

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)

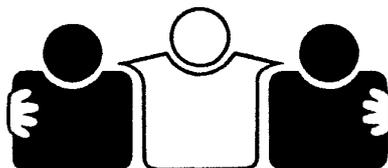
2000

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 2000 den folgenden 30. Bericht:

Zürich, 10. Juli 2001

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

e-mail: ombudsmann.stadt-zuerich@bluewin.ch

Internet: www.stadt-zuerich.ch
www.ombudsman-ch.ch

Sprechstunden: nach Vereinbarung

Inhalt

Allgemeiner Teil	5
I. Das Berichtsjahr 2000	5
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel	7
1. Personal	7
2. Büroräumlichkeiten	8
3. Betriebsmittel	8
III. Öffentlichkeitsarbeit	9
1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte	9
2. Nächste «Table Ronde» des Europarates mit den europäischen Ombudsleuten	10
3. Wochenendseminar 27. - 30. August 2000 in Braunwald/Glarus;... Verfassungsrechtliche Grundlegung der Ombudsinstitution	11 12
IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 1999	15
1. Übersicht (Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen)	15
2. Detailangaben zu den Neueingängen	16
3. Detailangaben zu den Erledigungen	18
4. Anfragen	20
V. Problemschwerpunkte des Jahres 2000	22
1. Unverhältnismässige Personen- bzw. Fahrausweiskontrollen?	22
2. Lärm - Geissel der modernen Zivilisation	23
3. «Lasst Taten sprechen statt Worte» oder «mer mues halt rede mitenand!» - aber wo welches?	25

Besonderer Teil	28
Beispiele von Anliegen und Beschwerden	
I. Amtliche Personen- und Fahrausweiskontrollen und die «Habeas Corpus»-Reflexe der davon Betroffenen	28
1. Polizeiliche Personenkontrollen:	
a) an drogen- oder milieubelasteten Orten	29
2. Polizeiliche Personenkontrollen:	
b) an gemeinhin als problemlos geltenden Orten	33
3. Missglückte polizeiliche Vorhaltung	38
4. Imageschädigende Fahrausweiskontrolle	40
II. Lärm, soweit das Ohr reicht!	43
5. Geräuschvolle Veranstaltungen in der Zürcher Saalsporthalle	43
6. Lärmemissionen von Festveranstaltungen und Gastwirtschafts-	
betrieben	48
a) im Langstrassenquartier	48
b) im Gebiet des Zürcher Zoos	50
7. Verkehrs- und Baulärm bei Strassenbauarbeiten	52
a) Baumaschinenlärm	52
b) Unzureichende Schallschutzwände?	54
c) Lärmemissionen von umgeleiteten Bussen?	54
8. Lärmemissionssteigernde Baurechtswidrigkeiten	56
9. Kirchenglockengeläut: Wohlklang oder Ärgernis?	58
III. Reden und Zuhören: Das A und O für einen reibungslosen Verkehr mit der Verwaltung	60
10. Der Griff ins Wespennest	61
11. Beschränkte Aussage- und Gestaltungskraft von Teilzahlungen	62
IV. Miscellaneous	66
12. Vergabe von Knabenschiessen-Schaustellplätzen	66
13. Frostiger Willkommensgruss in Zürich	73
14. Ausbildungsfinanzierung: wer soll sie bezahlen?	74
15. Wundersame Behandlung einer spitalärztlichen Kompensations-	
forderung für übermässige dienstliche Beanspruchung	76

Allgemeiner Teil

I. Das Berichtsjahr 2000

Wäre es zulässig - und dagegen könnten eigentlich nur, aber immerhin, die vergleichsweise kleinen Zahlen sprechen -, die Anteile der auf die einzelnen Verwaltungszweige entfallenden Hilfsgesuche und Beschwerden an der Gesamtzahl der bei der Ombudsstelle jährlich anhängig werdenden Geschäfte als Sozialindikatoren zu betrachten, so würden die für das Jahr 2000 ermittelten und auf Seite 16 wiedergegebenen zu folgenden Feststellungen veranlassen:

- Den in Zürich Steuerpflichtigen scheint es dank der ausgeglicheneren Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage finanziell wieder besser zu gehen als in früheren Jahren, ist doch der Anteil Pflichtiger, welche beim Ombudsmann wegen Ausständen um (nicht oder unzureichend gewährte) Stundung, Zahlungserleichterungen oder Erlasse nachsuchten, spürbar gesunken (von 6,1 % im Jahr 1999 auf 4,7 %; 1998: 5,5 %; 1997: 9,1 %). Zwar mögen andere Faktoren und der Umstand, dass die Auswirkungen des Wechsels von der zweijährlichen Vergangenheits- zur jährlichen Gegenwartsbesteuerung in vollem Umfang erst im Jahr 2001 spürbar werden dürften, zu diesem Absinken beigetragen haben; zu erklären vermögen sie es für sich allein jedoch nicht.
- Dieser erfreuliche Umstand darf aber nicht darüber hinwegsehen lassen, dass ein in den letzten Jahren konstant hoch gebliebener, sich auch im grössten Beschwerdesegment spiegelnder Teil der Bevölkerung wegen Sozialhilfebedürftigkeit nicht mehr über die Mittel verfügt, um zur Bestreitung des Lebensunterhalts hinzu noch Steuern an die Gemeinwesen abzuliefern. Ein weiterer Indikator dafür, dass die Einkommensverhältnisse bei zahlreichen Personen und Familien mit dem Anstieg der Lebenshaltungskosten nicht mehr Schritt zu halten vermögen, ist in den bei und gegenüber den Städtischen Gesundheitsdiensten anfallenden Beschwerden gegen die Aberkennung des Prämienverbilligungsanspruchs zu erblicken, die sich freilich ausnahmslos an der bis Ende 2000 gültig gewesenen Stichtagsregelung kristallisierten.
- Der gegenüber früheren Jahren leicht angestiegene Anteil an Anliegen und Beschwerden betreffend das Arbeitsamt steht zur wieder deutlich ausgeglicheneren Arbeitsmarktlage und zu den eindeutig besseren Beschäftigungsaussichten der erwerbsfähigen Bevölkerung nur deshalb in einem Kontrast, weil sich darin die mit der Auflösung des städtischen Arbeitsamtes unausweichlich verbundenen Personalprobleme niedergeschlagen haben,

die aber mit dem inzwischen aus dem städtischen Dienst ausgetretenen Arbeitsamtsdirektor Ruedi Winkler in vorbildlicher, für die Betroffenen fast ausnahmslos befriedigender Weise gelöst werden konnten.

- Ob der Anstieg der Beschwerdezahl betreffend die städtischen Krankenhäuser die Unrast im Pflegepersonal spiegelt oder ob es sich dabei um einen Ausschlag innerhalb der normalen Amplituden im Mehrjahresvergleich handelt, ist schwer zu sagen. Für die Unrastspiegelung könnte sprechen, dass der Anstieg zur Hauptsache auf Personal- und nicht auf Patientenbeschwerden zurückzuführen ist, dagegen, dass die Anteile der Beschwerden betreffend die Stadtspitäler und die städtischen Altersheime gegenüber früheren Jahren nicht anstiegen, es wäre denn, die Arbeitsplatzzufriedenheit des Betreuungs- und Pflegepersonals sei in den Spitälern und Altersheimen grösser als in den Krankenhäusern, was kaum anzunehmen ist.
- Noch kaum niedergeschlagen hat sich im Anteil der Beschwerden gegen die städtischen Wohnungsvermietungsorgane im Jahr 2000 die neuerliche Anspannung des städtischen Wohnungsmarkts (hierüber neuestens die Interpellation *Spring-Gross/Knöpfli* vom 28.3.01). Nur vereinzelt sind in jüngster Zeit Bittschriften wohnungsuchender Bürgerinnen und Bürger eingegangen, der Ombudsmann möge sich doch bei der Zuteilung ausgeschriebenen Wohnraums durch die zuständigen Organe für sie verwenden. Solche Hilfsgesuche pflegte die Ombudsstelle unter Hinweis der Gesuchstellenden auf die gemeinderätlichen Vermietungsgrundsätze vom 6. September 1995 mit der Bitte an die Vermietungsorgane weiterzuleiten, sie möchten ihnen im Rahmen des von den Grundsätzen Gebotenen (namentlich Dringlichkeit des Bedarfs und Benachteiligung auf dem freien Wohnungsmarkt), und des mit ihnen Vereinbarten Rechnung tragen.

Weniger die Zahlen als die Gesamtheit der der Ombudsstelle unterbreiteten Anliegen und Beschwerden und die dahinter steckenden Haltungen liessen im Ombudsmann verschiedentlich die Frage aufkeimen ob darin nicht Anzeichen für schwindenden Gemeinsinn und gesellschaftliche Entsolidarisierung zu erblicken seien. Oder kann man es anders nennen, wenn Bürgerinnen und Bürger möglichst uneingeschränkte Mobilität per Auto, Flugzeug oder Bahn und eine funktionstüchtige mobile Telephonie beanspruchen, die Verkehrsströme, Flugschneisen und Mobilfunkantennen aber möglichst weit von der eigenen Wohnung entfernt wissen wollen, wenn sie eine wirksame polizeiliche Ordnungsgewährleistung, Straftatenprävention und Strafverfolgung beanspruchen, die eigene Person aber in allen Fällen und allerorts von Ordnungshütern gänzlich unbehelligt wissen wollen, wenn sie vom Gemeinwesen eine hinreichende und nachhaltige Absicherung der eigenen

Person gegen Hilf-, Arbeits-, Obdach- oder Mittellosigkeit beanspruchen, Eigenmittel aber möglichst unangetastet bzw. geschont wissen wollen und eigene Anstrengungen als entbehrlich erachten? In der christlichen Rechtsphilosophie des Mittelalters wurde als grundlegendes moralisch-rechtliches Prinzip verschiedentlich die «goldene Regel» bezeichnet, die besagt, man dürfe niemandem etwas tun, das man selbst nicht erleiden möchte, bzw. man dürfe von niemandem etwas verlangen, das man nicht selbst auch zu leisten oder zu dulden bereit sei. Gehört diese Regel unwiederbringlich dem Mittelalter an?

II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel

1. Personal

a) Aktive

An Bestand und Zusammensetzung des Ombudsteams hat sich im Jahr 2000 nichts geändert.

Ombudsmann Dr.iur. Werner Moser	(100 %)
Dr.iur. Rolf Steiner	(100 %)
Frau lic.iur. Corina Künzi	(80 %) und
Frau Heidi Berther	(80 %)

haben sich bemüht, die angestiegene Geschäftslast in einer den Ansprüchen an die Institution gerecht werdenden bürgerfreundlichen, aber auch gemein-(wesen)verträglichen Weise zu bewältigen. Die Teamangehörigen sind ausgezeichnet aufeinander eingespielt und glücklicherweise von schwereren Krankheiten und Unfällen verschont geblieben.

Der Berichterstatter möchte seinen Mitarbeiterinnen und seinem Mitarbeiter für ihren tatkräftigen und hingebungsvollen Einsatz während des vergangenen Jahres auch an dieser Stelle nochmals herzlich danken. Er freut sich auch darüber, dass ein mit dem Budget 2001 für Weiterbildung des Personals in Mediation beantragter Kredit von Rechnungsprüfungskommission und Gemeinderat bewilligt worden ist.

b) Stellvertretung

Dank guter Gesundheit und ungebrochener Schaffenskraft des Amtsinhabers musste die für Fälle seiner «längeren ausserordentlichen Abwesenheit» gewählte Stellvertreterin, Frau a.Oberrichterin *Verena Bräm*, auch im Jahr 2000 nicht ins Amt einspringen.

2. Büroräumlichkeiten

Immer wieder können die Angehörigen des Ombudsteams feststellen, dass die zentrale Lage und das Ambiente der Büroräumlichkeiten in der Altstadtliegenschaft Oberdorfstrasse 10 der bunt zusammengesetzten, aber durchwegs sorgenbeladenen Klientel ebenso sehr entgegenkommen wie die freundliche mitmenschliche Aufnahme. Längst hat sich hier auch eine Art Symbiose der Ombudsstelle mit dem Blumengeschäft von Frau M. Binder, der Familie von Kulturchef J.-P. Hoby, einer Arztpraxis, dem Antiquariat von Frau R. Schnellmann und dem benachbarten Oberdorf-Beck U. Vohdin entwickelt.

3. Betriebsmittel

Die EDV-Anlage hat ein weiteres Jahr klaglos funktioniert und beste Dienste geleistet.

Hingegen musste die in die Jahre gekommene Telefonanlage ersetzt werden, nachdem ermüdete Relais irreparabel ausgefallen waren. Die in der Folge mit verdankenswerter Unterstützung des Telekommunikationsbüros des Amtes für Hochbauten installierte ISDN-Anlage hat sich bereits gut bewährt.

III. Öffentlichkeitsarbeit

1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte

Die Aktivitäten, welche der Ombudsmann unter diesem Titel zu entfalten pflegt, hielten sich im Jahr 2000 zufolge der abermals angestiegenen Geschäftslast und eines vergleichsweise bescheideneren internationalen Besuchs- und Konferenzbetriebs, aber auch wegen unvereinbarer Termine und stärkerer Inanspruchnahme durch die Vorbereitungsarbeiten für die Table Ronde des Europarates mit den europäischen Ombudsleuten im Jahr 2001 in Zürich in engen Grenzen.

Der Ombudsmann nahm teil

- am Milleniums-Apéro des Gemeinderates vom 5. Januar im Rathaus Zürich;
- an einem vom Kassationsgericht des Kantons Zürich aus Anlass seines 125-jährigen Bestehens organisierten Vortrag unseres obersten europäischen Richters, Prof. Luzius Wildhaber, zum Thema «Der vollamtliche Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nach seinem ersten Jahr» am 21. Januar an der Uni Zürich;
- an der Generalversammlung und anschliessenden Arbeitstagung des Europäischen Ombudsmann-Instituts (EOI) vom 7./8. Februar in Saint-Vincent, Aostatal, die mit einem interessanten Referat des früheren italienischen Justizministers und Verfassungsgerichtspräsidenten Prof. Giovanni Conso über die Krise der Justiz und die Notwendigkeit ihrer Flankierung durch alternative Streitschlichtungseinrichtungen («La crisi della Giustizia ha bisogno di antidoti») eingeleitet wurde;
- an der Neubürgerfeier vom 28. Februar im Stadthaus;
- an der konstituierenden Sitzung und der anschliessenden Feier des Gemeinderates vom 10. Mai zur Wahl seiner Präsidentin Prof. Kathy Riklin für das Amtsjahr 2000/2001;
- an einem mit seinen kantonalen und kommunalen Amtskollegen gemeinsam vorbereiteten und durch Vermittlung des kantonalzürcherischen Ombudsmannes Markus Kägi vom 27. - 30. August in Braunwald/GL abgehaltenen Weiterbildungs-Wochenendseminar, in welchem sich die Teilnehmer zum Ziel setzten, ihre Erfahrungen in Mustererlasse für die verfassungsrechtliche Grundlegung und die gesetzliche Einkleidung der Ombudsinstitution und ihrer Funktionen einfließen zu lassen (vgl. nachstehende Ziff. 3);
- am Knabenschiessen-Festbankett im Albisgütli;
- an der Vereidigungsfeier von Polizeiaspirantinnen und -Aspiranten der Stadtpolizei Zürich in der Kirche St. Peter und
- an der Sitzung des Gemeinderates anlässlich der Genehmigung des Jahresberichts 1999.

Er traf sich sodann zu Arbeitssitzungen, zum Erfahrungsaustausch und zur Pflege der kollegialen Beziehungen mit

- seinen kantonalen und kommunalen Amtskollegen Mario Flückiger (Stadt Bern), Markus Kägi (ZH), Louis Kuhn (BL), Andreas Nabholz (BS) und Karl Stengel (Winterthur), turnusgemäss in Winterthur und Basel;
- mit den privatwirtschaftlichen Ombudsleuten Dr. Lili Nabholz (Privatversicherungen), Dr. Gebhard Eugster (Krankenversicherungen), Hanspeter Häni (Banken) und Nicolas Oetterli (Tourismus), und mit dem Geschäftsleiter des Europäischen Ombudsmann-Instituts, Dr. Nikolaus Schwärzler, in Innsbruck; und kurz vor Weihnachten mit
- Jeroen Schokkenbroek, Head of the Human Rights Law and Policy Development Division der europarätlichen Menschenrechtsdirektion zur Vorbereitung der Table Ronde 2001 in Zürich (vgl. nachfolgende Ziff. 2).

Schliesslich fand er sich zu Abschieds- und Altersrücktrittsfeiern einer wie im schien ungewohnt grossen Zahl von Persönlichkeiten ein, mit denen er sich aufgrund jahrelanger guter Kontakte freundschaftlich verbunden fühlte. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien erwähnt:

- der österreichische Handelsattaché Dr. Erich Dix;
- der Chef der Städtischen Gesundheitsdienste, Johann Gisler;
- Rechtskonsulent Dr. Dieter Keller und
- VBZ-Direktor Rolf A. Künzle.

Ihnen allen, insbesondere auch dem früheren Chef des Amtes für Jugend- und Sozialhilfe, Dr. Walter Schmid, sei an dieser Stelle für wertvolle Zusammenarbeit und freundschaftliche Verbundenheit nochmals herzlich gedankt und auf ihren weiteren Lebensweg alles Gute mitgegeben.

2. Nächste «Table Ronde» des Europarates mit den europäischen Ombudsleuten

Das Vorhaben der schweizerischen parlamentarischen Ombudsleute, ihren europäischen Kolleginnen und Kollegen statt wie bisher nur an Veranstaltungen im Ausland durch Übernahme der Gastgeberrolle auch einmal in der Schweiz zu begegnen, konnte im Berichtsjahr dank beharrlicher koordinierter Anstrengungen der Organisatoren, vor allem aber auch verständnisvoller Kreditbewilligungen durch den Bund (das EDA) und die Ombudskantone und -gemeinden und eines grosszügigen Beitrags der Zürcher Kantonalbank und last but not least dank verständnisvoller infrastruktureller Unterstützung durch das Präsidialdepartement zur Verwirklichungsreife herangeführt werden.

Die Table Ronde wird stattfinden

- vom 21. - 24. November 2001 in Zürich
- mit Eröffnungszereemonie am Abend des 21. Novembers und

- eigentlichem Konferenzbetrieb im Vortragssaal des Kunsthauses (und Workshops in der benachbarten Villa Tobler) am 22. und 23. November
- zu den Themen:
 - I. Grundprinzipien guter Verwaltungsarbeit im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, insbesondere zu den Verfahrensgarantien von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention,
 - II. Achtung der Menschenrechte durch die Polizei und andere zur Ausübung von Staatsgewalt ermächtigte Organe,
 - III. Zusammenarbeit und Informationsaustausch unter den Ombudsleuten der Europaratsstaaten und zwischen diesen und dem Europarat,

und sie wird am 24. November wie üblich mit einem Tagesausflug, möglicherweise in die Bundesstadt, zu Ende gehen.

Ein gerütteltes Mass an Vorbereitungsarbeit liegt im Konferenzjahr 2001 noch vor den schweizerischen Ombudsleuten, aber sie freuen sich, ihren europäischen Kolleginnen und Kollegen und den Vertretern des Europarates in ihrer Heimat einmal Flagge zeigen zu können.

3. Wochenendseminar 27. - 30. August 2000 in Braunwald/Glarus

In diesem Seminar setzten sich die schweizerischen parlamentarischen Ombudsleute zum Ziel, ihre eigenen, in unterschiedlicher Weise auf Verfassungs-, Gesetzes- und Reglementsstufe eingerasterten Rechtsgrundlagen vergleichend und im Lichte ihrer Praxis und ihrer Erfahrungen zu prüfen und Elemente einer idealen rechtlichen Verankerung und Einkleidung von Ombudsinstitution und -funktionen zu entwickeln. In sechs Diskussionsblöcken - jeder Ombudsmann hatte es übernommen, einen vorzubereiten - liessen die Teilnehmer Wahl und Ausgestaltung des Dienstverhältnisses, Fragen der Infrastruktur und Betriebsorganisation, des Wirkungs- bzw. Zuständigkeitsbereichs, des Instrumentariums für eine wirkungsvolle Tätigkeit, des Verfahrens und schliesslich der Verteilung der optimalen Regelungsmasse auf die verschiedenen Rechtsetzungsstufen Revue passieren. Die Diskussionsergebnisse sind in Protokollen festgehalten worden und sollen im Jahr 2002 zu Mustererlassen samt Begleitkommentar verarbeitet werden.

Aus aktuellem Anlass - die Arbeiten für eine totalrevidierte Zürcher Kantonsverfassung sind in vollem Gang - möchte der Berichterstatter im folgenden seinen Beitrag zur Frage der verfassungsrechtlichen Grundlegung der Ombudsinstitution wiedergeben, dessen Aussagen sich seine Gesprächspartner weitgehend anschliessen konnten:

Verfassungsrechtliche Grundlegung der Ombudsinstitution

a) Aktuelle Rechtslage

- *in den **Ombuds-Gemeinwesen** (Kantone Zürich, Basel-Stadt und Basel-Land; Städte Bern, Winterthur und Zürich)*
 - *Im Kanton Basel-Land und in allen drei Städten ist die Ombudsinstitution auf Verfassungsstufe grundgelegt worden (in Basel-Land in der Kantonsverfassung; in den Städten in der Gemeindeordnung);*
 - *In den Kantonen Zürich und Basel-Stadt (wie übrigens im Bund aufgrund der Bundesverfassung von 1874) erachtete sich der Gesetzgeber für befugt, die Institution ohne explizite verfassungsrechtliche Grundlage oder Ermächtigung unmittelbar durch Gesetz aus der Taufe zu heben (in Zürich durch eine Ergänzung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes; in Basel-Stadt durch ein spezielles Ombudsmann-Gesetz)*

- *in den **Kantonen Bern, Aargau und Jura**, bezeichnenderweise alles Kantone mit neuen Verfassungen, scheint die Institution in der Verfassung (verschiedenenorts) auf, ist aber bisher unerfülltes Verfassungsrecht geblieben:*
 - *Bern: Kantonsverfassung vom 6.6.1993, Art. 96*
 - *Aargau: Kantonsverfassung vom 25.1.1980, § 101*
 - *Jura: Kantonsverfassung vom 20.3.1977, Art. 61 Abs. 2.*

- *im **Bund** ist die Institution in der neuen Verfassung vom 18.04.1999, da es sich um eine «nachgeführte» handelt und man nur zögernd in die Zukunft zu blicken wagte, wie schon in der alten vom 29.05.1874, nicht grundgelegt. (Ein Antrag auf Grundlegung seitens der staatspolitischen Kommissionen der Räte unter massgeblichem Einfluss der Staatsrechtler René Rhinow und Ulrich Zimmerli scheiterte).*

b) Wünschbarkeit / Notwendigkeit verfassungsrechtlicher Grundlegung

Eine explizite Grundlegung (Aufhängung, Normierung) der Institution in der Verfassung erscheint, so viel darf heute wohl mit Gültigkeit für alle schweizerischen Gemeinwesen angenommen werden, für deren Errichtung und Bestand nicht als unerlässlich, als «conditio sine qua non». Was ich in den Siebzigerjahren in der Vorlage für einen eidgenössischen Ombudsmann geschrieben habe, nämlich

dass eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage nicht unerlässlich sei, weil der Bund mit einem Ombudsmann keine Aufgabe (Verwaltungskontroll-, Integrations- und Rechtsschutzfunktion) übernehme, die ihm nicht ohnehin schon zustände, und kein neues Organ mit Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen schüfe, das die tradierte Gewaltenteilung veränderte,

dürfte noch immer zutreffen und mehr denn je akzeptiert sein. Man kann somit wohl mit Fug davon ausgehen, dass in Verfassungen (auch in neuen wie der neuen Bundesverfassung), welche keine explizite Ombuds-Grundlage enthalten, die Institution als «inherent power» in der (überall vorhandenen) Ämterkreations- (und allenfalls Oberaufsichts-)kompetenz des Parlaments, allenfalls auch im Petitionsrecht und/oder in den Rechtsschutzgarantien «schlummert» und vom Gesetzgeber nur durch eine Vorlage aufgeweckt werden müsste, um sie lebendig werden zu lassen.

Wünschbar ist die verfassungsrechtliche Grundlegung hingegen allemal, sei es um ihr durch Verankerung im Grundgesetz des jeweiligen Gemeinwesens mehr Profil zu geben, sei es, um sie vor föderativstaatlich und von der Gewaltentrias inspirierten Atementzugsversuchen zu bewahren. Das läuft auf einen Appell vor allem an Gemeinwesen hinaus, welche sich anschicken, sich eine neue Verfassung zu geben: gebt dem Ombudsmann darin ein Gesicht!

c) Art und Ort verfassungsrechtlicher Grundlegung

Ist man bereit, die Institution im Grundgesetz explizit aufscheinen (nicht wie in der alten und der neuen Bundesverfassung oder in den Kantonsverfassung von Basel-Stadt und Zürich bloss als «inherent power» schlummern) zu lassen, so bieten sich dafür, wie der schweizerische Rechtsvergleich zeigt, verschiedene Ansatzpunkte und Möglichkeiten an, welche der Institution mehr oder weniger Profil geben, sie punkto Rolle, Aufgaben, Organisation und Verfahren, Rechte und Pflichten mehr oder weniger stark konturieren und sie im Verfassungsgefüge so oder anders situieren:

- Verankerung im **Grundrechtsteil**

(z.B. in Verbindung mit dem Petitionsrecht oder im Rahmen der Rechtsschutzgarantien wie in der Kantonsverfassung Basel-Land Art. 10 Abs. 2 bzw. 9 Abs. 2)

- Verankerung im **Staatsaufgabenkatalog**

(analog z.B. dem Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau oder dem Wirtschaftsrat in der Kantonsverfassung Jura Art. 44 bzw. 47 Abs. 2)

- Verankerung innerhalb der **Kapitel über die Behörden und ihre Funktionen**

-- unter der Glocke einer der drei klassischen «Gewalten»

② Parlament

- als Hilfsdienst (wie Parlamentsdienste),
- als Ausgliederung (wie Kommissionen und Fraktionen; so Gemeindeordnung Stadt Zürich, Art. 39),
- Hilfsorgan für parl. Oberaufsicht und/oder Petitionswesen (so z.B. Bundesverfassungsentwürfe)

② Kantonale Verwaltung

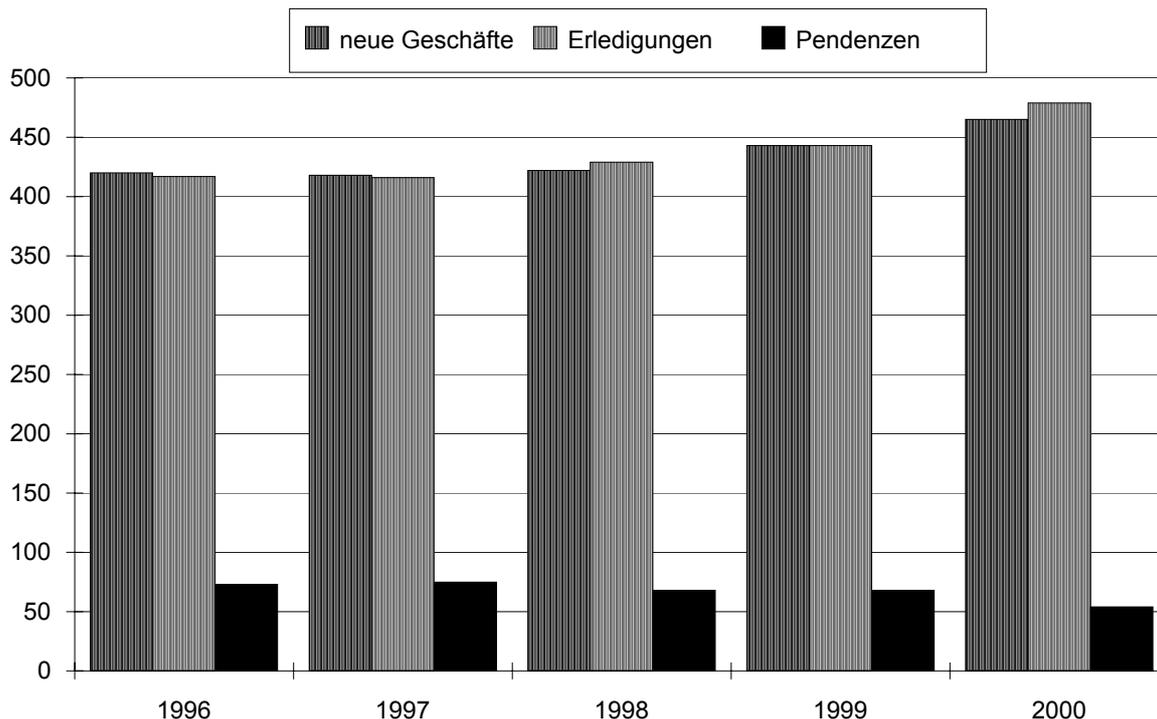
- als (verirrtes) Anhängsel des Aufrisses der «kantonalen Verwaltung» (so Kantonsverfassung Bern Art. 96)
- ② Gerichte
- (kein Beispiel gefunden, wohl aber schwebte dem kantonal-zürcherischen Gesetzgeber diese Art der Zuordnung der Institution vor, indem er sie als Anhängsel dem Verwaltungsrechtspflegegesetz einverleibte, §§ 87ff.)
- als Vorspann (*principes généraux*) der klassischen Gewalten (so Kantonsverfassung Jura Art. 61 Abs. 2)
 - in einer Reihe mit den klassischen «Gewalten» (Parlament, Regierung, Gerichte) (so vorbildlich Kantonsverfassung Aargau § 101; Kantonsverfassung Basel-Land §§ 88/89; Gemeindeordnung Winterthur § 70; Gemeindeordnung Bern Art. 133)
- Verankerung **kommunaler** Ombudsleute in den **Kantonsverfassungen**?
 Die glücklicherweise der Vergangenheit angehörende Anzweiflung der Legalität und Legitimität des Stadtzürcher Ombudsmannes hat zur Frage Anlass gegeben, ob es nicht von Vorteil wäre, kommunalen Ombudsleuten (soweit vorhanden oder zur Entstehung drängend) nebst ihrer Verwurzelung in den Gemeindeordnungen auch in den Kantonsverfassungen - und wär's auch nur im Sinne eines nihil obstat - Raum zu gewähren.
- Zwar gingen die Ombudsgemeinden Zürich, Winterthur und Bern ohne weiteres und auch richtigerweise (vgl. Gutachten C. Hegnauer, wiedergegeben im Jahresbericht 1999) davon aus, die Befugnis zur Errichtung und die Funktion kommunaler Ombudsleute entspringe ihrer (bundesverfassungsrechtlich geschützten) Gemeindeautonomie und bedürfe keiner Ermächtigung im übergeordneten kantonalen Recht. Dennoch könnte es nicht schaden, kommunalen Ombudsleuten auch in den (zumal neuen) Kantonsverfassungen den Weg frei zu legen. Der richtige Ort hierfür wären jeweils die (in allen Kantonsverfassungen vorhandenen) Kapitel «Gliederung des Kantons» bzw. «Gemeinden», in denen Stellung, Aufgaben, Autonomie und Organisation der Gemeinden in grundsätzlicher Weise geregelt zu werden pflegen.

IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 2000

An statistischen Angaben folgen:

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

1. Übersicht: Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen



Mit *465 neuen Geschäften* im Jahre 2000 (1999: 443) ist ein neuer Höchstwert zu verzeichnen. Die jüngste Statistik bestätigt die bereits seit mehreren Jahren feststellbare, kontinuierliche Zunahme der Geschäftslast. Leicht zurückgegangen sind einzig die Anfragen (vgl. dazu unten, Ziff.4).

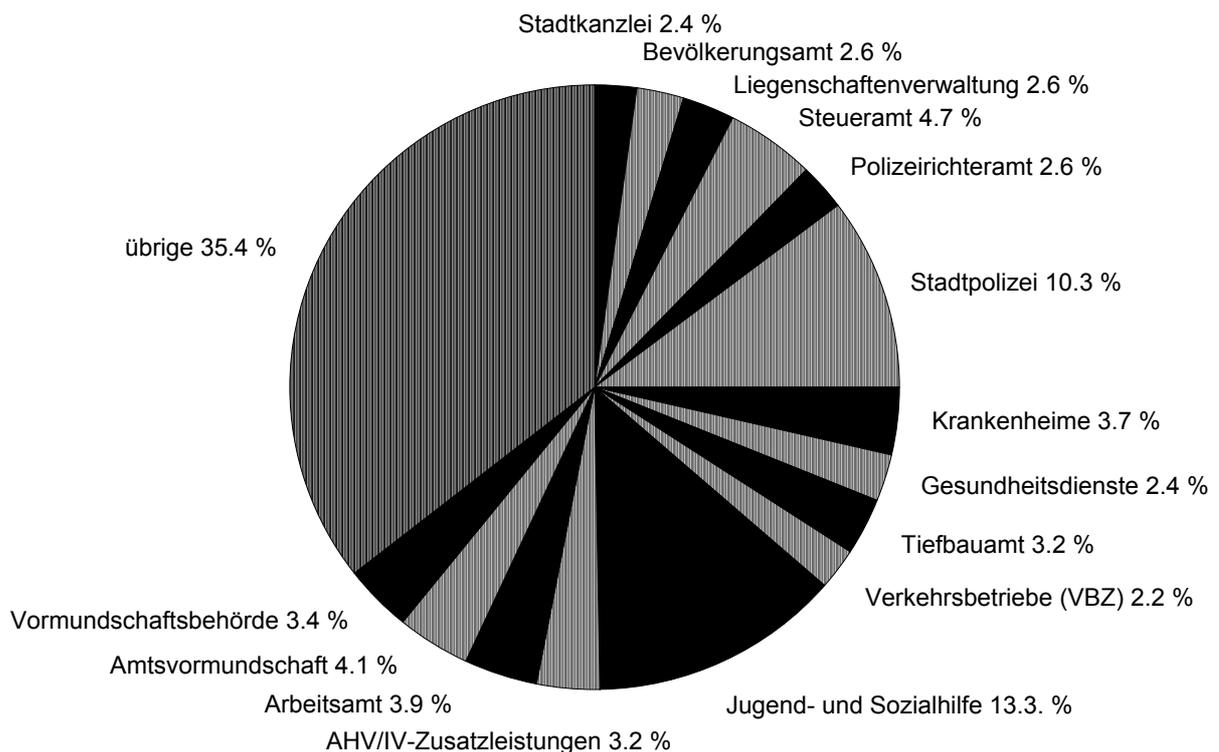
Gleichzeitig konnten mit vereinten Kräften insgesamt *479 Geschäfte erledigt* werden (1999: 443 Erledigungen).

Die *Pendenzenzahl* konnte damit per Ende 2000 auf *54 Geschäfte* gesenkt werden. Aus früheren Jahren sind keine Geschäfte mehr offen; die Ende 2000 noch unerledigten Geschäfte sind alle erst im Laufe des Jahres 2000 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 die Ämter mit denjenigen Aufgaben auf, die im alltäglichen Leben zu Bürgerinnen und Bürgern am meisten Berührungspunkte aufweisen: Sozialhilfe, Polizei, Steuern. 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

Trotz der Möglichkeit, Eingaben per Post, per FAX oder per E-Mail einzureichen, ziehen es die Bürgerinnen und Bürger in den meisten Fällen vor, ihre Anliegen dem Ombudsmann im direkten, persönlichen Sprechstundengespräch ohne Zeitdruck vorzutragen. Im Jahre 2000 war dies in 82.2 % aller Geschäfte der Fall (1999: 77.0 %).

Personalgeschäfte

Der Anteil verwaltungsinterner Personalgeschäfte ist mit 18,5 % (86 Beschwerden) wieder etwas angestiegen, liegt aber noch gut innerhalb der bisherigen Bandbreite (1999: 16,5 %; 1998: 19,4 %).

Angaben zu den Gesuchstellenden

Alter:

Das Durchschnittsalter aller Personen, die im Jahre 2000 die Dienste des Ombudsmannes in Anspruch genommen haben, beträgt *49 Jahre* (1999: 50 Jahre). Es bewegt sich seit je im Bereich zwischen 48 und 52 Jahren.

Geschlecht:

- Gesuchstellerinnen: 46,7 % (1999: 45,4 %; 1998: 39,1 %)
- Gesuchsteller: 51,8 % (1999: 51,2 %; 1998: 59,0 %)
- Juristische Personen: 1,5 % (1999: 3,4 %; 1998: 1,9 %)

Nationalität:

Die Gesuchstellenden haben 27 verschiedene Nationalitäten. 67,7% von ihnen sind Schweizer. An zweiter Stelle stehen Angehörige aus Deutschland. Die übrigen Nationen sind nahezu gleichmässig verteilt.

Wohnort:

Von den 465 Gesuchstellenden wohnten wiederum beinahe alle (459) in der Schweiz, nämlich:

- in der Stadt Zürich: 359
- im übrigen Kanton Zürich: 74
- in andern Kantonen: 26

Innerhalb der Stadt Zürich stammen die meisten Beschwerden aus dem Kreis 8004 (Aussersihl). An zweiter Stelle steht der Postleitzahlkreis 8032 (Neumünster). Darauf folgen der Reihe nach: 8050 (Oerlikon), 8047 (Albisrieden), 8048 (Altstetten), 8038 (Wollishofen), 8037 (Wipkingen), 8006 (Oberstrass), 8051 (Schwamendingen), 8003 (Wiedikon) und 8057 (Hirschwiesen). Auf die übrigen Postleitzahlkreise entfallen vereinzelte Beschwerden (weniger als 16 pro Kreis). Die Anteile der Kreisbevölkerungen an der Gesamtbeschwerdezahl sind von Jahr zu Jahr derart verschieden, dass die Wohnorte der Beschwerdeführenden innerhalb der Stadt Zürich keinerlei Rückschlüsse zulassen.

3. Detailangaben zu den Erledigungen

Abklärungen

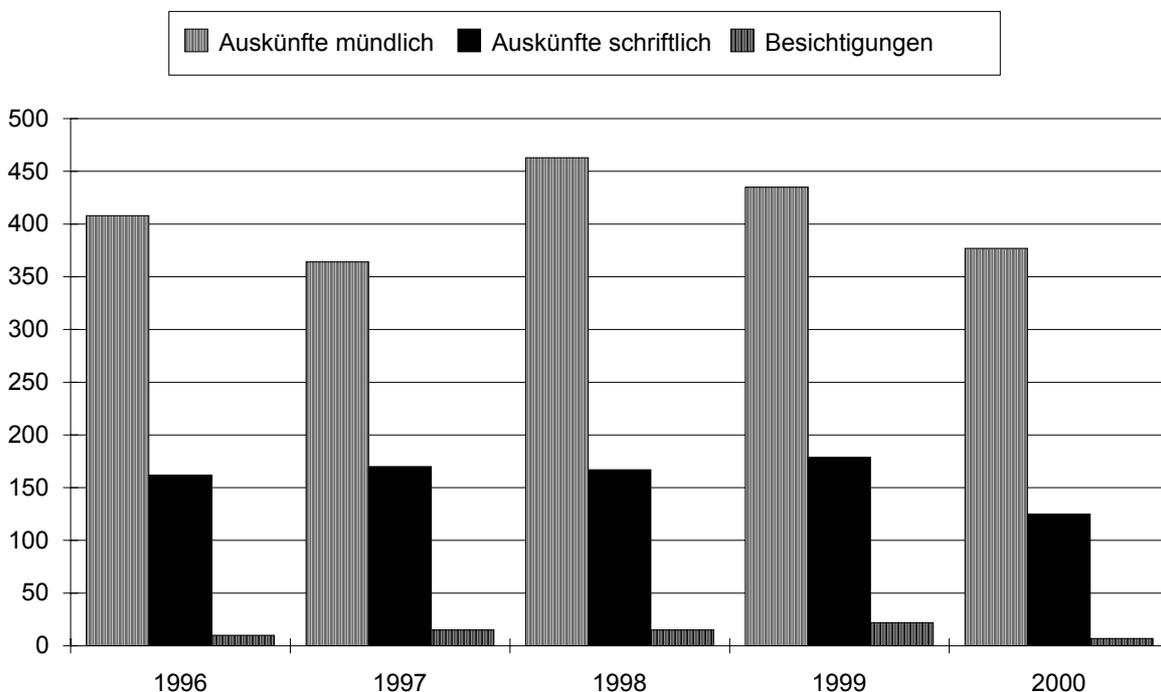
Der Abklärungsaufwand der im Jahre 2000 erledigten Geschäfte hat sich im Vergleich zu den beiden Vorjahren wieder normalisiert. Das zeigt die gesunkene Zahl der eingeholten Stellungnahmen. Oft müssen in ein und demselben Geschäft gleich von mehreren Amtsstellen Auskünfte eingeholt werden.

Insgesamt wurden dem Ombudsmann im Berichtsjahr

125 schriftliche Berichte erstattet und

377 mündlichen Auskünfte erteilt, und in

7 Fällen nahm der Ombudsmann Besichtigungen vor, um sich vom Problem an Ort und Stelle ein Bild zu machen:



Bearbeitungsdauer

Die Bearbeitungsdauer umfasst den Zeitraum von der ersten Kontaktaufnahme mit dem Büro des Ombudsmannes bis zur definitiven Erledigung der Angelegenheit.

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer konnte im Jahre 1993 erstmals auf unter 100 Tage gesenkt werden und beträgt seither:

1994:	78 Tage
1995:	60 Tage
1996:	62 Tage
1997:	63 Tage
1998:	69 Tage
1999:	67 Tage
2000:	49 Tage

Erledigungsart

Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wird detailliert schriftlich festgehalten: 231 (48,2 %) aller Geschäfte wurden durch Erstattung eines Schlussberichtes erledigt. 248 Erledigungen (51,8 %) erfolgten nach mehr oder weniger aufwendiger Vermittlungsarbeit und persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Ergebnisses durch entsprechende Aktennotiz im Protokoll.

Ergebnisse

Im Jahre 2000 hat der Ombudsmann

12,3% aller Beschwerden vollumfänglich gutgeheissen (1999: 14,9%; 1998: 18,4%).

57,2% aller Beschwerden führten zu Vermittlungslösungen, die irgendwo in der Bandbreite zwischen Gutheissung und Abweisung liegen (1999: 50,8%; 1998: 54,1%).

30,5% aller Beschwerden erwiesen sich als unbegründet und mussten abgewiesen werden (1999: 34,3%; 1998: 27,5%).

Diese Verhältnisse entsprechen den Erfahrungen, die weltweit auch andere Ombudsstellen machen. Zur Ermittlung dieser «Erledigungsbilanz» werden jeweils die ursprünglichen Vorstellungen und Positionen der Beschwerdeführenden mit dem im betreffenden Geschäft vom Ombudsmann erzielten Ergebnis verglichen. Davon zu unterscheiden ist die «Erfolgsbilanz» des Ombudsmannes selbst, die sich daraus ergibt, wie weit sich die Verwaltung seinen Empfehlungen angeschlossen hat, und die erfreulicherweise seit Jahren bei annähernd hundert Prozent liegt.

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, zu deren Behandlung der Ombudsmann nicht zuständig ist und deren Absender er an in der Regel ebenfalls unentgeltliche Beratungs- und Rechtsauskunftsstellen weiterverweist.

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

Anfragen		
im Zuständigkeitsbereich des Ombudsmannes	ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Ombudsmannes	Anzahl
aus allen Bereichen der Stadtverwaltung		182
	Gerichtssache	16
	laufendes Rechtsmittelverfahren	0
	privates Arbeitsvertragsrecht	34
	nicht-städtische Ausländerfragen	12
	privatrechtliche Konsumentenfragen	30
	nicht-städtische Krankenkassenprobleme	31
	privates Mietvertragsrecht	27
	nicht-städtische Patientenfragen	37
	übrige privatrechtliche Probleme	88
	Privatversicherung	27
	nicht-städtische Sozialversicherung	18
	kantonale Steuerangelegenheiten	11
	übrige	136
	Summe:	467
<i>Total:</i>		649

Mit 649 Anfragen sind die Rekordzahlen der Vorjahre im Jahr 2000 wieder unterschritten worden:

1995:	449 Anfragen
1996:	572 Anfragen
1997:	726 Anfragen
1998:	742 Anfragen
1999:	774 Anfragen
2000:	649 Anfragen

Dabei ist speziell darauf hinzuweisen, dass rund ein Drittel all dieser Anfragen in den Zuständigkeitsbereich des Ombudsmannes gefallen und von ihm mit bescheidenem Aufwand, aber oft ansehnlichem Ertrag für die Anfragenden beantwortet worden ist.

V. Problemschwerpunkte des Jahres 2000

1. *Unverhältnismässige Personen- bzw. Fahrausweiskontrollen?*

Häufiger als in früheren Jahren haben sich Bürgerinnen und Bürger im Berichtsjahr über polizeiliche Personenkontrollen, vereinzelt auch VBZ-Fahrausweiskontrollen beschwert, die sie als ungerechtfertigt, verständnislos, herablassend, entwürdigend oder unnötig zugriffig empfanden. Wie meist in solchen Fällen erweist es sich angesichts des Fehlens von Bild- und Tonaufzeichnungen oder Zeugen des Vorgefallenen und der regelmässig mehr oder weniger weit auseinander liegenden Schilderungen des von den Beteiligten Gesagten, Nichtgesagten, Verschwiegenen, Getanen und Unterlassenen als schwierig wenn nicht unmöglich, die historische Wahrheit nach Tagen oder Wochen mit vertretbarem Aufwand noch ans Licht zu bringen, die erhobenen Vorwürfe als klar und vorbehaltlos begründet oder unbegründet und das Verhalten der beteiligten Amtsträger entsprechend eindeutig als recht- oder unrechtmässig zu erkennen. In solchen Situationen muss es der Ombudsmann nolens volens bei abstrakten Erörterungen über (Grund-)Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern einerseits und des Kontrollpersonals andererseits bewenden lassen, denen er eine Gegenüberstellung und Plausibilitätsprüfung der kontroversen Konfliktschilderungen und gegebenenfalls Konditionalargumentationen etwa der Art folgen lässt: «Sollte (unter den konkreten Umständen) tatsächlich x gesagt bzw. y getan worden sein, so hätte die kontrollierte Person Grund zu Verärgerung, Widerrede gegen und Beschwerde über die Kontrollprozedur gehabt oder aber sich unrichtig verhalten und sich nicht über mangelnde Gesetzestreue und Bürgerfreundlichkeit der kontrollierenden Beamten beklagen dürfen, und die kontrollierende Amtsperson hätte Grund und Berechtigung zu insistenter und allenfalls handgreiflichen Kontrollmassnahmen gehabt oder gegenteils übers Ziel hinausgeschossen und sich zu Regelverstössen und Unverhältnismässigkeit hinreissen lassen.» Solche den «Schwarzen Peter» eher kreisen lassenden als zuweisenden Arabesken vermögen die Beteiligten kaum in höchste Begeisterung oder Verärgerung zu versetzen, aber sie dürften, weil sie deren Einsicht in das «möglicherweise» schief Gelaufene und das Bessere nicht emotional verstellen, einen beachtlichen Läuterungs- und Edukationseffekt haben und so zu mehr Verständnis für die Erfüllung heikler öffentlicher Aufgaben auf der einen und zu deren bürgerfreundlichen Wahrnehmung auf der andern Seite beitragen. In jenen Fällen allerdings, wo der «Schwarze Peter» allem Raisonieren darüber, ob es nicht vielleicht doch anders gewesen sei, zum Trotz in der Hand der einen oder andern Seite verbleibt, sind die Vorwürfe gegenüber den Kontrollorganen oder die von diesen vorgenommenen Handlungen ungeschminkt als gerechtfertigt oder ungerechtfertigt zu erkennen. Dabei darf, wie sich den Reaktionen auf ombudsmännische Stellungnahmen immer wieder entnehmen lässt, bei aufgeklärten Bürgerinnen und

Bürgern wie bei verantwortungsbewussten Staatsdienern die Fähigkeit zu Einsicht und Eingeständnis eigener Unvollkommenheit und Fehlbarkeit und die Bereitschaft zu künftig besonnenerem und zurückhaltenderem Verhalten durchaus in Rechnung gestellt werden. Kontrollorgane dürften sich zudem bewusst sein, dass sie ihrem eigenen und dem Ansehen ihres Arbeitgebers mit dem schnörkellosen Eingeständnis und der Entschuldigung einer Ungeschicklichkeit oder Übermarchung unter Umständen einen besseren Dienst erweisen als mit der beharrlichen Inanspruchnahme von Mängelfreiheit für eine nicht über alle Zweifel erhabene Amtshandlung. Bürgerinnen und Bürgern andererseits dürfte, beschert ihnen die Ungunst der Stunde oder des Ortes einmal eine Kontrolle ihrer Person (oder ihrer Fahrberechtigung), in aller Regel kein Stein aus der Krone fallen, wenn sie sich den Anordnungen der Kontrollorgane selbst dann unterziehen, wenn sie an deren Rechtfertigung, Notwendigkeit bzw. Verhältnismässigkeit zweifeln. Abgesehen von - hierzulande hoffentlich nicht vorkommenden - Kontrollvorgängen, die von den Betroffenen nach objektivem Massstab beurteilt als geradezu entwürdigend, menschenverachtend empfunden und deshalb aus übergesetzlichem Rechtfertigungsgrund abgelehnt und abgewehrt werden dürften, erscheint es allemal als klüger, die Kontrollen widerstandslos über sich ergehen zu lassen und ihre allenfalls angezweifelte Notwendigkeit und/oder Verhältnismässigkeit im Nachhinein mittels Dienstaufsichtsbeschwerde zu hinterfragen.

2. Lärm - Geissel der modernen Zivilisation

«64 Prozent der Schweizer fühlen sich an einem oder mehreren Orten durch Lärm gestört», schreibt der Sozialpsychologe Alexander M. Lorenz in seiner Doktorarbeit «Klangalltag - Alltagsklang: Evaluation der Schweizer Klanglandschaft anhand einer Repräsentativbefragung bei der Bevölkerung» (Diss. phil. I, Zürich 2000, insbes. S. 81ff.). Die Analyse der Befragungsergebnisse führte den Autor zu folgenden weiteren Feststellungen:

- Die «Hitparade» der lärmigen Orte führen die Kaufhäuser und Läden an (Hintergrundmusik und Lautsprecher-Werbedurchsagen), gefolgt von den Quartieren, Arbeitsplätzen, Wohnungen und Freizeitanlagen; zu den verbreitetst wahrgenommenen Lärmquellen zählt der Strassenverkehr, gefolgt von als Lärm empfundener Musik, dem Lärm ausgehend von Maschinen, Flugzeugen, Bauarbeiten, Eisenbahnen, Gewerbebetrieben und Freizeitanlagen;
- Die Empfindsamkeit für Lärmbelastungen ist interpersonell und örtlich unterschiedlich ausgeprägt: Frauen fühlen sich durch Lärm im allgemeinen stärker belästigt als Männer, Stadtbewohner stärker als Landbewohner und ältere Menschen stärker als jüngere; an Lärm scheint man sich sodann schwerlich zu gewöhnen;

- Für eine ruhigere Wohnung würden 54 Prozent der Befragten einen höheren Mietzins bezahlen. (Noch nicht erahnen konnte der Autor im Zeitpunkt seiner Befragungen die gewissermassen reziproke Bestätigung dieses Ergebnisses in dem Sinne, dass der Wohnqualitätsminderung einzelner Bewohner von Zürich-Nord durch zunehmende Fluglärmbelastung im Sommer 2000 infolge der vorübergehenden Westpistenschliessung vor den Mietschlichtungsbehörden im März 2001 durch eine Mietzinsreduktion Rechnung getragen werden würde);
- Trotz der Omnipräsenz von Lärm und der klaren Reaktionen (hauptsächlich in Form von Ärger, Aggression, Anspannung, Konzentrations- und Schlafstörungen), die er bei den Betroffenen auslöst, scheint erstaunlicherweise bloss eine Minderheit der Lärmgeplagten (von den Befragten bloss 38 Prozent) bereit zu sein, sich dagegen zu wehren. Die Gründe für diese Untätigkeit - Hilflosigkeit, Gleichgültigkeit oder Resignation? - sind nach dem Autor noch ungeklärt.

Manche dieser Erkenntnisse, insbesondere die Allgegenwart des Lärms, erfuhren in der letztjährigen Praxis der Ombudsstelle eine, wie dem Berichtersteller scheint, besonders deutliche Bestätigung, die letzterwähnte Lethargiethese damit gleichzeitig eine klare Widerlegung. In den Sprechstunden des Ombudsmannes war der Lärm in seinen verschiedenen Erscheinungs- und Wahrnehmungsformen ein regelmässig wiederkehrendes Thema und Anlass der Gepeinigten, nach amtlichem Schutz und behördlicher Bekämpfung zu rufen. Die Virulenz der Lärmbelastung ist nicht selbstverständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass sich die Bundesverfassung schon seit 1971, das Umweltschutzgesetz seit 1985 und die eidgenössische Lärmschutz-Verordnung auch schon seit April 1987 anheischig machen, die Bevölkerung «gegen schädliche oder lästige Einwirkungen», insbesondere Lärm, zu schützen, und dass von Behördenvertretern aller Stufen immer wieder etwa zu vernehmen ist, der Lärmschutzproblematik werde grosse Bedeutung beigemessen. Offensichtlich bekunden Behörden und Verwaltungen Mühe, die normative Programmatik an all den zahlreichen Brennpunkten lärmerzeugenden Geschehens in dämpfende und schützende Massnahmen umzusetzen. Das hat Gründe. Lärm ist, anders als etwa die Bau- und Betriebshygiene, ein Phänomen von ausserordentlicher Vielgestaltigkeit (man denke etwa an einen Rasenmäher, Festwirtschaftsbetrieb, an Klavierübungen oder ausdauerndes Hundegebell, Pressluftbohrer, überlaute Radiomusik oder den motorisierten Strassen- und Luftverkehr) und oft von ausgeprägter Volatilität (Knalleffekt eines Gewehrschusses oder Feuerwerkskörpers) und daher hinsichtlich seines Schädigungs- und Belästigungspotenzials schwer mess- und fassbar (in diesem Sinne auch die Schriftliche Anfrage *Glättli* vom 25. Oktober 2000, mit der die Aufstellung von

Lärmesssäulen zur Visualisierung des Verkehrslärms angeregt wird). Lärmbekämpfung kollidiert nicht selten mit gewichtigen Interessen an der Erhaltung lärmemittierender Aktivitäten, und Lärmschutz ist, soweit überhaupt technisch möglich, meist aufwendig und vor allem kostspielig, was seiner Anhandnahme und Verwirklichung verständlicherweise keine Flügel verleiht. Schliesslich tragen die ungebrochenen Trends zu noch mehr Mobilität und noch mehr und ausgelassenerem «Fun and pleasure» und die Liberalisierung des Gastgewerbes durch das Gesetz vom 1. Dezember 1996 dazu bei, die Lärmschutzbemühungen recht eigentlich zur Sisyphusarbeit werden zu lassen.

(Von Zweifeln am erfolgreichen Wettlauf der städtischen Lärmschutz- und Gesundheitspolizeiorgane mit dem liberalisierten und expandierenden Gastwirtschaftsgewerbe geprägt ist offensichtlich auch die Schriftliche Anfrage *Bachmann* vom 4. Juli 2001).

Auch wenn in einzelnen Fällen nicht ohne weiteres erkennbar ist, ob die Bekämpfung von oder der Schutz vor Lärmbelastungen auf technische oder eher administrative oder finanzielle Hindernisse stösst, ist aus der Sicht der Ombudsstelle der Wille der städtischen Instanzen, die Lärmproblematik mit vernünftigen Rezepten und Massnahmen zu entschärfen, vorhanden. Ausdruck gefunden hat dieser Wille etwa in der stadträtlichen Antwort vom 7. März 2001 auf eine Interpellation *Schüepf* vom 6. September 2000 betreffend zunehmende Lärmbelastung der Wohnbevölkerung durch Gastwirtschaftsbetriebe und Festveranstaltungen und - konkreter - im kürzlich vorgestellten Konzept der Verwaltungspolizei zur Reduktion von Openair-Veranstaltungen an lärmempfindlichen Orten. Wenn er sich darüber hinaus in Abklärungs- und Handlungsbereitschaft niederschlägt, wo immer bei der Stadtverwaltung klagend und hilfeschend daran appelliert wird, trägt diese zum Abbau des verbreiteten Gefühls bei, Lärmbekämpfung und Lärmschutz seien bloss schöne, aber wirkungsarme Deklamation.

3. «Lasst Taten sprechen statt Worte» oder «mer mues halt rede mit-enand!» - aber wo welches?

In der Stadtverwaltung arbeiten unzählige Bedienstete mit beeindruckendem Sachverstand, vorbildlicher Hingabe und hohem Verantwortungsbewusstsein, aber im allgemeinen doch ohne hellseherische Fähigkeiten, die sie in Stand setzen würden, nicht offengelegte entscheidungsrelevante Lebensumstände oder bloss Tathandlungen und andere nonverbale Verhaltensweisen ihrer Klientinnen und Klienten zu erkennen bzw. richtig zu deuten. Beteuerungen, etwa eine Steuerschuld in regelmässigen monatlichen Raten abzutragen, welchen innert vernünftiger Frist keine Taten folgen, vermögen die Pflichtigen nicht vor Zwangsvollstreckungsmassnahmen zu schützen. Aber auch Zahlungen, welche Steuer- oder Bussenschuldner in ihrer Verärgerung anstelle von Worten sprechen lassen, ersparen ihnen nicht in allen Fällen weiteren Ärger.

Zwar kann keine Verwaltung nonverbale Ausdrucksweisen rundweg in jedem Fall ignorieren, vor allem wenn es sich dabei um konkludentes, d.h. schlüssiges, für sich selbst sprechendes Verhalten handelt, sonst verfiere sie unter Umständen verfassungsrechtlich verbotenem überspitztem Formalismus. Aber in aller Regel empfiehlt es sich, zuweilen ist gar unerlässlich, Tathandlungen Worte vorzuschicken oder folgen zu lassen, um klare Verhältnisse zu schaffen, Missverständnisse auszuschliessen und weiterer Drangsal von seiten der Verwaltung vorzubeugen. Und noch zwei weitere Dinge tun Bürgerinnen und Bürger gut daran, im Verkehr mit der Verwaltung zu beherzigen:

Nicht nur reden ist wichtig, sondern auch aufmerksam und konzentriert zuhören, will man vor unliebsamen Überraschungen gefeit sein und sich meist verborgene Versuche ersparen, den Kopf mittels der These von der ausnahmsweisen Bindungswirkung «unrichtiger» behördlicher Auskünfte aus der Schlinge zu ziehen. Nur das aus einer amtlichen Auskunft herauszuhören, was gefällt, und das Missliebige zu überhören (die selektive Wahrnehmung), macht die Auskunft selbstredend nicht zur unrichtigen, bei der sich die Verwaltung behaften lassen müsste. Umgekehrt dürfen auch Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ihre Fragen und Vorbringen von den Bediensteten im wohlverstandenen Sinne responsiv verarbeitet und nicht mit vieldeutigen Allzweckantworten oder schief liegenden Textbausteinenelementen abgefertigt werden.

Schliesslich: «Sag's doch schnell per Telephon» ist wohl allemal besser als Wahrung rätselhaften Stillschweigens in Fällen, wo die Verwaltung für ein rechtlich und sachlich einwandfreies, faires und rücksichtsvolles Handeln auf Informationen ihrer Klientinnen und Klienten angewiesen ist. Aber (fern-) mündliche Aufschlüsse, Mitteilungen, ja gar Beteuerungen vermögen der Rechtssicherheit und der verfahrens- und materiellrechtlichen Formenstrenge nicht in allen Fällen zu genügen und verwaltungsseitig die angestrebten Rechtswirkungen auszulösen. Die römischrechtliche Weisheit «verba volant, scripta manent» (Worte verfliegen, Geschriebenes bleibt) und der Prozessgrundsatz «quod non est in actis, non est in mundo» (Was sich nicht in den Akten niederschlägt, existiert nicht) haben auch im heutigen Verkehr mit der Verwaltung noch ihre Gültigkeit und verlangen, dass ihnen in gewissen Situationen mit Schriftsätzen, mitunter auch Belegen, Konto- und Registerauszügen, Bestätigungen etc., Rechnung getragen wird. Defizite solcher Art vermag der Ombudsmann aufzuzeigen und den Verursachern allenfalls zu nachträglicher Deckung aufzugeben, kaum je aber durch Ersatzhandlungen selbst zu decken.

Besonderer Teil

Beispiele von Anliegen und Beschwerden

Nach dem weltweit und seit je auch von den schweizerischen Ombudsstellen praktizierten, klassisch gewordenen Muster soll im folgenden anhand einer repräsentativen Auswahl von Fällen die erwähnte Schwerpunktbildung veranschaulicht und darüber hinaus auf Unzulängliches, Einwandfreies, Skurriles, Unerquickliches und Erheiterndes «beidseits des Schalters» hingewiesen werden. Durch die Fallbeispiele bekommt das oft genug und nicht immer zu Unrecht als unangreifbares Produkt einer seelenlosen Maschine empfundene Verwaltungshandeln fassbare Konturen und menschliche Züge, hie und da auch einmal Unterhaltungswert.

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. Amtliche Personen- und Fahrausweiskontrollen und die «Habeas Corpus»-Reflexe der davon Betroffenen

Nicht nur britische Bobbies, sondern auch Zürcher Stadtpolizisten und VBZ-Bedienstete machen in Ausübung ihrer Kontrollfunktionen immer wieder etwa die Erfahrung, dass sie bei den betroffenen Personen heftige, oft geradezu atavistisch anmutende Reflexe der Freiheitsbehauptung auslösen. Die herausragende Bedeutung, welche der Persönlichen Freiheit schon seit Jahrhunderten zuerkannt wird - nicht zufällig ist ihr mit der britischen Habeas Corpus-Akte von 1679 eine der ersten Grundrechtsverbürgungen und mit unserer neuen Bundesverfassung von 1999 eine schärfere Konturierung zuteil geworden -, scheint sich in solchen Abwehr- und Freiheitsbehauptungsreflexen stets aufs neue, wenn auch nicht immer auf kultivierte Weise zu bestätigen. Freilich steckt hinter solchen Reflexen regelmässig auch die Frage, ob bei den unausweichlich mit Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, der individuellen Selbstbestimmung und allenfalls auch der Barschaft verbundenen amtlichen Kontrollen den Prinzipien rechtsstaatlichen Handelns, namentlich jenem der Verhältnismässigkeit, durchwegs und in kultivierter Weise nachgelebt worden sei. Dieser Frage hatte der Ombudsmann im Berichtsjahr wie gesagt häufiger als in früheren Jahren nachzugehen. Im folgenden einige Beispiele:

**1. Polizeiliche Personenkontrollen:
a) an drogen- oder milieubelasteten Orten**

Sachverhalt

Frau M schreibt dem Ombudsmann:

In der Nacht vom 21. auf den 22.2.00 wurden mein Sohn und sein Freund einer Personenkontrolle in der Nähe von X unterzogen. Die beiden Jugendlichen begeben sich manchmal an diesen Ort, weil sie sich hier etwas freier fühlen, nicht bei jeder Geste gleich befürchten müssen, von Quartierbewohnern als Drogendealer - was sie nicht sind - beargwöhnt zu werden.

Mein Sohn musste sich ausweisen, er wurde durchsucht, die Polizei fand nichts Verdächtiges bei ihm, weder Drogen noch Messer noch Waffen. Sein Freund war dann, oder gleichzeitig, an der Reihe: Die Polizisten fanden bei ihm ein bisschen Hanf. Während er einem der Polizisten seine Personalien angab, musste mein Sohn in 3 m Entfernung still stehen. Da er seine Hände bewegte, zweimal in die Tasche steckte und einmal über das Kopfhaar fuhr, wurde er von einem der Polizisten auf den Boden geworfen und in Handschellen gelegt. ... Die anderen zwei Polizisten schauten zu, keiner unternahm irgend etwas, um den Eifer seines Kollegen zu dämpfen, sie standen einfach da und blendeten meinen Sohn mit ihren Taschenlampen ins Gesicht. Der Freund konnte nach der Durchsuchung nach Hause zurückkehren. Mein Sohn wurde unter dem Vorwand, er hätte sich der Amtsgewalt zu widersetzen versucht, auf den Posten gebracht und 2 Stunden festgehalten, bis die Polizei um 1 h 45 morgens endlich seinen Vater aufforderte, ihn zu holen.

Ich frage mich, was diese Gewaltdemonstration zu bedeuten hat, warum sich Zürcher Polizisten wie Rambos verhalten müssen, warum ein Junge dermassen grundlos gedemütigt wird, was für ein Ziel die Polizei mit solchen Aktionen verfolgt. ...

Es stimmt nicht, dass alle Jugendlichen Verbrecher sind und man sollte sie auch nicht von vornherein so behandeln. Diese Jugendlichen sind die Bürger von morgen. Wollen wir eine Stadt, in der die Bürger nicht nur vor den Verbrechern Angst haben müssen, sondern auch vor der Polizei, wie das schon der Fall ist in Amerika und in anderen Ländern? Ich jedenfalls möchte das nicht.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir ausführen könnten, weshalb es in diesem Fall zu einem derart unverhältnismässig starkem Auftritt von Polizisten kommen konnte.

Abklärungen

Der Ombudsmann leitet die Eingabe mit der Bitte um polizeiinterne Abklärung und Stellungnahme und mit folgendem Begleitkommentar an den Rechtsdienst der Stadtpolizei weiter:

So, wie man's aus der Eingabe einer aufgrund des vom Sohn Übermittelten wohl ehrlich erschreckten Mutter liest, könnte schon der Eindruck entstehen, es sei hier von den Ordnungshütern «mit Kanonen auf Spatzen geschossen worden». Oder aber, etwas juristischer gefragt, könnte sein, dass die kontrollierenden Beamten angesichts der Unterschiedlichkeit ihrer Klientel und deren Verhaltens hier die zugegebenermassen schwierige Balance zwischen der zum Selbstschutz und zur Straftatenerkundung unabdingbaren Insistenz und Härte und der zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte der zu kontrollierenden Personen erforderlichen Zurückhaltung nicht gefunden haben? Ist im vorliegenden Fall, wie das die Eingabe glauben macht, eine (noch) heile Welt verletzlicher junger Leute auf die durch bittere Berufserfahrungen rauh gewordene Welt der Polizei geprallt? Gewiss, die Pflicht von Bürgerinnen und Bürgern, Personenkontrollen seitens von Polizeiorganen über sich ergehen zu lassen, und die korrespondierende Ermächtigung der Polizeiorgane, solche Kontrollen durchzuführen, ist (in Art. 5 der Allgemeinen Polizeiverordnung, APV) rechtsatzmässig abgestützt. Aber von dieser Ermächtigung bis zum Geschehensablauf, wie er in der Eingabe vom Betroffenen geschildert wird, ist ein weiter Weg. Was lag dazwischen?

Mich würde insbesondere interessieren,

- wann (Uhrzeit), wo genau und bei welchen Verrichtungen die jungen Leute von der Polizei aufgegriffen worden sind,
- ob die Gegend, in der sie aufgegriffen worden sind, einschlägig - namentlich als Drogenumschlagplatz - bekannt ist,
- weshalb der Sohn der Beschwerdeführerin nach offenbar negativ verlaufener Durchsuchung in Handschellen gelegt worden ist (bestand Angriffs-, Flucht- oder Kollusionsgefahr?) und anschliessend an die Durchsuchung noch in die Hauptwache überführt und dort längere Zeit festgehalten worden ist (in der Eingabe wird eine Widersetzung gegen die Amtsgewalt angedeutet, aber als Vorwand bezeichnet).

Ergebnis

In seinem Schlussbericht gibt der Ombudsmann Frau M zunächst in geraffter Form das Ergebnis der rechtsdienstlichen Untersuchung der Stadtpolizei bekannt:

1. Am 21.2.2000 um 23.20 Uhr wurden die beiden Jugendlichen am Aussichtspunkt X angetroffen.
2. Dieser Ort ist im Moment von Drogenumtrieben belastet. Unsere Beamten befanden sich dort, weil sie gerade zwei Drogendealer verhaftet hatten. Vom Streifenwagen Limmat 6 wurde ihnen gemeldet, dass sich ein dritter Mann, der zu dieser Dealergruppe gehört, noch am Festnahmeort aufhalte. Dies war der Grund, weshalb die Jugendlichen kontrolliert wurden.
3. Beide Jugendlichen wurden aufgefordert, die Hände aus den Hosentaschen zu nehmen, dies deshalb, weil unsere Beamten beim Anhalten ja nicht wissen können, ob sich in den Taschen eine Waffe oder sonst ein gefährlicher Gegenstand befindet. Herr M wurde eindringlich darauf aufmerksam gemacht, dass er während der Kontrolle die Hände nicht in die Hosentaschen stecken dürfe. Auch wurde er darauf hingewiesen, dass man ihm Handschellen anlegen müsse, wenn er seine Hände nicht von den Jackentaschen fern halte. Herrn M beeindruckte das aber nicht sonderlich, er setzte sich vehement mit Körpereinsatz zur Wehr.

Zur Einvernahme betreffend 'Störung der polizeilichen Tätigkeit' (Art. 4 APV) und 'Nichtbefolgen einer polizeilichen Anordnung' (Art. 3 APV) wurde Herr M auf die Wache Turicum gebracht. Die Erstellung dieser Einvernahmen benötigt seine Zeit, und Herr M war auch hier alles andere als kooperativ.

Dass auf unseren Strassen die Gewaltbereitschaft massiv zugenommen hat, muss und darf auch die Stadtpolizei Zürich bei ihrem Verhalten in Rechnung stellen. In allen unseren Schulungskursen, Tagungen und Wochenberichten werden unsere Beamten aufgefordert, Gewalt nach Möglichkeit nicht mit Gewalt zu begegnen. Tatsache ist aber: Wir hatten noch nie so viele Klagen wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte und noch nie so viele verletzte Polizisten.

Diesem von einer einlässlichen Stellungnahme des hauptbeschuldigten Polizeibeamten begleiteten polizeieigenen Untersuchungsbericht fügt der Ombudsmann folgende Erwägungen an:

Die Gegenüberstellung beider Ablaufschilderungen und Abwägung beider Sichtweisen betreffend das Ihrem Sohn Widerfahrene führt mich zum Ergebnis, es spreche mehr gegen denn für die Unverhältnismässigkeit des Verhaltens der betroffenen Beamten.

So muss berücksichtigt werden, dass sich Ihr Sohn zur angegebenen Zeit an einem als Drogenumschlagplatz bekannten Ort bewegte, an welchem verständlicherweise mit verstärkter Polizeipräsenz, höherer Dichte der Passan-

tenüberwachung und höherer Bereitschaft der Polizeiorgane zu - nicht zuletzt selbstschutzmotiviert - entschlossenem und zupackendem Vorgehen gegenüber kontrollierten Personen zu rechnen ist. Zudem stiess die Polizei bei der Kontrolle des Kollegen Ihres Sohnes auf eine geringfügige Menge an Betäubungsmitteln. An verstärkter Präsenz der Polizei an Orten, die als Drogenumschlagsplätze bekannt sind, und an erhöhter Zugriffsbereitschaft gegenüber Personen, welche an solchen Orten zu nachtschlafener Stunde als allenfalls Betäubungsmittel Konsumierende oder damit Handelnde auffallen, ist nichts Unrechtes, hat die Polizei doch den Auftrag, den Drogenhandel nach Möglichkeit zu unterbinden und das Wiederaufbrechen einer offenen Drogenszene mit allen Mitteln zu verhindern. Dichte und zugriffige Personenkontrollen an solchen Örtlichkeiten erscheinen zu diesem Zweck nicht nur als zulässig, sondern als angebracht wenn nicht gar geboten. Dieser so motivierten Erforderlichkeit und Zulässigkeit von Personenkontrollen stehen nach der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich folgende an das Publikum gerichteten Verhaltensregeln gegenüber (Art. 3 - 5 APV): Polizeilichen Anordnungen ist Folge zu leisten; jede Störung der polizeilichen Tätigkeit ist verboten; jedermann ist verpflichtet, den Polizeiorganen auf Verlangen die Personalien anzugeben.

Stösst die Polizei anlässlich der Kontrolle einer Person an einem Ort erhöhter Deliktsträchtigkeit auf Widerstand gegen ihre Anordnungen, so rechtfertigt sich aus ihrem situativ verständlichen Argwohn, es könnte widerrechtliches Verhalten verschleiert oder seine Aufdeckung durch Gewaltanwendung erschwert werden, ein zugriffigeres polizeiliches Vorgehen, z.B. zunächst eine Portemonnaiekontrolle auf einem Drogenumschlagplatz, im Falle weiterer Renitenz die Einschränkung der Bewegungsfreiheit mit dem dazu erforderlichen Körpereinsatz. Besonders heikel ist die Situation immer dann, wenn eine noch nicht nach Waffen durchsuchte Person (wie vorliegend Ihr Sohn) die Stillhalte-Anordnungen der Polizei in den Wind schlägt. Denn es kann den mit Deliktsbekämpfung und Strafverfolgung betrauten Polizeiorganen weder zugemutet werden, vor dem Kontrollwiderstand angehaltener Personen zu kapitulieren noch sich Gefährdungen an Leib und Leben durch kontrollunwillige und allenfalls auch vor Gewaltanwendung nicht zurückschreckende Zeitgenossen aussetzen. Mag sein, dass die Polizei, durch böse Erfahrungen im Glauben an das Gute im Menschen erschüttert, den Mitmenschen an kritischen Orten mitunter eher misstrauisch denn vertrauensselig und eher forsch denn lässig begegnet. Aber das vermag erhöhte Renitenz gegen ihre Kontrollanordnungen nicht zu rechtfertigen, zumal wenn diese, wie im Falle Ihres Sohnes, nachts an drogenpolitisch belasteter Stelle und kurz nach einer Festnahme von Drogenhändlern getroffen werden. Statt durch spontanen Widerstand dagegen werden als exzessiv empfundene Kontrollhandlungen besser im nachhinein durch Gesuche, Aufsichtsbeschwerden, Rekurse oder gar Strafanzeigen zur Abklärung auf ihre Recht-, insbesondere Verhältnismässigkeit gebracht.

2. Polizeiliche Personenkontrollen: b) an gemeinhin als problemlos geltenden Orten

Auch in Strassenzügen, die nicht als problembeladen bekannt sind, kann man - mit der eigenen Person und nicht bloss mit dem Motorfahrzeug - unter Umständen Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit und Zuwendung der Polizei werden. Dann gilt es, kühlen Kopf zu bewahren und den Ordnungshütern so zu begegnen, wie man möchte, dass sie auch einem selbst begegnen: höflich, sachlich, verständnis- und rücksichtsvoll.

Sachverhalt

Ein tagsüber geschäftlich in Zürich festgehaltener Berner eilte, wie er dem Ombudsmann in der Sprechstunde darlegte, vom Münsterhof kommend zügigen Schrittes durch den Rennweg zur Bahnhofstrasse, um den 20.35 Uhr-Zug nach Bern noch zu erreichen. In der oberen Hälfte des Rennwegs sei er an einer Polizeipatrouille, bestehend aus zwei Polizisten und einer Polizistin, vorbeigewetzt, ohne die ihm am nächsten stehende Frau jedoch zu touchieren oder gar anzurempeln. Trotzdem sei er wenig später im unteren Rennweg, ca. 30 Meter vor der Einmündung in die Bahnhofstrasse, vom Polizeiauto am Weitermarschieren gehindert worden. Die Polizisten hätten ihn an die Hausmauer gedrückt, seinen Ausweis verlangt und anschliessend seine Mappe und seinen Geldbeutel untersucht. Er habe den Beamten erklärt, er habe wenig Verständnis für ihre aufwendige und zeitraubende Kontrolle, da er sich nichts vorzuwerfen habe und den 20.35 Uhr-Zug nach Bern nicht verpassen möchte; inzwischen sei es bereits 20.25 Uhr gewesen. Auf seine Frage, weshalb er denn in den Genuss dieser Kontrolle gekommen sei, hätten die Polizisten verlauten lassen, er habe ihre Kollegin angerempelt. Dieser Vorwurf sei völlig aus der Luft gegriffen gewesen. Wohl sei er schnellen Schrittes an ihr vorbeigeeilt, so schnell, dass sie allenfalls hätte «erchlüpfen» können, aber er habe nicht einmal Textilkontakt zu ihr gehabt. Die Polizisten hätten sich aber auf ihre Anrempelungsbehauptung versteift und gar etwas von sexueller Belästigung geflunkert, was derart abwegig sei, dass er sich gar nicht darauf habe einlassen mögen. Als unbescholtener Bürger könne und dürfe man aber eine derart unmotivierte polizeiliche Attacke auf die persönliche Freiheit nicht unwidersprochen dulden und hinnehmen. Was sich die Beamten ihm gegenüber herausgenommen hätten, mute ihn als reine Schikane an.

Abklärungen

Dem Ombudsmann gibt diese Polizeikontrolle, wie er dem Chef des Kommandobereichs Administration und Recht der Stadtpolizei darlegt, aufgrund

der Sachverhaltsschilderung des Betroffenen bezüglich Motiv und Intensität ebenfalls Rätsel auf. Weder bewegte sich der Mann in der Kontrollgegend an einem einschlägig bekannten Ort noch dürfte er durch sein Äusseres die Aufmerksamkeit der Polizei auf sich gezogen haben. Und ebenso wenig plausibel erschien, dass er sich für eine (auf dem hastigen Weg zum Zug ohnehin eher unwahrscheinliche) «Anmache» ausgerechnet eine Polizeibeamtin im Dienst ausgesucht hat. Was also mochte, begehrte der Ombudsmann zu wissen, die involvierten Beamten bewogen haben, den Mann so intensiv zu kontrollieren, dass er, traumatisiert vom Erlebten und hyperventilierend auf dem Bahnhof angekommen, nicht einmal mehr die Schlusslichter des in Aussicht genommenen Intercityzuges wahrnehmen konnte?

Ergebnis

Auch hier wichen, wie der Ombudsmann aufgrund der stadtpolizeilichen Stellungnahme in seinem Bericht an den betroffenen Berner einleitend festhielt, die Wahrnehmungen der beteiligten Polizeifunktionäre von denen des Beschwerdeführers in wesentlichen Punkten ab. So werde seiner These, er sei auf seinem Eilmarsch durch den Rennweg Richtung Hauptbahnhof an der zu einer Patrouille gehörenden Polizeibeamtin vorbeigewetzt, ohne sie zu touchieren, mit ihr auch nur Textilkontakt gehabt zu haben, nicht nur von der Beamtin selbst, sondern auch von ihren beiden Kollegen mit der übereinstimmenden Feststellung widersprochen, die Beamtin sei von ihm heftig gerempelt, von seiner rechten Körperhälfte beim Vorbeigehen kräftig gestossen worden. Jener der beiden Beamten, der als letzter zum parkierten Polizeifahrzeug unterwegs gewesen und somit als erster von ihm überholt worden sei, mache sodann geltend, beim Überholen seiner selbst habe er, der Beschwerdeführer, - Zufall oder auch nicht - direkt neben ihm auf den Boden gespuckt, was den Beamten veranlasst habe, ihn mit den Augen weiter zu verfolgen. Übereinstimmend hielten die Polizeifunktionäre sodann fest, unbeirrt durch das zur Rempelung verkommene Überholmanöver und die ihm von der betroffenen Beamtin nachgerufene Frage, was denn los sei, habe er seinen Weg fortgesetzt, ohne ein Wort der Erklärung oder Entschuldigung zu verlieren, ja selbst ohne einen Blick zurück auf die Beamten zu werfen. Für seinen Eilmarsch habe er, wie schon beim Überholen des Polizeifahrzeugs und seiner Besatzung, beharrlich und einen erneuten polizeilichen Zuruf, zu seiner eigenen Sicherheit doch auf das Trottoir zu wechseln, ignorierend, die Fahrbahn benützt, worauf er von den Beamten auf Höhe Rennweg 43 zur Kontrolle angehalten worden sei. Verständnislos, widerwillig und unter lauten Protesten und Beschimpfungen habe er sich den Beamten gegenüber mangels aussagekräftigerer Papiere mit seiner Postcard ausgewiesen, zur mündlichen Ergänzung seiner Personalien herbeigelassen und schliesslich eine Abtastung und Durchsuchung seiner Kleider und Taschen über sich

ergehen lassen. Da die Kontrolle keinerlei Indizien für Rechtsordnungsverstösse vermittelt hätte, habe man ihn anschliessend seines Weges ziehen lassen.

Zur Frage des Ombudsmannes schliesslich, was die Beamten bewogen hätte, einen unauffällig gekleideten, zielstrebig Richtung Hauptbahnhof eilenden Mann auf dem nicht durch besondere Probleme bekannten Rennweg zu kontrollieren, habe der Rechtsdienst der Stadtpolizei ergänzend zur Ablaufschilderung der beteiligten Beamten ausgeführt, die Örtlichkeit Rennweg/Bahnhofstrasse sei in der Vorweihnachtszeit der beliebteste Aufenthaltsort für Taschendiebe und bandenmässige Diebstähle organisierende Gruppen; die Polizeibeamten dürften sich bei ihrer Präventions- und Ermittlungsarbeit durch die Kleidung der Leute nicht beirren lassen.

Dieser Schilderung der polizeilichen Gegendarstellung liess der Ombudsmann folgende Stellungnahme folgen:

Meiner Beurteilung des Vorkommnisses habe ich folgende rechtlichen Eckpunkte zugrunde zu legen:

Zunächst nachstehende Bestimmungen der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich:

Art. 2 Aufgaben

Die Polizeiorgane haben die öffentliche Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten. Sie sorgen für die Sicherheit von Personen und Eigentum, verhindern Verbrechen, Vergehen und Übertretungen, kehren das Nötige vor, um Fehlbare der Bestrafung zuzuführen und erfüllen andere ihnen durch das Gesetz zugewiesene Aufgaben.

Art. 3 Polizeiliche Anordnungen

Polizeilichen Anordnungen ist Folge zu leisten.

Art. 5 Identitätskontrolle

Jedermann ist verpflichtet, den Polizeiorganen auf Verlangen die Personalien anzugeben, Ausweise vorzulegen oder auf andere Weise seine Identität feststellen zu lassen.

Wie alle Rechtsnormen der verschiedenen Regelungsebenen und Regelungsbereiche sind auch diese Bestimmungen verfassungskonform, insbesondere im Lichte der individuellen Grundrechte, und unter diesen namentlich des Rechts auf persönliche Freiheit in ihren verschiedenen Erscheinungsformen, auszulegen, welche letztere in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) folgende Ausprägungen erhalten hat:

Art. 10 Recht auf ... persönliche Freiheit

1) ...

- 2) Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit
- 3) Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind verboten.

Zwar kann die persönliche Freiheit insbesondere hinsichtlich ihres Teilgehalts der Bewegungsfreiheit so wenig wie andere Grundrechte schrankenlos beansprucht werden, weil sie (mit verfassungsrechtlicher Ermächtigung, Art. 36 BV) zum Schutz öffentlicher Interessen und von Grundrechten Dritter gesetzlichen Einschränkungen unterworfen worden ist. Aber es steht ausser Frage, dass die Bewegungsfreiheit die Einzelnen davor schützt, von staatlichen Organen ohne triftige Gründe angehalten und am Fortgehen gehindert zu werden (J.P. Müller, Grundrechte, 3.A. Bern 1999, S. 36). Es ist den Polizeiorganen mit andern Worten verfassungsrechtlich verwehrt, ziel- und wahllos Personen, die sich auf öffentlichem Grund aufhalten, herauszugreifen und sie unter Berufung auf die zitierten Polizeiverordnungsbestimmungen einer mehr oder weniger eingehenden Personenkontrolle zu unterwerfen. Sie bedürfen dazu vielmehr triftiger Gründe, wie sie beispielsweise etwa in § 34 des baselstädtischen Polizeigesetzes («Im Zuge einer Fahndung, zur Abwehr einer Gefahr, zur Durchsetzung der Rechtsordnung») oder im erwähnten Grundrechte-Lehrbuch («Aufenthalt in der Nähe eines Tatortes, Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person») umschrieben sind. Mit solchen Umschreibungen ist den Kontrollen eine gewisse Schwellenhöhe unter anderem auch nach der Richtung vorgegeben, dass Unfreundlichkeit, Rüpelhaftigkeit oder Taktlosigkeit eines Zeitgenossen für sich allein noch nicht genügen. Allein die Durchsetzung der «Rechtsordnung» und nicht auch die Erziehung zu Anstand und Rechtschaffenheit vermag eine Personenkontrolle zu rechtfertigen, was hinwiederum nicht als Freibrief an das Publikum verstanden werden darf, gegenüber Ordnungshütern die guten Manieren fallen zu lassen und sich jede verbale (ehrverletzende) oder gar handgreifliche Libertät herauszunehmen.

Haben die beteiligten Beamten bei Ihrer Kontrolle die erforderliche Schwellenhöhe beachtet und ist ihre Kontrolle nicht über das zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zum Schutz der polizeilichen Rechtsgüter Erforderliche hinausgegangen?

Der primäre Anlass, das Überholmanöver gegenüber der Polizeibeamtin, erschiene mir, selbst wenn es gemäss polizeilicher Darstellung mit einer Rempelung verbunden gewesen wäre (wofür überwiegende Gründe sprechen, was sonst sollte Ihnen denn eine derart nachhaltige Aufmerksamkeit der Polizeipatrouille beschert haben?), für sich allein noch nicht zweifelsfrei von hinreichendem Rechtfertigungskaliber zu sein, denn Nonchalance, Rücksichtslosigkeit, «manque de tacte», ja gar Rüpelhaftigkeit sind Verhaltensweisen, die noch (überwiegend) im metajuristischen Bereich, in den

Normativitäten von Konvention und Moral angesiedelt und daher polizeilicher und gerichtlicher Ahndung und Sanktionierung noch weitgehend entzogen sind. Ihre Verhaltensweisen zuvor und danach und die Diebstahlsnotorietät der Bahnhofstrasse-/Rennweggegend in der Vorweihnachtszeit vermochten dem Überholmanöver aber meines Erachtens jenen Kontext zu verleihen, der Sie den Ordnungshütern hinreichend suspekt machte und die Kontrolle gerechtfertigt erscheinen liess. Zwar würde das Spucken unmittelbar neben einem Polizeibeamten zusammen mit einem rempelnden Überholmanöver eher auf eine von Despektierlichkeit geleitete Herausforderung und Konfliktsuche als auf ein möglichst schlankes Entwischen eines auf Diebestour befindlichen Mannes schliessen lassen. Aber Ihre durch keinen Zuruf und keine Mahnung beirrbare und durch keine Diskurs- und (Verkehrs)Verhaltensänderungsbereitschaft aufhaltbare Eile und Zielstrebigkeit konnten Sie doch wohl in die Nähe eines von vorausgegangenen unlauteren Machenschaften gestressten Zeitgenossen bringen, der sich der Neugierde und dem Zugriff der durch ein vielleicht unbeabsichtigtes, aber auffälliges Überholmanöver aufmerksam gewordenen Polizei zu entziehen suchte und dadurch deren Argwohn auf sich lud. Angesichts Ihres Unwillens, die Kontrolle über sich ergehen zu lassen, und bei dem für die Beamten am nächsten liegenden Diebstahls- und Raubverdacht war es dann nur konsequent, der Kontrolle Ihrer Identität noch eine solche Ihrer Kleider und Taschen folgen zu lassen.

Aufgrund dieser Überlegungen gelange ich zum Schluss,

- es hätten genügend auslösende Momente bestanden, Sie am Rennweg zwecks Vornahme einer Personenkontrolle anzuhalten, und
- es habe unter den konkreten Umständen zur fraglichen Zeit an jenem Ort hinreichend Anlass bestanden, der Kontrolle Ihrer Identität noch eine solche Ihrer Kleider und Taschen (auf Waffen und Diebesgut) folgen zu lassen.

Es genügt eben - sich dies bewusst zu machen, tun Sie gut daran - an gewissen Orten, in gewissen Situationen und zu gewissen Zeiten nicht, ein unbescholtener Bürger zu sein, sondern man muss sich gegenüber der Polizei gegebenenfalls auch als solcher ausweisen können.

3. *Missglückte polizeiliche Vorhaltung*

Worte können bekanntlich ebenso sehr verletzen wie Taten. Der nachstehende Fall mag als Beispiel für viele - und keineswegs polizeispezifische - stehen, wo achtlos hingeworfene oder gar humorvoll gemeinte Gesprächsbrocken infolge ihrer Besetzung mit rassistischen Widerhaken den Adressaten im Halse steckenbleiben. Gehen sie dann noch von einem mit staatlichem Imperium versehenen Polizeibeamten aus, so wecken sie leicht und wohl meist zu Unrecht den Verdacht, der Beamte lasse

sich in seinem Verhalten von sachfremden, diskriminatorischen Überlegungen leiten.

Sachverhalt

Der Inhaber eines Malergeschäfts mit Angestellten verschiedener Herkunft und Nationalität berichtet dem Ombudsmann in der Sprechstunde, sein Geschäft habe unlängst im Quartier eine Fassade zu reinigen gehabt. Mit dieser Arbeit sei sein jugoslawischer Mitarbeiter P betraut gewesen. Die bei solchen Arbeiten zum Einsatz gelangenden Reinigungsgeräte machten einen ihrer Grösse und Funktion entsprechenden Lärm und dürften daher nach der Lärmschutzverordnung zwischen 12 und 14 Uhr nicht verwendet werden. P habe beflissen und weit in die Mittagszeit hinein seinen Job verrichtet, sei sich dabei aber keines Unrechts bewusst gewesen. Ein Beamter der Stadtpolizei Zürich habe sich zu diesem Zeitpunkt vor Ort auf einem Kontrollrundgang befunden. Er habe P richtigerweise auf die Tatsache hingewiesen, dass Lärmemissionen der von ihm verursachten Art nach der Lärmschutzverordnung um 12.40 Uhr nicht mehr zulässig seien. Dass der Beamte dies getan habe, sei absolut korrekt, nur wie er es getan habe, sei seines Erachtens fragwürdig. Er habe nämlich den Arbeiter gefragt, ob ihm die Lärmschutzverordnung der Stadt Zürich nicht bekannt sei. «Nein», habe dieser geantwortet, worauf ihn der Polizist gefragt habe, wie lange er denn schon in der Schweiz sei. P habe geantwortet: «16 Jahre». Darauf der Polizist: «Jetzt haben Sie mir aber eine jugoslawische Antwort gegeben!» «Wie soll ich das verstehen?», habe P gefragt. Des Beamten Antwort: «Sie haben mich angelogen».

Anschliessend habe P den Polizisten zu überzeugen versucht, dass er die Lärmschutzverordnung trotz seiner langen Anwesenheit in unserem Land tatsächlich nicht kenne. Und das sei ja in seinem im allgemeinen eher stillen Metier und angesichts des Umstandes, dass er selbst, der Patron, diese Verordnungsregelung ebenfalls nicht gekannt habe und seine Crew darüber hätte orientieren können, auch nicht so erstaunlich.

Dem Besucher geht es, wie er betont, mit dem Vortrag dieser gewiss keine gravierende rassistische Entgleisung darstellenden Begebenheit auf keinen Fall darum, den beteiligt gewesenen Beamten «in die Pfanne zu hauen», denn er könne wohl als Beispiel für viele Bewohner stehen, die sich, sei's aus Gedankenlosigkeit oder aus einer Anwendung verunglückten Humors heraus zu solchen Äusserungen hinreissen lassen. Er möchte vielmehr sensibilisieren, bewusst machen, dass durch solche Bemerkungen, wenn auch unbewusst und ungewollt, Kränkungen, ja gar Verletzungen zugefügt werden können.

Abklärungen und Ergebnis

Der Ombudsmann bittet die Stadtpolizei unter Hinweis auf des Malermeisters Anliegen, nicht den Urheber der Äusserung, sondern die Äusserung selbst zu beurteilen und sie zum Anlass für einen Bewusstwerdungs- und Edukationseffekt zu nehmen, um eine kurze Vernehmlassung. Er bringt im Gesuch zum Ausdruck:

Was meine einstweilige Meinung anbetrifft, so ginge ich mit dem Geschäftsleiter davon aus, bei der in Frage gestellten Bemerkung des Beamten handle es sich nicht um eine grobschlächtige rassistische Entgleisung, wohl aber um eine unbedacht hingeworfene Äusserung, die durch die Verknüpfung von Unaufrichtigkeit mit der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Land einem Vertreter dieses Landes in ähnlicher Weise unter die Haut gehen kann wie etwa die das nicht ganz lupenrein empfundene Verhalten eines Türken charakterisierende Bemerkung, da habe er wohl etwas «getürkt».

In ihrer Stellungnahme bringt die Stadtpolizei zum Ausdruck, auch nach freimütigem Eingeständnis des betroffenen Beamten handle es sich bei dessen Bemerkung um eine solche, die angesichts ihrer Spitze gegen Angehörige eines bestimmten Staates oder einer Weltgegend besser unterblieben wäre. Dies, obwohl der Beamte die Angelegenheit nicht mit Bierernst, sondern eher von der saloppen Seite anzugehen gedachte und daher bedaure, damit ins Fettnäpfchen getreten zu sein. Das habe er dem Geschäftsleiter in einem Telefongespräch, in welchem er sich für die unglückliche Äusserung entschuldigt habe, klar zu machen versucht, aber offenbar nicht mit dem Erfolg einer nachhaltigen Beilegung der Angelegenheit. Dem Wunsch des Geschäftsleiters entsprechend werde das Vorkommnis dem Ausbildungschef der Stadtpolizei anonymisiert zur Kenntnis gebracht, um es für die Rassismus-Sensibilisierung und -Bekämpfung im städtischen Polizeikorps fruchtbar zu machen.

Dem Ombudsmann bleibt aufgrund dieser einsichtsvollen polizeilichen Konfliktbereinigung nurmehr, gegenüber dem Malermeister seiner Hoffnung Ausdruck zu geben, es sei ihm, seiner Belegschaft und vor allem Herrn P dank dieser Art der Aufarbeitung einer sublimen, aber mit ihrer Offenlegung vielleicht gerade deshalb bewusstseinsschärfenden verbalen Entgleisung möglich, sie ad acta zu legen. Das wird vom Malermeister gerne bestätigt.

4. Imageschädigende Fahrausweiskontrolle

Sachverhalt

Der dem Ombudsmann aus der Zeit seiner Tätigkeit in der Bundesverwaltung bekannte Schweizerische Botschafter in Grossbritannien übermittelt ihm ein Beschwerdeschreiben eines in Zürich in eine Fahrausweiskontrolle geratenen irländischen Touristen, dem von den kontrollierenden VBZ-Bediensteten übel und in einer der Tourismusförderung und Imagewerbung unseres Landes in Grossbritannien äusserst abträglichen Weise mitgespielt worden sei. Obwohl dieser einen «Swiss Pass» besessen habe, sei er auf einer Tramfahrt von einem halben Dutzend Kontrolleuren umringt, nach Fahrausweis und Pass befragt, dann mangels gültigen Fahrausweises zur Bezahlung einer Gebühr von 50 Franken genötigt und schliesslich ohne Rückgelderstattung auf die bezahlten 60 Franken aus den Fängen der Kontrolleure entlassen worden. Der Botschafter lässt den Ombudsmann wissen, sein für Handelsangelegenheiten zuständiger Mitarbeiter habe dem Betroffenen einstweilen das Bedauern der Botschaft über die ihm zuteil gewordene Behandlung ausgedrückt, und bittet um Veranlassung, dass dieser Vorfall nachträglich abgeklärt und dem Beschwerdeführer zumindest die erlegte Gebühr und das Rückgeld erstattet werde. Offenkundig verärgert über das Vorgefallene fügt er seinem Schreiben handschriftlich bei: «ich erwarte persönlich eine sehr genaue Abklärung dieser unglaublichen Angelegenheit».

Abklärungen

Wegen der internationalen Implikationen dieser Beschwerde und weil das Übermittlungsschreiben der Botschaft in Kopie unter anderem auch an das Präsidialdepartement gegangen war, hält es der Ombudsmann für richtig, die Angelegenheit mit der Bitte um Abklärung und Stellungnahme an das Departement der Industriellen Betriebe heranzutragen. Im Vernehmlassungsgesuch bringt er zum Ausdruck:

Sollte sich die Angelegenheit abgespielt haben wie vom betroffenen Touristen geschildert - und angesichts der besonnenen Art seiner Schilderung könnte einiges dafür sprechen - so käme man meines Erachtens nicht umhin, von einem «dicken Hund» zu sprechen, den die involvierten VBZ-Bediensteten hier von der Leine gelassen haben. Nicht nur sah sich der verduzte Mann angesichts seiner zunächst unklaren Fahrausweissituation offenbar gleich von sieben «ticket-inspectors» umringt, diese nahmen ihm trotz Besitzes eines - am 12. Februar zweifelsfrei noch gültigen - «Swiss Pass» (gegen Quittung für Fr. 50.--) die Gebühr für Fahren ohne gültigen Fahrausweis ab und behielten offenbar gleich auch noch das Wechselgeld (vermutlich von drei 20er-Noten) für sich. Könnte man den involvierten Bediensteten bezüglich des Gebühreninkassos bei viel Wohlwollen allenfalls noch eine «culpa in instruendo» seitens ihrer Vorgesetzten zugute halten (in einem Tourismusland wie der Schweiz sollten Existenz und Reichweite des «Swiss Pass» dem Kontrollpersonal der Verkehrsbetriebe freilich bekannt sein), so gibt es bezüglich der Wechselgeld-

vereinnahmung meines Erachtens keine am Widerrechtlichkeits-, ja gar Strafbarkeitsvorwurf vorbeiführende Rechtfertigung. Offenbar konnte sich auch die vom Touristen im Anschluss an den Zusammenprall mit den VBZ-Bediensteten im Kantonspolizeiposten Hauptbahnhof aufgesuchte Beamtin des Eindrucks nicht erwehren, dass hier einem Touristen Unrecht angetan worden sein könnte.

Sollten sich die Vorwürfe des Touristen auf der ganzen Linie als begründet erweisen, so stände es den VBZ meines Erachtens wohl an, dem Mann die gesamten Auslagen samt einer gehörigen Entschuldigung und - why not? - einer irgendwie gearteten Entschädigung für seinen getrübtten Zürich-Aufenthalt zu erstatten. VBZ-intern wären aus diesem Vorfall darüber hinaus die erforderlichen Lehren und gegenüber den involvierten Bediensteten gegebenenfalls auch Sanktionen in Erwägung zu ziehen.

Sollten sich des Mannes Vorwürfe als nicht oder bloss teilweise begründet herausstellen, so wäre ich selbstverständlich gerne (und insoweit erleichtert) bereit, die Dinge gegenüber Beschwerdeführer, Schweizerischer Botschaft und Schweiz Tourismus ins richtige Licht zu rücken.

Ergebnis

Die vom Departement mit der Abklärung der Angelegenheit beauftragten Verkehrsbetriebe - unangenehm überrascht vom Rapportierten offensichtlich auch sie und bestrebt, begangenes Unrecht wiedergutzumachen und das angekratzte Image aufzupolieren - nahmen die Beschwerde zum Anlass, dem Touristen in einem direkten Brief spontan ihre Zerknirschtheit über das wenngleich von einigen Unklarheiten durchsetzte Vorgefallene auszudrücken, ihn um Entschuldigung und Bekanntgabe seiner Bankverbindung zur Vergütung seiner Auslagen zu bitten und dem Brief ein kleines Präsent von Zürich zur Aufhellung seiner verdüsterten Erinnerung an die Limmatstadt beizufügen.

Dem Ombudsmann liessen die Verkehrsbetriebe Kopie ihrer Reaktion gegenüber dem Touristen samt einlässlicher Stellungnahme zum Vorgefallenen zukommen. Darin bekundeten sie Verständnis für den Eindruck eines der hiesigen örtlichen und verkehrsbetrieblichen Verhältnisse und der deutschen Sprache unkundigen Touristen, durch eine von sieben Beamten durchgeführte Schwerpunktkontrolle mit Sanktionsfolgen recht eigentlich überfallen, genötigt und ausgeplündert worden zu sein. Zwar habe die Untersuchung infolge Abwesenheit verschiedener Beteiligter noch keine Erklärung für die rätselhafte Wirkungslosigkeit des zweifellos gültig gewesenen «Swiss Pass» - ob er den Kontrollbeamten eventuell vom Inhaber, aus welchen Gründen auch immer, gar nicht vorgezeigt worden sei? - zu liefern vermocht; man werde aber den

Vorfall in den nächsten Tagen mit der gesamten Kontrollequipe zu rekonstruieren versuchen, um ihn vielleicht doch noch zu enträtseln, um Lehren daraus zu ziehen und gegebenenfalls Sanktionen zu ergreifen. Denn Vorkommnisse dieser Art seien selbstredend dem guten Image der VBZ Züri-Linie alles andere als förderlich.

Der Ombudsmann, sehr befriedigt von dieser spontanen und zuvorkommenden Aufarbeitung der Angelegenheit, orientiert den schweizerischen Botschafter darüber und teilt dem betroffenen Irländer mit:

Knowing that your unpleasant experience can not easily be forgotten, I still hope that our way of taking care of this matter will encourage you to return to Switzerland and to Zurich in order to explore all its beautiful and delightful sights. I would be very glad to welcome you in Zurich not in my function as complaint-handler, but as one of the numerous friendly and conciliant citizens of this town.

Auch in der Botschaft in London schien man vom Complaint-handling bezüglich dieser stadtzürcherischen «maladministration» (so die Bezeichnung des Kristallisationspunkts für die Aktivität der britischen Ombudsleute) angetan zu sein, teilte doch der Botschafter abschliessend mit:

Über die Art und Weise, wie Sie und die VBZ sich dieses Falles angenommen haben, bin ich sehr erfreut und möchte sie als Schulbeispiel des vorbildlichen und konziliannten Umgangs mit - zu Recht oder Unrecht - unzufriedenen Kunden bezeichnen.

Sie dürfen gewiss sein, dass Herr G mit der Schweiz und der Stadt Zürich als Feriendestination wieder versöhnt ist, unser Land erneut besuchen und darüber in seinem Umfeld auch Positives berichten wird.

Meinerseits möchte ich Ihnen und auch der Direktion der Verkehrsbetriebe Zürich persönlich dafür danken, dass Sie diese Botschaft bei einer ihrer wichtigsten Aufgaben, der Förderung des Images der Schweiz, so wirkungsvoll unterstützt haben.

II. Lärm, soweit das Ohr reicht!

Wohl gibt es bezüglich der Lärmbelastung in Zürichs Quartieren, Strassen und Häusern beträchtliche Unterschiede. Eigentliche Oasen der Stille können sich die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Stadt aber so gut wie nirgends mehr erfreuen. Ist es nicht Verkehrs- oder Baulärm, der ihnen das Leben am Arbeits- oder Wohnort erschwert, so sind es in zunehmendem Masse Emissionen des liberalisierten Gastgewerbes oder der in den letzten Jahren in wachsender Zahl bewilligten Indoor- und Openair-Veranstaltungen, und wo keine solch externen Einwirkungen dem Ruhebedürfnis abträglich sind, können ausdrucksstarke nachbarliche Wohn-, Medienkonsum- oder Musiziergewohnheiten die Lebensqualität beeinträchtigen. Ja selbst die von weiten Teilen der Bevölkerung zum festen Tagesablauf gehörenden und von vielen Menschen als wohlklingend empfundenen Kirchenglockenschläge können von Bewohnern nahegelegener Häuser zu gewissen Zeiten als störend empfunden werden.

Bei Beschwerden über Lärmbelästigungen betrachtet es der Ombudsmann jeweils als seine Aufgabe, die von den Gerichten gestützt auf das Umweltschutz- und das Nachbarrecht in themenverwandten Bereichen vorgenommene Grenzziehung zwischen hinzunehmenden und übermässigen akustischen Einwirkungen aufzuzeigen, bei unerträglich empfundenen auf Möglichkeiten behördlichen Beistands oder Einschreitens hinzuweisen, allenfalls amtliche Lärmbegrenzungsmassnahmen auch von sich aus anzuregen oder in die Wege zu leiten.

5. Geräuschvolle Veranstaltungen in der Zürcher Saalsporthalle

Sachverhalt

Aufgeschreckt durch Pressemeldungen über die bevorstehende Wiederkehr einer ihnen aus dem Vorjahr als besonders lärmintensiv in ungunstiger Erinnerung gebliebenen Breakdance-Veranstaltung in der Zürcher Saalsporthalle, bestürzten Bewohner der dieser Halle bis auf etwa 80 Meter nahe kommenden Wohn- und Geschäftsüberbauung «Brunaupark» zahlreiche polizeiliche und zivile Dienststellen der Stadtverwaltung in der Absicht, die Zweckwidmungskonformität von Veranstaltungen dieser Art für eine Saalsporthalle zu problematisieren, die Lärmschutzverordnungstreue der Stadt als Herrin über die Nutzung der Halle auf den Prüfstand zu heben und wegen der von dieser Veranstaltung mit Sicherheit zu erwartenden massiven Nachtruhestörungen ein behördliches Interdikt zu erwirken. Um die ihnen nicht verborgen gebliebenen Diskordanzen in den Antworten der angegangenen Verwaltungsinstanzen bewohnerfreundlich ausmerzen zu lassen und ihrem Sturm auf die Stadt-

verwaltung zusätzliche Schubkraft zu verleihen, gelangen die Bewohner auch noch mit einer Beschwerde an den Ombudsmann, in der sie eine Zweckentfremdung der Saalsporthalle durch Vermietungen für solche Anlässe und mangelnde Bereitschaft der Stadt geltend machen, der Lärmschutzverordnung gegenüber verletzenden Veranstaltern hinreichend und dezidiert Nachachtung zu verschaffen.

Abklärungen

Der Ombudsmann sucht zunächst nach amtlichem Schriftgut, aus welchem Zweckbestimmung und Nutzung der Halle hervorgehen, lässt sich ab Internet den Hallen-Veranstaltungskalender ausdrucken, nimmt sodann von der Halle und ihrer näheren Umgebung einen Augenschein und ersucht schliesslich die Bau- und die Lärmschutzpolizei telephonisch um zusätzliche beurteilungsrelevante Aufschlüsse und Unterlagen, insbesondere betreffend die Gebäudehülle der Saalsporthalle, bautechnische Auflagen zu ihrer Nutzung und Ergebnisse bisheriger Lärmmessungen bei früheren lärmintensiven Anlässen. Gestützt auf die gesamten Informationen erstattet er den Bewohnern, der Stadtpolizei und dem Schul- und Sportdepartement folgenden

Bericht:

Bei der einstweiligen Beurteilung des «Nutzungs-Streubereichs» der Saalsporthalle hat man sich von folgenden Gesichtspunkten leiten zu lassen:

- Es entspricht dem erklärten und, denkt man an die vielfältigen Nutzungsbedürfnisse der Bevölkerung, gewiss auch legitimen Willen des Stadtrates und seiner Departemente, die städtischen Gebäude und Anlagen im Rahmen ihrer Zweckbindung und des rechtlich und faktisch Möglichen intensiv zu nutzen. Es kann daher dem städtischen Sportamt grundsätzlich nicht verübelt werden, wenn es danach trachtet, die städtischen Sportanlagen und mit ihnen insbesondere auch die Saalsporthalle einer möglichst intensiven Nutzung zuzuführen.
- Es entspricht aber einem ebenso legitimen Interesse namentlich der benachbarten Bevölkerung, dass sich die Belegung und Nutzung der (Schul- und Sport-)Anlagen im Rahmen der Zweckbindung und der allgemeinen Gesetzgebung, insbesondere jener über den Umwelt-, namentlich Lärmschutz, das Gast-, Unterhaltungs- und Marktgewerbe, die Feuerpolizei und den Strassenverkehr hält. Die für die Belegung zuständigen Instanzen haben sich die Zweckbindung der Anlagen und die veranstaltungsrelevanten Gesetzgebungen bei der Prüfung von Gesuchen als Randbedingungen stets vor Augen zu halten und dürften daher keine Nutzungen bewilligen, die der Zweckbindung der Anlage nach Widmung

und baulicher Ausgestaltung offensichtlich widersprüchen oder von denen (z.B. aufgrund von Erfahrungen aus früheren gleichen oder vergleichbaren Veranstaltungen) mit Sicherheit oder an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Verstösse gegen die erwähnten Gesetzgebungen zu erwarten wären. Der Bewilligung solch evident zweckfremder und/oder potentiell rechtswidriger Nutzungen hätten, gedächte man ihnen eine bestehende ältere Anlage mit einer gewissen Regelmässigkeit zu erschliessen, demokratisch hinreichend legitimierte Grundsatzentscheide über eine Zweckerweiterung und jedenfalls rechtsbruchfrei zweckerweiterungsermöglichende Bau-, insbesondere Lärmdämmungs-massnahmen voranzugehen; Sanierungsmassnahmen «post festum», d.h. die blosser Absicht, künftige von solch emissionsträchtigen Nutzungen zu erwartende Rechtsverletzungen (gelegentlich) mit baulichen Massnahmen auszuschliessen, vermöchte nicht zu genügen.

- Vor eine derart aufrüttelnde, prohibitive Massnahmen gebietende Situation scheint mir die Bewilligungsinstanz aber nach den vorliegenden Informationen über
 - allfällige der Saalsporthalle auferlegte Nutzungsbeschränkungen
 - die Ergebnisse und die Aussagekraft von Emissionsmessungen anlässlich früherer lärmintensiverer Nutzungen und über
 - Art und Zahl der bevorstehenden Veranstaltungen mit höherem Emissionspotential

(noch) nicht gestellt zu sein. Zwar fand ich bisher nicht die Zeit, anhand der auf die Sechzigerjahre zurückgehenden Saalsporthallen-Kreditvorlage abzuklären, ob dieses Bauvorhaben Gemeinderat (und Stimmberechtigten) seinerzeit mit einer seinen Namen «Zürcher Sporthalle» reflektierenden, für seine Annahme oder Ablehnung entscheidungsrelevanten (und auch seine bauliche Ausgestaltung determinierenden) Zweckbindung und Nutzungsbegrenzung präsentiert worden ist, von der ohne späteren erweiternden Grundsatzentscheid nicht bedenkenlos abgewichen werden dürfte. Hingegen lassen schon die «Richtlinien für die Belegung und Benützungsgebühren der Zürcher Sporthalle» vom 28. Dezember 1972 (BS Stadt Zürich 1893 - 1974, Bd. 2, S. 240ff.), wenn auch in etwas verhüllter Form, erkennen, dass diese Anlage wohl von Anbeginn weg in beschränktem Masse auch sportfremden Zwecken dienstbar gemacht werden wollte:

I. Richtlinien für die Belegung

6. Nicht zur Verfügung gestellt werden kann die Zürcher Sporthalle für Ausstellungen, Einquartierungen, sportfremde Veranstaltungen, Bankette, politische Veranstaltungen usw., sofern solche mit sportlichen Anlässen kollidieren würden.

Eine solch erweiterte und gegebenenfalls auch lärmintensivere Veranstaltungen einschliessende Nutzung brauchte im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Halle auch kaum Bedenken geweckt zu haben, stand doch die Halle damals buchstäblich noch «auf der grünen Wiese», fernab von Wohn- und Geschäftshäusern. Freilich verfügten die Veranstalter musikalischer oder musikalisch unterlegter sportlicher Darbietungen damals auch noch nicht über die heute übliche dezibelstarke Elektronik. Aufgrund von Messungen anlässlich des Bloodhound-Konzerts vom 16. Februar 2000, an dem solche Elektronik mit Bewilligung zum Einsatz gelangte, musste nun von der Lärmbekämpfungsstelle der Stadtpolizei Zürich festgestellt werden, der Belastungsgrenzwert von 93 Dezibel (A) gemäss Schall- und Laserverordnung sei bei einem über eine Stunde gemittelten Wert von 91,3 Dezibel (A) zwar eingehalten worden, die Musik, insbesondere ihr Bassanteil, sei im Freien aber gut wahrnehmbar und daher dem Ruhebedürfnis der Anwohnenden möglicherweise abträglich gewesen (Mitteilung an das Sportamt vom 22.2. und an den Ombudsmann vom 3.5.2000). Da die Halle heute nord-/nordwestseitig bis auf etwa 80 m an eine Wohn-/Geschäftshauszone herangerückt ist und ihre Nutzung seither wohnqualitätsrelevant geworden ist, steht diese meines Erachtens bis zu einer (vorgesehenen) Hallenrenovation unter den Geboten erhöhter Aufmerksamkeit, Sensibilität, Kontrollbereitschaft und Rücksichtnahme seitens der städtischen Bewilligungsinstanzen und der Veranstalter, aber auch einer gewissen (beschränkten) Toleranz seitens der Anwohnerschaft. Zur Ablehnung von Bewilligungsgesuchen müsste/dürfte beim gegenwärtigen Stand der Akustikmessungen bezüglich Veranstaltungsvorhaben geschritten werden, von denen vorweg und mit hinreichender Sicherheit anzunehmen ist, dass sie ohne unzumutbare Lärmbelastungen für die Nachbarschaft nicht über die Bühne gehen werden. Andere Vorhaben wären unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit von Nutzungsbeschränkungen zu bewilligen, freilich unter einschränkenden, die nachbarlichen Interessen in billiger Weise berücksichtigenden Bedingungen und Auflagen, deren Einhaltung gleich dem Emissionsvolumen von den Polizeiorganen zu kontrollieren und gegen deren Missachtung in gleicher Weise wie gegen lärm-mässige Übermarchungen einzuschreiten wäre.

Soweit ich, auch in einem kurzen Gespräch mit der Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements, Frau Stadträtin Monika Weber, feststellen konnte, scheinen die in die Hallennutzungsproblematik involvierten städtischen Or-

gane diese Sicht der Dinge zu teilen und gewillt zu sein, die ihnen je nach ihrer Zuständigkeit zufallende Teilverantwortung dezidiert und koordiniert wahrzunehmen. So liess mich der Chef der Gewerbepolizei, welcher die Lärmbekämpfungsstelle zugeordnet ist, in der erwähnten Stellungnahme vom 3. Mai unter anderem wissen:

... Zur weiteren Abklärung der schalltechnischen Gegebenheiten der Saalsporthalle sind vorläufig für das am 27. Mai 2000 vorgesehene und durch die Verwaltungspolizei bewilligte Konzert weitere Schalldruckpegelaufzeichnungen, nach Möglichkeit in der Wohnung der Beschwerdeführenden ... geplant. Aufgrund dieser Ergebnisse sollten wir dann in der Lage sein, die Tauglichkeit der Saalsporthalle für Veranstaltungen dieser Art abschliessend zu beurteilen.

Diese bedachtsame Haltung scheint mir kaum anfechtbar zu sein und ich kann mir auch schwerlich vorstellen, dass einem Anfechtungsverfahren beim gemeindeaufsichtsführenden Bezirksrat angesichts der heute noch unzureichenden Lärmmessergebnisse mit einem superprovisorischen Veranstaltungsinterdikt Erfolg beschieden wäre.

Behördliche Problemnachbearbeitung

- Im Nachgang zum ombudsmännischen Bericht liess die Vorsteherin des Polizeidepartements den beschwerdeführenden Brunaupark-Bewohnern eine die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit der Stadtbehörden und die Rahmenbedingungen bei Bewilligung und Ablauf von Saalsporthalle-Veranstaltungen klärende Stellungnahme zukommen, in der sie unter anderem festhielt:

... Damit dem Problem lärmemissionsstarker Veranstaltungen gezielt und koordiniert begegnet werden kann, wurde anlässlich einer Besprechung von Sportamt und Verwaltungspolizei u.a. vereinbart, in der Saalsporthalle bis zum Abschluss einer wirksamen Sanierung jährlich nur noch vier Konzerte abhalten zu lassen, und zwar bis längstens 22.00 Uhr (Winterzeit) und 23.00 Uhr (Sommerzeit). Die Bewilligungspraxis richtet sich somit nach der Lärmschutzverordnung der Stadt Zürich. ...

Gehen bei der Stadtpolizei berechnete Lärmklagen ein oder wird anlässlich von Kontrollen festgestellt, dass unzumutbare Lärmimmissionen verursacht werden, sind die Polizeiangehörigen angehalten, gestützt auf die geltenden Erlasse einzuschreiten. Bewilligungen einer (ändern) Verwaltungsabteilung und die Örtlichkeit der Grenzwertüberschreitungen - im vorliegenden Fall das Areal der Saalsporthalle - ändern an dieser Tatsache nichts. Dem Sportamt unterliegt grundsätzlich nur die Vermietung der Halle und des dazugehörenden Grundes.

- Mit Weisung vom 12. Juli 2000 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Bewilligung eines Objektkredits zur Sanierung und Erweiterung der Saalsporthalle, die er einleitend mit den aus der vielfältigen Nutzung sich er-

gebenden, der Nachbarschaft nicht weiter zumutbaren Lärmbelastungen begründete.

Der Gemeinderat stimmte der Vorlage am 13. September 2000 zu.

- Mit einer Interpellation und einem Postulat *Virag Jansen* vom 4. April 2001 wird der Stadtrat um Aufschlüsse über das der Hallensanierung zugrunde liegende Lärmschutzkonzept, die der Halle zugedachten künftigen Verwendungszwecke und die zur Einhaltung der Lärmschutzvorschriften vorgesehenen zeitlichen Nutzungsbegrenzungen gebeten.

6. Lärmemissionen von Festveranstaltungen und Gastwirtschaftsbetrieben

Anzeichen dafür, dass mit den von Festveranstaltungen und Gastwirtschaftsbetrieben ausgehenden Lärmbelastungen eine für die Wohnbevölkerung verschiedenenorts kritische Grenze erreicht sein könnte, mehrten sich im Berichtsjahr auch auf der Ombudsstelle. Die nachstehenden zwei Fälle stehen als Beispiele für viele weitere.

a) im Langstrassenquartier

Sachverhalt

Frau H, Eigentümerin eines nahe beim Helvetiaplatz gelegenen Mehrfamilienhauses, beschwert sich über die mit dem ständig zunehmenden Fest- und Vergnügungsbetrieb in jenem Quartier verbundenen Lärmmissionen. Diese setzten die Wohnqualität in den betroffenen Häusern derart herab, dass ihr die Mieter davonlaufen würden und sie Mühe habe, die Wohnungen wieder zu vermieten. Selber dort wohnhaft, könne sie die Fluchtbewegungen ihrer Mieter nachempfinden, leide sie doch mit ihnen unter dem «fürchterlichen Saulärm», welcher im Sommerhalbjahr von den fast pausenlos ablaufenden Fest- und Openairkinoveranstaltungen und dem Betrieb in Konzertlokalen, Sexshops und zahllosen Beizen ausgehe. Ihre wiederholten Hilferufe an die städtischen Polizeiorgane hätten ausser freundlichen schriftlichen Echos bisher nichts gefruchtet.

Abklärungen

Aus der ihm von der Beschwerdeführerin überlassenen, grossenteils auf Vorjahresverhältnisse zurückgehenden Korrespondenz mit Stadtpolizei und Polizeidepartement vermag sich der Ombudsmann keinen Reim auf Gravität und Ausdauer des aktuellen und bevorstehenden Störpotenzials rund um die betroffene Liegenschaft zu machen. Handelt es sich bei dieser Beschwerde, so fragt er sich, um das Wiederaufflammen eines ob früherer lärmgefüllter Nächte entstandenen Unmuts angesichts einer bevorstehenden neuen Lärmbelastung, der post festum wie ein Strohfeuer wieder in sich zusammensacken würde? Oder ist sie als Aufschrei aus der Anwohnerschaft über eine Übersättigung mit lärmintensiver Betriebsamkeit in der dortigen Vergnügungsmeile, also über ein siedlungsstrukturelles Problem zu werten?

Die mit dieser Frage konfrontierte Lärmbekämpfungsstelle der Stadtpolizei bekundet viel Verständnis für die Bedrängnis von Frau H. Zuzolge der Vielzahl der von der Stadt für Helvetiaplatz und Kanzleiareal bewilligten Festveranstaltungen und der Konzentration von Unterhaltungs- und Gastgewerbebetrieben mit ihren verlängerten Öffnungszeiten hätten die Bewohner jener Gegend tatsächlich überdurchschnittliche und in den Sommermonaten zur Dauerbelastung tendierende Lärmfrachten auszuhalten.

Aktionsradius und Instrumentarium der Polizeiorgane zu ihrem Schutz seien aber begrenzt und vermöchten namentlich nicht über Nacht eine spürbare Entlastung herbeizuführen. Die Polizeidepartementsvorsteherin habe die Anwohner ausdrücklich zu Reklamationen gegen Lärmbelästigungen aufgefordert, um das Störpotenzial nach Quellen, Modalitäten und Dauer quantifizieren und lokalisieren zu können. Während der vergangenen Monate habe die Stadtpolizei Lärmmessungen durchgeführt, deren Ergebnisse aber häufig zu wenig schlüssig gewesen seien als dass gestützt darauf gezielte Reduktionsmassnahmen hätten ergriffen werden können. Immerhin seien Öffnungszeiten-Erstreckungsgesuche einiger Lokale, deren Emissionen nach den Messungen eindeutig übermässig gewesen seien, abgewiesen worden. Um Lärmbekämpfung gezielter und verlässlicher betreiben zu können, würden die Messungen während eines Jahres weitergeführt und insofern auch verfeinert, als fortan nicht mehr nur die Dezibelzahl, sondern die Dynamik des Lärms erfasst werden soll. Ein Übermass an Lärm lasse sich leider nicht mit derselben Leichtigkeit und Evidenz feststellen und bekämpfen wie das Überfahren eines Rotlichts oder einer Sicherheitslinie. Schnelle Entlastungen könnten den Anwohnern von solch technisch anzugehenden Emissionsproblemen nicht in Aussicht gestellt werden. Kürzerfristig entlastend könnte sich ein bei der Verwaltungspolizei in Bearbeitung befindliches Konzept zur Reduktion von Openair-Veranstaltungen an lärmempfindlichen Orten auswirken. Aber alles in allem seien Lärmbekämpfung und Lärmschutz

Aufgaben, deren Früchte den Lärmgeplagten im allgemeinen erst nach längerem Reifeprozess in den Schoss fielen.

Ergebnis

Von diesen Aufschlüssen ernüchtert, aber überzeugt, dass die Krux der Lärmproblematik mehr in ihrer Fassbarkeit und Spannungslage zu grundsätzlich erlaubten und oft gar grundrechtlich geschützten Aktivitäten als in fehlender stadtbehördlicher und administrativer Problemsicht und Problemlösungsbereitschaft liegt, bleibt dem Ombudsmann nur, die Aufschlüsse mit dem Befund an Frau H weiterzuleiten, die Stadt kehre derzeit wohl das zum Schutz der lärmgeplagten Anwohner Mögliche und Zumutbare vor.

b) im Gebiet des Zürcher Zoos

Wer dächte, auf der Zürcher Allmend Fluntern gebe es keine Lärm-Sünden, geht fehl, wie folgende Eingabe zeigt:

Sachverhalt

Der in der Nähe der Tramendstation Zoo wohnhafte L lässt der Ombudsstelle folgende als Beschwerde überschriebene Eingabe zukommen:

Gemäss unserem heutigen Telefonat möchte ich hiermit eine Beschwerde gegen die Bewilligung der Zoo-Party einreichen. Ebenfalls in die Beschwerde einbeziehen möchte ich die Bewilligung der provisorischen Parkplätze rund um die Tramstation Zoo.

Folgende Gründe veranlassen mich dazu:

Die mit der Party für die Anwohner verbunden gewesene Lärmbelästigung dauerte durchgehend von Freitag abend bis Sonntag abend. 48 Std. Lärm, nahe der Schmerzgrenze, sind selbst für tolerante Anwohner nicht akzeptabel. Selbst in den Industriezonen wurde das Benutzen von Lautsprechern im Freien nur bis 02.00 Uhr bewilligt. Es ist nicht einzusehen, weshalb ausgerechnet ein Wohnquartier dieser massiven Lärmbelastung ausgesetzt wurde.

Die provisorischen Parkplätze auf den Wiesen rund um die Tramstation Zoo bewirkten einen enormen zusätzlichen Lärm. Dies insbesondere durch den extremen Einsatz von Auto-Stereo-Anlagen. Dass die Zu- und Wegfahrt von den Parkplätzen mit entsprechendem Krach verbunden ist, versteht sich von selbst.

Leider ist die Zoo-Party nicht die einzige Belastung für die Anwohner. Die Gegend rund um den Zoo ist ganzjährig einem enormen Publikumsverkehr ausgesetzt. Der Strassenverkehr durch Zoobesucher ist, insbesondere an Wochenenden, immens. Die Lärmemissionen bewegen sich auch ohne

zusätzliche Anlässe auf hohem Niveau. Zahlreiche Veranstaltungen wie Sportfeste, Waffenläufe, American-Football-Trainings, Grümpelturniere, Aerobic mit Musik und weitere Fest- und Sportanlässe belasten die Anwohner.

Abschliessend bittet der Beschwerdeführer, die Eingabe zur Behandlung an die zuständige Stelle weiterzuleiten.

Diesem Anliegen und dem Umstand Rechnung tragend, dass die Eingabe die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Polizeidienststellen beschlägt, leitet der Ombudsmann die Beschwerde an die Vorsteherin des Polizeidepartements weiter, einerseits um sie von der Anwohnerreaktion auf die Festivitäten in Kenntnis zu setzen, andererseits um ihr Gelegenheit zur Abklärung und Stellungnahme zu geben. Im in Kopie auch an den Beschwerdeführer gehenden Überweisungsschreiben führt er aus:

Da den Amtsstellen Ihres Departements eine Schlüsselfunktion für Entstehung, Intensität und Begrenzung von Lärmquellen und Lärmbelastungen mancher der von oben erwähntem Bewohner aufgezählten und gerügten Arten zufällt, halte ich es für richtig, dessen Übermassbeschwerde zur Abklärung und Behandlung an Sie weiterzuleiten. Ich gebe mir dabei Rechenschaft, dass der Beschwerdeführer im Schnittpunkt von Anlagen und Raumnutzungen wohnhaft ist (Zoo, Sportanlagen, Schiessplatz, Tramverkehr, motorisierter Naherholungs- und Tangentialverkehr, ausgedehnter Parkraum), die auch ohne Festveranstaltungen zuweilen ein beträchtliches Immissionsvolumen bergen. Andererseits sind immissionsträchtige Grossveranstaltungen wie die Streetparade-Hotnight, von der die Zoo-Party Teil war, auch nicht Monat für Monat oder gar Samstag für Samstag wiederkehrende Anlässe.

Ergebnis

In einer von Verständnis für den Missmut des Beschwerdeführers über die partybedingten Zusatzlärmbelastungen zeugenden, aber gleichzeitig um Verständnis für den Ausnahmecharakter dieser Belastungen werbenden Stellungnahme markiert die Polizeidepartementsvorsteherin ihren Standpunkt, die Party sei als singulärer Festanlass im Jahre 2000 auf der Allmend Fluntern in klar umschriebenen polizeilichen Schranken bewilligt und Übermarchungen, soweit feststellbar, durch polizeiliche Interventionen begegnet worden. Dass nicht jedes Überborden der Festfreude habe unterdrückt werden können, sei angesichts der Begrenztheit der für Kontrollen und Disziplinierungen verfügbaren Polizeikräfte evident. Diese und die vom Festbetrieb betroffenen Bewohner müssten aber noch immer auf eine gewisse Rücksichtnahme und

Selbstdisziplin der Festbesucher vertrauen können, wie umgekehrt die Besucher auf eine gewisse Duldsamkeit der Anrainer müsssen zählen können.

Der Ombudsmann hat, wie er L wissen lässt, der rechtlich und kommunikativ gleichermassen überzeugenden Stellungnahme nurmehr beizufügen, die Aufrechterhaltung von Ordnung, Sicherheit und namentlich auch Ruhe, gehöre gewiss zu den traditionellen Objekten polizeilichen Schutzes, könne aber des Fortbestands eines intakten Bürgersinns in der zumal auch festenden Bevölkerung nicht entraten.

7. Verkehrs- und Baulärm bei Strassenbauarbeiten

Bei den durch die Strassenbauarbeiten direkt oder indirekt verursachten Lärmimmissionen handelt es sich um sogenannte «unvermeidbare» Immissionen, die von den Anwohnern grundsätzlich solange entschädigungslos hingenommen werden müssen, als sie nicht «übermässig» sind (vgl. die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 679/684 ZGB; ferner BGE 117 Ib 15 sowie 119 Ib 348 zur Anwendbarkeit der Immissionsgrenzwerte der eidg. Lärmschutzverordnung).

Die folgenden Fallbeispiele a) und b) illustrieren verschiedene aktuelle Behelligungen von Anwohnern entlang der Sihlhochstrasse, während das Fallbeispiel c) das *subjektive* Element des Lärms veranschaulicht. Was den einen wie Musik in den Ohren klingt, ist für die andern oft lästiger Schall. Was die Mehrheit der Bewohner kaum als Lärm wahrnimmt, kann einzelne Personen aus subjektiven Gründen empfindlich stören. Das Beispiel c) dokumentiert ferner die Beobachtung des Ombudsmannes, dass Personen in ruhiger Wohnlage im allgemeinen empfindlicher auf Lärmimmissionen reagieren als Personen, die sich ständig inmitten einer lärmigen Umgebung aufhalten.

a) Baumaschinenlärm

Sachverhalt

Die am Sihlhang jenseits des Bahnhofs Giesshübel wohnhafte Frau F beklagt sich beim Ombudsmann über den Lärm der Baumaschinen, die bei den Instandstellungsarbeiten an der Sihlhochstrasse eingesetzt werden. Sie wohne schon seit bald 50 Jahren am Sihlberg, mittlerweile allerdings hinter Schallschutzfenstern. Da der von den Baumaschinen herrührende Lärm unerträglich geworden sei, möchte sie zumindest wissen, wie lange die Bauarbeiten noch dauern und was vorgekehrt werde, um die Lärmimmissionen so gering wie möglich zu halten. Die Sihlhochstrasse, auf der täglich 50'000 Fahrzeuge verkehren, besteht aus der rund 1'500 Meter langen Hauptbrücke und den Auf- und Abfahrtsrampen mit einer Gesamtlänge von rund 1'000 Metern.

Abklärungen und Erledigung

Entgegen den Angaben von Frau F stellt sich bald heraus, dass die Instandsetzung der Sihlhochstrasse, einer Nationalstrasse, auch auf Stadtgebiet unter der Leitung des *kantonalen* Tiefbauamtes steht. Der Projektleiter der für die Sanierung der Sihlhochstrasse zuständigen Abteilung Brücken ist, wie er dem Ombudsmann erklärt, nicht ohne Verständnis für die Anwohner. Allerdings sei es nahezu unmöglich, die verschiedenen, einander widersprechenden Interessen unter einen Hut zu bringen. Während die einen eine möglichst kurze Bauzeit forderten, wehrten sich andere vehement gegen nächtliche Bauarbeiten. Offenbar sind Frau F die verschiedenen Rundschreiben der Baudirektion über die bevorstehenden Instandstellungsarbeiten und die entsprechenden Pressemitteilungen entgangen. Der Ingenieur lässt dem Ombudsmann zuhanded von Frau F eine detaillierte Dokumentationsmappe zukommen.

Der Ombudsmann leitet die Anwohnerinformationen an Frau F weiter, die auf diese Weise sowohl über Zeitplan und Ablauf der Bauarbeiten als auch über die vorgesehenen Verbesserungen bei den Lärmschutzwänden orientiert wird: Mit der Hochstrassen-Sanierung werden auch die Lärmschutzwände ersetzt (720 Meter), und Lärmschutzlücken werden geschlossen (730 Meter neue Lärmschutzwände). Nach den Vorarbeiten im Raum Sihlhölzli im Herbst 1999 haben die eigentlichen Instandstellungsarbeiten begonnen, die voraussichtlich bis Ende 2003, mit den Abschlussarbeiten bis Sommer 2004 dauern werden. Zur Einhaltung dieser Bauzeit ist es unumgänglich, einzelne Arbeiten im Schichtbetrieb, d.h. auch während der Nacht und an Wochenenden, auszuführen. Um die Lärmbelastung der Anwohner möglichst tief zu halten, werden direkt nach dem Erstellen der Randbrüstungen die neuen Lärmschutzwände montiert. Der Beschwerdeführerin werden weitere Rundschreiben in Aussicht gestellt.

Frau F, die sich in das Unvermeidliche schickt, bedankt sich bestens für die erhaltenen Auskünfte. Im Juni 2000 führte die Bauleitung sodann eine Anwohner-Baustellenbesichtigung durch. Inzwischen kann sich Frau F über folgende Medienmitteilung der Baudirektion vom Mai 2001 freuen:

Die Sanierung der Sihlhochstrasse in Zürich kommt schneller voran als geplant. Infolge guter Witterung und dank des grossen Einsatzes aller Beteiligten sind die Bauarbeiten gegenüber dem Bauprogramm im Vorsprung. Die Verkehrsumstellung für die letzte Bauphase ist bereits für Ende 2001 vorgesehen. Die Hauptarbeiten können voraussichtlich Ende 2002 vollendet werden (die Abschlussarbeiten bis im Sommer 2003). Die Sihlhochstrasse wird demnach ein Jahr früher als geplant in Stand gestellt sein.

b) Unzureichende Schallschutzwände?

Sachverhalt

Im August 2000 gelangt die Interessengemeinschaft Schutzwände Sihlhochstrasse IGSWSH an den städtischen Ombudsmann, weil sie die vorgesehene Ausführung der Schallschutzwände an der Sihlhochstrasse als unzureichend beurteilt. Sie sei, führt sie in ihrer Eingabe aus, vom kantonalen Tiefbauamt an die Stadt Zürich verwiesen worden. Die IGSWSH bemängelt insbesondere die geplanten 48 cm hohen, horizontal verlaufenden Lichtbänder, die auf 75 cm Höhe entlang der Fahrbahn in die Schallschutzwände eingefügt werden sollen. Sie befürchtet, die durchsichtigen Glasbänder würden die Anwohner nicht ausreichend vor Licht- und Lärmimmissionen des stadteinwärts strömenden Verkehrs abschirmen.

Abklärungen und Erledigung

Der Ombudsmann muss auch die IGSWSH nach Rücksprache mit der Abt. Brücken des kantonalen Tiefbauamtes auf die Unzuständigkeit des städtischen Ombudsmannes aufmerksam machen. Ausserdem sei, gibt er zu bedenken, zu berücksichtigen, dass nach abgeschlossenem Planaufgabeverfahren und unbenütztem Ablauf der Einsprachefrist (Art. 27 und Art. 27a - 27d des Nationalstrassengesetzes, SR 725.11) nur noch wenig Verhandlungsspielraum bestehe. Umso erfreulicher sei das Angebot des Projektleiters, mit der IGSWSH in einem persönlichen Gespräch Möglichkeiten eines Entgegenkommens zu erörtern.

c) Lärmimmissionen von umgeleiteten Bussen

Frau K wendet sich an den Ombudsmann, weil sie sich von den Lärmimmissionen der (infolge Bauarbeiten an der Mutschellenstrasse) über die Scheideggstrasse umgeleiteten VBZ-Busse der Linien 33 und 66 in ihrer Nachtruhe gestört fühlt. Eine der vorübergehenden Haltestellen befinde sich gegenüber ihrem Haus, wo Sie eine Parterre-Wohnung bewohne.

Die Stellungnahme der VBZ zu den anderthalb Jahre dauernden Bauarbeiten des städtischen Tiefbauamtes und weiterer Beteiligter an der Versorgungsinfrastruktur in der Mutschellenstrasse

«Durch die umfangreichen Baumassnahmen und die beschränkte Möglichkeit, Verkehr zuzulassen, müssen wir unseren Busbetrieb auf einer Umleitungsrouten führen. Da keine Fahrleitungen vorhanden sind, können wir nur auf Autobusse zurückgreifen. Mit der Einrichtung verschiedenster Haltestellen auf den Umleitungsstrecken tragen wir unserem Auftrag, die

Mobilität auch während der Bauphase aufrechtzuerhalten, Rechnung. Die provisorischen Halteorte wurden so gewählt, dass der Abstand zwischen den Haltestellen die beste Erreichbarkeit von allen Seiten bietet. Ebenso musste bei der Festlegung auf die Verkehrssituationen und Platzverhältnisse Rücksicht genommen werden.»

erachtet Frau K als unbefriedigend und fordert für ihre Unannehmlichkeiten eine Entschädigung.

Augenschein

Der Ombudsmann führt an der Scheideggstrasse einen Augenschein durch. Angesichts der gegebenen Umstände geht es dabei primär darum, abzuklären, ob die Stadt Zürich alle zumutbaren Massnahmen getroffen hat, um die durch die Bus-Umleitung entstehenden Lärmimmissionen so gering wie möglich zu halten. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob der Standort der Ersatz-Bushaltestelle tatsächlich der geeignetste ist oder ob ein noch besserer zur Verfügung stünde. Der Augenschein zeitigt folgendes Ergebnis:

Die innerhalb einer Tempo 30 - Zone gelegene Scheideggstrasse führt zweifellos durch ein sehr ruhiges Wohnquartier. Am Ende der Mutschellenstrasse besteht im Zusammenhang mit den Bauarbeiten stadteinwärts ein teilweises und ab Haus Nr. 189 ein generelles Fahrverbot für Motorfahrzeuge. Davon ausgenommen sind lediglich Zubringerdienste und VBZ-Busse. Dadurch werden die Bellaria- und die Scheideggstrasse vom Individualverkehr entlastet. Während des Augenscheins wird die Scheideggstrasse nur etwa alle 5 bis 10 Minuten von einem Auto befahren. Die VBZ-Busse der Linie 33 verkehren tagsüber alle 6 bis 8 Minuten, nachts alle 12 Minuten, diejenigen der Linie 66 nur vereinzelt. Ausserdem befahren die Busse die Scheideggstrasse nur in einer Fahrtrichtung, nämlich stadteinwärts (Einbahnverkehr).

Vom diesem Verkehr abgesehen sind während der Besichtigung nur die Geräusche stiller Gartenarbeiten in den umliegenden Häusern und das Zwitschern der Vögel wahrzunehmen. Der Augenschein ergibt sodann, dass die jetzige Ersatzhaltestelle ... optimal positioniert ist: Die Scheideggstrasse verläuft hier völlig geradlinig, ist übersichtlich und ohne Steigung. Dahinter folgen Biegungen und Abschnitte mit Gefälle. Ausserdem stehen überall Wohnhäuser; die Haltestelle an einen andern Ort versetzen hiesse lediglich, sie andern Anwohnern vor die Haustüre zu setzen...

Ergebnis

Der Ombudsmann muss Frau K nach einer Orientierung über das Augenscheinergebnis und die Rechtslage folgendes mitteilen:

Die VBZ-Busse verursachen nach unseren eigenen Wahrnehmungen keine übermässigen Lärmimmissionen. Das An- und Abfahren der Busse ist nur deshalb gut zu hören, weil die Umgebung äusserst ruhig ist. Insofern fehlt es mir nicht an einem gewissen Verständnis dafür, wenn Sie sich nachts gestört fühlen. Das Ausmass der bemängelten Lärmimmissionen ist indessen derart weit von rechtlich erheblichen und Entschädigungen auslösenden Beeinträchtigungen entfernt, dass ich Sie um Verständnis dafür bitten muss, Ihr Anliegen nicht weiterverfolgen zu können.

8. Lärmemissionssteigernde Baurechtswidrigkeiten

Sachverhalte

a) Autoreparaturwerkstatt

Die in Zürich-Nord wohnhaften Familien A und B beschwerten sich in einer gemeinsamen Eingabe über eine drastische Verschlechterung ihrer Wohnqualität durch eine benachbarte Autoreparaturwerkstätte. Seit diese in andere Hände übergegangen sei und dank baulicher Erweiterungen eine beträchtliche Steigerung des Geschäftsvolumens erfahren habe, seien die Bewohner von frühmorgens bis abends Lärm- und Abgasimmissionen ausgesetzt. Dies vor allem, weil der Betreiber für Motorenprüfungen und kleinere Reparaturen zunehmend Vorgartenareal und Trottoir in Anspruch nehme, wodurch zu den Emissionen hinzu noch Gefährdungen für Grundwasser sowie Passanten- und Fahrverkehr erzeugt würden. Es sei zu bezweifeln, dass dies alles noch im Rahmen der Umweltschutz-, Bau- und Nachbarrechtsgesetzgebung ablaufe und von Behörden und Nachbarschaft hinzunehmen sei. Vorstösse aus der Anwohnerschaft bei Stadtpolizei und andern städtischen Stellen seien aber bisher ohne wahrnehmbare Reaktionen geblieben.

b) Tankstelle

S zweifelt, wie er dem Ombudsmann in der Sprechstunde darlegt, an Bereitschaft und Willen der Verwaltung, den den Geschäftsinteressen einer seiner Wohnung gegenüberliegenden Tankstelle entgegenstehenden öffentlichen (umweltschutzrechtlichen, verkehrssicherheits- und wirtschaftspolizeilichen) und nachbarrechtlichen Interessen im Rahmen des Möglichen zum Durchbruch zu verhelfen. Der Tankstelle seien mit der Bewilligung eines Um- und Anbauprojekts Bedingungen und Auflagen zur Sicherung des Fussgänger- und Fahrverkehrs sowie zum Schutz von Umwelt und Anwohnern gestellt bzw.

gemacht worden. Nun sei nach seinen - den städtischen Baupolizeiorganen hinterlegten - Beobachtungen zu befürchten, dass sich die Tankstellenbetreiber zum Nachteil der immissionsbetroffenen Anwohnerschaft um deren Erfüllung drückten.

Abklärungen

In beiden Fällen erachtet es der Ombudsmann als richtig, sich vor Anrufung der städtischen Immissionsschutzstellen bei den je zuständigen Kreisarchitekten der Baupolizei nach Bewilligtem und nicht oder unter einschränkenden Bedingungen und Auflagen Bewilligtem und nach dem Stand ihrer Kenntnisse sowie ihrer bisherigen und bevorstehender Vorkehren zur Herstellung bewilligungskonformer Zustände zu erkundigen. Er macht sich dabei die Losung der Beschwerdeführenden zu eigen, wenn Werkstatt bzw. Tankstelle von der Nachbarschaft schon geduldet werden müssten, hätten sich deren Betreiber zumindest zu bemühen, die Baubedingungen und -auflagen untadelig einzuhalten. Denn mit dieser Haltung, gibt er den Kreisarchitekten zu bedenken, würden sich die Beschwerdeführenden ein Stück weit zu Verfechtern auch von öffentlichen Interessen und zu Bundesgenossen der Baukontrollorgane machen.

Aufgrund der ihm von den Kreisarchitekten angedienten Informationen und Unterlagen erstattet der Ombudsmann den Beschwerdeführenden folgende

Berichte:

a) Autoreparaturwerkstatt

Mit Schreiben vom 1. Februar 2000 teilt mir das Amt für Baubewilligungen mit, nicht nur bei ihm, sondern auch bei der Stadtpolizei und beim städtischen Tiefbauamt seien von verschiedenen Seiten Reklamationen eingegangen. Ein Augenschein der Stadtpolizei habe die Beanstandungen bestätigt. Die Werkstatt innerhalb der Liegenschaft X sei zwar baurechtlich bewilligt, nicht aber ihre Ausdehnung in den Garten der Liegenschaft Y. Das Amt habe die erforderlichen baurechtlichen Massnahmen gegenüber dem expansiven Werkstattbetreiber bereits eingeleitet.

b) Tankstelle

Wie schon in der Sprechstunde ausgeführt, genügt zur Einhaltung der Vorschriften des Bau-, Strassenverkehrs-, Umweltschutz-, Feuer- und Gewerbe- polizeirechts (um nur diese wichtigen Rechtsbereiche zu nennen) durch Bauherren und Architekten das Baubewilligungsverfahren für sich allein nicht. Es muss - da trifft sich Ihr Anliegen mit den baugesetzlichen Vorschriften und den baupolizeilichen Obliegenheiten - auch darauf geachtet werden, dass nur die bewilligten Bauvorhaben und diese zudem nur so, wie sie (samt Bedingungen

und Auflagen) bewilligt wurden, zur Ausführung gelangten. Diesem Zweck dient die sogenannte Bauabnahme durch die dazu berufenen kommunalen Organe, d.h. die Kontrolle der ausgeführten Bauarbeiten auf ihre Übereinstimmung mit der Baubewilligung, insbesondere auch ihre Hinlänglichkeit und Tauglichkeit zur Erfüllung der mit der Bewilligung verbundenen Bedingungen, Auflagen und Zwecke. Und diese Bauabnahme hat nun bezüglich der Sie beschäftigenden Tankstelle laut Auskunft des zuständigen Kreisarchitekten noch nicht stattgefunden. Es ist mit andern Worten verfrüht, sich heute schon Gedanken oder Sorgen über Erfülltes und Unerfülltes der dem Tankstellenumbau zugrunde liegenden Baubewilligung zu machen. Sollten sich einzelne Punkte der Bewilligung durch die von der Tankstellenbetreiberin veranlassten Umbauten tatsächlich, wie Sie befürchten, als unerfüllt oder schlecht erfüllt erweisen, so werden die Baukontrollorgane nicht zögern, von der Bauherrin eine Nachbesserung zu verlangen. «A toutes fins utiles» habe ich aber den Kreisarchitekten von Ihrer Vorsprache von vergangendem Montag und von Ihren Eindrücken bezüglich der Baubewilligungskonformität der ausgeführten Arbeiten in Kenntnis gesetzt. Er wird anlässlich der Bauabnahme zweifellos ein besonders wachsames Auge auf jene Bauteile werfen, die von Ihnen als nicht oder unzureichend bewilligungskonform beargwöhnt werden.

9. Kirchenglockengeläut: Wohlklang oder Ärger?

Sachverhalt

D hat das - wie man's nimmt - Glück oder Pech, zwischen zwei unweit auseinanderliegenden Kirchen zu wohnen. Deren Glockenschläge zur Angabe der Uhr- und Tageszeit, vor allem aber zum Einläuten der Gottesdienste an Sonntagen empfindet er aber als enorm laut. Werktags wäre er zwar noch bereit, sie als zu Strukturierung und Ablauf des Tages gehörig hinzunehmen. Aber an Sonn- und Feiertagen seien sie, weil gleichzeitig aus zwei Türmen herüberdröhnend, seinem Ruhebedürfnis in krasser Weise abträglich und gänzlich ungeeignet, ihn zu Hallelujagesängen und christlicher Einkehr und Demut zu bewegen. Ob der Ombudsmann nicht für Abhilfe sorgen könne, etwa indem das Geläut auf die eine oder andere Kirche beschränkt würde.

Abklärungen

Der Ombudsmann vergegenwärtigt sich die Regelungen der «Städtischen Läuteordnung», eines bald hundertjährigen und mit geringfügigen Änderungen noch heute geltenden Stadtratsbeschlusses (BS 1, 479ff.), und, nachdem er diese als für Ds Anliegen unbehelflich erkannt hat, die Erwägungen zu einem unlängst ergangenen, das Frühgeläut der Kirche Bubikon betreffenden Ent-

scheid des Bundesgerichts (BGE 126 II 366ff.). Gestützt darauf erstattet er D folgenden

Bericht:

Die Kirchgemeinden der zürcherischen Landeskirchen regeln das Glockengeläut ihrer Kirchen im Rahmen der umweltschutz- und polizeirechtlichen Vorschriften selbst. Für die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich ist dies in der Kirchenordnung (vom 2. Juli 1967, mit seitherigen Änderungen) ausdrücklich verankert:

Art. 49

Alle Gottesdienste sind öffentlich. Das Geläute ist dafür Zeichen und Sinnbild. Die Kirchenpflege erlässt eine Läuteordnung oder entsprechende Weisungen.

Die erwähnte stadträtliche Läuteordnung gibt den kirchlichen Satzungen einen Rahmen, der unter anderem festhält:

Art. 4

Für das kirchliche Läuten an Sonn- und Festtagen gelten folgende Bestimmungen:

- a) Das Einläuten in den Hauptgottesdiensten soll an allen Kirchen in der Regel zu gleicher Zeit erfolgen. Es ist insbesondere zu vermeiden, durch ein späteres Läuten den zu ortsüblicher Zeit bereits begonnenen Gottesdienst in einer Nachbarskirche zu stören.

Nach einem kürzlich ergangenen Urteil des Bundesgerichts ist die Umweltschutzgesetzgebung grundsätzlich auch auf Kirchengeläut anwendbar, und dieses muss sich - ungeachtet des Schutzes der Glaubens- und Gewissensfreiheit - im Interesse der öffentlichen Ruhe gegebenenfalls Einschränkungen gefallen lassen. Da die bundesrechtliche Lärmschutzverordnung für Kirchenglocken keine bestimmten Grenzwerte vorschreibt, muss von Fall zu Fall geprüft werden, ob die vom Geläut ausgehenden Emissionen übermässig bzw. erheblich störend sind oder hingenommen werden müssen. Die Schwelle für (vor allem zeitliche) Läutebeschränkungen scheint nach der bisherigen Rechtsprechung hoch zu liegen. Im beurteilten Fall wertete das Bundesgericht - gleich dem Zürcher Obergericht in einem das Geläut der Guthirtkirche in Zürich-Wipkingen betreffenden Entscheid (ZR 2000 1ff.) - die kirchliche Tradition höher als das Ruhebedürfnis der Anwohner. Zum Guthirt-Kirchengeläut führte das Obergericht unter anderem aus, die fragliche Kirche sei eine von insgesamt 57 läutenden Kirchen in der Stadt Zürich; ihre Glocken läuteten schon seit 70 Jahren. Es befand das beanstandete Geläut als nicht übermässig, sondern dem Ortsgebrauch des Quartiers und der ganzen Stadt Zürich entsprechend.

Wenn Sie die Angelegenheit in Ihrem Fall trotz dieser nicht eben verheissungsvollen Präjudizien weiterverfolgen möchten, kann ich Ihnen lediglich empfehlen, sich mit den betreffenden Kirchgemeinden sowie mit der Lärmbekämpfungsstelle der Stadtpolizei Zürich in Verbindung zu setzen. In einzelnen stadtzürcherischen Kirchgemeinden sollen für bestimmte Kirchen bereits Lärm-Messresultate der EMPA (Eidg. Materialprüfungs- und Forschungsanstalt, Dübendorf) vorliegen.

III. Reden und Zuhören: Das A und O für einen reibungslosen Verkehr mit der Verwaltung

Obwohl Zürcherinnen und Zürcher nicht im Rufe stehen, auf den Mund gefallen zu sein oder taub ihren Obliegenheiten nachzugehen, macht der Ombudsmann immer wieder die Erfahrung, dass bei der Abwicklung von Geschäften und Verfahren mit der Verwaltung zu wenig oder zu wenig deutlich und klar geredet und zu wenig aufmerksam oder bloss selektiv zugehört wird. Aus solchen Kommunikationsmängeln entstehen oft Fehlleistungen, Blockaden und unangenehme Überraschungen, die sich auch mit ombudsmännischer Hilfe nicht immer zur Zufriedenheit beider Seiten beheben bzw. rückabwickeln lassen, wie nachstehende Beispiele zeigen.

10. Der Griff ins Wespennest

Sachverhalt

U wendet sich aufgebracht an den Ombudsmann, weil ihm die von der Feuerwehr der Stadt Zürich für das Entfernen eines Wespennests aus seinem Gartengerätehaus auferlegten Kosten von 250 Franken überrissen zu sein und vor allem gegen Treu und Glauben zu verstossen scheinen. Er führt aus, anlässlich seiner telephonischen Anfrage bei der Feuerwehr habe der Beamte stets von 50 Franken gesprochen. Eine ihm von der Feuerwehr zum Beweis seines Irrtums zugestellte Audiokassette mit der Aufzeichnung seines über die Notrufnummer 118 mit dem Beamten geführten Gesprächs sei manipuliert worden. Ihm in der Folge ohne Vorwarnung noch zusätzliche Gebühren (für die Kassette und ein Einspracheverfahren) aufzuhalsen, sei der Gipfel der Unverfrorenheit. Er gedenke, sich dagegen noch höheren Orts zur Wehr zu setzen, falls der Ombudsmann der Zudringlichkeit nicht Einhalt gebieten könne.

Abklärungen

Der Ombudsmann lässt sich von U die in seinen Händen befindlichen und vom Polizeidepartement zusätzliche Akten aushändigen. Auf der Einsatzzentrale der Feuerwehr lässt er sich alsdann die Aufzeichnung des einschlägigen Telefongesprächs abspielen. Gestützt darauf erstattet er U folgenden

Bericht

Meine Abklärungen lassen es als ratsam erscheinen, die Angelegenheit auf sich beruhen zu lassen und die aufgelaufenen Kosten zu bezahlen. Einen angesichts der laufenden Rechtsmittelfrist noch möglichen Rekurs an das Statthalteramt des Bezirks Zürich erachte ich als wenig aussichtsreich und mit einem hohen Kostenrisiko behaftet, und zwar aus folgenden Gründen:

Ich habe am 4. Mai 2000 die Einsatzzentrale der Feuerwehr der Stadt Zürich aufgesucht und die Original-Aufzeichnung des fraglichen Telefongesprächs abgehört. Das eine Minute und 34 Sekunden dauernde Gespräch verlief wie folgt (U = Sie selbst; FW = Feuerwehr-Einsatzdisponent):

U [Schilderung des Sachverhalts: grosses Wespennest im Gerätehaus des Familiengartens; Frage an den Beamten, ob die Feuerwehr das Nest beseitigen würde.]

FW Ja, also es isch e soo, mir holed i de Regel Wäschpi-
näschter schoo, aber es choscht zwoohundertfüffzg
Franken

U Ähä.

FW Ja.

U Das wär's mir wärt; also - wänn das nu wägg wär.

FW Ja, guet.

U Mues me da öppis schpeziells abmache? ...

FW/U [Das weitere Gespräch dreht sich nur noch um mögliche
Tage für einen Einsatz, falls die Feuerwehr nicht noch am
selben Tag ausrücken könnte, wofür ein Rückruf der
Feuerwehr in Aussicht gestellt wird.]

Das aufgezeichnete Telefongespräch ist sowohl technisch (Tonpegel, Hintergrundgeräusche, usw.) als auch inhaltlich (Kohärenz, Plausibilität) «aus einem Guss». Die von Ihnen behaupteten Manipulationen - übrigens ein ziemlich ungeheuerlicher Vorwurf an eine Instanz, die in besonderem Masse der Lauterkeit und Wahrheitsliebe verpflichtet ist - sind daher auszuschliessen. Es hätte dafür ohnehin kein Anlass bestanden, darf doch die relativ häufig anfallende 250-Franken-Nestentfernungsgebühr als notorisch und allen Feuerwehrbediensteten bekannt vorausgesetzt werden; zudem ist sie Ihnen vom diensthabenden Beamten in der wünschbar klaren und ein auf 50 Franken reduziertes Verständnis ausschliessenden Artikulation übermittelt worden. Aufgrund dieses für mich feststehenden Sachverhalts bleibt für Ihre Darstellung kein Raum mehr. ...

Auf die aus einem allfälligen Einspracheverfahren zu gewärtigenden Kosten sind Sie in der Rechtsmittelbelehrung der Verfügung vom 25. November 1999 ausdrücklich hingewiesen worden. Die Anfertigung und Zustellung einer Audio-Kopie Ihres über die Notrufnummer geführten Telefongesprächs erfolgte auf Ihren schriftlich geäusserten Wunsch.

11. Beschränkte Aussage- und Gestaltungskraft von Teilzahlungen

Sachverhalt

Der beim Steueramt gleich mit mehreren Steuerjahren in der Kreide steckende A beschwert sich entnervt über die Begriffsstutzigkeit und Unduldsamkeit des städtischen Steueramts. Obwohl er seine Steuerausstände durch Leistung von Teilzahlungen implizit anerkannt habe, sei er Ende Oktober betrieben worden. Zudem sei der auf dem Zahlungsbefehl angegebene Betrag

unkorrekt, weil er die neusten Teilzahlungen nicht berücksichtigt. Zu Unrecht weigere sich das Steueramt auch, beim Betreibungsamt auf eine Streichung des Registereintrags für die ungerechtfertigte Betreibung hinzuwirken. Die

Abklärungen

der Angelegenheit, die sich angesichts der barocken Steuermoral und des dic??ken Dossiers von A als aufwendig und schwierig erweisen - schon oft hätte sich der Ombudsmann gewünscht, die Dienste einer Revisionsstelle in Anspruch nehmen zu können -, ergeben, dass dem Mann im Juni die definitive Steuerrechnung für das Jahr 1998 mit einem Betrag von annähernd 7'000 Franken zugestellt worden ist. Am 18. August wurde er für den Ausstand gemahnt, was ihn veranlasste, ohne vorausgehende Kontaktnahmen und Absprachen mit dem Steueramt am 12. September rund 650 und am 13. Oktober weitere 1'000 Franken auf das Konto des Amtes einzuzahlen. Am 7. November erhielt er den beanstandeten, vom 31. Oktober datierten Zahlungsbefehl. Ende Oktober/anfangs November leistete er weitere 3'000 Franken, und den noch offenen Restbetrag von rund 2'000 Franken gedachte er seinen Angaben zufolge im Monat Dezember 2000 zu bezahlen. Aufgrund dieses Abklärungsergebnisses erstattet der Ombudsmann A folgenden

Bericht

Zwar legt der Ombudsmann, wie er das Steueramt schon verschiedentlich hat wissen lassen, Wert darauf, dass Zwangsvollstreckungsmassnahmen gegenüber säumigen Steuerpflichtigen erst eingeleitet werden, nachdem die Kontrolle der aufdatierten Zahlungseingänge negativ ausgefallen ist und alle verbalen und schriftlichen «Lockermachungsversuche» bei den Steuerpflichtigen gescheitert sind. In Ihrem Fall kann aber dem Amt die Einleitung eines Betreibungsverfahrens nicht als unmotiviert oder übereilt angekreidet werden. Es wirft Ihnen auch nicht gänzlich fehlende Bereitschaft zur Anerkennung und Abtragung Ihres Steuerausstandes vor. Ihre Argumentation, mit der Leistung von Teilzahlungen hätten Sie nicht nur die Steuerschuld durch konkludentes Verhalten akzeptiert und Ihre Zahlungswilligkeit bewiesen, sondern auch einer Betreibung jegliche Grundlage entzogen, halte ich indessen mit dem Steueramt für überzogen und aus folgenden Gründen für unhaltbar:

Das Steueramt pflegt klare Zahlungsfristen zu setzen (und machte davon auch bei Ihnen keine Ausnahme), welche bei wiederholter Nichtbeachtung zur Eintreibung der Forderung führen. Um diesen ordentlichen Ablauf zu bremsen, steht den Steuerpflichtigen die Möglichkeit offen, innert Frist um Einräumung von Zahlungserleichterungen nachzusuchen. Zu erstreckten Zahlungsfristen

und Zahlungsmodalitäten führt aber selbst ein solch explizites Gesuch erst, wenn sich Steuerpflichtige und Steueramt bezüglich Abzahlungsrythmus und Ratenhöhe einigen können. Eine von den Steuerpflichtigen (hinsichtlich Grundsatz, Rhythmus und Höhe von Abschlagszahlungen) eigenmächtig festgelegte bzw. herausgenommene Ratenzahlungspraxis stellt keine Ratenzahlungsvereinbarung dar und wird vom Steueramt zumindest soweit auch nicht als solche akzeptiert, als die Eigenmacht den Steuerausstand innert gesetzter Fristen nicht annähernd vollständig zur Tilgung bringt. Auch wenn noch anzunehmen wäre, Sie hätten Ihre Steuerschuld mit der Leistung von Teilzahlungen anerkannt, so vermögen solche ein Gesuch um Zahlungserleichterungen und einen Konsens des Steueramtes jedenfalls dann nicht zu ersetzen, wenn sie die Schuld noch während einer dem Steueramt unbekanntem Zeitspanne in ansehnlichem Umfang fortbestehen lassen. Aus Sicht des Steueramtes liessen Sie seiner Mahnung vom 18. August innert der den Gemeinden von der kantonalen Finanzdirektion vorgegebenen Frist von 20 Tagen weder eine (auch nur annähernd vollständige) Begleichung der Schuld noch ein Stundungs- und Ratenzahlungsgesuch folgen, weshalb es nach Ablauf einer weiteren, über die gesetzte Frist hinausgehenden Zeitspanne, nämlich am 26. Oktober, für die damals noch immer ausstehenden 5'000 Franken die Betreibung einleitete.

Vor dem Hintergrund der den kommunalen Steuerämtern von der kantonalen Finanzdirektion für den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern gemachten instrumentalen und zeitlichen Vorgaben (Weisungen vom 20. Juli 1998, wiedergegeben im Zürcher Steuerbuch, Teil I, Nr. 33/010) und der einer Grossverwaltung wie der stadtzürcherischen aus Praktikabilitäts- und Effizienzüberlegungen sowie aufgrund der Anonymität der Steuerverhältnisse obliegenden Strenge bezüglich der Einhaltung der kantonalen Vorgaben kann das Vorgehen des Steueramtes zum Bezug Ihrer Steuern nicht als unverhältnismässig betrachtet werden. Abzahlungsmodalitäten der von Ihnen beanspruchten Art wären schlechthin nicht verallgemeinerungsfähig. Könnte jeder Steuerpflichtige Aufteilung und Termine seiner Steuerzahlungen eigenständig und ohne Abstimmung mit dem Steueramt festlegen, so wäre einem unkontrollierten, unzuverlässigen und schleppenden Inkasso der Staats- und Gemeindesteuern Tür und Tor geöffnet. Es darf von Steuerpflichtigen, die mit der termingerechten Zahlung ihrer Steuern in Schwierigkeiten geraten, erwartet werden, dass sie sich mit dem Steueramt rechtzeitig und in hinlänglich substantiierter, begründeter und dokumentierter Form über Zahlungserleichterungen verständigen; blosse eigenmächtig auf beliebiger Höhe festgesetzte und in unbekanntem Rhythmus getätigte Abschlagszahlungen genügen grundsätzlich nicht, den steuergesetzlich determinierten steueramtlichen Takt der Inkassomasnahmen zu verlangsamen. Denn das Steueramt kann ohne gesuchsmässig abgegebene Informationen nicht wissen, von welchen Einkommenseinbrüchen, zusätzlichen Belastungen und Forderungen Dritter

Steuerschuldner in einem bestimmten und gleichen Zeitraum betroffen sind und in welchen Zeiträumen es von ihnen vernünftigerweise welche Abschlagszahlungen erwarten kann. Anders als kleine und mittlere Betriebe der Privatwirtschaft kann eine (zumal grossstädtische) öffentliche Verwaltung im Inkassobereich ohne externe Impulse nicht auf jede Person individuell eingehen, sondern muss den Steuerbezug mit einer gewissen Rigidität nach den erwähnten generell-abstrakten Vorgaben des Kantons abwickeln. Ein nicht durch Stundungs- und Ratenzahlungsgesuche ausgelöstes Abgehen vom normgemässen Inkasso- und insbesondere Zwangsvollstreckungsverfahren rechtfertigen sich ausser in den erwähnten Fällen, wo eigenmächtige Ratenzahlungen Steuerausstände bis auf kümmerliche Reste zum Verschwinden bringen, nur bei gebrechlichen und hilflosen Steuerschuldnern.

Zu dem auf dem Zahlungsbefehl vermerkten (und nicht einem niedrigeren) Forderungsbetrag kam es, weil das Steueramt im Zeitpunkt der Betreuungseinleitung Kenntnis erst von Ihren Zahlungen vom 12. September und vom 13. Oktober hatte, die die Steuerschuld um Fr. 1'645.75 zurückgehen, aber mit 5'000 Franken noch immer auf beachtlicher Höhe fortbestehen liessen. Ihre nächsten Abschlagszahlungen, von denen dem Amt im Zeitpunkt der Betreuungseinleitung weder Höhe noch Zeitpunkt bekannt waren, gingen erst nach Stellung des Betreibungsbegehrens ein: 3'000 Franken um die Monatswende Oktober/November, die restlichen 2'000 Franken nach Ihrer heutigen Fax-Mitteilung offenbar innert der betreibungsgesetzlichen Frist von 20 Tagen (Art. 69 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG).

Die Löschung des Betreibungsregistereintrags würde eine Erklärung des Gläubigers an das Betreibungsamt erfordern, es ziehe die Betreuung zurück. Unter den geschilderten Umständen - die Betreuungseinleitung erfolgte in Ihrem Fall weder grundlos noch irrtümlich - wäre es eitel Hoffnung, vom Steueramt eine solche Erklärung zu erwarten. Angesichts des betreibungsamtlichen Vermerks über die Tilgung der Restschuld dürfte sich aber der solcherweise relativierte Registereintrag für Sie nicht ernsthaft kreditschädigend auswirken.

IV. Miscellaneous

12. Vergabe von Knabenschiessen-Schaustellplätzen

Der nachstehende Fall steht als Beispiel nicht nur für jene zahlreichen Fälle, die die Stadt vor die Aufgabe stellen, ein begrenztes Angebot (namentlich an Arbeits-, Altersheim- oder Krippenplätzen, Wohnungen, Bau-, Reparatur- oder Warenlieferungsaufträgen und an öffentlichem Grund zu gesonderten Nutzungen) bei oftmals erdrückendem Nachfrageüberhang richtig und gerecht zuzuteilen, sondern auch für eine dem Gemeinwesen bei der Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsunabhängige Träger verbleibende Pflicht zur Beaufsichtigung (Staatsaufsichtsführung) und Gewährleistung minimaler Rechtsstaatlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Sachverhalt

R beschwert sich im Vorfeld des Knabenschiessens 2000 beim Ombudsmann über die Ablehnung seines Gesuchs um Zuteilung eines Platzes für sein Karussell auf dem Albisgütli-Areal durch den Platzmeister der Schützengesellschaft der Stadt Zürich. Er nimmt insbesondere Anstoss an der seines Erachtens unzulässig kurzen und nichtssagenden Begründung der Gesuchsabweisung:

Es sind viel mehr Anmeldungen eingegangen als Plätze zur Verfügung stehen; die Rotation bezüglich Fahrgeschäfte [wird] weitergeführt.

Konsultationen von Platzmeister und Vereinigten Schausteller-Verbänden der Schweiz (VSVS) sowie eine Vorsprache beim Chef der Verwaltungspolizei der Stadt Zürich mit dem Ziel, vielleicht doch noch zum Knabenschiessen zugelassen zu werden oder eine verbindliche Zusage für die Zulassung zum nächstjährigen Knabenschiessen, allermindestens aber eine einlässliche Begründung für die diesjährige Absage zu erhalten, hätten nichts gefruchtet. Der Platzmeister sei ihm eine über das Rotationsprinzip hinausgehende Begründung unter Hinweis auf die (von den Gesuchstellenden auf dem entsprechenden Formular unterschriftlich akzeptierte) Ziffer 8 der Bewerbungsbedingungen schuldig geblieben, wonach er «... nicht verpflichtet (ist), bei Absagen eine Begründung zu liefern». Bei seinem Karussell handle es sich um eine unverwechselbare und einzigartige Bahn, deren Fehlen auf dem Rummelplatz vom Publikum mit Bedauern und Unverständnis registriert würde, nachdem sie seit über 10 Jahren zur Karussellvielfalt beigetragen habe. Zudem stelle das Knabenschiessen für die Schaustellenden eine ganz erhebliche Einnahmequelle dar, die für den Ausgleich des Jahresbudgets von grosser Bedeutung sei. Das abweisende Verhalten des Platzmeisters könnte den Verdacht nähren, die Schausteller würden in einer mit dem

Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot unvereinbaren Weise zum Chilbiplatz zugelassen oder davon ferngehalten.

Abklärungen

Der Ombudsmann, durch Rs Vorsprache nicht das erste Mal von einem Schausteller um Vermittlung angegangen, der mit der Platzvergabepraxis der Schützengesellschaft unzufrieden ist, konsultiert den zwischen der Stadt und der Schützengesellschaft am 12. Januar 1992 geschlossenen Vertrag, durch den sie letzterer das Albisgütli-Areal mit dem Recht und der Pflicht vermietet, es während des Knabenschiessens in Untermiete an Schausteller abzugeben, und zieht ein früheres themengleiches Dossier bei. Aus diesem gibt er R in der Sprechstunde folgende Schlussberichtspassage zu bedenken:

«...Der derzeitige, 1992 mit der Schützengesellschaft geschlossene Mietvertrag räumt der Stadt keine bis auf die Modalitäten der einzelnen Vergabe an standplatzinteressierte Schausteller durchgreifenden Aufsichts-, Weisungs- und Korrekturbefugnisse ein, sondern beschränkt ihre Beeinflussungs- und Interventionsmöglichkeiten auf das zur Wahrung der Knabenschiessen-Publikumsinteressen und ihrer eigenen, hauptsächlich fiskalischen Interessen Notwendige.»

Das gelte, lässt er R wissen, heute noch, da zwischenzeitlich kein neuer, modifizierter Vertrag geschlossen worden sei. Er habe das in jenem früheren Fall mit der innerhalb der Leitplanken von Ziffer 4 des Vertrags grundsätzlich freien Untervermietungsermächtigung der Schützengesellschaft begründet, dabei allerdings einschränkend hinzugefügt:

«Darüber hinaus ist es selbstverständliche Pflicht der Stadt als Arealvermieterin, darüber zu wachen und dafür zu sorgen, dass ihre Mieterin, die Schützengesellschaft, von ihrer Untervermietungskompetenz einen rechtmässigen, insbesondere auch grundrechtsbewussten, und im öffentlichen, die Anliegen der Schausteller angemessen mitberücksichtigenden Interesse liegenden Gebrauch macht. Von diesen Jalons wiche beispielsweise eine Untervermietungspraxis in anfechtbarer Weise ab, welche den Schaustellern gleichen Zugang zu den verfügbaren Plätzen durch Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung der immer gleichen Interessen ten verwehrte oder ihnen überrissene ... Platzgelder abverlangte.»

Von dieser Auffassung, so der Ombudsmann weiter, müssten schon die städtischen Vertragsschliessungsorgane ausgegangen sein, wenn sie «Streitigkeiten zwischen Schützengesellschaft und Schaustellern in bezug auf die Anwendung der Kriterien gemäss Ziffer 4/I ...» durch den Chef der Verwaltungspolizei geschlichtet und durch den Polizeivorstand endgültig entschieden wissen wollten und nicht daran dachten, dafür den für Verwaltungsstreitigkeiten gemeinhin zur Verfügung stehenden und in den unteren

Instanzen freie, auch das Ermessen einschliessende Prüfung ermöglichenden formellen Rechtsweg zu eröffnen.

Dies in der Sprechstunde vorausgeschickt, besprach der Ombudsmann danach die Angelegenheit eingehend mit dem Chef der Verwaltungspolizei und erstattete R und der Verwaltungspolizei für sich und zuhanden der Schützengesellschaft folgenden

Bericht

Mit der vertraglichen Staatsaufsichts-/Rechtspflegeregelung verträgen sich von andern als den in Ziffer 4/I aufgeführten Kriterien und der Gleichbehandlung der Schausteller geleitete Einflussnahmen der Polizeiorgane auf die Vergabepaxis der Schützengesellschaft ebenso wenig wie Versuche der Platzvergabeorgane, unberücksichtigt gebliebenen Schaustellern eine Kriterienkonformitätsprüfung ihrer Nichtberücksichtigung durch die staatsaufsichtsführenden Instanzen auszureden oder für den Fall, dass sie eine solche Prüfung verlangen, Nachteile bei künftigen Vergabungen in Aussicht zu stellen oder zuzufügen. Gegenteils sind Schausteller nach Ziff. 4/III letztem Satz des Vertrags «auf diese Möglichkeit (sc. der Kriterienkonformitätsprüfung der Platzvergebungsentscheide der Schützengesellschaft durch Organe des Polizeidepartements) aufmerksam zu machen». Dieser Vertragsklausel wird, diese Feststellung drängt sich auf, mit der mir vorliegenden Mitteilung des Platzmeisters vom 2. März 2000 «An die Bewerberinnen und Bewerber für das Knabenschieszen 2000», deren Platzzuteilungsgesuch nicht entsprochen werden konnte, nicht Genüge getan. Die darin enthaltenen Wünsche an die übergangenen Bewerber für eine gute Saison und guten Geschäftsgang mögen noch so aufrichtig gemeint sein, vermögen aber den vom Vertrag geforderten, einer Rechtsmittelbelehrung ähnlichen Hinweis auf die Möglichkeit, «Streitigkeiten zwischen Schützengesellschaft und Schaustellern in bezug auf die Anwendung der Kriterien gemäss Ziff. I und II» dem Chef der Verwaltungspolizei zur Schlichtung und bei fortdauernder Uneinigkeit der Polizeidepartementsvorsteherin zum Entscheid vorzulegen, nicht zu ersetzen. Vollends unvereinbar mit der vertraglichen Aufsichts- und Rechtspflegeordnung erscheint die «Wegbedingung» der Begründungspflicht für Absagemitteilungen, welche unterschriftlich anzuerkennen den Platzbewerberinnen und -bewerbern mit Ziff. 8 des Bewerbungsformulars abverlangt wird. Denn wie anders als durch Lieferung einer (wenn vielleicht auch kurzgefassten) Begründung sollen Abgewiesene in Stand gesetzt werden, die Kriterienkonformität und Willkürfreiheit der platzmeisterlichen Absage zu prüfen und die Opportunität und Chancen eines Schlichtungs- und Entscheidungsverfahrens vor den städtischen Polizeiorganen zu beurteilen? Sie in Unkenntnis der Absagegründe solche Verfahren in Gang setzen zu lassen hiesse, von den Abgewiesenen

gleichsam zu verlangen, mit der Lanze im Nebel herumzufuchteln, und den Schlichtungs- und Entscheidungsorganen zuzumuten, vor der Vertrags- und Rechtskonformitätsprüfung noch die Absagegründe in Erfahrung und den betroffenen Schaustellern zur Kenntnis zu bringen, was nicht zu ihren Aufgaben gehört. Zur vertragskonformen und den allgemeinen Verfahrensgarantien genügenden Ausgestaltung bedarf das Platzvergabeverfahren somit meines Erachtens - und insoweit erweisen sich Ihre Beanstandungen als begründet - noch einiger das Bewerbungsformular und namentlich die Zuteilungsentscheidungen betreffender Modifikationen. Dieses Plädoyer für eine über den blossen Hinweis auf das Rotationsprinzip hinausgehende, substantiellere Begründung der Absagen darf freilich nicht als Anforderung der schützengesellschaftlichen Platzvergabeorgane zur Einhaltung einer bestimmten, zum Beispiel der von Ihnen angebotenen gesprächsweisen Form oder einer gerichtsurteilsähnlichen Fülle der Absagebegründung missverstanden werden. Es muss vielmehr - schon um der Bewältigbarkeit der wohl zahlreichen Absagen innert nützlicher Frist und mit vertretbarem Aufwand - genügen, dass den abgewiesenen Standplatzinteressenten (wie allenfalls auch den polizeilichen Prüfungsorganen) entweder in der Absage selbst oder wie im Submissionsverfahren (§ 33 Abs. 2 der kant. Submissionsverordnung) auf in der Absage erwähntes Gesuch hin mit wenigen Sätzen oder Stichworten die Überlegungen für ihre Nichtberücksichtigung und die Tragweite der Absage bekannt gegeben werden.

Solcherweise angereicherte Absagebegründungen setzen nicht nur die abgewiesenen Platzinteressenten in Stand, die Vertragskonformität, und die Willkür- und Diskriminationsfreiheit, insbesondere die Rotationsgerechtigkeit der Absage zu überprüfen und allenfalls gezielt und sachgerecht überprüfen zu lassen. Sie vermögen auch Ihrem grundsätzlichen Einwand gegen das schützengesellschaftliche Platzvergabeverfahren einiges von seinem Gewicht zu nehmen, in keinem andern Vergabeverfahren komme einer einzelnen Person ein dem Platzmeister der Schützengesellschaft vergleichbar dominanter Einfluss auf die Verteilung öffentlicher Güter oder Mandate zu, welche für die interessierten Gewerbetreibenden von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind. Aber auch bei einem Übergang zu substantielleren Absagebegründungen schiene mir eine über die heutige weitgehend formale Genehmigung der platzmeisterlichen Zuteilungsentscheide hinaus in Richtung auf eine Rotationskontrolle gehende Beaufsichtigung durch den Vorstand der Schützengesellschaft kein Luxus zu sein, wenn auch einzuräumen ist, dass sich eine solche wohl schwieriger gestaltet als in eigentlichen Submissionsverfahren, weil dort im Unterschied zur Standplatzvergabe regelmässig bloss ein oder einige wenige Lose vergeben werden. Schliesslich vermögen angereicherte Absagebegründungen auch die schlichtenden und entscheidenden Polizeiorgane von motivatorischen Nachbesserungen zu

entlasten und ihnen die beruhigende Gewissheit zu geben, ihre aus Kapazitätsgründen im wesentlichen auf reaktive, durch Beschwerdeeingaben ausgelöste Vertrags- und Grundrechtskonformitätsprüfungen beschränkte Aufsicht über die schützengesellschaftliche Platzvergabe weiterführen zu können, eine Form der Aufsicht, die der Schützengesellschaft das angebrachte Ermessen im Umgang mit den vertraglichen Vergabejalons «Ausgewogenheit», «Diversität» und «Publikumsattraktivität» belässt, ohne bei den Schaustellenden den Eindruck zu hinterlassen, bei der Platzvergabe schutzlos einem schützengesellschaftlichen Willkürregime ausgeliefert zu sein.

Was nun die Beurteilung Ihrer Bahn im Lichte der eben erwähnten Vergabejalons anbetrifft, für die Sie Einzigartigkeit und daher besondere Publikumsgunst in Anspruch nehmen, so sind Platzmeister und Verwaltungspolizei diesbezüglich nach meinen persönlichen Feststellungen auf dem Chilbiplatz mit Fug davon ausgegangen, daraus lasse sich kein etwa dem grössten schweizerischen Riesenrad vergleichbarer Anspruch ableiten, Jahr für Jahr zum Knabenschiessen zugelassen zu werden, weil dem Publikum sonst eine Exklusivität vorenthalten würde. Ihrer Bahn haftet gegenüber neuen und neuesten Karussells wohl bereits ein leicht nostalgischer «Touch» an, der sie für viele Chilbibesucher attraktiv erscheinen lassen dürfte, nicht aber, wie der Augenschein ergab, jene herausragende Exklusivität, welche sie zum unverzichtbaren Bestandteil des Karussellreigens machen würde. Dem wählerischen Publikum wurde am Knabenschiessen 2000 nach meinen Feststellungen durchaus Vergleichbares angeboten und mit dem Fehlen Ihrer Bahn keine nennenswerte Vergnügungslücke zugemutet. Wenn Ihre Bahn deshalb einem auf gleiche Teilhabe - und Verzichtleistungen - aller Schaustellenden mit gleichen oder ähnlichen Karussells an den jährlichen Knabenschiessen ausgerichteten Rotationsprinzip unterworfen worden ist, so versties dies nicht in polizeilich korrekturbedürftiger Weise gegen die erwähnten vertraglichen Platzvergabekriterien, sondern beugte gegenteils einer bevorzugten Behandlung Ihres Betriebs in Form einer alljährlichen ununterbrochenen Zulassung gegenüber ähnlichen Betrieben anderer Schausteller vor, denen aus Platzgründen ebenfalls Pausen auferlegt werden müssen. Einer diskriminierenden Behandlung wären Sie höchstens dann und insoweit teilhaft geworden, als Sie hinter Schaustellenden hätten zurückstehen müssen, die sich dank ihrer chilbibetrieblichen Marktmacht im schützengesellschaftlichen Vergabeverfahren hinsichtlich ihrer zeitlichen, örtlichen und betriebszahlenmässigen Präsenz sachlich nicht begründbare Vorteile zuzuschancen vermocht hätten. Beispiele solcher Vorzugsbehandlungen wussten Sie aber nicht anzuführen.

Zusammengefasst gelange ich zu folgenden Ergebnissen:

Meine Abklärungen lieferten keine Anhaltspunkte für die Annahme,

- mit den platzmeisterlichen Absagen an Ihr Karussell am Knabenschiessen 2000 sei gegen die vertraglichen Platzvergabekriterien und/oder gegen das bundesverfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot oder das Willkürverbot verstossen worden;
- die Verwaltungspolizei habe ihre vertraglichen Aufsichts- und Schlichtungsfunktionen nicht hinlänglich wahrgenommen, indem sie Sie nicht in Korrektur des platzmeisterlichen Verdikts mit Ihrer Bahn doch noch am diesjährigen Knabenschiessen hat teilnehmen lassen.

Hingegen machte die Prüfung Ihrer Beschwerde Mängel des platzmeisterlichen und schützengesellschaftlichen Platzvergabeverfahrens sichtbar, die mich zur Abgabe folgender *Empfehlungen* an die Verwaltungspolizei zuhanden der Organe der Schützengesellschaft veranlassen:

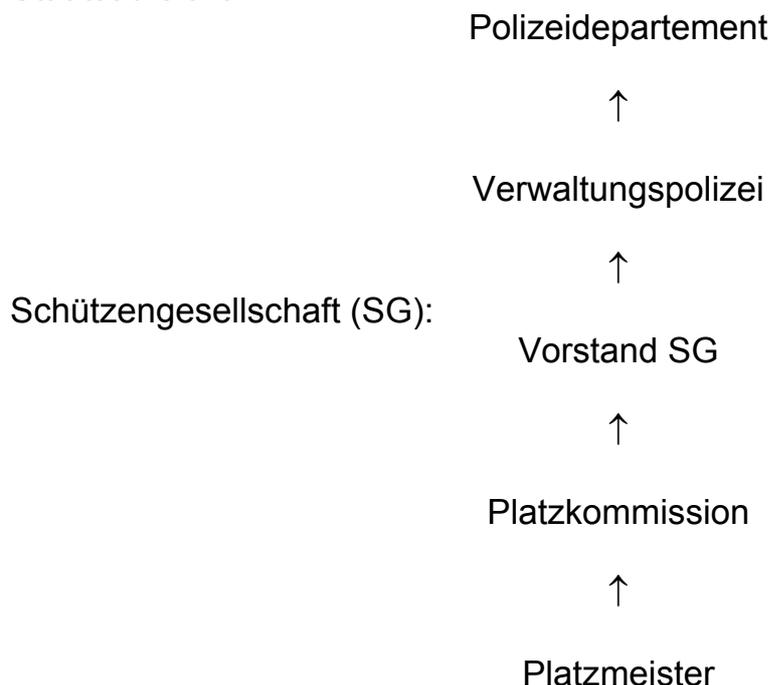
- Ziffer 8 der Bedingungen auf dem Platzbewerbungsformular sollte, weil mit den den städtischen Polizeorganen vertraglich vorbehaltenen Schlichtungs- und Entscheidungsfunktionen und mit dem Anspruch der Schaustellenden auf rechtliches Gehör unvereinbar, ersatzlos gestrichen werden.
- Der Vorstand der Schützengesellschaft sollte anlässlich der Vorlage von Belegungsliste und Belegungsplan durch den Platzmeister auf eine Rotationskontrolle bedacht sein, welche allfällige Diskriminierungen und Privilegierungen einzelner Schausteller sowie Einseitigkeiten, Konzentrationen und Lücken im Chilbiangebot sicht- und behebbar werden lässt.
- Die Absagen der Schützengesellschaft an die nichtberücksichtigten Standplatzbewerbenden sollten
 - entweder eine gegenüber der bisherigen leicht angereicherte Begründung oder zum bisherigen Begründungstorso hinzu einen Hinweis enthalten, der Platzmeister / die Schützengesellschaft seien bereit, die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung auf Gesuch hin näher darzulegen, und
 - jedenfalls auf die in Ziffer 4/III, letzter Satz, des Vertrags aufgegebene Möglichkeit aufmerksam machen, Streitigkeiten, zu welchen die Absagen bezüglich der Handhabung der vertraglichen Platzvergabekriterien und der Respektierung von Rechtsgleichheit und Willkürfreiheit durch die Organe der Schützengesellschaft Anlass geben können, dem Chef der Verwaltungspolizei zur Schlichtung und danach der Vorsteherin des Polizeidepartements allenfalls noch zum Entscheid vorzulegen.

Ich hoffe, mit diesen Darlegungen zu erhöhter Transparenz des Knabenschiesse-Platzvergabeverfahrens beitragen und Ihr Vertrauen in ein solcherweise optimiertes Verfahren wiederherstellen zu können.

Ergebnis

Die ombudsmännischen Empfehlungen führten im schützengesellschaftlich/verwaltungspolizeilichen Bearbeitungsprozess zu folgender Rechtspflegeordnung:

Staatsaufsicht:



- Es findet eine gewissermassen «zweistöckige» gesellschaftseigene Prüfung der platzmeisterlichen Vergabeentscheide statt (Platzkommission und Vorstand SG);
- Bei dieser wird der mietvertraglichen Rechtsmittelbelehrungsanweisung Rechnung getragen, indem das letztentscheidende Organ - der Vorstand - seine Entscheidungen mit dem Hinweis auf die Streitschlichtungsfunktion von Verwaltungspolizei und Polizeidepartement versieht, während die platzmeisterlichen Absagen mit einem Hinweis auf die Möglichkeit der Anfechtung bei der Platzkommission und deren Entscheidungen mit einem solchen auf die Weiterzugsmöglichkeit an den Vorstand der Schützengesellschaft versehen werden;

- Auf dem Platzbewerbungsformular wird Ziffer 8 der Bedingungen, soweit diese die Begründungspflicht für die Absagen wegbedingt, ersatzlos gestrichen;
- Eine Rotationskontrolle, welche Diskriminierungen und Privilegierungen einzelner Schausteller sicht- und behebbar werden lässt, wird mit der schützensgesellschaftseigenen Vergabeentscheidsprüfung gewährleistet;
- Absagen an nichtberücksichtigte Standplatzbewerbende sollen künftig mit einer auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränkten Begründung oder mit dem Hinweis versehen werden, die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung würden auf Gesuch hin näher dargelegt.

Ein derweise modifiziertes Verfahren vermag, wie der Ombudsmann abschliessend festhält, rechtsstaatlichen Ansprüchen Rechnung zu tragen.

13. Frostiger Willkommensgruss in Zürich

Sachverhalt

Der auf 1. August 2000 aus dem Kanton St. Gallen als Wochenaufenthalter in die Stadt Zürich zugezogene C bittet den Ombudsmann mit Eingabe vom 23. September, zu folgendem Sachverhalt Stellung zu nehmen:

Seit zwei Monaten wohne ich in der Stadt Zürich. Ein vom 31. August 2000 datierter Brief des Quartierbüros X ist am Samstag, 2. September, bei mir eingetroffen. Ich war am Wochenende vom 2./3. September abwesend und öffnete deshalb die Sendung erst am Montag, 4. September. Ich wurde damit zur Anmeldung und Schriftenabgabe innert 8 Tagen aufgefordert. Das verlangte Dienstbüchlein konnte ich aus Zeitgründen erst am Wochenende vom 9./10. September in meinem Elternhaus holen. Am Montag, 11. September war wegen des Knabenschiessens alles geschlossen.

Am Dienstag, 12. September morgens (!) erschien ich im Quartierbüro zur Anmeldung und Schriftenabgabe. Man teilte mir mit, eine zweite gebührenpflichtige Aufforderung sei mittlerweile versandt worden, und nahm mir eine Vorladungsgebühr von Fr. 15.-- ab. Ich empfinde das als kleinlich und fühle mich von der Limmatstadt schlecht aufgenommen.

Abklärungen und Ergebnis

Die Kausalität der dem Mann auferlegten, durch die kantonale Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden einwandfrei abgestützten Gebühr gibt dem Ombudsmann Fragen auf. Ist sie auferlegt worden, weil der Verordnungsgeber von einer Pflicht aller Zuziehenden ausgeht, sich innert 8 Tagen ab Datum des Zuzugs (bis 9. August) unaufgefordert, ohne schriftliche Einladung

seitens der Gemeindebehörden, bei diesen anzumelden, wie es Artikel 7 Abs.1 der Einwohner- und Fremdenkontroll-Verordnung nahelegen scheint? Oder ist sie auferlegt worden, weil der Mann eine erst von der Zustellung der Anmeldeaufforderung (2. September) laufende 8-Tages-Frist nicht eingehalten haben soll?

Im ersten Fall wäre die Vorladungsgebühr schon im Zeitpunkt des Versands der ersten Einladung fällig gewesen, wogegen man sich im zweiten Fall füglich darüber unterhalten könnte, ob zu Recht oder (in Berücksichtigung des Knabenschiessen-Montags) zu Unrecht unbenützter Fristablauf und Gebührenfälligkeit angenommen worden sind.

Die telephonische Erkundung der Praxis beim Leiter des Personenmeldeamts ergibt, dass die zweite, bürgerfreundlichere Variante die herrschende ist, und der Knabenschiessen-Montag veranlasst den verständnisvollen Amtsleiter zu folgendem Schreiben an C:

... Auf die Intervention des Ombudsmannes hin stellen wir bei einer neuerlichen Prüfung der Angelegenheit fest, dass Sie Ihren Anwesenheitsstatus zwar nicht rechtzeitig geregelt, auf unsere Einladung vom 31.8.2000 aber trotzdem fristgemäss innert 8 Tagen reagiert haben. Dass in diesem Fall ein Wochenende und der Knabenschiessen-Montag den Fristenlauf verlängerten, liegt nicht in Ihrer Schuld. Es ist daher nur richtig, dass Sie die Gebühr für die Vorladung nicht bezahlen müssen.

Im Bemühen, fair und korrekt zu handeln, entschuldigen wir uns für unsere harte Haltung und legen die von Ihnen bezahlte Vorladungsgebühr diesem Schreiben bei.

14. Ausbildungsfinanzierung: wer soll sie bezahlen?

Sachverhalt

K ist, wie er dem Ombudsmann berichtet, nach längerer Arbeitslosigkeit hoffnungsfroh in eine Tontechniker-Ausbildung an einer darauf spezialisierten privaten Ausbildungsstätte in Zürich eingestiegen, nachdem ihm diese vom Laufbahnzentrum der Berufsberatung der Stadt Zürich als berufliche Neuorientierungsmöglichkeit zu bedenken gegeben und angesichts seines eigenen Finanzierungsunvermögens als stipendierbar bezeichnet worden war. Seine Skepsis bezüglich der Stipendiengewährung sei vom Bediensteten des Laufbahnzentrums mit der Bemerkung beseitigt worden, er solle sich darüber keine Sorgen machen. Also beschwichtigt, habe er sich für einen 9-monatigen Intensivkurs angemeldet und diesen in den Monaten November und Dezember 1999 auch besucht. In jener Zeit sei ein parallel bei der kantonalen Stipendienkommission eingereichtes Gesuch um einen Ausbildungsfinanzie-

rungsbeitrag von dieser abgelehnt worden. Da die Finanzierung dadurch ernsthaft in Frage gestellt gewesen sei, habe er die Schule Ende Jahr abgebrochen. Die ihm für die beiden Kursmonate gestellte Rechnung in Höhe von Fr. 3'750.-- sei auf sein Gesuch hin von der Schule verständnisvoll auf Fr. 1'700.-- reduziert worden. Im Vertrauen auf die städtische Finanzierungszusicherung habe er angenommen, diese reduzierten Kosten würden von der Berufsberatung übernommen. Nun sei ihm vom Laufbahnzentrum beschieden worden, das sei nicht möglich, eine formelle Zusicherung der Ausbildungsteilfinanzierung sei nie erfolgt. K bittet den Ombudsmann unter Hinweis auf seine Mittellosigkeit, sich bei der Berufsberatung für die Übernahme der Kosten einzusetzen.

Der Ombudsmann stellt in seinem Gesuch an den Leiter der Berufsberatung um Überprüfung der Angelegenheit und Stellungnahme folgende

Erwägungen an:

Die Kernfrage zur rechtlich einwandfreien Lösung dieses Problems kann etwa folgendermassen formuliert werden:

Durfte Herr K aufgrund der verbalen («Machen Sie sich [über die Ausbildungsfinanzierung] keine Sorgen»), schriftlichen (Schreiben vom 8.12.99) und nonverbalen Äusserungen Ihrer involvierten Mitarbeiter/innen sich guten Glaubens zum kostspieligen Kurs anmelden, diesen Kurs am 1.11.99 beginnen und ihn bis Ende 1999 besuchen oder hätte er aufgrund der erhaltenen Aufschlüsse (und der [wann erfolgten?] Ablehnung seines komplementären Stipendiengesuchs durch die kantonale Kommission) gewahr werden müssen, dass er eine Anmeldung und einen 2-monatigen Besuch eines Kurses, der bereits am 1. Nov. 1999 - drei Wochen nach dem Ersttermin bei Ihrem Mitarbeiter - begonnen hatte, gewissermassen mit einem ungedeckten Check vornimmt?

Aufgrund der mir vorliegenden Unterlagen kann eine Ja/Nein-Beantwortung der beiden Teilfragen meines Erachtens nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden. Ich könnte mir vorstellen, dass Herr K durch ein zwar wohlwollendes, aber eventuell etwas vorschnell affirmatives Verhalten Ihrer Mitarbeiter in den Kurs «hineingeritten» worden und dessen hinkenden Finanzierungsgrundlage erst innegeworden ist, nachdem die kantonale Stipendienkommission sein Gesuch abgelehnt hatte. In diesem Zeitpunkt hatte er aber möglicherweise schon Kurswochen im Gegenwert von 1'700 - 3'400 Franken (Nov./Dez. 1999; der ganze 9 Monate dauernde Kurs soll nach unserer Anfrage bei der Schule 16'000 Franken kosten) konsumiert. Verhielte es sich so, so kann man sich fragen, ob es nicht dem weisen Salomon entspräche, den Mann für die noch in Rechnung gestellten 1'700 Franken schadlos zu halten, nachdem die Schule seiner beschränkten Finanzkraft durch Reduktion ihrer ursprünglichen Forderung von Fr. 3'750.-- Rechnung trägt.

Ergebnis

Mit Vernehmlassung vom 1. März 2000 teilt der Leiter der Berufsberatung unter anderem mit:

Der Klient begann seinen Lehrgang am 1. Nov. 1999. Er hat bei der städtischen Stipendienabteilung nach wiederholter Aufforderung am 8. Dez. 1999 ein formelles Beitragsgesuch eingereicht. Beim Erstkontakt mit der Beraterin wurden dem Klienten gute Chancen für einen Ausbildungsbeitrag eingeräumt, mehr nicht.

Ich anerkenne aber, dass die zwar wohlgemeinten, aber etwas unbedachten Formulierungen unseres Berufs- und Laufbahnberaters als Zusicherung interpretiert werden können. Damit Herr K durch die Forderung nicht in eine Notlage gerät, werden wir ihm ein Stipendium von Fr. 1'700.-- gewähren. Der Betrag wird zwecks Verrechnung mit der Schulgeldforderung direkt auf das Konto der Schule überwiesen.

Ich hoffe, dass wir den Fall so auch in Ihrem Sinne - und fair auf allen Seiten - erledigen konnten.

Das war, wie der Ombudsmann den Dienstchef wissen liess, zweifelsfrei der Fall.

15. Wundersame Behandlung einer spitalärztlichen Kompensationsforderung für übermässige dienstliche Beanspruchung

In der Absicht, für die während langer Zeit übermässige dienstliche Beanspruchung der Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte einen gerechten Ausgleich zu schaffen, trafen kantonale Gesundheitsdirektion, städtisches Gesundheits- und Umweltdepartement (GUD) und Verband Zürcher Krankenhäuser einerseits und die Sektion Zürich des Verbands Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte andererseits im Jahre 1999 eine Vereinbarung. Danach konnten Ärztinnen und Ärzte für übermässige Beanspruchungen seit 1993 Kompensationsforderungen stellen, welche von ihren Arbeitgebern zu prüfen und nach Massgabe ihrer Berechtigung zu begleichen waren. Mit dieser Prüfung und Begleichung wollte es nicht in allen Fällen auf Anhieb klappen.

Sachverhalt

Zusammen mit vielen Kolleginnen und Kollegen hat auch Assistenzärztin Dr. M ihre vielen Überstunden zur Kompensation angemeldet. Nach langer Zeit erhielt sie eine Dienstchefverfügung, ihre Überzeit werde mit rund 4'200 Franken abgegolten. Da sie diesen Betrag als in einem krassen Missverhältnis

zu ihrem Überzeitvolumen und zu Kompensationsauszahlungen (von bis zu 15'000 Franken) an Kolleginnen mit vergleichbaren Leistungen stehend empfand, erhob sie gegen die Verfügung Einsprache beim GUD. Zu ihrem Entsetzen wurde ihr von den mit der Instruktion der Einsprachen beschäftigt gewesenen Bediensteten nach geraumer Zeit ein Einspracheentscheidsentwurf unterbreitet, nach welchem ihr aufgrund einer vierseitigen mathematischen Fleissarbeit statt einer Kompensationszahlung eine Rückforderung von annähernd 6'000 Franken (aufgrund zu hoher Gehaltsauszahlungen) ins Haus gestanden wäre. Angesichts solch offenkundiger Überforderung des Instruktionpersonals mit der Aufgabe, die Kompensationsvereinbarung einwandfrei umzusetzen, wendet sich Frau Dr. M hilfesuchend an den Ombudsmann, nachdem ihr der Chefarzt dazu geraten und sich die Personalabteilung des Spitals ausser Stande erklärt hatte, die komplexe Berechnung zu überprüfen. Sie fühlt sich hin und her gerissen zwischen resignativem Rückzug der Einsprache, um einer Rückforderung zu entgehen, und Unbeugsamkeit im Willen, ihre Überzeitarbeit korrekt abgegolten zu erhalten.

Abklärungen

Der Ombudsmann vermag den komplizierten Berechnungen der bisherigen Kompensationsbefunde, vor allem aber der verquerten Logik, dass ein Kompensationsanspruch aufgrund eines Einspracheverfahrens zu einer gesalzenen Rückforderung mutiert, nicht zu folgen. Da er mit der Ärztin die Wurzel der seltsamen Schösslinge beim Vollzug der Kompensationsvereinbarung vermutet und Kenntnis von weiteren beim GUD pendenten Einspracheverfahren erlangt, unterbreitet er das Kompensations-Anliegen Dr. M dem Departementssekretariat mit folgendem Schreiben:

Aufgrund unvollständiger Infos vielleicht, aber gleichwohl, muss ich Ihnen gestehen, dass mir der «Vollzug» der wohl eher Programmcharakter als unmittelbare Vollzugstauglichkeit aufweisenden Vereinbarung durch das Spital ambivalente Eindrücke vermittelt: Einerseits war man offensichtlich um massgeschneiderte, der austeilenden Gerechtigkeit (nach Massgabe der individuellen zeitlichen Beanspruchung) verpflichtete Abgeltungen an die Ärzte bemüht und wollte nicht zu einem pauschalierenden «arroser le territoire» Zuflucht nehmen. Andererseits scheint man aber den administrativen Aufwand und Finanzbedarf zur Herstellung der angestrebten Verteilungsgerechtigkeit unterschätzt und sich in eine rechnerische Sisyphusarbeit verstrickt zu haben, welche schwer nachvollziehbare und eine Generallinie vermissen lassende Individualbehandlungsergebnisse zeitigt und die möglicherweise noch dazu auf einer unzureichenden Finanzbedarfsevaluation und Verfahrensplanung für die Umsetzung der Vereinbarung in einem grossen Spital mit komplexer

Organisationsstruktur und grosser Zahl Kompensationsberechtigter aufbauen muss.

Ausgehend von der im Lichte von Meinungsäusserungen aus wohl gut unterrichteten Quellen nicht gänzlich unbegründet erscheinenden Kritik Frau Dr. Ms an dem zur Behandlung ihrer Kompensationsforderung angewandten Verfahren würde ich vorweg einmal postulieren, es dürfe nicht sein, dass

- über Assistenz- und Oberärzten, welche ihre Forderungen als erste geltend gemacht haben, geblendet durch den noch drallen, unverbrauchten Kompensationskredit das Füllhorn ausgeschüttet wird bzw. worden ist, während Kompensationsberechtigte, die ihre Forderungen (vielleicht wegen aufwendigerer Abklärungen) später anmeldeten, sich wegen fortgeschrittener Kreditausschöpfung mit einigen vom Tisch des Herrn für sie abfallenden Krümeln abfinden müssen;
- Assistenz- und Oberärzte, welche dem Spital bis heute ihre Dienste leisten, bezüglich ihrer Kompensationsforderungen schlechter fahren als Kolleginnen und Kollegen, die ihren Dienst nach dem Einstecken von Kompensationsleistungen quittiert haben und nicht mehr mit Rückforderungen konfrontiert werden.

Einen zwiespältigen Eindruck hinterlässt in Fällen wie dem vorliegenden auch der Umstand, dass der Kompensationsgesuchstellerin auf ihre Eingaben mit Dienstchefverfügung zunächst eine Barvergütung «nach separater Berechnung gemäss Vereinbarung zwischen GD und GUD sowie VSAO» von Fr. 4'277.55 zugesprochen, dann aber, nachdem sie von der Einsprachemöglichkeit Gebrauch gemacht hat, nicht bloss eine Abweisung, sondern eine Rückforderung von gar Fr. 5'876.95 in Aussicht gestellt wird. Wohl ist die «reformatio in peius» durch eine Beschwerdeinstanz dem Verwaltungsprozess nicht fremd, und man könnte im Inaussichtstellen einer unterschriftsreifen Rückforderungsverfügung eine eigenwillige Form der bei drohender reformatio in peius unabdingbaren Gewährung rechtlichen Gehörs an die Einsprecherin erblicken. Aber man fragt sich dann doch,

- auf welchem brüchigem Fundament die mit der einen Hand gewährte Barvergütung beruht haben musste, wenn sie in einem allfälligen Einspracheverfahren mit der andern Hand nicht nur wieder vom Tisch gefegt, sondern gar in eine Forderung der Stadt mutiert;
- wie sich solches mit dem Anspruch der Ärzte und Ärztinnen auf kompensatorische Gleichbehandlung verträglich ist. Das Rechtsgewissen könnte sich angesichts der Besserstellung jener Ärzte und Ärztinnen, welche die Barvergütung ohne Widerrede entgegengenommen haben, kaum mit den Argumenten beruhigen, diese hätten ihre Forderungen eben früher ange-

meldet, es nicht auf ein Einspracheverfahren ankommen lassen oder ihren Dienst im Spital längst quittiert.

Da ich zweifle, dass das Spital die zugegebenermassen schwierige Kompensationsforderungsübung aus eigenen Kräften mit Anstand durchzuziehen vermag, wäre es meines Erachtens nobile officium des Departementssekretariats, ihm dabei behilflich zu sein. An den einigermaßen befriedigenden Resultaten dieser Übung dürfte die Stadt als Spitalträgerin und Arbeitgeberin doch in nicht unwesentlichem Grad gemessen werden.

Ergebnis

Zusammen mit einer erfrischend offenen und aufschlussreichen Stellungnahme setzt das GUD-Sekretariat den Ombudsmann nach einlässlichen Abklärungen von folgender mit Frau Dr. M getroffenen Kompensationsvereinbarung in Kenntnis:

1. Das Stadtspital anerkennt die Forderung der Assistenzärztin Dr. M im Umfang von total Fr. 18'034.55;
2. Mit Verfügung vom 24. September 1999 wurde ein Teilbetrag der obigen Forderung in der Höhe von Fr. 4'277.55 an die Assistenzärztin ausbezahlt. Der Restbetrag von Fr. 13'757.-- abzüglich Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen wird mit der nächsten Lohnabrechnung auf das Konto der Assistenzärztin überwiesen.
3. Mit dieser Vereinbarung zieht die Assistenzärztin ihre Einsprache vom 26.11.1999 zurück und erklären sich die Parteien bezüglich sämtlicher Kompensationsforderungen ... per Saldo aller Ansprüche auseinandergesetzt.

Der Ombudsmann freut sich, wie er die Parteien wissen lässt, mit Frau Dr. M über dieses Ergebnis ihres Kompensationsanliegens und mit dem GUD-Sekretariat darüber, dass es ihm gelungen ist, das Kapitel Kompensationsforderungen weitgehend mit konsensualen Lösungen in Anstand und Würde abzuschliessen.