



Ombudsmann des Kantons Zürich

# Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1988

## **Ombudsmann des Kantons Zürich**

**Kanzlei:** Alfred-Escher-Strasse 11  
8002 Zürich  
(Nähe Bahnhof Enge)

**Postadresse:** 8090 Zürich

**Telefon:** 01/202 32 42

**Sprechstunden:** Dienstag und Donnerstag  
Um Wartezeiten zu vermeiden, bitte telefonische  
Vorankündigung

---



Ombudsmann des Kantons Zürich

# Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1988

## **Der Ombudsmann an den Kantonsrat**

Gemäss § 87 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) erstattet Ihnen der Ombudsmann nachstehenden Bericht über seine Tätigkeit. Beigefügt sind die im Bericht erwähnten Statistiken sowie 24 Fallbeispiele.

Zürich, 31. März 1989

DER OMBUDSMANN  
Adolf Wirth

# Inhaltsverzeichnis

Seite

## I. Allgemeiner Teil

1	Personelles	3
	a) Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 1988	3
2	Geschäftsübersicht	3
	a) Allgemeine Geschäftsstatistik	3
	b) Vorgehen bei der Erledigung der Geschäfte	4
	c) Art der Erledigung der Geschäfte	5
	d) Herkunft der Beschwerden	6
3	Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern	7
4	Auch in der Schweiz braucht es den Ombudsmann	9

## II. Spezieller Teil

1	Vorbemerkungen	12
2	Fallbeispiele geordnet nach Herkunft der Beschwerden	13
	a) Privatpersonen	13
	b) Juristische Personen	39
	c) Personal	43

# I. Allgemeiner Teil

## 1. Personelles

### a) Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 1988

Ombudsmann:	Wirth Adolf, Dr. ing. agr. ETH, Richterswil
Ersatzmann (nebenamtlich):	Streiff Ullin, Dr. iur., Wetzikon
Sekretärin:	Spillmann Margrit, Dr. iur., Zürich
Kanzleisekretärinnen:	Zöbeli Stephanie, Zürich Zingg Berti, Zürich (halbtags)

Im Berichtsjahr waren keine Personalmutationen zu verzeichnen.

## 2. Geschäftsübersicht

### a) Allgemeine Geschäftsstatistik

In Tabelle 1 sind für die einzelnen Jahre die eingegangenen, abgeschlossenen und die Ende Jahr noch pendenten Geschäfte zusammengestellt.

**Tabelle 1**

#### Allgemeine Geschäftsstatistik

Jahr	Eingegangene Geschäfte	Abgeschlossene Geschäfte	Pendente Geschäfte (Ende Jahr)
1978 (ab 1.9.)	182	106	76
1979	471	458	89
1980	487	429	147
1981	474	455	166
1982	466	525	107
1983	573	593	87
1984	554	574	67
1985	565	561	71
1986	546	544	73
1987	542	544	71
1988	524	525	70

Im Jahre 1988 sind mit 524 Beschwerden und Anliegen etwa gleich viele neue Geschäfte eingegangen wie in den Vorjahren.

Die Zahl der abgeschlossenen Geschäfte ist im Berichtsjahr mit 525 wieder erfreulich hoch. Es ist dem Ombudsmann ein Bedürfnis, seinen Mitarbeiterinnen für die tatkräftige Unterstützung herzlich zu danken. Eingeschlossen in diesen Dank sei auch der nebenamtliche Stellvertreter des Ombudsmanns.

Die Zahl der pendenten Geschäfte ist trotz der beachtlichen Zahl von Neueingängen nicht angestiegen. Ende 1988 waren 70 Geschäfte pendent gegenüber 71 Ende 1987. Die vor einigen Jahren als Ziel gesetzte obere Grenze von 60 bis 80 in Bearbeitung stehenden Fällen konnte damit weiterhin eingehalten werden. Im grossen und ganzen war es möglich, die einzelnen Geschäfte innert relativ kurzen Fristen zu erledigen. Die rasche Geschäfts-erledigung ist eine der wesentlichen Voraussetzungen zum guten Funktionieren der Institution Ombudsmann.

### *b) Vorgehen bei der Erledigung der Geschäfte*

**Tabelle 2**

#### Vorgehen bei der Erledigung der Geschäfte

Jahr	Abgeschlossene Geschäfte	Von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen bzw. Akteneinsicht	Angehörte Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung	Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern	Empfangene Beschwerdeführer
1978 (ab 1.9.)	106	23	60	14	156
1979	458	193	370	56	374
1980	429	151	287	50	345
1981	455	146	290	49	330
1982	525	140	311	60	342
1983	593	141	395	50	427
1984	574	184	278	56	387
1985	561	151	302	51	388
1986	544	188	323	60	390
1987	544	184	220	53	333
1988	525	165	240	54	359

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass im Berichtsjahr für die 525 abgeschlossenen Geschäfte in 165 Fällen von der Verwaltung eine schriftliche Vernehmlassung eingeholt beziehungsweise die Akten zur Einsicht verlangt wurden. Im weiteren wurden 240 Behördemitglieder und Mitarbeiter der Verwaltung befragt. Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern wurden in 54 Fällen durchgeführt. In der Kanzlei wurden 359 Beschwerdeführer beziehungsweise Ratsuchende zu Gesprächen empfangen.

### c) Art der Erledigung

Für die Geschäftserledigung ist § 93 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) massgebend. Er lautet:

Der Ombudsmann ist nicht befugt, Anordnungen zu treffen. Aufgrund seiner Überprüfung kann er

- a) dem Beschwerdeführer Rat für sein weiteres Verhalten erteilen;
- b) die Angelegenheit mit den Behörden besprechen;
- c) nötigenfalls eine schriftliche Empfehlung zuhanden der überprüften Behörde erlassen. Er stellt diese Empfehlung auch der vorgesetzten Verwaltungsstelle, dem Beschwerdeführer und nach seinem Ermessen weiteren Beteiligten und andern daran interessierten kantonalen Behörden zu.

### Tabelle 3

#### Art der Erledigung der Geschäfte

Jahr	Anzahl der abgeschlossenen Geschäfte	Erledigung nach § 93a VRG	§ 93b VRG	§ 93c VRG
1978 (ab 1.9.)	106	36 (34,0 %)	70 (66,0 %)	--
1979	458	89 (19,4 %)	365 (79,7 %)	4 (0,9 %)
1980	429	141 (32,9 %)	286 (66,6 %)	2 (0,5 %)
1981	455	195 (42,8 %)	257 (56,5 %)	3 (0,7 %)
1982	525	244 (46,5 %)	280 (53,3 %)	1 (0,2 %)
1983	593	265 (44,7 %)	325 (54,8 %)	3 (0,5 %)
1984	574	281 (49,0 %)	290 (50,5 %)	3 (0,5 %)
1985	561	286 (51,0 %)	273 (48,7 %)	2 (0,3 %)
1986	544	248 (45,6 %)	295 (54,2 %)	1 (0,2 %)
1987	544	288 (52,9 %)	254 (46,7 %)	2 (0,4 %)
1988	525	263 (50,1 %)	260 (49,5 %)	2 (0,4 %)

In Tabelle 3 sind die abgeschlossenen Geschäfte nach den in § 93 VRG festgelegten Möglichkeiten der Erledigung aufgegliedert. Von den im Jahre 1988 erledigten Geschäften wurden 263 (50,1 %) abgeschlossen, indem der Ombudsmann dem Beschwerdeführer Rat für sein weiteres Verhalten erteilte. In 260 Fällen (49,5 %) waren Kontaktnahmen verschiedenster Art mit Behörden und Verwaltungsstellen notwendig. Eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93 c VRG drängte sich nur in zwei Fällen auf.

Die beiden hauptsächlichen Arten der Erledigung, nämlich Beratung der Hilfesuchenden (§ 93 a VRG) und Kontaktnahmen mit Behörden (§ 93 b VRG), hatten mit je zirka 50 % einen gleich hohen Anteil.

Zahlenmässig unbedeutend ist die Geschäftserledigung mit schriftlicher Empfehlung gemäss § 93 c VRG. Trotzdem bleibt die Möglichkeit der schriftlichen Empfehlung von grosser Bedeutung. Sie hat eine nicht zu unterschätzende Präventivwirkung. Ohne dass sie der Ombudsmann direkt anwenden muss, unterstützt sie indirekt oft seine Tätigkeit. Die überprüfte Amtsstelle will in der Regel diese Art der schriftlichen Empfehlung umgehen. Sie ist daher meist bereit, die Ansicht beziehungsweise die mündlichen oder schriftlichen Vorschläge des Ombudsmanns nicht nur eingehend zu prüfen, sondern nach Möglichkeit auch zu übernehmen.

#### *d) Herkunft der Beschwerden*

In Tabelle 4 sind die Beschwerden aufgeteilt nach externer und interner Herkunft. Im Jahre 1988 stammten 85,7 % der Beschwerden und Anliegen von ausserhalb der Verwaltung, wobei Privatpersonen weiterhin stark dominieren (77,7 %). Vertreter von juristischen Personen sind im Berichtsjahr in 40 Fällen (7,6 %) an den Ombudsmann gelangt. Der Anteil der juristischen Personen war noch nie so gross wie 1988. Von Gemeinden, die hier stets die Ausnahme darstellen, sind im Berichtsjahr zwei Beschwerden eingegangen.

Der Anteil der internen Beschwerdeführer beziehungsweise Ratsuchenden, das heisst der Mitarbeiter des Kantons und der Bezirke, die sich an den Ombudsmann wenden, betrug im Jahre 1988 14,3 %. Damit stammt 1988 etwa jedes siebente Geschäft aus diesem Bereich. Während im Durchschnitt der ersten fünf Berichtsjahre 10,9 % aus dem Personalbereich kamen, waren es im Durchschnitt der Jahre 1984 bis 1988 13,8 %.



**Tabelle 4**  
**Herkunft der Beschwerden**

Jahr	Angelegte Geschäfte	Die Beschwerden kommen von:							
		extern				intern			
		Privatpersonen		Juristische Personen		Gemeinden		Personal	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1978 (ab 1.9.)	182	155	85,2	5	2,7	1	0,6	21	11,5
1979	471	398	84,5	20	4,2	4	0,9	49	10,4
1980	487	402	82,6	24	4,9	2	0,4	59	12,1
1981	474	388	81,9	27	5,7	3	0,6	56	11,8
1982	466	393	84,3	21	4,5	4	0,9	48	10,3
1983	573	489	85,3	24	4,2	2	0,4	58	10,1
1984	554	440	79,4	24	4,3	-	-	90	16,3
1985	565	481	85,1	10	1,8	1	0,1	73	13,0
1986	546	448	82,1	30	5,5	3	0,5	65	11,9
1987	542	435	80,2	32	5,9	2	0,4	73	13,5
1988	524	407	77,7	40	7,6	2	0,4	75	14,3

### 3. Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern

Der jährliche Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat ist gleichzeitig auch das Hauptinstrument der Öffentlichkeitsarbeit des kantonalen Ombudsmanns. Der Tätigkeitsbericht 1987 wurde am 8. Juli 1988 im Ratshaus an einer Pressekonferenz vorgestellt. Bei dieser Gelegenheit hat sich der Ombudsmann zusätzlich zum Thema «Auch in der Schweiz braucht es den Ombudsmann» geäußert (vgl. Seite 9). Die wiederum sehr zahlreiche Teilnahme und die eingehende Berichterstattung in Presse und Radio weisen auf das grosse Interesse an der Tätigkeit dieser Institution hin. Die im Tätigkeitsbericht dargestellten Fallbeispiele nehmen bei diesen Berichterstattungen meist einen zentralen Raum ein. Der Ombudsmann benützt gerne die Gelegenheit, um an dieser Stelle der Presse und den übrigen Medien für ihr stetes Interesse an der Ombudsmann-Institution herzlich zu danken. Es sei

hier erneut darauf hingewiesen, dass die Institution Ombudsmann zu einem guten Teil von der Beachtung in den Medien lebt.

Auch im Berichtsjahr wurde der Ombudsmann verschiedentlich zu Vorträgen und Diskussionen eingeladen. Solche Veranstaltungen ermöglichen nicht nur die notwendigen zusätzlichen Kontakte mit der Bevölkerung, sie vermitteln auch die Gelegenheit, die Institution und ihren Zuständigkeitsbereich vermehrt bekanntzumachen.

In der Berichtsperiode waren wiederum zahlreiche Anfragen aus dem In- und Ausland bezüglich der Organisation der Institution Ombudsmann im Kanton Zürich sowie der diesbezüglichen Erfahrungen zu beantworten.

Von spezieller Bedeutung sind auch Kontakte mit anderen Ombudsmännern. Im Vordergrund stehen die ausgezeichneten Beziehungen zum Ombudsmann der Stadt Zürich, Dr. Jacques Vontobel. Neben den vielen Kontakten in den Fällen, die sowohl den Kanton als auch die Stadt Zürich betreffen, ist vor allem auch der kollegiale Erfahrungsaustausch über grundsätzliche Fragen der Ombudsmann-Tätigkeit sehr nützlich.

Auch mit dem ersten Ombudsmann des Kantons Basel-Stadt, Andreas Nabholz, der sich vor seinem Amtsantritt am 1. September 1988 auch eingehend über die Organisation der Institution Ombudsmann im Kanton Zürich informierte, ergaben sich erste interessante Kontakte.

Zusätzliche Kontakte vermittelt die Mitgliedschaft beim Internationalen Ombudsmann-Institut (Universität Alberta, Kanada). Dieses Institut publiziert laufend interessante Dokumentationen, die für die Ombudsmann-Tätigkeit wertvoll sind. Das gleiche gilt bezüglich der Kontakte zur Menschenrechtskommission des Europarates und zum europäischen Ombudsmann-Institut an der Universität Innsbruck.

Am 27. und 28. Juni 1988 organisierte das Generalsekretariat des Europarates in Strassbourg ein Symposium für die europäischen Ombudsmänner, an welchem der Berichterstatter teilnahm. Im Zentrum der Tagung standen interessante Diskussionen über Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Ombudsmännern und der Kommission für Menschenrechte des Europarates.

Alle vier Jahre treffen sich die Ombudsmänner zu einer Welt-Konferenz. Im Jahre 1988 fand diese vom 23. bis 27. Oktober in Canberra/Australien statt. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass dieser Kongress mit dem 10jährigen Amtsjubiläum zusammenfiel, entschloss sich der Berichterstatter, an diesem Kongress teilzunehmen. Am Kongress trafen sich 86 Ombudsmänner und zahlreiche Beobachter und Mitarbeiter aus 38 Ländern aller fünf

Kontinente. Der Kongress stand unter dem Motto «Wandel als Herausforderung». Hauptreferate und Diskussionen gab es zu den folgenden Bereichen:

- Die Rolle des Ombudsmanns in der Völkergemeinschaft
- Die einzigartige Rolle des Ombudsmanns bei der Verwirklichung von Billigkeit und Gerechtigkeit
- Der Ombudsmann und das Parlament
- Verhältnis des Ombudsmanns zu den Justizbehörden und Gerichten
- Mittel zur Durchsetzung der Empfehlungen des Ombudsmanns.

Der Kongress in Canberra war sehr gut organisiert, schaffte neue Kontakte und vermittelte wertvolle Anregungen, die sich positiv auf die weitere Ombudsmann-Tätigkeit auswirken.

#### **4. Auch in der Schweiz braucht es den Ombudsmann \***

Gedanken aus der Sicht 10jähriger Tätigkeit als Ombudsmann des Kantons Zürich.

Die Institution des parlamentarischen Ombudsmanns, die ursprünglich aus den skandinavischen Staaten stammt, hat in den letzten Jahrzehnten, vor allem in Westeuropa, Nordamerika und Australien eine sehr grosse Verbreitung erfahren. In Westeuropa gibt es heute in allen Staaten den Ombudsmann oder ombudsmannähnliche Institutionen.

In der Schweiz hat die Stadt Zürich 1971 und der Kanton Zürich 1978 den Ombudsmann eingeführt. In den 70er Jahren wurde zwar auf Bundesebene und in vielen Kantonen und Städten die Einführung der Institution Ombudsmann eingehend diskutiert. Zusätzlich zu Stadt und Kanton Zürich eingeführt wurde die Institution aber nur vor kurzem in Basel-Stadt, und Basel-Land wird demnächst folgen. In anderen Kantonen und Städten steht die Einführung des Ombudsmanns zurzeit nicht oben auf den Prioritätslisten.

Auf Bundesebene hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bereits 1979 einen bereinigten, gut konzipierten Gesetzesentwurf zur Einführung des Ombudsmanns präsentiert. Der Bundesrat beschloss dann aber, die Verabschiedung der Vorlage einstweilen zurückzustellen. 1981 wurde im Parlament eine Motion behandelt, die den Bundesrat mit der unverzüglichen Unterbreitung der Vorlage beauftragen wollte. Der Nationalrat lehnte zwar die Überweisung als Motion mit einem Zufallsmehr von 66 zu 60 ab, sprach sich jedoch mit deutlichem Mehr, das heisst mit 88 zu 35 für die Annahme als Postulat aus. Es folgte eine jahrelange Funkstille. Gut Ding will offenbar Weile

\* Referat des Ombudsmanns an der Pressekonferenz vom 8. Juli 1988 im Anschluss an die Vorstellung des Tätigkeitsberichtes 1987.

haben. Im Frühling 1988, also 7 Jahre später, hat nun der Bündner Ständerat Ulrich Gadiant eine neue Motion für einen entsprechenden Gesetzesentwurf eingereicht.

Es stellt sich somit die Frage: Braucht der Bund, brauchen weitere Kantone und Städte den Ombudsmann?

In meiner nun 10jährigen Tätigkeit als Ombudsmann des Kantons Zürich habe ich festgestellt, dass ein echtes Bedürfnis nach der Institution Ombudsmann effektiv vorhanden ist. Bereits bei der Einführung der Institution Ombudsmann hat die Bevölkerung des Kantons Zürich ihre Erwartungen in diese Institution mit einem eindrücklichen positiven Abstimmungsergebnis manifestiert. Auch die seitherigen zahlreichen Kontakte mit Beschwerdeführern und Ratsuchenden ergeben, dass dem Ombudsmann ein grosses Mass an Vertrauen entgegengebracht wird. Zahl und Inhalt der Beschwerden und Anfragen zeigen je länger je mehr, dass die Schaffung dieser Institution einem echten Bedürfnis entsprach. Dabei spielt natürlich der Umstand, dass die Inanspruchnahme des Ombudsmanns kostenlos ist und kaum formelle Schranken kennt – die Anliegen können mündlich oder schriftlich vorgebracht werden –, eine wesentliche Rolle.

Eine grosse Zahl derjenigen, die sich an den Ombudsmann wenden, tun dies weniger als eigentliche Beschwerdeführer, denn als Hilfesuchende. Die Hoffnungen, die in die Möglichkeiten des Ombudsmanns gesetzt werden, sind beeindruckend. Natürlich können nicht alle diese Hoffnungen erfüllt werden.

Auch in der Schweiz ist der Staat mit seinen überaus zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und Weisungen, das heisst mit unzähligen Vorschriften verschiedenster Art allgegenwärtig. Der Bürger ist verunsichert und steht seinem Staat mehr und mehr kritisch gegenüber. Die Vertreter dieses Staates sprechen und schreiben immer häufiger eine Sprache, die der Bürger nicht mehr versteht. Die bürgernahe Umsetzung dieser fast zahllosen Vorschriften ist in einer Zeit, wo man von den staatlichen Organen eine speditivere und rationellere Tätigkeit fordert, sehr schwierig geworden. Behörden und Verwaltungsstellen sind dementsprechend sehr oft unter grossem Zeitdruck. Wen wundert's da, wenn sie auf kritische Fragen und Bemerkungen gelegentlich ungehalten reagieren. Der Konflikt im Verhältnis Bürger und Staat ist damit praktisch vorprogrammiert. In diesem Spannungsfeld – kritischer Bürger und teilweise überforderte Verwaltung – hat der Ombudsmann als Mittler zwischen Bürger und Staat seinen Tätigkeitsbereich.

Zahlreichen Gesprächen darf der Ombudsmann auch entnehmen, dass der Bürger diese verwaltungsunabhängige Institution als neutrale Stelle empfindet und deshalb auch anruft. Dass sie eine völlig verwaltungsunabhängige Stellung hat, ist für den Bürger demnach von besonderer Wichtigkeit. Es

besteht auch ein hohes Mass an Bereitschaft, den Rat des Ombudsmanns zu hören, selbst dann, wenn sich der Ombudsmann aufgrund seiner Abklärungen dem Standpunkt der Verwaltung anschliesst und dem Bürger von weiteren Schritten abrät. Dies setzt aber eine eingehende Bearbeitung der vorgebrachten Anliegen voraus, die weit über die Funktion einer «blossen Klagemauer» hinausgeht.

Nach Gesetz prüft der Ombudsmann, ob die Behörden und die Verwaltung des Staates nach Recht und Billigkeit verfahren. Damit hat der Gesetzgeber im Bereich der Institution Ombudsmann – die ein Teil der Verwaltungskontrolle ist – die beiden Begriffe «Recht» und «Billigkeit» gleichwertig nebeneinander gestellt. Daraus geht hervor, dass sich der Ombudsmann innerhalb seiner Tätigkeit den Fragen der Billigkeit ganz besonders anzunehmen hat. Den Fragen der Billigkeit im staatlichen Handeln kommt vor allem auch deshalb ein so grosser Stellenwert zu, weil die staatliche Tätigkeit in weiten Bereichen Monopolcharakter hat.

Meine Erfahrungen zeigen somit, dass das Bedürfnis nach der Institution Ombudsmann zweifellos vorhanden ist. Wo liegen also die Gründe, dass der Ombudsmann in der Schweiz, wenn überhaupt, nur zögernd zur Einführung gelangt?

Ein wesentlicher Grund liegt wohl darin, dass die Hauptdiskussion um die Einführung des parlamentarischen Ombudsmanns in eine Zeit gefallen ist, in der viel von Sparen und «weniger Staat» die Rede war und parallel dazu die Personalplafonierung aktuell wurde. Ich bin aber überzeugt, dass gerade auch diese Postulate der Institution des parlamentarischen Ombudsmanns nicht entgegenstehen, und zwar in zweifacher Hinsicht. Einerseits kann der Ombudsmann mit minimalen personellen Mitteln – im Kanton Zürich sind es neben dem Ombudsmann und seinem nebenamtlichen Stellvertreter nur 2,5 Etatstellen – wesentliche Arbeit leisten und andererseits gibt seine Tätigkeit dem Bürger nicht den Eindruck von mehr, sondern von weniger Staat. Letzteres nicht nur in den Fällen, in denen er dem Beschwerdeführer oder Hilfesuchenden helfen kann, sondern auch in den Fällen, wo der Ombudsmann dem Betroffenen den Sachverhalt aufgrund der Akten- und Rechtslage erläutert. Sehr oft vermag auch die Intervention oder der Ratschlag des Ombudsmanns einen aufwendigen Rechtsstreit zu vermeiden. Zudem gibt es Fälle, in denen durch die Intervention des Ombudsmanns Verfahrensvorschriften geändert werden, die sich als eigentliche Fussangeln für den Bürger erwiesen haben.

In manchen Fällen liegt es aber auch an den Behörden und Verwaltungsstellen, die mindestens nicht darauf drängen, die Institution des parlamentarischen Ombudsmanns einzuführen. Sie befürchten eine gewisse Überprüfung

der Entscheide durch diese Stelle, und in der Regel sucht der Mensch keine zusätzlichen Kontrollen der eigenen Tätigkeit. Von Behörden und Verwaltung hört man deshalb gelegentlich: «Wir brauchen den Ombudsmann nicht, wir machen dies selber.» Natürlich gehört es zu den vornehmen Aufgaben jedes Behördemitglieds oder Mitarbeiters des Staates, auch vermittelnd zu wirken. Es kann nie die Meinung haben, dass der Ombudsmann alle Probleme zwischen Staat und Bürger löst bzw. lösen kann. Bei vielen Beamten ist aber die Fähigkeit, ihre eigene Tätigkeit in Frage zu stellen, naturgemäss beschränkt. Darum braucht es daneben den parlamentarischen Ombudsmann als verwaltungsunabhängige, neutrale Instanz, die solche Probleme im Vollamt bearbeitet. Da der Ombudsmann keine Anordnungen treffen kann, braucht im übrigen niemand von ihm eine Verwässerung der Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden und Gerichten zu befürchten.

*Zusammenfassend und abschliessend möchte ich festhalten, dass die Behörden aller Stufen unseres Staates sich klar darüber werden müssen, dass unsere Art der direkten Demokratie – die wir alle nicht missen möchten – in einer Zeit geschaffen wurde, als unsere Bürgerschaft noch nicht so kritisch, nicht so selbständig und vor allem nicht durch die verschiedenen Medien so gut informiert war. Auch waren die Verhältnisse und Probleme weit weniger komplex. Eine in mancher Beziehung vollständig neue Zeit muss mit modernen Mitteln bewältigt werden. Der Staat, der für viele Menschen ein anonymer Betrieb geworden ist, muss unseren Bürgerinnen und Bürgern wieder nähergebracht werden. Sie sollen ihn wieder vermehrt schätzen können, denn es ist ihr Staat. Auch der Staat muss für das gute Einvernehmen zu seinen Bürgern zusätzliches unternehmen. Eine dieser Möglichkeiten ist der parlamentarische Ombudsmann. Dieser kann zwar das gute Verhältnis zwischen Bürger und Staat sicher nicht allein garantieren, er kann aber einen wesentlichen Teil dazu beitragen. Eine weitere Verbreitung der Institution Ombudsmann würde auch den Ombudsmann im Bewusstsein des Bürgers noch vermehrt verankern und so eine noch bessere Wirkung erzielen. Geben wir also dem parlamentarischen Ombudsmann auch in der Schweiz weitere Chancen zur Bewährung.*

## II. Spezieller Teil

### 1. Vorbemerkungen

Mit der Darlegung von Fallbeispielen soll dem Kantonsrat, der Bevölkerung und auch den verschiedenen Behörden und Verwaltungsstellen Einblick in

die Tätigkeit des Ombudsmanns gegeben werden. Der Ombudsmann betrachtet diese Sammlung von Beispielen als einen zentralen Teil seines Tätigkeitsberichtes. Er hat den Auftrag, sich in staatlichen Belangen für bürgerfreundlichere Lösungen einzusetzen. Seit Beginn seiner Tätigkeit ist es für den Ombudsmann immer klarer geworden, dass man mit theoretischen Abhandlungen über Bürgerfreundlichkeit wenig erreicht. Die Beispiele veranschaulichen hingegen dieses Anliegen. Damit wirken sie im Bereich der Verwaltung präventiv. Aus dieser Erfahrung heraus sind die publizierten Fälle nicht einfach Vergangenheit, sondern auch Signale für die Zukunft.

Von den 525 im Jahre 1988 abgeschlossenen Geschäften werden hier wiederum 24 Fälle dargestellt. Die Auswahl dieser Beschwerden und Anliegen erfolgt so, dass ein breites Spektrum der Tätigkeit aufgezeigt werden kann. Damit soll auch die Vielseitigkeit der Aufgaben des Ombudsmanns dargestellt und Einblick in seine Detailarbeit gegeben werden. Es werden deshalb bezüglich der Bearbeitung einfachere und kompliziertere Fälle aufgeführt. Der Ombudsmann hat sich als Mittler zwischen Bürger und Staat recht unterschiedlicher Probleme und Anliegen anzunehmen. Die Erfahrung zeigt, dass die Einstellung des Bürgers zu seinem Staat nicht selten auch durch wenig spektakuläre Vorkommnisse negativ beeinflusst wird.

Mit den hier wiedergegebenen Fällen beabsichtigt der Ombudsmann keine Wertung der Tätigkeit einer bestimmten Behörde oder Verwaltungsstelle. Bei der Vielzahl der durch staatliche Stellen zu treffenden Entscheide ist es unvermeidlich, dass gelegentlich ein Fehler passiert oder dass man in Fragen, in denen das Ermessen eine wesentliche Rolle spielt, verschiedener Ansicht sein kann. Wenn der Ombudsmann auf solche Mängel und Fehler aufmerksam macht, ist jedoch wesentlich, dass diese auch behoben und in Zukunft vermieden werden. Die diesbezüglichen Erfahrungen waren im Berichtsjahr – von wenigen Ausnahmen abgesehen – wiederum sehr zufriedenstellend.

## **2. Fallbeispiele, geordnet nach Herkunft der Beschwerden**

### *a) Privatpersonen*

#### **Nr. 1** *Universitätsspital / Behandlung in der allgemeinen Abteilung*

##### **Gegenstand der Beschwerde**

E erlitt als Kind einen Unfall, welcher schwere Brandwunden in seinem Gesicht verursachte. Diese erforderten schon damals verschiedene Operationen durch einen Spezialisten. Heute ist E erwachsen. Es sind nun in gewissen

zeitlichen Abständen weitere Operationen notwendig. Zu einer solchen Operation meldete sich E bei Dr. X, leitendem Arzt der zuständigen Klinik des Universitätsspitals, an. Dr. X sagte bei dieser Besprechung, es sei eine komplizierte Sache und er müsse die Operation selbst vornehmen. Dies bedinge aber, dass E sich nicht als Allgemeinpatient, sondern als Privatpatient behandeln lassen müsse. E liess die Operation durchführen. Sie kostete Fr. 9091.85. An diese Operation bezahlte die Krankenkasse, bei der sich E für die Folgen dieses Unfalls nur allgemein versichern konnte, nur einen kleinen Teil; den Rest musste E mühsam selbst aufbringen. E will nun vom Ombudsmann wissen, ob er sich als medizinisch heikler Fall, der vom leitenden Arzt persönlich betreut werden müsse, wirklich nur als Privatpatient im Universitätsspital behandeln lassen könne. Dies sei ihm vor allem deshalb wichtig, weil noch weitere Operationen notwendig seien. Er habe nur einen bescheidenen Lohn und könne diese dauernden Privatbehandlungen finanziell nicht verkraften.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann unterbreitet das Problem der Verwaltungsdirektion des Universitätsspitals. Es kommt zu einer Besprechung mit dem Verwaltungsdirektor. Für den Ombudsmann ist klar, dass ein Chefarzt oder leitender Arzt einen Patienten auch auf der allgemeinen Abteilung zu behandeln hat, wenn er es medizinisch nicht verantworten kann, die Sache an einen Mitarbeiter zu delegieren. Im vorliegenden Fall muss das um so mehr gelten, als es sich nicht etwa um schönheitschirurgische, sondern um medizinisch notwendige Operationen zur Wiederherstellung des Gesichts handelt. Der Verwaltungsdirektor schliesst sich dieser Auffassung an und wird mit Dr. X Kontakt aufnehmen.

### **Erledigung**

Der Verwaltungsdirektor teilt dem Ombudsmann mit, die Rückfrage bei Dr. X habe ergeben, dass es sich um ein Missverständnis gehandelt habe. Dr. X sei jederzeit bereit, E auch in der Allgemeinabteilung zu behandeln.

Unter diesen Umständen erklärt sich die Verwaltungsdirektion entsprechend der Unterredung mit dem Ombudsmann bereit, E die Mehrkosten der Hospitalisation in der Privatabteilung bei der letzten Operation zurückzuerstatten. Der entsprechende Betrag wird E zurückbezahlt, und der Ombudsmann teilt ihm mit, dass er sich auch in Zukunft bei Operationen durch den Spezialisten in der Allgemeinabteilung behandeln lassen könne.



## **Nr. 2** *Militärdirektion, Amt für Zivilschutz/Verpflichtung zu Ersatzabgabe trotz Bundesgerichtsurteil*

### **Gegenstand der Beschwerde**

L besitzt ein älteres Haus in Y, das keine Zivilschutzräume hat. Als er 1987 Renovations- und Umbauarbeiten an diesem Haus durchführen liess, verpflichtete ihn das Amt für Zivilschutz mit Verfügung vom 6. Oktober 1987 zur Bezahlung einer Ersatzabgabe von Fr. 16 500.– für die fehlenden Schutzräume. L hätte Rekurs gegen diese Verfügung erheben können, unterliess dies aber in der Meinung, dies werde schon seine Richtigkeit haben, und bezahlte den geforderten Betrag. Später erfuhr er, dass er nach einem neueren Bundesgerichtsentscheid gar nicht zu einer Ersatzabgabe hätte verpflichtet werden können. Er ersucht den Ombudsmann, ihm behilflich zu sein, dass er diesen Betrag zurückerhalte.

### **Abklärung**

Mit Entscheid vom 7. November 1986 hatte sich das Bundesgericht in vier Fällen zur Ersatzabgabepflicht für nicht vorhandene Zivilschutzräume bei An-, Auf- und Umbauten von Häusern geäussert. Es kam dabei zum Schluss, entsprechende Bestimmungen der bundesrätlichen Verordnung über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz beziehungsweise die darauf gestützte bisherige Praxis seien vom Gesetz nicht gedeckt. Unter anderem hielt das Bundesgericht fest, beim Umbau eines Hauses sei die Schutzraumpflicht beziehungsweise Ersatzbeitragspflicht auf den neu geschaffenen Wohnraum zu beschränken.

Nach diesen Grundsätzen hätte L keine Ersatzabgabe leisten müssen, da beim Umbau seines Hauses kein neuer Wohnraum geschaffen worden ist. Der Ombudsmann stellt fest, dass der hier massgebende Bundesgerichtsentscheid vom 7. November 1986 (BGE 112 I b 358), der einen Zürcher Fall betraf, dem Amt für Zivilschutz am 8. April 1987 begründet zugestellt worden war. Der zuständige Sachbearbeiter hatte zudem an der bundesgerichtlichen Verhandlung teilgenommen. Am 14. August 1987 wurden die erwähnten Bundesgerichtsurteile in der Entscheidsammlung publiziert. Am 11. September 1987 hielt das Bundesamt für Zivilschutz in einem Kreisschreiben fest, Umbauten seien nur wesentlich im Sinne des Gesetzes, wenn die dabei zusätzlich entstehende Nutzfläche zu einer Baupflicht von fünf oder mehr Schutzplätzen führe. Werde bei einem Umbau keine zusätzliche Nutzfläche geschaffen, so werde keine Schutzraum- oder Ersatzbeitragspflicht ausgelöst. Im Rahmen der Besprechungen mit den Kantonen sei man sich auch darüber einig geworden, dass die noch hängigen Fälle nach den neuen Grundsätzen behandelt werden sollten.

Das Amt für Zivilschutz hat sich indessen mit der Umsetzung der bundesgerichtlichen Erwägungen in die Praxis Zeit gelassen. Es hat seine Praxis dem Bundesgerichtsentscheid erst auf den 15. Dezember 1987 angepasst, so dass auch L noch zu einer Ersatzabgabe verpflichtet wurde, obwohl am 7. Oktober 1987, als die entsprechende Verfügung erlassen wurde, schon längst klar war, dass er nach der neuen Regelung nicht mehr zu Beiträgen hätte herangezogen werden dürfen. Der Ombudsmann ersucht deshalb das Amt für Zivilschutz, diese Ersatzbeitragspflicht wiedererwägenderweise aufzuheben.

### **Erledigung**

Das Amt für Zivilschutz lehnt dies ab und beruft sich auf Weisungen der Militärdirektion in einem anderen Falle, wonach diese Praxisänderung erst am 15. Dezember 1987 in Kraft gesetzt worden sei und aus Gründen der Rechtssicherheit auf zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsene, nach der nunmehr aufgehobenen Praxis erlassene Verfügungen nicht zurückgekommen werden könne.

Der Ombudsmann ist der Meinung, dass die kantonalen Stellen dem Bundesgerichtsentscheid rascher hätten Nachachtung verschaffen müssen. Er erlässt deshalb eine formelle Empfehlung nach § 93 lit. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes an die Militärdirektion, die Verfügung des Amtes für Zivilschutz vom 6. Oktober 1987 sei in Wiedererwägung zu ziehen und es sei entsprechend der neuen Regelung zu entscheiden.

Die Militärdirektion erklärt, sie könne das Amt für Zivilschutz nicht aufsichtsrechtlich veranlassen, dieser Empfehlung Folge zu leisten. Sie führt aus, es handle sich bei der Verfügung in Sachen L nicht um einen von wenigen Fällen. Vielmehr seien zwischen Juli und November 1987 rund 200 Ersatzabgaben verfügt worden. Die Militärdirektion habe im Anschluss an das erwähnte Bundesgerichtsurteil alle bei ihr hängigen Rekurse in dieser Frage sistiert. Das Amt für Zivilschutz habe seinerseits die umfangreichen Vorarbeiten für die Praxisänderung sogleich anhandgenommen. Dies sei dadurch erschwert worden, dass sich das Bundesamt für Zivilschutz als fachliche Aufsichtsbehörde nicht zur Anordnung einer allgemein gültigen und verbindlichen Übergangsregelung, sondern nur zu einer unverbindlichen Empfehlung habe entschliessen können. Zusammenfassend sei nicht zu beanstanden, dass das Amt für Zivilschutz erstinstanzlich erst ab dem 15. Dezember 1987 nach der neuen Regelung entschieden habe.

Der Ombudsmann muss L mitteilen, dass seine Möglichkeiten mit dieser formellen Empfehlung erschöpft sind. Er bedauert, dass die zuständigen Stellen dieser nicht Folge leisten, da es seiner Meinung nach nicht angeht,

dass es so lange dauert, bis der Kanton ein bundesgerichtliches Urteil in die Praxis umsetzt. Das bedeutet, dass den Bürgern in diesem Bereich vom Staat länger als ein Jahr erhebliche Kosten aufgebürdet wurden, die das Bundesgericht bereits als rechtswidrig erklärt hatte.

### **Nr. 3** *Steueramt / Besteuerung effektiv ausbezahlter Alimente*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Frau U ist geschieden. Im Scheidungsurteil wurde ihr Mann zur Bezahlung von Fr. 9600.– Alimenten pro Jahr an sie verpflichtet. 1986 zahlte er aber nur Fr. 2400.–. Frau U gab diesen Betrag in der Steuererklärung 1987 an. Sie erhielt in der Folge einen Einschätzungsentscheid für das Jahr 1987, in dem Fr. 9600.– Alimente eingesetzt waren, mit dem Hinweis, dass ihr Mann diesen Betrag in seiner Steuererklärung abziehe. Frau U rief den Steuerkommissär an, welcher ihr erklärte, sie müsse den Betrag gemäss Scheidungsurteil versteuern, sonst müsste sie nachweisen, dass sie nicht mehr als Fr. 2400.– erhalten habe. Im übrigen müsse sie den Mann eben betreiben. Frau U konnte nicht nachweisen, welche Beträge sie tatsächlich erhalten hatte, da ihr Mann ihr das Geld persönlich zu überbringen oder in den Briefkasten zu legen pflegte. Sie focht den Einschätzungsentscheid nicht an und entschloss sich zur Betreibung. Im nachhinein kommen ihr jedoch Zweifel, ob die Auskunft des Steuerkommissärs richtig gewesen sei. Sie kommt zum Ombudsmann mit der Frage, ob sie wirklich mehr versteuern müsse als sie erhalten habe. Es sei keineswegs sicher, dass bei dieser Betreibung etwas herausschaue.

#### **Abklärung**

Der Ombudsmann fragt das Steueramt an, ob es der üblichen Praxis entspreche, dass die Alimente laut Scheidungsurteil, nicht die tatsächlich bezahlten Alimente zum Einkommen gerechnet beziehungsweise auf Seiten des Alimentenschuldners zum Abzug zugelassen würden. Falls dem so ist, möchte der Ombudsmann wissen, ob es als Grund für die Revision der Steuerveranlagung anerkannt werde, wenn die Alimente später nicht erhältlich gemacht werden könnten, zum Beispiel, wenn das Betreibungsverfahren erfolglos verlaufe.

#### **Erlедigung**

Das Steueramt teilt mit, aufgrund von § 19 lit. h des Steuergesetzes seien diejenigen Alimente steuerbar, welche dem geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten zukämen. Diese Bestimmung werde so ausgelegt, dass

die Alimente zum Zeitpunkt des Zuflusses steuerpflichtig seien. Da hier der Steuerkommissär die Einschätzung nicht mit dem Betrag der tatsächlich zugeflossenen Alimente, sondern mit dem Betrag des Guthabens vorgenommen habe, erleide die Steuerpflichtige einen Nachteil. Der Steuerkommissär werde angewiesen, ein Revisionsverfahren im Sinne von § 108 lit. c des Steuergesetzes durchzuführen und die Alimente im Umfang zu besteuern, wie sie die Steuerpflichtige tatsächlich erhalten habe.

#### **Nr. 4** *Strassenverkehrsamt / Folgen nicht bezahlter beziehungsweise falsch verbuchter Gebühren*

##### **Gegenstand der Beschwerde**

N erhielt am 8. Januar 1988 die Rechnung für die jährlichen Verkehrsabgaben von Fr. 281.20 für sein Auto. Er bezahlte diese erst verspätet am 18. April 1988, und zwar nur den Betrag für das halbe Jahr, ohne dass er aber beim Strassenverkehrsamt, wie dies an sich möglich ist, vorerst die Zustellung einer Halbjahresrechnung verlangt hätte. Seine Zahlung von Fr. 141.20 wurde, wie sich später herausstellte, beim Strassenverkehrsamt auf das Konto eines anderen Automobilisten verbucht. Am 19. Mai 1988 erhielt N eingeschrieben eine Verfügung, da er die Verkehrsabgaben von Fr. 281.20 nicht bezahlt habe, werde ihm eine Frist von fünf Tagen angesetzt, um die Schilder abzugeben oder den Betrag zu bezahlen. N holte die Verfügung nicht ab. Sie konnte ihm erst am 21. Juni 1988 polizeilich zugestellt werden. N bezahlte den Restbetrag von Fr. 140.–. Am 18. August 1988 deponierte N die zürcherischen Kontrollschilder, da er in einen anderen Kanton gezogen war.

Das Strassenverkehrsamt erliess nun am 20. Oktober 1988 eine Gebührenverfügung über den nach seiner Meinung noch ausstehenden Rest. Gegen diese Verfügung erhob N Rekurs mit dem Hinweis, dass er alles beziehungsweise unter Berücksichtigung seines Wegzuges schon zuviel bezahlt habe. Da N nun nicht mehr im Kanton wohnte, erhielt er von der Staatskanzlei die Aufforderung zur Bezahlung eines Kostenvorschusses von Fr. 600.– für die Behandlung dieses Rekurses. N, der in bescheidenen Verhältnissen lebt, war ausserstande, diese Summe zu bezahlen.

Ferner erhob die Bezirksanwältin am 21. November 1988 Anklage gegen N wegen Missbrauchs von Ausweisen und Schildern, weil er trotz der Verfügung vom 19. Mai 1988 die ausstehenden Gebühren nicht bezahlt oder die Schilder deponiert habe. Der Strafantrag lautete auf Fr. 200.– Busse, es wurde eine Verhandlung vor dem Einzelrichter angesetzt.

In dieser verfahrenen Situation ersucht N den Ombudsmann um Hilfe.

## **Abklärung**

Die Intervention des Ombudsmanns stösst in diesem Falle auf rechtliche Schwierigkeiten. Was das Strafverfahren vor dem Einzelrichter betrifft, so sind die richterlichen Behörden mit Bezug auf die Rechtsprechung gemäss § 90 lit. b VRG der Überprüfung durch den Ombudsmann entzogen. Betreffend die Gebührenverfügung ist ein Rekurs hängig, und auf den Entscheid in Rechtsmittelverfahren darf der Ombudsmann gemäss § 90 lit. c VRG ebenfalls keinen Einfluss nehmen. Andererseits kann N durch Belege nachweisen, dass er alle ausstehenden Beträge bereits vor Einleitung dieser zwei Verfahren bezahlt hat.

Der Ombudsmann entschliesst sich deshalb, mit dem Chef des Strassenverkehrsamtes Kontakt aufzunehmen und schildert ihm den Sachverhalt. Das Strassenverkehrsamt realisiert erst jetzt, dass die erste Zahlung von Fr. 141.20 auf einem falschen Konto verbucht worden war. Einerseits war damit die Verfügung des Strassenverkehrsamtes, mit der der Betroffene zur Zahlung des ganzen Betrages von Fr. 281.20 innert fünf Tagen aufgefordert worden war und wegen deren Missachtung er nun vor dem Strafrichter steht, nicht gerechtfertigt. Andererseits ist auch die Gebührenverfügung vom 20. Oktober 1988, gegen die N Rekurs erhoben hat, zu Unrecht erfolgt, da keine Beiträge mehr ausstehend sind.

## **Erledigung**

Der Chef des Strassenverkehrsamtes erklärt sich bereit zu prüfen, ob eine Möglichkeit besteht, das bereits eingeleitete Rekurs- beziehungsweise Strafverfahren zu stoppen. Der Ombudsmann seinerseits erreicht kurzfristig bei der Staatskanzlei, dass N angesichts der Sachlage die Bezahlung des Kostenvorschusses von Fr. 600.– erlassen wird. In der Folge hebt der Chef des Strassenverkehrsamtes nach Prüfung des vom Ombudsmann dargelegten Sachverhaltes die Gebührenverfügung auf. Andererseits verzichtet N nach Rücksprache mit dem Ombudsmann auf die von ihm im Rekurs geltend gemachte Entschädigung für seine Umtriebe, da er einsieht, auch verschiedene Fehler gemacht zu haben. Der Rekurs kann somit als gegenstandslos abgeschrieben werden. Ausserdem nimmt der Chef des Strassenverkehrsamtes mit den Strafbehörden Kontakt auf. Diese sind einverstanden, das Strafverfahren einzustellen, wenn das Strassenverkehrsamt die Verfügung, auf die sich das Strafverfahren stützt, aufhebt. Dies geschieht in der Folge, so dass auch das Strafverfahren dahinfällt. N ist erleichtert, dass sich die Sache auf diese Weise wieder einrenken lässt. Die zuviel bezahlten Gebühren erhält er zurück.

## **Nr. 5** *Fürsorgedirektion, Bezirksrat / Aufsicht über private Alters- und Pflegeheime*

### **Gegenstand der Beschwerde**

In zwei Fällen wenden sich Personen an den Ombudsmann wegen Problemen mit privaten Alters- und Pflegeheimen. Im einen Fall geht es um verschiedene Streitigkeiten mit dem Heimleiter betreffend Unterkunft und Pflege, die schliesslich zu einer Kündigung des Vertrages durch den Heimleiter führen, im anderen Fall geht es um einen Nachtdienstzuschlag.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann ist nach § 89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes für die Überprüfung der Verwaltung des Kantons und der Bezirke zuständig, nicht aber für Streitigkeiten im privaten Bereich. Er kann sich somit nicht direkt mit solchen Beschwerden befassen.

Nach § 9 lit. c des Sozialhilfegesetzes ist die Fürsorgedirektion zuständig für die Erteilung und auch für den Entzug von Bewilligungen für den Betrieb privater Heime, die der dauernden Unterbringung, Verpflegung und persönlichen Betreuung von Betagten, Behinderten oder sonstwie betreuungsbedürftigen Personen dienen. Aus dieser Zuständigkeit ergibt sich eine Aufsichtsfunktion der Fürsorgedirektion in diesem Bereich. Der Ombudsmann erkundigt sich beim Direktionssekretär der Fürsorgedirektion, wie weit die dort zuständige Abteilung Heimwesen sich mit solchen Beschwerden befasse. Es ergibt sich, dass jemand, der Probleme mit einem privaten Alters- und Pflegeheim hat, sich grundsätzlich an die Abteilung Heimwesen wenden kann, auch betreffend Auskünfte. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass es sich nur um die staatliche Aufsicht in einem Bereich handelt, der an sich der privatrechtlichen Vertragsfreiheit untersteht. Das bedeutet, dass die Fürsorgedirektion im Regelfall keine Befugnis hat, auf die private Gestaltung des Vertragsverhältnisses zwischen Heim und Benützer Einfluss zu nehmen. Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten käme nur bei schwerwiegenden Mängeln auf Seiten des Heims in Betracht. Primäre Aufsichtsinstanz über private Alters- und Pflegeheime ist im übrigen nach § 8 des Sozialhilfegesetzes der Bezirksrat. Es ist somit auch eine Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat denkbar, wobei diese Aufsicht sich nach dem Gesagten ebenfalls auf schwerwiegende Mängel beschränkt.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann orientiert die Anfrager über die Rechtslage. Er selber wäre

nach § 89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes erst dann zuständig, wenn die Angelegenheit sich bereits auf der Ebene des Bezirksrates oder der Fürsorgedirektion befinden würde und deren Handeln – oder Nichthandeln – Gegenstand der Beschwerde wäre.

## **Nr. 6** *Justizdirektion / Probleme wegen Flucht aus dem Strafvollzug*

### **Gegenstand des Anliegens**

H musste wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz eine längere Zuchthausstrafe verbüssen. Er kehrte von einem Urlaub nicht mehr in die Strafanstalt zurück, sondern setzte sich in ein Land ab, mit dem die Schweiz kein Auslieferungsabkommen besitzt. Seine aus jenem Land stammende Frau und die zwei Kinder folgten ihm. Die Eltern H möchten nun, dass der Sohn zurückkehre. Auch H selbst möchte eigentlich in die Schweiz zurückkommen, da die Familie im Ausland mangels Arbeit und wegen Krankheit eines Kindes Probleme hat. H, der den grössten Teil seiner Strafe noch vor sich hat, befürchtet aber, dass ihm wegen seiner Flucht die bedingte Entlassung nach Verbüsung von zwei Dritteln der Strafe verweigert werde. Ferner hatte er etliche Monate seiner Haft im Bezirksgefängnis X verbringen müssen, bevor ein Platz in einer Strafanstalt frei wurde. Er will nicht mehr ins Bezirksgefängnis X zurück, da man ihn dort zum Teil wegen Überbelegung in einer Zelle im Keller untergebracht habe. H senior fragt den Ombudsmann, ob er abklären könne, wie es mit der bedingten Entlassung stehe und ob der Sohn nach seiner Rückkehr in Freiheit bleiben und allenfalls arbeiten könnte, bis ein Platz in einer Strafanstalt frei wäre.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann führt ein Gespräch mit dem für den Strafvollzug zuständigen Bezirksanwalt. Es erweist sich, dass dieser den Eltern H die Situation betreffend Fortsetzung des Strafvollzugs bei einer Rückkehr von H in die Schweiz bereits früher ausführlich dargelegt hat. Danach müsste sich H bei seiner Rückkehr am Flughafen melden. Er würde dann einen kurzfristigen Strafantrittsbefehl erhalten, so dass er noch einige Tage Zeit hätte, seine Familie hier unterzubringen. Wenn aber in den in Frage kommenden Strafanstalten dazumal kein Platz frei sei, müsste er wohl wieder einige Zeit im Bezirksgefängnis X verbringen. Es treffe zu, dass dieses überbelegt sei, so dass zum Teil die sich im Keller befindlichen Polizeizellen auch zur Unterbringung von abgeurteilten Gefangenen herangezogen werden müssten.

Dies sei selbstverständlich auch aus der Sicht des Bezirksanwalts unerfreulich, weshalb er ein Auge darauf haben werde, dass H sobald wie möglich in eine Strafanstalt versetzt werden könne.

Was die Gewährung der bedingten Entlassung nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe anbelangt, so ist dafür die Justizdirektion zuständig. Der Ombudsmann ersucht diese um eine Stellungnahme zur Frage, ob die Flucht des Betroffenen die bedingte Entlassung grundsätzlich ausschliesse. Die Justizdirektion antwortet, dass eine Flucht längerer Dauer zwar ein Argument sei, das gegen eine bedingte Entlassung spreche, und zwar selbst dann, wenn der Flüchtige freiwillig zurückkehre. Wenn der Betroffene aber, wie im vorliegenden Fall, nach seiner Rückkehr noch eine recht lange Strafe verbüßen müsse, schliesse die Flucht die bedingte Entlassung nicht schon an und für sich aus; jedenfalls dann nicht, wenn er sich im übrigen im Strafvollzug wirklich gut verhalte.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann teilt dem Ehepaar H mit, dass nach Meinung der zuständigen Direktion eine bedingte Entlassung trotz der Flucht in Frage käme, wobei selbstverständlich über diese Frage erst in jenem Zeitpunkt verbindlich entschieden werden kann, in dem sie aktuell wird, das heisst in etwas mehr als zwei Jahren. Im übrigen müsste H nach seiner Rückkehr die Strafe in den nächsten Tagen wieder antreten, auch wenn dies mangels Platz in einer Strafanstalt im Bezirksgefängnis X sein müsste. Er könnte also nicht in Freiheit bleiben, bis ein geeigneter Platz in einer Strafanstalt gefunden wäre. Der Ombudsmann kann dies nicht beanstanden, da sonst H zufolge seiner Flucht aus dem Strafvollzug gegenüber demjenigen, der seine Strafe in einem Zug verbüsst, bevorzugt behandelt würde. Im übrigen würde dies H wohl auch nichts bringen, denn wenn er nach seiner Rückkehr hier vorerst arbeiten und sich mit seiner Familie wieder etablieren könnte, so wäre für ihn später der Strafantritt nur um so härter. Der Ombudsmann wäre jedoch bereit, sich dafür einzusetzen, dass ein allfälliger Aufenthalt von H im Bezirksgefängnis X – im Rahmen der Möglichkeiten der Strafvollzugsbehörden – nicht allzu lange dauern würde.

### **Nr. 7** *Passbüro / Gebühr bei Passverlust*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Der 80jährigen Frau P wurde die Tasche gestohlen. In dieser befand sich neben Bargeld auch ihr Pass, den sie als Ausweis bei sich hatte, um bei der



Post eine Zahlungsanweisung einlösen zu können. Die Täter konnten nicht ermittelt werden, und die Tasche blieb verschwunden.

In der Folge erhielt Frau P vom Passbüro eine Rechnung über Fr. 30.– für die Bearbeitung der Passverlustmeldung. Sie war vorerst der Meinung, es handle sich um einen Irrtum, da sie ja keinen neuen Pass beantragt habe. Als sie dann aber eine Mahnung bekam, wandte sie sich an den Ombudsmann.

### **Abklärung**

Nach § 13 lit. f der kantonalen Passverordnung ist für die Registrierung und Bearbeitung eines Passverlustes eine Gebühr von Fr. 30.– bis Fr. 100.– zu erheben. Der Ombudsmann muss Frau P somit erklären, dass es sich nicht um die Gebühr für den Ersatz des gestohlenen Passes handelt, vielmehr muss der Passverlust an sich, der dem Passbüro von der Polizei zu melden ist, registriert werden, wofür eine Gebühr erhoben wird.

Nach § 14 der Passverordnung können Unbemittelten die Passgebühren teilweise oder ganz erlassen werden, wenn wichtige Gründe die Reise notwendig machen. Der Ombudsmann ersucht den Chef des Passbüros zu prüfen, ob Frau P die Gebühr von Fr. 30.– in analoger Anwendung von § 14 der Passverordnung erlassen werden könne. Frau P ist Bezügerin von Altersbeihilfen und verfügt über kein Vermögen; zudem wurden ihr bei dem frechen Diebstahl auch Fr. 300.– Bargeld entwendet, die sie für Einzahlungen benötigt hätte.

### **Erledigung**

Der Chef des Passbüros stellt sich auf den Standpunkt, § 14 der Verordnung könne hier nicht zur Anwendung kommen, da sich dieser, wie aus seinem Wortlaut hervorgehe, nur auf die Gebühren bei der Ausstellung eines neuen Passes beziehen könne. In Anbetracht der Umstände sei das Passbüro jedoch bereit, die Gebühr auszusetzen, das heisst erst dann zu erheben, wenn Frau P einen neuen Reisepass beantragen sollte. Da Frau P dies nicht beabsichtigt, kann damit ihrem Anliegen, wegen dieses Diebstahls nicht noch mit einer Gebühr belegt zu werden, entsprochen werden.

## **Nr. 8** *Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) / Arbeitslosenhilfe*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Frau M war seit dem 15. März 1985 bei der Arbeitslosenversicherung

ausgesteuert. Am 11. Juni 1985 reichte sie bei der Gemeinde Y ein Gesuch zum Bezug von Arbeitslosenhilfe ein. 1988 kommt Frau M, die inzwischen Fürsorgeleistungen bezogen hatte und nun im AHV-Alter steht, zum Ombudsmann und beschwert sich darüber, dass über jenes Gesuch nie entschieden worden sei.

### **Abklärung**

Gemäss § 1 des Gesetzes über die Arbeitslosenhilfe ist die Gewährung von Arbeitslosenhilfe Sache der Gemeinden. Nach § 22 der Verordnung über die Arbeitslosenhilfe erlässt die zuständige Gemeindebehörde zuhanden des Gesuchstellers über die Auszahlung eine Verfügung, welche Angaben über die Berechnungsperiode, die Anzahl der zu Taggeld berechtigenden Tage, die Höhe des einzelnen Taggeldes und den Gesamtbetrag sowie eine Rechtsmittelbelehrung enthält.

Der kantonale Ombudsmann ist nach § 89 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes für die Gemeinden nicht zuständig. Indessen ist auf der Ebene des Kantons das KIGA gemäss § 26 der Verordnung über die Arbeitslosenhilfe Aufsichtsinstanz über die Gemeinden und kann im Rahmen des Gesetzes und der Verordnung Weisungen erlassen. Der Ombudsmann ersucht das KIGA abzuklären, ob die Gemeinde Y über das Gesuch von Frau M um Arbeitslosenhilfe tatsächlich nach so langer Zeit noch immer nicht entschieden hat.

Der Sachbearbeiter des KIGA ruft den Ombudsmann an und erklärt, die Gemeinde habe das Gesuch tatsächlich nicht behandelt. Es habe sich damals erwiesen, dass Frau M möglicherweise Anspruch auf Arbeitslosenhilfe habe, aber vermutlich auch Fürsorgeleistungen beziehen müsse. Somit habe die Gemeinde die Angelegenheit an ihr Fürsorgeamt weitergeleitet.

Der Ombudsmann erklärt, dass die Gemeinde diesen Entscheid nachzuholen habe. Auf die Arbeitslosenhilfe besteht ein Rechtsanspruch, und es geht deshalb nicht an, dass die Gemeinde einen Gesuchsteller einfach ans Fürsorgeamt verweist.

### **Erlедigung**

Auf Aufforderung des Ombudsmanns ersucht das KIGA die Gemeinde, die Angelegenheit noch einmal zu überprüfen und eine Verfügung gemäss § 22 der Verordnung über die Arbeitslosenhilfe zu erlassen. Es weist die Gemeinde im übrigen darauf hin, dass es keine gesetzliche Grundlage für die Verrechnung von Taggeldern der Arbeitslosenhilfe mit Fürsorgeleistungen gibt.

## **Nr. 9** Hochbauamt / Anforderung einer Baubewilligung

### **Gegenstand der Beschwerde**

D ist Miteigentümer einer Liegenschaft, die in der Nachbarschaft des Universitätsspitals liegt. Er erhob einen Rekurs gegen die Umbaupläne des Universitätsspitals; es kam somit zu einer rechtlichen Auseinandersetzung mit dem Kanton. Während diesem Rekursverfahren reichte er selbst ein Baugesuch für eine andere ihm gehörende Liegenschaft ein. Diese befindet sich in einem anderen Stadtkreis. Als er den Baubewilligungsentscheid erhielt, sah er, dass auf dem Verteiler auch das Hochbauamt, Abteilung Spitalbauten, aufgeführt war. Er kommt zum Ombudsmann, weil er findet, die Abteilung Spitalbauten wolle ihn mit der Anforderung dieser Baubewilligung wegen seines Rekurses gegen den Spitalumbau schikanieren. Er erklärt, der Kanton habe keine Grundstücke in der Nähe dieser zweiten Liegenschaft, so dass er keinen Grund sehe, weshalb der Kanton diesen Baubewilligungsentscheid verlange.

### **Abklärung**

Gemäss § 315 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes kann derjenige, der nachbarliche Ansprüche aus diesem Gesetz wahrnehmen will, bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des baurechtlichen Entscheides über das Vorhaben verlangen. Nach einem Baurekurskommissionsentscheid hat diese Zustellung immer zu erfolgen, wenn jemand sie verlangt; die Baubehörde hat nicht vorfrageweise zu prüfen, ob der Gesuchsteller tatsächlich nachbarliche Ansprüche geltend machen kann. Selbstverständlich sollte jedoch der Kanton nach der Überzeugung des Ombudsmanns einen solchen Entscheid nur dann anfordern, wenn seine nachbarlichen Interessen wirklich betroffen sein könnten. Da dies hier nicht der Fall zu sein scheint, fragt der Ombudsmann den Kantonsbaumeister an, aus welchem Grund die Abteilung Spitalbauten diese Baubewilligung angefordert habe.

### **Erledigung**

Der Kantonsbaumeister führt aus, wenn in unmittelbarer Nachbarschaft einer kantonalen Liegenschaft gebaut werde, seien die Abteilungsleiter angewiesen, die jeweiligen Baubewilligungen einzuverlangen. Da D der Abteilung Spitalbauten als Nachbar des Universitätsspitals bekannt sei, habe der zuständige Abteilungsleiter aus Versehen die Baubewilligung für das andere Grundstück von D eingefordert, obwohl dieses nicht in der Nachbarschaft von kantonseigenen Grundstücken liege. Das Hochbauamt sei bereit, die Baubewilligung zurückzuschicken und bedaure den Fehler.

Auf Aufforderung von Seiten des Ombudsmanns schickt das Hochbauamt die Baubewilligung an die zuständige Baubehörde zurück mit dem Vermerk, die Anforderung des Entscheides sei irrtümlich erfolgt und das Hochbauamt wünsche keine Zustellung allfälliger weiterer Entscheide in diesem Baubewilligungsverfahren.

**Nr. 10** *Erziehungsdirektion, Volksschule / Privatschulen und spezielle Dienste der Gemeinden für schulpflichtige Kinder*

**Gegenstand der Anfrage**

Das Ehepaar C schickte seine zwei Kinder in die Rudolf Steiner-Schule. Die Kinder besuchten jedoch die Jugendmusikschule ihres Wohnortes. Die Primarschulpflege verweigerte den Schulgemeindebeitrag an die Jugendmusikschule, da diese Kinder nicht die öffentliche Schule, sondern eine Privatschule absolvierten. Das Ehepaar erhob Rekurs beim Bezirksrat. Der Bezirksrat hiess den Rekurs gut und wies die Primarschulpflege an, den Schulgemeindebeitrag an die Musikschule zu bezahlen.

Das konkrete Problem des Ehepaares C ist damit zwar gelöst. Frau C wendet sich aber dennoch an den Ombudsmann, weil die Gemeinde sich darauf berufen habe, die Erziehungsdirektion habe ihr nahegelegt, den Beitrag nicht zu gewähren und damit einen Rekurs herbeizuführen. Frau C erklärt, sie wolle wissen, was hier gelte, ein ähnliches Problem könne sich in absehbarer Zeit bei der Schulzahnpflege stellen.

**Abklärung**

Der Ombudsmann nimmt zuerst telefonisch Kontakt mit der Abteilung Volksschule sowie mit der Allgemeinen Abteilung der Erziehungsdirektion auf. Er wird orientiert, es treffe nicht zu, dass man der Gemeinde nahegelegt habe, den Beitrag nicht zu bezahlen. Im übrigen erweist es sich aber, dass das Problem sich bei zahlreichen anderen speziellen Diensten der Gemeinde wie zum Beispiel bei der erwähnten Schulzahnpflege, beim Legasthenieunterricht, beim schulpsychologischen Dienst usw. stellt. Der Ombudsmann ersucht deshalb die Erziehungsdirektion um eine Stellungnahme, ob sie sich dem Entscheid des Bezirkesrates mit Bezug auf die Musikschule anschliesse und wie die Frage mit Bezug auf die anderen speziellen Dienste der Gemeinden für Kinder im schulpflichtigen Alter, die aber nicht die öffentliche Schule besuchen, behandelt werde. Der Ombudsmann erkundigt sich auch, ob entsprechende Weisungen oder Empfehlungen an die Gemeinden vorgesehen seien.

## **Erledigung**

Die Erziehungsdirektion antwortet, es sei zu unterscheiden zwischen dem Bildungsangebot der Volksschule und weiteren Angeboten der Gemeinden ohne unmittelbaren Bezug zur Volksschule, etwa in den Bereichen Bildung, Kultur, Freizeit und Volksgesundheit. Zu diesen nichtschulischen Angeboten der Gemeinde gehörten unter anderem Ferienveranstaltungen, Mittags- und Tageshorte, kulturelle Veranstaltungen, Gesundheitsdienste (beispielsweise Schulzahnpflege) und insbesondere auch der fragliche Musikunterricht. Diese Angebote erfolgten im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, die gemäss § 14 des Gemeindegesetzes solche Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig regelten. Dabei seien sie allerdings an den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden. In diesem Bereich dürfe daher unter den schulpflichtigen Kindern einer Gemeinde nicht zwischen Privatschülern und Schülern der öffentlichen Schule unterschieden werden.

Aufgrund dieser Überlegungen komme die Erziehungsdirektion zum selben Ergebnis wie der Bezirksrat, wonach die beiden Privatschüler mit Bezug auf die Musikschule Anspruch auf Beiträge an die Kosten dieses Unterrichts hätten. Da diese Angebote grundsätzlich, wie erwähnt, in den Bereich der Gemeindeautonomie fielen, erscheine es jedoch nicht angezeigt, den Gemeinden von Seiten der Erziehungsdirektion Empfehlungen und Weisungen abzugeben.

Anders sei die Rechtslage bei den zur Volksschule gehörenden Bildungsangeboten, welche aufgrund von Art. 27 Abs. 2 der Bundesverfassung und Art. 62 der Verfassung des Kantons Zürich nur für die Schüler der öffentlichen Schule unentgeltlich seien. Zum Bildungsangebot der Volksschule gehörten neben den Normalklassen auch die Sonderklassen, die Sonderschulung sowie all jene Massnahmen, welche als Stütz- und Fördermassnahmen im Sonderklassenreglement aufgeführt seien. Sie stünden in einem engen Zusammenhang mit dem vom Klassenlehrer erteilten Unterricht und bezweckten, einem Schüler dazu zu verhelfen, dem Unterricht folgen zu können. Wenn die Schulpflege Massnahmen wie Sonderschulung beziehungsweise Stütz- und Fördermassnahmen wie Nachhilfeunterricht, Aufgabenhilfe, Sprachheilunterricht, Legasthenie- und Dyskalkuliebehandlung, Hör- und Ableseurse, psychomotorische Therapie und Psychotherapie anordne, seien deren Kosten vollumfänglich von der öffentlichen Hand zu tragen. Wenn sich die Eltern aber entschlossen, ihr Kind an einer privaten Schule unterrichten zu lassen, gäben sie ihren Rechtsanspruch auf den unentgeltlichen Unterricht vollumfänglich auf. Dies habe zur Folge, dass dann auch die Sonderschulung sowie die erwähnten Stütz- und Fördermassnahmen nicht mehr unentgeltlich seien.

Der Ombudsmann nimmt diese Stellungnahme zur Kenntnis. Er behält sich

gegenüber der Erziehungsdirektion vor, das Thema anhand eines allfälligen konkreten Falles erneut aufzugreifen.

## **Nr. 11** *Fremdenpolizei / Korrektur eines fehlerhaften Entscheides*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Der deutsche Staatsangehörige T, geboren 17. Juli 1958, immatrikulierte sich an der ETH als Architekturstudent. Er beabsichtigte, hier zwei Semester zu studieren und dann nach Deutschland zurückzukehren. Am 5. Mai 1988 ersuchte er die Fremdenpolizei um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für dieses Studium. Die Fremdenpolizei verlangte die Beantwortung verschiedener Fragen über seine Studienpläne sowie den Nachweis genügender finanzieller Mittel. T reichte die verlangten Unterlagen ein. Am 5. Juli 1988 wies die Fremdenpolizei das Gesuch mit der Begründung ab, über 30jährige Studenten würden gemäss zürcherischer Praxis in der Regel nicht zugelassen. T ist darüber erstaunt, da er zum Zeitpunkt seines Gesuches wie auch der Verfügung das 30. Altersjahr noch nicht vollendet hatte. Er ersucht den Ombudsmann um Überprüfung.

### **Abklärung**

Der Betroffene hätte die Möglichkeit, gegen diese Verfügung innert 20 Tagen Rekurs an den Regierungsrat zu erheben. Da es sich aber hier um einen Irrtum der Behörde zu handeln scheint, erkundigt sich der Ombudsmann beim zuständigen Sachbearbeiter, wie es zu dieser Begründung komme. Nach Beizug der Akten erklärt dieser, es sei ihm ein Fehler passiert. T solle die Verfügung zurückschicken, und er werde dann die Bewilligung erhalten.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann teilt dies T mit und erklärt ihm, falls es aus irgendeinem Grunde doch Probleme geben sollte, könne er sich wieder an ihn wenden. In der Folge hört er von T nichts mehr; somit ist davon auszugehen, dass T die Bewilligung nun erhalten hat.

## **Nr. 12** *Psychiatrische Klinik / Behandlung von Patientenbeschwerden*

### **Gegenstand der Beschwerde**

F befindet sich seit längerer Zeit in einer psychiatrischen Klinik. Er schreibt dem Ombudsmann, dass er in den letzten Tagen zu wenig zu essen bekommen habe.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann bespricht sich vorerst telefonisch mit dem Verwaltungsdirektor und schickt ihm anschliessend das Schreiben des Patienten zur Stellungnahme. Der Verwaltungsdirektor wird den Vorfall durch die Pflegedienstleitung abklären lassen.

In der Folge übermittelt der Verwaltungsdirektor dem Ombudsmann eine schriftliche Stellungnahme der Oberschwester und erklärt, die Situation habe sich beruhigt. Der Stellungnahme ist zu entnehmen, dass der Vorfall mit F und den betreffenden Angehörigen des Pflegedienstes besprochen worden ist. Es ging darum, dass F bei zwei Mahlzeiten bereits die erste Portion gegessen hatte, bevor die anderen bedient waren. Als er verlangte, dass man ihm nachschöpfe, wurde er angehalten zu warten, bis alle anderen die erste Portion bekommen hätten. Das machte F wütend. «Statt den Teller in die Ecke zu werfen, habe er sich entschlossen, sich schriftlich zu beschweren», heisst es im Besprechungsrapport. F erklärte sich laut Rapport bei dieser Besprechung überrascht, dass seinem Schreiben soviel Beachtung geschenkt worden sei. Er wurde aber darauf hingewiesen, dass er als Patient das Recht habe sich zu beschweren und seine Anliegen ernst genommen würden.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann erklärt sich von dieser Stellungnahme befriedigt und nimmt bei dieser Gelegenheit gerne zur Kenntnis, dass Patientenbeschwerden Beachtung geschenkt wird.

## **Nr. 13** *Steueramt / Verweigerung einer Zwischeneinschätzung zugunsten des Steuerpflichtigen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

S war, teils selbständig, teils unselbständig, als Versicherungsagent tätig.

Per 1. November 1982 verlangte er eine Zwischeneinschätzung wegen Wechsels von selbständiger zu unselbständiger Erwerbstätigkeit. In einer schriftlichen Auflage gegenüber dem Treuhänder des Steuerpflichtigen vom 28. Oktober 1986 hielt der Steuerkommissär folgendes fest: «Aufgrund unserer Unterredung vom 28. Oktober 1986 hat sich ergeben, dass S auch nach dem 1. November 1982 noch Selbständigerwerbender war. Ein Wechsel auf unselbständige Erwerbstätigkeit fand erst am 1. September 1984 statt.» Es folgten verschiedene Auflagen betreffend Steuereinschätzung für die Jahre 1982 und folgende. Der Steuerkommissär erliess in der Folge Einschätzungsentscheide für das Jahr 1982 mit einem Reineinkommen von Fr. 284 200.–, für 1983 und 1984 mit einem solchen von Fr. 193 400.– und für 1985 mit einem solchen von Fr. 118 900.– Diese Einschätzungsentscheide, denen ein entsprechender Einschätzungsvorschlag vorangegangen war, erfolgten am 29. Juni 1987. S war zwar überzeugt, dass diese Reineinkommen viel zu hoch eingeschätzt seien. Diese unrichtigen Einschätzungen beruhten indessen auf Fehlern in seiner auswärts vergebenen Buchhaltung. Da sein Treuhänder das Mandat niederlegte, sah S keine Möglichkeit, die Fehler innert Frist zu korrigieren, ausserdem hatte er gesundheitliche Probleme. Er versäumte somit die Einsprachefrist, so dass die Einschätzungen in Rechtskraft erwuchsen.

Am 24. September 1987 wendet sich S an den Ombudsmann und ersucht ihn um Hilfe betreffend diese übersetzten Einschätzungen.

### **Abklärungen**

Als wesentlich erweist sich die Frage, ob noch eine Zwischeneinschätzung per 1. September 1984 wegen Wechsels zu unselbständiger Erwerbstätigkeit vorgenommen werden kann, was wenigstens die Einschätzungen ab diesem Zeitpunkt wesentlich tiefer ausfallen lassen würde. Es stellt sich heraus, dass die Einsprachefrist für die Bundessteuer der Jahre 1983/84 und 1985/86 im Gegensatz zu derjenigen bei der Staatssteuer noch nicht abgelaufen ist. Der Ombudsmann rät S, sich nun sofort an seinen neuen Treuhänder zu wenden und die Einsprache gegen diese zwei Einschätzungen machen zu lassen. Die Einsprache hat Erfolg, und der Steuerkommissär holt die Zwischeneinschätzung wegen Wechsels zur unselbständigen Erwerbstätigkeit betreffend die Bundessteuer per 1. September 1984 nach. Betreffend Staats- und Gemeindesteuer lehnt es das Steueramt jedoch ab, eine Zwischentaxation per 1. September 1984 vorzunehmen, da der Betreffende kein entsprechendes Begehren gestellt habe und eine Zwischentaxation zugunsten des Steuerpflichtigen bei der Staats- und Gemeindesteuer im Gegensatz zur direkten Bundessteuer nicht von Amtes wegen vorgenommen werden könne.



Der Ombudsmann ersucht das Steueramt, auch betreffend die Staats- und Gemeindesteuer eine Zwischentaxation per 1. September 1984 nachzuholen. Er stellt fest, wenn der Steuerkommissär in seiner Auflage vom 28. Oktober 1986 selbst festgehalten habe, der Wechsel von der selbständigen zur unselbständigen Erwerbstätigkeit sei nicht per 1. November 1982, sondern per 1. September 1984 erfolgt, so habe der Pflichtige davon ausgehen können, dass nun ohne weiteres Begehren seinerseits eine Zwischentaxation per 1. September 1984 vorgenommen werde.

Das Steueramt lehnt die Vornahme dieser Zwischentaxation ab. Es führt aus, es komme zwar in der Praxis vor, dass Zwischeneinschätzungen auf ein anderes Datum verschoben würden, ohne dass ein neues Begehren gestellt worden wäre. Dies geschehe aber regelmässig nur dort, wo das neue Datum in der gleichen Steuerperiode liege und die Ablehnung und die Vornahme dieser neuen Zwischeneinschätzung sowie die Vornahme der nachfolgenden Haupteinschätzung gleichzeitig erfolgten.

### **Erladigung**

Der Ombudsmann erlässt eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93 c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, es sei die Zwischeneinschätzung per 1. September 1984 auch bezüglich der Staats- und Gemeindesteuern durchzuführen. Er begründet dies damit, der Steuerkommissär habe die verschiedenen Steuerperioden gleichzeitig bearbeitet, insbesondere hätten die bearbeiteten Perioden auch das neu festgelegte Datum des Wechsels von selbständiger zu unselbständiger Erwerbstätigkeit, den 1. September 1984, umfasst. Es handle sich hier somit nicht um das Problem, dass das zürcherische Recht keine von Amtes wegen vorzunehmende Zwischeneinschätzung zugunsten des Steuerpflichtigen kenne. Der Steuerpflichtige habe ja ein Zwischeneinschätzungsbegehren gestellt, wenn auch auf einen zu frühen Zeitpunkt. Eine bürgerfreundliche Interpretation des Gesetzes erfordere, dass der Steuerkommissär eine Zwischeneinschätzung, deren Datum er unter Bekanntgabe an den Betroffenen verschiebe, dann auch durchführe. Dass der Steuerkommissär die Zwischeneinschätzung per 1. September 1984 auch bei der Bundessteuer, wo er diese von Amtes wegen hätte durchführen sollen, erst auf Einsprache des Steuerpflichtigen vorgenommen habe, zeige, dass die Unterlassung der Zwischentaxation bei der Staats- und Gemeindesteuer ein Fehler sei, der korrigiert werden müsse.

Das Steueramt leistet dieser Empfehlung keine Folge mit der Begründung, die Mitteilung des Steuerkommissärs, dass der Wechsel auf unselbständige Erwerbstätigkeit erst auf den 1. September 1984 anzunehmen sei, vermöge nichts daran zu ändern, dass der Steuerpflichtige kein Zwischeneinschät-

zungsbegehren auf diesen Zeitpunkt gestellt habe. Zudem habe der Vertreter des Steuerpflichtigen aufgrund der Einschätzungsvorschläge und der späteren Einschätzungsentscheide des Steuerkommissärs erkennen können, dass dieser keine Zwischentaxation per 1. September 1984 vorzunehmen gedenke.

Die Möglichkeiten des Ombudsmanns sind mit dieser schriftlichen Empfehlung erschöpft. Er bedauert die Einstellung des Steueramtes, die er gegenüber dem Steuerpflichtigen als unbillig empfindet. Der vorliegende Fall zeigt übrigens einmal mehr, dass das System der direkten Bundessteuer, bei dem Zwischeneinschätzungen nicht nur zulasten, sondern auch zugunsten des Steuerpflichtigen von Amtes wegen vorzunehmen sind, der zürcherischen Regelung gemäss § 59 des Steuergesetzes vorzuziehen ist, nach welcher Zwischentaxationen zugunsten des Steuerpflichtigen nur auf dessen Verlangen vorgenommen werden.

#### **Nr. 14** *Statthalteramt / Verfahren bei Begehren um gerichtliche Beurteilung einer Bussenverfügung*

##### **Gegenstand der Anfrage**

R sollte in einen Zivilschutzkurs einrücken, versäumte dies aber, da er sich im Datum geirrt hatte. Der Statthalter belegte ihn mit einer Busse. R beanstandet, dass er vom Statthalter vor der Bussenverfügung gar nicht befragt worden sei. Er ist auch mit der Höhe der Busse nicht einverstanden. Im weiteren erkundigt er sich beim Ombudsmann, ob er mit zusätzlichen Kosten rechnen müsse, wenn er gemäss Rechtsmittelbelehrung die gerichtliche Beurteilung dieser Strafverfügung verlange.

##### **Abklärung**

§ 347 der Strafprozessordnung bestimmt über das Verfahren folgendes: Verlangt der Bestrafte gerichtliche Beurteilung, so verhört ihn die Verwaltungsbehörde, sofern dies nicht schon geschehen ist. Sie gibt ihm auf, seine Beweismittel zu nennen und nimmt sodann allfällige weitere Untersuchungshandlungen vor. Beharrt der Bestrafte auf seinem Begehren um gerichtliche Beurteilung und hält die Verwaltungsbehörde ihre Strafverfügung aufrecht, so überweist sie die Sache an den Einzelrichter.

Grundsätzlich hat bei einer Verurteilung der Verurteilte die Kosten zu tragen. Erfolgt jedoch eine Einstellung der Untersuchung oder ein Freispruch, so

werden die Kosten von der Staatskasse getragen, es sei denn, dass der Betreffende die Untersuchung durch ein verwerfliches oder leichtfertiges Benehmen verursacht oder die Durchführung der Untersuchung erschwert hat (§ 42, § 189 der Strafprozessordnung).

Der Ombudsmann erkundigt sich beim Statthalter, wie das Verfahren konkret ablaufe und mit welchen Kosten etwa zu rechnen sei. Der Statthalter führt aus, die Busse werde in der Regel aufgrund der Verzeigung ausgefällt. Wenn der Betroffene gerichtliche Beurteilung verlange, werde er vorgeladen und befragt; erst dann finde die eigentliche Untersuchung statt. Wenn die Busse aufgrund dieser Untersuchung vom Statthalter reduziert werde oder der Bestrafte das Begehren um gerichtliche Beurteilung zurückziehe, erwüchsen kaum wesentliche neue Kosten, es sei denn, dass man innerhalb dieses Verfahrens Zeugen einvernehmen oder ein Gutachten erstellen lassen müsse. Es lasse sich somit sagen, dass jemand, der gute Gründe gegen eine Strafverfügung vorzubringen habe, ohne grosses Kostenrisiko gerichtliche Beurteilung verlangen und die Sache durch die Untersuchung vor dem Statthalter abklären lassen könne. Allerdings müsse man darauf hinweisen, dass der Statthalter, wenn die Untersuchung für den Betreffenden negativ verlaufe, die Busse auch erhöhen könne.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann orientiert R über die Rechtslage und das Verfahren sowie darüber, dass beim Begehren um gerichtliche Beurteilung das Untersuchungsverfahren vor dem Statthalter noch nicht mit wesentlichen Kosten verbunden sein sollte. Falls R in diesem Verfahren mit seinen Einwänden nicht durchkommt, so kann er immer noch das Begehren um gerichtliche Beurteilung zurückziehen, um sich so weitere Kosten vor dem Einzelrichter zu ersparen.

## **Nr. 15** *Gebäudeversicherung / Abschätzung eines Brandschadens*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Die Scheune des Landwirtes J brannte ab. Der Schaden wurde zuhanden der Gebäudeversicherung durch Schätzer ermittelt. Anschliessend an deren Vorschau erhielt J ein Schreiben, wonach der Brandschaden auf Fr. 355 000.– geschätzt worden sei. Er habe die Möglichkeit, gegen diese Schätzung innert 20 Tagen bei der Rekurskommission der Gebäudeversicherung zu rekurrieren.

J gelangt an den Ombudsmann. Er findet diese Schätzung viel zu niedrig. Auch wisse er überhaupt nicht, wie die Experten auf diese Fr. 355 000.– gekommen seien, er habe nur aus ihren Gesprächen bei der Abschätzung das eine oder andere aufgeschnappt. Er habe aber noch eine ganze Reihe von Fragen.

### **Abklärung und Erledigung**

Nach § 54 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung in Verbindung mit § 31 der Verordnung über die Gebäudeversicherung werden Schäden über Fr. 50 000.– von der Schätzungskommission abgeschätzt, die aus dem Statthalter als Obmann und zwei Kreisschätzern besteht.

Der Ombudsmann nimmt bei einem Augenschein die Gelegenheit wahr, um sich aufgrund des vorliegenden Schadenfalles durch den Statthalter über seine Aufgaben bei einem Brandschaden informieren zu lassen. Desgleichen befragt er den Direktor der Gebäudeversicherung und den Ersten Kreisschätzer des Bezirkes über das konkrete Vorgehen. J und der Ombudsmann lassen sich durch die Schätzer aufgrund ihrer Notizen über die seinerzeitige Abschätzung die einzelnen Positionen des Schadens eingehend erläutern. Die verschiedenen dabei auftauchenden Fragen werden zur Zufriedenheit des Ombudsmanns beantwortet. Er erklärt J, wenn er mit der Schätzung nach wie vor nicht einverstanden sein sollte, könne er Rekurs erheben, doch würde ihm der Ombudsmann das nicht empfehlen, da ihm die Schätzung in Ordnung scheine. Was J's Befürchtungen betrifft, es könnten hier noch weitere Schäden auftauchen, ist auf Art. 58 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung hinzuweisen: Wenn ein Schaden festgestellt wird, der bei der Abschätzung nicht bemerkt wurde, so kann der Versicherte innert 20 Tagen seit Feststellung des Schadens eine nochmalige Abschätzung verlangen. Teilweise ist hier die ursprüngliche Schätzung bereits mit Nachträgen versehen worden.

Im übrigen muss der Ombudsmann festhalten, dass die Mitteilung der Gebäudeversicherung über die Schadenabschätzung dem Betroffenen keine genügenden Grundlagen für die Beurteilung der Frage liefert, ob er allenfalls Rekurs erheben wolle, da die Meldung keinerlei Details der Schadensberechnung enthält. Der Ombudsmann hält daher gegenüber den Vertretern der Gebäudeversicherung fest, dass die Gebäudeversicherung dem Betroffenen innerhalb der Rekursfrist auf seinen Wunsch Einsicht in die Akten, also auch in die Unterlagen über die Schätzung zu geben hat. Dies war bis anhin zum Teil bereits Praxis der Gebäudeversicherung, doch wurde auch gelegentlich die Auffassung vertreten, es genüge, wenn der Kreisschätzer bei der Abschätzung den Betroffenen in groben Zügen informiere. Für die Beurteilung

der doch recht komplizierten Fragen bei einer Schadenabschätzung dürfte jedoch eine solche mündliche Orientierung in den meisten Fällen nicht genügen; ausserdem hat der Betroffene nach § 8 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes das Recht auf Akteneinsicht.

## **Nr. 16** *Veterinäramt / Gebühren für eine Bewilligung*

### **Gegenstand der Beschwerde**

K hält als Hobby Giftschlangen, wofür er eine Bewilligung des kantonalen Veterinäramtes benötigt. Bei der Erneuerung dieser Bewilligung im Jahre 1987 wurde ihm eine Gebühr von insgesamt Fr. 140.– verrechnet, die sich wie folgt zusammensetzte: Bewilligungserneuerung Fr. 85.–, Telefonspesen Fr. 5.–, Brief 18. März 1987 Fr. 50.–.

K beschwert sich beim Ombudsmann über diese Kosten. 1985 habe die Bewilligungserneuerung noch Fr. 35.– gekostet. Er ist ausserdem der Meinung, die Verrechnung von Fr. 50.– für den erwähnten Brief, der lediglich knapp eine Seite umfasste, sei eine Schikane des zuständigen Beamten, weil es zwischen ihm und dem Beamten bei dieser Bewilligungserneuerung zu Auseinandersetzungen gekommen sei.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann holt eine Stellungnahme des Kantonstierarztes ein. Dieser ist zu entnehmen, dass sich die Gebühren nach der allgemeinen Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden richten. Diese sieht für die Erteilung von Bewilligungen eine Gebühr von Fr. 50.– bis Fr. 6000.– vor. Das Veterinäramt hat einen internen Gebührentarif für solche Bewilligungen. Der Kantonstierarzt führt aus, da sowohl seitens der Finanzkontrolle als auch in der kürzlich durchgeführten Verwaltungsrationalisierungsstudie VERAS gefordert worden sei, Gebühr und Aufwand müssten in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen, habe das Veterinäramt 1987 unter anderem die Gebühr für eine aufwendige Bewilligungserneuerung auf Fr. 85.– erhöht. Gemessen am Aufwand sei dies immer noch tief. Da K vorliegend unvollständige Unterlagen geliefert und so einen Mehraufwand verursacht habe, sei die zusätzliche Verrechnung von Fr. 55.– für Telefonspesen und den Brief sicher gerechtfertigt.

Der Ombudsmann ersucht die Volkswirtschaftsdirektion, zu veranlassen, dass auf die Erhebung dieser zusätzlichen Fr. 55.– verzichtet wird. Zwar ist

die Höhe der Bewilligungsgebühr von insgesamt Fr. 140.– an sich angesichts des weitgespannten Rahmens des Gebührentarifs nicht zu beanstanden. Andererseits wurde offenbar hier dem besonderen Zeitaufwand bereits durch die Erhebung der Gebühr für eine aufwendige Bewilligung Rechnung getragen. Somit ist nicht einzusehen, weshalb daneben noch ein Mehraufwand von Fr. 55.– verrechnet werden sollte. Angesichts der Tatsache, dass die eigentliche Bewilligungsgebühr Fr. 85.– beträgt, hat der Ombudsmann auch Verständnis für K's Auffassung, man wolle ihn schikanieren, wenn zusätzlich ein einzelner mit dieser Bewilligung im Zusammenhang stehender Brief mit Fr. 50.– verrechnet wird.

Die Volkswirtschaftsdirektion will sich vorerst nicht auf eine Reduktion einlassen, weshalb der Ombudsmann eine Unterredung mit dem zuständigen Sachbearbeiter verlangt, vor allem, um sich auch generell über das Vorgehen bei solchen Bewilligungen ausführlicher orientieren zu lassen. Dem Gespräch ist zu entnehmen, dass die Gebühr für eine aufwendige Bewilligung, die in diesem Falle verrechnet wurde, nichts mit dem durch K verursachten Mehraufwand zu tun habe, sondern damit, dass K eine generelle Bewilligung zum Halten diverser Giftschlangen habe, nicht nur eine solche für ein oder zwei Tiere. Eine etwas höhere Gebühr als die Fr. 85.– sei somit wegen der Versäumnisse, die K im Bewilligungsverfahren anzulasten seien, gerechtfertigt.

### **Erledigung**

In Abwägung aller Umstände schlägt der Ombudsmann der Volkswirtschaftsdirektion nach Rücksprache mit K vor, in diesem Falle eine Pauschalgebühr von Fr. 110.– für die Bewilligungserneuerung zu erheben. Dies wird von der Volkswirtschaftsdirektion akzeptiert.

## **Nr. 17** *Kantonspolizei, Strassenverkehrsamt / Verwendung von Halter- und Lenkeradressen bei Verkehrsregelverletzungen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

A erhielt eine Busse für eine geringfügige Geschwindigkeitsüberschreitung. Die Bussenverfügung wurde zuerst dem Halter des Wagens, der Arbeitgeberfirma von A, zugestellt. Diese nannte A als Lenker des Wagens. Die Bussenverfügung wurde deshalb A übermittelt, und zwar in einem Briefumschlag, auf dem aussen als Absender «Kantonspolizei Zürich, Verkehrsbussen» stand.

A protestierte bei der Polizei unter Mitteilung an den Ombudsmann gegen diesen Absenderaufdruck, da es weder die Post noch sonst irgend jemanden etwas angehe, wenn er eine Verkehrsbusse erhalte. Ferner beschwerte er sich darüber, dass die Polizei die Bussenverfügung zuerst dem Halter des Wagens zugestellt habe, obwohl er selbst im Fahrzeugausweis als Lenker aufgeführt sei.

Die Kantonspolizei teilte ihm sowie dem Ombudsmann mit, man werde in den nächsten Tagen bei der Abteilung ein neues Kuvert einführen, bei welchem bewusst auf den Aufdruck «Verkehrsbussen» beim Absender verzichtet werde. Was die Mitteilung an den Halter betreffe, so würden die Halteradressen mittels Magnetbändern vom Strassenverkehrsamt geliefert und dort sei als Halterin des Wagens die Arbeitgeberfirma von A eingetragen.

### **Abklärung**

Nachdem das Problem des Aufdruckes befriedigend gelöst ist, bleibt die Frage der Zustellung der Bussenverfügung an den Halter des Wagens abzuklären. Bei einer Verkehrsübertretung ist der fehlbare Lenker zu bestrafen, nicht der Halter, weshalb auch der Ombudsmann nicht einsieht, weshalb eine solche Verfügung nicht dem Lenker, sondern dem Halter des Fahrzeuges zugestellt wird. Er erkundigt sich beim Strassenverkehrsamt und erhält die Auskunft, das Strassenverkehrsamt liefere der Kantonspolizei auf deren Wunsch nur die Magnetbänder mit den Halteradressen. Das heutige Verarbeitungsprogramm der Kantonspolizei könne keine weiteren Adresstypen verarbeiten. Vom Strassenverkehrsamt aus gesehen wäre es selbstverständlich möglich, der Kantonspolizei auch die speziell registrierten Lenkeradressen zu übermitteln.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann gelangt an die Kantonspolizei, da er aus Datenschutzgründen von dieser Antwort nicht befriedigt ist. Die Kantonspolizei führt in ihrer Stellungnahme aus, ihre Ordnungsbussenzentrale habe sich bisher bei der Ermittlung von Delinquenten im Strassenverkehr mit Zürcher Kontrollschildern auf das Halterverzeichnis des Strassenverkehrsamtes gestützt. Da die Fälle mit unterschiedlichen Halter- und Lenkeradressen äusserst selten seien, habe das bis anhin zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben. Gleichwohl seien nun aber die erforderlichen Schritte in die Wege geleitet worden, damit in Zukunft beim Vorhandensein einer registrierten Lenkeradresse der entsprechende Fahrzeuglenker über diese direkt angeschrieben werden könne. Die notwendige Anpassung des EDV-Programmes werde wahrscheinlich anfangs 1989 verwirklicht sein.

## **Nr. 18** Grundbuchamt / Erlass einer Gebühr

### **Gegenstand der Beschwerde**

B und Z machten als Diplomanden der ETH eine Wahlfacharbeit aus dem Bereich Stadtplanung. Für diese Arbeit brauchten sie Auskünfte eines Grundbuchamtes über Eigentumsverhältnisse im Jahre 1929. Nach verschiedenen Nachschlagungen konnte ihnen der Notar-Stellvertreter diese Auskünfte an einer Besprechung erteilen. Er verrechnete ihnen dieselben am Schluss der Besprechung mit Fr. 50.–. Sie waren erstaunt, dass diese Auskünfte etwas kosteten, da davon nicht die Rede gewesen war und sie der Meinung gewesen waren, Auskünfte für eine wissenschaftliche Arbeit seien gratis. Der Notar-Stellvertreter beharrte indessen auf der Verrechnung. B und Z gelangen an den Ombudsmann mit der Bitte, dafür zu sorgen, dass ihnen dieser Betrag erlassen werde.

### **Abklärung**

Nach Ziffer 9 der Verordnung über die Notariats- und Grundbuchgebühren werden mündliche Auskünfte, die samt den dafür nötigen Nachschlagungen mehr als eine halbe Stunde erfordern, mit Fr. 10.– bis Fr. 50.– verrechnet. § 12 der Verordnung bestimmt indessen, dass einem gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verfolgenden oder vom Staate unterstützten Unternehmen Notariats- und Grundbuchgebühren teilweise erlassen werden können. Im Falle der Bedürftigkeit eines Zahlungspflichtigen ist auch vollständiger Gebührenerlass möglich. Für den Erlass von Gebühren bis Fr. 50.– ist der Notar zuständig. Der Ombudsmann ersucht den Notar, den Erlass zu prüfen, da es sich um Auskünfte für eine wissenschaftliche Arbeit an einer staatlichen Hochschule handle und der Betrag für die beiden als Studenten auch finanziell ins Gewicht falle.

### **Erledigung**

Der Notar erklärt sich bereit, die Gebühr von Fr. 50.– unter diesen Umständen zu erlassen. B und Z bedanken sich für das Entgegenkommen.



## *b) Juristische Personen*

### **Nr. 19** *Tiefbauamt / Unstimmigkeiten um einen Pachtvertrag*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Die G AG pachtete per 1. Januar 1966 vom Kanton, vertreten durch das Tiefbauamt, ein Stück Wiesland in der Gemeinde X. Der Pachtvertrag lautete auf unbestimmte Zeit und war beiderseits halbjährlich jeweils auf den 1. April und 1. November kündbar. Der Pachtzins betrug lediglich Fr. 30.– pro Jahr. G als Inhaber der G AG liess 1974 auf eigene Kosten auf dem Stück Land einen Parkplatz erstellen.

Im Mai 1987 nahm ein Vertreter des Tiefbauamtes mit G Kontakt auf wegen einer Anpassung des Pachtzinses. Man einigte sich mündlich auf Fr. 300.– pro Jahr und G erhielt vom Tiefbauamt einen entsprechenden Vertragsentwurf, den er unterzeichnet zurücksandte. In der Folge teilte ihm jedoch das Büro für Landerwerb zu seinem Erstaunen mit, dass der Vertrag nicht mehr erneuert werde. G erfuhr ausserdem, dass der Parkplatz per 1. August 1987 an seinen Nachbarn vermietet worden war.

G beschwert sich beim Ombudsmann darüber, dass der Kanton sich nicht an die mündliche Einigung über die Anpassung des Vertrages gehalten und ausserdem den Pachtvertrag ohne Einhaltung der dort vorgesehenen Kündigungsfrist aufgelöst habe. Dadurch entstehe ihm ein Schaden. Wenn ihm der Kanton diesen Platz wegnehme und als Parkplatz weitervermiete, wolle er ausserdem eine Entschädigung dafür, dass er diesen Parkplatz auf eigene Kosten erstellt habe.

#### **Abklärung**

Der Ombudsmann holt eine Stellungnahme des Tiefbauamtes ein. Dieses stellt sich auf den Standpunkt, die Umwandlung der Wiese in einen Parkplatz sei nicht bewilligt gewesen. Man habe deshalb den Vertrag mit der G AG nicht mehr erneuert. Allerdings gibt es gewichtige Hinweise dafür, dass das Tiefbauamt seinerzeit über diese Umwandlung orientiert war; ausserdem hat es ja jetzt den Platz auch als Parkplatz an den Nachbarn weitervermietet. Ferner erklärt das Tiefbauamt, der Pachtvertrag sei ordnungsgemäss gekündigt worden, obwohl offensichtlich ist, dass die vertraglich vorgesehenen Kündigungsfristen nicht eingehalten worden sind.

Andererseits erweist sich, dass G seit Jahren den bescheidenen Zins nicht mehr bezahlt hat. Er ist jedoch vom Tiefbauamt auch nicht gemahnt worden. Ferner stellt sich heraus, dass G und das Tiefbauamt wegen einer anderen Angelegenheit erhebliche Probleme miteinander hatten, was die Verhandlungen im vorliegenden Fall sehr schwierig macht.

Der Ombudsmann teilt dem Tiefbauamt mit, dass er die zwischen den Parteien streitigen Punkte an einem Augenschein besprechen möchte. Dies wird vom Tiefbauamt abgelehnt, da es sich um Rechtsfragen handle und es an seiner Auffassung festhalte.

Der Ombudsmann ist nicht bereit, das wenig kooperative Verhalten des Tiefbauamtes hinzunehmen. Er verlangt eine Besprechung mit dem Baudirektor, an der er darlegt, dass er einerseits verschiedene unrichtige Angaben, die das Tiefbauamt gemacht hat, nicht akzeptieren könne, und dass er andererseits auf diesem Augenschein beharren müsse. Der Ombudsmann bestimme selber das Vorgehen bei der Erledigung von Beschwerden. Der Baudirektor weist das Tiefbauamt an, den Augenschein mit dem Ombudsmann nun durchzuführen.

### **Erledigung**

Die Verhandlungen am Augenschein gestalten sich für den Ombudsmann erneut recht mühsam. Nach langen Diskussionen einigen sich die Parteien darauf, dass sie das Pachtverhältnis zwischen der G AG und dem Tiefbauamt im gegenseitigen Einverständnis per Ende Juli 1987 als aufgelöst betrachten und dass das Tiefbauamt für die vom Pächter vorgenommene Einkiesung des Platzes diesem unter Berücksichtigung der ausstehenden Pachtzinse pauschal Fr. 1500.– bezahlt.

## **Nr. 20** *Erziehungsdirektion / Einbezug eines Berufsverbandes in Ausbildungsfragen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Der schweizerische Berufsverband X wünscht Kontakt mit der Schule des Kantons Zürich, welche für die ganze Schweiz seine Berufsangehörigen ausbildet. Es geht um Einflussnahme auf die Qualität der Ausbildung, zum Beispiel auf den Lehrplan, die Aufnahmekriterien usw. Die Schule stellt sich auf den Standpunkt, sie wünsche ausschliesslich Berufsvertreter aus dem Kanton Zürich als Gesprächspartner. Frau V vom schweizerischen Berufsver-

band ersucht den Ombudsmann um Überprüfung dieser Frage. Sie erklärt, man habe nun zwar für den Kanton Zürich als einzigen Kanton eine kantonale Sektion gegründet. Man wisse jedoch nicht, ob sich diese nicht wieder auflösen müsse. Ausserdem sei die Schule die einzige Ausbildungsstätte in der Schweiz für Angehörige dieses Berufes, weshalb man nach wie vor vom schweizerischen Berufsverband aus interessiert sei, zu Gesprächen über die Ausbildung eingeladen zu werden.

### **Abklärung**

Gesetzliche Grundlagen über den Einbezug solcher Berufsverbände in die Diskussion um die Ausbildung gibt es nicht. Nach Meinung des Ombudsmanns ist die Anhörung von Berufsverbänden in Ausbildungsfragen ohne Zweifel erwünscht. Die Frage ist, ob neben der nun einmal bestehenden kantonalen Sektion auch der schweizerische Verband anzuhören ist. Ein Gespräch mit dem Erziehungsdirektor ergibt, dass der Kanton in vergleichbaren Fällen immer nur mit dem kantonalen Verband verkehre, nicht aber daneben noch mit dem schweizerischen Verband, dies auch dann, wenn die betreffende Schule für die ganze Schweiz Leute ausbilde.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann teilt das Ergebnis seiner Abklärungen Frau V mit. Nach seiner Meinung kann nicht verlangt werden, dass die Verwaltung neben der kantonalen Sektion auch den schweizerischen Verband anhört. Falls sich die kantonale Sektion auflösen müsste, wäre die Frage neu zu überprüfen. Der schweizerische Verband könnte dannzumal nochmals verlangen, als Gesprächspartner anerkannt zu werden. Würde dies verweigert, wäre ein erneutes Einschalten des Ombudsmanns möglich.

## **Nr. 21** *Steueramt / Zu kurz angesetzte Fristen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Die Personalfürsorgestiftung der W AG beschwert sich beim Ombudsmann darüber, dass ihr für die Erfüllung einer Auflage vom Steuerkommissär lediglich zehn Tage Frist angesetzt worden seien. Es ist ihr zwar gelungen, die Frist einzuhalten, sie findet aber die Ansetzung so kurzer Fristen «jenseits des behördlichen Anstandes».

## **Abklärung**

Die Frage dieser zehntägigen Fristen des Steueramtes stellt sich für den Ombudsmann nicht das erste Mal, und er hatte deswegen auch schon Kontakt mit dem Steueramt. Der Ombudsmann vertritt in seinem Schreiben an das Steueramt klar die Auffassung, dass die Steuerverwaltung dem Unding dieser zehntägigen Fristen zur Erfüllung von Auflagen ein Ende bereiten sollte. Immer wieder beschwerten sich Steuerpflichtige, dass die Verwaltung mit der definitiven Steuereinschätzung jahrelang auf sich warten lasse und dann setze sie dem Steuerpflichtigen plötzlich zehntägige Fristen zur Einreichung von Stellungnahmen oder Unterlagen. Nach der Überzeugung des Ombudsmanns sollten für normale Auflagen mindestens 20tägige und für umfangreiche Auflagen mindestens 30tägige Fristen angesetzt werden.

## **Erledigung**

Das Steueramt macht in seiner Antwort längere Ausführungen darüber, dass in diesem konkreten Fall die zehn Tage zur Erfüllung der Auflage ausgereicht hätten. Die Personalfürsorgestiftung der W AG hätte ausserdem die ihr angesetzte Frist erstrecken lassen können, wenn sie ihr zu kurz gewesen sei. Dennoch habe man den hier zuständigen Sachbearbeiter angewiesen, künftig in der Regel mindestens 20tägige Fristen anzusetzen. Davon nimmt der Ombudsmann mit Befriedigung Kenntnis. In seinem abschliessenden Schreiben an das Steueramt hält er jedoch daran fest, dass zehntägige Fristen in aller Regel als zu kurz betrachtet werden müssen. Diese rechtfertigen sich nur dort, wo die Angelegenheit zeitlich wirklich drängt. Das Argument des Steueramtes, eine vom Steuerkommissär angesetzte Frist lasse sich erstrecken, hilft nicht weiter. Vielen Steuerpflichtigen ist nicht klar, dass eine von der Verwaltung angesetzte Frist erstreckt werden kann, zumal ein solcher Hinweis in der Fristansetzung fehlt. Es ist auch keineswegs wünschenswert, den Bürger zu solchen Erstreckungsbegehren zu veranlassen, vor allem angesichts der Tatsache, dass durch Gesetz oder Verordnung angesetzte Fristen, wie zum Beispiel die Rechtsmittelfristen, andererseits nicht erstreckbar sind. Die Verwaltung sollte deshalb generell ihre Fristen nicht zu kurz ansetzen.

Der Personalfürsorgestiftung der W AG gibt der Ombudsmann von der Antwort des Steueramtes sowie seiner eigenen abschliessenden Stellungnahme Kenntnis.

### *c) Personal*

## **Nr. 22** Stellenwechsel innerhalb der Verwaltung

### **Gegenstand der Beschwerde**

Frau O war seit 1976 im Beamtenverhältnis in einer Verwaltungsabteilung tätig. Als die Abteilung auf EDV umstellte, bekam Frau O Probleme mit der Arbeit und entschloss sich zu einem Stellenwechsel. Sie kam in Kontakt mit der Verwaltungsabteilung einer anderen Direktion. Es erfolgte ein Vorstellungsgespräch, und die neue Abteilung bestätigte ihr anschliessend ihre «Anstellung als Verwaltungsangestellte». Frau O kündigte ihre frühere Stelle. Die neue Verwaltungsabteilung vereinbarte mit der früheren, dass der Wechsel bereits nach einem Monat erfolge, so dass Frau O die Kündigungsfrist von drei Monaten nicht einhalten musste.

An ihrer neuen Stelle war Frau O jedoch überfordert. Die Direktion kündigte das Arbeitsverhältnis noch während der Probezeit mit einer Kündigungsfrist von einem Monat.

Frau O vertritt beim Ombudsmann die Auffassung, man könne ihr doch nicht kündigen. Sie erklärt zwar selbst, dass es an der neuen Stelle nicht gehe, doch müsse eine andere Lösung gefunden werden, da sie als Beamtin gewählt sei.

### **Abklärung**

Das Personal des Kantons steht zum Teil im Beamtenverhältnis und ist somit auf eine vierjährige Amtsdauer gewählt, zum Teil ist es jedoch im Angestelltenverhältnis beschäftigt. Nach § 7 des Angestelltenreglementes erfolgen Anstellung und Entlassung durch die Direktionen. Die Direktionen sind in dieser Frage weitgehend autonom, das heisst, es gibt keine zentrale Stelle, die über Anstellungen, Entlassungen, Versetzungen usw. befinden könnte. Im Angestelltenverhältnis gelten nach § 8 des Angestelltenreglementes die ersten drei Monate der Anstellung als Probezeit. Das Dienstverhältnis kann während der Probezeit auf das Ende der Woche, welche der Kündigung folgt, aufgelöst werden. Nach Ablauf der Probezeit kann das Dienstverhältnis im ersten Dienstjahr auf das Ende des der Kündigung folgenden, vom zweiten Dienstjahr an auf das Ende des zweiten, vom dritten Dienstjahr an auf das Ende des dritten der Kündigung folgenden Monats beidseitig aufgelöst werden. Massgebend für die Kündigungsfrist ist das Dienstjahr im Zeitpunkt der Kündigung.

Frau O war an ihrer früheren Stelle als Beamtin gewählt gewesen. Sie hat aber diese Stelle selbst gekündigt. Damit fiel das Beamtenverhältnis dahin. Von der Direktion, in der Frau O jetzt arbeitet, wurde sie ausdrücklich im Angestelltenverhältnis eingestellt. Rechtlich besteht keine Verpflichtung, jemanden, der früher im Beamtenverhältnis beim Kanton beschäftigt war, in einer anderen Direktion wieder als Beamten zu wählen. Das Problem ist, dass Frau O dies gar nicht realisiert hat. Sie ging davon aus, es handle sich um einen einfachen Übertritt innerhalb der Verwaltung und ihr Beamtenstatus bleibe ihr somit erhalten. Nach Meinung des Ombudsmanns hätte man sie im Vorstellungsgespräch darauf hinweisen sollen, dass es sich hier um eine Neuanstellung ohne Berücksichtigung ihrer bisherigen Stellung handle. Da sich die irrierte Auffassung von Frau O, sie sei weiterhin Beamtin, aber auf keine rechtlichen Grundlagen stützen lässt und im Gegensatz zur schriftlichen Bestätigung ihrer neuen Anstellung steht, muss der Ombudsmann ihr erklären, sie müsse sich damit abfinden, dass sie nicht mehr Beamtin sei und ihr die neue Stelle gemäss Angestelltenreglement gekündigt werden könne.

Obwohl rechtlich somit eine neue Anstellung vorliegt, musste Frau O nach Treu und Glauben angesichts ihrer langen Anstellungsdauer beim Kanton ohne ausdrücklichen Hinweis nicht damit rechnen, an der neuen Stelle eine Probezeit bestehen zu müssen. Es erscheint dem Ombudsmann im Ergebnis unbillig, wenn jemand nach zwölf Jahren Staatsdienst mit einer Kündigungsfrist von einem Monat entlassen wird. Der Ombudsmann ersucht deshalb die jetzige Arbeitgeber-Direktion, die Kündigung in eine dem gesamten Dienstalter beim Kanton entsprechende ordentliche Kündigung auf drei Monate umzuwandeln.

### **Erledigung**

Der zuständige Chefbeamte hält an einer Besprechung mit dem Ombudsmann daran fest, dass bei einer Neuanstellung die übliche Probezeit gelte, auch wenn der Betroffene vorher schon längere Zeit beim Kanton tätig gewesen sei. Tatsächlich lässt sich aus den rechtlichen Vorschriften nicht zwingend etwas anderes ableiten. Der Ombudsmann bleibt jedoch aus Billigkeitserwägungen bei seiner Auffassung, dass der früheren Anstellungsdauer Rechnung zu tragen ist, wenn sich ein neues Dienstverhältnis beim Kanton nahtlos an ein früheres anschliesst. Der Chefbeamte akzeptiert, dass man Frau O bei ihrer Anstellung ausdrücklich auf ihre neue Situation hätte aufmerksam machen sollen. Die Direktion erklärt sich bereit, Frau O noch für einen weiteren Monat den Lohn zu bezahlen. Der Ombudsmann kann sich mit diesem Kompromiss einverstanden erklären, nicht zuletzt auch deshalb, weil sowohl nach der Meinung des neuen Arbeitgebers als auch der Meinung von Frau O

ein weiterer Einsatz an ihrer neuen Stelle wegen Überforderung nicht möglich ist; es geht somit um eine Lohnfortzahlung ohne weitere Dienstleistung. Frau O, die bis zum Ablauf dieses zusätzlichen Monats noch keine neue Stelle hatte finden können, erklärt sich mit der Lösung einverstanden.

### **Nr. 23** *Tiefbauamt / Pikettentschädigung im Strassendienst*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

X arbeitet seit 25 Jahren als Strassenwärter. Er kommt mit folgendem Anliegen zum Ombudsmann:

In seinem Bezirk gebe es im Winter vom 1. November bis 1. April einen Pikettdienst. Jeweils die Hälfte der Mannschaft sei in der einen Woche auf Pikett und die andere Hälfte in der nächsten Woche. Nun werde jedoch die Pikettentschädigung lediglich vom Freitag abend bis Montag morgen sowie an Feiertagen ausbezahlt, nicht aber an den Wochentagen. Dies sei schon ziemlich lange ein Streitpunkt. Man habe verschiedene Diskussionen mit den vorgesetzten Stellen geführt, komme aber nicht weiter. Vielmehr sei diese Regelung nun ausdrücklich in einem Merkblatt festgehalten worden.

#### **Abklärung**

Nach § 29 des Angestelltenreglementes können die Direktionen bei besonderen dienstlichen Verhältnissen für Angestellte, die sich ausserhalb der Arbeitszeit auf Abruf hin zur unverzüglichen Arbeitsaufnahme bereitzuhalten haben, Pikettdienst anordnen. Pikettdienst ist entweder Präsenzdienst des Angestellten am Arbeitsort oder Bereitschaftsdienst in seiner Wohnung oder in deren unmittelbarer Nähe. Pikettdienst gilt nicht als Arbeitszeit, wird jedoch vergütet. Für den hier in Frage stehenden Bereitschaftsdienst beträgt die Vergütung Fr. 1.25 je Stunde.

Da in dieser Bestimmung nicht von einer Beschränkung der Pikettzulage auf Wochenenden und Feiertage die Rede ist, ersucht der Ombudsmann das Tiefbauamt in allgemeiner Form um eine Stellungnahme, weshalb nach dem erwähnten Merkblatt unter der Woche keine Zulagen für den nächtlichen Pikettdienst ausbezahlt würden.

## **Erledigung**

Etwa einen Monat nach diesem Schreiben teilt X dem Ombudsmann mit, man habe nun sich in dieser Frage mit dem Personalbüro geeinigt, und bedankt sich für die Bemühungen des Ombudsmanns.

Der Ombudsmann orientiert sich an einer Besprechung mit dem Kantonsingenieur und dem Personalchef des Tiefbauamtes über die nun getroffene Lösung. Die Vertreter des Tiefbauamtes führen aus, entgegen den ursprünglich bestehenden Weisungen des Tiefbauamtes, wonach ein Pikettdienst nur an Wochenenden aufgezogen werde, seien etwa die Hälfte der Unterhaltsbezirke mit der Zeit dazu übergegangen, auch unter der Woche diesen Pikettdienst anzuordnen. Bezahlt worden sei er aber weiterhin nur an den Wochenenden und Feiertagen. Vor kurzem habe man mit allen Strassenverwaltern eine Zusammenkunft gehabt. Man habe sich dahin geeinigt, dass man nun wie im Nationalstrassendienst allgemein einen Pikettdienst während der Woche einführe und auch bezahle, jedoch nur mit einer reduzierten Mannschaft.

Der Ombudsmann erklärt sich von dieser Auskunft befriedigt. Er hält fest, dass es Sache des Tiefbauamtes ist zu entscheiden, ob und in welchem Umfang ein solcher Pikettdienst nötig ist; wenn aber ein solcher geleistet werden muss, ist er nach der klaren Vorschrift von § 29 des Angestelltenreglements auch zu entschädigen.

## **Nr. 24** *Universitätsinstitut / Entschädigung für vereitelten Stellenantritt*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Frau Q bewarb sich um eine Stelle bei einem Universitätsinstitut. Beim Anstellungsgespräch wurde ihr diese mündlich auf den 1. Juni 1988 zugesichert. Sie kündigte ihre bisherige Stelle auf diesen Zeitpunkt. Am 11. Mai 1988 rief der zuständige Professor sie jedoch an und erklärte, sie könne die Stelle nicht antreten, da diese aufgehoben worden sei. Frau Q verlangte als Schadenersatz die Bezahlung von drei Monatslöhnen. Die Erziehungsdirektion war ihrerseits nur zur Zahlung des Lohnes für zwei Wochen bereit.

Frau Q wendet sich an den Ombudsmann. Sie führt aus, sie habe nun auf den 1. Juli 1988 anderweitig eine neue Stelle antreten können. Ihre seinerzeitige Forderung auf Zahlung von drei Monatslöhnen sei wohl etwas übertrieben gewesen. Andererseits sei sie der Auffassung, die Erziehungsdirektion solle ihr



den Monat bis zum Antritt der neuen Stelle bezahlen, da man ihr die Stelle zugesichert habe und sie nun ohne ihr Verschulden eine finanzielle Einbusse erleide.

### **Abklärung**

Das kantonale Recht enthält keine Bestimmungen über die Frage, wie weit der Kanton zu einer Entschädigung verpflichtet ist, wenn jemand, dem eine Stelle zugesichert worden war, diese aus Gründen nicht antreten kann, die beim Kanton liegen. Nach § 8 des Angestelltenreglementes gelten die ersten drei Monate der Anstellung als Probezeit. Das Dienstverhältnis kann während der Probezeit auf das Ende der Woche, welche der Kündigung folgt, aufgelöst werden. Die von der Erziehungsdirektion angebotene Lohnzahlung für zwei Wochen kommt somit etwa der Lohnzahlung bei Kündigung in der Probezeit gleich. Der Ombudsmann ersucht die Erziehungsdirektion trotzdem, Frau Q den Lohn für den vollen Monat Juni auszurichten. Zur Begründung führt er aus, Frau Q habe im Vertrauen auf die Zusage der Stelle ihre alte Stelle gekündigt. Es sei nicht ihr Verschulden, dass sie die Arbeit nun nicht antreten könne. Sie habe sich sofort um eine andere Stelle bemüht und eine solche auf den 1. Juli 1988 gefunden. Es wäre deshalb unbillig, wenn ihr aus der irrtümlicherweise erfolgten Zusicherung der Stelle durch den Staat ein Schaden erwachsen würde. Wohl hätte die Stelle, wenn Frau Q sie angetreten hätte, theoretisch innerhalb der Probezeit gekündigt werden können, so dass der Lohn nur für diese Probezeit geschuldet gewesen wäre. Indessen sei die Probezeit nicht für Fälle gedacht, in denen der Antritt der Stelle aus Gründen, die der Arbeitgeber zu vertreten habe, gar nicht möglich sei. Das Anliegen von Frau Q auf Ersatz des ihr entstandenen Schadens beziehungsweise auf Auszahlung des Lohnes für den Monat, in dem sie stellenlos sei, sei deshalb gerechtfertigt.

### **Erledigung**

Die Erziehungsdirektion führt in ihrer Antwort aus, es treffe zu, dass Frau Q die Stelle beim Universitätsinstitut ohne eigenes Verschulden nicht habe antreten können. Die Erziehungsdirektion sei deshalb an sich bereit gewesen, ihr eine angemessene Entschädigung zu entrichten, habe jedoch nicht auf die stark übertriebene Forderung von drei Monatslöhnen eintreten wollen. Mit der Zahlung eines Monatsgehältes erklärt sich die Erziehungsdirektion einverstanden.