



Ombudsmann des Kantons Zürich

Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1993

Ombudsmann des Kantons Zürich

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

Postadresse: 8090 Zürich

Telefon: 01 / 202 32 42 / 202 32 45

Fax: 01 / 202 46 35

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



Ombudsmann des Kantons Zürich

Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1993

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, 23. März 1994

DER OMBUDSMANN
Adolf Wirth

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Allgemeiner Teil

1	Personelles	3
	a) Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 1993	3
2	Geschäftsübersicht	3
	a) Allgemeine Geschäftsübersicht	3
	b) Vorgehen bei der Erledigung der Geschäfte	4
	c) Art der Erledigung der Geschäfte	5
	d) Herkunft der Beschwerden	6
3	Schlussbericht über die Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten	7
	a) Vollzug	7
	b) Schlussbemerkungen	8
4	Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern	9
5	Bürgernahe Verwaltung – Gedanken aus der Sicht 15jähriger Tätigkeit als Ombudsmann des Kantons Zürich	10

II. Spezieller Teil

1	Vorbemerkungen	15
2	Fallbeispiele, geordnet nach Herkunft der Beschwerden	16
	a) Privatpersonen	16
	b) Juristische Personen	44
	c) Personal	46

I. Allgemeiner Teil

1. Personelles

a) Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 1993

Ombudsmann:	Wirth Adolf, Dr. Ing. agr. ETH, Richterswil
Ersatzmann (nebenamtlich):	Streiff Ullin, Dr. iur., Wetzikon
Juristische Sekretärin:	Spillmann Margrit, Dr. iur., Zürich
Juristischer Sekretär:	Zuegg Robert, Dr. iur., Kilchberg
Kanzleisekretärinnen:	Zöbeli Stephanie, Zürich Hitz Hedwig, Zürich

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
1989	550	546	74
1990	522	493	103
1991	548	579	72
1992	606	581	97
1993	556	574	78

Im Jahre 1993 sind mit 556 Beschwerden und Anliegen wieder überdurchschnittlich viele Geschäfte eingegangen.

Die Zahl der abgeschlossenen Geschäfte ist im Berichtsjahr mit 574 wiederum sehr hoch. Dies war vor allem möglich dank dem grossen Einsatz aller Beteiligten. Es ist dem Ombudsmann ein Anliegen, seinen Mitarbeiterinnen und seinem Mitarbeiter für die tatkräftige Unterstützung herzlich zu danken. Eingeschlossen in diesen Dank sei auch der nebenamtliche Stellvertreter des Ombudsmanns, Dr. U. Streiff.

Die Zahl der pendenten Geschäfte konnte wieder auf ein erträgliches Mass zurückgeführt werden. Ende 1993 waren 78 Geschäfte pendent gegenüber 97 Ende 1992. Für eine rationelle und speditive Tätigkeit darf die Zahl der pendenten Fälle nicht hoch sein. Nach wie vor wird als Ziel eine obere Grenze von 60 bis 80 in Bearbeitung stehenden Fällen anvisiert. Im Berichtsjahr konnte diese Zielvorgabe wieder erreicht werden.

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
1989	546	154	251	54	355
1990	493	223	213	56	314
1991	579	269	270	60	348
1992	581	167	271	51	360
1993	574	232	282	52	347

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass im Berichtsjahr für die 574 abgeschlossenen Geschäfte in 232 Fällen von der Verwaltung eine schriftliche Vernehmlassung eingeholt beziehungsweise die Akten zur Einsicht verlangt wurden. Im weiteren wurden 282 Behördemitglieder und Mitarbeiter/innen der Verwaltung befragt. Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern und Beschwerdeführerinnen wurden in 52 Fällen durchgeführt. In der Kanzlei wurden 347 Beschwerdeführer/innen beziehungsweise Ratsuchende zu Gesprächen empfangen.

c) Art der Erledigung der Geschäfte

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.

In Tabelle 3 sind die abgeschlossenen Geschäfte nach den in § 93 VRG festgelegten Möglichkeiten der Erledigung aufgegliedert. Von den im Jahre 1993 erledigten Geschäften wurden 257 (44,7 %) abgeschlossen, indem der Ombudsmann den Beschwerdeführer/innen Rat für ihr weiteres Verhalten erteilte. In 315 Fällen (54,9 %) waren Kontaktnahmen verschiedenster Art mit Behörden und Verwaltungsstellen notwendig. Eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93 c VRG drängte sich nur in zwei Fällen auf.

Tabelle 3

Art der Erledigung der Geschäfte

Jahr	Anzahl der abgeschlossenen Geschäfte	Erledigung nach § 93a VRG	§ 93b VRG	§ 93c VRG
1989	546	270 (49,5 %)	273 (50,0 %)	3 (0,5 %)
1990	493	227 (46,0 %)	265 (53,8 %)	1 (0,2 %)
1991	579	260 (44,9 %)	316 (54,6 %)	3 (0,5 %)
1992	581	304 (52,3 %)	275 (47,3 %)	2 (0,4 %)
1993	574	257 (44,7 %)	315 (54,9 %)	2 (0,4 %)

Bei den beiden hauptsächlichsten Arten der Erledigung, nämlich Beratung der Hilfesuchenden (§ 93 a VRG) und Kontaktnahmen mit Behörden (§ 93 b VRG) verschob sich im Berichtsjahr das Verhältnis bezüglich der Erledigung etwas. In 44,7 % der Fälle konnte beziehungsweise musste sich der Ombudsmann auf die direkte Beratung beschränken. In 54,9 % (Vorjahr 47,3 %) der Fälle erwiesen sich diverse Kontakte mit Behörden als notwendig.

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 sehr oft seine Tätigkeit. Die überprüfte Amtsstelle will in der Regel die formelle schriftliche 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 1993 stammten 79,3 % der Beschwerden und Anliegen von ausserhalb der Verwaltung, wobei Privatpersonen weiterhin stark dominieren (71,2 %).

Tabelle 4

Herkunft der Beschwerden

Jahr	Angelegte Geschäfte	Die Beschwerden kommen von:							
		extern				intern			
		Privatpersonen		Juristische Personen		Gemeinden		Personal	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
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
1989	550	434	78,9	31	5,6	1	0,2	84	15,3
1990	522	397	76,1	31	5,9	1	0,2	93	17,8
1991	548	408	74,5	32	5,9	4	0,7	104	18,9
1992	606	415	68,5	45	7,4	6	1,0	140	23,1
1993	556	396	71,2	41	7,4	4	0,7	115	20,7

Vertreter von juristischen Personen sind in 41 Fällen (7,4 %) an den Ombudsmann gelangt. Von Gemeinden, die stets die Ausnahme darstellen, sind im Berichtsjahr vier Beschwerden eingegangen.

Der Anteil der internen Beschwerdeführer/innen beziehungsweise Ratsuchenden, das heisst der Mitarbeiter/innen des Kantons und der Bezirke, die sich an den

Ombudsmann wenden, war im Berichtsjahr mit 20,7 % zwar wieder recht hoch. Immerhin ist der stetige Anstieg der Fälle aus dem Personalbereich, wie er in den letzten sechs Jahren festzustellen war, gebrochen worden.

3. Schlussbericht über die Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten

a) Vollzug

Entsprechend der Vereinbarung vom 28. Februar 1990 hat der Ombudsmann die Vernichtung der kantonalen Staatsschutzakten im Rahmen der vom Regierungsrat dazu erlassenen Weisungen zu überwachen und nach Abschluss seiner Aufgabe dem Polizeidirektor Bericht zu erstatten.

Am 11. September 1991 erfolgte die Vernichtung der Staatsschutzakten-Kartei des Kantons Zürich aufgrund des Schreibens des Polizeidirektors des Kantons Zürich vom 23. August 1991 an das Polizeikommando (vgl. Tätigkeitsbericht Ombudsmann 1991).

Die Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten selbst wurde am 15. Dezember 1993 vorgenommen. Der Ombudsmann war während dem ganzen Vernichtungsprozedere, das im Archiv des Nachrichtendienstes begann und mit der eigentlichen Vernichtung bei der Firma DATA-EX in Dällikon/ZH seinen Abschluss fand, anwesend.

Vor der Vernichtung der restlichen Staatsschutzakten wurde auf Wunsch des Ombudsmanns am 6. Dezember 1993 nochmals ein Augenschein in den Räumen vorgenommen, in denen die Staatsschutzakten gelagert waren. An diesem Augenschein mit anschliessender Besprechung nahm auch der Staatsarchivar teil. Der Ombudsmann legte dabei besonderen Wert darauf, vom Staatsarchivar zu hören, dass das Staatsarchiv alle von ihm gewünschten Staatsschutzakten des Nachrichtendienstes der Kantonspolizei zur Aufbewahrung erhält. Der Staatsarchivar hat dies gegenüber dem Ombudsmann in aller Form bestätigt und dabei auf die Vereinbarung des Staatsarchivs mit der Polizeidirektion vom 22. November 1993 verwiesen. Die vom Staatsarchiv gewünschten Akten waren anlässlich des Augenscheins vom 6. Dezember 1993 bereits vollständig ausgesondert. Sie wurden am 7. Dezember 1993 ins Staatsarchiv überführt. Die diesbezügliche Vollzugsmeldung erfolgte am 7. Dezember 1993 durch den Staatsarchivar an die Polizeidirektion mit Kopie an den Ombudsmann.

Ebenfalls bereits ausgesondert waren am 6. Dezember 1993 die 37 386 Dossiers «keine kantonalen Akten» und die 858 Dossiers «mit kantonalen Akten», die im Zusammenhang mit Einsichtsverfahren in die Staatsschutzakten erstellt worden sind. Sie sind zuhanden der Polizeidirektion ausgeschieden und sichergestellt.

Sie werden nun vom Generalsekretär der Polizeidirektion verwahrt. Sobald ausgeschlossen werden kann, dass diese Akten noch in Verbindung mit Rechtsmittelverfahren benötigt werden, sollen sie ebenfalls vernichtet werden.

b) Schlussbemerkungen

Der Entscheid des Ombudsmanns zur Mitwirkung bei der Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten war nicht einfach. Es bestand seitens des Ombudsmanns eine gewisse Befürchtung, dass die Institution Ombudsmann durch ihre Mitwirkung an dieser sehr delikaten Angelegenheit Schaden nehmen könnte. Wenn sich der Ombudsmann dann nach reiflicher Überlegung doch entschloss, eine solche Vereinbarung einzugehen, so können die Gründe im wesentlichen wie folgt umschrieben werden:

- Als Mittler zwischen Bürger/in und Staat war es ihm ein besonderes Anliegen, dass in der Aufsicht über die Vernichtung dieser Staatsschutzakten im Sinne der Vertrauensförderung eine unabhängige Instanz mitwirkte.
- Im weiteren gab ihm die Ausarbeitung dieser Vereinbarung Gelegenheit, die teilweise strittigen Punkte der vollen Akteneinsicht inkl. der sogenannten Bundesakten durchzusetzen.
- Auch durfte aufgrund dieser Vereinbarung mit der Vernichtung der Staatsschutzakten erst im Einvernehmen mit dem Ombudsmann begonnen werden.

Rückblickend kann der Ombudsmann feststellen, dass diese Vereinbarung seine weitere Tätigkeit im Bereiche der Staatsschutzakten wesentlich erleichterte und teilweise erst richtig ermöglichte.

Der Ombudsmann hatte bei der Abfassung und späteren Einhaltung der Vereinbarung mit der Polizeidirektion stets einen fairen Partner. Dafür gebührt dem früheren Polizeidirektor H. Hofmann und dem jetzigen Polizeidirektor Dr. E. Homberger Dank. Darin einzuschliessen ist der Generalsekretär der Polizeidirektion R. Steiger und auch die in den Verfahren involvierten Mitarbeiter der Kantonspolizei. Auch in diesem Bereich ergaben sich für den Ombudsmann erfreulicherweise nie Probleme.

Der Ombudsmann ist auch der Überzeugung, dass die Polizeidirektion mit dem Beizug von Dr. W. Landwehr als Beauftragten für die Einsichtsverfahren in die Akten des ehemaligen Nachrichtendienstes der Kantonspolizei eine gute Wahl getroffen hat. Der grosse Einsatz von Dr. Landwehr wird einen wesentlichen Beitrag leisten zur Vertrauensförderung in diesem staatspolitisch heiklen Bereich.

Der Ombudsmann freut sich auch darüber, dass es gelungen ist, dem Staatsarchiv alle Akten zuzuführen, welche der verantwortliche Staatsarchivar verlangte.

Es hat sich nach der Überzeugung des Ombudsmanns auch erwiesen, dass es richtig war, dass die Staatsschutzakten-Kartei bereits am 11. September 1991 ver-

nichtet wurde. Damit wurde sichergestellt, dass alle Staatsschutzakten ab diesem Datum der Polizei nicht mehr verfügbar waren. Die Befürchtung, dass damit stark verspätet eingereichte Einsichtsgesuche nicht mehr befriedigt werden konnten, war kaum von Bedeutung, da nach dem 11. September 1991 nur noch einige wenige solche «Nachzügler» eintrafen. Bis zur Vernichtung der Staatsschutzakten-Kartei wurden auch die verspätet eingereichten Einsichtsgesuche in vollem Umfange bearbeitet.

Zusammenfassend kommt der Ombudsmann zum Ergebnis, dass aus seiner Sicht die Vernichtung der restlichen beim Kanton verbleibenden Staatsschutzakten – soweit diese nicht dem Staatsarchiv übergeben oder im Zusammenhang mit Einsichtsverfahren erstellt wurden und damit jetzt noch nicht beseitigt werden können – in jeder Beziehung korrekt erfolgt ist.

4. Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern

Der jährliche Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat ist auch das Hauptinstrument der Öffentlichkeitsarbeit des kantonalen Ombudsmanns. Der Tätigkeitsbericht 1992 wurde am 9. Juli 1993 im Rathaus an einer Medienkonferenz vorgestellt. Bei diesem Anlass hat sich der Ombudsmann wie in den Vorjahren zusätzlich zu einem speziellen Thema geäußert. Das Referat «Bürgernahe Verwaltung - Gedanken aus der Sicht 15jähriger Tätigkeit als Ombudsmann des Kantons Zürich» findet sich auf Seite 10 dieses Tätigkeitsberichtes. Die wiederum sehr zahlreiche Teilnahme und die eingehende Berichterstattung in Presse und Radio weisen auf das nach wie vor grosse Interesse an der Tätigkeit der Institution Ombudsmann hin. Die im Tätigkeitsbericht dargestellten Fallbeispiele nehmen bei diesen Berichterstattungen oft einen zentralen Raum ein. Der Ombudsmann benützt auch hier gerne die Gelegenheit, um der Presse und den übrigen Medien einmal mehr für ihr stetes Interesse herzlich zu danken. Die Institution des parlamentarischen Ombudsmanns lebt zu einem guten Teil von der Beachtung in den Medien.

Auch in dieser 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.

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

Von spezieller Bedeutung sind auch Kontakte mit anderen Ombudsmännern. Im Vordergrund stehen die traditionell guten Beziehungen zum Ombudsmann der Stadt Zürich, Werner Moser, und zum Ombudsmann der Stadt Winterthur, Franz Probst. Gut sind auch die Kontakte zu den weiteren parlamentarischen Ombuds-

männern der Schweiz, Andreas Nabholz, Basel-Stadt, und Louis Kuhn, Basel-Land. Die parlamentarischen Ombudsmänner der Schweiz treffen sich weiterhin zweimal jährlich zu einem Erfahrungsaustausch, der sich als sehr nützlich erweist.

Zusätzliche Verbindungen vermittelt die Mitgliedschaft beim Europäischen Ombudsmann-Institut an der Universität Innsbruck – bei welchem der Berichterstatter seit 1991 Mitglied des Vorstandes ist – und beim Internationalen Ombudsmann-Institut (Universität Alberta, Kanada). Nützlich sind auch die Kontakte zur Menschenrechtskommission des Europarates.

Das Büro des Kantonsrates hat den Ombudsmann wiederum – selbstverständlich auf eigene Kosten – zu seiner jährlichen Auslandsreise eingeladen. Dies ermöglichte dem Ombudsmann im April 1993 interessante Kontaktnahmen und Diskussionen mit dem Präsidialausschuss der Petitionskommission des Abgeordnetenhauses Berlin.

Am 28. Juni 1993 nahm der Ombudsmann in Bonn als Vertreter der Schweiz an einer Informationstagung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und des Europäischen Ombudsmann-Institutes teil mit dem Thema: «Die Behandlung von Bürgerbeschwerden im Rechtsbereich der Europäischen Gemeinschaften.»

Vom 27. bis 30. Oktober 1993 führte das Europäische Ombudsmann-Institut zusammen mit dem Ombudsmann des Baskenlandes in Vitoria-Gasteiz, Spanien, die 3. Europäische Ombudsmann-Konferenz durch. Der Ombudsmann, der als Vertreter der Schweiz an der Vorbereitung dieser Tagung beteiligt war, hat an der Konferenz ebenfalls teilgenommen. Als Generalthema wurde gewählt: «Die Bedeutung des regionalen Ombudsmanns». Der sehr gut besuchte Kongress verschaffte viele neue Kontakte und vermittelte wertvolle Anregungen und Erkenntnisse für die weitere Ombudsmann-Tätigkeit.

5. Bürgernahe Verwaltung – Gedanken aus der Sicht 15jähriger Tätigkeit als Ombudsmann des Kantons Zürich *

Der Ombudsmann prüft als verwaltungsunabhängiger Mittler zwischen Bürger und Staat, ob die Behörden und die Verwaltung nach Recht und Billigkeit verfahren. Bei den beim Ombudsmann vorgebrachten Beschwerden und Anliegen geht es direkt oder indirekt um das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern zu ihrem Staat. Dieses Verhältnis wird stark mitgeprägt durch das Verhalten der Behörden und der Verwaltung gegenüber der Bevölkerung. Es wäre zwar übertrieben, wenn

* Referat des Ombudsmanns an der Pressekonferenz vom 9. Juli 1993 im Anschluss an die Vorstellung des Tätigkeitsberichtes 1992.

man sagen würde, dass die derzeit weit verbreitete Staatsverdrossenheit allein durch das Verhalten der staatlichen Institutionen zum einzelnen Bürger bestimmt wird. Unbestritten dürfte es jedoch sein, dass in einem Staat, in welchem das Verhältnis von Behörden und Verwaltung gegenüber der Bürgerschaft gut ist, weniger Probleme auftreten. Der Ombudsmann legt daher besonderen Wert auf eine bürgernahe Verwaltung. Was ist damit konkret gemeint?

Als Hauptgrundsatz sei hier festgehalten, dass der Staat vor allem ein Dienstleistungsbetrieb ist. Die Mitarbeiter des Staates sollen die Betroffenen als mündige Bürgerinnen und Bürger behandeln und nicht als bloße Befehlsempfänger. Gerade auch beim Staat gilt, dass man die Leute so behandeln soll, wie man selbst behandelt werden möchte. Die meisten Betroffenen wenden sich an den Ombudsmann, weil sie entweder über den materiellen Entscheid der Behörde oder Verwaltung enttäuscht sind, oder weil sie am Vorgehen der staatlichen Repräsentanten Anstoss nehmen. Heute behandle ich im Vordergrund die Probleme des Stils und des Verhaltens der staatlichen Organe, erst in zweiter Hinsicht auch den Entscheid in der Sache.

Aus dem Grundsatz, dass der Staat primär ein Dienstleistungsbetrieb sein soll, ergeben sich u.a. die folgenden Regeln und Forderungen:

1. Jeden Menschen ernst nehmen und korrekt behandeln

Jeder Mensch ist ein individuelles Wesen; er möchte als mündiger Bürger und nicht als Nummer behandelt werden. Die rechtsgleiche Behandlung lässt keine Unterschiede bezüglich Geschlecht, Alter, Nationalität, Konfession oder der gesellschaftlichen Stellung zu. Die guten Mitarbeiter des Staates erkennt man daran, dass sie die Würde des andern Menschen achten und sich entsprechend verhalten.

2. Die Anliegen offen und vorurteilslos anhören

Staatliche Mitarbeiter fühlen sich gelegentlich dank ihren Kenntnissen in ihrem speziellen Fachbereich den Bürgerinnen und Bürgern überlegen und laufen Gefahr, die vorgebrachten Anliegen kaum anzuhören. Dabei hat der Bürger Anspruch darauf, dass sein Anliegen offen und vorurteilslos entgegengenommen wird. In manchen Bereichen wären zudem öffentliche Sprechstunden zur Entgegennahme von allgemeinen Anliegen und Verbesserungswünschen ein geeignetes Mittel, um die Verwaltung leistungsfähiger und bürgernäher zu gestalten.

3. Speditiv nach einer sachgemässen und fairen Lösung suchen

Bürgerinnen und Bürger dürfen erwarten, dass der Staat seine Aufgaben fristgerecht erledigt. Jede Verzögerung von Bewilligungen, Einsprachen, Rekursen, Strafuntersuchungen, Gerichtsentscheiden usw. empfinden die Betroffenen mit Recht als unbillig.

Für die vorgebrachten Probleme und Anliegen sind sachgerechte Lösungen zu finden. Es ist klar, dass das geschriebene und ungeschriebene Recht die Grundlage dafür bilden muss. Der Staat hat rechtsgleich vorzugehen. Es ist aber auch eine faire Lösung anzustreben, bei der soweit wie möglich die besonderen Umstände des Einzelfalles, wie beispielsweise die persönlichen Verhältnisse der einzelnen Personen berücksichtigt werden.

4. Die Betroffenen über den Ablauf und den voraussichtlichen zeitlichen Abschluss eines Verfahrens orientieren

Eine Eingangsbestätigung verschafft den Betroffenen die Sicherheit, dass ihre Vorbringen eingegangen sind. Nach Möglichkeit sollte man ihnen auch mitteilen, wenn die Angelegenheit bearbeitet. Falls es sich zeigt, dass die Erledigung längere Zeit dauern wird, sei es weil es sich um eine komplexe und sehr aufwendige Angelegenheit handelt oder aber weil die Amtsstelle infolge momentaner Überlastung das Problem nicht kurzfristig erledigen kann, so sollte dies dem Betroffenen unter Nennung eines realistischen Zeitrahmens für die Erledigung mitgeteilt werden.

5. Grosszügige Ansetzung von Fristen und Terminen

Der Ombudsmann stösst in seiner Tätigkeit immer wieder auf folgendes Problem: Vertreter des Staates finden es selbstverständlich, dass die Bearbeitung eines hängigen Problems entsprechend ihrer Belastung sehr lange dauern kann, wenn es dann jedoch bearbeitet wird, so werden den Betroffenen oft sehr kurze Fristen gesetzt. Bei diesen entsteht dann verständlicherweise der Eindruck, dass mit verschiedenen langen Spiessen gefochten wird. Als Beispiel sei hier die Steuereinschätzung genannt. Der Pflichtige gibt seine Steuererklärung innert der vorgeschriebenen Frist ein und hört dann in der Sache oft zwei Jahre, gelegentlich auch länger, nichts. Wenn dann aber der Steuerkommissär diese Steuererklärung in Bearbeitung hat und weitere Unterlagen bzw. Belege braucht, so setzt er nicht selten zu kurze Fristen. Mit Sicherheit sind in solchen Fällen 10-Tagesfristen unbillig bzw. unfair. Dabei hilft auch die Meinung wenig, dass es sich hier ja nur um Verwaltungsverfahren handle, die dem Betroffenen auf Gesuch hin verlängert würden. Ein solches Vorgehen empfindet der Betroffene nach Meinung des Ombudsmanns zu Recht als ein nicht tolerierbarer «Herr im Haus»-Standpunkt.

6. Bürgernahe Regelungen, einfache Sprache, kein Amtsdeutsch

Die überaus zahlreichen Gesetze, Verordnungen und Weisungen, das heisst, die sehr vielen Vorschriften machen den Staat zwar allgegenwärtig, aber keinesfalls liebenswert. Sie erzeugen oft Ohnmachtsgefühle und Abwehr. Die Vertreter des Staates sprechen und schreiben immer häufiger eine Sprache, die die angesprochenen Personen nicht oder kaum mehr verstehen.

Rationalisierungsbestrebungen und vermehrter Computereinsatz bergen mancherorts die Gefahr in sich, dass der Staat seiner Bevölkerung noch unverständlicher wird. Die staatlichen Verlautbarungen und Entscheide müssen aber für alle verständlich sein. Es ist daher mit Nachdruck zu fordern, dass beim Staat eine bürgernahe, einfache Sprache wieder vermehrt gepflegt wird.

7. Fehler zugeben, beheben und künftig vermeiden

Bei der sehr grossen Zahl der durch staatliche Stellen zu treffenden Entscheide ist es unvermeidlich, dass gelegentlich ein Fehler passiert. Auch kann man in Fragen, in denen das Ermessen eine wesentliche Rolle spielt, verschiedener Ansicht sein. Wenn jedoch solche Fehler und Mängel entdeckt werden, so sollten Behörden und Verwaltung diese auch zugeben, nach Möglichkeit beheben und nicht aus Angst vor einem Gesichtverlust zu vertuschen versuchen. Ebenso wichtig ist es aber auch, dass solche Fehler in Zukunft vermieden werden.

8. Kritik und schwierige Situationen gelassen ertragen

Der Mensch nimmt nur in den seltensten Fällen Kritik gerne entgegen. Dies trifft ganz besonders dann zu, wenn die Betroffenen die Kritik als ungerechtfertigt empfinden, was gelegentlich sicher auch zutrifft. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates müssen sich aber im klaren sein, dass der Mensch von heute besonders auch dem Staat gegenüber mit der Kritik nicht zurückhält. Wenn dies dann noch mit einem bestimmten Mass an Aggressivität verbunden ist, entstehen nicht selten schwierige Situationen. Bürgerinnen und Bürger sollten ihren Ärger über hohe Steuern und beispielsweise über Gesetze und Verordnungen zwar nicht an den Vertretern des Staates auslassen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass dies trotzdem recht oft geschieht. Diese Situationen sind am ehesten zu bewältigen, wenn die Repräsentanten des Staates eine hohe Fachkompetenz haben und diese gepaart ist mit einem ruhigen, korrekten Benehmen. Ganz zu vermeiden wird jedoch kaum sein, dass gelegentlich ein Bürger die Erfahrung machen muss, dass das Sprichwort «Wie man in den Wald hineinruft, so tönt es heraus» zutrifft.

9. Kritische Leute nicht als Querulanten betrachten

In meiner nun 15jährigen Tätigkeit als Ombudsmann habe ich die Erfahrung gemacht, dass es weit weniger Querulanten gibt, als man gemeinhin annimmt. Wer Auskünfte und Entscheide von Behörden und Verwaltungsstellen nicht einfach kommentarlos entgegennimmt, Fragen stellt und auch einmal nein sagt, ist noch lange kein Querulant. In vielen Fällen ist es gut, dass es kritische Bürgerinnen und Bürger gibt, die gelegentlich auch etwas hartnäckig sind. Die positive Fortentwicklung unseres Staates war in der Vergangenheit

und ist auch heute vor allem deshalb möglich, weil sich Betroffene mit den bisherigen Lösungen nicht abfinden können, nicht abfinden wollen. Der kritische Bürger muss sich aber seinerseits gefallen lassen, dass man auch an ihn einen kritischen Maßstab anlegt.

10. Hartes Durchgreifen gegen jede Art von Korruption

Bürgerinnen und Bürger können und müssen vom Staat verlangen, dass rechtsgleich und fair vorgegangen wird. Jede Art von Korruption ist mit aller Schärfe zu ahnden. Wenn auch in unseren Verhältnissen vereinzelt ein Korruptionsfall bekannt wird, so sind manche versucht zu sagen, dies sei nur die Spitze des Eisberges. Als Ombudsmann bin ich der Überzeugung, dass das Krebsübel der Korruption bei uns nach wie vor zum Glück wenig verbreitet ist. Von einer Spitze des Eisbergs kann hier nach meiner Meinung keine Rede sein. Wenn aber im Wasser vereinzelt Eisstücke schwimmen, so ist rechtzeitig dafür zu sorgen, dass sich diese nicht ausdehnen können und gründlich beseitigt werden. Gerade in der heutigen Zeit ist es dringend notwendig, dass beim Staat Ordnung herrscht und dass deshalb auch kleinste Ansätze von Korruption beharrlich und gründlich bekämpft und beseitigt werden. Für den Ombudsmann ist es im übrigen unverständlich, dass je länger je mehr auch bei uns Schmiergeldzahlungen bei den Steuern ohne weiteres in Abzug gebracht werden können. Damit wird einer Mentalität Vorschub geleistet, die uns künftig unweigerlich auch staatsintern grösste Schwierigkeiten bringen kann bzw. wird.

Neben der eigentlichen Korruption gibt es auch die feinere Art des Versuches der Vorteilsschaffung, zum Beispiel durch Geschenke oder Einladungen. Auch diesen Problemen ist volle Beachtung zu schenken.

Schlussbemerkungen

Wenn man sich zum Thema bürgernahe Verwaltung äussert und Möglichkeiten zu ihrer Verwirklichung aufzeigt, so muss man auch akzeptieren, dass diese Forderungen nicht immer in gleichem Masse in die Tat umgesetzt werden können. Wenn man beispielsweise in einer Zeit der Rezession den Personalbestand des Staates abbauen will, so beeinflusst dies unweigerlich die Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung. Wenn die Verwaltung bürgernah bleiben soll, so muss man auch die dazu notwendigen personellen und finanziellen Voraussetzungen schaffen und erhalten.

Das optimale Verhältnis zwischen Bürger und Staat hängt nicht nur von den Behörden und den Staatsangestellten ab. Es braucht auch ein entsprechendes Verhalten der Bürgerinnen und Bürger. Aber auch wenn einmal Konflikte entstehen, so trägt die Befolgung der obigen Regeln zur Entkrampfung der Situation und zum besseren Verhältnis zwischen Bürger und Staat bei.

II. Spezieller Teil

1. Vorbemerkungen

Mit der Darlegung von Fallbeispielen soll dem Kantonsrat, der Bevölkerung und den verschiedenen Behörden und Verwaltungsstellen Einblick in die Tätigkeit des Ombudsmanns gegeben werden. Der Ombudsmann hat sich in staatlichen Belangen vor allem auch für bürgerfreundlichere Lösungen einzusetzen. Dem Berichterstatter wird es immer klarer, dass man mit theoretischen Abhandlungen über Bürgerfreundlichkeit wenig erreicht. Die Fallbeispiele sollen dieses Anliegen veranschaulichen und so im Bereiche der Verwaltung präventiv wirken. Aus dieser Erfahrung heraus sind die hier publizierten Fälle nicht einfach Vergangenheit, sondern oft auch Signale für die Zukunft.

Von den 574 im Jahre 1993 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 wird auch die Vielseitigkeit der Aufgaben des Ombudsmanns geschildert und Einblick in seine Detailarbeit gegeben. 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 der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Staat nicht selten auch durch wenig spektakuläre Vorkommnisse negativ beeinflusst wird. Für die Direktbetroffenen ist das, was Nichtbeteiligte aus Distanz gelegentlich als Bagatelle empfinden, häufig ein wesentliches Problem.

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 praktisch 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 es jedoch wichtig, dass diese auch behoben und in Zukunft vermieden werden. Die diesbezüglichen Erfahrungen waren im Berichtsjahr – von wenigen Ausnahmen abgesehen – wiederum erfreulich.

2. Fallbeispiele, geordnet nach Herkunft der Beschwerden

a) *Privatpersonen*

Nr. 1 *Steueramt / Irrtümliche Besteuerung der Arbeitslosenhilfe*

Gegenstand der Beschwerde

N war längere Zeit arbeitslos und wurde bei der Arbeitslosenversicherung ausgerechnet. Anschliessend bezog sie vom Januar 1992 bis April 1992 Arbeitslosenhilfe im Betrag von total Fr. 10 200.-. In der Steuererklärung 1993 deklarierte sie diesen Betrag unter Ziffer 5 (Taggelder aus Kranken-, Unfall-, Invaliden- oder Arbeitslosenversicherung). In der Folge wurde sie gemäss ihrer Steuererklärung eingeschätzt.

Im Juli 1993 erfuhr N durch ein Referat auf einer Beratungsstelle, dass Arbeitslosenhilfe nicht steuerbar sei. Sie erkundigte sich bei der Steuerbehörde, ob die zu Unrecht vorgenommene Besteuerung der Arbeitslosenhilfe rückgängig gemacht werden könne. Der Steuerkommissär erklärte ihr jedoch, dies sei nicht möglich, da die Einschätzung 1993 bereits rechtskräftig sei und die Voraussetzungen für eine Revision nicht gegeben seien. N ersucht den Ombudsmann um Überprüfung.

Abklärung

Der Ombudsmann ersucht das Steueramt um eine Korrektur der Einschätzung. Er macht geltend, die Wegleitung zur Steuererklärung 1993 enthalte keinen Hinweis darauf, dass die Arbeitslosenhilfe nicht deklariert werden müsse. Da es bei der starken Zunahme der Arbeitslosigkeit immer mehr Steuerpflichtige geben dürfte, die Arbeitslosenhilfe beziehen, erachtet es der Ombudsmann als dringend erforderlich, den Hinweis, dass Arbeitslosenhilfe im Gegensatz zu den Taggeldern der Arbeitslosenversicherung nicht steuerbar sei, in die Wegleitung aufzunehmen.

Im vorliegenden Fall kann man der Steuerpflichtigen auch nicht vorhalten, dass sie bei der ihr zumutbaren Sorgfalt ihren Irrtum schon im ordentlichen Verfahren hätte entdecken und geltend machen müssen, was eine Revision ausschliessen würde. Dies geht schon daraus hervor, dass weder der Steuersekretär der Gemeinde noch der kantonale Steuerkommissär realisierten, dass N zu Unrecht Arbeitslosenhilfe in der Steuererklärung deklariert hatte, und dies, obwohl sie den Beleg der Gemeinde über die Arbeitslosenhilfe ihrer Steuererklärung beigelegt hatte.

Erledigung

Das Steueramt teilt die Meinung des Ombudsmanns, dass es sich bei der Besteuerung der Arbeitslosenhilfe um einen offensichtlichen Irrtum des Steuerkommissärs handle, der von Amtes wegen zu korrigieren sei, seien doch Arbeitslosenhilfen als Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln gemäss § 24 des Steuergesetzes nicht steuerbar. Allerdings habe sich bei der Prüfung der Steuerakten auch erwiesen, dass es die Steuerpflichtige irrtümlicherweise unterlassen habe, die im Jahre 1992 für den Monat Dezember 1991 erhaltenen steuerbaren Arbeitslosentaggelder im Betrag von Fr. 3030.– zu deklarieren. Wenn die Steuereinschätzung 1993 korrigiert werde, sei auch diesem Umstand Rechnung zu tragen.

N erhält einen entsprechenden Einschätzungsentscheid, nach dem sich das Reineinkommen gegenüber der ursprünglichen Einschätzung um rund Fr. 7000.– vermindert. Dies hat natürlich auch eine entsprechende Verminderung der Steuerrechnung zur Folge, was für N, die nach kurzfristigem Arbeitseinsatz erneut arbeitslos geworden ist, eine grosse Erleichterung darstellt.

Das Steueramt erklärt ferner, es werde dem Wunsch des Ombudsmanns, in der Wegleitung zur Steuererklärung künftig auf die steuerliche Behandlung der Arbeitslosenhilfe hinzuweisen, gerne entsprechen. In der Wegleitung zur Steuererklärung 1994 ist nun der entsprechende Hinweis aufgenommen worden.

Nr. 2 Tiefbauamt / Nationalstrassenunterhalt

Gegenstand der Beschwerde

F schreibt dem Ombudsmann, seit über 20 Jahren beobachte er, dass der Strassenbelag auf der N3 zwischen Horgen und Thalwil jährlich erneuert werde. Sicher sei ein guter Strassenunterhalt wichtig. Einen so häufigen Belagswechsel habe er aber nirgendwo sonst gesehen. Er möchte wissen, ob diese Unterhaltsarbeiten wirklich notwendig seien oder ob gerade in diesem Teilstück der helvetische Perfektionismus besonders ausgeprägt sei.

Abklärung

Der Ombudsmann holt eine Stellungnahme des Tiefbauamtes ein. Das Tiefbauamt führt aus, der Asphalt sei einer natürlichen Alterung unterworfen. Die Beläge müssten nach Ablauf der Lebensdauer erneuert werden. Jährliche Sanierungsarbeiten würden in Absprache zwischen den Unterhaltsverantwortlichen des Kantons und den Fachexperten des Bundesamtes für Strassenbau jährlich festgelegt und budgetiert. Da die Fahrbahnen beziehungsweise Teilstücke unterschied-

lichen Belastungen unterworfen seien, unterlägen sie auch einer unterschiedlichen Abnutzung. Dies habe zur Folge, dass beispielsweise die stärker befahrenen Normalspuren früher erneuert werden müssten als die weniger belasteten Überholspuren. Teilstücke mit mangelnder Griffigkeit, die Bildung von extremen Spurrinnen usw., seien weitere Gründe für eine Sanierung. Durch das gezielte Einsetzen der begrenzten finanziellen Mittel und das selektive Vorgehen bei den Sanierungsarbeiten ergäben sich zwangsläufig jährlich wiederkehrende Baustellen. Hingegen würden keine unterschiedlichen Anforderungen im Ausbaustandard zwischen verschiedenen Teilstücken gemacht.

Da die von F vorgebrachten Fragen immer wieder Automobilisten, so auch den Ombudsmann selbst, beschäftigen, nimmt er mit dem Kantonsingenieur und dem für den Unterhalt der Nationalstrassen zuständigen Ingenieur einen Augenschein vor. Bei diesem werden verschiedene Strassenabschnitte besichtigt, sowohl solche, bei denen Unterhaltsarbeiten im nächsten Jahr vorgesehen sind, wie auch andere, die nach dem zeitlichen Programm übernächstes Jahr beziehungsweise noch später in Angriff genommen werden sollen. Der Ombudsmann stellt fest, dass die Beläge in der Tat entsprechend ihren Belastungen ganz unterschiedlich abgenützt sind. Durch die unterschiedlich anfallenden Sanierungsarbeiten und die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Finanzen ergeben sich so auf längeren Autobahnabschnitten zwangsläufig fast jährlich wiederkehrende Baustellen.

Erledigung

Der Ombudsmann teilt F das Ergebnis seiner Abklärungen mit. Er ist sich bewusst, dass diese Baustellen ein Ärgernis für viele Automobilisten und Automobilistinnen sind. Er hat jedoch festgestellt, dass die verantwortlichen Fachstellen gewillt sind, vermehrt darauf zu achten, Belagsarbeiten über grössere Abschnitte gleichzeitig zu machen, so dass im einzelnen Jahr möglichst wenige Baustellen notwendig sind. Der Ombudsmann hat auch festgestellt, dass heute in grossem Masse Anpassungen im Bereich der Mittelstreifen vorgenommen werden. Dies ermöglicht es, den Verkehrsfluss stark zu verbessern, wenn es notwendig wird, eine Fahrspur auf der Gegenfahrbahn zu benützen, so dass auch bei Unterhaltsarbeiten in beiden Fahrtrichtungen zwei Fahrspuren offengehalten werden können. Auch Pannestreifen werden bei Unterhaltsarbeiten als zweite Fahrspur benützt, was allerdings wiederum dazu führt, dass diese in grösserem Umfang verstärkt werden müssen. Bei den ältesten Autobahnabschnitten, so zum Beispiel bei der N 3, muss ausserdem der im Mittelstreifen liegende Kabelkanal erneuert werden. Dieser Kabelkanal wird bei dieser Gelegenheit in einen der beiden Pannestreifen verlegt, der dann gleichzeitig auch verstärkt wird.

F zeigt sich beeindruckt vom Engagement des Ombudsmanns in dieser Sache, er erklärt, ohne dieses hätte ihn die blossе schriftliche Stellungnahme der Verwaltung nicht überzeugt.

Nr. 3 *Universitätsspital Zürich / Übereifrige Mitarbeiterin*

Gegenstand der Beschwerde

Mit akuten Herzrhythmusstörungen wurde M notfallmässig ins Universitätsspital eingeliefert. Eine Mitarbeiterin des Universitätsspitals suchte ihn in der Intensivstation auf, um sich nach seiner Versicherung zu erkundigen. Die diensttuende Ärztin sagte ihr, darüber könne sie doch seine Frau befragen. In der Intensivstation solle sie den Patienten mit solchen Fragen verschonen.

Tags darauf fuhr M auf Geheiss des Arztes «Velo»; erneut traten Herzrhythmusstörungen auf. M war von den Elektroschlägen seines Herzschrittmachers wie benommen. Da tauchte jene Mitarbeiterin abermals in der Intensivstation auf und verlangte von M, er solle eine Erklärung unterschreiben, dass er als Privatpatient behandelt werden möchte; andernfalls – dies die Alternative – müsse er ein Bardepot von Fr. 30 000 entrichten. M unterschrieb. Dass er sich damit auch verpflichtet hatte, eine allfällige Differenz zu seiner Versicherungsdeckung zu bezahlen, war ihm in seinem Gesundheitszustand gar nicht erst bewusst geworden.

M kommt zum Ombudsmann, weil das Spital ihm inzwischen eine Betreibungsandrohung geschickt hat. M weigerte sich standhaft, eine Abrechnung gemäss Privattarif anzuerkennen und die entsprechende Kostendifferenz zu übernehmen. Das Spital hatte ihm grosszügig eine Ratenzahlung offeriert – ein Angebot, das M jedoch ausschlug. Den Vorwurf von M, die ihm namentlich nicht bekannte Mitarbeiterin habe ihn bei der Unterzeichnung der Erklärung unter Druck gesetzt, wies das Spital dagegen von sich. M, ein betagter Mann, war darüber sehr ergrimmt.

Abklärung

Der Ombudsmann gelangt an den Verwaltungsdirektor des Universitätsspitals und ersucht ihn, zum Vorfall Stellung zu nehmen und einstweilen von einer Eintreibung der Schuld abzusehen. Die Umstände, unter denen M die Erklärung unterzeichnet habe, liessen doch erhebliche Zweifel aufkommen, ob M wirklich eine Behandlung als Privatpatient gewollt habe. Entgegen dem Rat der Ärztin habe man sich auch in dieser Frage wiederum direkt an den Patienten gewendet; seine Ehefrau, die M häufig im Spital besucht habe, sei dagegen dazu nie befragt worden. Der Ombudsmann könne deshalb den Ärger von M verstehen.

Erledigung

Wenige Tage später schreibt der Verwaltungsdirektor dem Ombudsmann: Die Mitarbeiterin habe inzwischen ermittelt werden können. Es handle sich um eine Angestellte der Klinikdirektion, die in diesem Fall etwas übereifrig vorgegangen sei. Der von M geäusserte Wunsch, als Privatpatient behandelt zu werden, müsse

deshalb relativiert werden. Fazit: Die Kosten für die Hospitalisation von M würden nach dem allgemeinen Tarif berechnet. Da die reduzierte Rechnung im Rahmen der Versicherungsdeckung liege, müsse M nichts bezahlen.

Nr. 4 *Fremdenpolizei / Familiennachzug*

Gegenstand der Beschwerde

Q, der aus Kosovo stammt, arbeitet seit 1979 als Saisonnier in der Schweiz, seit zwei Jahren hat er die Jahresaufenthaltsbewilligung. Im Mai 1993 besuchte ihn seine in Kosovo wohnende Frau mit den vier kleinen Kindern. An sich beabsichtigte die Frau, nach dem Besuchsaufenthalt mit den Kindern wieder nach Kosovo zurückzukehren. Bei einem Telefongespräch mit seinen Verwandten in der Heimat erfuhr Q jedoch, dass die Polizei ständig unbegründet auftauche und sie, wie auch zahlreiche andere Angehörige der albanischen Bevölkerung, einschüchtere. Die Verwandten rieten ihm deshalb dringend, seine Familie in der Schweiz zu behalten. Q stellte ein Gesuch um Familiennachzug. Die Fremdenpolizei lehnte dieses ab, da die finanziellen Mittel von Q wie auch die Wohnverhältnisse nicht ausreichend seien. Für sechs Personen müsste eine 5-Zimmerwohnung vorhanden sein. Ausserdem könne ein Gesuch um Familiennachzug ohnehin nur geprüft werden, wenn die mit einem Touristenvisum in die Schweiz gekommene Familie vorerst wieder ausreise.

Q ersucht den Ombudsmann zu intervenieren, damit er seine Familie bei sich behalten könne.

Abklärung

Der Ombudsmann unterbreitet die Angelegenheit der Fremdenpolizei. Er ist der Meinung, dass die materiellen Voraussetzungen für den Familiennachzug gegeben sind. Q erklärt, dass er zwar derzeit nur eine 3-Zimmerwohnung habe, jedoch intensiv nach einer grösseren Wohnung suche. Der Lohn dürfte knapp ausreichen, auch hat Q einige Ersparnisse anlegen können. Wenn man betreffend Wohnung und Einkommen allzu strenge Maßstäbe anlegen würde, könnte Q seine Familie überhaupt nie zu sich in die Schweiz nehmen.

Formell ist es an sich richtig, dass ein Gesuch um Familiennachzug zu stellen ist, solange sich die Betroffenen noch im Ausland befinden. Der Ombudsmann hätte jedoch Mühe zu akzeptieren, dass die Familie nun aus formellen Gründen wieder ausreisen müsse, zumal der älteste Knabe mittlerweile eingeschult ist. Er ersucht daher die Fremdenpolizei, nach Möglichkeit einen Weg zu finden, dass die Familie hierbleiben kann. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Q offenbar kurz bevorsteht.

Erledigung

Die Fremdenpolizei überprüft den Fall nochmals und stellt fest, dass Q die Niederlassungsbewilligung bereits erteilt werden kann. Damit hat die Familie gestützt auf Art. 17 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung. Die Fremdenpolizei hat die Gesuche unter diesem Aspekt neu geprüft und der Familie die notwendigen Bewilligungen erteilt. Der Ombudsmann gibt seiner Freude darüber Ausdruck, dass nun doch eine familienfreundliche Lösung gefunden werden konnte.

Nr. 5 *Strafanstalt Regensdorf / Warme Kleidung für kalte Witterung*

Gegenstand der Beschwerde

Zwei Gefangene beschwerten sich beim Ombudsmann, die Anstaltsleitung händige ihnen Kleider aus, die sie bei kalter und nasser Witterung auf ihrem täglichen Rundgang im Freien zu wenig schützten und wärmten. Auch werde ihnen nicht gestattet, Privatkleider zu tragen. Weshalb der Kanton Zürich an dem alten Zopf festhalte, Gefangene mit «Kleiderzensur» zu bestrafen, sei ihnen unverständlich. In den meisten anderen Strafanstalten in der Schweiz würden Privatkleider in beschränktem Umfang zugelassen.

Abklärung

Der Ombudsmann unterbreitet das ihm als Petition eingereichte Anliegen der beiden Gefangenen der Justizdirektion. Diese nimmt in Absprache mit der Anstaltsleitung im wesentlichen wie folgt Stellung:

Die von der Strafanstalt Regensdorf abgegebene Kleidung genüge den verschiedenen Bedürfnissen durchwegs. Jeder Insasse erhalte: 3 braune Hosen und Pull-over; 2 braune Jacken, Hemden und Leibchen mit Rollkragen; 5 Sockenpaare, Slips und Leibchen; ein Pyjama, einen Gurt, eine Turnhose und einen Trainer sowie Halb- und Hausschuhe. Gefangene, die im Freien arbeiten, könnten zudem spezielle Schutzkleider und Schuhe beziehen. Am Grundsatz, allen Gefangenen Anstaltskleider abzugeben und keine Privatkleider zu gestatten, werde die Strafanstalt Regensdorf auch in Zukunft festhalten. Dies schliesse gewisse Änderungen im Sortiment mit Rücksicht auf die sich ändernden Bekleidungsgeohnheiten nicht aus. Die einheitliche Anstaltskleidung wolle die Insassen nicht als Straftäter kennzeichnen; dies im Unterschied zu früher, als noch gestreifte Stoffe verwendet wurden. Das im Erscheinungsbild einheitliche Anstaltstunee diene heute nur noch Ordnungs- und Sicherheitszwecken. Es gestatte dem Personal, einen Gefangenen auf den ersten Blick und selbst auf grössere Distanz zu erkennen. Einheitliche Anstaltskleider seien zudem besser waschbar als Privatkleider von

unterschiedlichster Herkunft und Materialzusammensetzung. Auseinandersetzungen und Schadenersatzansprüche wegen unsachgemässer Behandlung eines Kleidungsstückes liessen sich auf diese Weise vermeiden. Die Besorgung der Wäsche durch die Gefangenen selber sei wegen der sehr unterschiedlichen Auffassung von Hygiene kaum möglich. Auch in den anderen geschlossenen Strafanstalten in der Schweiz dürften die Gefangenen keine Privatkleider tragen. Die Anstalt Bostadel bilde insofern eine Ausnahme, als dort die Gefangenen aus einem von der Anstalt festgelegten beschränkten Sortiment Privatkleider kaufen und tragen können. Die Strafanstalt La Stampa im Tessin gestatte dagegen – wie die Bezirksgefängnisse im Kanton Zürich auch – das Tragen von Privatkleidern, weil dort auch Untersuchungshäftlinge einsässen, welche nach heutiger Anschauung nicht zum Tragen von Anstaltskleidern verpflichtet werden dürfen.

Erledigung

Nach § 40 der Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf vom 12. Februar 1975 tragen Gefangene Kleider und Schuhe, die ihnen von der Strafanstalt abgegeben werden. Der Ombudsmann kann die Handhabung dieser Vorschrift durch die Anstaltsleitung und die vorgesetzte Behörde im vorliegenden Fall nicht beanstanden. Ein einheitliches Anstaltstunee stellt nach Ansicht des Ombudsmanns keine Schikane dar. Der Verzicht auf die gestreifte Anstaltsuniform zeigt anschaulich den im Strafvollzug eingetretenen Wandel. Der Strafvollzug dient heute vor allem der Befähigung der Gefangenen zu verantwortlichem Handeln und ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Die heute abgegebene Kleidung ist bei kalter und nasser Witterung zwar nicht gerade optimal. Nach Auskunft des Anstaltsdirektors sind diesbezüglich jedoch Verbesserungen absehbar. Im Neubau, der anfangs 1995 bezugsbereit sein wird, stehen zudem gedeckte Aussenräume zur Verfügung.

Nr. 6 *Fürsorgedirektion / Auswirkung der erhöhten steuerlichen Eigenmietwerte und Vermögenswerte bei Liegenschaften auf die Zusatzleistungen zur AHV/IV*

Gegenstand der Beschwerde

B, Jahrgang 1918, bewohnt mit ihrer 1916 geborenen Schwester ein 40 Jahre altes, kleines Einfamilienhaus. Seit Jahren beziehen sie von der Gemeinde X Zusatzleistungen zur AHV im Betrag von monatlich je zirka Fr. 700.–, da sie nur über eine geringfügige Altersrente von rund Fr. 950.– pro Person verfügen.

Ende Juli 1993 teilte ihnen die Gemeindeverwaltung mit, sie bekämen keine Zusatzleistungen mehr, weil der Eigenmietwert bzw. der Vermögenswert der Liegenschaft höher eingesetzt werde. Dementsprechend wurden die Beihilfen sofort eingestellt. Auf ihren Einwand, dass sie von ihrer AHV nicht leben könnten, riet ihnen der zuständige Beamte der Gemeinde X, die Hypotheken zu erhöhen. Dies wurde aber vorerst von den Banken abgelehnt.

B versteht nicht, dass sie und ihre Schwester keinen Anspruch auf Zusatzleistungen mehr haben sollen, obwohl sich finanziell nichts geändert habe. In den letzten Monaten hätten sie sich mit Darlehen von Bekannten über Wasser halten müssen.

Abklärung

Der Ombudsmann ist nach § 89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zur Überprüfung der Gemeinden nicht zuständig. Da es sich aber um ein grundsätzliches Problem handelt, verlangt er eine Stellungnahme der Fürsorgedirektion. Die Frage ist, ob bei den Zusatzleistungen in jedem Falle Eigenmietwert und Vermögen nach den kantonalen Steuerwerten eingesetzt werden müssen, ungeachtet der Tatsache, dass dieses Vermögen bzw. der Ertrag für die Betroffenen nicht greifbar ist. Nach § 15 Abs. 2 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz kann bei eigentlichen Fürsorgerleistungen von der Verwendung des Vermögens abgesehen werden, wenn dadurch für den Hilfesuchenden und seine Angehörigen eine Härte entsteht. Dieser Fall dürfte hier vorliegen. Wenn bei den Zusatzleistungen dieser Tatsache nicht Rechnung getragen würde, entstünde ja die paradoxe Situation, dass jemand zwar allenfalls Anspruch auf Fürsorgerleistungen, jedoch nicht Anspruch auf die gesetzlich vorgesehenen Zusatzleistungen zur AHV hätte.

Da sich die Betroffenen in einer Notlage befinden, ersucht der Ombudsmann ausserdem den zuständigen Sachbearbeiter der Fürsorgedirektion, mit der Gemeinde Kontakt aufzunehmen und die Angelegenheit zu überprüfen.

Die Fürsorgedirektion nimmt diese Überprüfung vor und stellt fest, dass die Gemeinde X vorschriftsmässig gehandelt hat. Nach den bundesrechtlichen Vorschriften für die Ergänzungsleistungen sind die Steuerwerte auch für die Zusatzleistungen massgebend. Nach diesen Vorschriften hätte sogar eine sofortige Anpassung der Leistungen auf den 1. Januar 1993 vorgenommen werden können. Die Fürsorgedirektion habe den Durchführungsstellen in einem Rundschreiben vom Dezember 1992 jedoch empfohlen, die neuen Vermögens- und Eigenmietwerte bei Eigennutzung der Liegenschaft erst ab der nächsten periodischen Überprüfung der einzelnen Zusatzleistungsfälle zu berücksichtigen. Ferner seien die Leistungsansprecher bei Härten anzuhalten, beim kantonalen Steueramt einen Unternutzungsabzug zu beantragen.

Im übrigen komme es immer wieder vor, dass die gesetzliche Regelung der Zusatzleistungen zur AHV/IV in Einzelfällen nicht zu den für den Lebensunterhalt notwendigen Mitteln führe. In solchen Fällen müsse in der Tat die öffentliche Fürsorge einspringen.

Erledigung

Der Ombudsmann teilt B mit, dass leider tatsächlich kein Anspruch auf Zusatzleistungen mehr bestehen dürfte, da sich die massgebenden Bewertungsvorschriften nach dem Bundesrecht richten. Was den Unternutzungsabzug anbelangt, so erweist es sich, dass die Schwestern diesen beim Steueramt bereits beantragt und auch erhalten haben, was aber nichts an der Sachlage geändert hat. Somit bleibt B und ihrer Schwester nur übrig, entweder Fürsorgeleistungen zu beantragen oder sich doch um eine Erhöhung der Hypothek zu bemühen. B erklärt, dass sie das letztere nochmals versuchen werde.

Nr. 7 *Liegenschaftenverwaltung / Verpachtung von Trockenbootsplätzen*

Gegenstand der Beschwerde

Seit 1984 wartet H vergebens auf einen Trockenplatz für sein Boot. 1990 beschwert er sich bei der Gemeinde: sie gehe rechtsungleich vor, weil sie laufend Bootsplätze an Einwohner vergebe, die sich lange nach ihm gemeldet hätten. Nach der kantonalen Verordnung und dem kommunalen Reglement über die Stationierung von Schiffen seien aber Auswärtige und Gemeindeeinwohner ausdrücklich gleich zu behandeln.

In ihrem Antwortschreiben beruft sich die Gemeinde auf einen 1974 mit der kantonalen Liegenschaftenverwaltung abgeschlossenen Pachtvertrag. Dieser verpflichte die Gemeinde, zwei Drittel der Trockenbootsplätze an Einwohner und ein Drittel an Auswärtige zu vermieten. Die kantonale Stationierungsverordnung gelte dagegen nur für Schiffe im öffentlichen Gewässer, nicht aber für Schiffe auf trockenem Land. Die Gemeinde habe dies während einigen Jahren übersehen. 1983 habe sie ihre Zuteilungspraxis geändert. Frei werdende Trockenbootsplätze würden seither nur noch an Gemeindeeinwohner vermietet, bis das im Pachtvertrag vorgeschriebene Verhältnis erreicht sei; dies werde noch einige Jahre dauern. Auch wenn H auf der Auswärtigen-Liste an fünfter Stelle stehe, müsse er sich auf eine längere Wartezeit einrichten. Diese trüben Aussichten veranlassen H, sich an den Ombudsmann zu wenden.

Abklärung

Für Gemeinden ist der Ombudsmann zwar nicht zuständig. Da der Kanton hier jedoch Vertragspartner ist, ersucht der Ombudsmann die kantonale Liegenschaftenverwaltung, ihm eine Kopie des Pachtvertrages und des Katasterplanes zu schicken. Da die Aufsicht über das Stationierungswesen der kantonalen Baudirektion obliegt, gelangt er sodann an das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau. Auch dieses ist der Ansicht, die kantonale Stationierungsverordnung sei auf den fraglichen Trockenplatz nicht anwendbar, da dieser nicht auf öffentlichem Gewässergebiet – wozu auch das Aufschwemmland zählt – liegt. Das kommunale Reglement sehe zwar die Gleichbehandlung aller Bewerber auch für Trockenbootplätze vor, sei aber ebenfalls nicht anwendbar, da der Pachtvertrag dem Reglement der Gemeinde vorgehe.

Erledigung

Der Ombudsmann schreibt der kantonalen Liegenschaftenverwaltung, der im Pachtvertrag vorgesehene Verteilungsschlüssel sei im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses sicherlich ein Fortschritt gewesen, da damals die Seegemeinden ihre Einwohner durchwegs bevorzugt hätten. Die Verhältnisse hätten sich seither jedoch stark geändert: 1980 habe der Regierungsrat die kantonale Stationierungsverordnung erlassen, welche 1992 bereits revidiert worden sei. Diese Verordnung sehe in § 16 ausdrücklich die Gleichbehandlung vor. Auch in tatsächlicher Hinsicht hätten die Mobilität der Bevölkerung und als Folge davon die Fluktuation und Durchlässigkeit in den Gemeinden stark zugenommen. Es wäre deshalb zu begrüssen, wenn künftig auch die kantonale Liegenschaftenverwaltung den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Benützer in ihren Pachtverträgen von Trockenliegeplätzen verankern und die bestehenden Pachtverträge, spätestens bei Vertragsverlängerung, entsprechend anpassen würde.

H teilt dem Ombudsmann erfreut mit, die Gemeinde habe ihm inzwischen einen Trockenplatz für sein Boot zugeteilt.

Nr. 8 *Kantonales Steueramt / Solidarische Haftung des Ehegatten für die Gesamtsteuer, nicht aber für Verzugszinsen des früheren Ehepartners*

Gegenstand der Beschwerde

Die Gemeinde G gewährt dem getrennt lebenden Ehepaar X eine Stundung seiner Steuerschuld 1991 von Fr. 10 007.–. Gemäss Zahlungsvereinbarung hat Herr X Fr. 5557.– und Frau X Fr. 4450.– zu entrichten. Im April 1992 wird die Ehe geschieden. Frau X zahlt am 29. Dezember 1992 die letzte Rate ihres Anteils. Herr X ist

dagegen im Dezember 1991 mit seiner Firma in Konkurs gegangen und hat im Januar 1993 eine persönliche Insolvenzerklärung eingereicht. Die Gemeinde G fordert deshalb Frau X am 2. September 1993 auf, die offene Rechnung für ihren Ex-Ehemann von Fr. 5557.- zu bezahlen. Obwohl Frau X finanziell nicht sonderlich gut steht, zahlt sie am 28. September 1993 den Betrag; sie weigert sich jedoch, auch noch die geforderten Kosten und Verzugszinsen zu übernehmen. Die Gemeinde verzichtet daraufhin auf die Eintreibung der Kosten; sie beharrt jedoch auf der Bezahlung der Verzugszinsen von Fr. 974.-. Frau X hält diese Forderung für ungerechtfertigt, weil sie wegen der späten Benachrichtigung durch die Gemeinde keinerlei Möglichkeit gehabt habe, das Auflaufen von Zinsen abzuwenden. Sie ersucht den Ombudsmann um Hilfe.

Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann erkundigt sich beim Chef des kantonalen Steueramtes, ob Frau X tatsächlich für die Gesamtsteuerschuld und auch wirklich notwendigerweise für die Verzugszinsen ihres früheren Ehegatten haftbar sei. Das Steueramt schreibt in seiner Stellungnahme: 1991 sei die Ehe der Pflichtigen noch nicht geschieden gewesen. Frau X habe damals mehr als einen Drittel des Erwerbseinkommens ihres Ehemannes verdient. Damit hafte sie gemäss § 15 Abs. 1 StG für die gesamte Steuerschuld solidarisch. Klar sei auch, dass die Gemeinde für verspätet entrichtete Steuern Verzugszinsen zu erheben habe. Dies gelte auch für gestundete Steuern. Die Erhebung von Verzugszinsen bei einer solidarisch haftenden Pflichtigen für Versäumnisse ihres früheren Ehegatten würde indessen tatsächlich eine grosse Härte darstellen. Deshalb habe sich nun die Gemeinde G nach Rücksprache bereit erklärt, auf die Verzugszinsen im Betrag von Fr. 974.- zu verzichten.

Nr. 9 Staatsanwaltschaft / Überprüfung einer eingestellten Strafuntersuchung

Gegenstand der Beschwerde

Die aus dem Rhein geborgene Leiche von W wurde von seinem Sohn identifiziert. Dieser gab bei der Polizei zu Protokoll: Sein Vater habe ein Doppelleben geführt; ein Tötungsdelikt sei deshalb nicht auszuschliessen. Das Auto von W wurde auf dem Parkplatz des Schlosses Laufen am Rheinfluss gefunden.

Die Todesbescheinigung des Bezirksarztes war in sich widersprüchlich: einerseits bestätigte sie, der Tod von W sei Folge einer Selbstmordhandlung; andererseits hielt sie fest, die Todesursache sei unsicher. Die vom Bezirksanwalt angeordnete Obduktion ergab, dass W an den Folgen eines Sturzes gestorben sein muss-

te. Spuren von mechanischer Gewalt durch Dritte habe die Leiche – soweit noch beurteilbar – keine aufgewiesen. Der Bezirksanwalt stellte die Untersuchung mangels Hinweise auf ein strafrechtlich relevantes Verhalten Dritter ein. Die Staatsanwaltschaft genehmigte die Einstellungsverfügung, die im übrigen ausdrücklich festhielt, dass die genauen Umstände des Hinschiedes von W nicht restlos hatten geklärt werden können. Ein Gesuch der Hinterbliebenen um Wiederaufnahme des Verfahrens scheiterte mangels neuer Anhaltspunkte.

Daraufhin beschwerte sich die Witwe beim Ombudsmann: Die Behörden seien von Anfang an auf die Selbstmordthese eingespurt gewesen und hätten die von ihr und ihrem Sohn vorgebrachten Anhaltspunkte für ein Tötungsdelikt einfach unter den Tisch gekehrt. Sie habe aber noch ein kleines Fünkchen Hoffnung, dass eine Gerechtigkeitsfee mit ihrem Zauberstab ihr zu Hilfe komme.

Abklärung

Die Hinweise auf verschiedene Ungereimtheiten und die neuen Angaben zum Umfeld von W in den ihm eingereichten Unterlagen sind für den Ombudsmann Grund genug, um der Angelegenheit nachzugehen. Der Ombudsmann telefoniert mit dem zuständigen Staatsanwalt und schickt diesem die Akten zur Stellungnahme. Nach gründlicher Prüfung des Falles kommen Staatsanwalt und Bezirksanwalt zum Schluss, die Untersuchung nicht wiederaufzunehmen, aber zusätzliche Abklärungen am ausserkantonalen Arbeitsort von W vornehmen zu lassen.

Nachdem die Ermittlungsprotokolle vorliegen, kommt der Staatsanwalt mit sämtlichen Untersuchungsakten zu einer Unterredung zum Ombudsmann. Obwohl er und der Bezirksanwalt den Fall nochmals «mit der Lupe» nach möglichen Anhaltspunkten abgesucht haben, welche eine Wiederaufnahme rechtfertigen würden, haben sie keine gefunden.

Erledigung

Der Ombudsmann schreibt der Witwe, er könne den Entscheid der zuständigen Untersuchungsbehörden, das Verfahren nicht wiederaufzunehmen und keine weiteren Ermittlungen anzustellen, aufgrund des gegenwärtigen Kenntnisstandes nicht beanstanden. Er könne ihr jedoch versichern, dass die von ihr und ihrem Sohn gemachten Angaben eingehend geprüft und verwertet worden seien. Er sei sich bewusst, dass diese Antwort sie nicht voll befriedigen werde; doch hoffe er, dass sie die Kraft finden werde, das Unabänderliche zu akzeptieren und nach vorne zu blicken.

Im abschliessenden Dankeschreiben lässt die Witwe den Ombudsmann wissen: Sie werde sich wohl damit abfinden müssen, die wahre Todesursache ihres

Mannes nie zu erfahren. Obwohl die Antwort des Ombudsmanns sie nicht voll befriedigte, habe er ihr doch geholfen, einen Schlußstrich unter die Angelegenheit zu ziehen.

Nr. 10 *Kantonsspital Winterthur / Kurzfristige Taxerhöhung, ungenügende Versicherungsdeckung*

Gegenstand der Beschwerde

A musste sich einer grösseren Operation unterziehen. Nach zwei Besprechungen mit dem zuständigen Arzt am Kantonsspital Winterthur wurde er zur Operation aufgeboten. Beim Eintritt am 9. Juni 1992 gab er unter anderem an, dass er wegen Herzbeschwerden ein Medikament nehme, welches die Blutgerinnung hemmt. Darauf erklärte ihm der Arzt, die Operation könne erst 14 Tage nach dem Absetzen dieses Medikamentes durchgeführt werden, und schickte ihn nach Hause. Am 22. Juni 1992 trat A erneut in die Privatabteilung der Klinik ein und blieb dort bis zum 11. Juli 1992.

Am 29. Juni 1992 genehmigte der Zürcher Kantonsrat eine neue Taxordnung, die am 1. Juli 1992 in Kraft trat und für Privatpatienten eine Erhöhung der Tagestaxe von Fr. 388.– auf Fr. 697.– mit sich brachte. Bei der Abrechnung musste A feststellen, dass ein Betrag von Fr. 6970.– von seiner Versicherung nicht gedeckt war. A war der Meinung, dass er jedenfalls den Betrag, der auf diese kurzfristige massive Taxerhöhung zurückgehe, das heisst 11 Tage à Fr. 309.– = Fr. 3399.– nicht zu bezahlen habe, und zog den Betrag von der Rechnung ab. Das Kantonsspital leitete nach einigen Diskussionen die Betreibung ein, worauf A sich an den Ombudsmann wandte.

Abklärung

Nach verschiedenen Abklärungen, die auch eine Rückfrage bei der Gesundheitsdirektion umfassten, schreibt der Ombudsmann dem Kantonsspital im wesentlichen folgendes:

Massgebend scheint ihm, dass das Kantonsspital Winterthur beim ersten wie auch beim zweiten Spitaleintritt auf Wunsch von A bei dessen Krankenkasse telefonisch abklärte, ob die Kostendeckung gewährleistet sei. A erhielt beide Male die Auskunft, dass die Versicherungsdeckung für den vorgesehenen Aufenthalt in der Privatabteilung ausreiche. Dementsprechend wurde auch auf ein Depot verzichtet. Im nachhinein stellt sich nun heraus, dass diese Auskunft des Spitalpersonals unrichtig war. Da die Versicherungsdeckung nach § 18 der Taxordnung vom Spital abzuklären ist, ist der Ombudsmann der Meinung, dass das Spital

diese Abklärungen nicht nur vorzunehmen hat, sondern sich auch bei allfälligen unrichtigen Auskünften über die Versicherungsdeckung behaften lassen muss. Für eine unrichtige Auskunft kann eine Verwaltungsstelle nach bundesgerichtlicher Praxis haftbar sein, wenn dem Betroffenen hierdurch ein Schaden entsteht, den er bei richtiger Auskunft hätte abwenden können. Dies ist hier der Fall, denn A hätte sich aufgrund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse in der allgemeinen Abteilung behandeln lassen, wenn er gewusst hätte, dass die Versicherungsdeckung für die Privatabteilung nicht ausreiche.

Die per 1. Juli 1992 in Kraft tretende Taxerhöhung wurde vom Kantonsrat zwar erst am 29. Juni 1992 genehmigt. Der Ombudsmann geht aber davon aus, dass das Spital gewusst habe, dass der Regierungsrat eine Taxerhöhung beantrage. Beim zweiten Spitaleintritt hätte es die Versicherungsdeckung deshalb auch unter dem Aspekt der massiven Taxerhöhung auf der privaten Abteilung prüfen sollen.

Dazu kommt, dass die Verschiebung des Spitaleintritts von A, der dazu führte, dass der Spitalaufenthalt zum Teil in die Periode der Taxerhöhung ab 1. Juli 1992 fiel, vom Kantonsspital hätte vermieden werden können. Beim zweimaligen Vorgespräch wurde vom behandelnden Arzt nicht geprüft, welche Medikamente der Patient nehme. Dies wurde erst bei der Eintrittsuntersuchung nachgeholt. Eine rechtzeitige Frage nach den eingenommenen Medikamenten hätte jedoch dazu geführt, dass A das betreffende Medikament sofort hätte absetzen können, so dass die Operation zum ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkt hätte stattfinden können.

Da A vom Betrag von Fr. 6970.–, der entgegen der Auskunft des Spitals von der Versicherung nicht gedeckt war, immerhin den grösseren Teil von Fr. 3571.– bezahlt hat, hat er nach Meinung des Ombudsmanns das ihm Zumutbare geleistet. Der Ombudsmann ersucht deshalb das Kantonsspital Winterthur, auf die Bezahlung des Restbetrages von Fr. 3399.– zu verzichten. Sollte das Spital sich indessen damit nicht einverstanden erklären, so müsste eine formelle Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung erlassen werden, gegen die gemäss § 26 der Taxordnung ein Rekurs an die Gesundheitsdirektion möglich wäre.

Erledigung

Das Kantonsspital Winterthur ist der Meinung, eine Verpflichtung des Spitals, für den Patienten dessen Versicherungsverhältnisse zu klären, lasse sich aus der Taxordnung nicht ableiten, denn § 18 der Taxordnung verlange vom Patienten, dass er bei der Aufnahme eine Kostengutsprache beibringe. Das Spital wisse nicht, ob und welche Versicherungsvereinbarungen vom Patienten getroffen worden seien. Dass die Mitarbeiterinnen des Kantonsspitals mit der Krankenkasse von A Kontakt aufgenommen hätten, sei eine freiwillige Dienstleistung gewesen. Was die Taxerhöhung durch Kantonsratsbeschluss vom 29. Juni 1992 betreffe, so

seien deren genauer Inhalt sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen dem Kantonsspital Winterthur vorgängig nicht bekannt gewesen. Zudem sei das Verhalten der Krankenkassen im Fall der höheren Taxen noch unklar gewesen.

Bezüglich der Verschiebung des Spitaleintritts treffe den behandelnden Arzt nach Meinung des Spitals keine Schuld. Der einweisende Arzt habe auf verschiedene Medikamente, die der Patient nehme, hingewiesen. Der Arzt sei deshalb davon ausgegangen, dass alle Medikamente erwähnt worden seien, und habe nicht weiter nachgefragt.

Dennoch erklärte sich das Kantonsspital bereit, auf die Einforderung der noch offenen Restschuld von Fr. 3399.- zu verzichten, da es grundsätzlich anerkennt, dass die kurzfristig wirksam gewordene Taxerhöhung in Einzelfällen die Abschätzung von allfälligen nicht gedeckten Hospitalisationskosten erschwert habe.

Der Ombudsmann nimmt mit Genugtuung davon Kenntnis, dass das Spital auf die Einforderung der Restschuld verzichtet. Was die Abklärung der Versicherungsdeckung anbelangt, so scheint es ihm unabhängig von der Rechtslage schon aus Billigkeitsgründen angebracht, wenn das Spital bei der Abklärung der Versicherungsdeckung mitwirkt. Patienten und Patientinnen sind zwar (im besten Fall) mit ihrer Versicherung vertraut, aber nicht mit den Einzelheiten der Taxordnung.

Bemerkungen

Die Versicherungsdeckung von Patienten und Patientinnen auf der privaten beziehungsweise halbprivaten Abteilung der Kliniken ist ein Dauerthema, das der Ombudsmann auch in seinem Tätigkeitsbericht 1990 (Fall Nr. 3) aufgegriffen hat. Der Ombudsmann hat bereits damals das dort betroffene Universitätsspital sowie die Gesundheitsdirektion als Aufsichtsbehörde ersucht, das Mögliche zu tun, dass beim Eintritt von Patient/innen in die Privat- beziehungsweise Halbprivatabteilung die Frage der Versicherungsdeckung abgeklärt wird, da sich sonst für die Betroffenen schwerwiegende Folgen ergeben können. Dies gilt natürlich im besonderen, wenn wie vorliegend die entsprechenden Taxen kurzfristig massiv erhöht werden.

Nr. 11 *Hochschulkommission / Rekurskosten, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege*

Gegenstand der Beschwerde

Der Student D erhob gegen einen negativen Prüfungsentscheid der Universität Rekurs bei der Hochschulkommission. Im darauffolgenden Schriftenwechsel wies die Erziehungsdirektion ihn unter anderem darauf hin, dass er, wenn er mit seinem Rekurs unterliege, die Kosten des Verfahrens tragen müsse. D antwortete, dass ihn dieser Hinweis befremde, er vermute, dass er damit zur Aufgabe seines Rekurses genötigt werden solle. Er sei weder in der Lage noch willens, die Kosten des Verfahrens zu bezahlen.

In der Folge wies die Hochschulkommission den Rekurs ab. Zu den Kosten führte sie aus, D habe zwar in der erwähnten Stellungnahme sinngemäss ein Gesuch um Erlass der Kosten gestellt. Darauf könne jedoch wegen Verspätung nicht eingetreten werden, denn ein Begehren um Erlass der Kosten sei bei der Einleitung des Verfahrens zu stellen. Entsprechend wurde D zur Bezahlung der Verfahrenskosten von total Fr. 554.- verpflichtet.

D ersucht den Ombudsmann um Hilfe. Er erklärt, seine finanziellen Verhältnisse seien sehr bescheiden, weshalb er auch Stipendien erhalte. Vor dem Abschluss des Studiums könne er die Rechnung auf keinen Fall bezahlen.

Abklärung

Art. 16 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes enthält einen Grundsatz, der sich schon aus Art. 4 der Bundesverfassung ergibt: Privaten kann die Bezahlung von Verfahrenskosten oder Kostenvorschüssen erlassen werden, wenn ihnen die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht offenbar aussichtslos erscheint.

Die Hochschulkommission war auf das Begehren von D um Erlass der Verfahrenskosten nicht eingetreten, weil er dieses nicht schon im Rekurs, sondern erst im Verlauf des Verfahrens gestellt hatte. Der Ombudsmann weist die Erziehungsdirektion darauf hin, dass das Verwaltungsgericht gemäss Rechenschaftsbericht 1982 Nr. 8 ausdrücklich entschieden hat, dass das Gesuch um Erlass von Verfahrenskosten gestellt werden könne, solange das Verfahren anhängig sei. Hier ist ausserdem noch ein weiterer Entscheid des Verwaltungsgerichts massgebend: Über ein Begehren um unentgeltliche Prozessführung ist vor Ausfällung des Sachentscheides zu befinden (Rechenschaftsbericht 1968 Nr. 3). Nachdem D das Begehren um Erlass der Kosten gestellt hatte, hätte somit über dieses vorab entschieden werden sollen. Ein solcher Vorentscheid wurde nicht gefällt, so dass D durch den abschliessenden Rekursentscheid unvermutet mit den für ihn sehr hohen Rekurskosten konfrontiert wurde. Nach Meinung des Ombudsmanns wäre

es deshalb aus Gründen der Billigkeit angebracht, seiner finanziellen Lage nun doch noch Rechnung zu tragen, das heisst die Rekurskosten ganz oder teilweise zu erlassen oder zumindest zinslos bis zum Abschluss des Studiums zu stunden.

Erledigung

Die Erziehungsdirektion führt aus, sie werde in Zukunft dafür sorgen, dass dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, wonach über ein Begehren um unentgeltliche Prozessführung vor Ausfällung des eigentlichen Sachentscheides zu befinden sei, Rechnung getragen werde. Im konkreten Fall aber sei der Entscheid der Hochschulkommission und damit auch die Auferlegung der Kosten in Rechtskraft erwachsen, da D nicht an den Erziehungsrat rekurriert habe. An der Auferlegung der Kosten lasse sich nachträglich somit nichts mehr ändern. Hingegen sei die Erziehungsdirektion bereit, D die Forderung bis zum voraussichtlichen Abschluss des Studiums zu stunden.

Da damit dem Hauptanliegen des Betroffenen, dass seiner augenblicklichen schlechten finanziellen Situation Rechnung getragen werde, entsprochen worden ist, erklärt sich der Ombudsmann mit dieser Lösung einverstanden.

Nr. 12 *Kantonspolizei/Entschädigung für zu Unrecht an einen Dritten herausgegebene Gegenstände*

Gegenstand der Beschwerde

Gegen G wurde eine Strafuntersuchung wegen Hehlerei durchgeführt. Dabei wurde eine Hausdurchsuchung vorgenommen, bei der verschiedene elektronische Geräte beschlagnahmt wurden. Bei diesen handelte es sich zum Teil um Deliktsgut, zum Teil aber auch um Gegenstände, die G als sein Eigentum bezeichnete.

In der Folge händigte die Kantonspolizei diese Geräte mit anderen zusammen an X aus, da dieser angab, dass sie ihm gestohlen worden seien.

Im Laufe des Verfahrens stellte die Anwältin von G das Gesuch, den Verbleib der Gegenstände abzuklären, welche G von Anfang an als sein Eigentum beansprucht hatte. X wurde von der Bezirksanwaltschaft Zürich befragt und erklärte, es treffe zu, dass diese Geräte nicht ihm gehörten. Es sei ihm erst im nachhinein aufgefallen, dass diese nicht auf der Liste der bei ihm gestohlenen Geräte figurierten. Im übrigen habe er sie als Kompensation für Gegenstände betrachtet, die er nicht zurückerhalten habe. Unglücklicherweise seien die betreffenden Geräte ihm nun erneut gestohlen worden.

G verlangte von X Fr. 1050.– als Ersatz für die ihm gehörenden Gegenstände. X bezahlte jedoch nicht.

G ersucht nun den Ombudsmann, bei der Kantonspolizei vorstellig zu werden, damit diese ihn für den Verlust der zu Unrecht ausgehändigten Gegenstände entschädige.

Abklärung

Der Ombudsmann prüft die zahlreichen Unterlagen des Verfahrens und stellt fest, dass Belege dafür vorhanden sind, dass einige der beschlagnahmten Gegenstände tatsächlich G selber gehörten. Wie durch die Aussage von X ebenfalls feststeht, sind ihm diese Gegenstände zu Unrecht ausgehändigt worden. Da X seinerzeit der Polizei eine Liste der ihm gestohlenen Gegenstände abgegeben hatte, wäre es der Polizei möglich gewesen zu überprüfen, ob die herausgegebenen Gegenstände tatsächlich mit den als gestohlen gemeldeten übereinstimmten. Dies ist nicht geschehen. Durch die ungerechtfertigte Herausgabe ist G ein Schaden entstanden. Die Bezifferung dieses Schadens mit Fr. 1050.– durch G's Anwältin erscheint dem Ombudsmann vertretbar.

Nach § 6 Abs. 1 des Haftungsgesetzes haftet der Staat für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung amtlicher Verrichtungen einem Dritten widerrechtlich zufügt. Der Ombudsmann ersucht die Kantonspolizei, die Angelegenheit an die in solchen Fragen zuständige Finanzdirektion weiterzuleiten, damit diese die Haftungsfrage prüft.

Erledigung

Die Kantonspolizei schreibt der Finanzdirektion sowie dem Ombudsmann, es treffe zu, dass bei der Herausgabe dieser Gegenstände ein Fehler passiert sei. Man dürfe dabei nicht ausser acht lassen, dass in solchen Verfahren grosse Mengen von zum Teil schwer identifizierbarem Diebesgut vorlägen, weshalb den Beamten kein schwerer Vorwurf treffe. Indessen sei G für den Wert der Ware mit Fr. 1000.– zu entschädigen. Fr. 50.– seien allerdings aus der Aufstellung der Anwältin zu streichen, weil eine dort aufgeführte Batterie nach Ansicht der Polizei weg falle. Nach Rückfrage des Ombudsmanns akzeptiert G diese bescheidene Kürzung. Die Finanzdirektion erklärt sich mit der Entschädigung von Fr. 1000.– einverstanden, und der Betrag wird G ausbezahlt.

Nr. 13 *Arbeitslosenkasse/Fehlende Arbeitgeberbescheinigung*

Gegenstand der Beschwerde

E ist seit Dezember 1992 arbeitslos. Sie kommt im April 1993 zum Ombudsmann, da sie bis zu diesem Zeitpunkt keine Arbeitslosenentschädigung erhalten hat. Die Firma, bei der E zuletzt rund 8 Monate tätig war, ging in Konkurs und stellte die für den Bezug der Arbeitslosenentschädigung notwendige Arbeitgeberbescheinigung nicht aus. Der Sachbearbeiter des städtischen Arbeitsamtes, welcher E zum Ombudsmann schickt, erklärt, bei der kantonalen Arbeitslosenkasse gehe die Sache nicht vorwärts, obwohl er selbst dort verschiedentlich interveniert habe.

Abklärung

Der Ombudsmann setzt sich mit der kantonalen Arbeitslosenkasse in Verbindung. Der Leiter der Abteilung Taggelder erklärt, die Arbeitslosenkasse habe sich schon im Januar 1993 selbst um die Arbeitgeberbescheinigung, die die Versicherte nicht habe beibringen können, bemüht. Die Firma habe die Kasse an verschiedene angeblich zuständige Personen verwiesen, die aber nicht reagiert hätten. Endlich sei ihnen am 5. März 1993 die Arbeitgeberbescheinigung telefonisch versprochen worden. Leider sei ihnen dann entgangen, dass diese trotzdem nicht eingetroffen sei.

Erledigung

Aufgrund der Intervention des Ombudsmanns schreibt die Kasse E am 23. April 1993, sie gehe davon aus, dass die fragliche Arbeitgeberbescheinigung nicht mehr erhältlich sei. Sie schlage E deshalb vor, die Bescheinigung selbst so vollständig wie möglich wahrheitsgetreu auszufüllen, selbst zu unterzeichnen und der Arbeitslosenkasse zuzustellen. Aufgrund der ihnen überlassenen übrigen Unterlagen (Arbeitsvertrag, Arbeitszeugnis, Bankbelege) sei inzwischen davon auszugehen, dass der versicherte Verdienst per Dezember 1992 Fr. 4500.– pro Monat betrage. Auf dieser Basis sei nun einstweilen eine provisorische Abrechnung vorgenommen worden. Sie werde den entsprechenden Betrag von Fr. 12 286.– bis zum 28. April 1993 erhalten. Die Arbeitslosenkasse bedauert, dass das Leistungsgesuch nicht im üblichen zeitlichen Rahmen behandelt worden sei und bittet E, den Fehler zu entschuldigen. Der Ombudsmann seinerseits nimmt gerne davon Kenntnis, dass die Angelegenheit nun nach der anfänglichen Verzögerung speditiv erledigt worden ist.

Nr. 14 *Amt für Raumplanung/Umbau und Erweiterung eines denkmalgeschützten Hauses in einer Schutzzone*

Gegenstand der Beschwerde

Z, von Beruf Zimmermann, hat ein auf die Bedürfnisse seiner Familie zugeschnittenes Bauprojekt eingereicht: Er will das Dach anheben, einen Kniestock einziehen, eine Lukarne anbringen und dadurch wesentlich mehr Wohnfläche für seine sechsköpfige Familie schaffen. Ausserdem plant er, das angebaute Ökonomiegebäude zu isolieren und dort ein grosses Esszimmer einzurichten. Das Haus, welches im letzten Jahrhundert im Anbau eine Ölprelle beherbergte, liegt im übrigen Gemeindegebiet des Schutzgebietes Greifensee und steht unter Denkmalschutz. Die kantonale Baudirektion, welche für Bauten und Umbauten im übrigen Gemeindegebiet direkt zuständig ist, lehnt das Bauprojekt ab.

Das Ehepaar Z kommt zum Ombudsmann und beklagt sich, die Verhandlungen mit den Behörden seien zermürend und an einem toten Punkt angelangt. Die Baudirektion beharre auf Vorschriften und habe für die Bedürfnisse einer sechsköpfigen Familie einfach kein Verständnis. Da die Küche zu klein ist, könnten sie nicht gemeinsam, sondern nur im Schichtbetrieb essen. Auch hätten ihre Kinder keine eigenen Zimmer; sie müssten zusammengedrängt auf kleinem Raum leben, was immer mehr Schwierigkeiten bereite.

Der Ombudsmann sagt dem Ehepaar Z klipp und klar, dass sie mit ihrer überdimensionierten Baueingabe Unmögliches verlangen. Er sei jedoch bereit, zusammen mit dem zuständigen Sachbearbeiter des Amtes für Raumplanung einen Augenschein durchzuführen und bei der Suche nach einer praktikablen Lösung mitzuhelfen.

Abklärung und Erledigung

An dem von der Baudirektion vertretenen Grundsatz, dass das Ausmass der Erweiterung 30 Prozent der bestehenden Wohnfläche nicht übersteigen dürfe, gibt es auch für den Ombudsmann nichts zu rütteln. Klärungsbedürftig erscheint ihm dagegen, was als bestehende Wohnfläche anzurechnen ist und welche Erweiterungsmassnahmen konkret zulässig sind. An der gemeinsamen Begehung des Objektes wird deutlich, dass nicht nur die ganze Hausfläche, sondern auch das Treppenhaus sowie ein schmaler Streifen des anschliessenden Ökonomiegebäudes als Wohnfläche anzurechnen sind, nicht dagegen die übrigen Räumlichkeiten des Ökonomiegebäudes. Z kann damit den Estrich seines Wohnhauses voll ausbauen und dort drei Kinderzimmer unterbringen. Durch eine andere Raumaufteilung hat so dann im Erdgeschoss ein geräumiges Esszimmer Platz.

Gegen eine Isolation des Ökonomiegebäudes hegt der Vertreter des Kantons dagegen nach wie vor starke Bedenken. Er befürchtet eine Umnutzung als Wohnraum. Der Ombudsmann kann sich in diesem Punkt mit der Baudirektion nicht einverstanden erklären: Zum einen ist eine Isolation auch für diese Räumlichkeiten zweckmässig, da sie eine Werkstatt, eine Heizung und einen Trocknungsraum für Wäsche umfassen. Zum anderen ist es ästhetisch nicht befriedigend, wenn die Aussenisolation des Wohngebäudes beim Ökonomiegebäude aufhört, weil dadurch ein hässlicher Absatz entstünde. Da die Schutzwürdigkeit des Gebäudes durch einen früheren Brandfall stark an Bedeutung verloren hat, ist die Baudirektion schliesslich auch mit der Aussenisolation des Ökonomiegebäudes einverstanden. Z kann sich schliesslich mit dem redimensionierten Projekt anfreunden.

Nr. 15 *Staatskanzlei, Passbüro/Gebühr für die Registrierung eines Passverlustes bei Diebstahl*

Gegenstand der Beschwerde

S wurde in seinen Ferien im Ausland überfallen und total ausgeraubt. Unter anderem wurde ihm auch sein Pass abgenommen. Bei der Ausstellung des neuen Passes verlangte das Passbüro neben den üblichen Fr. 60.– für den neuen Pass noch Fr. 30.– Passverlustgebühr. S schreibt dem Ombudsmann, dass er nicht verstehe, weshalb man ihm mit dieser Zusatzgebühr belaste. Schliesslich könne er nichts dafür, dass er beraubt worden sei, und habe schon genug Schaden und Ärger gehabt.

Abklärung

Nach § 8 lit. c der Passverordnung werden für die Eintragung eines Passverlustes Fr. 30.– bis Fr. 100.– verlangt. Schon früher ist der Ombudsmann mit Fällen konfrontiert worden, in denen die Betroffenen kein Verständnis dafür aufbringen konnten, dass diese Gebühr auch bei einem Diebstahl erhoben werde. Zum Teil liessen sich dabei individuelle Lösungen finden. Der Ombudsmann empfindet jedoch diese Regelung generell als sehr unbefriedigend und fragt deshalb die Staatskanzlei an, ob § 8 lit. c der Passverordnung nicht bürgerfreundlicher ausgelegt werden könnte. Die Passverlustgebühr sollte nur erhoben werden, wenn der Pass tatsächlich verloren worden ist, was ja in der Regel eine gewisse Unvorsichtigkeit des Betroffenen miteinschliesst, hingegen nicht, wenn der Pass durch eine Straftat abhanden gekommen ist. Der Ombudsmann ersucht auch um Auskunft, wofür diese Gebühr zu entrichten sei.

Der Staatsschreiber erwidert, die heute geltende Passverordnung sei im Jahre 1992 total revidiert worden, wobei man auch die Bestimmung über die Gebühren-

erhebung für Passverluste eingehend geprüft habe. Damals wie heute erachte aber die Staatskanzlei die Erhebung von Gebühren für die Bearbeitung von Passverlusten als gerechtfertigt. Dem Passbüro würden pro Jahr rund 2000 bis 2500 Pässe als verloren gemeldet. Die Verlustgründe seien vielfältig, und weder der Polizei noch dem Passbüro sei es möglich, die Angaben der geschädigten Passinhaber/innen zu überprüfen. Die Bearbeitung dieser Passverluste verursache einen erheblichen administrativen Aufwand, der dazu führe, dass faktisch eine Mitarbeiterin (bei einem Sollbestand von zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) durch diese Tätigkeiten ausgelastet sei. Es handle sich dabei um Kontroll- und Registrieraufgaben sowie um weitere in diesem Zusammenhang anfallende Arbeiten, die die Staatskanzlei näher ausführt. All diese Aufwendungen würden gestützt auf § 8 lit. c der Passverordnung mit einer Pauschalgebühr abgegolten. Eine selektive Gebührenerhebung nach Art des Verlustes sei nicht praktikabel. In vielen Fällen lasse sich gar nicht genau eruieren, ob der Pass durch eine strafbare Handlung von Dritten oder durch eine Unaufmerksamkeit des Inhabers abhanden gekommen sei. Leider komme es auch vor, dass die Verlustmeldung nur fingiert sei. Entscheidend sei für die Staatskanzlei jedoch, dass diese Gebühren für einen ausgewiesenen zusätzlichen Arbeitsaufwand erhoben würden. Bei einem – auch teilweisen – Verzicht auf eine Gebührenbelastung müssten diese Kosten über die allgemeinen Passgebühren auf alle Passbezüger umgelegt werden, was dem Verursacherprinzip widerspreche.

Erledigung

Der Ombudsmann kommt zum Schluss, dass die Erhebung der Gebühr bei der von der Staatskanzlei eingehend geschilderten Sachlage zumindest vertretbar ist. Zudem hat sich der Regierungsrat bei der Revision der heute geltenden Passverordnung im Jahre 1992 entschlossen, an dieser Regelung festzuhalten, und diese wird ausdrücklich so verstanden, dass die Gebühr bei sämtlichen Arten von Verlust zu erheben ist. Somit ist dies eine allgemein verbindliche Anordnung, zu deren genereller Überprüfung der Ombudsmann nach § 90 lit. c Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nicht zuständig ist. Der Ombudsmann kann auf die rechtliche Grundlage der Gebühr als solche deshalb keinen Einfluss nehmen, und er muss sich der Meinung der Staatskanzlei anschließen, dass eine differenzierte Auslegung dieser Bestimmung je nach Art des Verlustes kaum praktikabel sein dürfte. Er legt dies dem Beschwerdeführer dar, verschweigt aber – auch gegenüber der Staatskanzlei – nicht, dass ihn dies nicht befriedigt, da es für die Betroffenen wohl nie verständlich sein wird, dass sie als Opfer einer Straftat noch durch die Erhebung zusätzlicher Gebühren belastet werden.

S bedankt sich telefonisch für den Einsatz des Ombudsmanns und erklärt, er könne sich mit dieser Antwort zufrieden geben.

Nr. 16 Zahnärztliches Institut/Zahlungsmodus

Gegenstand der Beschwerde

C liess am Zahnärztlichen Institut eine länger dauernde Behandlung durchführen. Der Kostenvoranschlag belief sich auf Fr. 15 000.–. Sie musste eine Anzahlung von Fr. 500.– leisten, was sie mit Einzahlungsschein tat. Der Rest war in Raten zu bezahlen. Nach einiger Zeit erkundigte sie sich betreffend Bezahlung dieser Raten, worauf die Sachbearbeiterin an der Kasse ihr mitteilte, sie müsse die nunmehr aufgelaufenen zwei Raten im Totalbetrag von Fr. 10 000.– in bar bezahlen. Sie weigerte sich, eine so grosse Summe in bar zu entrichten, worauf sie nach langem Hin und Her einen Einzahlungsschein dafür erhielt. Als nun die Schlusszahlung fällig wurde, verlangte die Sachbearbeiterin erneut, dass sie diese in bar bei der Kasse vorbeibringen müsse, andernfalls bekomme der sie behandelnde Student Schwierigkeiten. C ist dieses Verhalten unverständlich. Sie ersucht den Ombudsmann um Überprüfung.

Abklärung

Der Ombudsmann holt eine Stellungnahme des Direktors des Zahnärztlichen Institutes ein. Dieser erklärt, es handle sich offenbar um ein Missverständnis des behandelnden Studenten. In Wirklichkeit sei nur die letzte Zahlung, die aber Fr. 1000.– nicht überschreiten sollte, nach den Weisungen der Revisoren der Finanzdirektion in bar zu bezahlen. Der Grund der Anordnung, wonach eine einmalige Behandlung bzw. die letzte Rate vor Abschluss der Behandlung in bar zu bezahlen seien, bestehe in sehr hohen Debitorenverlusten. Man handhabe aber dies nicht so streng und C hätte ohne weiteres mit Einzahlungsschein bezahlen und den Zahlungsbeleg zur letzten Behandlung mitbringen können. Er habe nun interne Weisungen erlassen, um solche Vorkommnisse in Zukunft zu vermeiden. Der Ombudsmann erhält auf sein Verlangen diese Weisungen zugestellt.

Erledigung

Der Ombudsmann teilt C mit, dass ihrem Anliegen, das Zahnärztliche Institut zu einem kundenfreundlicheren Zahlungssystem zu veranlassen, durch die genannten Weisungen entsprochen worden ist. C bedankt sich für die Intervention, weist aber immerhin darauf hin, dass der Student an der Sache unschuldig sei, vielmehr hätten die Mitarbeiterinnen an der Kasse jeweils mit Nachdruck auf der Barzahlung beharrt. Es freue sie jedoch, dass der bargeldlose Zahlungsverkehr offenbar auch am Zahnärztlichen Institut Einzug halte.

Nr. 17 *Obergericht/Beantwortung von Briefen ausserhalb eines Verfahrens*

Gegenstand der Beschwerde

O ruft den Ombudsmann an und erkundigt sich empört nach einer Aufsichtsinstanz über das Obergericht. Auf die Frage, worum es gehe, erklärt er, seine Tochter habe sich scheiden lassen. Da sie persönliche Probleme habe, habe sie ihre zwei Kinder während einiger Jahre ihren Eltern in Pflege gegeben. Dann habe der Mann jedoch eine Abänderung des Scheidungsurteils beantragt, und die Kinder seien nun dem Vater zugesprochen worden, der mit einer Freundin zusammenlebe. Damit seien sie als Grosseltern keineswegs einverstanden. Das Obergericht habe jedoch das entsprechende Urteil des Bezirksgerichts bestätigt. Er habe sich wohl oder übel mit dem Urteil abgefunden. Mit verschiedenen Punkten der Begründung sei er aber gar nicht einverstanden gewesen. Er habe dies dem Obergericht ausführlich schriftlich dargelegt. Dieses habe es aber nicht für nötig erachtet, ihm zu antworten.

Erledigung

Der Ombudsmann muss O erklären, dass ein Gericht sich nicht in Diskussionen über die Begründung seiner Urteile einlassen kann. Eine einmal in einem Urteil abgegebene Begründung ist Teil des Urteils und kann nicht geändert werden. Auch der Ombudsmann kann eine solche Begründung nicht überprüfen, da diese Teil der Rechtsprechung ist und der Ombudsmann nach § 90 lit. b des Verwaltungsverfahrensrechtes zur Überprüfung der Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit mit Bezug auf ihre Rechtsprechung nicht zuständig ist. Aufsichtsinstanz über das Obergericht ist der Kantonsrat. Auch diese Aufsicht bezieht sich aber nicht auf die Rechtsprechung, sondern nach § 105 des Gerichtsverfassungsgesetzes lediglich auf die Verwaltung der Rechtspflege. Somit muss der Ombudsmann O davon abraten, sich beim Kantonsrat zu beschweren, da auch dieser auf die Begründung eines Urteils keinen Einfluss nehmen darf.

Der Ombudsmann wendet sich jedoch an den Obergerichtspräsidenten, da er der Meinung ist, dass dieser Sachverhalt Bürgern oder Bürgerinnen, die an das Gericht schreiben, mitgeteilt werden sollte. Einen Brief einfach nicht zu beantworten, ist nicht bürgerfreundlich. Der Obergerichtspräsident erklärt, er teile die Auffassung, dass das Gericht in einem solchen Fall zumindest eine kurze Antwort geben sollte.

Der Obergerichtspräsident schreibt in der Folge den Präsidenten der verschiedenen Kammern des Obergerichts und den Bezirksgerichtspräsidenten, dass auch Schreiben ausserhalb eines Prozessverfahrens grundsätzlich beantwortet werden sollten. Allerdings finde dies seine Grenze bei beleidigenden Schreiben oder

auch, wenn jemand in querulatorischer Manier das Gericht immer wieder mit Briefen behellige. In einem solchen Falle könne man dem Betreffenden schreiben, dass auf weitere Eingaben nicht mehr eingetreten werde. Mit dieser Einschränkung ist auch der Ombudsmann einverstanden.

Nr. 18 *Staatsanwaltschaft/Rekurs gegen den Strafbefehl eines Bezirksanwaltes*

Gegenstand der Beschwerde

Der Bezirksanwalt büsst Y mit Fr. 400.–. Er beschuldigt sie, ihrem ausländischen Neffen auch nach Ablauf von dessen Aufenthaltsbewilligung am 18. Dezember 1992 Kost und Logis gewährt zu haben. Damit habe sie den illegalen Aufenthalt ihres Neffen in der Zeit vom 18. Dezember 1992 bis 26. Januar 1993 vorsätzlich erleichtert und gegen Art. 23 Abs. 1 al. 5 BG ANA verstossen.

Y erhebt Einsprache gegen diesen Strafbefehl. Sie macht geltend: Sie habe ihrem Neffen eine Zusatzausbildung als Müller ermöglichen wollen. Diesen Beruf habe er in der kommunistischen Tschechoslowakei aufgrund seiner Herkunft nicht ergreifen dürfen. Mit der Studienfinanzierung habe sie auch zum Aufbau ihrer alten Heimat etwas beitragen wollen. Nach dem Praktikum in Zürich habe ihr Neffe die Müllereifachschule in St. Gallen besuchen, aber weiterhin bei ihr wohnen wollen. Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich habe die Aufenthaltsbewilligung weder verlängert noch erneuert, sondern sie an den Kanton St. Gallen verwiesen. Dieser habe am 26. Januar 1993 ihrem Neffen eine Aufenthaltsbewilligung bis zum Abschluss seines Studiums erteilt. Ihr Neffe halte sich somit wieder legal in der Schweiz auf. Der Vorwurf, sie habe seinen illegalen Aufenthalt vorsätzlich erleichtert, müsse aber noch in anderer Hinsicht relativiert werden: Ihr Neffe habe ursprünglich über Weihnachten nach Hause fahren wollen. Am 23. Dezember 1992 sei er jedoch von einem Automobilisten angefahren worden; dabei habe er eine Hirnerschütterung erlitten. Nach dem Spitalaustritt habe sie ihn einige Zeit bei sich zu Hause gepflegt. Sie habe damals gerade ihre Stelle verloren und im Trubel der Vorweihnachtszeit das Ablaufende der Ausreisefrist übersehen. In Anbetracht dieser Umstände könne man ihr doch nicht einen Vorsatz unterstellen und sie mit einer Busse in dieser Höhe belegen.

Da der Bezirksanwalt die Anklage – vermutlich um eine Einvernahme nachzuholen – gestützt auf § 177 StPO unter Vorbehalt der Wiedereinbringung zurückzieht, schreibt der Einzelrichter das Verfahren ab. Y ist erstaunt, dass sie trotz des Rückzuges der Anklage vom Bezirksanwalt eine Vorladung erhält. Bei der Einvernahme erklärt sie sich mit dessen Vorschlag einverstanden, ihre Einsprache zurück-

zuziehen. Daraufhin teilt ihr der Bezirksanwalt schriftlich mit: Sein Strafbefehl habe damit die Wirkung eines rechtskräftigen Urteils erlangt.

Gegen diese Feststellungsverfügung rekurriert Y an die Staatsanwaltschaft. Sie macht geltend: Der Bezirksanwalt habe sie bei der Einvernahme überrumpelt. Er habe ihr gesagt, wenn sie nicht ein Geständnis ablege und ihre Einsprache zurückziehe, müsse sie mit sechs Monaten Gefängnis rechnen. Daraufhin sei sie in Panik geraten und habe blindlings unterschrieben. Die körperliche und seelische Misshandlung im Konzentrationslager hätten bei ihr ein Trauma hinterlassen: Schwierigkeiten mit Behörden würden sie auch heute noch schnell aus dem Gleis bringen und seelisch stark angreifen. Sie wendet sich an den Ombudsmann mit der Bitte, ihr in diesem Konflikt beizustehen.

Abklärung

Da ein Rechtsmittelverfahren hängig ist, kann der Ombudsmann sich gemäss Art. 90 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nicht materiell mit der Angelegenheit befassen. Er entschliesst sich jedoch, der Staatsanwaltschaft, die den Rekurs von Y behandelt, seine Sicht zum vorliegenden Fall darzulegen.

Die Staatsanwaltschaft heisst den Rekurs gut und hebt die angefochtene Verfügung wegen eines Formfehlers auf. Zu den von Y behaupteten Willensmängeln des Einspracherückzuges nimmt sie nicht Stellung. Hingegen weist sie den Bezirksanwalt an, seine Strafuntersuchung formgerecht mit Erhebung der Anklage, Erlass eines Strafbefehls oder Einstellung des Verfahrens abzuschliessen. Der Bezirksanwalt entschliesst sich, Y erneut einzuvernehmen und schickt ihr eine entsprechende Vorladung.

Von der Bezirksgerichtskasse, welche für die Strafbefehle der Bezirksanwaltschaft das Inkasso und die Bezugsmassnahmen besorgt, erhält Y nun auch noch eine Mahnung: Sie solle die Busse und Verfahrenskosten von Fr. 745.– bezahlen, andernfalls sie betrieben werde. Y ist inzwischen schwer erkrankt und übergibt die Angelegenheit einer Freundin.

Am 19. September 1993 stirbt Y. Vorladung und Busse werden damit hinfällig. Die Freundin schreibt dem Ombudsmann: Y habe für andere Menschen stets ein offenes Ohr und ein Herz gehabt. Sie habe zeitlebens an die Demokratie geglaubt und für sie gekämpft. Es sei beschämend, wie ein Mensch wegen einer Bagatelle auch in der Schweiz in die Fänge der Justiz geraten könne. Wer nur noch Paragraphen im Auge habe, verliere den Sinn für Menschlichkeit. Wegen des Vorfalles habe man Y sogar die Einbürgerung verweigert. Sie bittet den Ombudsmann, da er Y schon zu Lebzeiten begleitet habe, bei der Bezirksgerichtskasse zu intervenieren und das Räderwerk endlich zu stoppen. Der Ombudsmann sieht die Tragik des Falles, die ihn schmerzlich berührt.

Er setzt sich zunächst mit der Bezirksgerichtskasse in Verbindung. Dieser wurde offenbar der Rekursentscheid der Staatsanwaltschaft nicht mitgeteilt, weshalb sie Y pflichtgemäss eine Betreuung für die ausstehende Rechnung angedroht hat. Das Bezugsverfahren wird gestoppt. Daraufhin spricht der Ombudsmann mit dem Bezirksanwalt. Dieser erlässt nochmals eine Verfügung, in der er das Verfahren gegen Y definitiv einstellt. Er folgt dem Wunsch des Ombudsmanns und nimmt die Verfahrenskosten aus Pietätsgründen auf die Staatskasse.

Nr. 19 *Kantonales Steueramt / Korrektur einer Ermessenstaxation*

Gegenstand der Beschwerde

L löste ihren Haushalt auf, kündigte ihre Stelle und meldete sich am 15. Februar 1990 nach Deutschland ab. Dort heiratete sie. Ihr Glück war jedoch von kurzer Dauer. Im Mai 1990 floh L von ihrem Mann in die Schweiz zurück. Eine Kollegin nahm sie auf. Arbeitslosenunterstützung erhielt sie keine; aufgrund ihrer angeschlagenen Gesundheit galt sie als nicht vermittelbar. Da sie finanziell nicht auf Rosen gebettet war, musste sie Fürsorgeleistungen beanspruchen, bis sie am 1. Oktober 1990 an ihrem früheren Arbeitsort wieder angestellt wurde. Der Lohn war zwar bescheiden; L war jedoch froh, in ihrem Alter wieder eine Arbeit gefunden zu haben.

L kommt zum Ombudsmann wegen ihrer Steuerprobleme. Am 7. November 1990 hatte sie eine Mahnung erhalten, sie müsse für 1990 noch eine Steuererklärung einreichen. Daraufhin schrieb sie am 19. November 1990 dem Steueramt der Stadt Zürich: Ihre Steuer für Januar und Februar 1990 habe sie vor ihrer Abreise nach Deutschland bezahlt. Vom 5. Mai bis 1. Oktober 1990 habe sie Fürsorgeleistungen bezogen und kein steuerbares Einkommen erzielt. Im übrigen sei sie seit dem 24. Oktober 1990 geschieden und wünsche, dass ihr künftig alle Korrespondenz wieder unter ihrem alten Familiennamen zugestellt werde. L war sich nicht im klaren darüber, dass sie für das vom 1. Oktober bis 31. Dezember 1990 erzielte Einkommen der Gegenwartsbemessung unterlag. Den entsprechenden Verdienst deklarierte sie aber wahrheitsgemäss in der Steuererklärung 1991.

Am 26. Februar 1992 wurde sie mangels Steuererklärung für das Bruchjahr 1990 nach Ermessen eingeschätzt. Der Entscheid konnte ihr jedoch nicht zugestellt werden: Zwei eingeschriebene Briefe kehrten mit dem Vermerk «nicht abgeholt» von der Post an das Steueramt zurück. L behauptete, sie habe gar nie eine Mitteilung erhalten, irgendwelche eingeschriebenen Briefe bei der Post abzuholen. Sie habe damals bei ihrer Kollegin gewohnt, und ihr Name habe nicht auf dem Briefkasten gestanden. Erst aus der Steuerrechnung habe sie ersehen, dass der

Steuerkommissär ihren ohnehin zu hoch geschätzten Monatsverdienst in der Zeit vom 1. Oktober bis 31. Dezember 1990 fälschlicherweise auf acht Monate aufgerechnet hatte; dies obwohl sie vom 5. Mai bis 30. September 1990 arbeitslos und von der Fürsorge abhängig gewesen sei. L ersucht den Ombudsmann, ihr behilflich zu sein, dass sie in ihrer prekären finanziellen Situation nicht auch noch zu viel Steuern zahlen müsse.

Abklärung

Der Ombudsmann schreibt dem Chef des kantonalen Steueramtes: Bei der Durchsicht der Steuerakten von L sei ihm aufgefallen, dass der Brief der Pflichtigen vom 19. November 1990, in dem sie auch ihre Einkommensverhältnisse dargelegt hatte, nicht bei den Akten liegt. Er nehme jedoch an, dem Steuerkommissär habe die Steuererklärung 1991 vorgelegen, als er am 26. Februar 1992 die Steuereinschätzung für das Bruchjahr 1990 vorgenommen habe. Deshalb sei ihm nicht verständlich, wie es zu der materiell unrichtigen Einschätzung überhaupt habe kommen können.

In seiner Stellungnahme erklärt das kantonale Steueramt: L habe die Steuererklärung 1991 am 10. April 1991 unter ihrem geänderten Familiennamen eingereicht. Die Einschätzung für das Bruchjahr 1990 sei dagegen noch unter ihrem verheirateten Namen gelaufen und damit nicht von demselben Steuerkommissär vorgenommen worden. Den 14 Steuerkommissären der zuständigen Einschätzungsabteilung, die pro Jahr 79 000 Einschätzungen zu bewältigen hätten, sei einfach nicht zuzumuten, Fehlblätter auch noch auf nachfolgende Namensänderungen durchzusehen. Hinreichende Grundlagen für eine materiell richtige Einschätzung hätten deshalb nicht vorgelegen. Die Pflichtige habe es unterlassen, sich am Steuerverfahren zu beteiligen. So habe sie den Einschätzungsentscheid trotz zweier Mahnungen nicht abgeholt. Gemäss § 28 der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz gelte die Sendung als zugestellt. Nach Verstreichen der 30tägigen Einsprachefrist sei die Taxation in Rechtskraft erwachsen und könne nachträglich nicht mehr geändert werden. Das Schreiben der Pflichtigen vom 19. November 1990 sei deshalb nicht in den Akten zu finden gewesen, weil das kantonale Steueramt es nie erhalten habe. Die Pflichtige habe es an das städtische Steueramt geschickt. Dieses leite nur Unterlagen weiter, die für eine Einschätzung von Belang seien. Dies helfe Papier sparen und verhindere, dass Personal mit der Ablage sinnloser Nachrichten beschäftigt werde.

Den Ombudsmann befriedigt diese Antwort nicht. Der Brief der Pflichtigen vom 19. November 1990 fällt für ihn nicht in die Kategorie «sinnlose Nachrichten». Im Gegenteil: er gibt einerseits über die Einkommensverhältnisse der Pflichtigen im Bruchjahr 1990 Aufschluss; zum anderen enthält er den ausdrücklichen Wunsch, ihr künftig alle Korrespondenz unter dem alten Familiennamen zuzustellen. Die

am 26. Februar 1992 gefällte Ermessenstaxation für das Bruchjahr 1990 lautete dagegen noch immer auf ihren verheirateten Namen. Sie wurde deshalb nach Ansicht des Ombudsmanns nicht ordnungsgemäss eröffnet und ist deshalb nicht in Rechtskraft erwachsen. Die Frage, ob die Pflichtige die Zustellung der beiden eingeschriebenen Briefe schuldhaft verhindert hat, kann deshalb dahingestellt bleiben, da die Briefe auf jeden Fall falsch adressiert waren. Andererseits kann die Frage, inwieweit dem Steuerkommissär zuzumuten gewesen wäre, die Steuererklärung 1991 für die Einschätzung 1990 beizuziehen, offen bleiben. Denn wäre das Schreiben der Pflichtigen vom 19. November 1990 dem kantonalen Steueramt weitergeleitet worden, dann hätte der Steuerkommissär die Einkommensverhältnisse 1990 unmittelbar diesem Brief entnehmen können. Wenn das städtische Steueramt Korrespondenz, die für die Einschätzung relevant ist, fälschlicherweise zurückbehält und daraus verfahrensmässige Probleme und eine materiell unrichtige Einschätzung entstehen, so hat dies nach Ansicht des Ombudsmanns nicht die Pflichtige zu vertreten.

Erledigung

Der Ombudsmann erlässt deshalb gestützt auf § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich die schriftliche Empfehlung an das kantonale Steueramt, der Pflichtigen eine formell und materiell richtige Einschätzung für das Bruchjahr 1990 zuzustellen, was in der Folge auch geschieht.

b) Juristische Personen

Nr. 20 Arbeitslosenkasse / Kurzarbeitsentschädigung; Verwirkungsfrist

Gegenstand der Beschwerde

Anfangs April 1993 musste K in seiner Elektrofirma infolge Auftragsrückgang Kurzarbeit für zwei seiner 14 Arbeiter einführen. Für die Zeit vom 1. Mai bis 31. Juli 1993 genehmigte ihm das Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) abermals eine Kurzarbeit von 25 % für vier seiner Mitarbeiter.

Am 4. Mai 1993 verlangte K von der kantonalen Arbeitslosenkasse die Zahlung der Ausfallsentschädigung für die im April geleistete Kurzarbeit. Während Monaten hörte K nichts mehr von der Kasse. Erst am 30. September 1993 verlangte sie von ihm weitere Unterlagen und Auskunft über die in den nachfolgenden Monaten geleistete Kurzarbeit; zudem eröffnete sie ihm, wenn er die fehlenden Angaben nicht bis zum 14. Oktober nachliefern, erlösche sein Anspruch.

K kehrte erst am 17. Oktober aus seinen Ferien zurück. Als er den eingeschriebenen Brief vom 30. September mit der inzwischen abgelaufenen Frist in seinem Büro vorfand, telefonierte er sofort der zuständigen Sachbearbeiterin. Diese erklärte ihm sie sei bereit, die Frist für die Nachreichung der fehlenden Abrechnungsunterlagen für den Monat April zu erstrecken. Die Mai-Abrechnung brauche er dagegen gar nicht mehr erst zu schicken. Der Entschädigungsanspruch sei nämlich innert dreier Monate seit Ablauf der jeweiligen Abrechnungsperiode geltend zu machen. Art. 38 Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 sehe dies so vor. Sowohl das Kurzarbeitformular des KIGA als auch das Entschädigungsantragsformular der Kasse würden ausdrücklich auf diese gesetzliche Frist hinweisen. Die Arbeitslosenkasse schickte K daraufhin am 10. November 1993 eine Verfügung, welche feststellte, sein Entschädigungsanspruch für die im Mai geleistete Kurzarbeit sei verwirkt, weil er die am 1. September 1993 abgelaufene dreimonatige Frist für die Einreichung der Abrechnung ungenutzt habe verstreichen lassen.

K kommt am 7. Dezember 1993 zum Ombudsmann. Er findet, die Kasse habe ihn um Fr. 9100.– geprellt. Aufgrund seiner Unerfahrenheit habe er zunächst die Auszahlung der Ausfallsentschädigung für den Monat April abwarten wollen, um sodann die Abrechnung für den Monat Mai fehlerfrei einreichen zu können. Fünf Monate habe die Kasse sich Zeit gelassen. Erst am 30. September 1993 habe sie weitere Unterlagen verlangt. Eine Verwirkung seines Entschädigungsanspruches würde er unter den gegebenen Umständen als unfair empfinden.

Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann telefoniert mit dem zuständigen Leiter der Arbeitslosenkasse und schildert ihm den Fall. Dieser gelangt zur Ansicht, dass die beiden Formulare zwar die gesetzliche Frist von drei Monaten für die Geltendmachung der Ausfallsentschädigung seit Ablauf der jeweiligen Abrechnungsperiode ausdrücklich erwähnen, nicht aber die Verwirkung des Anspruchs bei einem Versäumen der Frist. Dass die Sachbearbeiterin K rechtzeitig auf diese Rechtsfolge hingewiesen habe, gehe auch aus den Akten nicht hervor. Unter diesen Umständen habe K in guten Treuen davon ausgehen dürfen, dass es sich auch bei dieser Frist, wie bei jener für die Nachreichung der noch fehlenden Abrechnungsunterlagen für den Monat April, um eine erstreckbare Verwaltungsfrist handle. Die Kasse werde deshalb die Feststellungsverfügung vom 10. November 1993, wonach sein Anspruch auf Ausfallsentschädigung für die im Mai geleistete Kurzarbeit untergegangen sei, wiedererwägungsweise aufheben.

Der Ombudsmann bedankt sich beim Leiter der Arbeitslosenkasse für das Verständnis und die rasche und sachgerechte Lösung des aufgetauchten Problems.

c) Personal

Nr. 21 *Erziehungsdirektion / Verweigerung einer Anstellung, Einsicht in die VPM-Fiche*

Gegenstand der Beschwerde

R ist Ausländer und Inhaber eines ausländischen Lehrpatents. 1992 bewarb er sich um eine Stelle an einer Sonderklasse der Volksschule. Die Schulpflege teilte ihm mit, dass seine Bewerbung von der Erziehungsdirektion mangels einer schweizerischen Lehrbefähigung für die Volksschule abgelehnt worden sei. R kann dies nicht verstehen, hatte er doch 1987 auf Empfehlung der Erziehungsdirektion einen Ausbildungsplatz am Heilpädagogischen Seminar (HPS) erhalten. Er ist der Meinung, damals die Information erhalten zu haben, dass er mit dem Heilpädagogischen Diplom auch an einer Sonderklasse der Volksschule unterrichten könne. Er befürchtet, seine Ablehnung sei in Wirklichkeit wegen seiner Mitgliedschaft beim VPM erfolgt. Da seine Bewerbung im Zusammenhang mit der allgemeinen Kontroverse um den VPM in einem Zeitungsartikel erwähnt wurde, fragt er sich auch, ob die Schulbehörden unbefugterweise Angaben über seine Bewerbung an Dritte weitergegeben hätten. Er unterbreitet diese Probleme dem Ombudsmann. Wie mehrere andere Personen ersucht er den Ombudsmann ausserdem, ihm zum Einblick in eine allfällig vorhandene VPM-Fiche zu verhelfen.

Abklärung

Der Ombudsmann erkundigt sich bei der Erziehungsdirektion, ob R mit seiner Ausbildung am HPS tatsächlich nicht an einer Sonderklasse der Volksschule unterrichten könne, und wenn dies zutrefte, weshalb er dann trotz beschränkter Platzzahl von der Erziehungsdirektion für die Ausbildung am HPS vorgeschlagen worden sei. Die Erziehungsdirektion antwortet, für die Aufnahme am HPS brauche es eine Empfehlung der Erziehungsdirektion, da der Kanton aufgrund einer interkantonalen Vereinbarung über eine bestimmte Anzahl von Plätzen verfüge. Für eine solche Empfehlung müssten vor allem einige formale Kriterien erfüllt sein: Vier Jahre Berufspraxis und Beschäftigung im Umfang von mindestens einer halben Stelle an einer Sonderklasse oder an einer Sonderschule. R sei im Zusammenhang mit der Schliessung einer Privatschule im Hinblick auf seine berufliche Zukunft durch einen Mitarbeiter des Sektors Sonderschulen beraten worden. Da diese Privatschule einen stark sonderpädagogischen Charakter aufgewiesen habe, sei ihm ein Ausbildungsplatz am HPS vermittelt worden, und dieses habe ihn aufgenommen. Mit dem Heilpädagogischen Diplom könne R an einer privaten oder öffentlichen Sonderschule unterrichten, hingegen nicht an

einer Sonderklasse der Volksschule: An der Volksschule ist § 8 f. des Lehrerbildungsgesetzes massgebend, wonach für die Lehrtätigkeit an der Volksschule grundsätzlich ein zürcherisches Patent erforderlich ist. Lediglich wenn nicht genügend Personen mit zürcherischem Fähigkeitszeugnis zur Verfügung stehen, kann der Erziehungsrat zur Gewinnung tüchtiger Lehrkräfte ausserkantonale Fähigkeitszeugnisse ganz oder teilweise anerkennen. Da R nicht über ein zürcherisches Fähigkeitszeugnis verfüge, habe er nicht an der Volksschule angestellt werden können.

Die Frage des Ombudsmanns, ob die Erziehungsdirektion Dritte über die Bewerbung von R orientiert habe, wird von der Erziehungsdirektion ausdrücklich verneint.

Betreffend Einsichtnahme in die VPM-Fiche muss R sich nach Auskunft der Erziehungsdirektion noch einige Zeit gedulden, da mit der Behandlung der Gesuche erst begonnen worden sei. Entgegen dieser Auskunft erhält R jedoch sein Datenblatt bereits nach kurzer Zeit.

Was die Behandlung der Gesuche um Einsichtnahme in die VPM-Fichen anbelangt, so nimmt der Ombudsmann Ende März 1993 einen Augenschein bei der Erziehungsdirektion vor. Er nimmt in verschiedenen Fällen, so auch im Falle von R, Einblick in die Computeraufzeichnungen und lässt sich eingehend über die Einsichtspraxis orientieren. Im Zeitpunkt dieses Augenscheins waren 175 Einsichtsgesuche hängig, von denen 160 bearbeitet worden waren. Zahlreiche Gesuchsteller hatten Einsprache erhoben. Ob ein solches Rechtsmittel zulässig sei, stand anfänglich nicht fest. In der Folge versandte die Erziehungsdirektion formelle Verfügungen mit dem Hinweis, dass ein Rekurs an den Regierungsrat möglich sei.

Der Ombudsmann gewinnt den Eindruck, dass das Einsichtsverfahren in formeller Hinsicht nach einigen Anfangsschwierigkeiten korrekt abgewickelt wird. In dessen Befasst er sich nicht mit den materiellen Rechtsfragen, die im Zusammenhang mit diesen Fichen bestehen, da die Betroffenen nun über eine Rekursmöglichkeit verfügen und von dieser auch in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht haben. Damit sind die sich stellenden Rechtsfragen im Rechtsmittelverfahren zu klären. Zur Überprüfung von Behörden in Rechtsmittelverfahren ist der Ombudsmann gemäss § 90 lit. c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nicht zuständig.

Erlедigung

Der Ombudsmann gibt R von der Stellungnahme der Erziehungsdirektion Kenntnis und bespricht die Angelegenheit noch einmal ausführlich mit ihm. Betreffend Akteneinsicht hat nun auch R eine formelle Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung

erhalten. Die damit herausgegebene Fiche entspricht gemäss Überprüfung durch den Ombudsmann dem Originaltext im Computer. Eine Quellenangabe ist aus Datenschutzgründen sichtbar abgedeckt worden. Ob R dagegen bzw. gegen die Fichierung an sich ein Rechtsmittel ergreifen will, muss der Ombudsmann ihm überlassen. Betreffend die anderen streitigen Punkte erklärt R bei diesem Gespräch, er wolle die Angelegenheit nicht weiter verfolgen, insbesondere da es ihm nun gelungen sei, anderswo beruflich wieder Fuss zu fassen.

Nr. 22 *Kündigung trotz teilweiser Arbeitsunfähigkeit /
Arbeitgeberbescheinigung für die Arbeitslosenversicherung*

Gegenstand der Beschwerde

Ein Wendemanöver eines Automobilisten zwingt U in ein offenes Garagentor auszuweichen. In dem Moment wird das Kipptor automatisch geschlossen und wirft U zu Boden. Der Unfall ereignet sich am 13. März 1993 auf dem Parkplatz an ihrem Arbeitsort. Der Arzt diagnostiziert einen Kopfschwartenriss und ein Schleuder- und Weichteiltrauma.

Drei Wochen später nimmt U ihre Arbeit in beschränktem Umfang wieder auf. Das Sprechen und die zeitliche Orientierung bereiten ihr noch etwas Mühe. Auch klagt sie, wie schon früher, über Rückenschmerzen. Ihr Arzt stellt ihr jedoch eine gute Prognose.

Die Einschätzungsabteilung des kantonalen Steueramtes, wo sie seit 1. Januar 1990 eine 80 % Stelle als Schreibkraft versieht, wird teilweise reorganisiert: Der vermehrte Computereinsatz führt zu einem Stellenabbau in der Schreibkanzlei. Auch U ist davon betroffen. Mit einer teilweisen Stellenverschiebung in die Aktenkanzlei ist U einverstanden. Aus Gründen, die für sie nicht ganz einsichtig sind, wird daraus nichts. Auch ein zweites Angebot zerschlägt sich. Schliesslich stellt ihr Chef sie vor die Wahl: eine 30 % Stelle in der Aktenkanzlei anzunehmen oder zu kündigen. Etwas anderes könne er ihr schon wegen ihrer angeschlagenen Gesundheit nicht zumuten. U lehnt nach einigen Tagen Bedenkzeit den Vorschlag am 11. Mai 1993 ab. Ihr Chef sagt ihr gleichentags, unter diesen Umständen werde er ihr kündigen; sie solle am 14. Mai zu einem Qualifikationsgespräch zu ihm kommen. Die Beurteilung fällt so schlecht aus, dass U sich weigert, sie zu unterzeichnen. Vor allem stört sie, dass sie als Simulantin hingestellt wird.

U kommt am 8. Juni 1993 zum Ombudsmann. Sie befürchtet, die schlechte Qualifikation und die inzwischen erfolgte Kündigung werden ihr bei der Arbeitslosenkasse, ihrer Unfallversicherung und bei der weiteren Stellensuche schaden.

Abklärung

Der Ombudsmann ersucht den Chef des kantonalen Steueramtes den Fall zu überprüfen. Das Steueramt stellt sich in seiner Stellungnahme auf den Standpunkt, U sei gemäss Arzzeugnis ab dem 29. April 1993 wieder 100 % arbeitsfähig gewesen. Ihre Qualifikation und anschliessende Kündigung seien deshalb nicht während ihrer Rekonvaleszenz erfolgt. Man habe U wegen ihren mangelhaften Leistungen und ihrem persönlichen Verhalten entlassen und nicht wegen der aus dem Berufsunfall entstandenen Probleme.

Der Ombudsmann bespricht die Situation und das weitere Vorgehen mit U. Diese möchte nach allem keinen Tag länger bleiben. Sie wünscht jedoch, dass die in ihren Augen unfaire Mitarbeiterbeurteilung richtiggestellt und ihr ein faires Arbeitszeugnis ausgestellt wird. Im Einverständnis mit U klärt der Ombudsmann zunächst bei ihrem Hausarzt ab, wie lange und in welchem Umfang dieser U arbeitsunfähig geschrieben hat. Dieser bestätigt, dass U vom 29. April bis 6. Juni effektiv 15 % arbeitsunfähig gewesen sei. Er habe dies auch auf dem Formular der Winterthur-Versicherung so festgehalten. Damit ist klar, dass sowohl die Mitarbeiterbeurteilung vom 14. Mai 1993 als auch die am 26. Mai 1993 erfolgte Kündigung zu einem Zeitpunkt erfolgt sind, da U noch teilweise arbeitsunfähig war.

Erlедigung

Der Ombudsmann schreibt dem kantonalen Steueramt: Die Rechtmässigkeit der Kündigung von U erscheine ihm zweifelhaft. Der gesetzliche Kündigungsschutz bei Teilkrankheit gelte auch im öffentlichen Recht. Da U die Kündigung jedoch nicht anfechte, brauche er der Frage nicht weiter nachzugehen. Dagegen erachte er die am 14. Mai 1993 vorgenommene Mitarbeiterbeurteilung, welche U als SimulantIn hinstelle, für inakzeptabel: Zum einen erscheine es wenig einfühlsam und der Situation nicht angemessen, eine noch rekonvaleszente Person zu qualifizieren. Zum anderen wirke die Aussage, die festgestellte Minderleistung habe keine medizinischen Gründe, U schiebe die Unfallfolgen nur vor, um ihre mangelnde Leistungsbereitschaft zu kaschieren, unter den gegebenen Umständen als willkürlich. Schliesslich lasse auch der Umstand, dass U qualifiziert wurde, als bereits feststand, dass man ihr kündigen werde, Zweifel an der Unvoreingenommenheit aufkommen. In dieser Situation werde eine Qualifikation leicht Mittel zum Zweck. Der Ombudsmann sei deshalb der Ansicht, U habe einen Anspruch, dass die fragliche Qualifikation nicht weiter verwendet und ihr ein faires Arbeitszeugnis ausgestellt werde, was in der Folge auch geschieht.

Die Arbeitgeberbescheinigung gegenüber der Arbeitslosenversicherung nennt jedoch erneut die Qualifikation als Kündigungsgrund. Der Ombudsmann ist nicht bereit, dies zu akzeptieren. Das Steueramt entschuldigt sich bei U für dieses Ver-

sehen. U erhält eine neue Arbeitgeberbescheinigung, welche als Kündigungsgrund wahrheitsgemäss den Stellenabbau im Kanzleibereich infolge Strukturänderung angibt.

Nr. 23 *Änderung eines Zeugnisses längere Zeit nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses*

Gegenstand der Beschwerde

P war vom 1. April 1989 bis 31. Mai 1990 beim Kanton tätig. Bei ihrem Ausscheiden erhielt sie ein kurzes, wenig aussagekräftiges Arbeitszeugnis. Da P gleich eine neue Stelle fand, protestierte sie nicht dagegen. Im November 1992 wurde sie jedoch arbeitslos. Sie suchte eine Beratungsstelle für Arbeitslose auf, wo man sie darauf hinwies, dass dieses Zeugnis für sie ungünstig sei. Sie gelangte deshalb im November 1992 an ihren seinerzeitigen Vorgesetzten beim Kanton und verlangte eine Änderung. Der Vorgesetzte erklärte, er sei nicht bereit, an einem vor 2½ Jahren ausgestellten Arbeitszeugnis etwas zu ändern. P bittet den Ombudsmann, ihr zu einem besseren Zeugnis zu verhelfen.

Abklärung

Der Ombudsmann wendet sich an die betreffende Amtsstelle. Er weist darauf hin, dass P sich auf Stellensuche befindet, und in der heutigen Zeit der Rezession die an sich schon wichtigen Arbeitszeugnisse noch vermehrt von Bedeutung sind. Das Zeugnis ist sehr kurz ausgefallen. Nach Artikel 330 a OR, der mangels einer Bestimmung im öffentlichen Dienstrecht auch auf öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse Anwendung finden muss, sollte das Zeugnis sich über Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses sowie über die Leistungen und das Verhalten der Arbeitnehmerin aussprechen. Das Zeugnis beschreibt die Art der Arbeit von P nicht näher und enthält auch keine Angaben über ihr Verhalten.

Seit dem Ausscheiden von P ist zwar bereits einige Zeit vergangen. Im Privatrecht gelten jedoch für die Ausstellung eines Arbeitszeugnisses die ordentlichen Verjährungsfristen von 10 bzw. – nach der Praxis der zürcherischen Gerichte – von 5 Jahren. Der Ombudsmann ist der Meinung, dass während dieser Zeit auch im öffentlichen Dienst eine Berichtigung des Arbeitszeugnisses verlangt werden kann.

Auf die Aufforderung des Ombudsmanns hin hat P einen Zeugnsvorschlag formuliert, den der Ombudsmann seinem Schreiben an die Amtsstelle beilegt. Er ersucht darum, diesen zu prüfen, und dem Anliegen von P auf Ausstellung eines dem Entwurf entsprechenden Zeugnisses wenn möglich stattzugeben. Falls

jedoch der Entwurf in dieser Form nicht akzeptiert werden könne, solle die Arbeitsstelle mit ihm Kontakt aufnehmen.

Erledigung

Der zuständige Abteilungsleiter erklärt sich telefonisch bereit, den Zeugnisenentwurf, soweit er die Beschreibung der Arbeit enthalte, zu akzeptieren. In der Beurteilung von Leistung und Verhalten sei der Entwurf jedoch zu positiv. Man sei mit P nicht immer zufrieden gewesen. Er sei deshalb der Meinung, dass gegenüber dem Entwurf einige kleinere Abstriche gemacht werden müssten. Mit diesen kann sich der Ombudsmann einverstanden erklären, da das Zeugnis auch mit diesen Änderungen das berufliche Fortkommen von P nicht erschweren sollte.

Der Ombudsmann unterbreitet P den bereinigten Entwurf. Diese erklärt sich ebenfalls damit einverstanden und erhält ein entsprechendes neues Zeugnis.

Nr. 24 *Einkauf in die Beamtenversicherungskasse*

Gegenstand der Beschwerde

V lehrte an der Universität Bern. Im Berufungsgespräch vom 8. August 1989 und im anschliessenden Berufsangebot vom 19. Oktober 1989 versprach die Erziehungsdirektion V, er werde in Zürich dieselbe Altersrente in Franken erhalten, wie wenn er an der Universität Bern bliebe. Der Wahlbeschluss vom 31. Januar 1990 setzte die Altersrente von V dagegen auf 49,7 % fest. V war damit nicht einverstanden und erhob gegen die Aufnahmeverfügung der BVK vom 12. September 1991 Einsprache. Die Erziehungsdirektion bot daraufhin V eine Rentenaufbesserung um 3 % an, falls er seine Einsprache zurückziehe. Ehe V diesen Vergleich annahm, wollte er wissen, auf welchen Rentenanspruch er gekommen wäre, wenn die ursprüngliche Zusage erfüllt worden wäre. Die Erziehungsdirektion weigerte sich trotz einer früheren Zusicherung, eine Vergleichsberechnung vorzunehmen. Sie stellte V vor die Wahl, entweder den Kompromissvorschlag anzunehmen oder beim kantonalen Versicherungsgericht zu klagen. V wollte weder den Rechtsweg beschreiten noch das Gebaren der Erziehungsdirektion einfach hinnehmen. Er ersuchte deshalb den Ombudsmann um Vermittlung. Die BVK hatte V inzwischen wunschgemäss über seine Versicherungs- und Einkaufssituation orientiert: Die Differenz zwischen der anwartschaftlichen Altersrente in Bern und derjenigen in Zürich im Zeitpunkt des Übertrittes betrug Fr. 19 000.– pro Jahr.

Abklärung

Der Ombudsmann ersucht die Erziehungsdirektion um Stellungnahme. Diese schreibt: Über Auswirkungen eines Kassenwechsels könne nur die BVK verbindlich Auskunft geben. Die Zusage der Erziehungsdirektion habe auf einer provisorischen Versicherungsberechnung beruht. V habe sich zwar nach Treu und Glauben auf das Berufungsangebot vom 19. Oktober 1989 im Prinzip verlassen dürfen. Erst die definitive Freizügigkeitsabrechnung vom 8. Mai 1991 habe jedoch ergeben, dass V eher einen bescheidenen Betrag aus Bern mitgebracht habe, was zu der reduzierten anwartschaftlichen Rente in der Aufnahmeverfügung der BVK vom 12. September 1991 geführt habe. Der Grund sei vor allem darin zu suchen, dass V aufgrund günstiger Bedingungen sich in Bern nur mit einem bescheidenen Betrag habe einkaufen müssen und der bernische Staat trotz der zwischen den Pensionskassen der öffentlichen Verwaltung geltenden Freizügigkeitsvereinbarung nicht verpflichtet sei, die vom Staat bezahlte Einkaufssumme an die BVK zu überweisen.

Dem Ombudsmann fällt auf, dass diese Antwort in verschiedenen Punkten nicht mit den Tatsachen übereinstimmt. Er bestellt deshalb den Abteilungschef der BVK zu sich, um sich über Ablauf und Handhabung in solchen Fällen genauer ins Bild setzen zu lassen. Dieser kann belegen, dass er bereits am 11. Juli 1989, also noch vor dem ersten Berufungsgespräch mit V, dessen Übertritt in die BVK im Auftrag der Erziehungsdirektion berechnet hat. Dies auf der Grundlage der provisorischen Übertrittsberechnung der Versicherungskasse der bernischen Staatsverwaltung, die bereits alle wesentlichen Informationen enthielt, und des von der Erziehungsdirektion (aufgrund einer internen Tabelle) vorgegebenen Rentenziels von 49,7 %. Weshalb die Erziehungsdirektion, statt auf diese Entscheidungsgrundlagen abzustellen, V eine ganz andere Übertrittsofferte unterbreitet hat, bleibt ihr Geheimnis. Unergründlich bleibt auch, weshalb sie V eine Äquivalenz nicht etwa im Zeitpunkt des Übertritts, sondern der Pensionierung garantiert hat, was absolut ungewöhnlich ist.

Erledigung

Der Ombudsmann schreibt dem Erziehungsdirektor: Er habe in der Stellungnahme der Erziehungsdirektion die gewohnte Offenheit und Klarheit vermisst. Die massgeblichen Berechnungen der BVK hätten der Erziehungsdirektion bereits im Zeitpunkt ihrer Zusage vorgelegen, seien von ihr aber offenbar nicht verwertet worden. Die definitive Freizügigkeitsleistung sei im übrigen Fr. 25 000.– höher ausgefallen, als man aufgrund der provisorischen Berechnung habe annehmen müssen. Die reduzierte anwartschaftliche Rente von 49,7 % lasse sich deshalb nicht damit begründen. Zudem sei dieser Rentensatz nicht erst mit Verfügung der BVK vom 12. September 1991, sondern bereits im Wahlbeschluss vom 31.

Januar 1990 festgelegt worden. Da die definitive Freizügigkeitsabrechnung damals noch gar nicht vorgelegen habe, sei sie auch nicht Ursache der erfolgten Reduktion. Der Rentenansatz von 49,7 % habe vielmehr von allem Anfang an einer Vorgabe der Erziehungsdirektion entsprochen. Zwar treffe das Argument der Erziehungsdirektion zu, dass die geltende Einkaufsregelung Professoren gegenüber anderen Arbeitnehmern ohnehin bevorzuge. Doch vermöge dies den unverbrüchlichen Rechtsgrundsatz nicht ausser Kraft zu setzen, dass V in seinem Vertrauen auf die ihm mündlich und schriftlich gemachte Zusage zu schützen ist. Im Sinne eines Vergleiches schlage der Ombudsmann deshalb vor, V eine Altersrente von 55,06 % der versicherten Besoldung zu gewähren. Dies entspreche einer Halbierung des Differenzbetrages zwischen dem aufgrund der letztlich etwas grösseren Freizügigkeitsleistung von 49,7 auf 50,12 % erhöhten Rentensatz und einer Rente vom 60,0 %. V sei dem Vernehmen nach willens, diesen Vermittlungsvorschlag des Ombudsmannes anzunehmen.

Der Erziehungsdirektor schreibt dem Ombudsmann, er sei bereit, im Sinne einer Ausnahme V zusätzlich entgegenzukommen. Die Erziehungsdirektion werde V auf 55,06 Rentenprocente zulasten des Universitätsfonds einkaufen. Voraussetzung sei jedoch, dass V sich schriftlich bereit erkläre, auf weitere Ansprüche und Schritte zu verzichten, was in der Folge auch geschieht.