseitige Auflösung eines Dienstverhältnisses .....	66
V. Ambivalente Einstellung gegenüber Natur und Umwelt .....	71
13. Pachtnachfolge für Familiengartenareal .....	71
14. Freude und Leid mit einem Schülergarten .....	73

## Allgemeiner Teil

### I. 1992: Ein Jahr mit viel Innenaufbauarbeit

Das Berichtsjahr 1992 stand – erstmals seit über 20 Jahren – im Zeichen umfassender Innenaufbauarbeit. Diese kristallisierte sich

- an den neuen Büroräumlichkeiten (nachstehend 1. und II. 2.) und
- am EDV-Geschäftsbearbeitungs- und Dokumentationssystem (nachstehend 2. und II. 3.).

#### 1. Umzug

Am 14. Juli 1992 zog das Büro des Ombudsmannes von der Rämistrasse 8 an die *Oberdorfstrasse 10*. Es gelang, den Umzug so zu organisieren, dass das Büro lediglich während drei Tagen geschlossen bleiben musste. Die Dienstleistungen des Ombudsmannes standen dem Bürger somit bereits am Donnerstag der Zügelwoche wieder zur Verfügung. Obwohl dem Ombudsmann-Team beim Umzug die fachkundige und tatkräftige Hilfe seitens zahlreicher Vertreter von Hochbauinspektorat, Liegenschaftenverwaltung und «Organisation und Informatik der Stadt Zürich» (OIZ) zuteil geworden ist, warf es sich in den Tagen rund um den Umzugstermin selbst in die Zügelmontur und konstituierte sich vorübergehend als Zügelequipe.

#### 2. Aufbau des EDV-Systems

Den Auftakt zur Umstellung der Geschäftsbearbeitung und Dokumentation von den herkömmlichen Medien und Verfahren auf Computer hatte der Ombudsmann bereits kurz nach seinem Amtsantritt im Mai 1990 gegeben, als erste Gespräche mit der OIZ geführt wurden. In der zweiten Hälfte des Jahres 1990 wurden die EDV-Bedürfnisse des Ombudsmann-Büros nach Überprüfung der organisatorischen Abläufe beschrieben und detailliert aufgelistet. Im Vordergrund standen neben der Textverarbeitung die Geschäftsadministration und die Dokumentation (Suche früherer Geschäfte nach Stichwörtern usw.). Nachdem der Gemeinderat das EDV-Budget 1991 des Ombudsmannes dankenswerterweise genehmigt hatte, führte die OIZ die Evaluation von Hard- und Software durch. Als schwierig erwies sich die Suche nach einer geeigneten Datenbank-Software, auf welcher die auf die spezifischen Bedürfnisse des Ombudsmannes ausgerichtete Applikation aufgebaut werden sollte. Im Dezember 1991 konnte die von der OIZ empfohlene Hardware (IBM) sowie die Standard-Software (Windows, Windows-Textverarbeitung usw.) beschafft und eingesetzt werden. Die Evaluation einer geeigneten Windows-Datenbanksoftware und die Entwicklung und Programmierung der Datenbank (Applikations-Soft-

ware) nahmen das ganze Jahr 1992 in Anspruch. Die Applikations-Software ist ein gemeinsames Produkt der OIZ und der von letzterer beigezogenen Logotex AG. Dieses Datenbankprogramm ist seit dem 1. Januar 1993 in Betrieb, letzte Anpassungen wurden im Juni 1993 vorgenommen.

Die Funktion eines Bindegliedes zwischen OIZ bzw. Logotex AG einerseits und Ombudsmann andererseits wurde durch dessen juristischen Mitarbeiter wahrgenommen, der in der Folge die Standard-Software an die besonderen Bedürfnisse des Büros anpasste, sie vereinfachte und auf das Datenbankprogramm ausrichtete. Er verfasste für die Teamangehörigen eine einfache, nach Kochbuchart geschriebene Bedienungsanleitung. Er sorgte für einen nahtlosen Übergang von der bisherigen Administration (Karteikarten, manuell geführte Bücher und Listen) zur EDV. Das von ihm seit 1984 geführte Stichwortregister sowie ein Stichwort-Thesaurus konnten übernommen und ins neue System kopiert werden. Als Systemverantwortlichem obliegt ihm die Wartung des Systems und die Betreuung des Netzwerkes. Für schwierigere Probleme bietet die OIZ einen fachmännischen PC-Support.

## II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel

### 1. Personal

#### a) Aktueller Bestand

Wie im Vorjahr setzte sich das Ombudsmann-Team im Berichtsjahr folgendermassen zusammen:

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

Nur dank der personellen Stabilität des Teams und der Bereitschaft seiner Angehörigen zu Sondereinsätzen war es möglich, die Dienstleistungen des Ombudsmannes gegenüber der Stadtbevölkerung während der Demontearbeiten an der Rämistrasse und des Wiederaufbaus an der Oberdorfstrasse sowie während des Übergangs von der herkömmlichen zur computerunterstützten Geschäftsbearbeitung und Dokumentation ohne grössere Einbrüche aufrechtzuerhalten. Gänzlich unbeeinflusst blieb der «courant normal» von diesen «Nebenbeschäftigungen» freilich nicht, wie unter Ziff. IV noch darzulegen sein wird. Es vermag dies aber die grosse Leistung, mit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem Ombudsmann durch die mannigfaltigen Erschwernisse während des Berichtsjahres hindurchgeholfen haben, nicht zu schmälern. Dafür gebührt ihnen auch an dieser Stelle nochmals herzlicher Dank.

#### b) Stellvertretung

Am 21. Juni 1992 hiessen die Stimmberechtigten der Stadt Zürich mit 40716 Ja gegen 16784 Nein eine vom Gemeinderat vorgelegte Änderung der Gemeindeordnung gut, mit der im wesentlichen die Rechtsgrundlagen für Wahl und Einsatz einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters des städtischen Ombudsmannes geschaffen worden sind. Die einschlägigen Bestimmungen lauten wie folgt:

Art. 35 Abs. 1

Der Gemeinderat wählt:

h) den Beauftragten/die Beauftragte in Beschwerdesachen und dessen Stellvertreter/deren Stellvertreterin.

Art. 39 Abs. 5

Der Stellvertreter/die Stellvertreterin übernimmt in Fällen von längerer, ausserordentlicher Abwesenheit alle Aufgaben und Befugnisse des/der Beauftragten.

Der Gemeinderat regelt die Entschädigung.

Diese Bestimmungen sind vom Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 28. Oktober 1992 genehmigt worden und, mangels spezieller Inkraftsetzungsregelung, mit diesem Datum auch in Kraft getreten. Zu ihrer Umsetzung in die Lebenswirklichkeit bedürfen sie nurmehr entsprechender gemeinderätlicher Vollzugsakte, insbesondere einer Wahl und einer Entschädigungsregelung. Im Hinblick darauf liess der Berichterstatter dem Gemeinderatspräsidenten auf dessen Wunsch zuhanden des Ratsbüros ein Exposé über Möglichkeiten und Richtpunkte der Stellvertretungslösung zugehen, das in einzelnen Punkten von allgemeinem Interesse sein dürfte und daher hier in gekürzter Form wiedergegeben werden soll.

Zur Lösung des Stellvertretungsproblems sind verschiedene Modelle denkbar:

- Das Modell des kantonalen Ombudsmannes:  
Dieses Modell entspricht in gewisser Hinsicht dem im Kanton Appenzell Innerrhoden bekannten System von regierendem und stillstehendem Landammann. Der stillstehende Landammann hält sich, seiner Bezeichnung entsprechend, still, solange der regierende die Amtsgeschäfte ausübt. Er tritt lediglich in die Amtsgeschäfte des regierenden Landammanns ein, sofern dieser an deren Ausübung verhindert ist.
- Das Modell einer bürointernen Stellvertretung:  
Verschiedene ausländische Ombudsmann-Institutionen und neuestens der vom Konkordat der schweizerischen Krankenkassen eingesetzte Krankenversicherungs-Ombudsmann kennen eine bürointerne Stellvertretungslösung: Neben dem Ombudsmann und seinem juristischen und administrativen Personal gibt es in der Belegschaft einen (oder mehrere) Deputy-

Ombudsmen, die sich mit dem Ombudsmann in näher festzulegender Weise in die Bearbeitung der Amtsgeschäfte teilen. Dieses Modell ist freilich nicht zwingend an die Form einer permanenten Stellvertretung mit einem auf die Obliegenheiten des Ombudsmannes abgestimmten Zuständigkeitsbereich gebunden. Es ist auch in der Form einer «Einspring-Stellvertretung» bei Abwesenheit oder anderweitiger Verhinderung des Amtsinhabers denkbar und möglich.

- Das Modell gegenseitiger Vertretung unter Ombudsleuten:  
In Schweden, wo mittlerweile fünf Titular-Ombudsleute, oder auch in der Österreichischen Volksanwaltschaft, wo deren drei sich in die Ausübung der Ombudsfunktionen teilen, stellt die gegenseitige Vertretung der Ombudsleute im Verhinderungsfall eine seit langem geübte und eingespielte Praxis dar. Für unser Land von grösserem Interesse ist aber, dass die Ombudsleute der beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft den Gedanken, ihr – noch ungelöstes – Vertretungsproblem durch gegenseitiges Einspringen im Verhinderungsfall zu lösen, nicht nur schon erwogen, sondern in behutsamen Testläufen auch schon in die Realität umgesetzt haben.

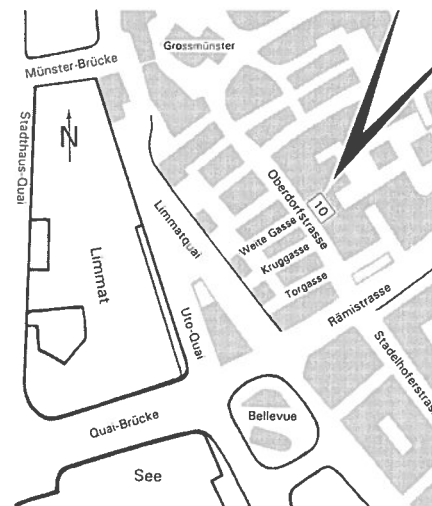
Unter welchem Modell auch immer, wird die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter angesichts des zitierten Art. 39 Abs. 5 der Gemeindeordnung eine klassische «Einspring-Stellvertretung» ausüben, d. h. die Aufgaben und Befugnisse des Ombudsmannes nur «in Fällen von längerer, ausserordentlicher Abwesenheit» übernehmen und sie an den Amtsinhaber zurückgeben, sobald dieser wieder präsent und aktionsfähig ist. Die mit den Adjektiven «längere» und «ausserordentliche» kumulativ vorgenommenen Qualifizierungen ombudsmännischer Abwesenheit setzen die Schwelle für das Einspringen der Stellvertreterin oder des Stellvertreters hoch und lassen die Stellvertretung als ausgesprochenes Ausnahmeinstitut erscheinen.

Bezüglich der Entschädigung der stellvertretenden Person kann sich der Gemeinderat durchaus mit dem Erlass einer Bestimmung begnügen, die sich an die Formulierung in einem Beschluss des Kantonsrates vom 30. Januar 1978 anlehnt:

«V. Der Ersatzmann wird, nach Massgabe seiner zeitlichen Beanspruchung, aufgrund des gleichen Ansatzes (sc. der in Ziff. IV festgelegten Besoldung des Ombudsmannes) entschädigt.»

## 2. Büroräumlichkeiten

Hier ist nun also der Ombudsmann seit Mitte Juli 1992 aufzufinden:



Der für die Arbeitsplätze der Teamangehörigen, die Abhaltung von Sprechstunden und Besprechungen sowie für die Archivierung und die Unterbringung der Bibliotheksbestände und Dokumentation erforderliche Raumbedarf konnte in dieser relativ schmalen städtischen Altstadtliegenschaft nicht mehr, wie an der Rämistrasse, auf einem Stockwerk gedeckt werden. Es waren dafür eineinhalb Stockwerke notwendig und so einzurichten, dass weder den Arbeitsabläufen noch dem Besucherverkehr ins Gewicht fallende Nachteile entstehen. Dieses Ziel wurde durch überlegte Raumaufteilung, nicht zuletzt dank

verständnisvoller Haltung und Hilfsbereitschaft zahlreicher Vertreter von Hochbauinspektorat, OIZ und Liegenschaftenverwaltung erreicht. Die stockwerküberwindenden Deplacements halten sich, abgesehen von ihrem willkommenen Beitrag an die körperliche Fitness der Teammitglieder, in durchaus erträglichen Grenzen. Was die Institution mit den neuen Räumen gewonnen hat, ist beachtlich: Wohltuende Distanz vom gigantischen Verkehr, der das alte Domizil umbraust, bei unverändert zentraler Lage und guter Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln; der diskrete Charme einer Altstadtliegenschaft, der sich ihren Räumen durch Reste einer altherwürdigen Bausubstanz und eine verschlungene Flächenaufteilung mitteilt und ihnen eine für das Team und für Besucherinnen und Besucher gleichermaßen angenehme Ambiance einhaucht; eine gast- und kleingewerbliche Nachbarschaft und Hinterhofidylle, die zuweilen durch betörende Düfte von Blumen, frischem Gebäck und leckeren Mahlzeiten und durch die Lust am Fabulieren auf sich aufmerksam macht. Der Berichterstatter gibt seiner Genugtuung und Freude über die neuen Räume Ausdruck und möchte allen Angehörigen der Verwaltung und der von ihr beauftragten Firmen, die zur gelungenen Umsiedlung beigetragen haben, vor allem auch dem Stadtrat, der sie durch seinen Beschluss vom 5. Februar 1992 ermöglicht hat, auch an dieser Stelle nochmals verbindlich danken. Den Mitgliedern des Gemeinderates kann er nur empfehlen, an der Oberdorfstrasse gelegentlich einmal hereinzuschauen. Sie sind herzlich eingeladen.

### 3. Betriebsmittel: Das EDV-System

Das EDV-System des Ombudsmann-Büros besteht aus den an jedem Arbeitsplatz vorhandenen, insgesamt vier Personal-Computern, die über ein Netzwerk miteinander verbunden sind. Verbindungen nach aussen, z. B. zur Stadtverwaltung, bestehen nicht.

Das System wird für folgende Aufgaben eingesetzt:

- Geschäftsverwaltung (Geschäftsbuch, Geschäftskontrolle, Pendenzenverzeichnis, Dringlichkeitsliste, Fristenkontrolle)
- Dokumentation (Suche früherer Geschäfte nach Stichwörtern, Stichwort-Thesaurus, Verzeichnis der publizierten bzw. zu publizierenden Geschäfte und sonstige Öffentlichkeitsarbeit, Fachliteratur, Gesetzesregister usw.)
- Textverarbeitung

ferner:

- Agenda (zentrale Terminverwaltung)
- Adressverwaltung, Adressetiketten
- Statistische Auswertungen der seit dem 1. Januar 1993 eingegangenen Geschäfte
- Buchhaltung
- Auskunftsstellen (an welche Hilfesuchende im Falle der Unzuständigkeit des Ombudsmannes weiterverwiesen werden)
- Erfassung der sog. Anfragen (Anliegen, über die wegen geringen Bearbeitungsaufwandes infolge direkter Beantwortung usw. keine Geschäfte angelegt werden)
- Arbeitszeiterfassung (gleitende Arbeitszeit).

Zum Schutz vor unbefugtem Zugriff besteht ein umfassendes Datenschutz-Konzept.

Hardware und Software:

4 PCs (IBM), 1 Server zur zentralen Datenspeicherung (IBM), 1 zentraler Laser-Drucker (HP-Laserjet), 1 Bandspeichergerät zum Schutz vor Datenverlust (Tecom), 1 Notstromversorgung (APC).

Betriebssystem: Microsoft DOS 5.0 mit grafischer Benutzeroberfläche Microsoft Windows 3.1; Standardsoftware: Microsoft Word for Windows 2.0, Microsoft Excel 3.0; Applikationssoftware: Ombudsmann-Software 1.0 basierend auf Standard-Datenbankprogramm (for Windows, dBASE-Format); Token-Ring-Verkabelung, Novell-Netware 3.11.

Damit steht dem Ombudsmann ein auf seine spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenes EDV-System zur Verfügung, das ihm erlaubt, frühere Geschäfte bzw. die dort angestellten Überlegungen wieder aufzufinden, und das die Geschäftsadministration wesentlich vereinfacht und zugleich verbessert. Mit Hilfe der EDV kann wenigstens ein Teil der Zunahme der Geschäftslast aufgefangen werden. (Die Verbilligung des vorliegenden Jahresberichts, die Entbehrlich-

keit gedruckten Briefpapiers usw. sind willkommene Nebeneffekte des EDV-Einsatzes.)

An dieser Stelle sei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der OIZ sowie der Logotex AG, die am immerhin drei Jahre währenden Aufbau des Systems mit viel Interesse, Engagement und Ausdauer mitgewirkt haben, bestens gedankt.

### III. Öffentlichkeitsarbeit

#### 1. Vorträge, Einladungen und Besuche, internationale Kontakte usw.

Darauf bedacht, der tendenziellen Zunahme der Geschäftslast nicht durch ein forciertes Going-public noch zusätzlichen Auftrieb zu geben, hielt der Ombudsmann seinen Veranstaltungskalender unter strenger Kontrolle und setzte namentlich bei arbeitsintensiveren Engagements gezielt Prioritäten.

Der Ombudsmann

- hielt Vorträge, unter anderem
  - vor der Sektion Zürich des Schweizerischen Roten Kreuzes;
  - anlässlich einer öffentlichen Veranstaltung in der Stadt Bern zum Thema «Einführung eines stadtbernerischen Ombudsmannes?»;
- traf sich zum Erfahrungsaustausch und zur Pflege kollegialer Beziehungen mit
  - seinen schweizerischen Berufskollegen Dr. Adolf Wirth und Stellvertreter Dr. Ullin Streiff (Kanton Zürich), Andreas Nabholz (Basel-Stadt), Louis Kuhn (Basel-Landschaft) sowie dem jüngsten Spross der Ombudsmann-Familie, Franz Probst (Stadt Winterthur);
  - Berufskollegen aus aller Welt an der 5. Internationalen Ombudsmannkonferenz in Wien, auf Einladung der Österreichischen Volksanwaltschaft und des Internationalen Ombudsmann-Instituts; hier war der Berichterstatter von seinem juristischen Mitarbeiter begleitet;
  - mit dem abtretenden Ombudsmann der Privatversicherung, alt Bundesrichter Dr. Eduard Amstad, und der zu seiner Nachfolgerin in dieses Amt gewählten Nationalrätin Dr. Lili Nabholz;
  - den Leiterinnen des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Stabstelle für Frauenfragen bei der Einweihung ihrer neuen Büroräumlichkeiten an der Kappelergasse;
- wirkte mit in
  - einer von der Bundeskanzlei kurzfristig reaktivierten Studienkommission zur Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, welcher der Ombudsmann noch aus der Zeit seiner Tätigkeit im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angehörte;

- der vom Finanzamt eingesetzten Kommission für die Neufassung des stadtzürcherischen Datenschutzreglements;
- den von Personalamt und Institut für Angewandte Psychologie für Angehörige der Stadtverwaltung und von der Stadtpolizei für ihre Rekruten veranstalteten Aus- und Weiterbildungskursen;
- empfang an seinem Amtssitz in Zürich
  - die Berufskollegen der australischen Provinzen Queensland (Fred Albietz) und Südaustralien (Eugene Biganowsky);
  - eine zum Studium von Institutionen der Verwaltungskontrolle, worunter des Ombudsmannes, in verschiedene europäische Länder entsandte äthiopische Regierungsdelegation;
  - den Generalkonsul des Königreichs Spanien, um ihm unter Hinweis auf den Wiener Kongress und die beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen der stadtzürcherischen Institution mit dem Ausdruck des Bedauerns die Teilnahme an einem Treffen europäischer Ombudsleute in Madrid abzusagen; an dieser Konferenz war die Schweiz jedoch aufgrund gegenseitiger Absprache durch die beiden Basler Ombudsleute vertreten;
- nahm Einladungen an
  - von Gemeinderatspräsident Kurt Wirth zur Feier seiner Wahl zum obersten Stadtzürcher;
  - des Präsidenten des Vereins Zürcherischer Rechtsanwälte zu dessen Winterversammlung;
  - seines Winterthurer Amtskollegen Franz Probst zur Eröffnung seines Büros;
  - des Stadtpräsidenten zur Neubürgerfeier im Stadthaus, zum traditionellen Gespräch mit Medienvertretern sowie zum Treffen mit dem Konsularischen Korps;
  - des Polizeivorstandes zur Vereidigungsfeier der Polizeirekruten in der Kirche St. Peter;
  - des Chefs des Bestattungs- und Friedhofamtes zu einem Informationsbesuch über Gräberpflege auf verschiedenen Friedhöfen;
  - der Geschäftsleitung des Steueramtes zu einem Amtsbesuch.

Der Ombudsmann möchte sich für die ihm mit all diesen Besuchen und Einladungen erwiesene Aufmerksamkeit und zuteil gewordene fachliche und persönliche Bereicherung an dieser Stelle nochmals herzlich bedanken. Eines dieser Ereignisse verdient es, kurz aus allen übrigen herausgehoben zu werden, nämlich

## 2. Die 5. Internationale Ombudsmannkonferenz in Wien (11.–16. Oktober 1992)

An dieser Konferenz, zu der sich rund 350 Teilnehmer – Ombudsleute, ausgewählte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Vertreter des Internationalen und regionaler Ombudsmann-Institute – aus rund 50 Ländern aller Kontinente in der Wiener Hofburg einfanden, gab der Berichterstatter seinen Einstand nicht mit der einem Debütanten ziemenden Zurückhaltung, sondern auf Wunsch der Gastgeber mit der Leitung eines Workshops und der nachträglichen Plenarberichterstattung über «Lokale und regionale Ombudsmänner». Das Thema stiess weit über die Delegationen kleinerer und namentlich föderativ strukturierter Staaten hinaus auf Interesse und eröffnete den Workshop- und Kongressteilnehmern Einsichten in die Vorgegebenheiten des politischen und sozialen Kontexts, in den die Ombudsmann-Idee in den einzelnen Ländern eingebettet ist, und in die Gesamtsysteme der Verwaltungskontrolle, in denen Ombudsleute auf einer oder mehreren staatlichen Ebenen Wirksamkeit entfalten. Die zahlreichen Beiträge im Workshop haben namentlich zwei Erkenntnisse reifen lassen:

- Es gibt auch und gerade auf die Frage der stufengerechten Ansiedlung der Ombudsmann-Institution in den neben- und übereinanderliegenden Ebenen staatlicher Dezentralisation kein allgemeingültiges Rezept etwa dergestalt, was auf nationaler Ebene glänzen soll, müsse sich auf lokaler oder regionaler Ebene erst bewähren, oder umgekehrt, was in Gemeinden oder Regionen erfolgreich eingesetzt werden wolle, müsse auf nationaler Ebene zuerst die Bewährungsprobe bestehen. Dem einen Land, z. B. unserem, scheint das erste, dem anderen das zweite überzeugender zu sein. Das dritte schliesslich zieht einen dritten Weg vor, beispielsweise im Sinne eines nationalen Systems mit dezentralisierten Aussenstellen oder Filialen.
- Ähnliches gilt für die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen den Ombudsleuten verschiedener staatlicher Ebenen: das eine Land wird auf eine klare Trennung der Aufgaben seiner Ombudsleute Wert legen und vermeiden wollen, dass Kompetenzüberlagerungen und Konflikte auftreten. Das andere Land mag ein geordnetes Nebeneinander von Zuständigkeiten seiner Ombudsleute in gewissen Bereichen staatlicher Tätigkeit für zweckmässig und besonders bürgerfreundlich halten, wobei freilich eine gute Zusammenarbeit und Koordination unter den Ombudsleuten zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Widersprüchen unerlässlich erscheint. Der Gedanke, dass der mit einem lokalen oder regionalen Ombudsmann unzufriedene Bürger auf nächsthöherer staatlicher Ebene gewissermassen an einen Appellations-Ombudsmann gelangen könnte, dürfte den Vorstellungen von dieser Einrichtung kaum entsprechen und ihr eher abträglich sein.

Das Thema, an der Wiener Konferenz in seiner Vielschichtigkeit erst aufgefächert, soll an der nächsten Europäischen Ombudsmann-Konferenz voraussichtlich im Baskenland etwas tiefer ausgelotet werden.

#### IV. Das Geschäftsjahr 1992

##### 1. In Zahlen

Wie im letzten Jahresbericht dargelegt, können verfeinerte und nach zusätzlichen Gesichtspunkten sortierte Statistiken erst mit dem Bericht über das Geschäftsjahr 1993 geliefert werden, da das zur Verarbeitung der Geschäftsdaten erforderliche Datenbankprogramm erst seit Januar 1993 zur Verfügung steht. Im folgenden werden daher nochmals die herkömmlichen, lediglich durch die Zahlen von 1992 ergänzten statistischen Tabellen vorgelegt. Ein Kurzkomentar in Ziff. 2 erleichtert ihre Lesbarkeit und gibt ihnen schärfere Konturen.

#### Neueingänge und Abklärungen

##### Neueingänge

	Unterbreite Anliegen und Beschwerden			Angelegte Geschäfte									
	telefonisch/ am Schalter	in der Sprech- stunde	schrift- lich	insgesamt		verwaltungsexterne		verwaltungsinterne					
				1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992
Januar	42	29	1	32	37	38	28	23	4	12	3	5	7
Februar	50	29	4	39	31	23	28	28	11	5	3	6	5
März	57	33	6	43	39	47	35	32	8	7	6	1	7
April	27	25	18	36	35	28	34	43	2	6	7	5	2
Mai	34	28	2	48	35	32	47	30	1	2	8	4	4
Juni	54	27	4	32	40	32	37	26	4	3	6	5	4
Juli	71	15	18	30	46	33	28	42	2	4	5	7	9
August	42	35	11	37	32	35	28	46	2	4	6	3	9
September	48	22	13	28	23	27	22	35	6	4	8	5	9
Oktober	59	19	9	36	26	31	29	28	7	4	7	6	4
November	50	30	13	42	36	37	34	43	8	3	7	4	5
Dezember	53	25	12	44	29	38	36	37	8	7	2	6	4
Total	587	317	111	447	409	401	377	428	70	61	68	57	69
				%84	85	83	%84	86	%16	15	17	14	16



	Abklärungen														
	Bei der Verwaltung eingeholte Auskünfte				Vernehmlassungen				Besichtigungen						
	1988L	1989L	1990L	1991L	1992L	1988L	1989L	1990L	1991L	1992L	1988L	1989L	1990L	1991L	1992L
Januar	13	17	11	1	12	15	21	18	18	11	-	2	-	1	1
Februar	12	11	20	23	5	23	21	8	14	14	-	3	-	1	1
März	16	9	11	4	4	39	30	18	20	20	-	-	-	-	-
April	1	13	12	2	6	16	28	12	20	9	2	1	-	-	-
Mai	3	16	7	8	5	27	20	25	12	16	1	2	-	-	-
Juni	13	8	2	11	14	22	24	17	13	13	3	3	4	3	1
Juli	1	5	1	-	13	11	28	19	13	8	-	2	1	4	1
August	9	14	17	-	15	16	21	20	27	27	4	4	-	1	1
September	9	7	3	8	27	26	19	9	15	11	1	2	2	2	5
Oktober	4	16	4	8	15	20	18	24	13	9	2	1	1	6	3
November	4	12	30	1	15	9	18	26	15	24	1	2	2	3	1
Dezember	10	8	12	12	43	30	12	19	19	14	-	1	1	2	1
Total	95	136	130	78	174	254	260	234	188	176	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
1992	68	428	369	+59	127
1971-1992		8658	8531		

**Erledigungen**

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigte Geschäfte																			Offene Geschäfte Per 31.12.1992		
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989		1990	1991
1971	37	69	9	22	12	3	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	-	282	44	15	33	14	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	-	-	261	37	27	12	3	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	-	-	-	265	44	20	10	2	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	297	49	5	4	5	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1976	-	-	-	-	-	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	2	1	1	-	-	-	-	-	-
1981	407	-	-	-	-	-	-	-	-	310	54	20	14	8	8	-	1	-	-	-	-	-	-
1982	401	-	-	-	-	-	-	-	-	289	63	14	24	3	3	-	-	3	-	-	-	-	-
1983	411	-	-	-	-	-	-	-	-	-	264	93	41	6	1	6	1	6	-	-	-	-	-
1984	513	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401	85	22	22	5	5	5	-	-	-	-	-
1985	450	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	343	88	6	7	5	1	-	-	-	-	-
1986	430	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	326	62	23	15	4	-	-	-	-	-
1987	400	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	283	91	21	21	5	-	-	-	-	-
1988	447	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	330	89	28	-	-	-	-	-	-
1989	409	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	308	101	-	-	-	-	-	-
1990	401	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	329	70	-	-	-	-	-
1991	407	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	341	57	-	-	-	9
1992	428	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	310	118	-	-	118
71-92	8658	37	351	314	339	413	384	418	392	363	380	377	371	547	504	452	353	466	438	468	411	369	127

**Bearbeitungsdauer**

Jahr	erledigte Geschäfte	Bearbeitungsdauer											in mehr als 360 Tage %				
		in 3 Tagen %	in 4-8 Tagen %	in 9-30 Tagen %	in 31-90 Tagen %	in 91-180 Tagen %	in 181-360 Tagen %	in 360 Tagen %	in 360 Tagen %	in 360 Tagen %	in 360 Tagen %	in 360 Tagen %					
1983	371	100	100	97	26	14	4	79	21	86	23	36	10	31	8	28	8
1984	547	100	100	121	22	17	3	93	17	128	23	72	13	36	7	80	15
1985	504	100	100	99	20	24	5	81	16	129	25	48	10	31	6	92	18
1986	452	100	100	90	20	12	3	64	14	109	24	59	13	52	11	66	15
1987	353	100	100	66	19	10	3	73	21	96	27	52	15	34	9	22	6
1988	466	100	100	63	13	18	4	97	21	103	22	72	15	45	10	68	15
1989	438	100	100	84	19	18	4	61	14	99	23	70	16	40	9	66	15
1990	468	100	100	84	18	32	7	83	18	100	21	57	12	43	9	69	15
1991	411	100	100	82	20	47	11	83	20	109	27	53	13	30	7	7	2
1992	369	100	100	83	23	43	12	79	21.2	85	23	52	14	24	6	3	0.8

## 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
1992	428	160	37	257	60	11	3
1971–1992	8658	3839	44	4677	54	142	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	–
1992	428	337	66	24	1
1971–1992	8658	7367	996	267	28

Alter der Gesuchstellenden, über deren Anliegen Geschäfte angelegt wurden	1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
bis 20 Jahre alt	2	0,5	3	0,7	3	0,8	3	0,8	0	0,0	2	0,5
21- bis 30jährig	36	9,0	43	9,6	44	10,8	27	6,7	30	7,4	26	6,1
31- bis 40jährig	62	15,5	62	13,9	73	17,8	62	15,4	42	10,3	53	12,4
41- bis 50jährig	86	21,5	81	18,1	88	21,5	71	17,7	47	11,5	59	13,8
51- bis 60jährig	59	14,8	77	17,2	66	16,1	52	13,0	44	10,8	64	15,0
61- bis 70jährig	66	16,5	75	16,8	58	14,2	48	12,0	42	10,3	52	12,1
71- bis 80jährig	37	9,2	28	6,3	32	7,8	37	9,2	30	7,4	31	7,2
über 80 Jahre alt	13	3,2	16	3,6	5	1,2	8	2,0	15	3,7	10	2,3
Alter unbekannt	31	7,8	57	12,8	36	8,8	90	22,4	151	37,1	120	28,0
Juristische Personen	8	2,0	5	1,0	4	1,0	3	0,8	6	1,5	11	2,6
Total	400	100,0	447	100,0	409	100,0	401	100,0	407	100,0	428	100,0

## 2. ... und in Worten

### a) Kurzkomentar zu den statistischen Daten

Aus den insgesamt 1015 an den Ombudsmann herangetragenen Anliegen resultierten im Berichtsjahr 428 (1991: 407) eigentliche Geschäfte. Diesen Neueingängen stehen 369 (Vorjahr: 411) Erledigungen gegenüber. Die Schere zwischen den Neueingängen und den Erledigungen, die sich über grössere Zeiträume immer wieder etwas schliessen sollte, hat sich somit im Verlauf des Berichtsjahres etwas geöffnet: Die Pendenzen sind gegen Jahresende auf 127 (Vorjahr: 68) angestiegen. Die höhere Pendenzenzahl lässt sich indessen zu einem guten Teil auf Gründe zurückführen, die das Jahr 1992 für den städtischen Ombudsmann doch in gewisser Weise zum Année exceptionnelle werden liessen.

Im Vergleich zu den letzten Jahren (1989, 1990, 1991) hat sich die *Zahl der Geschäftseingänge* erneut *erhöht*. Der Trend einer Zunahme der Geschäftslast setzt sich im Jahre 1993 fort. Wie die Art der eingegangenen und laufend neu hinzukommenden Geschäfte zeigt, hängt diese Entwicklung zweifellos mit der wirtschaftlichen Krisensituation zusammen, die in einer vermehrten und intensiveren Inanspruchnahme des Ombudsmannes ihren Niederschlag findet (näheres dazu unten; b).

Viele der im weiteren Sinne die Existenzgrundlagen betreffenden Geschäfte waren überdurchschnittlich zeitraubend. Besonders arbeitsintensiv waren auch die verwaltungsinternen Geschäfte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung, die als Folge der Sparmassnahmen versetzt oder deren Dienstverhältnisse aufgelöst werden sollten.

Der damit einhergehende, unvermeidliche Anstieg der pendenten Geschäfte wurde im Jahre 1992 noch durch die eingangs erwähnten Umstrukturierungen verstärkt: Die mit dem Umzug eines mehr als zwanzigjährigen Büros verbundenen Arbeiten mussten zusätzlich bewältigt werden. Wir nutzten die Gelegenheit, die Administration und – nach Gesprächen mit dem Stadtarchivar und der OIZ – insbesondere auch die Archivierung der abgeschlossenen Geschäfte neu zu organisieren. Diese Arbeiten beanspruchten gewiss insgesamt etwa vier Wochen, Militärdienstleistungen von Chefadjunkt Dr. Steiner weitere drei Wochen und die ebenfalls zur Hauptsache ihm obliegende Einführung des EDV-Systems nochmals rund vier Wochen an produktiver Arbeitszeit. Die Auswirkungen auf die Pendenzenzahl hielt sich nur deshalb in Grenzen, weil viele (unbezahlte) Überstunden geleistet und erforderliche zusätzliche EDV-Kenntnisse auf privater Basis in der Freizeit erworben wurden.

Die Zahlen der *monatlichen* Neueingänge weisen die gewohnte Streuung auf, während sich im Verhältnis zwischen *verwaltungsexternen* und *verwaltungsinternen* Geschäften die Gewichte wieder leicht zugunsten der letzten Kategorie verschoben haben (84 zu 16% gegenüber 86 zu 14% im Vorjahr).

In der Tabelle «*Abklärungen*» hat sich das Bemühen des Ombudsmannes, die zur Abklärung der Geschäfte erforderlichen Informationen der Verwaltung auf dem auch für sie rationellsten Weg erhältlich zu machen (mündlich, soweit

Schriftlichkeit nicht unerlässlich erscheint und telefonisch, soweit Besprechungen unter physisch Anwesenden nicht erforderlich erscheinen), gegenüber dem Vorjahr nochmals in einer leichten Verlagerung von den förmlichen Vernehmlassungen weg zu blossen Auskünften niedergeschlagen. Die konsequente Erfassung der auf anderen Wegen als nur über «Empfangene Auskunftspersonen» eingeholten Auskünfte liess die Zahl der Verwendung dieses Informationsmittels markant hinaufschneiden (von 78 auf 174). Die Zahl der Augenscheine hielt sich demgegenüber exakt auf der Vorjahresmarke (21).

Auch die Werte über die durchschnittliche *Bearbeitungsdauer* veränderten sich nurmehr geringfügig, und zwar nochmals leicht nach unten: Annähernd  $\frac{1}{3}$  der Geschäfte konnten im Zeitraum eines Vierteljahres, gut die Hälfte gar innert Monatsfrist erledigt werden.

In den Statistiken über die *Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller* setzten sich die seit einigen Jahren feststellbaren Trends zu mehr männlichen und juristischen und weniger weiblichen Personen fort. Bei ihrer Klassifizierung nach dem Wohnort erreichte die Zahl der ausserhalb der Stadt Zürich wohnhaften Personen 1992 mit 21% einen Spitzenwert; jede 5. Person, die die Dienste des städtischen Ombudsmannes in Anspruch nahm, wohnte ausserhalb der Stadt, jede 18. gar ausserhalb des Kantons Zürich.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich in der Statistik des Berichtsjahres einigermaßen deutlich die durch die geschilderten Innenaufbauarbeiten eingeschränkten Verfügbarkeiten und Rendements des Ombudsmann-Teams niedergeschlagen haben. Wenn sich die tendenzielle Zunahme der Geschäftszahl wegen der schwierigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie wegen den Zwängen der Stadt Zürich zur Mehreinnahmenbeschaffung und Ausgabendrosselung erst in der zweiten Jahreshälfte 1992 abzeichnete, so manifestierten sich diese Probleme um so deutlicher, wie im folgenden darzulegen sein wird, in den Beschwerdematerialien, der Komplexität vieler Anliegen und in veränderten Ansprüchen von Gesuchstellenden an den Ombudsmann.

#### *b) Problemschwerpunkte des Jahres 1992*

*Angespannte private und sanierungsbedürftige öffentliche Finanzhaushalte*  
Im Verlauf des Berichtsjahres mehrten sich beim Ombudsmann die Anzeichen für eine Anspannung oder Verschlechterung einer wachsenden Zahl privater Budgets infolge stagnierender oder rückläufiger Einkommen sowie teuerungsbedingt wachsender Ausgaben. Die Budgetengpässe von Herrn und Frau Zürcher schlugen sich in der durch den Beschwerdefächer bestimmten Wahrnehmung des Ombudsmannes in vermehrten sozialen Problemen, sinkender Abgabenleistungsfähigkeit und wachsendem Abgabewiderstand nieder, aber auch in einer Zunahme der Zahl von Einwohnern, die unliebsame Bekanntschaft mit Betreibungsämtern und Betreibungsbeamten machten, und die oft einen verzweiferten Kampf um die elementarsten materiellen Voraussetzungen menschlicher Existenz, wie Nahrung, Kleidung, Obdach, Hilfe bei Krankheit oder Unfall, führen. Die mit solchen Problemen konfrontierten Sprech-

stundenbesucherinnen und -besucher waren oft nicht eigentlich Beschwerde-führende, sondern Rat- und Hilfesuchende, die sich vom Ombudsmann wenn nicht die Lösung all ihrer Probleme wie mit Zauberhand, so doch wenigstens eine Art Begleitung auf dem Weg aus der Bedrängnis erhofften. In solchen Fällen hätte eine Feststellung des Ombudsmannes, die Verwaltung oder der Bürger sei seines Erachtens im Recht, nicht viel weitergeholfen. Gefordert war hier, weil meist verschiedenste Amtsstellen und Sozialversicherungseinrichtungen zu einer nachhaltigen Besserung der Situation beizutragen hatten, vielmehr die Vermittlungsfunktion des Ombudsmannes. Mit andern Ombudsleuten musste der Berichterstatter leider aber auch die Erfahrung machen, dass sich die Bedrängnis der in solchen Materien Beschwerdeführenden im Verlauf des Verfahrens häufiger als früher mit einer Aggressivität und Intoleranz Luft machte, die den Weg zu Verständigungs- und Vermittlungslösungen erschwerten, wenn nicht gar verunmöglichten.

Die Finanzknappheit regte aber da und dort auch die Phantasie an und setzte Energien frei, private finanzielle Verpflichtungen auf die Stadtkasse abzuwälzen oder diese unter verschiedensten Titeln zur Stopfung von Löchern und Überbrückung von Engpässen in Privathaushalten heranzuziehen. Unglücklicherweise war aber eben diese Stadtkasse mittlerweile auch in eine desolote Lage geraten und empfahl sich immer weniger zum Griff hinein als zur Abschliessung und Wiederauffüllung – zulasten der privaten Haushalte. In dieser Situation, wo öffentliche und private Haushalte gleichermaßen versucht sein konnten, sich nach dem Floriansprinzip die einen zulasten der andern zu sanieren, sah der Ombudsmann seine Funktion darin, der austeilenden Gerechtigkeit – dem «suum cuique tribuere» – zum Durchbruch zu verhelfen und Übermarchungen und Überforderungen hüben und drüben abzuwehren – eine Aufgabe, die ihn oft an den Versuch der Quadratur des Zirkels erinnerte.

#### *Schwierige Verwaltungs-, Formular- und Computersprache*

In einem dem Tages-Anzeiger im Anschluss an die Präsentation seines Berichts «Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich» gewährten Interview führte Regierungsrat Prof. Ernst Buschor u. a. aus:

*«Bei der Kontrolle staatlichen Handelns spielt der Qualitätsaspekt eine wichtige Rolle. Zur Qualität der Verwaltung gehört aber, dass sie auf den Bürger eingeht. Man kann das messen aufgrund der Anzahl Reklamationen und Beschwerden. Nehmen Sie z. B. die Formulare: Man weiss aus Untersuchungen, dass 50% der Formulare von den Leuten nicht verstanden werden. Bürgerorientierung aber ist eine zentrale Qualitätsanforderung an die Verwaltung. Man muss von ihr also verlangen, dass sie die Formulare testet und nicht einfach auf ihre EDV-Bedürfnisse abstimmt. Dann vermindert sich auch der Graben zwischen Verwaltung und Bürger.»*

Der Ombudsmann kann diesen Feststellungen nur beipflichten. Was nützen, fragte er sich und Angehörige der Verwaltung schon verschiedentlich, einwandfreie Leistungen oder gar Frohbotschaften der Verwaltung, wenn sie Bürgerinnen und Bürgern in einer Sprache oder Form überbracht werden, die

ihnen Rätsel aufgibt und Argwohn einflösst. Als Beispiel für viele mag nachstehende Anstellungsverfügung stehen, die für die angestellte Frau gewiss befriedigend gewesen sein dürfte, ohne dass sie jedoch ihr Glück angesichts der zahlreich in die Verfügung eingestreuten Computercodes völlig unbeschwert hätte auskosten können (persönliche Daten geändert):

<b>Anstellungsmitteilung für Lehrbeauftragte</b>	
Wir freuen uns, Sie aufgrund der Verordnung über die Anstellungsbedingungen und Besoldungen der Volksschullehrer SVL als Lehrbeauftragte(n) abzuordnen.	
AHV-Nr.	999.50.426.116
Geburtsdatum	26.10.1950
Zivilstand	ledig
Bürgerort	Irgendwo/AG
Fachunterrichts-Nr.	5573
Verfügung	262
Gliederung	50.20.50 3020.601
Kostenstelle	8034
Fach	10 allg. Fachunterricht
Schulkreis	Glattal
Anstellungsverhältnis	506 nicht ständige(r) LB
Dauer	16.08.1992–17.08.1993
Stellung	4246 Lehrbeauftragte
Beschäftigungsart	
Besoldungsart	Monatslohn
Unterrichtsverpflichtung	2.00 Wochenstunden
Besoldungstabelle/Klasse	3022 / 01
Besoldungsstufe	08
Ordentliche Aufbesserung	01.01.1993
Besoldungsausrichtung	01.09.1992–31.08.1993

Das Gute liegt, zufolge bürgerferner Sprache, leider oftmals nicht so nah, wie es Goethe in seinen Gedichten gesehen haben mag. Nicht selten wird die Computergerechtigkeit von Formularen und Arbeitsabläufen gar zum Fallstrick für die Verwaltung selbst, indem sie ihr den Blick auf das Hinlängliche und Richtige trübt oder verstellt.

#### *Arbeitsmarktlage und Pflicht der Gemeinwesen zu ökonomischem und effizientem Personaleinsatz*

Unverkennbar haben im Berichtsjahr auch die Arbeitsmarktlage und der spärbedingte Zwang der Stadt Zürich zu ökonomischem und effizientem Einsatz ihrer Arbeitskräfte Prägung auf die Geschäftsliste des Ombudsmannes gehabt. Es mehrten sich die Fälle, in denen sich städtische Bedienstete gegen einen befürchteten oder bevorstehenden Verlust ihres Arbeitsplatzes oder auch

«bloss» gegen eine Versetzung an einen anderen Arbeitsplatz oder eine Reduktion des Arbeitspensums oftmals mit dem Mut der Verzweiflung zur Wehr setzten. Umgekehrt wandten sich wiederholt Stellenbewerbende an den Ombudsmann, die sich durch den Zuschlag einer ausgeschriebenen städtischen Stelle an einen Mitbewerber oder eine Mitbewerberin diskriminiert oder entwürdigend behandelt fühlten. Wiederholt wurde der Ombudsmann auch als Vermittler in Auseinandersetzungen um den Wortlaut von Arbeitszeugnissen angerufen. In allen diesen Fällen gingen und gehen dessen Bemühungen dahin, sicherzustellen, dass die Stadt den ihr als Arbeitgeberin durch die personal-, besoldungs- und versicherungskassenrechtlichen Bestimmungen auferlegten Pflichten trotz den Zwängen zu Redimensionierung und Einsparungen nachkommt und einschneidende Personalmassnahmen, wo unumgänglich notwendig, so sozialverträglich und schonend durchführt wie möglich. Dem guten Willen der Stadt, Entlassungen und Härtefälle wenn immer möglich zu vermeiden, muss freilich der Wille der Bediensteten gegenüberstehen, neue Herausforderungen anzunehmen und bei der Wiedereingliederung inner- oder ausserhalb der Stadtverwaltung aktiv mitzuwirken.

#### *Der schwierige Umgang mit der natürlichen Umwelt*

Wer wollte als Bewohnerin oder Bewohner der Stadt Zürich nicht in das Hohelied von sauberen Gewässern, besserer Luft und möglichst naturnaher Garten- und Grünflächengestaltung einstimmen? Wenn es aber darum geht, eigene Beiträge an die Erhaltung dieser Umweltgüter zu leisten, beispielsweise emissionsverhindernde Massnahmen in die Wege zu leiten oder auch nur die mit der Vermeidung oder Beseitigung von Umweltbelastungen verbundenen Kosten zu tragen, ja selbst bloss die Rückführung versiegelter oder steril bepflanzter Flächen in einen naturnäheren Zustand durch benachbarte Grundeigentümer zu dulden, so weicht die Umweltschutzbereitschaft oft und schnell genug der Sorge um das finanzielle Budgetgleichgewicht oder die Bewahrung dessen, was jeweils unter der Wohn- oder Lebensqualität verstanden wird. In diesen Situationen betrachtet es der Ombudsmann als seine Aufgabe – Versuchen, von welcher Seite auch immer –, die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung zu unterlaufen oder den Kosten für Erhaltung oder Beanspruchung der natürlichen Umwelt auszuweichen, entgegen- und für einen verständnisvollen, schonenden, oftmals auch kinderfreundlichen Umgang mit den natürlichen Ressourcen einzutreten.

### **3. Reminiszenzen aus früheren Berichten**

- Im Geschäftsbericht über das Jahr 1990 äusserte der Ombudsmann Zweifel an der Rechtsgleichheitskonformität der städtischen Gebührenpraxis, nach welcher den Berechtigten beim Ersatz nicht nur verlorener, sondern auch gestohlener Identitätskarten die doppelte Gebühr, nämlich Fr. 40.– statt Fr. 20.– verrechnet wurde (Fall 17). Mit Schreiben vom 2. November 1992

teilte der Chef der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich dem Ombudsmann unter anderem folgendes mit:

«In der Zwischenzeit hat der Regierungsrat die Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden mit Wirkung ab 1. November 1992 revidiert. Die Gebührenansätze für Identitätskarten wurden unserem Antrag entsprechend erhöht und betragen neu

- bis zum vollendeten 15. Altersjahr: Fr. 15.–
- Übrige: Fr. 30.–.

Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Polizeivorstand verfügt, ab 1. November 1992 auf die Erhebung der doppelten Gebühr bei Ersatz von verlorenen und gestohlenen Identitätskarten zu verzichten. Die Büros der Einwohner- und Fremdenkontrolle sind bereits entsprechend orientiert.

Es freut uns, diese in Ihrem Sinne erfolgte Erledigung melden zu können.»

- Ebenfalls im Bericht über das Jahr 1990 (S. 22/23) wünschte sich der Ombudsmann, die systematische Bundesrechtssammlung mit ihren unbestreitbaren Vorzügen der jederzeitigen Griffnähe des aktuellen Rechtsstoffes fände in darauf abgestimmten kantonal- und stadtzürcherischen Pendants möglichst rasch ihre Ergänzung. Heute prangt auf dem Regal unter der Bundesrechtssammlung hinter dem Schreibtisch des Ombudsmannes in zehn blauen Ringordnern die systematische Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich. Gerne nimmt der Ombudsmann diese bürger- und behördenfreundliche Leistung zum Anlass, der Staatskanzlei dafür eine Rose zu schicken. Der Stadtkanzlei schickt er – nein, keinen Kaktus, sondern einen Rosenstrauss in der Hoffnung, sie damit zum Nachziehen verführen zu können, sobald es ihr die personellen und finanziellen Mittel erlauben.
- Im Geschäftsbericht über das Jahr 1991 brach der Ombudsmann eine Lanze für ein verbessertes Verwaltungsorganisations- und -verfahrensrecht (S. 22/23). Mit Genugtuung hat er unlängst registriert, dass sich der Gemeinderat ein Herz gefasst hat, nach misslungenen Anläufen eine neue Reorganisationsrunde einzuläuten. Die Erfahrungen bestätigen hinlänglich, dass sich Regierungen mit Verwaltungsreorganisationen ohne parlamentarischen Druck schwer tun. Der gemeinderätliche Impuls ist daher zu begrüssen.

## Besonderer Teil

### Beispiele von Anliegen und Beschwerden

Mit den nachfolgenden Auszügen aus und Berichten über ausgewählte Fälle sollen wiederum die thematische Vielfalt ombudsmännischer Wirksamkeit aufgezeigt, zugleich aber auch Akzente auf einzelnen Problemschwerpunkten – den in Ziff. IV 2b erwähnten – gesetzt werden. Nur so ist es möglich, über Parlament und Öffentlichkeit nicht bloss das Füllhorn ombudsmännischer Froh- und Hiobsbotschaften im vergangenen Jahr auszuschütten, sondern auch auf Kristallisationspunkte öffentlicher Kritik und Betroffenheit im Zusammenhang mit der städtischen Regierungs- und Verwaltungstätigkeit hinzuweisen.

#### I. Dornenvolle Sanierung des defizitären städtischen Finanzhaushalts

*Im Jahre 1991 fand die Periode der Haushaltüberschüsse im Bund und in den meisten Kantonen und Gemeinden ein jähes Ende. Seither schreiben die Gemeinwesen überwiegend rote Zahlen und ihre politisch Verantwortlichen bemühen sich krampfhaft um die wenigstens mittelfristige Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts. In der Tat darf die Staatsverschuldung aus Rücksicht auf unsere Nachkommen nicht ungebremst anwachsen, sondern hat, wie unlängst von der Wissenschaft in Erinnerung gerufen, verfahrens- und materiellrechtliche Schranken zu beachten. «Wir dürfen es nicht so weit kommen lassen, dass die künftigen Generationen mit einem Schuldenberg konfrontiert werden, dessen Gegenwert wir bereits verzehrt haben.» (Paul Richli, Rechtliche Schranken der Staatsverschuldung, in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 93, 1992, S. 529 ff., insbesondere 557). Mit welchen Mitteln, in welchen Bereichen und mit welcher Geschwindigkeit dieses Ziel zu erreichen sei, sind eminent politische, wenn auch von rechtlichen Armierungen nicht ganz freie Fragen. An solch rechtliche Leitplanken zu erinnern, sah sich der Ombudsmann verschiedentlich, wenn auch im Bewusstsein veranlasst, deren Deformierung angesichts der Wucht imperativ empfundener politischer Gestaltung zur Verbesserung des Finanzhaushalts schwerlich verhindern zu können. Der nachfolgende Fall mag als Beispiel für viele andere stehen:*

##### 1. Streichung des städtischen Betriebsbeitrags an eine private Berufsschule

Anliegen

Die Berufsschule X wendet sich an den Ombudsmann, weil es der Stadtrat abgelehnt hat, ihr einen jährlich wiederkehrenden Betriebsbeitrag von rund Fr. 150 000.– auszurichten, und lediglich den in den Voranschlag 1991 einge-

stellten Betrag von Fr. 94 000.– bewilligte. Sie macht u. a. geltend, sich in gutem Glauben befunden zu haben, der Stadtrat werde eine Weisung über einen wiederkehrenden Beitrag an die Schule bis zum Schuljahr 1993/94 an den Gemeinderat verabschieden, nachdem dieser den Betriebsbeitrag im Januar 1991 noch ins Budget aufgenommen hätte.

#### Abklärungen

Der Stadtrat begründete den beanstandeten Beschluss u. a. wie folgt:

«Der Kanton subventioniert die Berufsschule X seit 1975. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach den Bestimmungen der Verordnung über Staatsbeiträge an die Berufsbildung. Im Schuljahr 1989/90 betrug der Staatsbeitrag Fr. 309 103.–. Die Berufsschule gehört aufgrund der angebotenen Kurse in den Verantwortungsbereich des Kantons und des Bundes. Dem Gesuch der Schule um einen jährlichen Beitrag der Stadt von je Fr. 155 000.– kann daher nicht entsprochen werden, um so mehr, als die städtische Finanzlage die Stadt zu Sparmassnahmen zwingt. Damit die Schule kurzfristig nicht in Frage gestellt wird, soll der im Voranschlag 1991 vorgesehene Beitrag von Fr. 94 000.– bewilligt werden. Für die folgenden Jahre muss die Schule die Finanzierung neu prüfen, das heisst, sich insbesondere beim Bund und beim Kanton um eine Erhöhung der Beiträge bemühen.»

Das Amt für Berufsbildung des Kantons Zürich, an das sich die Schule in ihrer Verlegenheit wandte, lehnte eine Erhöhung der staatlichen Beiträge aus folgenden Gründen ab:

«1. Die X ist keine Berufsschule im Sinne des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 19. April 1978 und des kantonalen Gesetzes über die Trägerschaft der Berufsschulen vom 2. Dezember 1984 (Trägerschaftsgesetz), sondern eine «übrige Einrichtung der Berufsbildung» gemäss § 4 des Trägerschaftsgesetzes.

2. Die Beiträge des Kantons Zürich an die Schule richten sich daher nach der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Berufsbildung vom 2. Dezember 1987 (Beitragsverordnung). Gemäss § 7 Abs.1 dieser Verordnung bemisst sich der Beitrag aufgrund von anrechenbaren Ausgaben, wie z. B. Besoldungen der Schulleitung und der Lehrkräfte, Aufwendungen für allgemeine Lehrmittel und Kosten für Raummiete. Der Kostenanteil (Beitrag) des Kantons beträgt gemäss § 8 der Beitragsverordnung 50% der anrechenbaren Personalkosten und 35% der anrechenbaren Sachaufwendungen (Lehrmittel, Mieten). Es besteht keine rechtliche Grundlage für eine Erhöhung der Staatsbeiträge.

3. Angesichts der angespannten städtischen Finanzlage haben wir Verständnis dafür, dass die Stadt Zürich der Schule keinen ständigen jährlichen Betriebsbeitrag gewähren kann, zumal sie dazu nicht verpflichtet ist. Wir würden es aber sehr begrüßen, wenn die Stadt Zürich wenigstens noch einen Beitrag an das laufende Übergangs- und Vorlehrjahr gewähren könnte,

damit dieses ohne Defizit zu Ende geführt werden kann. Im Interesse der Schüler/innen hoffen wir, dass dafür noch eine Lösung gefunden wird.»

Mit Schreiben vom 4. Juni 1992 gab der Ombudsmann dem Stadtrat folgendes zu bedenken:

Am 27. November 1991 fasste der Stadtrat den Beschluss, der Schule für das Jahr 1991 budgetierten Betriebsbeitrag von Fr. 94 000.– für das Schuljahr 1990/91 nochmals auszurichten, auf Beiträge an die Betriebskosten der folgenden Schuljahre aber aus Gründen der im Schulbereich zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen gebotenen Aufgaben- und Lastenverteilung und der angespannten städtischen Finanzen zu verzichten. Ein Gesuch der Schule an den Stadtrat um Wiedererwägung seines Entscheids mit dem Ziel, durch einen weiteren Betriebsbeitrag wenigstens das laufende Schuljahr noch finanziell abzusichern, wurde vom Finanzvorstand mit Schreiben vom 5. Februar und von der Vorsteherin des Sozialamtes mit solchem vom 28. Februar 1992 aus den bereits im Stadtratsbeschluss angeführten Gründen abschlägig beantwortet. Nicht besser erging es ihrem entsprechend der stadträtlichen Empfehlung beim Amt für Berufsbildung eingereichten Gesuch, der Kanton möge für den ausfallenden städtischen Beitrag in die Lücke springen. Es wurde unter Hinweis auf die kantonalrechtlichen Beitragsplafonds und mit dem Schlusssatz abgelehnt, das Amt würde es «sehr begrüßen, wenn die Stadt wenigstens noch einen Beitrag an das laufende Übergangs- und Vorlehrjahr gewähren könnte». Dies veranlasste die Schule, sich mit Eingabe vom 9. April 1992 noch an den Ombudsmann zu wenden, in der Hoffnung, durch dessen Vermittlung wenigstens für das laufende Schuljahr nochmals einen städtischen Beitrag in der letztjährigen Höhe zu erhalten.

Durch verschiedene ähnliche Hilfsgesuche anderer Organisationen mit dieser Problematik vertraut, versuchte ich, den in die Sprechstunde eingeladenen Vertreterinnen der Schule die schwierige und für ihr Gesuch wie für so viele andere wenig aussichtsreich erscheinende Finanzlage der Stadt darzulegen, kam aber um einen Punkt, der die intertemporalrechtliche Problematik dieser Angelegenheit beschlägt, nicht herum, weshalb ich ihn Ihnen doch zu bedenken geben möchte:

Der Beschluss des Stadtrates ist vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzlage der Stadt zu sehen und im wesentlichen auch aus diesem Kontext heraus geboren worden. Ohne die Finanzklemme hätte die Schule wohl weiterhin mit städtischen Beiträgen rechnen können, auch wenn nach den für den Schulbereich allgemein akzeptierten Kriterien der Aufgaben- und Lastenverteilung die Subventionierung der X eher in die Zuständigkeiten von Bund und Kanton Zürich fällt. Die Gemeinwesen müssen sich selbstverständlich «nach der Decke strecken» und ihre Ausgabenpolitik unter Umständen kurzfristig an knapper gewordene Ressourcen anpassen können.



*Dennoch widerspricht es irgendwie dem Gerechtigkeitsempfinden, wenn, wie im vorliegenden Fall, mit Subventionsstreichungen abrupt und in rigoroser Art bildungspolitische Errungenschaften oder wirtschaftliche Existenzen gefährdet werden. Just das aber bringt der stadträtliche Beschluss, würdigt man ihn in der Chronologie der Ereignisse, mit sich. Zwar macht er sich anheischig, die Schule kurzfristig nicht in Frage stellen zu wollen. Indem er aber die zeitliche Verwerfung zwischen Budgetjahr (Kalenderjahr) und Schuljahr (Anfang September bis Ende August) unberücksichtigt lässt und erst Ende November 1991, d. h. Monate nach einem (Anfang September 1991) hoffnungsfroh begonnenen neuen Schuljahr ergeht, verunmöglicht er jede Vorsorge der Schule, das Schuljahr 1991/92 auf eine neue finanzielle Grundlage zu stellen. Sie erfuhr vom Ausstieg der Stadt aus der Mitfinanzierung der Lehrveranstaltungen des Schuljahres 1991/92 in einem Zeitpunkt, wo diese nicht bloss geplant, sondern bereits in vollem Gange waren. Zwar versuchte sie, die voraussehbare Liquiditätskrise auf dem ihr vom Stadtrat empfohlenen Weg über einen erhöhten Kantonsbeitrag abzuwenden. Dieser Weg erwies sich – kaum überraschend – als Holzweg. Der Schule droht deshalb nach den Ausführungen ihrer Vertreter die Schliessung auf das Ende des laufenden Schuljahres. In der Lehre zum intertemporalen Verwaltungsrecht ist unmittelbar aus dem Vertrauens- und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ein Anspruch des Bürgers gegenüber dem Staat auf eine kontinuierliche Rechtsentwicklung und auf Schutz vor abrupten und sprunghaften Änderungen abgeleitet worden (Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, Referate zum Juristentag 1983, Heft 2, S. 137 ff.). Auf den Bereich der Leistungsverwaltung übertragen, drängt sich die Frage auf, ob durch die mit dem Stadtratsbeschluss vom November 1991 vorgenommene Zäsur in der Unterstützungsbereitschaft der Stadt das Kontinuitätsvertrauen der Schule nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise verletzt wird. Sie zu beantworten, muss ich dem Stadtrat überlassen, bin aber der Auffassung, die Stadt sollte selbst das grösste Interesse daran haben, Kontinuitätsvertrauen in weitem Umfang über das verfassungsrechtlich Gebotene hinaus zu wahren. Denn davon hängt in starkem Masse das Klima zwischen den Bürgern und ihrer Stadt und, hier noch dazu, das internationale Ansehen der Stadt Zürich ab.*

## Ergebnis

Am 24. August 1992 nahm die Vorsteherin des Sozialamtes namens des Stadtrates zur Eingabe des Ombudsmannes Stellung, u. a. wie folgt:

«... Die Berufsschule X erhielt im Jahre 1988 erstmals einen städtischen Beitrag von Fr. 50 000.– aus Fondsmitteln. Für die Jahre 1989 und 1990 bewilligte der Stadtrat einen Einmalbeitrag von maximal Fr. 156 000.–. Eine wiederkehrende Subventionierung war damals wegen der noch offenen mit-

telfristigen Finanzierung der Schule nicht angebracht. Die Schule konnte aufgrund dieser Ausgangslage keineswegs davon ausgehen, die Stadt werde ab 1991 wiederkehrende Beiträge bewilligen, um so weniger, als die mittel- und langfristige Finanzierung immer noch nicht gesichert war und es den Verantwortlichen der Schule nicht entgangen sein konnte, dass sich die finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt in der Zwischenzeit negativ entwickelt hatten. Die Ablehnung von weiteren städtischen Beiträgen ist daher nicht einer abrupten Subventionsstreichung gleichzusetzen und verletzt demzufolge auch das Prinzip einer angemessenen Kontinuität nicht.»

Obwohl diese Stellungnahme Zweifel des Ombudsmannes an der intertemporalrechtlichen Lupenreinheit des finanziellen Rückzugs der Stadt bestehen liess, er aber auch die Augen vor dem dringenden Handlungsbedarf der Stadtväter zur Sanierung der besorgniserregenden städtischen Finanzlage und vor den Opfersymmetrieüberlegungen nicht verschliessen mochte, nahm er zur Angelegenheit abschliessend wie folgt Stellung:

Der Ombudsmann muss mit Bedauern davon Kenntnis nehmen, dass sich der Stadtrat angesichts der Finanzknappheit der Stadt Zürich ausserstande sieht, Ihrer Schule für das laufende Schuljahr nochmals einen Betriebsbeitrag zu gewähren. Die Grundlage Ihres Vertrauens, nämlich das bisherige Verhalten der Stadt Zürich und besonders die bisher von ihr ausgerichteten Betriebsbeiträge, erweist sich als zu schwach, um unter Berufung auf das Prinzip von Treu und Glauben die Auszahlung eines weiteren Beitrages rechtlich erzwingen zu können. Zu lange schon dräuten Gewitterwolken am Finanzhimmel über Zürich, als dass Sie den Fortbestand der bisherigen städtischen Finanzhilfe bedenkenlos in Ihre Rechnung hätten einstellen dürfen.

Ausser Ihrer Schule haben sich noch verschiedene andere Organisationen und Institutionen an den Ombudsmann gewandt, weil bisher gewährte Beiträge der Stadt Zürich herabgesetzt oder ganz ausgeblieben sind. Auch den diesbezüglichen Anstrengungen blieb der Erfolg versagt. Mitzubehutsichtig ist auch der Umstand, dass die durch die Finanzknappheit der Stadt bedingten Sparmassnahmen nicht im uneingeschränkten Ermessen der Exekutive liegen, sondern durch parlamentarische Entscheide mehr oder weniger weitgehend vorgegeben sind. Der Stadtrat ist nicht befugt, sich über die vom Gemeinderat formulierten Sparziele bzw. Sparvorgaben hinwegzusetzen.

## 2. Erhöhung der Tagestaxen in den städtischen Kinder- und Jugendeinrichtungen

### Anliegen

Frau A, welche bis Herbst 1991 in der Gemeinde F wohnhaft war und seither in der Stadt Zürich, seit September 1992 in einem von der Stadt subventionierten therapeutischen Wohnheim lebt, sucht den Ombudsmann auf, weil ihr im Falle der Ablehnung eines bereits eingereichten Gesuchs an die Vorsteherin des Sozialamts um Reduktion der per 1. Januar 1993 (von Fr. 84.–) auf Fr. 390.– angehobenen Tagespauschale auf den von der Gemeinde F angebotenen Betrag von Fr. 210.– der Abbruch ihres vielversprechenden Therapieaufenthalts und ein ungewisses Schicksal im kommenden Jahr bevorstehe. Sie bittet den Ombudsmann, sich zuständigemorts für einen raschen positiven Entscheid des Reduktionsgesuchs einzusetzen.

### Abklärungen

Der Ombudsmann lässt sich vom Amt für Kinder- und Jugendeinrichtungen die einschlägigen Akten aushändigen und stellt fest, dass sich ausser der Gesuchstellerin auch die Leitungen ihres Therapieheims und des Amtes für Kinder- und Jugendeinrichtungen für ihren Verbleib im Heim und für die Gutheissung ihres Taxerduktionsgesuchs eingesetzt haben. Bei den Akten liegt sodann eine Eingabe der Fürsorgebehörde F an das Amt, die den Ombudsmann aufhorchen lässt:

«Mit einem Auszug aus dem Protokoll des Sozialamtes vom 6. Oktober 1992 wurden wir über die massive Erhöhung der Tagestaxen in den städtischen Kinder- und Jugendeinrichtungen orientiert. Da wir seit September 1992 einer jungen Frau die Therapie im Wohnheim X finanzieren, trifft uns dieser fast 500%-Preisaufschlag empfindlich und stellt aus rein finanziellen Gründen eine Weiterführung in Frage.

Hätten wir im September von diesem Aufschlag gewusst, wäre eine Kostengutsprache nicht geleistet worden.

Als Fürsorgebehörde möchten wir Ihnen unsere Situation näherbringen.

- Die finanziellen Probleme, die zur Zeit in jedem Jahresbudget auftauchen, sind auch bei uns bekannt. Nicht zuletzt auch deswegen, weil uns vom Kanton Zürich immer mehr aufgebürdet wird. Inwiefern es gerechtfertigt ist, dass letztlich in den Gemeinden ausgetragen werden muss, was der Kanton und die Stadt nicht auf einen Nenner bringen können, kann hier nicht besprochen werden.
- Die städtischen Einrichtungen wirken auf die therapiesuchenden Menschen recht attraktiv. So sind ihnen gewisse Vorteile gegenüber den kantonalen Einrichtungen nicht abzusprechen; vor allem ist es der Sog der Stadt, der letztlich den Ausschlag gibt, eine städtische Wohngemeinschaft aufzusuchen. Die Fürsorgebehörde wird nie in diese Beratung miteinbe-

zogen, sondern einfach vor die Tatsachen gestellt und aufgefordert, zu bezahlen.

- Eine junge Frau aus unserer Gemeinde lebt seit gut einem Jahr in der Stadt Zürich. Seit September 1992 wohnt sie im Wohnheim X, wo sie sich gut eingelebt hat. Das gegenseitige Vertrauen, das in dieser Zeit aufgebaut wurde und die ersten Möglichkeiten, sich wieder mit mitmenschlichen Beziehungen auseinanderzusetzen, erachten wir als sehr positiv.
- Sachlich betrachtet können wir uns die Kostengutsprache mit der neuen Tagestaxe nicht mehr leisten. Auch in unseren ländlichen Verhältnissen ist dies nicht die einzige Finanzierung einer Behandlung.
- Menschlich aber scheint uns ein Abbruch des Aufenthaltes sehr ungünstig und destruktiv. Die sozialen Strukturen und die Geborgenheit der Gruppe bilden die Rahmenbedingungen, in denen die junge Frau sich selbst und ihren Lebensweg finden kann.

Mit diesen Erläuterungen bitten wir Sie, unser Gesuch um eine Reduktion der Tagestaxe zu prüfen. Statt den von Ihnen festgelegten Fr. 390.– sind wir bereit, Fr. 210.– pro Tag zu bezahlen, was einer Taxerhöhung von 250% entspricht.»

Die Aktenlage und besonders das zitierte Schreiben der Gemeinde F veranlassen den Ombudsmann, mit folgender Eingabe an das soziale Gewissen der Vorsteherin des Sozialamtes zu appellieren:

Im Bewusstsein, damit «bloss einen» aus (dem Vernehmen nach) mehreren Dutzend Fällen herauszugreifen, möchte ich diesen dennoch zum Anlass für einige grundsätzliche Bemerkungen nehmen.

Sparen und Ausschöpfen unausgeschöpfter Ressourcen sind für die Stadt Zürich angesichts ihrer desolaten Finanzlage gewiss ein Gebot der Stunde. Sie darf ihm aber nicht um jeden Preis, namentlich nicht unter Verletzung verfassungsmässiger Rechte und Garantien massvoller Rechtshandhabung nachleben. In dieser Hinsicht erwecken die auf 1. Januar 1993 vorgesehenen Erhöhungen der Tagestaxen für die in den städtischen Kinder- und Jugendeinrichtungen plazierten Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich und die Art und Weise ihrer Einführung nun doch erhebliche Bedenken. Allein das *Ausmass* der Taxerhöhungen – um über 400% im vorliegenden Fall – wirkt auf den aussenstehenden Beobachter beklemmend und ruft, wenn man sich zum Vergleich die ungnädige Reaktion des Bezirksgerichts Zürich auf die Mietzinserhöhungen bei Wohnungen in Liegenschaften des Fiskalbereichs vergegenwärtigt, schon der Frage nach ihrer Verhältnismässigkeit. Hinzu kommt, dass der Stadtrat den die Grundlage für das «Reglement des Sozialamts über die Tagestaxen in den städtischen Kinder- und Jugendeinrichtungen» bildenden Beschluss erst am 11. November 1992 gefasst hat, in einem *Zeitpunkt* also, wo für vorbereitende Handlungen der Betroffenen zur Verkraftung oder (mittels Umpla-

zierungen) Vermeidung der angehobenen Taxen kaum mehr ausreichende Frist zur Verfügung stand. Wiederum zum Vergleich sei erwähnt, dass das Bundesgericht eine zweimonatige Frist für die Ausserbetriebnahme von zuerst bewilligten Geldspielautomaten als zu kurz angesehen hat (BGE 97 I 761). Und hier geht es nicht bloss um Geldspielautomaten, sondern um betreuungsbedürftige Menschen. Die Einführung der massiv angehobenen Tagestaxen erscheint schliesslich nicht nur mit Blick auf die angesichts des erheblichen Anpassungs- und Umdispositionsbedarfs als verspätet erscheinende Ankündigung als problematisch, sondern in Fällen wie dem vorliegenden auch und vor allem mit Blick auf das durch die schockartige Tarifierhöhung gebrochene Vertrauen der zur Kasse gebetenen Gemeinden in eine kontinuierliche und einigermaßen schonende Tarifpolitik der Stadt Zürich. Verhältnismässigkeit und Vertrauensschutz als allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien und Grundrechte der Bundesverfassung – verlangen sie nicht in Fällen wie dem vorliegenden gebieterisch nach moderierenden Übergangs- und Einführungsmassnahmen, um den Betroffenen (Klientinnen und Klienten sowie Gemeinden) eine faire Chance zu geben, sich auf das neue Taxeregime einzurichten oder ihm durch Umplazierungen aus dem Weg zu gehen? Der Wege zur Vermeidung einer abrupten Tarifanhebung hätte es zwar viele gegeben, heute sind wohl die meisten verbaut. Einer immerhin ist noch gangbar und könnte sich in diesem und anderen Einzelfällen als wahrer Königspfad erweisen: Die Härteklausele im Sinne von Ziff. 7 des Stadtratsbeschlusses und von Ziff. 5 des Reglements des Sozialamts. Im Interesse von Frau A und anderer Mitbetroffener möchte ich an Sie appellieren: Nützen Sie die Härtefallklausel, machen Sie davon einen unerschrockenen, nicht nur budget- sondern vor allem auch grundrechtsbewussten Gebrauch! Die bedrängten jungen Menschen – und der Ombudsmann mit ihnen – werden es Ihnen zu danken wissen.

## Ergebnis

In einer ausführlichen Stellungnahme holt die Vorsteherin des Sozialamts wortgewaltig zu einer Begründung und Verteidigung ihres Tagestaxenreglements aus, verweist auf das ungelöste Problem des interkommunalen Lastenausgleichs und zitiert das Gutachten Buschor zum Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich, um sich danach ausserstande zu erklären, auf die mit dem neuen Reglement festgelegten Taxansätze zurückzukommen. Interessanterweise bleibt aber der ombudsmännische Appell zu einem grundrechtsbewussten Gebrauch der Härtefallklausel in der Stellungnahme ohne Resonanz, was den Ombudsmann hoffen lässt, der Heimplatz bleibe Frau A möglicherweise doch erhalten. Nach einer Mitteilung des ersten Zentralsekretärs des Sozialamts war das auch tatsächlich der Fall, aber nur noch bis Ende April 1993. Immerhin gelang es in dieser Zeit, für Frau A in einer nichtstädtischen Wohn-

gruppe in Wald (ZH) zu einem wesentlich tieferen Kostgeld einen neuen Therapieplatz zu finden.

Man mag Befriedigung darüber empfinden, dass derweise die für eine Umplazierung der Betroffenen erforderliche Zeit doch noch zugestanden worden ist und dass ihre Therapie an anderem geeignetem Ort fortgeführt werden kann. Es bleibt aber ein bitterer Nachgeschmack darüber, dass einzelne Menschen der Reformbedürftigkeit des zürcherischen Finanzausgleichs hohen Tribut zu zollen haben.

## II. Zeichen von Finanzknappheit bei Bürgerinnen und Bürgern

*Wo das Budget aus dem Ruder zu laufen droht, wird versucht, es durch Mehreinnahmen und besonders durch Drosselung oder Abwälzung von Kosten und Ausgaben wieder unter Kontrolle zu bringen. So bei den Gemeinwesen, so aber auch bei den privaten Budgets von Frau und Herrn Zürcher. Letztere bemühen zu diesem Zweck bald das verletzte Gerechtigkeitsempfinden, bald die hie und da etwas zurechtgebogenen Gesetze der Logik, oft genug das mitmenschliche Verständnis. Wie so oft, gilt es dann, die Schutzwürdigkeit der Anliegen abzuklären, Schutzwürdiges zu fördern und für weniger Schützenswertes mit einleuchtender Begründung Verständnis zu wecken.*

### 3. Wenn Weinflaschen ins Wanken geraten ...

#### Anliegen

Als Inhaber einer Weinhandlung an der W-Strasse wendet sich Herr E an den Ombudsmann, weil es das Tiefbauamt abgelehnt hat, ihm einen Schaden von insgesamt Fr. 480.– zu ersetzen, der ihm durch die mit dem Einsatz einer grossen Teerbelagsmaschine vor seinem Ladengeschäft verbundenen Erschütterungen entstanden sei; diese hätten einen im Keller aufgeschichteten Turm von Weinkartons zum Einsturz gebracht, wobei etwa 30 Flaschen «Aigle Les Murailles» in Brüche gegangen seien. Noch nie während seiner langjährigen Geschäftstätigkeit sei ihm ein Schaden entstanden, weil Weinkartons ins Rutschen geraten wären. Am fraglichen Tag X habe jedoch die Erde unter der schnaubenden und stampfenden Teerbelagsmaschine, einem wahren Ungetüm, zu dröhnen und zu zittern begonnen. Durch die Vibration hätten die im Keller aufgeschichteten Weinkartons zu tanzen und auseinanderzudriften begonnen, bis sie schliesslich krachend zu Boden gestürzt seien.

#### Abklärungen

Da der Ombudsmann die angegebene Schadensursache nach der Schilderung des Weinhändlers nicht von vornherein dem Reich der Phantasien zu-

ordnen mag, ersucht er das Tiefbauamt der Stadt Zürich zunächst um Vernehmung. Dieses lehnt eine Haftung der Stadt mit folgender Begründung ab:

«Bei den am Tag X im Bereiche des Hauses W-Strasse durchgeführten Tiefbauarbeiten handelte es sich um die notwendige Strasseninstandstellung im Anschluss an das Verlegen von . . . diversen Leitungen. Der nach bewährtem Muster durchgeführte Belagseinbau erfolgte mit Hilfe eines sogenannten Belagsfertigers der Marke HOESS. Dieser moderne, auf unzähligen Baustellen seit vielen Jahren eingesetzte Maschinentyp und die erprobten Walzen für das Nachverdichten des Belags verursachen unter normalen äusseren Bedingungen keine übermässigen Einwirkungen auf ihre Umgebung. Demgemäss fehlt es hier zumindest am adäquaten Kausalzusammenhang zwischen den städtischen Belagsarbeiten und dem Schaden von Herrn E.»

Da der Ombudsmann die Wahrscheinlichkeitshypothese ex post gerne noch durch persönliche Wahrnehmung überprüfen wollte, liess er sich eine von der fraglichen Strassenbaufirma angekündigte einzigartige Gelegenheit nicht entgehen, dieselben Maschinen auf demselben Abschnitt der W-Strasse am Samstag, einem Tag Y, erneut im Einsatz zu sehen, diesmal für das Auftragen des letzten, definitiven Belags. Während dieses Vorgangs hielt er sich an der Stelle des Weinkellers auf, wo sich am Tag X das Unglück ereignet hatte, während sich sein Mitarbeiter direkt neben das Schaufenster der Weinhandlung stellte. Gestützt auf das Ergebnis des Augenscheins erstattete er dem Weinhändler abschliessend Bericht mit folgenden

#### Erwägungen

Der Augenschein vom Tag Y hat ergeben, dass der Einsatz des Belagsfertigers HOESS an der fraglichen Stelle im Weinkeller zwar wahrnehmbar war, dass das von ihm herrührende schwache Dröhnen aber keinerlei Vibrationen im Gefüge der Weinkartons auszulösen vermochte. Deutlicher spürbar war das Dröhnen der beiden dem Belagsfertiger folgenden und den Belag durch Stampfen verdichtenden Walzen, einer kleineren und einer grossen, das sich im Keller auf dem Boden und an den Wänden in geringfügigen, für eine Wanderbewegung der aufeinandergeschichteten Weinkartons jedoch niemals ausreichenden Vibrationen bemerkbar machte.

Auf dem Trottoir nächst dem Rinnstein lösten die drei Maschinen hintereinander zwar deutlich spürbare Bodenvibrationen aus, die jedoch für Ihre Weinflaschen keine Gefahr bedeuteten. Vor Ihrem nur wenige Meter vom Strassenrand entfernten Schaufenster konnten nurmehr harmlose Vibrationen registriert werden, die die ausgestellten, in labilem Gleich-

gewicht schräg gegeneinander gelehnten Weinflaschen nicht bewegen, ja nicht einmal die darin enthaltene Flüssigkeit erschüttern konnten.

Sie waren während unseres Augenscheins ebenfalls anwesend und räumten ein, «das sei in der Tat gar nichts im Vergleich zu dem, was Sie damals erlebt hätten». Zu unserer Überraschung brachten Sie nun plötzlich vor, es seien am Tag X eben andere Maschinen eingesetzt worden.

Das veranlasste uns, nochmals genau abzuklären, welche Strassenarbeiten mit welchen Maschinen am Tag X durchgeführt wurden. Das Ergebnis ist eindeutig: Der Einbau der Heissmisch-Tragschicht mit dem grossen HOESS-Belagsfertiger ist aus dem Baujournal ersichtlich. Dass der Belag am Tag X und nicht an einem andern Tag eingebaut wurde, geht sodann aus einem Lieferschein hervor, wonach am fraglichen Tag X 125 Tonnen Teer an die W-Strasse geliefert wurden.

#### Ergebnis

Unter diesen Umständen ist ein Zusammenhang zwischen den Belagsarbeiten vom Tag X und dem Einsturz eines im Keller Ihrer Weinhandlung aufgeschichteten Turms von Weinkartons, gefüllt mit «Aigle Les Murailles»-Flaschen, auszuschliessen. Damit entfällt eine Haftung der Stadt Zürich für den geltend gemachten Schaden. Die abschlägige Antwort des Tiefbauamtes ist daher nicht zu beanstanden.

Als Ursachen für das Malheur fallen meines Erachtens andere Umstände in Betracht: So scheint es mir beispielsweise etwas gewagt zu sein, einen mehr als mannshohen und nach drei Seiten hin freistehenden Turm auf der Standfläche eines einzigen, relativ kleinen Weinkartons aufzuschichten.

#### 4. Verunglückte Krankentransportrechnungen

##### Anliegen

Frau I stösst sich, wie sie in der Sprechstunde erklärt, an der Rechnungstellung der Stadt Zürich für einen Krankentransport des städtischen Sanitätskorps ins Triemlispital, weil dabei die Tatsache, dass es sich beim fraglichen Transport um einen Mehrpatiententransport gehandelt habe, ausser acht gelassen worden sei. Im Januar 1992 sei sie als Lenkerin eines Personenwagens durch fehlerhaftes Verhalten der Lenkerin eines anderen Wagens in einen Unfall verwickelt worden, der ihr und der fehlbaren Lenkerin verhältnismässig geringfügige Körperschäden zugefügt habe. Mit dieser zusammen sei sie nach Eintreffen der Rettungsequipe im gleichen Rettungsfahrzeug von der Unfallstelle ins Triemlispital gefahren worden. Für den gemeinsamen Transport seien ihr und der mitbeteiligten Frau je Rechnungen in der Höhe von Fr. 305.– zugestellt

worden. Da sie es nicht richtig finde, dass die Stadt für die eine und gleiche Fahrt zweimal in gleicher Höhe zur Kasse bitte, wie wenn die Sanitätsequipe an zwei verschiedenen Ecken der Stadt verunfallte Personen hätte aufnehmen und ins Spital überführen müssen, habe sie die Verwaltung zu einer Stornierung oder wenigstens Reduktion ihrer Rechnung aufgefordert, damit aber leider keinen Erfolg gehabt.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann lässt die Besucherin noch in der Sprechstunde wissen, die Stadt sei im Prinzip berechtigt, sich für ihre Dienstleistungen von jenen Personen entschädigen zu lassen, welche sie beanspruchten. Im vorliegenden Fall also auch von ihr, da ja nebst der Unfallverursacherin auch sie einen Krankentransport beansprucht habe. An ihr als Geschädigter liege es alsdann, sich für ihre Auslagen an der Unfallverursacherin bzw. deren Haftpflichtversicherung schadlos zu halten. Krankentransporte dürften im übrigen nicht mit Taxifahrten verglichen werden, da sie den Benützern in personeller und sachlicher Hinsicht (aufwendige medizinisch-technische Infrastruktur) ein ganz anderes Rendement lieferten. Eine andere Frage sei aber, ob die in diesem Fall praktizierte Rechnungstellung tarifkonform sei. Diese Frage legt der Ombudsmann dem als Rechnungs- und Inkassostelle der Sanität fungierenden Amt für Sozialversicherung mit der Bitte vor, die den beiden Damen bzw. ihren ausserhalb Zürichs liegenden, mit der Stadt durch einen Vertrag verbundenen Wohngemeinden in Rechnung gestellten Taxpositionen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Mehrpatientensondertarif zu überprüfen.

#### Erledigung

Aufgrund der einlässlichen Vernehmlassung des Amtes für Sozialversicherung kann der Ombudsmann Frau I unter anderem folgendes mitteilen:

Dienstleistungen der Sanität für Einwohner der Vertragsgemeinden X und Y sind direkt an die Verwaltungen dieser Gemeinden zu verrechnen. Diese belasten die Transportkosten ihren Gemeindeeinwohnern voll oder teilweise weiter.

Im Januar 1992 hat das Amt für Sozialversicherung aufgrund der Angaben auf den Einsatzprotokollen folgende Rechnungen ausgestellt:

Gemeinde X: Einsatzprotokoll Nr. ...	
Rechnung Nr. ... für Frau I	Fr.
- Grundtaxe	115.00
- Notfallzuschlag für unaufschiebbare Transporte	160.00
- Kilometerpauschale auf Stadtgebiet	<u>30.00</u>
Total	305.00

Gemeinde Y: Einsatzprotokoll Nr. ...

Rechnung Nr. ... für Frau R

- Grundtaxe	115.00
- Notfallzuschlag für unaufschiebbare Transporte	160.00
- Kilometerpauschale auf Stadtgebiet	<u>30.00</u>
Total	305.00

Die Rechnungen wurden anhand der Grunddaten vollautomatisch fakturiert. Leider versäumte die Rettungsequipe in den Einsatzprotokollen einen Hinweis auf den Mehrpatiententransport, weshalb die gefahrenen Kilometer und der Notfallzuschlag auf beiden Rechnungen voll belastet worden sind.

Das Amt für Sozialversicherung hat den Ombudsmann aus diesem Grunde mit Schreiben vom 11. März 1992 von folgender Berichtigung des Irrtums in Kenntnis gesetzt:

«Die Gemeinden X und Y werden schriftlich über das Versehen informiert. Wir lassen Ihnen eine Kopie unserer Schreiben an die beiden Gemeinden zugehen.

Die Differenzbeträge von je Fr. 95.- (Fr. 15.- Anteil Kilometerpauschale und Fr. 80.- Anteil Notfallzuschlag) werden den Gemeinden zurückvergütet und diese ermuntert, die Differenz ihren Einwohnerinnen zu erstatten, sofern ein Kostenanteil an diese verrechnet worden ist.»

Das Amt bedauert diesen Fehler und bittet Sie dafür um Entschuldigung.

#### 5. *Tragung von im privaten Interesse auf öffentlichem Grund verursachten Kosten*

##### Anliegen

Herr P hat auf seinem Grundstück durch eine private Baufirma einen Parkplatz erstellen lassen. Mit der Baubewilligung ist ihm aufgegeben worden, auf das dem Parkplatz vorgelagerte Trottoir eine Auffahrtsrampe pflastern und dafür eine dem Hauszugang vorgelagerte alte Rampe beseitigen zu lassen. Diese Arbeiten wurden durch die beauftragte Firma weisungsgemäss ausgeführt. Dagegen lehnte es die Firma ab, die die neue Rampe umgebende Asphaltenschürze und den die alte Rampe ersetzenden Belag aufzutragen. Für diese Arbeiten verwies sie P an eine andere Firma oder die Stadt Zürich. P wählte dafür die Stadt Zürich aus und erteilte ihr ohne Einholung eines Kostenvoranschlags, im Vertrauen auf eine effiziente und kostengünstige Arbeit, entsprechende Aufträge. Nach deren Ausführung stellte ihm das Tiefbauamt dafür Rechnung im Gesamtbetrag von Fr. 4079.-. Da sich das Tiefbauamt nicht geneigt zeigte, den als übersetzt empfundenen

Rechnungsbetrag zu reduzieren, wendet sich P an den Ombudsmann. Er macht geltend,

- für die Entfernung der alten Rampe auf öffentlichem Grund habe nicht er aufzukommen; die Kosten des neuen, vom Tiefbauamt über die Länge beider Rampen gezogenen Belagsstreifens seien um die Länge der alten Rampe zu reduzieren;
- der Arbeitsaufwand von 5 Mann zu je sechs Stunden sowie die Menge des verrechneten Belagsmaterials seien unverhältnismässig hoch, wie sich anhand einer bei einem privaten Strassen- und Tiefbauunternehmen eingeholten Vergleichsofferte im Betrage von Fr. 2015.- feststellen lasse.

#### Abklärungen

Am 8. Januar 1992 besichtigt der Ombudsmann die Örtlichkeiten an der Flickstrasse 20. Das städtische Tiefbauamt lässt sich beim Augenschein durch den zuständigen Strassenverwalter und einen weiteren Mitarbeiter vertreten. Zwecks Prüfung der Pläne der Baupolizei sucht er am 16. Januar 1992 den zuständigen Kreisarchitekten auf. Am 20. Januar 1992 erhält er vom städtischen Vermessungsamt wunschgemäss einen Detailplan (Handriss, nachgeführt bis Ende Mai 1933). Am 24. Januar 1992 sucht er das zuständige Notariat und Grundbuchamt auf, wo er in die Bücher und Pläne Einsicht nimmt. Nach diesen Abklärungen in tatsächlicher Hinsicht nimmt er Rücksprache mit dem Rechtsdienst des Tiefbauamtes der Stadt Zürich, welcher ihm in rechtlicher Hinsicht mit Schreiben vom 6. Februar 1992 Bericht erstattet.

Gestützt auf diese Abklärungen teilt er Herrn P abschliessend mit:

#### Erwägungen

##### A Entfernung der alten Rampe

###### 1. Tatsächliches

Im Zusammenhang mit der Erstellung einer Auffahrtsrampe zur Erschliessung des neuen Parkplatzes über das Trottoir (Bausektionsbeschluss Nr. .../91, Ziff. I.7) verlangte das Tiefbauamt der Stadt Zürich von Ihnen zur Rückgewinnung von öffentlichen Parkiermöglichkeiten am Strassenrand die Entfernung einer an anderer Stelle bereits bestehenden und als nutzlos beurteilten Rampe auf Ihre Kosten. Diese alte Rampe befand sich auf der Höhe Ihres Gartentores und bildete die direkte Fortsetzung des zwischen Hauseingang und Gartentor bestehenden Gehweges. Dass die Rampe in keinem funktionellen Zusammenhang mit Ihrer Liegenschaft gestanden habe, wie Sie annehmen, steht somit nicht zweifelsfrei fest.

Bevor die Flickstrasse gebaut wurde, grenzten die heutigen Grundstücke Kat.-Nr. 1234 und 2345 aneinander. Ihr Grundstück (Kat.-Nr. 1234) reichte

damals mit anderen Worten bis zur Mitte der heutigen Flickstrasse. Auf Grund eines zwischen dem damaligen Eigentümer Ihrer Liegenschaft ... und weiteren Grundeigentümern im Dezember 1924 abgeschlossenen Vertrages (genehmigt durch den Vorstand des Bauamtes I ... ; Quartierplanverfahren ...) wurde 1925 die Flickstrasse durch das Bauunternehmen Klotz gebaut. Die Strassenbauarbeiten wurden im Sommer 1925 abgeschlossen. Die Bauabnahme erfolgte am 18. Juni 1925. Die Bauabrechnung des beauftragten Ingenieurbüros enthält in 19 verschiedenen, detaillierten Posten keinen Hinweis auf eine Auffahrtsrampe. Das heutige Grundstück Kat.-Nr. 1234, das Ihnen gehört, war damals noch nicht überbautes Wiesland. Die Flickstrasse (... heute Kat.-Nr. 3456) wurde nachträglich durch Vertrag formell ins Miteigentum der anstossenden fünf Grundeigentümer übergeführt. Die öffentliche Beurkundung erfolgte am 21. Oktober 1926. Als neuer Eigentümer Ihrer heutigen Liegenschaft erscheint in diesem Vertrag Dr. H. Das Jahr 1926 gilt als Erstellungsjahr des Hauses Flickstrasse 20 (Auskunft der kantonalen Gebäudeversicherung). Allerdings findet sich in den Büchern des Grundbuchamtes an anderer Stelle ein Hinweis, worin das heutige Grundstück im Jahre 1928 noch als «Bauplatz» bezeichnet wird. Im bis Ende Mai 1933 nachgeführten Handriss im Massstab 1:250 des städtischen Vermessungsamtes sind die Flickstrasse samt Trottoir sowie das Haus Flickstrasse 20 mit dem heutigen (für Autos zu schmalen) Gartentor eingezeichnet. Auffahrtsrampen sind keine ersichtlich, allerdings auch nicht vor Liegenschaften mit «Autoremise». Mit öffentlich beurkundetem Kaufvertrag veräusserten Dr. P's Erben die heute Ihnen gehörende Liegenschaft Kat.-Nr. 1234 samt einem Viertel Miteigentumsanteil an der Privatstrasse Flickstrasse an K, Ihren Grundeigentums-Vorgänger. Erst im Februar 1951 wurde die Flickstrasse an die Stadt Zürich abgetreten und als öffentlich erklärt. Ein Übernahmeprotokoll liegt nicht vor bzw. ist beim Stadtplanungsamt der Stadt Zürich nach Angaben des Tiefbauamtes nicht greifbar. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Flickstrasse im Jahre 1951 mit Rechten und Pflichten ins Eigentum und in die Verfügungsgewalt der Stadt Zürich übergegangen ist.

Wann die fragliche alte Rampe gebaut worden ist, ist nicht bekannt. Sowohl vor als auch nach 1951 konnte sie indessen nur der Flickstrasse 20 gedient haben.

###### 2. Rechtliches

Die alte Auffahrtsrampe befindet sich auf öffentlichem Grund und ist selbst Bestandteil des öffentlichen Grundes (Akzessionsprinzip), für dessen Unterhalt das Gemeinwesen aufzukommen hat. Indessen erscheint es zunächst als selbstverständlich, dass die durch private Bauherren auf öffentlichem Grund im privaten Interesse verursachten Kosten auch durch diese privaten Grundeigentümer getragen werden und nicht von Kanton

oder Stadt Zürich übernommen werden müssen. Dieser Grundsatz zieht sich wie ein roter Faden durch alle einschlägigen Rechtsgrundlagen (vgl. z. B. § 100 PBG), insbesondere durch diejenigen über die Benützung des öffentlichen Grundes (vgl. als Beispiel die kantonale Verordnung über die private Inanspruchnahme öffentlichen staatlichen Grundes, Sondergebrauchsverordnung vom 24. Mai 1978, mit seitherigen Änderungen, GS 700.3, § 18).

Andererseits existiert trotz der hohen Regelungsdichte in diesem Bereich für die Frage der Kostentragung für die Rampenentfernung keine ausdrückliche Rechtsgrundlage. Auch an einer individuell-konkreten Norm (Auflage in Baubewilligung, Anmerkung im Grundbuch) fehlt es im vorliegenden Fall. Seit Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (PBG), welches eine Erschliessungspflicht statuiert, kommen ausserdem auch öffentliche Interessen ins Spiel (Verkehrssicherheit usw.; vgl. Normalien über die Anforderungen an Zugänge, Zugangsnormalien vom 9. Dezember 1987, GS 700.5).

Ist nun von einer echten Gesetzeslücke auszugehen, die per analogiam im Sinne der Sondergebrauchsverordnung usw. geschlossen werden darf (vgl. die Beispiele bei R. A. Rhinow/B. Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt am Main, 1990, Nr. 27, S. 83 f.), oder steht dem das Legalitätsprinzip entgegen?

Die Frage kann offen bleiben. Einmal, weil das Tiefbauamt zum Schluss kommt, es bestünden weder zivil- noch öffentlich-rechtliche Grundlagen, welche der Stadt erlauben würden, Ihnen die Kosten für die Beseitigung der alten Rampe zu überbinden, und sich bereit erklärt hat, die Rechnung anteilmässig zu reduzieren. Und sodann, weil es nicht Aufgabe des Ombudsmannes sein kann, Rechtsauffassungen der Verwaltung zum Nachteil seiner Klienten in Zweifel zu ziehen.

#### B Aufwand für die Anpassungsarbeiten

Die Besichtigung zeigt, dass die Belagsarbeiten in sehr guter Qualität sauber ausgeführt worden sind. Die Länge der Anpassungsarbeiten von 19,5 m hat sich einerseits dadurch ergeben, dass die alte Rampe hat entfernt werden müssen und andererseits dadurch, dass der Wasserablauf wegen des Gefälles gewährleistet bleiben musste. Die Breite der Belagsarbeiten ist durch die minimale Walzenbreite von 80 cm bedingt gewesen. Die gesamte Fläche auf öffentlichem Grund misst den Angaben des Tiefbauamtes zufolge 20,88 m<sup>2</sup>. Der zuständige Strassenverwalter macht geltend, anstelle einer Verrechnung nach Aufwand wäre das Tiefbauamt berechtigt gewesen, nach den vom Vorstand des Bauamtes I (mit Verfügung Nr. 251 vom 6. Mai 1991) genehmigten Verrechnungsansätzen des Strasseninspektorates für die Instandstellung bei Grabarbeiten im öffentlichen Grund (gültig ab 1. Juni 1991) eine Pauschalrechnung zu erstellen. Diese hätte sich bei einer Be-

lagsstärke von 12 cm auf rund Fr. 5000.– beziffert. Die verrechneten 6 Stunden à 5 Mann sind daher nach meiner Beurteilung nicht übertrieben. Auch die übrigen Rechnungsposten erscheinen mir als angemessen. Immerhin mussten 5 Tonnen Belagsmaterial herangeführt werden.

Die von Ihnen eingereichte Vergleichsofferte basiert auf einem Quadratmeterpreis von Fr. 163.– (exkl. Zufuhr resp. Abfuhr von Baumaterial und Maschinen). Sie geht indessen lediglich von 8,4 m<sup>2</sup> statt von 20,88 m<sup>2</sup> aus. Bei gleichen Quadratmeterzahlen gelangt man bei einer Berechnung nach der Vergleichsofferte praktisch zur selben Summe, wie der Ihnen in Rechnung gestellten ...

Zusammenfassend kann somit nach meinem Dafürhalten festgestellt werden, dass die Rechnungstellung dem tatsächlichen Aufwand für die Anpassungsarbeiten entspricht und unter diesem Aspekt nicht zu beanstanden ist.

#### Ergebnis

Aus juristischen Gründen hat sich das Tiefbauamt der Stadt Zürich bereit erklärt, die Rechnung Nr. ... im Gesamtbetrag von Fr. 4079.– insoweit zu reduzieren, als die Belagsarbeiten auf öffentlichem Grund durch die Entfernung der alten Rampe bedingt waren. Damit werden Ihnen im Ergebnis einzig die Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Einbau der neuen Auffahrtsrampe in Rechnung gestellt. Die zuständigen Stellen des Strasseninspektorates sind durch den Rechtsdienst des Tiefbauamtes vororientiert worden und werden Ihnen nach Erhalt einer Kopie dieses Schlussberichtes eine im beschriebenen Umfang herabgesetzte Rechnung zukommen lassen.

Um zu vermeiden, dass inskünftig von Privaten verursachte Kosten durch das Gemeinwesen übernommen werden müssen, werden die zuständigen Stellen von Bauamt I und Bauamt II jeweils eine entsprechende Bestimmung in die einzelne Baubewilligung aufnehmen und im Grundbuch anmerken.

#### 6. Wer trägt die Bestattungskosten?

##### Anliegen

Herr Z sucht den Ombudsmann auf, weil er sich mit einer Rechnung des Bestattungs- und Friedhofamtes der Stadt Zürich für die Bestattung seines Sohnes in der Höhe von Fr. 1455.– schwer tut. Dies aus zwei Gründen: Einmal, weil er sich die grundsätzliche Frage stelle, ob er überhaupt in der fakturierten Weise zur Kasse gebeten werden dürfe oder ob für diese Kosten nicht vielmehr



das Gemeinwesen – wenn nicht die Stadt Zürich, so die Gemeinde W – aufzukommen habe. Sodann, weil die Rechnung nicht konsequent den Stadtbürger tarif zur Anwendung bringe. Der Sohn sei drogensüchtig gewesen und der Aids-Krankheit erlegen, nachdem er seine letzten Lebensmonate im Heim einer sozialen Einrichtung zugebracht habe. Dort habe man es leider versäumt, ihn polizeilich in der Stadt Zürich anzumelden. Infolgedessen sei er formell in der Gemeinde W gemeldet geblieben, in welche er im August 1988 zugezogen sei. In Zürich aufgehalten habe er sich aber offensichtlich schon längere Zeit, weshalb er auch vom Fürsorgeamt der Stadt Zürich Unterstützungsleistungen erhalten habe. Die städtischen Instanzen verhielten sich daher widersprüchlich, wenn sie nun die Bestattungskosten auf ihn, den Vater, abwälzen wollten.

#### Abklärungen

Davon ausgehend, dass Verstorbene gegenüber dem Gemeinwesen ein bundesverfassungsrechtlicher Anspruch auf schickliche Beerdigung zusteht, und im Wissen darum, dass für die Tarifierung ausser dem Bürgerrecht insbesondere auch die Wohnsituation der Verstorbenen von Belang sind, ersucht der Ombudsmann das Bestattungs- und Friedhofamt, die Einwohner- und Fremdenkontrolle, das Zivilstandsamt und das Fürsorgeamt um Aufschlüsse und Stellungnahme zu den aufgetauchten Problemen. Das Ergebnis dieser Konsultation bespricht er abschliessend mit dem Chef des Bestattungs- und Friedhofamtes und gelangt darauf mit folgenden Überlegungen und Anträgen an Herrn Z:

#### Ergebnis

1. Die schweizerische Bundesverfassung verbürgt den Verstorbenen in Art. 53 Abs. 2 einen Anspruch auf schickliche Beerdigung als verfassungsmässiges Individualrecht, das von den nächsten Angehörigen geltend gemacht werden kann und einen unentgeltlichen Minimalstandard der Bestattung gewährleistet, wie er für den Kanton Zürich in dessen Verordnung vom 7. März 1963 (mit seitherigen Änderungen) über die Bestattungen (Bestattungs-VO, insbesondere §§ 55 ff.) konkretisiert worden ist. In Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsrecht dürfen die zürcherischen Gemeinden für die Bestattung ihrer Einwohner nach § 55 Abs. 1 unter anderem nur Rechnung stellen «für zusätzliche Leistungen, die durch besondere Wünsche der Angehörigen veranlasst wurden» (Ziff. 2). Bei der Anmeldung des Todesfalles Ihres Sohnes ging das Bestattungs- und Friedhofamt aufgrund der ihm vorliegenden Unterlagen davon aus, Ihr Sohn sei zuletzt in W wohnhaft gewesen, weshalb es zunächst dieser Gemeinde Rechnung für die Bestattungskosten stellte. Die Gemeinde W lehnte aber eine Kosten-

übernahme mit der Begründung ab, Ihr Sohn habe sich am 30. April 1990 nach R im Kanton Solothurn abgemeldet. Aus diesem Grunde richtete das Amt seine Forderungen mit der eingangs erwähnten Rechnung an Sie.

2. Obwohl Ihr Sohn in seinen letzten Lebensmonaten in Zürich polizeilich nicht mehr zur Anmeldung gelangte und mit der Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich zu bezweifeln ist, ob sein Heimaufenthalt bei der sozialen Einrichtung einen Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ZGB begründete, erklärte sich der Chef des Bestattungs- und Friedhofamtes im kürzlichen Gespräch in Würdigung des verfassungsrechtlichen Anspruchs jedes Verstorbenen gegenüber dem Gemeinwesen auf schickliche Beerdigung entgegenkommenderweise bereit, *die Forderung seines Amtes auf dessen zusätzliche, durch Ihre Wünsche veranlasste Leistungen im Sinne von § 55 Abs. 1 Ziff. 2 der Bestattungs-VO im Gegenwert von insgesamt Fr. 680.– zu reduzieren*. Die Differenz von Fr. 775.– zu dem Ihnen in Rechnung gestellten Betrag ist das Bestattungsamt nach dessen Chef bereit, Ihnen zu erlassen. Diese Haltung, die Ihnen das Amt als Vorschlag zu einer gütlichen Regelung unterbreitet, scheint mir angesichts der Unsicherheit bezüglich der Wohnsituation Ihres Sohnes zu dessen Lebzeiten fair und entgegenkommend zu sein, weshalb ich Ihnen empfehle, sie durch baldige Bezahlung zu honorieren. Das Amt wird Ihre Bereitschaft zur Begleichung seiner auf Fr. 680.– reduzierten Forderung als Anerkennung seiner verständnisvollen und entgegenkommenden Haltung zu schätzen wissen.

Ausnahmsweise lässt es der Ombudsmann bei diesem für Z weitaus befriedigender als für die gebeutelte Stadtkasse ausgefallenen Resultat nicht bewenden. Dass die Stadt Zürich bei der gegebenen Sach- und Rechtslage die Kosten des Entgegenkommens gegenüber Herrn Z allein auf ihre Kappe nehmen sollte, findet er nicht richtig, weshalb er die Gemeindeverwaltung W über das Entgegenkommen des Bestattungs- und Friedhofamtes orientiert und dieser Orientierung folgende Überlegungen folgen lässt:

Offen bleibt für mich die Frage, ob die Differenz zum Rechnungsbetrag in der Höhe von Fr. 775.– von der Stadtkasse Zürich zu tragen sei, nachdem Ihre Gemeinde nach Auskunft des Bestattungs- und Friedhofamtes seine ursprünglich an Sie gerichtete Rechnung unverzüglich retourniert hat. Meines Erachtens nicht zu Unrecht vertreten nämlich die zu dieser Angelegenheit ebenfalls konsultierten Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich und Fürsorgeamt der Stadt Zürich übereinstimmend die Auffassung, es müsse davon ausgegangen werden, der letzte Aufenthalt des Verstorbenen im Heim in Zürich entspreche einem Aufenthalt gemäss Art. 26 ZGB



und habe in Zürich keinen Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ZGB zu begründen vermocht. Jedenfalls sei der Verstorbene in der Limmatstadt nicht zur Anmeldung gelangt. Dennoch, liess mich das Fürsorgeamt ergänzend wissen, sei der Verstorbene vom 9. April 1991 bis zu seinem Tod von ihm gemäss § 44 des Sozialhilfegesetzes zulasten der Fürsorgedirektion des Kantons Zürich unterstützt worden, nachdem sich seine Angehörigen ausserstande erklärt hätten, weiterhin für seine Krankenkosten aufzukommen. Dessenungeachtet habe aber der Verstorbene während der Unterstützungszeit weder zivil- noch fürsorgerechtlichen Wohnsitz in der Stadt Zürich begründet. Da die Bestattungskosten nicht Gegenstand der Unterstützung im Sinne von Art. 3 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger sein könnten, erklärte sich das Fürsorgeamt ausserstande, sie zu übernehmen. Das Zivilstandsamt der Stadt Zürich schliesslich teilte mir unter anderem mit, seine Nachforschungen hätten ergeben, dass der Verstorbene im Zeitpunkt seines Ablebens tatsächlich in keiner Gemeinde angemeldet gewesen sei. Eine Anmeldung in der solothurnischen Gemeinde R sei von dieser Gemeinde infolge Rückzugs des Heimatscheins wenige Tage später wieder storniert worden. Im Todesregister sei deshalb W als letzter Wohnsitz eingetragen worden. Weder dem Zivilstandsamt noch der Einwohnerkontrolle W sei jedoch ein Todesschein zugestellt worden.

Mit Blick auf die die Wohnsitzfrage mangels einwohnerkontrollmässiger Fixierungen umgebenden erheblichen Unsicherheiten, insbesondere auch auf den Umstand, dass Ihre Gemeinde jedenfalls nicht mit Sicherheit als letzter Wohnsitz des Verstorbenen ausgeschlossen werden kann, *möchte ich Sie um nochmalige Prüfung bitten, ob sich Ihre Gemeinde nicht mit der Stadt Zürich in die Übernahme der nach Abzug des Angehörigenanteils (Fr. 680.-) verbleibenden Restkosten von Fr. 775.- (bis zum Rechnungsbetrag von Fr. 1455.-) teilen würde.* Ich bin mir bewusst, mit dieser Bitte den Bereich meiner Zuständigkeit zu verlassen, möchte sie mir aber dennoch in der Annahme nicht verkneifen, dass der weise Salomon daran möglicherweise seine Freude hätte.

Zu seiner Freude erreicht den Ombudsmann einige Tage später vom Gemeinbeschreiber im Auftrag des Gemeindepräsidenten von W folgende Mitteilung: «Im Vertrauen auf die Ausgewogenheit der Ratschläge des Ombudsmannes sowie im Hinblick auf eine weitere kleine Freude des weisen Salomon sind wir bereit, den Rest von Fr. 775.- der Bestattungskosten von M. Z. zu übernehmen. Der Einfachheit halber legen wir diesem Schreiben einen Check in dieser Höhe gleich bei.»

## 7. **Rechtsvorschlag oder nicht Rechtsvorschlag – das ist hier die Frage**

*Betreibungsämter bekommen die unbefriedigende Wirtschaftslage zufolge der geringeren Finanzkraft, Zahlungsfähigkeit oder Zahlungsbereitschaft vieler Schuldner sehr direkt und deutlich zu spüren. Dass bei ihrem Bemühen, der Flut der sich über sie ergiessenden Geschäfte Herr zu werden, auch einmal etwas schief laufen kann, ist weniger erstaunlich als der Umstand, dass es ihnen aufs Ganze gesehen noch immer gelingt, die Mehrarbeit verlässlich und korrekt zu bewältigen. Diesen Eindruck vermag auch der nachstehende Fall nicht zu verwischen.*

### Anliegen

Geschäftsführer D von der M AG beschwert sich über das Betreibungsamt, es habe die Firma durch sein Verhalten im Rahmen eines gegen sie laufenden Betreibungsverfahrens in ihren Schuldnerrechten auf willkürliche und widerrechtliche Weise verletzt und an den Rand eines Konkurses gebracht. Er begründet diese Beschwerde wie folgt: Im September 1991 sei der Firma auf dem Amtshilfeweg ein Zahlungsbefehl über Forderungen im Gesamtbetrag von Fr. 600.- zugestellt worden. Da die Firma den Bestand der Forderungen bestritten habe, hätte er, D, gegen die Betreibung durch Eintrag seiner Unterschrift in die auf dem Zahlungsbefehlsformular dafür vorgesehene Aussparung Rechtsvorschlag erhoben. Zu seiner Überraschung habe er dann statt der erwarteten Vorladung vor den Rechtsöffnungsrichter im Januar 1992 eine Konkursandrohung erhalten. Da ihm das Betreibungsamt dafür anlässlich einer persönlichen Vorsprache keine befriedigende Erklärung zu geben vermocht und sich auf den Standpunkt gestellt hätte, es sei seinerseits nicht gültig Rechtsvorschlag erhoben worden, habe er die Forderungen zur Abwendung des drohenden Konkurses gegen seinen Willen beglichen, gleichzeitig aber gegen das Vorgehen des Betreibungsamtes Beschwerde im Sinne von Art. 17 SchKG geführt. Zur anschliessenden Beschwerdeführung beim Ombudsmann habe ihn der Hinweis des Gerichtssekretärs der aufsichtsführenden Bezirksgerichtsabteilung veranlasst, auf seine Aufsichtsbeschwerde werde nach Begleichung der eingetriebenen Forderung mangels aktuellen schutzwürdigen Interesses seinerseits an einer Beurteilung voraussichtlich nicht eingetreten.

### Abklärungen

Nachdem das bezirksgerichtliche Beschwerdeverfahren durch Nichteintretensentscheid abgeschlossen ist, lädt der Ombudsmann das Betreibungsamt zur Vernehmlassung ein und nimmt zur Angelegenheit anschliessend wie folgt Stellung.

## Erwägungen

1. Der Entscheid eines Betreibungsamtes darüber, ob vom Betriebenen gültig Rechtsvorschlag erhoben worden sei, kann nach dem Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz von beiden Parteien des Betreibungsverfahrens mittels Beschwerde an die Aufsichtsbehörde (Art. 17) angefochten werden: Vom Gläubiger wegen Entgegennahme eines ungültigen und vom Schuldner wegen Ablehnung eines gültigen Rechtsvorschlages. Mit Ihrer Beschwerde an das Bezirksgericht Zürich haben Sie von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, freilich erst – wenn auch aus nachvollziehbaren Gründen – nachdem Sie die eingetriebenen Forderungen beglichen hatten. Mit Blick auf die Hängigkeit dieses Beschwerdeverfahrens im Zeitpunkt Ihrer Vorsprache bei mir, hielt ich es für richtig, Abklärungen meinerseits bis zu dessen Ausgang aufzuschieben. Dies, obwohl das Ergebnis des Verfahrens auch für mich voraussehbar war und ich mir Rechenschaft gab, dass die betreibungsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 17 SchKG von ihrem Zweck her begrenzt, auf verfahrensrechtliche Korrekturen gerichtet ist und nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung für die blosser Feststellung pflichtwidrigen Handelns eines Betreibungs- und Konkursbeamten nicht zur Verfügung steht (BGE 105 III 36/37). Nachdem das bezirksgerichtliche Beschwerdeverfahren erwartungsgemäss durch Nichteintretensentscheid vom 30. Januar 1992 abgeschlossen worden ist und Sie ein zwar nicht mehr aktuelles praktisches, wohl aber noch immer hinreichend schutzwürdiges Interesse an einer nachträglichen Abklärung und Beurteilung des Vorgefallenen haben, ist diese im folgenden an die Hand zu nehmen.
2. Ist das Betreibungsamt, so ist zu fragen, in der Sie betreffenden Betreibungssache mit Bezug auf seinen Entscheid über den Rechtsvorschlag einwandfrei oder mindestens auf vertretbare Weise vorgegangen?  
Nach Ihren Ausführungen in der Aufsichtsbeschwerde an das Bezirksgericht Zürich und in meiner Sprechstunde hat das Amt die gültige Rechtsvorschlagserhebung u. a. mit den Argumenten bestritten, Sie seien nicht in der Lage, den Beweis für die Rechtsgültigkeit der Unterschrift auf dem Zahlungsbefehl zu erbringen, die Unterschrift könnte gefälscht oder nachträglich auf die Betreibungsurkunde gesetzt worden sein und sei überdies eigenartig in den dafür ausgesparten Raum plaziert. In seiner im März 1992 von mir eingeholten Vernehmlassung macht das Betreibungsamt demgegenüber geltend, es habe die von Ihnen als Rechtsvorschlag geltend gemachte Unterschrift mangels einer weiteren Unterschrift als «Unterschrift des zustellenden Beamten oder Boten» angesehen. Im übrigen erklärte es, sich den Erwägungen des Bezirksgerichts Zürich im Aufsichtsbeschwerdeentscheid anschliessen und nicht weiter auf das Problem eintreten zu wollen. Ergänzend verwies es

auf die «zwischenmenschliche Problematik» der Angelegenheit, die sich einer sachlichen und nüchternen Bereinigung hindernd in den Weg gestellt habe.

3. Die vom Betreibungsamt für sein Verhalten angeführten Gründe vermögen bei objektiver Beurteilung nicht zu überzeugen. Zunächst beseitigt seine Argumentation in der Vernehmlassung, es habe Ihre Unterschrift als jene des Zustellbeamten gedeutet, seinen ursprünglich Ihnen gegenüber geäusserten Argwohn über eine nachträgliche Einsetzung der Unterschrift. In der Verwechslungsthese kann ein Eingeständnis für die fristgerechte Existenz der Unterschrift auf der Betreibungsurkunde erblickt werden. Gegen die geltend gemachte Missdeutung Ihrer Unterschrift als solche des Zustellbeamten spricht zunächst der Umstand, dass die Unterschrift zwar schwungvoll, aber keineswegs unleserlich zu Papier gebracht worden ist und dass eine doch wohl recht geringe Wahrscheinlichkeit bestand, das um Amtshilfe angegangene Betreibungsamt beschäftigte Zustellbeamte mit der Unterschrift «D» kongruenten oder zum Verwechseln ähnlichen Namenszügen. Tatsächlich war das im September 1991 auch nicht der Fall. Die damaligen Zustellbeamten trugen Namen, welche sich mit hinreichender Sicherheit von Ihrer Unterschrift hätten unterscheiden lassen. Sodann ist die Unterschrift direkt auf die dafür vorgesehene Leerzeile oberhalb des Vordrucks «Rechtsvorschlag» und nicht in die Aussparung für die «Unterschrift des zustellenden Beamten oder Boten» gesetzt worden. Diese blieb leer. Von Hand wurden in einer sich deutlich von Ihrem Schriftzug unterscheidenden Schrift vom Zustellbeamten lediglich das Zustelldatum und der Empfänger des Zahlungsbefehls («Herrn D») eingetragen. Unter diesen Umständen wäre es geboten gewesen, Zweifel über die Identität der Unterschrift vor einer Abstempelung des Zahlungsbefehls mit «kein Rechtsvorschlag» durch entsprechende Abklärungen auszuräumen. Dazu hätte um so mehr Anlass bestanden, als der Rechtsvorschlag vom Gesetz nicht an eine besondere Form gebunden ist und, selbst gegenüber dem Zustellbeamten, auch mündlich erhoben werden kann, und der Zustellbeamte mit Rücksicht auf die Schwere der mit der Ablehnung eines gültigen Rechtsvorschlages für den Betriebenen verbundenen Folgen jede nicht unbedingt gebotene formale Strenge vermeiden und nach dem Grundsatz «in dubio pro debitore» verfahren sollte (BGE 101 III 9 ff. insbesondere 13; Kurt Amonn, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, Bern 1980, S. 115). Indem das Betreibungsamt bei der Rechtsvorschlagsprüfung unter den gegebenen Umständen auf vorgängige Abklärung, insbesondere Rückfragen bei Ihnen und beim um Amtshilfe ersuchten Betreibungsamt, verzichtete und kurzerhand auf das Fehlen eines gültigen Rechtsvorschlages schloss, hat es es meines Erachtens an der gebotenen Umsicht fehlen lassen. Die von ihm angeführte zwischenmensch-

liche Problematik vermag das Vorgefallene zu erklären, aber nicht zu rechtfertigen. Aus den Erwägungen im Aufsichtsbeschwerdeentscheid des Bezirksgerichts Zürich vermag das Amt deshalb nichts zu seinen Gunsten abzuleiten, weil sie sich als solche über Ihre Beschwerdelegitimation zur Frage, ob gültig Rechtsvorschlag erhoben worden sei, gar nicht aussprechen. Bleibt, ebenfalls bloss als Erklärung, nicht als Rechtfertigung des betriebsamtlichen Vorgehens, lediglich die Feststellung, dass nur dort keine Fehler begangen werden, wo nicht gearbeitet wird, und dass selbst dem pflichtbewusstesten Angestellten, zumal wenn er, wie heute die Funktionäre der Betriebs- und Konkursämter, unter enormem Arbeitsdruck steht, einmal ein Fehler unterlaufen kann.

### Ergebnis

Aufgrund obenstehender Erwägungen gelange ich zum Schluss, das Betriebsamt habe es beim Entscheid der Frage, ob Sie gültig Rechtsvorschlag erhoben hätten, an der bei den konkreten Umständen gebotenen Umsicht fehlen lassen.

### III. Fallstricke der Verwaltungs-, Formular- und Computersprache

*Was an Formuldarstellungen, Oberflächengestaltungen, Fachwörtern, Abkürzungen, Computercodes und dergleichen für die Verwaltung normalerweise mit einem Gewinn an Klarheit, Prägnanz, Vollständigkeit und Verlässlichkeit der übermittelten Botschaften verbunden ist, wird für Bürgerinnen und Bürger oft genug zur Sprach- und Verständigungsbarriere oder gar zum Fallstrick. Konkurrieren solch mitteilungs-technische Fussangeln noch mit sachlich bedingter oder rechtlicher Komplexität einer Angelegenheit, so können selbst Verwaltungsangehörige ins Straucheln geraten und bedarf es erheblicher Anstrengungen, auf den Pfad der Tugend zurückzufinden – der Ombudsmann als Pfadfinder.*

### 8. Abschreibung ist nicht gleichbedeutend mit Erlass von Steuern

#### Anliegen

Frau W, die vom städtischen Steueramt für Staats- und Gemeindesteuern der Jahre 1987 bis 1991 Rechnungen im Gesamtbetrag von Fr. 55 567.80 erhalten hat, ersucht den Ombudsmann, für sie einen Steuererlass im Gesamtbetrag von rund Fr. 40 000.– zu erwirken. Zur Begründung macht sie geltend, die zugrunde liegende Ermessenseinschätzung sei infolge Erkrankung unangefoch-

ten geblieben, und beruft sich auf einen mit Schreiben des Steueramtes vom 8. Februar 1991 bereits ausgesprochenen Verzicht.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann lädt die Direktion des Steueramtes zunächst zu einer Vernehmlassung ein und gibt der Steuerpflichtigen anschliessend in einer Sprechstunde Gelegenheit zur Replik. Schliesslich bespricht er die Angelegenheit mit der Direktion des Steueramtes, dem zuständigen Hauptabteilungschef und dem Steuerbezugssekretär. Über das Ergebnis der Abklärungen orientiert er die Steuerpflichtige abschliessend wie folgt:

#### Erwägungen

Bekanntlich setzt ein Steuererlass einen Erlassgrund, eine finanzielle Notlage der Steuerpflichtigen, voraus (§ 123 des Gesetzes über die direkten Steuern, Steuergesetz vom 8. Juli 1951, mit seitherigen Änderungen, = StG). Den mir vorliegenden Akten und Informationen zufolge liegt ein solcher nicht vor. Massgeblich für die Beurteilung der Zumutbarkeit, Steuerrechnungen zu begleichen, sind die aktuellen finanziellen und persönlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen. Der Steuererklärung 1991 zufolge verfügen Sie über ein Reinvermögen von Fr. 125 564.–.

Zur Ermittlung Ihrer aktuellen finanziellen Lage händigte Ihnen das städtische Steueramt das Formular «Zumutbarkeits-Berechnung (Existenzminimum)» aus, das Sie ihm bis spätestens 15. November 1991 ausgefüllt hätten retournieren müssen. Sie unterliessen dies jedoch und liessen auch mich anlässlich der Sprechstunde trotz wiederholten Fragen in diesem Punkt weitgehend im Ungewissen.

Leider lässt Ihr bisheriges Verhalten gegenüber den Ihnen wie allen übrigen Steuerpflichtigen obliegenden steuerrechtlichen Verfahrenspflichten (§ 72 StG), selbst in Berücksichtigung Ihrer Krankheiten, Ihre Bereitschaft, das Ihre zu einer gerechten Besteuerung beizutragen, als nicht eben gross erscheinen. Hinzu kommt, dass Sie bis heute keinerlei Teilzahlungen geleistet, ja während all der Jahre keinen Rappen Steuern bezahlt haben, und zwar auch nicht für jenen Teil der zusammen mit Ihrem inzwischen verstorbenen Ehemann erzielten Einkünfte, der auf Ihr Erwerbseinkommen entfällt. Dabei hatten Sie keinerlei Grund zur Annahme, Ihr Verdienst als Büroangestellte in der Höhe von immerhin Fr. 73 450.– brutto (Lohnausweis für 1990) sei steuerfrei, noch hatten Sie Anlass anzunehmen, die Ihnen regelmässig zugestellten Steuerrechnungen seien für Sie nicht von Bedeutung. Dass sich die Steuerrückstände bis heute auf über Fr. 55 000.– summiert haben, hat nach meinem Dafürhalten nicht das Steueramt zu vertreten, das Ihnen auf entsprechende Zusicherungen hin stets – vielleicht allzulange – entgegengekommen ist.

Entgegenhalten lassen muss sich das städtische Steueramt meiner Meinung nach einzig – aber immerhin – die auf der Besprechungseinladung vom 8. Februar 1991 angebrachte Anmerkung: «Die Steuern 1987/88 von W. W. sel. werden abgeschrieben.» Meines Erachtens bedeutet «Abschreiben» von Steuern für den Laien soviel wie «Steuererlass», was aber nicht zutrifft (vgl. Weisung der Finanzdirektion des Kantons Zürich über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 26. November 1986, Zürcher Steuerbuch I A, Nr. 28/63, Rz 46 ff.). Die vom Steueramt für Abschreibungsmittelungen normalerweise verwendeten Formulare enthalten denn auch den deutlichen Hinweis auf eine allfällige Reaktivierung der abgeschriebenen Steuerforderung im Falle günstigerer finanzieller Verhältnisse der Steuerpflichtigen (vgl. Rz 51 der zit. Weisung). Relevant wäre die missverständliche Anmerkung vom 8. Februar 1991 indessen nur, wenn Sie im Vertrauen darauf in der Zeit bis zum Widerruf der Abschreibung vom 22. Oktober 1991 gutgläubig Dispositionen getroffen hätten, was jedoch nicht der Fall ist.

Für die Steuern 1987 und 1988 haften Sie im Rahmen von § 15 StG (Solidarhaftung der Ehegatten). ... Den Angaben des Steueramtes zufolge beträgt Ihr Anteil am Reineinkommen für die Steuern 1987/88 rund 80%. Es handelt sich somit um Steuern, die weitgehend auf Ihrem Erwerbseinkommen basieren.

Ein Steuererlass darf nicht zum Zweck der Abänderung einer Einschätzung oder zur Beseitigung der Folgen von Versäumnissen im Einschätzungsverfahren gewährt werden (Rz 7 der oben zit. Weisung). Zur Ermessenseinschätzung 1987/88 darf ich mich mangels Zuständigkeit nicht äussern. Schliesslich wäre das städtische Steueramt für den gewünschten Steuererlass nicht abschliessend zuständig (§ 126 Abs. 1 StG). Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 26. Mai 1982 kann das kantonale Steueramt gegen Erlassentscheide der Gemeindebehörden Einsprache erheben, sofern die erlassenen Steuern Fr. 1000.– für ein Steuerjahr übersteigen.

#### Ergebnis

Aufgrund der heutigen Informationslage kann ein Erlass der Staats- und Gemeindesteuern 1987 und 1988 nicht in Frage kommen.

Das Steueramt hat jedoch seine Gesprächsbereitschaft bekräftigt. Sofern Sie ihm die für einen Erlass erforderlichen Auskünfte erteilen, Ihre aktuellen finanziellen und persönlichen Verhältnisse offenlegen und entsprechende Belege einreichen würden, wäre es bereit, auf die Angelegenheit zurückzukommen und das Gesuch zu prüfen.

#### 9. Abrechnungen des Fürsorgeamtes – auch, aber nicht nur hohe Kunst des Rechnens

*Der nachfolgende Fall zeigt auf eindrückliche Weise, wie komplex und schwer berechenbar (im eigentlichen Sinne des Wortes) Situationen werden können, wenn das Fürsorgeamt, wie so oft, mit seinen Leistungen in Konkurrenz zu Leistungen von Sozialversicherungseinrichtungen tritt. Birgt schon das für seine Leistungen geltende Subsidiaritätsprinzip, verbunden mit den zeitlichen Verwerfungen der Leistungs- und Abrechnungsperioden, Fehlkalkulationsrisiken in sich, so trägt die durch die zahlreichen Codes und Abkürzungen selbst für nicht erstklassig geschulte Bedienstete erschwerte Lesbarkeit der elektronischen Kontenauszüge das ihre dazu bei, die Rechenschaftsablage zum Arithmetik-Kolleg werden zu lassen.*

#### Anliegen

Frau R wendet sich an den Ombudsmann, weil sie an der Richtigkeit und Korrektheit der Schlussabrechnung des Fürsorgeamtes zweifelt. Sie habe beim Eintritt in das Unterstützungsverhältnis ein Vermögen von rund Fr. 15 000.– eingebracht und vermöge nicht nachzuvollziehen, weshalb es in der Schlussabrechnung auf Fr. 5822.50 geschrumpft sei. Ihrem Wunsch nach einer detaillierten Abrechnung, die Aufschluss über die erwähnte Vermögensverminderung geben sollte, sei zwar vom Fürsorgeamt bereitwillig entsprochen worden. Die erhaltenen Informationen hätten sie aber eher noch stärker verwirrt.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann zieht vom Fürsorgeamt zunächst die einschlägigen Akten bei. Da die fragliche Abrechnung nicht aufgeht, bespricht er die Angelegenheit mit dem zuständigen Fürsorgesekretariat. Gleichentags erkundigt er sich bei der Zweigstelle Zürich der kantonalen AHV-Ausgleichskasse nach der Höhe der dem Fürsorgeamt ausbezahlten IV-Renten und beim Amt für Zusatzleistungen nach der Höhe der IV-Zusatzleistungen. Da die Summe der Unterstützungsauslagen des Fürsorgeamtes weiterhin unklar bleibt, übermittelt er dem Fürsorgesekretariat einen detaillierten Fragenkatalog und bespricht die Angelegenheit abermals auf dem Sekretariat. Da die neueste Abrechnung des Fürsorgeamtes weiterhin unausgeglichen bleibt und zudem nicht auf den Zahlen basiert, die es selbst als zutreffend bezeichnet, erstellt der Ombudsmann eine eigene Abrechnung, die er dem Fürsorgesekretariat übermittelt. Im darauffolgenden Schreiben beharrt das Fürsorgesekretariat jedoch auf dem Standpunkt, seine Abrechnung sei zutreffend, und beruft sich auf die Rechtsabteilung des Fürsorgeamtes. Der Ombudsmann setzt sich daher mit der Rechtsabteilung in Verbindung, die ihn bald darauf wissen lässt, seine Abrechnung sei zutreffend.

Aufgrund dieses Abklärungs-marathons orientiert er Frau R über ihr Unterstützungskonto abschliessend wie folgt:

## Erwägungen

### 1. Rechtliches

Grundsätzlich müssen Unterstützungsleistungen nicht an das Fürsorgeamt zurückerstattet werden, es sei denn, der Hilfeempfänger gelange infolge Erbschaft oder wegen eines Lotteriegewinns in günstige finanzielle Verhältnisse (§ 27 des Sozialhilfegesetzes [kantonales Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 14. Juni 1981, mit seitherigen Änderungen, = SHG]). Anders verhält es sich in der Regel mit Vorschüssen für IV-Renten und IV-Zusatzleistungen (§ 19 SHG). Diesbezüglich haben Sie entsprechende Formulare unterzeichnet, die die IV und das Amt für Zusatzleistungen ermächtigen, ihre Leistungen direkt an das Fürsorgeamt auszuzahlen (Drittauszahlung).

Eine Verrechnung von IV-Renten oder IV-Zusatzleistungen mit Unterstützungsleistungen ist nach dem Gesagten nur statthaft, soweit es sich bei den Unterstützungsleistungen um Vorschüsse handelt (vgl. dazu auch Art. 50 IVG i.V. mit Art. 20 und Art. 45 AHVG, Art. 12 ELG usw.). Dies bedeutet mit anderen Worten, dass rückwirkend ausbezahlte IV-Renten oder IV-Zusatzleistungen grundsätzlich nur mit in der gleichen Periode entstandenen Unterstützungsleistungen verrechnet werden dürfen. Nachträglich ausbezahlte IV-Renten oder IV-Zusatzleistungen müssen daher auf die einzelnen Perioden aufgeteilt werden, für die sie rückwirkend ausgerichtet worden sind.

### 2. Tatsächliches

In Ihrem Fall wurden Ihnen die IV-Rente rückwirkend ab 1. Juni 1988 und die IV-Zusatzleistungen rückwirkend ab 1. Juni 1989 zugesprochen. Eine «Verrechnungs»-Möglichkeit besteht somit, obwohl Sie bereits zuvor Fürsorgeleistungen empfangen haben, erst ab 1. Juni 1988 (für die IV-Rente) bzw. ab 1. Juni 1989 (für die IV-Zusatzleistungen).

#### 2.1. Unterstützungsauslagen:

Eine der Hauptschwierigkeiten bereitete die Ermittlung der Unterstützungsauslagen des Fürsorgeamtes für die Zeit vom 1. 6. 1988 bis 31. 12. 1988 und für die Zeit vom 1. 6. 1989 bis 31. 12. 1989, für die das Amt nicht zwei Zahlen, sondern nacheinander deren fünf als zutreffend bezeichnete.

In der folgenden Aufstellung finden Sie diejenigen Zahlen, die auf dem Ihnen bekannten Kontoauszug vom 9. 10. 1991 beruhen und die mit dem mir vom Fürsorgesekretariat ausgehändigten detaillierten EDV-Kontoauszug vom 14. 7. 1992 übereinstimmen. Danach betrugen die Unterstützungsauslagen:

- 01.01.1988-31.05.1988:	Fr. 6 260.00
- 01.06.1988-31.12.1988:	Fr. 8 856.70
- 01.01.1989-31.05.1989:	Fr. 9 263.55
- 01.06.1989-31.12.1989:	Fr. 9 634.70
- 01.01.1990-31.12.1990:	Fr. 24 086.90
- 01.01.1991-30.09.1991:	Fr. 13 759.90

#### 2.2 Einkünfte des Fürsorgeamtes (Sozialversicherungsleistungen):

Die IV-Rente betrug vom 1. 6. 1988 bis 31. 12. 1989 Fr. 765.- monatlich, ab 1. 1. 1990 Fr. 816.-. Die per 30. 4. 1990 erfolgte Nachzahlung von Fr. 16 217.- setzt sich zusammen aus 19 x Fr. 765.- zuzüglich 4 x Fr. 816.-, abzüglich Fr. 1582.- für ausstehende Beiträge. Vom Mai 1990 bis und mit Juli 1991 wurden 15 x Fr. 816.- ausbezahlt, zuzüglich die einmalige Teuerungszulage vom April 1991 im Betrage von Fr. 306.-. Die IV überwies dem Fürsorgeamt somit insgesamt eine Summe von Fr. 28 763.- für Renten.

Die dem Fürsorgeamt ausbezahlten *IV-Zusatzleistungen* beliefen sich auf:

- 01.06.1989-31.12.1989:	7 x Fr. 972.-	= Fr. 6 804.-
- 01.01.1990-31.03.1990:	3 x Fr. 1049.-	= Fr. 3 147.-
- 01.04.1990-30.09.1990:	6 x Fr. 1272.-	= Fr. 7 632.-
- 01.10.1990-31.12.1990:	3 x Fr. 1303.-	= Fr. 3 909.-
- 01.01.1991-31.07.1991:	7 x Fr. 1311.-	= Fr. 9 177.-
- 01.08.1991-30.09.1991:	2 x Fr. 1261.-	= Fr. 2 522.-
	Total	= <u>Fr. 33 191.-</u>

### 3. Kontoauszug vom 9. Oktober 1991:

Die dem Kontoauszug vom 9. Oktober 1991 zugrunde liegende Berechnung lässt sich anhand der oben unter Ziff. 2 genannten Zahlen wie folgt rekonstruieren:

	Unterstützungs-Auslagen	IV-Renten	IV-Zusatz-Leistungen	Krankenkassen-Vergütung 20.3.1991	Saldo zugunsten Fürsorgeamt
1.1.1988–31.5.1988	(Fr. 6 260.– werden nicht berücksichtigt)				
1.6.1988–31.12.1988	Fr. 8 856.70	–Fr. 1 582.00 Fr. 5 355.00			
1.1.1989–31.05.1989	Fr. 9 263.55	Fr. 3 825.00			
1.6.1989–31.12.1989	Fr. 9 634.70	Fr. 5 355.00	Fr. 6 804.00		
1.1.1990–31.12.1990	Fr. 24 086.90	Fr. 9 792.00	Fr. 14 688.00		
1.1.1991–30.09.1991	Fr. 13 759.90	Fr. 6 018.00	Fr. 11 699.00	Fr. 360.00	
Total	Fr. 65 601.75	Fr. 28 763.00	Fr. 33 191.00	Fr. 360.00	Fr. 3 287.75

#### 4. Richtlinien der Rechtsabteilung des Fürsorgeamtes

Der oben berechnete Saldo zugunsten des Fürsorgeamtes basierte auf einer Gegenüberstellung sämtlicher Auslagen mit sämtlichen Einnahmen seit dem 1. Juni 1988.

Im Dezember 1991 erliess die Rechtsabteilung des Fürsorgeamtes Richtlinien für die Abrechnung, die eine einheitliche Praxis innerhalb des städtischen Fürsorgeamtes, d.h. bei allen Fürsorgesekretariaten, gewährleisten sollen. [Darin wird die Meinung vertreten, angesichts von § 27 SHG dürften rückwirkend ausbezahlte Versicherungsleistungen nur mit in der gleichen Zeitperiode entstandenen Unterstützungsleistungen verrechnet werden. Ein allfälliger Überschuss dürfe nicht dazu verwendet werden, die vor dem Beginn der Versicherungsleistungen entstandenen Auslagen zu decken.]

Das Fürsorgesekretariat führte aus, die erwähnten Richtlinien hätten es zu einer neuen Abrechnung mit einem Saldo zu Ihren Gunsten von Fr. 5822.50 veranlasst:

	Unterstützungsausgaben	Einnahmen
1989	9 464.70	–
1990	24 086.90	13 565.–
1991 (–13. 9. 1991)	13 759.90	39 569.–
	<u>47 311.50</u>	<u>53 134.–</u>

Das Sekretariat hielt trotz Ihrer mit Brief vom 22. Januar 1992 geäußerten Zweifel an dieser Abrechnung fest. Im Antwortschreiben vom 13. März 1992 berief es sich auf «neue Berechnungsgrundlagen» und auf eine «neue Regelung». Gemeint sind damit nach eigenem Bekunden die oben zitierten Richtlinien der Rechtsabteilung des Fürsorgeamtes.

Der Betrag von Fr. 5822.50 wurde auf Ihr Postcheck-Konto überwiesen.

#### 5. Abrechnung des Ombudsmannes

Die Richtlinien der Rechtsabteilung des Fürsorgeamtes setzen nach Perioden *getrennte* Gegenüberstellungen von Unterstützungsauslagen einerseits und Einnahmen (IV-Rente, IV-Zusatzleistungen) andererseits voraus. Das ergibt folgende Abrechnung:

	Unterstützungs-Auslagen	IV-Renten	IV-Zusatz-Leistungen	Krankenkassen-Vergütung 20.3.1991	Saldo zugunsten Fürsorgeamt
1.1.1988–31.5.1988	(Fr. 6 260.– werden nicht berücksichtigt)				
1. Periode		–Fr. 1 582.00			
1.6.1988–31.12.1988	Fr. 8 856.70	Fr. 5 355.00			
1.1.1989–31.05.1989	Fr. 9 263.55	Fr. 3 825.00			
Total 1. Periode	Fr. 18 120.25	Fr. 9 180.00			Fr. 8 940.25
2. Periode					
1.6.1989–31.12.1989	Fr. 9 634.70	Fr. 5 355.00	Fr. 6 804.00		
1.1.1990–31.12.1990	Fr. 24 086.90	Fr. 9 792.00	Fr. 14 688.00		
1.1.1991–30.09.1991	Fr. 13 759.90	Fr. 6 018.00	Fr. 11 699.00	Fr. 360.00	
Total 2. Periode	Fr. 47 481.50	Fr. 21 165.00	Fr. 33 191.00	Fr. 360.00	–Fr. 7 234.50

Berücksichtigt man nun noch die von Ihnen selbst zu tragenden AHV-Beiträge (Unterstützungsleistungen werden für den laufenden Lebensunterhalt und nicht zur Deckung von Schulden ausgerichtet) von Fr. 1582.– (vgl. Ziff. 2.2) sowie den Ihnen vom Fürsorgeamt überwiesenen Betrag von Fr. 5822.50 (vgl. Ziff. 4), so lautet der Schluss-Saldo Fr. 170.– zugunsten des Fürsorgeamtes:

Ihr Guthaben gemäss obenstehender Abrechnung	Fr. 7234.50
minus Überweisung des Fürsorgeamtes	Fr. 5822.50
minus von Ihnen geschuldete AHV-Beiträge	<u>Fr. 1582.00</u>
Saldo zugunsten des Fürsorgeamtes	<u>Fr. 170.00</u>

#### Ergebnis

- Ihre Beschwerde erachte ich schon insofern als begründet, als es auch für den Ombudsmann ausserordentlicher Anstrengungen bedurfte, sich über die Abrechnungsgrundlagen einen Überblick zu verschaffen. In diesem Zusammenhang sind aus der Sicht des Ombudsmannes *die für den Bürger ungenügende Übersichtlichkeit und Klarheit der in Frage stehenden Abrechnung* zu bemängeln sowie die auch für den Ombudsmann nur schwer verständlichen Ausführungen im Schreiben des Fürsorgeamtes vom 13. März 1992 an Sie.
- Die von Ihnen beanstandete Abrechnung des Fürsorgeamtes erweist sich als unrichtig; der Saldo zu Ihren Gunsten hätte nicht Fr. 5822.50, sondern lediglich Fr. 5652.50 betragen. Angesichts der besonderen Umstände des vorliegenden Geschäftes sowie der Ihnen verursachten Umtriebe verzichtet die Rechtsabteilung jedoch darauf, von Ihnen die Differenz von Fr. 170.- zurückzufordern.
- Die in mehrfacher Hinsicht unzutreffende Abrechnung ist dadurch entstanden, dass
  - in der Spalte «Unterstützungsauslagen» für dieselben Zeiträume mehrere voneinander abweichende Zahlen vorlagen,
  - Ausgaben und Einnahmen nicht klar voneinander getrennt wurden, indem auch in der Spalte «Einnahmen» teilweise von den effektiven Einnahmen abweichende Zahlen eingesetzt wurden, weil letztere bereits mit Auslagen verrechnet wurden,
  - die einzelnen Abrechnungsperioden nur teilweise voneinander getrennt wurden, indem namentlich die beim Fürsorgeamt eingegangenen Sozialversicherungsleistungen nicht den entsprechenden Perioden zugeordnet wurden. Die summarischen Kontoauszüge eignen sich nicht zum Erstellen von Abrechnungen.

Der Ombudsmann hofft, es handle sich bei der beanstandeten Abrechnung um einen Einzelfall; andernfalls wäre die Situation bedenklich. Die Geschäftsleitung des Fürsorgeamtes versichert jedenfalls, sie werde prüfen, wie inskünftig ähnliche Fälle vermieden werden können.

Wie der Ombudsmann nachträglich erfährt, hat das Eidgenössische Versicherungsgericht in einem unveröffentlichten Urteil (vgl. Zeitschrift für öffentliche Fürsorge, 1992, Nr. 12, S.186 f.) bezüglich derartiger Abrechnungen dieselbe Ansicht wie der Ombudsmann vertreten: Das Fürsorgeamt habe Bestand und Höhe seiner Forderungen sowie die Leistungsperiode auszuweisen. Nur unter

dieser Voraussetzung bestehe Klarheit darüber, welche Forderungen in welcher Höhe und für welche Zeitspanne mit der Rentennachzahlung zur Verrechnung gebracht werden könnten.

#### 10. Zuschlagstaxe wegen ungültiger Fahrkarte?

*Im letzten Jahresbericht machte der Ombudsmann anhand zweier Fälle auf Fussangeln der Fahrausweispalette im Gebiet des Zürcher Verkehrsverbundes aufmerksam. Verhältnismässig oft bringen diese die Fahrgäste infolge eigener Unachtsamkeit oder Sorglosigkeit ins Straucheln. Mitunter sind sie aber auch in verwaltungsseitigen Kommunikationsdefiziten verankert, wie nachfolgendes Beispiel zeigt.*

#### Anliegen

Frau U, eine gebürtige Amerikanerin, die infolge Heirat schon seit einiger Zeit in Zürich lebt, recht gut Deutsch versteht, aber unüberhörbar noch immer gebrochen, mit deutlich amerikanischem Akzent, Deutsch spricht, beschafft sich für ihre regelmässigen Arztbesuche erstmals am Kiosk eine Kurzstrecken-Mehrfahrtenkarte. Ahnungs- und arglos habe sie der Kioskverkäuferin ihren Wunsch vorgetragen, worauf ihr diese, ohne Fragen zu stellen, eine Karte zu Fr. 15.- ausgehändigt und das Geld entgegengenommen habe.

Mit dieser Karte habe sie guten Gewissens, da kein Aufdruck unmissverständlich darauf hinweise, dass sie nur in Verbindung mit einem Halbpriisabonnement verwendbar sei, mehrere Fahrten ins Stadtzentrum unternommen bis zur unseligen Fahrt, auf welcher sie zwischen Bahnhof Wiedikon und Stauffacher in eine Fahrausweiskontrolle geraten sei. Als sie dem Inspektor fassungslos erklärt habe, kein Halbpriis-Abonnement zu besitzen, habe er sich durch keinerlei Erklärungen ihrerseits davon abhalten lassen, ihr eine Zuschlagstaxe von Fr. 50.- abzuverlangen. In ihrem Gerechtigkeitsempfinden und ihrer Ehre verletzt, habe sie sich weder bereit zu finden vermocht, die Taxe zu bezahlen noch ihre Personalien zu nennen. In ihrer Hilflosigkeit habe sie dem VBZ-Kontrollleur vorgeschlagen, den nahen Polizeiposten aufzusuchen, in der Hoffnung, dort höhere Gerechtigkeit zu erfahren. Die Polizei habe sich aber damit begnügt, dem Kontrollleur ihre Personalien bekanntzugeben, worauf ihr der Kontrollbeamte die Zahlungsaufforderung für die Zuschlagstaxe in die Hand gedrückt und sich verabschiedet habe. Ihre späteren Vorsprachen auf dem Büro für Taxzuschläge hätten leider nichts gefruchtet.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann, von einem früheren Fall her mit dieser Problematik bereits vertraut, beruft sich in seiner Eingabe an die VBZ auf jenen Präzedenzfall und führt anschliessend aus:

Das Vorkommnis hinterlässt, wie schon das eingangs erwähnte frühere, einen schalen Nachgeschmack und vor allem einige offene Fragen:

1. Wiederum fragt sich, ob die Abklärung der Kundinnenwünsche und des Mehrfahrtenkartenbedürfnisses (Halbpreisabo-Besitzerin oder nicht) hinlänglich gewesen sei, insbesondere wenn schon aufgrund der sprachlichen Ausdrucksweise der Kundin in Rechnung zu stellen war, dass es mit deren Kenntnissen des Fahrausweissortiments möglicherweise nicht besonders gut bestellt war. Frau U soll aus späteren Gesprächen mit befreundeten Zürchern ausserdem in Erfahrung gebracht haben, dass es um die Kenntnis darüber, dass es zwei Kurzstrecken-Mehrfahrtenkarten gebe, die eine für Halbpreisabonnenten und die andere für Habenichtse, allgemein miserabel bestellt sei.
2. Der Frau ist zuzustimmen, dass die Aufdrucke der ihr zum Verhängnis gewordenen Mehrfahrtenkarte eine Selbstkontrolle durch den Fahrgast praktisch verunmöglichen. Sie musste mich selbst in der Sprechstunde auf den zwischen beiden Karten – ausser der Preisdifferenz von 3 Franken – bestehenden kleinen und keineswegs besonders aufschlussreichen Unterschied aufmerksam machen: Den verschämt in die linke untere Ecke gesetzten Aufdruck «½ R.» bzw. «- R.» Er dürfte dem ahnungslosen Fahrgast dadurch noch zusätzlich harmlos erscheinen, dass er auf der Karte zum reduzierten Preis mit einem weiteren ½ in der oberen Kartenhälfte konkurriert und der Bedeutungsunterschied wohl nur Insidern bekannt sein dürfte. Die Preisdifferenz zwischen beiden Karten schliesslich ist mit Fr. 3.– keineswegs derart imposant, dass er einen Fahrgast, sofern er überhaupt von der Existenz zweier verschiedener Karten Kenntnis hat, aufhorchen und nachdenklich werden lassen müsste. Meines Erachtens sollte der *Aufdruck der preisreduzierten Mehrfahrtenkarte*, damit sie unkundigen Fahrgästen nicht zur Falle wird, etwas *kundenfreundlicher, informativer* gehalten sein, wie beispielsweise (dies als Anregung zuhanden des Zürcher Verkehrsverbundes):

<b>Zonen</b>	
<b>10</b>	
<b>2. Klasse</b>	
½ gültig nur für Inhaber von Halbpreisabonnements, für Kinder, Militärpersonen sowie für Hunde	
	Fr. 23.–
200	33254

Dann könnte man das Fallbeil eines Taxzuschlags mit weniger Gewissensbissen auf Fahrgäste niedergehen lassen, welche nicht im Besitz eines Halbpreisabonnements sind.

Noch verstärkt wird die Verwirrung durch den missverständlichen Aufdruck «½ Fahrberechtigung», der ja keineswegs eine halbe Fahrberechtigung meint. Sollte man statt von «Fahrberechtigung» nicht klarer von «Gültigkeitsdauer» sprechen? Da man normalerweise von links nach rechts liest, wäre die Stundenzahl zudem besser nach dem Wort «Gültigkeitsdauer» aufzudrucken, z. B.: «Gültigkeitsdauer: 24 Stunden».

Die Annahme, das Billettverkaufspersonal werde in seiner Gesamtheit die Bedarfserkundung der Fahrgäste in allen Fällen und stets mit letzter Sorgfalt betreiben, so dass der Fahrgast in blindem Glauben an die Gültigkeit des ihm verkauften Fahrausweises zusteigen kann, muss wohl Wunschen bleiben.

#### Erledigung

Die VBZ reagieren rasch und unpräntiös mit folgendem Schreiben:

«Die angesprochene Problematik ist uns seit längerer Zeit bekannt. Die meisten Fahrausweise müssen kombinierbar und für alle ZVV-Unternehmen gültig sein. Zur Zeit ist eine Fachgruppe bereits dabei, die anstehenden Fahrausweisgeschäfte zu bearbeiten.

Wir haben Ihren Vorhalt bei der betreffenden Verkaufsstelle vorgetragen, man kann sich dort jedoch nicht mehr erinnern. Wie Sie aber selbst schreiben, ist es schon vorgekommen, dass Karten falsch ausgegeben worden



sind, so dass wir bereit sind, diesen Zuschlag zu stornieren. Für die mangelnde Information und die Falschausgabe bitten wir Frau U um Entschuldigung.

Sehr gerne unterbreiten wir Ihren Vorschlag zur informativeren Oberflächengestaltung der Abonnement dem Zürcher Verkehrsverbund und danken für Ihre Bemühungen.»

#### IV. Das kostbare Gut «Arbeitsplatz»

*Wenn man der heutigen noch immer unbefriedigenden Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage etwas Positives abzugewinnen sucht, so kann es vielleicht im wiedererwachten Bewusstsein der Erwerbstätigen erblickt werden, dass es sich beim Arbeitsplatz um etwas keineswegs Selbstverständliches, sondern Kostbares und daher individueller Sorge und Pflege Würdiges und Bedürftiges handelt. Die Zeiten, in denen ihm ein beachtlicher Teil der Erwerbstätigen mit Gleichgültigkeit, ja oftmals Lieb- und Sorglosigkeit begegnete, liegen noch nicht lange zurück. In der Praxis des Ombudsmannes ist sowohl die neue Wertschätzung als auch der Umstand spürbar geworden, dass diese noch nicht Allgemeingut aller Arbeitnehmenden geworden ist, wie nachfolgende Fälle zeigen.*

##### 11. Bewerbungen um städtische Arbeitsplätze

###### Anliegen

Der bereits seit einigen Monaten arbeitslose W gibt in der Sprechstunde des Ombudsmannes seinem Unmut über die wiederholte, praktisch postwendende einsilbige schriftliche Ablehnung seiner Bewerbung um eine zweimal im Tages-Anzeiger ausgeschriebene Stelle in einem städtischen Amt Ausdruck und bittet den Ombudsmann, bei der Amtsleitung auf einen verbindlicheren, einfühlsameren, ihrer schwierigen Lage bewussteren Umgang mit Stellenbewerbern hinzuwirken. Er führt aus, die Promptheit und Kargheit der Absagen in seinem Fall lasse ihn an der Seriosität der Evaluation seiner Bewerbung und am Fingerspitzengefühl für die mitteilungstechnische Eröffnung der Hiobsbotschaft an einen Arbeitslosen zweifeln. Seiner Ansicht nach hätte sie ihm auch schonender eröffnet werden können, sei es in Form eines kurzen Gesprächs oder durch Beifügung weniger Worte der Begründung. Vor den Kopf gestossen habe ihn namentlich der Umstand, dass er telefonisch zur Einreichung einer Bewerbung auch auf die zweite Stellenausschreibung eingeladen worden sei, um zwei Tage später mit den gleichen Standardsätzen wie nach der Bewerbung auf die erste Ausschreibung wieder ausgeladen zu werden.

###### Abklärungen

Der Ombudsmann macht W auf die Rechtslage (keine Rechtsansprüche arbeitsloser Personen auf staatliche Indienstnahme, auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung, auf Begründung) und darauf aufmerksam, sein Malaise beschlage, wie er selbst einräume, die moralisch/psychologische Ebene, auf der er vielleicht auch die besondere, sich aus seiner gegenwärtigen Situation erklärliehe Sensitivität sowie die Rahmenbedingungen der mit dem Personalrekrutierungsproblem konfrontierten Dienststellen in Rechnung zu stellen habe. Dennoch orientiert er den Amtsleiter durch Kopie seines Protokolls über das Missbehagen, das seine Behandlung von W's Stellenbewerbung bei diesem hinterlassen hat, worauf der Amtsleiter dem Ombudsmann eine gesprächsweise Stellungnahme vorschlägt. Der Ombudsmann erklärt sich damit einverstanden und orientiert W über das Ergebnis des Gesprächs anschliessend wie folgt:

Ihrem Wunsch entsprechend, habe ich Amtsleiter X mit Schreiben vom 15. Januar vom Malaise, das seine Behandlung Ihrer Stellenbewerbungen bei Ihnen hinterlassen hat, in Kenntnis gesetzt. Er war freundlicherweise bereit, davon nicht bloss Kenntnis zu nehmen, sondern mir zu Ihren Händen die Rahmenbedingungen zu schildern, welche zu der Sie verletzenden Behandlung Ihrer Bewerbungen geführt haben. Herr X räumte unumwunden ein, nicht damit gerechnet zu haben, dass sich Bewerber, deren Offerte auf die erste Ausschreibung abgewiesen worden sei, auf die zweite Ausschreibung abermals bewerben könnten. Dabei sei er von der nächstliegenden Überlegung ausgegangen, es werde vernünftigerweise wohl niemand in ein zweites Rennen um einen Posten einsteigen, der bereits aus dem ersten Rennen geworfen worden sei. Entferntere Überlegungen, wie Sie sie angestellt hätten, dass nämlich aufgrund der ersten Ausschreibung einem Kandidaten oder einer Kandidatin der Weizen nur für wenige Tage oder Wochen geblüht habe und mit dessen oder deren Ausscheiden das Rennen wieder offen gewesen wäre, seien ausserhalb seines Gesichtsfeldes gelegen. Hinzu komme, dass die Ausschreibungen für diese Stelle – eine Stelle, die aufgrund ihres Aufgabenkreises noch bis vor wenigen Monaten in der Publikumsgunst nicht besonders hoch eingestuft gewesen sei – ein quantitativ und qualitativ unerwartet gutes Ergebnis gezeitigt hätten. In der Vorevaluation der Bewerbungen, unter denen sich solche bestqualifizierter Leute in Kaderpositionen aus verschiedensten Branchen befunden hätten, habe er daher in einer überzeitlichen Parforceleistung zahlreiche aus verschiedensten Gründen, keineswegs bloss wegen ungenügender Ausbildung, Erfahrungen und Leistungen, ausscheiden müssen. Im Bestreben, die davon Betroffenen möglichst rasch zu benachrichtigen, aber auch, um den Personalrekrutierungsaufwand in militärischen Grenzen zu halten und dadurch nicht paralysiert zu werden,

sei ihnen durch die Ihnen bekannten computerisierten Standardformulierungen geantwortet worden. Keineswegs ohne Verständnis für die Betroffenheit, welche diese Mitteilungen, zumal in ihrer Repetition, bei Ihnen erzeugt haben, bittet Sie Herr X aber auch um Verständnis für seine einem Kleinunternehmen vergleichbare Lage, die ein aus der Sicht der Betroffenen wünschbares, aber allein von einem Grossbetrieb aufzubringendes Rendement in der Personaladministration beim besten Willen nicht erlaubt. Gewitzigt durch die Erfahrung aus Ihrem Fall wird Herr X aber in künftigen Fällen wiederholter Stellenausschreibung die Eventualität von Mehrfachbewerbungen der gleichen Personen in Betracht ziehen, um deren Urheber potenzierte Enttäuschungen, wie sie Ihnen widerfahren sind, nach Möglichkeit zu ersparen.

## **12. Verwaltungsseitige Auflösung eines Dienstverhältnisses**

*Verwaltungsseitige Auflösungen von Dienstverhältnissen lassen sich auch durch den Ombudsmann in vielen Fällen nicht verhindern, weil stichhaltige Gründe dafür vorliegen. In diesen Fällen, die den Ombudsmann wegen der den Betroffenen oftmals drohenden Arbeitslosigkeit regelmässig menschlich stark beschäftigen, besteht seine Aufgabe darin, die Rechtmässigkeit der Auflösung zu überprüfen und sicherzustellen.*

### Anliegen

Mit Eingabe vom 8. und in einem Sprechstundengespräch vom 14. Oktober 1991 setzt V den Ombudsmann von der zunächst durch ordentliche Kündigung per 31. Oktober 1991 und am 17. September durch fristlose Entlassung erfolgten Beendigung seines Teilzeitdienstverhältnisses in Kenntnis und bittet ihn, diese als ungerechtfertigt empfundene Massnahme mit dem Ziel zu überprüfen, ihm die Fortführung des Dienstverhältnisses zu ermöglichen. Er macht geltend, vor der Kündigung seitens des Dienstchefs nie Vorhaltungen betreffend seine Arbeitsweise erfahren zu haben und daher zu Unrecht der Verletzung von Dienstpflichten beschuldigt zu werden. Die fristlose Entlassung sei, abgesehen davon, dass er der Verwaltung dazu keinen hinreichenden Grund geliefert hätte, in Verletzung seines Anspruchs auf vorgängige Anhörung ergangen.

### Abklärungen

Mit Schreiben vom 17. Oktober 1991 lädt der Ombudsmann das Sozialamt und das Personalamt der Stadt Zürich zu Stellungnahmen zur Beschwerde ein. Da die Stellungnahmen bezüglich der rechtlichen Würdigung einzelner Punkte gewisse Divergenzen aufscheinen lassen, die der Klärung rufen, bespricht er die

kontroversen Punkte eingehend mit Vertretern der beiden Ämter. Gestützt darauf und auf das Studium von Rechtsgrundlagen, Judikatur und Literatur gelangt er zu folgender Stellungnahme:

### Erwägungen

1. An der Kündigung der Vorsteherin des Sozialamts vom 25. Juli 1991 kristallisieren sich im wesentlichen zwei Fragen: War diese Kündigung zur Unzeit erfolgt? Und: erfolgte sie aus haltbaren Gründen, erscheint sie insbesondere nicht als missbräuchlich oder unverhältnismässig? In bezug auf die erste Frage fällt in Betracht, dass Sie nach eigenen Angaben ärztlich ausgewiesene Unfall- und Krankheitsabsenzen vom 30. Juni bis 14. Juli und vom 30. Juli bis 19. August 1991 verzeichnen. In der Zwischenzeit, d. h. vom 15. bis 29. Juli waren Sie arbeitsfähig. Zwar kündigten Sie dem Dienstchef mit Schreiben vom 24. Juli 1991 Ihren Spitalaufenthalt ab 30. Juli 1991 an, ohne jedoch Arbeitsunfähigkeit für die dem Klinikaufenthalt vorangehenden Wochen geltend zu machen oder gar ärztlich belegen zu lassen. Im Zeitpunkt der ordentlichen Kündigung, d. h. am 25. Juli, waren Sie somit nicht krankheits- oder unfallbedingt arbeitsunfähig, weshalb aufgrund der einschlägigen Bestimmungen von Personalrecht (Art. 40 Abs. 1) und OR (Art. 336 e Abs. 1 lit. b) auch nicht von einer Kündigung zur Unzeit gesprochen werden kann.

Das Sozialamt begründet die Kündigung mit einer Verletzung von Dienstpflichten im Sinne von Art. 44 des Personalrechts. Welche Dienstpflichten es konkret als verletzt ansieht, ist dem an Sie gerichteten Schreiben des Dienstchefs vom 22. Juli 1991 zu entnehmen. Sinngemäss wird Ihnen darin vorgeworfen, sich seit Ihrer Genesung Mitte April nicht mehr am Arbeitsplatz zurückgemeldet, sondern das Amt erst am 24. Juni über die Wiederaufnahme Ihrer Arbeit am 15. April 1991 (mit unfallbedingten Unterbrüchen) orientiert zu haben. Dabei hätten Sie, abgesehen von rechnerbedingten Abwesenheiten, zu keinem Zeitpunkt die Erlaubnis erhalten, dem Arbeitsplatz generell fernzubleiben, d. h. Ihren Auftrag als «freier Mitarbeiter» zu erfüllen. Sie hätten es ausserdem unterlassen, das Amt über Ihre unfallbedingten Absenzen in den Monaten April bis Juli zu orientieren. Sinngemäss werden mit diesen Vorhaltungen Verletzungen der Buchstaben b (Einhaltung der Arbeitszeit) und c (Befolgung der Anordnungen des Vorgesetzten) des Absatzes 2 sowie von Abs. 5 (Absenzenmeldepflicht) des Artikels 44 Personalrecht gerügt. Diese Vorhaltungen erscheinen denn auch bei Lichte besehen als plausibel, Ihre Entgegnung, Sie seien sich keiner Dienstpflichtverletzung bewusst gewesen, wenig überzeugend. Selbst wenn Ihnen mit Blick auf Ihren Auftrag eine externe Recherchiertätigkeit und die Zuhilfenahme Ihres eigenen Personalcomputers zugestanden worden sind, musste Ihnen einleuch-

nisse im Wege gestanden, zumal sie weder vom eidgenössischen noch vom kantonalen oder kommunalen Recht an eine besondere Form gebunden wird und somit auch mündlich hätte erfolgen können. Zudem sind keine ins Gewicht fallenden entgegenstehenden Interessen der Verwaltung sichtbar, die den Verzicht auf die vorgängige Anhörung hätten rechtfertigen können. Demgegenüber stellt eine fristlose Entlassung für den davon Betroffenen unzweifelhaft eine einschneidende, tief in die persönlichen Verhältnisse eingreifende Massnahme dar, bei der es angezeigt erscheint, vom Erfordernis der vorgängigen Anhörung des Betroffenen nur in ausserordentlich gravierenden Fällen abzurücken. Ein in diesem Ausmass gravierender Fall liegt hier, auch wenn man für die Verbitterung des Sozialamts über Ihr Verhalten im Vorfeld des Entlassungsentscheids einiges Verständnis aufzubringen vermag, meines Erachtens nicht vor. Würde man die Verwaltung schon in solchen Fällen vom Erfordernis vorgängiger Anhörung der Betroffenen dispensieren, so stände eine mit der Bundesgerichtspraxis kaum mehr vereinbare Relativierung des Gehörsanspruchs zu befürchten, indem er bald einmal in allen Fällen überwiegenden Interessen der Verwaltung geopfert werden wollte. Dem gilt es durch Aufstellung einer hohen, das Verhältnis von Grundsatz und Ausnahmen sicher bewahrenden Hürde für die Selbstdispen-sation der Verwaltung von der Anhörungspflicht vorzubeugen.

3. Ihre fristlose Entlassung hätte, wäre sie sowohl in der Sache als auch im Verfahren einwandfrei ergangen, zur Folge, dass der Verwaltung für die Gehaltszahlungen ab 17. September bis 31. Oktober 1991 ein Rückforderungsanspruch zustände. Der Umstand, dass das Sozialamt in problematischer Weise auf Gewährung der Gehörs- und Mitspracheansprüche des Betroffenen (Art. 41 Abs. 4 Satz 2 PR, Art. 4 BV) und des Finanzamts (Art. 41 Satz 2 AB PR) glaubte verzichten zu dürfen, lässt aber einen Verzicht auf eine Rückforderung ex aequo et bono als gerechtfertigt erscheinen. Der Anhörungsausschluss des Sozialamtes im Vorfeld Ihrer fristlosen Entlassung kann füglich als durch die unter Anhörungsausschluss seitens des Personalamts erfolgten Gehaltszahlungen bis Ende Oktober 1991 geheilt betrachtet werden. Aus diesem Grunde können Sie und die Stadtverwaltung mit den getätigten Gehaltszahlungen als per Saldo aller Ansprüche abgefunden betrachtet werden.

#### Ergebnis

1. Die Kündigung Ihres Dienstverhältnisses vom 25. Juli 1991 ist gültig und erscheint als gerechtfertigt. Das Dienstverhältnis endete somit am 31. Oktober 1991.
2. Ihre fristlose Entlassung vom 17. September 1991 leidet unter einem Verfahrensmangel (Ausschluss der in Art. 41 Abs. 4 Satz 2 PR, Art. 4 BV und

Art. 41 Abs. 2 AB PR verbürgten Anhörungs- und Mitspracherechte), der sie zumindest als anfechtbar erscheinen lässt.

3. Dieser Mangel kann aber als durch die Gehaltszahlungen bis Ende Oktober 1991, die vom Personalamt ohne Rücksprache mit dem Sozialamt angeordnet wurden, geheilt betrachtet werden.
4. Mit diesen Gehaltszahlungen erscheinen Sie als ehemaliger Arbeitnehmer und die Stadt Zürich als Arbeitgeberin unter diesen Umständen als per Saldo aller Ansprüche abgefunden.

#### V. Ambivalente Einstellung gegenüber Natur und Umwelt

*Der Übergang vom kurzfristigen Wohlstandsdenken zum Bewusstsein einer langfristig zu sichernden Wohlfahrt und entsprechend von der Domination der Natur zu einer geistigen Verbundenheit mit ihr ist in den Köpfen und mehr noch im täglichen Handeln vieler Zürcherinnen und Zürcher noch längst nicht vollzogen. Zu oft noch wird der administrative Einsatz für etwas mehr Naturnähe und weniger Umweltbelastung einseitig bloss als Übergriff in die individuelle Freiheit und das Eigentum empfunden und dessen eminent edukative und gesellschaftliche Dimension verkannt.*

#### 13. Pachtachfolge für Familiengartenareal

##### Anliegen

Als Pächterin eines Familiengartenareals wendet sich Frau S an den Ombudsmann, weil sie nach ihrer (ausserterminlichen) Kündigung des Pachtvertrags auf den 30. April 1992 darüber verunsichert ist, ob das Gartenbauamt der Stadt Zürich die als Nachfolgerin angebotene Familie N akzeptiere. Diese Familie habe sich ihr gegenüber bereit erklärt, den Garten im jetzigen Zustand zu übernehmen und ihr dafür – insbesondere für zwei Gartenhäuser und zwei Materialschöpfe sowie Werkzeuge – rund Fr. 5000.– zu bezahlen. Denselben Preis hätte sie schon ihrem Vorgänger bei Pachtantritt vor 6 Jahren bezahlt. Entgegen ursprünglich zum Ausdruck gebrachtem Wohlwollen des Kreisgenieurs ihrem Pachtachfolge-Vorschlag gegenüber habe das Gartenbauamt entschieden, die Parzelle nicht mehr zu verpachten, sondern darauf eine Blumenwiese mit einigen Obstbäumen anzulegen.

##### Abklärungen

Mit Schreiben vom 10. April 1992 ersucht der Ombudsmann das Gartenbauamt um Vernehmlassung. Dieses erstattet ihm mit Schreiben vom 28. April 1992 ausführlich Bericht. Gestützt darauf und auf das Studium der Akten kann er Frau S abschliessend wie folgt informieren:

## Ergebnis

Der zuständige Kreisingenieur stellt in Abrede, Sie im Glauben gelassen zu haben, das Gartenbauamt werde Ihren Pachtfolge-Vorschlag annehmen. Richtig sei, dass er Ihnen telefonisch mitgeteilt habe, er nehme Ihren Wunsch betreffend Pachtfolge zur Kenntnis, über die Verpachtung werde das Amt aber frei entscheiden. Er habe Sie wissen lassen, er gedenke, vor Antragstellung einen Augenschein vorzunehmen.

Wie es Ihnen mit Schreiben vom 16. März 1992 mitteilte, entschied das Gartenbauamt in der Folge, die Parzelle nicht mehr zu verpachten, sondern sie in eine öffentlich zugängliche, ökologisch wertvolle Fläche umzunutzen. In seiner Vernehmlassung begründet es seinen Entscheid wie folgt:

«... In der Regel werden solche Parzellen jahrelang, sogar jahrzehntelang von den gleichen Pächtern bewirtschaftet. Durch die zunehmende Bebauung und die damit einhergehende Bodenversiegelung gewinnen Grünflächen generell an Bedeutung als Naherholungsraum für Quartierbewohner und auch in ökologischer Hinsicht. Traditionell genutzte Gärten sind ökologisch nicht besonders wertvoll, da in der Regel Kunstdünger und Gifte eingesetzt werden. Längerfristig möchte das Gartenbauamt deshalb grössere zusammenhängende Flächen in ökologisch wertvolle Bereiche umnutzen. Um Härten zu vermeiden, wird auf Kündigungen soweit wie möglich verzichtet.

Erfolgt hingegen eine Kündigung von seiten des Pächters, so prüft das Gartenbauamt bei dieser Gelegenheit die Wünschbarkeit der Umnutzung, also den Verzicht auf die weitere Verpachtung. Kommt eine Verpachtung in Frage, so wählt das Gartenbauamt den neuen Pächter... unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen aus, die die vom Gartenbauamt erwünschte Bewirtschaftung der Fläche verlangt.

So möchte das Gartenbauamt zum Beispiel biologische Anbaumethoden unter Verzicht auf Kunstdünger und Insektizide sowie Pestizide unbedingt fördern. Hat es die Wahl, so bevorzugt es den sich dieser Idee verpflichtet fühlenden Bewerber. Eine solche Situation haben wir im vorliegenden Falle nicht. Die fragliche Parzelle soll nicht weiterverpachtet, sondern in eine naturnahe, öffentlich zugängliche Fläche umgewandelt werden, und zwar aus folgenden Gründen:

Das Grundstück grenzt an eine Waldfläche und liegt in der Freihaltezone D (Familiengärten/Campingplätze). Auf der Nordseite grenzt die Parzelle an eine stark befahrene Strasse, weshalb sie erheblichen Luftschadstoffmissionen ausgesetzt ist. Die Fläche ist andererseits ein warmer, südexponierter Hang und deshalb für Flora und Fauna als Magerstandort (trotz der Schadstoffbelastung) potentiell wertvoll. Rundherum wird gebaut, und mehr und mehr fehlen im fraglichen Perimeter bedeutsame naturnahe Flächen, weshalb der ökologische Wert des Grundstücks

steigt. Das Grundstück wird verständlicherweise immer wieder von Kindern aus dem Quartier belagert. Die Pächter reagieren auf diesen Druck mit Einzäunungen, was ebenso verständlich wie unerwünscht ist. Gute Gründe also, um eine naturnahe, öffentlich zugängliche Fläche zu schaffen...»

Gegen diese Begründung ist aus meiner Sicht nichts einzuwenden. Ich möchte nicht versäumen, in diesem Zusammenhang auf die ausführlichen Berichterstattungen in der Tagespresse der vergangenen Tage zum Thema «naturnahe Bewirtschaftung der Familiengärten» hinzuweisen.

Entgegen dem ursprünglichen Schreiben des Gartenbauamtes vom 11. Februar 1992, in welchem das Amt anscheinend davon ausgegangen ist, Sie hätten die nicht bewilligten Gartenhäuser erstellt, müssen die Bauten nicht auf Ihre Kosten entfernt werden. Hingegen haben Sie keinen Anspruch auf Ersatz der seinerzeit ausgelegten Fr. 5000.-, da private Vereinbarungen unter den Pächtern das Gartenbauamt nicht verpflichten. Vom Gartenbauamt hätten Sie gemäss Art. 299 OR nur Ersatz für Erneuerungen oder Änderungen fordern können, denen die Verpächterin schriftlich zugestimmt hat.

## 14. Freude und Leid mit einem Schülergarten

### Anliegen

Herr G wendet sich an den Ombudsmann, weil er sich als Bewohner und Eigentümer eines Hauses in Zürich im Verein mit anderen Eigentümern an dieser Strasse durch die unkonventionelle und scheinbar unkontrollierte Nutzung des angrenzenden Schulhausareals durch dessen Lehrkräfte in den Eigentümerrechten beeinträchtigt fühlt.

Vor einiger Zeit habe das Gartenbauamt den kleinen Pausenplatz in einer Art und Weise umgestaltet und den Schulgarten erweitert, welche für die Anwohner in den Nutzungsdimensionen, vor allem hinsichtlich der Grenzziehung zwischen Erlaubtem und Unstatthaftem, nicht mehr durchschaubar sei, weil sie amtlicherseits nie ausführlich über das Nutzungskonzept orientiert worden seien und die Lehrerschaft hinsichtlich der Nutzung offenbar über weitgehende Autonomie verfüge. So sei das an sich löbliche Projekt einer Magerwiese verwirklicht worden, wobei man sich zu wenig Rechenschaft gegeben habe, dass sich eine Magerwiese stark versame und in Wohngärten als Unkraut wieder wachse und sich ausserdem für Anwohner und Kinder als Quell von Blütenstaub- und Insektenstichallergien erweise. Ferner sei unlängst mit Hilfe von kegelförmig aufgerichteten Holzstangen eine Art «Indianerzelt» errichtet worden, das vor den gegenüberliegenden Liegenschaften weit in den Himmel hineinrage. Auch bei seinen Nach-

barn habe dieser Wigwam eher Verstimmung als Freude ausgelöst, denn er werde von ihnen weniger als kinderfreundliche Posse denn als Verunzierung der Aussicht empfunden. Etwas mehr «Bodennähe» in der Nutzung des Schulhausareals und vor allem etwas mehr Informationen über das Nutzungskonzept des Gartenbauamtes würde daher von allen Anwohnern sehr geschätzt.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann verhehlt dem Besucher nicht, dass er für das Bestreben der städtischen Ämter, bei den sich bietenden beschränkten Gelegenheiten zu etwas naturnäheren und damit auch menschen- und vor allem kinderfreundlicheren Zuständen zurückzukehren, wesentlich mehr Sympathie aufzubringen vermöge als für Interventionen, welche auf eine Rückkehr zu sterilen Rasenanlagen oder gar versiegelten Flächen abzielten. Wenn er sich zu einer Rückfrage beim Gartenbauamt entschliessen könne, so jedenfalls nur in der Absicht, zuhanden der Anwohner zusätzliche Aufschlüsse über das Nutzungskonzept für das fragliche Areal und Aufschlüsse über erlaubte und unstatthafte Nutzungen zu erhalten, um derweise vielleicht das zur Beilegung der Differenzen nötige Verständnis zu wecken. Also sprach der Ombudsmann, tat's und orientierte Herrn G gestützt auf die Vernehmlassung des Gartenbauamtes wie folgt:

#### Ergebnis

Grundsätzlich ist das Gartenbauamt zuständig für Schulhausumgebungen ausserhalb von Gebäuden und Belagsflächen. Dies hinsichtlich Unterhalt und Pflege wie auch bei Veränderungen und Neugestaltung. 1987 wurde von der Lehrerschaft der Wunsch zur Umgestaltung des für den Schulbedarf nicht mehr nutzbaren Asphaltplatzes angebracht. In intensiver Zusammenarbeit zwischen Lehrerschaft, Schulamt und Gartenbauamt wurden die Nutzungsideen der Lehrer zu einem Projekt umgesetzt. 1989 konnte das ausgereifte Projekt ausgeführt werden. Die Ziele können für die verschiedenen Bereiche folgendermassen lauten:

- Schaffung eines «Aussenschulraumes» mit Sitzelementen, vor allem für den naturkundlichen Unterricht
- Rückgewinnung von versiegelten Flächen und Ermöglichen von Sukzessionsflächen mit deren spezieller Vegetation
- Neupflanzung mit einheimischen und standortgerechten Pflanzen als Aktion mit Lehrern und Schülern (Herbst 1989)
- Erweiterung des alten Schüलगartens.

Für den Unterhalt dieser neu gestalteten Bereiche wurde ein Pflegeplan erstellt. Dieser beschreibt die Pflegeintensität sowie das zu erreichende

Bild/Aussehen der Anlage. Dieser Plan ist Ihnen vom Gartenbauamt persönlich erläutert worden.

Zur Nutzung des Schulareals:

Das Gartenbauamt auferlegt den Schulen grundsätzlich keine Nutzungsbeschränkungen. Wo durch spezielle Nutzungen Probleme für den Unterhalt oder die Sicherheit der Anlage entstehen, werden sie im gemeinsamen Gespräch gelöst.

Durch die Umgestaltung des Schulhausareals ist dessen Nutzung gewiss weniger lärmintensiv geworden. Wenn der frühere Platz noch zum Herumtollen mit Bällen, Fahrrädern und Rollschuhen einlud, so animiert die heutige Anlage zum beschaulichen Flanieren, Betrachten, Verweilen und Arbeiten. Der Aussenschulraum mit den versenkten Sitzelementen bietet einer Kindergruppe oder Schulklasse, vor allem für Unterrichtszwecke, Platz. Der in seiner Mitte gepflanzte Baum wird später so gross werden, dass genügend Schatten für den Sitzbereich entsteht. Heute ist der Schatten noch spärlich. Die indianerzeltartig aufgerichteten Holzstangen stellen einen zwar unvollkommenen, aber um so phantasievolleren Ersatz dar.

Ich vermag in diesen gemeinsamen Bestrebungen von Gartenbauamt, Schulamt und Lehrerschaft, auf den Schulhausanlagen wieder etwas mehr Naturnähe und Kinderfreundlichkeit zu praktizieren, mit dem besten Willen nichts Abwegiges oder gar Widerrechtliches zu erblicken und würde mich glücklich schätzen, wenn es Ihnen gelänge, sich das Positive solchen Gestaltens mit Sinnen, Herz und Verstand zu erschliessen.

#### Epilog:

Mit den Konzepten für Schulhausanlagen können es die städtischen Ämter den Anwohnern kaum je recht machen. Stehen Sportanlagen mit Hartplätzen und Spielwiesen in Frage, die ausser den städtischen Schulen in beschränkter Masse auch Vereinen und der Öffentlichkeit offenstehen, so riskieren die Ämter Beschwerden aus der Anwohnerschaft über Missbräuche und unzumutbaren Lärm, aber auch von Sportvereinen und Sporttreibenden über engherzige und unflexible Nutzungsordnungen. Führen die Ämter demgegenüber ehemals versiegelte Schulplätze in Grünflächen zurück, so verderben sie es möglicherweise mit Sportverbänden und Sporttreibenden oder aber wiederum mit der Anwohnerschaft (siehe oben).