

Stadt Zürich
Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen
(Ombudsmann)

1997

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 / 21. Juni 1992, erstattet der Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsmann) dem Gemeinderat der Stadt Zürich über seine Tätigkeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 1997 den folgenden 27. Bericht:

Zürich, 20. Juli 1998

Der Beauftragte
in Beschwerdesachen

Dr. W. Moser

Ombudsmann



Ombudsmann der Stadt Zürich

Kanzlei: Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

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

Sprechstunden: nach Vereinbarung

Inhalt

Allgemeiner Teil	5
I. Das Berichtsjahr 1997	5
1. Zum Gedenken an Dr. iur. Jacques Vontobel	5
2. Die Entwicklung der Ombuds-Institution in der Schweiz	7
II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel	9
1. Personal	9
2. Büroräumlichkeiten	9
3. Betriebsmittel	9
III. Öffentlichkeitsarbeit	11
1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte	11
2. Wochenendseminar der «Alpenländer-Ombudsleute»	13
3. Internationale Konferenzen	14
IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 1997	16
1. Übersicht (Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen)	16
2. Detailangaben zu den Neueingängen	17
3. Detailangaben zu den Erledigungen	19
4. Anfragen	20
V. Problemschwerpunkte des Jahres 1997	21
1. Wachsende Unrast im städtischen Dienst	23
2. Verbilligung der Krankenversicherungsprämien - fortdauerndes Ringen mit einer «scharfkantigen» Regelung	26
VI. Rückblende auf frühere Berichte	27
1. Entsorgung der Entsorgungsgebühren	27
2. Von BAK zu BESA: Übergang zu einem neuen System der Pflegezuschläge in den städtischen Altersheimen	28

Besonderer Teil	30
Beispiele von Anliegen und Beschwerden	30
I. Städtische Arbeitsverhältnisse, Arbeitsmarkt	31
1. Kündigung eines Probedienstverhältnisses, Kündigungsfrist und Kündigungstermin	31
2. Wer rastet, der rostet - nicht nur im Sport, sondern auch am Arbeitsplatz	33
3. «Les jeux sont faits, rien ne va plus!»	36
4. Harmonisierung von Teilzeitbeschäftigungen.....	39
5. Problematische Zusicherungen bei der Stellenvergebung	41
II. Verbilligung der Krankenversicherungsprämien.....	43
6. Nicht nur nach Rom, sondern auch zur Prämienverbilligung führen verschiedene Wege.....	44
7. Missverständnis als (Fast-)Verbilligungskiller.....	46
8. Der Stichtag für die Prämienverbilligung von Zuzüglern a) aus andern Kantonen und Gemeinden	49
b) aus dem Ausland.....	52
III. Fallbeispiele zu verschiedenen Problemkreisen	52
9. Das unverrückbare Ochsenauge oder «Wasser predigen...»	52
10. «...und Wein trinken?» Unzulängliche kaminbauliche Lufthygienemassnahmen.....	58
11. Betreuung eines Sozialhilfe-Bezüglers	61
12. In Betreuung gesetzte Personalsteuern	63
13. Die Automobilistin und die Verkehrsbeamtin.....	66
14. Der Arzt und das Polizeirichteramt, überspitzter Formalismus?	67
15. Rückerstattung von AHV-Zusatzleistungen.....	69
16. Bessere Ausnützung einer Zweizimmer-Wohnung	70
17. Unfall vor dem Kunsthaus	73
18. Kosten der amtlichen Vermessung nach Landabtausch mit der Stadt.....	75

Allgemeiner Teil

I. Das Berichtsjahr 1997

1. Zum Gedenken an *Dr.iur. Dr.iur.h.c. Jacques Vontobel* †

Foto von
Dr. J. Vontobel

Mitte Februar 1997 erreichte die Ombudsleute nah und fern die schmerzliche Kunde vom Hinschied ihres ehemaligen Kollegen Dr. Jacques Vontobel, Ombudsmann der Stadt Zürich von 1971 bis 1990. Am 21. Februar erwiesen die schweizerischen Ombudsleute ihrem verstorbenen Kollegen an einem Trauergottesdienst die letzte Ehre.

Der ihm freundschaftlich verbunden gewesene Verfechter und Förderer der Ombuds-Institution, Prof. Walter Haller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, würdigte Leben und Werk des

Verstorbenen in der NZZ vom 21. Februar 1997 wie folgt:

«Am 14. Februar 1997 starb Jacques Vontobel im Alter von 73 Jahren. Er wirkte während achtzehn Jahren, von 1971 bis 1990, als Ombudsmann der Stadt Zürich und genoss in der internationalen Gemeinschaft der Ombudsleute grosses Ansehen.

Mit einer von Professor Werner Kägi betreuten Dissertation über die organische Rechts- und Staatslehre Johann Caspar Bluntschlis erwarb Vontobel 1954 an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich den Dokortitel.

Seine praktische Tätigkeit brachte ihn mit allen drei traditionellen Staatsfunktionen in Berührung: Er wirkte als Sekretär der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion, als Bezirksrichter sowie als Mitglied und Vizepräsident des Gemeinderates der Stadt Zürich. Mit 47 Jahren verzichtete er auf Parlamentsmandat, Richteramt und aktive Betätigung in der FDP, um das in der neuen Gemeindeordnung geschaffene Amt eines «Beauftragten in Beschwerdesachen» anzutreten. Damit wurde Vontobel zum ersten Ombudsmann der Schweiz und zum ersten kommunalen Ombudsmann in Europa.

Dr. Jacques Vontobel stand bei seinem Amtsantritt vor der Aufgabe, einen in der Gemeindeordnung nur sehr abstrakt umschriebenen Auftrag mit Inhalt zu füllen und ein den städtischen Verhältnissen angepasstes Verfahren zu entwickeln. «Bürgernähe» und «Verwaltungsnähe» waren dabei seine Leit-

motive. Von Anfang an lud er jeden Gesuchsteller zu einer Besprechung ein und gestaltete das Verfahren so, dass es in geradezu idealer Weise den Schwierigkeiten der im Verkehr mit Ämtern Unbeholfenen Rechnung trug, gleichzeitig aber eine gründliche, objektive, die Interessen der betroffenen Amtsstellen ebenfalls berücksichtigende Abklärung garantierte. Auf diese Weise vermochte er in unzähligen Fällen Differenzen zwischen Ratsuchenden und Amtsstellen zu bereinigen und erschüttertes Vertrauen wiederherzustellen. Innert kurzer Zeit verschaffte er sich beim Stadtrat und bei der Stadtverwaltung grossen Respekt. Dem Gemeinderat diente er gleichsam als verlängerter Arm der Verwaltungskontrolle.

Dem vorbildlichen Wirken Jacques Vontobels ist es zu verdanken, dass das Volk im September 1977 mit eindrücklichem Mehr die Einführung eines kantonalen Ombudsmannes guthiess. Dem Beispiel von Stadt und Kanton Zürich sind seither die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie die Städte Winterthur und Bern gefolgt.

Das besonders bürgerfreundliche stadtzürcherische Modell fand im Ausland starke Beachtung, insbesondere anlässlich der vier Welt-Ombudsmann-Kongresse in Edmonton, Jerusalem, Stockholm und Canberra. Europarat und Unesco forderten vom Stadtzürcher Ombudsmann Berichte an, und an der Rämistrasse 8 erhielt er Besuche von Ombudsmännern, Wissenschaftlern und Parlamentariern aus vielen Ländern. Ehrungen blieben nicht aus: 1984 verlieh ihm die Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern den Ehrendoktor. Als einziger kommunaler Ombudsmann wurde er 1978 in den Vorstand des neu gegründeten Internationalen Ombudsmann-Instituts (I.O.I.) berufen, dem er auch als Vizepräsident diente und das ihn später - ebenso wie das Europäische Ombudsmann-Institut - zum Ehrenmitglied ernannte.

In seiner Freizeit befasste sich Jacques Vontobel am liebsten mit Malerei. Er freute sich über seine ansehnliche kunstgeschichtliche Bibliothek, besuchte eifrig Ausstellungen und malte selber. Leider wurden die letzten Jahre durch eine schwere Krankheit überschattet. Der damit verbundene Verlust an Mobilität und die nachlassenden Kräfte machten ihm schwer zu schaffen. Seine Frau Verena, die ihn in seinem ganzen beruflichen Wirken in einem aussergewöhnlichen Ausmass tatkräftig unterstützt hatte, stand ihm auch auf dieser letzten und schwierigsten Wegstrecke liebevoll zur Seite.»

Das Internationale Ombudsmann-Institut, dem Jacques Vontobel als Vorstandsmitglied, später Vizepräsident und schliesslich Ehrenmitglied angehörte, widmete ihm im Newsletter 1997, volume 19, no. 1, page 3, folgenden Nachruf:

Passing of Dr. Jaques Vontobel - former Ombudsman of Zürich and former I.O.I. Board Member and Vice-President

We have the painful duty to inform you about the death, on 14th February 1997, of the former Ombudsman of the City of Zürich, Dr. Jacques Vontobel, who in

the 1970s and 1980s was an active member, then Vice-President and finally Honorary Member of the I.O.I. He died after a courageously borne disease at the age of 73 years.

«The ancient judge and member of the municipal parliament was elected Ombudsman in 1971 and held office until April 1990. For Switzerland he represents a true «Ombuds-Pioneer» because he was the first and during seven years the sole Ombudsman in this country. During his long period of activity he set standards for the handling of the ombuds-function in a small surveyable community and developed some sort of a «swiss model» for the ombudsman institution, a model that conditioned more or less all (now six) Swiss Ombudsman offices introduced in the following years. With the aim to break out of his initial domestic isolation he soon got in touch with colleagues from other countries, supported international contacts and cooperation between Ombudsmen and became one of the promoters of the I.O.I. His merits as Ombudsman at home and abroad were acknowledged through a doctorate honoris causa conferred by the University of Berne and honorary memberships in the I.O.I. and the European Ombudsman Institute.

With Dr. Jacques Vontobel, the Swiss and the international ombudsman family lose a famous member and a delightful personality who merits to be kept in good memory.»

Dem ist vom Berichtstatter, der seinen Amtsvorgänger anlässlich der Ausarbeitung im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement einer Gesetzesvorlage für einen eidgenössischen Ombudsmann in den siebziger Jahren kennen und schätzen gelernt hatte, nichts mehr beizufügen.

2. Die Entwicklung der Ombuds-Institution in der Schweiz

Da das Jahr 1997 von der Ombudsstelle der Stadt Zürich durchaus mit «Business as usual» überschrieben werden kann, sollen hier noch einige Betrachtungen über die Entwicklung der Ombuds-Institution in der Schweiz während der Berichtsperiode angestellt werden.

Die nach föderativen Ebenen erfolgte Einbettung der Ombuds-Institution hat in der Schweiz und in einigen anderen Ländern dazu geführt, dass die ombudsmännische Betreuung der Bevölkerung nicht wie in den skandinavischen Ländern, Frankreich, Spanien und Portugal flächendeckend ist, sondern gleich einem Leopardfell weisse Flecken aufweist und/oder dass sie von Region zu Region bzw. von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Dichtegrade aufweist. Während es von der Idee dieser Institution her der Logik entspricht, dass sie vorwiegend und prioritär in bevölkerungsreicheren und mit grösseren Verwaltungen ausgestatteten Regionen und Gemeinden Fuss fasst - nicht von ungefähr in Stadt und Kanton Zürich, Basel-Stadt und Basel-Land,

Winterthur und Stadt Bern -, bleibt bis zu einem gewissen Grad doch unergründlich, weshalb die weissen Flecken noch immer den grösseren Teil des schweizerischen Territoriums ausmachen, insbesondere den gesamten französischsprachigen und den italienischsprachigen Landesteil und manche urbanen Zentren einschliessen. Dabei hat es an Lobbying der Ombudsleute namentlich in der welschen Schweiz wahrlich nicht gefehlt. Es scheint aber, dieses trage in der Ostschweiz eher Früchte als in der Westschweiz. Während die Dinge in St. Gallen im Rahmen der Arbeiten für eine totalrevidierte Kantonsverfassung auf guten Wegen zu sein scheinen, war ein schon im Ansatz verunglückter Versuch der Stadt Lausanne, ihren Bewohnern einen Médiateur zur Erleichterung des Verkehrs mit der Stadtverwaltung zur Verfügung zu stellen, nach wenigen Monaten zum Scheitern verurteilt. Die dortigen Architekten des Projekts liessen einen der Grundpfeiler für die Lebens- und Funktionstüchtigkeit der Institution, nämlich ihre sich schon in der Zuständigkeit für die Wahl ausdrückende Regierungs- und Verwaltungsunabhängigkeit, schmählich ausser acht, weshalb geschehen musste, was abzusehen war: Nach dessen ersten emanzipatorischen Regungen liess die Municipalité (Stadtexekutive) den eben erst ins Amt gehobenen Médiateur wie eine heisse Kartoffel wieder fallen und schaffte ihn ab. Der Kanton Waadt scheint behutsamer und hoffentlich - angesichts der Entwicklung in seiner Hauptstadt - auch bedachtsamer ans Werk zu gehen. Sein Justiz- und Polizeidepartement berief unlängst eine Waadtländerin auf den Posten gewissermassen einer «Vorbereitungs- und Probe-Ombudsfrau», deren Aufgaben darin bestehen, «de définir le profil de la fonction et le cahier des charges qui y sera attaché, de préparer le projet de loi à soumettre au Grand Conseil, ainsi que de traiter, à titre expérimental, les premières requêtes qui pourraient lui être adressées.» Führten diese Arbeiten und Testläufe letztlich zu einer «Médiatrice», die diesen Namen verdient (wozu insbesondere eine institutionell hinreichend abgesicherte Regierungs- und Verwaltungsunabhängigkeit gehört), so würde sich der Berichtstatter doppelt glücklich schätzen: Die Westschweiz wäre nicht länger «Ombuds-nomansland», und die Ombudsfunktion bliebe hierzulande nicht länger eine Beinahe-Exklusivität (es gibt erst - aber immerhin - die Ombudsfrau der Privatversicherungen in der Person von Frau Dr. L. Nabholz) des männlichen Bevölkerungsteils.

II. Personal, Räumlichkeiten und Betriebsmittel

1. Personal

a) Aktive

Der Personalbestand umfasst unverändert 368,1 Stellenprocente, verkörpert durch:

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

b) Stellvertretung

Die für Fälle «längerer, ausserordentlicher Abwesenheit» des Ombudsmannes gewählte Stellvertreterin, Frau alt Oberrichterin Verena Bräm, ist auch im Jahre 1997 nicht zum Einsatz gekommen.

2. Büroräumlichkeiten

Von den Besucherinnen und Besuchern wird die zentrale Lage des Ombudsmann-Büros an der Oberdorfstrasse 10 immer wieder positiv hervorgehoben.

3. Betriebsmittel

Die EDV-Anlage der Ombudsstelle hat sich auch im Jahre 1997 wieder bestens bewährt. Insbesondere das zur Datensicherung anstelle der früheren kurzlebigen Bandspeichergeräte angeschaffte Notebook «Alpha» hat den Bewährungstest in der Praxis bestanden. Das Netzwerk zur eigentlichen Geschäftsbearbeitung besteht im wesentlichen aus den über einen Server miteinander verknüpften vier Personal-Computern (PC 1-4), angeschafft im Jahre 1991, und dem erwähnten unlängst erworbenen Notebook für die Datensicherung. Der besonderen, in der herkömmlichen Gewalten-Dreiteilung nicht leicht zu positionierenden Stellung des Ombudsmannes Rechnung tragend, verfügt es über keinerlei Verbindungen zur Aussenwelt, insbesondere zur Stadtverwaltung. Derweise ist den Gefahren wirksam vorgebeugt, dass unbefugte Dritte in die Ombudsdateien eindringen oder Viren aus externen Datenquellen eingeschleppt werden können.

Der aktuelle Stand der Anlage geht aus der folgenden Abbildung hervor:

Grafik

(nur in der Printversion verfügbar)

III. Öffentlichkeitsarbeit

1. Besuche, Einladungen, internationale Kontakte

Das ihm für diese Agenden zur Verfügung stehende knappe Zeitbudget verwendete der Ombudsmann im Jahre 1997 wie folgt:

Referate, Kommentare etc. unter anderem vor

- dem Sozialpolitischen Forum des Gemeinderates über «Die Arbeit des Ombudsmannes und die möglichen Veränderungen durch die zunehmende Arbeitslosigkeit»;
- interessiertem Publikum einer von der Begleitgruppe «Justiz» der st. gallischen Kommission zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung organisierten öffentlichen Veranstaltung in St. Gallen (Referat mit anschliessender Diskussion) zum Thema «Ombudsstelle ja oder nein?» (krankheitshalber vertreten durch seinen Mitarbeiter Dr. Rolf Steiner);
- Radio 24 anlässlich der Veröffentlichung des Jahresberichts, insbesondere zum Thema «Mobbing in der Stadtverwaltung».

Treffen mit

- seinen schweizerischen Kollegen Markus Kägi (ZH), Andreas Nabholz (BS), Louis Kuhn (BL), Dr. Karl Stengel (Winterthur) und Fürsprecher Mario Flückiger (Stadt Bern) zwecks Erfahrungsaustauschs, Vorbereitung einer «Table ronde» des Europarates mit den europäischen Ombudsleuten in der Schweiz und zur Pflege der kollegialen Beziehungen;
- seiner Stellvertreterin, Frau a.Oberrichterin Verena Bräm, zwecks Orientierung über den Geschäftsgang;
- den privatwirtschaftlichen Ombudsleuten Dr. Lili Nabholz und Karl Rossi (Privatversicherungen), Hanspeter Häni (Banken), Dr. Gebhard Eugster (Krankenkassen) und Nicolas Oetterli (Tourismus) zwecks Austausch von Erfahrungen mit der mediativen Konfliktbehandlung;
- dem Chef der Europaratssektion der Politischen Direktion des EDA, Bern, Livio Hürzeler, zwecks Vorbereitung der erwähnten «Table ronde» im Jahr 2000 in der Schweiz;
- Stadtschreiber Dr. Martin Brunner, a.Stadtschreiber Alfred I. Gerster und Rechtskonsulent Dr. Dieter Keller zur Besprechung von Angelegenheiten gemeinsamen Interesses und Pflege der Beziehungen;
- dem Ombudsmann des Kantons Zürich während der Jahre 1978 - 1996, Dr. Adolf Wirth und Gemahlin, zu einem Abschiedessen zum Ausklang einer siebenjährigen freundschaftlichen Zusammenarbeit;
- Statthalter und Bezirksratspräsident Bruno Graf, Bezirksratsschreiberin Dorothee Gattiker und Statthalter-Stellvertreterin Dr. Marlene Temperli zwecks gegenseitiger Orientierung über die und Abstimmung der Geschäftsbereiche und Koordination der Behandlung einzelner Geschäfte;

- dem Studienkollegen und heutigen Handelsgerichtspräsidenten, Dr. Armand Meyer, zwecks Erfahrungsaustauschs über gerichtliche und aussergerichtliche Streiterledigung;
- den ehemaligen Kollegen des Bundesamtes für Justiz, Dres Aldo Lombardi, Rudolf Wertenschlag und Hubert Müntz, zu Gesprächen über die Totalrevision der Bundesverfassung, insbesondere die Aufnahme einer Grundlage für einen eidgenössischen Ombudsmann in eine neue Verfassung bzw. über den Anschluss des Büros an Datennetze für Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsprodukte (Internet u. dgl.);

Empfang an seinem Amtssitz

- der Präsidentin der gemeinderätlichen Bürgerrechtskommission, Frau Sonja Holdener, zu einer Aussprache über städtische Einbürgerungsrichtlinien und Einbürgerungspraxis seit der Verwerfung neuer Einbürgerungsbestimmungen durch die Stimmberechtigten in der städtischen Volksabstimmung vom 9. Juni 1996;
- des Referenten der GPK für die Allgemeine Verwaltung, Gemeinderat Robert Schönbächler, zur Berichterstattung über den Gang der Geschäfte und zur Vorbesprechung des Jahresberichts 1996;
- von GPK-Mitglied Christine Marchetto zu einem ausführlichen Gespräch über Mobbingberatung innerhalb der Stadtverwaltung;
- des an einem Forschungsprojekt über die Gemeindeautonomie in der Schweiz beschäftigten Politikwissenschaftlers Mitsuhiro Okamoto von der Waseda-Universität in Tokyo zu einem Gespräch über die Funktion des Ombudsmannes in der Stadtgemeinde Zürich;
- des Ombudsteams des Kantons Zürich zu einer Besichtigung der EDV-Anlage im Hinblick auf die Computerisierung seines Geschäftsbetriebs;
- von ZKB-Bankratspräsident Rolf Krämer, ehemaliger Direktor des städtischen Arbeitsamtes;
- eines Vertreters der Finanzkontrolle der Stadt Zürich zur Besprechung des der Rechnungsprüfungskommission zugegangenen Revisionsberichts;
- der Geschäftsführerin der Unabhängigen Beschwerdestelle für das Alter, Frau Zimmermann, zwecks Koordination der Aktivitäten;

Annahme von Einladungen / Teilnahme an

- Besprechungen und Sitzungen der gemeinderätlichen Kommission und des Finanzdepartements zur Institutionalisierung des Datenschutzes;
- einer Sitzung mit Vertretern des Personalamtes zu den Themen «Mobbing», Arbeitskonfliktbewältigung und Personalberatung in der Stadtverwaltung;
- dem Trauergottesdienst für Dr. Jacques Vontobel, Ombudsmann der Stadt Zürich 1971 bis 1990;
- einem Gedankenaustausch mit Justizfunktionären aus der Volksrepublik China über gerichtliche und aussergerichtliche Streitschlichtung anlässlich

- deren Besuchs in Zürich im Rahmen der Städtepartnerschaft Zürich - Kunming;
- der Inaugurationsfeier für den und am Presseempfang des Gemeinderatspräsidenten 1997, Herrn Werner Furrer;
 - einem Tag der Offenen Tür des Friedensrichteramtes Kreis 3;
 - Besichtigungen von Stadtarchiv und Personalkrankenkasse der Stadt Zürich;
 - Veranstaltungen der Stiftung für juristische Weiterbildung zu den Themen «Mietrecht» und «Rechtsfragen der Volksschule» an der Universität Zürich (durch seinen Mitarbeiter Dr. Rolf Steiner);
 - einem von den Basler Amtskollegen vorbereiteten weiteren Wochenendseminar der Alpenländer-Ombudsleute in Bregenz zum Thema «Mediation - vielseitiges Rollenverständnis» (vgl. nachstehende Ziff.2);
 - der Neubürgerfeier im Stadthaus;
 - der Vereidigungsfeier der Stadtpolizei Zürich in der Kirche St. Peter;
 - der Sitzung des Gemeinderates anlässlich der Genehmigung des Jahresberichts 1996.

Allen Persönlichkeiten und Organisationen, die dem Ombudsmann mit diesen Veranstaltungen, Einladungen und Besuchen Aufmerksamkeit erwiesen und Gastfreundschaft gewährt haben, sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

2. *Wochenendseminar der «Alpenländer-Ombudsleute» vom 18. - 21. September 1997 in Bregenz*

Die grosse fachliche und persönliche Bereicherung, welche die schweizerischen Ombudsleute und ihre Kollegen der österreichischen Bundesländer Vorarlberg und Tirol und der italienischen Provinz Südtirol 1995 aus dem ersten Weiterbildungsseminar in Bregenz zum Problembereich Konflikttypen, Konflikteskalation und Konfliktdiagnose mit nach Hause getragen hatten, war für sie Anlass, sich mit ihren juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und der stellvertretenden Ombudsfrau Verena Bräm in Bregenz in einem Jahr mit relativ schwach besetztem Konferenzkalender zu einer weiteren solchen Weiterbildungsveranstaltung einzufinden. Lag das Schwergewicht des ersten Seminars noch stärker auf den Aspekten der Konfliktanalyse, so wurde es diesmal auf die Konfliktbehandlung, insbesondere im Wege der Mediation, gelegt. Aus ihren Erfahrungen im Umgang mit Beschwerdeführenden und Angehörigen der Verwaltung und der Analyse von Fallbeispielen erschloss sich den Teilnehmenden die Erkenntnis, dass die Mediation als Methode einer von neutralen Dritten begleiteten bzw. angeleiteten kooperativ herbeigeführten Konfliktlösung gegenüber den herkömmlichen prozessualen Streitbeilegungsmethoden nebst Grenzen verschiedene Vorteile aufweist,

dass sie aber nicht als Inbegriff einer bestimmten, ein für allemal feststehenden Verfahrenstechnik verstanden und erlernt werden kann. Je nach dem Rollenverständnis des Mediators in einer konkreten Konfliktsituation - ob er sich eher als Katalysator, als Übersetzer/Überbrücker, als Konsiliator, Dompteur, Schlichter, integrierender Therapeut, Gutachter oder Pendeldiplomat sieht - wird er die Konfliktbeteiligten bald mehr entflechten und auseinanderhalten, bald mehr zusammenführen, sich mehr aufs Ergründen ihrer Beziehungen und Interessen oder aufs Lockern erstarrter Positionsbezüge verlegen, bald als «agent of reality» unrealistischen Erwartungen entgegenwirken, bald als von den Bleigewichten eigener Betroffenheit gelöster Unbeteiligter mit unbekümmertem Hinterfragen und Lösungsansätzen auf Kooperationsgewinne hinarbeiten. Die Untersuchungen in simulierten Konfliktsituationen haben ergeben, dass Interventionen Dritter bei den Konfliktparteien oft mehr Konzessionsbereitschaft und insgesamt ein kooperativeres Konfliktverhalten erzeugen, solange sich der Mediator unparteiisch und fair verhält, als wenn sie «unvermittelt», in direkter Auseinandersetzung nach einer Lösung suchen müssen.

3. Internationale Konferenzen

1997 war, gemessen an der heutigen starken Segmentierung der Zusammenschlüsse von Ombudsstellen und ihnen ähnlichen Institutionen - nach Weltgegenden, Kontinenten, Sprachen, Ländern und staatlichen Ebenen -, welche das Konferenzgeschehen immer lebhafter und schwerer überblickbar erscheinen lassen, ein an internationalen Veranstaltungen relativ ruhiges Jahr. Nach Wissen des Berichterstatters fanden die folgenden für europäische Institutionen erwähnenswerten drei Veranstaltungen statt:

11./15. Juni 1997: 1. Kongress der «Ombudsmen et médiateurs de la Francophonie» in St. Foy/Quebec/Kanada, zum Thema: Auswirkungen der Globalisierung und der Staatsdefizitbekämpfung auf die liberalen und sozialen Grundrechte des Einzelnen;

9./11. September 1997: Europäische Konferenz der nationalen Ombudsleute in Jerusalem;

14./16. November 1997: Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe zum Thema: «Stärkung des Rechtsschutzes für Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung».

Der Berichterstatter blieb diesen Anlässen aus verschiedenen Gründen fern. Zum ersten wäre er zwar als Vertreter eines Staates mit einem französischsprachigen Landesteil und Platzhalter für einen - leider noch immer

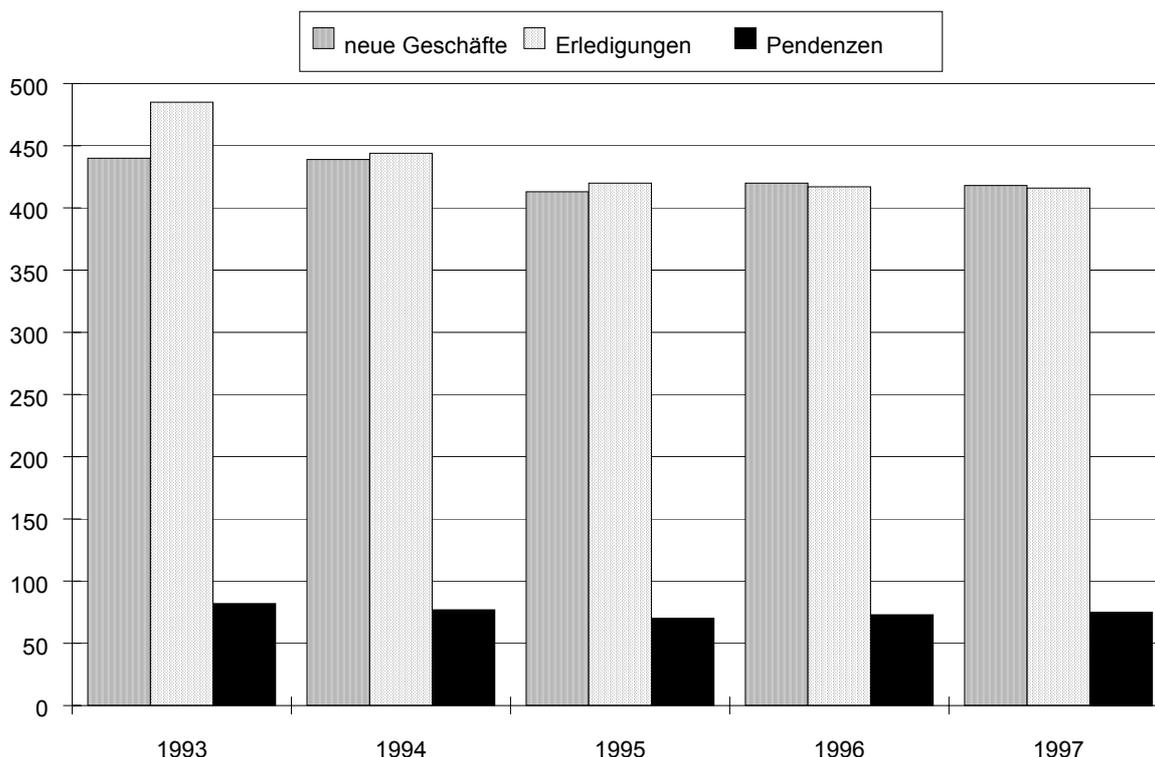
inexistenten - médiateur aus einem welschen Gemeinwesen eingeladen gewesen, blieb ihm aber wegen zeitlicher Kollision mit der Reise des Gemeinderatsbüros nach Helsinki fern. Der zweite, dem exklusiven Club der nationalen Ombudsleute vorbehaltene und mangels einer eidgenössischen Ombudseinrichtung für die Schweiz unzugängliche Anlass blieb ihm und seinen schweizerischen Kollegen als regionalen bzw. kommunalen Ombudsmännern verschlossen. Und vom dritten, thematisch ansprechenden Anlass erhielt er erst so spät Kenntnis, dass seine Teilnahme unmöglich wurde.

IV. Statistiken zum Geschäftsjahr 1997

An statistischen Angaben folgen:

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

1. Übersicht: Neueingänge, Erledigungen und Pendenzen



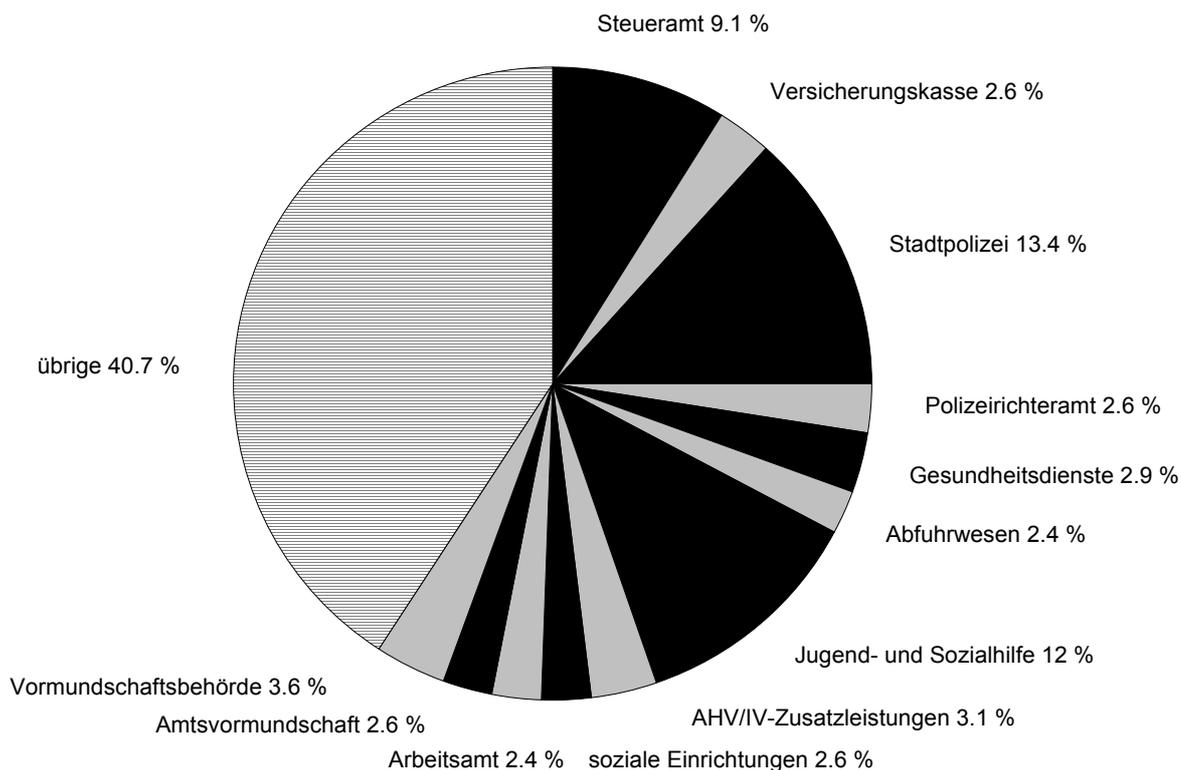
Erneut überstieg die Zahl der im Jahre 1997 neu eingegangenen Geschäfte die Vierhunderter-Marke; 418 neue Geschäfte (1996: 420) sind Zeichen für eine nicht nachlassende «Hochkonjunktur» der Institution.

Da im Jahre 1997 insgesamt 416 Geschäfte erledigt werden konnten, ist die Pendenzenzahl praktisch unverändert geblieben. Per Ende 1997 beträgt sie 75 und bewegt sich damit im Bereich der Vorjahre (Ende 1996: 73 Pendenzen). Wiederum ist es gelungen, alle Geschäfte aus früheren Jahren abzuschliessen; die Ende 1997 noch unerledigten Geschäfte sind alle erst im Laufe des Jahres 1997 eingegangen.

2. Detailangaben zu den Neueingängen

Verteilung auf die einzelnen Dienstabteilungen

Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der eingegangenen Geschäfte auf die verschiedenen Dienstabteilungen der Zürcher Stadtverwaltung. Den grössten Anteil weisen naturgemäss diejenigen Ämter auf, die im alltäglichen Leben 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:



Eingangsart

Dass die grosse Mehrheit (83,3 %) der betroffenen Bürgerinnen und Bürger es auch im Jahre 1997 vorgezogen hat, dem Ombudsmann ihre Anliegen in der Sprechstunde vorzutragen, unterstreicht die nach wie vor grosse Bedeutung des direkten, persönlichen Gesprächs. Obwohl das Büro stets auf die Möglichkeit aufmerksam macht, den schriftlichen Weg (Briefpost oder Fax) einzuschlagen, beträgt der Anteil schriftlicher Eingaben lediglich 16,7 %.

Personalgeschäfte

Mit 17,9 % (75 Geschäften) ist der Anteil der Verwaltungspersonalgeschäfte im Jahre 1997 im Vergleich zum Vorjahr (19 %, 80 Geschäfte) leicht zurückgegangen, aber immer noch höher als in den früheren Jahren (ausführlicher dazu unten: Ziff.V.1., insbesondere Seite 24).

Der Ombudsmann muss an dieser Stelle immer wieder darauf hinweisen, dass seine effektive Beanspruchung durch diese in der Regel besonders arbeitsintensiven Geschäfte erheblich über dem angegebenen Prozentsatz liegt.

Angaben zu den Gesuchstellenden

Auch im Jahre 1997 nahmen wieder Menschen der verschiedensten Altersgruppen die Dienste des Ombudsmannes in Anspruch. Das Durchschnittsalter der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bewegt sich seit je im Bereich zwischen 48 und 52 Jahren. Im Jahre 1997 betrug es 50 Jahre.

Aufteilung nach Geschlecht:

- Gesuchstellerinnen: 43.8 % (1996: 41.7 %; 1995: 42.6 %)
- Gesuchsteller: 53.1 % (1996: 55.7 %; 1995: 55.2 %)
- Juristische Personen: 3.1 % (1996: 2.6 %; 1995: 2.2 %)

Der Anteil der Verheirateten beträgt 32,5 %, derjenige der Ledigen 22,8 % und derjenige der Geschiedenen und gerichtlich Getrennten 14,3 % (verwitwet 5,0 % und unbekannt 25,4 %).

Die Gesuchstellenden verteilen sich auf 24 verschiedene Nationalitäten. 82,8 % von ihnen sind Schweizer. An zweiter Stelle stehen deutsche und italienische, an dritter Stelle österreichische und ex-jugoslawische Staatsangehörige.

Von den 418 Gesuchstellenden wohnen fast alle (413) in der Schweiz, nämlich:

- in der Stadt Zürich: 333
- im übrigen Kanton Zürich: 55
- in andern Kantonen: 25

Innerhalb der Stadt Zürich stammen die meisten Beschwerden aus dem Postleitzahlkreis 8006. An zweiter Stelle steht der Kreis 8004. Darauf folgen der Reihe nach: 8048 (Altstetten), 8008, 8032 (Neumünster), 8038 (Wollishofen), 8046 (Affoltern), 8049 (Höngg) und 8003. Auf die übrigen Postleitzahlkreise entfallen vereinzelte Beschwerden (weniger als 15 pro Kreis).

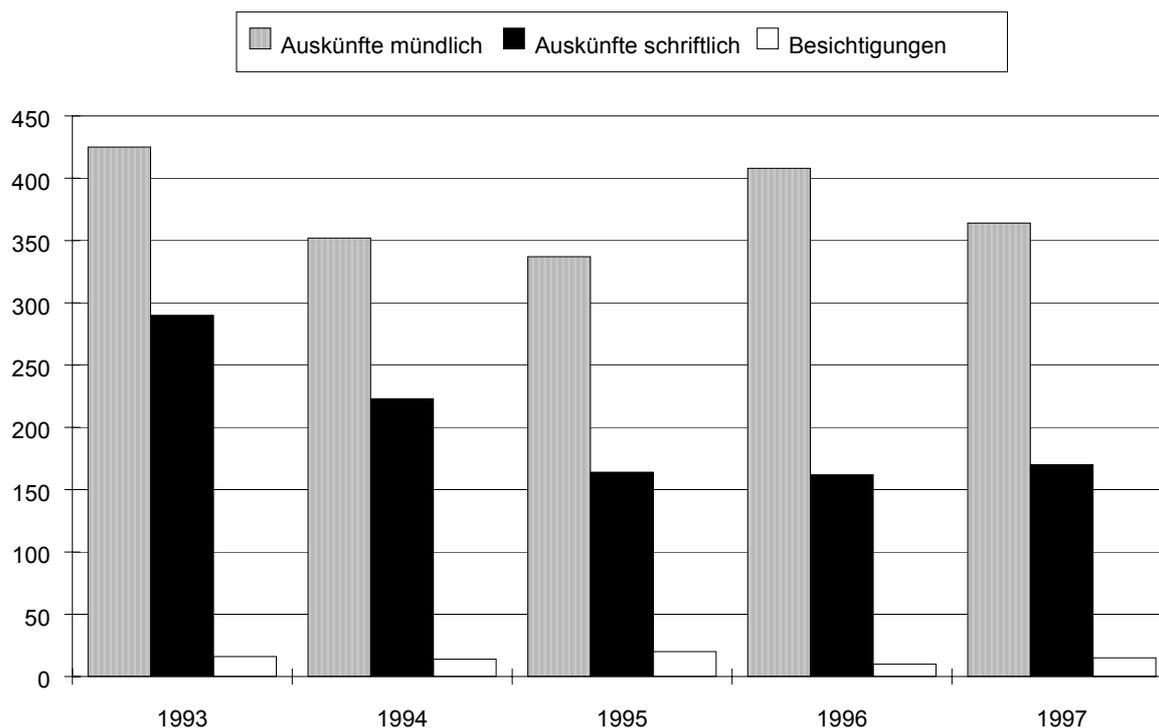
3. Detailangaben zu den Erledigungen

Ergebnisse

Im Jahre 1997 hat der Ombudsmann 15,4 % aller Beschwerden vollumfänglich *gutgeheissen* (Gutheissungen 1996: 15 %). In der Hälfte aller Fälle (53.6 %) steht die für einen Ombudsmann typische *Vermittlungstätigkeit* im Vordergrund, welche Lösungen anstrebt, die in der Mitte zwischen Gutheissung und Abweisung liegen. Die *Abweisungen* belaufen sich auf 31 % (1996: 32 %). Diese Verhältnisse entsprechen den Erfahrungen, die weltweit auch andere Ombudsstellen machen. Zur Ermittlung dieser «Erledigungsbilanz» werden jeweils die Vorstellungen und Standpunkte der Beschwerdeführenden mit dem im betreffenden Geschäft vom Ombudsmann erzielten Ergebnis verglichen. Davon zu unterscheiden ist die «Erfolgsbilanz» des Ombudsmannes selbst, die sich daraus ergibt, wie weit sich die Verwaltung seinen Empfehlungen angeschlossen hat, und die seit Jahren erfreulicherweise bei annähernd hundert Prozent liegt.

Abklärungen

Der Abklärungsaufwand der im Jahre 1997 erledigten Geschäfte hat bei den schriftlich eingeholten Auskünften und den Augenscheinen leicht zugenommen, während die Zahl der mündlichen Auskünfte (Besprechungen, telefonische Stellungnahmen, etc.) wieder etwas zurückgegangen ist.



Insgesamt wurden dem Ombudsmann 170 schriftliche Berichte erstattet. Die Zahl der mündlichen Auskünfte belief sich auf 364. In 15 Fällen nahm der Ombudsmann Besichtigungen vor, um sich vom Problem an Ort und Stelle ein Bild zu machen. Als besonders aufwendig erwiesen sich erneut die

Abklärungen und Vermittlungsbemühungen in verwaltungsinternen Personalgeschäften.

Bearbeitungsdauer

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

Die aus so strukturierten Verfahren resultierende durchschnittliche Bearbeitungsdauer konnte im Jahre 1993 erstmals auf unter 100 Tage gesenkt werden. Im Jahre 1997 konnte sie erneut beträchtlich unter dieser Marke gehalten werden: 63 Tage (1996: 62 Tage).

Erledigungsart

Von den insgesamt 416 Erledigungen erfolgten 206 (49,5%) durch Erstattung eines Schlussberichtes, 210 (50,5%) nach mehr oder weniger aufwendiger Vermittlungsarbeit durch entsprechende Aktennotiz im Protokoll.

4. Anfragen

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

Im Jahre 1997 haben derartige Anfragen beim Ombudsmann die Rekordzahl von 726 erreicht. Das sind 154 mehr als im Jahre 1996 (572 Anfragen) und gar 277 mehr als im Jahre 1995 (449 Anfragen). Dabei ist speziell darauf hinzuweisen, dass gut ein Drittel (36.2 %) all dieser Anfragen in den Zuständigkeitsbereich des Ombudsmannes gefallen ist.

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

Anfragen		
im Zuständigkeitsbereich des Ombudsmannes	ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Ombudsmannes	Anzahl
aus allen Bereichen der Stadtverwaltung		263
	Gerichtssache	14
	laufendes Rechtsmittelverfahren	29
	privates Arbeitsvertragsrecht	34
	nicht-städtische Ausländerfragen	4
	privatrechtliche Konsumentenfragen	82
	nicht-städtische Krankenkassenprobleme	23
	privates Mietvertragsrecht	23
	nicht-städtische Patientenfragen	61
	übrige privatrechtliche Probleme	28
	Privatversicherung	22
	nicht-städtische Sozialversicherung	20
	kantonale Steuerangelegenheiten	9
	übrige	114
	<i>Summe:</i>	463
<i>Total:</i>		726

V. Problemschwerpunkte des Jahres 1997

Nach den langjährigen Erfahrungen nicht nur der schweizerischen, sondern auch der anderen europäischen Ombudsstellen bilden Beschwerden aus den Bereichen Steuern, Polizei und Soziales regelmässig statistische Schwerpunkte in den Geschäftslisten. Die unbefriedigende Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, die angespannte Situation der öffentlichen und zahlreicher privater Haushalte und die politisch-gestalterischen und legislatorischen Reaktionen zu ihrer Sanierung haben aber innerhalb dieser Bereiche zu Akzentverschiebungen geführt, welche Herrn und Frau Zürcher von einzelnen Problemen entlasteten, um sie mit anderen verstärkt oder zusätzlich zu belasten.

- Steuerausstände und der Steuerbezug durch Betreibung drücken vielen Pflichtigen stärker auf die Atemwege als die rechnerische Richtigkeit ihrer Steuern; Steuerstundung, die Bewilligung von Ratenzahlungen oder Gewährung von (Teil-)Erlassen sind demnach heute die dominanten Anliegen;

- das Streben nach Höhereinreihung des Amtes und nach Beförderung tritt zunehmend hinter die Sorge um die Erhaltung des städtischen Arbeitsplatzes zurück; Besitzstandswahrung und Erhaltung des Beschäftigungsumfangs sind die Hauptanliegen der Bediensteten geworden, Versetzungen, ja selbst Rückversetzungen werden hingenommen, um einer drohenden Entlassung zu entgehen;
- die noch zu Beginn der neunziger Jahre recht häufig gewesenen Beschwerden über diskriminatorisch empfundene Nichtberücksichtigungen von Wohnungsbewerbenden durch die städtischen Vermietungsinstanzen sind, nicht zuletzt wohl auch infolge der Entlastung auf dem Wohnungsmarkt, zunehmend Beschwerden über unzulängliches Konfliktmanagement der Verwaltung bei Streitigkeiten unter Mietern in städtischen Liegenschaften und Gesuchen von Sozialhilfeempfängern um Sukkurs bei der Suche nach einer mit solch beschränkten Mitteln zahlbaren Unterkunft gewichen;
- Beschwerden über fehlende, nicht erhältliche oder unzulängliche städtische Dienstleistungen sind schon seit geraumer Zeit durch solche über unverhältnismässig stark angehobene oder unangemessen hohe Gebühren und Beiträge für solche Leistungen weitgehend verdrängt worden. Die Stadtverwaltung ist offenbar, könnte man daraus folgern, eine zwar fähige, aber leider eine teure, wenngleich im Verhältnis zu anderen Gemeinden und privaten Anbietern keineswegs stets teurere Leistungserbringerin;
- Ähnliches gilt für Polizeimassnahmen: Fast ebenso häufig wie Beschwerden über verweigerte Bewilligungen (zur Benützung öffentlichen Grundes, zum Parkieren in Blauen Zonen etc.) und über die Ahndung von Verkehrsregelverletzungen sind solche über die Höhe der dafür zu entrichtenden Gebühren bzw. zu bezahlenden Bussen geworden. Die Reaktion von Verkehrssündern auf Bussenzettel lautet denn auch häufig: Strafe muss sein, aber keine drakonische;
- Finanzielle Hilfe, namentlich in Form von Zusatzleistungen zu AHV/IV, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfeleistungen, sind zur Existenzsicherung einer wachsenden Zahl von Bewohnerinnen und Bewohner unentbehrlich und werden von den zuständigen Instanzen im Rahmen des gesetzlich und nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Möglichen auch geleistet. Schwerer fallen häufig die Einsichten, dass solche Leistungen nicht ohne Aufschlüsse der Ansprechenden über ihre finanziellen Verhältnisse und oft auch nicht ohne flankierende Massnahmen zur Sicherung einer zweckgerichteten Verwendung und in keinem Fall als Füllhorn zur

Deckung jedweden Wunschbedarfs ausgeschüttet werden können, und dass über den amtlichen Geldverkehr gegenüber den Leistungsempfängern hinreichend Rechenschaft abzulegen ist.

Die Schwerpunktbildung in der Aktivität der Ombudsstelle während des Jahres 1997 erzeugte Verlegenheit, hätte sie in erster Linie das Bedürfnis der Berichtsadressaten nach Abwechslung und Originalität zu befriedigen. Sie fiel aber leicht, wenn man sich im Bemühen, soziale Problemindikatoren aufzuzeigen, die Problembereiche vergegenwärtigte, an denen sich Beschwerdefälle nicht nur in grösserer Zahl, sondern auch von grundsätzlicher Bedeutung kristallisierten. Es sind dies nämlich, wenn man von den der Vergangenheit angehörenden Turbulenzen um das Punktesystem für Pflegezuschläge in den Altersheimen absieht (vgl. Ziff. VI/2 hienach), die letztjährigen geblieben, einerseits die durch die Sparanstrengungen der öffentlichen Hände und die schrittweise Umgestaltung des Personalrechts erzeugte

- Bewegung und Unrast im städtischen Dienst

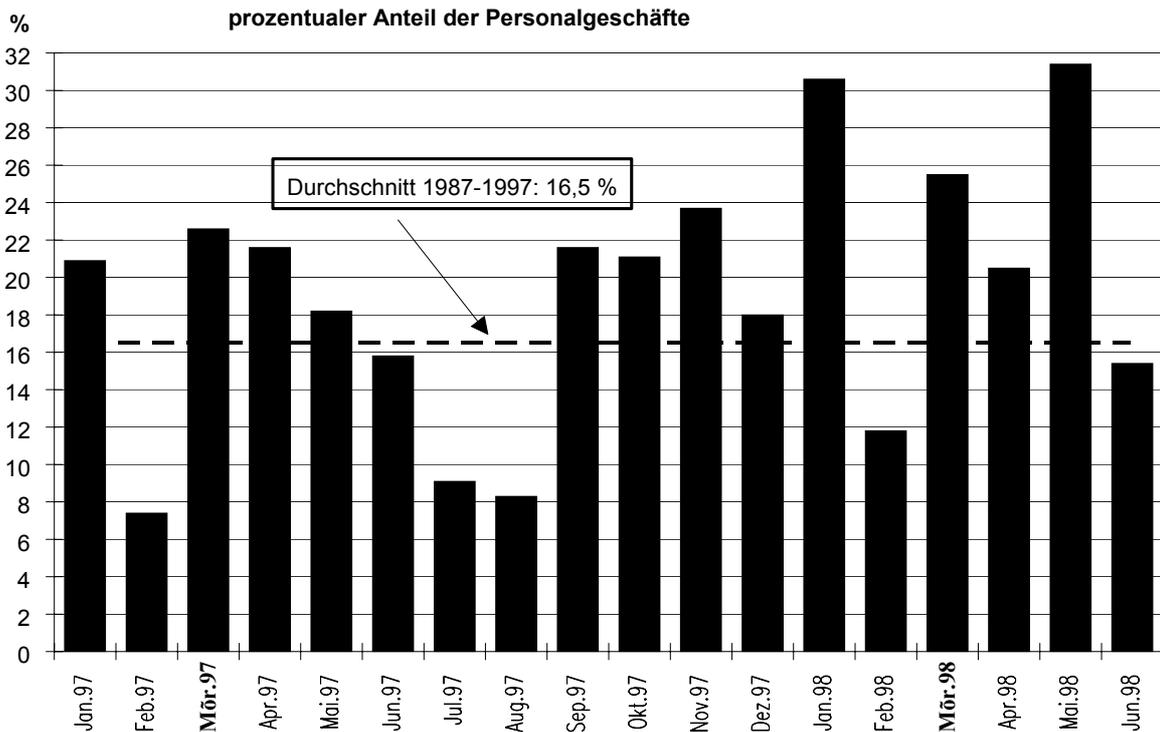
und andererseits die unbewältigte Problematik zeitgerechter Anspruchsbefriedigung bei der

- Krankenkassen-Prämienverbilligung.

1. Wachsende Unrast im städtischen Dienst

War der Anteil der Personalgeschäfte am gesamten Geschäftsvolumen übers Jahr berechnet gegenüber dem Vorjahr nicht nur nicht weiter angestiegen, sondern gar leicht rückläufig (Ziff. IV/2), so mahnen aber die jüngsten Monatsstatistiken zur Vorsicht und liessen den Schluss voreilig erscheinen, das vor Jahresfrist im Jahre 1996 festgestellte «Wetterleuchten im städtischen Dienst» sei bereits am Verglühen und weiche langsam wieder der früheren Serenität. Der Anteil verwaltungsinterner Geschäfte beträgt im ersten Halbjahr 1998 im Durchschnitt 23.0 %!

Wohl nicht ganz zufällig im September letzten Jahres, als Verwaltung und Öffentlichkeit aus dem Bericht des Ombudsmannes und aus der Medienberichterstattung darüber und über die Befassung der gemeinderätlichen Geschäftsprüfungskommission mit diesem Thema über eine wachsende Unrast und Mobbing in der Stadtverwaltung erfahren haben, schnellte die Quote der Personalgeschäfte deutlich über die 10-Jahres-Durchschnittsmarke von 16.5 % hinaus:



Die Ursache für diesen übrigens auch von den Amtskollegen des Berichtserstatters diagnostizierten Anstieg kann aber wohl kaum allein in medial wachgerütteltem Problembewusstsein der Bediensteten liegen. Vielmehr dürfte er in erster Linie auf die durch die leere Stadtkasse und die zu ihrer Gesundung verfügbaren Kreditrestriktionen und Sparzwänge und die durch die Arbeitsmarktlage erzeugte grössere Bereitschaft bei den Personalverantwortlichen zurückzuführen sein, die im Personalrecht der neunziger Jahre schlummernden Möglichkeiten eines stärker kosten- und arbeitsmarktbewussten sowie aufgaben- und leistungsorientierten Personalmanagements und flexibleren Personaleinsatzes verstärkt zu nutzen: Durch grössere Zurückhaltung beim Eingehen von Arbeitsverhältnissen auf Amtsdauer und vermehrte Begründung von voll- und teilzeitlichen Angestelltenverhältnissen mit normaler Kündigungsmöglichkeit und von befristeten Arbeitsverhältnissen, ferner durch ungehemmteren Gebrauch der Versetzungs- und der Kündigungsmöglichkeit und schliesslich durch vermehrte Nutzung der Möglichkeit, Bedienstete vorzeitig in den Ruhestand zu versetzen. Wenn es auch noch verfrüht wäre, aus den im Gange befindlichen Umwälzungen im städtischen Dienst bereits Bilanz zu ziehen, lassen sich doch zumindest folgende Feststellungen machen:

- In Städten, Gemeinden und Kantonen, welche das herkömmliche Beamtenrecht durch ein neuzeitliches, flexibleres Personalrecht ersetzt haben, zeigt sich vereinzelt schon, dass die daraus erhofften Einsparungen - die Erwartungen gingen auf ein Sparpotential von 5 bis 10 % der Lohnsumme,

was angesichts der Bedeutung der Gehälter für die Staatsausgaben ein beachtlicher Beitrag an die Sanierung der öffentlichen Haushalte bedeutete - nicht zu erreichen sind. Die Stadt Zürich mit ihrem Personalrecht von 1993 dürfte da, selbst wenn sie die Arbeitsverhältnisse auf Amtsdauer im Sinne der Motion *Fritz / Badertscher* aus dem Repertoire der Beschäftigungsarten noch verabschieden sollte, keine Ausnahme machen. Das kann zumindest staats- und verwaltungsrechtlich versierte Beobachter der Umgestaltungen auch nicht überraschen, denn Gemeinwesen bleiben eben Gemeinwesen und als solche an die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden, zu welchen Arten der Anstellung ihres Personals sie auch immer Zuflucht nehmen. Sie können sich durch Umgestaltungen der Arbeitsverhältnisse namentlich der Prinzipien von Treu und Glauben, der Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit und der Verbote von Willkür, Diskrimination und Missbrauch nicht wie einer alten Haut entledigen. Diese Bindungen stehen zwar Änderungen oder Auflösungen von Arbeitsverhältnissen infolge von Reorganisationen oder Kreditrestriktionen nicht partout entgegen, kommen aber die Gemeinwesen durch «Stossdämpfungsmassnahmen» wie Abgangsentschädigungen, befristete Besitzstandsgarantien und Überbrückungszuschüsse oftmals relativ teuer zu stehen.

- Mit Blick auf die die Personalgeschäftsentwicklung noch umgebende Unsicherheit sind Gemeinderat und Stadtrat zweifellos richtig beraten, es einstweilen bei der von der Geschäftsprüfungskommission aufgrund des Klärschlamm-PUK-Berichts geforderten - im April dieses Jahres erfolgten - umfassenden Orientierung des städtischen Personals über die bestehenden Beratungs- und Konfliktbehandlungsstellen bewenden zu lassen und mit weiteren Institutionalisierungen wie namentlich für die Mobbing-Beratung vorderhand zuzuwarten.
- Die bestehenden Stellen, insbesondere die Personalberatungsstelle des Personalamts, die Fachstelle für Frauenfragen, die kantonale Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz und der Beauftragte in Beschwerdesachen, müssen dann aber von den Bediensteten auch ohne Behinderung und Furcht vor Repressalien seitens ihrer Vorgesetzten um Hilfe und Vermittlung angegangen werden können, wenn sie zur Überzeugung gelangen, ihre Probleme liessen sich «hausintern», im direkten Kontakt mit den Vorgesetzten, nicht mehr aus der Welt schaffen. In letzter Zeit hatte der Berichterstatter verschiedentlich Grund zur Annahme, dieses längst erfüllt geglaubte Postulat sei in der Verwaltung, zumal im Zusammenhang mit Personalkonflikten, doch noch nicht oder nicht mehr allgegenwärtig. Es sei daher an dieser Stelle nochmals nachdrücklich in Erinnerung gerufen.

2. Verbilligung der Krankenversicherungsprämien - fortdauerndes Ringen mit einer «scharfkantigen» Regelung

Die im letzten Jahresbericht (S. 25) ausgedrückte Hoffnung, die regierungsrätliche Verordnung vom 6. Dezember 1995 zur Einführung des neuen Krankenversicherungsgesetzes mit ihrer für die Destinatäre der Prämienverbilligung - Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen - oftmals ausgesprochen harten Stichtagsregelung werde bald einmal durch ein Einführungsgesetz ersetzt, das eine zeitgerechtere Anspruchsbefriedigung ermögliche, hat sich im Berichtsjahr nicht erfüllt. Mitte 1997 erteilte den Berichtersteller gar die Nachricht, so wie sich die Dinge an der kantonalen Krankenversicherungs-Gesetzgebungsfront in jenem Zeitpunkt präsentierten, sei nicht nur keine Verbesserung, sondern gar eine Verschlechterung des Verbilligungssystems in dem Sinne in Sicht, dass der Stadt Zürich künftig wie den übrigen Gemeinden jährlich nur noch ein Stichtag zur Prüfung der Verbilligungsberechtigung zustünde; die dem Ombudsmann von der kantonalen Gesundheitsdirektion Mitte 1996 noch in Aussicht gestellte Flexibilisierung des Systems könnte sich als Illusion erweisen. Im Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts liessen aber Pressemeldungen über Empfehlungen der schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz an Bund, Kantone und Krankenversicherer zur Verbesserung des Verbilligungssystems, über eine Petition des Konkordates der Schweizerischen Krankenversicherer und der Schweizerischen Patienten-Organisation «für einen gesamtschweizerisch gerechten Zugang zur Verbilligung der Krankenkassenprämien» und über die Verabschiedung einer wider ersten Befürchtungen nun doch anspruchsgerechteren Gesetzesvorlage durch den Regierungsrat ans Parlament neue Hoffnung auf eine speditivere Hilfe bei erheblichen und längerdauernden Verschlechterungen der wirtschaftlichen Verhältnisse von Versicherten aufkeimen.

Von solchen Wechselbädern unberührt, hatten Gesundheitsdienste und Ombudsmann aber 1997 wie schon im Vorjahr ihren ganzen Scharfsinn darauf zu verwenden, der Stichtagsregelung gemäss regierungsrätlicher Einführungsverordnung durch minutiöse Sachverhaltsabklärungen und überlegten Einsatz des gesamten ausgefeilten Rechtsanwendungsinstrumentariums wenigstens die spitzesten, für die Verbilligungsberechtigten schmerzhaftesten Stacheln zu nehmen. Dies ist wiederum im einen oder anderen Fall gelungen, vermag aber der ernüchternden Feststellung der Gesundheitsdienste in einem solchen Fall nicht Abbruch zu tun, es werde in der Praxis sicherlich nur ganz wenige Fälle geben, in denen die faktischen - und, könnte man beifügen, die rechtlichen - Gegebenheiten ein solches (sc. günstiges) Ergebnis zulassen. Die Gesundheitsdienste stellten dabei richtigerweise in Rechnung, dass sie als rechtsanwendende Instanz an den klaren und unmissverständlichen Wortlaut der regierungsrätlichen Stichtagsregelung

gebunden sind, soweit diese Anspruch darauf erhebt, die sich in der Praxis stellenden Fragen lückenlos zu beantworten, und dass sie vom Wortlaut nur abweichen dürften, wenn sich die wörtliche Auslegung an verfassungsrechtlichen Garantien oder an der bundesrechtlichen Regelung der Prämienverbilligung stiesse (verfassungs- bzw. bundesrechtskonforme Auslegung) oder wenn triftige Gründe dafür vorlägen, dass der Wortlaut den wahren Sinn der Bestimmung schlechterdings nicht wiederzugeben vermöchte - Voraussetzungen, die bei allem Unbehagen über die Starrheit der Stichtagsregelung denn doch nicht ohne weiteres als gegeben betrachtet werden können. Den im letzten Jahresbericht an den kantonalen Gesetzgeber gerichteten Appell, die verordnungsrechtliche Stichtagsregelung durch ein flexibleres, an Änderungen der finanziellen Situation der Versicherten rascher anpassbares Verbilligungssystem zu ersetzen, möchte der Berichterstatter daher unter Hinweis auf die erwähnten Empfehlungen der Sanitätsdirektoren aufrechterhalten.

VI. Rückblende auf frühere Berichte

1. *Entsorgung der Entsorgungsgebühren*

Im Bericht über das Jahr 1991 plädierte der Ombudsmann für eine rasche «Entsorgung» der damaligen, wenig verursachergerechten, übergangsrechtlichen Entsorgungsgebühren, und kaum hatten die «Züri-Säcke» Herrn und Frau Zürchers Entsorgungsgewohnheiten revolutioniert, drückte ihn, wie er im Bericht über das Jahr 1994 (S. 19 und 28 ff.) zum Ausdruck brachte, der Schuh beim pönalen Charakter der vom AWZ erhobenen Gebühren für die Entsorgung ohne Züri-Sack. Das Gemeinwesen fordere hier, gab er zu bedenken, eine Geldleistung mit Strafcharakter in einem Administrativverfahren ein, das den Leistungspflichtigen nicht die dem Strafprozess eigenen, rechtsstaatlich gebotenen Verfahrensgarantien biete.

Im vergangenen Jahr ist nun das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement diesem rechtsstaatlichen Makel der Sackkontrollgebühr in Absprache mit Polizeirichteramt und Statthalteramt mit einer Verfahrensänderung auf interessante Weise zu Leibe gerückt. Dem unbestreitbaren Strafcharakter dieser Gebühr gedenke es, liess es den Ombudsmann wissen, künftig derweise Rechnung zu tragen, dass es die Gebühr im Bestreitungsfall zur Strafe mutieren lasse, indem es den Verwaltungsweg nach erfolgloser Mahnung für die Gebührenrechnung statt in ein Zwangsvollstreckungsverfahren durch Verzeigung an den Statthalter in ein Strafjustizverfahren einmünden lasse. Dafür seien die Rechtsgrundlagen zweifelsfrei vorhanden. Wenn man von der Verzeigungsmöglichkeit aber erst subsidiär, das heisst nach

fehlgeschlagenem Administrativ(gebühren)verfahren Gebrauch machen werde, so aus Gründen der Verhältnismässigkeit; eine statthalteramtliche Busse (samt Spruchgebühren) komme den Kehrrechtsünder bedeutend teurer zu stehen als die AWZ-(Straf-)Gebühr von normalerweise Fr. 100.--

Eine solche in der herkömmlichen Rechtsdogmatik nicht leicht unterzubringende Hybrid-Konstruktion trägt, man mag es drehen und wenden wie man will, der paradoxen Situation Rechnung, dass rechtsstaatliche Rücksichten (Verhältnismässigkeit der Sanktionierung) mit rechtsstaatlichen Unzulänglichkeiten (administrativ statt gerichtlich eingeleitete Pönalisierungen, Defizite an Verfahrensgarantien) erlangt werden; rechtsstaatlich minderwertige, aber für die Betroffenen günstigere Administrativverfahren, wie sie etwa mit den Zusatzgebühren und den Ordnungsbussen auch bei den VBZ bzw. der Stadtpolizei im Schwange sind, schieben sich vor rechtsstaatlich höherwertige, aber in ihren Folgen für den Verurteilungsfall ungleich einschneidendere Strafjustizverfahren. Eine kompliziert anmutende, aber mit einem Zuwachs an rechtsstaatlicher Statur verbundene und daher begrüssenswerte Verfahrensänderung.

2. Von BAK zu BESA: Übergang zu einem neuen System der Pflegezuschläge in den städtischen Altersheimen

Das 1996 in den städtischen Altersheimen zur Ermittlung des individuellen Pflegebedarfs von Bewohnerinnen und Bewohnern eingeführte BAK- (Bewohner-Arbeit-Kosten-)Punktesystem, das seinerzeit zu einer engagierten öffentlichen Diskussion, zu zahlreichen Beschwerden von Direktbetroffenen und in deren Folge zu Beanstandungen und Verbesserungsvorschlägen des Ombudsmannes Anlass gegeben hatte (vgl. Jahresbericht 1996, S. 23/24 und 28ff.), ist auf den 1. Juli 1997 vom sogenannten BESA- (Bewohner Einstufungs- und Abrechnungs-)System abgelöst worden. Dieses und seine Handhabung in den städtischen Altersheimen tragen just den vom Ombudsmann diagnostizierten Schwachstellen des alten Systems und seinen Verbesserungsvorschlägen Rechnung:

- Bessere Abstimmung von Pflegeleistungen und Grundangebot;
- feinere Abstufung der Zuschlagsgruppen und
- sorgsamere (kommunikatorische und edukative) Einführung des Systems bei Altersheimbediensteten, Pensionärinnen und Pensionären und deren Angehörigen.

Diese Korrekturen haben das Pflegezuschlagssystem nach ihrer Bekanntgabe durch das Gesundheits- und Umweltsdepartement rasch und nachhaltig aus den Medienschlagzeilen und der Geschäftsliste des Ombudsmannes

verschwinden lassen. Und wenn ihm selbst von einem Vertreter jener politischen Partei, die gegen das «BAK-Strafpunktesystem» seinerzeit größtes Geschütz aufgefahren hatte, attestiert werden musste, ein gerechtes System zu sein, durfte der Direktor des Amtes für Altersheime dafür wohl befugtermassen in Anspruch nehmen, es sei heute wohl allgemein akzeptiert.

Besonderer Teil

Beispiele von Anliegen und Beschwerden

Nachdem anlässlich der Behandlung des letztjährigen Jahresberichts im Schoss der Geschäftsprüfungskommission zur nicht geringen Überraschung des Ombudsmannes die Frage nach der Notwendigkeit einer Einzelfall-Berichterstattung nebst den im Allgemeinen Teil üblich gewordenen Schwerpunkt-, Querschnitt- und Grundsatzproblemanalysen aufgeworfen worden war, und weil sich die europäischen Ombudsleute an einem im Oktober 1998 auf Malta stattfindenden Meeting selbstkritisch mit ihrer Berichterstattung auseinandersetzen werden, ist es vielleicht nicht unnützlich, sich (wieder) einmal den aus der jahrzehntelangen, weltweiten Berichtspraxis der Ombudsleute herausgewachsenen «acquis communautaire» zu vergegenwärtigen. Denn was über lange Zeit in vielen Ländern als berichtenswert oder gar berichtsnotwendig erachtet wird, trägt doch etwas wie einen Stempel für das Essentielle und Unverzichtbare ombudsmännischer Berichterstattung. Und zu diesem Kernbestand scheinen nun die «Cases of particular interest» neben «Statistical data regarding complaints and investigations» und «General remarks about the quality of administration» (in diesem Sinne die Aufzählung im «Questionnaire» des maltesischen Ombudsmannes für ein rechtsvergleichendes Kongressdokument) unzweifelhaft zu gehören. Zurückzuführen ist dies auf die Erkenntnis, dass die Berichte nicht nur Mittel zur Rechenschaftsablage der Ombudsstellen vor dem Parlament sind, sondern auch Instrumente zur Auslösung und Anleitung parlamentarischer und gouvernementaler Verwaltungskontrollvorgänge, zur Orientierung der Verwaltung, zur Fermentierung der rechtswissenschaftlichen Lehre und Forschung und nicht zuletzt zur Information von und Kontrolle durch Medien und Öffentlichkeit. Dieser Funktionen- und Funktionsträgervielfalt vermöchte eine auf abstrakte Vollzugsproblemindikationen und -analysen beschränkte Berichterstattung nicht zu genügen. Durch die Fallbeispiele bekommt überdies das oft genug und nicht immer zu Unrecht als unangreifbarer Output einer entfesselten, seelenlosen Maschine empfundene Verwaltungshandeln fassbare Konturen und menschliche Züge und, why not, hie und da auch einmal Unterhaltungswert. Aus diesen Gründen soll die Arbeitsweise und Wirksamkeit der Ombudsstelle im folgenden erneut in der gewohnten Weise durch Berichte über und jeweils

rasterunterlegte Auszüge

aus ausgewählten Fallbeispielen veranschaulicht werden.

I. Städtische Arbeitsverhältnisse, Arbeitsmarkt

Auch im Wissen um die Schwierigkeiten der von einem Arbeitsplatzverlust bedrohten Bediensteten, kurzfristig eine neue Beschäftigung zu finden, und um die triste Perspektive, sie gegebenenfalls der Arbeitslosenversicherung anheim fallen lassen zu müssen, kann der Ombudsmann städtische Arbeitsplätze nicht à tout prix und in allen Fällen erhalten. Kreditrestriktionen, Reorganisationen, die Einstellung oder Redimensionierung öffentlicher Aufgaben und last but not least individuelles Unvermögen, dem Anforderungsprofil des Arbeitsplatzes zu entsprechen, können zu Entlassungen führen, denen der Ombudsmann grundsätzlich nichts anhaben kann. Er erachtet es auch als legitim, dass die Verwaltung in einer Zeit des Arbeitsnachfrageüberhangs die Anforderungen an das Bestehen einer Probezeit bei neu eingestellten Bediensteten höher setzt als noch zur Zeit des Arbeitskräftemangels. Immerhin kann er in Fällen des Misslingens von Erwerb und Erhaltung eines Arbeitsplatzes darauf hinwirken, dass den Betroffenen wenn möglich durch Versetzung eine Weiterbeschäftigung angeboten und widrigenfalls wenigstens ein rechtlich unangreifbarer und fairer Abgang zuteil wird.

1. Kündigung eines Probendienstverhältnisses; Zuständigkeit, Kündigungsfrist und Kündigungstermin

Sachverhalt

Der aufgrund eines Praktikumsvertrags seit Mitte September 1997 in städtischen Diensten stehenden Frau U. ist das Arbeitsverhältnis wegen ungenügenden Engagements und unzureichender Leistungen am 30. Oktober auf den 5. November 1997 gekündigt worden. Sie bittet den Ombudsmann, bei ihrer Verwaltungsabteilung auf eine Rücknahme der Kündigung hinzuwirken, da diese ihres Erachtens ungerechtfertigt und in Verletzung der personalrechtlichen Frist- und Terminbestimmungen ergangen, wenn nicht wegen Unterzeichnung durch einen unzuständigen Bediensteten gar ungültig sei.

Abklärungen

Der Ombudsmann prüft das Vorgefallene anhand der eingereichten Unterlagen, insbesondere des Praktikumsvertrags, bespricht sich bezüglich der geltend gemachten Formfehler der Kündigung mit dem Personalamt, konfrontiert die kündigende Verwaltungsabteilung anschliessend mit seinem vorläufigen Befund und erstattet Frau U. schliesslich folgenden Bericht:

Aufgrund eines sogenannten Praktikumsvertrags sind Sie mit der Dienst-
abteilung X. auf den 15. September 1997 zunächst ein *Probendienstverhältnis*
eingegangen (Ziff.7 des Vertrages). Mit der Begründung, Ihre Leistungen
seien noch ungenügend, «beschloss» Ihre direkte Vorgesetzte am 9. Oktober
1997, die Probezeit zu verlängern (Schreiben von Frau M. vom 27. Oktober
1997 an die Geschäftsleitung). Ob auch die Dienstabteilung daraufhin die
Probezeit verlängert hat, geht aus den mir von Ihnen eingereichten Unterlagen
nicht hervor. Am 27. Oktober 1997 beantragte Ihre Vorgesetzte die Kündigung
Ihres Dienstverhältnisses.

Die *Probezeit* dient der Eignungsabklärung einer Stellenanwärterin. Beim
Probe-Dienstverhältnis handelt es sich rechtlich gesehen um *das loseste aller
Dienstverhältnisse*. Es dient dazu, die Eignung einer Stellenanwärterin für die
vorgesehene Stelle bezüglich Arbeitsleistungen, Fähigkeit zur Zu-
sammenarbeit und anderer Eigenschaften im Rahmen der praktischen, täg-
lichen Arbeit zu prüfen. Bei der Beurteilung der Arbeitsleistungen einer
Stellenanwärterin stehen je nach Art der Aufgabe Arbeitsqualität, Zuver-
lässigkeit, Fleiss, Effizienz, Können, Selbständigkeit usw. im Vordergrund. Das
Probe-Dienstverhältnis soll der Verwaltung Gelegenheit geben abzuklären, ob
ihr mit der vorgesehenen Stellenbesetzung für die konkreten Aufgaben unter
den gegebenen Umständen gedient sei. Das hängt nicht nur von den Arbeits-
leistungen ab, sondern auch davon, ob die persönlichen Einstellungen von
Arbeitgeber und Arbeitnehmer übereinstimmen. Aus diesen Gründen dürfen
Probe-Dienstverhältnisse im Unterschied zu den festen Dienstverhältnissen
verhältnismässig leicht wieder aufgelöst werden. Der Sinn der Probe-
Dienstverhältnisse besteht ja gerade darin, die Parteien nicht sofort fest zu
binden. Wenn der Arbeitgeber im Laufe der Probezeit zur Überzeugung
gelangt, der Arbeitnehmer sei für die vorgesehene Stelle ungeeignet, muss es
ihm möglich sein, das Arbeitsverhältnis ohne grösseren verfahrensrechtlichen
Aufwand wieder aufzulösen. Dasselbe gilt umgekehrt für den Arbeitnehmer,
der den Eindruck gewinnt, die gewählte Stelle sei für ihn doch nicht die
richtige. Gewiss darf auch eine Kündigung des Probe-Dienstverhältnisses
nicht willkürlich, sondern nur aus sachlichen Gründen ausgesprochen werden
(vgl. E.M. Jud, Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach
schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus
nichtdisziplinarischen Gründen, Diss. St. Gallen 1975, S. 168 - 174). An diese
Gründe dürfen jedoch keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Bei
der Beendigung von *Probe-Dienstverhältnissen* ist daher eine Intervention des
Ombudsmannes nur ausnahmsweise, in krassen, *willkürlichen* Fällen denkbar.

Bei dieser Rechtslage habe ich angesichts der vorliegenden Umstände keine
Möglichkeit gesehen, die Auflösung des Praktikumsvertrages von Ihnen
abzuwenden.

Hingegen schien mir die fragliche Kündigung vom 30. Oktober 1997 in *formeller* Hinsicht nicht korrekt zu sein. Sie ist nicht vom Dienstchef, sondern von einem Fachbereichsleiter unterzeichnet (Frage der Kündigungs-Zuständigkeit), und der Kündigungstermin vom 5. November 1997 befindet sich nicht am Ende, sondern in der Mitte der Woche (Frage des Kündigungs-Termins). Ich ersuchte daher den Dienstchef mit Fax vom 5. November 1997, die Kündigung unter diesen *formellen* Aspekten zu überprüfen.

In seiner gestern eingetroffenen Stellungnahme hat nun der Dienstchef eingeräumt, bei der fraglichen Kündigung seien dem Amt tatsächlich formelle Fehler unterlaufen. Dem Schreiben lag die Kopie einer Ihnen direkt zugestellten korrigierten und vom Dienstchef selbst unterzeichneten Kündigung vom 6. November 1997 bei. Daraus kann der Rückschluss gezogen werden, dass es bezüglich der Probezeitverlängerung bei der Absicht geblieben ist, wird doch nun neu die nach Ablauf der Probezeit geltende vertragliche Kündigungsfrist von einem Monat mit Kündigungstermin am Ende eines Kalendermonats eingehalten.

Als Ergebnis meiner Intervention endet somit Ihr Dienstverhältnis nicht bereits am 5. November 1997, sondern - aus formellen Gründen - erst am 31. Dezember 1997.

2. *Wer rastet, der rostet - nicht nur im Sport, sondern auch am Arbeitsplatz*

Sachverhalt

Frau E., seit 1991 als Krankenschwester in einem der Stadtspitäler tätig, stellt in der Sprechstunde des Ombudsmannes bekümmert fest, sie werde von ihren Vorgesetzten seit etwa zwei Jahren zunehmend und offensichtlich mit dem Ziel unter Druck gesetzt, sie loszuwerden. Weshalb sie zur persona non grata geworden sei, könne sie bloss vermuten, aber letztlich nicht begreifen. Geltend gemacht würden Einsatzplanungsschwierigkeiten im Winterhalbjahr aufgrund ihrer von skisportlichen Ambitionen geleiteten Einteilungswünsche und Probleme bei der Patientenbehandlung, welche ihr zu Unrecht als Fehler angelastet würden. Die eigentlichen Ursachen des Zerwürfnisses lägen aber wohl in einer zufolge personeller Wechsel unstimmig gewordenen Chemie und in wesensmässigen und charakterlichen Unverträglichkeiten zwischen ihr und ihren Vorgesetzten. Vermittelnden und klimaverbessernden Einflussnahmen von Pflegedienstleiterin und Personalchef sei leider nachhaltiger Erfolg versagt geblieben, ebenso ihren bisherigen Versuchen, in einer anderen Abteilung des Spitals eine äquivalente Stelle zu finden.

Abklärungen

Da auch die von Frau E. ebenfalls um Hilfe angegangenen Zentralen Personaldienste des Personalamts nicht ausschliessen, dass hier nebst den ausgesprochenen noch andere und vielleicht wichtigere unausgesprochene Gründe das Arbeitsverhältnis destabilisiert haben, bittet der Ombudsmann die Spitaldirektion, sich der Angelegenheit klärend anzunehmen und ihm auf verschiedene Fragen Aufschlüsse zu erteilen. Er gibt der Direktion dabei folgendes zu bedenken:

Die Schilderung der Ereignisse und Abläufe rund um ihr Dienstverhältnis durch Frau E. hinterlässt bei Aussenstehenden zwiespältige Gefühle. Zwar mag an Schwierigkeiten, die individuellen Arbeitseinsatzpräferenzen dieser Bediensteten mit den spitalbetrieblichen Bedürfnissen in Einklang zu bringen, tatsächlich etwas sein, wobei sich solche in einem grossen Betrieb kaum zu einem «Spaltpilz» auswachsen sollten. Was ist aber von den Vorhaltungen ihrer Vorgesetzten bezüglich ihrer Pflegearbeit vor dem Hintergrund ihrer rund fünfjährigen klaglosen und mit drei Beförderungen honorierten Dienstleistungen zu halten? Sollten die Tugenden dieser Bediensteten in letzter Zeit plötzlich einer zunehmenden Nonchalance gewichen sein? Die Sorge, man sei hier einer vielseitig interessierten und deshalb möglicherweise nicht immer problemlos einsetzbaren, bezüglich ihrer sportlichen Ambitionen vielleicht auch nicht ohne weiteres ins herkömmliche Berufsbild einer Krankenschwester passenden, aber gewinnenden und lebensfrohen Bediensteten überdrüssig geworden und wolle sie aus nicht nur sachlichen Gründen über die Klinge springen lassen, werde ich nicht recht los. Wurzeln aber die Probleme dieses Arbeitsverhältnisses in menschlich-allzumenschlichen Faktoren, so wäre mit einer personellen Rochade wohl allen, nicht zuletzt auch dem Personalrecht, besser gedient als mit einer schwerlich zu rechtfertigenden Auflösung dieses Arbeitsverhältnisses.

In ausführlichen und mit den Personalakten gut dokumentierten Stellungnahmen gelangen Spitaldirektion und Personalabteilung aufgrund ihrer Abklärungen zu einer eher ungünstigen Beurteilung der Entwicklungsperspektiven dieses Arbeitsverhältnisses. Es werde einerseits von Differenzen in der Zusammenarbeit und andererseits und schwererwiegend von fachlichen Problemen bei der Behandlung von Patientinnen und Patienten (Fehlbehandlungen bzw. Beinah-Fehlbehandlungen, wenn auch ohne schädigende Folgen) überschattet, welche Zweifel nährten, ob diese Bedienstete den in den letzten Jahren stark gestiegenen Anforderungen im Pflegebereich noch gewachsen sei.

Dem Ombudsmann vermögen diese Feststellungen den auffallenden Knick in der Beschäftigungschronologie dieser Bediensteten - 5 ½ klaglose, 1 ½ beschwerliche Jahre - zu erklären, aber nicht mit der wünschbaren Ver-

lässlichkeit darzutun, weshalb er sich mit dem Personalchef eingehend über die Möglichkeit einer Versetzung der Bediensteten bespricht. Gestützt darauf teilt er Frau E. folgendes mit:

Die mir von Spitaldirektion und Personalabteilung bereitwillig und umfassend zugänglich gemachten Unterlagen und schriftlich und mündlich erteilten Auskünfte führen zur Annahme, Ihre Probleme am Arbeitsplatz liessen sich - so wenig wie in den meisten anderen Fällen - auf eine einzige Ursache zurückführen und die verschiedenen Kausalfaktoren, wie namentlich

- unaufhörlich gestiegene Anforderungen an Einsatz und Leistungsbereitschaft, Ausbildung und Fähigkeiten des Pflegepersonals,
- Wechsel bei Vorgesetzten und Kolleginnen,
- durch Alltagsroutine erzeugte Sorglosigkeit, Selbstüberschätzung, Kritikresistenz, vielleicht gar Nonchalance bei der Erfüllung der dienstlichen Pflichten,
- Stagnation in der beruflichen Weiterbildung und
- leistungs- und verhaltensbeeinflussende Änderungen in den persönlichen und familiären Verhältnissen

bildeten aufgrund ihrer Wechselwirkungen ein schwer durchdringliches und quantifizierbares Problemerzeugungskonglomerat. Immerhin kann der ausenstehende Beobachter nicht an der simplen Wahrheit vorbeisehen, dass selbst bloss Änderungen im Umfeld eines Arbeitsplatzes, werden sie von einem sich selbst genügenden und in sich selbst ruhenden Arbeitsplatzinhaber nicht wahrgenommen und responsiv verarbeitet, diesen zum erraticen Block werden lassen können, der sich seiner Umwelt zunehmend entfremdet und, weist er dann noch selbstgeschliffene scharfe Kanten wie arbeitseinsatzmässige Indisponibilitäten und Nachlässigkeiten bei der Aufgabenerfüllung auf, sich ihr schliesslich gar hindernd oder verletzend in den Weg stellt. Eine solch bedrängende Entwicklung scheint sich, den erwähnten Stellungnahmen von Spitaldirektion und Personalabteilung nach zu schliessen, bei Ihnen im Verlauf der vergangenen rund 18 Monate schon recht deutlich vollzogen zu haben. Bewusstwerdung und innere Einkehr Ihrerseits dürften unumgänglich sein, soll diese Entwicklung nicht fortschreiten und schliesslich zur Auflösung Ihres Arbeitsverhältnisses führen. Vielleicht ist es keine Vermessenheit, sich gerade in der heutigen Zeit J.W. Goethe's Weisheit in Erinnerung zu rufen:

Wer sich bewegt, berührt die Welt.
Wer ruht, den berührt die Welt.
Darum müssen wir immer wieder bereit sein,
zu berühren und berührt zu werden.

Das Spital ist nach den mir zugegangenen und mit Genugtuung aufgenommenen Informationen bereit, Ihnen im kommenden Jahr durch Versetzung

in eine andere Station - eine Versetzung in eine andere Klinik soll ausserhalb der betrieblichen Möglichkeiten liegen - nochmals eine Chance zu geben, in der Klinik wieder fester Tritt zu fassen und Anschluss an die betrieblichen Erfordernisse und pflegerischen Standards zu finden. Es wäre erfreulich, wenn Sie diese Chance zu nützen verständen.

Dazu sollte der Frau aber leider die Zeit nicht mehr zur Verfügung stehen. Einer ihm von der kantonalen Gesundheitsdirektion unter Berufung auf die Spitalliste 98 im Dezember 1997 auferlegten Forderung, auf Beginn des Jahres 1998 70 Spitalbetten abzubauen, vermochte sich der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements nicht mit Erfolg entgegenzusetzen, weshalb das Spital vor Weihnachten eine ganz und gar unweihnächtliche Übung mit überstürzten Bettenschliessungen, Personalversetzungen und leider auch Kündigungen, worunter jene von Frau E., durchziehen musste.

3. «Les jeux sont faits, rien ne va plus!»

Bedienstete, die eine verwaltungsseitige Kündigung ihres Arbeitsverhältnisses nicht akzeptieren können oder wollen, ziehen aus naheliegenden Gründen - sie können in der heutigen noch immer angespannten Arbeitsmarktlage nicht mit einem beschäftigungsunterbrochenen Wechsel an einen anderen Arbeitsplatz rechnen - oft mehrere, wenn nicht alle Register, um sich ihren bisherigen Arbeitsplatz zu erhalten. In solchen Situationen, wo sich der um Vermittlung angegangene Ombudsmann in Konkurrenz etwa mit einer um Kündigungsbeurteilung gebetenen Departementschefin, eventuell auch noch mit einem zur Wahrung der Arbeitnehmerinteressen mobilisierten Personalverbandsvertreter sieht, ist jeweils ein Vorgehen zu wählen, das der Chronologie der Abläufe Rechnung trägt, Doppelspurigkeiten vermeidet und Synergien zu erzielen sucht, denn zu viele Köche können den Brei, wenn sie ihn kopflos umrühren, bekanntlich verderben.

Sachverhalt

Herr P. gibt in der Sprechstunde seiner Verbitterung über die ihn in der Form wie in der Sache unhaltbar scheinende Kündigung durch seine Dienstabteilung Ausdruck. Diese, die ihn vor eineinhalb Jahren als Hoffnungsträger zur Überwindung einer desolaten personellen Situation in einem kleineren Arbeitsteam eingestellt habe, komme ihm heute wie Goethes «Zauberlehrling» vor, der die Geister bzw. Besen, die er zur Bereinigung von Problemen gerufen hatte, anders als mit ihrer Entlassung, aber unter Inkaufnahme eines fortdauernden Problemstaus nicht mehr losgeworden sei. Was ihm heute als «mangelnde Teamfähigkeit» angelastet werde, sei in Wirklichkeit nur die Wahrnehmung seines Versuchs durch die

Teamangehörigen, den ihm auf Stellenantritt zur Aufgabe gemachten Effizienzsteigernden Turn-around in die Tat umzusetzen. Statt die Teamangehörigen auf die mit seinem Stellenantritt zu erwartenden, unumgänglichen Änderungen vorzubereiten, habe man diese an seinem pflichtenheftkonformen Turn-around-Versuch leiden lassen und, als ihr Leidensdruck zu gross geworden sei, schliesslich ihn wie eine heisse Kartoffel fallenlassen, unter welcher bei seinem Eintritt kräftig Feuer gemacht worden sei. Er werde nun als Opferlamm für Sünden zur Schlachtbank geführt, die nicht von ihm begangen worden seien. Er fände es daher nur korrekt, wenn der Departementsvorsteher, der sich nun aufgrund seines bereits eingereichten Kündigungsbegründungs- und -beurteilungsbegehrens über die Angelegenheit beugen müsse, die Kündigung in Anwendung des Personalrechts aufhobe. An den Ombudsmann gelange er, weil dieser sich vielleicht beim Dienstchef für eine Vermittlungslösung einsetzen könne, die ihm die einstweilige Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses ermögliche.

Vorgehen und Erledigung

Der Ombudsmann hält es, wie er dem Beschwerdeführer zu verstehen gibt, angesichts des mit dessen Begründungs- und Beurteilungsbegehrens bereits in Gang gesetzten Prüfungsverfahrens, im Wissen aber auch um die Schwierigkeit einer Beurteilung der geschilderten Vorgänge durch Aussenstehende für richtig, dem Departement einstweilen von seinen Ausführungen in der Sprechstunde Kenntnis zu geben und den departementalen Abklärungsprozess damit zu fermentieren. An den Departementsvorsteher leitet er das Sprechstundenprotokoll anschliessend mit folgendem Begleitkommentar weiter:

Der oben erwähnte, seit Juni letzten Jahres als Stv. Abteilungsleiter angestellte Bedienstete hat die vom Amt am 22. Oktober ausgesprochene Kündigung seines Arbeitsverhältnisses zum Gegenstand nicht nur des im Personalrecht vorgesehenen departementalen Beurteilungsverfahrens, sondern auch eines Vermittlungsgesuchs an den Ombudsmann gemacht.

In der Annahme, das Ihnen mit dem Beurteilungsbegehren zur Behämmerung vorgelegte «Eisen» sei noch heiss und der Formung zugänglich, lasse ich Ihnen die vom Betroffenen in meiner Sprechstunde zur Kündigung abgegebene Stellungnahme mit der Absicht zugehen, ihr in Ihrem Prüfungsverfahren Gehör zu verschaffen. Auch wenn, vielleicht auch weil ich die «altera pars», die Dienstabteilung X., zu dieser Kündigung und ihrer Vorgeschichte nicht angehört habe, werde ich eine gewisse Sorge, es könnten hier, wie vom Betroffenen geltend gemacht, «der Gärtner zum Bock und die Böcke zu Gärtnern» gemacht werden, nicht ganz los.

Ich würde freier atmen, wenn diese Unsicherheit im Rahmen Ihrer Prüfung - mit welchem Ergebnis auch immer - verlässlich ausgeräumt werden könnte.

Die dem Ombudsmann in Kopie zugehende departementale Begründung und Beurteilung der Kündigung beseitigt die um Böcke und Gärtner in dieser Angelegenheit entstandenen Irritationen auf geradezu schonungslose Weise. Der Ombudsmann kann dem Beschwerdeführer auf dessen Fragen, wie er die Sache nun beurteile, was er ihm rate, ob es noch eine friedliche Lösung gebe und ob er, der Beschwerdeführer, an die Öffentlichkeit gelangen solle, nur noch folgendes mitteilen:

Ich verstehe die in Ihrer Reaktion auf die Kündigungsbestätigung durch den Departementsvorsteher zum Ausdruck kommende Enttäuschung über das negative Ergebnis des Beurteilungsverfahrens, muss aber annehmen, dass damit die Würfel betreffend Fortdauer oder Auflösung Ihres Arbeitsverhältnisses gefallen sind. Denn nachdem ich Ihrer in meiner Sprechstunde vom 3. November 1997 ausführlich dargelegten Sicht der Dinge beim Departementsvorsteher Gehör verschafft habe, muss dessen negative Stellungnahme als hinlänglich erwogener Befund betrachtet werden, der keinen Spielraum für Vermittlungslösungen mehr offen lässt.

Was tun? Nach § 57 Abs. 2 des kantonalen Gemeindegesetzes und, ihm entsprechend, nach § 66 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich kann gegen Verfügungen untergeordneter Verwaltungsbehörden grundsätzlich Einsprache, nach § 19 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes Rekurs an die nächsthöheren Behörden - gegen Verfügungen von Ämtern also an die jeweiligen Departementsvorsteher, gegen deren Verfügungen an den Gesamtstadtrat und gegen dessen Verfügungen an den Bezirksrat - erhoben werden. Nachdem aber die Kündigungsverfügung der Dienstabteilung X. das vom Personalrecht eigens zum Zweck der umfassenden Überprüfung eingerichtete Beurteilungsverfahren des Art. 35 unbeschadet überstanden hat und die Überprüfungsbefugnis des Bezirksrats in diesem Bereich zudem auf Verletzungen klaren materiellen oder prozessualen Rechts beschränkt ist, dürften Sie sich aus solchen förmlichen Einsprache- und Rekursverfahren kaum mehr Aussichten auf Erfolg versprechen. Was schliesslich ein von Ihnen noch erwogenes «going public» anbetrifft, so dürften sich Presse und Öffentlichkeit für Ihre Entlassung aus dem städtischen Dienst angesichts der heutigen leidigen Hiobsbotschaften über immer neue Entlassungen kaum interessieren. Es bleibt Ihnen daher in realistischer Einschätzung Ihrer Lage wohl nichts anderes mehr übrig als sich mit der Entlassung abzufinden und sich für den Fall des Misslingens einer unterbruchlosen Wiedereingliederung in das Erwerbsleben bei Ihrer Arbeitslosenkasse zu melden.

4. Harmonisierung von Teilzeitbeschäftigungen

Sachverhalt

Eine seit 1977 zu 50 % in einem städtischen Krankenhaus beschäftigte Altersturnlehrerin sieht sich, wie sie dem Ombudsmann in der Sprechstunde anvertraut, durch die Ankündigung des Heimleiters, sie werde ab Mitte nächsten Jahres innerhalb ihres Arbeitspensums auch an Wochenenden und Feiertagen, das heisst zu unregelmässigem Dienst, aufgeboten, in arge Bedrängnis gebracht. Dieses Pensum habe sie bis jetzt auf die beiden ersten Wochentage und den Mittwochvormittag legen und so die zweite Wochenhälfte noch für ein anderes Teilzeitengagement von 20 bis 50 % im Schauspielhaus Zürich nützen können. Dieses sei mit unregelmässigen, insbesondere samstäglichen und sonntäglichen Einsätzen verbunden. Auf den darauf entfallenden Zusatzverdienst sei sie als alleinstehende Frau angewiesen. Sie habe beim Heimleiter mündlich und schriftlich um Verständnis für und billige Rücksichtnahme auf diese ihre Situation gebeten. Der Heimleiter habe aber auf seiner Einsatzflexibilisierungsanordnung bestanden. Ihr Vorgesetzter im Schauspielhaus, dem sie das Problem ebenfalls unterbreitet habe, habe sich entgegenkommender gezeigt und angeboten, auf ihre Einsätze im Krankenhaus Rücksicht zu nehmen, wenn er jeweils einen Monat im voraus davon Kenntnis bekäme.

Abklärungen

Der Ombudsmann bietet der bedrängten Frau an, beim Heimleiter einmal nach der Unverrückbarkeit seiner Wünsche nach flexibleren Arbeitseinsätzen und nach den Möglichkeiten einer Harmonisierung ihrer beiden Teilzeitjobs zu forschen.

Im Anschluss an das Gespräch, in dessen Verlauf er sich beim Heimleiter für eine Konzession an dessen langjährige und geschätzte Mitarbeiterin verwendet, kann er dieser folgendes mitteilen:

Aufgrund meines gestrigen Gesprächs mit Heimleiter X. kann ich Ihre Sorge um die Vereinbarkeit Ihrer beiden Teilzeitbeschäftigungen nach Inkrafttreten der Arbeitszeitflexibilisierungsanordnung von Ihnen nehmen. Herr X. hat mich seines Verständnisses für Ihr Anliegen versichert, Ihr Engagement im Schauspielhaus aufrechterhalten zu können und es nicht ohne Not und Vorwarnzeiten durch Arbeitseinsätze im Krankenhaus durchkreuzt und verunmöglicht zu sehen. Wie er Ihnen offenbar bereits angedeutet hat, ist er bereit, seinen Teil zur zeitlichen Abstimmung Ihrer Arbeitseinsätze in seinem Heim mit jenen im Schauspielhaus in dem Sinne beizusteuern, dass er bzw. die mit der Koordination betraute Frau F. Ihnen Ihre Dienstpläne jeweils einen

Monat im voraus bekannt gibt. Er trägt damit Ihrer richtigen Überlegung Rechnung, Ihre Beanspruchung im Heim sei mit Blick auf die spezifische Natur Ihrer Dienstleistungen, anders als jene beispielsweise eines Arztes, relativ gut planbar und ertrage angesichts der Patientenbedürfnisse nicht allzu hektische Wechsel. Damit ist freilich zugleich zum Ausdruck gebracht, dass die Koordinationsbereitschaft billiger Rücksichtnahme auf die Besonderheiten Ihrer Dienstleistungen im Krankenhaus und nicht arbeitgeberseitiger Rechtspflicht entspringt. Vielmehr hat sich in einer Zeit prononcierten Bemühens um eine publikumsfreundliche Aufgabenerfüllung mit eingeschränkten personellen und finanziellen Ressourcen der Personaleinsatz mehr denn je nach den betrieblichen, in einem Krankenhaus vorab den wohlverstandenen Patientenbedürfnissen, zu richten und nicht umgekehrt. Ein umsichtiger Vorgesetzter wie Herr X. wird aber auch unter solch verstärktem Einsatzflexibilisierungsdruck darauf bedacht sein, das Interesse seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an individueller, insbesondere koordinationsbedürftiger Arbeitszeitgestaltung nicht stärker zurückzudrängen als sachlich geboten und unbedingt erforderlich.

5. Problematische Zusicherungen bei der Stellenvergebung

Sachverhalt

Frau S. wendet sich an den Ombudsmann, weil sie sich bei der Vergabe eines Lehrauftrags übergangen und von den Schulbehörden der Stadt Zürich in vertrauenswidriger Art und Weise behandelt fühlt. In der Sprechstunde führt sie aus, während Anfang Mai bis Ende Juni 1997 noch alles an Besprechungen und schriftlichen Unterlagen dafür gesprochen habe, dass ihr vom Schul- und Sportdepartement ein von drei zu vergebenden Lehraufträgen zufallen würde, habe sie auf Anfang Juli wie ein Blitz aus heiterem Himmel - das Departement allein wisse warum - den Bescheid erhalten, es werde nun doch nichts daraus. Eine andere Stelle, die ihr damals noch offengestanden wäre und die sie aufgrund der mündlichen und schriftlichen Anstellungszusagen aus dem Schuldepartement abgelehnt habe, sei ihr zufolge des widersprüchlichen departementalen Verhaltens verloren gegangen. Besonders deprimiert habe sie der Umstand, dass aus dem Departement für das Vorgefallene kein Wort der Begründung, des Eingeständnisses einer Fehlleistung, geschweige denn des Bedauerns und der Entschuldigung zu vernehmen, sondern gegenteils bloss Schelte für ihre verständliche Entrüstung zu vernehmen gewesen sei.

Abklärungen

Der Ombudsmann, betroffen auch er über das Frau S. nach ihrer Schilderung Widerfahrene, lässt dem Departement die Aufzeichnung seines Sprechstundenprotokolls zugehen und bittet es um Aufschlüsse zum Vorfallenen. Unter dem Eindruck des Gehörten kann er sich folgende Bemerkungen nicht verkneifen:

Ich möchte Ihnen nicht verhehlen, dass mich dieses Lehrauftrags-Vergabungsverfahren erschreckt hat. Zwar vermochte Ihr Departementssekretär mit schriftlichem Hinweis vom 15. Juli an Frau S., die Anstellung von Lehrbeauftragten erfolge nach der städtischen Volksschullehrerverordnung nicht durch Arbeitsvertrag, sondern durch Verfügung des Dienstchefs, und eine solche sei bezüglich ihrer Bewerbung noch nicht ergangen, im entgleisenden Zug gerade noch die Notbremse zu ziehen. Das kann aber nicht ungeschehen machen, dass sich dieser Zug vor dem Bremsmanöver auf bedenklichem Schleuderkurs befunden hat, der in der Rechtsfigur der (über den bundesverfassungsrechtlich verbürgten Vertrauensgrundsatz auch im Verwaltungsrecht tunlichst zu meidenden) culpa in contrahendo, der vernachlässigten Pflicht zu gegenseitigem Verhalten nach Treu und Glauben beim Einholen und Aus- bzw. Verwerten von Offerten im Hinblick auf den Abschluss von Rechtsgeschäften rechtliche Relevanz erlangt hat und im Raisonement der Betroffenen begreiflicherweise die Frage nach einer gewissermassen vorvertraglichen Haftung aufkeimen lässt. Für mich stellen sich aufgrund dieser Sach- und Rechtslage zwei Probleme: Lässt sich der mit diesem Lehrauftrags-Vergabungsverfahren gegenüber Frau S. begangene Vertrauensbruch anders als durch ihre Vertröstung auf eine spätere Lehrauftragsvergabe wiedergutmachen? Und: welche - meines Erachtens unerlässlichen - Massnahmen zur Vermeidung ähnlicher vertrauensverletzender Zusicherungen im Vorfeld von Anstellungs- oder Lehrauftragsvergebungsverfügungen gedenkt Ihr Departement zu treffen? Departementsangehörige, die nicht zum Kreis der nach Art. 63 der Volksschullehrerverordnung Anstellungsverfügungsberechtigten gehören, dürfen über ihre bloss verfügungsvorbereitende Funktion selbst nicht im Zweifel sein und bewerbende Personen darüber auch nicht im Zweifel lassen.

Erledigung

Das Departement ging unter dem Eindruck dieser Schelte offensichtlich in Purgierungsaskese, teilte es doch dem Ombudsmann nach einiger Zeit folgendes mit:

Die Bewerbung von Frau S. um einen Lehrauftrag für heilpädagogischen Förderunterricht (HF) wurde von der dem Schulärztlichen-Schulpsychologischen Dienst angehörenden Fachleiterin HF und dem Sekretariat Besondere Schulbereiche (SBS) bearbeitet. Ein anderes Sekretariat, nämlich dasjenige für

Volksschule und Kindergarten (SVK), opponierte dann aber - als es davon erfuhr - der Erteilung des fraglichen Lehrauftrages an Frau S. Es wies dabei darauf hin, dass den von ihm (administrativ) betreuten Beraterinnen der neu geschaffenen «Fachstelle am Kindergarten» bei der Anstellung zusätzliche Pensen als HF-Lehrkräfte versprochen worden waren, welches Versprechen angesichts des beschränkten Umfangs der zu vergebenden HF-Stunden nicht mehr eingehalten werden könne, wenn der Lehrauftrag an Frau S. erteilt würde. In dieser ein echtes Dilemma begründenden Situation entschied ich, dass die betreffenden HF-Stunden den Beraterinnen der Fachstelle am Kindergarten zuzuteilen seien, *Frau S. aber eine gleichwertige Stelle in der Heilpädagogischen Schule angeboten werden solle*. Frau S. hat dieses Angebot zwischenzeitlich angenommen und ist entsprechend als Kindergärtnerin einer Kindergartengruppe an der Heilpädagogischen Schule mit einem Wochenstundenpensum von 14 Stunden für das Schuljahr 1997/98 abgeordnet worden.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass es keine prinzipiellen Gründe waren, die gegen die Erteilung eines HF-Lehrauftrages an Frau S. sprachen. Sollte sie nach Erfüllung ihres Lehrauftrages an der Heilpädagogischen Schule sich erneut um einen HF-Lehrauftrag bewerben wollen, so wäre auch eine derartige Anstellung keineswegs ausgeschlossen, wobei natürlich die Erfahrungen eine Rolle spielen würden, die nun mit ihr an der Heilpädagogischen Schule gemacht werden.

Ersatzanstellung, schön und gut! Was aber zum Schleuderkurs in diesem und zu Massnahmen zwecks Vermeidung ähnlich vertrauensverletzender Zusicherungen in künftigen Lehrauftragsvergebungsverfahren? Dazu das Departement:

Vorweg ist ohne weiteres einzugestehen, dass bei der Bearbeitung der Bewerbung von Frau S. Fehler passiert sind, weil Frau S. von dazu nicht ermächtigten Mitarbeitenden des Schul- und Sportdepartements Zusicherungen auf ein Pensum für Heilpädagogischen Förderunterricht (HF) am Kindergarten gemacht wurden, die dann nicht eingehalten werden konnten. Im Sinne Ihrer berechtigten Forderung, dass die mit der Vorbereitung von Anstellungen befassten Mitarbeitenden «über ihre bloss verfügungsvorbereitende Funktion selbst nicht im Zweifel sein und bewerbende Personen darüber auch nicht im Zweifel lassen» dürfen, habe ich die Angelegenheit mit den betreffenden Mitarbeitenden besprochen, so dass ähnliche Vorfälle inskünftig nicht mehr vorkommen sollten.

Mit diesem entwaffnenden Eingeständnis einer Fehlleistung und der Art ihrer Korrektur war für den Ombudsmann, wie er beide Parteien wissen liess, die Angelegenheit in Ordnung.

II. Verbilligung der Krankenversicherungsprämien

Obwohl die für die Administrierung der Prämienverbilligung in der Stadt Zürich zuständigen Städtischen Gesundheitsdienste den bundesgesetzlichen Auftrag

Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen (Art. 65 Abs. 1 KVG)

so gut wie nur möglich zu erfüllen trachten, wovon sich der Ombudsmann immer wieder überzeugen konnte, auferlegte die vom Regierungsrat zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung in der Einführungsverordnung zum Krankenversicherungsgesetz (EVO KVG) getroffene Stichtagsregelung

§ 4 Massgebende Verhältnisse

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

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

auch 1997 wieder zahlreichen Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine schwer erträgliche Durststrecke. Nur in wenigen Fällen wie den nachfolgend wiedergegebenen vermochten detektivischer Spürsinn und zuweilen eine Portion Hartnäckigkeit des Ombudsmannes zu einer zeitverzugslosen und angemessenen Anspruchsbefriedigung zu führen.

6. Nicht nur nach Rom, sondern auch zur Prämienverbilligung führen verschiedene Wege

Unter den «dem Steueramt» am Stichtag letztbekannten Steuerfaktoren sind sowohl jene des städtischen als auch jene des kantonalen Steueramtes zu verstehen. Dies festzustellen gab der nachstehende Fall Gelegenheit.

Sachverhalt

Frau O. zeigt sich gegenüber dem Ombudsmann betroffen darüber, dass ihr die Städtischen Gesundheitsdienste für das zweite Halbjahr 1996 keinen und für das erste Halbjahr 1997 lediglich einen reduzierten Prämienverbilligungsanspruch von Fr. 390.-- zuerkannt haben, obwohl sie seit ihrem Wechsel in eine selbständige Erwerbstätigkeit per 1. Juli 1995 keine Erwerbseinkünfte mehr erzielt habe und die von ihrer äusserst zuverlässigen Steuerberaterin ausgefüllte Zwischentaxationserklärung per 1. Juli 1995 mit einem steuerbaren Einkommen von 0 Fr. vom 7. Mai 1996 datiere. Die

entsprechenden provisorischen Steuerrechnungen seien freilich erst ein Jahr später gestellt worden, die für das Steuerjahr 1995 am 21. April 1997 und jene für das Steuerjahr 1996 am 5. Mai 1997. Sie könne sich des Eindrucks nicht erwehren, bei rechtzeitiger Berücksichtigung der Zwischentaxationserklärung hätte ihr steuerbares Einkommen bereits am Stichtag 30. Juni 1996 0 Fr. betragen, womit ihre Versicherungsprämien ab 1. Juli 1996, und zwar im maximal möglichen Umfang von Fr. 810.--, hätten verbilligt werden können.

Abklärungen

Da nach den Weisungen der Finanzdirektion des Kantons Zürich über das Steuererklärungsverfahren 1995, 1996 und 1997 jede eingehende Steuererklärung mit einem Eingangsstempel versehen werden muss, beehrte der Ombudsmann zunächst vom städtischen Steueramt zu erfahren, wann die fragliche Zwischentaxationserklärung bei ihm eingetroffen sei. Das ihm genannte Datum vom 27. März 1997 gab ihm Rätsel auf, weil die gestützt auf die Zwischentaxationserklärung ergangene provisorische Rechnung für die Direkte Bundessteuer ein früheres Datum trug, nämlich das des 26. März 1997. In der Absicht, diesen Widerspruch aufzulösen, gelangte der Ombudsmann mit der Bitte an die zuständige Einschätzungsabteilung des kantonalen Steueramtes, ihm aufgrund seiner Akten das ominöse Eingangsdatum der fraglichen Zwischentaxationserklärung bekannt zu geben und den verschlungenen Pfad aufzuzeigen, welchen diese Erklärung danach gegangen sei. Den Bericht des kantonalen Steueramtes leitete er schliesslich mit der Bitte an die Städtischen Gesundheitsdienste weiter, die Anspruchsberechtigung Frau O.s in dessen Licht zu überprüfen. Gestützt auf deren Befund konnte er Frau O. Nachricht geben von folgendem

Ergebnis

Wie bereits ausgeführt, bilden geänderte Steuerfaktoren, die dem Steueramt zwar vor einem Stichtag vorlagen, jedoch erst nach dem Stichtag mutiert wurden, eine Ausnahme von der durch die Stichtagsregelung ausgeschlossenen Rückwirkung einer Korrektur.

Dem Bericht des kantonalen Steueramtes entnehme ich nun, dass die fragliche Zwischentaxationserklärung wie von Ihnen geltend gemacht bereits am 7. Mai 1996 eingereicht worden ist, aus steuerverfahrensrechtlichen Gründen jedoch nicht beim Gemeindesteueramt, sondern direkt beim kantonalen Steueramt. Von dort ist sie erst ein knappes Jahr später an das Steueramt der Stadt Zürich weitergeleitet worden, wo sie am 27. März 1997 eingegangen ist. Davon konnten die Städtischen Gesundheitsdienste freilich nichts wissen, weshalb sie in Anwendung der Stichtagsregelung nur beschränkte Prämienverbilligungen gewähren konnten.

Nach § 4 Abs.1 der kantonalen Einführungsverordnung zum Krankenversicherungsgesetz vom 6. Dezember 1995 ist unerheblich, welchem Steueramt, dem kantonalen oder dem städtischen, die Steuerfaktoren am jeweiligen Stichtag «letztbekannt» sind. Da Sie nach meinem Dafürhalten nicht zu vertreten haben, dass das kantonale Steueramt die für die Prämienverbilligung entscheidende Steuererklärung dem städtischen Steueramt zunächst nicht bekanntgegeben hat, bin ich der Auffassung, die sich aus der Zwischentaxation ergebenden Steuerfaktoren seien für die Prämienverbilligung rückwirkend zu berücksichtigen

Dieser Auffassung sind auch die Städtischen Gesundheitsdienste, die das Ergebnis wie folgt festhalten:

Die beim kantonalen Steueramt am 7.5.1996 direkt eingereichten Steuererklärungen erlauben uns, an Frau O. die Prämienverbilligungsbeiträge der Einkommensgruppe 1 für das zweite Halbjahr 1996 (Fr.660.-) und für das erste Halbjahr 1997 (Fr.810.-) auszurichten. Da für das erste Halbjahr 1997 der Beitrag der Gruppe 3 (Fr.390.-) ausgerichtet wurde, besteht für diese Periode noch ein Anspruch von Fr.420.-

Die Beiträge können aus administrativen Gründen nicht mehr dem Versicherer gutgeschrieben werden. Wir werden daher das Geld an Frau O. direkt auszahlen. Dazu sollte sie uns ihre Zahlungsverbindung bekanntgeben, bzw. das beiliegende Formular ausfüllen und unterschrieben unserem Amt zustellen.

7. Missverständnis als (Fast-)Verbilligungskiller

Sachverhalt

Frau K. erklärt dem Ombudsmann in der Sprechstunde unumwunden, sie fühle sich durch das Verhalten der Städtischen Gesundheitsdienste um ihren Verbilligungsanspruch betrogen. Im Hinblick auf ihre Pensionierung per Ende März 1997 habe sie am 24. März 1997 das Steueramt aufgesucht, um dort die Steuererklärung 1997 abzugeben und die Formulare für die durch Erwerbsaufgabe bedingte Gegenwartsbesteuerung für das laufende Jahr mitzunehmen. Anschliessend habe sie ihre Krankenkasse und schliesslich zwecks Geltendmachung ihres Prämienverbilligungsanspruchs die Städtischen Gesundheitsdienste aufgesucht. Deren Angestellten habe sie erklärt, von ihrer Krankenkasse für die Belange der Prämienverbilligung an die Gesundheitsdienste verwiesen worden zu sein, nachdem sie ihre Steuererklärung persönlich auf dem Amt abgegeben habe. Die Bedienstete habe ihrer Verwunderung darüber Ausdruck verliehen, dass sie ans Amt verwiesen worden sei, und sich, obwohl sie eine Kopie ihrer Steuererklärung 1997 und die Zwischenveranlagungsformulare in ihren Händen gesehen habe,

auf die Erklärung beschränkt, im Falle eines Anspruchs werde ihr dies mitgeteilt, dies laufe automatisch.

Zuversichtlich, alles zur Wahrung ihres Verbilligungsanspruchs Erforderliche vorgekehrt zu haben, habe sie dem Steueramt am 3. Dezember ihre ordnungsgemäss ausgefüllte Zwischentaxationserklärung übergeben und sich bei den Gesundheitsdiensten telefonisch nach ihrer Prämienverbilligung erkundigt. Zu ihrer Konsternation sei ihr nun erklärt worden, daraus werde wohl für 1997 nichts mehr, da die Zwischentaxation vor dem 30. Juni - Stichtag für den Verbilligungsanspruch im 2. Semester 1997 - hätte abgegeben werden müssen. Ihre Frustration über diesen Bescheid habe sie sich in einer Eingabe an die Städtischen Gesundheitsdienste von der Seele geschrieben, um aber von deren Chef nochmals eine Unbehelflicherklärung zu erhalten. Das Steueramt habe demgegenüber auf die Zwischentaxationserklärung prompt, am 15. Dezember 1997, mit einer reduzierten Steuerrechnung reagiert.

In ihrer Bitte an den Ombudsmann um Vermittlung macht Frau K. geltend, auch wenn es der Chef der Gesundheitsdienste für unwahrscheinlich halte, dass das Personal des Auskunftsdienstes nicht auf die Notwendigkeit rechtzeitigen Einreichens einer Zwischentaxationserklärung hingewiesen habe, müsse sie wiederholen, von der Stichtagsregelung erstmals am Telefon vom 3. Dezember 1997 mit einem Bediensteten der Gesundheitsdienste gehört und auch ein Merkblatt zur Orientierung der Versicherten über das Prämienverbilligungsprozedere erst am 9. Dezember erhalten zu haben.

Abklärungen

Der Ombudsmann zerbricht sich den Kopf über die ebenso unvereinbar wie plausibel erscheinenden Darstellungen der beiden Seiten, geht den Geschehensablauf gemäss der Schilderung der Versicherten mit seiner piffigen Sekretärin gesprächsweise nochmals durch und wendet sich, von einem Geistesblitz seiner Mitarbeiterin erleuchtet, mit folgenden Zeilen an die Gesundheitsdienste:

Dieser Fall gab mir aufgrund der Plausibilität einerseits der Ablaufschilderung der Versicherten (vergleiche Sprechstundenprotokoll) und anderseits der Begründung Ihres Amtes für die Ablehnung einer Prämienverbilligung im zweiten Halbjahr 1997 in der Sprechstunde Rätsel auf, bis meine Mitarbeiterin für das Unerklärliche eine Erklärung lieferte, die das Rätsel entschlüsseln könnte. Nach den von uns allen mit dem Stichtagssystem schon ausgefochtenen Sträussen darf in der Tat von der Feststellung des Chefs der Gesundheitsdienste im Schreiben vom 9. d.M. an die Versicherte ausgegangen werden, es sei kaum denkbar, dass sich die auskunfterteilende

Bedienstete bei der notorischen Bedeutung der Stichtagsregelung für die Auslösung der Verbilligung darüber ausgeschwiegen hat. Dass dieses gemeinhin Auszuschliessende aber in diesem singulären Fall trotzdem geschehen sein könnte, wie Frau K. unablässig geltend macht, liesse sich damit erklären, dass die Bedienstete aufgrund der Äusserungen ihrer Gesprächspartnerin eventuell gar keinen Anlass gehabt hat, auf die Stichtagsregelung hinzuweisen, weil ihr nämlich mit deren Erklärung, sie sei von ihrer Krankenkasse an die Gesundheitsdienste verwiesen worden, nachdem sie dem Steueramt eben ihre Steuerklärung übergeben habe, schlicht der Wind aus den Segeln genommen worden war. Diese Erklärung liesse die beidseitigen Verhaltensweisen plausibel und kompatibel erscheinen. Das Fatale liegt nur darin, dass es sich bei der übergebenen Steuererklärung erst um die ordentliche Haupteinschätzungserklärung 1997 gehandelt hatte und nicht, wie die Bedienstete vermutlich annahm (annehmen durfte?), um die alles entscheidende Zwischentaxationserklärung im Zuge ihrer Pensionierung vom 1. April 1997. Dass diese bei Verabfolgung eines entsprechenden Hinweises an die Versicherte im März 1997 noch rechtzeitig vor dem Stichtag 30. Juni hätte eingereicht werden können und bei der Umsichtigkeit, Professionalität und Zuverlässigkeit dieser Versicherten auch eingereicht worden wäre, steht ausser Zweifel. Müsste sich, wenn es sich so verhielte - und einiges spricht meines Erachtens dafür - das Rechtsgewissen nicht dagegen sträuben, die Versicherte die Folgen eines solchen fast klassisch anmutenden Missverständnisses tragen zu lassen?

Ergebnis

Der Chef der Gesundheitsdienste, angetan von so viel detektivischem Spürsinn offensichtlich auch er, teilt dem Ombudsmann mit, seine Angestellte könne sich bei den Tausenden von Vorsprachen jährlich nicht mehr an die Unterhaltung mit Frau K. erinnern, sei sich jedoch sicher, alle Vorsprechenden, welche eine Erwerbsaufgabe geltend machten, jeweils auf die Notwendigkeit sofortiger Einreichung einer Zwischentaxationserklärung aufmerksam gemacht zu haben. Dann fährt der Dienstchef fort:

Glücklicherweise ist im Ombudsmannbüro ein weiblicher Salomon beschäftigt, dessen Überlegungen stichhaltig sind. Unsere Mitarbeiterin räumt ein, dass sie aufgrund der Angaben von Frau K. (Vorsprachen bei der AHV-Ausgleichskasse, Steueramt und Krankenkasse) möglicherweise davon ausgegangen sei, die Vorsprechende habe das Notwendige bereits vorgekehrt und sie deshalb nicht nachhaltig genug auf die Dringlichkeit der unverzüglichen Einreichung einer Zwischentaxation hingewiesen habe. ... In Anbetracht der Umstände gewähren wir Frau K. nachträglich die Prämienverbilligung der Einkommensgruppe 1 für das zweite Halbjahr 1997.

8. Der Stichtag für die Prämienverbilligung von Zuzüglern

a) aus anderen Kantonen und Gemeinden...

Nach § 3 Abs. 1 der regierungsrätlichen Einführungsverordnung zum Krankenversicherungsgesetz werden Prämienverbilligungen Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nur gewährt, sofern sie am 1. Januar des Auszahlungsjahres im Kanton Zürich «steuerrechtlichen Aufenthalt oder Wohnsitz und zivilrechtlichen Wohnsitz» haben. Dieser Wohnsitz-Stichtag hat in der Regel zur Folge, dass die im Laufe des Auszahlungsjahres aus einem anderen Kanton oder einer anderen Gemeinde in die Stadt Zürich zuziehenden Personen erst im Folgejahr stadtzürcherische Prämienverbilligungen beanspruchen können. Ihr Verweis auf die Wartebank mag sie - im Unterschied zu Zuzüglern aus dem Ausland - normalerweise weniger hart ankommen, weil ihnen der Anspruch gegenüber ihrem früheren Wohnkanton bzw. ihrer früheren Wohngemeinde während der Wartezeit kraft bundesrechtlicher Zuständigkeitsregelung (Art. 10 der Verordnung des Bundesrates vom 12. April 1995 über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung und Krankenversicherung) gewahrt bleibt.

Wechseln Versicherte ihren Wohnsitz von einem Kanton in einen anderen, so besteht der Anspruch auf Prämienreduktionen für die ganze Dauer des Kalenderjahres nach dem Recht jenes Kantons, in welchem die Versicherten am 1. Januar ihren Wohnsitz hatten.

Dennoch können daraus in einzelnen Fällen der Wohnsitzverlegung Probleme entstehen, wie nachstehender Fall zeigt.

Sachverhalt

Der am 19. Februar 1996 aus der Gemeinde H. nach Zürich und am 25. März 1997 nach W. weitergezogene Herr M. nimmt in seiner Eingabe an den Ombudsmann Anstoss daran, dass die Städtischen Gesundheitsdienste seinem Verbilligungsanspruch nicht mehr das vom kantonalen Steueramt am 16. April 1996, seiner Zeit in der Gemeinde H., eingeschätzte Gesamteinkommen von Fr. 7'496.--, sondern bereits jenes von 1997 in Höhe von Fr. 17'500.-- zugrunde gelegt hätten, obwohl es für sie seiner Meinung nach ein Leichtes gewesen wäre, die früheren Steuerdaten aus der Gemeinde H. oder vom kantonalen Steueramt abzurufen. Alle seine Versuche, die Amtsstelle umzustimmen, hätten nichts gefruchtet.

Abklärungen

Der Ombudsmann bittet die Gesundheitsdienste um Vernehmlassung und gibt ihnen folgendes zu bedenken:

Hier stellt sich die durch Wohnsitzveränderungen durchwirkte Frage, welches in diesem Fall die «dem Steueramt am Stichtag letztbekannten Steuerfaktoren» seien: Das steuerbare Gesamteinkommen 1997 von Fr. 17'500.-- (so Ihre Mitteilungen vom 7. bzw. 9. Juli 1997) oder das steuerbare Gesamteinkommen 1996 von Fr. 7'496.-- (so die Auffassung des Versicherten). Da dieser nach Auskünften der Einwohnerkontrolle Zürich am 19. Februar 1996 von H. hierher kam und am 25. März 1997 nach W., seine heutige Wohngemeinde, weiterzog, am 1.1.97 mithin in Zürich Wohnsitz hatte, richtete sich sein allfälliger Verbilligungsanspruch für die beiden Semester 1997 nach § 3 Abs. 1 EVO KVG gegen die Stadt Zürich (erst seit 1.1.98 gegen die Gemeinde W.), was Sie mit den erwähnten Mitteilungen auch anerkannten. Umstritten ist, wie einleitend erwähnt, nur noch - aber immerhin - welcher steuerliche Gesamteinkommensbetrag der Verbilligung zugrunde zu legen sei. Ihren Mitteilungen zufolge waren bereits die Fr. 17'500.-- und nicht mehr die vom kantonalen Steueramt noch am 16. April 1996 eingeschätzten Fr. 7'496.-- die dem Steueramt sowohl am 1.1. als auch am 1.7.97 letztbekannten Steuerfaktoren. Wenn dem so ist, setzen sich dann die Stadtzürcher Steuerbehörden und die Gesundheitsdienste nicht dem Vorwurf aus, bei (verbilligungssenkenden) Faktorenverbesserungen immer flugs zur Stelle zu sein, bei (verbilligungserhöhenden) Faktorverschlechterungen sich hingegen Zeit zu lassen? Mir gefiele besser, wenn Faktorveränderungen nach beiden Seiten entweder flugs oder mit Weile verarbeitet würden.

Aufgrund der ausführlichen Stellungnahme der Gesundheitsdienste übermittelt der Ombudsmann Herrn M. folgendes

Ergebnis:

Hinsichtlich des Stichtags für die Steuerfaktoren vom 31. Dezember 1996 stellte sich den Städtischen Gesundheitsdiensten anfangs 1997 das Problem, für Sie über keinerlei Steuerfaktoren zu verfügen. Das Steuergesetz schreibt nämlich in § 138 vor:

Verlegt ein Steuerpflichtiger seinen Wohnsitz oder Sitz in eine andere zürcherische Gemeinde, so bleibt er für den Rest des laufenden Steuerjahres in der bisherigen Gemeinde steuerpflichtig.

Massgeblich waren somit die der Gemeinde H. am 31. Dezember 1996 bekannten Steuerfaktoren. Entgegen Ihrer Annahme besteht keine elektronische Zugriffsmöglichkeit von einer Gemeinde auf das Steuerregister einer anderen Gemeinde oder gar auf jenes des Kantons. Die von der kantonalen Einführungsverordnung zum Krankenversicherungsgesetz vorgesehene automatische Anspruchsbeurteilung ist daher in solchen Fällen erstmals per Stichtag 30. Juni für das zweite Halbjahr möglich. Für das erste Halbjahr

resultiert eine Beurteilungslücke, für deren Schliessung dem Verordnungsrecht keine Regelung entnommen werden kann, sondern die Gesundheitsdienste auf die Vorlage von Steuerausweisen ihrer früheren Steuergemeinde durch die Versicherten angewiesen sind. In Unkenntnis der Steuerfaktoren der Vorgemeinde erkannten sie Ihnen den reduzierten Verbilligungsanspruch des zweiten Halbjahres 1997 gemäss damaliger Lückenfüllungspraxis auch für das erste Halbjahr zu. Nachdem sie nun, freilich erst durch die Beilagen zu meinem Vernehmlassungsgesuch vom 2. März 1998, von Ihren Steuerfaktoren 1996 der Gemeinde H. Kenntnis erlangt haben, sind sie bereit, die Prämienverbilligung für das erste Semester 1997 auf deren Grundlage neu zu beurteilen. Mit einem steuerbaren Einkommen von Fr. 7'496.-- kommen Sie demnach im ersten Semester 1997 in den Genuss der vollen Prämienverbilligung. Entgegen meinem Argwohn, die Gesundheitsdienste könnten verbilligungssenkende Veränderungen der Steuerfaktoren jeweils sofort berücksichtigen und sich bei verbilligungserhöhenden Zeit lassen, hängt die Ausrichtung der Verbilligung allein davon ab, dass die Anspruchsberechtigten die massgebenden Steuerfaktoren der Vorgemeinde ungesäumt vorlegen. Tun sie dies, so lassen es die Gesundheitsdienste nicht an Korrekturbereitschaft fehlen, wobei sie das in der kantonalen Einführungsverordnung subsidiär vorgesehene Antragssystem (Art. 5 Abs. 4) zu Hilfe nehmen. Diese Praxis ist erfreulich und anerkennenswert, können doch mit manuellen Korrekturen im Einzelfall stossende Ergebnisse der relativ starren, auf Automatisierung und administrative Vereinfachung gerichteten Stichtagsregelung gemildert werden.

b) ... und bei Zuzüger aus dem Ausland

Ungünstiger als auf Zuzüger aus anderen Kantonen und Gemeinden wird sich der Stichtag des 1. Januar für die prämiensverbilligungsrelevanten Wohnsitz- und Aufenthaltsverhältnisse in der Regel auf Zuzüger aus dem Ausland auswirken, denn bei ihnen greift keine Auffangnorm analog jener im vorstehenden Fallbeispiel zitierten der bundesrätlichen Verordnung über die Bundesbeiträge zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung. Dennoch gelingt es mit vereinten Kräften von Ombudsmann, Personenmeldeamt, Gesundheitsdiensten und Steueramt vereinzelt auch hier, dem Stichtag den Stachel zu ziehen.

III. Fallbeispiele zu verschiedenen Problemkreisen

9. *Das unverrückbare Ochsenauge oder «Wasser predigen...»*

Auseinandersetzungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Stadtverwaltungsorganen andererseits über Probleme aus dem Bereich des Hochbaus schlagen in der Geschäftsstatistik des Ombudsmannes aus verschiedenen Gründen seit je nicht besonders stark zu Buche und bieten daher auch eher spärlichen Stoff für die jährliche Berichterstattung. Im letzten Jahr gingen aber unter anderem zwei Beschwerden ein, die mit Blick auf ihren verborgenen Antagonismus administrativen Verhaltens berichtswert erscheinen. Beide entzündeten sich zufälligerweise an Dachaufbauten, deren eine aber eine private, die andere eine städtische Liegenschaft betraf. Das pikante an diesen Fällen war nun, dass sie den Eindruck erweckten, die Stadt nehme es mit den baubeeinflussenden Vorschriften weniger genau, wenn es um ihre eigenen Interessen als Grundeigentümerin geht, als wenn private Grundeigentümerinteressen zur Diskussion stehen. Gewiss ging es nicht um dieselben Dachaufbauten mit gleicher Problematik, und man kann bekanntlich nicht Äpfel mit Birnen vergleichen. Aber an ihrer Haltung gegenüber bzw. ihrem Umgang mit baulichen Änderungswünschen aus der Bevölkerung und den diese auslösenden und lenkenden Rechtsnormen müssen sich die städtischen Organe messen lassen. Die Brille, mit der sie Herrn und Frau Zürchers Umbauprojekte beurteilen, dürfen sie nicht weglegen, wenn es um Umbaubeürfnisse an eigenen Liegenschaften geht. Sie sollten auch nur schon den Anschein vermeiden, Wasser zu predigen und Wein zu trinken.

Sachverhalt

Architekt L. geht es, wie er in der Sprechstunde darlegt, um eine kleine, aber doch grundsätzliche Angelegenheit. Er habe den Auftrag übernommen, das Dachgeschoss eines in einer städtebaulich und denkmalpflegerischen Eigenheimsiedlung gelegenen Reiheneinfamilienhauses A. umzubauen. Sein Auftraggeber beabsichtige, mit der Erstellung einer Walmdachlukarne von einer im Konzept zur stadträtlichen Schutzverordnung für die Siedlung vorgesehenen Ausbaumöglichkeit Gebrauch zu machen. Dem stehe nach den Vorabklärungen der interessierten Stellen der Stadtverwaltung auch nichts entgegen. Hingegen hätten sich diese in eine zur Belichtung und Belüftung eines ins Dachgeschoss einzubauenden WCs vorgesehene geringfügige Verschiebung eines bestehenden sog. Ochsenauges bzw. einer Dachgaube (d.h. einer in die Dachfläche eingelassenen, halbrunden Mini-Lukarne) verbissen, der sie sich unter Berufung auf das Schutzkonzept für die Dachflächen mit unglaublicher Pingeligkeit widersetzen. Dabei ginge es doch nicht um Einlassung eines zusätzlichen oder Ersetzung des bestehenden kleinen durch ein grösseres Ochsenauge, sondern schlicht um die

Verschiebung des bestehenden um etwa einen bis eineinhalb Meter von seiner heutigen Position. In einer kürzlichen Besprechung mit Vertretern der interessierten hochbaudepartementalen Ämter habe er versucht, die Leute mit Hinweisen auf die Schutzverordnungskonformität und energetisch-funktionale Vorteile für die vorgesehene Ochsenaugenverschiebung zu gewinnen, sei aber gescheitert.

Abklärungen

Der Ombudsmann vergegenwärtigt sich anhand der erwähnten Schutzverordnung die der geplanten Ochsenaugenverschiebung von den städtischen Bauorganen entgegengehaltene Bestimmung folgenden Wortlauts:

- 6. Schutzbestimmungen
Zulässigkeit von baulichen Massnahmen
- 6.3 Bauten
- 6.3.1 Dachbereich:
Lukarnen (nach Massgabe des Planes «Dachaufbauten» und des Detailplans «Lukarne» im Anhang zur Schutzverordnung) und Kamine können verändert oder neu errichtet werden. *Andere Veränderungen an Dachform und Dachhaut sind nicht zulässig.*

Grafiken mit Dachansichten
(nur in der Printversion verfügbar)

Dann unterzieht er das umzubauende Reihenhaus einem Augenschein, an dem er es grundsätzlich entsprechend nebenstehender Zeichnung vorfindet, die Lukarne allerdings erst im Aussteckungsstadium, und der ihm nicht den Eindruck hinterlässt, mit einer Verschiebung des Ochsenauges würde ein denkmalpflegerisches Sakrileg begangen. Als nächstes konsultiert er die Zürcher Energieberatung des Departements der Industriellen Betriebe zur Ochsenaugenproblematik und schliesslich greift er zur Feder und beglückt die Vorsteherin des Hochbaudepartements mit folgender Epistel:

Da obenerwähntes Bauvorhaben früher oder später über Ihren Schreibtisch gehen wird und sich bereits verschiedene Stellen Ihres Departements daran zu schaffen gemacht haben, gestatte ich mir, es Ihnen zu unterbreiten, nachdem die ihm bisher zuteil gewordene Behandlung seinem Architekten in meiner Sprechstunde vom 3. d.M. Anlass zu bewegter Klage gegeben hat. ...

Ich muss Ihnen gestehen, dass mir, nachdem ich das besagte Dach eines Abends besichtigt habe, ein «Njet» der Baubewilligungsorgane zur beantragten Versetzung der Dachgaube, käme es wirklich dazu, Mühe bereiten würde. Nicht nur hielte ich die Ableitung einer Unverträglichkeit einer Gaubenversetzung aus Ziff. 6.3.1 der Schutzverordnung für fragwürdig (näher läge für mich eine «a maiore minus»-Argumentation des Sinnes, wenn schon auffälligere Dachaufbauten wie Lukarnen und Kamine nicht nur verändert, sondern selbst neu errichtet werden dürften, könne gewiss der blossen Versetzung einer unauffälligeren Aufbaute wie eben einer schon immer dagewesenen Gaube nichts entgegenstehen). Mir schiene ein denkmalpflegerisch begründetes Nein zum Versetzungsbegehren auch die Denkmalpflege selbst in ein Zwielicht zu tauchen, sie dem Vorwurf auszusetzen, sie erstarre zur inhaltsleeren Form, verkomme zur «art pour l'art », denn man wird schwerlich geltend machen können, die Versetzung einer bestehenden Dachgaube um ca. 100 bis 150 cm von ihrem heutigen Standort sei dem zu schützenden Baudenkmal in untolerierbarem Masse abträglich, wenn man gleichzeitig zulässt, die bestehende Dachlandschaft durch eine neue Lukarne ins Gewicht fallend zu verändern. So könnte bestenfalls argumentiert werden, wenn das hier in Frage stehende Dach wie das der benachbarten Liegenschaft mit ergänzenden Dachflächenfenstern oder mit einer zusätzlichen Gaube möbliert werden wollte. Angestrebt ist aber lediglich die Versetzung einer bereits bestehenden Gaube, eine Versetzung zudem, für die sich überzeugende funktionell-energetische Gründe anführen lassen, wie mir seitens der Energieberatung bestätigt worden ist, und welcher im Falle der Erstellung einer Lukarne ästhetische Gründe der harmonischen Verteilung der Dachaufbauten auf der gesamten Dachfläche zumindest nicht entgegenstehen.

Aufgrund dieser Überlegungen möchte ich bei Ihnen und der stadträtlichen Bausektion für die nachgesuchte Dachgaubenversetzung eine Lanze brechen. Eine wert- und nicht allein strukturerhaltend verstandene und andere, wie vor allem funktionale, polizeiliche und ästhetische Aspekte in billiger Weise mitberücksichtigende Denkmalpflege nimmt an dieser Dachgaubenversetzung gewiss keinen Schaden, und das Gegenargument «Wehret den Anfängen» schiene mir mit Blick auf das «Zankäpfelchen» und die örtlichen Verhältnisse denn doch etwas weit hergeholt zu sein.

Ergebnis

Einen guten Monat nach dieser Eingabe an die Departementsvorsteherin teilt Architekt L. dem Ombudsmann mit, er habe die Baubewilligung erhalten, aber mit der Auflage, das Ochsenauge an der alten Position zu belassen oder ganz darauf zu verzichten. Ob er diesen Entscheid nun als Antwort auf die Bemühungen des Ombudsmannes aufzufassen habe?

Da die Stellungnahme des Hochbaudepartements in jenem Zeitpunkt noch ausstand, beantwortete der Ombudsmann die Frage wie folgt:

Die Behandlung, welche Ihrem mir in der Sprechstunde vom 3. Juli vorgelegten Problem zuteil geworden ist, ist auch für mich ernüchternd, habe ich doch die Angelegenheit über die Vorsteherin des Hochbaudepartements noch in Ihrem (mir einleuchtenden) Sinne zu beeinflussen versucht. Der Beeinflussungsversuch ist leider an einer denkmalpflegerischen Logik abgeprallt, die mir angesichts des wenigen an argumentatorischem Aufwand verschlossen bleibt.

Nun, da der Bewilligungsentscheid nicht nur Ihr Gesuch, sondern auch meine Eingabe beantwortet hat, bleibt Ihnen nurmehr die Wahl, sich den Anforderungen des Entscheids zu beugen oder den Rekursweg an die Baurekurskommission einzuschlagen, für den Ihnen gegenwärtig noch eine Frist läuft. «Mein Pulver» ist damit leider verschossen.

Die danach eingetroffene ausführliche Stellungnahme der Vorsteherin des Hochbaudepartements wollte der Ombudsmann dem Architekten L. aber nicht vorenthalten, weshalb er sie ihm im vollen Wortlaut nachlieferte. Hier die wichtigsten Passagen:

... Für das Haus A. sieht das Schutzkonzept für den Dachbereich auf der Strassenseite südwestseitig eine Walmdachlukarne und hofseitig zwei solcher Lukarnen vor. Weitere Durchbrechungen der Dachflächen in Form von Lukarnen, Gauben, Ochsenaugen oder ähnlichem sind nicht vorgesehen. Die Bauherrschaft beabsichtigt, mit der Erstellung der strassenseitigen Lukarne von dieser vorgesehenen Ausbaumöglichkeit Gebrauch zu machen. Die

Verschiebung und Neuerstellung der (bestehenden) Rundgaube (Ochsenaug) würde dem Schutzkonzept bezüglich Dachflächen widersprechen, zumal ein neues Ochsenaug zufolge der notwendigen Wärmedämmung grössere Dimensionen als das bisherige aufweisen würde. Die Frage ist somit nicht, ob das Ochsenaug weniger auffällig in Erscheinung tritt als die Lukarne, sondern dass die Lukarne im Konzept vorgesehen ist, die Rundgaube aber nicht. ...

Auch wenn der Entscheid auf den ersten Blick etwas kleinlich erscheinen mag, so kann nur auf diese Weise wenigstens eine schrittweise Annäherung an den vom Schutzkonzept umschriebenen Idealzustand erfolgen. Das Bauvorhaben hat sich deshalb den geltenden gesetzlichen Rahmenbestimmungen anzupassen und nicht umgekehrt. ...

Gerade der Umstand, dass sich seitens der städtischen Verwaltung fünf Personen zur Besprechung vom 20. Juni mit Architekt L. eingefunden haben, zeigt auf, dass die ganze Problematik, auch wenn es sich nur um ein kleines Ochsenaug gehandelt hat, sehr ernst genommen wurde. ...

Die Bausektion hat bereits am 8. Juli 1997 - also noch bevor Sie Ihr Schreiben verfasst haben - den Entscheid über das Bauvorhaben im Sinne des Antrags des Büros für Denkmalpflege gefällt. Offenbar war die Argumentation, welche zur Verweigerung der Verschiebung des Ochsenauges geführt hat, letztlich doch nicht derart abwegig, wie Sie von Architekt L. Ihnen gegenüber dargestellt worden ist. Jedenfalls hat es die Bauherrschaft vorgezogen, betreffend des diesbezüglich abschlägigen Entscheids der Bausektion auf die Einreichung eines Rechtsmittels (Rekurs an die Baurekurskommission I des Kantons Zürich) zu verzichten.

So weit, so gut. Es muss also offen bleiben, ob die ombudsmännischen Überlegungen, wären sie der Beschlussfassung zuvorgekommen, den Bausektionsbeschluss zu beeinflussen vermocht hätten. Reimt sich aber die darin manifestierte beeindruckende Grundsatz- und Normentreue mit der in nachstehendem Fallbeispiel dokumentierten Lässigkeit administrativen Verhaltens?

10. «... und Wein trinken?» Unzulängliche kaminbauliche Lufthygienemassnahmen

Hätten sich die städtischen Organe für den im nachstehenden Fall gefragten baulichen Umweltschutz mit der gleichen Entschlossenheit und Akribie wie im voranstehenden für den Denkmalschutz eingesetzt, so wäre den davon Betroffenen nachhaltiges Ungemach erspart geblieben. Aber hier waren eben städtische Eigenleistungen gefragt, ging es um die Selbstbindung des Gemeinwesens an die Rechtsordnung, und da ist die Versuchung gross, sich Zeit zu lassen und es vielleicht auch etwas legerer zu nehmen, eben jenen Wein zu trinken, welchen man anderen Rechtsunterworfenen verweigert.

Sachverhalt

Frau E. ist Mieterin in einer der Stadt gehörenden und von der Liegenschaftsverwaltung verwalteten Altstadtliegenschaft. Nun habe diese, führt sie in der Sprechstunde aus, im ebenfalls der Stadt gehörenden, ihrer Wohnung vorgelagerten und im Erdgeschoss ein Restaurant beherbergenden Nachbarhaus N. einen Heizkessel zur Beheizung und Warmwasserversorgung einbauen lassen - wie sich herausgestellt habe, ohne Bewilligung -, dessen Feuerungsauswurf mit unzulänglichen kaminbaulichen Massnahmen derweise entsorgt werde, dass er von den Luftströmungen vom bloss etwa 4 Meter entfernten Kamin regelmässig gegen die Fassade ihres Hauses und die höhergelegenen Wohnungen, worunter die ihre, verfrachtet werde. Der Feuerungsauswurf sei als Dampfwolke und als Niederschlag auf den Fensterscheiben optisch, hingegen nicht geruchlich wahrnehmbar. Das schliesse aber nicht aus, dass er gesundheitsschädliche Stoffe enthalte.

Nach einer ersten Reklamation der von den Abgasen ursprünglich hauptsächlich betroffenen Mieterin des 4. Stocks im vergangenen Jahr sei das Kamin durch ein Metallrohr - erneut ohne Bewilligung - bis auf die Höhe des 5. Stockes, ihrer Wohnung also, verlängert worden, womit sie nun zur Hauptbetroffenen geworden sei. Die von ihr auf das Problem angesetzte Abteilung Lufthygiene des Amtes für Gesundheit und Umwelt sei dann zwar mit einem Sanierungsmandat mit Frist bis Ende September an das Amt für Hochbauten herangetreten und habe auch die Liegenschaftsverwaltung in Pflicht genommen; geschehen sei aber bis dato nichts. Es könne doch aber nicht angehen, die Bewohner, von denen die Stadt ja auch einen respektablen Mietzins einnehme, durch den benachbarten Schlot ausräuchern oder gar vergiften zu lassen. Sie sei fast sicher, die Stadt hätte dieser Liegenschaft das Gas schon längst abgestellt, gehörte sie einer Privatperson und läge die Stadt nicht gewissermassen mit sich selbst im Clinch.

Abklärungen

Der Ombudsmann nimmt zunächst einen Augenschein von den fraglichen Liegenschaften, der die Situationsschilderung durch Frau E. im wesentlichen bestätigt. Der Auswurf - kleine weisse Abgaswölkchen - ist während des Augenscheins nicht imposant. Die Austrittsgeschwindigkeit der Gase dürfte bescheiden sein, werden doch die Wölkchen trotz geringer Windstärke direkt von der Kaminmündung seitwärts fortgetragen. Da aus dieser Feststellungen wenig über die Lästigkeit und nichts über die Schädlichkeit der Immissionen für die benachbarten Bewohner und über die Dringlichkeit der Sanierung abgeleitet werden kann, bittet der Ombudsmann das Amt für Gesundheit und Umwelt mit der Bemerkung um eine fachtechnische Beurteilung:

Die Stadt ist selbstverständlich als Liegenschafteneigentümerin und Betreiberin umweltbelastender Anlagen an die bau- und feuerpolizeilichen sowie die umweltschutzrechtlichen Normen in gleicher Weise gebunden wie Privatpersonen. Sie sollte gar bestrebt sein, letzteren ein bau- und feuerpolizei- sowie umweltrechtliches Beispiel vorzuleben. Wenn sie dieser Vorbildfunktion bei der hier in Frage stehenden Feuerungsanlage bisher nicht optimal gerecht geworden ist, hat sie mit den von Ihnen in die Wege geleiteten Massnahmen zum «Weg der Tugend» zurückgefunden?

Open end - Ergebnis

Der Weg der Tugend sollte aber, wie aus nachstehend auszugsweise wiedergegebenem Bericht des Ombudsmannes an Frau E. hervorgeht, für sie, ihre Mitbewohner und den Ombudsmann zur via dolorosa werden:

- ...
- Mit Bericht vom 22. Mai 1997 orientierte mich das Amt für Gesundheit und Umwelt ausführlich über die Situation. Im Gegensatz zur Gasfeuerungsanlage, die ordnungsgemäss ersetzt worden sei, sei der Umbau des Kamins nicht bewilligt und auch nicht bewilligungsfähig. Da die Immissionen im vorliegenden Fall keine konkrete Gefahr für die Gesundheit bedeuteten, scheine eine Sanierung vor der nächsten Heizperiode (bis 30. September 1997) verhältnismässig. Es wäre jedoch wünschenswert, diesen Zeitrahmen nicht auszuschöpfen. Das Amt für Hochbauten sei informiert.
- Mit Schreiben vom 1. September 1997 teilte ich dem Chef des Amtes für Hochbauten per FAX u.a. mit:

Wie Ihrem Amt aus den Schreiben des Amtes für Gesundheit und Umwelt (AGU) bekannt ist, verfügt die städtische Liegenschaft N. über einen un-

bewilligten, vorschriftswidrigen Kamin einer Gasfeuerungsanlage mit Immissionen, die nach Auffassung des AGU «erwiesenermassen übermässig» sind.

Am Freitag, 30. August 1997 hat sich nun die immissionsgeplagte Klägerschaft aus dem Nachbarhaus erneut an mich gewandt und die Befürchtung geäussert, die vom AGU schon früher verlangte Sanierung verzögere sich. Geschehen sei bis jetzt jedenfalls noch nichts.

Unter den gegebenen Umständen ersuche ich das Amt für Hochbauten dringend, darauf hinzuwirken, dass die vom AGU gesetzte Frist eingehalten und die Sanierung der Anlage bis spätestens 30. September 1997 abgeschlossen wird.

- Der Antwort des Amtes für Hochbauten vom 30. September 1997 war zu entnehmen, dass die Liegenschaft N. «baldmöglichst» an die (noch zu erstellende) Heizzentrale in einem benachbarten Haus angeschlossen werden soll, womit der fragliche Kamin gänzlich beseitigt werden könne. Inzwischen sollten provisorische Massnahmen (Verjüngung am Ende des Kamins, veränderte Kesseleinstellung) eine Verbesserung bewirken.
- Am 24. Oktober 1997 besichtigte mein Mitarbeiter auf Ihren Wunsch die Örtlichkeiten erneut. Die bei dieser Gelegenheit zu einem nahezu windstillen Zeitpunkt aus dem offenen Fenster Ihrer Wohnung aufgenommenen Fotos dokumentierten, dass die Abluft aus dem Kamin trotz der vorgenommenen provisorischen Massnahmen nach wie vor seitlich gegen Ihre Wohnung hin abgetrieben wurde, was Sie beunruhigte.
- Mit Schreiben vom 30. Oktober 1997 gelangte ich daher unter Beilage der erwähnten Fotos an den Leiter der Abteilung Lufthygiene des AGU, und bat um Auskunft über die Ergebnisse einer inzwischen nochmals vorgenommenen Schadstoffmessung am Kamin, da eine sofortige Stilllegung der Anlage angesichts der Sanierungspläne des Amtes für Hochbauten nicht zu erwarten sei und mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip nur bei einer *Gefährdung* der Gesundheit anzuordnen gewesen wäre.
- Mit Bericht vom 21. November 1997 orientierte mich die Abteilung Lufthygiene über die Angelegenheit wie folgt:

Nach nochmaliger Prüfung der Situation können wir festhalten, dass keine Gesundheitsschädigungen durch die ausgestossenen Schadstoffe möglich sind. Der normale Betrieb eines Gaskochherdes trägt mehr zur Belastung der Innenraumluft bei, ohne dass dies ein Problem verursachen würde. Mit vorsorglichen Massnahmen während der laufenden Frist wollten wir die Häufigkeit der für die Anwohnerinnen unangenehmen Abgaswolken reduzieren. Wie Ihr Mitarbeiter feststellen musste, ist uns dies nicht gelungen. Die veränderte Kesseleinstellung musste im Einvernehmen mit der Herstellerin der Anlage unterbleiben, weil damit höchstens zusätzliche

Schwierigkeiten aufgetreten wären. Wir stehen jedoch dafür ein, dass die Anwohnerinnen keine Befürchtungen haben müssen. Um diese Lage offen aufzuzeigen und auch auf Fragen der betroffenen Anwohnerinnen eingehen zu können, haben wir diese zu einer Information (auf den 27. November 1997) eingeladen.

Zusammenfassend kann als Ergebnis festgehalten werden, dass das luftbelastende Haus bald anderweitig beheizt werden wird, weshalb der fragliche Kamin gänzlich beseitigt werden kann. Diese Lösung ist besser als jedes Flickwerk, aber mit einem erheblichen Aufwand verbunden und kann daher in diesem Winterhalbjahr nicht mehr realisiert werden. Dafür bitte ich Sie um Verständnis. Eine nochmalige Verzögerung könnte allerdings nicht mehr hingenommen werden. Mit dem Direktor des AGU hoffe ich sehr, es handle sich bei dieser Kamin-Geschichte um einen «vereinzelt Sündenfall».

Nachzutragen bleibt, dass dem problematischen Kamin im Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts noch immer Abgaswölkchen entstiegen. Und die nächste Heizperiode kommt bestimmt!

11. *Betreibung eines Sozialhilfe-Bezügers*

Die Stadt Zürich zählt rund 250'000 steuerpflichtige natürliche Personen (inkl. Quellensteuerpflichtige). Der Bezug der Steuern durch das Steueramt der Stadt Zürich zählt daher zur Massenverwaltung. Alljährlich werden ca. 65'000 Mahnungen verschickt, und in über 13'000 Fällen ergehen Zahlungsbefehle. Derart hohe Fallzahlen können nur mit Hilfe der EDV rationell, mit möglichst wenig Zeitaufwand und mit möglichst niedrigen Kosten bearbeitet werden. Die weitgehende Automatisierung setzt allerdings Standard- oder Normfälle voraus. Gerät ein Steuerpflichtiger in finanzielle Schwierigkeiten, so benötigt das Steueramt bald einmal zusätzliche Informationen über die aktuellen persönlichen und finanziellen Verhältnisse des Schuldners. Während die Massenverwaltung ganz allgemein die Gefahr birgt, Besonderheiten des Einzelfalles, die nicht in ein bestimmtes Schema passen, zu übergehen, befinden sich immer wieder Steuerpflichtige im fatalen Irrtum, Computerisierung und Automatisierung bedeute zugleich, das Steueramt wisse automatisch alles (vgl. auch Fall 8a). Die Vermittlungsarbeit des Ombudsmannes besteht in solchen Fällen oft darin, so lange als Drehscheibe zu wirken, bis der Informationskreislauf geschlossen ist.

Sachverhalt

Der 57-jährige Herr M. kann nicht begreifen, dass ihn das städtische Steueramt trotz ausgewiesener Zahlungsunfähigkeit für rückständige Staats-

und Gemeindesteuern betreibt. In der angesichts der bereits angekündigten Pfändung eingeräumten ausserordentlichen Sprechstunde schildert M. dem Ombudsmann voller Verzweiflung, wie er arbeitslos geworden sei und keinerlei Aussicht auf eine Erwerbstätigkeit habe. Gesundheitlich angeschlagen und in ärztlicher Behandlung stehend, werde er seit einiger Zeit vom Fürsorgeamt (Amt für Jugend- und Sozialhilfe) der Stadt Zürich mit monatlich Fr. 1'100.- unterstützt, um zusammen mit dem bescheidenen Erwerbseinkommen der im Stundenlohn in einer Fabrik angestellten Ehefrau wenigstens das Existenzminimum zu erreichen. Da er sich vom zuständigen Steuerbezugssekretär unverstanden gefühlt habe, sei der Kontakt mit dem Steueramt abgebrochen. Er habe eine weitere Unterrichtung des Steueramtes über seine finanziellen Verhältnisse auch gar nicht mehr als nötig erachtet, in der Meinung, das Steueramt werde vom Amt für Jugend- und Sozialhilfe automatisch über seine Unterstützungsbedürftigkeit informiert. Dass ihn das Steueramt trotzdem betreibe, sei völlig unverständlich.

Vermittlung durch den Ombudsmann

Der Ombudsmann klärt M. über den Irrtum auf; das Steueramt habe von seiner Unterstützungsbedürftigkeit nicht automatisch Kenntnis erhalten. Ausserdem orientiert er ihn zur Beseitigung weiterer Irrtümer über die Zuständigkeiten für Steuereinschätzung und Steuerbezug auf den verschiedenen Ebenen (Staats- und Gemeindesteuern, direkte Bundessteuern). Zur Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums listet er anhand der Angaben von M. auf einem vorbereiteten Formular die aktuellen monatlichen Einkünfte und Auslagen des Ehepaares auf und lässt die von M. unterzeichnete Aufstellung mit dem Minus-Saldo zusammen mit dem Sprechstundenprotokoll und einigen auf Wunsch des Ombudsmannes noch nachgereichten Belegen dem städtischen Steueramt zukommen.

Das nachfolgende Gespräch des Ombudsmannes mit dem Chef der zuständigen Steuerbezugs-Hauptabteilung zeigt, dass das Steueramt über die ungünstigen finanziellen Verhältnissen und die gesundheitlichen Schwierigkeiten des Ehepaares M. nur lückenhaft Kenntnis hatte. Ausserdem stellt sich heraus, dass M. infolge anhaltender Arbeitslosigkeit eine Zwischentaxationserklärung nachreichen könnte, damit die Steuerfaktoren aus besseren Zeiten nicht weiter nachwirken. Auf Veranlassung des Ombudsmannes reicht M. dem Steueramt sodann die überfällige Steuererklärung für das laufende Steuerjahr 1997 ein. Der Hauptabteilungs-Chef erklärt sich zuvorkommenderweise bereit, M. zur Schaffung einer Vertrauensbasis zu einem persönlichen Gespräch zu empfangen, und dieses führt zu folgendem

Ergebnis:

Das Steueramt ist bereit, die laufende Betreuung abzustellen. Nach Prüfung der von M. eingereichten Quittungen und weiteren Belegen (ärztliches Attest, etc.) werden die ausstehenden Staats- und Gemeindesteuern als unerhältlich abgeschrieben. In der Folge gewährt das miteinbezogene kantonale Steueramt für die direkten Bundessteuern einen Steuererlass. M. bedankt sich nicht nur beim Ombudsmann, sondern auch beim Steueramt für die gewährte Hilfe, dank der ihm ein grosser Stein vom Herzen gefallen sei.

12. In Betreuung gesetzte Personalsteuern

Die computerisierte Massenverwaltung mit schematisch vorgegebenen, weitgehend automatisierten Verfahrensabläufen bietet zwar naturgemäss eine gewisse Garantie für eine gleichmässige Rechtsanwendung, steht aber immer in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Einzelfallgerechtigkeit, besonders wenn der Einzelfall von der Norm abweicht. Im folgenden Fallbeispiel ist es dem Ombudsmann darum gegangen, auf die Änderung eines Verfahrensschemas hinzuwirken, das dem Verhältnismässigkeitsprinzip seines Erachtens nicht entspricht.

Sachverhalt

Unabhängig voneinander werden dem Ombudsmann die beinahe identischen Anliegen zweier Studentinnen unterbreitet, die während Ihrer Studienaufenthalte im Ausland durch das städtische Steueramt in Zürich betrieben worden sind, weil sie - bzw. die sie vertretenden Eltern - es trotz Mahnung versäumt haben, die Personalsteuer von Fr.12.- zu bezahlen.

Abklärungen

Der Ombudsmann ersucht das Steueramt der Stadt Zürich um Vernehmung. Zur Erörterung des Grundsatzproblems bespricht er die Angelegenheit sodann mit dem Direktor und den Chefs der beiden Steuerbezugs-Hauptabteilungen des Steueramtes ausführlich auf seinem Büro.

Erwägungen

Die Personalsteuern gehören zu den allgemeinen Gemeindesteuern und beruhen auf § 135 Abs.2 und § 148 StG (Steuergesetz vom 8. Juli 1951 mit seitherigen Änderungen). Gemäss § 149 StG beträgt die Personalsteuer Fr.12.--. Würde das Steueramt ihre Bezahlung bei den Pflichtigen nicht durchsetzen, so mutierte die Steuer im Ergebnis zur freiwilligen Leistung, was mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung nicht vereinbar wäre; das Steueramt verhielte sich rechtswidrig, würde es sich

zum Nachteil der zahlungswilligen Personalsteuerpflichtigen mit denjenigen Steuern begnügen, die ohne Zwangsvollstreckung erhältlich gemacht werden können. Wie aber soll es gegenüber säumigen Steuerpflichtigen vorgehen, die ausser der Personalsteuer weder Einkommens- noch Vermögenssteuern entrichten müssen, z.B. gegenüber Studentinnen und Studenten? Bisher hat das Steueramt in derartigen Fällen trotz des geringfügigen Betrages von Fr. 12.- die Betreibung eingeleitet. Die kantonale Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz (VV) hält in § 70 Abs.1 ausdrücklich fest, dass für rückständige Steuern spätestens im Mai nach Ablauf des Steuerjahres die Betreibung einzuleiten ist.

Ein solches Vorgehen bewegt sich nach meiner Rechtsauffassung indessen an, wenn nicht bereits jenseits der Grenze des mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip Vereinbaren. Zwischen der geringen Höhe der Steuerforderung von Fr.12.- und der getroffenen Zwangsmassnahme besteht zunächst insofern ein Missverhältnis, als die Gebühren für den Zahlungsbefehl höher sind als die geschuldete Personalsteuer. Noch schwerer wiegt der Eintrag im Betreibungsregister, in das Dritte während fünf Jahren Einsicht nehmen können (Art.8a SchKG).

Von Fällen bewusster Zahlungsverweigerung abgesehen, wird es aus diesen Gründen niemand Vernünftiger darauf ankommen lassen, sich wegen 12 Franken betreiben zu lassen. In den meisten Fällen dürften Nachlässigkeiten oder Versehen die Ursache dafür sein, dass die Personalsteuer nicht bezahlt worden ist. Und schliesslich können Pannen bei der Post auch nie ganz ausgeschlossen werden.

Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen unterbreitete ich dem Steueramt in der Besprechung vom 27. Mai 1997 verschiedene Vorschläge (z.B. Versand einer zweiten Mahnung per Einschreiben, Einziehung durch die Post per Nachnahme gemäss § 69 Abs.2 VV, etc.), die sich aber nach Auffassung des Steueramtes aus finanziellen und administrativen Gründen (Kostenfaktor, EDV-Problematik usw.) nur schwer verwirklichen liessen. Da die bisherige Praxis die Vertreter des Steueramtes aber im Lichte des Ihnen und andern Steuerpflichtigen in vergleichbaren Situationen Zugestossenen offensichtlich auch nicht recht froh werden liess, stellten sie eigene Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion, die zum Teil vom Ausgang der Volksabstimmung über das neue Steuergesetz vom 8. Juni 1997 abhingen. (Gemäss § 196 des neuen Steuergesetzes, das vom Stimmvolk inzwischen angenommen worden ist und am 1. Januar 1999 in Kraft treten wird, wird die Personalsteuer Fr. 24.- betragen.) Der für die künftige Behandlung von Problemen der Ihnen entstandenen Art wichtigste Vorschlag geht dahin, geringe Steuerbeträge (stundungsweise) und unter entsprechender Orientierung der Steuerpflichtigen bis zu einem Betrag von Fr.50.- auflaufen zu lassen, bevor sie in Betreibung gesetzt

werden. Das Amt äusserte sodann die Absicht, gegebenenfalls zunächst eine sogenannte Zahlungserinnerung und erst als zweiten Schritt eine eigentliche Mahnung zu versenden, womit das postalische Problem, dass eine Mahnung bzw. eine Zahlungserinnerung den Empfänger nicht erreicht, praktisch eliminiert wird; zweimal wird der Post nach menschlichem Ermessen nicht derselbe Fehler unterlaufen. Unter dem neuen Steuergesetz werden die Steuerpflichtigen ohnehin vermehrt Post vom Steueramt erhalten. Ich begrüsse diese auf eine Versöhnung der Bezugspraxis mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip abzielenden Vorschläge in der erwähnten Besprechung vorbehaltlos.

Ergebnis

In der Folge dieser Besprechung orientierte mich die Geschäftsleitung des Steueramtes mit Schreiben vom 24. Juni 1997 über ihren Beschluss, Betreibungen für Steuern, Zinsen und Kosten ab sofort erst ab einer Mindestforderung von Fr. 50.- einzuleiten. Ausstehende Beträge unterhalb dieser Limite werden zwar gemahnt. Bei weiterhin ausbleibender Zahlung wird jedoch einstweilen auf das Betreibungsbegehren verzichtet, und der geschuldete Betrag bei späterer Gelegenheit innerhalb der Verjährungsfrist mitberücksichtigt, d.h. zur neuen Steuerforderung hinzugerechnet bzw. vom allfälligen Guthaben der Steuerpflichtigen abgezogen.

Damit hat das Steueramt nach Auffassung des Ombudsmannes im Rahmen des Gesetzes eine vernünftige Lösung gefunden.

13. Die Automobilistin und die Verkehrsbeamtin

Sachverhalt

Frau A. parkiert ihren Personenwagen auf einem gebührenpflichtigen Parkfeld des öffentlichen Parkplatzes am Hirschengraben beim Obergericht. Um 09:06 Uhr bezahlt sie an der Zentralen Parkuhr die Parkgebühr von Fr. 5.- für zwei Stunden. Den Parkzettel mit dem Aufdruck «bezahlt bis 11:05» sowie weiteren Angaben legt sie hinter die Windschutzscheibe. Als sie etwa eine halbe Stunde später zu ihrem Auto zurückkehrt, um etwas im Auto zu deponieren, findet sie unter dem Scheibenwischer eine Ordnungsbusse von Fr. 40.- wegen «Nichtanbringens des Parkzettels, 09:20-09:30.» A. spricht die an Ort und Stelle anwesende Verkehrsbeamtin V an und zeigt ihr den Parkzettel. V bestätigt zwar, den Parkzettel gesehen zu haben, infolge der Krümmung der Windschutzscheibe sei das Ticket aber nicht mehr gut lesbar gewesen. Da V auf der Busse beharrt, wendet sich A. an den Ombudsmann.

Abklärungen

Wer mit einer Ordnungsbusse nicht einverstanden ist, kann sich dagegen grundsätzlich nur im ordentlichen Verfahren vor dem Polizeirichter zur Wehr setzen, das bei Nichtbezahlung der Ordnungsbusse automatisch zur Anwendung gelangt. Ausnahmsweise kann die Stadtpolizei aber offensichtlich unzutreffende Ordnungsbussen annullieren. In diesem Sinne gelangt der Ombudsmann schriftlich an die Stadtpolizei.

Erwägungen

Die geltende Signalisationsverordnung des Bundesrates (SSV) bestimmt in Art.48 Abs.7: «Wird bei solchen [Zentralen] Parkuhren nach Einwurf der Parkgebühr ein Parkzettel ausgegeben, muss dieser gut sichtbar hinter der Frontscheibe des Motorwagens angebracht werden.» Das Schweizerische Bundesgericht (Pra 1997/4, Nr.58, S.311 ff.) nimmt es im Interesse problemloser Kontrollen («rasche Kontrollierbarkeit») mit der guten Erkenn- und Lesbarkeit von Parkscheiben, Parkzetteln, etc. sehr genau. Die Kontrollorgane der Polizei müssen sozusagen «auf den ersten Blick» erkennen können, ob ein auf einem Parkfeld mit Parkzeitbeschränkung abgestelltes Auto über eine korrekt eingestellte Parkscheibe oder einen gültigen Parkzettel verfügt.

Gleichwohl erscheint die Ordnungsbusse als übertrieben formalistisch, nachdem V den Parkzettel, den ihr A. vorgezeigt hat, zuvor tatsächlich hinter der Windschutzscheibe gesehen hat. Auf dem Parkzettel sind nämlich das Datum, der minutengenaue Zeitpunkt der Bezahlung (09:06), der bezahlte Betrag (Fr.5.-), die minutengenaue Ablaufzeit (11:05), der Name des Parkplatzes (Hirschengraben) sowie die Nummer der Zentralen Parkuhr (Nr.39) deutlich aufgedruckt. Da V den Personenwagen zwischen 09.20 und 09.30 kontrolliert hat, wäre es für A. unmöglich gewesen, V mit diesem Parkzettel nachträglich zu täuschen.

Die Stadtpolizei schliesst sich diesen Überlegungen an, zumal der Sachverhalt durch V bestätigt worden ist, und schreibt dem Ombudsmann:

Nach dem strengen Buchstaben des Gesetzes hat unsere Verkehrsbeamtin richtig gehandelt. Dennoch handelt es sich hier und in anderen ähnlichen Fällen um ein Paradebeispiel, bei dem unseren Beamtinnen und Beamten ein Ermessensspielraum zusteht, den sie in verantwortungsvoller und rechtsstaatlich korrekter Weise nutzen können und sollen. Ich gehe mit Ihnen einig, dass die Haltung unserer Beamtin wohl als legalistisch bezeichnet werden kann.

Ergebnis

Die Stadtpolizei annulliert die Ordnungsbusse; Frau A. muss die Fr. 40.- nicht bezahlen.

14. Der Arzt und das Polizeirichteramt: Überspitzter Formalismus?

Für einen geordneten Ablauf ist im Verfahrensrecht ein gewisser Formalismus notwendig und gerechtfertigt. Die Handhabung von Form- und Verfahrensbestimmungen darf aber die Verwirklichung des auf Gerechtigkeit abzielenden materiellen Rechts nicht unterlaufen. Die allzu formalistische Anwendung von Verfahrensvorschriften, der überspitzte Formalismus, ist unzulässig (Art.4 Bundesverfassung). Besonders an die Voraussetzungen eines Rechtsmittels dürfen keine allzu strengen Anforderungen gestellt werden, erst recht nicht, wenn die Person, die sich gegen staatliche Eingriffe zur Wehr setzen möchte, unbeholfen ist. Form- und Verfahrensvorschriften sind weder Selbstzweck noch besteht ihr Sinn darin, den ohnehin schon schmalen und unübersichtlichen Rechtsmittel-Pfad mit möglichst vielen Fussangeln und Fallgruben zu versehen. Wichtiger ist, dass der Betroffene sein Anliegen in einem rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Verfahren prüfen lassen kann. Eine gut begründete Abweisung seines Anliegens wird er besser verstehen und eher hinnehmen als eine noch so wortreiche Ablehnung der Überprüfung seines Anliegens aus formalistischen Gründen.

Sachverhalt

Die 76jährige Frau J. leidet immer wieder unter Schwindelanfällen und steht seit Jahren in ärztlicher Behandlung von Dr.med. S. Im Herbst 1996 entsteigt sie an der Endstation einem Tramzug, der sich zur Einhaltung des Fahrplanes nach kaum verschlossenen Türen wieder in Bewegung setzt, um die Tramwendeschleife zu verlassen. Als sich J. umdreht, um sich zu vergewissern, dass der Tram-Anhänger bereits passiert sei, wird ihr schwindlig, fällt gegen das Heck des abfahrenden Trams und wird auf die Strasse geworfen. Sie muss mit Quetschungen und Prellungen und einer leichten Hirnerschütterung per Ambulanz ins Spital gebracht werden. In der Folge erhält sie vom Polizeirichteramt der Stadt Zürich eine Bussenverfügung im Gesamtbetrag von Fr. 335.- «wegen Nichtgewährens des Vortritts an Tram beim Überqueren des Tramgeleises an der Tramhaltestelle». Kurz vor Ablauf der zehntägigen Rechtsmittelfrist erhebt Dr. S. für seine Patientin beim Polizeirichteramt Einsprache (Begehren um gerichtliche Beurteilung) und erklärt in seinem Schreiben, er handle «im Auftrag und im vollen Einverständnis» von J. Als Antwort darauf teilt das Polizeirichteramt Frau J. mit: «Die Einsprache vermag keine Rechtswirkungen zu entfalten, weil die Zuschrift nicht von einem ordentlich bevollmächtigten Rechtsvertreter

unterzeichnet worden ist.» Dabei hält das Amt fest, die Strafverfügung sei nach Ablauf der Einsprachefrist in Rechtskraft erwachsen, und der Rechnungsbetrag sei innert Monatsfrist zu überweisen. Die nachfolgende Korrespondenz zwischen Dr. S. und dem Polizeirichteramt führt zu keiner Veränderung der Standpunkte. Als die Gebüsste im Februar 1997 für den ausstehenden Rechnungsbetrag gemahnt wird, wenden sich Dr. S. und Frau J. an den Ombudsmann. Dieser klärt die Beschwerdeführenden zunächst über das ordentliche Verfahren und die Formerfordernisse einer Einsprache auf und bespricht mit ihnen das weitere Vorgehen.

Intervention des Ombudsmannes

Zwar bedeutet das Beharren auf der eigenhändigen Unterschrift der Rechtsmittelerklärung bzw. auf einer entsprechenden Vollmacht nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts noch keinen überspitzten Formalismus. Angesichts der besonderen Umstände, insbesondere mit Rücksicht auf die offensichtliche Unbeholfenheit der betagten, gesundheitlich angeschlagenen Frau interveniert der Ombudsmann gleichwohl beim Polizeirichter. Zuvor hat Dr.S. dem Ombudsmann zuhanden des Polizeirichters eine von J. unterzeichnete Erklärung nachgereicht mit der ausdrücklichen Genehmigung der von Dr. S. im Namen von J. erhobenen Einsprache.

Ergebnis

Der persönlich angesprochene Polizeirichter macht zwar auf das Kostenrisiko aufmerksam, zeigt für die besondere Situation aber Verständnis und erklärt die Einsprache für gültig. Wenige Monate später hebt der zuständige Untersuchungsbeamte des Polizeirichteramtes die Bussenverfügung auf.

15. Rückerstattung von AHV-Zusatzleistungen

Sachverhalt

Herr R. wendet sich im Alter von 82 Jahren an den Ombudsmann, nachdem ihn das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich schriftlich aufgefordert hat, die von der verstorbenen Lebensgefährtin K. bezogenen AHV-Zusatzleistungen (kantonale Beihilfen) im Gesamtbetrag von Fr. 25'220.- aus deren Nachlass zurückzuerstatten. R. ist von dieser Rückforderung, die er als hart empfindet, stark betroffen.

R. hatte Frau K. vor über zwanzig Jahren im Altersheim kennengelernt, wo sie die erste Zeit miteinander verbrachten. Von dort konnten sie in eine von der Stadt angebotene Wohnung umziehen. Zu einer Heirat konnte sich der aus

früheren Beziehungen enttäuschte, geschiedene R. nicht mehr entschliessen. Wegen des angeschlagenen Gesundheitszustandes seiner Lebenspartnerin führte R. den Haushalt praktisch allein. Er kaufte ein, kochte, wusch und bügelte und führte die gehbehinderte K. jeweils im Rollstuhl spazieren. Für Besuche beim Arzt war K. auf das Taxi angewiesen. Eine Hilfe für Reinigungsarbeiten bezahlten R. und K. aus der eigenen Tasche. Dank seiner fürsorglichen und ausdauernden Pflege konnte R. seine Lebensgefährtin lange Zeit allein betreuen, später mit Hilfe der Spitex. So lebte Frau K. bis kurz vor ihrem Tod im 93. Altersjahr in der gemeinsamen Wohnung mit R. zusammen, dem sie ihre Ersparnisse im Betrage von Fr. 15'000.- mit eigenhändigem Testament vermacht hatte.

Vermittlung

Gemäss § 19 des kantonalen Gesetzes über die Zusatzleistungen zur AHV/IV (LS 831.3) müssen rechtmässig bezogene Beihilfen «in der Regel» aus dem Nachlass einer bisherigen Bezügerin zurückerstattet werden. Das Gesetz sieht somit von der Rückerstattungspflicht auch Ausnahmen vor. Nach Ansicht des Ombudsmannes verdienen die von R. geschilderten besonderen Umstände Beachtung. Ausserdem konnte die Stadt dank R.'s Betreuungstätigkeit Kosten sparen, weil K. nicht in einem Heim untergebracht werden musste. Der Ombudsmann ersucht daher das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich darum, eine Ausnahme zu prüfen.

Das Amt stellt fest, dass R. seinerseits auf die Ausrichtung von AHV-Zusatzleistungen verzichtet hatte, obwohl er aufgrund seiner bescheidenen finanziellen Verhältnisse anspruchsberechtigt gewesen wäre.

Ergebnis

Das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV erklärt sich bereit, in Würdigung der gesamten Umstände ausnahmsweise auf die Rückforderung zu verzichten, sodass R. die ihm überlassenen Fr. 15'000.- behalten kann. Das Amt verbindet diesen Entscheid mit der Hoffnung, R. vermöge seine Trauer über den schmerzlichen Verlust seiner Partnerin derweise etwas besser zu überwinden.

16. Bessere Ausnützung einer Zweizimmer-Wohnung

Sachverhalt

Herr E. und Frau J., beide gebürtige Schweizer, die zusammen an der X-Strasse im Konkubinat leben, wenden sich im Februar 1997 an den Om-

budsmann, nachdem die Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich Frau J. schriftlich aufgefordert hat, auszuziehen. Das städtische Büro für Zweckerhaltung subventionierter Wohnungen, das über die Einhaltung der Vermietungsvorschriften wacht, erlaube Frau J. lediglich, in der von Herrn E. gemieteten Zweizimmer-Wohnung an der X-Strasse auf Besuch zu weilen, nicht aber dort zu wohnen.

Frau J. beruft sich auf ein Merkblatt der Liegenschaftenverwaltung über die Bezugsbedingungen subventionierter Wohnungen, nach welchem Paare bei der Vermietung von Zweizimmer-Wohnungen gegenüber Einzelpersonen Priorität hätten. Wenn zwei Personen statt nur eine dieselbe subventionierte Wohnung bewohnen würden, entspreche dies dem Sinn der Zweckerhaltungsvorschriften viel eher, zumal Sie beide praktisch ohne Einkommen seien. Gleichwohl hätten sie sich bereit erklärt, für die nicht besonders attraktive, an der verkehrsreichen X-Strasse gelegene Wohnung, allenfalls einen Mehrzins zu bezahlen. Dennoch seien leider alle Versuche, zu einer Lösung des Problems zu gelangen, gescheitert. Frau J. müsse die Wohnung bis spätestens 28. Februar 1997 verlassen.

Abklärungen

Nach verschiedenen Vorabklärungen bespricht der Ombudsmann die Angelegenheit ausführlich mit dem stellvertretenden Leiter des Büros für Zweckerhaltung. Dieser weist darauf hin, die fragliche Wohnung sei sowohl vom Kanton als auch von der Stadt Zürich subventioniert, und orientiert den Ombudsmann über die verschiedenen Zweckerhaltungsvorschriften auf kantonaler und auf kommunaler Ebene. Aufgrund der Argumentation des Ombudsmannes erklärt er sich aber bereit, die Angelegenheit zusammen mit der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich zu überprüfen.

Erwägungen

Für den kantonalen Anteil der Subventionierung sind das Wohnbauförderungsgesetz (kantonales Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums vom 24. September 1989) und die gestützt darauf erlassene Wohnbauförderungsverordnung vom 14. November 1990 zu beachten. Für den städtischen Anteil gilt das Zweckerhaltungsreglement (ZER, StRB vom 1. April 1992).

Nach der gesetzlichen Terminologie (§ 2 Wohnbauförderungsgesetz) handelt es sich bei der Zweizimmer-Wohnung an der X-Strasse um eine kleine Familienwohnung, und zwar um eine Familienwohnung der Kategorie I (§ 10 Wohnbauförderungsverordnung; Familienwohnungen I sind stärker sub-

ventioniert als Familienwohnungen II). Die Liegenschaftenverwaltung bezeichnet kleine Familienwohnungen als «Kleinwohnungen».

Gemäss § 27 Wohnbauförderungsverordnung müssen (mit Ausnahme der Ehepaare gemäss § 27 Abs.2 Wohnbauförderungsverordnung) alle Bewohner einer subventionierten Wohnung die vorgeschriebenen Mietereigenschaften erfüllen. Die Einkommen sämtlicher Bewohner werden zusammengerechnet (§ 35 Wohnbauförderungsverordnung). Das kantonale Amt für Wohnbauförderung kann jedoch Ausnahmen bewilligen (§ 27 Abs.3 Wohnbauförderungsverordnung). E. und J. erreichen die Einkommensgrenze nicht.

Kumulativ zu den erwähnten persönlichen Voraussetzungen müssen sodann die spezifischen Bezugsbedingungen für die einzelnen Wohnungskategorien erfüllt sein. Gemäss § 28 Abs.1 Wohnbauförderungsverordnung dürfen Familienwohnungen nur von Familien und ihren Familienangehörigen bewohnt werden. Untermiete ist nicht gestattet. Frau J. zählt nicht als «Familienangehörige» im Sinne von § 25 Wohnbauförderungsverordnung, der bestimmt:

Eine Familie besteht wenigstens aus einem Elternteil mit wenigstens einem minderjährigen oder in Ausbildung stehenden oder behinderten Kind. Als Familienangehörige gelten auch Eltern, Grosseltern, erwachsene Kinder, Geschwister, Enkelkinder und Pflegekinder.

Für den städtischen Subventionierungsanteil gilt (Art.3 ZER):

Einer Familie gleichgestellt sind in dauerhaften, eheähnlichen Verhältnissen lebende Paare mit mindestens einem Kind. ... Einer Familie ebenfalls gleichgestellt sind junge, noch kinderlose Ehepaare...

Das kantonale Amt für Wohnbauförderung kann jedoch auch bei den Bezugsbedingungen Ausnahmen bewilligen (§ 28 Abs.5 Wohnbauförderungsverordnung). Ausserdem käme im vorliegenden Fall die Vermietung der Zweizimmer-Wohnung an zwei Personen der Vorschrift von § 28 Abs.2 Wohnbauförderungsverordnung entgegen, die für Familienwohnungen der Kategorie I eine gleich grosse Zahl Bewohner wie die Anzahl Zimmer vorschreibt.

Nach dem städtischen Zweckerhaltungsreglement können gewisse Zweckentfremdungen durch die Entrichtung eines Mehrzinses kompensiert werden (Art.10 ZER; von der entsprechenden Kompetenz gemäss § 54 Wohnbauförderungsverordnung macht der Kanton keinen Gebrauch). Sodann ist der Vorsteher des Finanzdepartementes befugt, in einzelnen begründeten Fällen Ausnahmen zu bewilligen (Art.22 ZER).

Ergebnis

Angesichts des zum Teil nicht mehr ganz zeitgemässen Familienbegriffs in den in Revision befindlichen Wohnbauförderungs- bzw. Zweckerhaltungsvorschriften und insbesondere auch angesichts der zahlreichen Ausnahmeklauseln empfiehlt der Ombudsmann dem Büro für Zweckerhaltung, die erforderlichen Ausnahmegewilligungen zu beantragen.

In der Folge wird die Ausnahmegewilligung erteilt, wobei das Paar E. und J. keinen Mehrzins entrichten muss. Dass die Zweizimmerwohnung an der X-Strasse nun von zwei Personen mit bescheidenen Einkünften bewohnt wird statt nur von einer, trägt dem Zweckerhaltungsgedanken auch nach Ansicht des Ombudsmannes besser Rechnung, als wenn dies nicht erlaubt worden wäre.

17. Unfall vor dem Kunsthaus

Sachverhalt

Wie gewöhnlich überquert die 56-jährige, selbständigerwerbende Frau E. am Morgen des 11. Dezember bei trockener Witterung auf ihrem Weg zur Arbeit den mit Marmorplatten belegten Platz vor dem Kunsthaus Richtung Osten, um über den Fussgängerstreifen an die Hottingerstrasse und von dort in ihr Atelier zu gelangen. Kurz vor dem Ende des Platzes stolpert sie über eine vorstehende Marmorplatte und stürzt über den Randstein auf die Strasse, glücklicherweise auf die von Autos freie Busspur. Dabei bricht sie sich den linken Arm und verletzt sich an der rechten Hand, die operiert werden muss. Der Unfall sollte für Frau E. eine zweimonatige Arbeitsunfähigkeit zur Folge haben. Nach einer ersten ärztlichen Behandlung wendet sie sich am 18. Dezember telefonisch für eine Sprechstunde beim Ombudsmann an, die am folgenden Tag, am 19. Dezember, stattfindet. Frau E. möchte weitere Unfälle verhindern und eine allfällige Werkeigentümerhaftung der Stadt als Eigentümerin des Marmorplatzes abgeklärt wissen.

Augenschein

Am Tag darauf, am 20. Dezember, besichtigt der Ombudsmann die Örtlichkeiten und hält die Situation fotografisch fest. Die nicht mehr plan daliegende, vorstehende Marmorplatte im Randsteinbereich ist nicht zu übersehen. Wahrscheinlich ist sie unter der Belastung eines schweren Fahrzeuges bei der Belieferung des Kunsthaus-Restaurants zerbrochen. Auf dem eingedrückten, unebenen Untergrund liegen die beiden Bruchstücke wie Wippen, die Niveau-Unterschiede von etwa 5 cm bewirken. Der Ombudsmann

beurteilt die zerbrochene Platte als gefährlichen Stolperstein. Die weitere Besichtigung des Platzes zeigt, dass andere Platten im Randsteinbereich durch Bitumenflicke ersetzt worden sind.

Abklärung der Haftungsfrage und Empfehlung

In Frage steht eine Werkeigentümerhaftung gemäss Art. 58 OR. Der Ombudsmann orientiert unter Beilage der Fotografien vom 20. Dezember den zuständigen Juristen des Rechtsdienstes des Tiefbauamtes, in dessen Begleitung er einen weiteren Augenschein vornimmt. Da die zerbrochene Platte zur Überraschung des Ombudsmannes inzwischen bereits durch sogenanntes Kaltmischgut ersetzt worden ist, ist von der Unfallursache nichts mehr zu spüren. Der Rechtsdienst holt einen Bericht des Strasseninspektorates ein, wonach bei der erwähnten, nicht weiter dokumentierten Instandstellung keine besonderen Unebenheiten der aus Mörtel bestehenden Platten-Unterlage festgestellt worden seien. Der Rechtsdienst gelangt daher zum Schluss, von einem Werkmangel könne nicht die Rede sein, und lehnt mit Schreiben vom 23. Januar jede Haftung ab.

Der Ombudsmann, der sich am 20. Dezember von der Mangelhaftigkeit des Platzes selbst ein genaues Bild gemacht hat, kann sich mit diesem Befund nicht abfinden und legt dem Tiefbauamt nahe, den von Frau E. erlittenen Schaden zu decken:

Ihr Mängel- und Haftungsfreiheitsbefund besitzt den Charakter einer Wahrscheinlichkeitshypothese ex post. Diese hinterlässt einen schalen Nachgeschmack, weil er den Argwohn aufkeimen lassen kann, die Verwaltung habe einen unheil- und für sie allenfalls verhängnisvollen Zustand rasch aus der Welt geschafft, um hinterher eine Unbedenklicherklärung abgeben zu können. Es stellt sich für den Rechtsdienst wie für mich ein Glaubwürdigkeitsproblem. Sie mussten sich bei der Ausarbeitung Ihrer Stellungnahme mangels eigener Wahrnehmungen auf Informationen aus dem Strasseninspektorat abstützen, die vieles ungeklärt lassen. Ich habe die Unfallplatte vor Weihnachten noch im defekten Zustand gesehen und muss sagen, dass es mir Mühe bereitet, den Ihnen vom Strasseninspektorat übermittelten Harmlosigkeitsbefund mit meinen Feststellungen (vgl. Protokolleintrag vom 20. Dezember) in Einklang zu bringen. Es darf doch nicht sein, dass eine jener Platten des Kunsthausvorplatzes, zumal eine solche in Fussgängerstreifennähe, beim Betreten durch einen Fussgänger gleichsam zum Waagbalken wird, der sich auf der belasteten Seite senkt und auf der unbelasteten zum 'Fangeisen' aufwirft. Es ist zwar begrüssenswert, wenn ein solcher Zustand möglichst rasch behoben wird, wie das im vorliegenden Fall zwischen dem 20. Dezember und dem 20. Januar geschehen sein muss, um künftigen Unfällen und Schadenseintritten vorzubeugen, aber problematisch,

weil bösen Vermutungen Vorschub leistend, wenn solch löbliches Tun vor Abklärung bereits eingetretener Schadenfälle geschieht.

Ergebnis

Erfreulicherweise erklärt sich das Tiefbauamt im April bereit, den von Frau E. erlittenen, von den Versicherungen nicht gedeckten Schaden von Fr. 5'000.- ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zu übernehmen. Die mit verschiedenen Physiotherapien noch immer im Genesungsprozess stehende Frau E. erklärt ihrerseits, damit per Saldo aller Ansprüche entschädigt worden zu sein, und bedankt sich freundlich.

18. Kosten der amtlichen Vermessung nach Landabtausch mit der Stadt

Sachverhalt

Das Ehepaar X. ist Eigentümer eines kleinen landwirtschaftlichen Betriebes auf Stadtgebiet, den es zusammen mit seinem Sohn bewirtschaftet. Um den angrenzenden Bach in einen naturnahen Zustand zurückzuführen, hatte die Stadt Zürich seit mehreren Jahren versucht, X. zum Verkauf der Parzelle A zu bewegen. X. hatte sich aber nur zu einem Abtausch mit einer qualitativ gleichwertigen Parzelle von ebenfalls 66 Aren bereit erklären können, da der Sohn als Bauer auf den Boden angewiesen sei. Das Geschäft zog sich in der Folge lange hin, bis die Stadt dem Ehepaar X. schliesslich die ihm zusagende Parzelle B zum Tausch anbieten konnte. Herr und Frau X. lehnten es unter den gegebenen Umständen aber ab, die Hälfte der Vermessungskosten zu übernehmen, da der Landabtausch ja auf Initiative und im Interesse der Stadt erfolgt sei.

Darauf nennt die Stadt dem Ehepaar X. mündlich die ungefähre Höhe seines Vermessungskosten-Anteils von ca. Fr. 1'100.- bis Fr. 1'200.- und verweist auf die ständige Praxis bei derartigen Geschäften. X. hält Familienrat und stimmt der hälftigen Übernahme der Vermessungskosten schliesslich zu, um die Angelegenheit nicht länger hinauszuzögern. Im August 1997 erhält X. eine im Vergleich zu seinen Vorstellungen mehr als doppelt so hohe Vermessungsrechnung. Darüber empört, verlangt er vom städtischen Vermessungsamt Aufschluss über die Zusammensetzung des Rechnungsbetrages von Fr. 2'486.20, worauf er eine detaillierte Kostenaufstellung erhält. Dabei erachtet er insbesondere den in Rechnung gestellten Arbeitsaufwand von nahezu 40 Stunden als übertrieben. Bei dem zu vermessenden Grundstück handle es sich um eine topographisch wie planimetrisch denkbar simple Parzelle, zu deren Vermarkung zu den beiden bereits vorhandenen lediglich noch zwei Grenzsteine hätten gesetzt werden

müssen. Da sowohl die Liegenschaftenverwaltung, die das Tauschgeschäft abgewickelt hatte, als auch das Vermessungsamt auf ihren Standpunkten beharrt hätten, wenden sich Herr und Frau X. an den Ombudsmann.

Vermittlung: Ausarbeitung eines Kompromissvorschlags

Der Ombudsmann studiert die Akten und setzt sich sowohl mit dem städtischen als auch mit dem beaufsichtigenden kantonalen Vermessungsamt in Verbindung. Gestützt auf diese Abklärungen arbeitet er einen Kompromissvorschlag aus, den er Herrn und Frau X. mit folgendem Kommentar unterbreitet:

Bei der von Ihnen in Frage gestellten Vermessungsrechnung Nr... vom 18. August 1997 mit einem von Ihnen zu übernehmenden Kostenanteil von Fr. 2'486.20 hatte ich u.a. folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Obwohl die städtisch Liegenschaftenverwaltung und nicht Sie den Landabtausch gewünscht hat, und obwohl erstere Ihren Angaben zufolge eine mutmassliche Höhe der zu erwartenden Vermessungsrechnung genannt hat, beharrt sie wohl zu Recht auf dem öffentlich beurkundeten Tauschvertrag vom 15. April 1997, wonach die Parteien die hälftige Übernahme der Vermarkungs- und Vermessungskosten vereinbart haben. ...
- Nach Auffassung des städtischen Vermessungsamtes ist der in Rechnung gestellte Arbeitsaufwand gerechtfertigt. In seiner Stellungnahme an den Ombudsmann vom 21. Januar 1998 hält es u.a. fest:

Es handelt sich hier um Arbeiten in ländlicher Umgebung, die für die Messungen benötigten Fix- und Grenzpunkte mussten gesucht (nicht aufgesucht) und teilweise rekonstruiert werden, wobei einige davon nur durch die temporäre Wegräumung eines Zaunteiles benutzbar wurden. Die zu dieser Zeit bestehenden hohen Kulturen verhinderten eine Ausführung der Arbeiten von nur einer Seite. Zum anderen Ende der Parzellen gelangte man nur via einer ziemlich grossräumigen Umfahrung. Die vorgeschriebenen unabhängigen Kontrollen der Absteckungen und Aufnahmen mussten durch Benützung von zusätzlichen entfernteren Fixpunkten ausgeführt werden.

Ausser den geschilderten besonderen Verhältnissen im Feld seien noch diverse Vorabklärungen (Baupolizei) und Vorberechnungen (Flächengleichheit) zu berücksichtigen.

- Das zur Vernehmlassung eingeladene kantonale Meliorations- und Vermessungsamt wiederum wies in seiner Stellungnahme vom 27. Oktober 1997 u.a. auf Unterschiede bei der Berechnung von Vermes-

sungskosten in der Stadt Zürich im Vergleich zum übrigen Kantonsgebiet hin.

Gemäss § 27 Abs.2 der kantonalen «Verordnung über die Durchführung der Grundbuchvermessung und die Kostentragung für Einführung des Grundbuches» (vom 30. Oktober 1922, mit seitherigen Änderungen, LS 254) können die Gemeinden zu den Vermessungskosten Zuschläge erheben, um die nach Berücksichtigung der Staats- und Bundesbeiträge verbleibenden Restkosten zu decken. Gestützt darauf erhebt die Stadt Zürich im Einvernehmen mit der kantonalen Aufsichtsbehörde seit Jahren einen Pauschalzuschlag von 25 % zu den in Regie berechneten Kosten (vgl. Kostenaufstellung des städtischen Vermessungsamtes vom 18. September 1997), während im übrigen Kantonsgebiet in der Regel der Nachführungstarif im Akkord berechnet und zu den so berechneten Vermessungskosten ein Zuschlag von 15 % hinzugerechnet wird. Nach meiner Erfahrung ist einmal die stadtzürcherische Berechnungsmethode günstiger, einmal die andere. Im vorliegenden Fall scheint die stadtzürcherische Methode einen höheren Gesamtbetrag der Vermessungskosten zu ergeben.

Ausgehend von diesen Positionsbezügen habe ich am 22. Dezember 1997 folgenden

Kompromissvorschlag

ausgearbeitet:

1. Das städtische Vermessungsamt lässt in einer Neuberechnung der Vermessungskosten die Feld- und Büro-Computer-Kosten im Gesamtbetrag von Fr. 873.- unberücksichtigt. Dadurch vermindern sich auch der 25%-Zuschlag und die Mehrwertsteuer, und zwar um weitere Fr. 289.20. Damit reduziert sich das Gesamttotal von Fr. 4'972.40 der ursprünglichen Berechnung auf Fr. 3'810.20 gemäss Neuberechnung.
2. Sie übernehmen die Hälfte dieser Kosten, nämlich Fr. 1'905.10, während die Differenz von Fr. 581.10 zur ursprünglichen Berechnung vom städtischen Vermessungsamt getragen wird. ...

Ergebnis

Sowohl Herr und Frau X. als auch das städtische Vermessungsamt stimmen diesem Vergleich zu.