

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)

1993

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 1993 den folgenden 23. Bericht:

Zürich, 22. Juni 1994

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

Allgemeiner Teil	5
I. 1993: «Courant normal» nach einem Année exceptionnelle	5
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel	5
1. Personal	5
a) Aktueller Bestand	5
b) Stellvertretung	6
2. Büroräumlichkeiten	6
3. Betriebsmittel	7
III. Öffentlichkeitsarbeit	7
1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte	7
2. Die 3. Europäische Ombudsmannkonferenz in Vitoria-Gasteiz, Baskenland (27. bis 30. Oktober 1993)	9
IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 1993	13
1. Übersicht: Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen	13
2. Detailangaben zu den Neueingängen	14
3. Detailangaben zu den Erledigungen	16
4. Anfragen	18
V. Problemschwerpunkte des Jahres 1993	19
1. Die Schranken der Kausalabgabenerhebung durch die Gemeinwesen	19
2. Veröffentlichung von Erlassen in der Amtlichen Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich	21
3. Die Bedeutung von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege für Bürgerinnen und Bürger	22
4. Erwerb, Erhaltung und Verlust städtischer Arbeitsplätze	23

Besonderer Teil	25
<i>Beispiele von Anliegen und Beschwerden</i>	25
I. Bemessung von Gebühren und Beiträgen: Gratwanderung zwischen Individualverhaltenslenkung, Haushaltsanierung und Verfassungstreue	25
1. (Üb)erhöhte Elternbeiträge für die Plazierung von Kindern in Krippen	27
2. Pensionspreiserhöhung in städtischen Altersheimen	35
3. Taxerhöhungen in städtischen Krankenheimen	37
4. Problematisch hohe Gebühren des Polizeirichteramtes	38
5. Erhöhte Gebühren für die Benützung von Schulschwimmanlagen	40
6. Gebühren im baurechtlichen Verfahren	42
7. Die gefundene Regenbogenkarte oder die Büchse der Pandora	43
II. Verbesserungsbedürftige Veröffentlichungspraxis	45
8. Publikationsbedürftige Altersheim-Pensionspreise	46
9. «Im Vertrauen auf die Tagblatt-Publikation . . .»	48
10. Publikationsbedürftiges Krippenbeitragsreglement (Ergänzung zum Fallbeispiel 1)	50
III. Verfahrensgarantien als Herausforderungen der Verwaltung	51
11. Rechtsverbeiständung in Einbürgerungsverfahren	51
12. Beförderung eines Beförderungsverfahrens	57
13. Problematische Beschneidung des Verwaltungsrechtsschutzes bei den Krippenbeitrags- erhöhungen (weitere Ergänzung von Fallbeispiel 1)	61
IV. Erwerb, Erhaltung und Verlust städtischer Arbeitsplätze	63
14. Kündigung eines Probe-Dienstverhältnisses / Krankenlohnleistungen	63
15. Weiterbeschäftigung trotz Einstellung eines Gassenarbeits-Projekts?	65
16. Versetzung oder vorzeitiges Ausscheiden aus dem Dienst als Folge von Reorganisationsmassnahmen ...	68
V. . . . und was den Ombudsmann 1993 auch noch beschäftigte	71
17. Ungeniessbare Steinpilze in Familiengärten	72
18. Schwanengesang am Limmatquai	75

Allgemeiner Teil

I. 1993: «Courant normal» nach einem Année exceptionnelle

Hatten der Umzug des Ombudsmannes von der Rämistrasse 8 an die Oberdorfstrasse 10 und der Aufbau des EDV-Systems 1992 für zusätzliche Belastungen gesorgt und einen ins Gewicht fallenden Teil der Arbeitskraft des Teams absorbiert, so kehrte im Berichtsjahr die erwartete und erwünschte Normalität mit durchgehendem Sprechstundenbetrieb, intensiven Verwaltungskontakten und mässiger Öffentlichkeitsarbeit ein. Die ins Berichtsjahr übernommene erhöhte Pendenzenzahl ging zwar während des ersten Semesters wegen ungewöhnlich starker Nachfrage nach Ombudsmann-Leistungen dennoch nicht markant zurück, sondern drohte infolge von Spitzenwerten bei den Neueingängen zeitweise gar aus dem Ruder zu laufen. In der zweiten Jahreshälfte fielen die Neueingänge dann aber auf, teilweise gar unter die Durchschnittswerte zurück, womit das Aufarbeiten der Pendenzen bis hinunter auf den Normbereich möglich wurde (vgl. Ziff. IV/1).

Wie gewohnt, vollzog sich die Wirksamkeit des Ombudsmannes über weite Strecken im stillen, im Bewusstsein dessen, dass sich befriedigende Auswege aus oftmals verfahrenen Situationen weit eher aus seriöser Abklärung und gepflegtem Diskurs als im Nachgang zu sensationslüsternen Enthüllungen und öffentlichen Anprangerungen eröffnen. Lediglich aufgrund seiner Stellungnahme zur vieldiskutierten Erhöhung der Elternbeiträge an die Kosten der Kinderbetreuung in Krippen geriet der Ombudsmann – ohne sein Dazutun – zusammen mit dem Preisüberwacher des EVD in die Schlagzeilen. Das und künftiges schlaglichtartiges Aufscheinen in den Medien lässt ihn aber nie vergessen, dass er ad beneficium civitatis, und nicht ad gaudium mundi oder gar ad gloriam suam zu wirken berufen ist.

II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel

1. Personal

a) Aktueller Bestand

Gegen Ende des Berichtsjahres hatte das Ombudsmann-Team die schöne und zugleich schmerzliche Aufgabe, die nach dem Altersrücktritt Ende 1990 für die arbeitsintensive Umrüstung von Geschäftsbearbeitung und Dokumentation auf EDV noch im Umfang von 20% weiterbeschäftigt gewesene langjährige Bürochefin, Frau Doris Hartmann, bei guter Gesundheit und frohem Mut definitiv aus seinen Reihen und den städtischen Diensten zu verabschieden. Es ist dem Ombudsmann ein Anliegen, Frau Hartmann für alles, was sie der Ombudsmann-Institution, ihrer Belegschaft und ihrer Klientel durch ihre Persönlichkeit und ihre Arbeit gegeben hat, auch an dieser Stelle nochmals herzlich

zu danken. Zusammen mit seinem Team ist der Ombudsmann aufgrund einer Analyse der nunmehr computerunterstützten Arbeitsabläufe zur Auffassung gelangt, die mit dem Austritt Frau Hartmanns entfallenden 20 Beschäftigungsprozente könnten auf dem Sparaltar der Stadt Zürich als computerbedingter Rationalisierungsgewinn unter der Voraussetzung geopfert werden, dass sich die Geschäftslast innerhalb der Bandbreite der letzten Jahre weiterentwickelt und nicht ins Gewicht fallend erhöht.

Seit Dezember 1993 setzt sich das Ombudsmann-Team daher folgendermassen zusammen:

Dr. Werner Moser	(100%)
Dr. Rolf Steiner	(100%)
Susann Graber	(100%)
Heidi Berther	(80%)

Die Teamangehörigen blieben glücklicherweise auch im Berichtsjahr wieder von schwereren Erkrankungen und Unfällen verschont und konnten sich mit vollem Einsatz in den Dienst der gemeinsamen Aufgabe stellen. Es sei ihnen dafür auch hier nochmals herzlich gedankt.

b) Stellvertretung

Gegen Ende des Berichtsjahres entwarf das Präsidium des Büros des Gemeinderates zusammen mit dem Berichtersteller die Ausschreibung für die Stellvertretung des Ombudsmannes. Sie ist Ende Februar 1994 in den wichtigsten Zürcher Tageszeitungen und in zwei Fachzeitschriften erfolgt und hat ein breites, angesichts der begrenzten Attraktivität des gewählten Stellvertretungsmodells aber nicht eben sonores Echo ausgelöst. Dennoch wird das seit Bestehen der Institution oft bedachte, aber mangels Eintritts eines «Ernstfalles» immer wieder aufgeschobene Problem der Stellvertretung des Ombudsmannes voraussichtlich im Verlauf des Jahres 1994 einer guten Lösung entgegengeführt werden können.

Im Vorgriff auf den Bericht über das Geschäftsjahr 1994 sei die Bemerkung gestattet: Es *hat* mit der Wahl von Frau Verena Bräm eine gute Lösung gefunden!

2. Büroräumlichkeiten

Die im Juli 1992 in der stadteigenen Liegenschaft Oberdorfstrasse 10 bezogenen neuen Räume haben, nunmehr definitiv eingerichtet, den Bewährungstest in jeder Hinsicht bestanden. Der Würdigung im Geschäftsbericht des Vorjahres (S. 9) ist nichts beizufügen.

3. Betriebsmittel

Ebenfalls nur Positives lässt sich über das im Berichtsjahr erstmals integral zum Einsatz gelangte EDV-System sagen. Es arbeitete, abgesehen von kurzfristig behebbaren geringfügigen Störungen, pannenfrei und brachte die erwarteten Vereinfachungen und Verbesserungen der Geschäftsadministration und Dokumentation. Die Terminals mit den vernetzten Zugriffsmöglichkeiten auf alle betriebsrelevanten Informationen und Produktionsbedürfnisse sind heute für alle Teamangehörigen ebenso unentbehrliche Arbeitsinstrumente wie das Telefon und der Kugelschreiber.

III. Öffentlichkeitsarbeit

1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte

Wie in früheren Jahren hielt der Ombudsmann seinen Veranstaltungskalender im Bestreben unter strenger Kontrolle, die Geschäftslast in erträglichem Rahmen zu halten und die Geschäfte umsichtig und zeitgerecht zu erledigen. Arbeitszeitraubende Engagements «ausser Haus» ging er nach der Devise ein: «So viel wie im wohlverstandenen Interesse der Institution nötig, so wenig wie möglich.»

Der Ombudsmann

- traf sich zum Erfahrungsaustausch und zur Pflege kollegialer Beziehungen mit
 - seinen schweizerischen Kollegen Dr. Adolf Wirth (Kanton Zürich), Andreas Nabholz (Basel-Stadt), Louis Kuhn (Basel-Landschaft) und Franz Probst (Winterthur) in Basel;
 - dem Banken-Ombudsmann, alt Ständerat Dr. Alois Dobler, und seinem Mitarbeiter;
 - dem ebenfalls mit Verwaltungskontrollfunktionen betrauten Chef der städtischen Finanzkontrolle, Meinrad Unteregger;
 - Berufskolleginnen und Kollegen aus 16 europäischen Ländern anlässlich der 3. Europäischen Ombudsmann-Konferenz in Vitoria-Gasteiz, Baskenland, Spanien;
- wirkte mit:
 - in der interdepartementalen Kommission für die Neufassung des stadt-zürcherischen Datenschutzreglements;
 - in den vom Personalamt und Institut für Angewandte Psychologie für Angehörige der Stadtverwaltung und von der Stadtpolizei für ihre Rekruten veranstalteten Aus- und Weiterbildungskursen;
- nahm teil:
 - durch seinen Mitarbeiter Dr. R. Steiner an einer Tagung der Stiftung für

Juristische Weiterbildung betreffend «Direkte Bundessteuer und Steuerharmonisierung» an der Universität Zürich;

- empfang an seinem Amtssitz in Zürich
 - den Berufskollegen von Kawasaki-City, Japan, Herrn M. Okamoto;
 - das Team des kantonalzürcherischen Ombudsmannes sowie die schweizerischen Berufskollegen je zur Besichtigung und zu einem Probelauf der EDV-Anlage;
 - den Präsidenten und die Referentin der GPK, Karl Kübler und Dr. Kathy Riklin, zur Berichterstattung über den Gang der Geschäfte;
 - den Leiter der Rechtsabteilung des Bundesamtes für Wohnungswesen, Dr. Walter Tobler;
 - Vertreter der vom EDA im Rahmen des Programms für Aufbau und Konsolidierung demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen und Abläufe in den osteuropäischen Staaten mit einem Mandat betreffend Organisation, Verfahren und Kontrolle der Verwaltung betrauten Vontobel EC Consulting AG;
- nahm Einladungen an
 - des Finanzvorstandes zur Konferenz der Dienstchefs der städtischen Verwaltung;
 - des Polizeivorstandes zur Vereidigungsfeier der Polizeirekruten in der Kirche St. Peter;
 - der Kriminalpolizei der Stadt Zürich und des Verbandes der Detektive der Stadtpolizei Zürich zu den Jubiläen ihres 125jährigen bzw. 75jährigen Bestehens;
 - des Finanzvorstandes zur Verabschiedung des langjährigen Direktors des städtischen Personalamtes, Karl Amstutz;
 - des Stadtpräsidenten zum 40-Jahr-Dienstjubiläum des Chefs des Bestattungs- und Friedhofamtes, Rainer Bolliger;
 - des Polizeivorstandes zu einem Augenschein in der Drogenszene am Lettensteg, einem Besuch einer Kontakt- und Anlaufstelle für Drogensüchtige sowie des Krankenzimmers für Obdachlose (KFO);
 - des Vereins Zürcherischer Rechtsanwälte zu dessen Winterversammlung;
 - des Altersheims Plattenhof zur Weihnachtsfeier.

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.

2. Die 3. Europäische Ombudsmann-Konferenz in Vitoria-Gasteiz, Baskenland (27. bis 30. Oktober 1993)

Diese Konferenz, zu der sich Ombudsleute und ausgewählte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus 16 europäischen Ländern sowie Vertreter und Vertreterinnen des europäischen und des lateinamerikanischen Ombudsmann-Instituts auf Einladung des Ararteko, des baskischen Ombudsmannes Juan San Martin in der baskischen Metropole Vitoria-Gasteiz einfanden, war aufgrund des Konferenzthemas «Die Bedeutung der regionalen Ombudsleute» für die Schweizer Delegation von besonderem Interesse. Entsprechend substantiell fiel auch ihr Beitrag aus: Die beiden Basler Ombudsleute bestritten gemeinsam den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zum Subthema «Ombudsleute und Minderheitenschutz», während der Berichterstatter zum anderen Subthema «Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Ombudsleuten» einen Überblick der schweizerischen Verhältnisse beisteuerte und sein kantonalen Kollege die Diskussion mit prägnanten, themenbezogenen Beispielen aus der Ombudsmann-Praxis bereicherte. Da die Betrachtungen des Berichterstatters zum Problem der Aufgabenteilung und Kooperation unter Ombudsleuten innerhalb eines Staatsgebiets auch in heimischen Gefilden auf Interesse stossen dürften, seien sie im folgenden auszugsweise wiedergegeben:

Wo innerhalb eines Staatsgebiets mehrere Ombudsleute Wirksamkeit entfalten sollen, stellt sich unvermeidlich die Frage der Verteilung ihrer Aufgaben bzw. Zuständigkeiten. Diese kann nach verschiedenen Kriterien vorgenommen werden:

1. Nach den im jeweiligen Staat bestehenden administrativ-gouvernementalen Ebenen.

In vielen Staaten wie namentlich in den skandinavischen Ländern sind es lediglich deren zwei, nämlich die Zentralverwaltung und die Kommunalverwaltungen. In Staaten mit Föderativstruktur sind es hingegen drei, weil sich zwischen die zentralstaatliche und die kommunalen Verwaltungen noch die regionale Ebene bzw. gliedstaatliche Verwaltungen schieben, in der Schweiz die Verwaltungen der Kantone, in Österreich und Deutschland die Verwaltungen der Bundesländer. Je nach der Zwei- oder Dreistufigkeit der administrativ-gouvernementalen Dezentralisation und der Verbreitung der Institution können sich dann Ombudsleute verschiedener Stufen gegenüberstehen: Nationale Ombudsleute kommunalen Einrichtungen wie zum Beispiel in den Niederlanden (wo es Ombudsleute u. a. in Amsterdam, Rotterdam und Utrecht neben einem nationalen Ombudsmann gibt) oder nationale Ombudsleute regionalen Einrichtungen wie zum Beispiel in Spanien (wo u. a. Ombudsleute des Baskenlandes, von Andalusien oder von den Kanarischen Inseln neben dem nationalen Defensor del Pueblo wirken) oder schliesslich regionale Ombudsleute kommunalen Einrichtungen wie in der Schweiz (wo kantonale Ombudsleute in Basel-Stadt, Basel-Land und Zürich neben kommunalen Ombudsleuten in den Städten Zürich und Winterthur tätig sind). In einem voll ausgebauten Dreistufensystem, von dem mir noch kein Beispiel bekannt ist, würden neben einem nationalen Ombudsmann Ombudsleute auf regionaler und solche auf lokaler Stufe Wirksamkeit entfalten.

2. Die Zuständigkeiten können unter mehrere in einem Land wirkende Ombudsleute nach Anzahl und Art der Staatsaufgaben verteilt werden.

Darnach lassen sich etwa Ombudsleute für die Zivilverwaltung und solche für die Armee unterscheiden, ferner Polizeiombudsleute, Ombudsleute für einzelne Teile des Gesundheitswesens (Patienten-Ombudsleute, Ärzte-Ombudsleute, Krankenversicherungs-Ombudsleute), für Informationsverarbeitung und Datenschutz (Datenschutzbeauftragte), Ombudsleute für den Schutz von Mietern, Arbeitnehmern, Konsumenten, sprachlichen und religiösen Minderheiten, Ombudsleute im Medienbereich (Radio- und Fernseh-Ombudsleute, Presse-Ombudsleute) usw. Je nachdem, ob ein Ombudsmann mehr oder weniger für die ganze Palette staatlicher Tätigkeit zuständig ist oder bloss für eine einzelne staatliche Aufgabe, kann man dann von einem Allround-Ombudsmann oder Generalisten sprechen bzw. von einem Ressort- oder Spezial-Ombudsmann. Die Allround-Ombudsleute entsprechen der hergebrachten Idee des klassischen Parliamentary Ombudsman schwedischen Ursprungs, während die Ressort- oder Spezial-Ombudsleute gewissermassen neuere Derivate und je nach Sichtweise Entlastungsfaktoren oder Konkurrenzprodukte der klassischen Ombudsleute darstellen.

In der Wirklichkeit ist der Aufgabenbereich der einzelnen Ombudsleute meist nach einer Mischung beider Kriterien festgelegt: Nationale Allround-Ombudsleute müssen sich beispielsweise auf die Zivilverwaltung beschränken, weil für die Armee ein spezieller Military-Ombudsman oder Wehrbeauftragter eingerichtet worden ist. Oder sie müssen sich auf die Aktivität der Bundeszentralverwaltung, d. h. der nationalen Verwaltung beschränken, weil die (andersartigen) Aktivitäten der regionalen und/oder kommunalen Verwaltungen aus Rücksicht auf die den Regionen und Gemeinden zustehende Autonomie ihrem Einfluss entzogen sind. Umgekehrt müssen regionale und/oder lokale Ombudsleute nicht selten ihre Dienste versagen, weil die Beschwerden Aufgaben betreffen, die nach der innerstaatlichen Aufgabenverteilung der nationalen Verwaltung obliegen und nicht den regionalen oder kommunalen Verwaltungen oder für die ein Spezial-Ombudsmann eingerichtet worden ist.

Das Resultat solcher Aufgabenteilungssysteme kann sein (muss aber nicht), dass die ombudsmännische Betreuung der Bevölkerung eines bestimmten Staates wie beispielsweise der Schweiz oder Deutschlands nicht flächendeckend ist, sondern gleich einem Leopardenfell weisse Flecken aufweist und/oder dass sie von Region zu Region bzw. von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Dichtegrade offenbart.

Die nach föderativen Ebenen – national, kantonal, kommunal – gestaffelte Einbettung der Ombudsmann-Institution in der Schweiz wird sich kaum je beseitigen und durch eine beispielsweise dem französischen Médiateur vergleichbare nationale Institution mit regionenübergreifendem Zuständigkeitsbereich ersetzen lassen, mögen ihr neben unbestreitbaren Vorzügen (vor allem der grossen Bürgernähe) auch Unzukömmlichkeiten und Erschwernisse für Bürgerinnen und Bürger anhaften. Das Konzept ist im schweizerischen Staatsverständnis tief verwurzelt und kann ihm wohl nicht entrissen werden, ohne unterzugehen.

Anders verhält es sich mit dem Nebeneinander von klassischen Allround-Ombudsleuten und Spezial- oder Ressort-Ombudsleuten. Diese Frage hat die schweizerischen Konferenzteilnehmer, die sich zu den klassischen Allroundern zählen, in letzter Zeit

vermehrt beschäftigt, weil Projekte auf Einführung von Spezial-Ombudsleuten für verschiedene, auf unterschiedlichen Stufen anfallende Aufgaben in Vorschlag gebracht oder bereits verwirklicht worden sind. Ähnliche Entwicklungen zunehmender Terraingewinne von Spezial-Ombudsleuten verschiedenster Prägung sind in anderen Staaten feststellbar. Hat, so muss man sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung fragen, der traditionelle Allround-Ombudsmann in der heutigen Zeit fortschreitender Spezialisierung und Segmentierung der Arbeitswelt, auch in den Verwaltungen, ausgedient? Wird er in einem schleichenden Prozess durch eine wachsende Zahl von Spezial-Ombudsleuten seiner Substanz schrittweise entleert und schliesslich von den Spezialisten abgelöst? Gehört die Zukunft der Ombudsmann-Idee den Ressort- oder Spezial-Ombudsleuten und wird der Allround-Ombudsmann klassischer Prägung langsam zum Dinosaurier der Ombudsmann-Entwicklung, ohne dass eine Wiedererstehung nach dem Muster des Jurassic Parks schon in Sicht wäre? Wenn auch Sorgen dieser Art nicht unverständlich und auch nicht ganz unbegründet sind, bemächtigt sich des Referenten bei nüchterner Betrachtung der Szenerie doch keine Untergangsstimmung. Der gute alte Allround-Ombudsmann hat seines Erachtens, selbst wenn er von einer wachsenden Zahl von Spezial-Ombudsleuten – für Datenschutz, für die Gleichberechtigung von Mann und Frau, für Rassismusbekämpfung, für Konsumentenschutz, für den Schutz sprachlicher, konfessioneller und kultureller Minderheiten usw. – umgeben wird, noch keineswegs und wohl noch lange nicht ausgedient, wie sich namentlich im Ursprungsland Schweden eindeutig zeigt. Denn seine Schwächen gegenüber den Spezial-Ombudsleuten – der geringe Tiefgang seiner Kenntnisse und Erfahrungen in einzelnen Sachgebieten – treten, aus einer anderen Optik beurteilt, zugleich als seine Stärken in Erscheinung, nämlich als seine Fähigkeit zu distanzierter, bereichsüberwölbender, einer «Déformation professionnelle» widerstehender Problemsicht und Problembewertung. Der Berichtersteller sieht das künftige Verhältnis zwischen den Allround-Ombudsleuten und ihren auf einzelne Themen spezialisierten Kolleginnen und Kollegen eher in der Richtung, die in unserem Land auch die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsorganisation prägt, wo heute den ordentlichen, für die verschiedensten Verwaltungsstreitigkeiten zuständigen allgemeinen Verwaltungsgerichten eine überblickbare Zahl von Spezialverwaltungsgerichten oder Rekurskommissionen für bestimmte Beschwerdematerien gegenüberstehen. Diese fügen sich zu einem gut aufeinander abgestimmten und eingespielten Ensemble zusammen und beföhden sich nicht als Konkurrenten, wissen sie doch, dass jede Gerichtsstanz einem öffentlichen Interesse entspricht und mehr als genug Arbeit hat. Voraussetzung für ein sinnvolles Nebeneinander von Allround-Ombudsmann und Spezial-Ombudsleuten ist allerdings, dass

- der Einführung von Spezial-Ombudsleuten in Ländern mit bereits bestehenden Allroundern stets eine seriöse, die Existenz der vorbestehenden Institutionen gebührend in Rechnung stellende Bedarfsanalyse vorausgeht,
- der Allround-Ombudsmann in seiner Rolle als Hüter demokratisch-rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns belassen und nicht dazu verknurrt wird, selbst Verwaltungsfunktionen zu übernehmen oder gar sich antreibend und fördernd einzelner Politikbereiche anzunehmen und
- zu spezialisierten Trägern dieses Namens nur Institutionen gemacht werden, die

gewisse Mindestgarantien für eine unabhängige und neutrale Prüfung und Vermittlung bieten.

Eine von einem Verband oder von einer Verwaltungsabteilung zur Behandlung von Individualbeschwerden gegen Tätigkeit und Verhalten von Verbands- bzw. Verwaltungsangehörigen in noch so guter Absicht eingerichtete und bezahlte Beschwerdestelle kann einfach, schon aus optischen Gründen, nicht mit dem für einen Ombudsmann – wie für ein Gericht – unabdingbaren Anspruch auf unabhängige und neutrale Prüfung auftreten; sie hat stets, und wohl nicht ganz unbegründet, den Volksmund gegen sich, wonach keine Krähe einer Artgenossin ein Auge aushackt.

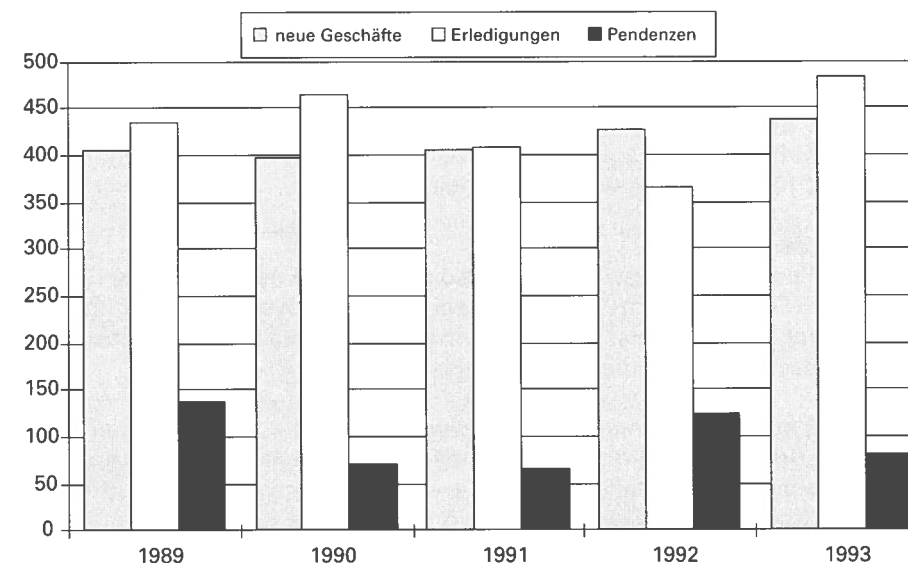
Würden Ressort-Ombudsleute unreflektiert und planlos wie Pilze aus dem Boden schießen, dann müsste sich allerdings ein vor ihrer Zeit entstandener Allround-Ombudsmann eines Tages die Frage stellen, ob er nicht doch langsam in den «Jurassic Park» gehöre, womit gewiss eine erhaltenswürdige Spezies verschwinden würde.

IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 1993

Die auf den 1. Januar 1993 vollzogene Umstellung der Geschäftsadministration und -dokumentation auf Computer und die damit verbundenen Möglichkeiten statistischer Auswertungen geben dem Ombudsmann Anlass, den statistischen Teil des Jahresberichts neu zu gliedern und übersichtlicher zu gestalten. Die Kommentare befinden sich neu bei den entsprechenden Tabellen und Grafiken. Weniger interessante Daten sollen knapper, wichtigere Informationen dagegen ausführlicher wiedergegeben werden. Für neue, aufschlussreiche Auswertungen soll zusätzlich Platz geschaffen werden. Verschiedene Auswertungen, die erst bei einer grösseren Datenmenge aussagekräftig werden, müssen allerdings noch für künftige Jahresberichte aufgeschoben werden. Der bisherige Umfang für die Statistiken und deren Kommentierung von rund zehn Seiten konnte ausserdem reduziert werden. Es folgen:

1. Übersicht (Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen)
2. Detailangaben zu den Neueingängen
3. Detailangaben zu den Erledigungen
4. Anfragen

1. Übersicht: Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen



Im Jahre 1993 sind dem Ombudsmann 440 neue Geschäfte unterbreitet worden. Obwohl bereits für das Jahr 1992 gegenüber dem Vorjahr eine wachsen-

de Zahl von Neueingängen zu verzeichnen war (428; vgl. Jahresbericht 1992, S. 23), haben diese nochmals zugenommen. Die hohe Zahl neuer Geschäfte, die zu einem erheblichen Teil nach wie vor überdurchschnittlich zeitraubend und arbeitsintensiv sind, wird einzig dadurch etwas relativiert, dass darin 37 Beschwerden gegen die Erhöhung der Krippentarife des Sozialamtes enthalten sind, deren Behandlung mit gewissen Rationalisierungseffekten verbunden war (vgl. dazu hinten: Besonderer Teil).

Im Jahre 1993 konnten 485 Geschäfte erledigt werden (Vorjahr: 369). Mit gegen 500 Erledigungen dürfte beim jetzigen Personalbestand eine obere Grenze erreicht worden sein.

In seinem letzten Jahresbericht bezeichnete der Ombudsmann das Jahr 1992 mit den vielen zusätzlichen Belastungen (Umzug and die Oberdorfstrasse 10 usw.), welche die Zahl der am Jahresende unerledigten Geschäfte (Pendenzzahl) sprunghaft auf 127 hatten ansteigen lassen, als «Année exceptionnelle». Diese Einschätzung hat sich als zutreffend erwiesen; im «normalen» Geschäftsjahr 1993 konnte die *Pendenzzahl* dank den vielen Erledigungen wieder auf 82 gesenkt werden. Besonders erfreulich ist dabei der Umstand, dass keine Geschäfte aus früheren Jahren mehr offen sind; die Ende 1993 noch unerledigten Geschäfte sind alle erst im Laufe des Jahres 1993 eingegangen.

2. Detailangaben zu den Neueingängen

Eingangsart

Die meisten Geschäfte wurden dem Ombudsmann auch im Jahre 1993 mündlich, in der Regel während einer Sprechstunde, unterbreitet; ihr Anteil beträgt 336 Geschäfte bzw. 76,4%. Demgegenüber belaufen sich die schriftlichen Eingaben auf 104 Geschäfte, was 23,6% entspricht.

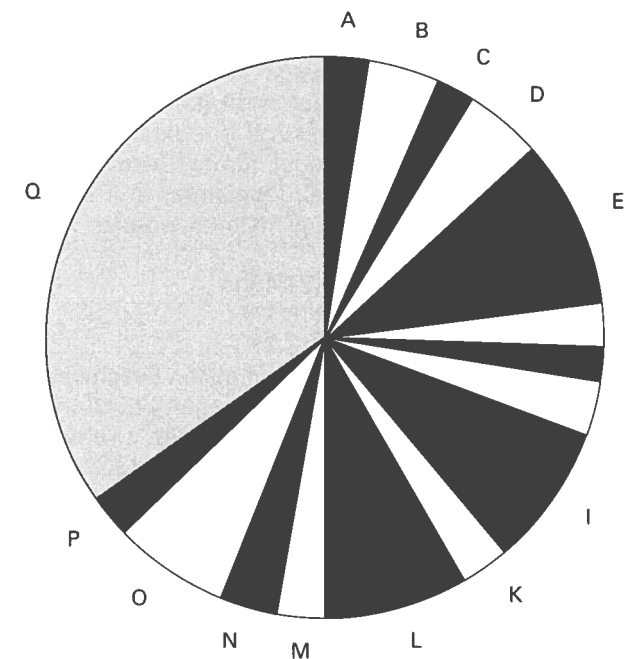
Personalgeschäfte

Der Anteil der verwaltungsinternen Personalgeschäfte liegt mit 16,4% (72 Geschäfte) im Durchschnitt der früheren Jahre. Die effektive Beanspruchung des Büros durch diese zumeist überdurchschnittlich arbeitsintensiven Geschäfte liegt indessen weit über diesem Prozentsatz.

Verteilung auf die einzelnen Dienstabteilungen

Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der eingegangenen Geschäfte auf die verschiedenen Dienstabteilungen der Zürcher Stadtverwaltung. Den grössten Anteil weisen naturgemäss diejenigen Ämter auf, die im alltäglichen Leben zum Bürger am meisten Berührungspunkte aufweisen. So muss zum Beispiel jedermann Steuern bezahlen, während ein vergleichsweise kleiner Teil der Bevölkerung in die Lage kommt, in einem bestimmten Jahr ein baurechtliches Verfahren bestreiten zu müssen. Naheliegender, dass deshalb die Steuerangele-

genheiten in der Geschäftsliste des Ombudsmannes stärker zu Buche schlagen als Probleme mit der Baupolizei. Es wäre daher verfehlt, aus der Grafik Rückschlüsse auf die Arbeitsqualität einzelner Dienstabteilungen zu ziehen. In die Kategorie «Übrige» fallen alle Dienstabteilungen mit weniger als zehn Geschäften.



A = Stadttammann- u. Betreibungsämter	2,73%	I = Stadtpolizei	8,41%
B = Tiefbauamt	4,09%	K = Bestattungs- und Friedhofamt	2,73%
C = Baupolizei	2,27%	L = Sozialamt (Krippen)	8,18%
D = Liegenschaftenverwaltung	4,32%	M = Amt für Zusatzleistungen	2,95%
E = Steueramt	9,55%	N = Amtsvormundschaft	3,18%
F = Versicherungskasse	2,73%	O = Fürsorgeamt	6,82%
G = Abfuhrwesen	2,27%	P = Vormundschaftsbehörde	2,50%
H = VBZ	2,73%	Q = Übrige	34,55%

Angaben zu den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern

Auch im Jahre 1993 nahmen wieder Menschen der verschiedensten Altersgruppen die Dienste des Ombudsmannes in Anspruch. Das Durchschnittsalter der Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen bewegt sich seit rund zwanzig Jahren unverändert im Bereich zwischen 48 und 52 Jahren; im Jahre 1993 betrug es 50 Jahre.

Im Gegensatz zum Vorjahr hat sich der Frauenanteil im Jahre 1993 wieder erhöht:

- Gesuchstellerinnen: 43,4% (Vorjahr: 37%)
- Gesuchsteller: 54,5% (Vorjahr: 60%)
- Juristische Personen: 2,1% (Vorjahr: 3%)

Der Anteil der Verheirateten betrug 42,7%, derjenige der Ledigen 21,4% und derjenige der Geschiedenen und gerichtlich Getrennten 14,4% (verwitwet 4,5% und unbekannt 17,0%).

Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller hatten 26 verschiedene Nationalitäten. 80% von ihnen waren schweizerischer Staatsangehörigkeit. An zweiter Stelle standen italienische Staatsangehörige, gefolgt von deutschen und österreichischen.

Jede fünfte Gesuchstellerin bzw. jeder fünfte Gesuchsteller hatte schon in früheren Jahren die Dienste des Ombudsmannes in Anspruch genommen.

Alle 440 Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller wohnen in der Schweiz, nämlich:

- in der Stadt Zürich: 358 (81,4%)
- im übrigen Kanton Zürich: 68 (15,4%)
- in andern Kantonen: 14 (3,2%)

Innerhalb der Stadt Zürich stammten die meisten Beschwerden aus folgenden Postleitzahlkreisen: 8004, 8005, 8037 (Wipkingen), 8049 (Höngg), 8050 (Oerlikon), 8055 (Heuried) und 8057 (Hirschwiesen). An zweiter Stelle standen die Postleitzahlkreise 8003, 8008, 8038 (Wollishofen) und 8051 (Schwamendingen). Die Beschwerden aus den genannten Postleitzahlkreisen betreffen verschiedene Problembereiche. Es lassen sich also keine kreisspezifischen Beschwerdematerien ausmachen (also beispielsweise keine Häufung von Grundeigentumsproblemen in den Stadtkreisen 2, 6 und 7 oder von Sozialhilfeproblemen in den Stadtkreisen 4 und 5).

3. Detailangaben zu den Erledigungen

Ergebnisse

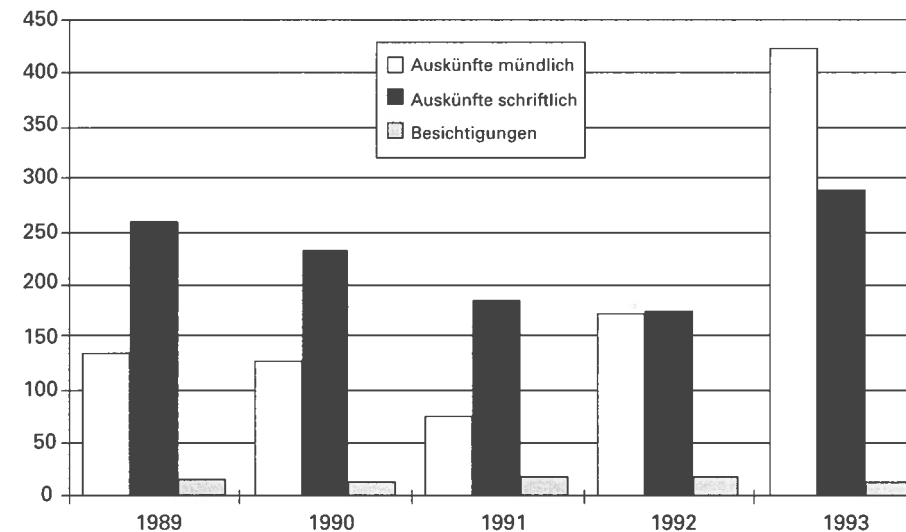
Die an den Ombudsmann herangetragenen Probleme sind in ihrer Gesamtheit einer Einordnung in den von den Gerichten her gewohnten «Erfolgsstatistik»-Raster Nichteintreten/Abweisungen/Gutheissungen nicht zwangslos zugänglich. Zum einen, weil sie keineswegs immer Beschwerdecharakter haben und auf Feststellung von Zulänglichem und von Mangelhaftem im Verwaltungshandeln angelegt sind. Zum andern, weil der Ombudsmann zu ihrer Lösung, namentlich in Form seiner Vermittlungsfunktion, über eine reichhaltigere, nicht auf den richterlichen Dreiklang beschränkte Klaviatur verfügt und darauf auch spielt. Dennoch möchte er Gemeinderat und Öffentlichkeit eine «Erfolgsstatistik» seiner Bemühungen heute, wo deren Erarbeitung dank EDV-Einsatzes bedeutend leichter fällt als bei handverlesener Auswertung, nicht länger vorenthalten.

Im Durchschnitt hat der Ombudsmann rund jede fünfte Beschwerde gutgeheissen: Einem Anteil von 19% Gutheissungen steht ein Anteil von 34% Abwei-

sungen gegenüber. Dieses Verhältnis entspricht den Erfahrungen, die weltweit auch andere Ombudsmann-Einrichtungen machen. Den Hauptanteil von 47% bildet die für einen Ombudsmann typische Vermittlungstätigkeit, welche in der Mitte zwischen Gutheissung und Abweisung liegt.

Abklärungen

Die im Jahre 1993 erledigten Geschäfte waren insgesamt mit einem überdurchschnittlich grossen Aufwand an Abklärungen verbunden: Es fanden 425 mündliche Abklärungen und Besprechungen statt, 290 schriftliche Stellungnahmen wurden eingeholt und 16 Besichtigungen durchgeführt:



Bearbeitungsdauer

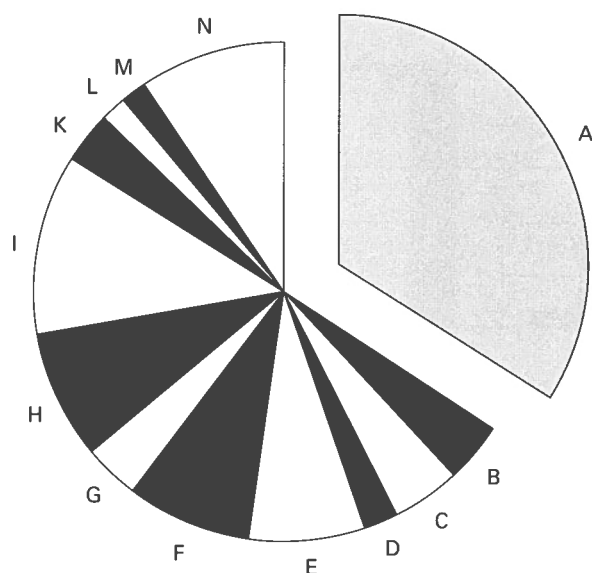
Jahr	erledigt innert 3 Tagen		erledigt innert 4-8 Tagen		erledigt innert 9-30 Tagen		erledigt innert 31-90 Tagen		erledigt innert 91-180 Tagen		erledigt innert 181-360 Tag.		mehr als 360 Tage	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1989	84	19	18	4	61	14	99	23	70	16	40	9	66	15
1990	84	18	32	7	83	18	100	21	57	12	43	9	69	15
1991	82	20	47	11	83	20	109	27	53	13	30	7	7	2
1992	83	23	43	12	79	21	85	23	52	14	24	6	3	1
1993	113	23	39	8	76	16	109	23	63	13	60	12	25	5

Erledigungsart

Von den insgesamt 485 Erledigungen erfolgten 270 (55,7%) durch Abfassung eines Schlussberichtes, 215 (44,3%) durch Vermittlungslösungen mit entsprechender Aktennotiz im Protokoll.

4. Anfragen

Im Jahre 1993 gingen beim Ombudsmann (zusätzlich zu den eingangs erwähnten 440 Geschäften) 549 Anfragen ein. Als «Anfragen» bezeichnet der Ombudsmann seit je Anliegen, für die der Bearbeitungs- bzw. Erledigungsaufwand verhältnismässig gering ist, was die Eröffnung eines eigentlichen Geschäftes nicht rechtfertigt. Darunter fallen vor allem Probleme, für die der Ombudsmann nicht zuständig ist. Da die Zuständigkeit jeweils gleich beim ersten Kontakt mit dem Ombudsmannbüro geprüft wird, können Anrufer im Falle der Unzuständigkeit rasch und kompetent an andere, in der Regel ebenfalls unentgeltliche Beratungs- und Rechtsauskunftsstellen weiterverwiesen werden. Diese Dienstleistung wird von den Ratsuchenden sehr geschätzt. Beachtlich ist auch der Anteil von gut einem Drittel Anfragen, die in die Zuständigkeit des Ombudsmannes fallen und ebenfalls ohne viel Aufwand beantwortet werden konnten. Da auch all diese «kleinen» Fälle in Aktennotizen festgehalten werden, lassen sie sich thematisch ordnen:



- A = Ombudsmann zuständig
Unzuständigkeit des städtischen Ombudsmannes:
B = Gerichtssache, laufendes Rechtsmittelverfahren
C = privates Arbeitsvertragsrecht
D = nicht-städtische Ausländerfragen
E = privatrechtliche Konsumentenfragen
F = nicht-städtische Krankenkassenprobleme
G = privates Mietvertragsrecht
H = nicht-städtische Patientenfragen
I = übrige privatrechtliche Probleme
K = Privatversicherung
L = nicht-städtische Sozialversicherungsprobleme
M = kantonale Steuerangelegenheiten
N = Übrige

V. Problemschwerpunkte des Jahres 1993

Gemessen an der Gesamtzahl der 1993 angefallenen bzw. erledigten Geschäfte traten folgende Aktivitäts- bzw. Problembereiche numerisch überdurchschnittlich stark in Erscheinung:

- Steuerausstände, Steuerbezug durch Betreuung, Steuerstundung und Ratenzahlungsbewilligung;
- Erhöhung städtischer Gebühren und Beiträge;
- Polizeieinsätze, Polizeimassnahmen, polizeiliche Bewilligungen (zur Benützung des öffentlichen Grundes, zum Parkieren in blauen Zonen usw.);
- Wohnungsprobleme, Wohnqualität;
- Verlust und Erhaltung des Arbeitsplatzes (Kündigung, Versetzung, Besitzstandswahrung, Beschäftigungsumfang);
- Wirtschaftliche Hilfe, insbesondere in Form von Zusatzleistungen zu AHV/IV, Arbeitslosenunterstützung und Fürsorgeleistungen;
- Pfändung und Wahrung des Existenzminimums.

In nicht unwesentlichem Ausmass spiegeln diese Problembereiche wie schon letztes Jahr die anhaltend unbefriedigende Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie die angespannte Situation der städtischen und zahlreicher privater Haushalte.

Vier dieser Bereiche sollen im folgenden etwas eingehender zur Darstellung gelangen, da sich an ihnen Grundsatzprobleme kristallisieren:

1. Die Schranken der Kausalabgabenerhebung durch die Gemeinwesen

Kausalabgaben sind Geldleistungen, die Bürgerinnen und Bürger kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben. Im Gegensatz dazu werden Steuern voraussetzungslos geschuldet. Die wichtigsten Kausalabgaben sind die Gebühr, d. h. das Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung oder für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung, und der Beitrag, d. h. die Abgabe, welche als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst. Beispiele der ersten Art sind etwa die Kehrichtsack-, die Meteorwasser- oder die Parkkartengebühren, Beispiele der zweiten Art die Beiträge von Grundeigentümern an den Bau von Strassen oder die Elternbeiträge an die Kosten der Betreuung von Kindern in städtisch subventionierten Krippen oder in Horten. Der Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen in erster Linie die Steuern. Bei der Festsetzung ihrer Höhe und Progression verfügen Steuergesetzgeber und Parlament über eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, haben aber doch auch verfassungsrechtliche Grenzen wie namentlich das Erfordernis einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, die Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Ver-

hältnismässigkeit sowie die Eigentumsfreiheit und schliesslich den politischen Steuerwiderstand zu beachten. Namentlich letzterer kann das Gemeinwesen dazu veranlassen, die zur Erfüllung der oder einzelner öffentlicher Aufgaben erforderlichen Mittel vermehrt über Kausalabgaben, d.h. neue oder angehobene Gebühren und Beiträge, zu beschaffen. Solches erscheint grundsätzlich auch als legitim, wenngleich die zentrale Frage, welche und wie weit staatliche Aktivitäten und Leistungen aus Steuermitteln und/oder aus Kausalabgaben zu finanzieren seien, bisher noch wenig geklärt zu sein scheint. Dennoch ist nicht anzunehmen, es handle sich dabei um eine «matter of choice», d. h. eine Frage freier politischer Gestaltung.

Die Aufgabenfinanzierung über Kausalabgaben unterliegt nicht allein den Marktgesetzen. Infolge ihrer Bindung an bestimmte staatliche Leistungen oder Sondervorteile sind Erhebung, Bemessung und Erhöhung von Kausalabgaben weitergehend als die von Steuern an verfassungsrechtliche Schranken gebunden. So sind u. a. zu beachten:

- die Erfordernisse der formell gesetzlichen Grundlage und der hinreichend bestimmten materiellen Regelung;
- das Kostendeckungsprinzip, wonach der Gesamtertrag der Abgaben die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs bzw. die gesamten den Sondervorteil schaffenden Aufwendungen des Gemeinwesens nicht übersteigen darf;
- das Äquivalenzprinzip, d.h. ein vernünftiges Verhältnis zwischen der Höhe der Abgabe und dem Wert der staatlichen Leistung bzw. des Sondervorteils für den einzelnen Pflichtigen;
- die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Vertrauens der Rechtsunterworfenen, insbesondere in eine massvolle und kontinuierliche, von abrupten und drastischen Erhöhungen freie Abgabentwicklung.

Der Geschäftsanfall im Berichtsjahr gibt dem Ombudsmann Grund zur Annahme, der Stadtrat sei sich in seinem verständlichen Bemühen um eine Verbesserung der Finanzlage dieser Schrankenvielfalt der Kausalabgabenerhebung und -erhöhung nicht durchwegs genügend bewusst. Was ihm im Zusammenhang mit der Mietzinspolitik bezüglich der Finanzliegenschaften seitens der Gerichte zum Vorwurf gemacht worden ist, nämlich gewissermassen nach der «Hau-ruck»-Methode vorgegangen zu sein, glaubt der Ombudsmann in mehr oder weniger deutlichen Ansätzen auch in anderen Bereichen staatlicher Tätigkeit und Leistungserstellung ausmachen zu können. Durch die Presse (DAZ, NZZ, Tagblatt, Tages-Anzeiger je vom 8. Februar 1994) bekannt geworden sind namentlich seine und des Preisübewachlers Beanstandungen der mit einem neuen Reglement teilweise drastisch angehobenen Elternbeiträge an die Kosten der Kinderbetreuung in städtisch subventionierten Krippen. Einschneidende und deshalb auf seiner Geschäftsliste ebenfalls in Erscheinung getretene Erhöhungen stellte der Ombudsmann auch bei den Pensionspreisen in den städtischen Alters- und Krankenheimen sowie Therapieeinrichtungen und bei den Eintritts für die Schulschwimmanlagen sowie bei den Spruchgebühren der

Baupolizei und des Polizeirichteramtes fest. Bezüglich letzterer muss zu denken geben, dass die im Verhältnis zu den verhängten Bussen eher noch moderaten Spruchgebühren der Statthalterämter die Verhältnismässigkeitsprüfung durch die zürcherischen Gerichte nicht schadlos überstanden haben. Der Ombudsmann möchte daher Stadt- und Gemeinderat zu bedenken geben, dass auch eine noch so desolote städtische Finanzlage kein tauglicher Dünger ist, die Bäume, an denen Gebühren und Beiträge reifen, in den Himmel wachsen zu lassen, und dass auch nicht alle Bäume dazu gebracht werden können, an den Ästen Gebühren und Beiträge reifen zu lassen.

2. Veröffentlichung von Erlassen in der Amtlichen Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich

In den Berichten über die Jahre 1990 (S. 22/23) und 1992 (S. 28) pries der Ombudsmann die Vorzüge der systematischen Rechtssammlungen nach dem Vorbild der zu Beginn der siebziger Jahre eingeführten Bundesrechtssammlung und begrüusste, mit einer Empfehlung zur Nachahmung an die Stadtkanzlei bezüglich des stadtzürcherischen Rechts, die Herausgabe der Loseblattsammlung des kantonalen Rechts im Jahre 1992. Nun vermögen indessen weder die aktuellste systematische noch eine herkömmliche chronologische Rechtssammlung den in sie gesetzten Erwartungen jederzeitiger Greifbarkeit des aktuellen Rechtsstoffes zu entsprechen, wenn ihnen keine überzeugende, bürgerfreundliche Publikationspraxis zugrunde liegt, wenn insbesondere kein Verlass darauf besteht, dass die Rechtsadressaten – und als solche sind doch in erster Linie Bürgerinnen und Bürger und nicht allein Regierung und Verwaltung anzusehen – die Erlasse, welche ihnen Rechte einräumen und Pflichten auferlegen, auch tatsächlich und möglichst lücken- und zeitverzugslos in der Sammlung vorfinden. Nach den Feststellungen des Ombudsmannes lässt die heutige Publikationspraxis der Stadt Zürich diesbezüglich noch zu wünschen übrig. Zwischen Verabschiedung, und zwar auch grundlegender Erlasse, durch das zuständige Rechtsetzungsorgan und Inkraftsetzung einerseits und der Publikation in der städtischen Amtlichen Sammlung andererseits verstreichen, soweit eine Veröffentlichung überhaupt erfolgt, regelmässig Monate, wenn nicht Jahre. Zwar hat der Stadtrat für die Aufnahme von Erlassen in die Amtliche Sammlung mit Beschluss vom 5. Februar 1975 Richtlinien aufgestellt (veröffentlicht in der Bereinigten Sammlung, Bd. 1, S. 89/90). Ob die damit vorgenommene Triage zwischen den aufzunehmenden und den nicht aufzunehmenden Erlassen aber den heutigen Bedürfnissen noch zu entsprechen vermag und auch hinreichend bestimmt und lenkungs-kräftig ist, hält der Ombudsmann aufgrund seiner Erfahrungen für zweifelhaft. Zudem lassen die Richtlinien den Grundsatz «Veröffentlichung vor Inkrafttreten» vermissen, wie er sich etwa im eidgenössischen Publikationsgesetz (Art. 6, SR 170.512) niedergelegt findet. Wohl kommt dem «Tagblatt der Stadt Zürich» als städtischem Amtsblatt eine wichtige Bekanntmachungsfunktion zu. Angesichts seiner

ephemerer Natur – anders als beispielsweise das Bundesblatt dürfte es (nomen est omen) kaum den Tag überdauern und in die Bücherregale eingestellt werden – vermag es aber eine den rechtsstaatlichen Anforderungen an Zeitgerechtigkeit und Vollständigkeit nachhinkende Publikationspraxis in der Amtlichen Sammlung nicht zu kompensieren. Der Stadtkanzlei, welcher in dieser Hinsicht eine wichtige Wächter- und Vollzugsfunktion zukommt, sollten die zu deren Ausübung erforderlichen Mittel nicht vorenthalten werden. Denn es geht hier um nichts weniger als die Information der Bevölkerung über ihre Rechtsstellung gegenüber der Stadtgemeinde Zürich.

3. Die Bedeutung von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege für Bürgerinnen und Bürger

Während sich die Stadtzürcher Exekutive mit dem dem Gemeinderat unlängst unterbreiteten Verwaltungsreorganisationsmodell der Bedeutung einer zweckmässigen, schnörkellosen und flexiblen Verwaltungsorganisation für die effektive, effiziente und wirtschaftliche Erfüllung der öffentlichen Aufgaben offensichtlich bewusst ist, scheint ihr Bedeutungsbewusstsein bezüglich einer zulänglichen Regelung und Handhabung von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege für den Schutz der Individuen und ihrer Rechte vor der Macht der Verwaltung und für die Gewährleistung der Rechtmässigkeit der Verwaltung noch nicht voll entwickelt zu sein. Dass hier Probleme liegen, dürfte zunächst darauf zurückzuführen sein, dass Zürich wie andere schweizerische Gemeinden für Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht nicht über eine eigene allgemeine Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsrechtspflegeordnung verfügt und seine Verwaltung somit, abgesehen von einzelnen spezialgesetzlichen Regelungen, an bruchstückhaften und unzureichend aufeinander abgestimmten verfahrensrechtlichen Armierungen von Bund und Kanton Zürich herumturnen muss. Es hängt aber zweifellos auch mit unzureichendem Bewusstsein der in der Verwaltung Tätigen zusammen, dass ihr Handeln, allen Bemühungen um Partnerschaftlichkeit zum Trotz, allemal noch Rechtshandeln ist. Es gibt im Bereich der Verwaltungstätigkeit keine «rechtsfreien Räume». Weder das «freie» Ermessen noch die «besonderen Gewaltverhältnisse» noch die Verwaltung öffentlicher Sachen lassen sich als «frei», rechtlich ungebunden, «rein tatsächlich» qualifizieren. Alles Verwaltungshandeln muss, weil es Rechtshandeln ist, in rechtlich geordneten Verfahren ablaufen. Sowohl die rechtsetzenden Instanzen (bei der Ausgestaltung des Verfahrensrechts) wie die anwendenden bzw. vollziehenden Instanzen (bei dessen Handhabung) haben sich von den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention leiten zu lassen. Von unmittelbarer Relevanz ist dabei das Verfassungsprinzip der Fairness (vgl. hierzu Peter Saladin, Das Verfassungsprinzip der Fairness, in «Festgabe der schweizerischen Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts» 1975, Basel 1975, S. 41ff.). Es erheischt, dass den «Parteien» eines Verwaltungsverfahrens bestimmte Rech-

te und bestimmte Pflichten zuerkannt werden, wie namentlich der Anspruch auf rechtliches Gehör, auf Akteneinsicht und auf Beizug eines Rechtsvertreters, auf Mitwirkung bei der Feststellung der rechtserheblichen Tatsachen, auf fristgerechten Erlass und Begründung einer Verfügung, auf rechtmässige Zusammensetzung, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der entscheidenden Behörde, auf unentgeltliche Prozessführung im Falle der Bedürftigkeit, auf Unterlassung jeglichen «überspitzten Formalismus» und schliesslich auf Bezeichnung ordentlicher Rechtsmittel. Nach manchen dieser Richtungen glaubt der Ombudsmann aufgrund der ihm unterbreiteten Beschwerden noch einen gewissen rechtsstaatlichen Nachholbedarf diagnostizieren zu müssen, wenn er auch nicht verkennt, dass dieser seine Wurzeln weniger in autoritärem Gehabe als in Unsicherheit von Verwaltungsinstanzen über das «richtige» Verfahren und in deren Bemühen um speditive Erledigung hat. Es wäre daher kein Luxus, der legislatorischen Verwaltungsreorganisation zu gegebener Zeit eine Art Kodifikation von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege der Stadt Zürich folgen zu lassen. Nicht von ungefähr ist den Verwaltungsverfahrensgesetzen in der Lehre schon eine eigentliche «erzieherische Wirkung» für die Verwaltungsbehörden zugeschrieben worden.

4. Erwerb, Erhaltung und Verlust städtischer Arbeitsplätze

Wie schon 1992 schlugen die Personalgeschäfte infolge der unverändert prekären Arbeitsmarktlage und des sparbedingten Zwangs der Stadt zu ökonomischem und effizientem Einsatz ihrer Arbeitskräfte auch im Berichtsjahr wieder spürbar auf die Geschäftsliste und stärker noch auf die tatsächliche Beanspruchung des Ombudsmannes durch. Und unverändert gingen dessen Bemühungen dahin, sicherzustellen, dass die Stadt den ihr als Arbeitgeberin durch die personal-, besoldungs- und versicherungsrechtlichen 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 Willen der Stadt, Entlassungen und Härtefälle wenn immer möglich zu vermeiden, muss freilich der Wille der Bediensteten gegenüberstehen, neue Herausforderungen anzunehmen und ihren Teil zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt inner- oder ausserhalb der Stadtverwaltung beizutragen.

Besonderer Teil

Beispiele von Anliegen und Beschwerden

Nach gewohntem Muster soll die Wirksamkeit des Ombudsmannes im Berichtsjahr wiederum anhand von *Auszügen aus* und Berichten über ausgewählte Fälle sichtbar gemacht werden: Dem Gemeinderat zur Kontrolle seines Beauftragten in Beschwerdesachen und zur Verbesserung seiner Oberaufsicht über Stadtrat und Stadtverwaltung, Stadtrat und Verwaltung zur Evaluation ihrer Problemverarbeitungskapazität und der Wirksamkeit ihres Handelns, der Bevölkerung schliesslich zur Ausübung demokratischer Kontrolle über die Tätigkeit des Ombudsmannes und zur Information über Zulängliches und Problematisches im administrativen Handeln. Dabei soll erneut nicht bloss auf thematische Vielfalt und Ausgewogenheit hinsichtlich der verwaltungsorganisatorischen Betroffenheit, sondern auch auf Akzentsetzung bei den unter Ziff. V des Allgemeinen Teils aufgeführten Problemschwerpunkten geachtet werden.

I. Bemessung von Gebühren und Beiträgen: Gratwanderung zwischen Individualverhaltenslenkung, Haushaltsanierung und Verfassungstreue

Dass das Steuerrecht die verschiedensten Politikbereiche und das Individualverhalten beeinflusst, selbst wenn sich der Steuergesetzgeber politischer Neutralität befleissigt und der Verfolgung ausserfiskalischer Ziele enthält, bedarf keiner näheren Erläuterung. Regelmässig nehmen die Rechtsunterworfenen bei ihrem Verhalten auf dessen steuerlichen Auswirkungen Bedacht und sind bestrebt, die Steuerlast möglichst tief zu halten. Die Gemeinwesen ihrerseits sind sich der weitstreuenden Beeinflussung und der Lenkungswirkungen steuergesetzlicher Gestaltung durchaus bewusst und pflegen sie bei ihren Entscheidungen auch regelmässig mitzubedenken.

Bei Gebühren und Beiträgen weicht demgegenüber das Bewusstsein der Mehrdimensionalität tariflicher Gestaltung sowohl auf seiten der Pflichten als auch auf seiten der fordernden Gemeinwesen verhältnismässig oft einer selektiven Wahrnehmung. In der Optik der Pflichten kommt den gesellschafts- und sozialpolitischen Implikationen von Mehrbelastungen häufig ein alles übrige verdrängender Stellenwert zu, während in der Optik des Gemeinwesens der Aspekt der Haushaltentlastung zur dominanten Bestimmungsgrösse für Tarifierhöhungen wird. Im Fall der Erhöhung der Elternbeiträge für die Plazierung von Kindern in städtisch subventionierten Kinderkrippen sah sich der Ombudsmann deshalb veranlasst, die beschwerdeführenden Eltern in einem Zwischenbericht auf die vielfältigen Determinanten der Tarifoperation und auf die Schwierigkeit ihrer Austarierung hinzuweisen:

Das zwischenzeitlich vorgenommene Studium der Angelegenheit hat für mich offenkundig gemacht, dass die Elternbeitragsproblematik im Schnittpunkt mehrerer auseinanderstrebender Politiken liegt, nämlich:

- *der Staatshaushaltspolitik, mit der eine unbekümmerte Hinnahme von teilweise besorgniserregenden Haushaltdefiziten in den kommenden Jahren, ein Finanzgebahren auf Kosten unserer Nachkommen, nicht vereinbar erscheint;*
- *der Fiskalpolitik, welche, obwohl sie im modernen Sozialstaat zunehmend auch im Dienste der Sozial- und Umverteilungspolitik steht, rechtliche Grenzen und den politischen Steuerwiderstand zu beachten hat und das Gemeinwesen dazu zwingen kann, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel vermehrt über Abgaben auf der Inanspruchnahme von Dienstleistungen und dem Warenkonsum zu beschaffen;*
- *der Beitragspolitik, die ausser der Wertadäquanz der Beitragsleistung im Verhältnis zum individuellen Sondervorteil der angebotenen und beanspruchten Dienstleistung und der Kostendeckung im Falle von Tarifierhöhungen auch ein Mindestmass an Kontinuität im Auge behalten und von sprunghaften und massiven Entwicklungen nach Möglichkeit absehen sollte;*
- *der Gesellschaftspolitik, die insbesondere hinsichtlich der Bestrebungen, berufliche Entfaltung und Familiengründung den Angehörigen beider Geschlechter in gleich uneingeschränkter Weise zugänglich zu machen, nicht auf halbem Wege stehenbleiben sollte, und*
- *der Sozialpolitik, die Sorge zu tragen hat, dass auch und besonders finanziell und strukturell schwächere Glieder der Gesellschaft – besonders Alleinerziehende, unvollständige Familien – die Möglichkeit haben, Kinder (zu erschwinglichem Preis) ausserhalb der eigenen Familie zu plazieren.*

Die Harmonisierung aller dieser Politiken scheint dem Bemühen um die Quadratur des Zirkels gleichzukommen, die bekanntlich nie ein abgerundetes Ganzes hervorzubringen vermag, sondern stetsfort Ecken und Kanten zurücklässt, die Anstoss erregen. Lediglich soviel glaube ich schon heute feststellen zu können: Im Ansatz, nämlich bezüglich der Anknüpfung an die aktuellen finanziellen Verhältnisse der Eltern, scheint mir das neue Reglement über die Elternbeiträge kaum angreifbar zu sein. Desgleichen kann ich nicht übersehen, dass die neuen Zürcher Elternbeiträge im Durchschnitt noch immer leicht unter jenen vergleichbarer Städte in der deutschen und welschen Schweiz liegen. Unübersehbar ist andererseits aber auch, dass die Anhebung der Elternbeiträge, haushaltpolitisch und angesichts des begrenzten Steuererhöhungsspielraums wohl unvermeidlich, in einem gewissen Spannungsverhältnis zur gesellschaftspolitisch wünschbaren Familien- und Frauenförderung sowie Erziehung der Kinder zu gemein-

schaftsfähigen jungen Menschen steht. Zu besorgten Fragen Anlass gibt mir schliesslich das Ausmass der Beitragserhöhung, das in manchen der eingereichten Beschwerden mit über 100% angegeben wird.

Diesen Überlegungen liess der Ombudsmann einen Hinweis an die betroffenen Eltern auf die in das neue Reglement aufgenommene Sonder- und Härtefallklausel folgen, nach der die Vorsteherin des Sozialamtes den Elternbeitrag in Härtefällen ermässigen kann, und sicherte ihnen eine abschliessende Beurteilung der Beschwerden nach Eintritt der Spruchreife zu.

1. (Üb)erhöhte Elternbeiträge für die Plazierung von Kindern in Krippen

In seiner abschliessenden, mit einem Befund des auf die Erhöhungsproblematik ebenfalls angesetzten eidgenössischen Preisüberwachers koordinierten Stellungnahme äusserte sich der Berichterstatter zum Ausmass der Mehrbelastung der Eltern durch das neue Reglement und zu den Modalitäten seiner Einführung wie folgt:

1. ...
- 2.

Das dem neuen Reglement zugrunde gelegte Tarifkonzept mit der nach elterlicher Finanzkraft, Kinderzahl und Wohnungszinsbelastung progressiv ausgestalteten Beitragsbemessung bietet als solche nach Meinung des Ombudsmannes kaum Angriffsflächen. Hingegen fragt sich, ob es gelungen sei, das an sich richtige Grundkonzept des Beitragstarifs so auszugestalten, dass die Progressionskurve bei den von Erhöhungen betroffenen Eltern ein ungefähres Ebenmass an Schmerzempfindungen auslöst und keiner Elternkategorie unzumutbare Sonderopfer auferlegt. Führt diese Kurve mit anderen Worten nicht in einzelnen Abschnitten zu *Mehrbelastungen*, die mit den Prinzipien der Äquivalenz mit der Betreuungsleistung, der Verhältnismässigkeit und des Vertrauens der Beitragspflichtigen in eine gewisse Kontinuität der Tarifentwicklung nicht mehr zu vereinbaren sind? Damit im Zusammenhang stellt sich die Frage, wie der Umstand zu werten sei, dass die Elternbeitragsquote unter dem alten Reglement in vielen Fällen zu tief angesetzt worden ist.

Aufschlussreich sind in dieser Hinsicht die vom Ombudsmann stichprobenartig in 17 Beschwerdefällen (A–R) bei der Verwaltung erhobenen und in nachstehende Tabelle gesetzten Zahlen des Ausmasses der Beitragserhöhung in Relation zu Zahl und Dauer der Kinderbetreuung und zu Eltern-einkommen und -vermögen:

	K. *1	Tage *2	bisher Fr. *3	Aufschlag in Fr.	in % *4	neu Fr. *5	Einkommen *6	Vermögen *7
A	1	21	720.-	771.-	107	1 491.-	108 726.-	100 000.-
B	2	20	850.-	347.-	41	1 197.-	82 499.-	0.-
C	2	15	680.-	160.-	24	840.-	97 590.-	137 000.-
D	2	8	413.-	151.-	37	564.-	71 285.-	204 000.-
E	1	21	700.-	455.-	65	1 155.-	100 714.-	17 000.-
F	2	8	360.-	205.-	57	565.-	78 414.-	39 000.-
G	1	18,5	550.-	668.-	121	1 218.-	93 617.-	61 000.-
H	1	18,5	336.-	296.-	88	632.-	81 466.-	52 000.-
I	1	19	534.-	406.-	76	940.-	124 477.-	0.-
K	2	19	1 250.-	609.-	49	1 859.-	110 081.-	0.-
L *8	1	10,5	250.-	306.-	122	556.-	96 201.-	155 000.-
M	2	15,5	1 260.-	282.-	22	1 542.-	126 627.-	8 000.-
N	1	18	628.-	296.-	47	924.-	80 789.-	5 000.-
O	1	13,5	252.-	108.-	43	360.-	45 506.-	42 000.-
P	1	19	563.-	592.-	105	1 155.-	92 662.-	0.-
Q *9	1	10,5	375.-	692.-	185	1 067.-	111 143.-	171 000.-
R	1	15,5	602.-	298.-	50	900.-	keine	32 000.-
							Angaben	

*1 Anzahl Kinder

*2 Anzahl Krippentage pro Monat (Durchschnitt Dezember 1992 bis März 1993)

*3 bisheriger Elternbeitrag pro Monat (Durchschnitt Dez. 1992 bis März 1993)

*4 Aufschlag in %

*5 neuer Elternbeitrag

*6 Jahres-Erwerbseinkommen der Eltern

*7 Reinvermögen 1992 (Angaben des Steueramtes)

*8 In diesem Fall hatte die Elternbeitragsserhöhung eine Abmeldung des Kindes zur Folge.

*9 In diesem Fall handelt es sich um das Kind einer Krippenangestellten, die bisher von einem Angestelltenrabatt profitierte.

Die Beispiele lassen erkennen, dass die Mehrbelastung die 50%-Marke entgegen der Annahme des Sozialamtes keineswegs «äusserst selten», sondern in einem beachtlichen Teil der durchgerechneten und wohl auch der Gesamtzahl der angefochtenen Fälle übersteigt und in mehr als einem Fall gar einen dreistelligen Prozentsatz erreicht. Sie zeigen andererseits, dass die Tarifstufenkriterien, vor allem Kinderzahl und Einkommenshöhe, die vom Sozialamt angestrebte und gegen Kritik von Beschwerdeführenden verteidigte sozialgestaltende Wirkung tatsächlich nicht verfehlen. Wenn dem neuen Beitragsreglement somit ein Vorwurf nicht gemacht werden darf, so gewiss der, sein Tarif sei unsozial. Die Mehrbelastung wird offensichtlich in den Einkinderfamilien mit höheren Einkommen um oder über Fr. 100 000.- besonders spürbar. Schliesslich machen die Beispiele sichtbar, dass die

Mehrbelastung auch bei Eltern mit gleicher Kinderzahl und vergleichbaren Betreuungstagen und Einkommensverhältnissen erhebliche Differenzen aufweisen kann. Für diese dürfte nebst einer unterschiedlichen Wohnungszinsbelastung die wiederholt erwähnte Unterschreitung der Belastungslimiten des alten Reglements ursächlich sein.

Alles in allem drängt sich dem distanzierten Analytiker aber doch der Schluss auf, dass die aus dem neuen Reglement resultierenden Mehrbelastungen in vielen Fällen die auch rechtlich bedeutsame Schmerzgrenze überschreiten. Aufschläge einer Grössenordnung von über 50, 75 oder gar 100 Prozenten sind nun einmal, auch wenn die Nichtausschöpfung des alten Tarifs, übers Jahr eingetretene markante Einkommensverbesserungen oder auch das in Fällen von wenigen Betreuungstagen noch immer moderate neue Gesamtbelastungsniveau in Rechnung gestellt werden, happig und mit dem *Prinzip der Verhältnismässigkeit* schwerlich auf einen Nenner zu bringen. Man bedenke, dass ein weit tieferer Erhöhungsprozentsatz bei den Mietzinserhöhungen für gewisse Wohnungen der städtischen Liegenschaftsverwaltung den richterlichen Vorwurf der Missbräuchlichkeit eingetragen hat, obwohl oder gerade weil der Erhöhung durchaus moderate Ausgangsmietzinsen zugrunde lagen. Zum fallweise kritischen Erhöhungsausmass erschwerend hinzu kommt der nachfolgend (Ziff. 3) noch zu beleuchtende Umstand, dass die Eltern von der Beitragserhöhung recht eigentlich überrascht worden sind und keine Gelegenheit hatten, sich auf die höheren Belastungen einzurichten oder ihnen vor Inkrafttreten durch Zuflucht zu andern Fremdplazierungen auszuweichen. Der Ombudsmann kommt um die Feststellung nicht herum, mit schlagartig auferlegten Mehrbelastungen von über 50 Prozent habe das Sozialamt das Mass des mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip Vereinbaren überschritten. An der Preisüberwachung des EVD liegt es, sich zur Frage zu äussern, ob in solchen Mehrbelastungen auch ein Preismissbrauch im Sinne des Preisüberwachungsgesetzes zu erblicken sei.

Für den Ombudsmann stellt sich nun die Frage, ob er seiner Feststellung fallweiser Unverhältnismässigkeit der reglementsänderungsbedingten Mehrbelastungen eine Empfehlung auf Ergreifung rechtsatzmässiger oder administrativer Korrekturmassnahmen folgen oder es bei blosser Stigmatisierung der Belastungs-Spillovers bewenden lassen soll. Gegen eine auf Senkung besonders drastisch ausgefallener Mehrbelastungen gerichtete Empfehlung könnte der Umstand sprechen, damit werde die Krippenbeitragsserhöhung ohne überzeugende Gründe ungnädiger beurteilt als vergleichbar kräftige Tariferhöhungen in andern Betreuungs- und Pflegebereichen. Sodann liesse sich dagegen der auch nach der Erhöhung noch immer begrenzte Kostendeckungsgrad der Elternbeiträge ins Feld führen. Und schliesslich könnte gegen eine Moderationsempfehlung der mehrfach erwähnte Umstand angeführt werden, dass die bisherigen Elternbeiträge in

einer unbekanntem Zahl von Fällen unterhalb der reglementarischen Richtwerte angesiedelt waren, wodurch die Elternhaushalte über längere Zeit zulasten der öffentlichen Hand profitierten und sich nun das Bild des reglementsänderungsbedingten Erhöhungsausmasses verdüstert. Diese Überlegungen schlugen indessen nicht durch. In andern Bereichen vorgenommene drastische Tarifierhebungen vermögen vergleichbar einschneidende weitere Beitragserhöhungen nicht zu rechtfertigen, wenn gegen ihre Vereinbarkeit mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip schwere Bedenken bestehen. Egalitäres Gleichziehen muss – hier wie anderswo – der materiellen Verfassungsmässigkeit grundsätzlich den Vorrang lassen oder, wenn schon, bei einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Referenzgrösse ansetzen. Eine ungenügende Kostendeckung schliesslich dispensiert die staatlichen Instanzen selbst beim noch so verständlichen Streben nach einer staatshaushaltschonenden Aufgabenfinanzierung nicht von der Respektierung der Verfassungsgrundsätze. Ein Appell zur Mässigung ist daher grundsätzlich am Platz. Er soll aber dem Umstand Rechnung tragen, dass die Mehrbelastungen in manchen Fällen teilweise auf Unterschreitung der altreglementarischen Beitragsätze zurückgehen und nicht ausschliesslich von den Beitragsätzen des neuen Reglements herrühren.

3.

Der *verfassungsrechtliche Vertrauensgrundsatz* gewährleistet Bürgerinnen und Bürgern nach der Rechtslehre (namentlich Alfred Kölz, *Intertemporales Verwaltungsrecht*, 1983, S. 139ff.) auch sogenanntes Kontinuitätsvertrauen, d.h. ein Mindestmass an Stetigkeit in der Rechtsentwicklung, insbesondere ein möglichst schonendes Vorgehen bei Rechtsänderungen. Abrupte und sprunghafte Rechtsänderungen verletzen das Kontinuitätsvertrauen, lassen sich aber, wenn überwiegende öffentliche Interessen die rechtsetzenden Organe zu einschneidenden Massnahmen zwingen, nicht immer vermeiden. Um die für die Betroffenen damit oftmals verbundenen schwerwiegenden Folgen zu mildern, sind die Rechtsetzungsorgane gehalten, den Übergang vom alten zum neuen Recht durch besondere Massnahmen, das *Übergangs- und Einführungsrecht*, möglichst erträglich zu machen. In dieser Hinsicht liess die Art und Weise, wie die Überleitungsproblematik vom alten zum neuen Recht beim Krippenbeitragsreglement bewältigt worden ist, erheblich zu wünschen übrig. Der Vergleich mit dem «Reglement über die Elternbeiträge an die ausserschulische Betreuung und Verpflegung der Schüler und Schülerinnen» macht es augenfällig: Während dieses Reglement am 17. Juni 1992 erlassen, auf 1. Januar 1993 in Kraft gesetzt und in der Amtlichen Sammlung der stadtzürcherischen Erlasse publiziert worden ist, erging das Krippenbeitragsreglement am 13. November 1992, trat auf 1. Januar 1993 in Kraft und wurde den Krippen in Form einer vervielfältigten Beilage zu einem Rundschreiben des Sozialamts vom

23. November 1993 zur Kenntnis gebracht. Die Eltern erreichte die Kunde vom Inkrafttreten eines neuen Reglements auf Jahresbeginn über ein Orientierungsschreiben und ein Merkblatt der Krippenträgerorganisation im Verlauf des Januars 1993. Auch in Berücksichtigung der subventionsrechtlichen Binnenfunktion des Krippenbeitragsreglements muss sein Erlass und die Orientierung der hauptsächlich betroffenen Eltern darüber als verspätet und mitteilungsstechnisch unzulänglich bezeichnet werden. Das Hortbeitragsreglement hätte in dieser Hinsicht Vorbild abgeben können. Das Ausmass der Krippenbeitragserhöhung hätte zudem auch Anstoss zu ernsthafter Erwägung geben sollen, den Übergang vom alten zum neuen Beitragsniveau in kleineren Schritten zu vollziehen, sei es durch mehrere Revisionsetappen wie bei der Erhöhung der Altersheim-Pensionspreise (Stadtratsbeschlüsse Nr. 2399 vom 14. August 1991 und Nr. 3225 vom 11. November 1992), sei es durch Setzung materiellen Zwischenrechts in Form von Übergangsbestimmungen, um einen «Erhöhungsschock» zu vermeiden. Durch Einbau einer grosszügig bemessenen Anpassungsfrist in das Reglement hätte den Eltern ferner explizit die Möglichkeit eingeräumt werden können, sich auf die höheren Beiträge einzurichten oder aber ihnen durch alternative Fremdplazierungen aus dem Weg zu gehen. In dieser Beziehung hätte etwa das für Mietzinserhöhungen vorgesehene Ankündigungsverfahren beispielhaft sein können. Das offenbar erst durch die ungnädigen Reaktionen der Eltern hervorgerufene Zugeständnis, die Krippen den neuen Tarif erst nach Ablauf der jeweiligen Fristen zur Kündigung laufender Plazierungsverträge anwenden zu lassen, vermag das Fehlen einer entsprechenden übergangsrechtlichen Regelung nicht aufzuwiegen.

4.

Das Krippenbeitragsreglement ist von der Vorsteherin des Sozialamts, wie eingangs erwähnt, gestützt auf Ziff. 8 des Stadtratsbeschlusses Nr. 3223 vom 11. November 1992 betreffend Tagestaxen der Einrichtungen des Sozialamtes für Kinder und Jugendliche erlassen worden. Dieser Beschluss legt, seinem Titel entsprechend, zur Hauptsache (in den Ziff. 3 bis 7) die Tagestaxen in den stadt-eigenen Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche fest. Mit Ziff. 8 lädt er die Vorsteherin des Sozialamts ein, «auf dem Verfügungswege Ausführungsbestimmungen über Elternbeiträge und Tagestaxen zu erlassen». Während von «Ausführungsbestimmungen» bezüglich der Tagestaxen mit Fug gesprochen werden kann, weil der Stadtratsbeschluss die grundsätzliche Taxordnung selbst vornimmt und dem Sozialamt nurmehr den Erlass ausführender Bestimmungen belässt, stösst dieser Begriff bezüglich der Elternbeiträge ins Leere, da sich der Stadtratsbeschluss hierüber ausschweigt. Tatsächlich musste daher die Vorsteherin des Sozialamts bezüglich der Elternbeiträge im Unterschied zu den Tagestaxen eine umfassende und keineswegs bloss ausführende Tariford-

nung erlassen, um ein Rechtsetzungsvakuum auszuschliessen. Sie hat das mit dem Reglement vom 13. November 1992 über die Elternbeiträge getan. Die durch Ziff. 8 des Stadtratsbeschlusses solcherweise bewerkstelligte «Aufteilung» der Regelungszuständigkeiten vermag den von Rechtslehre und Rechtsprechung (vgl. namentlich BGE 101 Ib 74 E.4 und dort zitierte weitere Entscheide) entwickelten Grundsätzen über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen im Bereich der öffentlichen Abgaben nach Auffassung des Ombudsmannes nicht zu genügen. Der Stadtrat hätte darnach in seinem Beschluss wenn nicht die Elternbeiträge selber tarifieren, für deren nähere Ausgestaltung und Festlegung durch das Sozialamt wie für jene der Tagestaxen mindestens eine Rahmenordnung treffen sollen und zur Vermeidung rigoroser Mehrbelastungen ausser einer Höchstgrenze für die neuen Elternbeiträge mit Vorteil auch eine Limite für die Mehrbelastungen festgelegt. So ist er beispielsweise auch bei den mit Beschluss Nr. 3225 vom 11. November 1992 erhöhten Altersheim-Pensionspreisen vorgegangen. Mit den dem Sozialamt durch die Blankovollmacht von Ziff. 8 eingeräumten pleins pouvoirs zur Neufestsetzung der Elternbeiträge hat er das daraus hervorgegangene Elternbeitragsreglement an einem allzu dünnen Legitimationsfaden festgebunden. Dass primäre Adressaten des Krippenbeitragsreglements anders als beim Hortbeitragsreglement nicht die Eltern, sondern die Krippen bzw. deren Trägerorganisationen sind, ist kein hinreichender Grund, seinen Erlass integral der Vorsteherin des Sozialamts zu überlassen. Als von den Beitragserhöhungen betroffen erscheinen allemal in erster Linie die Eltern, während den Krippen und ihren Trägerorganisationen mehr die gewiss auch undankbare Rolle von Vollzugsgehilfen zukommt.

Diesen Erwägungen liess der Ombudsmann nachstehende Feststellungen und Empfehlungen folgen:

Aus allen diesen Überlegungen vertritt der Ombudsmann die Auffassung,

- das neue Elternbeitragsreglement vermöge den von Rechtslehre und Rechtsprechung für die öffentlichen Abgaben entwickelten Delegationsgrundsätzen nicht zu genügen. Sein Erlass hätte, wenn überhaupt, jedenfalls nicht in der vorgesehenen Weise – mit Blankovollmacht und ohne Festlegung einer Rahmenordnung – an die Vorsteherin des Sozialamts delegiert werden dürfen;
- die mit dem neuen Beitragsreglement hauptsächlich für Eltern mit höheren Einkommen verbundenen Mehrbelastungen erreichten Werte, die an und teilweise bereits jenseits der Grenze dessen liegen, was mit den Prinzipien der Verhältnismässigkeit und des Vertrauens der Rechtsunterworfenen in die Kontinuität abgaberechtlicher Gestaltung vereinbar ist;

- das bei einer drastischen Beitragserhöhung wie der vorliegenden besondere Aufmerksamkeit erheischende Problem der Überleitung vom alten zum neuen Beitragsreglement sei durch die eingangs (Ziff. I/1.) zitierten Einführungsanweisungen und den Einbau einer Härtefallklausel in das Reglement unzureichend bewältigt worden; insbesondere die Orientierung der Krippenträgerorganisationen durch das Sozialamt sei, vergewärtigt man sich den langen Kommunikationsweg bis zu den betroffenen Eltern, zu spät und angesichts des grossen Normadressatenkreises auf unzulängliche Weise erfolgt;
- ... ;
- ...

Der Ombudsmann richtet die Empfehlung

- a) an das Sozialamt,
 - die mit dem Übergang vom alten Kostgeld- zum neuen Elternbeitragsreglement in den einzelnen Fällen verbundenen Mehrbelastungen, unter Abzug der auf die Unterschreitung der altrechtlichen Belastungslimiten entfallenden Quote, auf ihr prozentuales Ausmass hin zu überprüfen und
 - solche von über 50% mit Wirkung ab dem Zeitpunkt der Anwendung des neuen Reglements auf diesen Grenzwert zu reduzieren;
- b) an Stadtrat und Stadtverwaltung, bei Tarifierhöhungen
 - den von Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelten Delegationsgrundsätzen im Abgaberecht Rechnung zu tragen, d. h. bei der Delegation gebühren- oder beitragsrechtlicher Rechtssätze vom Stadtrat an eines seiner Mitglieder wenigstens die Grundzüge der Abgabe und deren Höchstbetrag im Stadtratsbeschluss selbst festzulegen;
 - ausser den aus der Erhöhung für die Abgabepflichtigen resultierenden neuen Gesamtbelastungen auch die Mehrbelastungen umsichtig zu evaluieren und zu plafonieren und dabei stets dem Zeitpunkt und Ausmass vorausgegangener Tarifierhöhungen Rechnung zu tragen;
 - sprunghafte, abrupte und überraschende Änderungen möglichst zu vermeiden und jedenfalls die Überleitung von den alten zu den neuen Ansätzen durch übergangs- und einführungsrechtliche Massnahmen wie namentlich frühzeitige Ankündigung, stufenweises Inkraftsetzen neuen Rechts, Anpassungsfristen, materielles Zwischenrecht usw. für Bürgerinnen und Bürger erträglicher zu machen;
 - ... ;
 -

Veranlasst durch telefonisch und schriftlich gestellte Fragen verschiedener Eltern zu Tragweite und Auswirkungen des Schlussberichtes auf die künftige Gestaltung der Elternbeiträge ergänzt der Ombudsmann seinen Schlussbericht

durch folgende, Grundstruktur, Funktionsweise und Grenzen dieser Institution erläuternde Ausführungen:

Im Unterschied zu Verwaltungsgerichten mit deren Zuständigkeit zur Fällung von Urteilen fehlt den Ombudsleuten wesensnotwendig die Befugnis, Verwaltungsanordnungen wie beispielsweise ein neues Elternbeitragsreglement oder eine darauf gestützte Beitragsvereinbarung aufzuheben, zu korrigieren oder mit verbindlichen Anordnungen an die Verwaltung zurückzuweisen. Der Verwaltung bleibt es rechtlich unbenommen, bei ihrer vom Ombudsmann beanstandeten Anordnung zu bleiben und Empfehlungen des Ombudsmannes zu ignorieren, wenn sie für solches Verharren überzeugendere Gründe zu haben glaubt. Ob und wie weit die in einem Schlussbericht des Ombudsmannes vertretenen Auffassungen und abgegebenen Empfehlungen in der Verwaltung auf Resonanz und Akzeptanz stossen und Wirkungen erzeugen, hängt einerseits von der Überzeugungskraft ombudsmännischer Argumentation und andererseits von Fähigkeit und Bereitschaft der Verwaltung ab, das eigene Verhalten im Wissen um die Fehlbarkeit jeden menschlichen Tuns im Lichte der ombudsmännischen Kritik auf seine sachliche und rechtliche Mängelfreiheit hin zu überprüfen und nötigenfalls zu korrigieren. Die Institution des Ombudsmannes baut, wie auch jene der Eidgenössischen Preisüberwachung, in starkem Masse auf die Selbstreinigung- und Meliorationskraft der Verwaltung. Bringt die Verwaltung diese Kraft nicht auf, so vermögen noch so überzeugende Stellungnahmen und Empfehlungen eines Ombudsmannes oder eines Preisüberwachers dagegen nichts auszurichten. Insbesondere gebriecht es sowohl dem Ombudsmann als auch den bei ihm Beschwerdeführenden an der Möglichkeit, seine Auffassungen und Empfehlungen nach Art eines Urteils gegenüber einer widerstrebenden Verwaltung durchzusetzen bzw. vollstrecken zu lassen. Sie erschöpfen sich vielmehr in einer Appell- und Impulsfunktion gegenüber der Verwaltung, Beanstandetes zu überprüfen und Mangelhaftes zu korrigieren. Wie Sie der Presse dieser Tage haben entnehmen können, scheint der Appell beim Sozialamt angekommen zu sein und eine Überprüfung der Beitragsberechnungen ausgelöst zu haben. Es wird daher richtig sein, das Ergebnis dieser Prüfung einmal abzuwarten. Sollte es über Gebühr lange auf sich warten lassen, so hinderte Sie nichts daran, sich beim Sozialamt nach dem Ihren Beitrag betreffenden Ergebnis zu erkundigen. Gleiches werden bezüglich der Gesamtheit der Ergebnisse zu gegebener Zeit auch Ombudsmann und Preisüberwacher tun, welcher letzter seine Empfehlung ausdrücklich mit einer Berichterstattungsbitte an das Sozialamt verbunden hat. Ich darf Sie abschliessend darauf hinweisen, dass der Gemeinderat in seiner Sitzung vom 26. Januar 1994 einen parlamentarischen Vorstoss mit dem Auftrag an den Stadtrat überwiesen hat, das Elternbeitragsreglement grundsätzlich auf seine Neubearbeitung hin zu überprüfen.

Das Sozialamt liess sich erfreulicherweise nicht lange bitten: Aus der Kopie einer Mitteilung an die aufgrund einer systematischen Auswertung rückerstattungsberechtigt befundenen Eltern erhielten Ombudsmann und Preisüberwacher alsbald die Bestätigung der Pressemeldung, wonach sich die Amtsvorsteherin entschlossen habe, den Empfehlungen zu entsprechen. Ihrem Grundratsentscheid folgten seither in lockerer Folge Vollzugsmeldungen von Rückerstattungen an betroffene Eltern.

2. Pensionspreiserhöhung in städtischen Altersheimen

Dass Tariferhöhungen spürbaren Ausmasses auch schonender, insbesondere in Übereinstimmung mit der vorstehend zitierten Empfehlung zur Plafonierung der Mehrbelastungen, vorgenommen werden können, zeigt nachstehendes Beispiel desselben Departements.

Anliegen

Der Sohn einer Altersheimpensionärin wendet sich an den Ombudsmann, weil er die auf 1. Januar 1993 vorgenommene Pensionspreiserhöhung von Fr. 2852.– um 24,5% auf Fr. 3552.– pro Monat als übersetzt erachtet. Er bringt überdies vor, seiner Mutter sei vor dem Heimeintritt vom 25. August 1992 die bevorstehende Erhöhung verschwiegen worden.

Abklärungen

Der Ombudsmann lässt sich über die – trotz dahingehender Empfehlung aufgrund einer früheren Pensionspreisüberprüfung (vgl. Jahresbericht 1989, Fallbeispiel 19, S. 88ff.) in der Amtlichen Sammlung erneut unveröffentlicht gebliebene – Neuregelung der Pensionspreise durch die Stadtkanzlei zuhanden des Beschwerdeführers orientieren und teilt diesem gestützt darauf folgendes mit:

Die auf den 1. Januar 1993 vorgenommene Pensionspreiserhöhung in den städtischen Altersheimen hat bei mir ausser der vorliegenden lediglich noch eine weitere Beschwerde ausgelöst, was bei insgesamt 1625 Pensionärinnen und Pensionären auf eine recht gute Akzeptanz der neuen Pensionspreise schliessen lässt. Die Taxen sind nach sozialen Gesichtspunkten abgestuft. Die Vermögensfreigrenzen und die Vermögensanrechnung zu $\frac{1}{15}$ beispielsweise finden sich in ähnlichen Zahlen bei den Zusatzleistungen zu AHV und IV. Die Pensionspreise sind im übrigen so angesetzt, dass auch finanziell gut gestellte Pensionäre ihr Vermögen, wenn überhaupt, nur in vertretbarem Umfang anzehren müssen. Der Maximalpreis von Fr. 4000.– bei

Einzelpersonen setzt ein jährliches Bemessungseinkommen von Fr. 76 000.– voraus.

Die Pensionspreiserhöhung bei den städtischen Altersheimen fügt sich ein in die Reihe von Erhöhungen bei zahlreichen städtischen Betreuungseinrichtungen wie namentlich auch bei Kinder- und Jugendheimen, Krankenheimen usw. Es gibt kaum ein städtisches Amt, welches es sich angesichts des enormen Finanzdruckes leisten konnte, auf Tarif- und Gebührenerhöhungen zu verzichten. Die Erhöhung beim Amt für Altersheime wird damit begründet, dass die seit 1. Oktober 1991 eingetretene Teuerung ausgeglichen und die mit Stadtratsbeschluss Nr. 2399 vom 14. August 1991 «nicht vollends abgedeckten Kostenschübe früherer Jahre» aufgefangen werden sollen. Als Hauptursache wird eine Verteuerung der Betriebskosten, insbesondere des Personalaufwandes, genannt. Das Amt für Altersheime weist darauf hin, es sehe sich angesichts der prekären Finanzsituation der Stadt Zürich gezwungen, für Betagte in Heimen inskünftig kostendeckende Pensionspreise zu verlangen. Dies gelte insbesondere für Betagte, die in guten bis sehr guten finanziellen Verhältnissen lebten. Dieses Ziel könne nur etappenweise, d.h. mit jährlichen Pensionspreiserhöhungen, erreicht werden. Mit den geltenden Pensionspreisen wird nach Auskunft des Amtes eine annähernde, aber noch nicht vollständige Kostendeckung erreicht.

Zwischen 60 und 70 Prozent der Heimbewohnerinnen und -bewohner bezahlen einen vergleichsweise niedrigen Pensionspreis von Fr. 2000.– bis Fr. 2300.– pro Monat. In diesem Bereich bewegen sich die Aufschläge nach Angaben des Amtes zwischen Fr. 150.– und 200.–. Personen, die den Mindestpensionspreis von Fr. 2000.– nicht bezahlen können, haben Anspruch auf Zusatzleistungen zur AHV/IV. Die Berechnungsgrundlagen basieren auf den Steuerfaktoren 1991, d.h. auf den Einkünften und auf dem Vermögen des Jahres 1990. Die letzten beiden ordentlichen Rentenanpassungen für 1991 und 1992 blieben mit anderen Worten bei den Einkommensberechnungen (Bemessungseinkommen) für 1993 noch unberücksichtigt, wovon die Pensionärinnen und Pensionäre profitieren konnten.

Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle der in Ziff. 6 des Stadtratsbeschlusses (Nr. 3225 vom 11. November 1992) enthaltene Plafond der Pensionspreisaufschläge bei monatlich 700 Franken. Damit werden allzu starke Erhöhungen bei bisherigen Pensionärinnen und Pensionären vermieden. Den vollen Maximalpreis haben nur Personen zu bezahlen, welche nach dem 1. Januar 1993 in ein städtisches Altersheim eintreten. Das Amt für Altersheime ist sich bewusst, dass ein Maximalaufschlag von Fr. 700.– nicht unerheblich ist. Es gibt immerhin zu bedenken, dass davon nur gerade 7 Prozent aller Einzelpersonen betroffen sind. Davon leben 23 Personen (1,4%) in sehr guten und 92 Personen (5,6%) in guten finanziellen Verhältnissen. Ein Maximalaufschlag bedingt ein jährliches Bemessungseinkommen von mindestens Fr. 53 000.–.

Die Pensionspreiserhöhung erscheint nicht nur für die in finanziell ungünstigeren Verhältnissen lebenden Personen verkräftbar, sie ist angesichts der Begrenzung auf Fr. 700.– nach meinem Dafürhalten auch für besergestellte Personen zumutbar, bei welchen sich die Frage der Verkräftbarkeit gar nicht stellt. Das etappenweise Vorgehen lässt Pensionärinnen und Pensionären überdies genügend Zeit, sich auf die veränderten Verhältnisse einzustellen.

Ergebnis

Aufgrund dieser Erwägungen bin ich leider nicht in der Lage, Ihrem auf eine Preisreduktion zielenden Begehren zum Durchbruch zu verhelfen. Die Pensionspreiserhöhung ist zwar beträchtlich, sie hält sich meines Erachtens aber in einem vertretbaren Rahmen. Die in Ihrem Schreiben an den Ombudsmann erwähnte Klausel «Allfällige Pensionspreisanpassungen bleiben vorbehalten» entkräftet im übrigen Ihren Vorwurf, über die Möglichkeit einer (zu jenem Zeitpunkt vom Stadtrat noch nicht beschlossenen) Erhöhung in Unkenntnis gelassen worden zu sein. Gerade im vorliegenden Fall wirkte sich das gestaffelte und durch einen Erhöhungsplafond abgefederte Vorgehen günstig aus, indem der neue Pensionspreis pro Monat noch immer um Fr. 448.– unter dem Maximalpreis liegt.

3. *Taxerhöhungen in städtischen Krankenheimen*

Rhythmus und Ausmass, in welchem auch die Tagestaxen der städtischen Krankenheimen erhöht worden sind, entgingen einer Überprüfung des Ombudsmannes nur deshalb, weil es die Beschwerdeführerin im nachstehend erwähnten Fall bei der Bekundung ihrer Besorgnis über das Ausmass und die überfallartige Dekretierung der auf 1. Januar 1993 vorgesehenen Tagestaxenerhöhung bewenden lassen wollte.

Anliegen

Die Ehegattin eines schon seit längerer Zeit in einem städtischen Krankenhaus untergebrachten Alzheimerpatienten zeigt sich in der Sprechstunde des Ombudsmannes besorgt über die, wie sie sagt, in letzter Zeit galoppierend angewachsenen und überfallartig verordneten Taxerhöhungen in den städtischen Krankenheimen. Nach einer geringeren Erhöhung im Vorjahr habe sie für die Betreuung ihres Ehemannes per 1. Januar 1993 einen Aufschlag von Fr. 24.– pro Tag oder rund Fr. 720.– pro Monat hinnehmen müssen. Wenn das gegenüber der bisherigen Tagestaxe von Fr. 126.– schon «nur» knapp 20% seien, bedeute das daraus resultierende Monatsbetragnis für durchschnittsver-

mögliche und -verdienende Bürgerinnen und Bürger, die es nicht auf die Zusatzleistungen abwälzen könnten, doch eine einschneidende und nicht im Handumdrehen verkraftbare Mehrbelastung.

Stellungnahme des Ombudsmannes

Der Ombudsmann gab sich Rechenschaft über die Taxentwicklung der letzten Jahre, die, wie die nachfolgende Übersicht zeigt, prima vista weniger durch das Ausmass der einzelnen Erhöhungsschritte als durch die Synergie der Erhöhungssätze mit deren jährlichen Abfolge und namentlich durch die monatlichen frankenmässigen Mehr- und Gesamtbelastungen betroffen macht, und bekundete Verständnis für die Besorgnis der Besucherin.

Erhöhung	von		um			auf	
	pro Tag	pro Monat	in %	Fr. pro Tag	Fr. pro Monat	pro Tag	pro Monat
1.1.1991	90.-	2 700.-	27	25.-	750.-	115.-	3 450.-
1.1.1992	115.-	3 450.-	9,5	11.-	330.-	126.-	3 780.-
1.1.1993	126.-	3 780.-	19	24.-	720.-	150.-	4 500.-

Er vermerkt im Sprechstundengespräch mit um so grösserer Anerkennung, dass ihn die Besucherin mit Blick auf die sanierungsbedürftige Stadtkasse dennoch nicht als «Spielverderber» beim beklemmenden Ablauf des alljährlichen Preisanpassungsrituals einsetzen will, erklärt sich aber bereit, dieses Ritual wenigstens im nächsten Jahresbericht zu thematisieren. Im übrigen gibt er der Hoffnung Ausdruck, der verhängnisvolle Kreislauf möchte mit Blick auf die noch immer hohe Anspannung vieler privater Haushalte in den folgenden Jahren gebrochen werden.

4. Problematisch hohe Gebühren des Polizeirichteramtes

Zu Besorgnis Anlass gibt nicht nur die Preisentwicklung in den städtischen Betreuung- und Pflegeeinrichtungen, sondern auch die in den letzten Jahren steil nach oben tendierende stadträtliche Konkretisierung der kantonalen Rahmenordnung für die kommunalen Gebühren insbesondere im polizeirichterlichen Verwaltungsstrafverfahren.

Anliegen

Ein Automobilist wendet sich an den Ombudsmann, weil er infolge Versäumnisses des Abgastests von der Stadtpolizei verzeigt worden sei. Die ihm deswegen vom Polizeirichter auferlegte Busse von Fr. 140.- anerkennt er vorbehaltlos. Die damit einhergehenden Gebühren in der Höhe von Fr. 215.- (Spruch-

gebühr Fr. 180.- und Schreibgebühren Fr. 35.-) betrachtet er hingegen als unverhältnismässig, da sie die Busse mehr als verdoppelten.

Stellungnahme des Ombudsmannes

Der Ombudsmann gibt dem Gebüssten zunächst den nachstehenden stadträtlichen Tarif bekannt (StRB Nr. 3048 vom 28.10.1992), der den Bussenbetrag zur Referenzgrösse für die Höhe der Spruchgebühr nimmt und an der formalrechtlichen Rechtskonformität der polizeirichterlichen Kostenaufgabe keine Zweifel offenlässt.

Bussenbetrag in Fr.	Spruchgebühr Fr.
Umgangnahme von Bestrafung	70
10- 40	70
50- 80	100
90-120	140
130-160	180
170-200	220

Dann weist der Ombudsmann den Automobilisten darauf hin, § 340 Abs. 4 der Strafprozessordnung stelle den von polizeirichterlichen Bussenverfügungen Betroffenen gegen unangemessen empfundene Kosten- und Entschädigungsregelungen das Begehren um gerichtliche Beurteilung an den Einzelrichter zur Verfügung. Über die Aussichten eines solchen Anfechtungsverfahrens kann er dem Betroffenen naturgemäss keine verbindlichen Angaben machen, setzt ihn aber immerhin vom Erfolg eines unlängst ausgetragenen Anfechtungsverfahrens in Kenntnis, in welchem die eine statthalteramtliche Busse wegen Geschwindigkeitsexzesses von Fr. 510.- flankierende Spruchgebühr von Fr. 400.- (nebst Schreibgebühren) vom Bezirksgericht und vom Obergericht Zürich wegen Unverhältnismässigkeit um die Hälfte auf Fr. 200.- herabgesetzt worden ist. Die Höhe der Busse, habe die Zürcher Justiz in jenem Verfahren befunden, sei ein sachfremdes und daher willkürliches Kriterium zur Festsetzung der Gebühren. Ausserdem sei der Verwaltungsaufwand, für den der Gebüsste in jenem Fall zur Kasse gebeten worden sei, verglichen mit der Ahndung von anderen Übertretungen geradezu minim. Auch unter diesem Gesichtspunkt liesse sich, so die Gerichte, die hohe Staatsgebühr nicht rechtfertigen. Bei rein arithmetischer Betrachtung könnte man, spannt der Ombudsmann den Argumentationsfaden gegenüber dem Betroffenen weiter, folgern, wenn den Gerichten schon eine statthalteramtliche Spruchgebühr von ¼ des Bussenbetrags zuviel gewesen sei, würden sie kaum eine polizeirichterliche Gebühr von gut und gerne ½ des Bussenbetrags akzeptieren. Wohl flössen in eine richterliche Verhältnismässigkeitsprüfung der hier erforderlichen Art re-

gelmässig noch andere als bloss arithmetische Überlegungen ein, welche der Vorausschaubarkeit der richterlichen Entscheide Grenzen setzten. Dennoch seien Gebühren einer Höhe, die die Bussen schon fast zur Nebensache werden liessen, frappierend, ihre gerichtliche Beurteilung von daher alles andere als von vornherein aussichtslos.

Es entzieht sich der Kenntnis des Ombudsmannes, ob sich der Betroffene zur Anfechtung der beanstandeten Gebühren entschliessen mochte oder sich zähneknirschend damit abfand. So oder so wird aber der Stadtrat gut beraten sein, den eingangs wiedergegebenen Gebührenraster jedenfalls dann auf seine Vereinbarkeit mit der erwähnten einschlägigen Rechtsprechung zu überprüfen, wenn die Relationen nicht in absehbarer Zeit durch eine generelle Anhebung der Bussensätze im Zuge der Erhöhung des Ordnungsbussentarifs durch die eidgenössischen Instanzen wieder einigermaßen hergestellt werden sollten.

5. Erhöhte Gebühren für die Benützung von Schulschwimmanlagen

Wie dieses Beispiel zeigt, muss die Verwaltung bei der Anpassung von Benützungsgebühren oft zwischen der Scylla eines Leistungsabbaus und der Charybdis einer vollen Kostenabwälzung durchzunavigieren versuchen und kann sich dabei verständlicherweise nicht von allfälligen Untiefen ihrer tariflichen Fahrerinne zurückschrecken lassen. Der Ombudsmann muss sich in solchen Fällen auf eine Prüfung beschränken, ob seitens der Verwaltungskapitäne ein zwischen Funkfeuern und Bojen hinreichend wendiger und geschickter Kurs eingeschlagen worden ist.

Anliegen

Ein regelmässiger Benützer einer städtischen Schulschwimmanlage nimmt Anstoss an der vom Stadtrat auf 1. Januar 1993 beschlossenen rund 100%igen Erhöhung des Abonnementspreises von Fr. 1.60 auf Fr. 3.30 und bittet den Ombudsmann um Stellungnahme in der Hoffnung, solcherweise der «Haushalts-sanierung über unverhältnismässige Gebührenerhöhungen» einen Riegel schieben zu können.

Abklärungen und Ergebnis

Der Ombudsmann lädt das Sportamt zur Vernehmlassung ein und nimmt zur Angelegenheit anschliessend wie folgt Stellung:

Das Sportamt räumt in seiner Vernehmlassung ein, die Erhöhung der Gebühren für die Benützung der Schulschwimmanlagen auf 1. Januar 1993 sei wie jene für die Benützung anderer städtischer Sportanlagen ver-

gleichsweise hoch ausgefallen. Im sich aufdrängenden Vergleich mit den städtischen Hallenbädern, deren Abonnementspreis auf denselben Zeitpunkt auf Fr. 4.– angehoben worden sei, hinke ihr Angebot zudem, namentlich in zeitlicher Hinsicht, nach. Den Schulschwimmanlagen hänge demgegenüber ein Hauch von Exklusivität an, der den Besuchern in Form einer geringen Besucherdichte und wohltuender Ruhe entgegenschlage. Ausser diesen Vergleichsüberlegungen gilt es aber auch zu bedenken, dass die Schulschwimmanlagen primär für die Bedürfnisse des Schwimmunterrichts der Schulkinder gebaut worden sind. Das schloss von Anfang an nicht aus und wurde auch entsprechend gehandhabt, sie abends nach Massgabe des Bedürfnisses auch interessierten Gruppen und der unorganisierten Bevölkerung zu öffnen. Der in den letzten Jahren in Stadt und Agglomeration Zürich forciert betriebene Hallenbäderbau hat jedoch zu einem kontinuierlichen Frequenzrückgang und Hand in Hand damit zu einer Schliessung von neun der insgesamt 18 Schulschwimmanlagen für den öffentlichen Schwimmbetrieb geführt. Es lag von dieser Entwicklung her nahe, im Rahmen der Sparpakete auch Kosten und Nutzen des öffentlichen Badebetriebs in den verbleibenden Anlagen zu überprüfen und aufzuzeigen, welche Einsparungen eine Aufhebung dieser Dienstleistung mit sich brächte. Um diesen radikalen Schritt zu vermeiden, drängte sich ein Entscheid zwischen folgenden Massnahmen auf: Erhöhung der Gebühren im nunmehr vom Stadtrat beschlossenen Ausmass oder Aufhebung aller Angebote mit Frequenzen unter 10 Personen pro Stunde. Der Stadtrat entschied sich aus Einsicht in die Unentrinnbarkeit einer dieser beiden Massnahmen angesichts der ihm vom Gemeinderat mit dem Budget 1993 auferlegten finanziellen Rahmenbedingungen für die erste Variante.

Dass es dem Sportamt auch nicht an Offenheit für Lösungsalternativen fehlt, mag folgende überlieferte Erfahrung zeigen: In letzter Zeit hatte es verschiedentlich Eingaben von Benützergruppen erhalten, die sich gegen weitere Einschränkungen des öffentlichen Schwimmbetriebs wandten. Mit einigem Erstaunen stellte das Amt fest, dass diese Eingaben von jeweils 20 und mehr Personen unterzeichnet waren, während in den Öffnungszeiten jener Anlagen, für die engagierte Plädoyers abgegeben worden sind, nur gerade noch fünf bis sechs Eintritte zu verzeichnen waren. Das Sportamt hat all diesen Gruppen vorgeschlagen, die jeweils beanspruchte Anlage als Gruppe zum Preis von Fr. 40.– pro Stunde zu mieten, vorausgesetzt, sie könnten aus ihren Reihen einen Inhaber eines Rettungsschwimmerbrevets stellen, der die Funktion der dann nicht mehr von der Stadt zu stellenden Badeaufsicht übernehme.

Es hat dem Sportamt in meinen Augen nicht an gutem Willen und Phantasie gefehlt, der kleinen interessierten Bevölkerungsminderheit die Schulschwimmanlagen trotz widrigen Umständen weiterhin offen zu halten. Dass dies nicht ohne Opfer seitens der Nutzniesser möglich war, kann man ihm nicht verdenken.

6. Gebühren im baurechtlichen Verfahren

Gewiss kein Pappenstiel sind auch die vom Stadtrat in Ausnützung der vom Regierungsrat erweiterten Rahmenordnung mit Beschluss vom 4. November 1992 angehobenen Gebühren im baurechtlichen Verfahren. Nicht immer sind es aber die Gebührensätze selbst, d.h. die generell-abstrakten Anordnungen, die den Pflichtigen auf die Atemwege drücken, sondern mitunter auch einmal ein Missgriff der zur Handhabung der Gebührenordnung im konkreten Einzelfall berufenen Verwaltungsinstanzen.

Anliegen

Die Eigentümer eines Einfamilienhauses setzen den Ombudsmann konsterniert von einer Gebührenrechnung der Baupolizei für die «Prüfung des Baugesuchs im Anzeigeverfahren» in Höhe von Fr. 750.– in Kenntnis, welchem Gesuch nur gerade das Einlassen eines Fensters üblicher Grösse in eine Wand zugrunde gelegen sei. Sie bitten den Ombudsmann um Überprüfung der Gebühr.

Abklärungen

Der Ombudsmann bittet den zuständigen Kreisarchitekten um Aufschlüsselung des Rechnungsbetrags nach den in Anschlag gebrachten Gebührenkomponenten. Gestützt auf dessen Stellungnahme kann er den Eigentümern unter Hinweis auf die zugrunde liegende «Gebührenordnung der Baupolizei» (StRB vom 4.11.1992, Nr. 3149) folgendes mitteilen:

Erwägungen

Ihr Gesuch betraf nach dem konsultierten Kreisarchitekten ein Bauvorhaben, das sich im Grenzbereich von ordentlichem Verfahren und Anzeigeverfahren bewegte. Aus diesem Grunde hat sich der Kreisarchitekt nach eigener Darlegung bei der Berechnung der Gebühr zwischen zwei Referenzgrössen bewegt und wohl etwas zu stark, wie sich bei nochmaliger Prüfung herausstellte, an den für das ordentliche Verfahren statuierten Ansätzen orientiert. Die Minimalgebühr von Fr. 200.– für Bewilligungen im Anzeigeverfahren könne aber auf das vorliegende Gesuch deshalb nicht angewandt werden, weil sie nach konstanter Praxis unbedeutenden Änderungen im Inneren bestehender Gebäude, wie beispielsweise dem Verschieben einer Zimmertüre, vorbehalten sei. Richtigerweise setze sich die Gebühr im Falle Ihres Baugesuchs folgendermassen zusammen:

Fr. 300.–	Grundansatz (Konkretisierung von Art. 11 der erwähnten Gebührenordnung)
Fr. 150.–	für die Bauabnahme (die Hälfte des Grundansatzes, Art. 17 der Gebührenordnung)
Fr. 100.–	für die Begutachtung durch das Hochbauamt unter dem Gesichtswinkel des Ästhetik-Paragrafen 238 PBG, Stempel
<u>Fr. 550.–</u>	

Dieser Berechnung lässt sich aus meiner Sicht nichts Stichhaltiges mehr entgegenhalten, weshalb ich Ihnen empfehle, sie, wenn vielleicht auch immer noch schweren Herzens, zu akzeptieren.

Ergebnis

Die Eigentümer bedanken sich für die Vermittlung und erklären sich bereit, die also berichtigte Rechnung umgehend zu bezahlen.

7. Die gefundene Regenbogenkarte oder die Büchse der Pandora

Auch beim Zürcher Verkehrsverbund wiesen die Preise und Gebühren im Berichtsjahr in zahlreichen Positionen nach oben. Im Verbundtarif 93 wurde der Katalog der Unregelmässigkeiten, welche neben der Zuschlagstaxe von Fr. 50.– wegen Fahrens ohne gültigen Fahrausweis sogenannte Zusatzgebühren auslösen, erweitert. Zusatzgebühren werden u.a. erhoben:

– wegen missbräuchlicher Verwendung eines Fahrausweises	Fr. 50.–
– bei Fälschung von Fahrausweisen	Fr. 100.–

Diese zweite Gebühr hing bereits wie ein Damoklesschwert über der Urheberin des nachstehenden Falles.

Sachverhalt

Es ist nicht das erste Mal, dass Frau G, welche ihren Blick gewohnheitsmässig auf den Boden richtet, auf einen Fundgegenstand stösst. Bei einer Tramhaltestelle findet sie eine unpersönliche Monatsregenbogenkarte des Zürcher Verkehrsverbundes für die Zone 10, die noch zwei Wochen gültig ist. In der Überlegung, dass sich wohl niemand mehr nach der namenlosen Karte erkundigen werde, bringt sie den Fund entgegen ihrer sonstigen Gewohnheit nicht aufs Fundbüro, sondern tupft die feuchte Karte sorgfältig ab und nimmt sie mit nach Hause, wo sie sie in die Klarsichthülle einer alten Karte steckt. In den folgenden Tagen benützen Herr und Frau G die übertragbare Karte abwechselnd. Ein-

mal muss Frau G die Karte anlässlich einer Fahrausweiskontrolle vorzeigen und übersteht die Prozedur schadlos.

Wenige Tage später gerät auch Herr G im Tram in eine Billettkontrolle. Arglos weist er die Regenbogenkarte vor. Der Kontrolleur betrachtet die Karte genauer, konfisziert sie schliesslich mit der Bemerkung, mit der Karte sei etwas nicht in Ordnung, und notiert sich die Personalien von Herrn G. Am folgenden Tag teilen die VBZ Herrn G mit, er habe sich durch Vorweisen einer manipulierten Karte strafbar gemacht, weshalb er ausser der üblichen Zuschlagstaxe noch eine Gebühr wegen Fälschung eines Fahrausweises, insgesamt Fr. 150.–, zu entrichten habe, ansonsten er mit einer Strafanzeige bei der Bezirksanwaltschaft rechnen müsse.

Frau G, welche sich für die verhängnisvolle Karte verantwortlich fühlt und am Schalter für Taxzuschläge vorspricht, versucht vergeblich, die VBZ von ihrem Missgeschick zu überzeugen. Die VBZ halten Frau G entgegen, jedermann könne in dieser Situation behaupten, eine gefälschte Karte «gefunden» zu haben. Frau G fühlt sich gekränkt und in ihrer Ehre verletzt und wendet sich an den Ombudsmann. Sie bemerkt dazu, eine Strafuntersuchung würde sie psychisch nicht verkraften, habe sie doch erst kürzlich ihren Sohn verloren; andererseits käme die Bezahlung der geforderten zusätzlichen Gebühr einem Geständnis gleich.

Abklärungen und Erwägungen

Der Ombudsmann hat im Laufe seiner Tätigkeit von VBZ-Fahrgästen ohne gültigen Fahrausweis schon die verschiedensten mehr oder weniger glaubwürdigen Geschichten zu hören bekommen. Auch im vorliegenden Fall fällt es schwer, nicht gleich an eine «faule Ausrede» zu denken. Dass die auf der Regenbogenkarte aufgestempelte Gültigkeitsdauer ausradiert und sorgfältig durch eine aktuelle ersetzt worden ist, hat der Wissenschaftliche Dienst der Stadtpolizei Zürich im übrigen zweifelsfrei festgestellt.

Frau G schildert dem Ombudsmann den Sachverhalt in allen Einzelheiten und hält die genauen Umstände auch in einem Schreiben an die VBZ schriftlich fest. Herr und Frau G verfügen beide über einen einwandfreien Leumund. Im Laufe der Abklärungen stösst der Ombudsmann auf verschiedene Besonderheiten, die die Aussagen von Frau G bestätigen. So ist sie beispielsweise tatsächlich eine gewohnheitsmässige Finderin, die auf dem Fundbüro schon zahlreiche, zum Teil recht wertvolle Fundgegenstände abgegeben hat. Mittels der vom Fundbüro ausgestellten Quittungen, die sie dem Ombudsmann vorlegt, kann sie dies auch belegen. Da noch weitere Umstände für die Glaubwürdigkeit ihrer Aussage sprechen, erörtert der Ombudsmann die Angelegenheit mit den VBZ. Diese erklären sich bereit, angesichts der erheblichen Zweifel zugunsten von Frau G zu entscheiden. Wegen der besonderen Umstände des Einzelfalles wird dadurch auch kein Präzedenzfall geschaffen.

Ergebnis

Die VBZ teilen Frau G mit Kopie an den Ombudsmann mit: «Als einmaliges und grosses Entgegenkommen erklären wir uns ausnahmsweise bereit, auf die in solchen Fällen übliche Gebühr von Fr. 150.– zu verzichten. Wir verrechnen Ihnen lediglich die Zuschlagskosten von Fr. 50.–. Wir bitten Sie aber ganz dringend, künftig Ihre Fahrausweise nur noch an den offiziellen ZVV-Verkaufsstellen zu beziehen.»

Ende gut, alles gut? Es ist zwar kundenfreundlich, wenn die VBZ nicht jeden fehlbaren Fahrgast in ein Strafverfahren verwickeln und die Angelegenheit stattdessen mit einer Zusatzgebühr erledigen. Andererseits ist aber nicht zu übersehen, dass die eingangs erwähnten Tatbestände ein unlauteres Verhalten des Fahrgastes voraussetzen. Die Zusatzgebühren geraten dadurch in problematische Nähe von Strafen. Auf diese Problematik, der sich die VBZ bewusst geworden sind, wird im nächsten Jahresbericht zurückzukommen sein.

II. Verbesserungsbedürftige Veröffentlichungspraxis

Dass es sich bei der regelmässigen, zeitgerechten und verlässlichen Publikation der allgemeinverbindlichen Beschlüsse der Stadtbehörden um mehr als eine Wahlobligation und mehr als ein bloss formalrechtliches Anhängsel des Rechtsetzungsverfahrens handelt, wird aus nachstehendem Zitat aus dem Kommentar Thalman zum Zürcher Gemeindegesetz (Zürich 1988, N.1.1 zu § 68 a) ersichtlich.

Veröffentlichung ist Kundgabe staatlicher Willensäusserungen an die hiervon Betroffenen. Erst die Veröffentlichung ermöglicht jedem Rechtssubjekt, sein Handeln nach Rechtssätzen zu richten. Sie macht staatliche Tätigkeit berechenbar, erhöht die Rechtssicherheit und gewährleistet die öffentliche Kontrolle staatlichen Handelns. Sie ist notwendiger Bestandteil des Rechtsetzungsverfahrens und Voraussetzung für die Anwendung von Rechtssätzen.

Aufgrund dieser Mehrfunktionalität der Veröffentlichung macht sie das Zürcher Gemeindegesetz den Gemeinden bezüglich der allgemeinverbindlichen Beschlüsse denn auch zur Pflicht. Die Behörden der Stadt Zürich versuchen ihr mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln – «Tagblatt der Stadt Zürich» und Amtliche Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen – entsprechend den in Ziff. V/2 des Allgemeinen Teils erwähnten stadträtlichen «Richtlinien für die Aufnahme von Erlassen in die Amtliche Sammlung» im Rahmen des Möglichen nachzukommen. Allein, die Triage zwischen Aufnahmebedürftigem und Nichtaufzunehmendem einerseits und zwischen dem im Tagblatt zu Veröffentlichenden und dem in die Amtliche Sammlung Aufzunehmenden andererseits und insbesondere auch die Zeitgerechtigkeit der Veröffentlichungen lassen, wie nachfolgende Beispiele zeigen, noch verschiedentlich und in wichtigen Bereichen zu wünschen übrig.

8. Publikationsbedürftige Altersheim-Pensionspreise

Die Behandlung von Fallbeispiel 2 rief im Ombudsmann die Erinnerung an einen in früheren Jahren zum Thema Altersheim-Pensionspreise verfassten Schlussbericht wach, in welchem Standards für die wünschbare Transparenz und Kalkulierbarkeit der Pensionspreise entwickelt worden waren. In folgendem Sinne (vgl. Jahresbericht 1989, S. 91ff.):

Wünschenswert wären einheitliche Bemessungsgrundlagen. Für Einkommen und Vermögen der Pensionäre sollte, entgegen der bisherigen Praxis mit eigenen Erhebungsblättern, auf die aktuellsten Steuerdaten der Pensionäre abgestellt werden, wie dies in anderen Bereichen der Stadtverwaltung durchwegs der Fall ist. Die Steuerdeklarationen sind im allgemeinen zuverlässiger, da die einzelnen Posten dem Steuerpflichtigen beim Ausfüllen der Steuererklärung Schritt für Schritt in Erinnerung gerufen werden. Das unvollständige oder unwahre Ausfüllen der Steuererklärung steht unter der Strafandrohung des Steuergesetzes. Vermögenserträge werden steuerlich im Gegensatz zum praktizierten System der Pensionspreisberechnung mit den tatsächlich erzielten Einkünften erfasst.

Wenn ein Stadtratsbeschluss die Regelung des Pensionspreises zum Gegenstand hat, so sollte es möglich sein, gestützt darauf die Höhe eines zu erwartenden Pensionspreises annäherungsweise abzuschätzen. Die wesentlichsten Faktoren, die die Höhe des Pensionspreises beeinflussen, sollten mit anderen Worten im Stadtratsbeschluss selbst verankert sein. Beim geltenden Stadtratsbeschluss vom 9. Dezember 1987 trifft dies nicht zu. Im vorliegenden Fall können dem Beschluss nur die unverbindlichen Mindest- und Höchstbeträge entnommen werden. Die eigentliche Pensionspreisberechnung bleibt Tabellen und Detailweisungen vorbehalten, die dem Bürger nicht zugänglich sind. Auf solche rechtsstaatliche Unzulänglichkeit hat der Ombudsmann in anderem Zusammenhang bereits aufmerksam gemacht. Gesetzgebungstechnisch unbefriedigend ist auch der Umstand, dass nirgends klar geregelt wird, welche Bestimmungen älterer Stadtratsbeschlüsse, die durch jüngere Beschlüsse überholt worden sind, weiterhin Geltung haben. Die Fortgeltung des Stadtratsbeschlusses von 1987, auf den sich die fragliche Pensionspreisberechnung vom 25. April 1989 ausdrücklich abstützt, ist jedenfalls beschränkt.

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

Im auszugsweise wiedergegebenen Schlussbericht zu Fallbeispiel 2 konnte der Ombudsmann seiner Genugtuung darüber Ausdruck verleihen, dass diesen Empfehlungen mit den seitherigen Stadtratsbeschlüssen Nr. 2399 vom 14. August 1991 und Nr. 3225 vom 11. November 1992 weitgehend Reverenz erwiesen worden sei. Unerfüllt geblieben sei indessen, führte er an die Adresse des Sozialamts gerichtet weiter aus, seine Empfehlung, die Stadtratsbeschlüsse über die Altersheim-Pensionspreise in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen. Aus diesem Grunde gab er dem Beschwerdeführer die Neuregelung gemäss Stadtratsbeschluss Nr. 3225 vom 11. November 1992 im Rahmen seines Schlussberichts im vollen Wortlaut bekannt. Und da diese Regelung soweit ersichtlich den Weg in die städtische Rechtssammlung trotz dem grossen Kreis der daran Interessierten und davon Betroffenen bis zum heutigen Tag nicht gefunden hat, sei sie nachstehend ersatzweise wiedergegeben:

Pensionspreise in den Altersheimen des Sozialamts

Regelung gemäss Stadtratsbeschluss Nr. 3225 vom 11. November 1992:

1. Die Pensionspreise für Pensionärinnen und Pensionäre in den Altersheimen des Sozialamtes werden aufgrund von Reineinkommen und Reinvermögen gemäss letzter Steuerrechnung nach Angaben des Steueramtes ermittelt. Vorbehalten bleibt die Berücksichtigung von grösseren Schenkungen aus dem Vermögen des Pensionärs / der Pensionärin in den vorangegangenen 5 Jahren.
2. Berechnungsgrundlage für die Pensionspreise bildet das Bemessungseinkommen, das sich aus dem jährlichen Reineinkommen zuzüglich einem Vermögenszuschlag von $\frac{1}{15}$ ($6\frac{2}{3}$ Prozent) des Fr. 20 000.– für Einzelpersonen bzw. Fr. 30 000.– für Ehepaare übersteigenden Reinvermögens zusammensetzt.
3. Der Mindestpensionspreis beträgt für Einzelpersonen bis zu einem Bemessungseinkommen von Fr. 26 000.– Fr. 2000.– im Monat und für Ehepaare bis Fr. 39 000.– Fr. 3000.– im Monat. Bei höheren Bemessungseinkommen wird ein Zuschlag von 4 Prozent des Überhangs zum Mindestpensionspreis erhoben, höchstens jedoch bis zum Maximalpensionspreis von Fr. 4000.– für Einzelpersonen bzw. Fr. 6000.– für Ehepaare.
4. Die monatlichen Pensionspreise in den Altersheimen Doldertal, Plattenhof, Selnau, Tanne (bis zur Schliessung) und Waldfrieden werden linear um Fr. 200.– für Einzelpersonen bzw. Fr. 300.– für Ehepaare tiefer angesetzt, als die gemäss Ziffer 3 ermittelten Werte ergeben.
5. Auf den 1. Januar 1993 werden für die Altersheime des Sozialamtes folgende Pensionspreise festgelegt:

Beiträge in Fr./Monat	Mindestpreis		Maximalpreis	
	neu	(alt)	neu	(alt)
Einzelpersonen	2 000	(1 850)	4 000	(3 300)
Ehepaare	3 000	(2 700)	6 000	(4 950)
Altersheime Doldertal, Plattenhof, Selnau, Tanne, Waldfrieden:				
Einzelpersonen	1 800	(1 650)	3 800	(3 100)
Ehepaare	2 700	(2 400)	5 700	(4 650)
Temporäre Aufenthalte (Beträge in Fr./Tag):				
Einzelpersonen	70	(60)	135	(100)
Ehepaare	100	(90)	200	(150)

6. Ergibt die Berechnung des ab 1. Januar 1993 zu entrichtenden neuen Pensionspreises eine Zunahme von mehr als Fr. 700.– für Einzelpersonen bzw. Fr. 1050.– für Ehepaare, wird die Anpassung auf diese Werte plafoniert.

Betagte Personen, welche ab 1. Januar 1993 neu in ein Altersheim eintreten, bezahlen den Pensionspreis gemäss ihrem Bemessungseinkommen.

7. Für Rentner und Rentnerinnen, die Zusatzleistungen zur AHV beziehen, gilt in allen Altersheimen ein einheitlicher Pensionspreis von Fr. 2000.– für Einzelpersonen bzw. Fr. 3000.– für Ehepaare.

8. Die Zuschläge für vermehrte Betreuungs- und Behandlungspflege werden auf den 1. Januar 1993 wie folgt festgesetzt:

	Fr./Monat
Pflegezuschlag 1 (bis zu 60 Stunden)	800
Pflegezuschlag 2 (Dauerpflege)	1600

Die Betreuungs- und Behandlungspflege, welche auf eine vorübergehende gesundheitliche Beeinträchtigung zurückzuführen ist und keinen Monat andauert, indessen eine Intensität gemäss Pflegezuschlag 1 oder 2 bedingt, wird pro rata temporis verrechnet.

Sämtliches Sanitätsmaterial ist in den Pflegezuschlägen 1 und 2 inbegriffen. Müssen beide Ehepartner vermehrte Pflege in Anspruch nehmen, wird keine Ermässigung auf den Zuschlägen gewährt.

9. Die Vorsteherin des Sozialamtes wird ermächtigt, in Sonderfällen entsprechende Regelungen zu treffen und die Taxen für zusätzliche Leistungen, welche nicht im Pensionspreis inbegriffen sind, mittels Verfügung festzulegen.

10. Mitteilung an . . .

9. «Im Vertrauen auf die Tagblatt-Publikation . . .»

Sachverhalt

Im Tagblatt vom 11. Mai 1993 liess die Stadtentwässerung eine vom Stadtrat am 24. März 1993 beschlossene «Anpassung der Gebühren und Entgelte» veröffentlichen, der u.a. zu entnehmen war:

	Bisher	Neu
1. Anpassung der Gebühren für die Genehmigung von Abwasseranlagen
2. Anpassung der Entgelte für Arbeiten		
1.
2.
3. Chauffeur	Fr. 57.–/Std.	Fr. 78.–/Std.
4. Dolen- und Kanalwärter	Fr. 53.–/Std.	Fr. 72.–/Std.
5. Betriebsangestellter	Fr. 40.–/Std.	Fr. 63.–/Std.
6.
7. Dolenwagen	Fr. 58.–/Std.	Fr. 68.–/Std.

Dieser Beschluss tritt am 10. Juni 1993 in Kraft.

Zürich, 11. Mai 1993

Im Vertrauen auf diese Publikation entschlossen sich die Eheleute F, die Grundleitung zu ihrer Liegenschaft noch vor Inkrafttreten des neuen Tarifs durch die Stadtentwässerung reinigen zu lassen. Obwohl die Reinigung am 21. Mai durchgeführt worden war, legte die Stadtentwässerung ihrer Rechnung an das Ehepaar zu dessen nicht geringer Überraschung folgende Ansätze zugrunde:

Chauffeur	Fr. 71.70/Std.
Dolen- und Kanalwärter	Fr. 66.80/Std.
Betriebsangestellter	Fr. 50.40/Std.
Dolenwagen	Fr. 58.—/Std.

und bescherte ihm für die zweidreiviertelstündige Arbeit eine um gut Fr. 100.– über der anhand der publizierten bisherigen Ansätze angestellten Kostenevaluation liegende Rechnung. Auf seine Reklamation hin begründete die Stadtentwässerung die verrechneten höheren Ansätze damit, bei den publizierten Preisen handle es sich um die schon einige Jahre zurückliegenden Ansätze, zu welchen seither jährlich die Teuerung gerechnet würde. Das Ehepaar F mochte sich mit der ohne jeden Hinweis auf teuerungsbedingte Erhöhungen erfolgten Verrechnung von einiges über den publizierten liegenden Stundenansätzen nicht abfinden und unterbreitete die Angelegenheit dem Ombudsmann.

Abklärungen

Dieser bat den Rechtsdienst des Tiefbauamtes nach Konsultation der Amtlichen Sammlung des städtischen Rechts mit folgenden Überlegungen um Stellungnahme:

Die Differenz der verrechneten zu den im Tagblatt publizierten Gebührenansätzen dürfte in den – wohl in der Amtlichen städtischen Sammlung (Bd. 39, S. 286) aufgeführten, nicht aber in der erwähnten Tagblatt-Publikation wiedergegebenen – «in den Stundenansatz einzurechnenden Zu-

schlägen im Verhältnis der für das städtische Personal allgemein gegenüber dem Stand vom 1. Januar 1988 festgelegten Besoldungserhöhungen . . . der Jahresarbeitszeit» liegen. So weit, so gut. Mir scheint allerdings dieser Aufteuerungsmechanismus in einem Gebührentarif problematisch zu sein. Damit geht ja eigentlich just das, was mit einem solchen Tarif bezweckt wird, nämlich Transparenz der Gebührenerhebung für die Rechtsunterworfenen zu schaffen, wieder verloren.

Erledigung

Ohne Umschweife und salvatorische Klauseln liess der Rechtsdienst den Ombudsmann wissen:

«In der oben bezeichneten Angelegenheit sind auch wir der Auffassung, dass die in Frage stehenden Zuschläge bei den Stundenansätzen für Reinigungsarbeiten durch die Stadtentwässerung sehr problematisch sind. Zumindest in der Veröffentlichung der Tarife hätte ein entsprechender Hinweis erfolgen müssen.

Aus diesem Grunde haben wir der Stadtentwässerung empfohlen, unter Verwendung der publizierten alten Stundenansätze im vorliegenden Fall eine neue Rechnung auszustellen . . .»

Dem Ombudsmann blieb unter diesen Umständen lediglich noch, den Eheleuten die Frohbotschaft zu übermitteln und Tiefbauamt und Stadtentwässerung für die rasche und unbürokratische Erledigung der Angelegenheit bestens zu danken.

Nachzutragen bleibt allerdings, dass auf diese Weise zwar der Fall der Eheleute F befriedigend gelöst worden ist, noch nicht aber das darin exemplarisch zutage tretende Problem der Publikation von Rechtsänderungen. Wohl kann man sich auf den Standpunkt stellen, eine – zumal rechtzeitige – Publikation im «Tagblatt» sei besser als gar keine. Wenn Bürgerinnen und Bürger daraus aber doch keine verlässliche Information erhalten, sondern zu diesem Behufe sei es auf die Amtliche Sammlung, sei es auf den (erst noch zu beschaffenden) originären Stadtrats- oder Gemeinderatsbeschluss zurückgreifen müssen, so ist die Tagblatt-Publikation von zweifelhaftem Wert und wäre der Publikumsinformation mit einer raschen, vollständigen und verlässlichen Nachführung der Amtlichen Sammlung besser gedient.

10. Publikationsbedürftiges Krippenbeitragsreglement (Ergänzung von Fallbeispiel 1)

Die in Erwägung 3 zu Fallbeispiel 1 geschilderten Unzulänglichkeiten der Orientierung von Krippenträgerorganisationen und hauptbetroffenen Eltern mittels zu spät aufgegebenen «Kettenbriefe» veranlassten den Ombudsmann zu folgender weiteren Feststellung:

Das neue Reglement hätte, obwohl es als Teil des zwischen der Stadt und den Krippenträgerorganisationen bestehenden Subventionsverhältnisses betrachtet werden kann und sich somit in erster Linie an das Krippenpersonal richtet, angesichts der offensichtlichen und starken Aussenwirkungen auf die Haushalte der betroffenen Eltern, aber auch zwecks hinlänglicher Information der Betroffenen über die Tariferhöhung in der «Amtlichen Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich» publiziert werden sollen;

und zur Empfehlung an Stadtrat und Stadtverwaltung, bei Tariferhöhungen

auf eine einheitliche Publikationspraxis zu achten, insbesondere gleichartige Tarife und Tarifänderungen wie beispielsweise jene für Krippenbetreuung einerseits und für Hortbetreuung andererseits angesichts der Vielzahl von Normadressaten grundsätzlich in die Amtliche Sammlung aufzunehmen.

III. Verfahrensgarantien als Herausforderungen der Verwaltung

Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege und die sie konstituierenden und imprägnierenden Verfahrensgarantien von Bundesverfassung, Kantonsverfassungen und Europäischer Menschenrechtskonvention sind, da sie den Rechtsunterworfenen Mitwirkung in den und Kontrolle der sie betreffenden Verwaltungsangelegenheiten gewährleisten, gewiss nicht gerade Herzensanliegen der auf effiziente und schlanke Erledigung bedachten Verwaltung. Dennoch geht es dabei um Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, die nicht minderen Ranges als andere Rechtsstaatselemente wie die Grundrechte oder das Legalitätsprinzip sind und von denen sich daher die Verwaltung nicht dispensieren darf. Wird beispielsweise das rechtliche Gehör in einem Verwaltungsverfahren verweigert, so ist – in grundsätzlicher Sicht – der Rechtsstaatsgedanke nicht weniger verletzt als etwa durch eine Verletzung privater Eigentumsrechte.

11. Rechtsverbeiständung in Einbürgerungsverfahren

Sachverhalt

Ein bei der Stadtkanzlei pendenten Einbürgerungsverfahren, zu welchem die einbürgerungswillige Person einen Rechtsanwalt beigezogen hatte, gab dem

Ombudsmann Anlass, sich um Klärung folgender Fragen zu bemühen, an welchen sich eine Kontroverse entzündet hatte:

1. Ist das Einbürgerungsverfahren wegen der höchstpersönlichen Natur des Bürgerrechtserwerbs auf der ganzen Linie oder während bestimmter Phasen stellvertretungs-, ja selbst rechtsbeistandsfeindlich oder ist mangels ausdrücklicher Einschränkung der Vertretungsrechte einbürgerungswilliger Personen in den das Bürgerrecht betreffenden Erlassen und mit Blick auf die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention von einer grundsätzlichen Rechtsbeistandsverträglichkeit des Einbürgerungsverfahrens auszugehen?
2. Hat im Falle grundsätzlicher Rechtsbeistandsverträglichkeit des Einbürgerungsverfahrens der Rechtsbeistand die dem Einbürgerungsgesuchsteller zustehenden – nicht weniger und nicht mehr – Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte, welche im vorliegenden Fall in Frage gestellt waren?

Abklärungen

Der Ombudsmann lud die «Parteien» zunächst in der Absicht an seinen runden Tisch, die gegensätzlichen Rechtspositionen aufeinander einwirken zu lassen, um darnach einen beiden Interessen optimal Rechnung tragenden Kompromiss zu finden. Dieser reifte in einem längeren Prozess aus der Gegenüberstellung der Argumente einerseits zur Gewährleistung eines durch anwaltliche Mitwirkung nicht ungebührlich erschwerten oder verzögerten Einbürgerungsverfahrens und andererseits zur Respektierung der Rechte von einbürgerungswilligen und von Anwälten zu Inanspruchnahme bzw. Angebot anwaltlicher Beratung, Verbeiständung oder Vertretung sowie aus folgender, den Parteien zur Stellungnahme unterbreiteten rechtlichen Analyse:

Der Klärung bedarf zunächst, von welchen Rechtsfragen und welchen Antworten darauf aus dem gesetzten Recht sowie von Lehre und Rechtsprechung bei einem Versuch der Lösung der gestellten Problematik auszugehen ist.

a) Von Interesse ist dabei zunächst die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den aus Art. 4 der Bundesverfassung abgeleiteten Ansprüchen unbemittelter Bürger auf *unentgeltliche Rechtspflege* und Bestellung eines *unentgeltlichen Rechtsbeistandes*. Obwohl hier die Frage der Kostentragung (Rechtssuchender oder Staat) für die Inanspruchnahme der Rechtspflege bzw. eines Rechtsbeistandes im Zentrum der Erwägungen steht, lässt sich natürlich argumentieren, eine Rechtsverbeiständung sei jedenfalls in all jenen Verfahren zulässig, wo die Rechtsprechung einen Anspruch auf *unentgeltliche* Verbeiständung anerkannt hat. Und das ist unter anderem (und zwar auch mit Bezug auf die zürcherische Praxis, vgl. Alfred Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, N. 9 zu § 16) der Fall:

- im (streitigen) verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren (BGE 112 Ia 16 E. 3b)
- im Verwaltungsgerichtsverfahren (BGE 111 1a 276ff.) und
- im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren, hier allerdings «in engen sachlichen und zeitlichen Grenzen» (BGE 114 V 235ff. betreffend IV-Abklärungsverfahren).

b) Bedeutsam sind im weiteren die Jalons, welche Lehre und Rechtsprechung anwaltlicher Tätigkeit in Verwaltungssachen aufgrund ihrer unterschiedlichen *Erscheinungsformen* gesteckt haben. So wurde namentlich festgehalten (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I. Nr. 29 Ziff. I und II),

- jedermann habe ein unabdingbares Recht darauf, sich in Verwaltungssachen durch einen Rechtskundigen *intern* beraten zu lassen;
- ob der Private *mit Wirkung nach aussen*, d.h. im Verkehr mit den Behörden, einen Vertreter beiziehen könne, bestimme das positive Recht. Wo es nicht ein persönliches Handeln des Beteiligten verlange, müsse der Beizug eines Vertreters als zulässig betrachtet werden.

c) Für eine differenzierte Problembewertung mit Gewinn beizugezogen werden ferner die den *zürcherischen Zivilprozess* beherrschenden Normen über Prozessfähigkeit und Vertretung (namentlich §§ 27ff. ZPO). Darnach

- können sich die Parteien unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen durch eine andere Person vertreten lassen, die in bürgerlichen Ehren und Rechten steht (§ 29 Abs. 1);
- kann sich eine Partei *vor dem Friedensrichter* grundsätzlich nicht vertreten lassen (§ 31 Abs. 1);
- ist die entgeltliche Vertretung in *Arbeitsstreitigkeiten* mit einem Streitwert bis Fr. 500.– ausgeschlossen (§ 32);
- haben die Parteien zu den Verhandlungen vor dem *Mietgericht* «ungeachtet des Beizugs von Vertretern persönlich zu erscheinen» (§ 33);
- werden die Parteien in *familienrechtlichen Prozessen* «ungeachtet des Beizugs von Vertretern in der Regel persönlich befragt» (§ 198 Abs. 1); sie haben ausserdem «die für eine Begutachtung erforderlichen Untersuchungen zu dulden und dabei mitzuwirken, soweit ihnen dies nach den Umständen zugemutet werden darf» (§ 199 Abs. 1).

Die vergleichende Analyse dieser Normen lässt eine feine Abstufung in der Zulassung von Anwälten zu den verschiedenen Verfahren erkennen, die insbesondere eine Unterscheidung zwischen Prozessverbeiständung und Vertretung im engeren, eigentlichen Sinne nahelegt:

- *Ausschluss der Verbeiständung* (d.h. des Beizugs und der Mitbeteiligung eines Anwalts oder Beistandes) und demzufolge alleinige persönliche Präsenz der Parteien ist offenbar in den Verfahren vor dem Friedensrichter anzunehmen (vgl. Sträuli/Messmer, Kommentar zur zürcherischen Zivilprozessordnung, N. 1 zu § 31);

- *blosser Ausschluss der Vertretung* im engeren, eigentlichen Sinne (d.h. des Einspringens eines Vertreters für die bzw. anstelle der Partei) und demzufolge obligatorische Präsenz der Parteien neben einem allfälligen Rechtsbeistand ist in den arbeits-, miet- und familienrechtlichen Verfahren anzunehmen, in Verfahren also insbesondere, wo das Gesetz das persönliche Erscheinen der Parteien «ungeachtet des Beizugs von Vertretern» vorschreibt; und
- *Zulassung* nicht bloss anwaltlicher Verbeiständung, sondern auch *eigentlicher Vertretung* ist, wenigstens dem Grundsatz nach, in allen übrigen zivilrechtlichen Verfahren anzunehmen (§ 29).

d) Für das *stadtzürcherische Verwaltungs- und Verwaltungsstreitverfahren* fehlt es bis anhin an einer autonomen und durchgestalteten Regelung. Verfahrensrechtliche Anordnungen finden sich lediglich sporadisch eingestreut in materielle Verwaltungsrechtserlasse. Das Vakuum einer eigenständigen städtischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsrechtspflegeordnung wird allerdings zu einem nicht unwesentlichen Teil durch das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) aufgefüllt, das die Bestimmungen seines zweiten Abschnitts (§§ 5–31) grundsätzlich auch auf «das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Gemeinden» anwendbar erklärt (§ 4 VRG). Unter diesen Bestimmungen sucht man aber vergeblich nach Regelungen über die Prozessverbeiständung und -vertretung, vergleichbar den unter lit. c erwähnten, für den zürcherischen Zivilprozess geltenden. Lediglich im erwähnten Kommentar Kölz zu dem die Rekurslegitimation regelnden § 21 VRG findet sich eine Note folgenden Inhalts (N. 27):

«Das Recht zur Vertretung ist gewährleistet (Bosshart, Beschwerde S. 102). Vertretungsbefugt ist jede handlungsfähige Person. Ein Anwaltszwang besteht weder im Rekursverfahren noch im Verfahren vor Verwaltungsgericht (§ 1 AnwaltsG). Die Parteien haben auch bei Bestehen eines Vertretungsverhältnisses nach Massgabe des § 7 persönlich mitzuwirken (vgl. Bosshart, Beschwerde, S. 102.)»

Mangels ausdrücklicher kantonaler (und kommunaler) Regeln über die Prozessverbeiständung und -vertretung im zürcherischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess sowie in der Einbürgerungsgesetzgebung drängt sich der Rückgriff auf eidgenössisches Recht, die dazu entwickelte Bundesgerichtspraxis sowie die Lehre auf. Da die Verfahrensgarantien von Art. 6 EMRK, insbesondere das Recht auf Beizug eines Anwalts (Ziff. 3 lit. c), nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 114 Ia 464 E.b und 116 Ia 439 E.b) auf das Verwaltungsverfahren keine Anwendung finden, verbleiben als Richtpunkte zur Beurteilung der Frage nach der Zulässigkeit der Verbeiständung bzw. Vertretung im Einbürgerungsverfahren nurmehr – aber immerhin – die von Rechtsprechung und Lehre unmittelbar aus Art. 4 der Bundesverfassung abgeleiteten Verfahrensgrundsätze. Hievon fallen

ausser den in lit. a zur unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung erwähnten namentlich folgende in Betracht:

- Die in mehreren Kantonen bestehende Beschränkung des Rechts der Parteivertretung vor Verwaltungsjustizbehörden in Steuersachen auf Rechtsanwälte hält vor Art. 4 BV stand (BGE 105 Ia 75ff.);
- Als mit Art. 4 BV vereinbar bezeichnet worden ist vom Bundesgericht bisher auch der Ausschluss von Anwälten von der Teilnahme an der ersten Einvernahme nicht inhaftierter Angeschuldigter. Begründet wird dieser Ausschluss mit der Gefahr übermässiger Verfahrensverzögerungen und mit dem Interesse an der objektiven Wahrheitsfindung (BGE 94 I 627; 104 Ia 17ff.; 114 Ia 29ff.). Diese Praxis hat aber in der Lehre nicht ungeteilte Zustimmung gefunden und ist als «fragwürdig» bzw. «rechtsstaatlich nicht unbedenklich» bezeichnet worden (Imboden/Rhinow, a.a.O. Bd. I und Ergänzungsbd., Nr. 29 Ziff. IV).

e) Anhaltspunkte zur Beantwortung der hier zu beurteilenden Frage vermittelt schliesslich eine Analyse der *Gründe*, welche in Rechtsetzung und bundesgerichtlicher Rechtsprechung einerseits zum Ausschluss der Prozessvertretung oder gar Prozessverbeiständung und andererseits zur obligatorischen (anwaltlichen) Verbeiständung oder Vertretung führen:

- Aufschlussreich ist zunächst, dass die *höchstpersönliche Natur des Verfahrensgegenstandes* bzw. der in Frage stehenden Rechte in Verfahrensgesetzen und Gerichtspraxis regelmässig zu obligatorischen Teilnahme- und Mitwirkungspflichten der Parteien, d.h. zu einem Ausschluss einer eigentlichen Vertretung, mit Ausnahme der erwähnten Verfahren vor dem Friedensrichter dagegen nicht zu einem Ausschluss der Verbeiständung führt. Als Beispiele hiefür mögen Kindesrechts-, Ehrechts- und Vormundschaftsrechtsprozesse dienen.
- Symptomatisch ist ferner, dass der für die Zuständigkeitsausscheidung und die Weite der Ermessensspielräume regelmässig bedeutsame Umstand, ob in einem Verfahren Begehren zur Diskussion stehen, auf die das Recht bei Erfüllung der Voraussetzungen *Anspruch oder umgekehrt keinen Anspruch* einräumt, als Kriterium für Zulassung oder Ausschluss der Prozessverbeiständung nicht in Erscheinung tritt. Er kann es wohl auch kaum, würden doch sonst weite Bereiche der Verwaltungstätigkeit und Verwaltungsrechtspflege, in denen sich anwaltliche Beratung und Mitwirkung längst eingelebt hat, obwohl nicht Rechtsansprüche in Frage stehen, einer solchen entzogen.
- Die Interessen an der *Ermittlung der materiellen Wahrheit* und daran, *übermässige Verzögerungen* eines Verfahrens zu *verhindern* bzw. rasch zu einer Entscheidung zu gelangen, vermögen zwar nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einen auf bestimmte Phasen von Strafverfahren beschränkten Ausschluss anwaltlicher Verbeiständung zu rechtfertigen; aber diese Rechtsprechung findet in der Lehre wie gesagt nicht ungeteilte Zustimmung.

- *Günstigere Aussichten* auf eine von Drittpersonen *unbeeinflusste Aussprache* und *auf eine friedliche Streiterledigung* sind unbestrittene Rechtfertigungsgründe für einen Ausschluss nicht bloss der Vertretung, sondern auch Verbeiständung von Parteien, aber offenbar lediglich in Verfahren, in denen sie sich als Träger subjektiver Rechte und Pflichten gegenüberstehen und die, wie namentlich friedensrichterliche Verfahren, auf Aussöhnung abzielen.
 - Zur *obligatorischen* (anwaltlichen) Verbeiständung oder Vertretung führen kraft gesetzlicher oder gerichtlicher Anordnung regelmässig die Unfähigkeit einer Partei, ihre Sache selber zu führen (Art. 29 Abs. 5 OG) bzw. die hohen rechtlichen Anforderungen gewisser Verfahren an die Parteien und ihre Rechtsbeistände. Aus diesem Grunde dürfen in Zivil- und Verwaltungssachen vor Bundesgericht nur patentierte Anwälte und Rechtslehrer an schweizerischen Hochschulen Parteivertretungen übernehmen (Art. 29 Abs. 2 OG).
- f) Nach dem Umfang der Rechtsbeistandsverträglichkeit des Einbürgerungsverfahrens bemessen sich naheliegenderweise auch die dem Rechtsbeistand gegenüber den Einbürgerungsorganen zustehenden Auskunfts- und Einsichtsrechte. Diese unterliegen demselben Vorbehalt überwiegender öffentlicher und privater Interessen wie die Auskunfts- und Einsichtsrechte des Einbürgerungsgesuchstellers selbst. Sie dürfen dem Rechtsbeistand gegenüber nicht unter Berufung auf die höchstpersönliche Natur des Bürgerrechtserwerbs bzw. auf das Amtsgeheimnis zusätzlichen Einschränkungen unterworfen werden.

Ergebnis

Orientiert man sich bei der Lösung des Rechtsbeistands- bzw. -vertretungsproblems im Einbürgerungsverfahren an all den vorstehend erwähnten Jalons, so dürften daraus etwa folgende

Grundsätze

resultieren:

1. Die ausgeprägte Personenbezogenheit des Einbürgerungsverfahrens steht einer eigentlichen *Vertretung* der einbürgerungswilligen Personen durch Rechtsanwälte oder andere Vertretungsorgane entgegen. In Betracht fällt in solchen Verfahren bzw. einzelnen seiner Phasen von vornherein lediglich eine (anwaltliche) *Rechtsverbeiständung*, d.h. eine Begleitung einbürgerungswilliger Personen durch einen Rechtsbeistand.
2. In der Form einer *Rechtsverbeiständung* ist aber eine Beratung und beschränkte Mitwirkung durch sach- und rechtskundige Personen sowohl

als Anspruch von Einbürgerungsbewerbern wie als Recht der von solchen beigezogenen Anwälte grundsätzlich gewährleistet.

3. Die (anwaltliche) Rechtsverbeiständung im Einbürgerungsverfahren schliesst jedenfalls die interne Beratung der Einbürgerungswilligen sowie die Hilfe bei der Dokumentenbeschaffung in sich. Sie erschliesst dem gehörig bevollmächtigten Rechtsbeistand aber auch gegenüber den Einbürgerungsorganen der verschiedenen Stufen jene Informations- und Auskunftsrechte, welche insbesondere nach dem Gemeindegesetz (§§ 20–31) und der kantonalen Bürgerrechtsverordnung den Einbürgerungsbewerbern zustehen. Diesbezüglich ist von Belang, dass der Ausschluss ausländischer Bewerber von der Akteneinsicht im Sinne von § 25 der Bürgerrechtsverordnung durch Regierungsratsbeschluss vom 4. Dezember 1991 aufgehoben worden ist.
4. Die persönlichen Auskunfts- und Mitwirkungspflichten der Einbürgerungsbewerber und die Grundsätze der Unmittelbarkeit ihrer Befragungen und der speditiven Verfahrensleitung durch die Einbürgerungsorgane dürfen durch eine (anwaltliche) Verbeiständung nicht beeinträchtigt werden. Insbesondere müssen die Einbürgerungsorgane wie bis anhin die Möglichkeit haben, mit den Einbürgerungswilligen von (anwaltlicher) Verbeiständung unbeeinflusste Befragungen und Aussprachen durchzuführen.

Den voranstehenden Grundsätzen kommt keine Rechtsverbindlichkeit zu. Die Stadtkanzlei ist aber, wie sie in ihrer Stellungnahme erklärte, bereit, sich im Sinne eines Gentlemen's Agreements daran zu halten, solange sie von anwaltlicher Seite ebenfalls respektiert werden.

Der Anwalt des Einbürgerungsverfahrens, das den Anlass zu dieser Abklärung gegeben hat, erklärte sich mit deren Ergebnis einverstanden und äusserte darüber seine Genugtuung. Mit der Publikation in diesem Jahresbericht entspricht der Ombudsmann seinem Wunsch, das Ergebnis auch seinen Berufskollegen zur Kenntnis zu bringen.

12. Beförderung eines Beförderungsverfahrens

Die Vernachlässigung von Verfahrensgarantien zugunsten der einzelnen durch die Verwaltung, wie beispielsweise ihrer Pflicht zur Eröffnung und hinreichenden Begründung belastender Entscheide, kann, wie nachstehender Fall des Beförderungsverfahrens einer städtischen Bediensteten zeigt, auf eigentliche Verfahrensblockaden und Rechtsverweigerungen hinauslaufen.

Sachverhalt

Nachdem ein von einer Kanzleisekretärin bei einem Mitglied des Stadtrates eingereichtes Gesuch um Beförderung von der 18. in die 17. Besoldungsklasse von diesem abgelehnt worden war, ersuchte die Betroffene die Paritätische Kommission zur Begutachtung von Beförderungen und Stellenbesetzungen fristgerecht um Begutachtung ihres Anliegens. Die Kommission kam in ihrem Gutachten einstimmig zum Schluss, die Kanzleisekretärin sei in Anwendung von Art. 12 Abs. 4 der Besoldungsverordnung (ausnahmsweise Beförderung von Arbeitnehmern in der Endstellung wegen besonderer Leistungen in verantwortungsvoller Stellung und sehr qualifiziertem Arbeitsgebiet) in die Besoldungsklasse 17 zu befördern. Das Gutachten wurde dem zuständigen Stadtratsmitglied und dem Finanzvorstand zuhanden des Stadtrates sowie, aus seinem Text freilich nicht ersichtlich, der Kanzleisekretärin gegen Ende 1992 eingeschrieben zugestellt. Am 30. Dezember 1992 befasste sich der Stadtrat damit und liess der Kommission durch das Finanzamt am 11. Februar 1993 die Zuständigkeit zur Empfehlung einer Beförderung gestützt auf Art. 12 Abs. 4 der Besoldungsverordnung bestreiten, weil die Anwendung dieser Bestimmung in seinen ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich falle. Auf eine Orientierung der Kanzleisekretärin über diese seine dissenting opinion wurde bewusst verzichtet. Zwar wurde ihr vom Zentralsekretariat des zuständigen Stadtratsmitglieds auf Verlangen etwas später eine Kopie der finanzamtlichen Stellungnahme an die Paritätische Kommission zugestellt, aber dann trat Funkstille ein. Diese veranlasste sie, den Ombudsmann um Vermittlung mit dem Ziel zu bitten, das ihres Erachtens unvollendete Verfahren der Behandlung ihres Beförderungsgesuchs zu einem hoffentlich guten Abschluss zu bringen.

Abklärungen

Nach Rücksprache mit dem Finanzamt bat der Ombudsmann die Paritätische Kommission um Stellungnahme zu verschiedenen Verfahrensfragen, prüfte die Angelegenheit im Lichte der einschlägigen rechtlichen Regelungen sowie der Stellungnahme des Präsidenten der Paritätischen Kommission und richtete an das für die Beförderung zuständige Stadtratsmitglied, unter Zustellung einer Kopie an die Kanzleisekretärin, folgenden Bericht:

Zur *materiellen* Frage, ob das Beförderungsgesuch von Frau X berechtigt ist oder nicht, kann ich mich nicht äussern. Dazu kenne ich die Verhältnisse im betreffenden Amt zu wenig. Ein eigenes Urteil darüber möchte ich mir aber auch deshalb nicht anmassen, weil sich bereits das städtische Personalamt und insbesondere die Paritätische Kommission eingehend mit dem Beförderungsgesuch befasst haben.

Hingegen scheint mir – um das Ergebnis vorwegzunehmen – das Verfahren in *formellrechtlicher* Hinsicht noch nicht zum Abschluss gekommen zu sein:

Die Beförderungen sind in der *Besoldungsverordnung* geregelt (Allgemeine Verordnung über die Besoldungen der städtischen Arbeitnehmer, Gemeinderatsbeschluss vom 24. September 1947, mit seitherigen Änderungen, abgekürzt: BV), nämlich in Art. 12 und in Art. 20^{bis} (Rechtsschutz). Gestützt auf Art. 12 Abs. 1 hat der Stadtrat sodann die *Beförderungsvorschriften* (Vorschriften über die Besetzung von Stellen und die Beförderungen in der Stadtverwaltung, Stadtratsbeschluss vom 23. Oktober 1985) erlassen. Gemäss Art. 25 der Beförderungsvorschriften können strittige Fälle der Paritätischen Kommission zur Begutachtung von Beförderungen und Stellenbesetzungen unterbreitet werden. Deren Verfahren wiederum richtet sich nach dem vom Stadtrat erlassenen *Reglement für die Paritätische Kommission* zur Begutachtung von Beförderungen und Stellenbesetzungen (Stadtratsbeschluss vom 1. Februar 1978).

Dessen Art. 17 Abs. 4 bestimmt:

«Die zuständige Instanz gibt ihren Entscheid der Kommission schriftlich bekannt. Weicht dieser von den Empfehlungen des Gutachtens ab, so ist er zu begründen und der Kommission sowie dem Gesuchsteller bekanntzugeben.»

Zuständige Instanz für Beförderungen ist die Wahlinstanz (Art. 9 BV), für die in der Besoldungsklasse 19 bis 13 eingereihten Arbeitnehmer der Abteilungsvorstand bzw. die Abteilungsvorsteherin (Art. 17 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht, Stadtratsbeschluss vom 25. Mai 1977 mit seitherigen Änderungen). Da die zuständige Instanz im vorliegenden Fall von den Empfehlungen des Gutachtens abweicht, ist der Entscheid nach dem zitierten Art. 17 Abs. 4 des Reglementes für die Paritätische Kommission zu begründen und der Kommission sowie den Gesuchstellenden bekanntzugeben. Dass dies im vorliegenden Fall unterblieben ist, ist zu beanstanden.

Die Begründungs- und Mitteilungspflicht hat gute Gründe: Gegen den ablehnenden Beförderungsentcheid kann gemäss Art. 20^{bis} Abs. 2 BV Einsprache erhoben werden. Dem Umstand, dass dem ablehnenden Beförderungsentcheid möglicherweise eine Begutachtung durch die Paritätische Kommission vorangegangen ist, wird Rechnung getragen, indem die Kognition der Rechtsmittelinstanz eingeschränkt ist (Art. 20^{bis} Abs. 3 BV). Die in der Stellungnahme des Finanzamtes vom 11. Februar 1993 angeführten Argumente für einen Verzicht sowohl auf Begründung als auch auf Eröffnung gegenüber der Gesuchstellerin vermögen nicht zu überzeugen. Zunächst entbehrt die Vermutung, das Gutachten der Paritätischen Kommission sei Frau X nicht mitgeteilt worden, angesichts von Art. 17 Abs. 1 des Reglementes («Die Kommission erstattet dem Gesuchsteller ein schriftliches, begründetes Gutachten») der Grundlage. Es ist ihr, wie erwähnt, for-

mell – durch Einschreibesendung – eröffnet worden. Sodann entbindet die Auffassung des Stadtrates, die Kommission habe ihre Kompetenzen überschritten, nicht von der angesichts der Einsprachemöglichkeit ausdrücklich vorgeschriebenen Begründungs- und Mitteilungspflicht. Die Auffassung des Stadtrates hält zudem näherer Prüfung kaum stand. Sowohl nach dem Wortlaut der eingangs erwähnten Rechtsgrundlagen (auch bei Art. 12 Abs. 4 BV handelt es sich um eine «Beförderung», bei der – wie auch im vorliegenden Fall – die allgemeinen Beförderungsvoraussetzungen, die Endstellung usw. zur Diskussion stehen) als auch nach dem Sinn und Zweck der Begutachtungsmöglichkeit durch eine Paritätische Kommission umfasst deren Kompetenz alle Beförderungsfragen, denen eine *Wertung* zugrunde liegt. Nur dann entfällt ihre Zuständigkeit, wenn eine Beförderung aus objektiven Gründen nicht möglich ist, eine Begutachtung der Kommission also gar keinen Sinn hätte. Dieser Ausnahmefall wird denn auch in Art. 25 Abs. 2 der Beförderungsvorschriften ausdrücklich und als einziger genannt. Die Paritätische Kommission kann auf eine konstante Praxis mit Beförderungsfällen gemäss Art. 12 Abs. 4 BV zurückblicken. Schliesslich ist für die hier in Frage stehende Beförderung nicht der Stadtrat, sondern eines seiner Mitglieder zuständig.

Angesichts der Einsprachemöglichkeit ist der vom Kommissionsgutachten abweichende Entscheid der für die Beförderung zuständigen Instanz nicht nur zu begründen und zu eröffnen, sondern auch mit einer Rechtsmittelbelehrung (Hinweis auf Art. 20^{bis} BV) zu versehen.

Die zu Vergleichszwecken herangezogene Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 5. Mai 1989 für die begutachtende Kommission für Stellenbewertung in der allgemeinen Bundesverwaltung, SR 172.221.111.3, ist in diesem Punkt wesentlich deutlicher als das städtische Reglement und könnte einer Neufassung seines Artikels 17 dereinst Pate stehen (Kursivschrift durch den Schreibenden):

«Art. 14 Eröffnung und Vollzug des Gutachtens

¹ Die Geschäftsstelle eröffnet den Beteiligten den Befund der Kommission innert zehn Tagen; das begründete Gutachten, das vom Präsidenten und dem Sekretär zu unterzeichnen ist, stellt sie spätestens innert 30 weiteren Tagen zu.

² Die Wahlbehörde fällt innert 30 Tagen seit der Zustellung des Gutachtens einen neuen Entscheid, der dem Gesuchsteller bzw. seinem Vertreter, dem Eidgenössischen Personalamt und der Geschäftsstelle zu Händen der Kommission zu eröffnen ist. Der Entscheid ist mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

³ Das Gutachten soll für die Wahlbehörde wegleitend sein. Abweichungen vom Gutachten sind zu begründen.»

Ergebnis

Bedienstete der Stadt Zürich haben meines Erachtens, nicht anders als jene des Bundes, bei Beförderungsverfahren nach einer Begutachtung durch die Paritätische Kommission Anspruch auf einen abschliessenden, mit

Rechtsmittelbelehrung versehenen und gehörig eröffneten Entscheid der für die Beförderung zuständigen Instanz, der entweder den Empfehlungen der Kommission folgt oder mit Begründung davon abweicht. Ein solcher Entscheid steht hier noch aus. Jene Person, um die es eigentlich geht, und bei der das Verfahren seinen Abschluss finden sollte, nämlich Frau X, musste seit ihrer Begutachtung mit der Rolle des Zaungastes vorliebnehmen, der die Auseinandersetzung der auf einen Beförderungsentscheid einwirkenden Kräfte als Aussenstehender mitverfolgen konnte, aber einsteilen noch auf einen abschliessenden Entscheid in seiner Beförderungssache wartet.

Ich empfehle Ihnen daher, das bisher Unterbliebene nachzuholen und Frau X Ihren Entscheid zukommen zu lassen, sei es auf Beförderung, sei es auf Ablehnung der Beförderung, diesfalls mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung versehen. Da die Stellungnahme des Finanzvorstandes vom 11. Februar 1993 im Namen des Stadtrates verfasst worden ist, lasse ich Kopien dieses Berichts auch den übrigen Mitgliedern des Stadtrates zukommen.

Hier bleibt nachzutragen, dass das für die Beförderung zuständige Stadratsmitglied dieser Empfehlung mit Entscheid vom 10. Januar 1994 zwar Rechnung trug, darin aber an der vom Ombudsmann mit der Paritätischen Kommission für fragwürdig gehaltenen These von der fehlenden Zuständigkeit der Kommission zur Begutachtung von Beförderungen nach Art. 12 Abs. 4 der Besoldungsverordnung festhielt und deshalb auf die gutachtliche Beförderungsempfehlung nicht weiter eintrat. Die betroffene Kanzleisekretärin verzichtete unter diesen Umständen auf einen Weiterzug der Angelegenheit an den Gesamtstadtrat, nicht ohne ihrer Bitterkeit über das ihrem Beförderungsgesuch zuteil gewordene Schicksal Ausdruck zu verleihen. Der Ombudsmann kann's ihr nicht verdenken.

13. Problematische Beschneidung des Verwaltungsrechtsschutzes bei den Krippenbeitragserhöhungen (weitere Ergänzung von Fallbeispiel 1)

Die Art und Weise der administrativen Durchsetzung der in Fallbeispiel 1 behandelten Krippenbeitragserhöhung gegenüber den betroffenen Eltern gab dem Ombudsmann auch Anlass, den verfahrensrechtlichen Aspekten seine Aufmerksamkeit zuzuwenden. Mit folgenden Erwägungen:

Nicht über alle Zweifel erhaben scheint dem Ombudsmann schliesslich auch die vom Sozialamt durch Ablehnung rekursfähiger Verfügungen über

die neuen Beiträge vorgenommene *Ausblendung von Verwaltungsrechtsweg und Verwaltungsrechtsschutz* zu sein. Das Amt beruft sich dafür auf das Rechtsverhältnis, das die Eltern zwecks Plazierung ihrer Kinder eingehen, das ein solches mit der Krippe bzw. deren Trägerorganisation und nicht mit der Stadt und demzufolge ein privatrechtliches, kein öffentlichrechtliches sei. Überzeugender scheint dem Ombudsmann die Begründung zu sein, die das Bundesgericht im sogenannten Organtransplantationsentscheid (BGE 98 Ia 508ff.) bewogen hat, die Anfechtung primär an Rechtsanwendungsorgane gerichteter Verordnungsbestimmungen (sog. Verwaltungsverordnungen, im Gegensatz zu primär bürgergerichteten Rechtsverordnungen) und darauf beruhende Anwendungsakte mittels staatsrechtlicher Beschwerde zuzulassen, und die zusammengefasst wie folgt lautet (S. 511):

Im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes ist die Rechtsprechung dahin zu verdeutlichen, dass auch Verwaltungsverordnungen mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden können, sofern die darin enthaltenen Regeln nicht nur aus internen Anweisungen an Beamte und Angestellte bestehen, sondern darüber hinaus die Rechtsstellung des Privaten direkt oder indirekt näher umschreiben und ihn auf diese Weise in seinen rechtlich geschützten Interessen berühren. So verhält es sich im vorliegenden Fall.

Nicht wesentlich anders verhält es sich mit dem Elternbeitragsreglement. Wohl ist dieses – freilich auch nicht ausdrücklich – primär an die Krippen bzw. ihre Trägerorganisationen gerichtet. Aufgrund der angestrebten strikten Bindung der Krippen an das Reglement und der nachträglichen Anwendungskontrolle durch das Sozialamt schlägt es aber in den zwischen Krippen und Eltern getroffenen Beitragsvereinbarungen voll durch. Diese sind gewissermassen geronnene Reglementsweisheit. Von privatautonomer Tarifgestaltung und Beitragsfestsetzung lässt sich kaum mehr sprechen. Und die (Ermessensbetätigung einschliessende) Anwendung der Härtefallklausel (Ziff. 9.5 des Reglements) hat das Sozialamt bezeichnenderweise gar nicht erst den Krippen bzw. ihren Trägerorganisationen anvertrauen wollen, sondern direkt seiner Vorsteherin vorbehalten. Unter diesen Umständen erscheint es als fragwürdig, Begehren von Eltern um verfügmässige und damit der Verwaltungsrechtspflege zugängliche Feststellung der für die Kinderbetreuung geschuldeten Beiträge unter Hinweis auf ein allein zwischen Eltern und Krippen bestehendes Rechtsverhältnis abzuweisen.

Der Ombudsmann vertrat deshalb die Auffassung, den mit einer Beitragsneuberechnung nicht einverstandenen Eltern hätte eine verfügmässige Feststellung der fortan geschuldeten Beiträge nicht vorenthalten und der Verwaltungsrechtsweg nicht verschlossen werden dürfen, und richtete an Stadtrat und Verwaltung die *Empfehlung*,

bei Tarifierhöhungen den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern den Verwaltungsrechtsweg jedenfalls in Fällen nicht zu beschneiden, wo von privatautonomer Festlegung von Gebühren oder Beiträgen nicht die Rede sein kann, sondern in Wirklichkeit staatlich administrierte Abgaben erhoben werden.

IV. Erwerb, Erhaltung und Verlust städtischer Arbeitsplätze

Auch im Bewusstsein der Schwierigkeiten der von einem Arbeitsplatzverlust bedrohten Bediensteten, kurzfristig eine neue Beschäftigung zu finden, und der tristen Perspektive, sie gegebenenfalls der Arbeitslosenversicherung anheim fallen lassen zu müssen, kann der Ombudsmann städtische Arbeitsplätze nicht à tout prix und in allen Fällen erhalten. Von überwiegenden öffentlichen Interessen geleitete Verwaltungsreorganisationsmassnahmen und Einstellungen von öffentlichen Aufgaben mit Projektcharakter können zu Freistellungen von Bediensteten führen, denen der Ombudsmann grundsätzlich nichts anhaben kann. Er erachtet es auch als legitim, dass die Verwaltung in einer Zeit des Arbeitsnachfrageüberhangs die Anforderungen an das Bestehen einer Probezeit bei neu eingestellten Bediensteten höher setzt als noch zur Zeit des Arbeitskräftemangels. Immerhin kann er aber in Fällen des Misslingens von Erwerb oder Erhaltung eines Arbeitsplatzes darauf hinwirken, dass den Betroffenen wenigstens ein rechtlich unangreifbarer und fairer Abgang zuteil wird.

14. Kündigung eines Probe-Dienstverhältnisses / Krankenlohnleistungen

Anliegen

Frau L wendet sich an den Ombudsmann, weil sie aufgrund zweier ärztlicher Zeugnisse mit der Auflösung des Probe-Dienstverhältnisses als Betriebsangestellte durch das Amt für Gesundheit und Umwelt der Stadt Zürich nicht einverstanden ist. Sie macht geltend, die Kündigung sei während einer Krankheit und damit zur Unzeit ausgesprochen worden. Zusätzlich wirft sie die Fragen nach der Entschädigung für drei der Anstellung vorausgegangene Einführungstage und nach Barvergütung des Ferienguthabens auf.

Abklärungen

Der Ombudsmann holt vom Amt für Gesundheit und Umwelt sowie vom Personalamt schriftliche Stellungnahmen ein und prüft die vom Amt mit den Akten eingereichten Arbeitsrapporte von Frau L. Dann erstattet er folgenden Bericht:

Erwägungen

1. Tatsächliches

Frau L wurde auf den 1. Juni 1993 im Probe-Dienstverhältnis angestellt. Im Mai 1993 hatte sie bereits drei Einführungstage absolviert. Am 24. Juni 1993 erkrankte sie und reichte später ein ärztliches Zeugnis ein, welches eine volle Arbeitsunfähigkeit ab 24. Juni 1993 bescheinigte. Mit Schreiben vom 24. Juni 1994 kündigte das Amt für Gesundheit und Umwelt das Probe-Dienstverhältnis auf den 4. Juli 1993.

2. Auflösung von Probe-Dienstverhältnissen

Die Probezeit dient der Eignungsabklärung eines Stellenanwärters. Beim Probe-Dienstverhältnis handelt es sich rechtlich gesehen um das loseste aller Dienstverhältnisse (Art. 7 des Personalrechts, = PR [Verordnung über das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer der Stadt Zürich, Gemeinderatsbeschluss vom 1. September 1976, mit seitherigen Änderungen]). Es wird nicht fest, sondern nur auf Probe eingegangen, um die Eignung eines Stellenanwärters für die vorgesehene Stelle bezüglich Arbeitsleistungen, Fähigkeit zur Zusammenarbeit und anderer Eigenschaften im Rahmen der praktischen, täglichen Arbeit zu prüfen. Das Probe-Dienstverhältnis soll der Verwaltung Gelegenheit geben, abzuklären, ob ihr mit der vorgenommenen Stellenbesetzung für die konkreten Aufgaben unter den gegebenen Umständen gedient sei. Das hängt nicht nur von den Arbeitsleistungen ab, sondern auch davon, ob die persönliche Einstellung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer übereinstimmt. Aus diesen Gründen dürfen Probe-Dienstverhältnisse im Unterschied zu den festen Dienstverhältnissen verhältnismässig leicht wieder aufgelöst werden. Der Sinn der Probe-Dienstverhältnisse besteht ja gerade darin, die Parteien nicht sofort fest zu binden.

Gewiss darf auch eine Kündigung des Probe-Dienstverhältnisses nicht willkürlich, sondern nur aus sachlichen Gründen ausgesprochen werden (vgl. E. M. Jud, Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus nichtdisziplinarischen Gründen, Diss. St. Gallen 1975, S. 168–174). An diese Gründe dürfen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Entsprechend kurz sind auch die Kündigungsfristen (vgl. Art. 39 Abs. 2 PR). Bei der Beendigung von

Probe-Dienstverhältnissen ist daher eine Intervention des Ombudsmannes nur ausnahmsweise, in krassen, willkürlichen Fällen denkbar. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor.

Der Ombudsmann erachtet die Auflösung des Probe-Dienstverhältnisses von Frau L als gerechtfertigt.

3. Kündigung zur Unzeit?

Während des Probeverhältnisses geniesst Frau L gemäss Art. 336 c OR (vgl. Art. 40 Abs. 1 PR) noch keinen Kündigungsschutz, jedenfalls nicht in den ersten drei Monaten (vgl. Art. 335 b Abs. 2 OR).

4. Krankenlohnleistungen

Die vom Ombudsmann nachgeprüften Arbeitsrapporte und Stundenabrechnungen ergeben auf den Abend des 23. Juni 1993 ein Minus von 2,85 Stunden (= 2 Stunden 51 Minuten), was das Amt für Gesundheit und Umwelt zutreffend festgehalten hat. Hingegen stellt der Ombudsmann fest, dass das Ferienguthaben von Frau L von knapp zwei Tagen (1,86 Tage) und ein Guthaben von weiteren drei Tagen (Einführungstage) in die Zeit der ab 24. Juni 1993 ärztlich bescheinigten Krankheitsabwesenheit gelegt und auf diese Weise als bezogen erklärt wurde. Da Frau L ab 24. Juni 1993 jedoch Anspruch auf Krankenlohnleistungen hatte, erweist sich dieses Vorgehen rechtlich als unzulässig; wer erkrankt, muss für kurze Arbeitszeitausfälle nicht seine Ferien hergeben.

Ergebnis

Das Amt für Gesundheit und Umwelt schliesst sich der Auffassung des Ombudsmannes an und zahlt Frau L das Guthaben von Fr. 1141.15 bar aus.

15. Weiterbeschäftigung trotz Einstellung eines Gassenarbeits-Projekts?

Anliegen

Herr N ist vom Stadtärztlichen Dienst zusammen mit einem Kollegen als Betreuer in einem befristeten Dienstverhältnis für ein Gassenarbeits-Projekt für Drogenabhängige eingesetzt worden – ein Projekt, das zunächst bis Ende 1992, dann aufgrund eines stadträtlichen Erstreckungsbeschlusses bis Ende 1993 befristet worden ist. Obwohl ihm auf seine besorgten periodischen Fragen von Vertretern des Stadtärztlichen Dienstes bis Herbst 1993 immer wieder beschwichtigend erklärt worden wäre, das Projekt werde im Jahre 1994 sicherlich weitergeführt, seien er und sein Kollege am 26. November 1993 von der Mitteilung überrascht worden, das Projekt werde Ende 1993 nun doch aus-

laufen und sie würden damit ihre Stelle verlieren. Weder sei ihnen dafür eine überzeugende Begründung geliefert noch eine verlässliche Beschäftigungsalternative angeboten worden. Die Verantwortlichen des Stadtärztlichen Dienstes hätten ihnen nur gerade ihre guten Dienste in Aussicht gestellt, um ihnen eine Stelle im Rückführungszentrum Hegibach zu vermitteln. Mit seinem Kollegen ist Herr N der Meinung, die Art und Weise der Information und des Umgangs mit ihrer Person und Arbeitskraft seitens des Stadtärztlichen Dienstes sei nicht in Ordnung.

Abklärungen

Der Ombudsmann beschafft sich des Beschwerdeführers Personalakten und lädt das Gesundheits- und Wirtschaftsamt zur Stellungnahme ein. Der vom Zentralsekretariat dieses Amtes mit der Vernehmlassung beauftragte Stadtärztliche Dienst bestätigte die Sachverhaltsdarstellung des Beschwerdeführers im wesentlichen, gab aber zu bedenken, samt seinem Kollegen sei er befristet angestellt, weshalb er kein Recht auf Anstellung über den Fristablauf hinaus in Anspruch nehmen könne. Die im November 1993 erfolgte Orientierung über die Einstellung des Projekts bedeute für die Betroffenen eine durchaus akzeptable Frist, da befristet angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter keinen Umständen mit einer automatischen Verlängerung der Anstellung rechnen könnten. Für eine Weiterbeschäftigung der Betroffenen im Stadtärztlichen Dienst bestehe derzeit keine Möglichkeit.

Diese Vernehmlassung gab dem Ombudsmann Anlass zu folgender

Stellungnahme

Ich sehe die Dinge aus rechtlicher Sicht nicht grundlegend, aber in einzelnen Facetten anders. Wohl kann ich, wie in der Sprechstunde bereits zum Ausdruck gebracht, mit dem Stadtärztlichen Dienst nicht übersehen, dass Sie mit Ihrem Kollegen für eine Tätigkeit mit Projektcharakter eingestellt worden sind und sich Rechenschaft geben mussten, dass Ihr Arbeitsverhältnis notgedrungen das Schicksal und die Lebensdauer des Projekts teilt. Wäre die Weiterführung des Projekts über dessen (bereits erstreckten) Ablauftermin Ende 1993 hinaus während der ganzen Laufzeit nie ein Thema gewesen, so hätten Sie sich auch über eine Weiterbeschäftigung über den Jahreswechsel hinaus keinen Illusionen hingeben dürfen. Projektgebundene, befristete Dienstverhältnisse sind eben allemal noch befristet und endigen auf den festgesetzten Endtermin ohne besondere Voranzeige (Art. 36 des Personalrechts). Diesfalls hätten Sie sich in Ihrer Stellenplanung aber auch auf diesen Endtermin einrichten müssen und können und hätten insbesondere die ganze Projektlaufzeit für die Suche nach einer Beschäftigung «danach» zur Verfügung gehabt. So liefen die Dinge aber 1993, vom Stadtärztlichen Dienst eingestanden, nicht ab. Die Weiterführung des Projekts

war im Stadtärztlichen Dienst bis in den Herbst hinein durchaus ein Thema gewesen, das sich nach einer Besprechung mit dem Stadtarzt Ende September in einem Antrag an die Verwaltungsdirektion kristallisierte und bis zur schicksalshaften Besprechung vom 26. November 1993 pendent blieb. Dieser Schwebezustand war geeignet, in Ihnen als unmittelbar Betroffenen einen Funken Hoffnung auf eine Projekt- und Beschäftigungsverlängerung am Leben zu halten und Sie von einer forcierten Suche nach anderweitiger Beschäftigung abzuhalten. Als Ihnen dann, am Abend des 26. November, der Entscheid über die Einstellung des Projekts auf Jahresende eröffnet und damit klarer Wein über Ihre Beschäftigungsperspektiven eingeschenkt worden ist, blieb Ihnen als besorgtem Familienvater für die Suche einer anderen zumutbaren Beschäftigung nur gerade noch ein Monat – bei der heutigen noch immer prekären Arbeitsmarktlage eine eindeutig zu kurze Zeit. Obwohl in der Vernehmlassung des Stadtärztlichen Dienstes als «durchaus akzeptable Frist» bezeichnet, kann in der Bereitschaft, Ihnen und Ihrem Kollegen als von der Projekteinstellung Betroffenen im Rückführungszentrum Hegibach eine Stelle zu vermitteln, ein Eingeständnis erblickt werden, dass man Ihnen gegenüber säumig und, wenn nicht in rechtlichem (aus dem verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzprinzip abgeleitetem), so jedenfalls in moralischem Sinne schuldig geworden ist – schuldig, Ihnen nach der lange hinausgezögerten Weichenstellung bei der Suche nach weiterer Beschäftigung behilflich zu sein. Sind die Vermittlungsbemühungen von Erfolg gekrönt, so bleibt Ihnen zumindest das harte Los der Beschäftigungs- und Erwerbslosigkeit erspart, und mag man darin einen Akt einigermaßen ausgleichender Gerechtigkeit erblicken. Besser gewesen und für vergleichbare künftige Fälle bedenkenswert wäre allerdings, den Weiterbeschäftigungsentscheid in einem Zeitpunkt zu fällen und zu eröffnen, der den Betroffenen eine reelle Chance zu eigenständiger Reintegration im Arbeitsmarkt belässt.

Ich möchte diesen keineswegs singulären Fall zum Anlass nehmen, an die Personalverantwortlichen der Stadtverwaltung zu appellieren, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in befristeten Dienstverhältnissen, deren Weiterbeschäftigung nach Ablauf der festgesetzten Beschäftigungsdauer im Bereich des Möglichen liegt, über die Erstreckung oder das Auslaufen des Engagements so zeitig zu orientieren, dass ihnen im letzten Fall ein vertretbarer Zeitraum für die eigenständige Reintegration in den Arbeitsmarkt verbleibt. Als vertretbar könnten die Kündigungsfristen des Personalrechts angesehen werden. Den vom Auslauf befristeter Dienstverhältnisse Betroffenen ist zuzumuten, sich rechtzeitig und initiativ um eine anderweitige Beschäftigung zu bemühen und verwaltungsseitige Reintegrationshilfen und -angebote unvoreingenommen zu prüfen und gegebenenfalls auch als «Faute de mieux»-Lösungen zu akzeptieren.

16. Versetzung oder vorzeitiges Ausscheiden aus dem Dienst als Folge von Reorganisationsmassnahmen

In Verwaltung und öffentlichen Betrieben waren im Berichtsjahr wie wohl auch in näherer Zukunft Redimensionierungs- und Reorganisationsmassnahmen zu verwirklichen, die zur Freistellung von Personal führten bzw. führen. Die betroffenen Arbeitskräfte angemessen umzuplazieren stellte die Stadt infolge der ihr auferlegten Restriktionen und die Betroffenen wegen der angespannten Arbeitsmarktlage vor wachsende Schwierigkeiten, zu deren Meisterung der Ombudsmann gegebenenfalls beitragen kann, wie dieser Fall zeigt:

Anliegen

Zu Beginn des Jahres 1993 gelangten verschiedene Angehörige eines von Restrukturierungsmassnahmen betroffenen städtischen Amtes mit dem Anliegen an den Ombudsmann, er möge, wenn nicht die bevorstehenden, ihre Arbeitsplätze bedrohenden organisatorischen Änderungen aufhalten, sich wenigstens für ihre durch das bisher Geschehene verletzt oder mindestens in Gefahr geglaubten Rechte als teilweise langjährige städtische Bedienstete einsetzen. Einer der von Arbeitsplatzverlust bedrohten Bediensteten wies den Ombudsmann auf eine ihm mit Blick auf sein vorgerücktes Alter gesetzte Frist zur Ausübung einer Option zwischen einer Versetzung und dem vorzeitigen Altersrücktritt per Ende August 1993 hin und machte geltend, durch diese Frist angesichts der bis dahin spärlichen Informationen über die angebotenen alternativen Möglichkeiten vor ein echtes Dilemma gestellt zu sein.

Abklärungen und Reaktion des Ombudsmannes

Der Berichterstatter liess sich von den Betroffenen zwecks Studiums der gesamten Problematik ein umfangreiches Aktenmaterial aushändigen, analysierte es und konfrontierte es mit den personalrechtlichen und versicherungskassenstatutarischen Möglichkeiten zur Vermeidung von Härtefällen und wandte sich aus der Überzeugung heraus mit folgender Eingabe an das zuständige Stadtratsmitglied, die mit der Reorganisation verbundenen einschneidenden Personalmassnahmen liessen sich mit Aussicht auf Akzeptanz und Sozialverträglichkeit wohl nur in einem längeren, beidseits mit Offenheit, Wohlwollen, Vertrauen und Kompromissbereitschaft geführten Prozess des Suchens und der gegenseitigen Annäherung durchführen und nicht durch kurzfristige hoheitliche Anordnungen.

Das Geschehene hat bei den erwähnten und vermutlich noch weiteren Personen tiefe Wunden geschlagen. Zu deren Heilung und Vernarbung sollte die Verwaltung die Mühe und Geduld nicht scheuen, wobei naheliegenderweise individuell verschiedene Therapien zu prüfen sind.

Herrn X haben Sie mit Blick auf sein vorgerücktes Alter vor die Alternative gestellt, vorzeitig auf Ende August dieses Jahres aus dem städtischen Dienst auszusteigen oder eine Versetzung in Kauf zu nehmen. Er tut sich, wie aus beiliegendem Exposé hervorgeht, mit einem Entscheid über diese Option im heutigen Zeitpunkt angesichts der unzureichenden Informationslage aus verständlichen und keineswegs nur psychologischen Gründen schwer.

Wie in einem uns aus einem andern Amt bekannt gewordenen Fall sind hier meines Erachtens zusätzliche Abklärungen der Variante «vorzeitiges Ausscheiden aus dem Dienst» durch Ihr Amt in Verbindung mit Personalamt und Versicherungskasse unabdingbar, damit es sich rechtfertigen lässt, dem Betroffenen einen Optionsentscheid abzurufen. Dies bereits heute tun zu wollen hiesse, ihn einen Blankocheck unterzeichnen zu lassen, und das wäre meines Erachtens mit der Rechtslage nicht vereinbar. Hiezu möchte ich folgendes zu bedenken geben:

Den Anstoss zu einem allfälligen vorzeitigen Ausscheiden aus dem städtischen Dienst gibt im vorliegenden Fall die Verwaltung und nicht ein Begehren des Arbeitnehmers. Käme es dazu, so handelte es sich dabei um das, was im Bundespersonalrecht als Auflösung des Dienstverhältnisses infolge (reorganisationsbedingter) Aufhebung des Amtes bezeichnet wird und wie folgt geregelt ist:

Art. 54 Beamtengesetz:

¹⁾ Wird ein Amt während der Amtsdauer aufgehoben, ohne dass dem Träger ein anderes seiner Befähigung oder Tauglichkeit entsprechendes Amt übertragen werden kann, so hat der Betroffene Anspruch auf Entschädigung, wenn nicht die Aufhebung des Amtes bei der Wahl ausdrücklich vorbehalten worden ist.

²⁾ Bei Bestimmung der Entschädigung können allfällige Leistungen der Versicherungskasse des Bundes berücksichtigt werden.

Diese Rechtsfigur ist dem stadtzürcherischen wie Personalrechten verschiedener anderer Gemeinwesen zwar nicht dem Wortlaut, wohl aber der Sache nach ebenfalls bekannt, und es dürften daher die von Lehre und Rechtsprechung dazu entwickelten Grundsätze allgemeine Geltung beanspruchen. Nach diesen stellt die Auflösung des Dienstverhältnisses infolge Aufhebung des Amtes eine administrative Beendigung des Dienstverhältnisses dar, der weder eine Dienstpflichtverletzung noch ein sonstiges Verschulden des betroffenen Beamten zugrunde liegt. Mit dieser Art der Auflösung verträgt sich daher, im Unterschied beispielsweise zu einer Versetzung infolge Leistungsabfalls eines Beamten, grundsätzlich nicht, ihm ins Gewicht fallende finanzielle oder administrative Nachteile zuzufügen oder ihn einer deklassierenden Behandlung zu unterwerfen. Die Verwaltung muss sich in solchen Situationen, wenn sie dem Träger des aufzuhebenden Amtes nicht ein anderes seiner Befähigung oder Tauglichkeit entsprechendes, d.h. ihm zumutbares Amt übertragen kann, zu einer Entschädigung oder Abfindung durchringen können, die in Würdigung aller Umstände als fair erscheint und nicht als billiges Abschieben empfunden wer-

den kann. Es muss berücksichtigt werden, dass die Beendigung des Dienstverhältnisses eben aus organisatorischen Gründen, d.h. im Interesse der Verwaltung und nicht aus Gründen erfolgt, die in der Person des Beamten liegen. Bleibt die Höhe einer Abfindung zwischen dem betroffenen Beamten und der Verwaltung streitig, so kann sie zum Gegenstand einer verwaltungsrechtlichen Klage ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich gemacht werden (§ 32 lit. a VRG). Umgekehrt kann die Verwaltung von einer fairen Abfindung nur absehen, sofern sie dem betroffenen Beamten eine *zumutbare* andere Tätigkeit zuzuweisen vermag. Zumutbar ist eine andere Tätigkeit nicht schon dann, wenn sie dem Beamten den besoldungsklassenmässigen Besitzstand wahrt; sie muss auch bezüglich seiner Ausbildung, Eignung und Befähigung angemessen und in gewisser Weise auch sozial zumutbar sein (Schroff/Gerber, Die Beendigung des Dienstverhältnisses in Bund und Kantonen, St. Gallen 1985, S. 128).

Die letzte Bemerkung betreffend die Zumutbarkeit einer anderen Tätigkeit gilt selbstredend auch für die Behandlung von Herrn Y und von Frau Z, bei denen sich die Alternative eines vorzeitigen altersbedingten Ausscheidens aus dem städtischen Dienst nicht anbietet. Zwar steht Beamtinnen und Beamten, wie sie zu Unrecht oft annehmen, aus dem Personalrecht kein Anspruch auf Erfüllung einer bestimmten Funktion zu. Solche «Amtspfründen» kennt unser Recht nicht. Die Verwaltung hat aber andererseits auch kein unbeschränktes Verfügungsrecht über die Bediensteten, sondern muss bei Veränderungen ihres Einsatzes auf möglichst weitgehende Akzeptanz bedacht sein und darnach trachten, dass Versetzungen nicht als Strafe oder Disziplinierung empfunden werden.

Ich möchte Sie bitten, diese Überlegungen in den zugegebenermassen schwierigen Prozess der Umstrukturierung einzubeziehen und den davon Betroffenen nicht gleichsam das Messer an den Hals zu setzen, sondern das Geleit in eine weniger wolkenverhangene Zukunft zu geben. Ich bin gerne bereit, meinen Teil dazu beizutragen, und danke Ihnen für Ihre Bemühungen im voraus bestens.

Wie sich erweisen sollte, war die vermittelnde Begleitung der Betroffenen durch die schwierige Zeit zwischen Hoffen und Bangen um ihre berufliche und finanzielle Zukunft noch längere Zeit über verschiedene Stadien nobile officium des Ombudsmannes. Im Falle des optionsbelasteten Herrn X konnte er dem involvierten Stadtratsmitglied aber schliesslich doch berichten:

Ich freue mich, Ihnen heute folgendes mitteilen zu können: Herr X erklärt sich mit Ihren Angeboten für eine reorganisationsbedingte vorzeitige Auflösung des Dienstverhältnisses im gegenseitigen Einverständnis (Art. 43 des Personalrechts) gemäss Ihren Schreiben vom 1. und vom 22. März 1993 einverstanden.

Zur Vermeidung von Missverständnissen seien an dieser Stelle die wesentlichen Punkte, die unerlässliche Voraussetzungen für das Einverständnis von Herrn X bilden, wiederholt:

.....

Es bleibt zu hoffen, dieses Arrangement, für dessen Zustandekommen ich Ihnen auch im Namen von Herrn X bestens danken möchte, finde die Zustimmung des Stadtrates.

Hier sind zwei Dinge nachzutragen:

- die Vereinbarung über die mit seiner vorzeitigen Alterspensionierung verbundenen Leistungen an Herrn X fand die Zustimmung des Stadtrates.
- Zur auch formell befriedigenden rechtlichen Fundierung von Arrangements in Fällen reorganisationsbedingten Ausscheidens langjähriger Bediensteter ist die Regelung über die Auflösung von Arbeitsverhältnissen im gegenseitigen Einverständnis im neuen, auf 1. April 1994 in Kraft getretenen Personalrecht (Art. 41) durch folgende Bestimmung ergänzt worden:

³¹ Der Stadtrat kann der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer bei dieser Auflösungsart besondere Leistungen gewähren. Namentlich darf er Abfindungen oder Versicherungsleistungen im Rahmen der für unverschuldete Entlassung von Personal mit langer Beitragszeit vorgesehenen Ansätze zusprechen. Die über das bei der Versicherungskasse vorhandene Deckungskapital hinausgehenden Kosten trägt die Stadt. Die nachträgliche Geltendmachung von Ansprüchen auf besondere Leistungen durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer ist ausgeschlossen.

Der vorstehend referierte Fall hätte dieser Regelung Pate gestanden haben können.

V. ... und was den Ombudsmann 1993 auch noch beschäftigte

Über Eintönigkeit und fehlenden Bezug seiner Arbeit zum Leben in allen seinen oft auch wundersamen Erscheinungsformen konnte sich der Ombudsmann auch im Berichtsjahr wahrlich nicht beklagen. Nebst existentiellen Problemen von Mitmenschen hatte er sich so verschiedenartiger Dinge wie Steinpilz-Cheminées und Schwänen anzunehmen.

17. Ungeniesbare Steinpilze in Familiengärten

Anliegen

Mit Eingabe vom 3. Oktober 1993 und einigen ihr beigefügten Unterlagen setzte Herr W den Ombudsmann von einer im vergangenen Sommer über Sein oder Nichtsein des Steinpilz-Cheminées (Cheminée in der Gestalt eines Steinpilzes) in seinem Garten entstandenen Auseinandersetzung mit den Organen des Vereins für Familiengärten in Kenntnis und bat ihn, zu seinem Anliegen, das Cheminée fortbestehen lassen zu dürfen, Stellung zu nehmen.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht die Angelegenheit mit dem in den Vereinsvorstand delegierten Vertreter der Stadt Zürich, einem Angehörigen des Gartenbauamtes, lässt sich von diesem die reglementarischen und vertraglichen Rechtsgrundlagen zustellen und erstattet nach deren Studium dem Beschwerdeführer und den Organen des Vereins für Familiengärten Bericht mit folgenden

Erwägungen

Bevor ich Ihrem Begehren um Stellungnahme in angemessener Form entspreche, komme ich nicht umhin, einige grundsätzliche Überlegungen betreffend meine Zuständigkeit und meinen Beurteilungsspielraum in solchen Situationen anzustellen.

Mit Blick auf die von der Stadtverwaltung losgelöste und im gemeinnützigen «Verein für Familiengärten» verselbständigte Trägerschaft der Familiengartengérance, mit der sich bis auf die Führung und Gestaltung der einzelnen Pachtverhältnisse durchgreifende und bezüglich ihres Beurteilungsspektrums uneingeschränkte Aufsichts-, Rechtspflege- und Interventionsbefugnisse städtischer Behörden und Verwaltungsstellen schlecht verträglich, ist der Radius auch meiner Zuständigkeit für eine Vermittlungstätigkeit in Streitigkeiten der vorliegenden Art vergleichsweise kurz. Er kann a priori nicht weiter reichen als bis zu den Kontroll- und Interventionsrechten, die der Stadt als Verpächterin der Areale (zu einem Vorzugszins) zustehen und die sie im wesentlichen durch ihre Vertreter im Zentralvorstand des Vereins ausübt. Diese Rechte sind selbstverständlich limitiert und zu einem erheblichen Teil eingebunden in die den Vereinsorganen zustehenden Kompetenzen. Aus diesem Grunde habe ich mir, wie in früheren Jahren bereits mein Amtsvorgänger, bei der Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden der mir von Ihnen vorgelegten Art erhebliche Zurückhaltung aufzuerlegen. Dies legt vielleicht am deutlichsten Ziff. 3.2

der Pachtverträge nahe, wonach Streitfälle von Pächtern mit der Ortsgruppe *beim Vorstand des Vereins* (nicht bei einer städtischen Amtsstelle) anzubringen sind, der *endgültig* entscheidet. Der Beauftragte in Beschwerdesachen – auch eine Einrichtung der Stadt Zürich – würde daher seine Zuständigkeit überschreiten, wollte er sich anheischig machen, die mit der organisatorischen Verselbständigung angestrebte Staatsferne und Autonomie der Familiengartengérance durch eine durchgreifende und uneingeschränkte Kontrolle gewissermassen von hinten aufzurollen. Soviel zur grundsätzlichen Problematik ombudsmännischer Überprüfungsbefugnis gegenüber organisatorisch verselbständigten Trägern von Aufgaben im öffentlichen Interesse wie namentlich dem Verein für Familiengärten.

Dies vorausgeschickt, äussere ich mich zu Ihrem Anliegen wie folgt: Nach den Normverträgen des Vereins für Familiengärten zur Verpachtung von Gartenarealen dürfen «ohne Bewilligung des Verpächters . . . auf der Pachtfläche keine Bauten irgendwelcher Art errichtet werden». Dieser Grundsatz ist in den anschliessenden Bestimmungen des wohl noch Ihrem Pachtverhältnis zugrunde liegenden Vertragsformulars für die in Gärten besonders häufig anzutreffenden Bauten und Einrichtungen wie namentlich Gartenhäuschen und Lauben näher detailliert und limitiert worden, bezüglich der für Ihr Problem bedeutsamen Feuerstellen wie folgt: «Feste Feuerstellen dürfen nicht errichtet werden, mit Ausnahme von Gartengrills, die aber bei fester Erstellung bewilligungspflichtig sind.»

Es ist unbestritten, dass weder für das heutige Steinpilz-Cheminée noch für dessen Vorläufer seitens der Ortsgruppenorgane je eine Bewilligung erteilt worden ist. Wie leider nur zu oft, haben auch hier Tathandlungen das unbequeme, aber unabdingbare rechtlich-administrative Vorverfahren zunächst und für lange Zeit – Ihren Angaben zufolge während rund 15 Jahren – in den Hintergrund gedrängt und werden nun von ihm eingeholt, nachdem Ihr Steinpilz-Cheminée den Kontrollrundgang des Vorstandes vom 10. Juli 1993 nicht mehr unbeanstandet zu passieren vermochte. Sie berufen sich für Ihr Begehren um Bewilligung des Fortbestandes des Cheminée ausser auf die lange Dauer des Bestandes seines Vorläufers auf Unkenntnis der für Feuerstellen dieser Art statuierten Bewilligungspflicht, auf ein Laisser-faire seitens der für die Einhaltung der Pacht-, Bau- und Gartenordnungsvorschriften verantwortlichen Ortsgruppenorgane während der Bauzeit und auf ein stillschweigendes Dulden seitens Ihres Gartennachbarn. Zu diesen Überlegungen ist folgendes zu sagen:

Unkenntnis von Vorschriften schützt nach einem gängigen Sprichwort bekanntlich vor Schaden und gegebenenfalls auch Strafe nicht. So verhält es sich auch hier, vor allem wenn man berücksichtigt, dass der Verein das ihm Zumutbare unternommen hat, dieser Unkenntnis durch nachhaltige Informationstätigkeit über das Zulässige und Unzulässige, Bewilligungspflichtige und Freigestellte abzuhelpen. Auf ein billiges Laisser-faire seitens der Ortsgruppenorgane während des Baus des Steinpilz-Cheminées

kann deshalb nicht geschlossen werden, weil diesen Organen nicht zugemutet werden und es auch nicht ihre Aufgabe sein kann, sich unablässig als Baupolizei zu betätigen. Sie müssen und dürfen auch auf eine weitgehend freiwillige, interventionistische Massnahmen nicht bedürftige Einhaltung der Regeln durch die Pächter zählen können, wie sie diesen ja auch durch Art. 4 der Vereinsstatuten zur Pflicht gemacht wird. Was sodann das stillschweigende Dulden von Bau und Betrieb des Cheminée durch Ihren Gartennachbarn anbetrifft, so kann es bestenfalls als Gradmesser für die Gemeinverträglichkeit oder -unverträglichkeit des Cheminée, nicht aber als Rechtfertigungsgrund für statutarische oder reglementarische Regelverletzungen angesehen werden. Am ehesten von Belang für die Bewilligung des Fortbestandes des Cheminée könnte Ihr Hinweis auf die langjährige Duldung einer Feuerstelle am heutigen Platz sein. Indessen lag dieser Duldung nicht das heutige Steinpilz-Cheminée, sondern dessen Vorläufer zugrunde. Die Ortsgruppenaufsichtsorgane haben nun aber das heutige Steinpilz-Cheminée und nicht mehr dessen Vorläufer zu beurteilen. Nach der für den Abbruchbefehl gegebenen Begründung muss angenommen werden, dass ihm nicht in erster Linie der Standort oder das unterbliebene Bewilligungsverfahren (dieses hätte gegebenenfalls nachgeholt werden können), sondern die Bauweise und die Dimensionen zum Verhängnis geworden sind. Selbst wenn man das Cheminée an den gegenüber dem Rechtszustand zur Zeit Ihres Pachtvertragsabschlusses entgegenkommenderen heutigen Bauvorschriften vom 28. August 1990 misst, ist sein Fortbestand kaum tolerierbar. Nicht nur legen diese für Cheminée in Ziff. 9 fest (Hervorhebungen durch den Verfasser):

¹⁾ Pro Parzelle darf ein freistehendes Cheminée *in Elementbauweise* erstellt werden.

²⁾ Das Cheminée muss so plziert werden, dass Gartennachbarn durch Rauch und Geruch möglichst nicht belästigt werden.

³⁾ *Abmessungen: Breite 0,80 m, Tiefe 0,80 m, Höhe 1,80 m.*

Der erfahrungsgemäss erheblichen Gefahr des Übermarchens durch einzelne Pächter begegnen die Bauvorschriften darüber hinaus mit folgender Bestimmung (Ziff. 10):

¹⁾ Toleranzen für die in Abs. 1–9 festgelegten Masse sind *nicht* zulässig.

Selbst wenn der Durchmesser des Steinpilz-Cheminée noch innerhalb des Maximalmasses von 80 cm liegen sollte, woran eine Augenmass-Evaluation anhand der eingereichten Photos erhebliche Zweifel offenlässt, ist seine Massivbauweise offensichtlich mit Wortlaut und Sinn der zitierten Bauvorschriften unvereinbar. Darnach ist, nicht ohne Grund, lediglich Elementbauweise zulässig, wie sie etwa in den Gartenzentren als Bausatz mit zusammensetzbaren Fertigteilen angeboten wird. Die Cheminée sollen nämlich unzweideutig jener Kategorie von Bauten angehören und zu-

geordnet werden können, die nach einer sachenrechtlichen Unterscheidung als Fahrnisbauten (im Unterschied zu Dauerbauten) bezeichnet werden, d.h. als Bauten mit lediglich vorübergehender, loserer Verbindung mit dem Boden. Dieser Kategorie lässt sich Ihr in Massivbauweise erstelltes Steinpilz-Cheminée nicht mehr zuordnen, selbst wenn es eine Ablösung vom Boden und Versetzung an einen anderen Standort «en bloc» unbeschadet überstehen sollte. Bauten solcher Art können die Ortsgruppenorgane unter den geltenden Vorschriften beim besten Willen nicht mehr tolerieren, wollen sie nicht ein Präjudiz für gleiche regelwidrige Bauwerke schaffen, welche die Bauvorschriften in kurzer Zeit zur Makulatur werden liessen.

Ergebnis

Ich gelange aus diesen Gründen zum Schluss, der Ihnen von den Ortsgruppenorganen mit Schreiben vom 4. September 1993 erteilte Abbruchbefehl könne weder als unverhältnismässig noch als willkürlich bezeichnet werden. Er entspricht vielmehr dem verständlichen Bemühen der zuständigen Organe um Wiederherstellung der rechtmässigen Ordnung. Es ist schade, dass ihr der schmucke Steinpilz geopfert werden muss, aber er ist leider auf dem falschen Boden gewachsen.

18. Schwanengesang am Limmatquai

Anliegen

Herr E bittet den Ombudsmann in der Sprechstunde unter Hinweis auf einen Stadtratsbeschluss über die Aufhebung der Wasservogelgehege am Limmatquai und im Zürichhorn um Vermittlung mit dem Ziel, der Stadt Zürich die beiden Gehege und deren Insassen zu erhalten.

Abklärungen

Der Ombudsmann arbeitet sich zunächst durch einen ihm vom Hilfesuchenden überlassenen, bereits ansehnlich angewachsenen Stapel von Unterlagen durch und wendet sich, da er sich mit dem Anliegen soweit identifizieren kann, als es um das Wohl und namentlich das Leben der Wasservögel geht, mit einer Eingabe an den Vorstand des Bauamtes I, in welcher er sich zur Angelegenheit u.a. wie folgt äussert:

Für mich ist entscheidend, was man im Auge hat und des Schutzes bzw. der Erhaltung teilhaft werden lassen will. In Frage kommen:

- «Ä läbigs Züri», d.h. eine von vielen Attraktionen, die Zürich seinen Bewohnern und Gästen anzubieten hat, vergleichbar der Volière im Arboretum Zürich-Enge oder den Limmatschiffen;
- die angestammten Behausungen der Wasservögel in den Gehegen bei der Münsterbrücke und im Zürichhorn und
- das Wohl, die artgerechte Haltung und insbesondere das Leben dieser Wasservögel.

Je nach der Werthierarchie, in die man diese Anliegen einzuordnen gedenkt, und je nach dem Entscheid über die Artgerechtigkeit der Vogelhaltung in diesen Gehegen kommt man naheliegenderweise zu unterschiedlichen Schlüssen. Da auch ich ein Herz für Tiere und, als Hobby-Ornithologe insbesondere für Vögel habe, liegt mir deren Wohl und vor allem ihr Leben selbstredend am nächsten. Ihm würde ich alle anderen Anliegen unterordnen: «Ä läbigs Züri» in Ehren, desgleichen jahrhundertalte und liebgewordene Gehege wie das am Limmatquai, aber nicht, wenn diese den wohlverstandenen Interessen der Wasservögel zuwiderlaufen. Die Ehrfurcht vor der Kreatur gebietet aber auch, das Leben der Wasservögel im Falle einer Aufhebung ihrer heutigen Gehege jedenfalls so weit zu erhalten und ihnen neue artgerechtere Lebensräume zuzuweisen, als sie nicht an Krankheiten leiden und bei einer Versetzung zum Ansteckungsherd für Artgenossen werden könnten. Die Beseitigung des oder der Gehege (würden übrigens alle beide gleichzeitig aufgehoben?) zum Anlass nehmen zu wollen, deren Bewohner kurzerhand zu liquidieren, wäre meines Erachtens frivol und würde den Stadtvätern wohl mit Recht als Hartherzigkeit angelastet. Entscheidendes für die Beantwortung der Frage nach der Erhaltung der Gehege hängt, abgesehen von der angestrebten Einsparung, zweifellos von der Beurteilung der Frage ab, ob sie aus heutiger Sicht noch eine artgerechte Haltung ihrer Bewohner zu gewährleisten vermögen oder nicht. Stellt man in dieser Hinsicht auf eine Stellungnahme der Zoovertreter Dr. S und T vom 6. Mai 1993 ab, an deren Kompetenz kaum zu zweifeln ist, so ist die Anlage an der Limmat hiezu nicht mehr in der Lage, während die Anlage im Zürichhorn nach geringfügigen Verbesserungen dazu nach wie vor tauglich erscheint. Ausser den in erwähnter Stellungnahme angeführten Gründen (zu kleiner und nicht begraster Landteil) sprechen nach Dr. S auch die intensive Verkehrslärmbeschallung und die hohe Abgasbelastung, welchen die dort eingeschlossenen Tiere unentwegt ausgesetzt sind, gegen die Erhaltungswürdigkeit des Geheges in der Limmat. Von diesen tierhalterischen Überlegungen her läge ein Transfer der Limmatgehegebewohner in die Anlage im Zürichhorn nahe und wäre, soweit nicht veterinärmedizinische Gründe entgegenstehen, aus meiner Sicht auch sehr zu begrüssen. Gelänge es derweise, der Bevölkerung darzutun und zu demonstrieren, dass

es der Stadtregierung mit der Aufhebung des Geheges in der Limmat um eine Einsparungsmöglichkeit nicht auf Kosten, sondern gegenteils im wohlverstandenen Interesse seiner Bewohner geht, so dürfte sie auch viel eher bereit sein, den Schmerz über den Verlust der alten und vertrauten Anlage in der Limmat zu ertragen.

Der Vorstand des Bauamtes I erstattet dem Ombudsmann mit der Begründung einen Zwischenbericht, einige wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Räumung der Gehege bedürften noch weiterer Klärung. Fest stehe lediglich, dass das Limmatgehege für seine Bewohner nicht mehr artgerecht sei und seine Erhaltung sich kaum mehr rechtfertigen lasse. Die Kolonie Zürichhorn würde er dagegen gerne einer geeigneten privaten Trägerschaft übergeben, da der Beschluss des Stadtrates über die Aufhebung aller Gehege nach wie vor gelte. Für den Fall, dass es Herrn E nicht gelinge, eine solche Trägerschaft auf die Beine zu stellen, schliesse er immerhin eine Revision des Stadtratsbeschlusses und die weitere Betreuung der Kolonie durch das Bauamt I nicht aus. Der Ombudsmann setzte Herrn E von dieser Stellungnahme in Kenntnis und gab ihm zu bedenken:

Aus der Antwort des Vorstandes des Bauamts I sind namentlich zwei für Sie wichtige Dinge herauszuhören:

1. Es kann angesichts der heutigen städtischen Finanzlage nicht mehr um Strukturhaltung in allen Bereichen und um jeden Preis gehen. Man wird sich damit abfinden müssen, unter Umständen auch Altes, Vertrautes und Liebenswertes um der Erhaltung des absolut Unerlässlichen willen preiszugeben. Zum absolut Unerlässlichen zählen für mich die Ehrfurcht vor dem – auch tierischen – Leben und die Respektierung der Tierhaltungsgrundsätze, wie sie in Art. 2 des eidgenössischen Tierschutzgesetzes statuiert sind:

«¹⁾ Tiere sind so zu behandeln, dass ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung getragen wird.

²⁾ Wer mit Tieren umgeht, hat, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für deren Wohlbefinden zu sorgen.

³⁾ Niemand darf ungerechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen oder es in Angst versetzen.»

Wenn das Gehege am Limmatquai eine diesen Grundsätzen genügende Wasservögelhaltung nicht mehr zu gewährleisten vermag, wovon nach dem Urteil der Fachleute auszugehen ist, so steht seiner Räumung nicht nur nichts entgegen, sondern ist diese geboten.

2. Ihnen und Ihren Gleichgesinnten und Mitstreitern würde sich nach wie vor die Gelegenheit und dankbare Aufgabe eröffnen, die Trägerschaft für die Kolonie Zürichhorn zu übernehmen. Dass sich diese nicht allein aus

Idealismus und gutem Willen zu nähren vermag, sondern vor allem auch hinreichender finanzieller Mittel bedarf, versteht sich von selbst. Mit Informationen darüber, was in dieser Hinsicht als hinreichend zu betrachten ist, wird das an der Übernahme einer solchen Trägerschaft durch Private interessierte Bauamt I nicht geizen.

Ergebnis

Anfang November kann der Ombudsmann aus dem Zentralsekretariat des Bauamts I und am 4. November die Öffentlichkeit und mit ihr Herr E aus einem Tagblatt-Artikel vernehmen, im Streit um die Zukunft der Wasservogelgehege habe der Vorstand des Bauamts I einen Kompromissentscheid gefällt: Das Limmatgehege werde als nicht mehr artgerecht aufgehoben, das Gehege Zürichhorn hingegen erhalten und artgerechter ausgestaltet.

Der Ombudsmann war's zufrieden, Herrn E ging der Schwanengesang am Limmatquai zu Herzen, ohne dass es aber in der Folge gelungen wäre, den Umzug der Vögel ins Zürichhorn noch aufzuhalten.