

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)

1996

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 1996 den folgenden 26. Bericht:

Zürich, 21. August 1997

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen

Dr. W. Moser

Ombudsmann



Ombudsmann der Stadt Zürich

Kanzlei: Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

Telefon: 01 / 261 37 33
Telefax: 01 / 261 37 18

Sprechstunden: nach Vereinbarung

Inhalt

Allgemeiner Teil	5
I. 25 Jahre «Beauftragter in Beschwerdesachen der Stadt Zürich»	5
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel	10
1. Personal	10
2. Büroräumlichkeiten	11
3. Betriebsmittel	11
III. Öffentlichkeitsarbeit	12
1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte	12
2. Internationale Konferenzen	14
IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 1995	16
1. Übersicht (Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen)	16
2. Detailangaben zu den Neueingängen	17
3. Detailangaben zu den Erledigungen	19
4. Anfragen	20
5. 25 Jahre Ombudsstelle der Stadt Zürich in Zahlen	22
V. Problemschwerpunkte des Jahres 1996	22
1. Das Punktesystem für Pflegezuschläge in den Altersheimen: Beispiel für die wachsende Verlegenheit und Unsicherheit der Gemeinwesen bei der Finanzierung ihrer Aufgaben	23
2. Das Verfahren der Krankenkassen-Prämienverbilligung: (missratener ?) Spagat zwischen zeitgerechter Anspruchs- befriedigung und «technischer» Durchführbarkeit	25
3. Wetterleuchten im städtischen Dienst	26

Besonderer Teil	28
Beispiele von Anliegen und Beschwerden	28
I. Pflegezuschläge in den Altersheimen	28
1. Kritik des Ombudsmannes am BAK-Punktesystem	29
II. Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung	35
2. Die verordnungsrechtliche Stichtagsregelung als Falle... ..	35
3. ... der nur wenige entgehen	38
III. Klimatische Verschlechterungen in den Arbeitsbeziehungen städtischer Bediensteter.....	42
4. Umdenken und Neuorientierung.....	42
5. Gegenseitiges Misstrauen ?	44
6. Mobbing ?	48
IV. «Mixed Pickles»	51
7. Meldepflicht bei Umzug / Ungerechtfertigte Vorladungsgebühr	51
8. Billigkeit	53
9. Entschädigung für Kindergartenpräsidentinnen	56
10. Ausnahmegewilligung für Zufahrt und Güterumschlag	58
11. Gebühren des Feuerwehrinspektorates	60
12. Durchsetzung von Bau- und Feuerpolizeivorschriften	63
13. Energierechnung für rätselhaft hohen Stromverbrauch	66
14. «Übernahme des Wohnungs-Umzugs» durch das Amt für Sozialhilfe.....	67
15. Der «Gestank» der Wollschweine	69
Anhang	
Die Institution Ombudsstelle (Ansprache von Prof. W. Haller an der Jubiläumsfeier vom 1. November 1996).....	72

Allgemeiner Teil

I. 25 Jahre «Beauftragter in Beschwerdesachen der Stadt Zürich»

Am 1. November 1996 konnte die Ombudsstelle der Stadt Zürich auf ein Vierteljahrhundert ihres Bestehens zurückblicken - Grund genug für eine von Stadtrat und Präsidialdepartement verständnisvoll und in gediegenem Rahmen ermöglichte feierstündliche Rückschau und Standortbestimmung. Anlass aber auch für ein ernsthaftes und unvoreingenommenes Hinterfragen einer Institution, die vor 25 Jahren als «fremdländisches Gewächs» in zürcherischem Boden eingepflanzt worden ist und als solches nicht nur den Assimilationstest zu bestehen hatte, sondern auch die Bewährungsprobe in einem markant veränderten staats-, wirtschafts- und finanzpolitischen Klima. Fragen kann man sich also nicht nur, ob die Institution in dem gänzlich anderen Biotop, das sie in der Stadt Zürich (und danach in den Kantonen Zürich, Baselstadt, Baselland und in den Städten Winterthur und Bern) gegenüber jenem ihrer skandinavischen Ursprungsländer vorfand, Wurzeln zu schlagen und sich als «etwas Nützliches und Wertvolles» (so der Tages-Anzeiger vom 30. Oktober 1971) herauszustellen vermochte, sondern auch, ob sie ihre Daseinsberechtigung in einem durch die Zeitläufe markant veränderten staats-, wirtschafts- finanz- und sozialpolitischen Klima behalte oder einbüsse, vielleicht schon eingebüsst habe.

Viel Bedenkenswertes ist zu diesen Fragen von berufenerer Seite anlässlich der 25-Jahr-Feier vom 1. November 1996 gesagt worden (vgl. die im Anhang wiedergegebene Ansprache von Prof. Walter Haller). Auf die Gefahr hin, der Befangenheit in der Beurteilung dieser Frage und einseitigen «pro domo»-Argumentierens bezichtigt zu werden, möchte der Berichterstatter dazu noch folgende Überlegungen anstellen:

Weder bei der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen und der Gesellschaft, zwischen Staat und Privaten, noch bei der institutionellen, organisatorischen und verfahrensmässigen Ausstattung der Gemeinwesen zur Erfüllung ihrer Aufgaben handelt es sich zur Gänze um «ein- für allemal» getroffene, irreversible und unwandelbare Entscheidungen, sondern um zeitgebundene und daher auch von Zeit zu Zeit überprüfungsbedürftige. Bei solcher Überprüfung wird die finanzielle Lage eines Gemeinwesens regelmässig ein bedeutendes Beurteilungskriterium sein. Was an Aufgaben und Institutionen in finanzpolitisch günstigen Zeiten von einem

Gemeinwesen übernommen bzw. eingerichtet worden ist, gerät in finanziell schlechteren Zeiten unter verstärkten Legitimations- und Bewährungsdruck und glaubt man sich möglicherweise nicht mehr leisten zu können. Man wird sich indessen hüten müssen, solche Überprüfungsentscheide allein aufgrund von Budgetbetrachtungen und betriebswirtschaftlichen Effizienzüberlegungen zu treffen. Für einen den Grundwerten der Demokratie und der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Rechtsstaat versteht sich von selbst, dass er andere Staatsziele wie namentlich das der Integration des Einzelnen in die staatliche Gemeinschaft, das der Rechtsverwirklichung (gerade auch in alltäglichen Problemen mit der Verwaltung) und das der Existenzsicherung in seine Aufgabenzuweisungs- und Institutionalisierungsentscheide miteinbezieht. Bei solch umfassender Berücksichtigung der Aufgaben und Ziele unserer Gemeinwesen wird man kaum der Idee verfallen, den Wert und die Fortbestandeswürdigkeit etwa der Verwaltungs- oder der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit anhand einer ausschliesslich am Budget orientierten Kosten/Nutzen-Rechnung und/oder mittels des vergleichsweise bescheidenen Anteils an Beschwerdegutheisungen zu ermitteln. Deren Wert wird man richtigerweise in der Verfolgung sehr viel umfassender Anliegen wie der Kontrolle und Sicherstellung der Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns, der Verhütung von Machtmissbräuchen und der Individualrechtsschutzgewährleistung erblicken. Und diese vollzieht sich zur Hauptsache in der täglichen Auseinandersetzung mit ganz und gar unspektakulären Einzelfällen und bloss selten und zumeist nur auf bundesgerichtlicher Stufe in medienwirksamen Grundsatzentscheiden. In eine Wert-Schätzung von Ombudsinstitutionen müssen, soll sie ihnen gerecht werden, ähnliche Überlegungen einfließen und namentlich auch folgende rechtssoziologischen Feststellungen einbezogen werden:

- Das Verwaltungshandeln des heutigen vielfältig gestaltenden, beeinflussenden, intervenierenden, fordernden und leistenden Gemeinwesens vollzieht sich längst nicht nur im Erlass von (richtigen oder mangelhaften) Verfügungen und in der Beantwortung von Rechtsfragen - in administrativen Verhaltensweisen und Formen also, zu deren verwaltungsinternen oder gerichtlichen Überprüfung förmliche Anfechtungsverfahren zur Verfügung stehen und angemessen erscheinen. Nähme sich keine Ombudsstelle des «nichtjustiziablen» Verwaltungshandelns im Anfechtungsfall klärend und vermittelnd an, hätte manch natürliche oder juristische Person Misshelligkeiten hinzunehmen, vielleicht gar Unrecht zu erleiden.
- Die Leistungsgrenzen der herkömmlichen, insbesondere jurisdiktionellen Verwaltungskontroll- und Individualrechtsschutzeinrichtungen sind in den letzten Jahren immer deutlicher zutage getreten. Die Verwal-

tungsrechtspflege hat sich des Ansturms der Beschwerdeführenden durch verkleinerte Spruchkörper, erhöhte Anforderungen an die prozessuale Formenstrenge, Zuflucht zum schriftlichen Verfahren und höhere Gebühren zu erwehren versucht, ohne damit indessen ein Anwachsen der Geschäftszahl und der Verfahrensdauer verhindern zu können. Zunehmend ist man in letzter Zeit auch der beschränkten Konfliktlösungskapazität verwaltungsinterner und gerichtlicher Verfahren gewahr geworden, die durch die Einseitigkeit Verfügungsmässiger Anordnung, ihre Formenstrenge und ihre kontradiktorische Ausgestaltung oftmals mehr entzweien als befrieden und regelmässig eine oder beide Parteien als Verlierer zurücklassen. Mit diesen Nachteilen der tradierten Verfahren (dazu neuestens Hubert *Münst*, Rechtsprechung als Dienstleistung, in: *Revue Fribourgeoise de Jurisprudence* 1996, S. 338 ff.) hängt unzweifelhaft die Entstehung und wachsende Bedeutung und Beliebtheit alternativer Konfliktlösungsverfahren zusammen, wie sie in den verschiedensten Rechtsbereichen und Rechtskreisen durch Schlichtungs-, Schieds- und Vermittlungs- oder Mediationsorgane gehandhabt werden (vgl. aus dem bald schon unüberblickbaren Schrifttum etwa: *Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung* [Hrsg.], «Mediation» als alternative Konfliktlösungsmöglichkeit?, Veröffentlichungen Bd. 19, Zürich 1992, und Verena *Bräm*, Mediation in Scheidungssachen, Chance oder Utopie? in: *Festschrift Bernhard Schnyder*, Fribourg 1995, S. 47ff.). Mit Blick auf deren zu den herkömmlichen Verfahren komplementären, ja in manchem kompensatorischen Charakter wäre man wohl nicht besonders gut beraten, wollte man gerade hier den Sparhebel ansetzen oder solche Institutionen, beispielsweise durch Erhebung von Gebühren, zu selbsttragenden, aber bürgerferneren Unternehmen umfunktionieren, was mit Sinn und Geist einer Ombudsinstitution schwerlich vereinbar wäre. Deren Ab- oder Umbau liefe auch dem im In- und Ausland feststellbaren Trend zuwider, solche Einrichtungen, wo vorhanden, den Sparzwängen zum Trotz fortbestehen zu lassen, und wo noch nicht etabliert, ernsthaft in Betracht zu ziehen. Wohl nicht ohne Grund ist im Ausland bisher noch keine einzige der annähernd 200 Ombudsstellen in rund 80 Ländern den Sparbemühungen zum Opfer gefallen, sondern der Club der Ombudsleute gegenteils noch mitgliederstärker geworden. Und in der Schweiz möchten, wohl nicht zuletzt auch aufgrund neuer staatsrechtlicher Impulse (vgl. etwa Rudolf *Wertenschlag*, Die Frage der vierten und der fünften Gewalt im schweizerischen Staatsrecht - Vermittlung und Aufsicht, in: *Gesetzgebung heute*, 1996/3, S. 47ff.), die staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eine Ombudsstelle für Bürgerinnen und Bürger in einer totalrevidierten Verfassung verankern, nachdem deren

Einführung im Wege der Gesetzgebung bisher vor allem aus Kostengründen nicht gelungen ist (vgl. deren Zusatzbericht zur Reform der Bundesverfassung im Bundesblatt 1997 III 245ff.). Gleiche Bestrebungen sind im Rahmen einer Kantonsverfassungsreform im Kanton Neuenburg im Gang.

Den klassischen parlamentarischen Ombudsleuten liegt die Idee zugrunde, das bei Konflikten zwischen den einzelnen und der öffentlichen Verwaltung bestehende strukturelle Ungleichgewicht, das Informations- und Machtgefälle, die Waffenungleichheit, durch Beteiligung eines neutralen Dritten mit Abklärungs- und Vermittlungsbefugnissen wenn nicht auszubalancieren, doch etwas zu mildern. Dieser Idee entsprechend muss die Institution hauptsächlich als solche des Individualrechtsschutzes gesehen und auch in dieser Funktion belassen werden. Es wäre verfehlt und eine Überforderung und Überschätzung, in ihr ein Instrument zur Verfechtung von Gruppeninteressen oder zur *Aufdeckung eigentlicher Missstände* oder, wie in Entwicklungsländern, zur Bekämpfung der Korruption in der Verwaltung zu erblicken. Solches ist und bleibt richtigerweise Aufgabe parlamentarischer Verwaltungskontrollorgane (Geschäftsprüfungs- und Untersuchungskommissionen) bzw. der Strafgerichte. Der Wert von Ombudsstellen kann daher nicht an ihrer medienwirksamen Präsenz bei der Aufdeckung und Abklärung aufsehenerregender Affären und Skandale abgelesen werden. Ähnliches wäre zur Frage einer *Gebührenerhebung* für ihre Leistungen zu sagen. Obwohl eine solche den Ombudsleuten in einer Zeit schmeicheln könnte, wo nach ebenso verbreiteter wie unrichtiger Meinung nichts wert ist, was nichts kostet, haben sie sich an früheren Kongressen einmütig dagegen ausgesprochen. Wegweisend für diese Absage war die Überlegung, jede und jeder, ob alleinerziehende Mutter oder gutsituierter Familienvater, Geschäftsfrau oder Arbeitsloser, könne sich im Verkehr mit der Verwaltung gelegentlich in der Rolle des Don Quichotte im Kampf gegen Windmühlen fühlen, und da sei es nur recht und billig, die Hilfe des Sancho Pansa nicht noch an mehr oder weniger deftige Geldforderungen zu knüpfen.

Mag die finanzpolitische Grosswetterlage den Ombudsstellen nah und fern - und beileibe nicht nur ihnen - nicht besonders günstig sein, so lassen die seit den 70er und 80er Jahren eingetretenen wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Veränderungen und das sich im Zeichen von New Public Management rasch wandelnde administrative Umfeld Ombudsstellen zunehmend wichtig und nötig erscheinen. Fairness und soziale Gerechtigkeit walten zu lassen, fällt in Zeiten der

Hochkonjunktur und voller Kassen wesentlich leichter als in Zeiten der Rezession und struktureller Umwälzungen. Umso wichtiger werden dann Institutionen mit der Aufgabe, Rechtsverletzungen, unfairen Verhaltensweisen und stossenden Härten entgegenzutreten, wo und in welcher Form auch immer sie einzelne Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit der Verwaltung treffen, ob mit Steuerforderungen oder mit der Verweigerung sozialer Hilfe oder am städtischen Arbeitsplatz.

Lässt man die Entwicklung der Ombudsinstitution in unserem Land seit ihrer Einführung in der Stadt Zürich vor 25 Jahren nochmals Revue passieren (vgl. nachstehende Zeittafel), so kann zwar nicht gesagt werden, die Institution habe die helvetischen Lande im Sturm erobert, wohl aber, dass die Stadtzürcher Behörden und Stimmberechtigten mit ihrer Verankerung einer Institution den Zugang zu schweizerischen Gemeinwesen geebnet haben, die sich als bemerkenswert lebens-, entwicklungs- und anpassungsfähig erweisen sollte.

Zeittafel

- | | |
|---------------|---|
| 1. Nov. 1971 | Der Ombudsmann der Stadt Zürich öffnet der Bevölkerung an der Rämistrasse 8 die Türen; Dr. Jacques Vontobel nimmt als erster parlamentarischer Ombudsmann der Schweiz seine Arbeit auf. |
| 1. Sept. 1978 | Büroeröffnung durch den Ombudsmann des Kantons Zürich, Dr. Adolf Wirth |
| 1. Sept. 1988 | Büroeröffnung durch den Ombudsmann des Kantons Basel-Stadt, lic.iur. Andreas Nabholz |
| 1. Sept. 1989 | Büroeröffnung durch den Ombudsmann des Kantons Basel-Land, lic.iur. Louis Kuhn |
| 1. Mai 1990 | Dr. Werner Moser tritt die Nachfolge des in den Ruhestand getretenen Dr. Jacques Vontobel als Ombudsmann der Stadt Zürich an |
| 1. Jan. 1992 | Umstellung der Geschäftsverwaltung, Dokumentation und Administration auf EDV. |
| 23. März 1992 | Büroeröffnung durch den Ombudsmann der Stadt Winterthur, Fürsprecher Franz Probst |
| 14. Juli 1992 | Umzug des Büros von der Rämistrasse 8 an die Oberdorfstrasse 10, in die stadteigene Liegenschaft «Zum gelben Haus» |
| 21. Juni 1992 | Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich zur Einführung der Stellvertretung |

13. Juli 1994 Wahl von Frau alt Oberrichterin Verena Bräm zur Stellvertreterin des Ombudsmannes
1. März 1996 *Büroeröffnung durch den Ombudsmann der Stadt Bern, Fürsprecher Mario Flückiger*
1. Nov. 1996 *Amtsübernahmen von*
 - Markus Kägi als Ombudsmann des Kantons Zürich
 (Nachfolge von Dr. Wirth)
 - Dr. Karl Stengel als Ombudsmann der Stadt Winterthur
 (Nachfolge von Fürspr. Probst)

II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel

1. Personal

a) Aktive

Die Sparanstrengungen beim Ombudsmann haben im Lauf der vergangenen Jahre zu einer Reduktion des Beschäftigungsumfanges von insgesamt 400 auf 368,1 Stellenprozenten geführt:

Dr. Werner Moser	(100 %)
Dr. Rolf Steiner	(100 %)
Frau Susann Graber	(88.1 %)
Frau Heidi Berther	(80 %)

Das 25-jährige Bestehen der Institution mag Anlass sein, ihre personelle Entwicklung kurz nachzuzeichnen. Wie die Ombudsstellen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Land und der Städte Winterthur und Bern erstand die Ombudsstelle der Stadt Zürich am 1. November 1971 als Zweipersonen-Institution, bestehend aus dem Ombudsmann und einer Kanzleisekretärin. Auf Beginn des Jahres 1973 drängte sich eine personelle Aufstockung im Sekretariatsbereich auf, da das Arbeitsvolumen auf die Dauer nicht von einer einzigen Kanzleiangestellten bewältigt werden konnte. Nachdem die Beschwerdeeingänge den Erledigungen in den 80er Jahren trotz kräftiger Gegenwehr des damaligen Amtsinhabers immer mehr und schliesslich unaufholbar enteilt waren, leitete die damalige Geschäftsprüfungskommission 1983 die Schaffung der Stelle eines juristischen Mitarbeiters in die Wege. Mit dem Eintritt von Dr. Rolf Steiner in die Dienste des Ombudsmannes am 1. November 1983 erhielt die Institution ihre heutige personelle Dotierung. Die da und dort gehegte Befürchtung, mit einer Ombudsstelle werde alsbald eine ausgedehnte «Nebenverwaltung» Einzug halten, in der sich just

jene Negativattribute einer jeden Grossverwaltung spiegeln würden - die Apparatisierung und Bürokratisierung -, welche dieser Institution zur Geburt verholfen haben, hat sich somit in unserer Stadt wie in den späteren Ombudsmann-Gemeinwesen unseres Landes als unbegründet erwiesen.

b) Stellvertretung

Die für Fälle «längerer, ausserordentlicher Abwesenheit» des Ombudsmannes gewählte Stellvertreterin, Frau alt Oberrichterin Verena Bräm, ist im Jahre 1996 nicht zum Einsatz gekommen. Der periodische Kontakt und Informationsaustausch wurden dessen ungeachtet aufrechterhalten.

c) Kurzpraktikum einer Jus-Studentin

Selbst in der heutigen profit- und abgeltungsorientierten Zeit gehören idealistische Gesinnung und Wissbegierde ohne Seitenblick auf materielle Vorteile noch nicht zur Gänze der Vergangenheit an. Sonst wäre nicht möglich gewesen, was sich im März des Berichtsjahres an der Oberdorfstrasse abspielte: Eine Jus-Studentin in mittleren Semestern der Universität Zürich absolvierte aus persönlichem Interesse, eine schweizerische parlamentarische Ombudsstelle nicht nur von der Vorlesung Professor Walter Hallers, sondern «von innen her» kennenzulernen, um Gottes Lohn ein vierwöchiges Schnupperpraktikum. Dem Ombudsmann fiel es unter solchen Bedingungen leicht, dazu Hand zu bieten und damit gleichzeitig seiner Verbundenheit mit der Universität Zürich und deren rechtswissenschaftlichem Lehrbetrieb Ausdruck zu verleihen. Das Praktikum fiel, nicht zuletzt dank der beachtlichen juristischen und sozialen Kompetenz der Praktikantin, für beide Seiten überaus bereichernd aus.

2. Büroräumlichkeiten

Die Büroräumlichkeiten an der Oberdorfstrasse 10 bieten dem Ombudsmann, seinen Mitarbeiterinnen und seinem Mitarbeiter sowie der Büroinfrastruktur Platz, enthalten aber keine Reserven, um auch noch den von der Stadt Zürich neu einzusetzenden Datenschutzbeauftragten aufzunehmen. Synergien (z.B. auf Sekretariatsebene) könnten dadurch genutzt werden, dass für den Datenschutzbeauftragten in unmittelbarer Nähe Räume gemietet werden.

3. Betriebsmittel

Im Jahre 1996 machten sich erste Altersbeschwerden der seit 1991 im Einsatz stehenden Hardware des EDV-Systems bemerkbar: Nicht nur am

Netzwerk-Server, sondern auch an den einzelnen PC-Arbeitsplätzen mussten verschiedene Bauteile ersetzt werden. Eines der Geräte hüllte den Ombudsmann eines Tages in dichten Rauch... (wegen eines rebellischen Stromversorgungs-Netzteils). Die Ablösung der bestehenden Hardware erfolgt in Absprache mit der OIZ in zwei Etappen: Der Netzwerk-Server muss im Jahre 1998 erneuert werden, während die Arbeitsplatz-PCs im Jahre 1999 durch neue Geräte ersetzt werden müssen.

Nachdem bereits das zweite Bandspeichergerät (DAT-Streamer) im November 1996 nach verhältnismässig kurzer Betriebsdauer versagte und in der Folge mit dem Vermerk «irreparabel» aus dem Servicebetrieb zurückkam, reifte der Entschluss, es angesichts der offenkundig starken Abnutzungserscheinungen solcher Geräte nicht mehr zu ersetzen, sondern die anfallenden Daten stattdessen laufend auf ein Notebook zu kopieren und diese Art der Datensicherung durch zusätzliche externe Sicherungsmassnahmen zu ergänzen.

III. Öffentlichkeitsarbeit

1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte

Auch 1996 war der Berichterstatter bemüht, seine Öffentlichkeitsarbeit in einem der Institution zuträglichen, der «Kundenbetreuung» und Geschäftsbearbeitung aber nicht abträglichen Rahmen zu halten. Aus der solcherweise unerlässlichen Selektion resultierte folgender Veranstaltungskalender:

Referate, unter anderem vor

- Vertretern des mittleren Kaders der Stadtverwaltung über «Bürger - Medien - Umwelt»;
- einer vom Centre for Studies of Overseas Local Authorities in Tokyo entsandten Studiengruppe japanischer Gemeindebehördenvertreter;

Treffen zum Zwecke des Erfahrungsaustausches und zur Pflege der kollektiven Beziehungen mit

- seinen schweizerischen Kollegen Dr. Adolf Wirth (ZH), Andreas Nabholz (BS), Louis Kuhn (BL), Franz Probst (Winterthur) und Mario Flückiger (Stadt Bern) in Basel und Liestal;
- seiner Stellvertreterin, Frau a.Oberrichterin Verena Bräm;
- Dr. Jacques Vontobel, a.Ombudsmann, dem die Teilnahme an der 25-Jahr-Jubiläumsveranstaltung im Stadthaus krankheitshalber nicht gönnt war;

- den privatwirtschaftlichen Ombudsleuten Dr. Lili Nabholz (Privatversicherungen), Hanspeter Häni (Banken) und Dr. Kurt Sovilla (Krankenkassen);
- Stadtschreiber Dr. Martin Brunner, a.Stadtschreiber Alfred I. Gerster und Rechtskonsulent Dr. Dieter Keller

Empfang an seinem Amtssitz

- von Gemeinderat Peter Mächler, Referent der GPK, zur Berichterstattung über den Gang der Geschäfte und zur Vorbesprechung des Geschäftsberichtes;
- eines Vertreters der Finanzkontrolle der Stadt Zürich zur Revision der Bücher;
- einer Dozentengruppe des Institute of Law der Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, zu einer von Professor Walter Haller und Ombudsmann Markus Kägi mitbestrittenen Informationstagung über Verwaltungskontrolle und Individualrechtsschutz in der Schweiz;
- von Professor Walter Haller, zu einem Gespräch über Vor- und Nachteile eines Job Sharings bei Vollämtern, insbesondere bei Ombudsstellen (Diese nach dem Rücktritt von Ombudsmann Adolf Wirth aktuell gewordene Frage ist von Professor Haller in einem im Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 98 (1997), Seite 193 ff., erschienenen Kurzgutachten an das Büro des Kantonsrats sehr differenziert behandelt worden.);
- des Amtskollegen der Baleareninsel Mallorca, Señor Antonio Pallicer;
- des am 16. November 1995 zum ersten stadtbernischen Ombudsmann gewählten Fürsprecher Mario Flückiger;
- der schweizerischen Amtskollegen, aufgrund deren Rücktritts letztmals in der «sturmerproben» Besetzung mit Doyen Dr. Adolf Wirth (ZH) und Fürsprecher Franz Probst (Winterthur);

Annahme von Einladungen, Teilnahme an

- der Feier der Ratspräsidentin 1996, Frau Johanna Tresp;
- einer vom Rechnungsführer und heutigen Präsidenten des Europäischen Ombudsmann-Instituts, Dr. Nikolaus Schwärzler (Landesvolksanwalt von Vorarlberg) nach Innsbruck einberufenen Sitzung zwecks Revision der Institutsrechnung;
- einer Konferenz der Dienstchefs der städtischen Verwaltung zu den Themen «Städtepartnerschaft Zürich - Kunming» und «Verwaltungsreform»;
- einer Medienorientierung des Amtes für Altersheime über das Punktesystem (durch Mitarbeiter Dr. R. Steiner);
- einer Orientierung der OIZ über die Perspektiven des Elektronikeinsatzes in der Stadtverwaltung (durch Mitarbeiter Dr. Steiner);

- dem traditionellen Treffen des Stadtrates mit den Medienvertretern;
- einer Information mit anschliessendem Sommer-*Apéro* des Polizeirichteramtes;
- einer Gedenkfeier für J.R. von Salis im Schauspielhaus Zürich.

Der Ombudsmann möchte für die ihm mit all diesen Besuchen und Einladungen erwiesene Aufmerksamkeit und zuteil gewordene fachliche und persönliche Bereicherung auch an dieser Stelle nochmals herzlich danken.

2. Internationale Konferenzen

Im Berichtsjahr haben folgende internationalen Veranstaltungen stattgefunden:

- 8./10. Mai 1996: Die 5. *Table Ronde des Europarates mit den europäischen Ombudsleuten* auf Zypern zum Thema der Kooperation zwischen den Strassburger Menschenrechtsorganen und den Ombudsleuten;
21. Sept. 1996: Die *Generalversammlung des Europäischen Ombudsmann-Instituts (EOI)* in Ljubljana/Slowenien mit einem Referat des österreichischen Staatsrechtlers Prof. Harald Stolzlechner über den Abbau demokratischer Kontrolle durch Privatisierung von Aufgaben im öffentlichen Interesse;
- 20./24. Okt. 1996: Die 6. *Internationale Ombudsmann-Konferenz* in Buenos Aires/Argentinien, unter anderem zu den Themen «Zusammenarbeit von Allround- und Spezial-Ombudsleuten», «Der Ombudsmann im Bereich der Justiz» und «Herausforderungen der Ombudsinstitution in den Ländern Südamerikas».

Teils wegen terminlicher Unvereinbarkeiten, teils (im Gedenken an die gebeutelte Stadtkasse) aus Kostengründen blieb der Berichterstatter diesen Anlässen fern. Durch die Tagungsberichte teilnehmender schweizerischer Amtskollegen konnte er sich von den Veranstaltungen auf Zypern und in Ljubljana und durch Tagungsunterlagen und Korrespondenzen mit ausländischen Kollegen von der Konferenz in Argentinien gleichwohl ein recht verlässliches Bild machen. An künftigen Konferenzen gedenkt er, in Absprache mit seinen schweizerischen Kollegen, von Fall zu Fall wieder Flagge zu zeigen.

Dies allerdings nach übereinstimmender Auffassung der schweizerischen Ombudsleute nicht mehr wie bisher ausschliesslich in Form der Teilnahme an Veranstaltungen im Ausland, sondern im Sinne der Gegenrechtsgewäh-

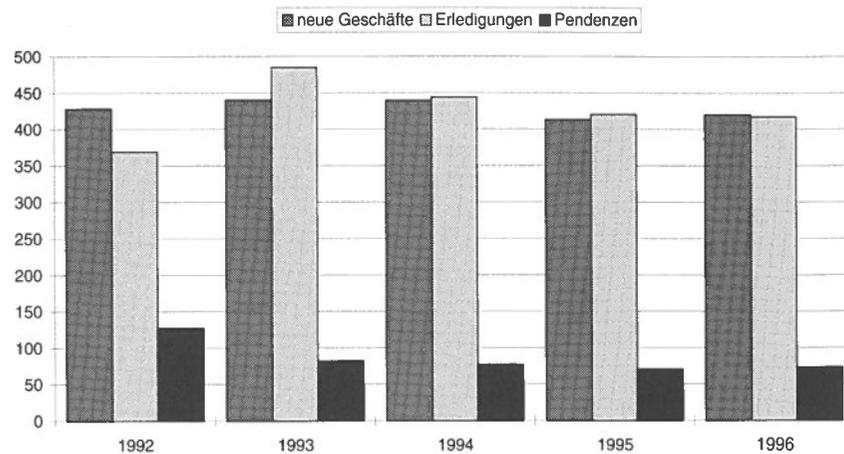
rung in nicht allzu ferner Zukunft auch einmal durch *Übernahme der Gastgeberrolle durch die Schweiz*. Trotz der 25-jährigen Verankerung der Ombudsinstitution in unserem Land sucht man die Schweiz auf der Liste der Gastgeberstaaten für internationale Konferenzen vergeblich. In ersten exploratorischen Kontaktnahmen hat sich das zur Vorbereitung eines solchen Anlasses - in Betracht fiele am ehesten eine europäische «Table Ronde» - als «Relais» zum Europarat unentbehrliche Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten an einem solchen Vorhaben interessiert gezeigt und bereit erklärt, die schweizerischen Ombudsleute und ihre Heimatkantone und -gemeinden bei seiner Vorbereitung und Durchführung im Rahmen des Möglichen zu unterstützen. Beim Europäischen Ombudsmann-Institut ist die Absichtserklärung, den europäischen Kolleginnen und Kollegen in absehbarer Zukunft einmal Gastrecht in der Schweiz zu gewähren, mit unverhohlener Freude aufgenommen worden. Mit seinen Kollegen wird der Berichterstatter das Projekt in der Annahme weiterbearbeiten, damit im Sinne der weltoffenen Stadt Zürich und ihrer Behörden zu handeln, denen er es nach Erstellung eines Grobkonzepts und Budgetentwurfs vorlegen wird.

IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 1996

An statistischen Angaben folgen:

1. Übersicht (Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen)
2. Detailangaben zu den Neueingängen
3. Detailangaben zu den Erledigungen
4. Anfragen
5. 25 Jahre Ombudsstelle der Stadt Zürich in Zahlen

1. Übersicht: Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen



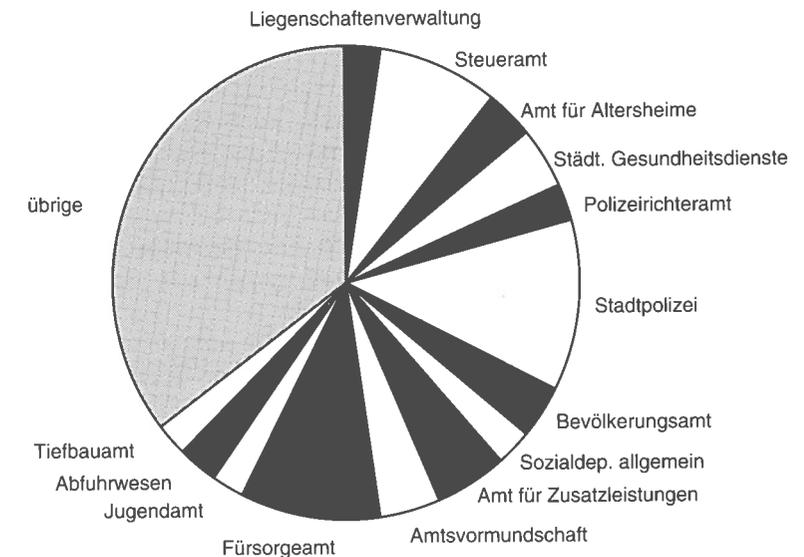
Mit 420 neuen Geschäften im Jahre 1996 (1995: 413) ist die Geschäftslast nach wie vor sehr hoch geblieben. Stark zugenommen haben die Anfragen (siehe unten, Ziff.4).

Im Jahre 1996 konnten mit 417 Erledigungen fast gleichviele Geschäfte erledigt werden, wie neu eingegangen sind. Per Ende 1996 beträgt die Pendenzenzahl 73 und bewegt sich damit im Bereich der Vorjahre. Wiederum sind aus früheren Jahren keine Geschäfte mehr offen; die Ende 1996 noch unerledigten Geschäfte sind alle erst im Laufe des Jahres 1996 eingegangen.

2. Detailangaben zu den Neueingängen

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. Es wäre daher verfehlt, aus der Grafik irgendwelche Rückschlüsse auf die Arbeitsqualität einzelner Dienstabteilungen zu ziehen. In die Kategorie «Übrige» fallen alle Dienstabteilungen mit weniger als zehn Geschäften:



Eingangsart

Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger ziehen es in der grossen Mehrheit aller Fälle vor, dem Ombudsmann ihre Anliegen im direkten, persönlichen Sprechstunden-Gespräch ohne Zeitdruck vorzutragen; im Jahre 1996 war dies in 80,7 % aller Geschäfte der Fall. Obwohl das Büro des Ombudsmannes stets auf die Möglichkeit aufmerksam macht, den schriftlichen Weg (Briefpost oder Fax) einzuschlagen, beträgt der Anteil schriftlicher Eingaben lediglich 19,3 %.

Personalgeschäfte

Im Vergleich zum Vorjahr hat der Anteil der verwaltungsinternen Personalgeschäfte mit 19 % (80 Geschäfte) merklich zugenommen (1995: 17,2 %). Die effektive Beanspruchung des Ombudsmannes durch diese meist besonders arbeitsintensiven Geschäfte liegt indessen über diesem Prozentsatz.

Angaben zu den Gesuchstellenden

Auch im Jahre 1996 nahmen wieder Menschen der verschiedensten Altersgruppen die Dienste des Ombudsmannes in Anspruch. Das Durchschnittsalter der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bewegt sich seit je her unverändert im Bereich zwischen 48 und 52 Jahren. Im Jahre 1996 betrug es 51 Jahre und ist damit gegenüber beiden Vorjahren leicht gesunken.

Aufteilung nach Geschlecht:

- Gesuchstellerinnen: 41.7 % (1995: 42.6 %; 1994: 40.1 %)
- Gesuchsteller: 55.7 % (1995: 55.2 %; 1994: 57.2 %)
- Juristische Personen: 2.6 % (1995: 2.2 %; 1994: 2.7 %)

Der Anteil der Verheirateten beträgt 30,7 %, derjenige der Ledigen 25,2 % und derjenige der Geschiedenen und gerichtlich Getrennten 16,2 % (verwitwet 6,0 % und unbekannt 21,9 %).

Die Gesuchstellenden verteilen sich auf 24 verschiedene Nationalitäten. 85,2 % von ihnen sind Schweizer. An zweiter Stelle stehen italienische Staatsangehörige, gefolgt von deutschen.

Von den 420 Gesuchstellenden wohnen fast alle (419) in der Schweiz, nämlich:

- in der Stadt Zürich: 355
- im übrigen Kanton Zürich: 46
- in andern Kantonen: 18

Innerhalb der Stadt Zürich stammen die meisten Beschwerden des Jahres 1996 aus dem Postleitzahlkreis 8004 (Aussersihl), dicht gefolgt von den Kreisen 8008 (Riesbach), 8032 (Neumünster), 8048 (Altstetten), 8051 (Schwamendingen) und 8055 (Heuried). Auf die übrigen Postleitzahlkreise entfallen vereinzelte Beschwerden (weniger als 20 pro Kreis).

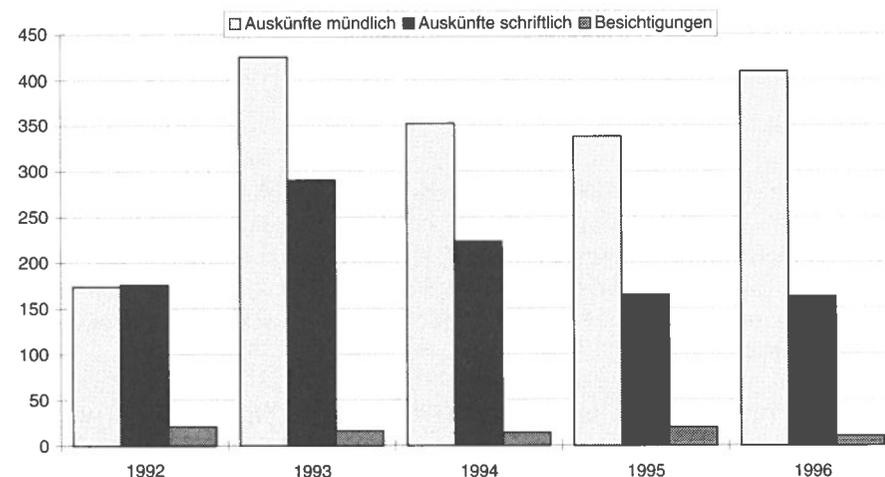
3. Detailangaben zu den Erledigungen

Ergebnisse

In mehr als der Hälfte (53 %) aller im Jahre 1996 erledigten Geschäfte steht die für einen Ombudsmann typische Vermittlungstätigkeit im Vordergrund, die Ergebnisse zeitigt, welche irgendwo auf der Bandbreite zwischen Gutheissung und Abweisung liegen. Zu diesem einer eindeutigen Zuordnung widerstrebenden Bereich zählen auch die Stellungnahmen, welche auf eine teilweise Gutheissung des Anliegens hinausliefen. Von den eindeutig klassifizierbaren Geschäften entfielen 15 % auf vollumfängliche Gutheissungen und 32 % auf Abweisungen. Diese «Erledigungsbilanz» entspricht den Erfahrungen, die weltweit auch andere Ombudsstellen machen.

Abklärungen

Der Abklärungsaufwand der im Jahre 1996 erledigten Geschäfte hat wieder zugenommen. Angesichts der in ihn gesetzten Erwartungen, ein schneller und unkomplizierter Helfer zu sein, holt der Ombudsmann tendenziell vermehrt mündliche Auskünfte ein. Schriftliche Stellungnahmen der betroffenen Ämter sind aber weiterhin in vielen Fällen unerlässlich gewesen und werden es auch in Zukunft bleiben.



Insgesamt wurden dem Ombudsmann 162 schriftliche Berichte erstattet.

Die Zahl der mündlichen Auskünfte belief sich auf 408. In 10 Fällen nahm der Ombudsmann Besichtigungen vor, um sich vom Problem an Ort und Stelle ein Bild zu machen. Als besonders aufwendig erwiesen sich erneut die Abklärungen und Vermittlungsbemühungen in verwaltungsinternen Personalgeschäften.

Bearbeitungsdauer

Die Bearbeitungsdauer umfasst den Zeitraum von der ersten Kontaktaufnahme mit dem Büro des Ombudsmannes bis zur definitiven Erledigung der Angelegenheit. Er läuft in der Regel folgendermassen ab: Telefonische Anmeldung für eine Sprechstunde, (ca. 10 Tage später) rund einstündige Sprechstunde, Einholung (telefonisch oder schriftlich) von Auskünften und Stellungnahmen bei Verwaltung und/oder Dritten, allenfalls Besprechung der Angelegenheit mit der Verwaltung, interne Würdigung der Argumente und rechtliche Abklärung, (gesprächsweise) Erarbeitung von Lösungen und/oder Erstellung eines Schlussberichts.

Die aus so strukturierten Verfahren resultierende durchschnittliche Bearbeitungsdauer konnte im Jahre 1993 erstmals auf unter 100 Tage gesenkt werden. Im Jahre 1996 konnte sie erneut beträchtlich unter dieser Marke gehalten werden: 62 Tage (1995: 60 Tage).

Erledigungsart

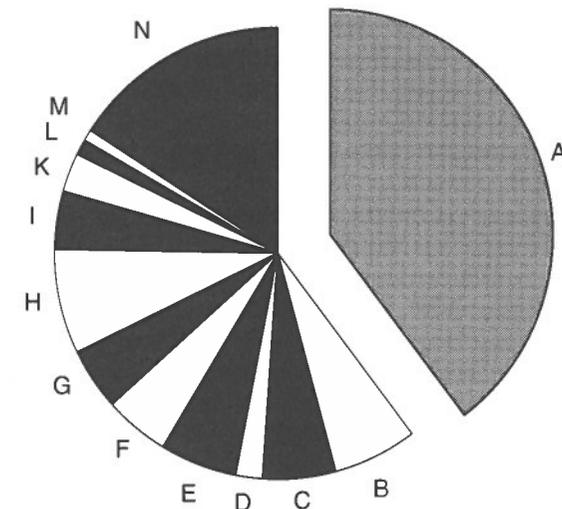
Von den insgesamt 417 Erledigungen erfolgten 214 (51,3%) durch Erstattung eines Schlussberichtes, 203 (48,7%) nach mehr oder weniger aufwendiger Vermittlungsarbeit durch entsprechende Aktennotiz im Protokoll.

4. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen geringen Bearbeitungs- bzw. Erledigungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen Geschäftes nicht rechtfertigen. Zu dieser Kategorie zählen auch Hilfsgesuche, die infolge Unzuständigkeit des Ombudsmannes an andere, in der Regel ebenfalls unentgeltliche Beratungs- und Rechtsauskunftsstellen weiterverwiesen werden.

Als solche Anfragen sind beim Ombudsmann im Berichtsjahr nicht weniger als 572 eingegangen und verarbeitet worden. Das sind 123 mehr als im Vorjahr (1995: 449 Anfragen).

Da auch all diese «kleinen» Fälle in Aktennotizen festgehalten werden, lassen sie sich nach Sachgebieten ordnen:



Legende:

A = Ombudsmann zuständig (40 %)

Ombudsmann unzuständig:

- 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

5. 25 Jahre Ombudsstelle der Stadt Zürich in Zahlen

In den 25 Jahren zwischen dem 1. November 1971 und dem 31. Oktober 1996 verzeichnete der Ombudsmann der Stadt Zürich insgesamt 10'305, bis 31. Dezember 1996 10'370 Geschäfte. Zu deren Behandlung hielten der Ombudsmann und sein Vorgänger rund 9'000 einstündige Sprechstunden ab, in denen die Besucherinnen und Besucher persönlich empfangen, befragt und beraten wurden. Von der Stadtverwaltung holten sie in dieser Zeitspanne 6'003 schriftliche Stellungnahmen und 4'013 mündliche Auskünfte ein.

Es ist dem Berichtersteller ein Anliegen, der Verwaltung für die hinter diesen Zahlen steckende grosse und mit viel Verständnis für seine Aufgabe geleistete Arbeit an dieser Stelle nochmals bestens zu danken.

V. Problemschwerpunkte des Jahres 1996

Wie der Ombudsmann zu Beginn dieses Jahres vor dem sozialpolitischen Forum des Gemeinderates darlegen konnte, hat sich die schwierige Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage im Berichtsjahr noch nicht in der ganzen Bandbreite möglicher Beeinflussung seiner Tätigkeit mit gleicher Deutlichkeit bemerkbar gemacht. So führten Arbeitslosigkeit und verschlechterte Einkommens- und Vermögensverhältnisse eines wachsenden Teils der Stadtbevölkerung bis gegen Ende letzten Jahres bloss zu einem verhaltenen Anstieg der Steuer- und Sozialhilfebeschwerden. Verändert hatte sich in diesen Beschwerdeangelegenheiten bis dahin nicht so sehr die Quantität als vielmehr die Qualität der Beanspruchung, indem vom Ombudsmann weniger eine Feststellung des in einer bestimmten Situation Richtigen oder Unrichtigen und Korrekturbedürftigen als eine sich unter Umständen über mehrere Monate erstreckende «Begleitung» der Hilfesuchenden verlangt wurde. Es kam zum Beispiel vor, dass arbeitslose Personen, denen vom Ombudsmann erst vor wenigen Wochen Hilfe zuteil geworden war, sich mit Problemen erneut an ihn wandten, die nicht eigentlich neu, sondern eher weitere Akte in einer wenig erfreulichen Fortsetzungsgeschichte darstellten.

Drei Bereiche machten sich indessen als Indikatoren für wachsende Budgetsorgen und Existenzängste eines zunehmenden Teils der Stadtbevölkerung signifikant bemerkbar, weshalb sie nachstehend und in der Fallauswahl im Besonderen Teil dieses Berichts als Problemschwerpunkte zur Darstellung gelangen.

1. Das Punktesystem für Pflegezuschläge in den Altersheimen: Beispiel für die wachsende Verlegenheit und Unsicherheit der Gemeinwesen bei der Finanzierung ihrer Aufgaben

Das im Berichtsjahr in den städtischen Altersheimen eingeführte BAK-(Bewohner-Arbeit-Kosten-)Punktesystem zur Erfassung des individuellen Pflegebedarfs erhitze nicht nur die Gemüter direkt betroffener Altersheimpensionärinnen und -pensionäre und ihrer Angehörigen, die es beim Ombudsmann zuhauf als «Strafpunktesystem» denunzierten und ins Pfefferland wünschten, sondern es löste, wie im Kanton später die Vorlage auf (Wieder-)Einführung eines Schulgeldes an den zürcherischen Mittelschulen, engagierte Diskussionen über die Frage der angemessenen Finanzierung öffentlicher Aufgaben im allgemeinen und des Pflegebedarfs von Altersheimbewohnern im besonderen aus. Ist es richtig, so wurde der Ombudsmann verschiedentlich gefragt, dass Teile des über Pensionspreise und Steuergelder finanzierten Leistungspakets städtischer Altersheime aus diesem herausgelöst und durch separate Pflegezuschläge finanziert werden, und, wenn schon, stellt das BAK-Punktesystem für eine solche Sonderfinanzierung ein einwandfreies Instrument dar? Häufig wurde das Malaise mit der Frage auf den Punkt gebracht: «Wofür bezahlen wir eigentlich noch Steuern, wenn wir bald für alle Amtshandlungen und Nutzungen öffentlicher Einrichtungen durch Gebühren oder Beiträge separat zur Kasse geben werden?» Während der Ombudsmann auf die Frage nach der Tauglichkeit des BAK-Punktesystems für eine (in einem Primärentscheid beschlossene) Sonderfinanzierung des Pflegebedarfs durch Zuschläge mit seinem juristischen Handwerkszeug noch Antworten herauszuarbeiten vermochte, brachte ihn die Hinterfragung des Primärentscheids in etwelche Verlegenheit. Die rechtswissenschaftliche Lehre erweist sich nämlich mit ihren Definitionen von Steuern, Gebühren und Beiträgen und mit ihren Katalogen der rechtlichen Voraussetzungen zu deren Erhebung nicht als besonders hilfreich, wenn Antworten auf die Fragen gesucht werden,

- ob und allenfalls welche staatlichen Leistungen und Einrichtungen ausschliesslich aus Steuergeldern zu finanzieren seien,
- wo und wie weit zur Aufgabenfinanzierung nebst Steuergeldern auch Kausalabgaben wie Gebühren (Pensionspreise, Pflegezuschläge etc.) oder Beiträge (z.B. Elternbeiträge an die Hort- oder Heimkosten) erhoben werden dürfen, und
- welche öffentlichen Aufgaben oder Einrichtungen eventuell ausschliesslich über (kostendeckende) Gebühren zu finanzieren seien.

Auch aus den häufig bemühten Prinzipien der Verursachung und Kostendeckung lassen sich auf diese Fragen schwerlich Antworten gewinnen, denn sie erweisen sich bei näherem Hinsehen als Zirkelschlüsse, geht es doch just darum, in Erfahrung zu bringen, bezüglich welcher staatlichen Leistungen Bürgerinnen und Bürger als «Verursacher» angesehen und bezüglich welcher sie nicht nur zu mitfinanzierenden, sondern zu kostendeckenden Gebühren oder Beiträgen herangezogen werden dürfen. Des Berichterstatters Geist sträubt sich indessen gegen die Annahme, die Frage der Finanzierungsmodalitäten sei eine solche des freien politischen Ermessens oder der exklusiven Beurteilung durch die ökonomische Brille. Denn es entsprang seinerzeit kaum bloss politischem Zufall oder ökonomischem Kalkül, dass der Bundesverfassungsgeber im letzten Jahrhundert allen Einwohnerinnen und Einwohnern einen Anspruch auf einen «in den öffentlichen Schulen unentgeltlichen» Primarunterricht und eine «schickliche», das heisst grundsätzlich unentgeltliche Beerdigung verbürgte (Art. 27 Abs. 2 und 53 Abs. 2 der Bundesverfassung). Hinter diesen Entscheiden steckte vielmehr ein waches Bewusstsein und feines Sensorium für die Vielzahl an Vorgegebenheiten und rational fassbaren Wertungskriterien, welche auf Aufgabenfinanzierungsentscheide einwirken und diese leiten. Zur Lösung der sich unentwegt stellenden Probleme der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten (bzw. der Gesellschaft) und unter den staatlichen Ebenen (Bund - Kantone - Gemeinden) hat die Wissenschaft den zur politischen Gestaltung aufgerufenen Behörden beachtliche «Leitfäden» an die Hand gegeben, denen sie zumindest Orientierung und Richtpunkte für ihre Entscheidungen entnehmen können. Ich erinnere an die Arbeiten der Studienkommission für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und an ein Referat des emeritierten Basler Staatsrechtlers Kurt *Eichenberger* vor der Vereinigung Rechtsstaat «Zur Problematik der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten» (publiziert im Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 91 [1990] S. 517 ff.). Den politisch handelnden Organen würde zweifellos ein Dienst erwiesen, wenn ihnen die Wissenschaft Ähnliches für die Aufgabenfinanzierungsentscheide zur Verfügung stellte, denn ohne solche Leitprinzipien haftet ihren Entscheiden notwendigerweise etwas Zufälliges oder rein merkantilistisch Anmutendes an und lässt sich der Argwohn von Bürgerinnen und Bürgern, das Gemeinwesen lasse sich seine Leistungen und Einrichtungen gleich zweimal bezahlen, einmal über die Steuern und ein weiteres Mal über Gebühren oder Beiträge, schwerlich ausräumen.

2. *Das Verfahren der Krankenkassen-Prämienverbilligung: (missratener ?) Spagat zwischen zeitgerechter Anspruchsbefriedigung und «technischer» Durchführbarkeit*

Mit der am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Verordnung des Regierungsrates vom 6. Dezember 1995 zur Einführung des neuen eidgenössischen Krankenversicherungsgesetzes ist die gemeinderätliche Prämienverbilligungsregelung gemäss Art. 23 ff. der Verordnung vom 30. November 1966 (mit Änderungen bis 2. November 1994) durch eine eigenständige kantonale rechtliche abgelöst worden. Damit war es auch mit der bisherigen Serenität am Prämienverbilligungsfirmament von Herrn und Frau Zürcher so ziemlich vorbei. Ab März 1996 gingen beim Ombudsmann schubweise, bis Jahresende rund 2 Dutzend, Beschwerden von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein, die sich durch Mitteilungen oder Verfügungen der Städtischen Gesundheitsdienste um ihren Verbilligungsanspruch betrogen fühlten. Als Stein des Anstosses erwies sich dabei die *Stichtagsregelung* für die Anknüpfung der (die Verbilligung auslösenden) «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse» an die Steuerfaktoren (Näheres hierüber im Besonderen Teil, S. 35ff.).

Diese Regelung stellt die Städtischen Gesundheitsdienste beim Versuch einer bürgerfreundlichen, sozialverpflichteten Rechtshandhabung vor Probleme, denen selbst unter Aufbietung des gesamten ausgefeilten Rechtsanwendungsinstrumentariums kaum beizukommen ist. Mit ihrer Starrheit einerseits und dem ihr mit der Abhängigkeit von einer rechtzeitigen Steuerfaktoraufbereitung innewohnenden aleatorischen Charakter des Verbilligungszeitpunktes andererseits auferlegt sie manch finanziell bedrängtem Versicherten eine schwer erträgliche, durch den Ombudsmann nur in den wenigsten Fällen abkürzbare Durststrecke. In den meisten Fällen musste auch er sich der altrömischen Spruchweisheit «*dura lex, sed lex*» (ein hartes Gesetz, aber eben doch Gesetz) beugen und die Betroffenen auf eine - hoffentlich - gnädigere Regelung im neuen kantonalen Einführungsgesetz zum eidgenössischen Krankenversicherungsgesetz vertrösten. Er möchte aber auch an dieser Stelle, wie bei der Behandlung des im Besonderen Teil dieses Berichts wiedergegebenen Falles schon gegenüber der kantonalen Gesundheitsdirektion, seiner besorgten Frage Ausdruck geben, ob bei der gewählten verordnungsrechtlichen Stichtagslösung den - von den rechtssetzenden Organen bis zu einem gewissen Grad legitimerweise in ihre Entscheidungen miteinbezieharen - Gesichtspunkten der Praktikabilität, «technischen» Durchführbarkeit bzw. administrativen Einfachheit nicht ein zu hoher, mit dem Postulat der zeitgerechten Anspruchsbefriedigung nicht mehr vereinbarer Stellenwert beigemessen werde, ein Stellenwert, der den Adressaten der Prämienverbilligung übermässige Opfer auferlegt. Ist, an-

ders gefragt, unter einer kantonalrechtlichen Prämienverbilligungsregelung, welche ja im wesentlichen auch wieder von den Gemeinden vollzogen wird, tatsächlich nicht mehr möglich, was unter der früheren stadtzürcherischen noch möglich war, nämlich die Etablierung eines von Stichtagen freien, an Änderungen der finanziellen Situation der Versicherten rasch und flexibel anpassbaren Verbilligungssystems?

3. *Wetterleuchten im städtischen Dienst*

Im Gegensatz zu den in wirtschaftlich schlechteren Zeiten ebenfalls zunahmeverdächtigen Steuer- und Sozialhilfebeschwerden, die bis Ende des Berichtsjahres erst einen verhaltenen Anstieg verzeichneten, wiesen die Beschwerden städtisch Bediensteter allgemein und insbesondere solche, die von ihren Urheberinnen und Urhebern mit den Etiketten «*Arbeitsklimaverschlechterungen*» oder «*Mobbing*» behängt worden sind, im Berichtsjahr eine markante Zunahme auf (vgl. vorn, Ziff. IV/1). Der Ombudsmann hat diese Entwicklung mit gemischten Gefühlen registriert. Einerseits konnte er sich der Unrast und Besorgnis der Besucherinnen und Besucher nicht verschliessen, sprachen doch aus deren Vorbringen häufig eigentliche Existenzängste, zu deren Überwindung sie legitimerweise an die Hilfe des neutralen Dritten appellierten. Andererseits gab er sich Rechenschaft über seine eigene beschränkte Arbeitskapazität, die die Bewältigung eines ungebremsen Personalbeschwerdezuwachses nur auf Kosten der Behandlung externer Bürgeranliegen zuliesse, was mit Sinn und Zweck der Ombudsinstitution nicht ohne weiteres vereinbar wäre. Danach darf der Ombudsmann auch, aber gewiss nicht in wesentlichem Umfang *Personalombudsmann* sein. Zwar bringt die Kooperation mit der - den Bediensteten leider noch zu wenig bekannten - *Personalberatungsstelle des Personalamts* gewisse Arbeitsteilungs- und Entlastungseffekte mit sich; aber Personalbeschwerden, zumal solche betreffend arbeitsklimatische Störungen und Mobbing-Praktiken, sind und bleiben anspruchsvolle, arbeits- und zeitintensive und bezüglich der erforderlichen Konfliktbehandlungsstrategie oftmals auch heikle Geschäfte. Bei ihnen betritt der Ombudsmann den sprichwörtlichen Porzellanladen, in welchem Unbedachtheit und Ungeschicklichkeit schnell Schaden anrichten. Um von solchen Geschäften nicht übermässig absorbiert zu werden, muss der Ombudsmann auf ein hinreichendes «Selbstreinigungsvermögen» der Verwaltung zählen können. Dazu bedarf es nicht zwingend neuer Fachstellen, wohl aber des konsequenten und im Personal hinreichend verankerten Einsatzes bestehender Instrumente: Der vom Personalamt organisierten Kadenschulung in Personalführung und der Mediationsbereitschaft der aus der Linie ausgegliederten verwaltungsinternen Stabsstellen für das Personalwesen in Fällen, wo

die Konfliktparteien nicht mehr im Stande sind, die Probleme «face-to-face» aus der Welt zu schaffen.

Besonderer Teil

Beispiele von Anliegen und Beschwerden

Nach weltweit praktiziertem und klassisch gewordenem Muster soll im folgenden anhand einer repräsentativen Auswahl von Fällen die erwähnte Schwerpunktbildung veranschaulicht und darüber hinaus auf Unzulängliches, Skurriles, Unerquickliches und Erheiterndes «beidseits des Schalters» hingewiesen werden. In den

rasterunterlegten Passagen

werden dabei die an Beschwerdeführende und/oder Ämter gerichteten Stellungnahmen und Berichte im unveränderten, lediglich anonymisierten und allenfalls gekürzten Wortlaut wiedergegeben, während im übrigen die Berichtsform gewählt wird.

I. Pflegezuschläge in den Altersheimen

Die Erhebung besonderer Pflege- und Betreuungszuschläge in den städtischen Altersheimen seit der Jahreswende 1995/96 löste bei deren Bewohnerinnen und Bewohnern und ihren Angehörigen immense Verunsicherung und Ängste aus, zu deren Abbau die in Medien und Öffentlichkeit geführte Diskussion während längerer Zeit wenig beitrug. Es mischte sich darin Fundamentalkritik an einer gesonderten Verrechnung erhöhten Betreuungs- und Pflegeaufwandes mit Systemkritik an dem zu solcher Verrechnung verwendeten Instrument, dem BAK-Punktesystem, und liess sie so für die Direktbetroffenen zum Vexierbild eher denn zum Quell der Läuterung werden. Das Gesundheits- und Umweltdepartement mochte noch so grosse Anstrengungen unternehmen, Zuschlagserhebung und BAK-System zu rechtfertigen und zu erklären; seine Bemühungen fruchteten wenig. Da der Ombudsmann durch Beschwerden betroffener Pensionärinnen und Pensionäre früh mit der Zuschlagsproblematik konfrontiert worden war und seinen Prüfungsbefund schon vor den publizistischen und politischen Wellenschlägen vorliegen hatte, spielte er mehr als einmal mit dem Gedanken, ihn zwecks Glättung der sich zuweilen überschlagenden Wogen und Beseitigung der politischen Gischtfetzen an die Medien abzugeben. Er verwarf die Idee dann jedoch aus Sorge, die Institution dadurch selbst zum Spielball der politischen Interessen zu machen. Heute, wo es um Zuschlagserhebung und Punktesystem ruhiger geworden ist, soll die Stel-

lungnahme der interessierten Öffentlichkeit aber nicht länger vorenthalten werden.

1. Kritik des Ombudsmannes am BAK-Punktesystem

Die Beanstandungen seitens der Direktbetroffenen

Die eingedenk ihres Abhängigkeitsverhältnisses und wohl aus Sorge vor Repressalien seitens direktbetroffener Altersheimpensionärinnen und -pensionäre nicht besonders zahlreich eingegangenen, aber qualitativ beeindruckenden Beschwerden setzten mit ihrer Kritik an den Zuschlägen für vermehrte Betreuung und erhöhten Pflegeaufwand im wesentlichen bei folgenden Punkten an:

- Die Zuschläge kämen einer verdeckten Erhöhung der Pensionspreise gleich, die nach den bereits erfolgten Erhöhungen per 1.3.1988, 1.8.1990, 1.10.1991, 1.1.1993, 1.1.1995 nicht mehr angebracht sei und auch den Absichtserklärungen des Amtes für Altersheime widerspreche, für 1996 keine Pensionspreiserhöhung vorzunehmen.
- Nach den geltenden Pensionsverträgen sei die Grundversorgung, bestehend insbesondere in drei Hauptmahlzeiten täglich und der periodischen Zimmerreinigung, im Pensionspreis inbegriffen. Es sei daher nicht zulässig, für diese Grundleistungen Zuschläge zu erheben. Nach dem jetzigen System bedeute der Vermerk «angewiesen auf volle Verpflegung» bereits zwei Zusatzpunkte, der «Zimmerversorgungsmehrbedarf» - wenn jemand das Bett nicht mehr selbst machen könne - gar drei Punkte. Zusammen mit anderen Basisbedürfnissen eines normalen Altersheimbetriebes gehörten die Pensionäre daher praktisch automatisch zur Zuschlags-Gruppe 1 (mehr als 6 Zuschlagspunkte), was bereits einen monatlichen Mehrpreis von 400 Franken auslöse.
- Die Abstufungen zwischen den einzelnen Punktekategorien seien zu grob, die Übergänge von der einen zur nächsthöheren Preisstufe entsprechend zu hoch. Auf diese Weise könnten selbst geringfügige Mehrleistungen des Heimes dazu führen, dass ein Pensionär in die nächsthöhere Kategorie falle und gleich 400 oder 800 Franken pro Monat mehr bezahlen müsse. Das sei problematisch und werde von den Pensionären und ihren Angehörigen als ungerecht empfunden.

Abklärungen

Der Ombudsmann liess sich eine Dokumentation über das BAK-Punktesystem zusammenstellen, gelangte mit Gesuchen um Auskünfte, Unterlagen, Stellungnahmen und Berechnungsbeispielen an verschiedene Stellen

des Amtes für Altersheime, an das Gesundheits- und Umweltdepartement sowie an private Institutionen und erstattete im April 1996 folgenden

Bericht:

I. Die Einführung des Punktesystems im allgemeinen

Grundsätzlich stimme ich der Idee, den schroffen und lebensfremden Gegensatz zwischen den Pensionspreisen der Altersheime einerseits und den Taxen der Krankenhäuser andererseits durch Schaffung fließender Übergänge abzubauen, zu. Es ist eine Erfahrungstatsache, dass die älteren Menschen ihre Selbständigkeit im Normalfall nicht von einem Tag auf den andern verlieren, sondern im Laufe eines fortschreitenden Prozesses. Ein individuelles Kostensystem, das dem zunehmenden Betreuungsaufwand entsprechend ohne harte Übergänge bis zum Eintritt in ein Krankenhaus schrittweise zu höheren Preisen führt, ist daher nicht von vornherein abzulehnen. Es ist insofern gerecht, als es dem Verursacherprinzip entspricht. Die Entscheidung darüber, wie hoch die Pensionspreise anzusetzen seien, welche Leistungen darin eingeschlossen sein sollen und für welche weiteren Leistungen mit welcher Progression Zuschläge zu erheben seien, sind aber weitgehend politischer Natur und ombudsmännischer Beurteilung unzugänglich.

Zuschläge zum Pensionspreis für besondere Aufwendungen wurden schon früher, wenn auch in bescheidenerem Umfang, erhoben. Neu sind die mit StRB Nr.1778 vom 13. Juli 1994 auf 1. Januar 1995 eingeführten drei Zuschlags-Gruppen:

1	(Hilfeleistungen leichten Grades):	Fr. 400.--/Monat
2	(Hilfeleistungen mittleren Grades):	Fr. 800.--/Monat
3	(Hilfeleistungen schweren Grades):	Fr. 1'600.--/Monat

Zur Erfassung des individuellen Betreuungs- und Pflegeaufwandes wurde das sogenannte BAK- (Bewohner-Arbeit-Kosten-)System vom Heimverband Schweiz übernommen. Das Amt für Altersheime macht geltend, dieses System sei Voraussetzung für die Zusprechung von Staatsbeiträgen der Direktion der Fürsorge des Kantons Zürich und für die Kostengutsprachen der Krankenkassen an die Pensionärinnen und Pensionäre. (Erläuterungen des Amtes für Altersheime sowie des Gesundheits- und Umweltdepartementes zur Einführung dieses Systems gemäss Medienkonferenz vom 12. März 1996).

II. Entschärfung der aus dem System resultierenden Mehrbelastungen durch Krankenkassen-Leistungen

Das Gesundheits- und Umweltdepartement rechtfertigt die durch die Pflegezuschläge erzielten Mehreinnahmen mit den auf den 1.1.1996 verbesserten Leistungen der Krankenkassen. Vor wenigen Tagen ist ein bis 31.12.1996 befristeter Vertrag zwischen dem Heimverband Schweiz, Sektion Zürich, und dem Verband der Zürcher Krankenversicherer unterzeichnet worden, und zwar rückwirkend auf den 1. Januar 1996. Der Vertrag bedarf zwar noch der Zustimmung des Regierungsrates des Kantons Zürich. Es kann aber schon heute davon ausgegangen werden, dass die Pensionärinnen und Pensionäre der städtischen Altersheime im Jahre 1996 für die Pflegestufe 1 pro Monat Fr. 300.-, für die Stufe 2 Fr. 600.- und für die Stufe 3 Fr. 1'200.- zurückvergütet erhalten werden. Die Krankenkassen übernehmen mit anderen Worten rückwirkend ab 1. Januar 1996 75 % der Zuschläge.

Zielsetzung des neuen Krankenversicherungsgesetzes ist, dass die Kassen die Pflegekosten künftig voll übernehmen (sofern das Heim die Pflegekosten pro Pensionär ermitteln kann). Bereits im Juni 1996 sollen die Verhandlungen für einen Nachfolgevertrag 1997 abgeschlossen sein.

Jedenfalls bleibt aber festzustellen, dass das Problem der Mehrbelastung von Pensionärinnen und Pensionären durch Betreuungs- und Pflegezuschläge nach Massgabe ihrer Übernahme durch die Krankenkassen, und bei 75% im laufenden Jahr doch schon erheblich, entschärft wird - um den Preis freilich einer zu erwartenden Überwälzung der Kosten auf die Prämien der Gesamtheit der Kassenmitglieder für die obligatorische Grundversicherung.

III. Überprüfungs- und Verbesserungsbedürftigkeit des Systems

1. Umsetzung des BAK-Punktesystems in den Altersheimen

Hier ist vor allem das mit der Punktevergabe betraute Personal gefordert. Die monatliche Erfassung und Überprüfung der individuellen Betreuungs- und Pflegeverhältnisse muss auch tatsächlich, und zwar in zeitintensiven Gesprächen mit Pensionärinnen und Pensionären sowie mit deren Angehörigen, stattfinden. Sonst werden unter Umständen zu hohe Zuschläge in Rechnung gestellt. Nur auf diese Weise kann auch vermieden werden, dass Pensionärinnen und Pensionäre wegen der befürchteten Mehrkosten auf Leistungen verzichten, deren sie in ihrem wohlverstandenen Interesse nicht entraten können oder sollten. Sodann muss sichergestellt sein, dass das Punktesystem in den städtischen Altersheimen ohne Seitenblicke auf Budgetvorgaben einheitlich angewendet wird. Sonst besteht die Gefahr,

dass das Personal aus Angst vor einem Stellenabbau und/oder im Streben um Erzielung von Mehreinnahmen danach trachtet, möglichst viele Zuschlagspunkte auszuweisen.

Das Amt für Altersheime ist sich dieser Problematik bewusst, wenn es in seiner Stellungnahme vom 3. April 1996 an den Ombudsmann ausführt: «Das mit der Handhabung des Bedarfserfassungssystems betraute Heimpersonal wurde geschult, was aber noch optimiert werden kann, und die individuellen Betreuungsarrangements mit den Pensionärinnen und Pensionären sind noch klarer zu vereinbaren. Innerhalb des Pilotprojekts 'Einführung der Betreuungs- und Pflegeplanung', das in sechs ausgewählten Altersheimen durchgeführt wird, ist der Einbezug der Pensionärinnen und Pensionäre als 'Kunde' verstärkt wahrzunehmen, was die Kommunikation nach innen wie nach aussen massgeblich verbessern wird. Dadurch werden auch die Leistungen der Betreuung und Pflege noch gezielter auf die Bedürfnisse der betagten Personen ausgerichtet.»

2. Grenzziehung zwischen Grundleistungen und zusätzlichen Leistungen der Altersheime

Im Pensionspreis sind nach den mit den Pensionärinnen und Pensionären einheitlich abgeschlossenen Pensionsverträgen inbegriffen:

«Volle Verpflegung (3 Hauptmahlzeiten), Unterkunft (inkl. Strom, Warmwasser und Heizung), periodische Zimmerreinigung nach Plan, Benützung der allgemeinen Duschen und Bäder, üblicher Wäscheservice für Bett und Leibwäsche, sowie leichte Voll- und einfache Diabetes-Kost mit Arztzeugnis.»

Die Anwendung des Punktesystems hat zur Folge, dass Pensionäre, welche beispielsweise aus den Bedarfserfassungsgruppen «Grundpflege», «Behandlungspflege», «Alltagsgestaltung» und «Orientierung» 4 Punkte sammeln, ohne weiteres Dazutun dem Pflegezuschlag der Gruppe 1 von Fr. 400.-- verfallen, weil die im Pensionsvertrag enthaltenen Leistungen «volle Verpflegung» und «periodische Zimmerreinigung» mit weiteren 3 bis 4 Punkten das Ihre zur Überschreitung der kritischen Grenze von 6 Punkten beitragen. Diese 6 «Nonvaleur»-Punkte der Gruppe 0 verfälschen das System insofern, als sie bei den meisten Pensionärinnen und Pensionären einen Punktesockel bilden, der den Bedarf an echter zusätzlicher Betreuung und Pflege schneller zuschlagspflichtig werden lässt. Die diesbezüglich von den Beschwerdeführenden vorgebrachte Kritik halte ich daher für berechtigt. Werden die «Gratis»-Punkte zwecks besserer Abstimmung auf die

Pensionsverträge aus dem Punktesystem entfernt, so führen relativ geringfügige Handreichungen nicht mehr unweigerlich zu einem Pflegezuschlag. Auch aus Gründen der Transparenz scheint mir eine saubere Trennung zwischen den Grundleistungen einerseits, die durch den Pensionspreis abgedeckt sind, und besonderen Betreuungs- und Pflegeleistungen andererseits, die durch Zuschläge abgegolten werden, nötig zu sein. Dass die Vergabe von Punkten für Leistungen, die bereits im Pensionspreis inbegriffen sind, mit dem BAK-System gerade im Interesse einer besseren Transparenz eingeführt worden sei, ist eine Logik, der ich nicht zu folgen vermag. Punkte sollten doch, wenn schon, vielmehr nur für zusätzlichen, über die Pensionspreis-Leistungen hinausgehenden, Betreuungs- und Pflegeaufwand vergeben werden.

Meiner Empfehlung, das System u.a. in dieser Hinsicht zu verbessern, stimmte der Chef des Amtes für Altersheime zwar grundsätzlich zu:

«Überprüfungsbedürftig erscheint mir ebenfalls u.a. die Spannbreite der vertraglich zugesicherten Grundversorgung (volle Verpflegung, periodische Zimmerreinigung und übliche Wäschebesorgung), da zusätzlich geringe Betreuungsleistungen sehr schnell zu einem ersten Pflegezuschlag führen.»

Andererseits weist er darauf hin, dass diesbezügliche Änderungen zur Zeit rechtlich nicht möglich seien, weil die Anwendung des geltenden BAK-Systems (oder eines vergleichbaren Systems) zwingende Voraussetzung für den erwähnten Vertrag mit den Krankenkassen gewesen sei.

3. Zu grobe Abstufungen?

Auch in diesem Punkt erachte ich die von den Beschwerdeführenden vorgebrachte Kritik als berechtigt. Die bestehenden drei Stufen mit monatlichen Zuschlägen von Fr. 400.- (Gruppe 1), Fr. 800.- (Gruppe 2) und Fr. 1'600.- (Gruppe 3) sind auch nach meinem Dafürhalten etwas zu grob und führen in den Grenzbereichen unweigerlich zu gewissen Ungerechtigkeiten. Dabei wäre das Punktesystem differenziert genug, um feinere Abstufungen und schonendere Übergänge von einer Zuschlagsgruppe zur andern vorzunehmen. Nach meinem Dafürhalten wären mehr als nur drei, dafür aber weniger weit auseinanderliegende Stufen vorzusehen.

Der Chef des Amtes für Altersheime räumt zwar ein, ein feiner abgestuftes Zuschlagssystem könne in Betracht gezogen werden, zur Zeit sei eine Änderung wegen der bereits erwähnten Bindung des entlastenden Krankenkassenvertrags an das bestehende BAK-System aber nicht möglich. Für den Vertrag 1997 werde indessen geprüft, ob die zuschlagspflichtigen Gruppen von drei auf vier verteilt werden könnten.

IV. Schlussfolgerungen

Das vom Heimverband Schweiz übernommene BAK-Punkte-System ist ein zwar verbesserungsbedürftiges, in seinen Auswirkungen durch die Abstimmung auf die neue Krankenversicherungsgesetzgebung aber entschärftes Instrument zur Zuordnung der Pensionärinnen und Pensionäre mit erhöhtem Betreuungs- und Pflegeaufwand zu einer der drei Pflegezuschlagsgruppen gemäss Stadtratsbeschluss Nr.1778 vom 13. Juli 1994. Das auf den 1. Januar 1996 in Kraft getretene neue Krankenversicherungsgesetz schreibt den Krankenkassen erhebliche Leistungsverbesserungen vor. In einem ersten Schritt ist es gelungen, mit den Kassen auf der Basis des BAK-Punktesystems einen Vertrag abzuschliessen, wonach diese 75 % der Zuschläge aller Zuschlagsgruppen rückwirkend ab 1.1.1996 übernehmen werden, und solcherweise die systembedingten Mehrbelastungen für Pensionärinnen und Pensionäre in vergleichsweise engen Grenzen zu halten. Die nach meiner Beurteilung mit der Übernahme des Punktesystems «tel-quel» verbundenen Mängel, insbesondere die ungenügende Abstimmung auf die bestehenden stadtzürcherischen Altersheim-Pensionsverträge, sind hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen für die Pensionärinnen und Pensionäre zwar nicht ganz belanglos, hätten es aber nicht gerechtfertigt, erhebliche Krankenkassenleistungen mit ihrer forcierten Ausmerzungs auf Spiel zu setzen. Sie zu beseitigen, muss jedoch Gegenstand der kommenden Verhandlungen für den Vertrag 1997 sein.

Nachtrag

Im Sinne der Empfehlungen des Ombudsmannes werden die Pflegezuschläge in den städtischen Altersheimen seit 1. Juli 1997 nach einem neuen, dem sogenannten BESA- (Bewohner-Einstufungs- und Abrechnungs-)System, berechnet. Danach werden nur noch Pflegeleistungen erfasst, die von den Krankenkassen in der Grundversicherung nach KVG gedeckt werden, während andere Handreichungen im Grundangebot der Heime inbegriffen sind. Mit vier Stufen ist das neue System zudem differenzierter als das bisherige.

II. Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat den bundesgesetzlichen Auftrag «Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen» (Art. 65 Abs. 1 KVG) in seiner Einführungsverordnung vom 6. Dezember 1995 dahingehend konkretisiert, dass sich die wirtschaftlichen Verhältnisse nach den an einem bestimmten Stichtag bekannten Steuerfaktoren beurteilen. Diese Stichtagsregelung, aus dem an sich verständlichen Bemühen um einen einfach administrierbaren Verbilligungsmechanismus heraus geboren, sollte die Prämienverbilligung für manch eine/n Versicherte/n zum quälenden Wüstentrip bis zur Oase, wenn nicht gar zur «Fata morgana» werden lassen, wie nachstehender Fall zeigt.

2. Die verordnungsrechtliche Stichtagsregelung als Falle

Anliegen

Herr K. wendet sich an den Ombudsmann, weil er und seine Ehefrau gemäss Schreiben der Städtischen Gesundheitsdienste vom 5. Juli 1996 nur für das zweite Halbjahr 1996 Verbilligungsbeiträge an die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhielten und nicht auch für das erste Halbjahr. Die Städtischen Gesundheitsdienste beriefen sich auf die kantonale Stichtagsregelung. Für die Ausrichtung von Prämienverbilligungsbeiträgen für das erste Halbjahr 1996 sei, so ihre Mitteilung an Herrn K., in der Stadt Zürich der Stichtag des 31. Dezembers 1995 massgebend gewesen. Zu diesem Zeitpunkt habe das steuerbare Einkommen der Eheleute K. noch 20'700 Franken betragen, womit die Einkommensgrenze von 19'000 Franken überschritten war. Das niedrigere steuerbare Einkommen von 18'200 Franken sei erst aus der Steuerrechnung vom 15. März 1996 hervorgegangen und am Stichtag somit noch nicht bekannt gewesen. Dem hält K. entgegen, er habe sowohl im Jahre 1995 als auch im Jahre 1996 fristgerecht eine Steuererklärung eingereicht. Aus der Steuererklärung 1996 gehe klar hervor, dass die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Jahres 1995 zur Prämienverbilligung berechtigt hätten.

Abklärungen

Der Ombudsmann nimmt Rücksprache mit den Städtischen Gesundheitsdiensten und wendet sich schliesslich an die Gesundheitsdirektion des

Kantons Zürich, die mit Schreiben vom 18. Juni 1996 Stellung nimmt. Darauf verfasst der Ombudsmann folgenden Bericht:

Die Stichtags-Regelung des kantonalen Rechts
Die Einführungsverordnung zum Krankenversicherungsgesetz (abgekürzt: EVO KVG, Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 1995) bestimmt:

« § 4 Massgebende Verhältnisse

Die wirtschaftlichen Verhältnisse beurteilen sich nach dem steuerbaren Gesamteinkommen und Gesamtvermögen. Die Berechnung erfolgt aufgrund der dem Steueramt am Stichtag letztbekannten Steuerfaktoren.

Für die Stadt Zürich gelten der 31. Dezember des Vorjahres und der 30. Juni des Auszahlungsjahres als Stichtag für die Beurteilung. Für die übrigen Gemeinden legt die Gesundheitsdirektion den Stichtag fest.

§ 6 Rückerstattung, Nachvergütung

Die Sozialversicherungsanstalt und die Stadt Zürich fordern zu Unrecht ausgerichtete Beiträge zur Prämienverbilligung bei den Begünstigten zurück. Prämienverbilligungsbeiträge an Personen, bei denen die Voraussetzungen während des Jahres ändern, werden weder zurückgefordert noch nachvergütet.»

Der unbefriedigende Umstand, dass Versicherte - zumindest vorübergehend - nicht in den Genuss der Prämienverbilligung kommen, obwohl sie die materiellen Voraussetzungen dafür eigentlich erfüllten, hat mich veranlasst, die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich um auslegende Erklärungen und Stellungnahmen zu den zitierten Schlüsselbestimmungen der Einführungsverordnung zu bitten.

Zu meiner Frage betreffend § 4, ob in Fällen, wo Steuerfaktoren im Laufe eines Einschätzungsverfahrens als zu hoch erkannt und - jeweils rückwirkend - herabgesetzt werden, Prämiennachvergütungen aus administrativen Gründen tatsächlich ausgeschlossen seien, nahm die Gesundheitsdirektion wie folgt Stellung:

Das von Ihnen zu Recht erwähnte Bedürfnis nach administrativer Vereinfachung ist im Hinblick auf die rund 260'000 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons zu sehen, welche aufgrund der für dieses Jahr gültigen Berechtigungsgrenzen in den Genuss einer Prämienverbilligung kommen dürften. Aus dem gleichen Grund hat die Kantonsregierung auch beschlossen, die Prämienverbilligungen «automatisch» auszurichten. Die Wendung «dem Steueramt am Stichtag letztbekannten Steuerfaktoren» ist präzise auf die von Ihnen erwähnten Fälle anzuwenden (Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich werden insofern bevorzugt, als sie, im Unterschied zu den anderen Einwohnern des

Kantons, nur ein halbes Jahr bis zur nächsten Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse warten müssen).

Meine Frage zu § 6, wie es sich im umgekehrten Fall verhalte, wenn die Verbilligungsvoraussetzungen nachträglich dahinfallen, beispielsweise weil die deklarierten Abzüge als zu hoch befunden und mit einer Steuernachforderung auf das zulässige Mass reduziert werden, ob dann auf Rückforderung der gewährten Prämienverbilligung verzichtet werde, beantwortete die Gesundheitsdirektion wie folgt:

Ebenfalls auf Vereinfachung zielt § 6 Abs. 2, wonach Prämienverbilligungsbeiträge an Personen, bei denen die Voraussetzungen während des Jahres ändern, weder zurückgefordert noch nachvergütet werden. In Ihrem Beispiel wäre somit auf eine Rückerstattung zu verzichten. Im übrigen gilt es zu bedenken, dass das EDV-System für die Ausrichtung der individuellen Prämienverbilligung in diesem Jahr zum ersten Mal angewendet wird. Wir hoffen, die EDV-Unterstützung mit der Zeit so zu perfektionieren, dass monatliche Änderungen der Steuerfaktoren bei der Berechtigungsermittlung berücksichtigt werden können.

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass im Grunde nur bei fehlerbehafteten Daten oder bei fehlerhafter Beurteilung eine Abänderung erfolgt. Im übrigen haben Korrekturen der Steuerfaktoren, die nach dem Stichtag vorgenommen werden, keine Auswirkung mehr auf die Prämienverbilligung für die betreffende Anspruchsperiode. Eine Ausnahme bilden Korrekturen, die erst nach dem Stichtag mutiert werden, dem Steueramt aber bereits vor dem Stichtag vorlagen.

Wie aus diesen Erläuterungen der kantonalen Gesundheitsdirektion hervorgeht, nimmt die mit den zitierten Verordnungsbestimmungen vorgenommene kantonalzürcherische Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems gewisse Verzerrungen der Einzelfallgerechtigkeit im Interesse der Einfachheit und Praktikabilität des Systems bewusst in Kauf. Darin eine mit der Bundesverfassung unvereinbare Diskriminierung oder Willkür zu erblicken, hielte ich für problematisch, weil sich die Verzögerung des Entlastungseffekts gegenüber zwischenstichtäglichen Steuerfaktorveränderungen nicht nur verbilligungshemmend, sondern gegebenenfalls auch verbilligungserstreckend auswirkt. Bei nachträglichen Steuerfaktorheraufsetzungen bleibt den Versicherten die Prämienverbilligung trotz zwischenzeitlichen Wegfalls der Anspruchsberechtigung bis zum nächsten Stichtag erhalten. Zudem hält sich die genannte Verzögerung bei den Einwohnern der Stadt Zürich dank zwei Stichtagen pro Jahr gegenüber jener bei den übrigen Versicherten des Kantons, deren Verhältnisse nur einmal jährlich berücksichtigt werden können, in vergleichsweise engen Grenzen.

Dennoch vermag ich, wie ich die Gesundheitsdirektion habe wissen lassen, der Regelung nicht recht froh zu werden, ist doch eine Verzögerung eines sozialpolitischen Entlastungseffekts von bis zu einem halben Jahr gerade für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, denen die Verbilligung zugute kommen soll, besonders schwer erträglich. Tröstlich ist lediglich - aber immerhin -, was die Gesundheitsdirektion abschliessend zu bedenken gab und in Aussicht stellte, nämlich

dass die regierungsrätliche Einführungsverordnung grundsätzlich provisorischen Charakter hat und von einem Einführungsgesetz ersetzt werden wird. Die Anregung der zeitgerechteren Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse wird beim Entwerfen des Einführungsgesetzes mit Sicherheit zu berücksichtigen sein.

Dem kann ich im Wissen darum, dass die wünschbare Systemverbesserung vom kantonalen Gesetzgeber kommen muss und nicht in den Möglichkeiten der rechtsanwendenden städtischen Gesundheitsdienste liegt, nur zustimmen.

3. der nur wenige entgehen

Der zuschnappenden Stichtagsfalle im letzten Moment noch zu entgehen vermochte die in Ausbildung begriffene Frau L., der die Städtischen Gesundheitsdienste nach Intervention des Ombudsmannes zugute hielten, zur Erhaltung des Prämienverbilligungsanspruchs hinreichende vorstichtägliche Vorkehrungen getroffen zu haben. Der Fall ist beim Ombudsmann erst 1997 hängig geworden; seine Wurzeln reichen aber ins Berichtsjahr zurück.

Sachverhalt

Frau L. erklärt in der Sprechstunde, sie könne sich angesichts des in ihren Kontakten mit den städtischen Ämtern Vorgefallenen schwerlich damit abfinden, von den Gesundheitsdiensten für das erste Semester 1997 bloss die für die Einkommensgruppe 3 vorgesehene (bescheidenste) Prämienverbilligung zugestanden zu erhalten. Im Herbst 1996 erwerbslos geworden, habe sie sich etwa im November auf dem Steueramt erkundigt, ob sie sich angesichts des Einkommensausfalls neu einschätzen lassen könne und, wenn ja, noch bis Jahresende eine Steuererklärung einreichen müsse, oder ob sie eine solche «ohne irgendwelche Nachteile» noch im kommenden Jahr (1997) einreichen könne. Die Steuersekretärin habe sie wissen lassen, 1997 sei ohnehin ein Haupteinschätzungsjahr, in welchem alle

Steuerpflichtigen eine Steuererklärung einzureichen hätten, und sie könne eine solche getrost und ohne Nachteile noch in den ersten Monaten 1997 einreichen. Auf ihr Nachhaken, ob ihr aus einer Einreichung erst im neuen Jahr bestimmt keinerlei Nachteile erwachsen, habe die Steuersekretärin bekräftigt: «Bestimmt nicht!» Also beruhigt, habe sie die Erklärung am 9. März 1997 eingereicht. Welch frustrierende Überraschung habe ihr dann die Mitteilung der Gesundheitsdienste bereitet, aufgrund der Steuerfaktoren gemäss der im März eingereichten Steuererklärung könne ihr, sofern sich daran nichts mehr ändere, für das *zweite* Halbjahr 1997 die (höchste) Verbilligung für die Einkommensgruppe 1 zugestanden werden; eine Korrektur der Verbilligung im ersten Halbjahr falle ausser Betracht, da die Steuererklärung die am Stichtag 31.12.96 bekannt gewesenen Faktoren nicht mehr habe beeinflussen können.

Abklärungen

Der Ombudsmann wendet sich zunächst ans Steueramt, dem er zu bedenken gibt:

Der Fall unterscheidet sich von den wohl meisten andern insofern, als sich diese Steuerpflichtige bei der für sie zuständigen Steuersekretärin offenbar nachdrücklich nach allfälligen Nachteilen einer nachstichtäglichen, d.h. nach dem 31.12.96 erfolgenden Einreichung einer Steuererklärung erkundigt und es aufgrund deren Auskunft unterlassen hat, rechtzeitig eine prämienvverbilligende Korrektur ihrer Steuerfaktoren herbeizuführen. Ich könnte mir vorstellen, dass die Frau mit dem Vorgefallenen Opfer eines Missverständnisses geworden ist, indem die Steuersekretärin bei ihrer beruhigenden Auskunft «keine Nachteile aus einer Einreichung der Steuererklärung erst zu Beginn des neuen Jahres» in den ihr naturgemäss am nächsten liegenden steuerverfahrensrechtlichen Kategorien dachte, während die Steuerpflichtige die Antwort als «keine überhaupt denkbaren Nachteile» verstand. Das wäre wohl die klassische Situation, bei der berechtigtes Vertrauen in eine behördliche Auskunft zu nachteiligen Dispositionen veranlasst hat und nach der Vertrauensschutz-Rechtsprechung zu schützen wäre. Ohne Vorwürfe erheben zu wollen, stelle ich mir doch die Frage, ob es bei der schicksalshaften Bedeutung der verordnungsrechtlichen Stichtagsregelung nicht doch Aufgabe der Bediensteten des Steueramtes wäre, Steuerpflichtige wenn nicht generell, so wenigstens in Fällen wie dem vorliegenden auf einen nahenden Stichtag und dessen fatale Bedeutung hinzuweisen («bedingte» Informationspflicht).

Das Steueramt bestätigte vorab die korrekte Wiedergabe des Sachverhalts durch Frau L., stellte sich dann aber auf den schwerlich anfechtbaren, wengleich für eine befriedigende Lösung des Falles unbehelflichen Standpunkt, Frau L. könne sich wegen Unzuständigkeit des Steueramtes für Krankenversicherungsfragen, fehlender Artikulation des Prämienverbilligungsproblems bei der Konsultation der Steuersekretärin und unzureichender Spezifikation ihrer Auskunft nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Eine auch nur «bedingte» Informationspflicht seiner Angehörigen könne, so das Steueramt weiter, im ausserfiskalischen Bereich aus Rechtssicherheitsgründen nicht in Frage kommen. Offensichtlich aber selbst nicht besonders glücklich über die Schroffheit dieser Rechtsauffassung fügte das Amt bei:

Selbstverständlich werden wir diesen «Fall» gerne zum Anlass nehmen, unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezüglich der Auskunftserteilungen, auch hinsichtlich Zusammenhänge und Abhängigkeiten der steueramtlichen Tätigkeit mit andern Administrationen sowie deren Folgen und Konsequenzen (konkret Prämienverbilligungen aufgrund von Steuerdaten) vermehrt zu sensibilisieren. Eine umfassendere Beratung im Sinne Ihrer Fragestellung in bereichsfremde Zuständigkeiten kann indessen immer nur unter dem Vorbehalt der Unverbindlichkeit erfolgen.

Nun war die Reihe an den Städtischen Gesundheitsdiensten. Ihnen gab der Ombudsmann unter anderem zu bedenken:

.....Auch wenn der Auffassung des Steueramtes, die Informationspflicht seiner Bediensteten könne nicht auf ausserfiskalische Verwaltungsbereiche ausgedehnt werden, aus grundsätzlichen Überlegungen zuzustimmen und davon auszugehen ist, der Auskunft der Steuersekretärin habe kein im Sinne Frau L.s vertrauensschuttfähiger Charakter zukommen können, so würde ich dieses Falles doch nicht recht froh, wollte man den Korrekturwunsch dieser Frau mit dem Ausdruck des Bedauerns ablehnen. Störend empfinde ich den Umstand, dass hier der richtige - schadenverhütende - Zeitpunkt für die Einreichung einer Steuererklärung von einer Versicherten gegenüber einer städtischen Bediensteten rechtzeitig thematisiert worden, die Versicherte dann aber gleichwohl über die verordnungsrechtliche Stichtagsregelung gestolpert ist. Die Absicht des Steueramtes, einem Zuschneiden der Stichtagsfälle in weiteren vergleichbaren Fällen durch vermehrte Sensibilisierung der Bediensteten für ausserfiskalische Auswirkungen ihrer Tätigkeit vorzubeugen, verdient aus Bürgersicht unbedingte Zustimmung und Anerkennung, vermag aber leider das Stolpern Frau L.s nicht mehr ungeschehen zu machen. Um sie nicht leer ausgehen zu lassen,

möchte ich bei Ihnen dafür plädieren, ihr die Rolle des Opfers eines Missverständnisses zuzuerkennen und sie demzufolge des höheren Prämienverbilligungsansatzes schon für das erste Semester 1997 teilhaft werden zu lassen.

Erledigung

Des Ombudsmannes Anliegen fand bei den stichtagsregelungs-gemarternen Gesundheitsdiensten Gehör. Zur Frohbotschaft an Frau L. hinzu lieferten sie gleich auch noch eine scharfsinnige juristische Begründung:

Hinsichtlich des absoluten Charakters des Stichtages muss weiterhin eine strenge Linie verfolgt werden, da die Verordnung in diesem Punkt klar ist, keine Regelungslücke vorliegt und die Gesundheitsdirektion von der bisherigen Haltung nicht abgerückt ist. Aus diesem Grunde mussten die Städtischen Gesundheitsdienste, gestützt auf die Sachverhaltsdarstellungen des Steueramtes, in der überwiegenden Zahl der bisherigen Fälle dem Ombudsmann eine abschlägige Antwort erteilen. Im Falle von Frau L. können wir Ihrem Gesuch jedoch aus andern Gründen stattgeben. Wir gehen dabei von der Formulierung «dem Steueramt am Stichtag letztbekanntesten Steuerfaktoren» (§ 4 Abs. 1) aus. Die Besonderheit im konkreten Fall ist die, dass *in tatsächlicher Hinsicht gegenüber dem Steueramt vor dem Stichtag alle relevanten Angaben für die Zwischentaxation gemacht wurden*, das Steueramt aber die formelle Bearbeitung aufgeschoben und mit der Haupteinschätzung im Jahre 1997 zusammengelegt hat. Die Verordnung stellt keine Anforderungen an die *Form* der Steuerfaktoren; sie müssen lediglich dem Steueramt *bekannt* sein. Aufgrund der detaillierten Rekonstruktion der Vorsprache von Frau L. beim Steueramt im vergangenen November betrachten wir es für ausgewiesen, dass sie damals sämtliche Angaben machte, die für die Ermittlung der Verbilligungsgruppe 1 erforderlich waren und dass das Steueramt die Zwischentaxation an sich als gerechtfertigt akzeptierte.Die Vollständigkeit der rechtzeitig gemachten Angaben rechtfertigt es, für die Frage der Prämienverbilligung - und allein für diese - das mündlich dargelegte, begründete Gesuch wie eine Steuererklärung zu behandeln. Sicherlich wird es in der Praxis nur ganz wenige Fälle geben, in denen die faktischen Gegebenheiten ein solches Ergebnis zulassen. Es freut uns jedoch, dass wir hiermit die Stichtagsproblematik auch einmal im Sinne des Antrags reflektieren konnten, ohne dabei die Verbindlichkeit des Stichtags zu relativieren.

Vor so viel juristischer Akribie im Ringen mit «scharfkantigen» Regelungen um Gerechtigkeit kann sich der Ombudsmann nur verneigen.

III. Klimatische Verschlechterungen in den Arbeitsbeziehungen städtischer Bediensteter

Zur Behandlung der häufiger gewordenen Klagen städtischer Bediensteter über klimatische Verschlechterungen am Arbeitsplatz und über Mobbingpraktiken gibt es nach den Erfahrungen des Ombudsmannes kein Patentrezept. So verschieden wie die Ursachen und Auswirkungen klimatischer Verschlechterungen und Verrohungen in den Arbeitsbeziehungen ist auch das Vorgehen des Ombudsmannes, der von Fall zu Fall unterscheiden muss, welche Beziehungen und Arbeitsverhältnisse durch Beratungen und kurative Interventionen verbessert bzw. in eine bessere Zukunft hinübergerettet werden können (Fallbeispiel 4), und in welchen Fällen es nur noch - aber immerhin - um Schadenbegrenzung, insbesondere eine faire finanzielle Lösung (Fallbeispiel 6) des Problems gehen kann.

Die unter dem Amerikanismus «Mobbing» bekannten Aufwiegelungs- und Zermürbungspraktiken sind wahrscheinlich so neu wie diese Bezeichnung nicht. Hingegen kann man vermuten, sie hätten unter dem seit einigen Jahren auf dem Personal lastenden Druck zur Aufgabenerfüllung mit abnehmenden personellen und finanziellen Ressourcen und in flexibleren Strukturen und Abläufen an Zahl, Intensität und möglicherweise auch Raffinement zugenommen. Dass Tendenzen zur Verwilderung oder Verrohung in den Arbeitsbeziehungen, wo sie klar auszumachen sind, entgegenzuwirken ist, steht ausser Frage. Zunehmend schwierig ist es aber, den auf den Gemeinwesen lastenden Druck zu stets effizienterer und sparsamerer Aufgabenerfüllung mit den legitimen Interessen der Bediensteten an einer ihre Persönlichkeitsrechte achtenden, sozialverpflichteten Personalführung unter einen Hut zu bringen.

4. Umdenken und Neuorientierung

Fall A

Der 56-jährige städtische Mitarbeiter S. sucht in Begleitung seiner Ehefrau die Sprechstunde auf, weil er befürchtet, es werde ihm demnächst gekündigt, was ihn psychisch enorm belaste. Nun stehe eine Besprechung mit verschiedenen Vorgesetzten und dem Personaldienst bevor. Gegen dieses Gremium, das ihm bestimmt nur die Kündigung eröffnen werde, könne er allein nichts ausrichten.

Begonnen hätten die Schwierigkeiten mit der Anstellung eines neuen Chefs, der erst 25-jährig und ein Ausbund dessen sei, was man als

«dynamisch» bezeichne. Dieser direkte Vorgesetzte wolle alle Arbeiten anders und vor allem schneller verrichtet haben als bisher. Nichts sei mehr so wie vorher. Die Ehefrau fügt bei, nicht einmal mehr die Ferien könnten so bezogen werden, wie sie es seit Jahren gewohnt seien. Einmal sei es zu einer lautstarken Auseinandersetzung gekommen, die mit der Äusserung des neuen Chefs geendet habe, er wolle nicht mehr länger mit S. zusammenarbeiten. Herr S. arbeite seit 20 Jahren in diesem Amt und fühle sich im frischen Wind und im härteren Arbeitsklima nicht mehr wohl und befürchte, den neuen Anforderungen auch aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr gewachsen zu sein.

Die im Laufe der Sprechstunde geschilderten Beispiele von Neuerungen in den Arbeitsabläufen sind nach Auffassung des Ombudsmannes ausnahmslos von eher untergeordneter Bedeutung und erwecken den Eindruck, S. sei im «bisher stets so Gehandhabten» vielleicht etwas festgefahren.

In der Sprechstunde versucht der Ombudsmann daher, den Eheleuten eine andere Sicht der Situation zu vermitteln. Er rät S. zu grösserer Aufgeschlossenheit gegenüber Neuem und zu mehr Flexibilität und gibt ihm für das bevorstehende Gespräch mit den Vorgesetzten, das eher die Bereitschaft zur Bereinigung der Differenzen als zur «Abrechnung» mit ihm signalisiere, konkrete Ratschläge.

Einige Zeit später teilt Herr S. dem Ombudsmann freudestrahlend mit, es habe sich alles zum Guten gewendet. Er bedankt sich für die gewährte Sprechstunde beim Ombudsmann, dessen Ratschläge er sich zu Herzen genommen habe.

Fall B

Diesem anderswo im städtischen Dienst in Ehren ergrauten, ob der zunehmenden Veränderungen an seinem und rund um seinen Arbeitsplatz beunruhigten Angestellten gibt der Ombudsmann folgende «Positionierungshilfe»:

Wie ich Ihnen in der Sprechstunde schon darlegte, bewegen sich die Bediensteten der städtischen wie jeder andern öffentlichen Verwaltung mit ihrem Einsatz gewissermassen zwischen zwei Polen: einerseits freiem Belieben, d.h. uneingeschränkter Dispositionsfreiheit ihrer Vorgesetzten bzw. Dienstchefs, andererseits rigoroser Bindung an einen ein- für allemal festgelegten Obliegenheitsbereich. Mit dem Wandel der Aufgaben und von Umfeld und Mitteln ihrer Bewältigung kann die Verwaltung einer gewissen

Veränderungsbereitschaft und Einsatzpolyvalenz ihrer Angehörigen nicht entraten. Niemand im öffentlichen Dienst kann erwarten, über Jahre oder gar Jahrzehnte einen festgefühten und unwandelbaren Obliegenheitsbereich zugewiesen zu erhalten. Namentlich in Zeiten wie den heutigen, welche in stärkerem Masse als frühere von Neuorientierungen öffentlicher Aufgaben, Restrukturierungen des Verwaltungsapparates und Restriktionen der personellen und finanziellen Ressourcen geprägt sind, ist eine erhöhte Bereitschaft der Bediensteten zu unter Umständen kurzfristigen Einsatzänderungen, mit denen sich individuelle Präferenzen nicht immer auf einen Nenner bringen lassen, unabdingbar. Freilich sind diese Anforderungen an die Bediensteten nicht gleichbedeutend mit einer Freisetzung ihrer Vorgesetzten von den organisations- und personalrechtlichen Armierungen, welche den Bediensteten ein Mindestmass an Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit ihrer arbeitsplatzmässigen Situierung und beruflichen Beanspruchung gewährleisten. Diesen Armierungen in Zeiten des Umbruchs uneingeschränkt Rechnung zu tragen, ist gewiss keine leichte, aber eine unverzichtbare und bei gutem Willen auch erfüllbare Aufgabe.

5. Gegenseitiges Misstrauen ?

Anliegen

X., Chauffeur beim städtischen Abfuhrwesens (AWZ) beschwert sich beim Ombudsmann, weil in den Fahrerinnen der Container-Fahrzeuge Bordcomputer eingebaut worden seien, die weit mehr registrierten als die bekannten Fahrtenschreiber, insbesondere auch die Stillstandszeiten. Durch die dauernde Überwachung - unlängst habe er sich mit andern Chauffeuren auch einem AWZ-internen Alkoholttest unterziehen müssen - fühle er sich zusammen mit seinen Kollegen in seiner Persönlichkeitssphäre beeinträchtigt. Er habe zwar Verständnis für Vorkehrungen zur Unfallverhütung und eine Arbeitszeitkontrolle. Angesichts der Verlautbarungen über einen vorgesehenen Abbau von 50 Stellen zur Betriebsrationalisierung erweckten diese an Orwells «1984» gemahnenden Kontrollmassnahmen aber den Eindruck repressiver Methoden, um Gründe für die Entlassungen zu suchen. X. erkundigt sich beim Ombudsmann nach der Rechtmässigkeit der genannten Kontrollmassnahmen.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht die Angelegenheit mit Vertretern des AWZ und begibt sich im Juni 1996 persönlich zur Anlage Hagenholz, wo er sich

den Einsatz des umstrittenen Bordcomputers «Transpo-Drive» theoretisch und praktisch im Detail erklären lässt. Sodann informiert er sich zu Vergleichszwecken ausführlich bei einem privaten Grossunternehmen, bei dem das «Transpo-Drive»-System ebenfalls seit Jahren im Einsatz steht, und verfasst folgenden Bericht (Auszüge):

1) Rechtliche Grenzen maschineller Überwachung von Arbeitnehmenden

Gemäss Art.328 OR und nach dem städtischen Personalrecht hat der Arbeitgeber alle Eingriffe in die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu unterlassen, die nicht durch das Arbeitsverhältnis gerechtfertigt sind. Geschützt sind nicht nur Leben und Gesundheit, Ehre und Ansehen, sondern auch die Geheimpähre. Letztere kann immer dann betroffen sein, wenn Daten über einen Arbeitnehmer gesammelt werden. Rehbindler (Berner Kommentar, Bd. VI.2.2.1, zu Art.319-330a OR, Bern 1985, S.412 ff., insbes. S.420 f.) schreibt dazu:

«Wichtigster Anwendungsfall der Datenerhebung während des Arbeitsverhältnisses ist die Datenerhebung durch Geräte, die die Erfassung betrieblicher Leistungsdaten (Produktographen) oder die Kontrolle der Arbeitnehmer bezwecken. Der Einsatz solcher Geräte ist gerechtfertigt, wenn sie der nur gelegentlichen Kontrolle der Arbeitnehmer dienen. Eine Totalkontrolle des Arbeitnehmers (etwa durch Videokameras) ist hingegen abzulehnen, da ein solcher Eingriff in dessen Persönlichkeit durch das Interesse des Arbeitgebers nicht gerechtfertigt werden kann. Optische Überwachungseinrichtungen sind also nur berechtigt, soweit sie Hilfsmittel der Produktionssteuerung oder der Sicherheitsüberwachung sind. Bezwecken sie jedoch lediglich die Kontrolle der Arbeitnehmer, müssen diese von ihrem Vorhandensein und ihrer Benutzung orientiert werden und darf die Datenerhebung über den betreffenden Arbeitnehmer nur partiell sein.»

Dass der Zweck einer Datenerhebung von massgeblicher Bedeutung ist, geht aus einem kantonalen Gerichtsentscheid des Jahres 1989 hervor, der die Grenzen einer zulässigen Videoüberwachung am Arbeitsplatz aufzeigt (SJZ 1990, S.232 f.): Eine Massnahme müsse zweckgerichtet, subsidiär und verhältnismässig sein, um Art.328 Abs.1 OR nicht zu verletzen. Bei einer auf verschiedene Ateliers verteilten Uhrenfabrikationswerkstätte sei zu unterscheiden, ob die Installation der Videokameras der Kontrolle der automatischen Maschinen diene, oder ob sie auch die Überwachung der in diesen Ateliers beschäftigten Arbeiterinnen erlaube.

Personendaten dürfen erhoben werden, wenn sie für die Erfüllung der Aufgaben geeignet und erforderlich sind (Prinzip der Verhältnismässigkeit); sie dürfen nur zu dem Zwecke bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist (Prinzip der Zweckgebundenheit).

2) Das Transpo-Drive-System (TRD)

Nach guten Erfahrungen in der Privatwirtschaft wurde das Transpo-Drive-System (TRD) auch im AWZ eingeführt, und zwar bereits im Jahre 1990, während die Stempeluhren zur Arbeitszeiterfassung erst im Jahre 1992 folgten. Das Transpo-Drive-System besteht im wesentlichen aus portablen Bordcomputern, die in entsprechende Halterungen in den Führerkabinen der Sammelfahrzeuge gesteckt werden, und aus einem stationären EDV-System zur Auswertung der Fahrzeugdaten. Mit diesem System werden hauptsächlich die sogenannten Logistikdaten erfasst. Sie vermitteln präzise Aufschlüsse über die Kosten einzelner Sammeltouren (Mann-Stunden, Fahrzeug-Stunden), bestimmter Sammelfraktionen, usw. Und die derweise ermittelten Kosten dienen als Beleg für die zu erhebenden Gebühren. Das System liefert sodann wertvolle Angaben für die Planung der Kehrichtmengen und vermag, dank eines Zusatzes, ausser den Logistikdaten auch noch die Container-Leerungen automatisch zu registrieren. Nachdem der Bordcomputer im Fahrzeug eingesteckt und in Betrieb gesetzt worden ist, registriert er im Sekundentakt automatisch:

- dauernd (Protokoll): Fahrzeugstatus: Fahren oder Stillstand
Als Basisdaten werden daher im wesentlichen folgende Betriebsarten erfasst und unterschieden:
 - Ruhezeit (vom Chauffeur durch Tastendruck als solche definiert)
 - Lenkzeit
 - Pause (vom Chauffeur durch Tastendruck als solche definiert)
 - Übrige Arbeitszeit
- nur als Restwegschreiber: Geschwindigkeit
- nur als Restwegschreiber: Status der Lampen (Licht, Beleuchtung, Blinker, Stoplicht) und Status des Zündschlosses

Der Chauffeur kann sich die Daten des Bordcomputers auf einem Display anzeigen lassen. Nach Beendigung der Tour werden die Bordcomputerdaten im AWZ durch den Disponenten automatisch in den PC bzw. in den Zentralrechner eingelesen.

Nach den Feststellungen des Ombudsmannes erlaubt die vorhandene Software (ohne Umprogrammierung) in der Tat keine nach einzelnen Chauffeuren gegliederten Auswertungen. Für die Arbeitszeiterfassung sind die Stempeluhren massgeblich. Entgegen den Befürchtungen hat sich mit dem System in der ihm vom AWZ gegebenen heutigen Konfiguration nicht Orwells «grosser Bruder» in die Führerkabinen der Sammelfahrzeuge eingeschlichen, der die Chauffeure unablässig und bis in die hintersten Reigungen beaufsichtigt. Die Bordcomputer haben mit andern Worten die Betriebsabläufe, nicht die Chauffeure im Visier.

In der Privatwirtschaft steht das Transpo-Drive-System nach den eingeholten Auskünften bereits seit den Achtzigerjahren im Einsatz. Während es anfänglich noch auf kritische Stimmen gestossen ist, soll es in der Zwischenzeit grosse Verbreitung und beim Personal allgemeine Akzeptanz gefunden haben. Da es auch beim AWZ schon seit 1990 im Einsatz steht, ohne dem Vernehmen nach zu nennenswerten Beschwerden Anlass gegeben zu haben - die Personalinformation mag das ihre dazu beigetragen haben - könnte eine nach über 5 Jahren dagegen erhobene Beschwerde seltsam anmuten. Gegen eine Mutwilligkeit der Beschwerdeerhebung kann indessen ein bei den Chauffeuren mittlerweile geschärftes Problembewusstsein und die Eventualität in Betracht gezogen werden, dass das AWZ dank Softwareperfektionierung zwischenzeitlich mehr aus dem System hätte herausholen können als ursprünglich. Das ist aber nicht der Fall.

Im Verhältnis zum Persönlichkeitsschutz fallen die weiter oben genannten Restweg-Daten ausser Betracht, da sie während der Fahrt laufend überschrieben werden. In diesem Zusammenhang ist nur die automatische Fahrzeugstatus-Protokollierung mit den verschiedenen Betriebsarten von Belang. Unsere bei einem privaten Grossunternehmen zu Vergleichszwecken durchgeführten Erhebungen haben ergeben, dass das Transpo-Drive ein sehr leistungsfähiges System ist, das die Daten sehr detailliert erfasst; «man sieht alles». In Verbindung mit einer ausgeklügelten Auswerte-Software könnte es durchaus auch zur Überwachung der Chauffeure verwendet werden. Für die vorliegende Persönlichkeitsrechts-Problematik ist daher entscheidend, wie das System eingesetzt wird. Der Bereich Logistik verfügt nicht über ausreichend Personal, um die Daten mit vernünftigem Aufwand systematisch nach «Arbeitsmoral» und Rendement der einzelnen Chauffeure auszuwerten. Das AWZ betont denn auch, die Vorgesetzten würden nur auf aussergewöhnliche, auffällige Abweichungen von den Normwerten aufmerksam. In derartigen Fällen werde mit den betreffenden Chauffeuren Rücksprache genommen. Da jeder Arbeitgeber - und das aus öffentlichen Mitteln finanzierte AWZ in besonderem Masse - ein legitimes Interesse an der korrekten Erfüllung der Pflichten durch seine

Bediensteten hat, ist dagegen grundsätzlich nichts einzuwenden. Wer nichts zu verbergen hat, hat auch nichts zu befürchten. Die Chauffeure haben im übrigen unterwegs auch die Möglichkeit, die Disponenten über Fahrzeugfunk über ungewöhnliche Staus und andere Behinderungen zu informieren und Anfang und Ende ihrer Pausen durch einen Tastendruck am Bordcomputer selbst festlegen.

Ergebnis

«Es kommt darauf an, was man damit macht.» Dieser Einschätzung des Transpo-Drive-Systems durch einen Fachmann schliesse ich mich an: Angesichts seiner vielfältigen technischen Möglichkeiten könnte das System sehr wohl auch zur Überwachung der Chauffeure eingesetzt werden. Im AWZ ist man aber von solchen Übermarchungen weit entfernt, ganz abgesehen davon, dass in den Bordcomputern noch längst nicht das Potential von Videoüberwachungsgeräten schlummert, die jede Individualität total und lückenlos erfassen. Solange das System im AWZ zur Planung effizienter Sammeltouren und zur Erhaltung eines rationellen, wirtschaftlichen Betriebes eingesetzt wird und die Auswerte-Software auf dieses Ziel ausgerichtet bleibt, werden die in Art. 328 OR verankerten Persönlichkeitsrechte der AWZ-Chauffeure nicht verletzt.

6. Mobbing ?

Anliegen

Der 51-jährige Herr Z. ist seit 27 Jahren in der Dienstabteilung X. beschäftigt, seit 7 Jahren als Abteilungsleiter. Mit einer Verfügung des Dienstchefs sucht er verzweifelt die Sprechstunde des Ombudsmannes auf. Nach dieser Verfügung wird er in eine untergeordnete Position zurückgestuft und mit einem neuen Tätigkeitsbereich einem andern Abteilungsleiter unterstellt, da er den Anforderungen eines Abteilungsleiters in einem modernen marketingorientierten Dienstleistungsunternehmen nicht mehr gewachsen sei. Z. fühlt sich als Mobbing-Opfer, da seine Unhaltbarkeit als Abteilungsleiter nicht belegt werden könne. Er sei im übrigen längst nicht der einzige, der seit dem Wechsel in den Führungspositionen der Dienstabteilung schikaniert werde. Die einen hätten resigniert und von sich aus den Hut genommen, andere hätten gehen müssen. Viele kämpften auch mit gesundheitlichen Problemen als Folge des auf ihnen lastenden Drucks. Auch für ihn, der unverkennbar auf der Abschlusliste stehe, hätten der Druck und

die Demütigungen gesundheitliche Konsequenzen gehabt; er sei vom Arzt zur Zeit krankgeschrieben. Nach der erlittenen «capitis deminutio» sei für ihn eine Weiterbeschäftigung bei der Dienstabteilung X. nicht mehr zumutbar, weshalb er sich von dieser Abteilung trennen möchte. Jedoch sei er auf ein Einkommen angewiesen, weshalb er das in der Verfügung enthaltene Outplacement-Angebot unter Auflösung des Dienstverhältnisses nicht annehmen könne. Seine Position sei dadurch noch geschwächt, dass er vor einem knappen Jahr unter massivem Druck sein Einverständnis zu einer Rückversetzung mit entsprechender Lohneinbusse gegeben habe. Er sei der festen Überzeugung, die Dienstabteilung könne, wenn sie die Qualität ihrer Dienstleistungen in allen Bereichen weiterhin gewährleisten wolle, nicht allein auf das Wissen junger Leute abstellen, sondern sei weiterhin und wohl noch lange auch auf das Wissen und die Erfahrung langjähriger Mitarbeiter angewiesen.

Abklärungen, Erwägungen und Vermittlungsbemühungen

Nachdem Z. gegen die Versetzungsverfügung Einsprache erhoben hat, führt der Ombudsmann verschiedene Gespräche, u.a. mit dem Sekretär des zuständigen Departementsvorstehers. Mit diesem stellt er fest, dass sich sowohl Dienstchef X. als auch Z. für ihre divergierenden Standpunkte auf sachliche Argumente berufen können. Ohne Fachkenntnis ist eine abschliessende Beurteilung der Situation jedoch nicht möglich. Ob Z. tatsächlich ein Mobbing-Opfer ist, erscheint fraglich. Jedenfalls gelangt der Ombudsmann aufgrund seiner Einschätzung zum Schluss, das bereits seit einem Jahr schwer beeinträchtigte Arbeitsverhältnis könne, zumal auch wegen der grossen persönlichen Spannungen und seelischen Belastungen, nicht mehr gerettet werden. Dem entspricht auch der Wunsch von Z., sich so rasch wie möglich nicht nur von der Dienstabteilung X., sondern von der Stadtverwaltung als Arbeitgeberin zu trennen. Er könne es nicht mehr länger ertragen, sich selbst bei untergeordnetsten Arbeiten, beim Ablegen von Zetteln in Ordner beispielsweise, die zynisch anmutende Frage gefallen zu lassen, ob er die Arbeit wohl bewältigen könne, ob er den Anforderungen gewachsen sei.

Im Standpunkt der Dienstabteilung; sie habe Z. an einen andern zumutbaren Arbeitsplatz versetzt, weshalb er seiner Arbeitspflicht nachzukommen habe, um sich nicht dem Vorwurf der Arbeitsverweigerung auszusetzen, könnte nach Auffassung des Ombudsmannes die Absicht erblickt werden, einer unverschuldeten verwaltungsseitigen Auflösung des Dienstverhältnisses mit den für die Stadt ungünstigen finanziellen Konsequenzen auszuweichen. Z. seinerseits kann das Dienstverhältnis nicht kündigen, ohne

die Ansprüche, wie sie bei einer unverschuldeten Entlassung eines langjährigen Mitarbeiters gewährt werden, zu verlieren.

Unter diesen Umständen interveniert der Ombudsmann schriftlich beim zuständigen Departementsvorsteher und wirft die Frage auf, ob der Mangel an einer zeitgemässen Ausbildung einem langjährigen Mitarbeiter tatsächlich als Verschulden angelastet werden könne. Man könnte nämlich, gab er zu bedenken, auch die Ansicht vertreten, dies sei der von der Stadtverwaltung zu entrichtende «Preis» für eine (selten gewordene) jahrzehntelange Treue eines Bediensteten zum Arbeitsplatz. Müsste die Dienstabteilung nach Treu und Glauben nicht eine unverschuldete Kündigung aussprechen, wenn sie von der Unhaltbarkeit von Herrn Z. als Abteilungsleiter überzeugt ist? Kann sie nach 7-jähriger Tätigkeit des Mannes als Abteilungsleiter bedenkenlos von der Zumutbarkeit des ihm zugewiesenen neuen Arbeitsplatzes ausgehen? Und er schloss seine bohrenden Fragen mit der Bemerkung:

Fragen über Fragen, deren verlässliche Beantwortung letztlich am Umstand scheitert, dass die Leistungsfähigkeit der Bediensteten - Herrn Z.s eingeschlossen - eine mehrdimensionale Grösse ist, die durch die Gesamtheit der intellektuellen, charakterlichen und körperlichen Eigenschaften der Bediensteten, durch ihr fachliches und soziales Wissen und Können, ihren Erfahrungshorizont sowie durch das Ausmass der ihnen zur Leistungserbringung zugänglichen Informationen und übrigen Ressourcen bestimmt wird.

Ergebnis

Der Departementsvorsteher, nicht unempfindlich für die ombudsmännischen Überlegungen, unterbreitet Z. daraufhin einen Vorschlag zur Auflösung des Dienstverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen unter Ausrichtung einer Abgangsentschädigung. Der Ombudsmann empfiehlt Z., das Angebot anzunehmen. Auch wenn es nicht ganz den Leistungen entspreche, die langjährigen, unverschuldet Entlassenen gewährt würden, könne man es doch als fair bezeichnen. Herr Z. nimmt diese Beurteilung mit Befriedigung zur Kenntnis und bedankt sich herzlich für das Engagement in seiner schwierig gewordenen Situation. Der Ombudsmann wünscht Z. für die Zukunft alles Gute.

IV. «Mixed Pickles»

7. Meldepflicht bei Umzug / Ungerechtfertigte Vorladungsgebühr

Sachverhalt

Herrn B. versetzt eine Vorladung samt Gebühr von 15 Franken eines städtischen Kreisbüros wegen vernachlässigter Meldepflicht in Rage, weil er sich noch am Tage seines Zuzugs aus dem Kanton Aargau, am 6. September 1996, auf dem Kreisbüro persönlich angemeldet habe. Zwar habe er die Wohnung, in die er eingezogen sei, bereits auf den 1. August 1996 gemietet. Da er die bisherige Wohnung erst per 30. September 1996 habe kündigen können, habe er der Vermieterin das genaue Datum seines Einzuges bei Abschluss des Mietvertrages noch nicht nennen können. Die Vermieterin machte in der Folge beim Personenmeldeamt eine Einzugsanzeige per 1. August 1996. Obwohl er diesen Sachverhalt der Sachbearbeiterin des Kreisbüros geschildert habe, sei die fragliche Vorladung nicht zurückgenommen worden. Die Sachbearbeiterin habe sich auf den Standpunkt gestellt, B. wäre bei einem gegenüber dem vertraglichen Mietbeginn verspäteten Einzug verpflichtet gewesen, das verspätete Einzugsdatum im voraus zu melden. Daher sei die Vorladung gerechtfertigt und er verpflichtet, die Verwaltungsgebühr zu bezahlen.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht den für die Kreis- und Quartierbüros verantwortlichen Chef des Personenmeldeamtes der Stadt Zürich um Vernehmung und kann Herrn B. gestützt darauf folgendes mitteilen:

Bis zum Zeitpunkt Ihrer persönlichen Vorsprache vom 6. September 1996 hatte das Personenmeldeamt Grund zur Annahme, Sie seien Ihrer Meldepflicht tatsächlich nicht nachgekommen. Das Kreisbüro war nämlich von Ihrer Vermieterin über Ihren Einzug *per 1. August 1996* informiert worden. Und als auf die gebührenfreie Einladung des Kreisbüros jede Reaktion ausblieb, stellte es Ihnen die fragliche gebührenpflichtige Vorladung zu. In seiner Stellungnahme an den Ombudsmann vom 1. November 1996 schreibt das Personenmeldeamt:

Grundsätzlich ist das Ein- und Vorladeverfahren zeitlich korrekt abgelaufen. Das stadtzürcherische Meldewesen ist auf dem System der persönlichen Meldepflicht (Art. 7 der Verordnung über Einwohner und Fremdenkontrolle) und der Drittmeldepflicht (Art. 9) aufgebaut. Die persönliche Meldepflicht ist für die genaue Erfassung der Personen-

daten unerlässlich, da daraus die Rechte und Pflichten der Einwohnerinnen und Einwohner abgeleitet werden. Die Drittmeldepflicht hat dagegen die Funktion einer Kontrolle über die Einhaltung der persönlichen Meldepflicht.

Wenn Einzugsanzeigen von Drittmeldepflichtigen eingehen, werden die betroffenen Personen - sofern sie sich nicht rechtzeitig persönlich melden - aufgrund der Einzugsanzeigen ein- und vorgeladen. Es kommt jedoch immer wieder vor, dass der Mietbeginn mit dem tatsächlichen Einzug datumsmässig nicht übereinstimmt. Diesen Umstand erfahren die Kreisbüros jeweils, indem die Post ihre Briefe mit dem Vermerk «unbekannt» zurückschickt. Dass die Post im vorliegenden Fall die amtlichen Schreiben zurückbehalten hat, ... führte dazu, dass Herr B. neben der Einladung noch eine gebührenpflichtige Vorladung zugestellt worden ist.

Die von der Schalterbeamtin auf dem Kreisbüro anlässlich Ihrer Vorsprache vom 6. September 1996 vertretene Auffassung ist, wie Sie richtig vermutet haben, unzutreffend. Das Personenmeldeamt führt dazu in seiner Stellungnahme aus:

Nach unseren internen Weisungen hätte die Schalterbeamtin dem Grundsatz von Treu und Glauben folgend die Erklärungen von Herrn B. akzeptieren und nicht auf der Bezahlung der Vorladungsgebühr beharren sollen, da sich Herr B. offenkundig rechtzeitig gemeldet hat. Entscheidend ist der effektive Einzug in die Wohnung und nicht der Mietbeginn... Es besteht auch keine Verpflichtung seitens der Mieter oder Drittmeldepflichtigen, einen späteren Einzug dem Personenmeldeamt vorgängig telefonisch anzuzeigen, selbst wenn uns dies natürlich unsere Arbeit erleichterte...

Ergebnis

Das Personenmeldeamt entschuldigt sich bei Ihnen mit folgendem Facit:

Wir bedauern, dass Herr B. schon bei seiner ersten Amtshandlung in der Limmatstadt nicht so bedient worden ist, wie wir es uns alle vorstellen. Dafür möchten wir uns nochmals in aller Form entschuldigen.

Das Personenmeldeamt hat mich mit seiner mustergültigen Stellungnahme überzeugt. Ich gehe wohl kaum fehl in der Annahme, sie erlaube auch Ihnen, dass Vertrauen in die Stadtverwaltung von Zürich zurückzugewinnen. Das Amt hat sich aus besserer Einsicht bereit erklärt, die fragliche Vorladung zurückzunehmen, womit auch die entsprechende Gebühr entfällt.

8. Billigkeit

Gleich seinen in- und ausländischen Kollegen wird der Ombudsmann immer wieder etwa mit dem Begehren konfrontiert, die Stadt möge in einer bestimmten, oftmals weit zurückliegenden Angelegenheit doch «Gnade vor Recht» ergehen lassen oder «begangenes Unrecht wiedergutmachen». Man weiss offenbar, dass der Ombudsmann die an ihn herangetragenen Anliegen nicht nur nach Recht, sondern auch nach Billigkeit zu prüfen hat, überschätzt allerdings häufig die dieser Prüfung und den Billigkeitsentscheidungen in einem Rechtsstaat gesetzten Grenzen. So musste der Ombudsmann einem nach später «Wiedergutmachung begangenen Unrechts» durch die Stadt lechzenden Bürger im Berichtsjahr mitteilen:

Es trifft zu, dass der Ombudsmann ein Anliegen nicht nur nach Recht, sondern auch nach Billigkeit zu prüfen hat. Das ist für die meisten parlamentarischen Ombudsleute auch im Ausland typisch. Eine billige Lösung ist immer dann gefragt, wenn das nach dem Buchstaben des Gesetzes gefundene Ergebnis nach allgemeinem Rechtsempfinden als ungerecht erscheint... Gerade vom Ombudsmann wird immer wieder erwartet, sich für eine «Ausnahme» zu verwenden. Tatsächlich gibt es immer wieder Fälle, die bei - grundsätzlich lobenswerter - unverbrüchlicher Gesetzestreue zu einem unbilligen Ergebnis führen. In einem Rechtsstaat kann aber auch Billigkeit nicht ombudsmännischer Beliebigkeit gleichgesetzt werden. Zur Erzielung eines billigen Ergebnisses steckt der Ombudsmann vielmehr zunächst die äussersten Grenzen einer gesetzlichen Regelung durch Auslegung ab und nützt dann den gewonnenen Raum für eine optimale Lösung. Dieser Spielraum ist im vorliegenden Fall gleich Null.

Die Frage, ob der Ombudsmann auch einer aussergesetzlichen Lösung den Weg bereiten dürfe, wenn sie unter dem Gesichtspunkt der Billigkeit als geboten erscheint, ist angesichts des hohen rechtsstaatlichen Stellenwerts des Legalitätsprinzips auch im Ausland umstritten. Bei offensichtlichen Ungerechtigkeiten jedoch, die derart krass sind, dass sie unter keinen Umständen hingenommen werden können, ist der Ombudsmann meines Erachtens zur Empfehlung auch von «normberichtigenden» Lösungen befugt. Derart gravierende, unhaltbare Ungerechtigkeiten sind mit dem aus Art. 4 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung abgeleiteten Willkürverbot nicht vereinbar, weshalb deren Beseitigung durch den Ombudsmann eine zwar aussergesetzliche, nicht aber eine ausserrechtliche wäre, stellt

doch die Verfassung als deren Fundament einen essentiellen Bestandteil der Rechtsordnung dar.

Ein Abweichen von einem klaren, bestimmten und korrekt ausgelegten Rechtssatz ist aber nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn das Resultat «grob gegen das Gerechtigkeitsdenken verstösst» (BGE 106 Ia 353). Das ist noch nicht der Fall, wenn eine getroffene Entscheidung die angestrebte Einzelfallgerechtigkeit nicht ganz verwirklicht oder eine andere Lösung gerechter erschiene als die rechtssatzkonforme.

Vor dem Hintergrund dieser bundesgerichtlichen Grundrechts- und Normkorrekturprinzipien könnte der Ombudsmann dem Stadtrat von Zürich die Ausrichtung einer finanziellen «Wiedergutmachung begangenen Unrechts» mit Aussicht auf Erfolg nur empfehlen, wenn deren Ausbleiben als grobe Verletzung des Gerechtigkeitsempfindens erschiene. Nach eingehender Prüfung der Sachverhalte und wertender Abwägung der angeführten Argumente gelange ich indessen zum Ergebnis, dass ein in der beschriebenen Weise krass unbilliges Resultat nicht gegeben ist.

Im Gegensatz zum oben wiedergegebenen gelangte der Ombudsmann im nachstehenden Fallbeispiel in Anwendung des Billigkeitsprinzips zu einem für Frau C. positiven Ergebnis:

Anliegen

Der Witwe des am 17. November 1995 verstorbenen städtischen Mitarbeiters C. ist durch Entscheid der Versicherungskasse/Pensionskasse der Stadt Zürich anstelle einer Ehegattenpension lediglich eine vergleichsweise bescheidene Abfindung zugesprochen worden. Frau C. empfindet diesen Entscheid insofern als hart, als sie nur 6 Wochen nach dem Todestag, am 28. Dezember 1995, fünf Jahre verheiratet gewesen wäre, was sie zum Bezug einer Ehegattenpension gemäss Art. 56 Abs. 1 der Versicherungskassenstatuten (VKS) berechtigt hätte. Sie macht geltend, sie habe schon vor der Heirat vom 28. Dezember 1990 mit Herrn C. zusammengelebt, was die Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich bestätigt. Die Heirat habe lediglich aus Rücksicht auf die Gesundheit von Herrn C. verschoben werden müssen, der sich im September 1990 einer notfallmässigen Herzoperation habe unterziehen müssen. Um ihren kranken und seit 28. Juni 1991 zu 50 % teilinvaliden pensionierten Ehemann pflegen zu können, habe sie ihre Erwerbstätigkeit auf 80 % reduziert und schliesslich ganz aufgegeben. Heute sei sie daher ohne Stelle. Schliesslich erinnert

Frau C. daran, dass ihr verstorbener Ehemann während mehr als 33 Jahren Beiträge an die städtische Versicherungskasse geleistet habe.

Abklärungen

Dem Ombudsmann erscheint die Verweigerung der Hinterlassenenpension in diesem Fall als unbillig. Da sich die Versicherungskassenstatuten seines Erachtens auch in einem Frau C. günstigen Sinne auslegen lassen, schreibt er der Versicherungskasse:

Da die Versicherungskassenstatuten Hinterlassenenpensionen auch für andere Personen als Ehegatten oder Waisen kennen, sofern sie die Anspruchsbedingungen sinngemäss erfüllen (Art.62 VKS), bitte ich Sie höflich um Prüfung, ob die Versicherungskasse der Witwe ganz oder teilweise entgegenkommen könnte.

Der Ombudsmann ging dabei von der Überlegung aus, Hinterlassenenpensionen könnten nach Art. 62 VKS auch an Konkubinatspaare ausgerichtet werden, und es gebe keinen Grund, das Ehepaar schlechter zu behandeln.

Ergebnis

Die Versicherungskasse, die das grundsätzliche Problem dem Ausschuss der Kassenkommission vorlegt, schliesst sich aufgrund dessen Stellungnahme der Auffassung des Ombudsmannes an. Dabei lässt sie sich von folgenden Überlegungen leiten:

Der an sich klare Wortlaut von Art. 62 «an andere Personen als Ehegatten» ist mittels Auslegung dahingehend zu relativieren, dass eben vor allem für diese anderen Personen eine Regelung geschaffen werden sollte. Die Anwendung der Bestimmung auf Ehegatten soll demgegenüber jedoch nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein, insbesondere vor dem Hintergrund einer möglichen Benachteiligung von Ehegatten gegenüber anderen Anspruchsberechtigten, namentlich Personen in reiner Konkubinatsbeziehung. Im Fall von Frau C. wurden die vorehelichen Konkubinatsjahre zur Erfüllung der Fünfjahresfrist in Anlehnung an Art. 56 angerechnet. Wird diese Praxis in ähnlichen Fällen künftig generell angewendet, kann a priori verhindert werden, dass eine Schlechterstellung von Ehegatten gegenüber Konkubinatspaaren möglich ist, hält man sich nur den Fall vor Augen, dass ein Paar nach langjähriger Konkubinatszeit schliesslich heiratet und ein Todesfall vor Ablauf von weiteren fünf Jahren eintritt. Die in Art. 62 weiter gestellte Bedingung, dass der verstorbene Ehemann in diesem Fall wesentlich zum

Unterhalt der Frau beigetragen hat, wurde aufgrund der Umstände als klar erfüllt betrachtet. Bezüglich Höhe bzw. Form der Leistung rechtfertigen ihre finanziellen Verhältnisse und Perspektiven den Zuspruch einer ordentlichen, lebenslänglichen Pension.

In Wiedererwägung ihres früheren Entscheides spricht die Versicherungskasse Frau C. eine ordentliche, lebenslängliche Witwenrente in der monatlichen Höhe von Fr. 2'500.- zu.

9. Entschädigung für Kindergartenpräsidentinnen

Sachverhalt

Im Januar 1996 bittet eine Gruppe von Präsidentinnen der Kindergartenkommissionen der Stadt Zürich den Ombudsmann um Unterstützung in deren Bestrebungen, angesichts des kontinuierlich gewachsenen Pflichtenheftes für ihre Tätigkeit eine angemessene Entschädigung zu erhalten; bisher hätten sie sie praktisch ehrenamtlich ausgeübt. Unter Hinweis auf die ungünstige Finanzlage der Stadt habe das Schul- und Sportdepartement bisher ihrem Anliegen wenig Verständnis entgegengebracht.

Abklärungen

Der Ombudsmann führt über das Anliegen verschiedene konsultative Gespräche, unter anderem mit Präsidentinnen und Präsidenten ausgewählter Kreisschulpflegen, und orientiert darauf die Kindergartenpräsidentinnen über das Ergebnis seiner Vorabklärungen, unter anderem wie folgt:

.....Solange mangels hieb- und stichfester Beurteilungsgrundlagen der Ehrenamtlichkeitsmythos weiterhin unwiderlegbar kolportiert und die Kindergartenpräsidentinnen hinsichtlich ihrer Belastung auseinanderdividiert werden können, fehlt es noch an den rechtstatsächlichen Voraussetzungen für einen hinlänglich starken und erfolgversprechenden Rechtsänderungsimpuls. Die Arbeit der Kindergartenpräsidentinnen vollzieht sich «par la force des choses» zu einem wesentlichen Teil in den eigenen vier Wänden, der Wahrnehmung und sozialen Kontrolle durch Aussenstehende weitgehend entrückt. Sie ist auch nicht, wie die klassische Heimarbeit, mit Vorgabezeiten und Akkordlohn «messbar». Um ausser den gewiss vorhandenen Befürwortern einer Besserstellung auch die heute wohl noch zahlreichen Zweifler und Skeptikerinnen für ihr Anliegen zu gewinnen, sollten die Präsidentinnen meines Erachtens noch ein *Supplement an eigeninitiativer Rechtstatsachenforschung* offerieren können. Ich denke dabei an ein Jour-

nal ihrer täglichen, wöchentlichen und monatlichen Verrichtungen, das ihre Beschäftigung nicht nur in der zeitlichen Dimension, sondern auch in materieller Hinsicht plastischer hervortreten lässt.... Der Hinweis auf das Pflichtenheft reicht hiezu nicht aus, da sich der darin enthaltene Obliegenheitsbeschreibung bekanntlich wie Kautschuk komprimieren, aber auch zum Popanz aufblasen lässt.

Der Schulvorstand, mit dem die Kindergartenpräsidentinnen eine Aussprache abhalten, befürwortet dieses Vorgehen.

Weitere Vermittlungsbemühungen

Monate später gehen beim Ombudsmann die von zwei Kindergartenpräsidentinnen unabhängig voneinander geführten Arbeitsjournale ein. Der Ombudsmann wertet sie aus und gelangt im Dezember 1996 mit folgender Stellungnahme an den Schuldepartementsvorsteher (Auszüge):

1.Im Schuljahr 1995/96 haben die Präsidentinnen der Schulkreise Letzi und Schwamendingen folgende Arbeitspensen bewältigt:

	Jahresstunden	Wochenstunden Ø	
		bei 52 Wochen	bei 48 Wochen
Präsidentin Schulkreis Letzi (40 Kindergärten, 3 davon mit Doppelbesetzung)	1548	29,76	32,25
Präsidentin Schulkreis Schwamendingen (34 Kindergärten, 1 davon mit Doppelbesetzung)	1153*	22,17	24,02

*Hochrechnung der Belastung in der Periode September 1995 bis Ende April 1996

Diese Pensen entsprechen jenen städtischer Teilzeitbediensteter mit einem Beschäftigungsumfang von gut 75 % bzw. 55 % oder mit einer Vier- bzw. Drei-Tage-Woche.

2. Der Quervergleich beider Arbeitspensen liefert.....die Nagelprobe dafür, dass die ausgewiesenen Belastungen nicht «aufgeblasen» sind und nicht von zweckorientierter «Mengenausweitung» gesprochen werden kann.

3.

4. Auch wenn die Arbeitsbelastung der einzelnen Präsidien je nach Kindergartenanzahl der Schulkreise und nach den Modalitäten der Aufgabenteilung

zwischen Kindergartenpräsidentin und Schulsekretariat unterschiedlich gross ist, steht sie in wohl allen Schulkreisen in keiner vernünftigen Relation zum Entgelt mehr, das bei den heutigen Ansätzen aus der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder von Schulbehörden und ihrer Kommissionen sowie von öffentlichen Lehrerorganisationen resultiert.

5.Bei anderer Gelegenheit habe ich unter Berufung auf das Bundesgericht der Überzeugung Ausdruck verliehen, Geldknappheit dürfe auch weiterhin keine offensichtlichen Diskriminierungen und stossenden Härten rechtfertigen. Die heutige entschädigungsrechtliche Stellung der Kindergartenpräsidenten scheint mir zudem von geschlechtsspezifischen Widerhaken nicht ganz frei zu sein. Wie liesse sich sonst erklären, dass sämtliche Mandate von Frauen getragen werden....? Vom Verdacht der geschlechtsspezifischen «Imprägnerung» sollte das Amt befreit werden.

Ergebnis

Im April 1997 beantragt die Zentralschulpflege der Stadt Zürich dem Stadtrat zuhanden des Gemeinderates unter Hinweis auf den befürwortenden Bericht des Ombudsmannes, die Entschädigung der Präsidentinnen und Präsidenten der Kindergartenkommissionen mit Wirkung ab Schuljahr 1997/98 zu erhöhen. Die feste Entschädigung soll auf neu Fr. 28'000.- pro Jahr und die variable pro Kindergarten auf Fr.300.- jährlich festgesetzt werden.

10. Ausnahmegewilligung für Zufahrt und Güterumschlag

Anliegen

Frau D. ist Inhaberin einer Kunstgalerie, in deren Nähe sie für Bilder und Skulpturen einen Lagerraum gemietet hat. Vor Abschluss des Mietvertrages für sieben Jahre habe sie sich, führt sie beim Ombudsmann aus, bei der Stadtpolizei erkundigt, ob sie gleich wie der Vormieter des Lagers eine Spezialbewilligung für Güterumschlag erhalten werde, da sie für die Anlieferungen auf eine über eine Trottoir-Parkverbotszone in der Nähe einer Tramhaltestelle führende Zufahrt angewiesen sei. Die Stadtpolizei habe ihr dies mündlich zugesichert und in einer Notiz auf dem Begleitzettel zum Antragsformular für die Ausnahmegewilligung mit den Worten bestätigt: «.....Danach kann Ihnen die gewünschte Bewilligung ausgestellt werden». Zu ihrer Überraschung und Enttäuschung sei das Gesuch im August 1996 jedoch abgelehnt worden. Frau D. beruft sich auf die Zusicherung und

macht geltend, der Lieferwagen werde höchstens ein Mal pro Woche vorfahren und nicht lange auf dem Trottoir stehen gelassen, sondern kurzzeitig aus- oder beladen. Ihr Vormieter sei während Jahren im Genuss der Ausnahmegewilligung gewesen.

Abklärungen

Der Ombudsmann nimmt einen Augenschein und findet die von Frau D. geschilderte Situation bestätigt. Daraufhin gelangt er unter Hinweis auf den Vertrauensschutz mit folgenden Erwägungen schriftlich an die Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei Zürich:

Die Abteilung für Verkehr mag stichhaltige Gründe für die Abweisung des Bewilligungsgesuches haben. Aber:

- Haben sich die tatsächlichen oder die rechtlichen Verhältnisse (Rechtsnormenänderungen; Praxisverschärfung) seit der Bewilligungserteilung an den Vorgänger von Frau D. im Jahre 1986 wirklich so geändert, dass die Erteilung einer gleichen Bewilligung an diese Frau nicht mehr in Betracht fallen kann?
- Wenn die Trottoirparkiervorschriften seit der Bewilligungserteilung an den Vorgänger von Frau D. verschärft und Bewilligungen jener Art heute nicht mehr zulässig sind, weshalb wurde dies der Frau nicht schon auf ihre erste Kontaktnahme hin klipp und klar gesagt, sondern ihr die Bewilligungserteilung noch in Aussicht gestellt?
- Bestehen aus früherer Zeit noch andere Bewilligungen für Manöver der nachgesuchten Art an diesem Ort? (Frage der rechtsgleichen Behandlung);
- Könnte eine Bewilligung der nachgesuchten Art allenfalls erteilt werden, wenn dargetan würde, dass der Güterumschlag Waren einer Dimension (Bilder), eines Gewichts (Statuen, Möbelstücke), einer Fragilität (Glas) oder eines Werts (Edelmetall, Edelsteine) betrifft, deren Transfer vom Transportfahrzeug zum Lagerraum und umgekehrt über eine längere Strecke mit grössten Schwierigkeiten oder Sicherheitsrisiken (wie etwa bei Geldtransporten von Banken) verbunden wäre?

Ergebnis

In der Abteilung für Verkehr hatten diese Fragen offenbar katalytische Wirkung. Denn der Ombudsmann kann Frau D. nach einiger Zeit mit Befriedigung mitteilen:

Soeben hat mir die Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei Zürich die gute Kunde übermittelt, sie habe Ihrem Gesuch, Ihrer Galerie in beschränkter Masse den Güterumschlag zu ermöglichen, nach anfänglichem, sachlich begründetem Zögern im vergangenen Monat durch Erteilung einer Spezialbewilligung 'S' entsprochen. Mit der verständnisvollen Haltung der Abteilung für Verkehr ist es gelungen, die prima vista auch für den Ombudsmann kaum versöhnlichen Interessen zu einem befriedigenden Ausgleich zu bringen.

11. Gebühren des Feuerwehrenspektorates

Fall A

Sachverhalt

Herr K. nimmt in einer Eingabe an den Ombudsmann Anstoss an einer Rechnung des Feuerwehrenspektorates der Stadt Zürich vom 2. Februar 1996 für die feuerpolizeiliche Bewilligung eines Dachstockausbaus. Den lediglich mit «1,5 Std. Planbegutachtung» begründeten Betrag erachtet er als übersetzt, habe doch lediglich ein entsprechender Textbaustein in die Baubewilligung aufgenommen werden müssen. Auf seine Reklamation habe die Feuerpolizei mit Schreiben vom 28. März 1996 unter Androhung betriebsrechtlicher Schritte für den Fall fortdauernder Zahlungsverweigerung ausgeführt:

Die 1.5 Stunden für die Planbegutachtung beinhalten eine Planbeurteilung mit schriftlicher Stellungnahme an die Baupolizei und Büro- bzw. Kanzleiarbeiten. Der Stundenansatz wurde mit StRB Nr. 23 vom 4. Januar 1995 festgelegt; dieser trat per 1. Januar 1995 in Kraft.

Dem hält K. entgegen, es sei nicht statthaft, auf Leistungen, die im Jahre 1992 erbracht worden seien, den Stundenansatz 1995 anzuwenden, zumal die Bauherrschaft auf den Zeitpunkt der Rechnungstellung keinen Einfluss gehabt habe.

Abklärungen

Der Ombudsmann bespricht das Problem gesonderter, von den allgemeinen Baubewilligungsgebühren getrennter Rechnungstellungen mit dem Direktor der Baupolizei und ersucht das Feuerwehrenspektorat, zur Rechnung der Feuerpolizei Stellung zu nehmen. Gestützt auf die empfangenen Informationen erstattet er folgenden Bericht:

a.) Das Grundsatzproblem gesonderter (aus der Baubewilligungsgebühr ausgegliederter) Rechnungstellung

Nach dem in der Stadt Zürich praktizierten Fachstellenprinzip werden Baugesuche zur ressortweisen Behandlung und Vernehmlassung sternförmig auf die interessierten Fachstellen verteilt. Unter Federführung des zuständigen Kreisarchitekten der Baupolizei werden die einzelnen Ergebnisse der Fachstellen zusammengetragen und, zum Teil in Form von Textbausteinen, in einer einzigen Verfügung, der Baubewilligung, vereinigt. Nachdem sich die Gebühren der Baupolizei nach der Gebührenordnung der Baupolizei (Stadtratsbeschluss vom 4. November 1992) richten, fragt sich, inwieweit für gesonderte Rechnungen der Fachstellen Raum bleibt. In Zürich werden jene Fachstellen-Begutachtungen und Stellungnahmen gesondert in Rechnung gestellt, welche sich nach eigenen, aus dem PBG ausgegliederten Rechtsgrundlagen richten. Dazu gehören beispielsweise die Stadtentwässerung, die die Einhaltung der Gewässerschutzvorschriften zu überwachen hat, das Amt für Gesundheit und Umwelt und die Feuerpolizei. Teilweise stellen aber auch Amtsstellen des Hochbaudepartementes separat Rechnung (z.B. für die Überprüfung von Bauinstallationen im Interesse der Bau-sicherheit). Soweit die städtischen Werke spezielle Leistungen zu erbringen haben, die über die Planarbeit hinausgehen, stellen auch sie separat Rechnung.

Der Ombudsmann würde es mit Blick auf das «New Public Management» im Interesse administrativer Vereinfachung, einer einheitlichen Anfechtungsmöglichkeit und leichter Überblickbarkeit der aus einer Baubewilligung resultierenden Gesamtkosten vorziehen, wenn die Baubewilligungsgebühren und die Kosten der Fachstellen in einer Gesamtrechnung aufgelistet würden, die am Ende des Verfahrens, etwa nach der Bauabnahme, als detaillierte Schlussabrechnung über die geleisteten Vorauszahlungen ausgestellt würde. Mit dieser Präferenz trifft er sich offenbar mit gleichgerichteten verwaltungsinternen Bestrebungen. Nach Einschätzung des Baupolizeidirektors, der zur Zeit ein derartiges Modell testet, stehen seinen unbestreitbaren Vorteilen für die Bauherren offenbar teilweise recht heikle Probleme der kostenmässigen Abgrenzung der Fachstellenaufwände gegenüber. Bei dieser Gelegenheit korrigiert der Baupolizeidirektor sodann den Eindruck, hinter den in die Baubewilligung aufgenommenen Textbausteinen stecke nur ein geringfügiger Abklärungs- und Verarbeitungsaufwand. Bauvorhaben müssten nicht nur mit den geltenden Vorschriften verglichen werden, es gelte insbesondere auch, die entsprechenden Pläne nachzuführen, in die beispielsweise Leitungen einzutragen seien. Sodann müsse der Kreisarchitekt unter Umständen sich widersprechende Auflagen

der einzelnen Fachstellen (z.B. Auflagen der Feuerpolizei contra Auflagen der Denkmalpflege) unter einen Hut bringen. Eine Baubewilligung sei als Gesamtwerk unter Umständen zahlreicher Amtsstellen mit oftmals ins Gewicht fallenden Prüfungsanteilen zu betrachten und als solches eine Dienstleistung für den Bauherrn. Diesem bleibe es erspart, alle mitinteressierten Ämter einzeln aufzusuchen und, weil er mit der Bewilligung eine verlässliche Checkliste erhalte, kostspielige nachträgliche Bauarbeiten ausführen zu lassen.

Der Chef der Feuerpolizei schreibt hierzu:

Es trifft zu, dass aus der heutigen Praxis (gemeinsam bewilligen, getrennt fakturieren) Probleme entstehen können. Die Forderung einer besseren Transparenz der Kosten ist daher berechtigt. Wir hoffen, dass dieses Problem zusammen mit der Baupolizei optimal gelöst werden kann.

b) Die Rechnung der Feuerpolizei vom 2. Februar 1996

Der Aufwand für die Planbegutachtung ist nachträglich auch für den Ombudsmann nur schwer überprüfbar. Die oben wiedergegebenen Ausführungen des Baupolizeidirektors zum oftmals hinter einzelnen Textbausteinen steckenden erheblichen fachstellenspezifischen Abklärungsaufwand dürften aber auch im Bereiche der Feuerpolizei ihre Berechtigung haben. Der Chef der Feuerpolizei hält jedenfalls an den in Rechnung gestellten andert-halb Stunden fest.

Dennoch erweist sich Ihre Beschwerde als teilweise berechtigt. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist es nicht zulässig, Tarife aus späteren Jahren auf frühere Sachverhalte anzuwenden, die noch unter der Herrschaft früherer Tarife entstanden sind. Nach Angaben der Feuerpolizei erfolgten die bewilligungspflichtigen Arbeiten (im Umfang einer Stunde) im Jahre 1992, die Abklärungen bezüglich der Bauausführung (im Umfang einer halben Stunde) dagegen erst im Jahre 1995. Die Feuerpolizei hatte die dreijährige Frist gemäss § 322 Abs.1 PBG abgewartet, da der Umbau nicht ausgeführt wurde.

Die Gebührenordnung des Feuerwehrenspektorates wird durch die jeweils gültigen, durch den Stadtrat festgesetzten Stundenansätze konkretisiert. [Es folgt eine Aufstellung über die in den jeweiligen Jahren geltenden Stundenansätze.]

Ergebnis

Der Chef der Feuerpolizei hat sich bereit erklärt, die unzutreffende Rechnung vom 2. Februar 1996 aufzuheben und Ihnen eine reduzierte auszustellen.

Fall B

In diesem Fall, wo vom Bauherrn Aufschluss über das Zustandekommen von 4,5 Std. Baubegleitung à Fr. 98.-- (total Fr.441.--) gewünscht wurde, beanstandet der Ombudsmann die mangelnde Transparenz der Rechnung des Feuerwehrenspektorats. Er schreibt dem Beschwerdeführer unter anderem:

In ihrer Stellungnahme verweist die Feuerpolizei auf die beiliegende Stundenliste, die dazu diene, «die einzelnen Stunden genauer und transparenter nachzuvollziehen. Diese kann auf Verlangen hin abgegeben werden.»

Der Ombudsmann würde es im wohlverstandenen Interesse auch der Feuerpolizei begrüssen, wenn die Rechnungen vorweg mit der für die Prüfung erforderlichen Transparenz erstellt oder die Stundenlisten beigefügt würden; derweise blieben beiden Seiten unter Umständen Weiterungen erspart.

12. Durchsetzung von Bau- und Feuerpolizeivorschriften

Private, nachbarrechtliche Streitigkeiten fallen bekanntlich nicht in den Zuständigkeitsbereich des Ombudsmannes. Wenn der Konflikt jedoch zugleich den Aufgabenbereich städtischer Ämter beschlägt und diese aus öffentlichen, zum Beispiel bau- und feuerpolizeilichen, Interessen etwas zur Streiterledigung beizutragen vermögen, so kann auch an den Ombudsmann appelliert werden, der dann gegebenenfalls eine Impuls- und Koordinationsfunktion übernimmt.

Der nachstehende Fall ist im übrigen ein weiteres Beispiel für die vorerwähnte (Allgemeiner Teil, Ziff.V/1) Unsicherheit des Gemeinwesens bei der Finanzierung seiner Aufgaben.

Sachverhalt

Frau E., Eigentümerin eines Mehrfamilienhauses, beklagt sich beim Ombudsmann über unzumutbare Lärmemissionen, ausgehend von der angebauten Nachbarliegenschaft. Diese sei vor wenigen Jahren gründlich umgebaut, in ein Geschäftshaus umfunktioniert und zu diesem Zweck mit einem an oder in die Brandmauer gelegten Personenlift versehen worden. Auch die Sanitärinstallationen seien zur Brandmauer hin verlegt worden. Seither werde die Nachtruhe ihrer Mieter regelmässig gestört. Aufforderungen an die Eigentümer der Nachbarliegenschaft seien von dessen Anwalt mit Arroganz zurückgewiesen worden. Sie habe in der Folge die Baupolizei der Stadt Zürich auf die ihres Erachtens ungenügende Bauausführung aufmerksam gemacht, das Amt jedoch vergeblich für Schallschutzmassnahmen zu gewinnen versucht. Der von der Baupolizei vor geraumer Zeit geäusserten Absicht, die Lärmimmissionen überprüfen zu lassen, seien leider keine Taten gefolgt.

Abklärungen

Der Ombudsmann nimmt einen Augenschein und bittet darauf die Baupolizei und die Feuerpolizei, sich der Angelegenheit aus folgenden Gründen kontrollierend anzunehmen:

Obwohl prima vista eine nachbarrechtliche Auseinandersetzung, unterbreite ich sie Ihnen, weil Lärmschutz, Baupolizei- und Feuerpolizeirecht interdependente und in vielfache Funktionszusammenhänge gestellte Bereiche sind, es also vorkommen kann, dass von einer Liegenschaft Emissionen ausgehen, die trotz bau- und feuerpolizeilich einwandfreien Verhältnissen jenseits der auf einer Nachbarliegenschaft gemessenen Immissionsgrenzwerte liegen, oder aber solche, die bei bau- und feuerpolizeilich einwandfreien Verhältnissen innerhalb, bei mangelhaften Verhältnissen hingegen über den Immissionsgrenzwerten liegen.

Anlässlich einer von den beiden Ämtern gemeinsam durchgeführten Kontrolle der Nachbarliegenschaft zeigen sich erhebliche bauliche Mängel. Die Bauausführung weicht in verschiedenen Punkten von den vorgängig eingezeichneten Bauplänen des Architekten ab und erweist sich nach folgenden Richtungen hin als vorschriftswidrig:

- Die vorgesehene Mauer zwischen Liftschacht und Brandmauer ist weggelassen worden. Die fehlende Liftschacht-Wand lässt den Aufzugslärm leichter ins Haus von Frau E. eindringen.

- Das Rollengerüst des Lifts ist ohne fachgerechtes Lager des Stahlträgers in die Brandmauer eingelassen, wodurch zusätzliche Körperschall-Lärmemissionen entstehen.
- Die WC-Anlagen befinden sich im Bereich der Brandmauer. Die geräuschverursachenden Sanitärinstallationen (Wasser- und Abwasserleitungen) sind ohne Vormauerung vorschriftswidrig in die Brandmauer eingelassen.
- Durch die baulichen Veränderungen weist die Brandmauer an bestimmten Stellen nicht mehr die feuerpolizeilich vorgeschriebene Mindestdicke auf.

Ergebnis (mit einer Überraschung für den Ombudsmann)

Die Feuerpolizei fordert die Eigentümer der Nachbarliegenschaft schriftlich auf, einen den Brandschutzvorschriften entsprechenden Zustand herzustellen. Geschieht dies nicht innert Frist, so erfolgt die Sanierung durch Verwaltungszwang. Die feuerpolizeilich nicht relevanten Mängel sollen unter Aufsicht der Baupolizei in gegenseitiger Absprache zwischen den Eigentümern der betroffenen Liegenschaften bzw. deren Architekten behoben werden, um das Lärmproblem optimal zu lösen.

Für seine Vermittlung handelt sich der Ombudsmann von der Feuerpolizei eine Rechnung für die Miete eines Lasergeräts zur Durchführung der Baukontrolle ein, die er mit folgendem Kommentar an den Feuerwehrinspektor zurückgehen lässt:

Wenn ich diese Rechnung an Sie zurückgehen lasse, so nicht etwa, weil ich die Notwendigkeit und Seriosität der Arbeit der Feuerpolizei in Frage stellen würde, sondern aus folgenden Gründen: Feuerpolizei und Feuerwehr sind öffentliche Dienste zum Schutz elementarer Polizeigüter wie Leben, Gesundheit und Eigentum. Ihre Tätigkeit liegt unzweifelhaft im öffentlichen Interesse, dient also der Erhaltung der vom Gesetzgeber als qualifiziert anerkannten Werte, die ihn zum Erlass zwingender Regeln über menschliches Verhalten und bauliche Standards legitimieren und die zu deren Vollzug eingesetzten Behörden und Verwaltungsinstanzen zu amtlichen und von Amtes wegen durchzuführenden Kontrollen verpflichten (vgl. namentlich § 3 des kantonalen Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen und die §§ 47 ff. der Verordnung über den allgemeinen Brandschutz). Die Wahrung und Vertretung der öffentlichen Interessen ist noch immer - und soll es auch bleiben - in erster Linie Aufgabe der öffentlichen Hand, d.h. der Behörden und Verwaltungsorgane. Ihrer «Privatisierung», d.h. (unter Umständen kostspieligen) Geltendmachung

durch Private, sind im verantwortungsbewussten Gemeinwesen enge Grenzen gesetzt. Die Kosten, die aus der Erfüllung von Aufgaben in solch eminent öffentlichem Interesse wie jenen der Feuerpolizei und Feuerwehr erwachsen, hat grundsätzlich das Gemeinwesen, und zwar in den einschlägigen Kreditrubriken, zu tragen. Private oder andere öffentliche Instanzen wie der Ombudsmann, welche aus ernsthaften sachlichen Gründen bloss an die Vollzugsfunktionen bestimmter Verwaltungsinstanzen appellieren, also gewissermassen die gesetzlich und verordnungsrechtlich zur Vollzugsaufgabe erklärte feuerpolizeiliche Kontrollfunktion «abrufen», werden dadurch nicht zu (Mit)-Trägern der öffentlichen Aufgabe Brandschutz und können auch nicht in eine materielle und finanzielle Mitverantwortung dafür gezogen werden. Überlegenswert, wenn schon nach einem Einbezug Privater in die Mitverantwortung für die Kosten feuerpolizeilicher Kontrollen getrachtet wird, scheint mir der Blick auf den Eigentümer der kontrollierten Liegenschaft zu sein, insbesondere wenn sich diese wie hier infolge planwidriger Bauausführung als baurechtswidrig und sanierungsbedürftig erweist. Aber auch von dieser Seite wird sich die Feuerpolizei die Frage gefallen lassen müssen, ob sie sich mit einer Kontrollkostenüberwälzung nicht Obliegenheiten abgelden lasse, die zum Kernbereich hoheitlich wahrzunehmender und staatlich zu finanzierender Vollzugsaufgaben gehören.
.....

Ueber sein Sekretariat liess der durch eine Kopie dieser Stellungnahme über das Problem orientierte Polizeidepartementsvorsteher den Ombudsmann wissen, er teile dessen Auffassung vollumfänglich, weshalb er ihn von der Schuldnerliste streichen lasse.

13. *Energierrechnung für rätselhaft hohen Stromverbrauch*

Sachverhalt

Frau F. ist, wie sie dem Ombudsmann schreibt, als Mieterin der immer gleichen Wohnung nicht ohne weiteres bereit, die Energierrechnung vom 11. September 1996 zu bezahlen, da diese einen Strom-Mehrverbrauch gegenüber der Vorjahresperiode von nicht weniger als 38.7 % (zeitkorrigiert) ausweist. Aus den entsprechenden Rechnungen sind folgende Verbrauchswerte ersichtlich:

10.09.94 - 07.09.95	4401 kWh
<u>08.09.95 - 06.09.96</u>	<u>6141 kWh</u>
Mehrverbrauch gegenüber Vorjahr:	1740 kWh

Frau F. führt aus, Sie könne sich den drastischen Mehrverbrauch beim besten Willen nicht erklären. Weder lebten heute mehr Personen als vor Jahresfrist in ihrem Haushalt noch seien darin zusätzliche Stromverbrauchsquellen zu verzeichnen. Ob der Mehrkonsum allenfalls auf unlängst im Hause durchgeführte Umbau- und Renovationsarbeiten zurückgehe, die ihren Zähler in Rotation versetzt hätten? Vom telefonisch konsultierten EWZ habe sie leider keine befriedigende Antwort erhalten.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht das EWZ, wie in Fällen unverhältnismässigen und unerklärlichen Mehrverbrauchs üblich, um Abklärung, ob der Stromzähler dieser Bezügerin einwandfrei funktioniere und richtig abgelesen worden sei und ob elektrotechnische Mängel (z.B. ein versehentlich den Zähler von Frau F. belastender Fremdverbrauch) ausgeschlossen werden können. Er bittet die Fachleute des EWZ sodann um Auskunft, welche andern Gründe für den beträchtlichen Mehrkonsum in Betracht fallen könnten.

Darauf vereinbart das EWZ mit Frau F. einen Termin, um die Elektroinstallationen zu überprüfen.

Ergebnis

Das EWZ lässt den Ombudsmann, wie zuvor Frau F., wissen, die Kontrolle habe weder eine Fehlfunktion des Stromzählers offenbart noch Anhaltspunkte für einen Fremdverbrauch ergeben. Der hohe Stromverbrauch sei höchstwahrscheinlich auf einen älteren, schon lange nicht mehr entkalkten Elektroboiler zurückzuführen.

Fast gleichzeitig erhält der Ombudsmann von Frau F. die Rückmeldung, zwei nette Herren vom EWZ hätten alles genau kontrolliert und in Ordnung befunden. Sie werde nun den stromfressenden Boiler unverzüglich entkalken lassen. In der Gewissheit, dass es mit allem seine Richtigkeit habe, falle es ihr leichter, die hohe Stromrechnung zu bezahlen, was sie in diesen Tagen tun werde. Den Dank an die belobigten Fachleute des EWZ leitet der Ombudsmann gerne an diese weiter.

14. *«Uebernahme des Wohnungs-Umzugs»*

Wenn für Bürgerinnen und Bürger aus der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Leistungen Kosten in Aussicht stehen, können die Auskünfte der Verwaltung nicht differenziert genug, ihre Wortwahl im Kommunikationsprozess nicht sorgfältig genug sein. Nur zu rasch bleibt sie

sonst, wie im nachstehenden Fall, wegen vertrauensbegründenden Verhaltens auf den Kosten sitzen.

Sachverhalt

Herr U. beschwert sich beim Ombudsmann schriftlich über das Fürsorgeamt, weil es die Transportkosten von Fr. 615.- für seinen Wohnungsumzug trotz Zusicherung, dafür aufzukommen, auf ihn überwälzen wolle. Sinngemäss macht er geltend, er hätte sich nach anderweitigen, kostengünstigeren Umzugsmöglichkeiten umgesehen, wäre er vom Amt in Kenntnis gesetzt worden, dass er für die Umzugskosten aufzukommen habe.

Abklärungen

Der Ombudsmann bittet das Fürsorgeamt um Stellungnahme und teilt Herrn U. mit, er sehe angesichts der widersprüchlichen Sachdarstellungen und schwerlich rekonstruierbaren Abläufe leider keine Möglichkeit, das Anliegen weiterzuverfolgen.

Eine wesentlich konkretere Replik von Herrn U. veranlasst den Ombudsmann, das Fürsorgeamt um Erstattung eines ergänzenden Berichts zu bitten. Auf dessen Grundlage erörtert er die Angelegenheit sodann noch mündlich mit dem Leiter der Abteilung Sozialhilfe und erstattet U. schliesslich folgenden Bericht:

In seiner zweiten Stellungnahme räumt das Fürsorgeamt ein, sein Magazindienst habe, wie in derartigen Fällen üblich, ein privates Transportunternehmen mit dem Umzug beauftragt. Es rechtfertigt dieses Vorgehen damit, die Stundenansätze der Firma Y. für ein Fahrzeug mit Fahrer und zwei weiteren Hilfspersonen seien günstiger (Fr. 205.--) als die entsprechenden Ansätze der Stadt (Fr. 232.80).

Nach den mir nun vorliegenden beidseitigen Ablaufschilderungen drängt sich die Annahme auf, es sei bei Ihrer Anfrage, ob das Fürsorgeamt den Umzug «übernehmen» könne, zu einem Missverständnis gekommen: Während Sie von einem für Sie kostenlosen Transport durch den Magazindienst des Amtes ausgingen, dachte das Fürsorgesekretariat lediglich daran, den Umzug zu organisieren, ihn in die Wege zu leiten, wobei Sie die Transportkosten des Magazindienstes bzw. eines beauftragten privaten Unternehmens zu tragen hätten. Es ist wohl zutreffend, wenn das Fürsorgeamt in beiden Stellungnahmen an den Ombudsmann festhält, es habe Ihnen die «Unentgeltlichkeit des Umzuges» nicht zugesichert. Den Stellungnahmen

ist umgekehrt aber nicht zu entnehmen, Sie seien vom Fürsorgesekretariat darauf aufmerksam gemacht worden, dass Sie die Transportkosten zu tragen hätten, und schon gar nicht, dass Sie damit einverstanden gewesen wären. Über die wesentlichen Punkte des Transportauftrags ist überhaupt nicht gesprochen worden, weder über die Kostentragung noch über ein privates Transportunternehmen. Wären Sie in Kenntnis gesetzt worden, dass letztlich die Firma Y. den Umzug durchführen würde, hätten Sie sich wohl über die zu erwartenden Kosten Gedanken gemacht und sich beim Fürsorgesekretariat vergewissert, dass sie Ihnen nicht in Rechnung gestellt werden. Das unausgesprochen Gebliebene hatte zur Folge, dass Sie und das Fürsorgesekretariat zwar übereinstimmend davon ausgingen, das Fürsorgeamt bzw. der Magazindienst werde den Umzug «übernehmen», dass sich beide Parteien aber unter dieser «Uebernahme» etwas anderes vorstellten.

Die Folgen dieses Missverständnisses hat meines Erachtens das Fürsorgeamt bzw. das Amt für Jugend- und Sozialhilfe zu tragen. Auch wenn Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) bzw. New Public Management (NPM) zunehmend dazu führen, dass Dienstleistungen nicht mehr unentgeltlich erbracht werden, auch nicht diejenigen der Sozialhilfe, darf diese Erkenntnis nicht allgemein vorausgesetzt werden. Gerade im Fürsorgebereich gehen die meist mittellosen Hilfesuchenden wie selbstverständlich davon aus, die Hilfeleistungen würden unentgeltlich angeboten. Daraus folgt, dass die Hilfesuchenden auf allenfalls zu erwartende, sie belastende Kosten ausdrücklich und unmissverständlich aufmerksam gemacht werden müssen. Dieser Informations- oder Aufklärungspflicht ist das Fürsorgesekretariat im vorliegenden Fall meines Erachtens nicht oder jedenfalls ungenügend nachgekommen.

Ergebnis

Mit dem Leiter der Abteilung Sozialhilfe bin ich daher zum Ergebnis gelangt, das Fürsorgeamt habe Ihnen die fraglichen Umzugskosten zurückzuerstatten.

15. Der «Gestank» der Wollschweine

Sachverhalt

Herr K. ist Eigentümer eines grossen, freistehenden Hauses mit Wiesland und Obstbäumen, das durch ein mit einem Fahrverbot belegten Flurweg

erschlossen wird. Er beklagt sich in der Sprechstunde über unzumutbare Geruchsmissionen, die von einem nahegelegenen, der Stadt Zürich gehörenden Pachtgrundstück ausgingen, auf dem sich ein Schweinestall befinde. Herr K. fordert die sofortige Beseitigung der Anlage.

Erwägungen und Abklärungen

Dem Ombudsmann, infolge einer gewissen «déformation professionnelle» gewohnt, die Probleme zunächst durch den Fokus der publizierten Rechtsprechung wahrzunehmen, schwant Ungutes. Im Geiste sieht er schon ein in eine atemraubende Duftwolke und ohrenbetäubende Geräuschkulisse gehülltes Anwesen vor sich, dem ein Schweinemast- und -zuchtbetrieb zu nahe gekommen ist. Er gibt sich überdies Rechenschaft, dass auch die Stadt Zürich als Grundeigentümerin aufgrund von Art. 684 ZGB verpflichtet ist,

«sich aller übermässigen Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten. Verboten sind insbesondere alle schädlichen und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen durch Rauch oder Russ, lästige Dünste, Lärm oder Erschütterung.»

Rasch unternimmt er einen Augenschein, um sich vor einer Intervention bei der Stadtverwaltung von Art und Intensität der behaupteten Immissionen ein Bild zu machen. Die Diskrepanz zwischen Wahn und Wirklichkeit hätte grösser nicht sein können.

K.s Grundstück befindet sich in einem nur locker überbauten Naherholungsgebiet mit Schrebergärten, viel Wiesland und heckengesäumten Spazierwegen. Es grenzt auf der einen Seite an einen kleinen Wald, auf der andern an ein privates Nachbargrundstück mit einem Mehrfamilienhaus. Hinter diesem befindet sich in 60 m Entfernung auf der gegenüberliegenden Seite des Flurweges ein Gehege mit einem hölzernen Unterstand und zwei (!) Wollschweinen. Das Gehege ist gross genug, um diesen Schweinen, einem schwarz- und einem weisshaarigen, das artgerechte Auslaufen und Wühlen im Naturboden zu ermöglichen. Während des Augenscheins dösen die beiden Schweine im Freien friedlich vor sich hin oder streifen Kontakt und Essbares suchend dem Maschendrahtzaun entlang, wenn sich Passanten am Gehege aufhalten.

Der Befund des unangemeldeten Augenscheins ist derart eindeutig, dass sich der Ombudsmann die Frage ersparen kann, ob seine Nase als objektiver Massstab für die Grenzziehung zwischen noch zulässigen und über-

mässigen Geruchsmissionen gelten könne oder ob die Stellungnahme eines Sachverständigen vonnöten sei. Er teilt Herrn K. folgendes mit:

Im Unterschied zum Fall eines Mast- und Zuchtbetriebes, den das Bundesgericht vor wenigen Jahren zu beurteilen hatte (BGE 117 Ib 379ff.), handelt es sich hier um eine hinsichtlich Dimensionen von Stall und Auslauf und der Zahl der Schweine äusserst bescheidene und hinsichtlich des Zwecks der Haltung - diskrete Zusammenführung der örtlichen Bevölkerung mit einem zumal in städtischen Gebieten selten gewordenen Stück Natur, den friedlichen und genügsamen Wollschweinen - gänzlich andersartige und auch anders zu beurteilende Anlage. Lärmemissionen, vergleichbar jenen industrieller Mast- und Zuchtbetriebe, gehen von dieser Anlage praktisch keine aus. Gerüche gingen anlässlich des Augenscheins von der äusserst sauber und gepflegt anmutenden Anlage keine, von den Tieren selbst lediglich dann aus, wenn sie sich in Griffnähe der Besucher aufhielten. Auch wenn anzunehmen ist, dass sich die Geruchsemissionen in der warmen Jahreszeit etwas verstärken, erreichen sie wohl niemals jene Intensität, welche sie unter dem Gesichtswinkel der Luftreinhalteverordnung als problematisch erscheinen liesse. Dazu sind ihre Quellen, die beiden Schweine und ihre Nahrungsbehältnisse, zu schwach, die Umgebung der Anlage für ihre Verflüchtigung zu offen und die Entfernung der umliegenden Wohnhäuser für eine ins Gewicht fallende Belästigung zu gross. Bezeichnenderweise ist das Gehege von den Bewohnern der näher gelegenen Liegenschaften noch nie als belästigend empfunden worden. Gegenteilig deuten meine Beobachtungen anlässlich des Augenscheins darauf hin, dass an seiner Erhaltung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Die Anlage unter diesen Umständen beseitigen zu lassen hiesse, nicht nur am falschen Objekt Emissionsbegrenzung zu betreiben, sondern einem wohl nicht geringen Teil der Quartierbevölkerung ein Stückchen natürliche Umwelt zu entreissen - so ziemlich das Gegenteil dessen, was mit der Umweltschutzgesetzgebung beabsichtigt worden ist.

Was empfiehlt sich für Sie in dieser Situation zu tun? Ich würde an Ihrer Stelle aus der Not eine Tugend zu machen, d.h. den haarigen Vierbeinern die interessanten Seiten abzugewinnen suchen, sie vielleicht gar zum Gegenstand regelmässiger Verhaltensstudien und der Verwertung Ihrer Küchenabfälle machen. Denn in solchen Schweinen stecken nicht bloss Wolle, Leder, Schinken und Würste, sondern, wie Sie aus beiliegender, vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft herausgegebenen Informationsschrift erfahren, durchaus auch viele interessante und amüsante Aspekte einer rar gewordenen Tiergattung, die sich den Menschen erst bei näherer Beobachtung erschliessen.

Die Institution Ombudsstelle

Ansprache von Prof. Walter Haller an der Jubiläumsfeier zum 25-jährigen Bestehen der Ombudsstelle der Stadt Zürich vom 1. November 1996 im Stadthaus Zürich

Als die Stadt Zürich vor einem Vierteljahrhundert eine Ombudsstelle schuf, lobte die inzwischen eingegangene Zeitung «Die Tat» den «Weitblick des zürcherischen Stadtparlamentes». Der Tages-Anzeiger meinte in seiner Ausgabe vom 30. Oktober 1971, es sei hier «etwas Nützliches und Wertvolles» geschaffen worden: eine Instanz nämlich, an die sich jeder vertrauensvoll wenden könne, wenn er glaube, von Ämtern ungerecht behandelt worden zu sein. Etwas zurückhaltender schrieb der Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung am Tag des Amtsantritts von Dr. Jacques Vontobel, die Zahl der vorzeitig eingegangenen Beschwerden scheinete darauf hinzudeuten, dass nicht etwa eine überflüssige Institution geschaffen worden sei. Seit die Ombudsstelle besteht, ist sie von der Zürcher Presse häufig mit Lob bedacht und nur sehr selten kritisiert worden. Sie wurde auch nie - soweit ersichtlich - zum Objekt parteipolitischer Polarisierungen.

Wie mutig waren doch die stadtzürcherischen Politiker, als sie es vor 25 Jahren wagten, die erste Ombudsstelle der Schweiz zu schaffen, obwohl um die Wahrung unserer Eigenart besorgte Tellensöhne vor diesem «fremdländischen Gewächs» gewarnt hatten. Damals hatten ausserhalb Skandinaviens nur sehr wenige Länder mit der neuartigen Institution Erfahrungen gesammelt, und auf kommunaler Ebene gab es sie bloss in Jerusalem. Es ging um die erste schweizerische Ombudsstelle und um den ersten kommunalen Ombudsmann in Europa. Die Schweiz als Modell für Europa also! Heute wirken auf der ganzen Welt beinahe 200 Ombudsstellen in rund 80 Ländern, wobei die auf spezifische Bereiche wie Datenschutz, Gesundheitswesen, Geschlechter-Gleichbehandlung etc. begrenzten Einrichtungen in dieser Zählung ebensowenig enthalten sind wie die vielen von Exekutiven selber eingesetzten Beschwerdeonkel und Beschwerdetanten sowie die in Bereichen der Privatwirtschaft - z.B. in der Privatversicherung - tätigen Ombudsstellen. Im Juli 1996 wählte das Europäische Parlament, gestützt auf den Maastricht-Vertrag, den früheren finnischen Justizminister Jacob Söderman zum ersten Bürgerbeauftragten der Europäischen Union. Seine Aufgabe besteht darin, Beschwerden über Missstände in der Verwaltung der Gemeinschaftsbehörden zu bearbeiten. Alle Bürgerinnen und Bür-

ger, jedes Unternehmen und jede Vereinigung mit Sitz in der EU kann sich direkt oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments an ihn wenden. Praktisch überall - und das scheint mir sehr wichtig - ist das Verfahren unentgeltlich. Für die Ombudsstelle gilt also nicht, was ein berühmter britischer Rechtsgelehrter (Sir Ivor Jennings) vor vielen Jahren über die englischen Gerichte schrieb: «The Courts are open to everybody - like the Ritz Hotel»; frei übersetzt: Die Gerichte stehen jedermann offen - wie das Grand Hotel Dolder.

In der Schweiz wirken heute Ombudsmänner in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur. Die Einführung im Bund ist noch nicht gelungen. Im Zusammenhang mit der Revision des Militärgesetzes hatte der Bundesrat die Einsetzung einer für den militärischen Bereich zuständigen Ombudsperson vorgesehen, und der damalige EMD-Vorsteher Villiger hatte sich mutig dafür eingesetzt, aber - und hier zitiere ich die Neue Zürcher Zeitung - «die bürgerliche Mehrheit wusste es besser, vertraute auf die heilenden Kräfte der Feldprediger und dämonisierte die Ombudsperson zu einem Vertrauensrisiko für die Armee» (NZZ vom 6.10.1994, S. 13). Was in der ernstfalltauglichen israelischen Armee eine Selbstverständlichkeit sei - so war ebenfalls in der NZZ zu lesen - das versetzte hiesige Militärtraditionalisten in helle Aufregung (NZZ vom 14.12.1994, S. 13). Eine Nationalrätin sprach sogar von einem «UFO mit widersprüchlichen Aufgaben und Kompetenzen».

Es scheint in der Tat manchen Juristinnen und Juristen Schwierigkeiten zu bereiten, die Ombudsstelle in ihrer tradierten Vorstellungswelt unterzubringen. Die erwähnte UFO-geängstigte Nationalrätin ist von Beruf Professorin der Rechtswissenschaft, und sogar das Bundesgericht bekundete Mühe, Wesen und Funktion der Institution richtig zu erfassen. Es verneinte nämlich zur Überraschung vieler Fachleute die Zuständigkeit der Ombudsleute der Städte Zürich und Winterthur auf dem Gebiet der Stadtammann- und Betreibungsämter, ohne dem Umstand gebührend Rechnung zu tragen, dass die beiden Ombudsstellen ja gar keine Aufsichts- oder Rekursinstanzen im herkömmlichen Sinne sind: Sie dürfen - im Gegensatz zu einem Gericht oder einer übergeordneten Verwaltungsinstanz, welche die Tätigkeit der unteren beaufsichtigt oder von dieser getroffene Verfügungen in einem Rechtsmittelverfahren beurteilt - keine von anderen Organen getroffene Entscheide aufheben, abändern oder Weisungen für die Zukunft erteilen. Oder einfacher ausgedrückt: Der Ombudsmann darf nur bellen, nicht beißen.

Bevor er bellt, informiert er sich freilich gründlich über den Sachverhalt. Zu diesem Zweck stehen ihm umfassende Informationsrechte zur Verfügung.

Seine sorgfältigen Abklärungen, die im allgemeinen gute Zusammenarbeit mit der Verwaltung sowie der Umstand, dass die Ombudsperson vom Parlament gewählt ist und diesem gleichsam als eine Art verlängerter Arm der Verwaltungskontrolle dient - wenigstens wenn es um politisch weniger brennende Dinge als Klärschlamm geht - all das hat zur Folge, dass das Bellen, ja schon das Knurren des Ombudsmannes ernst genommen wird und nicht in den Hallen der Amtshäuser unbemerkt verhallt. Freilich ist er dabei viel stärker als die Träger anderer Staatsfunktionen auf die Überzeugungskraft seiner Argumente angewiesen, denn er darf nur empfehlen, nicht verfügen oder anweisen.

Den wichtigsten Grund für die weltweite Verbreitung der Institution sehe ich im Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach einer leicht ansprechbaren und gleichzeitig völlig unabhängigen Instanz, an die sie sich wenden können, wenn sie sich im Verkehr mit der Verwaltung nicht zurechtfinden. Die herkömmlichen Rechtsschutzbehelfe (Beschwerde an höhere Verwaltungsbehörden oder an Gerichte sowie parlamentarische Kontrolle der Verwaltung) sind alle sehr wichtig, vermögen jedoch in vielen Fällen den spezifischen Rechtsschutzbedürfnissen im modernen Staat nicht gerecht zu werden. Ich denke vor allem an alltägliche Konflikte von Bürgerinnen und Bürgern im Verkehr mit Amtsstellen, für deren Lösung sich stark formalisierte Rechtsmittelverfahren sowie parlamentarische Kontrollen als zu aufwendig oder wenig geeignet erweisen. Dass gelegentlich Einzelne versuchen, die Dienste der Ombudsstelle übermässig zu beanspruchen, spricht ebensowenig gegen die Institution, wie das Vorhandensein einzelner Querulanten ein Argument gegen die Notwendigkeit von Gerichten abgibt. Die Verhältnisse in einer Stadtgemeinde erlauben einen für die Konfliktbewältigung idealen, engen persönlichen Kontakt zwischen Rechtssuchendem und Ombudsperson. Die Gesuchsteller können ihre Anliegen mündlich vortragen, müssen also nicht Schriftsätze verfassen, und im persönlichen Gespräch mit dem Ombudsmann können rasch viele Fragen geklärt und Missverständnisse ausgeräumt werden, wenn nötig auch ungerechtfertigte Vorwürfe gegen die Verwaltung in glaubhafter und Vertrauen wiederherstellender Weise ausgeräumt werden. Es ist das besondere, auch im Ausland immer wieder gelobte Verdienst des ersten zürcherischen Ombudsmannes, von Dr. Jacques Vontobel, ein spezifisch stadtzürcherisches Verfahren entwickelt zu haben, das durch seine Bürgernähe den Schwierigkeiten von sozial Benachteiligten in besonderer Weise Rechnung trägt, von Bürgerinnen und Bürgern also, die am ehesten durch Anordnungen des allgegenwärtigen, lenkenden und Güter verteilenden Staates betroffen werden und am wenigsten in der Lage sind, ihre Beschwerde in Worte zu fassen. Vontobels Nachfolger, Dr. Werner Moser, räumt mündlichen Verfahren ebenfalls grosses Gewicht ein: Über 75% der Fälle

werden jeweils mündlich vorgetragen (vgl. z.B. Bericht 1993, S. 14; 1994, S. 14; 1995, S. 19).

Eine Jus-Studentin, die im letzten Frühling bei der stadtzürcherischen Ombudsstelle ein vierwöchiges Schnupperpraktikum absolvierte, beschrieb Dr. Mosers Sprechstunde anschaulich wie folgt:

«Auffallend an der Sprechstunde ist die viele Zeit, die sich der Ombudsmann nimmt. Der Gesuchsteller wird in seinem Redefluss kaum unterbrochen, auch wenn seine Ausführungen ausschweifend und nicht immer themenbezogen sind. Diese bedächtige Art hat mich anfangs nervös gemacht. Ich hätte die Probleme gerne schneller eingekreist und nach der juristischen Lösung gesucht. Aber bald hatte ich die erste Lektion gelernt: Das Ziel, einen Konflikt möglichst ohne Resentiments beizulegen, ist mit Eile nicht zu erreichen.»

An der dritten Europäischen Ombudsmann-Konferenz, die 1993 im spanischen Baskenland stattfand, warf Werner Moser folgende Frage auf:

«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 in Sicht wäre?» (Bericht 1993, S. 11)

Diese Frage hat seither im Zusammenhang mit dem Ruf nach «New Public Management», nach einer stärker leistungs- und wirkungsorientierten Führung öffentlicher Verwaltungen, zusätzliche Aktualität gewonnen. Ich bin überzeugt, dass die mit diesem Schlagwort propagierte Verlagerung von Kompetenzen von Volk und Parlament hinweg auf die Exekutiven, die damit einhergehende teilweise Ersetzung strikter Gesetzesbindung und Budgetsteuerung durch flexible Leistungsaufträge und Zuweisung von Globalbudgets die Notwendigkeit griffiger Kontrollmechanismen sogar noch erhöhen wird. Dass diese nicht einseitig nur am Massstab der betriebswirtschaftlichen Effizienz ausgerichtet sein dürfen, versteht sich für einen den Grundwerten der Demokratie und der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Rechtsstaat von selbst. Eine Ombudsstelle, welche die Übersicht über die verschiedensten Amtsstellen der Stadt Zürich bewahrt, für die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots sorgt und auch Sorgen und Nöte sozial benachteiligter Menschen ernst nimmt, die für die Einnahmenseiten transparenter Kostenrechnungen autonomer Verwaltungseinheiten wenig attraktiv sind, eine solche Ombudsstelle wird auch im modernen Hochleistungsstaat für die bessere Integration von Volk und Staat unentbehrlich sein.