

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

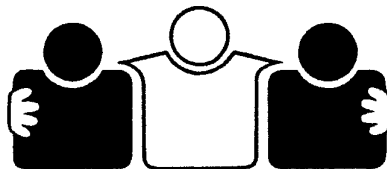
**2003/04**

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 / 21. Juni 1992 erstattet der bis 31. Oktober 2004 in dieser Funktion tätig gewesene Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsmann) dem Gemeinderat der Stadt Zürich seinen letzten und seit Bestehen der Ombudsinstitution 34. Bericht. Mit Zustimmung der gemeinderätlichen Geschäftsprüfungskommission umfasst er nicht bloss den Zeitraum des Kalenderjahres 2003, sondern erstreckt sich auf die ersten zehn Monate des Jahres 2004.

Zürich, 21. Januar 2005

Der ehemalige Beauftragte  
in Beschwerdesachen

Dr. W. Moser  
alt Ombudsmann



## **Ombudsstelle der Stadt Zürich**

Adresse: Oberdorfstrasse 10  
8001 Zürich

Telefon: 044 / 261 37 33  
Telefax: 044 / 261 37 18  
e-mail: [info@omb.stzh.ch](mailto:info@omb.stzh.ch)

Internet: [www.om.stzh.ch](http://www.om.stzh.ch)

Sprechstunden: nach Vereinbarung

# Inhalt

Allgemeiner Teil .....	7
I. Die Berichtsjahre 2003 und 2004 (bis 31. Oktober) .....	7
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel .....	9
1. Personal .....	9
2. Büroräumlichkeiten .....	9
3. Betriebsmittel .....	10
III. Öffentlichkeitsarbeit .....	10
1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte .....	10
2. Symposium der europäischen Ombudsleute vom 26. - 27. Juni 2003 an der Universität Innsbruck.....	13
3. Tagung der Ombudseinrichtungen im deutschsprachigen Raum vom 22. - 24. Juni 2004 in Wien .....	13
IV. Statistiken zu den Geschäftsjahren 2003 und 2004 .....	15
1. Übersicht (Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen).....	15
2. Detailangaben zu den Neueingängen.....	16
3. Detailangaben zu den Bearbeitungen und Erledigungen .....	20
4. Anfragen .....	22
V. Problemschwerpunkte der Jahre 2003 und 2004 .....	23
1. Die Wohnungsnot in Zürich schlägt auf die Ombudsstelle durch ....	23
2. Problematische rechtliche Fundierung der Betreuungszuschläge zu den Altersheimtaxen .....	24
3. Überspannte Erwartungen nichtobhutsberechtigter Elternteile in die ihnen zustehenden Rechte im Verhältnis zu ihren Kindern oder Obstruktion obhutsberechtigter Elternteile gegen die Aus- übung dieser Rechte? Hinreichende amtliche Gegenwehr gegen das «Parental Alienation Syndrome»?.....	25
4. Strafanzeigen und Strafanträge - der einen Lust, der andern Frust.....	26
5. Auch Strom, Gas und Wasser haben ihren Preis! .....	27

6.	Personal- und pensionskassenrechtliche Probleme .....	28
	a) Freistellung vom Dienst oder Einstellung im Dienst?.....	28
	b) Die finanziellen Leistungen von Stadt und Pensionskasse Zürich beim Altersrücktritt vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters .....	29
VI.	Rückschau auf fast 15 Jahre Ombudstätigkeit .....	31
VII.	Dank.....	39

## Besonderer Teil..... 41

### Beispiele von Anliegen und Beschwerden

I.	Spürbar gewordene Wohnungsnot .....	41
	1. Suche nach erschwinglichem Wohnraum - für nicht wenige die sprichwörtliche Suche nach der Stecknadel im Heuhaufen .....	41
	2. Aufschub einer «Exhumation» aus einer Notwohnung .....	44
	3. Fragwürdige Teilgehälter im «Beherbergungs- und Betreuungs- vertrag» des Begleiteten Wohnens (BeWo) der Stadt Zürich? .....	47
	4. Höflichkeitsbesuch nach abgewendeter Obdachlosigkeit.....	50
II.	Belastende Betreuungszuschläge zu den Altersheimtaxen auf rechtlich dünnem Eis.....	51
	5. Genügt eine stadträtliche Revision der Aufnahme- und Taxverord- nung Altersheime (ATV AH) zur Einführung solcher Zuschläge dem Erfordernis einer hinreichenden Rechtsgrundlage?.....	51
III.	Die Rechte der nichtsorgeberechtigten Elternteile auf persönlichen Ver- kehr mit den und auf Informationen und Auskünfte über die gemeinsamen Kinder/n (Art. 273ff. und 275a ZGB) - häufig Zahnräder für das Verhalten städtischer Organe.....	61
	6. Wie weit haben städtische Organe Versuchen obhutsberechtig- ter Elternteile, die Rechte der Nichtobhutsberechtigten einzu- schränken, d.h. dem «Parental Alienation Syndrome» entgegen- zutreten? .....	61
	a) Überforderter Beistand?.....	61

b)	Mütterinteressenlastigkeit sozialamtlicher Vermittlungsversuche bei umstrittenem persönlichen Verkehr zwischen Vätern und Kindern? .....	63
c)	Akteneinsicht zwecks Abklärung vermuteter Mütterinteressenlastigkeit jugendamtlicher Erfüllung der Alimenteninkasso- und -bevorschussungsaufgabe .....	66
IV.	Strafanzeigen und Strafanträge - der einen Lust, der andern Frust .....	74
7.	Zögerliche Entgegennahme eines Strafantrags.....	74
8.	Verweigerung einer zeitlich verzögerten Entgegennahme eines Strafantrags .....	76
9.	Die Geister, die ich rief, die werd ich nicht mehr los! .....	78
10.	Ehrverletzungs-Strafklageandrohung als Damoklesschwert.....	81
V.	Auch Strom, Gas und Wasser haben ihren Preis .....	83
11.	Österlich versöhnliche Haltung des EWZ .....	83
12.	Unbezahlte Erdgasbezüge.....	84
13.	Selbst WC-Spülwasser kann nicht zum Nulltarif geliefert werden ...	87
VI.	Personal- und pensionskassenrechtliche Probleme .....	90
14.	...und führet mich nicht in Versuchung.....	90
15.	Verunsicherung über die Leistungen von Stadt und Pensionskasse bei vorzeitigem Altersrücktritt .....	92
VII.	Miscellaneous .....	95
16.	Des Stadtpräsidenten scharfkantige «Tagblatt»-Kolumne.....	95
17.	Rücksichtnahme auf die schweizerischen Landessprachen und die kantonalen Amtssprachen.....	99
18.	Umstrittener Vermögenssteuerwert einer Liegenschaft.....	101
19.	Löwenanteilmässige Inanspruchnahme von Blaue-Zonen-Parkflächen .....	104
20.	Nicht zufriedenstellende Grabbepflanzung .....	107



Die Zahl derer, die durch  
zu viele Informationen  
nicht mehr informiert sind,  
wächst.

Rudolf Augstein (1923 - 2002)

## Allgemeiner Teil

### I. Die Berichtsjahre 2003 und 2004 (bis 31. Oktober)

In der Stadt Zürich Ombudsperson oder Bedienstete/r einer Ombudsstelle zu sein, muss attraktiv sein, sonst hätte es die bisherigen Amtsinhaber nicht 18½ bzw. 14½ Jahre in dieser Funktion gelitten und erwiese sich die Zusammensetzung des Teams nicht als überdurchschnittlich stabil. Aber vielleicht gibt es doch noch schönere Aufgaben als die einer Ombudsperson bzw. Ombudsstelle in unsern Breitengraden...

Unlängst gestattete sich der Berichterstatter - dank der zu etwas ausschweifenderer Lektüre einladenden Befreiung eines alt Ombudsmannes vom Ombuds-Tagesgeschäft -, den Jahresbericht des Ombudsmannes der Fidschi-Inseln im Pazifik durchzublättern, und er konnte dabei mit immer grösseren Augen von folgendem Sachverhalten Kenntnis nehmen: Das Büro des Ombudsmannes der Fidschi hatte im Jahr 2002 eine dem stadtzürcherischen Büro etwa vergleichbare Arbeitslast von 463 Fällen zu bewältigen. Diese Last ruhte aber auf den Schultern von sage und schreibe 16 Personen: Neben dem Ombudsman, einem chief investigating officer, dem senior administrative officer, einem legal officer, einem administrative officer und einem executive officer, zwei Sekretariatsangestellten, einem senior clerical officer und zwei junior clerical officers, zwei Schreibkräften, zwei Chauffeuren und einem Boten. (Auf dem Fidschi-Archipel lebt - nicht ganz spannungsfrei - eine kulturell-religiös gemischte Bevölkerung von im Jahr 2001 insgesamt 844'330 Menschen: 53% Christen, 38% Hindus und 8% Muslime. Die clerical officers werden konsultativ zur Lösung religiös eingefärbter Konflikte beigezogen.) Zu den Höhepunkten der Fidschi-Ombudstätigkeit im Jahr 2002 schien laut Jahresbericht die Anschaffung von zwei neuen Dienstwagen der Marken GM 991 3,0 Mitsubishi Magna und 4 WD Pajero zu gehören, die dem Amtsinhaber offenbar die ganze Kompetenz und Eloquenz abforderten, da ihm das Finanzministerium nur einen 2.6 I Mazda bewilligen wollte. Aber, so der Fidschi-Ombudsmann nach erfolgreich geschlagener Beschaffungsschlacht nicht ohne Stolz auf sein Durchsetzungsvermögen, ein guter Ombudsmann kennt natürlich die

Regierungsbeschlüsse, wonach neue Dienstwagen der gleichen Klasse angehören sollen wie jene, die zu ersetzen sind!

Solch absorbierender horsepower-Sorgen enthoben, konnte die Ombudsstelle der Stadt Zürich ihre gesamte, 360 Stellenprozente umfassende manpower für die Bearbeitung der Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern einsetzen. Und das war angesichts der grossen Zahl von Neueingängen - 2003: 494 Geschäfte, 669 Anfragen; 2004: 457 Geschäfte, 650 Anfragen, von denen 372 bzw. 545 in die Ende Oktober abgelaufene Amtszeit des Berichterstatters fielen - auch nötig. Dank dem zu Beginn des Jahres 2004 hergestellten Anschluss der Ombudsstelle an das «Zürinetz», den elektronischen Informationsverbund der Zürcher Stadtverwaltung (vgl. Ziff. II/3), fiel ihr dabei die Beschaffung von Informationen aus Parlament, Regierung und Verwaltung, wie namentlich der in Gemeinderats- und Stadtratsbeschlüssen enthaltenen Rechtsgrundlagen, immerhin um einiges leichter als in früheren Jahren. Gleichwohl bedauert der Berichterstatter, der schon in seinen Berichten über die Jahre 1990 (S. 22/23), 1992 (S. 28) und 1993 (S. 21/22) als wünschbar bezeichneten und von der GPK des Gemeinderates mit Bericht vom 6. September 2004 angemahnten bereinigten und systematisierten Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich nicht während seiner Amtszeit noch teilhaft geworden zu sein, und er weiss sich mit seiner Amtsnachfolgerin darin einig, dass solche Loseblatt-Sammlungen auch im Zeitalter elektronischer Informationsvermittlung bei einem beachtlichen Teil der Bevölkerung noch keineswegs ausgedient haben, auch wenn man sich bewusst zu sein hat, darin den für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben und die städtischen Bediensteten relevanten Rechtsstoff nicht lückenlos auffinden zu können.

Was die Ansätze der den Klientinnen und Klienten der Ombudsstelle in den Berichtsjahren unter den Nägeln brennenden Probleme anbetrifft, so setzten sich 2004 die Trends des Vorjahres (siehe Teilbericht über das Geschäftsjahr 2003 vom 26. Juni 2004) fort: Hohe Beschwerdeanfälligkeit der sozialdienstlichen und der stadtpolizeilichen Aufgabenerfüllung, höhere Beschwerdeanfälligkeit der verkehrsbetrieblichen und steueramtlichen Aufgabenerfüllung und wachsende Anliegen an die städtischen Wohnraumvermietungs- und AHV/IV-Zusatzleistungsorgane. Da die Probleme der Stadt bei der Finanzierung ihrer Aufgaben im Berichtszeitraum nicht kleiner geworden und ihrer Leistungsfähigkeit nebst rechtlichen auch finanzielle und faktische Grenzen gesetzt sind, war es auch der Ombudsstelle oft nicht möglich, für Bedrängte ein Mehr an städtischer Hilfe zu erwirken als ihnen von der Verwaltung zugestanden worden war. In einzelnen dieser Fälle sprangen kirchliche Dienste und Sozialwerke in aner kennenswerter Weise in die Bresche. (Ein Beispiel hiefür ist Fall 12.)



## **II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel**

### **1. Personal**

#### a) Aktive

Das «sturmerprobte» und ausgezeichnet aufeinander eingespielte Team, bestehend aus

Rolf Steiner, Dr.iur. und Mediator FHA	(100 %)
Bettina Vescoli, lic.iur.	( 80 %)
Heidi Berther	( 80 %)

hielt dem Berichterstatter bis zu seinem Rücktritt am 31. Oktober 2004 die Treue und konnte von Amtsnachfolgerin Dr. Claudia Kaufmann als wertvollstes «Vermächtnis» ohne Änderungen oder Reduktionen übernommen werden. Für ihre langjährige Treue zu Firma und Patron der Ombudsstelle der Stadt Zürich und für ihren unermüdlichen und kompetenten Einsatz wird den Teamangehörigen an anderer Stelle (Ziff. VII) zu danken sein.

Im Sommer 2003 absolvierte wiederum eine Jus-Studentin, Frau Mirjam Bütler, auf der Ombudsstelle - entschädigungslos! - ein Kurzpraktikum, um ihre an der Universität Fribourg und in der Schule des Lebens erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten zur Anwendung zu bringen und eine schweizerische parlamentarische Ombudsstelle «von innen her» kennenzulernen. Ihren Einsatz verdankte das Ombudsteam der lesefreudigen jungen Mitarbeiterin mit Büchergutscheinen.

#### b) Stellvertretung

Der vom Gemeinderat am 10. April 2002 zum Stellvertretenden Ombudsmann gewählte Dr. Karl Stengel, Ombudsmann und Datenschutzbeauftragter der Stadt Winterthur, kam bis zum Rücktritt des Berichterstatters Ende Oktober 2004 nicht zum Einsatz. Viele gute Gespräche, der gelegentliche Austausch von Erfahrungen und freundschaftliche Verbundenheit mit diesem Kollegen machten aber den Ausfall eines dienstlichen Einsatzes mehr als wett. Zu einem wenigstens repräsentativen abendlichen Einsatz gelangte Dr. Stengel anlässlich der Wahl von Amtsnachfolgerin Dr. Claudia Kaufmann am 23. Juni 2004 durch den Gemeinderat; er überbrachte der Neugewählten die Glückwünsche des landesabwesenden Ombudsmannes und einen Willkommensgruss der schweizerischen Ombudsleute in ihrem Kreis.

### **2. Büroräumlichkeiten**

Mit Bezug auf die Büroräumlichkeiten an der Oberdorfstrasse 10 gibt es lediglich zu vermelden, dass diese von einer neuen tüchtigen Raumpflegerin, Frau

Godoy, sauber gehalten werden. Ihre langjährig wirksam gewesene Vorgängerin, Frau Rosalie Kluth, trat Ende 2003 in den wohlverdienten Ruhestand.

### **3. Betriebsmittel**

Seit März 2004 ist die Ombudsstelle an das «Zürinetz» angeschlossen, um auch den unausweichlich gewordenen elektronischen Verkehr mit der Stadtverwaltung zu ermöglichen. Die angeschlossene Informatikanlage der Ombudsstelle an der Oberdorfstrasse (Novell-Server mit Windows98-Arbeitsstationen) muss im Jahre 2005 nach sechs- bzw. siebenjähriger Betriebsdauer vollständig ersetzt werden, da sie reparaturanfällig geworden ist und den heutigen Arbeits- und Sicherheitsanforderungen nicht mehr genügt.

## **III. Öffentlichkeitsarbeit**

### **1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte**

Der erneute Anstieg der Geschäftslast in den Berichtsjahren, insbesondere im Jahr 2003, durchkreuzte die Absicht der schweizerischen Ombudsleute - mit ihnen auch des Berichterstatters -, in der schweizerischen Öffentlichkeit und im internationalen Rahmen etwas stärker präsent zu sein als in früheren Jahren. Über dieses Unvermögen tröstete die Amtsinhaber aber ihre beharrliche Arbeit für einen umfassenderen, «Bausteine für die Errichtung parlamentarischer Ombudsstellen» einschliessenden Internet-Auftritt und die Überzeugung hinweg, dass sie dem Fortbestand ihrer Stellen und der Weiterentwicklung der Ombudsinstitution in unserem Land letztlich mit solider Alltagsarbeit den besten Dienst erweisen.

Immerhin liess es sich der Berichterstatter nicht nehmen, an folgenden Veranstaltungen teilzunehmen:

- Neubürgerfeiern im Stadthaus;
- Feier zum 25-jährigen Bestehen der Ombudsstelle des Kantons Zürich vom 27. März 2003;
- Inaugurationsfeiern
  - des Gemeinderatspräsidenten 2003/2004, Bruno Sidler, vom 7. Mai 2003;
  - der Kantonsratspräsidentin 2004/2005, Emy Lalli, vom 3. Mai 2004;
  - des Gemeinderatspräsidenten 2004/2005, Marcel Knörr, vom 5. Mai 2004;

- Wochenendseminarien der schweizerischen Ombudsleute in Braunwald/GL vom 8./10. Mai 2003 und vom 13./14. September 2004 zur Weiterbearbeitung der «Bausteine zur Errichtung parlamentarischer Ombudsstellen»;
- Symposium der europäischen Ombudsleute an der Universität Innsbruck vom 26./27. Juni 2003, insbesondere zu den Themen «Der Ombudsmann in alten und neuen Demokratien» und «Ombudsleute und Menschenrechtsbeauftragte» (nachstehend Ziff. 2);
- Tagung der Ombudsleute aus dem deutschsprachigen Raum vom 22./24. Juni 2004 in Wien zu den Themen «Rollenverständnis, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der deutschsprachigen Ombudsstellen» und «Ombudsstellen und Medien» (nachstehend Ziff. 3);
- Sitzungen des Gemeinderates anlässlich der Genehmigung des Jahresberichts 2002 (12. November 2003) und des Besuchs des Petitionsausschusses des Landtags von Schleswig-Holstein bei den zürcherischen Ombudsleuten (18. August 2004);
- Vereidigungsfeiern von Polizeiaspirantinnen und -aspiranten der Stadtpolizei Zürich vom 26. September 2003 und 24. September 2004 in der Kirche St. Peter;
- Dienstchefkonferenz vom 16. September 2004, unter anderem zwecks Verabschiedung von den Dienstchefs der Stadtverwaltung Zürich;
- Reise des Büros des Gemeinderates vom 30. September bis 3. Oktober 2004 zum Ausklang und krönenden Abschluss einer fast 15-jährigen Ombudstätigkeit.

Der Ombudsmann stellte sich ausserdem zur Verfügung zu

- einem Vortrag am 15. August 2003 über seine Wirksamkeit vor Stadtratsmitgliedern und Chefbeamten der Stadt St. Gallen, die sich in absehbarer Zeit in die mit einer Ombudsstelle bestückten schweizerischen Gemeinden einreihen dürfte;
- einem Gespräch am 12. Dezember 2003 mit dem Political/Economic Assistant der US-Embassy, Christian Kreis, über Wahrung und Schutz der Menschenrechte durch die städtischen Behörden aus der Sicht des Stadtzürcher Ombudsmannes, Beitrag zum Länderbericht Schweiz des amerikanischen Aussenministeriums (<http://www.state.gov/g/drl/hr/c1470.htm>);
- einem Hearing der schweizerischen Ombudsleute am 29. November 2004 durch den Menschenrechtskommissar des Europarates, Alvaro Gil-Robles, zu deren Beitrag an einen wirksamen Schutz der Grundrechte von auf schweizerischem Territorium lebenden Menschen;
- Interviews
  - dem «Stadtspiegel», der Personalzeitschrift der Stadt St. Gallen, zur Entwicklung der Ombudsinstitution in der Schweiz und vor allem in der Stadt Zürich,
  - Schweizer Radio DRS zur Rekord-Beschwerdezahl im Jahr 2003,

- der Fachzeitschrift «kommunalmagazin» für Gemeinden und Städte zum Thema «Umgang mit Querulanten» (Nr. 11/2004 S. 48ff.) und
- der «Neuen Zürcher Zeitung» zum Abschluss seiner fast 15-jährigen Wirksamkeit als Ombudsmann der Stadt Zürich (Nr. 274 vom 23. Nov. 2004).

Tournusgemäss traf sich der Ombudsmann sodann im Verlauf der Jahre 2003 und 2004 mit

- seinen in der «Schweizerischen Vereinigung der Parlamentarischen Ombudsleute» zusammengeschlossenen Amtskollegen der Kantone Zürich, Zug, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, der Amtskollegin des Kantons Waadt und den Kollegen der Städte Bern und Winterthur zur Besichtigung der Vermittlungsstelle des Kantons Zug und der Bureaux de Médiation administrative et de Médiation en matière d'administration judiciaire des Kantons Waadt sowie zur Bearbeitung von Gegenständen gemeinsamen Interesses in Zürich, Liestal, Bern und Basel;
- den privatwirtschaftlichen Ombudsleuten der Privatversicherung und der SUVA, der Banken, der sozialen Krankenversicherung und der Schweizer Reisebranche sowie mit dem Ombudsmann der DRS-Medien zu Erfahrungsaustausch und Pflege der kollegialen Beziehungen am 5. November 2003 in Zürich und am 3. November 2004 in Luzern;
- dem Stadtschreiber und dem Rechtskonsulenten zur Erörterung von Fragen gemeinsamen Interesses und zur Pflege der Beziehungen;

Und schliesslich empfing der Berichterstatter an seinem Amtssitz

- seinen ihm freundschaftlich verbundenen Mentor, Professor Walter Haller, zur Besprechung grundsätzlicher Probleme ombudsmännischer Wirksamkeit und zur Entgegennahme seiner den schweizerischen Ombudsleuten grosszügig übereigneten Dokumentation über Entwicklung und Wirksamkeit der Ombudsstellen in aller Welt;
- Revisor H.R. Steinegger von der Finanzkontrolle der Stadt Zürich zu einer Revision des Finanzgebarens der Ombudsstelle im Juli 2003. Befund: i.O.;
- den Präsidenten und die Sekretariatsleiterin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Professor Georg Kreis und Frau Doris Angst, zur Erörterung des Beitrags der Ombudsstellen an die Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund von Rasse, Ethnie oder Religion am 31. Oktober 2003;
- den Berufskollegen von Kawasaki-City, Japan, Mitsuhiro Okamoto, am 9. März 2004;
- (zusammen mit dem kantonalen Ombudsmann) den Petitionsausschuss des Landtages von Schleswig-Holstein zum Austausch von Erfahrungen über die Wahrnehmung der Ombudsfunktion und zu einer Exkursion in den Sihlwald als einem Beispiel der Erhaltung und Entwicklung einer stadtnahen Naturlandschaft am 17. August 2004.

## **2. Symposium der europäischen Ombudsleute vom 26./27. Juni 2003 an der Universität Innsbruck**

Die Themen dieser vom Institut für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Politikwissenschaft der Universität Innsbruck zusammen mit dem Europäischen Ombudsmann Institut veranstalteten Tagung

- Der Ombudsmann in alten und neuen Demokratien
- Ist der Ombudsmann ein Menschenrechtsbeauftragter und der Menschenrechtsbeauftragte ein Ombudsmann?
- Ombuds-Organisationsmodelle im deutschsprachigen Raum
- Entwicklung der Ombudsinstitution
  - in den Beitrittsländern der EU sowie auf dem Balkan
  - in den Nachfolgestaaten der UdSSR
  - in Grossbritannien und in den skandinavischen Staaten
  - in den Benelux-Staaten
- Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis der Ombudsleute

vermochten über hundert Ombudsleute und namhafte Wissenschaftler aus rund 20 west-, mittel- und osteuropäischen Ländern in Tirols Hauptstadt zu locken. Die Teilnehmenden wurden nicht enttäuscht. Die durch Referate und Diskussionsbeiträge herausgearbeiteten Spezifikationen der Ombudsstellen in West-, Ost-, Nord- und Südeuropa, der Trägersysteme zur Wahrnehmung der Ombudsfunktion und besonders zum Schutz der Menschenrechte sowie von staats- und verwaltungsrechtlichem Lehrbetrieb und Praxis der Ombudsleute erwiesen sich als wahren Jungbrunnen für das Überdenken und die Weiterentwicklung der je eigenen Situation und Funktion. Sie machten aber auch sichtbar, dass die unterschiedlichen Trägersysteme, Objekte und Wahrnehmungsweisen der Ombudsfunktion allen Sonderheiten zum Trotz grundlegende Gemeinsamkeiten verbinden, nämlich ihre Fokussierung auf die Beziehungen zwischen Individuen und öffentlichen Verwaltungen sowie ihr Beitrag zur Festigung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Legitimation des Regierungs- und Verwaltungshandelns.

## **3. Tagung der Ombudseinrichtungen im deutschsprachigen Raum 22. - 24. Juni 2004 in Wien**

Zwei magistrale Referate des Vorsitzenden des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Dr. Karlheinz Guttmacher, und des österreichischen Bundesvolksanwalts Dr. Peter Kostelka zu den Themen

- Parlamentarismus und Verwaltungskontrolle; Bürgerbeschwerdebehandlung durch parlamentarische Petitionsausschüsse und Ombudsleute, und

- Amtsverständnis der Ombudsleute: *eine* Aufgabe, *unterschiedliche* Träger, Akzente und Mittel zu ihrer Erfüllung

und ein weiteres Referat des ORF-Mitarbeiters Dr. Peter Resetarits zum Thema

- Medienöffentlichkeit und Ombudseinrichtungen

bildeten den Einstieg für anschließende Workshops der Teilnehmenden aus dem Südtirol, der Schweiz, Deutschland, Österreich, aber auch aus Tschechien, Polen, Ungarn und Slowenien in den Räumen des ehrwürdigen Parlamentsgebäudes über das Rollenverständnis der unterschiedlichen Träger der Ombudsfunktion einerseits und über die Öffentlichkeitsarbeit der Ombudsleute andererseits. Während die Bearbeitung des ersten Themas kaum neue, vom Berichtersteller nicht schon aus einem Besuch beim Petitionsausschuss des Landtags von Nordrhein-Westfalen im Jahr 1994 in Düsseldorf (vgl. Jahresbericht jenes Jahres, S. 12/13) gewonnene Erkenntnisse zutage förderte, gewährte die Diskussion und die Bearbeitung des zweiten Themas durch die Einladung der Tagungsteilnehmenden zu einer Aufzeichnung der Sendung «Ein Fall für den Volksanwalt» im ORF-Studio ausserhalb Wiens interessante Einblicke in die Medienarbeit der Ombudsstellen unseres östlichen Nachbarlandes.

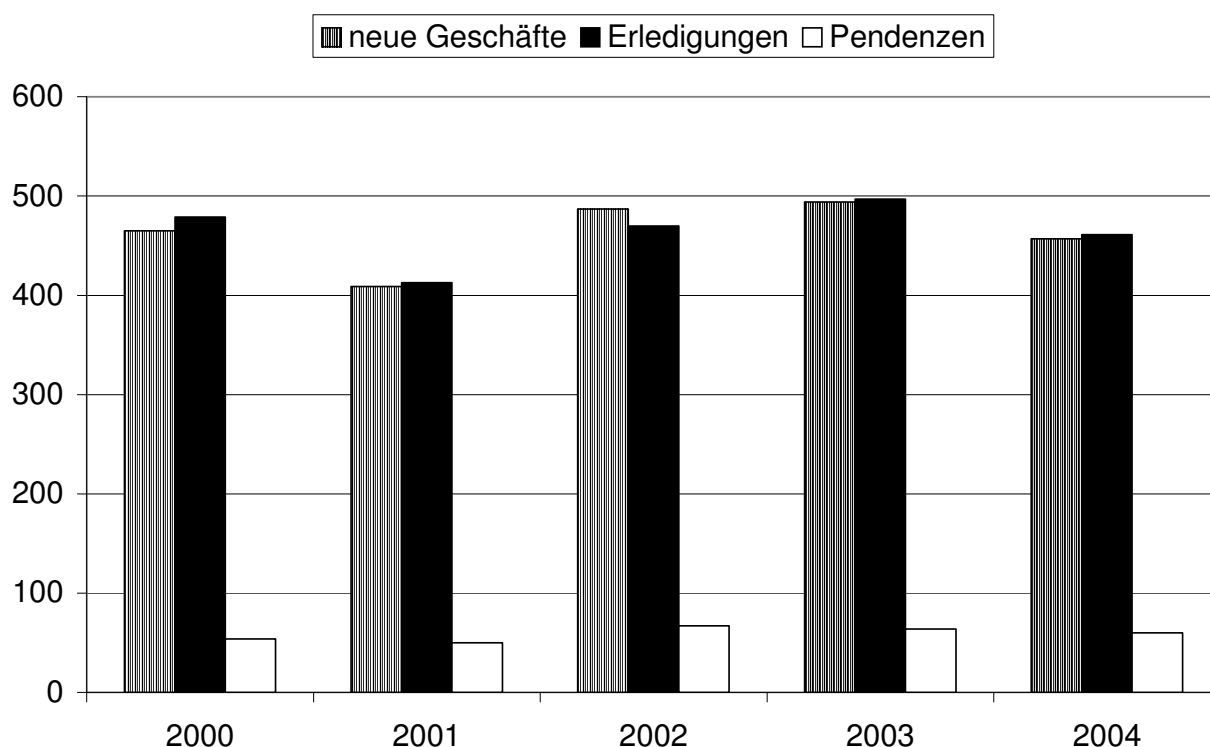
#### IV. Statistiken zu den Geschäftsjahren 2003 und 2004

An statistischen Angaben folgen:

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

Damit die Statistiken der verschiedenen Geschäftsjahre weiterhin miteinander verglichen werden können, umfasst die Geschäftsstatistik 2004 das ganze Jahr bis zum 31. Dezember 2004, obwohl die Amtszeit des Berichterstatters bereits am 31. Oktober 2004 zu Ende gegangen ist. Um gleichwohl völlige Transparenz zu schaffen, sind den Zahlen der Ganzjahresstatistik jeweils die entsprechenden Werte der **Zehnmonatsstatik** (Januar - Oktober 2004) *in eckigen Klammern* beigefügt.

##### 1. Übersicht: Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen



Mit 494 *neuen Geschäften* im Jahre 2003 ist die Rekordmarke des Jahres 2002 (487 neue Geschäfte) nochmals überschritten worden. Im Jahr 2004 ist die Zahl der Neueingänge wieder zurückgegangen, allerdings auf ein immer noch überdurchschnittlich hohes Niveau von 457 [372] neuen Geschäften.

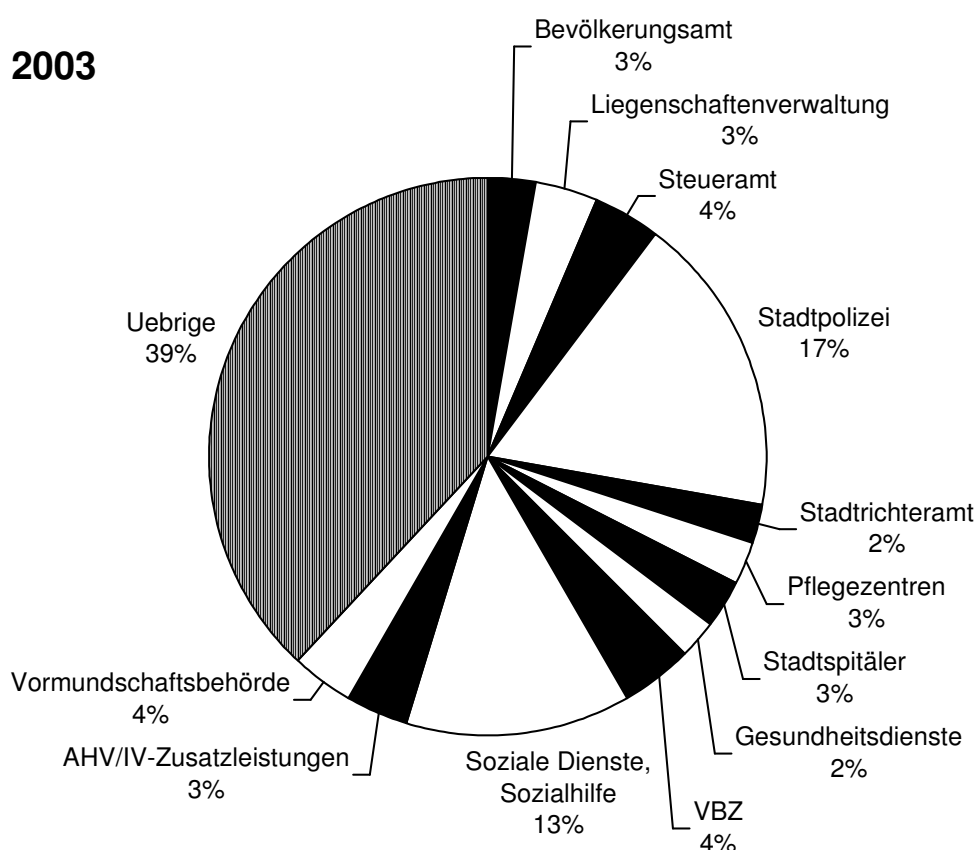
Zu dieser Geschäftslast hinzu kommen noch 669 (2003) bzw. 650 [545] (2004) Anfragen (vgl. dazu unten, Ziff. 4).

Im Jahr 2003 konnten 497 Geschäfte erledigt werden. Im Jahr 2004 waren es 461 [392] Geschäfte. Somit belief sich die Zahl der am Jahresende noch nicht abgeschlossenen Geschäfte auf 64 (2003) bzw. auf 60 [44] (2004).

## 2. Detailangaben zu den Neueingängen

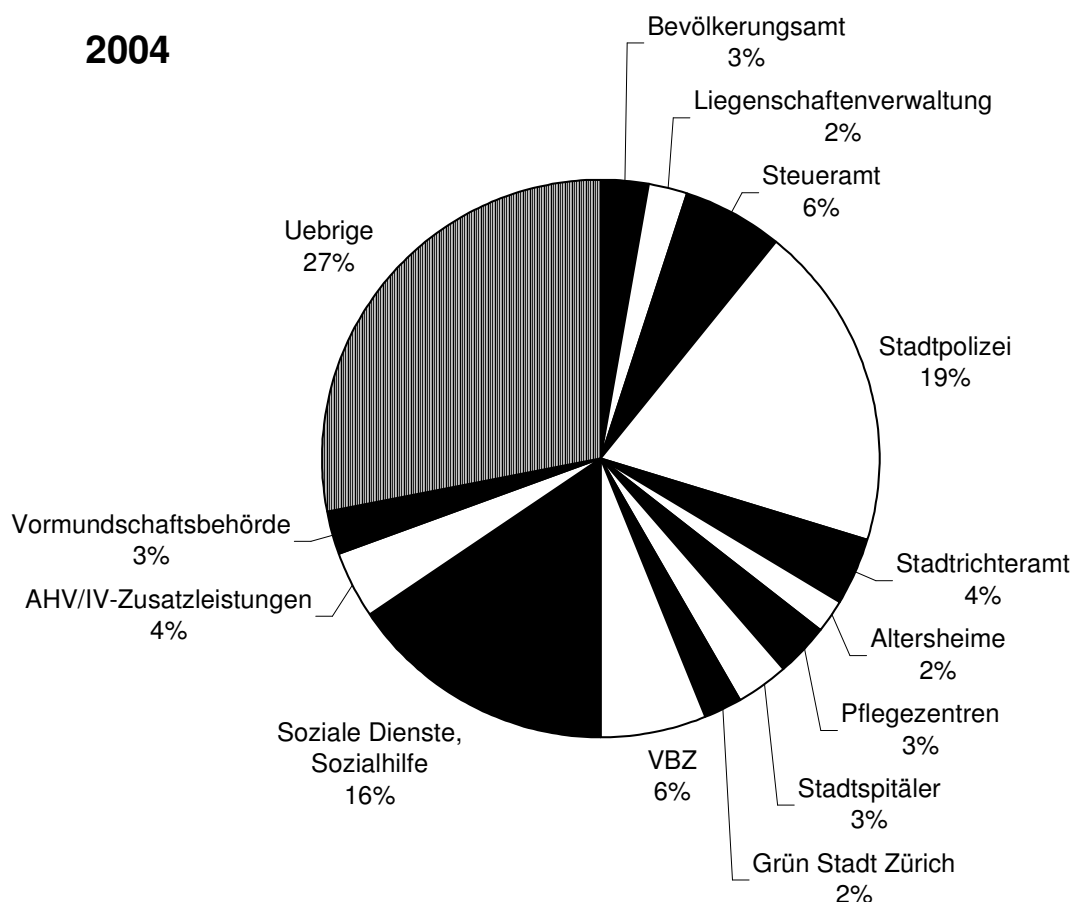
### Verteilung auf die einzelnen Dienstabteilungen

Die folgenden Grafiken zeigen die Verteilung der eingegangenen Geschäfte auf die verschiedenen Dienstabteilungen der Zürcher Stadtverwaltung in den Berichtsjahren 2003 und 2004. Den grössten Anteil weisen naturgemäss die Ämter mit denjenigen Aufgaben auf, die im alltäglichen Leben zu Bürgerinnen und Bürgern am meisten Berührungspunkte aufweisen. Es wäre daher verfehlt, aus der Grafik irgendwelche Rückschlüsse auf die Arbeitsqualität einzelner Dienstabteilungen zu ziehen. In die Kategorie «Übrige» fallen alle Dienstabteilungen mit weniger als zehn Geschäften:





2004



Bei der Verteilung der Geschäfte auf die Dienstabteilungen fällt auf, dass sich die seit den späten Neunzigerjahren grössten Segmente «Stadtpolizei» und «Soziale Dienste/Sozialhilfe» in den Jahren 2003 und 2004 noch stärker zu Hauptsektoren entwickelt haben.

Die expansive Entwicklung dieser beiden Beschwerdesegmente und die regressive Entwicklung der Steuerbeschwerden sind denn auch die auffallendsten Veränderungen im Aufgabenspektrum der Ombudsstelle im Verlauf der letzten 10 bis 15 Jahre. Betrug der Anteil der Beschwerden über verweigerte oder unzureichende Sozial- und Jugendhilfe sowie AHV/IV-Zusatzleistungen im Jahr 1993 noch ca. 11 % (wovon knapp 7 % Sozial- und Jugendhilfebeschwerden), so stieg er bis 2004 kontinuierlich auf 20 % (wovon rund 14 % Sozial- und Jugendhilfebeschwerden). Gleiche Entwicklung bei den Beschwerden betreffend die Aktivität der Stadtpolizei: von rund 8,5 % im Jahr 1993 stieg deren Anteil an der Gesamtbeschwerdezahl auf 10,3 % im Jahr 2000, 14 % in den Jahren 2001 und 2002, 17 % 2003 und 19 % im Jahr 2004. Umgekehrte Entwicklung bei den Steuerbeschwerden: Bildeten sie bis 1997 mit einem Anteil von rund 10 % noch einen stattlichen dritten Hauptsektor neben Polizei und Sozialbereich, so sank ihr Anteil in den Folgejahren bis 2003 auf gerade noch 4 %, um im letzten Jahr wieder auf 6 % anzusteigen. In den übrigen Verwal-

tungsbereichen verharrten die Beschwerdeanteile im Zeitraum der letzten 15 Jahre mit bemerkenswerter Konstanz innerhalb eines Streubereichs von einem bis zwei Prozent.

Während die Erklärung für den steigenden Anteil an Sozialleistungsbeschwerden auf der Hand liegt - immer mehr Menschen begehren oder sind abhängig von Zusatz- oder Sozialhilfeleistungen und können daher von den je zuständigen Verwaltungsabteilungen enttäuscht werden -, wird man sich vor monokausalen Erklärungen für den wachsenden Anteil an Beschwerden betreffend die Stadtpolizei angesichts deren weiten Aufgabenspektrums hüten müssen. Immerhin dürfte man mit der Feststellung, punkto Bürgerfreundlichkeit, insbesondere psychologisch geschicktem Approach und Einfühlungsvermögen sei bei der Erfüllung der stadtpolizeilichen Aufgaben da und dort das Optimum noch nicht erreicht, nicht völlig neben den Realitäten liegen. Der Rückgang des Steuerbeschwerdeanteils könnte eine etwas frivole Erklärung darin finden, dass in den letzten Jahren die Kausalabgaben - Gebühren und Beiträge - den Steuern als Abgabenärgernis Nr. 1 den Rang abgelaufen haben.

### *Eingangsart*

Die Bürgerinnen und Bürger ziehen es in den meisten Fällen vor, dem Ombudsmann ihre Anliegen im direkten, persönlichen Sprechstundengespräch ohne Zeitdruck vorzutragen. Das Sekretariat macht jeweils auf die Möglichkeit aufmerksam, Anliegen schriftlich (per Post, Fax oder E-Mail) einzureichen. Tendenziell kann aber eine Zunahme des Anteils schriftlicher Eingaben (v.a. per E-Mail) festgestellt werden:

	mündlich	schriftlich
2000	82,2 %	17,2 %
2001	81,2 %	18,8 %
2002	77,2 %	22,8 %
2003	74,3 %	25,7 %
2004	74,0 % [68,0 %]	26,0 % [32,0 %]

### *Angaben zu den Gesuchstellenden*

#### Alter:

Das Durchschnittsalter aller Personen, die in den Jahren 2003 und 2004 die Dienste des Ombudsmannes in Anspruch genommen haben, beträgt für beide Jahre unverändert *50 Jahre*. Es bewegt sich seit je im Bereich zwischen 48 und 52 Jahren.

#### Geschlecht:

	2002	2003	2004	[2004]
Gesuchstellerinnen:	43,5 %	41,3 %	43,8 %	[43,5 %]
Gesuchsteller:	54,4 %	57,3 %	55,6 %	[55,6 %]
Juristische Personen:	2,1 %	1,4 %	0,7 %	[0,8 %]

### Staatsangehörigkeit:

Soweit bekannt verteilen sich die Gesuchstellenden auf 25 verschiedene Nationalitäten. Der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer beträgt 79 % (2003) bzw. 84 % (2004). An zweiter, dritter und vierter Stelle stehen Angehörige aus Deutschland, Italien und Ex-Jugoslawien. Die übrigen Nationen sind nahezu gleichmässig vertreten.

### Wohnort:

Von allen Gesuchstellenden wohnten wiederum beinahe alle in der Schweiz, nämlich:

	2003	2004	[2004]
in der Stadt Zürich	375	340	[277]
im übrigen Kanton Zürich	77	78	[61]
in andern Kantonen	35	30	[26]
im Ausland	7	9	[8]

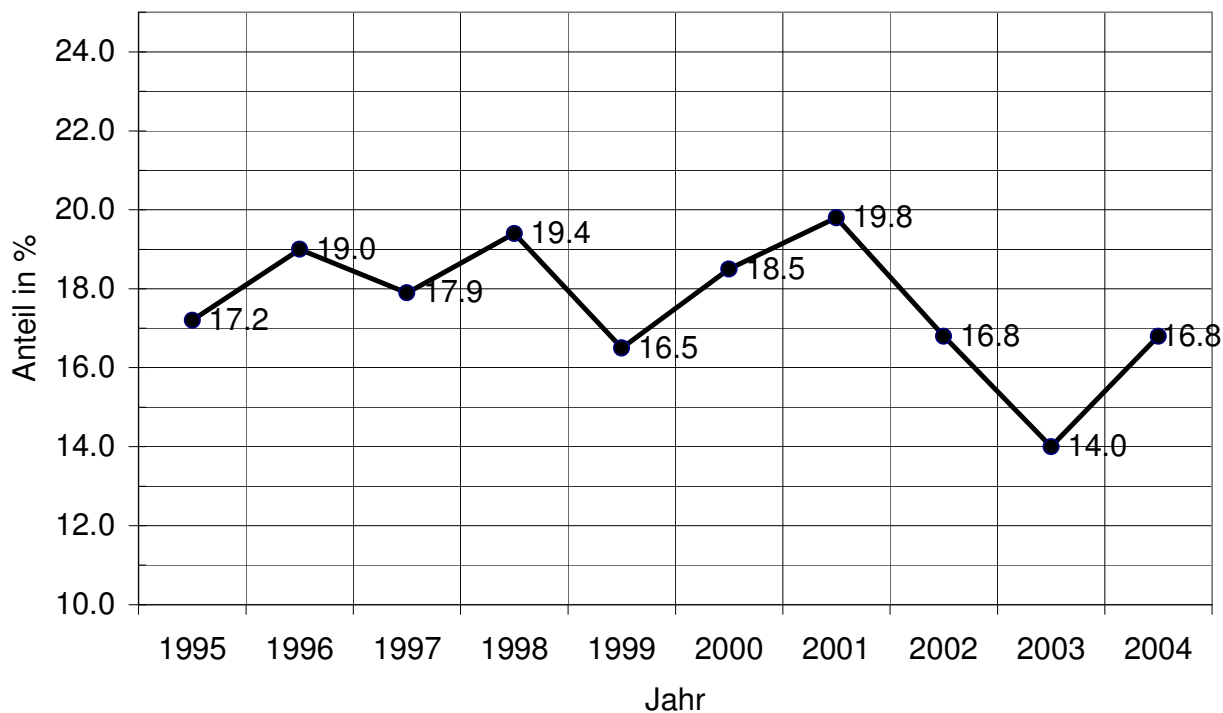
Innerhalb der Stadt Zürich verteilen sich die Anliegen und Beschwerden auf folgende Stadt- bzw. Postleitzahlkreise:

2003			2004		
25	8004	(Stadtkreis 4)	27	8004	(Stadtkreis 4)
23	8006	(Stadtkreis 6)	23	8006	(Stadtkreis 6)
22	8047	(Albisrieden)	23	8050	(Oerlikon)
22	8049	(Höngg)	23	8055	(Heuried)
21	8037	(Wipkingen)	19	8047	(Albisrieden)
19	8003	(Stadtkreis 3)	18	8038	(Wollishofen)
19	8032	(Neumünster)	18	8048	(Altstetten)
19	8048	(Altstetten)	16	8046	(Affoltern)
19	8050	(Oerlikon)	16	8032	(Neumünster)
18	8055	(Heuried)	15	8057	(Hirschwiesen)
17	8046	(Affoltern)	14	8049	(Höngg)
17	8051	(Schwamendingen)	13	8001	(Stadtkreis 1)

Auf die übrigen Kreise entfallen vereinzelte Beschwerden. Trotz gelegentlicher Wiederholungen sind die Anteile der Kreisbevölkerungen an der Gesamtbeschwerdezahl von Jahr zu Jahr derart verschieden, dass die Wohnorte der Beschwerdeführenden innerhalb der Stadt Zürich keinerlei Rückschlüsse zulassen. Eine Ausnahme machen die Beschwerden aus dem Stadtkreis 4, deren Zahl das Feld seit Beginn dieses Jahrzehnts anführt.

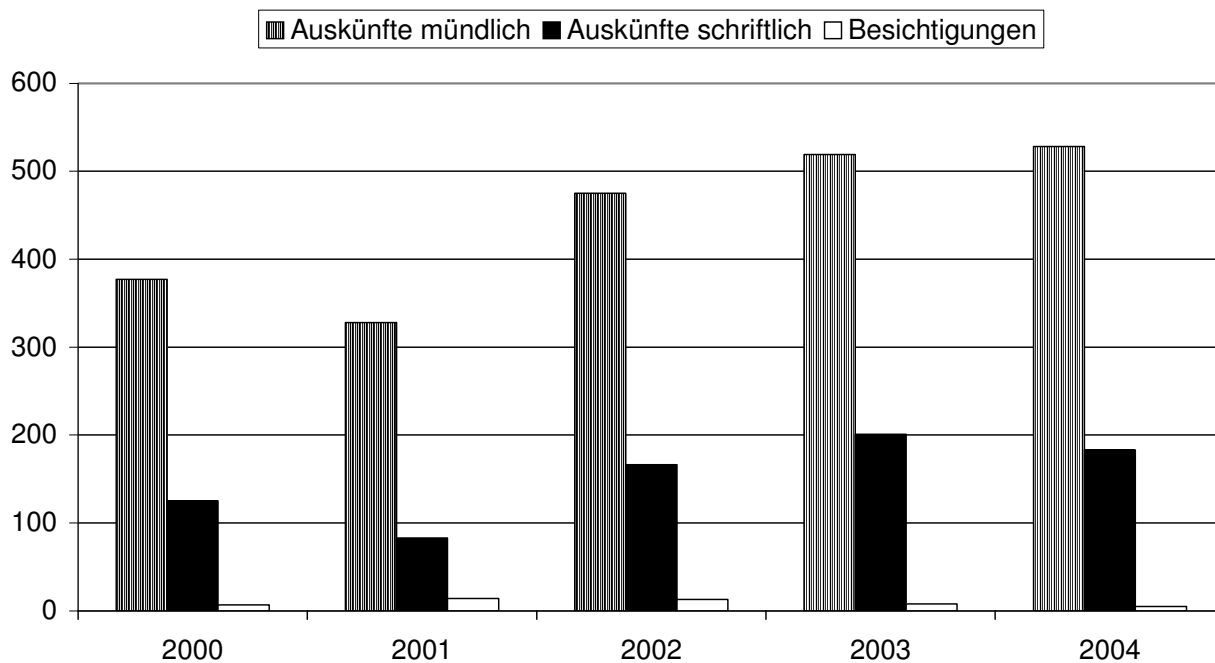
### Personalgeschäfte

Der Anteil der verwaltungsinternen Personalgeschäfte ist mit 14,0 % im Jahr 2003 und mit 16,8 % [15,3 %] im Jahr 2004 vergleichsweise tief geblieben:



### 3. Detailangaben zu den Bearbeitungen und Erledigungen

#### Abklärungen



Zu den Abklärungen gehören die schriftlichen Berichte, die dem Ombudsmann erstattet werden («Vernehmlassungen»), die mündlichen Auskünfte (telefonisch oder im Rahmen von Besprechungen) sowie die Besichtigungen des Ombudsmannes, um sich vom Problem an Ort und Stelle ein Bild zu machen.

Der Abklärungsaufwand ist bis zu einem gewissen Grad auch ein Abbild der Geschäftslast, wobei zu berücksichtigen ist, dass in ein und demselben Geschäft oftmals gleich von mehreren verschiedenen Amtsstellen schriftliche und/oder mündliche Auskünfte eingeholt werden müssen:

	2003	2004	[2004]
schriftliche Berichte («Vernehmlassungen»)	201	183	[159]
mündliche Auskünfte	519	528	[461]
Besichtigungen («Augenscheine»)	8	5	[4]

### *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 hat sich seither wie folgt entwickelt:

1994:	78 Tage
1995:	60 Tage
1996:	62 Tage
1997:	63 Tage
1998:	69 Tage
1999:	67 Tage
2000:	49 Tage
2001:	43 Tage
2002:	47 Tage
2003:	50 Tage
2004:	51 Tage [51 Tage]

### *Erledigungsart*

Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wird detailliert schriftlich festgehalten, und zwar in Form

- eines *Schlussberichtes* oder
- durch entsprechende *Aktennotiz* im Protokoll nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- und/oder Vermittlungsergebnisses:

	2003	2004	[2004]
durch Schlussberichte	210 (42,3 %)	203 (44,0 %)	[181 (46,2 %)]
durch Aktennotizen im Protokoll	287 (57,7 %)	258 (56,0 %)	[211 (53,8 %)]

#### 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. Dabei ist speziell darauf hinzuweisen, dass jeweils ein beträchtlicher Teil 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.

	2003	2004	[2004]
Stadtverwaltung (Zuständigkeit des städt. Ombudsmannes)	180	189	[156]
Rechtsmittelverfahren / Gericht	13	18	[13]
privates Arbeitsvertragsrecht	41	50	[41]
nicht-städtische Ausländerfragen	3	12	[11]
privatrechtliche Konsumentenfragen	56	40	[34]
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	40	28	[22]
privates Mietvertragsrecht	27	19	[16]
nicht-städtische Patientenfragen	58	60	[54]
übrige privatrechtliche Probleme	50	31	[24]
Privatversicherung	32	21	[20]
nicht-städtische Sozialversicherung	25	32	[28]
kantonale Steuerangelegenheiten	18	18	[15]
übrige	126	132	[111]
Total	669	650	[545]

Die Anfragen haben in den Jahren 2003 und 2004 im Vergleich zu 2002 wieder leicht zugenommen:

1995:	449 Anfragen
1996:	572 Anfragen
1997:	726 Anfragen
1998:	742 Anfragen
1999:	774 Anfragen
2000:	649 Anfragen
2001:	721 Anfragen
2002:	636 Anfragen
2003:	669 Anfragen
2004:	650 Anfragen [545 Anfragen]

## **V. Problemschwerpunkte der Jahre 2003 und 2004**

### ***1. Die Wohnungsnot in Zürich schlägt auf die Ombudsstelle durch***

Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ist die in der Stadt Zürich herrschende Knappheit an preisgünstigem Wohnraum in vielfältiger Weise auch auf der Ombudsstelle wahrnehmbar geworden. Zwar sind auch im Berichtszeitraum Anliegen an die Ombudsstelle, sie möchte die städtischen Vermietungsinstanzen zu wirksamerer - und natürlich stets beschwerdeparteiübergreifend gemeinter - Schlichtung von Mieterstreitigkeiten, zur Erfüllung mietvertraglicher Ansprüche oder zu mieterfreundlicher Gestaltung und sozialverpflichtetem Bezug der Mietzinsen anhalten, nicht ausgeblieben. Aber sie sind in zunehmendem Masse Sorgebekundungen um die Erhaltung und Stossseufzern über den drohenden oder unmittelbar bevorstehenden Verlust der Wohnung sowie verzweifelten Appellen um Beistand bei der Zuteilung stadt-eigenen oder städtisch subventionierten oder vermieteten Wohnraums gewichen. Solche Sorgen um das «Dach über dem Kopf» schlugen der Ombudsstelle bald in Form resignierter Klagen oder Diskriminationsmutmassungen über anhaltend erfolglos gebliebene Wohnungsbewerbungen entgegen (Fallbeispiel 1), bald in Form von Klagen oder Unmutsausbrüchen über amtlich verursachte oder nicht abgewendete mietzinsausstandsbedingte Kündigungsdrohungen, Kündigungen oder Exmissionen, insbesondere gegenüber Sozialhilfe- und Zusatzleistungsempfängern (Fallbeispiel 2 und 4), oder aber in Gestalt von Betroffenheitsbekundungen über Massnahmen zur Zweckerhaltung subventionierten Wohnraums und über Zusatzleistungsverweigerungen mangels nachweisbaren Wohnsitzes oder schliesslich in Form weitgehend stiller Hinnahme kräftiger Verteuerungen von Altersheimplätzen (Fallbeispiel 5).

Da die Bundesverfassung den Menschen gegenüber den schweizerischen Gemeinwesen wohl direkt einklagbare Ansprüche auf rechtsgleiche und diskriminationsfreie Behandlung (Art. 8) sowie auf Hilfe - auch gegen Obdachlosigkeit - in Notlagen (Art. 12) verbürgt, nicht aber solche auf chancengleiche Zuteilung von Wohnraum (Art. 2 Abs. 3) bzw. auf eine «angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen» (Art. 41 Absätze 1 lit. e und 4), konnte es der Ombudsstelle in allen diesen Fällen nur - aber immerhin - darum gehen, die Geschehnisse und Situationen der Bedrängten im Lichte der einschlägigen Gesetzgebungen zu beurteilen, sie insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit den gemeinderätlichen Vermietungsrichtlinien, dem Notwohnungsreglement sowie der Zweckerhaltungs-, Sozialhilfe- und Zusatzleistungsgesetzgebung zu überprüfen und bei den städtischen Instanzen allenfalls für jene Fälle eine wohlwollende und entgegenkommende Behandlung zu erbitten, in denen es die erwähnten Regelungen zuliessen oder geboten. Ihnen allein aufgrund des Umstandes eine Vorzugsbehandlung zukommen zu lassen, dass sie - im Unterschied zu Bedrängnissen anderer Wohnungsuchender - Gegenstand ombudsmännischer Befassung geworden sind, konnte selbstredend nicht in

Frage kommen, auch wenn die hinter den Schilderungen über Wohnungsverlust und erfolglos gebliebene Bewerbungen steckenden Schicksale oftmals berührten.

## ***2. Problematische rechtliche Fundierung der Betreuungszuschläge zu den Altersheimtaxen***

Einige wenige, teils auf einen Aufruf des Präsidenten des Vereins «Für aktive Senioren», Gemeinderat A. Bernet, im «Forum der Parteien» des Tagblatts vom 15. Januar 2004 zurückgehende Eingaben und Vorsprachen stellten die Rechtmässigkeit der vom Stadtrat durch Revision der Aufnahme- und Taxverordnung Altersheime (ATV AH, StRB Nr. 1301 vom 3.09.2003) auf 1. Januar 2004 eingeführten Zuschläge zu den Altersheimtaxen für besonders pflege- und damit auch betreuungsbedürftige Pensionärinnen und Pensionäre - Fr. 50.-- pro Tag bei solchen der BESA-Stufe 3, Fr. 80.-- pro Tag bei solchen der BESA-Stufe 4 - in Frage. Die Zuschläge, wurde in den Eingaben und Vorsprachen geltend gemacht, hätten in den städtischen Altersheimen Preis-erhöhungen auf einen Schlag von bis zu 80 % zur Folge, was selbst ansehnliche Ersparnisse in kurzer Zeit wie Butter an der Sonne hinschmelzen lasse. Diese Klage erwies sich aufgrund der vorgelegten Rechnungskopien als ebenso unabweislich wie die vom Stadtrat für die Einführung solcher Zuschläge angeführte Begründung, die fehlende Weiterverrechnung der Kosten für den zugunsten erheblich pflegebedürftiger Pensionärinnen und Pensionäre betriebenen Betreuungsaufwand würde zu deren tariflichen Besserstellung gegenüber vergleichbar pflege- und betreuungsbedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern in den städtischen Pflegezentren führen, was sich mit der Tarifgerechtigkeit unter städtischen Einrichtungen mit vergleichbaren Leistungsstandards schwerlich vereinbaren liesse.

War der Ombudsmann mit Blick auf das stadträtliche Tarifharmonisierungsargument zunächst geneigt, den die Zuschläge hinterfragenden Angehörigen betroffener Altersheimbewohnerinnen eine Unbedenklicherklärung zukommen zu lassen, so riefen ihm der in schweizerischen Parlamenten - auch im Gemeinderat - und in der Bevölkerung in letzter Zeit spürbar gewordene verstärkte Gebühren(erhöhungs)widerstand und die teilweise schlagzeilenträchtig gewordene Abgabenrechtsprechung (statt vieler die Entscheide des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 30. März 2004 betreffend Höhe der Konzessionsgebühr für einen Boulevardcafé-Sonnenstorenkasten bzw. die Inanspruchnahme der zwischen diesem und dem öffentlichen Grund liegenden Luftsäule und des Bundesgerichts vom 8. April 2004 betreffend Höhe der Basler Universitätsgebühren) das immer wieder zu Abklärungen Anlass gebende Erfordernis der hinreichenden, insbesondere formellgesetzlichen Rechtsgrundlage für die Erhebung und Erhöhung öffentlicher Abgaben in Erinnerung. Sie liessen ihn mit den Beschwerdeführenden fragen, ob mit den Betreuungszuschlägen auch diesem Erfordernis genügend Rechnung getragen worden sei. Das Ergebnis



seiner Abklärungen, der Stadtrat habe mit den Entscheiden zu einem erweiterten Betreuungsangebot in den städtischen Altersheimen und den dafür zu entrichtenden Betreuungszuschlägen wohl eine sachlich vertretbare, aus Tarifharmonisierungsgründen grundsätzlich auch gebotene Weichenstellung vorgenommen, er hätte deren Vornahme aber aus rechtsstaatlichen Gründen besser dem Gemeinderat überlassen, ist für den Ombudsmann Grund genug, dem Rat im Rahmen des vorliegenden Berichts von dieser Problematik Kenntnis und Gelegenheit zu geben, ihr, sei's in Verbindung mit einschlägigen parlamentarischen Vorstössen oder im Zusammenhang mit andern Geschäften, die ihm angemessen scheinende Behandlung zukommen zu lassen (Fallbeispiel 5).

### ***3. Überspannte Erwartungen nichtobhutsberechtigter Elternteile in die ihnen zustehenden Rechte im Verhältnis zu ihren Kindern oder Obstruktion obhutsberechtigter Elternteile gegen die Ausübung dieser Rechte? Hinreichende amtliche Gegenwehr gegen das «Parental Alienation Syndrome»?***

Der im Herbst 2004 bekannt gewordene Fall einer von den Obergerichten der Kantone Aargau und Zürich angeordneten und vom Bundesgericht bestätigten (BGE 130 III 530ff.), von der seit April 2000 von ihrem in Australien wohnhaften Ehemann getrennt lebenden, in der Schweiz niedergelassenen Mutter aber vereitelten Rückführung zweier Kinder nach Australien hat schlaglichtartig die Spannungsfelder und Turbulenzen sichtbar gemacht, in welche Amtsstellen (Jugendämter, Stadtammannämter, Vormundschaftsbehörden) geraten können, die im Problemkreis elterliche Sorge, Obhut und persönlicher Verkehr bei geschiedenen oder getrennt lebenden Elternteilen zu agieren berufen sind. Nicht in gleicher Schärfe und auch nicht mit gleichen Berechtigungen der Elternteile - Sorgerecht beim Vater, Besuchsrecht bei der Mutter -, aber in vergleichbarer Grundsätzlichkeit und wachsender Zahl stellte sich das Problem behördlicher Durchsetzung der Rechte getrennt lebender Eltern, insbesondere des Rechts auf persönlichen Verkehr mit nicht unter ihrer Sorge oder Obhut lebenden unmündigen Kindern (Art. 273 bis 275 ZGB) und der Rechte auf Informationen und Auskünfte über solche Kinder (Art. 275a ZGB) in der Berichtsperiode auch der Ombudsstelle. In unterschiedlicher Tonlage, aber mit schöner Regelmässigkeit trugen besuchsberechtigte Väter dem Ombudsmann das im Refrain ausklingende Klagelied vor, die - meist weiblichen - Angehörigen der Sozialen Dienste der Stadt Zürich liessen es in Auseinandersetzungen zwischen ihnen und den sorgeberechtigten Müttern um die Höhe der Unterhaltszahlungen und vor allem um den Umfang und die konkrete Ausgestaltung des persönlichen Verkehrs mit den gemeinsamen Kindern an der erforderlichen Neutralität und Aequidistanz zu den Elternteilen fehlen und stellten sich (zu) häufig und kompromisslos hinter die Mütter, deren Anliegen und oft auch Abschottungstendenzen, zum Nachteil der Väter und deren Rechte auf sub-

stanzialen Verkehr mit sowie auf Informationen und Auskünfte über ihre Kinder. Durch diesen Kehrreim irritiert, musste auch das - weibliche und männliche - Personal der Ombudsstelle sich selbst und in der Folge wiederholt die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich fragen, ob die mit diesen Vermittlungsfunktionen betrauten Angehörigen der Sozialen Dienste sich möglicherweise aus einem mit der Ehechtsrevision der Achtziger Jahre überwunden geglaubten patriarchalischen Familienverständnis oder aus Solidarität unter Geschlechtsgenossinnen heraus noch immer kompromisslos hinter die Kindsmütter stellten, selbst wenn diese weniger echten Schutzes gegenüber unterhalts- und gemeinschaftspflichtvergessenen Vätern bedürften als eigensüchtige vater- und kinderrechtsverletzende Interessen verfolgten, und ob sich den Bediensteten das mit der ZGB-Revision vom 26. Juni 1998 verfolgte Ziel, die Rechtsstellung der nichtsorge- oder -obhutsberechtigten Elternteile zu verbessern, eventuell noch nicht hinlänglich erschlossen habe (Fallbeispiele 6). In einer fallbezogenen Reaktion auf eine solche Anfrage liess die Vormundschaftsbehörde im Sommer 2004 verlauten, die Zahl der Beschwerden wegen Behinderung oder Vereitelung des Besuchsrechts durch den sorge- und obhutsberechtigten Elternteil, sog. «parental alienation» (dazu etwa: Ursula O. Kodjoe / Peter Koeppel, The Parental Alienation Syndrome [PAS], in: Der Amtsvormund, Monatsschrift des Deutschen Instituts für Vormundschaftswesen e.V., 71/1998 S. 10ff.), sei auch bei ihr markant angestiegen; leider seien aber ihre Mittel, die Rechte nicht obhutsberechtigter Elternteile auf persönlichen Verkehr und auf Informationen und Auskünfte betreffend ihre Kinder gegebenenfalls gegen widerstrebende obhutsberechtigten Elternteile - zumeist Mütter - durchzusetzen, äusserst beschränkt, da die Anwendung direkten Zwangs mit dem Kindeswohl meist unverträglich sei. Die Vormundschaftsbehörde werde aber, so ihre einstweilige Schlussnahme, allen diesen Fällen die nötige Sorgfalt angedeihen lassen und zusammen mit Eltern, Angehörigen der Sozialzentren und gegebenenfalls aussenstehenden Fachleuten die jeweils kinder- und gemeinschaftsverträglichste Lösung suchen.

#### ***4. Strafanzeigen und Strafanträge - der einen Lust, der andern Frust***

Wer bei polizeilichen, untersuchungsrichterlichen oder friedensrichterlichen Strafverfolgungsorganen Strafantrag stellt (bei Antragsdelikten), Strafanzeige erstattet (bei Offizialdelikten) oder Privatstrafklage erhebt (bei Ehrverletzungsdelikten), hat dafür wohl nicht in allen Fällen ehrenwerte Motive, gewiss aber ein lebhaftes und oft auch von Zweifeln, Misstrauen oder aber Bangnis durchsetztes Interesse, den Antrag, die Anzeige oder Klage durch den Adressaten ordnungsgemäss entgegengenommen und bearbeitet zu wissen. Dies deshalb, weil die Urheberinnen und Urheber solcher Unterfangen sich im allgemeinen bewusst sind, damit den angegangenen Strafverfolgungsorganen ein unter Umständen gerütteltes Mass an zusätzlicher und damit nicht unbedingt willkommener Arbeit aufzubürden und den angeschuldigten Personen

Ungemach zu bereiten, aber unter Umständen auch Grund zu Retorsionen zu geben, und weil sie von der für Strafanträge bestehenden Frist eventuell eine vage Vorstellung besitzen. Je nach dem sich an einem Antrag oder einer Anzeige kristallisierendes Interesse ist die Ombudsstelle für Bürgerinnen und Bürger bald Garantin einer korrekten Entgegennahme und Bearbeitung durch die Angehörigen der Stadtpolizei (Fallbeispiele 7 und 8), bald Bremserin gegen vorschnelle, ungerechtfertigte oder unerwünscht gewordene Anträge oder Anzeigen (Fallbeispiel 9) oder schliesslich Alternatorin in Situationen, wo mit diesem Instrument erst gedroht wird (Fallbeispiel 10).

### ***5. Auch Strom, Gas und Wasser haben ihren Preis!***

Es gibt staatliche Leistungen - die Wasser- und Energieversorgung und die Abwasser- und Kehrrichtentsorgung der Bevölkerung gehören zu ihnen -, deren Bezahlung viele Bezügerinnen und Bezüger trotz ihrer elementaren Bedeutung für ein gesundes urbanes Leben, vielleicht aber wegen der Unerbittlichkeit ihrer immer wiederkehrenden Fälligkeit besonders schwer, schwerer als jene anderer Leistungen wie etwa die Erteilung von Bewilligungen oder das Ausstellen von Zeugnissen oder Ausweisen, anzukommen scheint. Schiessen Verbrauch und damit Höhe der Rechnung dann noch über die von früheren Rechnungen, Wohnungen oder Häusern gewohnte Bandbreite hinaus oder läppern sich mangels Bezahlung mehrere Akontorechnungen, so schrillen bei den Zahlungspflichtigen rasch die Alarmglocken. Dabei wird die Ursache fast durchwegs primär in fehlerhafter Montage von Apparaten, rasend gewordenen Zählern, Rechenfehlern oder in einem gebührenrechtlich problematischen Tarif geortet und nicht in verbrauchserhöhenden Änderungen der Wohn- und Lebensgewohnheiten oder in Mängeln an Installationen, Apparaten oder Armaturen, die auf vernachlässigten Unterhalt zurückgehen. Wird von den Werken aufgrund fortgesetzten Zahlungsver säumnisses der Bezügerinnen oder Bezüger gar noch eine Liefersperr e verhängt, dann ist des Wehklagens oder Wütens der Betroffenen über die erloschenen Lampen und erkalteten Herde, Duschen und Öfen kein Ende (Fallbeispiel 11), und der damit konfrontierte Ombudsmann wird durch den elementaren Charakter dieser Leistungen unversehens auf Fragen eines umfassend verstandenen Menschenrechtsschutzes gestossen. Da die Grundrechtsrelevanz dieser Leistungen aber auch ihren Erbringern, den Werken, und deren politischen Aufsichtsorganen bewusst ist, werden Liefersperr en, soweit nach den Reglementen überhaupt möglich, nur als ultima ratio und für so lange verhängt, als sich für bezahlte Lieferungen keine Lösung, beispielsweise durch Montage von Prepay-Zählern, anbietet. Mit grösserem - auch ombudsmännischem - Aufwand verbunden als die Aufhebung von Liefersperr en sind Ermittlung und Inkasso des den Tarifen und dem Fairnessprinzip gleichermaßen gerecht werdenden Entgelts für die Lieferungen, solange Wasser, Gas und Strom noch fliessen (Fallbeispiele 12 und 13).

## **6. Personal- und pensionskassenrechtliche Probleme**

Wohl hat es auch in den Jahren 2003 und 2004 an Beschwerden städtischer Bediensteter über arbeitsklimatische Störungen am Arbeitsplatz, unerfüllt gebliebene Wünsche um Einordnung der jeweiligen Stelle in eine höhere Funktionsstufe und über unrechtmässig erachtete stadtseitige Arbeitsverhältnisauflösungen nicht gefehlt. Sie sind aber weder zahlenmässig noch hinsichtlich ihrer Problematik derart auffällig in Erscheinung getreten, dass sie in den Berichtsjahren zu einem Schwerpunkt hätten auserkoren werden können (vgl. Ziff. IV/2 hievor). Zwei Facetten im Zusammenhang mit Arbeitsverhältnismogestaltungen haben aber den Ombudsmann verschiedentlich beschäftigt, die ihm an dieser Stelle berichtswürdig erscheinen, nämlich einerseits die Anordnungen, welche gemeinhin als Freistellung vom oder Einstellung im Dienst bezeichnet werden (nachstehend a), und andererseits die Leistungen von Stadt und Pensionskasse bei vorzeitigem, d.h. vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters erfolgendem Altersrücktritt (nachfolgend b).

### a) Freistellung vom Dienst oder Einstellung im Dienst?

Nicht selten erfährt der Ombudsmann von Bediensteten, die sich bei ihm gegen eine stadtseitige Auflösung oder Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses zur Wehr setzen, sie seien einstweilen oder bis zum Ablauf der Kündigungsfrist - unter Weiterentrichtung des Lohnes - vom Dienst freigestellt worden. Von einer Freistellung vom Dienst war aber auch schon die Rede bei Angehörigen der Polizei, die in eine Strafuntersuchung einbezogen worden waren, oder neuestens beim Datenschutzbeauftragten, obwohl in diesen Fällen die «Freistellung» gänzlich anders motiviert war, ja trotz der einebnenden Bezeichnung ein anderes Rechtsinstitut darstellt als beim Grossteil der den Arbeitsverhältnisauflösungen vorausgehenden Freistellungen. Während sich bei diesen letzten hinter diesem Begriff im allgemeinen nichts anderes als der - wenn auch nach Artikel 31 Absatz 3 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht auf «begründete Fälle» beschränkte - Verzicht des Arbeitgebers auf die von den Arbeitnehmenden für die Lohnzahlung geschuldete Arbeitsleistung verbirgt, was für die von der Freistellung Betroffenen angesichts der Lohnfortzahlung regelmässig auf eine Rechtswohlthat hinauslaufen dürfte, stellt die aufgrund einer Straf- oder Administrativuntersuchung oder aus andern überwiegenden öffentlichen Interessen angeordnete «Freistellung» im Sinne von Artikel 35 des Personalrechts ein Mittel zur gegebenenfalls auch gegen ihren Willen und unter Kürzung oder Entzug des Lohnes erfolgenden Fernhaltung der Arbeitnehmenden vom Arbeitsplatz dar.

Der Ombudsmann möchte an diese Institute folgende Empfehlungen knüpfen:

- Sie sollten schon in den Personalgesetzgebungen begrifflich klar auseinandergelassen werden. Die Personalgesetze von Bund (Art. 26 Abs. 2) und

Kanton Zürich (§ 29 Abs. 1) sprechen zwar bei den der Sicherstellung einer einwandfreien Aufgabenerfüllung dienenden Fernhalteanordnungen zutreffenderweise von «Einstellung» des Arbeitsverhältnisses bzw. im Amt, während das städtische Personalrecht hierfür in Art. 35 Abs. 1 den Begriff «Freistellung» in gleicher Weise verwendet wie der Stadtrat in Art. 31 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen für die Fälle blossen Verzichts auf die Arbeitsleistung. In der Bundespersonalverordnung (Art. 103) wird dann allerdings für die Fernhaltmassnahmen ungeachtet der andersartigen bundesgesetzlichen Terminologie ebenfalls der Begriff «Freistellung» verwendet. Rechtsinstitute unterschiedlichen Gehalts sollten auch begrifflich voneinander unterschieden werden - eine gesetzestechnische Elementarforderung und bezüglich Art. 35 Abs. 1 des städtischen Personalrechts ein Desiderat für eine künftige Revision. Hier sollte von *Einstellung* im Amt oder Dienst, nicht von Freistellung gesprochen werden.

- Freistellungen im eigentlichen Sinne, nämlich dem des arbeitgeberischen Verzichts auf die für die (begrenzte) Lohnfortzahlung geschuldete Arbeitsleistung, wie sie von Art. 31 Abs. 3 der stadträtlichen Ausführungsbestimmungen ermöglicht werden, sollten als gegenleistungslose Ausgabe öffentlicher Gelder wirklich «begründeten Fällen» vorbehalten sein, beispielsweise Situationen, wo das Abarbeiten der Kündigungsfrist Vorgesetzten und/oder Kolleginnen/Kollegen der entlassenen Person oder aber, etwa bei unverschuldeten Entlassungen, dieser selbst schlechthin nicht mehr zumutbar erscheint. Sonst laufen Freistellungen auf eine Honorierung Unwürdiger hinaus. Im einen oder andern Fall von Freistellung hatte der Ombudsmann schon Zweifel, ob sie «begründet», d.h. gerechtfertigt sei.

b) Die finanziellen Leistungen von Stadt und Pensionskasse Zürich beim Altersrücktritt vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters

Nach den Artikeln 24 und 25 Abs. 3 des Personalrechts können sowohl städtische Angestellte ab Vollendung des 58. Altersjahres als «in begründeten Fällen» auch die Stadt als Arbeitgeberin Arbeitsverhältnisse von mindestens 60-jährigen Bediensteten durch Altersrücktritt bzw. Beendigungsverfügung auflösen. Solche freiwilligen oder auferlegten Altersrücktritte bergen für die zurücktretenden bzw. in Pension geschickten Bediensteten das Problem, dass ihre Pension bis zum Eintritt ins ordentliche AHV-Rentenalter - nach Art. 21 Abs. 1 AHVG mit vollendetem 65. Altersjahr bei Männern, 64. Altersjahr bei Frauen - bzw. bis zu einem allfälligen Rentenvorbezug (nach Schlussbestimmung d Abs. 2 lit. b zur 10. AHV-Revision vom 7. Oktober 1994 frühestens möglich ab vollendetem 63. Altersjahr bei Männern, ab vollendetem 62. Altersjahr bei Frauen) noch nicht bzw. bloss von einer (vorbezogenen) gekürzten AHV-Rente flankiert ist. Zur Entschärfung dieses Problems sahen schon die Rechtsgrundlagen der früheren «Versicherungskasse der Stadt Zürich» (Art. 43 ihrer Statuten und Art. 27 der dazugehörigen Vollziehungsverordnung) für vorzeitig zurücktretende oder in Pension geschickte Bedienstete zusätzlich zur

Grundpension einen «Überbrückungszuschuss in Höhe der maximalen einfachen AHV-Altersrente» vor, bei Männern bis zum 65., bei Frauen allerdings - entsprechend deren früherem AHV-Rentenalterseintritt - nur bis zum 62. Altersjahr. Diese Überbrückungszuschussregelung wurde samt der zeitlichen Begrenzung bei Frauen in das Vorsorgereglement der auf 1. Januar 2003 in eine öffentlichrechtliche Vorsorgestiftung umgewandelten «Pensionskasse Stadt Zürich» (Art. 31) übernommen. Um ihren Anschluss an das bei Frauen zwischenzeitlich auf das 64. Altersjahr angestiegene AHV-Rentenalter wiederherzustellen, beschloss der Stiftungsrat der Pensionskasse im Frühjahr 2004, die Zuschussauszahlungsbefristung bei Frauen («bis zum Monat der Vollendung des 62. Altersjahres», Art. 31 Abs. 3) durch Vorsorgereglementsänderung ab 1. Januar 2005 fallen zu lassen und die Auszahlung auch bei Frauen grundsätzlich bis zum Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters vorzusehen. Obwohl damit die Überbrückungszuschussregelung in einer für die weiblichen Versicherten vorteilhaften Weise geändert worden ist, setzte die Neuregelung, weil Zukunftsmusik für das Jahr 2005 und noch dazu mit einer Revision des Personalrechts (Art. 27 Abs. 2) zwecks Festlegung des ab Januar 2005 geltenden Verteilungsschlüssels der Überbrückungszuschussfinanzierung zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgeberin Stadt Zürich verknüpft, manch eine mit einem vorzeitigen Rücktritt liebäugelnde oder stadtseitig für eine vorzeitige Pensionierung ausersehene Bedienstete in heillose Verunsicherung darüber, was 2004 noch gilt und was 2005 zu erwarten sein würde. Da auch die erfreulich frühzeitigen und dichten Vorinformationen der Pensionskasse an die Versicherten angesichts der Zweigleisigkeit und Interdependenz der Revisionszüge, angesichts aber auch des längere Zeit ausstehenden Gemeinderatsbeschlusses über die künftige Finanzierung des Überbrückungszuschusses letzte Klarheit über die per 1. Januar 2005 anstehenden Neuerungen der Überbrückungszuschussregelung nicht herbeizuführen vermochten, war die Ombudsstelle im Verlauf des Jahres 2004 wiederholt als «Scheibenwischerin» und RentenoptimiererIn gefordert (Fallbeispiele 15).

## VI. Rückschau auf fast 15 Jahre Ombudstätigkeit

Der Rücktritt von einem während fast 15 Jahren ausgeübten Amt lädt dazu ein, Rückschau zu halten und Bilanz zu ziehen. Rückschau insbesondere darauf, was im Zeitraum von eineinhalb Jahrzehnten einerseits im Verhalten der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung, andererseits im Erscheinungsbild und im Verkehr der Verwaltung mit der Bevölkerung gleich geblieben ist und was sich gewandelt hat.

Und Bilanz dessen zu ziehen, was sich im Verhältnis zwischen Bürgerinnen/Bürgern und Stadtverwaltung im Zeitraum von rund 15 Jahren zum Bessern, was zum Schlechtern gewendet hat, und was die Ombudsstelle in der Ära ihres abgetretenen Leiters zustande gebracht hat und was nicht.

Gleich geblieben sind seit 1990, ja seit Eröffnung der Ombudsstelle am 1. November 1971 durch Ombudsmann Dr. Jacques Vontobel die Probleme, Sorgen und Nöte, die die Zürcher Bevölkerung im Verkehr mit der Verwaltung umtreiben und zu deren Linderung die Ombudsstelle aufgesucht zu werden pflegt. Die im Bericht über die Tätigkeit der Ombudsstelle in den Monaten November und Dezember 1971, Seite 19, aufgeführten Fallbeispiele könnten ihrem Gegenstand nach durchaus auch noch den Jahresberichten 1991 oder 2001 oder den für den vorliegenden Bericht verwendeten Geschäftsverzeichnissen entnommen worden sein: Beschwerden über

- Nichtberücksichtigung von Bewerbungen um städtischen Wohnraum bzw. städtische Arbeitsplätze;
- Betreibungen wegen ausstehender Alimente oder Steuern;
- die für den Aufenthalt in städtischen Altersheimen verrechneten Taxen;
- unzureichende polizeiliche Massnahmen gegen übermässigen Lärm oder Luftverschmutzung auf dem Nachbargrundstück;
- polizeirichterliche Strafverfügungen wegen Musizierens auf öffentlichem Grund;
- unzureichende und Fehldispositionen Vorschub leistende Informationen der Versicherten durch die Versicherungskasse;
- Versetzungen im oder Entlassungen aus dem städtischen Dienst.

Verändert haben sich aber im Verlauf der zurückliegenden 15 Jahre die Anteile der Beschwerdematerien am gesamten Beschwerdevolumen und die Art, wie die Anliegen und Beschwerden von den betroffenen Personen an die Ombudsstelle herangetragen wurden bzw. werden. Vom ersten Punkt, den Verschiebungen in den Beschwerdematerien, war unter Ziffer IV die Rede. Zum zweiten Punkt folgendes: Dem Berichterstatter scheint die Zahl jener Gesuchstellenden und Beschwerdeführenden, welche ihre Anliegen

- gestresst (durch die Dringlichkeit und oft auch existenzielle Natur ihrer Probleme) oder
- apathisch, mitunter fast gelähmt (zufolge des ihnen von behördlicher Seite Widerfahrenen),

- verunsichert (durch eine wachsende, nicht mehr verarbeitbare Informationsflut und schwindende Orientierungs- und Haltepunkte in einer in permanentem Umbruch befindlichen und von ständig wechselnden Normen gelenkten Administration),
- verängstigt (durch existenzbedrohend empfundene oder nicht mehr nachvollziehbare behördliche Vorgehensweisen) oder
- aggressiv, kompromisslos und fordernd (aus Gefühlen der Ohnmacht und des «mit dem Rücken an der Wand Stehens» heraus) oder schliesslich
- mit unrealistischen Individual- und Sonderbehandlungserwartungen an die Ombudsstelle herantragen, gegenüber den frühen 90er Jahren spürbar gestiegen zu sein. Diese Leute interessiert der Befund darüber, ob sich die Verwaltung ihnen gegenüber korrekt oder unkorrekt verhalten hat, wenn überhaupt, häufig nurmehr als Zwischenergebnis. Erwartet wird - unbekümmert um die der Leistungsfähigkeit der Gemeinwesen gesetzten rechtsnormativen, finanziellen, personellen und faktischen Grenzen - die massgeschneiderte und möglichst wenig Eigeninitiative erfordernde Problemlösung hic et nunc, die Beseitigung jedweden behördlichen Ungemachs, aber auch die Behebung der je individuell und subjektiv empfundenen Unterversorgung. Des ob solch hoch gesteckter Erwartungen überforderten Ombudsmannes entrang sich, nachdem er sich vergeblich um erschöpfende Begründung des Unerreich- oder Unabwendbaren bemüht hatte, nicht selten der von Goethes Iphigenie bekannte Seufzer:

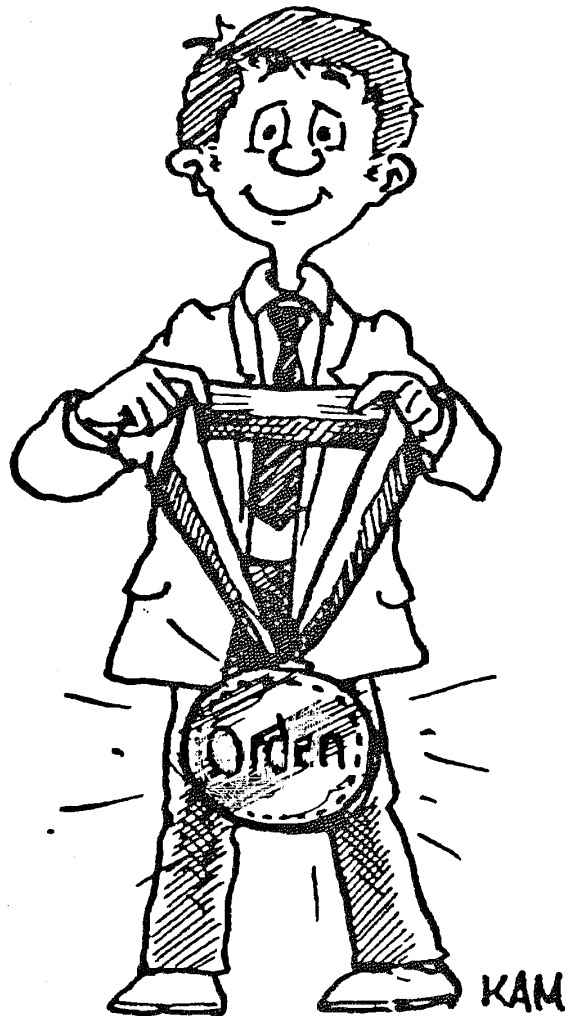
«Man spricht vergebens viel, um zu versagen;  
der andere hört von allem nur das Nein.»

Gleichwohl gibt es sie auch in unseren Tagen noch: die bedachtsamen, besonnenen, einsichtigen, zu Eigenleistungen bereiten und manchmal ausnehmend höflichen, mitunter gar humorvollen Beschwerdeführenden, wie etwa jener von Obdachlosigkeit bedrohte Mann, der sich, des vereinbarten Sprechstundengesprächs aufgrund eines zwischenzeitlich erfolgten Wohnungsangebots nicht mehr bedürftig, entschloss, dem Ombudsmann einen «Höflichkeitsbesuch» abzustatten (Fallbeispiel 4),

... oder der ob einer Aufforderung der Tessiner Gemeinde seines Zweitwohnsitzes, seine Einsprache gegen eine Abfallgebührenrechnung in italienischer Sprache vorzubringen, in Rage geratene Zürcher, der dem Ombudsmann und seiner Mitarbeiterin Bettina Vescoli den nebenstehenden Orden verlieh, nachdem sie ihm ein Exposé über die Grundzüge des schweizerischen Sprachenrechts hatten zukommen lassen (Fallbeispiel 17):



# U R K U N D E



**Frau lic.iur. B. Vescoli  
wird in Anerkennung ihrer am  
12. August 2004 vollbrachten,  
hervorragenden Service-Dienstleistung  
der Orden für Wissen, Kulanz, Toleranz,  
Grosszügigkeit und Freundlichkeit verliehen.**

Zürich, 14.08.2004

Wie weit ist Zürichs Stadtverwaltung heute noch die gleiche, wie weit eine andere als zu Beginn der 90er Jahre? Legt man diesem Vergleich die Organigramme der Stadtverwaltung von 1990 und 2003 zugrunde, so ist man aufgrund der Gliederungs**bilder** geneigt anzunehmen, die heutige Verwaltung sei in ihrem organisatorischen Aufriss im wesentlichen noch immer jene von 1990. Wie damals sind ihre Ämter, Dienstabteilungen, Betriebe, Anstalten, Stiftungen und Fachstellen noch auf neun Departemente aufgeteilt und hängen diesen wie Trauben an den Rebstöcken an. Bei genauerem Hinsehen stellt man freilich fest, dass die Verwaltungseinheiten zwecks Erhöhung von Qualität und Quantität ihrer Produktion ähnlich der Traubenmenge pro Quadratmeter Rebfläche teils zahlenmässig reduziert, teils umgruppiert, vor allem aber mit neuen Bezeichnungen versehen worden sind, aus denen das «Amtliche» der öffentlichen Aufgabenerfüllung ausgemerzt und teilweise durch Anglizismen und Abkürzungen ersetzt worden ist. So mutierten etwa das gute alte Personalamt zu «HR (Human Resources) Stadt Zürich», die Ämter für Zivilschutz und baulichen Zivilschutz zusammen mit dem einstigen Feuerwehrrinspektorat, dem Kreiskommando und der Sanität zu «Schutz & Rettung Zürich», das Gartenbau- und Landwirtschaftsamt zusammen mit dem Waldamt zu «Grün Stadt Zürich», das gruselig-antiquierte Abfuhrwesen zusammen mit der Stadtentwässerung zu «Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ)», das Vermessungsamt zu «Geomatik + Vermessung Stadt Zürich (GeoZ)» und das Fürsorgeamt zusammen mit dem Jugendamt zu den «Sozialen Diensten» der Stadt Zürich. Anders als mit solch bloss deklamatorischer «Entämterung» nach wie vor verwaltungsamtlicher Aufgabenerfüllung, aus der neben dem Gewinn an Modernität da und dort auch ein Verlust an Allgemeinverständlichkeit der Aufgabenumschreibung resultiert, wurde mit sogenannten «Auslagerungen» einzelner öffentlicher Aufgaben aus der Stadtverwaltung und ihrem Transfer auf verwaltungsunabhängige (öffentlichrechtliche oder privatrechtliche) Träger ein Schritt weg von der in den Organigrammen aufscheinenden festgefügtten Ministerialbürokratie tradierten Zuschnitts in Richtung auf eine Aufgabenträgerschaft mit unterschiedlich weitgehender organisatorischer und geschäftsführungsmässiger Selbständigkeit oder Autonomie ihrer ressortspezifischen Glieder getan. So wurden etwa die einst dem Departement der Industriellen Betriebe zugehörige Gasversorgung im Jahre 1998 in die «Erdgas Zürich AG», ein öffentliches Unternehmen in privatrechtlicher Form, überführt, die ehemals dem Finanzdepartement angehörende Versicherungskasse der Stadt Zürich im Jahre 2002 als «Pensionskasse Stadt Zürich» in eine öffentlichrechtliche Vorsorgestiftung umgewandelt, die 17 städtischen Kinder- und Jugendheime im Jahre 1999 aus dem seinerzeitigen sozialdepartementalen Amt gleichen Namens herausgelöst und an eine private, gemeinnützige Stiftung als neuer Trägerschaft abgegeben und die einst von der Stadtküche betriebenen Cafeterien der Stiftung Alterswohnungen im Jahre 2000 zum weiteren Betrieb auf die ZFV-Unternehmungen übertragen, in allen Fällen mit dem Effekt der Entlassung aus gouvernementaler bzw. departementaler Überdachung und Steuerung. Zur Zurückdrängung des «Amtlichen» und Autoritativen aus der öffentli-

chen Aufgabenerfüllung trug im Verlauf der vergangenen 15 Jahre ausser den erwähnten Umbenennungen, Umgruppierungen und Entlassungen von Verwaltungseinheiten aus dem Bestand der «Stadtverwaltung» schliesslich auch deren eigenes Bemühen bei, ihre Aufgaben da und dort vermehrt mit privatrechtlichen Mitteln und in privatrechtlichen Formen und Verfahren zu erfüllen, das heisst vermehrt partnerschaftliches anstelle von obrigkeitlichem bzw. konsensuales anstelle von autoritärem Staatshandeln treten zu lassen. Allen diesen organisatorischen und modalen/verfahrensmässigen Veränderungen, die teils in einer Rückbesinnung auf die Subsidiarität staatlicher gegenüber gesellschaftlicher und individueller Verantwortung (Art. 6 und 41 Abs. 1 BV), teils in den Management-Philosophien des New Public Managements oder der Wirkungsorientierten Verwaltung wurzeln, mag etwas von den ihnen von letzteren nachgesagten Vorteilen - Abbau der Bürokratie, schlanke Verwaltung und flache Hierarchien, Erhöhung von Flexibilität, Effizienz und Effektivität sowie des Kostenbewusstseins, der Kunden- und Marktorientierung der Aufgabenträger und schliesslich qualitative Verbesserung und Kostenoptimierung ihrer Leistungen - anhaften. Man wird indessen stets mitbedenken müssen, dass Veränderungen an Bestand und Wirksamkeit der Stadtverwaltung Konsequenzen auf die Rechtsverhältnisse und Konfliktlösungsmechanismen zwischen Leistungserbringern und -empfängern, auf die arbeitsrechtlichen Statusverhältnisse des betroffenen Personals und auf die staatliche Kontrolle der Aufgabenerfüllung haben können: Verwischung der Bereiche staatlichen (teilweise gar hoheitlichen) und privaten Handelns, des informierenden, verhandelnden und (verfügungsmässig) anordnenden Handelns, der kostenlosen und der mit Kausalabgaben belasteten Aktivität und schliesslich des mit Rechtsmitteln Anfechtbaren und des auf dem Klageweg Einzufordernden; Lockerung oder Hinfall der das klassische Verwaltungshandeln kennzeichnenden Bindung an Grundrechte und rechtsstaatliche Garantien und des dieses Handeln überziehenden Netzes an internen und externen Kontrollen, Rechtsschutz- und Vermittlungseinrichtungen. Mit Blick auf diese Auswirkungen möchte der abtretende Ombudsmann den politisch verantwortlichen und den für die Verwaltungsführung zuständigen Organen der Stadt Zürich zurufen, bei Auslagerungen öffentlicher Aufgaben und Änderungen der Modalitäten zu ihrer Erfüllung - weiterhin - behut- und bedachtsam vorzugehen, um im Eifer, die letzten Relikte des Beamtenstaates preussischer Prägung durch Strukturen und Formen des modernen Dienstleistungsstaates abzulösen, nicht zugleich die doch noch immer als Errungenschaft zu betrachtenden «Allgemeinen Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts» (so der Titel eines noch immer beachtlichen Standardwerkes des Zürcher Staats- und Verwaltungsrechtlers Z. Giacometti aus dem Jahr 1960) über Bord zu werfen. Auch die heutige, noch überblickbar differenzierte Trägerschaftsstruktur und Vorgehensweise zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben machen es der Ombudsstelle bereits schwerer als in den frühen Neunzigerjahren, ihre Zuständigkeit, Prüfungsdichte und Interventionstiefe durchwegs mühelos festzulegen.

Noch in einem weiteren Punkt scheint sich die Stadtverwaltung aus Sicht der Ombudsstelle gewandelt zu haben: Bezüglich des Verhältnisses zwischen ihren Strukturen und Prozessen. In früheren Jahren und Jahrzehnten fanden die Prozesse/Verwaltungsabläufe in den während Jahrzehnten unverändert gebliebenen und weitgehend auch als statisch empfundenen Verwaltungsorganisationsstrukturen eine verlässliche Armatur. Heute erscheinen umgekehrt die Prozesse/Verwaltungsverfahren aufgrund der verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien (Art. 29 BV) mehr und mehr als Richt- und Haltepunkte oder auch Widerlager für eine zufolge von Aufgaben(volumen)veränderungen und Kostendruck zunehmend in Bewegung befindliche Verwaltungsorganisation. Diese Bewegung ist wohl zu einem guten Teil unvermeidlich. Da aber von Reorganisationen, Restrukturierungen, Fusionen, Redimensionierungen und Auslagerungen nicht bloss Kästchen von Verwaltungsorganigrammen erfasst werden, sondern regelmässig die hinter diesen Kästchen verborgenen Arbeitskräfte, diese aber aufgrund ihres beruflichen Interesses, Wissens und Know-hows mit einer gewissen Stabilität ihrer organisatorischen Eingliederung und Beschäftigung rechnen und sich ungern in die Rolle von bald dahin, bald dorthin verschobenen Schachfiguren gedrängt sehen, aber auch weil Änderungen der Verwaltungsorganisation für die Klientel der betroffenen Verwaltungszweige häufig mit einem Verlust bzw. Wechsel der administrationsseitigen Bezugsperson (z.B. der Sozial- und Jugendberaterin, des Steuersachbearbeiters) verbunden ist, sollte die Verwaltung gleichwohl nicht zum kräftebindenden Perpetuum mobile ihrer selbst werden. Ihre Kräfte sollte sie nach durchgeführter Reorganisation wieder ungeteilt zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen können.

Die *Bilanz* aus einer annähernd 15-jährigen Ombudstätigkeit hat sich zunächst an der Frage festzumachen, ob die Bürgerinnen und Bürger heute mündiger, kundiger und anspruchsvoller seien als vor 15 Jahren und ob die Stadtverwaltung, wenn dem so wäre, mit diesen Veränderungen ihrer Klientel nicht Schritt zu halten vermocht habe, d.h. «schlechter» geworden sei, oder ob sie gegenteils «auf der Höhe ihrer Zeit» sei und ihre Klientinnen und Klienten von ihr zu viel oder gar Unmögliches erwarten. Wohl bei keiner andern Frage dürfte die Antwort von vergleichbar starker Relativität und Subjektivität geprägt sein. Wer von einer Grossverwaltung wie der stadtzürcherischen in allen ihren Verästelungen und Auftritten höchste Perfektion, Professionalität, Effizienz, Flexibilität und Einzelfallgerechtigkeit erwartet, wird, durch die diesem Ideal naheliegenderweise nicht entsprechenden Realitäten ernüchtert, wohl ebenso schnell geneigt sein, ihr Versagen oder gar einen unaufhaltsamen Niedergang anzulasten wie jene anderen, deren Bemühungen um Stornierung von Bussen, Erhöhung von Sozialhilfeleistungen oder Erlass von Steuern wiederholt erfolglos geblieben sind. Im europäischen und wohl auch landesinternen Vergleich beurteilt - der wohl einzigen Möglichkeit einer halbwegs objektiven Beurteilung - nimmt sich der Leistungsstandard der stadtzürcherischen Verwaltung - hievon ist der Berichterstatter aufgrund vieler punktueller Feststellungen überzeugt -

nach wie vor vorteilhaft aus. In der Bevölkerung gehegte Zweifel daran könnten ihren Nährboden just in der Gewöhnung an ein beachtliches Leistungsniveau und in der Erwartung des Perfekten finden. Denn das (noch) Bessere ist bekanntlich stets des Guten Feind.

Was die Bilanz der annähernd 15-jährigen Wirksamkeit der Ombudsstelle unter ihrem Ende Oktober 2004 abgetretenen Leiter anbetrifft, so muss auch sie hinter dem Ideal zurückbleiben. Der denkbar beste Ombudsmann wäre nämlich der, welcher sich durch seine Wirksamkeit, insbesondere sein stetes edukatives und kuratives Einwirken auf die Verwaltung selbst überflüssig machte, weil die Verwaltungstätigkeit jenen Grad an Perfektion, Professionalität, Effizienz, Kostengünstigkeit und menschlicher Einfühlsamkeit erreicht hat, der in der Bevölkerung zu keinen Beschwerden mehr Anlass gibt und keine Wünsche mehr offen lässt. Die Leistungsbilanz muss realistischerweise bescheiden, nämlich mit der ernüchternden Feststellung ausfallen, dass die Verwaltung, auch wenn sie insgesamt gute Arbeit leistet, für die Ombudsstelle noch immer einen nachhaltigen Nährboden liefert. Von Auslastungssorgen weit entfernt, dürfte es dieser in den vergangenen 15 Jahren immerhin gelungen sein, sich als niederschwelliges Instrument des (Grund-)Rechtsschutzes «im Kleinen», der Vertrauensförderung und der friedensstiftenden Vermittlung im Verkehr mit der Verwaltung zu bewähren und zu bestätigen, indem sie durch

- Abgabe zusätzlicher und vor allem einlässlicherer Information an verunsicherte oder staatsverdrossene Personen zu besserem Verständnis und höherer Akzeptanz des Verwaltungshandelns beitrug,
- Evaluationen von Risiken und Erfolgsaussichten förmlicher Anfechtungsverfahren zu einem rationalen Gebrauch von Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen beizutragen, insbesondere von aussichtslosen Verfahren abzuraten und damit der Überforderung der Anfechtungsinstanzen durch eine stetig wachsende Beschwerdezahl entgegenzuwirken und umgekehrt zu aussichtsreichen Verfahren Impulse zu geben und Hilfestellungen anzubieten verstand,
- geeignete Interventionen ins Stocken geratene Verhandlungen oder Verfahren (wieder) in Gang brachte oder Verfahren, derer die Initianten überdrüssig geworden waren, ein schickliches Begräbnis bereitete,
- Stellungnahmen zu Rechtmässigkeit, Angemessenheit und Billigkeit des Verwaltungshandelns und gegebenenfalls durch Empfehlungen zur Korrektur unbefriedigender administrativer oder gesetzgeberischer Outputs Zweifel auszuräumen, Frustrationen abzubauen und geschwundenes Vertrauen wiederherzustellen wusste,

- mediationsähnliche Prozesse Vermittlungslösungen in Konfliktsituationen herbeiführte, zu deren Bereinigung die herkömmlichen administrativen und gerichtlichen Streitentscheidungsverfahren nicht zur Verfügung standen oder ungeeignet oder unverhältnismässig erschienen.

Auch nach dem 15-jährigen Wirken des Berichterstatters noch nicht gelungen ist es, der stadtzürcherischen Ombudsstelle in der Bevölkerung einen der schwedischen Institution vergleichbaren Bekanntheitsgrad zu verschaffen. Nun kann man dies mit dem Hinweis zu rechtfertigen suchen, der schwedische Justitieombudsman vermöge im Jahr 2009 immerhin auf zweihundert Jahre seines Bestehens zurückzublicken, während die stadtzürcherische Ombudsstelle im November 2004 gerade mal 33-jährig geworden sei. Aber eine solche Rechtfertigung greift, wie das beachtliche Renommée der vergleichbar jungen Volksanwaltschaft in der österreichischen Bevölkerung zeigt, wohl zu kurz. Näher dürfte die Annahme liegen, kommunale und kantonale Institutionen hätten es, auch bei redlichem Bemühen um vermehrte Präsenz in Medien und Öffentlichkeit, generell schwerer als nationale Institutionen, sich im Bewusstsein der Bevölkerung umfassend und nachhaltig zu verankern. Aber einiges zu einem höheren Bekanntheitsgrad ihrer Institutionen vermögen die Ombudspersonen selbst beizutragen, und zwar weniger durch sensationslüsterne Anprangerung administrativer Fehlleistungen und marktschreierische Anpreisung von Eigenleistungen als durch regelmässige medien- und internetgestützte Information über ihre läuternde und sanierende Integrationsfunktion. Und in dieser Hinsicht hat der Berichterstatter, wie er unumwunden einzugestehen bereit ist, die auch kommunalen Ombudsstellen offenstehenden Möglichkeiten einer angemessenen Publicity nicht ausgeschöpft. Mit einem überzeugenden kollektiven und ihre einzelnen Institutionen ausleuchtenden Internetauftritt der schweizerischen Ombudsleute lässt sich diesbezüglich einiges kompensieren. Ein mehreres kann und sollte aber von den Ombudsleuten noch getan werden.

Noch in anderer Hinsicht, aus der Optik eines Teils der Klientinnen und Klienten, fällt die Leistungsbilanz der Ombudsstelle in den zurückliegenden 15 Jahren zweifellos - und zwangsläufig - ernüchternd aus: So wenig wie die Verwaltung konnte es die Ombudsstelle allen Rat- und Hilfesuchenden recht machen. In Fällen, wo von ihr erwartet wurde, der Verwaltung Konfliktlösungen und Zugeständnisse abzurufen, die sich mit deren Pflichten zu recht- und verhältnismässiger sowie rechtsgleicher Behandlung aller Menschen und zu Handeln nach Treu und Glauben schlechthin nicht vereinbaren liessen, musste sie in gleicher Weise passen wie gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, die für die immergleichen und sattsam abgehandelten Probleme unermüdlich neue Abklärungsbegehren stellten.

## VII. Dank

Während seiner fast 15-jährigen Tätigkeit als Ombudsmann hat der Berichtserstatter von unzähligen Personen und Institutionen Unterstützung, Anerkennung und Zuspruch erfahren. Ihnen allen dafür an dieser Stelle nochmals aufrichtig zu danken, ist ihm ein Anliegen. Aus der anonymisierten Danksagung herausgehoben zu werden, verdienen (die nicht Herausgehobenen wollen es nicht verdenken):

- meine Mitarbeiterinnen Heidi Berther und lic.iur. Bettina Vescoli sowie Mitarbeiter Dr.iur. Rolf Steiner für ihren nimmermüden mitdenkenden, mitziehenden und mithandelnden Einsatz; sie waren jede/r auf ihre/seine Weise und in ihrem Zusammenspiel ein hervorragendes Ensemble!
- die stellvertretenden Ombudspersonen, Frau Verena Bräm (1994 bis April 2002) und Dr. Karl Stengel (seit April 2002), die sich nicht nur für das Einspringen bei längeren, ausserordentlichen Vakanzen des Ombudsmannes, sondern immer wieder auch zum Gedanken- und Erfahrungsaustausch in heiklen Situationen bereit hielten;
- die Amtskolleginnen und -kollegen nah und fern; ich erwähne gerne
  - die SVPO-Mitglieder Markus Kägi, Mario Flückiger, Dres Nabholz, Karl Stengel (und dessen Vorgänger Franz Probst), Véronique Jobin, Franz Bloch (und dessen Vorgänger Louis Kuhn);
  - die privatwirtschaftlichen Ombudsleute Lili Nabholz (Privatversicherungen), Hanspeter Häni (Banken), Gebhart Eugster (Krankenversicherungen) Niklaus Oetterli (Reisebranche) und Otto Schoch (DRS-Medien);
  - EOI-Mitglieder aus vielen Ländern Europas, hauptsächlich jene aus dem deutschsprachigen Raum, und den sich für diese unermüdlich einsetzenden Geschäftsführer Nikolaus Schwärzler;
  - IOI-Mitglieder aus allen Kontinenten, insbesondere aus den kanadischen und australischen Provinzen sowie dem lateinamerikanischen und ostasiatischen Raum;sie alle haben dazu beigetragen, den Berichtserstatter ab und zu aus der Einsamkeit der Ombudsperson herauszulösen und ihm einen Vergleich von Institutionen und Verwaltungspraktiken und einen fruchtbaren Erfahrungsaustausch zu ermöglichen;
- die Mitglieder des Stadtrates und die Angehörigen der Stadtverwaltung; sie haben die steten Behelligungen durch die Angehörigen der Ombudsstelle in aller Regel mit Verständnis, Gelassenheit und guter Kooperationsbereitschaft hingenommen; Statistik und Grün Stadt Zürich haben es sich darüber hinaus nicht nehmen lassen, die Ombudsstelle auch im Zeitalter interadministrativer Dienstleistungsverrechnung noch immer jahrein jahraus un-

entgeltlich mit wertvollem statistischen Material bzw. mit prächtigen Blumenbinden zu versorgen bzw. verschönern;

- die Mitglieder des Gemeinderats, insbesondere seines Büros und seiner GPK; sie haben dem Berichterstatter nicht nur während fast 15 Jahren ein faszinierendes Amt anvertraut und dessen Ausübung aufmerksam, interessiert und wohlwollend kritisch begleitet, sondern der Ombudsstelle durch bereitwillige Kooperation auch immer wieder den erforderlichen Rückhalt gegeben;
- die Vertreter der Rechtswissenschaft, insbesondere die Professoren Walter Haller, Cyril Hegnauer und Tobias Jaag, aber auch Werner Kägi und der während der Niederschrift dieses Berichts dahingegangene Kurt Eichenberger sowie die viel zu früh verstorbenen Alfred Kölz und Peter Saladin, die dem Berichterstatter und seinen Amtskollegen immer wieder fallbezogen oder bei Grundsatzfragen gutachtlich, stellungnehmend oder beratend beigestanden sind;
- die Vertreter der Medien, insbesondere von NZZ, Tages-Anzeiger und Tagblatt, die durch ihre Berichte und Kommentare zu den Jahresberichten und vereinzelt auch zu fallbezogenen Aktivitäten der Ombudsstelle viel zur besseren Kenntnis von deren Existenz und Wirksamkeit in der Bevölkerung beigetragen haben;
- last but not least Ehefrau, Sohn und Mutter des Berichterstatters, die die Zeit ihres Beisammenseins mit ihrem Ehegespons, Vater bzw. Sohn während annähernd 15 Jahren mit viel Verständnis und wenig Murren mit dem Büro an der Oberdorfstrasse 10 geteilt haben.



# Besonderer Teil

## Beispiele von Anliegen und Beschwerden

Mit den folgenden Berichten und

rasterunterlegten Auszügen

aus ausgewählten Fallbeispielen sollen in gewohnter Weise die in Ziffer V des Allgemeinen Teils abgehandelten Schwerpunkte, die thematische Vielfalt und die Arbeitsweise der Ombudsstelle veranschaulicht werden.

### I. Spürbar gewordene Wohnungsnot

#### ***1. Suche nach erschwinglichem Wohnraum - für nicht wenige die sprachwörtliche Suche nach der Stecknadel im Heuhaufen***

Sachverhalt

Frau T, Ehegattin des dunkelhäutigen M, wendet sich mit folgender Eingabe an den Ombudsmann:

Ich schreibe Ihnen diesen Brief, um auf unsere besonders schwierige Wohnsituation aufmerksam zu machen, und bitte Sie um Hilfe.

Begründung:

Seit Jahren lebe ich mit meinem Mann in einer 1½ Zimmerwohnung, und trotz grosser Anstrengungen seit rund zwei Jahren (im Februar 2002 habe ich Wohnbewerbungen an alle Genossenschaften verschickt) ist es uns bis jetzt nicht gelungen, eine grössere Wohnung zu mieten.

Mein Ehemann ist seit 16.11.2001 100% invalid und bezieht eine IV-Rente und Zusatzleistungen. Aus rheumatologischer Sicht und mit fortschreitender Erblindung ist er unheilbar krank, eine pharmakologische oder operative Therapie ist nicht mehr möglich. Der Gesundheitszustand meines Mannes hat sich sehr verschlechtert. Die Einschränkungen seines Gesichtsfeldes und seiner Mobilität haben einen solchen Umfang angenommen, dass er regelmässig in erheblicher Weise auf Hilfsmittel und die Hilfe Dritter angewiesen ist. Er ist in ständiger Betreuung durch Blindenverband, Rheumaliga und Arzt-Rheumatologe, hat verschiedene Therapien verordnet bekommen, aber in einer so kleinen Wohnung ist es ihm unmöglich, Therapieübungen durchzuführen.

Ich gehe einer geregelter Arbeit nach, arbeite für Medien und einen Verein, leide aber nur zu 30 %, und bin daher bemüht, zusätzliche Arbeit zu finden.

Leider haben wir aus dem Jahr 2002 Zahlungsforderungen, die wir nicht in wünschbar kurzer Frist begleichen konnten. Seit 2003 habe ich mit unserem Gläubiger Ratenzahlungen vereinbart und zahle langsam unsere Schulden ab. Wir haben aber keine Mietzinsschulden. Auf dem Sozialamt hat man mir versichert, dass ich jederzeit aus dem jetzigen Mietvertrag entlassen werden könne.

Sie können bei folgenden Personen Referenzen einholen:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...

Ich lege diesem Schreiben auch die ärztlichen Bestätigungen bei und bitte Sie nun sehr, unser Anliegen vordringlich zu behandeln. Für weitere Auskünfte stehe ich gerne zu Verfügung.

## Intervention

Der Ombudsmann konsultiert die gemeinderätliche «Verordnung über die Grundsätze der Vermietung» vom 6. September 1995 (AS 42, 102), in der er an folgenden Ziffern hängen bleibt:

- 1.2 *Priorität erhält der Tausch von Wohnungen bei geplanten Umbauten und Über- und Unterbelegung;*
- 1.3 Bei mehreren in Betracht kommenden Bewerbungen sind unter anderen folgende Kriterien zu berücksichtigen:
  - Angemessenes Verhältnis zwischen Mietzins und Einkommen;
  - *Einbezug von Personen und Personengruppen, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind;*
  - ...
- 1.4 In der Regel soll die Personenzahl die Anzahl Zimmer höchstens um 1 unterschreiten. ... Der Raumbedarf für eine freiberufliche Tätigkeit kann angemessen berücksichtigt werden.

Daraufhin entschliesst er sich, den einleuchtend begründeten und gut dokumentierten Hilferuf Frau Ts mit folgendem Begleitkommentar an die Liegenschaftenverwaltung weiterzuleiten:

Obschon es nicht Sache der Ombudsstelle sein kann, Wohnungswünsche von Bürgerinnen und Bürgern in der Erwartung an die Liegenschaftenverwaltung heranzutragen, dass ihnen ungeachtet Ihrer Konformität mit den gemeinderätlichen Vermietungsgrundsätzen und etwa nur deshalb entsprochen wird, weil sich jemand an diese Stelle gewandt hat, möchte ich Ihnen von dieser Bittschrift Kenntnis geben. Die Eheleute T dürften in der heutigen angespannten Wohnungsmarktlage aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse in der Tat zu den benachteiligten und von aktueller Überbelegung betroffenen Wohnungssuchenden gehören (Ziff. 1.2/1.4 und 1.3 Lemma 2), aber nicht zu den zah-

lungskräftigeren Mietern zählen, und sie bräuchten daher wohl eine grosse Portion Glück, auf dem freien Wohnungsmarkt berücksichtigt zu werden. Vielleicht sehen Sie eine Möglichkeit, Glücksbringer bzw. Glücksfee zu spielen.

## Ergebnis

Von dem für die Wohnliegenschaften zuständigen Bereichsleiter der Liegenschaftenverwaltung geht bei der Ombudsstelle innert Wochenfrist folgendes Antwortschreiben ein:

Wir haben vom Inhalt Ihres Schreibens, in welchem Sie uns die ungünstige Wohnsituation des Ehepaars T darlegen, Kenntnis genommen. Die gesundheitliche Entwicklung von Herrn T ist tatsächlich tragisch und lässt die aktuelle Wohnsituation als untragbar erscheinen.

Unsere Möglichkeiten, auf solch spezifische Situationen kurzfristig mit einem adäquaten Wohnraumangebot zu reagieren, sind indessen beschränkt - ein Problem, das sich gerade im Wohnquartier der Eheleute T, respektive in jenem Stadtkreis noch akzentuiert darstellt. Ausserdem sind bei der Zuteilung von Wohnraum immer auch die von Ihnen erwähnten gemeinderätlichen Vermietungsrichtlinien und unsere Vermietungspraxis zu berücksichtigen, wonach auch auf einen einkommensgerechten Mietzins und eine hinlängliche Zinszahlungsfähigkeit der Mietinteressenten zu achten ist.

Dessen ungeachtet nehmen wir diese Wohnungsbewerbung entgegen und werden uns dafür einsetzen, den Eheleuten T eine Wohnung anbieten zu können. Dies wird wohl nicht in den nächsten Tagen gelingen, sondern eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Mit den Eheleuten T werden wir uns dann direkt in Verbindung setzen und Sie über den weiteren Verlauf und hoffentlich über eine gelungene Lösung informieren.

Der Ombudsmann leitet diese vielversprechende Stellungnahme mit der Bemerkung an die Eheleute T weiter, auch wenn ihr bloss - aber immerhin - der Charakter einer Absichtserklärung und einer Bekundung guten Willens zukomme, sei sie Grund zur Zuversicht, es gehe in nicht allzu ferner Zukunft ein Türchen zu einer passenden Wohnung auf.

Zwar stellte die Reaktion der Liegenschaftenverwaltung die Geduld der Eheleute T noch etwas auf die Probe. Aber schliesslich öffnete sich ihnen das Türchen zu einer Wohnung, die den therapeutischen Erfordernissen des gesundheitlich schwer geprüften Ehemannes gerecht zu werden vermochte.

## **2. Aufschiebung einer «Exhumation» aus einer Notwohnung**

Sachverhalt

G bittet den Ombudsmann mit folgender Fax-Eingabe um dessen Meinung und eventuelle Intervention beim Büro für Notwohnungen

Ich stehe laut einer Mitteilung des Büros für Notwohnungen kurz vor der Exhumation aus meiner derzeitigen Wohnung. Die Stadt Zürich hat mich schon des öfters vor die Türe auf die Strasse gesetzt, weil ich den Zins nicht mehr bezahlen konnte beispielsweise oder weil das Sozialamt nicht eingeschaltet war und die IV-Rente plötzlich nicht mehr ausbezahlt wurde. Übrigens habe ich der Stadt mittlerweile alle meine Schulden zurückbezahlen können und entrichtete Steuern.

Das Büro für Notwohnungen hat mir vor sechs Monaten ein Anrecht auf eine Notwohnung zugesprochen und eine solche Wohnung für sechs Monate vermietet. Ich fand das ein bisschen wenig lang und habe auch entsprechend reagiert, d.h. um einen längeren Vertrag nachgesucht.

Ich habe nach meinen Exhumationen keine Möbel mehr, alles ist in der Abfuhr gelandet - wegen eines zu hohen, der Hypothekarzinsenkung nicht angepassten Mietzinses. Das Sozialamt konnte die Exhumation nicht stoppen. Für die jetzige Wohnung habe ich ein neues Bett gekauft. Ich muss es entsorgen, wenn ich aus der Wohnung hinausgeworfen werde.

Zur Begründung der Wohnungskündigung werden der Vertragsablauf und die Notwendigkeit des Umbaus der Wohnung angeführt. Mir hat man bei Wohnungsantritt versichert, dass niemand wegen der kurzen Vertragsdauer auf die Strasse gestellt werde, mein Vertrag würde im April verlängert. Obwohl ich um eine Verlängerung gebeten habe, soll ich nun die Wohnung räumen. Aber ich habe noch keine andere Wohnung gefunden, wie ich halt gemusst hätte.

Ich rege mich auch auf über die Wohnkompetenzkontrollen, die das Notwohnungsbüro glaubt durchführen zu müssen. Erstens habe ich kein Möbelstück ausser einem Bett, und zweitens schäme ich mich zutiefst vor diesen Kontrollen, die mit Wohnungsbesichtigungen durchgezogen werden.

Ich will in dieser oder einer andern Wohnung bleiben. Der Umbau ist kein Argument, denn alle andern Mieter können während des Umbaus in der Wohnung bleiben. ... Ich erwarte einen Widerruf der Ausweisung (Exhumation). Ich habe schon schriftlich gegen die Ausweisung protestiert, noch bevor ich die Räumungsaufforderung erhalten habe. Das Schreiben ist aber nicht beantwortet worden.

## Abklärungen

Da Gs Stimmung ob der erneut drohenden Exmission erklärtermassen bereits auf Exhumationsniveau gesunken ist, fordert ihn die Ombudsstelle telephonisch auf, die seinem Fax-Hilferuf nicht beigegebene Räumungsaufforderung des Büros für Notwohnungen sowie sein Protestschreiben an das Büro nachzureichen. In Ergänzung zu den Informationen gemäss Fax-Eingabe ist dabei zu erfahren, dass G vor einigen Jahren Opfer eines schweren Autounfalls geworden war, in dessen Folge ihm eine IV-Teilrente zugesprochen wurde. Die Aufforderung des Büros für Notwohnungen zur Räumung und Reinigung der Wohnung bis 16. Mai 2003 erging am 8. Mai an G wegen Ablaufs der Mietvertragsdauer am 30. April 2003 und, wie aus der Reaktion Gs auf die Räumungsaufforderung zu schliessen war, weil er es versäumt hatte, sich, wie ihm aufgetragen, rechtzeitig und zielstrebig nach einer Dauerunterkunft umzusehen bzw. um Erstreckung des Notwohnungsmietverhältnisses nachzusehen.

Um des Koordinatennetzes des Notwohnungsbüros für die Zuteilung, die Nutzungsdauer und den Entzug von Notwohnungen habhaft zu werden, konsultiert der Ombudsmann daraufhin das stadträtliche «Reglement über das Notwohnungswesen» vom 19. November 1975 (mit seitherigen Änderungen), und stösst dabei unter anderem auf folgende Regelungen:

### **Art. 2** Umschreibung der Notwohnungen

<sup>1</sup>Notwohnungen sind für die Aufnahme von sonst Obdachlosen bestimmte Wohnungen, die ihrem Zweck in der Regel nicht dauernd zur Verfügung stehen und dem einzelnen Mieter *grundsätzlich nur vorübergehend* abgegeben werden.

...

### **Art. 7** Bezugsbedingungen

<sup>1</sup>Um den Bezug einer Notwohnung können sich bewerben:

- a) Familien,
- b) ältere oder *invalide* Einzelpersonen.

<sup>2</sup>Für den Bezug einer Notwohnung müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- a) eine unmittelbare Bedrohung durch Obdachlosigkeit, welche diese Personen nicht aus eigener Kraft oder unter zumutbaren Opfern abwenden können;
- b) ...

### **Art. 8** Kündigung

<sup>1</sup>Eine Notwohnung wird gekündigt bei:

- a) ...

...

- e) ungerechtfertigter Dauermiete.

Also geläutert und aufgrund dessen eigenen Angaben überzeugt, es in G mit einem gewiss nicht auf der Sonnenseite des Lebens stehenden Mann, aber auch nicht mit einem Ausbund von Pflichtbewusstsein zu tun zu haben, setzt sich der Ombudsmann mit der Leiterin des Notwohnungsbüros in Verbindung, um die Möglichkeit der Erstreckung der Notwohnungsmiete zu erkunden.

Dabei erfährt er, dass die an G ergangene Räumungsaufforderung einem «Schuss vor den Bug» dieses wahrhaft schwierigen und sich regelmässig um die notwohnungsreglementarischen und -vertraglichen Auflagen und Pflichten frotzierenden Zeitgenossen gleichkomme, um ihn einmal aus seiner Lethargie aufzurütteln und zur Suche nach einer Dauerunterkunft «in Marsch zu setzen», wie das Art. 9 lit. a des Reglements den Notwohnungsmietern zur Pflicht mache. Denn, so die Notwohnungsbüroleiterin, Notwohnungen könnten den von Obdachlosigkeit bedrohten Menschen definitionsgemäss nur zu vorübergehender Nutzung, nicht in Dauerrente abgegeben werden, weshalb mit Mietinteressierten auch regelmässig bloss befristete Verträge in der Erwartung abgeschlossen würden, auf deren Ablauf hin gelinge ihnen dank beharrlicher Suche der Umzug in eine Dauerunterkunft und die Abgabe der geräumten und gereinigten Notwohnung. Gelingen ihnen dies trotz nachweisbarer Bemühungen nicht, so könne ihnen eine Erstreckung des Mietverhältnisses für die bisherige oder ein Wechsel in eine andere Notwohnung zugestanden werden, sofern sie sich rechtzeitig darum bemühten und den Bezugsbedingungen nicht beharrlich widersetzten, etwa durch Unverträglichkeit mit Nebenmietern oder durch Vereitelung von Kontrollen zur Feststellung der Haushaltführungsfähigkeit und der Vertragskonformität des Wohnens. G habe es schlichtweg an allem fehlen lassen, was zu einer Erstreckung des Mietverhältnisses erforderlich gewesen wäre: keine Bereitschaft zu halbwegs kultiviertem Zusammenleben mit Mitmietern und zur Hinnahme der jedem Notwohnungsmieter von Anbeginn klaren Wohnkompetenzkontrollen, keine regelmässigen und pünktlichen Mietzinszahlungen, keine nachweisbaren Bemühungen um eine Dauerunterkunft und schliesslich kein rechtzeitiges Gesuch um Erstreckung des Mietverhältnisses oder Wechsel in eine andere Notwohnung. Gegenüber einem solch nonchalanten Mieter noch Milde walten zu lassen und Zugeständnisse zu machen, falle schwer. Sollte der Ombudsmann aber gleichwohl der Meinung sein, es sei von einer Exmission Umgang zu nehmen und G noch eine Erstreckung des Mietverhältnisses zu gewähren, um ihm die Vorliebnahme mit der Notschlafstelle zu ersparen, so müsste sich G umgekehrt bereit finden, endlich «Nägel mit Köpfen zu machen», d.h. sich persönlich und nicht bloss durch Fax-Eingaben auf dem Notwohnungsbüro zu melden, um die Erstreckung des Mietverhältnisses und die Bereitschaft zur Hinnahme von Wohnkontrollen und zur beharrlichen Suche nach einer Dauerunterkunft unterschriftlich zu bestätigen.

Dem Ombudsmann, der auf dieses Fanal zur Mildtätigkeit gewartet hatte, fiel es nicht schwer, «Nägeln mit Köpfen» eifrig zuzustimmen, wenn es damit gelinge, G und dem Notwohnungsbüro eine weitere Exmission zu ersparen.

G sprach er darauf ins Gewissen, er möge das Seine zu einer doch noch möglichen Erstreckung des Mietverhältnisses auf dem Notwohnungsbüro beitragen, sonst könne ihm auch der Ombudsmann nurmehr eine *Exhumation*, nicht aber eine weitere *Exmission* ersparen.

### **3. Fragwürdige Teilgehalte im «Beherbergungs- und Betreuungsvertrag» des Begleiteten Wohnens (BeWo) der Stadt Zürich?**

Sachverhalt

Psychologin L, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit zuweilen mit Klientinnen und Klienten des Begleiteten Wohnens in Kontakt gerät, äussert in der Sprechstunde des Ombudsmannes Zweifel an der rechtlichen und sachlichen Haltbarkeit gewisser Punkte im «Beherbergungs- und Betreuungsvertrag», der von der Dienststelle Begleitetes Wohnen des Amtes für Soziale Einrichtungen der Stadt Zürich mit den für diese Wohnform in Frage kommenden Personen abgeschlossen zu werden pflegt.

Bei diesen Punkten handle es sich, führte sie aus, um folgende drei:

- a) Die dem Vermieter - der Administration des Begleiteten Wohnens - in Ziffer 4 des Vertrags eingeräumte Möglichkeit, den Mietern die Unterkünfte fristlos (innert 24 Stunden) zu kündigen;
- b) Die Klausel von Ziffer 6 des Vertrags, durch die die begleitet Wohnenden mit der Vertragsunterzeichnung die für sie zuständige Fachperson des BeWo ermächtigen, «die für die Begleitung benötigten Informationen mit beteiligten sozialen und/oder andern beteiligten Organisationen auszutauschen».
- c) Die Koppelung des Mietvertrags mit einem für die begleitet Wohnenden ausgeprägt pflichtenlastigen Betreuungsvertrag (Ziffer 2), der nicht darnach frage, ob die obdachsuchende Person überhaupt eine Betreuung wünsche oder nicht.

Frau L erbittet sich vom Ombudsmann eine Abklärung dieser Punkte und gegebenenfalls Einleitung kurativer Massnahmen bei den für die Vertragsstipulation zuständigen Stellen des Sozialdepartements. Der Ombudsmann willigt in diese Abklärung unter dem Vorbehalt ein, dass er bezüglich des Punktes b mit dem Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich Rücksprache nehmen bzw. diesen Punkt zur Behandlung an jenen delegieren dürfe. Frau L ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

## Abklärungen

Der Ombudsmann orientiert den Datenschutzbeauftragten mittels einer Protokollkopie über das Anliegen Frau Ls und bittet ihn, Punkt b auf seine Vereinbarkeit mit der Datenschutzgesetzgebung zu überprüfen.

Zu den Punkten a und c erbittet er sich von seinen juristischen Mitarbeitenden, wie bei der Behandlung grundsätzlicher Probleme üblich, je eigenständige Abklärungen. Unter Einbezug dieser second and third opinion übermittelt er Frau L dann folgendes

Ergebnis:

### *Punkt c) Koppelung des Miet- mit einem Betreuungsvertrag*

Schon in der Sprechstunde liessen Sie durchblicken, mit diesem letzten Punkt am wenigsten Mühe zu haben, stehe den Klienten als Alternative zum begleiteten Wohnen doch nur - aber immerhin - die Notschlafstelle zur Verfügung, wenn man von den zur Sommerzeit nutzbaren Parkbänken absehe. Wer sich als Obdachsuchende(r) mit diesen Alternativen nicht anfreunden könne, müsse aber die zumeist missliebige Betreuungskomponente nolens volens hinnehmen.

Nachdem ich die Koppelung des Mietvertrags mit einer Betreuungskomponente in der vom Begleiteten Wohnen praktizierten Weise schon in der Sprechstunde als unproblematisch bezeichnet habe, kann ich es hier lediglich nochmals bei Hinweisen auf den vom Obligationenrecht in den Schranken der Art. 19 und 20 verbürgten Grundsatz der Vertragsfreiheit sowie darauf bewenden lassen, dass es wohl just dem Sinn und Zweck des begleiteten Wohnens entspricht, die Nutzniesser dieser Wohnform nicht in den gemieteten Räumen sich selbst zu überlassen, sondern zu betreuen und zu sozialverträglichem Wohnen zu erziehen, um ihnen derweise die Wiederaufnahme im freien Wohnungsmarkt zu ermöglichen, aus dem sie zuvor wegen sozial unverträglicher Wohngewohnheiten ausgestossen worden sind - ein Zweck, der sich bei einer Entkoppelung der Wohnungsmiete von der Betreuungskomponente nicht erreichen liesse, möge letztere den Klienten (wegen der damit verbundenen Pflichten) auch wenig genehm sein.

Was die beiden ersten mir zur Prüfung unterbreiteten Vertragspunkte anbetrifft, so geben sie mir zu folgenden Bemerkungen Anlass:

### *Punkt a) Fristlose Kündigung (Ziff. 4 des BeWo-Vertrags)*

Sie bezweifelten in der Sprechstunde die Vereinbarkeit einer derart überfallartigen Kündigungsmöglichkeit mit den Kündigungs(schutz)bestimmungen des Obligationenrechts.



Entgegen dem ersten Eindruck ist die Ermächtigung des BeWo, den Vertrag namentlich bei krassen Verstössen gegen die Hausordnung fristlos (innert 24 Stunden) zu kündigen, mit den mietvertragsrechtlichen Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts (OR), insbesondere jenen zum Schutz der Mieter, vereinbar. Nach Art. 257f OR, hat ein Mieter die Mietsache sorgfältig zu gebrauchen und auf die übrigen Hausbewohner und Nachbarn Rücksicht zu nehmen (Absätze 1 und 2). Verstösst der Mieter trotz schriftlicher Mahnung des Vermieters weiter gegen diese Pflichten zu Sorgfalt und Rücksichtnahme, und zwar in einem Masse, das eine Aufrechterhaltung des Mietverhältnisses dem Vermieter oder den Hausbewohnern nicht mehr zumutbar erscheinen lässt, so kann bei der Miete von möblierten Zimmern fristlos gekündigt werden (Absatz 2). Eine solch fristlose Kündigung setzt allerdings nach Lehre und Gerichtspraxis zu dieser Bestimmung eine *schwerwiegende* Sorgfaltspflichtverletzung voraus, beispielsweise eine ohne Einwilligung des Vermieters vorgenommene Änderung der Zweckbestimmung der Mietsache, wiederholtes Verursachen von Immissionen, offenkundiges Verletzen der guten Sitten oder Verstösse gegen strafrechtliche Bestimmungen (z.B. das Ausüben oder Tolerieren von Prostitution in den Mieträumen). Eine geringfügige Missachtung der Hausordnung würde hierzu nicht ausreichen. Die in Ziffer 4 des BeWo-Vertrags gewählte Formulierung «wenn *in krasser Weise* gegen diesen Vertrag ... verstossen wird» und die nachfolgende Exemplifizierung (Anwendung von Gewalt, Aufbewahren von Waffen, Drogenhandel, Prostitution etc.) scheint mir die Schwelle für eine fristlose Kündigung aber bewusst auf die obligationenrechtliche Höhe gesetzt zu haben, womit ein Normwiderspruch entfällt. Ob eine im Einzelfall ausgesprochene fristlose Kündigung diesen Schwellenwert auch erreicht, ist eine andere, gegebenenfalls von den zuständigen Rechtsmittelinstanzen zu beantwortende Frage.

*Punkt b) Ermächtigung der BeWo-Fachperson zur Einholung BeWo-relevanter Personendaten über die Mieter (Ziffer 6 des BeWo-Vertrags)*

Eine bezüglich der angepeilten Organisationen und der auszutauschenden Informationen derart offene Ermächtigung sprengt Ihres Erachtens den dem Austausch von Personendaten seitens der Datenschutzgesetzgebung gezogenen Rahmen.

Hier scheinen Sie nach Auffassung des zu dieser Frage konsultierten städtischen Datenschutzbeauftragten Thomas Bärlocher den Finger auf einen wunden Punkt gelegt zu haben. Wenn die Ermächtigung auch die um Aufschlüsse angegangenen sozialen und pflegerischen Fachpersonen nicht von deren Amts- und Berufsgeheimnissen zu entbinden vermag - solches vermöchte erst eine an *diese* gerichtete Ermächtigung zur Auskunfterteilung -, erscheint sie angesichts der Weite und Unbestimmtheit der Umschreibungen von einholbaren Infos («die für die Begleitung benötigten») und anpeilbaren Auskunftsstellen («beteiligte soziale und/oder andere beteiligte Organisationen») doch aus datenschutzrechtlicher Sicht problematisch und überprüfungsbedürftig. Ob

die Bestimmung aus dem Vertrag zu streichen oder anders - restriktiver - zu formulieren sei, bedürfe, so Herr Bärlocher, jedoch noch eingehender Abklärungen. Solche in Verbindung mit den Vertretern des BeWo vorzunehmen, ist Herr Bärlocher, wie er mich wissen liess, bereit. Über das Ergebnis dieser Abklärungen werden Sie zu gegebener Zeit ins Bild gesetzt werden.

#### **4. Höflichkeitsbesuch nach abgewendeter Obdachlosigkeit**

*Es mag mit dem im Allgemeinen Teil, Ziff. VI., erwähnten erhöhten Stress und Problemlösungsanspruch vieler die Ombudsstelle anrufender Menschen zusammenhängen, dass sie dieser in ihrer Bedrängnis die Türe förmlich einrennen oder aber, wenn die Bedrängnis vor der vereinbarten Sprechstunde gewichen ist, nachrichtenlos fernbleiben. Solch nachrichtenloses Fernbleiben ist, wenn es nicht durch nachgebrachte plausible Entschuldigungsgründe gerechtfertigt zu werden vermag, für die auf umsichtige Arbeits- und Sprechstundenzeitplanung bedachte Ombudsstelle frustrierend und zeugt bei den Ferngebliebenen von einem gewissen «manque de tacte».*

*So empfand offenbar auch der im Zeitpunkt seines Telephonanrufs von Obdachlosigkeit bedrohte E, weshalb er sich zu einem viel eher im diplomatischen als im Verkehr mit der Ombudsstelle üblichen Verhalten entschloss.*

Sachverhalt

Über sein akkuschwaches Mobiltelefon gelingt es E gerade noch, von der Ombudsstelle einen Sprechstundentermin zu ergattern, um Hilfe in seinen Bemühungen um Abwendung der ihm mit einem aufgezwungenen Auszug aus seiner jetzigen Wohnung drohenden Obdachlosigkeit anzusprechen.

Ergebnis des Sprechstundengesprächs

Der pünktlich zur Sprechstunde erschienene E eröffnet das Gespräch halb erleichtert, halb zerknirscht mit der Feststellung, seine Wohnsituation habe sich seit der Anmeldung zur Sprechstunde wesentlich entschärft. Ein von ihm als Kündigung missverstandener Brief der städtischen Liegenschaftenverwaltung habe ihn in höchste Alarmbereitschaft versetzt und veranlasst, sich an die Ombudsstelle zu wenden, bevor er «Hemd und Hose» verliere. Das Schreiben habe sich dann aber als blosser Vorankündigung der Liegenschaftenverwaltung herausgestellt, sie gedenke die renovationsbedürftigen Kleinwohnungen des Hauses, in dem er wohne, zusammenzulegen und künftig als Familienwohnungen zu vermieten. Zudem habe er zwischenzeitlich eine Einladung zur Besichtigung einer zinsgünstigen Kleinwohnung erhalten, für deren Zuschlag ihm die Sterne nach Auskunft der Liegenschaftenverwaltung günstig stehen sollen. Eines solchen Silberstreifs am wolkenverhangenen Wohnhorizont an-

sichtig geworden und des vereinbarten Sprechstundengesprächs nicht mehr zwingend bedürftig, habe er sich entschlossen, dem Ombudsmann einen Höflichkeitsbesuch abzustatten, statt die Sprechstunde kurzfristig abzusagen. Der Ombudsmann, gleichermaßen angetan von des Besuchers blumig vorgebrachten Beweggründen für sein Verhalten wie von der skrupulösen Umsetzung der in Fallbeispiel 1 auszugsweise wiedergegebenen gemeinderätlichen Vermietungsrichtlinien (insbesondere deren Ziffer 1.2 «Priorität erhält der Tausch von Wohnungen bei geplanten Umbauten...») durch die Liegenschaftsverwaltung, bestärkt E unter Hinweis auf ebendiese Vermietungsrichtlinie in der Auffassung, die Stadt gedenke ihn offensichtlich nicht der Obdachlosigkeit anheimfallen zu lassen, sondern sei bemüht, ihm für die frei zu gebende Wohnung Ersatz anzubieten. Er möge die ihm zur Hilfe ausgestreckte Hand ergreifen und die angebotene/n Wohnung/en nicht leichtfertig ausschlagen. Ohne seine erneute Vorsprache ginge die Ombudsstelle davon aus, das Problem habe sich durch Wohnungstausch zu Es Zufriedenheit gelöst. Zu solch erneuter Vorsprache bestand für E - offenkundig wegen geglückten Wohnungstausches - kein Anlass mehr.

## **II. Belastende Betreuungszuschläge zu den Altersheimtaxen auf rechtlich dünnem Eis.**

### ***5. Genügt eine stadträtliche Revision der Aufnahme- und Taxverordnung Altersheime (ATV AH) zur Einführung solcher Zuschläge dem Erfordernis einer hinreichenden Rechtsgrundlage?***

Sachverhalt

Angehörige von drei pflege- und betreuungsbedürftigen Pensionärinnen verschiedener städtischer Altersheime zeigen sich im Verlauf des Jahres 2004 in diskreter Form - sie wollten die Pensionärinnen mit ihren Vorsprachen und Eingaben erklärtermassen keinen Vergeltungsmassnahmen, etwa gar dem Verlust des Altersheimplatzes, ausgesetzt wissen - besorgt über die Auswirkungen der vom Stadtrat durch Revision seiner Aufnahme- und Taxverordnung Altersheime (StRB Nr. 1301 vom 3.09.2003) auf 1. Januar 2004 eingeführten Zuschläge zu den Altersheimtaxen für besonderen Betreuungsaufwand auf die Einkommens- und Vermögenssituation der zuschlagsbetroffenen Personen. Diese Zuschläge - Fr. 50.-- / Tag bei Pensionärinnen der BESA Stufe 3, Fr. 80.-- / Tag bei solchen der BESA-Stufe 4 - hätten, wurde zu bedenken gegeben, bei den Betroffenen Preiserhöhungen auf einen Schlag von bis zu 80 % zur Folge und vermöchten daher selbst ansehnliche Altersrücklagen in kürzes-

ter Zeit aufzuzehren. Eine Angehörige veranschaulichte ihre Besorgnis anhand der nachstehend wiedergegebenen Pensionsrechnung Januar 2004 ihrer Schwester, in welcher sie die auf die Krankenversicherung abwälzbare und die neue Kostenkomponente hervorhob (die erste ist kursiv wiedergegeben, die zweite eingerahmt):

<b>Pension</b>		
Pensionspreis pro Tag (1.1.-31.1.)	31 Tage à Fr. 100.00	Fr. 3'100.00
<b>Pflege</b>		
<i>Pflegetaxe BESA 97 Stufe 4 (1.1.-31.1.)</i>	<i>31 Tage à Fr. 70.00</i>	<i>Fr. 2'170.00</i>
Betreuungszuschlag BESA 4 (1.1.-31.1.)	31 Tage à Fr. 80.00	Fr. 2'480.00
<b>Medikamente/Sanitätsmaterial</b>		
Sanitätsmaterial		Fr. 1.20
<b>Diverse Verkäufe</b>		
Telephonanschluss - Grundgebühr		Fr. 25.00
<b>Verband- und Pflegematerial</b>		
		Fr. 46.80
<b>Total</b>		<b>Fr. 7'823.00</b>

Lasse man, schloss die Angehörige dieser Pensionärin ihren Kommentar, die schon bisher angefallene, aber von der Krankenversicherung übernommene Pfelegetaxe aus dem Spiel, so laufe die Einführung des Betreuungszuschlags im Fall ihrer Schwester auf eine Preiserhöhung per 1. Januar 2004 von gut 78 % hinaus. Würden die Betreuungszuschläge dann zu ihrer respektablen Höhe hinzu in der Presse noch als rechtlich fragwürdig hingestellt, wie es geschehen sei, so müssten sich Betroffene und Angehörige schon fragen, ob sie zu Unrecht vermehrt zur Kasse gebeten würden.

#### Abklärungen

Da dem Ombudsmann solches Hinterfragen der rechtlichen Haltbarkeit der Betreuungszuschläge angesichts deren Höhe und Auswirkungen auf die Budgets der zuschlagspflichtigen Personen legitim zu sein scheint, erbittet er sich vom Amt für Altersheime zunächst die Rechtsgrundlagen und Materialien zu der die Betreuungszuschläge einführenden Taxverordnungsrevision und erkundet alsdann bei den Zentralen Diensten der Altersheime der Stadt Zürich die Gründe für die Einführung der Zuschläge in einem einzigen (und daher entsprechend grossen), statt in zwei oder mehr kleinen Schritten. Die Aufschlüsse veranlassen ihn, mit folgendem Vernehmlassungsgesuch an das Departementssekretariat des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD) heranzutreten:

In der schon bei anderer Gelegenheit angeschnittenen Thematik «Betreuungszuschläge zu den Altersheim-Grundtaxen» empfinde ich, um den bei mir vorstellig gewordenen Angehörigen von Altersheimpensionärinnen einen Un-

bedenklichkeitsbefund abgeben zu können, das Bedürfnis nach ergänzender *juristischer* Durchleuchtung.

Unter dem Eindruck der mir aus dem Amt für Altersheime für die auf 1. Januar 2004 eingeführten Betreuungszuschläge für Pensionäre mit erheblichem Pflegebedarf angedienten schriftlichen und mündlichen Motive - Harmonisierung der Tarife für vergleichbar betreuungsbedürftige Insassen in Altersheimen und Pflegezentren - war ich zunächst geneigt, den die Zuschläge hinterfragenden Angehörigen ein «nihil obstat» bekanntzugeben. Der in Parlamenten - auch im Gemeinderat - und in der Bevölkerung in letzter Zeit spürbar gewordene verstärkte Gebühren(erhöhungs)widerstand und die teilweise schlagzeilenträchtig gewordene Abgabenrechtsprechung und Abgabendoktrin haben mir dann aber das immer wieder neu zu Abklärungen Anlass gebende Erfordernis der hinreichenden, insbesondere formellgesetzlichen Rechtsgrundlage für die Erhebung und Erhöhung öffentlicher Abgaben in Erinnerung gerufen und mich zusammen mit einer juristisch geschulten AH-Pensionärsangehörigen fragen lassen, ob mit den Betreuungszuschlägen auch diesem Erfordernis hinreichend Rechnung getragen sei.

Die in den Eingaben an mich hinterfragten Betreuungszuschläge für erhebliche Pflegebedürftigkeit sind ausnahmslos durch Stadtratsbeschluss (Nr. 1301 vom 3.9.03), und zwar durch Revision der stadträtlichen Aufnahme- und Taxverordnung für die Altersheime (ATV AH, Art. 8 Abs. 4 lit. c) und deren Anhangs (Ziff. 4 lit. c), eingeführt worden. Nun kann man zwar argumentieren, wenn schon die bis zur Revision in Kraft gestandene ATV AH vom Stadtrat und nicht (wie etwa das städtische Personalrecht) vom Gemeinderat erlassen (oder von diesem auch nur genehmigt) worden sei, wohl nichts entgegenstehe, dass der Stadtrat in abschliessender Zuständigkeit auch die Betreuungszuschläge einführe. Aber nach den von Lehre und Rechtsprechung an die Rechtsgrundlagen für die Erhebung öffentlicher Abgaben gestellten Anforderungen, insbesondere dem Erfordernis der *formellgesetzlichen* Grundlage (statt vieler: Häfelin/Müller, Verwaltungsrecht, 3.A., 2096ff.) muss man sich bei den durch die Betreuungszuschläge verursachten Preiserhöhungen um bis zu 80 % vielleicht doch - wie weiland bei der Festsetzung der ursprünglichen Heimtarife - fragen, ob und aus welchem Grunde der Stadtrat sich für zuständig halte, die AH-Pensionspreisentwicklung bloss durch die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und Äquivalenz eingeschränkt, im übrigen aber losgelöst von formellgesetzlichen oder wenigstens parlamentarischen Klammern rund um den Kreis der Abgabe- bzw. Mehrleistungspflichtigen und um die Höhe der Abgabe bzw. Mehrleistungen festzulegen, und ob es sich nicht nach den abgaberechtlichen Rechtsgrundlagengrundsätzen von Lehre und Rechtsprechung ziemte, wenn nicht den Souverän, wenigstens das Parlament Subjekt, Objekt und Höhe der doch eminent politischen AH- (und Pflegezentrums-)Preise (und Zuschläge) etwas einzäunen, lenken und damit auch demokratisch besser legitimieren zu lassen. Auf die Betreuungszuschläge bezogen hiesse das etwa, vom Gemeinderat das Plazet zur Annäherung der AH-Preise an jene der

Pflegezentren einzuholen und ihn Optionen unter den verschiedenen Ansatzmöglichkeiten und Etappen für die Annäherung treffen sowie die Höchstmehrbelastungen festsetzen zu lassen; dem Stadtrat verbliebe es dann, das Preiserhöhungs-/Zuschlagssystem entsprechend den gemeinderätlichen Jalons in den Einzelheiten auszuarbeiten.

Es fällt auf, dass die für die Betreuungszuschläge massgebenden Überlegungen des GUD und ihm folgend des Stadtrates stark in den Kategorien Ökonomie und soziale Abfederbarkeit verhaftet sind. Das ist nicht ganz unproblematisch, droht damit doch eine vor allem für die Pensionäre/Pensionärinnen des Mittelstandes wichtige «Leistungsverteuerung mit Augenmass» und feineren Abstufungen, wie ich sie mit der Anlegung *juristischer* Kriterien seinerzeit an eine drastische Erhöhung der Elternbeiträge für die Krippenbetreuung herbeizuführen suchte (Jahresbericht 1993 S. 27ff.), auf der Strecke zu bleiben. Gutbetuchte pflegebedürftige Pensionäre und Pensionärinnen vermögen die um die Betreuungszuschläge markant erhöhten Altersheimpreise wegzustecken, weniger Bemittelte können sie über die Zusatzleistungen und Härtefall-Steuerreduktionen auf die Gemeinwesen abwälzen, aber die vielen Pensionäre/Pensionärinnen des Mittelstandes? Vielleicht trifft aber die halbwegs resignative Beurteilung der beschlossenen Zuschläge durch eine aufgeklärte Zeitgenossin zu, dass die Suche nach dem «juste milieu» der Altersheimkostenüberwälzung auf die Insassen der Quadratur des Zirkels gleichgekommen wäre.

Die Vernehmlassung des GUD-Departementssekretariats liess geraume Zeit auf sich warten, fiel dafür dann aber folgendermassen einlässlich aus:

Mit Schreiben vom 7. Mai 2004 haben Sie dem Departementssekretariat des Gesundheits- und Umweltdepartementes die Frage nach dem rechtlichen Fundament für die Einführung von Betreuungszuschlägen zu den Altersheim-Grundtaxen unterbreitet. Leider mussten wir die angekündigte lange Bearbeitungszeit auf Grund der grossen Geschäftslast überstrapazieren, was wir bedauern.

Sie bringen in Ihrem Schreiben die rechtsstaatliche Sorge um eine formell-gesetzliche Grundlage zum Ausdruck, aber auch die Sorge um die finanziellen Verhältnisse des betagten Mittelstandes. Die zweite Frage bewegt heute breite Teile der Bevölkerung. Je länger desto mehr wird deutlich, dass die Finanzierung der Betreuung und insbesondere der Langzeitpflege im Alter einer - um Ihre Worte zu gebrauchen - Quadratur des Kreises gleichkommt. Wir sind überzeugt, dass der Stadtrat von Zürich mit der Schaffung der Betreuungszuschläge in den Altersheimen per Anfang 2004 einen in der Sache ausgewogenen und durchdachten Schritt gemacht hat. Es handelte sich dabei in erster Linie um eine Anpassung der Taxen an das zunehmend genutzte Angebot, dass Betagte unabhängig von ihrer gesundheitlichen Verfassung bis zum Tod im Altersheim bleiben können.

Der Stadtrat von Zürich regelt seit vielen Jahren die Taxordnung der Altersheime, passt sie den geänderten Verhältnissen und den neuen Angeboten an und begründet die Änderungen jeweils ausführlich. Der Gemeinderat nimmt immer wieder über Interpellationen und schriftliche Anfragen an diesen Veränderungen Anteil, hat aber bisher nie den Anspruch angemeldet, die Grundzüge der Taxordnung selber zu definieren.

...

Die aktuell diskutierten Betreuungszuschläge wurden mit Stadtratsbeschluss vom 3. September 2003 durch eine Änderung der Aufnahme- und Taxverordnung Altersheime (ATV AH) eingeführt und auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt. Als Erlass der Exekutive ist diese Verordnung zwar kein Gesetz im formellen Sinn; es fragt sich aber, ob vorliegend auf das Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage oder eines parlamentarischen Erlasses nicht verzichtet werden kann. Der Kreis der abgabepflichtigen Personen ergibt sich aus der Natur der Sache: es sind dies die Personen, die Leistungen der Altersheime beziehen, nachdem sie sich aus freien Stücken entschlossen haben, dort zu leben. Dasselbe gilt für den Gegenstand der Gebühren: Gebührenpflichtig sind die Leistungen, welche die Pensionärinnen und Pensionäre in einem Altersheim typischerweise beziehen: Unterkunft, Verpflegung und Betreuung.

Auch die Höhe der Gebühren wird durch das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip hinlänglich begrenzt. Gemäss den Daten der aktuellen Kostenrechnung betragen die Vollkosten in den Altersheimen der Stadt Zürich zwischen Fr. 125.-- und Fr. 243.-- pro Person und Tag für Hotel- und Betreuungsleistungen (ohne Kosten, die von der Krankenkasse übernommen werden). In den besonders betreuungsintensiven BESA-Pflegestufen 3 und 4 betragen sie Fr. 193.-- bzw. Fr. 243.-- pro Person und Tag. Unter Berücksichtigung der Tagesgrundtaxen von Fr. 90.-- (je nach Einkommen und Komfortklasse bis max. Fr. 150.--) führten die vorgeschlagenen Zuschläge für besonderen Betreuungsaufwand von Fr. 50.-- in der Pflegestufe 3 und Fr. 80.-- in der Pflegestufe 4 zu Tagespreisen, die immer noch unter den effektiven Kosten liegen. Der für das laufende Jahr geschätzte Kostendeckungsgrad für den Gesamtbetrieb Altersheime der Stadt Zürich beträgt 95.2%. Sofern man für die stadteigenen Liegenschaften, in denen die Heime betrieben werden, einen Mietzins einsetzt, sinkt der Kostendeckungsgrad sogar auf 76.5%.

Die Kontrolle durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermag somit die Schutzfunktion des Gesetzesvorbehalts in Bezug auf die Bemessung der Gebühren zu übernehmen. Diese Prinzipien können die Höhe der Gebühren ausreichend begrenzen, so dass deren Bemessung der Exekutive überlassen werden darf.

Hinzu kommt, dass es sich bei den Leistungen der Altersheime nicht um Monopoleistungen des öffentlichen Gemeinwesens, handelt. Zahlreiche private - gemeinnützige wie profitorientierte - Institutionen betreiben Altersheime und Alterssiedlungen. Es besteht ein Markt im eigentlichen Sinn. Dadurch entsteht auf Anbieterseite ein Wettbewerb, was den Spielraum der Exekutive bei der

Festsetzung der Gebühren wesentlich verengt. Im Gegensatz zu Bereichen, bei denen der Staat ein rechtliches oder faktisches Monopol hat, ist die Schutzfunktion des Gesetzesvorbehalts im vorliegenden Fall kaum notwendig, um die Bürgerinnen und Bürger vor übermässigen bzw. demokratisch nicht legitimierten Gebühren zu schützen. Der Umstand, dass die Altersheime der Stadt Zürich ihre Leistungen in einem funktionierenden Markt erbringen, spricht somit auch für eine Lockerung der formellen Anforderungen (vgl. A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 2003, S. 509ff., insbes. 517).

Insgesamt ist es daher unseres Erachtens vertretbar, dass der Stadtrat (Exekutive) die Taxordnungen für die Altersheime in eigener Kompetenz erlässt.

Es ist verständlich, dass jede Erhöhung der Gebühren Ablehnung oder zumindest Verunsicherung bei den Pensionärinnen und Pensionären auslöst. Trotzdem werden die Erhöhungen kaum je auf dem Rechtsweg bekämpft, weil der Stadtrat diese Massnahme nur ergreift, wenn die Kostenentwicklung ihn dazu zwingt. Auch im Falle der neuen Betreuungszuschläge wurden keine Rechtsmittel ergriffen. Hinter dieser Akzeptanz steht unter anderem die Einsicht des Publikums, dass wir es hier nicht mit einer Gebühr im ursprünglichen Sinn der Rechtslehre zu tun haben, sondern mit der Abgeltung für ein umfassendes Dienstleistungspaket. Weil die Stadt in der Konkurrenz mit den anderen Markt-anbietern immer auch ihre soziale Verantwortung wahrnehmen muss, besteht in den Augen der Öffentlichkeit zu Recht kein Risiko, dass die Taxen jemals den Rahmen der Kostendeckung sprengen könnten.

Da diese Erwägungen die Zweifel der Ombudsstelle an der hinlänglichen rechtlichen Fundierung der Betreuungszuschläge nicht zu zerstreuen vermochten, der Ombudsmann sich aber auch nicht dem Vorwurf aussetzen wollte, ein einsamer unverbesserlicher Formalist zu sein, konsultierte er noch einen ihm freundschaftlich verbundenen Staatsrechtslehrer, bevor er, bestärkt durch dessen dezidierte «aliquid obstat»-Auffassung, den bei ihm vorstellig gewordenen verunsicherten Altersheim-Pensionärsangehörigen und (in anonymisierter Form) dem Stadtrat, dem Gesundheits- und Umweltdepartement und den Zentralen Diensten der Altersheime der Stadt Zürich folgende Stellungnahme zukommen liess:

Vieles spricht in der Tat gegen die Befürchtung, der Stadtrat könnte als Herr über die Altersheimtaxen plötzlich einem Gebührenübermut verfallen und Pensionärinnen und Pensionären seiner Heime eines Tages eine Gebührenlast aufbürden, die ihresgleichen in andern Heimen sucht und der die Betroffenen nurmehr mit einem Massenexodus zu entrinnen vermöchten. Die auf Anfang dieses Jahres eingeführten Betreuungszuschläge zu den Grundtaxen machen indessen eine rechtliche Problematik sichtbar, der mit Kostendeckungs- und Marktregulationsüberlegungen nicht beizukommen ist und die gerade auch das Bundesgericht, und zwar am 8. April 2004 im Zusammen-



hang mit einer Erhöhung der Studiengebühren an der Universität Basel (BGE 130 I 113ff.), beschäftigt hat: dass nämlich Erhöhungen von Gebühren durch Exekutivorgane, die man als durch eine von der Überzeugung ihrer Rechtmässigkeit (*opinio necessitatis*) getragene, seit je geübte (Gebührenbemessungs-)Praxis (*inveterata consuetudo*) und durch die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz hinreichend legitimiert und eingegrenzt erachtet, dieser Legitimation und Eingrenzung aufgrund von Rhythmus und/oder Ausmass der Erhöhungen unversehens entwachsen und als zusätzlich demokratisch legitimierungs- und eingrenzungsbedürftig erscheinen. Da es sich bei den auf 1. Januar 2004 eingeführten Betreuungszuschlägen, wie schon ihre Bezeichnung zum Ausdruck bringt, nicht bloss um eine Anpassung der Pensionspreise an die seit der letzten Erhöhung eingetretene Teuerung, sondern um ein Entgelt für (Betreuungs-)Leistungen handelt, die früher ausschliesslich - und zu wesentlich höheren Taxen als jenen der Altersheime - in den Krankenheimen der Stadt Zürich erbracht worden sind, mit der Folge, dass der Eintritt erhöhter Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit von Altersheimpensionärinnen und -pensionären unvermeidlich eine Verlegung vom Alters- in ein Krankenhaus nach sich zog, müssen folgende - zwar universitätsgebührenrechtliche/ hochschulpolitische, *mutatis mutandis* aber auch für altersheimgebührenrechtliche bzw. altersheimpolitische Entscheidungen gültige - Erwägungen des Bundesgerichts im erwähnten Studiengebührenentscheid zu denken geben:

... Insbesondere hindert eine unbestimmte gesetzliche Ermächtigung das zuständige Organ nicht, Gebührenerhöhungen zu beschliessen, die sich im Rahmen des Üblichen halten, selbst wenn sie über die Anpassung an die Teuerung hinausgehen und finanzpolitisch motiviert sind... Das Bundesgericht hat allerdings auch darauf hingewiesen, dass dieser Anpassungsspielraum ... nicht erlaubt, gleichsam im Gleichschritt auf dem Verordnungsweg ihre Gebühren beliebig zu erhöhen. ... Der Entscheid, einen wesentlich höheren Anteil des staatlichen Aufwandes als bisher den Verursachern zu überbinden oder gar kostendeckende Gebühren einzuführen, würde ... eine grundlegende (bildungs-)politische Wertungsfrage betreffen. ... Derartige (bildungs- und hochschul)politische Grundsatzentscheide sind auf der Stufe des formellen Gesetzes zu fällen. ... (E. 2.4, S. 117/118).

... Es ist offensichtlich und bedarf keiner eingehenden Erläuterung, dass der aus der Gebührenerhöhung ... erwartete Mehrertrag ... den von den Gebührenpflichtigen zu bezahlenden Anteil ... nur geringfügig und jedenfalls nicht in einem Ausmass erhöht, das einer bildungspolitischen Weichenstellung gleichkommt. (E. 2.5, S. 119/120).

... Es ist freilich nicht ausser Acht zu lassen, dass ausschliesslich durch ein Exekutivorgan festgesetzte Gebührenbemessungsgrundlagen den Anforderungen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht grundsätzlich nicht genügen. Nicht zu übersehen ist auch, dass die bei der Begründung und Bestätigung der er-

wähnten (sc. exekutivorganfreundlichen, *Bemerkung des Ombudsmannes*) bundesgerichtlichen Praxis als massgebend erachteten Umstände wesentliche Änderungen erfahren haben. (*Résumé der akzelerierten und zunehmend finanzpolitisch motivierten Gebührenerhöhungen, dann:*) Wohl liegen die Studiengebühren an der Universität Basel nach wie vor im landesweiten Durchschnitt. So verhält es sich jedoch nur, weil an den übrigen vergleichbaren Hochschulen eine ähnliche Entwicklung eingetreten ist. Demnach hat auch bis zu einem gewissen Grad eine wechselseitige Heraufsetzung der Gebühren stattgefunden ..., wie sie das Bundesgericht - mangels gesetzlicher Verankerung der Bemessungsgrundlage - gerade als unzulässig bezeichnet hat. Das Kriterium des landesweit Üblichen hat seine Bedeutung somit ebenfalls zum Teil eingebüsst. Unter diesen Umständen liesse es sich in Zukunft nicht mehr rechtfertigen, gestützt auf eine ungenügende gesetzliche Grundlage wie der vorliegenden Gebührenerhöhungen zu beschliessen, die deutlich über die Teuerung hinausgehen. Der finanzpolitische Spielraum der Behörden erscheint in Fällen wie hier als nahezu ausgeschöpft. ... (S. 120/121).

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen gibt mir die Vernehmlassung des Departementssekretariats des Gesundheits- und Umweltdepartements zu folgenden Bemerkungen Anlass:

- Die Problematik der Betreuungszuschläge liegt weniger in ihrer sachlichen als in ihrer rechtlichen Fundierung. Sachlich lassen sich die Zuschläge rechtfertigen, denn es widerspräche der Taxgerechtigkeit, erhöht pflege- und betreuungsbedürftigen Altersheimpensionärinnen und -pensionären Pflege- und Betreuungsleistungen zu einem Preis zukommen zu lassen, der monatlich um Tausende von Franken unter den Preisen äquivalenter Leistungen in den städtischen Pflegezentren liegt.
- Was den städtischen Altersheimen mit der Erweiterung des Dienstleistungsangebots für die eines erhöhten Pflege- und Betreuungsaufwandes bedürftigen Pensionärinnen und Pensionäre zu erhöhter Attraktivität gereicht, wird den von den Leistungsempfängern dafür zu entrichtenden Preiszuschlägen zur Krux: Im Unterschied zu früheren, hauptsächlich teuerungsbedingten Pensionspreiserhöhungen stellen sie die grundsätzlich wohl unvermeidliche Kehrseite einer zwar willkommenen, aber eben doch unübersehbaren altersheimpolitischen Weichenstellung dar: Die Betagten können fortan unabhängig von ihrer gesundheitlichen Verfassung bis zu ihrem Tod in den Altersheimen bleiben und müssen bei erhöhter Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit nicht mehr zwingend mit einer Verlegung in ein Pflegeheim rechnen. Zu Sein oder Nichtsein, Wohl und Wehe einer solchen heimpolitischen Weichenstellung und bejahendenfalls auch zu den Fragen, welcher Teil der daraus entstehenden Personalmehrkosten welchen Pensionär/innenkategorien in welchen Abstufungen aufzuerlegen sei, sich auszusprechen, hätte nach bundesgerichtlicher Auffassung wenn nicht dem kommunalen Gesetzgeber, so wohl wenigstens dem Parlament Gelegenheit

geboten werden müssen, selbst wenn nicht auszuschliessen ist, dass sich der Gemeinderat nach gewalteter Diskussion dem stadträtlichen Zuschlagssystem - 50 Franken pro Person und Tag bei Pensionärinnen und Pensionären der BESA-Pflegestufe 3 und 80 Franken pro Person und Tag bei Pensionärinnen und Pensionären der BESA-Pflegestufe 4 (Anhang zur Aufnahme- und Taxverordnung Altersheime Ziff. 4 lit. c) - angeschlossen hätte.

- Der Umstand, dass der Stadtrat die Kompetenz, die Taxordnung der Altersheime zu erlassen und jeweils geänderten Verhältnissen und neuen Angeboten anzupassen, seit je und vom Gemeinderat unwidersprochen für sich beansprucht hat, vermag die Bedenken gegen die mit der Angebotserweiterung und der Einführung von Betreuungszuschlägen vorgenommene altersheimpolitische Weichenstellung in abschliessender stadträtlicher Kompetenz nicht zu zerstreuen. Abgesehen davon, dass mit Blick auf den in der Bevölkerung in letzter Zeit spürbar stärker gewordenen Kausalabgabewiderstand und auf neuere parlamentarische Vorstösse (vgl. z.B. die Interpellationen Erfigen/Liebi Nr. 246 vom 25. Februar 2004 und Nr. 543 vom 24. März 2004) nicht mehr von ungeteilter Duldsamkeit gegenüber einer uneingeschränkten stadträtlichen Gebühren(erhöhungs)hoheit ausgegangen werden kann, vermögen weder Gemeinderat noch Stadtrat vom Erfordernis hinlänglich demokratisch legitimierter Abstützung der Erhebung oder ins Gewicht fallenden Erhöhung von Gebühren und Beiträgen zu dispensieren. Und ebensowenig vermag Gewohnheitsrecht, auf das zu berufen sich der Stadtrat zur Erhebung der Betreuungszuschläge anheischig machen könnte, eine formell-gesetzliche (oder parlamentarische) Grundlage zu ersetzen (BGE 105 Ia 2ff.).
- Eine abschliessende stadträtliche Zuständigkeit zur Einführung von Betreuungszuschlägen erweist sich auch bezüglich des *Kreises der zuschlagspflichtigen Personen* als nicht unproblematisch. Einmal deshalb, weil mit der Festlegung dieses Kreises beträchtliche und für die Betroffenen folgenschwere Gestaltungsspielräume verbunden sind: Sollen, so musste man sich doch fragen, die mit den zusätzlichen Betreuungsleistungen verbundenen Personalmehrkosten über eine Abwälzung auf die Grundtaxen allen oder über ein System von Zuschlägen nur den vermehrt betreuungsbedürftigen Pensionärinnen und Pensionären auferlegt werden? Zum andern deshalb, weil sich innerhalb des Kreises der zuschlagspflichtig gewordenen Personen wohl nicht wenige befinden, die sich bei der Wahl des Altersheims im Zeitpunkt ihres Eintritts massgeblich vom je vorhandenen Taxgefüge haben leiten lassen, damals nicht mit einem Preissprung des nun aus den Betreuungszuschlägen resultierenden Ausmasses rechnen mussten und heute dadurch besorgniserregend überrascht werden.

- Es trifft wohl zu, dass die bei der Erhebung und Erhöhung von Gebühren - und bei den Betreuungszuschlägen handelt es sich um solche - einzuhaltenden verfassungsrechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und der Aequivalenz unaufhaltsamen Höhenflügen Grenzen setzen. Wo aber die Kostendeckung wie hier oder bei den universitären Studiengebühren selbst nach wiederholten Erhöhungen oder einem grossen Erhöhungsschritt nicht erreicht wird und diesen in Form eines erweiterten Leistungsangebots ein Aequivalent gegenübersteht, erweisen sich diese Prinzipien als unwirksame Bremsen für Preisanstiege und versagen den Gebührenpflichtigen just jene Schutzfunktion, welche ihnen der Vorbehalt parlamentarischer oder gesetzlicher Eingrenzung und Bemessung zu gewährleisten bestimmt ist. Zudem könnte sein, dass das Parlament oder der Gesetzgeber den Betrieb von Alters- und Pflegeheimen zu jenen öffentlichen Aufgaben zählt, bei welchen die Kostendeckung, das heisst eine Finanzierung allein über Benützungsgebühren, nicht mit allen Mitteln anzustreben ist.
- Ähnliches trifft auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion des im Bereich der Altersheime spielenden Marktes zu. Die Preiskonkurrenz unter den Altersheimen verengt den Spielraum des Stadtrates bei der Festsetzung und Bemessung der Taxen und Zuschläge nur dann und so lange, als bei den nichtstädtischen Altersheimen keine vergleichbaren Taxerhöhungen im Sinne wechselseitiger Heraufsetzungen stattgefunden haben. Es lässt sich ja aber nicht ausschliessen, dass ein Parlament oder Gesetzgeber, erhalte es/er dazu Gelegenheit, eine von der Exekutive befürwortete «Gebührenerhöhung im Gleichschritt» ablehnte und einem höheren Anteil des staatlichen Aufwandes als bisher den Vorzug gäbe.
- Aus dem bisherigen Ausbleiben förmlicher Anfechtungen auf stillschweigende Akzeptanz der - zumal stadträtlich verordneten - Betreuungszuschläge durch die Pensionärinnen und Pensionäre zu schliessen, hielte ich deshalb für gewagt, weil es sich bei den beschwerdelegitimierten Personen ausnahmslos um Menschen in einem durch Altersgebresten bewirkten Hilflosigkeitszustand und Abhängigkeitsverhältnis zu Personal und Leitungen der Altersheime handelt, die sich deren Wohlwollen nicht durch Aufmucken gegen Preiserhöhungen verscherzen wollen.

Aus allen diesen Überlegungen gelange ich zum Schluss, der Stadtrat habe mit den Entscheiden zu einem erweiterten Betreuungsangebot in den städtischen Altersheimen und den dafür zu entrichtenden Betreuungszuschlägen eine sachlich vertretbare, aus Tarifharmonisierungsgründen grundsätzlich auch gebotene Weichenstellung vorgenommen, er hätte aber deren Vornahme aus rechtsstaatlichen Gründen mit Vorteil dem Gemeinderat überlassen. Nun, wo er sie vorgenommen hat, wird sich der Gemeinderat damit begnügen müssen,

sie bei der Behandlung der erwähnten parlamentarischen Vorstösse oder bei anderer Gelegenheit billigend oder missbilligend zur Kenntnis zu nehmen.

### **III. Die Rechte der nichtsorgeberechtigten Elternteile auf persönlichen Verkehr mit den und auf Informationen und Auskünfte über die gemeinsamen Kinder/n (Art. 273ff. und 275a ZGB) - häufig Zahnräder für das Verhalten städtischer Organe**

Auch wo sich elterliche Auseinandersetzungen um die Sorge-, Obhuts- und Informationsrechte bezüglich der Kinder nicht wie in vorerwähntem Fall (S. 25) in spektakulären internationalen Kindesentführungen entladen, sondern in rein landesrechtlichen Dimensionen abspielen, können sie die um eine dem Kindeswohl verpflichtete Zuteilungsgerechtigkeit bemühten jugendamtlichen, sozialdienstlichen und vormundschaftlichen Organe ins Schwitzen oder gar «in Teufels Küche» bringen. Wird den nichtobhutsberechtigten - meist väterlichen - Elternteilen von den obhutsberechtigten mütterlichen Elternteilen nicht zugestanden, was sie sich unter einem angemessenen persönlichen Verkehr und einer regelmässigen informatorischen Teilhabe an der Entwicklung gemeinsamer Kinder vorstellen, so denunzieren sie solch familiäre «Unterversorgung» bei der Ombudsstelle rasch einmal als Passivität, Versagen, Parteinahme oder Diskriminierung seitens der involvierten städtischen Organe. Zu Recht oder zu Unrecht?

#### ***6. Wie weit haben städtische Organe Versuchen obhutsberechtigter Elternteile, die Rechte der Nichtobhutsberechtigten einzuschränken, d.h. dem «Parental Alienation Syndrome» entgegenzutreten?***

##### ***a) Überforderter Beistand?***

Sachverhalt

K, Vater einer 15-jährigen Tochter, schreibt dem Ombudsmann:

Ich wende mich an Sie, weil der Beistand meiner Tochter immer wieder sehr aktiv gegen mich als Vater vorgeht, aber seinen ihm von der Vormundschaftsbehörde zugewiesenen Aufgaben nur mangelhaft nachkommt. Auf Schreiben von mir machte er zuerst Versprechungen, die er nicht einhielt, dann brachte er Ausreden und jetzt reagiert er gar nicht mehr. Kopien an die Vormundschaftsbehörde bringen auch nichts. Leider musste ich erfahren, dass die Vormundschaftsbehörde kaum Verständnis für einen Vater aufbringt und die Beziehung der Kinder zum Vater gering einschätzt.

...

Der konkrete Anlass, weswegen ich mich an Sie wende, sind einerseits die vernachlässigten Zahnkorrekturen bei meiner Tochter und andererseits die mir vorenthaltene Einsichtnahme in deren Schulzeugnisse. ...

## Abklärungen

Der Ombudsmann orientiert den involvierten vormundschaftlichen Mandats-träger über die Beschwerde und bittet ihn, dazu Stellung zu nehmen und die einschlägigen Akten vorzulegen.

Da aus diesen Akten unter anderem hervorgeht, dass sich K vor Jahresfrist vergeblich gegen einen wegen «eklatanter Unbelehrbarkeit» und «fehlender Rücksichtnahme auf die seelische Entwicklung der Kinder» verfügten gerichtlichen Entzug des Besuchsrechts zur Wehr setzte und dass die Kinder Kontakte zu ihrem Vater beharrlich ablehnen, bekundet ihm der Ombudsmann seine Auffassung mit folgender

## Stellungnahme:

In grundsätzlicher Hinsicht gilt es zu bedenken, dass die Aufgabe eines Beistands in familiären Konstellationen wie der hier gegebenen, wo es um die Wahrung der Interessen einer heranwachsenden Tochter im Spannungsfeld zweier unterschiedlich erziehungsberechtigter Elternteile mit beschränktem Vorrat an übereinstimmenden Erziehungsvorstellungen geht, besonders schwierig und undankbar ist. Der Träger eines in einen solchen Kontext eingebetteten Mandats riskiert fast immer und unausweichlich, sich mit seinem Verhalten (Handlungen und Laisser-faire), mag es noch so sehr von den wohlverstandenen Kindesinteressen geleitet sein, Argwohn und Kritik des einen oder des andern Elternteils zuzuziehen. Was an beistandschaftlichen Verhaltensweisen dem einen Elternteil richtig, zulänglich bzw. notwendig erscheinen mag, ist in den Augen des andern wohl häufig falsch, unzureichend oder entbehrlich. So verhält es sich offensichtlich auch bezüglich der beiden Ihnen zu Unmut Anlass gebenden Punkte zahnmedizinischer Versorgung und Offenlegung der Schulzeugnisse Ihrer Tochter. In beiden Punkten halte ich den Vorwurf einer die Tochter in ihrer Entwicklung bzw. Sie in Ihren väterlichen Rechten beeinträchtigenden Untätigkeit des Beistands für ungerechtfertigt. Aus den mir vorliegenden Akten geht hervor, dass sich der Beistand beider Anliegen sehr wohl und nachhaltig angenommen hat und Ihnen im Rahmen des rechtlich Möglichen und fachkundlich Gebotenen zu entsprechen suchte. Bezüglich der zahnmedizinischen Betreuung liess er sich von berufener Seite über die Zeitgerechtigkeit von Zahnstellungskorrekturen ins Bild setzen, um sich zu vergewissern, dass Ihrer Tochter aus einem einstweiligen Aufschub von Korrekturmassnahmen keine Nachteile entstehen. Noch Ende November versicherte er sich auch der gebotenen Kontinuität zahnärztlicher Kontrollen.

Bezüglich Ihres Wunsches nach Einsicht in die Schulzeugnisse der Tochter kann der Beistand auf wiederholte, an Mutter und Tochter ergangene Aufforderungen hinweisen, ihm zu entsprechen. Er prallte damit aber am Widerstand der Adressatinnen ab. Einer Forcierung der Zeugniseditionsaufforderungen hätten aber, wie der Beistand nicht zu Unrecht annimmt, wohl die von den Gerichten angeordneten Restriktionen Ihres Verkehrs mit der Tochter entgegenstanden. Auf anderem Wege dürfte sich aber Ihr Interesse an der schulischen Entwicklung Ihrer Tochter befriedigen lassen: Art. 275a Abs. 2 ZGB räumt den nichtsorgeberechtigten Elternteilen das Recht ein, «bei Drittpersonen, die an der Betreuung des Kindes beteiligt sind, wie namentlich bei Lehrkräften ..., in gleicher Weise wie der Inhaber der elterlichen Sorge Auskünfte über den Zustand und die Entwicklung des Kindes ein(zu)holen». Nichts hindert Sie daran, dieses Recht bei den zur Information und Auskunfterteilung über die schulische Entwicklung Ihrer Tochter fähigen und verpflichteten Lehrkräften direkt und selbständig geltend zu machen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass es dem Beistand Ihrer Tochter nicht am guten Willen und an der Bereitschaft fehlte, Ihren legitimen väterlichen Interessen am Wohlergehen und an der schulischen Entwicklung der Tochter gebührend Rechnung zu tragen. Die Krux liegt vielmehr in der begrenzten Durchsetzbarkeit der Rechte nichtsorgeberechtigter Elternteile gegenüber auskunfts- und informationsunwilligen Familienangehörigen, die nur - aber immerhin - zum Teil über Dritte möglich ist.

### ***b) Mütterinteressenlastigkeit sozialamtlicher Vermittlungsversuche bei umstrittenem persönlichen Verkehr zwischen Vätern und Kindern?***

Sachverhalt

Mehrere Väter gaben in den Sprechstunden des Ombudsmannes ihrer Enttäuschung oder Verärgerung über ihre Erfahrungen mit Angehörigen der Sozialen Dienste Ausdruck, welche sich, um Hilfe, Unterstützung oder Vermittlung angegangen, als unfähig oder unwillig erwiesen hätten, ihrem vom Gesetz verbrieften, von ihren Ex-Gattinnen aber böswillig oder durch unstete Wohnverhältnisse erschwerten oder hintertriebenen Anspruch auf angemessenen persönlichen Verkehr mit ihren Kindern unvoreingenommen und objektiv Nachachtung zu verschaffen.

Ihr Anliegen an den Ombudsmann ging in allen diesen Fällen mit Variationen jeweils dahin, dieser möchte sich bei der Vormundschaftsbehörde für Massnahmen einsetzen, die ihrem Besuchsrecht ohne weiteren Verzug und im erwarteten Umfang zum Durchbruch verhelfen.

## Reaktion des Ombudsmannes

Die zunehmende Zahl dieser Beschwerden und der Umstand, dass es sich bei deren Urhebern keineswegs nur um Heisssporne und Haudegen handelte, veranlassten den Ombudsmann, die Vormundschaftsbehörde mit nachstehend auszugsweise wiedergegebenen Eingaben über die Vorsprachen solcher Väter zu orientieren, ihrem Verhalten Impulse zu verleihen und ihre Entscheidungsprozesse zu fermentieren:

Dieser Vater macht in seinen Eingaben und Vorsprachen einem bei uns in letzter Zeit häufiger hörbar gewordenen Eindruck Luft, die Sozialen Dienste der Stadt Zürich liessen es in Querelen zwischen nichtsorgeberechtigten Vätern und sorgeberechtigten Müttern um die Höhe der Unterhaltszahlungen und vor allem die Dimensionierung und konkrete Ausgestaltung des persönlichen Verkehrs mit den gemeinsamen Kindern an der erforderlichen Neutralität und Aequidistanz zu den Elternteilen fehlen und stellten sich (zu) häufig und kompromisslos hinter die Mütter, deren Anliegen und oftmals auch Abschottungstendenzen, zum Nachteil der Väter und deren Rechte auf substanziellen persönlichen Verkehr, Informationen und Auskünfte (Art. 273ff. und 275a ZGB). Die Mütterinteressenlastigkeit der sozialdienstlichen Vermittlungsversuche bringe die Väter (in diesem wie in andern Fällen) zur resignativen Überzeugung, eine Hilfe bei der Durchsetzung ihrer zivilgesetzlichen Rechte gegenüber widerstrebenden sorgeberechtigten Müttern und eine befriedigende Lösung der Vater/Kind-Beziehungen hätten sie von diesen Stellen nicht zu erwarten; solche könne ihnen, wenn überhaupt, erst von der Vormundschaftsbehörde zuteil werden, die in der Lage und dann auch aufgerufen sei, «Nägel mit Köpfen» zu machen.

Sind solche Eindrücke bloss Ausdruck einer macho-inspirierten Überspannung der Rechte nichtsorgeberechtigter Elternteile auf persönlichen Verkehr mit bzw. Informationen und Auskünfte über gemeinsame Kinder oder sind sie Belege für eine noch unzureichende sozialdepartementale Implementation des mit den auf 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neugefassten Artikeln 273 bis 275a ZGB erklärten gesetzgeberischen Willens, die Position und die Rechte des nichtsorgeberechtigten Elternteils zu verstärken? Ich bin so sicher nicht, wie ich's gern sein möchte, dass man das Problem getrost über erstere Annahme abbuchen kann. Vor allem aber dürfte die Vormundschaftsbehörde nicht darum herum kommen, in Fällen, wo sich partnerschaftliche und über die Sozialen Dienste angestrebte mediative Elternrechtelösungen - wie hier - nicht innert vernünftiger Frist herbeiführen lassen, verfügungsmässige und damit weiterziehbare Festlegungen zu treffen.

Im Fall eines nach dem Sprechstundengespräch zunächst telephonisch an die Vormundschaftsbehörde herangetragenen Begehrens eines anwaltlich vertre-



tenen Vaters um Hilfe bei der Durchsetzung des Besuchsrechts gegenüber einer unstat wohnhaften sorgeberechtigten Mutter gab der Ombudsmann der Behörde zu bedenken:

Ihrem telephonisch konsultierten Vertreter ist gewiss beizupflichten, dass die für die Anordnungen über den persönlichen Verkehr zwischen nichtsorge- und obhutsberechtigten Elternteilen und Kindern (und für die Gewährleistung der Informations- und Auskunftsrechte) zuständigen vormundschaftlichen Organe selbst bei bestem Willen und Engagement oft - wie hier - vor einer schwierigen Aufgabe stehen, wenn der sorgeberechtigte Elternteil die Rechte des nichtsorgeberechtigten durch unstat Wohnverhältnisse oder auf andere Weise erschwert. Aber wenn Rechtsanwält Xs Feststellung zutrifft, dass T seine Tochter schon seit Jahren nicht mehr hat sehen können, wäre das ein bundeszivilrechtlich unhaltbarer Zustand, sofern nicht von einer mit dem väterlichen Verkehr verbundenen Gefährdung des töchterlichen Wohls ausgegangen werden kann. Dass er für die Tochter eine solche Gefährdung mit sich brächte, verweist T ins Reich der Phantasie. Für Ihre mir in Aussicht gestellten Bemühungen um Herbeiführung einer kindes- und gemeinschaftsverträgliche Lösung bin ich Ihnen sehr verbunden.

Und im Fall eines wegen angeblich von einer Jugendberaterin unablässig hingenommener statt bekämpfter mütterlicher «parental alienation» schon im Jahr 2002 und erneut in den folgenden Jahren vorstellig gewordenen Vaters einer 7-jährigen Tochter führte der Ombudsmann in einer Eingabe an die Vormundschaftsbehörde unter anderem aus:

Unsere Liste väterlicher Beschwerden wegen amtlicherseits geduldeter mütterlicher «parental alienation» ist in den letzten Wochen um die oben erwähnten beiden Geschäfte gewachsen, von denen ich Ihnen mit folgenden Bemerkungen Kenntnis geben möchte:

#### 1. N.Y.

Dieser Vater der heute 7-jährigen Tochter T beschwerte sich bei mir schon in einer Sprechstunde vom 16. Oktober 2002 und seither mit mehreren schriftlichen Eingaben über eine angeblich die obhutsberechtigte Mutter bevorzugende und seine Rechte auf persönlichen Verkehr hintanstellende Geschäftsführung durch die damalige Vertreterin des Jugendsekretariats X, Frau A.Z. Nach einer Orientierung dieser Bediensteten über Ys Beschwerde liess ich diesem die in Kopie beiliegende Stellungnahme vom 17. Februar 2003 zukommen. Da das aufgeworfene Problem einseitig mutterbevorzugender Wirksamkeit seines Erachtens während annähernd der gesamten Dauer der Geschäftsführung durch Frau Z (bis Ende 2003) fortbestanden hat, hielt Y in einer ihm und einer bevollmächtigten Vertreterin gewährten Sprechstunde mit unverhohlener Bitterkeit Rückschau auf eine amtliche Vermittlungstätigkeit - jene

von Frau Z - im Spannungsfeld und Gerangel getrennter oder geschiedener Eltern um die dem nichtobhutsberechtigten Teil zustehenden Rechte auf persönlichen Verkehr, Informationen und Auskünfte betreffend gemeinsame Kinder, wie sie seines Erachtens nicht sein dürfte: einseitig, unprofessionell und im Widerspruch mit den Artikeln 273ff. und 275a ZGB stehend (vgl. Protokollkopie). Mit dem Fall beschäftigte sich nach einem mir vorliegenden Aktenstück vormundschaftsbehördlicherseits seinerzeit und jedenfalls bis Mitte Juni 2003 der mittlerweile aus dieser Behörde ausgeschiedene B. Ich bin aus naheliegenden Gründen ausserstande, mir ein eigenes Urteil über die Begründetheit von Ys Vorwürfen zu bilden, die frühere Jugendsekretariatsmitarbeiterin habe es bei der Führung dieses Geschäfts an der gebotenen Objektivität und Neutralität fehlen lassen und sei den geltend gemachten «parental alienations» seitens der Kindsmutter zu wenig dezidiert entgegengetreten. Was ich zur Beurteilung dieser Vorwürfe beitragen kann, ist nur - aber immerhin - die Feststellung, dass ich Herrn Y als sehr besonnenen Mann kennen gelernt habe, von dem ich eigentlich nicht annähme, er strapaziere die den nichtobhutsberechtigten Elternteilen vom ZGB zuerkannten Rechte mit überspannten Ansprüchen.

...

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie diesen Bemerkungen und den ihnen zugrunde liegenden Protokollnotizen schenken wollen, sowie für die Ihnen geboten erscheinenden Veranlassungen in diesen Fällen.

### ***c) Akteneinsicht zwecks Abklärung vermuteter Mütterinteressenlastigkeit jugendamtlicher Erfüllung der Alimenteninkasso- und -bevorschussungsaufgabe***

Sachverhalt

B wendet sich an den Ombudsmann, weil er als nichtsorgeberechtigter, unterhaltspflichtiger Vater von A und F in die seit 1988 vom Jugendamt der Stadt Zürich (frühere Amtsbezeichnung) geführten Akten Einsicht nehmen will. Unter anderem geht es um die Akten, die das Jugendamt seinerzeit über das Inkasso und die Bevorschussung der Alimente seiner beiden (heute volljährigen) Kinder angelegt hat. An einer uneingeschränkten Einsichtnahme liegt ihm, weil er befürchtet, das Jugendamt habe sich für undurchsichtige und ihn unzulässig benachteiligende Machenschaften der Familie seiner Ex-Gattin einspannen lassen. Trotz mehrmaliger und verschiedenenorts erfolgter Einreichung eines Einsichtsbegehrens beim Sozialdepartement ist ihm eine uneingeschränkte Akteneinsicht ohne Einwilligungen von Ex-Gattin und Kindern mit der Begründung verweigert worden, der Einsichtsanspruch beschränke sich auf die seine eigene Person betreffenden Daten und könne nicht auf Informationen von anderen Personen oder mit Bezug auf solche ausgreifen.

Zuletzt hatte ihm der Rechtsdienst des Sozialdepartementes der Stadt Zürich in Bestätigung einer früheren schriftlichen Antwort und unter Hinweis auf das Datenschutzgesetz des Kantons Zürich mitgeteilt, das Recht auf Akteneinsicht erstrecke sich lediglich auf Daten zur eigenen Person. Zur Wahrung der Rechte anderer Personen müssten im Fall der Einsichtsgewährung an ihn sämtliche diese andern Personen betreffenden Daten anonymisiert oder abgedeckt werden. Die von ihm angebehrte uneingeschränkte Akteneinsicht sei ausgeschlossen.

## Abklärungen

Angesichts seiner offenkundigen Datenschutzrelevanz orientiert der Ombudsmann den Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich über Bs Anliegen, und dieser erklärt sich daraufhin bereit, die Angelegenheit gemeinsam mit der Ombudsstelle abzuklären. Da das Anliegen zudem nach viel Arbeit für Ombudsstelle und/oder Datenschutzbeauftragten aussieht, erstattet erstere B Bericht über das geplante Vorgehen. Darnach sehen Ombudsmann und Datenschutzbeauftragter samt dessen juristischer Mitarbeiterin auf dem Sekretariat des Sozialdepartements zwei vom departementalen Datenschutzberater vorgelegte Aktendossiers, enthaltend auf den Namen von Bs Gattin angelegte Jugendamtsakten, stichprobenweise durch, um sie tags darauf zu eingehender Prüfung per Weibel auf die Ombudsstelle überführen zu lassen.

Diese, wie sich noch erweisen sollte, erste Sendung der Originalakten bestand aus:

- einem ca. 3,5 cm hohen Stapel, der die Akten des *Jugendsekretariates* betraf;
- einem knapp 1 cm dicken Stapel über das Alimenterinkasso durch die *Finanziellen Leistungen*.

Der Unvollständigkeit dieses Aktenmaterials inne geworden und bemüht, das Fehlende noch zu Gesicht zu bekommen, lässt sich der Ombudsmann noch einen weiteren ca. 6 cm dicken Packen Original-Akten anliefern, die ebenfalls das Alimenterinkasso durch die *Finanziellen Leistungen* betrafen, aber dem Vernehmen nach in einem andern Schrank aufbewahrt worden waren.

Darauf unterzieht sich die Ombudsstelle der eigentlichen «Knochenarbeit»: Jedes einzelne Aktenstück der drei Dossiers Seite für Seite auf Bs Parteilichkeits- und Diskriminierungsvorwürfe hin zu überprüfen. Über das Prüfungsergebnis erstattet sie B alsdann Bericht mit folgendem

## Ergebnis:

Nach den am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Änderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) hat der nichtsorgeberechtigte Elternteil gemäss Art. 275a Abs. 1 ZGB ein Informationsrecht «über besondere Ereignisse im Leben des Kindes». Vor Entscheidungen, die für die Entwicklung des Kindes wichtig sind, soll er angehört werden. Gemäss dem in Art. 275a Abs. 2 verankerten Auskunftsrecht kann er sich sodann bei Drittpersonen (Lehrkräften usw.) «über den Zustand und die Entwicklung des Kindes» erkundigen. Für derartige Rechte des nichtsorgeberechtigten Elternteils hatte sich die Ombudsstelle bereits in früheren Jahren eingesetzt. ... Die beschriebenen Informations- und Auskunftsrechte können indessen nicht uneingeschränkt ausgeübt werden. Unter den Voraussetzungen von Art. 274 ZGB können sie zum Wohl des Kindes eingeschränkt oder aufgehoben werden.

Sodann stellt sich die Frage, welchen zeitlichen Schranken Informations- und Auskunftsrechte unterworfen sind. Über die bestehenden, im Interesse des Rechtsfriedens geltenden Verjährungsfristen hinaus ist zu berücksichtigen, dass nachträglich geltend gemachte Auskunfts- und Einsichtsrechte den Interessen der Beteiligten an der Erhaltung eines beruhigten oder friedlichen Zustandes zuwiderlaufen können. In besonderem Mass ist dies bei Kindern zu beachten, die belastende Erlebnisse überwunden haben. Sie sollen nicht stets aufs Neue mit der unerfreulichen Vergangenheit konfrontiert werden.

Ausserdem können die Informations- und Auskunftsrechte mit den in den Datenschutzgesetzen geschützten Persönlichkeitsrechten der Kinder und des andern Elternteils kollidieren.

Wie in all diesen Fällen vorzugehen ist, braucht an dieser Stelle nicht näher erläutert zu werden, da der Datenschutzbeauftragte Ihr Anliegen zum Anlass genommen hat, diesbezügliche Überlegungen anzustellen, um zuhanden der erfahrungsgemäss involvierten Amtsstellen Richtlinien und Empfehlungen abzugeben.

Schon jetzt kann indessen in Übereinstimmung mit dem Datenschutzbeauftragten festgehalten werden, dass das Erfordernis allein, unter Umständen eine Vielzahl geschützter Angaben von betroffenen andern Personen abdecken zu müssen (wie dies bei untrennbar verwobenen mutter-, vater- und kinderbezogenen Daten wie vorliegend oft der Fall ist), nicht mit der völligen Verweigerung der Akteneinsicht gleichgesetzt werden darf. In diesen Fällen sind die Gesuchstellenden auf andere geeignete, die Persönlichkeitsrechte wahrende Weise über den wesentlichen Inhalt der fraglichen Akten zu informieren. ...

Angesichts Ihres unumgänglichen Einbezugs in die seinerzeit amtlicherseits getroffenen Jugendhilfemassnahmen (Erziehungsberatung, Alimenteninkasso) sollen Ihnen Aufschlüsse nicht nur über die Ihre eigene Person betreffenden, sondern grundsätzlich auch über diejenigen Akten vermittelt werden, die an den Massnahmen mitbeteiligt gewesene Personen betreffen. Diese Aufschlüsse sollen aber in Anbetracht der starken Verflechtung der mütter-, vater- und kinderbezogenen Daten und aus Gründen des Schutzes überwiegender Vertraulichkeitsinteressen nicht direkt im Sinne einer persönlichen Akteneinsicht erfolgen, sondern *indirekt, über den Ombudsmann*.

Das bedeutet, dass die Ombudsstelle

- Sie über den *wesentlichen Inhalt* des Aktenmaterials informiert und
- die vollständigen Akten daraufhin durchliest, ob es etwas und allenfalls was es mit den gegen die Stellen erhobenen Rügen (einseitige Wahrnehmung der Jugendhilfeaufgaben und entsprechend einseitige amtliche Information der Elternteile) auf sich hat, und Ihnen über ihren Befund Bericht erstattet.

Im Lichte der oben wiedergegebenen Erwägungen haben wir das Aktenmaterial nach folgenden Kriterien überprüft:

1. Gibt es Aktenstücke, welche Ihnen seinerzeit nicht bekannt waren bzw. Ihnen nicht zur Kenntnis gebracht worden sind (durch direkte Adressierung oder durch Kopienzustellung)?  
Welcher Art und welchen Inhalts sind diese Aktenstücke?
2. Haben sich in den Akten Fremdeinwirkungen (d.h. Einwirkungen von anderen Personen als den Eltern der Kinder) auf die Jugendhilfeorgane oder Versuche zu solchen Einwirkungen niedergeschlagen, von denen diese Organe in bestimmter Weise beeinflusst worden sind und von denen Sie nichts erfahren haben?
3. Bestätigen die Akten Ihren Argwohn, die Jugendhilfeorgane hätten gegenüber den Elternteilen ein einseitig durchlässiges Informationsgebaren an den Tag gelegt: einen uneingeschränkten (alle Informationen Ihrerseits einschliessenden) Informationsfluss an die Mutter, einen stark eingeschränkten (vor allem Fremdeinwirkungen ausfilternden) Informationsfluss an Sie?
4. Empfiehlt es sich - und wenn ja, aus welchen Gründen (schützenswerte Interessen anderer Personen, die Sache ruhen zu lassen) - , Ihnen heute Akten nicht mehr offenzulegen, von denen Sie seinerzeit Kenntnis erhalten haben?

Zu 1.:

*Akten der 1. Sendung*

Die umfangreicheren Akten des *Jugendsekretariats* umfassen den Zeitraum vom 22. April 1988 bis zum 10. August 1998, als der Fall abgeschlossen wurde, während sich die Akten der *Finanziellen Leistungen* dieser Sendung auf die Zeit zwischen 9. Juni 1999 und 6. Februar 2001 beschränken.

Bei den Akten des *Jugendsekretariats*, die Ihnen nicht bekannt sein dürften, handelt es sich um zwei amtsinterne Personalienblätter, drei stichwortartig ausgefüllte amtsinterne Fallanalysen-Formulare (1995, 1996, 1997), je fünf amtsinterne Kreditgesuchsformulare an die Vorsteherin des Sozialdepartements für Ihre Kinder, wenigen Aktennotizen und der Kopie des 35-seitigen Gutachtens des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes des Kantons Zürich vom 23. April 1992 zuhanden des mit dem Ehescheidungsverfahren befassten Bezirksgerichts Zürich. Ihr Rechtsanwalt hat zwar auf dieses Gutachten Bezug genommen; ob Sie dessen Inhalt kennen, ist mir nicht bekannt. Bei den Akten befindet sich sodann ein Einspracheentscheid der Vorsteherin des Sozialamtes aus dem Jahre 1993 betr. Alimentenbevorschussung.

Die übrigen Jugendsekretariats-Akten bestehen aus Korrespondenz und Korrespondenzkopien und bilden den Hauptanteil des Aktenmaterials. Dabei handelt es sich um Briefe von Ihnen oder Ihrem Rechtsvertreter an das Jugendsekretariat, um Briefe der Mutter an das Jugendsekretariat sowie um Briefe an die einzelnen oder an beide Konfliktparteien. Die Korrespondenzakten vor 1990 beziehen sich auf das Scheidungsverfahren, insbesondere auch auf die vorsorglichen Massnahmen, d.h. auf die Besuchsrechtsregelung. Dabei handelt es sich um Schriftstücke, die Ihnen oder Ihrem Anwalt fast ausnahmslos bekannt sind. In der erwähnten Korrespondenz hat das Jugendamt immer wieder ausdrücklich die Vermittler-Rolle übernommen. Bei den Korrespondenzakten nach 1990 handelt es sich um vereinzelte Briefkopien von Fachleuten (1990/1994) sowie um die Stellungnahme der Mutter aus dem Jahre 1994 auf den Antrag, Ihren Sohn die 5. Primarschulklasse repetieren zu lassen. Ebenfalls bei den Akten liegen zwei amtsinterne Stellungnahmen des Jugendamtes zu Ihrer im Jahre 1990 bei der damaligen Vorsteherin des Sozialamtes eingereichten Beschwerde. Die Akten des Jugendsekretariates werden durch ein stichwortartiges, 8½ Seiten umfassendes Journal mit chronologischen Aktennotizen abgerundet, in dem die einzelnen Vorgänge zwischen 1988 und 1998 datiert und in knappen Worten aufgeführt werden.

Die dünnere Aktenmappe der *Finanziellen Leistungen* dieser Sendung bezieht sich ausschliesslich auf die Alimentenbevorschussung für Ihre

Tochter und enthält vor allem berechnungstechnische Angaben für die Anspruchsberechtigung. Es handelt sich ausschliesslich um Berechnungsblätter mit Zahlen, meist in Formularform. Dazu gehören finanzielle Angaben der Gesuchstellenden und Berechnungsblätter anlässlich der periodischen Anspruchsunterlagen sowie Verbuchungsunterlagen. Darüber hinausgehend enthalten die Akten keinerlei Korrespondenz. Das *Journal* mit der Überschrift «Aktennotizen» umfasst nur eine Seite (letzter Eintrag vom November 2000).

#### *Akten der 2. Sendung*

Diese Akten betreffen das Alimenteninkasso und die Alimentenbevorschussung für *beide* Kinder durch die *Finanziellen Leistungen*. Sie umfassen die Zeit vom März 1988 bis Januar 2003 und bestehen

einerseits aus solchen, die Ihnen *nicht* bekannt sein dürften, nämlich

aus der Fallführungs-Checkliste, den Personalienblättern, Anmelde- und Antragsformularen mit Beilagen (Vollmachten, Abtretungserklärungen, usw.), Tabellen für die manuelle Kontenführung (Zahlen), Indexanpassungen, EDV-Kontoauszügen sowie aus insgesamt acht Seiten Aktennotizen, die zusammen ein stichwortartiges Journal über die Fallführungen ergeben,

und solchen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass Sie sie *kennen*, nämlich

aus den Rechtstiteln (Gerichtsurteile) und Schuldanererkennungen als Grundlagen, den Bevorschussungsentscheiden und den EDV-Rückstandsrechnungen. Die in den Aktennotizen vermerkten Telefongespräche mit Ihnen handeln von Zahlungsvereinbarungen und einzelnen von Ihnen in Frage gestellten Rückstandsrechnungen.

Die Korrespondenz zwischen dem Amt und Ihrer Ex-Gattin beschränkt sich auf bevorschussungs- und inkasso-technische Gegenstände (gegenseitige Anforderung von Belegen, Bestätigungen usw.). Die etwas umfangreichere Korrespondenz zwischen dem Amt und Ihnen, insbesondere auch die Beantwortung Ihrer Beschwerde bei der Vorsteherin des Sozialdepartementes, ist Ihnen bekannt.

Diverse Aktenstücke sind im Doppel bzw. mehrfach vorhanden und befinden sich innerhalb der oben beschriebenen Sendung zum Teil in verschiedenen Aktenordnern (Volljährigkeit Ihrer Kinder im Laufe der Fallführung).

zu 2.:

Die Frage nach unzulässigen, Sie benachteiligenden Einwirkungen von Aussen kann und muss ich klar verneinen: In den gesamten, Seite für Seite durchgelesenen Akten finden sich weder Hinweise auf tatsächlich vorgekommene Einwirkungen noch Spuren nur versuchter Einflussnahmen durch private Drittpersonen auf die Tätigkeiten des Jugend-

sekretariates oder auf Alimenteninkasso und -bevorschussung der Finanziellen Leistungen. Insbesondere der von Ihnen beargwöhnte Vater ihrer geschiedenen Ehefrau wird (ausser im bereits aufgeführten Gerichtsgutachten vom 23. April 1992) nur nebenbei an einer einzigen Stelle überhaupt erwähnt und spielt für die Fallbearbeitung nicht die geringste Rolle.

Dass es im Laufe der 15-jährigen, unentgeltlichen Inkasso- und Bevorschussungstätigkeit zu vereinzelt Pannen gekommen ist, wie das Aktenstudium zeigt, ist auf andere Ursachen als auf unzulässige Druckversuche der Eltern Ihrer geschiedenen Ehefrau oder sonstiger Drittpersonen zurückzuführen, nämlich auf verschiedene, zum Teil EDV-bedingte Systemwechsel bei der Fall- und Kontoführung, auf blosses Versehen und nicht zuletzt auch auf die verschiedenen personellen Wechsel im Laufe der Jahre (vgl. etwa das Entschuldigungsschreiben der Finanziellen Leistungen vom 11. Januar 2001 an Sie).

zu 3.:

Namentlich das Jugendsekretariat hat auch im Interesse Ihrer Kinder die nicht selbstverständliche Aufgabe übernommen, unentgeltlich zwischen Ihnen und Ihrer Ehegattin zu vermitteln. Das ist ihm und den weiteren beteiligten Personen des Sozialdepartementes mit bemerkenswerter Umsicht und Objektivität gelungen. Die Informationen sind stets sachlich geblieben und auf beide Parteien gleichmässig verteilt worden. Besonders zu erwähnen ist, dass das Jugendsekretariat Ihnen immer wieder selbst verfasste Berichte über Ihre Kinder hat zukommen lassen, um Sie so umfassend wie möglich zu informieren. Als unparteiischem, dazwischenstehendem Ansprechpartner ist es ihm mit unermüdlichem Einsatz auch immer wieder gelungen, eine von persönlichen Vorwürfen befreite Kommunikation zwischen den getrennten Ehegatten aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen.

zu 4.:

Ohne den eingangs erwähnten Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten vorzugreifen, der sich auch zur Verjährungsfrage äussern wird, bin ich persönlich der Meinung, der Deckel über all den Jahre zurückliegenden Vorgängen sollte im Interesse aller Beteiligten, namentlich jenem Ihrer Kinder, geschlossen bleiben. Das ist die beste Voraussetzung für einen ungetrübten Blick in die Zukunft.

Wenn der Ombudsmann hoffte, B mit diesem aufwendig erarbeiteten Befund zufrieden zu stellen, täuschte er sich. In einer furiosen Replik erhob er abermals und in einer Art pauschale Vorwürfe gegen verschiedene Stellen des Sozialdepartements, wie wenn er die ombudsmännische Stellungnahme nie



erhalten hätte. Der Ombudsmann nahm's gelassen und teilte ihm abschliessend mit:

Wie ich Ihnen darzutun versuchte, lag mir daran, Ihnen angesichts Ihres unumgänglichen Einbezugs in die seinerzeit auf Anstoss Ihrer Ex-Gattin getroffenen Jugendhilfemassnahmen (Alimenteninkasso, Erziehungsberatung) Aufschlüsse nicht nur über die Ihre Person betreffenden, sondern grundsätzlich auch über die an den Massnahmen mitbeteiligt gewesenen Personen betreffenden Akten zu vermitteln. Ich wies Sie aber auch darauf hin, dass dies wegen der (anlässlich einer Vorprüfung der Akten durch den Ombudsmann und den Datenschutzbeauftragten festgestellten) starken Verflochtenheit der mütter-, vater- und kinderbezogenen Daten und aus Gründen des Schutzes überwiegender Interessen an einer Vertraulichbehandlung nicht im Sinne einer direkten, durch Sie persönlich durchführbaren Akteneinsicht erfolgen könne, sondern durch Gewährung *indirekter, über Ombudsmann und Datenschutzbeauftragten erfolgender Akteneinsicht*. Mit andern Worten haben diese verwaltungsunabhängigen Organe für Sie die vollständigen Akten daraufhin durchgesehen, ob es etwas und allenfalls was es mit den von Ihnen gegen die Stellen erhobenen Rügen (einseitig sorge-, obhuts- und alimentenberechtigtenfreundlicher Wahrnehmung der Jugendhilfeaufgaben und entsprechend einseitiger amtlicher Informationsverabfolgung an die Elternteile) auf sich hat, und Ihnen über ihren Befund am 30. Januar 2004 Bericht erstattet. Dabei muss es sein Bewenden haben, auch wenn der Befund Ihren Erwartungen nicht entspricht und Sie, wie es scheint, nicht zu überzeugen vermag.

Nach § 20 des kantonalen Datenschutzgesetzes haben die für die Aktenführung verantwortlichen Organe (hier des Sozialdepartements), wenn sie einem Akteneinsichtsgesuch nicht oder bloss teilweise entsprechen, einen begründeten (und weiterziehbaren) Entscheid zu erlassen. Ob Ihnen Rechtsmittelinstanzen, die ja ebenfalls zur Wahrung der Akteneinsichtsgrundsätze und -grenzen verpflichtet sind, die nachgesuchte direkte Einsicht in die Jugendakten gewähren würden, muss ich offen lassen, wage es aber nach der Ihnen durch mich und den Datenschützer gewährten indirekten Einsicht doch zu bezweifeln. Bedenken Sie zudem auch, dass längst nicht alles, was sich im Aktenführungszeitraum zwischen den Verfahrensbeteiligten und den Jugendamtsstellen abgespielt hat, aktenwürdig gewesen und aktenkundig geworden ist, so dass auch Sie auf viele Sie heute noch bedrängenden Fragen aus den Akten wohl keine Antwort finden würden.

## **IV. Strafanzeigen und Strafanträge - der einen Lust, der andern Frust**

Weil sie bei Personen, die sich zur Strafanzeigeerstattung oder Strafantragstellung entschlossen zeigen, allerlei Motive in Rechnung zu stellen haben - echte Betroffenheit, Rechtsunkenntnis, Niedertracht, Schlitzohrigkeit, Wahnvorstellungen und anderes mehr - (vgl. S. 26), ist der Umgang der Stadtpolizisten mit solchen Vorhaben nicht immer einfach. Einerseits sind die Polizisten wegen der dahinter steckenden Arbeit nicht darauf erpicht, Strafanzeigen und -anträge so emsig wie Bienen den Blütenstaub einzusammeln, weshalb dem Kommando der Stadtpolizei und mit ihm auch der Ombudsstelle eine hürdenfreie, korrekte Entgegennahme ein echtes, nötigenfalls mit personalrechtlichen Massnahmen sanktionierungsbedürftiges Anliegen ist. Andererseits kann von den Polizisten nicht erwartet werden, dass sie jedem auch noch so abstrusen Anzeigeerstattungs- oder Antragstellungsbegehren ohne jede Plausibilitätsprüfung entsprechen. Die beiden Pole und das zwischen ihnen bestehende Kraftfeld sind geeignet, hüben und drüben Unsicherheit, Argwohn, zuweilen aber auch Beklemmung und hektische Aktivitäten auszulösen.

### ***7. Zögerliche Entgegennahme eines Strafantrags***

Sachverhalt

S orientiert die Ombudsstelle telephonisch und anschliessend mit folgender schriftlichen Sachverhaltsschilderung und einem ärztlichen Behandlungsbericht darüber, was ihm eines schönen Samstag nachmittags auf einem Waldspaziergang und darnach auf einer städtischen Polizeiwache zugestossen ist:

Am Samstag, dem 15. März, ca. 14.45 Uhr, bin ich mit meinem Hund auf dem Waldweg unweit meines Wohnorts spazieren gegangen. Plötzlich nähert sich uns ein Bike-Fahrer in rasantem Tempo, und es gelingt ihm bei leichter, aber folgenloser Rempelung meiner rechten Körperseite gerade noch, an mir vorbeizufitzen. Wahrscheinlich weil er seine tollkühne Fahrt nicht ungebremst fortsetzen konnte, kehrte er wutentbrannt zurück und rammte mir seine Faust ins Gesicht, ehe ich reagieren und etwas sagen konnte, Meine Brille flog weit weg. Um nicht noch mehr Prügel einstecken zu müssen, wehrte ich mich, schlug zurück und veranlasste den rabiaten Biker, von mir abzulassen und seine Fahrt fortzusetzen. Zwischen 16.30 und 17.30 Uhr liess ich die aus dem Faustschlag davongetragene Platzwunde verarzten, nachdem ich gegenüber dem an den Tatort gerufenen Stadtpolizeibeamten dezidiert zum Ausdruck gebracht hatte, gegen den Biker Strafantrag wegen Körperverletzung stellen zu wollen.

Offenbar weil es sich, wie sich herausstellen sollte, beim Biker um einen Angehörigen der Kantonspolizei handelte, versuchte mir der Stadtpolizeibeamte so-

wohl am Tag des Vorfalles wie auch in einem Telefongespräch tags darauf die Strafantragsstellung auszureden. Begründung: Mein Widersacher könnte dadurch veranlasst werden, wegen meiner Gegenwehr Strafantrag zu stellen, und man wisse nie, wie das Gericht dann entscheiden werde. Ich habe darauf bestanden, Strafantrag zu stellen, und der Stadtpolizist hat mir schliesslich das ausgefüllte Formular widerwillig und vielleicht auch nur, weil ich mit einem Gang zum Ombudsmann drohte, zur Unterschrift vorgelegt.

Zurück bleibt bei mir aber ein Gefühl der Unsicherheit und der Verdacht, dass da etwas gemauschelt werden wollte nach der Spruchweisheit, dass keine Krähe der andern ein Auge aushackt. Kann ich mich darauf verlassen, dass mein Strafantrag weitergeleitet und korrekt bearbeitet wird?

## Abklärungen

Der Ombudsmann lässt der Angelegenheit bei der Stadtpolizei und bei der Bezirksanwaltschaft nachfragen und kann S gestützt auf die erhaltenen Aufschlüsse beruhigen.

## Ergebnis

Wie Sie bereits selber richtig festgestellt haben, wären Sie dem stadtpolizeilichen Widerstreben, Ihren Antrag auf Bestrafung Ihres Widersachers wegen Körperverletzung entgegenzunehmen, nicht hilflos ausgesetzt, sondern durch § 20 der Zürcher Strafprozessordnung in eine komfortable Selbsthilfesituation gesetzt gewesen:

«Von einem begangenen Vergehen kann jedermann Anzeige erstatten an *die Staatsanwaltschaft, die Bezirksanwaltschaften* ... und an alle Beamten und Angestellten der Kantons- und Gemeindepolizei. Anzeigen, welche nicht der Staatsanwaltschaft oder einer Bezirksanwaltschaft eingereicht worden sind, sind unverzüglich an eine dieser Behörden weiterzuleiten.»

Die Ihnen offenstehende Alternative, nämlich den Strafantrag direkt bei der Bezirksanwaltschaft einzureichen, ändert aber nichts an der Feststellung, dass sich Polizeibeamte regelwidrig verhielten, die sich von offenkundig verletzten und daher zu Strafanzeigeerstattung wegen Körperverletzung entschlossenen Personen ohne stichhaltige Gründe mehrmals bitten liessen, einen solchen Strafantrag entgegenzunehmen, und dies selbst auf die Gefahr hin, dass der Verletzer allenfalls mit Gegenanträgen kontert.

Zwar muss, wie ich in einem früheren Fall einer zögerlichen Strafantragsentgegennahme festhielt, den Polizeibeamten eine «Grobfiltrierung» der Strafantragsbegehren zugestanden werden, um abstruse, von vornherein aussichtslose oder missbräuchliche Strafanträge von den ordnungsgemässen und ernsthaften zu trennen. Wie mir scheint, hätte aber die Ernsthaftigkeit und

Begründetheit Ihres Strafantragsbegehrens schon aufgrund einer prima facie-Prüfung durch den Polizeibeamten kaum in Frage gestellt werden dürfen.

Nun ist Ihr Anliegen, den anfänglichen Schwierigkeiten zum Trotz, richtig aufgeleitet, und der von Ihnen unterzeichnete Strafantrag wird nach den mir erteilten Aufschlüssen prozessordnungsgemäss die Untersuchung des Vorfalls vom 15. März auslösen.

### **8. Verweigerung einer zeitlich verzögerten Entgegennahme eines Strafantrags**

Sachverhalt

In der Sprechstunde bringt O vor, er empfinde das von der Polizei anlässlich eines Verkehrszwischenfalls, in den er verwickelt gewesen sei, an den Tag gelegte Verhalten als der Situation und den einschlägigen Rechtsregeln nicht adäquat. Am 21. März sei er mit seinem Fahrrad von der Pelikanstrasse herkommend Richtung Hauptbahnhof unterwegs gewesen, als plötzlich ein Auto aus einer Seitenstrasse herausgedrückt sei und ihm den Weg abgeschnitten habe. Dank seiner und der schnellen Reaktion des Autolenkers habe eine Kollision vermieden werden können. Ob der Rücksichtslosigkeit des Lenkers erzürnt, habe er diesem seine Wut mit einer Geste seines Mittelfingers bekundet, worauf der Lenker und dessen Beifahrer ausgestiegen und auf ihn losgegangen seien und ihn und sein Fahrrad nach allen Regeln der Kunst vermöbelt hätten. Dabei hätten sie vom Raufhandel freilich auch ihr Stück abbekommen.

Den Vorfall hätten mehrere Zeugen beobachtet, deren einer aufgrund der Konflikteskalation schliesslich die Polizei herbeigerufen habe. Von einer Polizistin sei er sowohl zum Vorfall als auch dazu befragt worden, ob er gegen die beiden Autoinsassen Strafantrag stellen wolle. Er habe diese Frage bejaht, die Aufforderung der Polizistin, diesfalls sogleich auf den Posten mitzukommen, unter Hinweis darauf abgelehnt, er werde am Hauptbahnhof erwartet, würde aber zwei Stunden später den Posten aufsuchen. Die Polizistin habe dafür kein Verständnis gezeigt und geantwortet, das gehe nicht; er habe nur die Wahl, entweder, wenn er Strafantrag gegen seine Widersacher zu stellen gedenke, hic et nunc auf den Posten mitzukommen oder auf Strafantragstellung zu verzichten. Aufgrund seiner Kenntnis der dreimonatigen Strafantragsfrist verärgert, habe er den Anwesenden darauf mitgeteilt, er lasse es unter diesen Umständen bleiben, und sich vom Tatort entfernte.

Nachdem die Schrammen der Auseinandersetzungen heute längst verheilt, das Fahrrad wieder in Stand gesetzt und der Vorfall wohl auch bei der Polizei

ad acta gelegt worden sei, gehe es ihm, O, lediglich noch darum, die Vorgesetzten der involviert gewesenen Polizeifunktionäre vom Vorfall und dem seines Erachtens unkorrekten Verhalten ihrer Mitarbeitenden in Kenntnis zu setzen, um ähnlich unerquicklichen Vorkommnissen vorzubeugen. Obwohl im Zeitpunkt des Sprechstundengesprächs die Frist zur Stellung eines Strafantrags noch nicht abgelaufen ist, erklärt O, ein solcher würde aufgrund der nachträglichen schwierigen Beweislage wohl keinen Erfolg mehr zeitigen.

## Abklärungen

Der Ombudsmann konsultiert die Literatur und Judikatur zu den Problemen Verzicht und Rückzug auf Strafantragstellung und bittet anschliessend den Rechtsdienst der Stadtpolizei um Aufschlüsse und Stellungnahme zu den Fragen, wie es sich im vorliegenden Fall mit dem in Frage stehenden Verzicht verhalten habe und ob es korrekt gewesen wäre, O, wie er geltend macht, eine zeitlich verzögerte Entgegennahme eines Strafantrags zu verweigern.

Nach Eingang der rechtsdienstlichen Stellungnahme setzt er O in Kenntnis von folgendem

## Ergebnis

Verzichtet ein Antragsberechtigter ausdrücklich auf einen Strafantrag, so gilt dieser Verzicht gemäss Art. 28 Abs. 5 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) als endgültig, wobei dieser nur gegenüber einer Behörde oder gegenüber dem Täter rechtsgültig erklärt werden kann und keiner besonderen Form bedarf. Sofern in Ihrem Verhalten am Ort des Zusammenpralls kein Strafantragsverzicht im Sinne von Art. 28 Abs. 5 StGB erblickt werden konnte, was sich nicht mehr zweifelsfrei feststellen lässt, hätten Sie noch während 3 Monaten seit dem Zwischenfall - einer gesetzlichen Frist nach Art. 29 StGB, die nicht durch Anordnungen von Polizeibeamten verkürzt werden kann - einen Antrag stellen können. Die an Sie ergangene Aufforderung der Polizeibeamtin, den Strafantrag unmittelbar im Anschluss an das Ereignis zu stellen, entbehrte gleichwohl nicht jeglicher Gründe, nur hätten Ihnen diese so dargelegt werden sollen, dass der Eindruck, der Antrag könne nur sofort oder überhaupt nicht mehr gestellt werden, gar nicht erst entstehen konnte. Die Aufforderung zur zeitverzugslosen Antragstellung auf dem Polizeiposten war einerseits von ermittlungs- und verfahrenstechnischen Gründen geleitet - Geschehensabläufe und Schädigungen lassen sich unmittelbar nach dem Zwischenfall zweifellos am besten rekonstruieren und beweiskräftig feststellen - und entsprach andererseits, wie vom Rechtsdienst der Stadtpolizei in Erfahrung zu bringen war, der Praxis in Fällen, wo die Polizei zum Tatort ausrückt.

Zu dem als anstössig ultimativ empfundenen Verhalten der Polizeibeamtin könnte unter Umständen auch Ihr eigenes, zwischen Strafantragsstellung und Verzicht schwankendes Verhalten beigetragen haben, das es erschwert haben mochte, ohne Ausübung eines gewissen Optionszwangs vom einen oder andern auszugehen.

Wenn sich heute auch einiges in den Geschehensabläufen nicht mehr rekonstruieren und beurteilen lässt, so hat Ihre bei mir deponierte Beschwerde immerhin das Ihnen vorschwebende Ziel erreicht, nämlich die Vorgesetzten der involvierten Polizeibeamten vom Vorfall und dessen Behandlung in Kenntnis zu setzen und auf mögliche Problempunkte im Verfahren der Strafantragsstellung hinzuweisen.

### ***9. Die Geister, die ich rief, die werd ich nicht mehr los!***

#### Sachverhalt

Frau U gesteht in der Sprechstunde ohne Umschweife ein, auf einer Fahrt in einem VBZ-Bus ohne Billet in eine von Funktionären der VBZ und der Stadtpolizei Zürich gemeinsam durchgeführte Fahrausweiskontrolle geraten zu sein. Nachdem sie kein Ticket habe vorzeigen und weder die Zuschlagstaxe entrichten noch ihre Personalien mit hinreichender Überzeugungskraft habe bekanntgeben können, hätten die Beamten sie zwecks Klärung der Personalien auf den Polizeiposten führen wollen. Als sie sich dazu nicht geneigt gezeigt habe, seien die Polizisten handgreiflich geworden, hätten sie gepackt und aufgrund ihrer resoluten Gegenwehr so unsanft zu Boden gedrückt, dass ihr eines Knie auf dem harten Pflaster krachend aufgeschlagen und noch heute lädiert sei. Dann sei sie in viel zu stark angezogene Handschellen gelegt und zwecks Abklärung ihres Wohnorts auf den Polizeiposten verbracht worden. Die Demütigung und die Blessuren, die sie aus dem als unverhältnismässig, ja sadistisch empfundenen Polizeieinsatz davongetragen habe, hätten sie bewogen, den beiden Polizisten eine Strafanzeige wegen Amtsmissbrauchs und Körperverletzung in Aussicht zu stellen, was diese zur höhnischen Feststellung veranlasst habe, dann treffe man sich ja wieder bei Philippi, denn sie, die Polizisten, würden gegen sie Strafanzeige wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte erstatten. Beide Seiten hätten ihre Drohung wahr gemacht und die Bezirksanwaltschaft Zürich habe auch schon Vorladungen versandt und Einvernahmen zur Erhellung des Sachverhalts durchgeführt. Nun, nachdem sich die emotionalen Wogen rund um dieses Ereignis geglättet hätten und dafür die daraus entstandenen verfahrensrechtlichen und möglicherweise auch finanziellen Verheerungen immer deutlicher sichtbar würden - den mit den Anzeigen in Gang gesetzten beiden Strafverfahren seien das Administrativverfahren der VBZ betreffend Zuschlagstaxe und Umtriebsentschädigungen

sowie ein polizeirichterliches Übertretungsstrafverfahren wegen Verletzung von Bestimmungen der eidgenössischen Transportgesetzgebung vorausgegangen -, wäre ihr, Frau U, am liebsten, wenn der mit den bezirksanwaltschaftlichen Strafverfahren weiterschwelende Konflikt still und ohne weitere Folgen aus der Welt geschafft würde. Ob er, so ihre Frage an den Ombudsmann, dazu nicht eine Möglichkeit sähe?

## Abklärungen

Da es sich bei den von den Konfliktbeteiligten zur Anzeige gebrachten Anschuldigungen nur bezüglich der Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 1 StGB) um ein Antragsdelikt, bezüglich des Amtsmissbrauchs (Art. 312) und der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) hingegen um Officialdelikte handelt, erkundet der Ombudsmann bei der aufsichtsrechtlich mit den beiden Strafverfahren befassten Staatsanwältin zunächst die strafprozessuale Möglichkeit, letztere durch beidseitige Erklärungen seitens der Anzeigenden zu Fall zu bringen.

Von der Staatsanwältin in der Vermutung bestätigt, solches sei im Wege beidseitiger Desinteresse- und Verzichtserklärungen der Anzeigeerstattenden auf Weiterführung der in Gang gesetzten Verfahren möglich, erkundet er bei dem für die beiden Verfahren zuständigen Untersuchungsbeamten der Bezirksanwaltschaft Zürich unter Hinweis auf das Anliegen Frau Us den Stand der Dinge und erfährt von ihm, aufgrund des Ergebnisses einer Anhörung der beiden Polizisten zum Vorfall könne er die Chancen, von diesen Desinteresse-Erklärungen zu erwirken, um die Angelegenheit ohne Strafurteile ad acta zu legen, als nicht eben hoch beurteilen. Frau U müsse sich nach übereinstimmenden Aussagen der Polizisten wirklich «saumässig» benommen haben. Nun seien aber Polizisten sowenig wie gewöhnlich Sterbliche vor der Versuchung gefeit, nur den ihnen von ihren Widersachern ins Fleisch gestossenen Dorn zu sehen und den Splitter, den sie ins Auge der Widersacher setzen, zu übersehen. Ohne vorschnell zu urteilen, würde er die Vermutung wagen, aus den Strafverfahren würde für beide Parteien ein unbefriedigendes Ergebnis resultieren, da es sehr schwierig sei, bei dermassen auseinanderdriftenden Aussagen nachträglich noch herauszufinden, was effektiv vorgefallen sei und ob sich an einer solchen Balgerei tatsächlich nur eine Seite schuldig gemacht habe. Auch an den Polizisten könnte, so der Untersuchungsrichter abschliessend, wenn sie auf der Durchführung der Verfahren bestehen, etwas hängen bleiben.

## Ergebnis

Der Ombudsmann trägt das Anliegen Frau Us zusammen mit der untersuchungsrichterliche Evaluation der Angelegenheit und der Bitte an den Rechtsdienst der Stadtpolizei weiter, er möchte bei den involvierten Polizisten

die Bereitschaft zur Konfliktbeilegung im Wege gegenseitiger Desinteresseerklärungen mit dem gebotenen Fingerspitzengefühl sondieren und ihn über das Ergebnis seiner Bemühungen orientieren.

Die einer solchen Konfliktbeilegung nicht von vornherein abgeneigte, aber von einer unerschütterlichen Rechtsüberzeugung geprägte und von verschiedenen «ceterum censeos», worunter der Forderung nach einer an das Kommando gerichteten Entschuldigung Frau U für ihre verbalen Ausrutscher und ihre körperliche Gegenwehr gegen die polizeilichen Anordnungen durchgesetzte Haltung der Polizisten fordert des Ombudsmannes ganzes pendeldiplomatisches Geschick, bis er alle Beteiligten von folgendem Vermittlungsergebnis orientieren kann:

Die Erfüllung der von den involvierten Angehörigen der Stadtpolizei an eine Konfliktbeilegung durch gegenseitige Desinteresseerklärungen gestellten Bedingungen gegenüber dem als «Zug um Zug»-Garanten fungierenden Ombudsmann durch Frau U ermöglichte es den Polizeibeamten, sich ihrerseits an der Weiterführung des gegen die Frau in Gang gesetzten Strafverfahrens desinteressiert zu erklären.

Absprachegemäss lasse ich demzufolge zwecks weiterer Verarbeitung bzw. Kenntnisnahme zugehen:

- an *Herrn Bezirksanwalt P.H.* die von Frau U am 12.02.2004 und die von den Angehörigen O.I. und E.F. der Stadtpolizei Zürich am 2.03.2004 unterzeichneten Desinteresse-Erklärungen;
- an *Polizeikommandant Philipp Hotzenköcherle*: das von Frau U verfasste und unterzeichnete Entschuldigungsschreiben vom 15.02.2004;
- an *Frau U*: Kopie der von den Polizisten O.I. und E.F. unterzeichneten Desinteresse-Erklärung;
- an die *Angehörigen O.I. und E.F. der Stadtpolizei Zürich*: Kopien der von Frau U unterzeichneten Desinteresse-Erklärung und des von ihr verfassten und unterzeichneten Entschuldigungsschreibens.

Es bleibt mir, zu dieser Art der Konfliktbeilegung unter Umgehung der von den Konfliktbeteiligten angestossenen Strafverfahren nachzutragen, dass es sich dabei um eine situationsgebundene und fallspezifische handelt, aus der sich keinerlei Schlüsse für die Nachbearbeitung anderweitiger unfriedlich verlaufender polizeilicher Personenkontrollen ziehen lassen. Bezüglich dieses Konflikts hoffe ich immerhin, den daran beteiligt gewesenen Personen mit dieser Art der Beilegung einigermaßen gerecht zu werden, ohne der stadtpolizeilichen oder der bezirksanwaltschaftlichen Aufgabenerfüllung Hindernisse in den Weg zu legen.



Mit von der zuständigen Staatsanwältin genehmigter Verfügung setzt Bezirksanwalt P.H. die Konfliktbeteiligten und die Ombudsstelle wenige Tage darnach von der Einstellung der Strafverfahren in Kenntnis.

## **10. Ehrverletzungs-Strafklageandrohung als Damoklesschwert**

### Sachverhalt

Frau R war, wie sie der Ombudsstelle darlegt, am 14. Juni, abends, im Begriff, auf ihrem Fahrrad auf der Velospur einer auch von einer VBZ-Buslinie in Anspruch genommenen Strasse nach Hause zu fahren, als sie vom Chauffeur eines Busses unvermittelt und grundlos über den Aussenlautsprecher als Spinnerin, Zurückgebliebene und Beschränkte verschrien worden sei. Sie vermutete, der Bus-Chauffeur sei durch ihre Inanspruchnahme der Velospur an einer zügigen Fahrweise gehindert und deshalb derart aus der Fassung gebracht worden.

Auf ihre Meldung des Vorkommnisses und ihre Bitte, vom Bus-Chauffeur für dessen ehrverletzenden Äusserungen eine schriftliche Entschuldigung zu erhalten, habe ihr der VBZ-Kundendienst sein Bedauern über die ihr entstandenen Unannehmlichkeiten ausgedrückt, das Verhalten des Bus-Chauffeurs zu erklären versucht, im übrigen aber mitgeteilt, der Chauffeur distanzieren sich von den ihm angelasteten Injurien.

Unzufrieden mit dieser Antwort, habe sie sich in der Absicht an den zuständigen Friedensrichter gewandt, den Bus-Chauffeur wegen Ehrverletzung einzuklagen. Um dessen Begehren nach Namen und Anschrift des Bus-Chauffeurs zu entsprechen, habe sie den VBZ-Kundendienst um Bekanntgabe gebeten. Diese sei ihr aber unter Berufung auf den Datenschutz verweigert worden, worauf sie vom Friedensrichter an die Ombudsstelle verwiesen worden sei. Nun erbitte sie sich von diesem die Personalien des Bus-Chauffeurs, damit sie ihn einklagen könne und er sich bei ihr entschuldige.

### Abklärungen

Angesichts der Datenschutzrelevanz der Angelegenheit bittet der Ombudsmann den Datenschutzbeauftragten um eine Stellungnahme und wendet sich dann in der Hoffnung, die Sache unter Umgehung eines hochnotpeinlichen Ehrverletzungsprozesses aus der Welt zu schaffen, mit folgenden Bemerkungen an den VBZ-Rechtsdienst:

Die hier sich stellende Frage, ob sich der VBZ-Kundenservice zu Recht oder zu Unrecht namenvorenthaltend vor den beschuldigten Chauffeur stellt, lässt

sich wohl nicht unbedenklich im einen oder andern Sinn beantworten. Verpflichtet, der Velofahrerin den Namen des angeschuldigten Chauffeurs bekanntzugeben, sind die VBZ als Arbeitgeber mit Blick auf Art. 36 PR wohl nicht, berechtigt, vielleicht sogar gut beraten aber schon, vor allem wenn sie an den Unschuldsbeteuerungen ihres Bediensteten Zweifel haben müssten. Der Schutz ihrer Angestellten durch die städtischen Arbeitgeber vor ungerechtfertigten Angriffen seitens Dritter darf allerdings nicht dazu führen, Angestellte bei nicht ausräumbaren Zweifeln, ob sie sich zu strafbaren Handlungen haben hinreissen lassen, richterlicher Aburteilung zu entziehen. Diesfalls wäre die Schwelle arbeitgeberischer Schutzgewährung hinter den Anonymitätsschutz und vor den Strafprozess - durch Gewährung anwaltlichen Schutzes - zu legen (so die Regelung für das Bundespersonal). Es stellt sich aber vorweg die Frage, ob die in ihrer Ehre betroffene Frau R zur Einleitung eines Ehrverletzungsprozesses gegen den Bus-Chauffeur dessen Namens tatsächlich bedürfe. Diese Frage ist, wie mir seitens eines erfahrenen Friedensrichters bestätigt wurde, zu verneinen. Zwar wäre das Wissen um den Namen des Chauffeurs für den Friedensrichter gewiss eine prozessuale Erleichterung, aber es ist, nicht anders als etwa bei einem Fahrraddiebstahl, durchaus möglich, eine (Ehrverletzungs-)Klage «gegen Unbekannt» einzureichen, sofern Zeitpunkt, Ort und auch Busnummer zuverlässig angegeben werden können, wozu Frau R in der Lage ist. Hinzu kommt - worauf mich der Datenschutzbeauftragte aufmerksam machte -, dass es Frau R mit einer Ehrverletzungsklage offenkundig ernst ist, hat sie doch im «Tagblatt» vom 7. d.M. einen Zeugenaufruf erscheinen lassen, um die Vorwürfe gegenüber dem Bus-Chauffeur nachweisen zu können. Es kann daher wohl nicht ausgeschlossen werden, dass sich Augen- und Ohrenzeugen bei der Frau melden.

Die Möglichkeiten einer Ehrverletzungsklage gegen Unbekannt und eines Erfolgs des Zeugenaufrufs in Rechnung gestellt, frage ich mich mit dem Datenschutzbeauftragten, ob die VBZ, wenn ihnen daran liegt, ihrem (ihr bekannten) Angestellten einen Ehrverletzungsprozess mit eventuell ins Auge gehendem Ausgang zu ersparen, nicht unter Umständen besser beraten sind, den Bus-Chauffeur zu einem Entschuldigungsschreiben zu bewegen zu suchen, als dessen Namen weiterhin unter Verschluss zu halten und sich ihn dann von den Strafjustizorganen herausholen zu lassen - es wäre denn, die Betriebe wären von der Unschuld des Chauffeurs felsenfest überzeugt.

Darf ich Sie bitten, dieser Angelegenheit in Verbindung mit dem Kundenservice im Lichte obiger Überlegungen so zeitig nachzugehen, dass ich Frau R auf etwa Anfang August eine Antwort auf die Eingabe zukommen lassen kann? Besten Dank.

## Ergebnis

Fristgerecht teilt der VBZ-Rechtsdienst der Ombudsstelle mit, der Vorgesetzte des angeschuldigten Bus-Chauffeurs habe mit Frau R gesprochen. Man sei überein gekommen, dass Frau R eine schriftliche Entschuldigung, mitunterzeichnet durch den Bus-Chauffeur, akzeptieren könne und die Sache damit ohne ehrverletzungsprozessuale Weiterungen als erledigt betrachte. Das Entschuldigungsschreiben lag dieser Mitteilung bei. Frau R bestätigt der Ombudsstelle den Empfang des Entschuldigungsschreibens und bedankt sich mit einer schönen Karte für ihren Einsatz.

## V. Auch Strom, Gas und Wasser haben ihren Preis

### ***11. Österlich versöhnliche Haltung des EWZ***

#### Sachverhalt

Am Gründonnerstag morgen lässt P das Telephon der Ombudsstelle schrillen, um sie um Hilfe für eine junge Frau aus den sonnigen Antillen zu bitten. Die Frau habe in karibischer Sorglosigkeit ihre Stromrechnungen während eines Jahres nicht bezahlt und sitze nun mit drei kleinen Kindern, wovon eines noch ein Baby sei, ohne Strom in ihrer Wohnung. Er, P, habe dem EWZ angeboten, sofort 300 Franken und anschliessend wöchentlich jeweils weitere 300 Franken bis zur Tilgung der Schuld zu überbringen, sei mit diesem Angebot aber auf taube Ohren gestossen. Man habe, sei ihm vom EWZ beschieden worden, gegenüber dieser Kundin lange genug Geduld geübt und schliesslich angesichts ihrer fortdauernden Reaktionslosigkeit keine Möglichkeit mehr gesehen, von einer Energiesperre Umgang zu nehmen.

Bei allem Verständnis für die Verärgerung des EWZ sei er, P, aber der Meinung, das Werk sollte mit Blick auf sein Angebot Gnade vor Recht ergehen lassen und der Frau den Strom auf Ostern wieder einstellen.

#### Abklärungen

Auf telephonische Anfrage ist vom EWZ zu vernehmen, bei dem für diese Kundin zuständigen Aussendienstmitarbeiter handle es sich um den wohl grosszügigsten der ganzen Equipe; so lange wie er pflege keiner mit dem Stromabstellen zuzuwarten. Wenn es aber einmal so weit sei, könne er nicht mehr darauf zurückkommen, weil solche Angelegenheiten dann zur Chefsache würden. Über das weitere Verfahren in solchen Fällen habe der Ressortleiter Debitoren-Inkasso zu entscheiden.

## Ergebnis

Auch der Ressortleiter Debitoren-Inkasso erklärt auf Befragen, in dieser Angelegenheit hart bleiben zu müssen, da sich die seit Juli des Vorjahres ausstehenden Rechnungen dieser Kundin mittlerweile zu einem Betrag von rund 1'900 Franken geläppert hätten und sie eine im November getroffene Ratenzahlungsvereinbarung nicht eingehalten habe, worauf der Strom nach nochmaliger Vorwarnung am 17. März abgestellt worden sei. Es munde nun schon etwas frivol an, wenn die Frau heute, nach drei Wochen, um Aufhebung der Energiesperre bitte.

Der Ressortleiter rechnete aber nicht mit dem psychologischen Geschick seiner Gesprächspartnerin. Als er von Ombudsteammitglied Heidi Berther spasseshalber gefragt wird, ob er denn die bevorstehenden christlichen Feiertage geniessen könne, wenn er sich vorstelle, die junge Frau müsse den Schoppen für ihr Baby über der Kerze wärmen, bricht er in Lachen aus und meint, er werde die Angelegenheit nochmals ansehen; P möge mit ihm direkt Kontakt aufnehmen und dann werde man sehen. ...

P wird über diesen Silberstreif am dunklen Energiehorizont seiner Bekannten in Kenntnis und samt seinen guten Absichten auf das EWZ zu in Marsch gesetzt. Ohne seinen Gegenbericht, liess ihn die Ombudsstelle wissen, ginge sie davon aus, seine Bekannte und deren Kinder vermöchten sich an Karfreitag und Ostern wenn nicht karibisch natürlicher, so wenigstens wieder helvetisch elektrischer Helligkeit und Wärme zu erfreuen.

No news waren in diesem Fall tatsächlich good news!

## **12. Unbezahlte Erdgasbezüge**

### Sachverhalt

Frau M beschwert sich in der Sprechstunde über die Erdgas Zürich AG, weil sich diese erfrecht habe, sie als IV-Rentnerin für Erdgasbezüge mit einer Abrechnung von nicht weniger als Fr. 2'402.75 zu behelligen, obwohl sie die Lieferantin wiederholt auf die ihres Erachtens ihrem Gasverbrauch nicht angemessenen hohen Messanzeigen oder tiefen Akontorechnungen aufmerksam gemacht und um Nachkontrollen von Installationen und Messeinrichtungen nachgesucht habe. Solche Kontrollen seien zwar von Funktionären der Erdgas Zürich AG durchgeführt worden, aber mit dem Befund, es hätten keine Installations- oder Messfehler festgestellt werden können; die Abrechnung sei daher korrekt. Ihre Frage, weshalb die Akontorechnungen eine derart hohe Nachschusszahlung entstehen liessen, sei damit beantwortet worden, es habe sich

der Kenntnis der Erdgas Zürich AG entzogen, dass in ihrer Wohnung zwischenzeitlich ein Durchlauferhitzer und ein Gasofen installiert worden seien.

Bei ihren bescheidenen Einkommens- und Vermögensverhältnissen ausserstande, eine solche Nachschusszahlung auf einen Schlag zu leisten, habe sie sich hilfeschend an die Caritas gewandt. Diese habe sich zwar gegenüber der Erdgas Zürich AG bereit erklärt, tausend Franken an die Rechnung beizusteuern, für den Rest aber zu ihren Lasten über ihren Kopf hinweg eine Ratenzahlungsvereinbarung getroffen, die zu ratifizieren sie nicht bereit sei. Denn schliesslich habe die Erdgas Zürich AG ihr diese Suppe eingebrockt, die gleiche Firma, die sich nun anschicke, sie für die Ausstände zu betreiben und weitere Gaslieferungen definitiv einzustellen oder erst nach Einbau eines Prepay-Zählers wieder aufzunehmen.

### Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht die Erdgas Zürich AG zunächst um einen Mahn- und Betreibungsstop bis zur Abklärung der Angelegenheit. Dann lässt er sich von der Caritas-Sachbearbeiterin über deren Bemühungen und die mit der Erdgas Zürich AG getroffene Vereinbarung, von einem Experten des Gas- und Wasserfachs über die Genauigkeit und Verlässlichkeit der Gaszähler und von der zuständigen Bezugsabteilung des Steueramts über die Steuerfaktoren als Determinanten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Frau Ms orientieren.

Aufgrund dieser Informationen erkundet er bei der Erdgas Zürich AG vorerst mündlich die Bereitschaft zu einem Teilungsplan zur Tilgung der zwischenzeitlich auf über 3'000 Franken angewachsenen Schuld. Da sich die Firma keiner Mitverantwortung für die Entstehung der stolzen Nachschusszahlung bewusst sein mag, stösst der Ombudsmann damit zunächst auf wenig Gegenliebe. Erst nachdem die Erdgas Zürich AG einen Umzug hinter sich gebracht - und wohl auch den Teilungsvorschlag nochmals überdacht - hat, erklärt sie dazu ihr grundsätzliches Einverständnis.

Gestützt darauf gelangt der Ombudsmann mit folgenden Zeilen an Frau M:

Die Erdgas Zürich AG als Lieferantin von unbestrittenen Energiemengen sieht sich selbst nicht in der ihr von Ihnen angelasteten Situation einer administrativ unterentwickelten und verständnislosen Partnerin, sondern im Gegenteil in jener einer langmütigen Gläubigerin. Wie meist in Konfliktsituationen dieser Art, dürften Sie durch überschüssende Ausblendungs- und Verweigerungstendenzen Ihren Teil zur Konfliktdynamik beigetragen haben.

Dank unserer ausdauernden Bemühungen und des von der Caritas aufrechterhaltenen Angebots, sich an der inzwischen immerhin auf Fr. 3'242.-- aufge-

laufenden Schuld zu beteiligen, werden nun aber die Konturen einer einvernehmlichen Lösung sichtbar. Die Erdgas Zürich AG hat - einstweilen informell - ihre Bereitschaft durchblicken lassen, die nach Abzug des von der Caritas in Aussicht gestellten Beitrags von Fr. 1'000.-- verbleibende Schuld von Fr. 2'242.-- mit Ihnen zu teilen, d.h. den Betrag von Fr. 1'121.-- als uneinbringlich abzuschreiben und Ihnen zur Abtragung der Ihnen verbleibenden Fr. 1'121.-- Ratenzahlungen von monatlich 100 Franken - zusätzlich zu den laufend entstehenden Energiekosten - zu bewilligen, sofern Sie sich zu der Ihnen solcherweise zugemuteten Restschuldankennung und -tilgung bereitfinden. Nebenbei sei erwähnt, dass Sie auch dieses weitere Entgegenkommen in Form von monatlichen 100-Franken-Raten der Erklärung der Caritas-Mitarbeiterin zu verdanken haben, die der Erdgas Zürich AG ursprünglich vorschwebende Abtragung der Ihnen verbleibenden Restschuld bis spätestens Ende dieses Jahres liege jenseits Ihrer finanziellen Möglichkeiten.

Diese im wesentlichen auf eine Drittelung Ihres Gaskostenausstands hinauslaufende Lösung ist ein Vorschlag meines Büros und bedarf, um zum Tragen zu kommen und für alle drei Parteien verbindlich zu werden, deren Zustimmung. Was jene der Caritas für ihren schönen Beitrag anbetrifft, so habe ich keinen Grund, an ihrer Verlässlichkeit zu zweifeln. Was jene der Erdgas Zürich AG zur Abschreibung von Fr. 1'121.-- und zur Bewilligung anbetrifft, Sie die Ihnen verbleibende Restschuld von Fr. 1'121.-- in Monatsraten von 100 Franken abtragen zu lassen, so möchte ich sie ihr aus der Spruchweisheit heraus ans Herz legen, lieber den Spatzen in die Hand zu bekommen als nach der unerreichbaren Taube auf dem Dach zu trachten. Bleibt Ihre Zustimmung zur Abtragung der Ihnen verbleibenden Restschuld von Fr. 1'121.-- in monatlichen Raten von Fr. 100.-- für den Fall, dass sich die Erdgas Zürich AG bereit findet, einen gleich hohen Betrag - ohne Anerkennung einer Rechtspflicht - als unerhältlich abzuschreiben. Ich erbitte sie mir von Ihnen zuhanden der Erdgas Zürich AG und der Caritas auf beiliegender, mir bis 15. November unterzeichnet zu retournierenden Erklärung. Sollte sie innert dieser Frist nicht bei mir eintreffen, so käme dies Ihrer Ablehnung des skizzierten Vorschlags zu einer gütlichen Lösung gleich und ich könnte bei der Erdgas Zürich AG nicht weiter auf Zugeständnisse zu Ihren Gunsten dringen.

## Ergebnis

Die Zustimmungserklärung Frau Ms geht fristgerecht bei der Ombudsstelle ein und wird der Caritas und der Erdgas Zürich AG mit der Bitte zur Kenntnis gebracht, sie möchten ihrerseits die zur Liquidation der Zahlungsausstände dieser Gasbezügerin in Aussicht gestellten Beiträge leisten und ihr damit aus den unheilvollen Verstrickungen ihres Gasbezugs herauszuhelfen.

Caritas und Erdgas Zürich AG übernehmen ihren Part, und Frau M lässt sich schliesslich zu einem herzlichen Dank an Caritas, Erdgas Zürich AG und Ombudsstelle herbei.

### **13. Selbst WC-Spülwasser kann nicht zum Nulltarif geliefert werden**

Sachverhalt

C hat im Juli 2004 von der Wasserversorgung - zu seinem Entsetzen, wie er dem Ombudsmann in der Sprechstunde darlegt - für die Versorgung seines vermieteten Einfamilienhauses mit Trinkwasser und die Reinigung des Abwassers von Mitte Dezember 2003 bis Mitte Juli 2004 eine Rechnung von Fr. 7'396.-- erhalten. Der Rechnung lag eine Verbrauchsliste bei, aus der der auffallende Anstieg des Wasserverbrauchs in der Rechnungsperiode gegenüber den vorangegangenen Vergleichsperioden ersichtlich wird, und ein «Wasser-Überverbrauch» betiteltes Informationsschreiben, mit dem C mitgeteilt wird:

Bei der letzten Zählerablesung am 14. Juli 2004 haben wir festgestellt, dass der Wasserverbrauch in der genannten Liegenschaft die Tageszuteilung übersteigt. Dieser Verbrauch kann vom tatsächlichen Wasserbezug herrühren; es könnte aber auch ein anderer Grund vorliegen.

Unsere Erfahrungen haben gezeigt, dass oft undichte Installationen eine Ursache sein können. Wir empfehlen Ihnen deshalb, den Wasserzähler zu kontrollieren, vorzugsweise auch während der Nacht. Läuft der Zähler ununterbrochen, so wären weitere Abklärungen nötig. Empfehlenswert ist hier, mit einer konzessionierten Sanitärfirma Kontakt aufzunehmen. Mit Reparaturen wäre ebenfalls dieses Unternehmen zu beauftragen, wobei die Kosten zu Lasten des Auftraggebers bzw. Eigentümers gehen. Bei unserer Abteilung Haustechnik erhalten Sie auf Wunsch eine Liste von konzessionierten Installationsfirmen. ...

Der von ihm mit der Kontrolle der Wasseranschlüsse und Verbrauchsquellen beauftragte Sanitärmeister habe, so C weiter, eine Undichtigkeit im Spülkasten des Untergeschoss-WCs festgestellt, aus dem - perfiderweise unhörbar durch die in den überliegenden Räumen lebenden Bewohner - ständig Wasser abgeflossen sei. Die unter Hinweis auf diesen Ursachenzusammenhang und den Umstand, dass das Haus vom Mieter wegen eines längeren Auslandsaufenthalts seit Mai 2004 nicht mehr bewohnt gewesen sei, um Reduktion der Rechnung gebetene Wasserversorgung habe sich zwar bereit gefunden, ihm die Gebühren für den Überverbrauch sowohl beim Trinkwasser als auch beim Abwasser «ausnahmsweise und ohne Präjudiz» im Umfang von Fr. 3'000.-- zu erlassen, ein Gesuch um eine weitergehende Reduktion aber abgewiesen.

Da er, C, es unter den konkret zu berücksichtigenden Umständen nach wie vor für unbillig ansehe, ihn den aussergewöhnlich hohen Verbrauch und eine kaum

notwendige Reinigung des Wassers mit Gebühren von über 4'000 Franken tragen zu lassen, bitte er den Ombudsmann um Beurteilung und gegebenenfalls mässige Einwirkung auf die Wasserversorgung.

## Abklärungen

Der Ombudsmann konsultiert den von C zur Kontrolle und Reparatur der Wasserinstallationen beigezogenen Sanitärmeister und einen unabhängigen weiteren Fachmann des Gas- und Wasserfachs zu den Kausalitäten für den ungewöhnlich hohen Wasserverbrauch in Cs Einfamilienhaus und zur Messgenauigkeit der Wasserzähler.

Da sich die Wasserversorgung in ihren bisherigen Stellungnahmen aus Gründen rechtsgleicher Behandlung ihrer Kunden dezidiert ausserstande erklärt hat, Cs Rechnung auf das Niveau des früheren durchschnittlichen Wasserverbrauchs der Liegenschaft abzusenken, und das gemeinderätliche Wasserabgabereglement vom 25. Januar 1965 (mit seitherigen Änderungen) keine Zweifel an der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Werk und Grundeigentümern aufkommen lässt,

### **Art. 11**

Alle Wasserinstallationen im Privateigentum sind vom Eigentümer stets in gutem und dichtem Zustand zu halten. ...

erübrigt es sich, die Wasserversorgung noch um Vernehmlassung zu bitten.

Die Ombudsstelle übermittelt ihr und C aufgrund ihrer Prüfung folgendes

Ergebnis:

Weder die mir von Ihnen überlassenen Vorakten, insbesondere die Chronologie der Ables- und Verbrauchsdaten, noch die bei Vertretern des Wasserfachs eingeholten Auskünfte haben irgendwelche Anhaltspunkte dafür zu Tage gefördert, in die Verbrauchsmessung, -ablesung und -fakturierung hätten sich Fehler eingeschlichen, welche die Rechnung zu Unrecht auf den Ihnen im Juli und aufgrund Ihrer Reklamation im September bekannt gegebenen Betrag hätten hinaufschnellen lassen. Vielmehr ist wohl um die Feststellungen nicht herum zu kommen, die ungewöhnlich hohe Wassermenge sei nun einmal - auf welche Weise auch immer - gemäss einwandfrei funktionierendem Zähler von Ihrer Liegenschaft verbraucht worden und dem Gebührenreduktionsspielraum der städtischen Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe seien aus Gründen rechtsgleicher Behandlung ihrer Kunden Grenzen gesetzt, die durch die Ihnen von der Wasserversorgung im Einvernehmen mit Entsorgung + Recycling Zürich zugestandene Reduktion der ursprünglichen Rechnung um ansehnliche



3'000 Franken ausgeschöpft worden sind und durch eine weitere Reduktion überschritten würden.

Gegen diese Ihnen von der Wasserversorgung auf Ihr zweites Reduktionsbegehren bekundete Auffassung lässt sich schwerlich Stichhaltiges einwenden. Der von Ihnen zur Behebung der Undichtigkeit beigezogene Sanitärmoniteur bestätigte uns auf die Fragen nach Ursache und Plausibilität des überdurchschnittlich hohen Wasserverbrauchs, er habe nicht versäumt Sie darauf hinzuweisen, zu welchem hohem Wasserverbrauch undichte Anschlüsse führen könnten. Und von einem weiteren Experten des Wasserfaches wurde mir zu bedenken gegeben, wenn aus einer Wasserverbrauchsquelle wie etwa einem Wasserhahn, einem Duscheschlauch oder einem WC-Spülkasten infolge einer Undichtigkeit auch nur ein Liter Wasser pro Minute ausflüsse, was einem bloss rinnsalmässigen und namentlich bei einem Spülkasten oder Lavabo kaum hör- und wahrnehmbaren Ausfluss entspreche, resultiere daraus ein Wasserverschleiss pro Stunde von bereits 60 Litern, pro Tag 1'440 Litern, pro Woche 10'080 Litern und pro Monat sage und schreibe 43'200 Litern.

Vergegenwärtigt man sich noch dazu, dass die städtischen Betriebe nicht nach der Sinnhaftigkeit oder Sinnlosigkeit (insbesondere der Verschwendung durch undichte häusliche Anschlüsse) des Wasserverbrauchs differenziert Rechnung stellen können, sondern für einen verschiedenorts richtig gemessenen gleichen Wasserverbrauch bei den verschiedenen Verbrauchern denselben Betrag unabhängig davon einfordern müssen, unter welchen Umständen und zu welchen Zwecken das Wasser verbraucht worden ist, so liegt auf der Hand und ist nachvollziehbar, dass Ihnen die Wasserversorgung auf der Rechnung vom 8. September keine Abstriche mehr zugestehen kann.

Ich muss Ihnen unter diesen Umständen empfehlen, in den sauren Apfel zu beissen und der Wasserversorgung das ausstehende Guthaben von Fr. 4'205.10 in den nächsten Tagen zukommen zu lassen. Die Wasserversorgung wird es Ihnen zu danken wissen.

C *biss* in den sauren Apfel und beglich die Schuld mit leicht verzogenem Mund.

## VI. Personal- und pensionskassenrechtliche Probleme

### 14. ... und führet mich nicht in Versuchung ...

#### Sachverhalt

F setzt den Ombudsmann Mitte Dezember 2003 in einer Sprechstunde von der Auflösung seines Arbeitsverhältnisses mit einer städtischen Amtsstelle im gegenseitigen Einvernehmen per 31. März 2004 und von seiner schon per 8. Dezember erfolgten Freistellung vom Dienst in Kenntnis. Die der Austrittsverfügung zugrunde liegende Auflösungsvereinbarung habe er, führt er aus, unter der Drohung der Dienstabteilung unterzeichnet, sie sehe sich sonst zur Kündigung des Verhältnisses gezwungen, da ihr dessen Fortbestand nach dem Vorgefallenen nicht mehr zumutbar sei. Aus diesem Grund habe er das ihm in der Austrittsverfügung zugestandene Recht auf Begründung dazu benützt, der Dienstabteilung seinen Dissens mit der Verfügung mitzuteilen, da sie sich auf eine Vereinbarung stütze, die er unfreiwillig unterschrieben habe. Der ihm ausgehändigten Begründung ist zu entnehmen, dass sich die Dienstabteilung zur einvernehmlichen Arbeitsverhältnisauflösung und Freistellung Fs vom Dienst veranlasst gesehen hat, weil er seinen dienstlichen Computer und Internet-Zugang seit gut Jahresfrist trotz wiederholter Abmahnungen und Empfehlung, sich therapieren zu lassen, dazu benützte, während der Arbeitszeit pornographisches Material herunterzuladen. Von der schwerwiegenden Natur des Internetmissbrauchs offenbar selbst überzeugt, habe er der Auflösungsvereinbarung ohne Wenn und Aber zugestimmt und sie vollkommen freiwillig unterzeichnet.

F macht geltend, er habe seine Vorgesetzten bei deren Abmahnungen vergeblich ersucht, seinen dienstlich nicht erforderlichen Zugang zum Internet zu unterbinden, um ihn nicht länger in Versuchung zu führen, aber man habe seiner Bitte nicht entsprochen und ihn recht eigentlich in den Tempel der Lustbarkeiten hineinlaufen lassen.

Vom Ombudsmann möchte F erfahren, ob er die Auflösung des Arbeitsverhältnisses hinzunehmen habe, oder, wenn nicht, Möglichkeiten zu deren Anfechtung beständen.

#### Abklärungen

Der Ombudsmann analysiert das Vorgefallene anhand der ihm von F ausgehändigten Vorakten und im Lichte der allgemeinverbindlichen Vorgaben und Richtlinien der OIZ für die Benutzung der städtischen Informatikmittel und insbesondere der Internet- und E-Mail-Dienste durch die Bediensteten, die an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lassen:

Die Informatikmittel der Stadt Zürich sind grundsätzlich für den dienstlichen Gebrauch bestimmt (Handbuch Informatiksicherheit der Stadt Zürich vom 16.07.1997 / 01.07.2000, Ziff. 10.1.3). Die Nutzung der Internet-Dienste ist ausschliesslich zu dienstlichen Zwecken und im zur Erledigung der jeweiligen Aufgaben dafür erlaubten Umfang gestattet. (Merkblatt 97-009, Internet-Benutzungsrichtlinien vom 30.11.2003, Ziff. 4).

Gestützt auf seine Recherchen übermittelt er F folgendes

Ergebnis:

Eine Arbeitsverhältnisauflösung im gegenseitigen Einvernehmen (Art. 22 PR) stellt, im Unterschied zur Kündigung, eine konsensuale, vertragliche, d.h. von beiden Seiten übereinstimmend herbeigeführte Beendigungsart dar und kann als solche - daran ändert auch die die Vereinbarung besiegelnde Verfügung nichts - nurmehr unter Berufung auf die vertragsrechtlichen Gründe der Unverbindlichkeit von Vereinbarungen zu Fall gebracht werden: Irrtum, Täuschung und Drohung (Art. 23 OR). Die Einsprache bzw. der Rekurs im Sinne von Art. 39 PR ist ein auf die Anfechtung von *Kündigungen* beschränktes Rechtsmittel und steht zur Anfechtung von *einvernehmlichen* Verhältnisaufösungen nicht zur Verfügung. (Deshalb ist in die Verfügung konsequenterweise auch keine Rechtsmittelbelehrung, sondern nurmehr das Recht auf Begründung aufgenommen worden, wobei mir auch dieses bei einer einvernehmlichen Verhältnisauflösung ein Fremdkörper zu sein scheint).

Berufungen auf Irrtum und Täuschung scheiden hier wohl aus, da Sie nur zu gut wussten, weshalb es zu dieser Vereinbarung gekommen ist und was Sie mit der Vereinbarung einleiteten. Was die Berufung auf Drohung bzw. Furchterregung (Art. 29f. OR) anbetrifft, so geht sie ins Leere, wenn Sie, was anzunehmen ist, für ihre Einwilligung bloss geltend machen können, Sie hätten unter dem Druck einer stadtseitig in Aussicht gestellten Kündigung eingewilligt, um einer solchen Kündigung zuvorzukommen. Eine solche Argumentation wäre ein Zirkelschluss. In Tat und Wahrheit haben Sie der Stadt durch Ihr Verhalten hinreichend Grund zur Entlassung gegeben, und nur weil man sich Rechenschaft gab, dass es für Sie als von der Stadt entlassenem Arbeitnehmer besonders schwierig sein würde, sich nochmals in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, also aus sozialen Gründen, bot man stadtseitig Hand zu einer Arbeitsverhältnisauflösung im gegenseitigen Einvernehmen. Von einer die Unverbindlichkeit der Vereinbarung herbeiführenden Drohung/Furchterregung könnte nur die Rede sein, wenn Ihnen ein mit dem Arbeitsverhältnis nicht direkt zusammenhängender schwerer Nachteil für sich oder eine nahe-stehende Person angedroht worden wäre, was kaum der Fall war.

Ihre Eingabe vom 8. Dezember an Ihre Arbeitgeberin knüpft an das Ihnen in der Verfügung zugestandene Recht auf Begründung an, unterstellt aber mit den Forderungen nach Begründung, Anhörung und Aussprache die Situation einer vorausgegangenen Kündigung. Damit riskieren Sie, dass Ihnen die Stadt ein Verhalten wider Treu und Glauben vorwirft und Ihre Forderungen unter Hinweis auf Ihre zu einer einvernehmlichen Lösung dargebotene Hand ablehnt - zu Recht, wie ich meine. Denn wer Hand zu einer vertraglichen Arbeitsverhältnisauflösung bietet, kann nicht so tun und Anfechtungsmittel beanspruchen, wie wenn er eine Kündigung erhalten hätte.

Was schliesslich Ihre bereits Realität gewordene Freistellung vom Dienst unter Weiterentrichtung des Lohnes bis Ende März 2004 anbetrifft, so wird Ihnen damit, im Lichte der Gründe für die Arbeitsverhältnisauflösung besehen, noch ein weiteres, keineswegs selbstverständliches Entgegenkommen erwiesen, es wäre denn, die Stadt befürchtete, mit Ihrem Abarbeiten der letzten drei Monate einer Entwicklung Zürichs in Richtung auf Sodom und Gomorrha Vorschub zu leisten, was mir denn doch etwas übertrieben zu sein schiene.

Ich kann Ihnen aufgrund dieser Erwägungen nur empfehlen, die Zeit Ihrer Freistellung für die umsichtige und tatkräftige Suche nach einer neuen Stelle zu nutzen.

### ***15. Verunsicherung über die Leistungen von Stadt und Pensionskasse bei vorzeitigem Altersrücktritt***

#### Sachverhalte

Im Verlauf des Jahres 2004 wenden sich mehrere in städtischen Diensten stehende Frauen - die meisten, weil sie aus freien Stücken einen vorzeitigen, d.h. vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters erfolgenden Altersrücktritt im Sinne von Artikel 24 des Personalrechts (PR) in Betracht ziehen, eine, Frau W, aber, weil ihre städtische Arbeitgeberin sie gegen ihren Willen für eine vorzeitige Pensionierung im Sinne von Artikel 25 Absatz 3 PR noch in jenem Jahr ins Visier genommen hat - an die Ombudsstelle, weil sie durch die Fülle der ihnen von der Pensionskasse verabfolgten Informationen über die bis Ende 2004 in Aussicht stehenden und die im Zuge verschiedener Revisionen ab 1. Januar 2005 zu erwartenden Frühpensionierungsleistungen eher verunsichert denn geläutert sind. Die Regelung des Überbrückungszuschusses, sei, hätte die Pensionskasse sie wissen lassen, bis Ende 2004 befristet; im Frühjahr 2004 werde der Gemeinderat über die neue Regelung beraten und befinden. Vor allem für die von einer Zwangsfrühpensionierung bedrohte Frau W, aber auch für die mit dem Gedanken einer freiwilligen Frühpensionierung spielenden Bediensteten schafften die amtlichen Verlautbarungen eine bedrückende

Unsicherheit über die sie 2004 und 2005 erwartenden Leistungen. Vom Ombudsmann erbitten sie deshalb «Scheibenwischer»- und Rentenoptimierungsdienste.

## Abklärungen

Auch für das in der Ombudsstelle tätige juristisch geschulte Personal ist die Feststellung der im Jahr 2004

- noch geltenden,
- für ein Inkrafttreten am 1. Januar 2005 bereits beschlossenen und
- zur Änderung auf 1. Januar 2005 erst beantragten,
- und der mit Wirkung ab 1. Januar 2005 geltenden

frühpensionsleistungsrelevanten Regelungen angesichts der unterschiedlichen Regelungszuständigkeiten und Publikationsmittel mit einigem Aufwand verbunden.

Schliesslich gewinnt die Ombudsstelle aber anhand der Informationsschriften und telephonischen Auskünfte der Pensionskasse, der Internet-Aufschlüsse und der stadträtlichen Weisungen den Durchblick über den geltenden und den per 1. Januar 2005 beschlossenen oder in Aussicht genommenen Rechtszustand und übermittelt den verunsicherten Frauen als Plattform für ihre Pensionsentscheide folgendes

## Ergebnis:

Auf das mir in der Sprechstunde vom 12. Juli dieses Jahres unterbreitete Anliegen, verlässliche Aufschlüsse über die noch bis Ende dieses Jahres und dann ab 1. Januar 2005 geltende Regelung des bei vorzeitig - vor Erreichen des ordentlichen, bei Frauen dann bei 64 Jahren liegenden AHV-Rentenalters - erfolgenden Altersrücktritten zur Auszahlung gelangenden Überbrückungszuschusses zu erhalten, um den günstigsten Zeitpunkt Ihres Altersrücktritts festlegen zu können, kann ich Ihnen nach Abschluss meiner Abklärungen folgendes mitteilen: (Ich stütze mich dabei auf Auskünfte und schriftliches Informationsmaterial der Pensionskasse der Stadt Zürich sowie auf eine Personalrechtsänderungsvorlage des Stadtrates an den Gemeinderat vom 9. Juni 2004, StRB 988 vom 9. Juni 2004).

Die ehemals dem Finanzdepartement angehörende Versicherungskasse der Stadt Zürich wurde im Jahr 2002 aus der städtischen Verwaltung ausgegliedert und in eine öffentlichrechtliche Vorsorgestiftung umgewandelt, die mit Inkrafttreten des Vorsorgereglements der Pensionskasse am 1. Januar 2003 in die Rechte und Pflichten der vormals von der Versicherungskasse geführten Pensionskasse eintrat. Durch autonomen Entscheid beschloss der Stiftungsrat in der ersten Hälfte dieses Jahres, den nach dem noch bis Ende dieses Jahres

geltenden Art. 31 Abs. 3 «bei Frauen bis zum Monat der Vollendung des 62. Altersjahres» auszuzahlenden Überbrückungszuschuss ab dem 1. Januar 2005 bis zum Erreichen des ordentlichen AHV-Alters - bei Frauen das 64. Altersjahr -, jedoch längstens während 5 Jahren auszuzahlen. Was daher heute schon mit Sicherheit feststeht, ist der Umstand, dass die Überbrückungszuschuss-Auszahlungsdauer ab kommendem Jahr für Frauen in vorteilhafter Weise über das ursprüngliche Frauen-AHV-Rentenalter 62 hinaus erstreckt wird, wenn sie auch auf längstens 5 Jahre begrenzt sein wird.

Eine ganz andere Frage als die nach dem ob und wie lange einer Überbrückungszuschuss-*Auszahlung* an vorzeitig pensionierungswillige Bedienstete ist jene nach der künftigen Aufteilung der Überbrückungszuschuss-*Finanzierung* zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgeberin (Stadt Zürich). Der heute noch geltende, in Art. 27 Abs. 2 des Personalrechts (PR) niedergelegte Finanzierungsschlüssel (50% Stadt : 50% Arbeitnehmer/innen) wird aufgrund von Art. 87 Abs. 6 PR Ende dieses Jahres dahinfallen und muss auf 1. Januar 2005 durch einen neuen Schlüssel ersetzt werden. Da dessen Festlegung in die Zuständigkeit des Gemeinderates fällt, hat der Stadtrat diesem in der erwähnten Personalrechtsänderungsvorlage vom 9. Juni 2004 folgende neue Regelung vorgeschlagen:

**Art. 27 Abs. 2 PR**

Beim Altersrücktritt von Angestellten beteiligt sich die Stadt an den Kosten des Überbrückungszuschusses für die fehlende AHV-Altersrente. Voraussetzung ist, dass das Arbeitsverhältnis vor dem Rücktritt ununterbrochen acht Jahre gedauert hat. Die städtische Beteiligung beträgt *62 Prozent* der maximalen einfachen AHV-Altersrente. Bei Altersrücktritt auf einem Teilpensum wird der entsprechende Bruchteil erbracht.

Würde dieser stadträtliche Antrag vom Gemeinderat zum Beschluss erhoben, so wäre es für Sie auch unter diesem Finanzierungsaspekt vorteilhafter, sich erst im kommenden Jahr vorzeitig pensionieren zu lassen. Leider hat sich der Gemeinderat aber bisher noch nicht auf die stadträtliche Vorlage eingelassen, sondern deren Behandlung auf die Zeit nach den Sommerferien verschoben. Über den ab 1. Januar 2005 geltenden Finanzierungsschlüssel für den Überbrückungszuschuss ist daher das letzte - gemeinderätliche - Wort noch nicht gesprochen. Daran vermag niemand, auch der Ombudsmann nicht, etwas zu ändern, ist es doch Sache allein des Gemeinderates, Zeitplan und Prioritäten für die Behandlung der ihm obliegenden Geschäfte festzulegen. Ich würde immerhin die Prognose wagen, der Gemeinderat werde bei seiner Entscheidung über den ab 1. Januar 2005 geltenden Schlüssel zur Finanzierung des Überbrückungszuschusses kaum hinter die 50% : 50%-Regelung des heute noch geltenden Art. 27 Abs. 2 PR zurückbuchstabieren, sondern eher dem für vorzeitig Pensionierungswillige günstigeren stadträtlichen Antrag (62% Stadt : 38% Bedienstete) folgen.

Ich bedaure, es bei diesen nicht durchwegs klaren Antworten auf ihre Fragen bewenden lassen zu müssen. Aber um den im kommenden Jahr geltenden Überbrückungszuschuss-Finanzierungsschlüssel erkennen zu können, bedürfte der Ombudsmann hellseherischer Fähigkeiten. Gleichwohl hoffe ich, Ihnen beim Entscheid über den vorteilhaftesten Zeitpunkt für Ihren vorzeitigen Altersrücktritt zumindest ansatzweise weitergeholfen zu haben.

Um der von einer stadtseitigen Frühpensionierung noch im Verlauf des Jahres 2004 bedrohten Frau W ein aus der (dann noch geltenden) Begrenzung der Überbrückungszuschuss-Auszahlung auf das 62. Altersjahr drohendes Durchfallen zwischen Stuhl und Bank und eine offenkundige finanzielle Unterversorgung im Ruhestand zu ersparen, orientiert der Ombudsmann den Vorsteher ihrer Verwaltungsabteilung und den Departementssekretär des überwölbenden Departements über die für diese Bedienstete folgenschweren frühpensionsleistungsrelevanten Rechtsänderungen per 1. Januar 2005 und bittet sie um Prüfung, ob eine betrieblich wohl zu rechtfertigende Frühpensionierung dieser langjährigen Angestellten aus sozialen Gründen nicht bis Januar 2005 - zum Inkrafttreten der wesentlich günstigeren Pensionsleistungsregelung - hinausgeschoben werden kann.

Amtsleiter und Departementssekretär lassen es unter dem Eindruck der folgenschweren Rechtsänderungen nicht an Verständnis für die Verschiebungsanregung fehlen. Ihre Bereitschaft, einem ins Jahr 2005 verlegten Altersrücktritt der Bediensteten zuzustimmen, macht es Frau W möglich, den Rücktritt freiwillig per 31. Januar 2005 zu erklären und dem Amt, Departement und Stadtrat damit das aufwendige Zwangsfrühpensionierungsverfahren von Art. 25 Abs. 3 PR zu ersparen.

## **VII. Miscellaneous**

### ***16. Des Stadtpräsidenten scharfkantige «Tagblatt»-Kolumne***

*Wenn Stadtpräsident Elmar Ledergerber von der Unverträglichkeit eines politischen Vorhabens mit dem Gemeinwohl und besonders den Interessen von Stadt und Kanton Zürich überzeugt ist, pflegt er seiner Überzeugung unverblümt und zuweilen mit markigen Worten Ausdruck zu verleihen. Oft tönt es ihm dann, wie in nachstehendem Fall, indigniert zurück.*

Sachverhalt

N gelangt am 15. April 2004 mit folgendem E-Mail an den Ombudsmann:

Manchmal wundert man sich schon etwas. Im «Tagblatt der Stadt Zürich» vom 14. April 2004 in der Rubrik «Persönlich» sucht und findet der Herr Stadtpräsident ein Podium, um recht unverfroren subjektiv und gar nicht zimperlich im Umgang mit seinen politischen Gegnern Wahlpropaganda - sicher erwünscht von der mehrheitlich links stehenden Journalistenschar - zu betreiben. Das in einem Blatt, das zu einem grossen Teil von den Einkünften aus der Stadtkasse finanziert wird.

## Abklärungen

Im Wissen darum, dass sich hie und da «Tagblatt»-Leserinnen oder -Leser über Artikel oder Inserate in dieser Zeitung ärgern, weil sie sie als mit der Würde oder der von einem «Städtischen Amtsblatt» erwarteten publizistischen Grundhaltung unvereinbar halten, führt sich der Ombudsmann zunächst die beanstandete «Tagblatt»-Kolumne zu Gemüte. Deutlich als «Persönlich»-Kolumne aufgemacht, enthüllt sie unter dem Titel «Von hinten durch die Brust ins Auge» des Stadtpräsidenten engagierte Abneigung gegen das von den eidgenössischen Räten geschnürte und den schweizerischen Stimmberechtigten am 16. Mai 2004 zur Abstimmung vorliegende Steuersenkungspaket, zu welchem er am Schluss folgendes ausführt:

In Sachen Steuerbelastung ist die Schweiz immer noch eines der günstigsten Länder der Welt. Es gibt keinen Grund für die selbstzerstörerische Hauruck-Finanzpolitik des Bundes. Im Gegenteil, wir müssen Sorge tragen zur Stabilität in unserem Land, zu den öffentlichen Dienstleistungen in Gesundheit, Bildung, Kultur und öffentlichem Verkehr. Die Steuergeschenkvorlage vom 16. Mai ist ein Dolchstoss in den Rücken unseres Wohlstands und des sozialen Friedens, ein Dolchstoss, der ins Auge gehen würde.

Ob der mit dem Dolch durchstossenen seltsamen Anatomie verwirrt, erbittet sich der Ombudsmann dann des Stadtpräsidenten und Stadtschreibers Vernehmlassung zu der der Kolumnen-Schelte unausgesprochen zugrunde liegenden Annahme, Herr Ledergerber habe sich als Präsident der Stadt-zürcher Regierung in einer medial, zumal im kostenlos gestreuten städtischen Amtsblatt, veröffentlichten Meinung zu einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage wenn nicht politischer Neutralität, so zumindest grösserer Zurückhaltung in der Tonalität zu befeissen. Schliesslich konsultiert der Ombudsmann themenberührendes Schrifttum. Dann übermittelt er N, dem Stadtpräsidenten und dem Stadtschreiber folgendes

## Ergebnis

Auch wenn - oder gerade weil - das von den eidgenössischen Räten geschnürte Steuerpaket zufolge des Verdikts der Stimmberechtigten vom 16. Mai vom Tisch ist, möchte ich Ihnen meine Stellungnahme zur Frage, ob Kolumnen



der von Stadtpräsident Ledergerber am 14. April 2004 erschienenen Art zu einer und insbesondere *dieser* eidgenössischen Vorlage im Vorfeld des Urnengangs in einer zürcherischen Tageszeitung und namentlich in dem als Amtsblatt der Stadt Zürich fungierenden «Tagblatt» zulässig seien, nicht vorenthalten.

Im Wissen darum, dass Sie mit dieser Frage ein mehrschichtiges Problem aufwerfen - es stecken darin die Fragen, ob einem Gemeindebehördenmitglied zuzugestehen sei, im Vorfeld eines Urnengangs zu einer eidgenössischen Vorlage öffentlich

- seiner *persönlichen* (ablehnenden) Meinung Ausdruck zu verleihen,
- in seiner Funktion als Präsident der Stadtregierung kritisch Stellung zu nehmen,
- seiner ablehnenden Haltung nicht in irgendeiner Tageszeitung, sondern in dem als städtisches Amtsblatt fungierenden «Tagblatt» Ausdruck zu verleihen

habe ich den Stadtpräsidenten als Autor der Kolumne und Stadtschreiber M. Brunner als Vertreter der Stadt Zürich in der Redaktionskommission des Tagblatts um Stellungnahme zu Ihrer Kritik gebeten.

Stadtpräsident Ledergerber liess mir am 24. Mai folgende Stellungnahme zukommen:

In Absprache mit dem Stadtschreiber kann ich Ihre Anfrage betreffend «Persönlich»- Kolumne vom 14. April 2004 wie folgt beantworten:

In der Kolumne habe ich meine persönliche Meinung zum Ausdruck gebracht. Dieser Sachverhalt wird vom Titel der Kolumne unterstrichen, heisst diese doch kurz und klar «Persönlich». Das Verhältnis Stadt Zürich / Tagblatt bezüglich der Amtsblatt-Funktion ist in einem Konzessionsvertrag geregelt. Dieser hält auch die publizistischen Grundsätze des Blattes fest. Ob diese Grundsätze eingehalten werden, darüber wacht die sogenannte Redaktionskommission. In dieser hat namens des Stadtrates der Stadtschreiber Einsitz. Der Stadtschreiber wird die Sache in der Redaktionskommission zur Sprache bringen. Diese muss dann beurteilen, ob die publizistischen Grundsätze durch die Redaktion verletzt worden sind.

Wenn man Behördemitgliedern bezüglich ihrer persönlichen Meinungsäusserungen auch nicht geradezu Narrenfreiheit wird zugestehen wollen, so wird man von ihnen auch kaum verlangen können, dass sie aus ihren Herzen eine Mördergrube machen und ihre persönlichen Meinungen und Überzeugungen bei keiner Gelegenheit und in keiner Form je zum Ausdruck bringen. Auch Behördemitglieder erschöpfen sich nicht in ihrer Eigenschaft als Träger eines öffentlichen Amtes, sondern sind daneben noch Bürgerinnen oder Bürger mit persönlichen Weltanschauungen und politischen und eventuell religiösen Überzeugungen. Wesentliches hängt aber zweifellos vom Gefäss ab, mit welchem diese letzteren in die Öffentlichkeit transportiert werden, und von der

Zusammensetzung und Konzentration, in welcher der Meinungscocktail in das publizistische Gefäss abgefüllt wird. Der Umstand, dass des Stadtpräsidenten Auffassung zum Steuerpaket in einer ausdrücklich als «Persönlich» deklarierten Kolumne erschienen ist, entschärft meines Erachtens die von Ihnen heraufbeschworenen Gefahren des Betriebs von Wahlpropaganda und der behördlichen Beeinflussung der öffentlichen Meinung erheblich. Hinzu kommt, dass in die Kolumne nebst einer (politisch gewiss diskutablen) persönlichen Beurteilung des Steuerpakets auch die von vielen andern kantonalen und kommunalen Regierungsmitgliedern ausgedrückte, Gemeinden und Kantone sehr direkt beschäftigende Sorge eingeflossen ist, die aus einer Annahme der Vorlage resultierenden Steuerausfälle könnten Kantone und Gemeinden zwingen, ihre Steuern zur Fortführung ihrer Aufgaben massiv heraufzusetzen - eine Befürchtung, der Ausdruck zu verleihen dem Regierungschef der bevölkerungsreichsten schweizerischen Gemeinde kaum verübelt werden kann, wenn ihr von linken und rechten Mitgliedern zahlreicher kantonaler und anderer kommunaler Regierungen, unter ihnen auch vom zürcherischen Finanzdirektor Chr. Huber, in den Medien ebenfalls vielstimmig Ausdruck verliehen worden ist.

Hätte sich, kann man sich weiter fragen, Stadtpräsident Ledergerber einer Stellungnahme zum Steuerpaket mit Blick auf die von rechtswissenschaftlicher Lehre (grundlegend noch immer: Andreas Auer, *L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires*, in: *Recueil de droit administratif et fiscal*, 1985, S. 185ff.) und Rechtsprechung zum Problem der Einwirkung von Gemeinwesen und ihrer Vertreter auf Wahl- und Abstimmungskämpfe entwickelten Grundsätze enthalten sollen? Hiezu ist zu sagen, dass der Stadtpräsident für seine Kritik am Steuerpaket wohl nicht zufällig, sondern in Kenntnis der solcher Einwirkung gezogenen vergleichsweise hohen Schranken die «Persönlich»-Kolumne benützt hat, um damit dem Eindruck der Leser vorzubeugen, es handle sich dabei um eine offizielle stadtbehördliche Stellungnahme. Solch offizieller Stellungnahmen und Einwirkungen sollten sich Gemeinden und Kantone im Vorfeld von Urnengängen zu eidgenössischen Vorlagen nach Doktrin und Rechtsprechung grundsätzlich enthalten. Eine Ausnahme hat das Bundesgericht immerhin in Fällen zugestanden, wo die Interessen von Gemeinwesen durch den Ausgang der eidgenössischen Abstimmung direkt und in ausgeprägtem Masse berührt waren (Auer, a.a.O. S. 192/193) - eine Voraussetzung, die, vergegenwärtigt man sich die Auswirkungen der Revisionsvorschläge des Steuerharmonisierungsgesetzes auf Kantone und Gemeinden, unter Umständen als erfüllt und offizielle behördliche Stellungnahmen rechtfertigend ansehen könnte.

Was schliesslich die Frage der Vereinbarkeit der stadtpräsidialen «Persönlich»-Kolumne mit der vom Tagblatt als städtischem Amtsblatt nach dem Konzessionsvertrag zu erwartenden «Neutralität und Ausgewogenheit» (Art. 1 Abs. 7) anbetrifft, so hat mir der Stadtschreiber die in der stadtpräsidialen

Stellungnahme erwähnte Prüfung durch die Redaktionskommission im Verlauf der zweiten Hälfte dieses Jahres bestätigend in Aussicht gestellt.

Ich muss befürchten, Sie mit dieser differenzierten Stellungnahme eher zu irritieren als zu beglücken, aber die Resistenz ihrer einfachen Beantwortbarkeit liegt in der Vielschichtigkeit der Problematik begründet, die Sie mit Ihrer Kolumnen-Kritik, vielleicht nolens volens, angeschnitten haben.

### **17. Rücksichtnahme auf die schweizerischen Landessprachen und die kantonalen Amtssprachen**

*Schon verschiedentlich musste die Ombudsstelle fremdsprachige Bewohnerinnen und Bewohner, die sich bei ihr über den Unwillen städtischer Bediensteter beschwerten, mit ihnen in englischer Sprache zu kommunizieren, darauf hinweisen, dass Englisch keine zürcherische Amtssprache, ja nicht einmal eine schweizerische Landessprache sei, und sie folglich nicht Anspruch darauf erheben könnten, von kantonalen oder städtischen Amtsstellen in dieser Sprache angehört und beschieden zu werden. Umgekehrt musste er im Sommer 2004 einen mit der tessinischen Gemeinde seines Zweitwohnungsstandortes in den Haaren liegenden Zürcher deutscher Muttersprache daran erinnern, dass Amtssprache jenes Kantons das Italienische sei.*

Sachverhalt

Leicht verstimmt erkundigt sich A bei der Ombudsstelle per Fax, ob ein in Zürich wohnhafter Besitzer einer Zweitwohnung in einer Tessiner Gemeinde tatsächlich verpflichtet sei, mit den Behörden des Kantons Tessin in italienischer Sprache zu korrespondieren, und ob diese nicht umgekehrt verpflichtet seien, von Grundeigentümern aus der Deutschschweiz an sie adressierte deutsch abgefasste Eingaben entgegenzunehmen und zu behandeln. Seine deutsch redigierte Einsprache gegen eine Kehrrichtgebührenrechnung sei von der tessinischen Gemeinde unter Hinweis auf das Tessiner Verwaltungsverfahrensgesetz mit der Bitte an ihn zurückgewiesen worden, er möge sie innert Monatsfrist in italienischer Sprache einreichen.

Aufgrund ihrer Kenntnis des schweizerischen Sprachenrechts und nach kurzem Blick in die einschlägigen rechtlichen Publikationen übermittelt die Ombudsstelle A folgendes

Ergebnis:

Auf Ihre uns gestern per Fax unterbreitete Anfrage, ob Tessiner Behörden von deutschschweizerischen Miteidgenossen mit Zweitwohnsitz im Südkanton verlan-

gen könnten, mit ihnen in italienischer Sprache zu verkehren, kann ich Ihnen trotz fehlender Vermittlungszuständigkeit kurz folgendes mitteilen:

Die Tessiner Behörden *können* das tatsächlich von deutschweizerischen (und übrigens auch welschschweizerischen) Miteidgenossen verlangen. Und zwar aus folgenden, in der föderativen schweizerischen Sprachenregelung wurzelnden Gründen:

Amtssprachen des *Bundes* sind Deutsch, Französisch und Italienisch, im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache auch das Rätoromanische (Art. 70 Abs. 1 der Bundesverfassung). Die Anerkennung als Amtssprache bedeutet, dass die Bundesbehörden Anspruch darauf erheben können, von den Bewohnerinnen und Bewohnern in einer der Amtssprachen angeschrieben oder angesprochen zu werden, dass die Bewohnerinnen und Bewohner aber auch Anspruch erheben können, mit den Bundesbehörden in ihrer Muttersprache zu verkehren, sofern diese eine Amtssprache ist (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. A., Rz 632 f.).

Im gleichen Artikel 70 (Abs. 2) verneigt sich die Bundesverfassung dann aber vor der Sprachenhoheit der Kantone wie folgt:

Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Und in Absatz 5 geht er zugunsten der in ihrem Bestand gefährdeten Sprachräume des Tessins und Rätisch-Bündens noch einen Schritt weiter:

Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.

Selber besorgt um den Fortbestand seiner herkömmlichen Sprache, des Italienischen, hat der Kanton Tessin seinen Sprachgebrauch an prominenter Stelle seiner neuen Verfassung vom 14. Dezember 1997, in Artikel 1 Abs. 1 wie folgt festgelegt:

Il Cantone Ticino è una repubblica democratica di cultura e *lingua italiana*.

Das bedeutet, dass tessinische Amtsstellen anderssprachig als italienisch abgefasste Eingaben und Rechtsschriften so wenig entgegenzunehmen und zu bearbeiten haben wie Amtsstellen des deutschsprachigen Kantons Zürich anders als deutschsprachig redigierte Eingaben. Wenn sie es, wie ich aus eigener Erfahrung weiss, bezüglich einfacher kurzer Mitteilungen seitens deutsch- oder französischsprachiger Bürgerinnen und Bürger gleichwohl tun, so tun sie

es ohne Rechtspflicht, sondern aus rein freundeidgenössischer Courtoisie. Diese findet aber erfahrungsgemäss ihre Grenze bei Eingaben mit eigentlichem Einsprache-, Rekurs- oder Beschwerdecharakter. Solche, in einer andern als der italienischen Sprache abgefasst, pflegen von den angegangenen tessinischen Behörden mit der höflichen Bitte an die Absender zurückgewiesen zu werden, sie in italienischer Fassung einzureichen - so wie das mit dem Schreiben der Gemeinde V an Sie vom 28. Juli 2004 geschehen ist.

Abweichungen vom Amtssprachengebrauchserfordernis (im Sinne der Anfertigung von Übersetzungen auf Staatskosten und des Beizugs unentgeltlicher Übersetzer und italienischsprachiger Rechtsbeistände) gibt es nach den kantonalen Prozessordnungen im allgemeinen nur in Straf- und fremdenpolizeilichen Statusverfahren von Personen, die der Amtssprache nicht kundig und überdies zur Bezahlung der damit verbundenen Kosten nicht in der Lage sind (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, § 22 Rz 15, § 53 Rz 10; ebenso BGE 102 Ia 35 ff.; im Verkehr mit kantonalen Behörden ist die Amtssprache des Kantons zu verwenden).

Die von der Gemeinde V an Sie gerichtete Aufforderung, Ihre Beschwerde gegen die Kehrrechtgebühr 2004 in italienischer Sprache einzureichen, ist daher sprachen- und verfahrensrechtlich nicht zu beanstanden. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verhielte sich die Gemeinde nur überspitzt formalistisch und verstiesse gegen die den Bürgerinnen und Bürgern in Artikel 29 der Bundesverfassung verbrieften allgemeinen Verfahrensgarantien, wenn sie Ihre deutschsprachig redigierte Beschwerde von vornherein als unzulässig erklärt hätte, ohne Ihnen Frist zu setzen, innert welcher Sie sie in italienischer Übersetzung nachreichen können (BGE 102 Ia 35 ff.).

Reaktion: siehe oben, Allgemeiner Teil, Seite 33.

## **18. Umstrittener Vermögenssteuerwert einer Liegenschaft**

Sachverhalt

D ist, wie er den Ombudsmann in einer Eingabe wissen lässt, mit der Vermögenssteuer-Bewertung eines im Stadtkreis 7 gelegenen Grundstücks durch das Steueramt der Stadt Zürich, Hauptabteilung Grundsteuern, nicht einverstanden. Während das Steueramt das annähernd 1'000 m<sup>2</sup> messende Grundstück als *unüberbautes* Bauland für Einfamilienhäuser der Lageklasse 1 qualifiziert und den Verkehrswert dementsprechend auf über Fr. 900'000.-- veranschlagt, ist er der Auffassung, es handle sich um ein *überbautes* Grundstück, weshalb sich der Vermögenswert seines Erachtens unter Berücksichtigung der massgeblichen regierungsrätlichen Weisung auf lediglich Fr. 295'000.-- beläuft.

Eine Kopie der steueramtlichen Berechnung wäre der nächsten Steuererklärung beizulegen, wobei die definitive Einschätzung des kantonalen Steuerkommissärs vorbehalten bleibt.

## Abklärungen

Der Ombudsmann konsultiert die erwähnte regierungsrätliche Weisung an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003 vom 19. März 2003 und zieht die grundstücksrelevanten Pläne und Bilder bei. Dann bespricht er die Angelegenheit mit der Hauptabteilung Grundsteuern des städtischen Steueramtes.

Gestützt darauf informiert er D über folgendes

## Ergebnis

Da Ihre Vorstellungen sehr stark von der steueramtlichen Bewertung abweichen, hatte ich mich vorweg fragen müssen, inwiefern Bemühungen der Ombudsstelle sinnvoll sein können, da die Differenzen mit autoritativer Wirkung letztlich ohnehin vor dem für die definitive Einschätzung allein zuständigen kantonalen Steuerkommissär bereinigt werden. Um die von Ihnen erwähnten unnötigen Rechtsmittelverfahren zu vermeiden, habe ich mich der Angelegenheit angenommen, um einen auch für Sie gangbaren Weg zu finden.

Bei der Ermittlung des Verkehrswerts gilt ein objektiver Massstab. Es ist auf denjenigen Vermögenswert abzustellen, der bei einer Veräusserung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr erzielt werden kann. Der Verkehrswert entspricht dem mittleren Preis, zu dem Grundstücke gleicher oder ähnlicher Grösse, Lage und Beschaffenheit in der betreffenden Region verkauft werden. Angaben dazu ergeben sich von tatsächlich realisierten Verkaufspreisen vergleichbarer, nicht allzu weit zurückliegenden Handänderungen. Wo taugliche Vergleichspreise fehlen, erscheint es sachgerecht, bei der Bewertung primär vom Verkehrswert des Bodens und dem Zeitwert der sich darauf befindlichen Gebäude auszugehen ... [Literaturhinweis]. Im Kanton Zürich kommt gestützt auf § 39 des Steuergesetzes (StG) eine *schematische, formelmässige* Bewertung gemäss der bereits erwähnten regierungsrätlichen Weisung zur Anwendung ... [genauer Wortlaut von § 39 StG als Fussnote]. Die individuelle Schätzung des Vermögenssteuerwerts bleibt vorbehalten (§ 39 Abs. 4 StG).

Für Grundstücke an vergleichbarer Lage wie das Ihrige darf damit gerechnet werden, dass im Falle eines Verkaufs ein Quadratmeterpreis erzielt werden kann, der die Tausend-Franken-Marke deutlich übersteigt. Dass Sie bei Ihrer eigenen Berechnung zu einem erheblich niedrigeren Landwert gelangen, hängt damit zusammen - und ist insofern auch verständlich -, dass Sie die Sonder-

regeln für *überbaute* Grundstücke gemäss Randziffern 26 - 29 der regierungsrätlichen Verordnung berücksichtigen und zwei Drittel der Grundstücksfläche zum symbolischen Preis von Fr. 1.--/m<sup>2</sup> bewerten. Diese Regeln für *überbaute* Grundstücke sind auf den vorliegenden Fall jedoch nicht anwendbar, und zwar aus folgenden Gründen:

Auf dem Grundstück befindet sich ein Wohnhaus, das Ihren Angaben zufolge im Jahr 1926 gebaut wurde. Das Gebäude steht allerdings seit vielen Jahren leer und gilt als unbewohnbar. Am 27. April 1998 wurde es von der kantonalen Gebäudeversicherung aus ihrem Register gelöscht, weil es einen minimalen Wert nicht mehr erreichte und nicht mehr versichert werden konnte. Beim Haus handelt es sich mit andern Worten um ein *Abbruchobjekt*. Die Bezeichnung als «Abbruchobjekt» ist allerdings nur wertmässig zu verstehen und schliesst die Erhaltung des Gebäudes mit entsprechenden Investitionen für Erneuerungen nicht aus. Jedenfalls ist ein objektiver Massstab anzuwenden, und die Absichten der Eigentümerschaft über den künftigen Verwendungszweck des Gebäudes sind nur von untergeordneter Bedeutung.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich unterscheidet in einem Entscheid aus dem Jahre 2001... [Detailangaben zu Entscheid-Nr. usw.] zwischen technischer und wirtschaftlicher Abbruchreife (Kursivschrift durch den Schreibenden):

Von einem Abbruchobjekt spricht man zunächst dann, wenn ein Gebäude *technisch abbruchreif* ist. Wann dieser Zustand erreicht ist, lässt sich nicht allgemein sagen, sondern nur aufgrund von Indizien ermitteln. Für technische Abbruchreife sprechen einmal schwere Mängel der Bausubstanz, welche die Statik eines Gebäudes beeinträchtigen oder den gesetzlichen Anforderungen an die Wohnhygiene - wie Kälte- und Hitzedämmung, Schallisolation, Abwehr von Feuchtigkeit, gesundheitsverträgliche Bausubstanzen - zuwiderlaufen. Liegen derartige Mängel vor, ist ein Gebäude häufig unbewohnt. ...

Im Gegensatz zur technischen Abbruchreife als Begriff aus der Architektur und dem Ingenieurwesen steht die *wirtschaftliche Abbruchreife* als ökonomischer Begriff. Wirtschaftlich abbruchreif ist ein Gebäude - ungeachtet seines Zustands - stets dann, wenn der Eigentümer durch seinen Abbruch und einen nachfolgenden Neubau oder eine andere Nutzung des Bodens eine höhere Rendite erzielen kann (...). Die Annahme, dass ein wirtschaftliches Abbruchobjekt vorliege, ergibt sich erst aufgrund einer - mit Unwägbarkeiten behafteten (...) - Renditeberechnung. ...

Das Haus auf Ihrem Grundstück dürfte im Lichte dieser Rechtsprechung nicht nur aus wohngygenischen Gründen als abbruchreif (technische Abbruchreife) zu bewerten sein, sondern möglicherweise auch aus wirtschaftlichen Überlegungen (wirtschaftliche Abbruchreife).

In Lehre und Rechtsprechung wird Land, das mit Abbruchobjekten überbaut ist, gleich behandelt wie *unüberbautes Land*... [weitere Hinweise auf Lehre und Rechtsprechung]. Wäre dem nicht so, liesse sich die Besteuerung wertvollen Baulandes leicht umgehen. Es entspricht dieser Rechtsauffassung, dass das städtische Steueramt Ihr Grundstück als Bauland für Einfamilienhäuser der Lageklasse 1 bewertet.

Konsequenterweise ist umgekehrt dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das (als *unüberbautes Land* geltende) Grundstück mit einem Abbruchobjekt belastet ist, indem die mutmasslichen *Abbruchkosten* vom Verkehrswert in Abzug gebracht werden. Das hält auch das Verwaltungsgericht im oben zitierten Entscheid fest: «Bei Abbruchobjekten besteht der Verkehrswert gewöhnlich im Landwert, vermindert um die Abbruchkosten.»

Unter der Voraussetzung, dass Sie sich meinen Ausführungen zumindest im Ergebnis anschliessen können, würde sich das städtische Steueramt, Hauptabteilung Grundsteuern, bereit erklären, den beanstandeten *Verkehrswert für die Vermögenssteuer* um Fr. 100'000.-- zu reduzieren und neu mit Fr. 817'000.-- zu veranschlagen. Nach meiner Beurteilung der Angelegenheit handelt es sich um einen ausgewogenen Vorschlag, bei dem Sie erheblich besser fahren dürften als bei einer individuellen Bewertung.

## **19. Löwenanteilsmässige Inanspruchnahme von Blaue-Zonen-Parkflächen**

Sachverhalt

V setzt die Ombudsstelle telephonisch von Eingaben an den Verkehrsdienst und an das Kommando der Stadtpolizei Zürich in Kenntnis, in denen er sich über die fortgesetzte löwenanteilsmässige Inanspruchnahme des rund um sein Domizil äusserst knappen Blaue-Zonen-Parkraums durch die Fahrzeuge einer Firma beschwert und um Abhilfe ersucht. Die Polizei habe zwar die mit den Eingaben an sie gerichtete Botschaft vernommen und für gerechtfertigt erachtet, ihrer Stellungnahme aber keine kurativen Massnahmen folgen lassen.

Von den auf Bitte der Ombudsstelle eingereichten Beschwerdeschriften Vs an die Stadtpolizei hat jene an das Kommando vom 27. November 2002 folgenden Wortlaut:

Sehr geehrte Damen und Herren An der X-Strasse, Höhe Nr. 22, befinden sich zwei Felder 'Blaue Zone', welche für insgesamt 7 Autos Platz bieten. Seit Monaten wird diese Parkfläche von *einer* (Autovermietungs-)Firma mit 3 bis 5



grösseren Lieferwagen praktisch permanent belegt. Ich habe mich darüber bereits einmal beim Verkehrsdienst der Stadtpolizei beschwert. Die Antwort lautete: «Im Frühling 2002 werden die V-Nummern eingezogen und es kommt zu einer Neuregelung». Diese Antwort hat sich als falsch herausgestellt. Die Situation ist *unverändert*. Es kann nicht die Idee der Blauen Zonen sein, dass eine Firma praktisch alle Plätze zum Nachteil der übrigen Anrainer belegen kann.

Ich bitte Sie um Prüfung meiner Beschwerde und sehe Ihrer Stellungnahme mit Interesse entgegen.

Da sich die Parksituation nach V Anfang 2003 noch immer nicht gebessert hat, bittet er die Ombudsstelle um Intervention bei der Polizei.

### Intervention und Ergebnis 2003

Der Ombudsmann verhehlt der Abteilung für Verkehr in einem ersten konsultativen Gespräch nicht, dass er Vs Beschwerde für begründet ansieht und sich seines Erachtens eine Korrektur der örtlichen Nutzungsberechtigungen aufdränge. Da die Verkehrspolizei dem nur zustimmen kann, übermittelt der Ombudsmann V am 23. April 2003 folgende Stellungnahme:

Zu Ihrem telephonisch eingereichten und von mir mit Bekundung von Verständnis für Ihr Anliegen an die Verkehrspolizei weitergeleiteten Vermittlungsgesuch vom 4. d.M. hat mir der Leiter der Bewilligungsstelle kurz vor Ostern eine telephonische Vorab-Stellungnahme des Inhalts zukommen lassen, die Verkehrspolizei erachte Ihre Beschwerde über eine löwenanteilmässige Inanspruchnahme des knappen verfügbaren Blaue-Zonen-Parkraums an der X-Strasse durch eine einzige Firma als vollauf begründet. Meiner sekundierenden Auffassung, es verstosse doch, wenn nicht auch gegen den Buchstaben, so jedenfalls gegen Sinn und Geist der Zonenregelung, wenn sich eine Firma mittels eines ganzen Spiels von Parkkarten für eine ganze Fahrzeugflotte zum Nachteil anderer Parkkartenbesitzer regelmässig einen Löwenanteil an Blaue-Zonen-Plätzen unter die Krallen reisse, die Zonenregelung schliesse doch nach Sinn und Zweck auch den Gedanken einer möglichst gleichen und auch einigermaßen gleich dosierten Teilhabe der Anrainer am knappen Gut Blaue-Zonen-Plätze ein, stimmte der Vertreter der Verkehrspolizei uneingeschränkt zu. Wenn sich die Verkehrspolizei bisher mit Massnahmen zu einer ausgewogeneren Teilhabe der Anrainer am verfügbaren Parkraum zurückgehalten habe, so deshalb, weil sich das Löwenanteils-Problem nicht auf die Ihnen Probleme bereitende Firma beschränke, sondern weitere Vermietungsfirmen betreffe, und daher zwar situativ befriedigende, aber auch in ein überzeugendes Zuteilungskonzept eingebettete und von Diskriminierungen und Bevorzugungen möglichst freie Lösungen anzustreben seien. Immerhin liessen es die Parkkartenvorschriften nicht an einer Rechtsgrundlage zur Reduktion löwenanteilmässiger Inanspruchnahmen von Blaue-Zonen-Parkraum durch einzel-

ne Anrainer fehlen: Nach Art. 3 könne die Anzahl der Parkierungsbewilligungen in besonderen Fällen beschränkt werden. Und von dieser Beschränkungs-ermächtigung gedenke die Verkehrspolizei in absehbarer Zeit Gebrauch zu machen.

Soweit die Stellungnahme des Leiters der Bewilligungsstelle, der ich, da sie keinerlei Dissens zu meinen eigenen Anschauungen erkennen lässt, nichts ausser Zustimmendes beizufügen habe.

#### Nachfassende Intervention 2004

Mit Schreiben vom 11. Juli 2004 lässt ein sichtlich zermürbter V die Ombudsstelle wissen, ihre vor über Jahresfrist erfolgte Parkraum-Sanierungsverheissung sei leider wirkungslos geblieben, es habe sich seither rein gar nichts geändert.

Von dieser Mitteilung unangenehm überrascht, erfährt der bei der Verkehrspolizei nachhakende Ombudsmann, der damalige Leiter Mobilität + Recht der Verkehrspolizei habe die den Löwenanteil des dortigen Blaue-Zonen-Parkraums beanspruchende Vermietungsfirma im Juni 2003 gestützt auf Art. 3 der Parkkartenvorschriften aufgefordert, einen Teil der ihr ausgestellten Parkkarten zurückzugeben. Seine Aufforderung sei aber, wohl aufgrund der personellen Wechsel in der Dienstabteilung Verkehr, nicht durchgesetzt worden. Die heutige Leitung von Mobilität + Recht neige zur Auffassung, das Problem der örtlichen Verteilungsgerechtigkeit sei aus Rücksicht auf das Verhältnismässigkeitsprinzip eher durch jeweilige Abgabe einer reduzierten Zahl von Parkkarten als durch Widerruf bereits abgegebener Karten zu lösen.

Der Umstand dass ein solch moderates Vorgehen auf den 1. Januar 2004 unterblieben ist, veranlasst den Ombudsmann, an die Verkehrspolizei folgende Empfehlung abzugeben:

Wenn Mobilität + Recht nach wie vor der seines Erachtens zutreffenden Rechtsauffassung ist, eine löwenanteilmässige Inanspruchnahme des knappen verfügbaren Blaue-Zonen-Parkraums an der X-Strasse durch eine einzige Firma sei mit dem Grundsatz einer möglichst gleichmässigen Verteilung des knappen Parkplatz-Gutes auf die Anrainer unvereinbar - und dieser Auffassung dürfte kaum Stichhaltiges entgegengesetzt werden können -, erwartet der Ombudsmann, dass die Dienstabteilung Verkehr der Stadtpolizei der anzustrebenden Verteilungsgerechtigkeit bezüglich des Blaue-Zonen-Parkraums an der X-Strasse nun spätestens auf den 1. Januar 2005 (durch Reduktion des Parkkartenkontingents der in Frage stehenden Firma) zum Durchbruch verhilft. Da dies ein Problem grundsätzlicher Art betrifft, verbindet der Ombudsmann diese Empfehlung mit dem Hinweis darauf, dass der vorliegende Fall - in anony-

misierter Form - für eine Publikation im Jahresbericht an den Gemeinderat vorgemerkt ist.

Die Dienstabteilung Verkehr reagierte auf diese Empfehlung mit einer telefonischen Bekräftigung ihrer Bereitschaft, die in Frage stehende Parkraum-Nutzungssituation auf Beginn des Jahres 2005 zu verbessern.

## **20. Nicht zufriedenstellende Grabbepflanzung**

### Sachverhalt

In der Annahme, bei einer ihr von Grün Stadt Zürich zugegangenen Bepflanzungskosten-Voranzeige handle es sich bereits um die von ihr zu bezahlende Rechnung, gibt die 80-jährige Frau Z in der Sprechstunde vom 2. August 2004 ihrer Unzufriedenheit über die sie für die - noch dazu nicht auftragskonforme - Grabbepflanzungsleistung erwartenden Kosten Ausdruck, die sogar noch um mehr als hundert Franken über der amtlichen Schätzung von Fr. 1'200.-- liegen. Nicht nur habe sie feststellen müssen, dass die eingesetzten Pflanzen von den von ihr gewünschten nach Art und Preisvorstellungen abweichen, sondern dass noch dazu 6½ Gärtner-Arbeitsstunden verrechnet würden, was für die Bearbeitung einer kaum 1½ m<sup>2</sup> grossen Pflanzfläche unverhältnismässig erscheine.

Frau Z bittet den Ombudsmann um Prüfung der Angelegenheit und um Vermittlung mit dem Ziel, zumindest die Bepflanzungskosten auf ein vernünftiges Niveau herunter zu holen.

### Abklärungen:

Unter Hinweis auf die im Detail protokollierten Vorhaltungen Frau Zs an der Grabbepflanzung bittet der Ombudsmann die Gräberadministration des Bestattungs- und Friedhofamtes um Vernehmlassung, wobei er sich folgende Bemerkungen nicht verkneifen kann:

Wenn zutrifft - und das scheint der dem Kostenvoranschlag angefügten Bepflanzungsskizze nach der Fall zu sein -, dass im wesentlichen ein Grabbeet von lediglich ca. 90 x 125 cm zu bepflanzen war, so scheint auch uns eine Manpower-Gesamtarbeitszeit von 6,5 Stunden etwas reichlich zu sein. War diese Arbeit tatsächlich derart zeitintensiv? Zur Unzufriedenheit der Frau mit der Grabbepflanzung scheint auch der Umstand beigetragen zu haben, dass der Gärtner beim Pflanzgut in nicht unwesentlicher Masse von den Wünschen der Kundin abgewichen und ein Kostenvoranschlag (von Fr. 1'200.--) überschritten worden ist, der nach der Kundin vom kostenschätzenden Funktionär als grosszügig bezeichnet worden sein soll.

## Ergebnis

Der Ombudsmann kann Frau Z nach kurzer Zeit folgende ihm vom für die Grabbepflanzungen zuständigen Geschäftsbereich Unterhalt von Grün Stadt Zürich zugegangene Stellungnahme zur Kenntnis bringen:

Wir danken Ihnen für die ausführlichen Unterlagen zu den Gesprächen mit Frau Z. Wir sind der Sache nachgegangen und müssen zugeben, dass die Bepflanzungsarbeiten auf dem Grab des verstorbenen Ehemannes von Frau Z unsererseits leider nicht ganz optimal verlaufen sind. Interne Missverständnisse haben zu Fehlern in der Auftragsausführung und Verrechnung geführt. Die Beschwerden von Frau Z sind teilweise berechtigt und verständlich. ...  
Zu den einzelnen Punkten können wir folgende Erläuterungen geben:

### **Pflanzenwahl**

Von den mit der Kundin im ersten Gespräch vereinbarten Wechselflorpflanzen wurde aufgrund eines weiteren Gesprächs mit Frau Z und mit ihrem Einverständnis abgewichen. Damit konnten im Friedhof noch vorrätige Pflanzen verwendet und der Aufwand für die Suche der besonderen Pflanzen vermieden werden. Nach dem Gespräch mit Frau Z gingen wir davon aus, die Kundin sei damit wirklich einverstanden.

Beim bestellten rotblättrigen Ahorn war es Frau Z wichtig, eine Pflanzensorte zu erhalten, die ihre rote Farbe die ganze Saison behält. Im Weiteren musste es eine kleinwüchsige Pflanze sein, damit sie auch im Laufe ihres Wachstums trotz engen Platzverhältnissen ihrem natürlichen Wuchs möglichst überlassen werden kann und dieser nicht durch regelmässig erforderlichen Schnitt beeinträchtigt würde. Mit dem Lieferanten wurde nach einer den Wünschen möglichst gut entsprechenden Sorte gesucht und aus unserer Sicht wurde auch eine gut geeignete gefunden. Dass Frau Z nun mit dieser Sortenwahl nicht einverstanden ist und die Pflanze zu klein findet, verstehen wir zwar nicht ganz, aber wir respektieren ihren Wunsch und haben den Ahorn bereits wieder vom Grab entfernt.

### **Pflanzenkosten**

Frau Z vergleicht den Preis der gepflanzten Buchspflanzen mit Preisen von Pflanzen, die sie in anderen Geschäften gesehen hat. Dazu muss gesagt werden, dass die Preise sehr stark schwanken je nach Pflanzengrösse. Die Wahl der Pflanzengrösse und somit der Kosten pro Pflanze wurden mit Frau Z vorher abgesprochen. Es war ihr Wunsch, diese Pflanzengrösse einzukaufen. Damit stand der Stückpreis fest. Beim Pflanzeneinkauf achten wir ausser auf den Preis auf eine hohe Qualität, damit die Pflanzen nicht nur in den ersten Monaten, sondern jahrelang Freude bereiten.

### **Grabfeld-Erstellung**

Das Grab war vorher mit Rasen bewachsen. Da in diesem Friedhof die Böden sehr lehmhaltig und damit schwer und dicht sind, waren die Voraussetzungen für eine Blumenbepflanzung ungünstig und deshalb die Bodenvorbereitung recht aufwendig. Es wurde die oberste etwa 20 cm tiefe Erdschicht abgetragen

und der Boden tief gelockert und mit Kompost angereichert. Die das Blumenbeet umgebenden Flächen wurden mit Rasen wieder angesät.

### **Unsere Kostenberechnung**

Bei den im Auftrag aufgeführten 6½ Arbeitsstunden scheint es sich tatsächlich, wie Sie mutmassen, um eine etwas zu grosszügige Berechnung zu handeln. Die Gründe liegen in verschiedenen Missverständnissen. Während der Abwesenheit des Friedhofverantwortlichen wurde der Auftrag von einem Mitarbeitenden ausgeführt. Erst im Nachhinein zeigte sich, dass der Auftrag nicht korrekt verstanden wurde und deshalb eine um einiges grössere Arbeit geleistet wurde als erforderlich. Dass diese zusätzlichen Arbeitsleistungen mitverrechnet wurden, ist ein Fehler unsererseits, den wir selbstverständlich in der Überarbeitung des Auftrages und der Kostenberechnung korrigieren werden.

### **Unsere Massnahmen**

- Die Sommerflorbestellung von Frau Z wird wie üblich in unserer Datenbank erfasst. Damit werden die gewünschten Pflanzen künftig jeweils mit der ordentlichen jährlichen Sommerflor-Bestellung des Friedhofs bestellt und im Rahmen der Sommeranpflanzung gepflanzt. Damit sollte es keine Probleme mehr geben, die Pflanzenwünsche von Frau Z zu erfüllen.
- für die 34 Buchspflanzen gewähren wir Frau Z einen Mengenrabatt von 10%.
- Als Entschuldigung für die Umtriebe und für unsere Versehen verzichten wir bei dieser Graberstellung auf Verrechnung unserer Kosten für die Vorbereitung der Blumenrabatte. Dies umfasst unsere Arbeitsleistungen für die Rasenentfernung, Bodenlockerung und die Bodenverbesserung durch Einarbeiten von Kompost, sowie die Materialkosten für den verwendeten Kompost.
- Die Abrechnungen für die Graberstellung und für die Sommerflorbepflanzung wurden überarbeitet und darin die oben erwähnten Kostenreduktionen berücksichtigt. (Kopien liegen bei). Die Kosten werden sich für Frau Z damit auf *insgesamt rund Fr. 800.--* belaufen.
- Die uns in diesem Fall unterlaufenen Fehler werden mit unseren Mitarbeitenden diskutiert und fehlende Kenntnisse ergänzt, damit solche Ungereimtheiten in Zukunft nicht mehr vorkommen.

Anschliessend an diese Stellungnahme gibt der Ombudsmann seiner Hoffnung Ausdruck, mit diesem Prüfungsbefund und den daraus abgeleiteten Massnahmen und Zugeständnissen vermöge Grün Stadt Zürich Frau Zs verletzte Gefühle vom Schicklichen und Fairen in den Beziehungen zwischen Bürgerinnen/Bürgern und städtischer Verwaltung wiederherzustellen. Er zeigt sich Frau Z gegenüber sehr befriedigt über das ungeschminkte Eingeständnis administrativer Unzulänglichkeiten und die zu deren bürgerfreundlichen Behebung und Korrektur bekundete Bereitschaft durch Grün Stadt Zürich und drückt der Amtsstelle dafür den verbindlichen Dank aus.