



Ombudsmann des Kantons Zürich

Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1994

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

1994

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, 4. April 1995

DER OMBUDSMANN
Adolf Wirth

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Allgemeiner Teil

1	Personelles	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	Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern	7
4	Versuch eines Anforderungsprofils für einen parlamentarischen Ombudsmann	8

II. Spezieller Teil

1	Vorbemerkungen	13
2	Fallbeispiele, geordnet nach Herkunft der Beschwerden	14
	a) Privatpersonen	14
	b) Personal	46

I. Allgemeiner Teil

1. Personelles

Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 1994

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

Beanspruchte Stelleneinheiten: Juristisches Sekretariat 1,5; Kanzlei 1,6.

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
1994	592	573	97

Im Jahre 1994 sind mit 592 Beschwerden und Anliegen überdurchschnittlich viele Geschäfte eingegangen. Dies ist seit Bestehen der Institution Ombudsmann die zweithöchste Zahl. Neben den 592 Beschwerden und Anliegen, die als Geschäfte registriert wurden, gab es auch im Jahre 1994 zahlreiche weitere Anfragen, die ebenfalls zu beantworten waren.

Die Anzahl der abgeschlossenen Geschäfte ist im Berichtsjahr mit 573 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 hat sich wieder etwas erhöht. Ende 1994 waren 97 Geschäfte pendent gegenüber 78 Ende 1993. Für eine rationelle und speditive Tätigkeit darf die Zahl der pendenten Fälle nicht hoch sein. Weiterhin wird als Ziel eine obere Grenze von 60 bis 80 in Bearbeitung stehenden Fällen anvisiert. Im Berichtsjahr konnte diese Zielvorgabe – vor allem auch wegen dem hohen Eingang neuer Geschäfte – nicht ganz eingehalten 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
1990	493	223	213	56	314
1991	579	269	270	60	348
1992	581	167	271	51	360
1993	574	232	282	52	347
1994	573	225	274	49	335

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass im Berichtsjahr für die 573 abgeschlossenen Geschäfte in 225 Fällen von der Verwaltung eine schriftliche Vernehmlassung eingeholt bzw. die Akten zur Einsicht verlangt wurden. Im weiteren wurden 274 Behördenmitglieder und Mitarbeiter/innen der Verwaltung befragt. Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern und Beschwerdeführerinnen wurden in 49 Fällen durchgeführt. In der Kanzlei wurden 335 Beschwerdeführer/innen bzw. 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 aufgliedert. Von den im Jahre 1994 erledigten Geschäften wurden 250 abgeschlossen, indem der Ombudsmann den Beschwerdeführer/innen Rat für ihr weiteres Verhalten erteilte. In 321 Fällen waren Kontaktnahmen verschiedenster Art mit Behörden und Verwaltungsstellen notwendig. Eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93 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
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 %)
1994	573	250 (43,6 %)	321 (56,0 %)	2 (0,4 %)

Bei den hauptsächlichsten Arten der Erledigung, nämlich Beratung der Hilfesuchenden (§ 93 a VRG) und Kontaktaufnahmen mit Behörden (§ 93 b VRG) verschob sich im Berichtsjahr das Verhältnis bezüglich der Erledigung nur wenig. In 43,6 % (Vorjahr 44,7 %) der Fälle konnte bzw. musste sich der Ombudsmann auf die direkte Beratung beschränken. In 56,0 % (Vorjahr 54,9 %) 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 1994 stammten 82,3 % der Beschwerden und Anliegen von ausserhalb der Verwaltung, wobei Privatpersonen weiterhin stark dominieren (77,3 %).

Tabelle 4

Herkunft der Beschwerden

Jahr	Angelegte Geschäfte	Die Beschwerden kommen von:							
		extern						intern	
		Privatpersonen		Juristische Personen		Gemeinden		Personal	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
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
1994	592	457	77,3	25	4,2	5	0,8	105	17,7

Vertreter von juristischen Personen sind in 25 Fällen (4,2 %) an den Ombudsmann gelangt. Von Gemeinden, die stets die Ausnahme darstellen, sind im Berichtsjahr fünf Beschwerden eingegangen.

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

wenden, war im Berichtsjahr mit 17,3 % zwar wieder verhältnismässig hoch. Immerhin haben sich die Fälle aus dem Personalbereich, nach den besonders hohen Zahlen in den beiden Vorjahren, wieder etwas normalisiert.

3. Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern

Der jährliche Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat ist auch das Hauptinstrument der Öffentlichkeitsarbeit des kantonalen Ombudsmanns. Der Tätigkeitsbericht 1993 wurde am 7. Juli 1994 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 «Versuch eines Anforderungsprofils für einen parlamentarischen Ombudsmann» findet sich auf Seite 8 dieses Tätigkeitsberichtes. Die wiederum 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 Ombudsmännern 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.

Im Berichtsjahr besuchten uns aus dem Ausland Dr. G. Mohay, Beauftragter für Menschenrechte im Grossraum Budapest, und Ch. Kranich von der Patientenberatung Hamburg.

Vom 16. bis 18. Juni 1994 fanden in Lissabon die 4. Gespräche des Europarates mit den europäischen Ombudsmännern statt. Dabei waren die folgenden Themen Gegenstand der Verhandlungen:

- Schutz der Bevölkerung als «Konsumenten» staatlicher Dienstleistungen.
- Die Ombudsmänner in Zentral- und Osteuropa.
- Zusammenarbeit zwischen den Ombudsmännern der Mitgliedstaaten und dem Europarat.

Die gut organisierte Tagung vermittelte interessante Anregungen und wertvolle Kontakte.

Vom 12. bis 14. Dezember 1994 waren der Berichtstatter und sein städtischer Kollege Gäste des Landtages von Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf. Diese Einladung erfolgte aufgrund eines früheren Fachgesprächsbesuches des Petitionsausschusses von Nordrhein-Westfalen in Zürich. Dabei wurde uns u.a. auch Gelegenheit geboten, an einer ordentlichen Sitzung des Petitionsausschusses des Landtages teilzunehmen. Auf diese Weise konnten wir sehr wertvolle Einblicke in die praktische Tätigkeit eines deutschen parlamentarischen Petitionsausschusses nehmen.

4. Versuch eines Anforderungsprofils für einen parlamentarischen Ombudsmann *

Einleitung

Seit meiner Wahl zum Ombudsmann des Kantons Zürich im Jahre 1978 bin ich oft um meine Meinung bezüglich der notwendigen persönlichen Voraussetzungen für einen parlamentarischen Ombudsmann gefragt worden. Diese Anfragen stammten sowohl aus dem Inland als auch aus dem Ausland. Nach meiner nun 16jährigen Ombudsmann-Tätigkeit soll hier einmal der Versuch gewagt werden, ein Anforderungsprofil zu zeichnen.

Ombudsfrau oder Ombudsmann?

Ich beantworte diese Frage, die für mich eigentlich keine ist, gleich zu Anfang. Ich tue dies nicht, weil ich dies als das grösste Problem ansehe, sondern vielmehr aus

* Referat des Ombudsmanns an der Pressekonferenz vom 7. Juli 1994 im Anschluss an die Vorstellung des Tätigkeitsberichtes 1993.

praktischen Gründen. Ich möchte in der Folge darauf verzichten, immer sowohl die weibliche als auch die männliche Form aufzulisten.

Und nun zur Frage selbst: Es ist für mich völlig klar und unbestritten – und ausländische Erfahrungen beweisen dies –, dass die Ombudsfunktion ebensogut von einer Frau wie von einem Mann wahrgenommen werden kann. Es bürgert sich auch mehr und mehr ein, dass eine Frau in diesem Amt Ombudsfrau und ein Mann Ombudsmann genannt wird. Ich finde diese Lösung weit besser als der generelle Übergang zur neutralen Form der Ombudsperson.

Jurist oder Nichtjurist?

Die häufigste Frage, die mir als Nichtjuristen in diesem Zusammenhang gestellt wurde, ist zweifelsohne, ob auch ein Nichtjurist die Aufgaben eines parlamentarischen Ombudsmanns optimal erfüllen könne. Diese Frage stand im Raum bei meiner ersten Wahl, und sie wurde auch ausgiebig diskutiert, als ich nach zwei Jahren Tätigkeit infolge Arbeitsüberlastung einen juristischen Sekretär beantragte.

Die damalige Situation veranlasste mich im Jahre 1980 zu einer Umfrage bei den mir über das Internationale Ombudsmann-Institut bekannten Kolleginnen und Kollegen. Gesamthaft waren in diesem Zeitpunkt weltweit von den über 60 Ombudsmännern je zirka die Hälfte Juristen und Nichtjuristen. Bei den Juristen kam ein grosser Teil aus der richterlichen Laufbahn, bei den Nichtjuristen gehörte die grosse Mehrheit vor ihrer Wahl dem betreffenden Parlament an.

Diese Verhältnisse haben sich meines Wissens in den letzten Jahren kaum verändert. Tendenziell dürfte eher der Anteil der Juristen etwas gestiegen sein. Eine etwas besondere Situation besteht in den nordischen Staaten, in denen der Ombudsmann seit jeher auch – im Gegensatz zu uns – gewisse richterliche Kompetenzen hat. Damit ist dort die höchstrichterliche Herkunft und damit auch meistens die juristische Ausbildung Wahlvoraussetzung.

Das bei der Ombudsmann-Tätigkeit anzuwendende Verwaltungsrecht ist sehr weitläufig und ändert sich häufig. Es vergeht kaum eine Woche, in der nicht in einzelnen Bereichen der staatlichen Tätigkeit auf Gesetzes-, Verordnungs- oder Weisungsstufe Änderungen zu registrieren sind. Vertiefte Kenntnisse des Verwaltungsrechtes sind damit von besonderer Bedeutung.

Während ein Richter im allgemeinen schon relativ früh seine Richterlaufbahn beginnt, ist dies beim Ombudsmann in der Regel anders. Meist wird er in mittlerem bis leicht vorgerücktem Lebensalter als Ombudsmann gewählt. So entfällt die frühe Spezialisierung auf sein Amt.

Für den Juristen kann eine mehrjährige Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung und/oder an Gerichten eine gute Voraussetzung sein für eine erfolgreiche Ombudsmann-Tätigkeit. Ein Nichtjurist vermag dies auszugleichen mit einer mehrjährigen Tätigkeit in der Verwaltung und/oder im Parlament. Dabei braucht er aber eine besondere Affinität zu Rechts- und Billigkeitsfragen.

Zusammenfassend möchte ich die Frage Jurist oder Nichtjurist nach meiner 16jährigen Tätigkeit als Ombudsmann wie folgt beantworten:

Für den Ombudsmann sind weniger höchstprofessorale Rechtskenntnisse notwendig als vielmehr ein gutes allgemeines Verständnis des Verwaltungsrechtes. Ob dieses Allgemeinverständnis ein Jurist durch sein Studium und/oder durch seine spätere Tätigkeit an Gerichten bzw. in der öffentlichen Verwaltung erworben hat oder ob ein Nichtjurist sich diese Kenntnisse durch seine Erfahrungen beispielsweise in der Politik und/oder in der öffentlichen Verwaltung angeeignet hat, ist nach meiner Ansicht eher zweitrangig. Mit Sicherheit ist die Frage Jurist oder Nichtjurist nicht der dominierende Faktor. Weitere Eigenschaften und Erfahrungen sind hier mindestens so wichtig. Über diese kann ein Jurist und ein Nichtjurist in gleichem Masse verfügen.

Sinn für faire Lösungen

Gemäss § 89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich (VRG) prüft der Ombudsmann, ob die Behörden und Ämter des Kantons und der Bezirke nach Recht und Billigkeit verfahren. Der Gesetzgeber stellt beim Ombudsmann bewusst Recht und Billigkeit gleichwertig nebeneinander. In unserem Staat mit seinen sehr weit entwickelten Rechtsmitteln ist für das Recht oft gesorgt, nicht aber für Billigkeit. So liegt beim Ombudsmann ein Schwergewicht darauf, zu prüfen, ob der betroffene Bürger – natürlich im Rahmen des Rechtes – eine faire Lösung bzw. Behandlung erhält.

Politische Erfahrung und Unabhängigkeit

Es ist für sein Wirken von Vorteil, wenn der parlamentarische Ombudsmann über politische Erfahrungen verfügt. Seine Wahl- und Aufsichtsbehörde ist das Parlament (im Kanton Zürich der Kantonsrat), dem er allein Rechenschaft schuldig ist. Auch Erfahrungen von ausländischen Kollegen zeigen nicht selten, dass für den Ombudsmann das Verhältnis zu seiner Wahlbehörde recht delikat sein kann. Der Ombudsmann muss sich hüten, sich mit dem Parlament anzulegen bzw. ihm in seiner Tätigkeit in die Quere zu kommen. Er muss in seiner Überprüfung Doppelspurigkeiten tunlichst vermeiden.

Andererseits darf auch die Tätigkeit des Ombudsmanns nicht politisch vereinnahmt werden. Nicht nur die Institution, auch die Person des Ombudsmanns

muss die notwendige Unabhängigkeit gewährleisten können. Der Gesetzgeber hat im übrigen im Kanton Zürich richtigerweise für den Ombudsmann die Unvereinbarkeit sehr weit gefasst. Gemäss § 108 des Wahlgesetzes darf er weder dem Kantonsrat noch den Kirchensynoden angehören und auch kein anderes Amt in Kanton, Bezirk und Gemeinde ausüben.

Unabhängigkeit darf jedoch nicht heissen, dass der Ombudsmann im Elfenbeinturm lebt. Er muss am öffentlichen Leben mitwirken. Er muss wissen, was die Bürgerinnen und Bürger beschäftigt. Umgekehrt darf seine Teilnahme seine Unabhängigkeit und Integrität nicht gefährden.

Geduldig und vorurteilslos zuhören

Es ist nicht immer einfach, unvoreingenommen und geduldig einen Beschwerdeführer und Hilfesuchenden anzuhören. Trotzdem ist es von zentraler Bedeutung, wenn der Betroffene die Erfahrung machen kann, dass ihm einmal jemand richtig zuhört.

Einfühlungsvermögen und Belastbarkeit

Der Ombudsmann wird mit sehr vielen, oft sehr schweren Problemen und Schicksalen konfrontiert. Damit er optimal helfen kann, muss er einen Blick für das Individuelle im Menschen und ein Verständnis für die unterschiedlichen Lebensprobleme haben, ohne sich von diesen vereinnahmen zu lassen. Ohne eine positive Grundeinstellung zum Menschen und auch zum Staat dürfte kaum eine erfolgversprechende Ombudsmann-Tätigkeit möglich sein.

Überzeugungskraft

Der Ombudsmann ist nicht befugt, Anordnungen zu treffen. Er kann dem Beschwerdeführer Rat für sein weiteres Verhalten erteilen (VRG § 93 a) oder die Angelegenheit mit den Behörden besprechen (VRG § 93 b).

Sowohl im Gespräch mit dem Beschwerdeführer als vor allem auch im Verhandeln mit Behörden und Ämtern kommt damit der überzeugenden Argumentation des Ombudsmanns ausschlaggebende Bedeutung zu. Er hat hier nebst seinem vollen Einsatz sein Wissen und auch seine Glaubwürdigkeit einzubringen, das heisst mit einem Wort seine ganze Person.

Dezidiert, hartnäckig und doch verbindlich

Um seine Aufgaben als Mittler zwischen Bürger und Staat und generell im Bereich der staatlichen Kontrolle zu erfüllen, braucht es für den Ombudsmann gegenüber Behörden und Ämtern oft auch ein dezidiertes Auftreten und eine gewisse Hartnäckigkeit. Dabei darf aber das Verbindliche nie zu kurz kommen, denn

schon tags darauf kann es sein, dass er in einem anderen Fall auf die Kooperation und das Verständnis einer Behörde oder eines Amtes angewiesen ist, deren Tätigkeit er kurz vorher kritisieren musste.

Lebenserfahrung

In Ländern mit kurzer Amtszeitbeschränkung für den Ombudsmann fällt die Wahl oft auf Kandidaten im eher vorgerückten Lebensalter. In unseren Verhältnissen – wir kennen keine gesetzliche Amtszeitbeschränkung – wäre ein mittleres bis leicht vorgerücktes Alter anzustreben, das eine gewisse Lebenserfahrung mitbringt. Zudem sollten auch überlange Amtsdauern vermieden werden.

Wille zur Transparenz

Die staatliche Tätigkeit muss transparent sein, wenn Vertrauen zwischen Staat und Bevölkerung entstehen soll. Dementsprechend muss auch der Ombudsmann Sinn für Transparenz haben. Der Ombudsmann ist zwar nach zürcherischem Recht – wie die Verwaltung – an das Amtsgeheimnis gebunden. Er darf aber von seiner Persönlichkeit her kein Geheimniskrämer sein, sondern muss sich für größtmögliche Offenheit der staatlichen Tätigkeit einsetzen.

Vielseitigkeit

Die gesamte staatliche Tätigkeit beschlägt sehr zahlreiche und verschiedenste Gebiete. Der Ombudsmann muss alle Gebiete gleich intensiv behandeln. Er darf sich nicht vor allem auf Fragen beschränken, die seinen speziellen Interessen oder Kenntnissen entsprechen. Auch Sprachkenntnisse sind für eine speditive Tätigkeit von Nutzen.

Da die Institution Ombudsmann von Regierung, Verwaltung und Gerichten völlig unabhängig ist, fallen auch intern verschiedenste administrative und organisatorische Probleme in der eigenen Institution an. Auch diese hat der Amtsinhaber selber zu bewältigen.

Schlussbemerkungen

Der monokratische Aufbau der Ombudsmann-Institution stellt an den Inhaber recht hohe Anforderungen. Ein eigentliches Anforderungsprofil besteht aus vielen Einzelheiten. Es liegt auf der Hand, dass es keine Frau und keinen Mann gibt, die oder der alle Anforderungen in gleichem Masse optimal erfüllt. Dies trifft mit Sicherheit auch für mich zu. Auch deshalb ist dies denn auch – wie bereits in der Überschrift festgestellt – nur ein Versuch, ein Anforderungsprofil für den parlamentarischen Ombudsmann zu zeichnen.

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. Der Berichterstatter ist mehr denn je davon überzeugt, dass man mit theoretischen Abhandlungen über Bürgerfreundlichkeit kaum etwas erreicht. Die Fallbeispiele sollen diese 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 573 im Jahre 1994 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 bezüglich der Bearbeitung einfachere und kompliziertere Fälle aufgeführt. Der Ombudsmann hat sich als Mittler zwischen Bürger und Staat sehr 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 etwas, das 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 recht erfreulich.

2. Fallbeispiele, geordnet nach Herkunft der Beschwerden

a) Privatpersonen

Nr. 1 *Amt für Berufsbildung / Weitervermittlung einer Lehradresse an eine Drittperson*

Gegenstand der Beschwerde

T hatte eine Lehrstelle auf einem Beruf gefunden, in dem Lehrstellen Mangelware sind. Er wurde indessen zur Hauptsache mit Hilfsarbeiten beauftragt und musste nach einem Jahr feststellen, dass ihm die notwendigen Kenntnisse kaum vermittelt worden waren. T und seine Mutter wandten sich an den Berufsinspektor, der ebenfalls der Meinung war, dass T die Lehrstelle wechseln sollte. Er versprach, T bei der Suche nach einer neuen Lehrstelle behilflich zu sein, aber ohne Erfolg. Frau T rief nun nach dem Telefonbuch sämtliche in Frage kommenden Firmen an, erhielt jedoch lauter Absagen. Endlich fand sie eine Firma, die zwar eigentlich erst nächstes Jahr einen Lehrling einstellen wollte, sich dann aber von Frau T überzeugen liess, schon jetzt beim Amt für Berufsbildung um die Bewilligung für die Ausbildung von Lehrlingen nachzusuchen. Frau T erkundigte sich wenig später beim Berufsinspektor, ob die Unterlagen schon eingetroffen seien. Der Berufsinspektor sicherte zu, den Betrieb so rasch wie möglich zu inspizieren.

Zu ihrem Erstaunen erfuhr Familie T jedoch in der Folge, dass die Lehrstelle an eine andere Interessentin vergeben worden sei. Die Firma sagte Frau T, der Berufsinspektor habe ihnen die Interessentin vermittelt. Sie hätten gefunden, sie passe gut in die Firma und hätten deshalb den Lehrvertrag gleich abgeschlossen.

Mutter und Sohn T kommen zum Ombudsmann. Frau T erklärt, ohne ihr Bemühen hätte die Firma keine Lehrstelle zu Verfügung gestellt und sie habe diese Bemühungen natürlich für ihren Sohn unternommen. Dass der Berufsinspektor in Kenntnis, dass ihr Sohn dringend die Lehrstelle wechseln sollte, diese Adresse einfach einer anderen Interessentin weitergegeben habe, sei nicht in Ordnung.

Abklärung

Unter der Annahme, dass die Vorbringen von Frau T zutreffen, ist dem Ombudsmann die Weitergabe der Adresse ebenfalls unverständlich. Er ersucht das Amt für Berufsbildung um eine Stellungnahme. Vor allem möchte er auch wissen, welche Möglichkeiten das Amt für Berufsbildung sieht, T zur notwendigen neuen Lehrstelle zu verhelfen. Wenn wirklich das Amt für Berufsbildung die Be-

mühungen der Betroffenen durch die Bekanntgabe der von diesen gefundenen Lehrfirma an eine Drittperson zunichte gemacht hat, wäre ein besonderer Einsatz des Amtes angebracht.

Der Leiter der Abteilung Lehraufsicht bestätigt, dass der Berufsinspektor die Adresse an die erwähnte Interessentin weitergegeben habe. Er bezweifelt indessen anfänglich, dass der Berufsinspektor sich dabei im klaren gewesen sei, dass die Lehrfirma das Gesuch um Bewilligung lediglich auf Betreiben von Frau T eingegeben habe. Seine Abklärungen ergeben indessen, dass die Darstellung des Sachverhaltes durch Frau T zutreffend ist.

Erledigung

Der Leiter der Abteilung Lehraufsicht teilt unter diesen Umständen die Ansicht des Ombudsmanns, dass der Berufsinspektor die Adresse nicht hätte weitergeben dürfen und entschuldigt sich in aller Form für das fehlerhafte Verhalten der Verwaltung. Es sei für ihn klar, dass die Lehraufsicht alles daran setzen müsse, um T rasch aus der Patsche zu helfen. An einem Gespräch mit den Betroffenen äussert er sich in gleicher Weise.

Frau T teilt dem Ombudsmann später erfreut mit, der Sohn habe nun auf Vermittlung der Abteilung Lehraufsicht bereits eine Schnupperlehre antreten können. In der Folge kommt ein Lehrvertrag mit dieser Firma zustande.

Nr. 2 Steueramt / Irrtümliche Besteuerung einer Waisenrente

Gegenstand der Beschwerde

O ist seit 1990 verwitwet. Ihr Ehemann hatte in seiner vorherigen Ehe ein Kind adoptiert, das bei der Adoptivmutter lebt. O erhielt eine Witwenrente der Pensionskasse, welche sie in der Steuererklärung deklarierte. Bei der Einschätzung 1993 stellte der Steuerkommissär fest, dass auf dem Versicherungsausweis der Pensionskasse auch eine Waisenrente für das Adoptivkind aufgeführt war. Ohne weitere Rückfrage rechnete er diese Waisenrente im Einschätzungsentscheid 1993 zum steuerbaren Einkommen. O realisierte nicht, was dies bedeutete und erhob keine Einsprache. Als dann aber aufgrund dieses Einschätzungsentschiedes eine hohe Nachsteuerrechnung eintrifft, wendet sich O an den Ombudsmann.

Abklärung

Obwohl die Einschätzung 1993 bereits rechtskräftig ist, ersucht der Ombudsmann das Steueramt, die fehlerhafte Besteuerung der Waisenrente wenn möglich

zu berichtigen. Die Steuerpflichtige hat eine korrekte Steuererklärung eingegeben. Ohne Rückfrage, lediglich gestützt auf den Versicherungsausweis, hat der Steuerkommissär die dort aufgeführte Waisenrente zum Einkommen von O gerechnet. Dies geschah, obwohl O weder in der Steuererklärung dieses Kind aus der vorherigen Ehe ihres Mannes erwähnte noch einen Kinderabzug oder einen entsprechenden Abzug bei den Versicherungsprämien geltend machte und auch keine Kinderrente der AHV aufgeführt war. Ausserdem lag angesichts des Jahrganges von O und des Kindes die Annahme nahe, dass O nicht Mutter des Kindes und somit auch nicht Empfängerin der Waisenrente sei. Nach Meinung des Ombudsmanns war es unter diesen Umständen aktenwidrig, ohne Rückfrage einfach die Waisenrente gemäss Versicherungsausweis zum Einkommen der Pflichtigen hinzuzurechnen. O hat im übrigen bereits die Pensionskasse ihres verstorbenen Ehemannes ersucht, den Versicherungsausweis zu berichtigen.

Erledigung

Das Steueramt teilt mit, dass die Pensionskasse den Versicherungsausweis inzwischen berichtigt hat. Nach den dem Steueramt nunmehr überlassenen Unterlagen steht fest, dass die von der Pensionskasse ausgerichtete Waisenrente von der Adoptivmutter des Kindes und nicht von O zu versteuern ist. Unter diesen Umständen kommt das Steueramt auf die bereits rechtskräftigen Entscheide für das Steuerjahr 1993 bzw. die Bundessteuer 1993/94 zurück und streicht die Waisenrente beim Einkommen.

Nr. 3 *Fremdenpolizei / Visierung von Einladungsschreiben für Besuchsaufenthalte visumspflichtiger Ausländer*

Gegenstand der Beschwerde

A ist mit einer Kroatian verheiratet. Er beanstandet, die Fremdenpolizei weigere sich, sein Einladungsschreiben für einen vierwöchigen Besuchsaufenthalt seines Schwagers aus Kroatien zu visieren. Dies mit der Begründung, Besuchsaufenthalte von Personen aus Ex-Jugoslawien seien gegenwärtig nur bei engen verwandtschaftlichen Beziehungen möglich. Besuchervisa würden deshalb nur an Eltern, Kinder und Ehegatten des Gastgebers erteilt. Sein Schwager falle leider nicht unter diese Kategorie.

Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann schreibt der Fremdenpolizei, sie stelle bei ihrem Entscheid nur auf das formelle Kriterium der «engen verwandtschaftlichen Beziehung» ab, das

sie überdies sehr eng auslege. Auf die Situation von A nehme sie dagegen überhaupt nicht Rücksicht. Ihr Entscheid sei deshalb im Resultat unbillig.

A sei nämlich an Lungenkrebs erkrankt. Er habe seine Arbeit aufgeben müssen; seine Ehefrau habe notgedrungen eine 60 %ige Stelle als Pflegerin angetreten. Infolge der intensiven Bestrahlung und chemotherapeutischen Behandlung sei A nicht in der Lage, die Kinder im Alter von 14, 12 und 7½ während der kommenden Schulferien zu betreuen. Die Familie sei vielmehr auf externe Hilfe angewiesen. Für zwei Wochen werde eine Schwester von A einspringen; hernach wolle der Schwager aus Kroatien vier Wochen lang im Haushalt und bei der Kinderbetreuung mithelfen. Ihr Vorschlag, A solle die Schwiegereltern statt den Schwager einladen, lasse sich nicht realisieren, da diese selber gesundheitlich angeschlagen seien. Eine Gefahr, dass der Schwager nach Ablauf des Besuchervisums nicht nach Kroatien zurückkehre, bestehe nicht, da er dort eine feste Anstellung habe und bereits früher die Schweiz immer anstandlos wieder verlassen habe.

Die Fremdenpolizei erklärt sich schliesslich im vorliegenden Fall ausnahmsweise bereit, das Einladungsschreiben von A zu visieren.

Bemerkungen zum weiteren Zusammenhang

Wenig später teilt die Fremdenpolizei mit: Die bisherige Einschränkung auf «enge Familienangehörige» werde in Absprache mit Bern mit sofortiger Wirkung für kroatische Staatsangehörige fallengelassen; für Staatsangehörige aus dem übrigen Ex-Jugoslawien bleibe sie dagegen bestehen.

Die restriktive Visierungspraxis, die angesichts der Kriegswirren auf dem Balkan für die Betroffenen mitunter eine grosse Härte bedeutet, hatte der Ombudsmann gleichfalls im Berichtsjahr 1994 bereits in einem früheren Fall beanstandet. Damals hatte die Fremdenpolizei sich unter Berufung auf das entsprechende Kreis schreiben geweigert, von ihrer konstanten Praxis abzurücken und das Einladungsschreiben einer in der Schweiz wohnhaften Kroatin für einen dreiwöchigen Ferienaufenthalt ihrer Nichte zu visieren. Das 14jährige Mädchen wollte während der Sommerferien ihren Cousins in der Schweiz einen Gegenbesuch abstatten, nachdem diese zuvor bei ihrer Familie in Kroatien Ferien gemacht hatten. Bedenken, die Wiederausreise des noch schulpflichtigen Mädchens könnte in Frage gestellt sein, äusserte die Fremdenpolizei anfänglich keine. Eine Ausnahme schien ihr aber aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht möglich. Irgendwelche gesetzlichen Vorgaben für die restriktive Visierungspraxis bestanden nicht. Das Kreis schreiben der Polizeidirektion, auf das sie sich stützte, hatte vielmehr im Interesse der Missbrauchbekämpfung eine Sonderregelung für Angehörige aus Ex-Jugoslawien geschaffen; deren Anwendung musste selbstverständlich verhältnismässig sein.

Dieser Grundsatz war im vorliegenden Fall nicht gewahrt. Da die Gefahr eines Missbrauches nicht bestand, der Zweck der Sonderregelung also bereits erfüllt war, rechtfertigte sich nach Ansicht des Ombudsmanns auch eine Ausnahme. Zudem schien es ihm eine Rechtsverweigerung und damit ein Verstoss gegen Art. 4 BV zu sein, wenn die Fremdenpolizei von ihrem gesetzlich eingeräumten, pflichtgemässen Ermessen keinerlei Gebrauch macht und sämtliche Fälle ungeachtet der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls im Sinne einer abstrakten Rechtsgleichheit über den gleichen Leisten schlägt. Billige und sachgerechte Entscheidungen sind so kaum möglich, und der Schutz des einzelnen Bürgers vor den in seinem Interesse erlassenen Schutzbestimmungen wird zum Problem.

Der schriftlichen Empfehlung des Ombudsmanns leistete die Fremdenpolizei damals noch keine Gefolgschaft. Eine anstandlose Rückreise der Nichte schien ihr plötzlich ungewiss, da sich die Tante als gesetzliche Vertreterin bezeichnet hatte, was auf ein Pflegeverhältnis hinweisen könnte. Zudem befürchtete sie, ein Präjudiz könnte ihre restriktive Visierungspraxis gegenüber Angehörigen aus Ex-Jugoslawien durchlöchern, so dass künftig nicht nur Nichten und Neffen, sondern auch Enkel und Geschwister als Besucher zugelassen werden müssten. Sie äusserte ferner die Ansicht, die Erteilung von Touristen- und Besuchervisa sei letztlich Sache der Schweizer Vertretung im Ausland. Die Visierung des Einladungsschreibens eines hiesigen Gastgebers und Garanten – dazu zählen auch Ausländer mit einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung im Kanton Zürich – sei lediglich eine interne Stellungnahme zur Frage der Opportunität der Visumserteilung. Da es sich nicht um einen anfechtbaren Verwaltungsakt handle, frage sich, ob die schriftliche Empfehlung des Ombudsmanns nicht ins Leere greife.

Dem ist nicht so: Der Ombudsmann kann gemäss § 89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich sämtliche Formen des Handelns oder Nichthandelns kantonaler Organe, die in seinem Zuständigkeitsbereich liegen, vollumfänglich überprüfen. Davon macht auch eine interne Stellungnahme der Fremdenpolizei gegenüber einer Bundesbehörde keine Ausnahme.

Nr. 4 *Baudirektion / Aktion «Lichterlöschen» im Spannungsfeld zwischen Sparwillen und Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung*

Gegenstand der Beschwerde

«Vermehrt sparen» lautet die Devise auch bei der Baudirektion. Sie hat deshalb für die Strassenbeleuchtung im gesamten Kanton einen – auf das Verkehrsaufkommen und die Unfallgefahr minuziös abgestimmten – Abschaltplan entwickelt. Auch die Zürichstrasse zwischen Bachenbülach und Winkel wird ausserorts nachts nicht mehr beleuchtet.

Bürger und Behörden der Gemeinde Winkel protestierten gegen diese Sparmassnahme, weil sie die Sicherheit der Schüler gefährdet sahen, welche den parallel zur Kantonsstrasse verlaufenden Radweg auch in der dunklen Jahreszeit morgens und abends rege benützen. Ihr Wiedererwägungsgesuch stiess beim Kreisingenieur jedoch auf taube Ohren. Mit der Aktion «Lichterlöschen» auf Ausserortsstrecken spare der Kanton Strom im Wert von Fr. 800 000.– pro Jahr. Auf den beanstandeten Abschnitten habe man erst kürzlich mit erheblichem Aufwand eine vollständige Verkehrstrennung realisiert. Die Verkehrssicherheit auch von Radfahrern und Fussgängern werde – entgegen den geäusserten Ängsten und Befürchtungen – durch die Aktion nicht übermässig beeinträchtigt. Das Problem sei vielmehr psychologischer Natur.

Aufgrund dieser Ablehnung findet H, der Kanton müsse und könne zweifelsohne sparen, nicht aber zulasten der Kinder. Für deren Sicherheit dürfe auch den Kanton das Geld nicht reuen. H hofft, der Ombudsmann werde sich für ihr Anliegen stark machen.

Abklärung

Der Ombudsmann bestellt den zuständigen Sachbearbeiter aus dem Tiefbauamt zu sich. Dieser berichtet ihm, dass der Betrieb einer Strassenlampe je nach Typ und Brenndauer Fr. 200.– bis Fr. 800.– pro Jahr koste. Es gebe spezielle Sparbirnen, welche in der Anschaffung minim teurer seien, aber 35 Prozent weniger Energie brauchen. Bezirksweise bestünden Dämmerungsschalter, welche bei anbrechender Dunkelheit für ein bestimmtes Gebiet einen Beleuchtungsimpuls geben. Die Dauer der Beleuchtung sei mit den einzelnen Gemeinden abgesprochen: Einige Kandelaber brennen die ganze Nacht, andere löschen gegen 23.00 oder 24. 00 Uhr ab und zünden um 5.00 oder 6.00 Uhr wieder an. In 95 Prozent der Fälle könne das Elektrizitätswerk des Kantons Zürich die Beleuchtung auf eine halbe Stunde genau und individuell für einzelne Strassenzüge regeln. Wolle man punktuell nur einzelne Strassenlampen einschalten, so müsse man bei den anderen die Sicherung herausnehmen.

Technisch sei es also möglich, den Bedürfnissen der Bevölkerung nach vermehrter Sicherheit ihrer Kinder entgegenzukommen und den Schulweg an einigen kritischen Stellen gezielt zu beleuchten. Die Gemeinde Winkel habe angeboten, den Mehraufwand selber zu bezahlen. Die Baudirektion hege aber Bedenken, dem Wunsch zu entsprechen, weil sie befürchte, gegen die Rechtsgleichheit zu verstossen, wenn finanzstarke Gemeinden intensiver beleuchtet würden als finanzschwache. Individuelle Absprachen mit einzelnen Gemeinden gebe es allerdings bereits seit langem. Auch hätten einige Gemeinden sich über den Willen des Kantons hinweggesetzt und auf eigene Rechnung über Gemeindewerke zusätzliche Laternen in Betrieb genommen.

Der Ombudsmann erachtet ein Entgegenkommen des Kantons gegenüber der Gemeinde Winkel um so weniger bedenklich, als die gewünschte Beleuchtung eine besonders unfallgefährdete Strecke betrifft und die Gemeinde willens ist, die von ihr verursachten Mehrkosten selber zu übernehmen.

Erledigung

Die Baudirektion erklärt sich bereit, dem Bedürfnis nach vermehrter Sicherheit Rechnung zu tragen und die Beleuchtung der Zürichstrasse an den gewünschten Stellen zulasten der Gemeinde wieder in Betrieb zu nehmen. Der Ombudsmann teilt dies H mit und schliesst den Fall damit ab.

Nr. 5 *Erziehungsdirektion, Kommission für Studienbeiträge / Rückforderung irrtümlich ausbezahlter Stipendien*

Gegenstand der Beschwerde

Y beantragte ein Stipendium für eine Zweitausbildung. Im Juli 1993 sprach die kantonale Kommission für Studienbeiträge ihr ein Stipendium von Fr. 15 295.– für die Zeit vom 1. Oktober 1993 bis 30. September 1994 zu.

Im Mai 1994 erfolgte jedoch ein neuer Beschluss, wonach Y diese Summe zurückzahlen müsse, da der seinerzeitige Beschluss falsch sei. Y hatte bei ihrem Gesuch korrekterweise einen Nebenerwerb von Fr. 3542.– monatlich für die Dauer des Wintersemesters angegeben. Irrtümlicherweise war dieser Nebenerwerb bei der Stipendienberechnung nur für die 3½ Monate, die Y angegeben hatte, berücksichtigt worden, während das Einkommen auf ein Jahreseinkommen hätte umgerechnet werden sollen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass kein Stipendienanspruch bestand. Y wurde aufgefordert, den ganzen Betrag von Fr. 15 295.– bis Ende August 1994 zurückzuzahlen. Auf die Erhebung eines Verzugszinses verzichtete die Kommission, da der Fehler bei der Verwaltung liege.

Y ersucht den Ombudsmann um Überprüfung, ob sie tatsächlich verpflichtet werden könne, dieses Stipendium zurückzuzahlen.

Abklärung

Nach § 17 Abs. 1 der Studienbeitragsverordnung für die höheren Lehranstalten werden bereits ausbezahlte Anteile von Studienbeiträgen, auf die ein Anspruch nie bestanden hat oder nicht mehr besteht, zurückgefordert und sind innerhalb von 3 Monaten zurückzuerstatten. Dabei kann zusätzlich ein angemessener Zins erhoben werden. § 54 Abs. 4 des Reglements für die Ausrichtung von Studienbeiträgen präzisiert, dass ein Zins entfällt, wenn die zu hohe Auszahlung

ganz oder zum vorwiegenden Teil durch die kantonale Kommission für Studienbeiträge bzw. die Stipendienstellen zu verantworten ist.

Aufgrund dieser Rechtslage muss der Ombudsmann Y sagen, dass die Rückforderung zu Recht erfolgt. Er rät Y daher von einem Rekurs gegen diesen Beschluss ab. Y akzeptiert dies notgedrungen. Sie erklärt jedoch, sie könnte höchstens einen Betrag von Fr. 200.– pro Monat zurückzahlen, da sie sich nach wie vor in der Ausbildung befinde und die bereits ausbezahlten rund Fr. 15 000.– teils für ihren Lebensunterhalt verbraucht, teils in ihr Budget einbezogen habe.

Erledigung

§ 18 der Studienbeitragsverordnung bestimmt, dass die Rückerstattungsfrist auf begründetes Gesuch hin verlängert werden kann, in der Regel unter Erhebung eines Verzugszinses. Der Ombudsmann ersucht die Kommission, dem Vorschlag auf Rückerstattung von Fr. 200.– monatlich zuzustimmen und Y im Sinne eines Teilerlasses, der gemäss § 18 der Studienbeitragsverordnung möglich ist, auch für die Zeit der Stundung keinen Verzugszins aufzuerlegen. Dies ist seines Erachtens gerechtfertigt, da der Fehler nicht bei Y lag und diese sich nun wegen des Verwaltungsfehlers während ihrer Ausbildung unvermutet mit einer sehr hohen Rückforderung konfrontiert sieht.

Die Kommission zieht ihren Beschluss in Wiedererwägung. Sie akzeptiert die Rückzahlung von Fr. 200.– pro Monat, wobei die Überprüfung der Zahlungsmodalitäten nach Beendigung der Ausbildung von Y vorbehalten bleibt. Da der Fehler bei der Verwaltung liegt, verzichtet die Kommission nun nicht nur – wie im seinerzeitigen Beschluss – für die bereits verstrichene Zeit, sondern auch für die Zeit der ratenweisen Rückzahlung auf die Erhebung eines Verzugszinses.

Nr. 6 *Universitätsspital / Pauschalierte Abrechnung*

Gegenstand der Beschwerde

X, der schon jahrelang an Rheuma leidet, wurde von seinem Arzt an die Rheumaklinik des Universitätsspitals verwiesen. Er wurde dort untersucht und die Ärztin ordnete Therapien an. X ging in der Folge rund 20 mal zu Untersuchungen oder Therapien an das Universitätsspital, wobei der einzelne Besuch jeweils zirka eine halbe Stunde dauerte. Er hatte allerdings den Eindruck, dass er nicht viel davon profitiere, beispielsweise waren ihm die vorgeschlagenen Übungen schon aus früheren Therapieversuchen bekannt. Als die Rechnung des Universitätsspitals kam, stellte X fest, dass dieses für die Untersuchungen und Therapien jeweils einen Benutzungstag zu Fr. 140.– in Rechnung stellte. Die Rechnung betrug somit

rund Fr. 2800.–. Dies zahlte zwar die Krankenkasse, doch musste X einen Selbstbehalt von 10 Prozent tragen.

X kommt zum Ombudsmann, weil er den Ansatz von Fr. 140.– für eine halbe Stunde im Vergleich zu seinem privaten Therapeuten als weit übersetzt betrachtet. Seine Krankenkasse habe ihm gesagt, da könne man nichts machen. Er könne das nicht verstehen.

Abklärung

Der Ombudsmann unterbreitet die Vorbringen von X der Gesundheitsdirektion. Diese verweist darauf, dass diese Pauschale gemäss dem mit den Krankenkassen abgeschlossenen Poliklinikvertrag verrechnet werde. Dieser sehe eine Pauschale pro Behandlungstag vor. Die Pauschale werde aus dem Gesamtaufwand für alle ambulanten Patienten während eines Jahres ermittelt und auf den durchschnittlichen Aufwand des Spitals für einen ambulanten Patienten an einem Behandlungstag umgelegt. Die Poliklinikpauschale decke die Kosten des Spitals, bringe aber keinen Gewinn. Der gleiche Gesamtertrag ergäbe sich für das Spital auch, wenn für jeden Patienten nach dem jeweils konkreten Aufwand abgerechnet würde. Diese sogenannte Einzelleistungsverrechnung wäre aber administrativ aufwendiger. Die Pauschale sei für die Krankenkassen eine gerechte Lösung, da das Gesetz der grossen Zahl zum Tragen komme. Für den einzelnen Patienten könne die Pauschale im Rahmen des Selbsthalts ein Vorteil, ein Nachteil oder kostenneutral sein. Durch die Pauschale werde somit zwischen den Poliklinikpatienten ein Stück Solidarität hergestellt, wie sie im Bereich der Krankenversicherung gang und gäbe sei.

Erledigung

Nach Studium der Angelegenheit, insbesondere des Poliklinikvertrages, teilt der Ombudsmann X unter Beilage der entsprechenden Unterlagen folgendes mit: Der Poliklinikvertrag hält in Art. 9 ausdrücklich fest, dass die Leistungen durch eine Poliklinikpauschale des Krankenhauses für jeden Behandlungstag abgegolten werden. Als Behandlungstag gilt dabei die Beanspruchung der Poliklinik wegen einer oder mehrerer Krankheiten am selben Tag. Die Pauschale wird nach dem Gesamtaufwand für alle Patienten und Patientinnen ermittelt. Beim jetzigen System wird somit nicht nach Einzelleistungen abgerechnet. Die von X aufgeworfene Frage, ob die Taxe im Einzelfall den tatsächlich erbrachten Leistungen entspreche, stellt sich deshalb beim vorliegenden System nicht.

Der Ombudsmann hat Verständnis dafür, dass dies für das einzelne Kassenmitglied befremdend wirken kann, zumal auch ein entsprechender Selbstbehalt zu zahlen ist. Gesamthaft gesehen dürfte es aber zutreffen, dass das von den Krankenkassen und Spitalern gewählte Abrechnungssystem administrativ einfacher

und damit kostengünstiger ist als eine Einzelleistungsverrechnung. Der Ombudsmann kann somit die Verrechnung, wie sie im Falle von X vorgenommen wurde, nicht beanstanden. Es ist vielmehr klar, dass sich die Krankenkassen wie auch die Spitäler an den geschlossenen Vertrag zu halten haben.

Nr. 7 *Steueramt / Korrektur einer Bundessteuereinschätzung*

Gegenstand der Beschwerde

Das Treuhandbüro X schreibt dem Ombudsmann folgendes: N, der sich erst vor kurzem als Klient an sie gewandt habe, habe früher seine Steuerangelegenheiten in sträflicher Weise vernachlässigt. So sei er für die Jahre 1991 und 1992 nach Ermessen veranlagt worden. Während für die zürcherische Staatssteuer ermessensweise ein Einkommen von Fr. 150 000.– angenommen worden sei, sei für die Bundessteuern 1991/92 ein Einkommen von Fr. 600 000.– pro Jahr festgesetzt worden. Sämtliche Fristen seien längst abgelaufen. Das Betreibungsverfahren für die Bundessteuern sei bereits angehoben worden. Die Bundessteuereinschätzung habe für N, der selbständigerwerbender Ingenieur sei, auch zu einer entsprechend hohen AHV-Rechnung geführt, die nun ebenfalls auf dem Betreibungsweg geltend gemacht werde. Dies werde dazu führen, dass das Eigenheim von N demnächst zwangsrechtlich versteigert werde.

Abklärung

Der Ombudsmann lässt die Steuerakten kommen. Nach Studium derselben hat er eine längere Unterredung mit N. Dieser gibt als Gründe für das Nichteinreichen der Steuererklärung sowie das Versäumen der Rechtsmittel grosse wirtschaftliche Probleme sowie die Auflösung einer langjährigen persönlichen Beziehung an. Es erweist sich, dass er schon 1989 keine Steuererklärung eingegeben hat.

Der Ombudsmann schreibt dem Steueramt folgendes: N reichte 1985 und 1987 seine Steuererklärung ordnungsgemäss ein. 1987 wurde er mit einem Reineinkommen von Fr. 41 100.– eingeschätzt. 1989, als er erstmals keine Steuererklärung einreichte, erfolgte eine ermessensweise Einschätzung mit einem Reineinkommen von Fr. 45 000.– für die Staatssteuer und einem steuerbaren Einkommen in derselben Höhe bei der Bundessteuer.

1991 wurde der Betroffene indessen nach erfolgloser Mahnung zur Einreichung der Steuererklärung bei der Staatssteuer 1991 mit einem Reineinkommen von Fr. 150 000.– und bei der direkten Bundessteuer 1991/92 sogar mit einem steuerbaren Einkommen von Fr. 600 000.– pro Jahr eingeschätzt. N hat Ende 1993 eine

Steuererklärung 1991, allerdings verspätet und mangelhaft ausgefüllt, eingereicht. Nach dieser hatte er 1990 nur ein Reineinkommen von Fr. 30 900.-.

Aus den Akten ist nicht direkt ersichtlich, wie die Ermessenseinschätzung zustande kam. Da sich aber darin Steuermeldungen über Grundstückveräusserungen befinden, hat der Steuerkommissär offenbar angenommen, N betätige sich als Ingenieur im Nebenberuf als gewerbmässiger Liegenschaftenhändler. Deshalb kam er wohl bei der Bundessteuer, wo dies steuerlich erfasst wird, zu einem weit höheren Einkommen als bei der Staatssteuer.

Wie bei Ermessensentscheiden üblich, hat der Betroffene keine materielle Begründung der Ermessenseinschätzung erhalten. Wenn nun aber bei der Staatssteuer das bisher ermessensweise geschätzte Reineinkommen um mehr als das Dreifache und bei der Bundessteuer um über das Zehnfache erhöht wird, geht es nach der Meinung des Ombudsmanns nicht an, den Ermessensentscheid überhaupt nicht zu begründen. Die massgebenden Gesetze schreiben eine Begründung vor. Nach Ansicht des Ombudsmanns ist deshalb das Verfahren mit Bezug auf die Staatssteuern 1991 sowie die Bundessteuer 1991/92 wieder aufzunehmen und der Entscheid dem Betroffenen neu zu eröffnen.

Mit Bezug auf die Bundessteuer trifft dies nach der Überzeugung des Ombudsmanns um so mehr zu, als es nach den Akten den Eindruck macht, dass dem Steuerkommissär hier ein Irrtum unterlaufen ist: In den Akten befinden sich zwei Meldungen über Grundstücksgewinne des Jahres 1989 von total rund Fr. 430 000.-. Unter Berücksichtigung des vom Steuerkommissär geschätzten Reineinkommens von Fr. 150 000.- bei der Staatssteuer wäre somit allenfalls noch erklärbar, weshalb bei der Bundessteuer für ein Jahr ein Reineinkommen von Fr. 600 000.- angenommen wurde. Nun erstreckt sich aber die Einschätzungsperiode bei der Bundessteuer über zwei Jahre. 1990 sind keinerlei Meldungen über Handänderungen in den Akten enthalten. Die Annahme eines Durchschnittseinkommens von Fr. 600 000.- pro Jahr, das heisst Fr. 1 200 000.- in der zweijährigen Periode, findet somit in den Akten keine Stütze.

Das Steueramt antwortet, dass es nicht auf die rechtskräftige Einschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern zurückkommen könne. Bei einer Ermessenseinschätzung müssten dem Steuerpflichtigen lediglich die Voraussetzungen der Ermessenseinschätzung, das heisst Nichteinreichen der Steuererklärung trotz Mahnung, dargelegt werden. Dies sei geschehen, weshalb ein Zurückkommen auf den Entscheid betreffend Staatssteuer 1991 nicht möglich sei.

Anders lägen die Verhältnisse bei der Veranlagung der direkten Bundessteuer der Periode 1991/92. Bei dieser Veranlagung sei ein Fehler entstanden, indem der Steuerkommissär, wie der Ombudsmann richtig vermutet habe, die Durchschnittsberechnung unterlassen habe. Die Veranlagung bedürfe somit der Korrektur.

Erledigung

Der Ombudsmann teilt dem Betroffenen mit, dass er die Ausführungen des Steueramtes betreffend die Staatssteuer akzeptieren muss. Da N schon 1989 keine Steuererklärung eingereicht hatte, beruhte sein Einkommen schon in diesem Steuerjahr auf einer Schätzung und lag möglicherweise zu tief. Trotz der Diskrepanz der Einschätzungen 1989 und 1991 muss der Ombudsmann somit gelten lassen, dass an der Staatssteuereinschätzung 1991 nichts mehr geändert werden kann.

Hingegen ist das Steueramt bereit, auf die ebenfalls bereits rechtskräftige Veranlagung der direkten Bundessteuer 1991/92 zurückzukommen, da hier dem Steuerkommissär ein eigentlicher Fehler unterlaufen ist. N kann sich diesbezüglich mit dem Chef der zuständigen Einschätzungsabteilung in Verbindung setzen. N tut dies. Die nun vorgenommenen Abklärungen haben zur Folge, dass das steuerbare Einkommen von N bei der Bundessteuer von Fr. 600 000.– auf Fr. 163 200.– reduziert wird. Damit konnte die übermässige Steuerbelastung, die für die zwei Jahre Fr. 138 000.– betrug, auf rund Fr. 26 000.– verringert werden. Die Korrektur bewirkte, dass auch die AHV-Ausgleichskasse die Beitragsrechnungen wesentlich reduzierte.

Der Vertreter von N bedankt sich schriftlich für den Einsatz des Ombudsmanns, ohne den N heute sicher ein Sozialfall wäre. Es bleibt zu hoffen, dass N in seinem eigenen Interesse die steuerlichen Angelegenheiten künftig korrekt erledigen wird, wozu ihn auch der Ombudsmann eindringlich ermahnt hat.

Bemerkungen:

Leider kommt es relativ häufig vor, dass Steuerpflichtige ihren Verfahrenspflichten nicht nachkommen, das heisst vor allem trotz Mahnung keine Steuererklärung einreichen. Dies kann blosser Nachlässigkeit sein, aber auch eine Folge von wirtschaftlichen oder persönlichen Problemen. Wie der vorliegende Fall zeigt, kann dies massive finanzielle Folgen haben. Es geschieht dann nämlich oft, dass die Steuerpflichtigen die möglicherweise viel zu hohe Ermessenseinschätzung auch nicht zur Kenntnis nehmen oder nicht verstehen, zumal sie ohne weitere Begründung mittels Formular eröffnet wird. Sie erheben somit nicht innert der 30tägigen Frist Einsprache. Die Einschätzung wird rechtskräftig und kann nicht mehr angefochten werden. Meistens realisieren die Pflichtigen erst bei den hohen Nachrechnungen, was sie sich da eingebrockt haben. Es ist für sie in der Regel völlig unverständlich, dass eine solche Einschätzung selbst dann nicht mehr korrigiert werden kann, wenn sie die richtigen Zahlen nachliefern. Auch im vorliegenden Fall konnte die viel zu hohe Bundessteuer nur deshalb noch berichtigt werden, weil der Ombudsmann bei Durchsicht der Akten entdeckte, dass dem Steuer-

kommissär ein offensichtlicher Irrtum (Unterlassen der Durchschnittsberechnung) unterlaufen war.

Angesichts der Tatsache, dass sich viele Personen heute in Steuersachen überfordert fühlen, wäre es begrüssenswert, wenn eine Ermessenseinschätzung bei offensichtlicher Unrichtigkeit auch nach Eintritt der Rechtskraft noch korrigiert werden könnte. Bei der heutigen gesetzlichen Regelung ist dies jedoch, wie der vorliegende Fall zeigt, nur in Ausnahmefällen möglich.

Nr. 8 *Kreiskommando / Missverständnisse betreffend die Berechnungsgrundlage beim Militärflichtersatz*

Gegenstand der Beschwerde

Das Kreiskommando ersuchte U, betreffend Veranlagung des Militärflichtersatzes 1993 Nachweise über den Vermögensertrag der Ehefrau der Jahre 1991/92 beizubringen, dies mit der Bemerkung: «Der aus den vorgenannten Jahren nachgewiesene Vermögensertrag der Ehefrau wird im Durchschnitt den Ersatzjahren 1993/94 angerechnet.»

U erkundigte sich empört telefonisch beim Kreiskommando, was das solle. Er habe doch in der Steuererklärung alles ordnungsgemäss deklariert. Ausserdem stünden dem Vermögensertrag der Ehefrau zum Teil entsprechende Schuldzinsen gegenüber. Bei diesem Telefongespräch kam es offenbar zu Missverständnissen: U war der Meinung, dieser Vermögensertrag werde beim Militärflichtersatz nun noch zusätzlich erfasst, während der Beamte ihm zu erklären versuchte, dass der Vermögensertrag der Ehefrau beim Militärflichtersatz vom steuerbaren Einkommen abgezogen wird. Der Beamte sagte U schliesslich, wenn der Vermögensertrag gleich null sei, dann müsse er das eben angeben. Dies tat U in einem Schreiben an das Kreiskommando. Er beschwerte sich in diesem Schreiben auch darüber, dass der Beamte sehr unfreundlich und ungeduldig gewesen sei, obwohl er ihn darauf aufmerksam gemacht habe, dass er hörgeschädigt sei. Gleichzeitig wendet sich U an den Ombudsmann.

Abklärung

Der Ombudsmann erlebt es in seiner Tätigkeit oft, dass Bürger auf zusätzliche Abklärungen betreffend Steuern negativ reagieren, wenn sie ihrer Meinung nach bereits alles korrekt deklariert haben. Ausserdem ist es den Betroffenen gelegentlich nicht klar, dass eine andere Amtsstelle, hier das Kreiskommando, in solchen Fällen nicht automatisch im Besitz der Steuerakten ist.

Der Ombudsmann unterbreitet den von U geschilderten Sachverhalt dem Kreiskommando zur Stellungnahme. Im Gespräch mit U hat der Ombudsmann auch festgestellt, dass die nunmehrige Erklärung des Betroffenen, die Ehefrau habe keinen Vermögensertrag, irrtümlicherweise erfolgte. Nach Abzug der entsprechenden Schuldzinsen bleibt ein Ertrag übrig, der beim Militärpflichtersatz vom Reineinkommen, wie es von den Steuerbehörden gemeldet wird, in Abzug zu bringen ist.

Ausserdem schreibt der Ombudsmann dem Kreiskommando, die Information des Bürgers darüber, dass der Vermögensertrag der Ehefrau beim Militärpflichtersatz im Gegensatz zur Bundessteuer nicht in die Steuerberechnung einbezogen werde und allenfalls für diese Ausscheidung zusätzliche Angaben benötigt werden, sollte verbessert werden. Beispielsweise hätte dieser Sachverhalt vorliegend im Schreiben an den Ersatzpflichtigen klarer hervorgehoben werden sollen.

Erledigung

Der Kreiskommandant antwortet, dass das Kreiskommando das Schreiben des Ombudsmanns wie eine Einsprache behandle und die Militärpflichtersatzverwaltung des Kantons Zürich gebeten habe, die abzugsfähigen Beträge aus den Steuerakten 1993/94 zu ermitteln. U werde über das Ergebnis informiert, und die Veranlagungsverfügung für das Ersatzjahr 1993 werde gegebenenfalls bereinigt.

Das Kreiskommando werde der Information der Steuerpflichtigen in diesem Bereich inskünftig besondere Beachtung schenken.

Der Sachbearbeiter habe zum Vorwurf, er habe U trotz seiner Hörschädigung ungeduldig behandelt, erklärt, U habe darauf erst am Schluss des Telefons hingewiesen. Zu einem korrekt geführten Telefongespräch brauche es den guten Willen beider Partner. Wenn sich U jedoch durch Reaktionen des Kreiskommandos verletzt gefühlt haben sollte, so entschuldige sich dieses dafür in aller Form. Damit kann U auch nach Meinung des Ombudsmanns die Sache als abgeschlossen betrachten.

Nr. 9 *Volkswirtschaftsdirektion, Kantonale Arbeitslosenkasse / Zeitpunkt der Auszahlung von Taggeldern, Massnahmen zur Beschleunigung*

Gegenstand der Beschwerde

R ist seit Ende 1993 arbeitslos. Er beschwert sich beim Ombudsmann, weil die Taggelder immer sehr spät kämen. Beispielsweise habe er die Oktober-Taggelder erst am 17. November 1994 erhalten. Diese verspäteten Zahlungen schafften ihm grosse Probleme, unter anderem wegen des Mietzinses.

Abklärung

Der Ombudsmann ersucht die Arbeitslosenkasse, den Zeitpunkt der jeweiligen Zahlungen an R abzuklären. Gleichzeitig erkundigt er sich, ob die Arbeitslosenkasse generelle Beschleunigungsmöglichkeiten sehe, die über den Bereich der Kasse hinausgingen.

Die Arbeitslosenkasse nimmt ausführlich Stellung zum Fall R. Es erweist sich, dass teilweise Verzögerungen vorgekommen sind. Diese hingen indessen zum grössten Teil damit zusammen, dass R, der einen regelmässigen Zwischenverdienst hatte, für diesen monatlich eine Zwischenverdienstbescheinigung einreichen musste, welche oft erst verspätet eintraf.

Betreffend generelle Beschleunigungsmöglichkeiten führt die Kasse aus: Wie auch der vorliegende Fall zeige, verstreiche mit dem Auszahlungssystem SAD (Sammelauftragsdienst der PTT) zuviel Zeit von der EDV-Erfassung der Abrechnung bis zur Gutschrift auf dem Konto des Versicherten. Eine erhebliche Verbesserung (3 bis 4 Tage bei Versicherten mit Bankkonti) wäre mit der Verwendung von Multi-Cash (ZKB) möglich. Ein entsprechender Antrag sei der Direktion der Volkswirtschaft am 27. Oktober 1994 eingereicht worden. Für die Realisierung sei allerdings auch das Einverständnis der Finanzdirektion notwendig, weil ein Konto der Arbeitslosenkasse bei der ZKB geführt werden müsste.

Erledigung

Der Ombudsmann orientiert R über die Gründe der Verzögerung. Die Auszahlungen würden schneller erfolgen, wenn Kontrollausweis und Zwischenverdienstbescheinigung gleichzeitig eingehen würden. R kann somit durch raschere Beibringung der Zwischenverdienstbescheinigung diese Verzögerungen reduzieren.

Betreffend die generelle Beschleunigung wendet sich der Ombudsmann an die Vorsteherin der Volkswirtschaftsdirektion. Er weist auf die Ausführungen der Arbeitslosenkasse und den Antrag vom 27. Oktober 1994 hin. Falls durch die vorgeschlagene Änderung eine Verbesserung der Auszahlung im angegebenen Masse möglich wäre, sollte dieser Antrag wohlwollend geprüft werden. Zahlreiche Arbeitslose befinden sich in einer finanziell schwierigen Situation, so dass schon eine Beschleunigung der Leistungen um einige Tage ins Gewicht fällt.

Die Volkswirtschaftsdirektorin antwortet, dass die Finanzverwaltung der Einführung des neuen Zahlungssystems und der Eröffnung eines neuen Bankkontos zugestimmt habe. Damit könne die Zahlungsabwicklung beschleunigt werden.

Der Ombudsmann begrüsst es, dass nun diese neue Regelung eingeführt wird, die zur Erleichterung der Situation der Arbeitslosen beiträgt.

Nr. 10 *Regierungsrat / Vermeintliche Rechtsverzögerung*

Gegenstand der Beschwerde

Am 12. April 1994 reisst Frau F der Geduldsfaden. Sie schickt dem Ombudsmann ein langes Fernschreiben. Gegen die Umkehrung der Einbahnfahrtrichtung, welche das Polizeiamt der Stadt X am 13. April 1988 veröffentlicht habe, hätten verschiedene Anwohner Einsprache beim Stadtrat erhoben. Dieser habe ihre Eingabe am 6. September 1989 abgewiesen; auch beim Statthalter seien die Anwohner unterlegen, weshalb diese am 31. Mai 1990 mit Rekurs an den Regierungsrat gelangt seien. Dieser schiebe jedoch seinen Entscheid auf die lange Bank.

Damit blockiere er – ohne es zu wissen – auch die längst überfällige Verkehrsberuhigung an ihrer Quartierstrasse, denn diese hänge vom Ausgang jenes Rekurses ab. Der Polizeivorstand habe nämlich der Forderung der Quartierbevölkerung, dem zunehmenden Durchgangsverkehr endlich einen Riegel zu schieben, stets entgegengehalten: Er dürfe nicht in ein hängiges Rechtsmittelverfahren eingreifen und müsse den Ausgang jenes Rechtsstreites abwarten, da dieser indirekt auch die Verkehrsberuhigung an ihrer Quartierstrasse tangiere. Am 30. April 1993 habe der Polizeivorstand ihr mitgeteilt, jener Rekurs liege zurzeit beim Regierungsrat, und es sei ungewiss, auf welchen Zeitpunkt hin mit einem Entscheid zu rechnen sei. Deshalb wende sie sich heute an den Ombudsmann mit der Bitte, das Rekursverfahren zu beschleunigen.

Abklärung

Der Ombudsmann schreibt dem Staatsschreiber: Die Stadt habe sich nach Auskunft des zuständigen Sachbearbeiters vor der am 9. Juli 1990 abgelaufenen Vernehmlassungsfrist zum eingereichten Rekurs geäußert, seither aber nichts mehr gehört. Er möge abklären, bis wann mit einem Entscheid des Regierungsrates in dieser Angelegenheit zu rechnen sei.

Die Antwort kommt prompt: Der Regierungsrat habe den fraglichen Rekurs bereits am 29. Januar 1992 entschieden. Der Stadtrat habe den Entscheid am 11. Februar 1992 erhalten. Im übrigen bestünden bei der Polizeidirektion keine Rekurspendenzen aus der Zeit vor 1992.

Erledigung

Der Ombudsmann schreibt Frau F: Der Regierungsrat habe den Rekursentscheid längstens gefällt und auch dem Stadtrat mitgeteilt. Aufgrund einer Panne innerhalb der Stadtverwaltung sei der Entscheid jedoch nie bis zum zuständigen Sachbearbeiter bzw. ins betreffende Dossier gelangt. Die beanstandete Rechts-

verzögerung sei auf Stufe Regierungsrat nur eine vermeintliche gewesen. Ihre Intervention habe aber doch Licht in die Angelegenheit gebracht.

Nr. 11 *Abteilung Bürgerrecht und Zivilstandswesen / Rückgabe von Dokumenten*

Gegenstand der Beschwerde

Das Ehepaar S kam als Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei in die Schweiz und wurde 1982 eingebürgert. Zufolge Änderung der politischen Verhältnisse konnten sie 1994 wieder Kontakt mit ihrem ursprünglichen Heimatland aufnehmen. Im Verkehr mit den dortigen Behörden benötigten sie ihre Geburtsscheine sowie die Eheurkunde. Da das Ehepaar S diese Belege damals bei der Einbürgerung der Direktion des Innern eingereicht hatte, ersuchten sie diese um Rückgabe der Urkunden. Der Sachbearbeiter sagte, eine Herausgabe der Originalurkunden komme nicht in Frage. Allenfalls könnten beglaubigte Kopien herausgegeben werden. Wenn sie Originale bräuchten, so müssten sie diese an ihrem Geburtsort bzw. am Ort der Trauung anfordern.

Das Ehepaar S will sich mit dieser Auskunft nicht abfinden und bringt sein Anliegen dem Ombudsmann vor.

Abklärung

Der Ombudsmann fragt die Abteilung Bürgerrecht an, ob den Betroffenen nicht doch die Originalurkunden wieder ausgehändigt werden könnten, wobei die Abteilung Bürgerrecht sich ihrerseits mit einer beglaubigten Kopie begnügen würde. Er führt aus, dass die Betroffenen sich als eingebürgerte Ausländer dadurch diskriminiert fühlten, dass man ihnen die sie betreffenden Originalurkunden vorenthalte. Sie seien der Meinung, dass dies bei Schweizerinnen und Schweizern oder auch bei anderen eingebürgerten Ausländern anders gehandhabt werde.

Die Abteilung Bürgerrecht antwortet, dass die in Frage stehenden Originaldokumente (Geburtsscheine und Eheschein) nach erfolgter Einbürgerung die Belege zum Familienregister gemäss Art. 56 der Eidgenössischen Zivilstandsverordnung (ZStV) bildeten. Art. 58 ZStV schreibt vor, dass die ausländischen Urkunden 80 Jahre lang aufzubewahren sind. Indessen können nach Art. 144 ZStV auf Verlangen beglaubigte Abschriften von den aufbewahrten Belegen erstellt werden, die nach schweizerischer Rechtsauffassung die gleiche Beweiskraft wie das Original haben. Dies werde in allen vergleichbaren Fällen so gehandhabt. Eine Diskriminierung gegenüber Schweizern bestehe nicht. Auch bei Zivilstandsfällen von Schweizer Bürgern und Bürgerinnen im Ausland, beispielsweise bei auslän-

dischen Eheschliessungen, seien die ausländischen Urkunden für die Eintragung im schweizerischen Familienregister nach den genau gleichen gesetzlichen Kriterien zu behandeln bzw. aufzubewahren wie die ausländischen Urkunden bei der Einbürgerung.

Der Grundsatz der Einbehaltung der Originaldokumente werde jedoch nicht stur angewandt. Wenn Gesuchsteller geltend machten, sie seien nachweisbar nicht in der Lage, die ursprünglichen Dokumente noch einmal zu beschaffen, sei die Abteilung ausnahmsweise bereit, diese für kurze Zeit auszuleihen. Im vorliegenden Fall sei es den Gesuchstellern jedoch, wie aus zahlreichen vergleichbaren Fällen hervorgehe, problemlos möglich, die Urkunden erneut zu beschaffen. Die sogenannten «Originalurkunden» stellten ja im Grunde genommen auch nichts anderes als Abschriften bzw. beglaubigte Kopien aus den entsprechenden Registern dar.

Erledigung

Die Überprüfung des Ombudsmanns ergibt, dass das Vorgehen der Abteilung Bürgerrecht korrekt ist. Nach dem Gesagten liegt auch keine Diskriminierung vor.

Nr. 12 *Kantonsspital Winterthur / Rückerstattung eines zu Unrecht bezahlten Rechnungsbetrages*

Gegenstand der Beschwerde

W stammt aus Ex-Jugoslawien. Er wohnt mit seiner Familie seit längerer Zeit in der Schweiz und hat die Niederlassungsbewilligung. 1991 erhielt er vom Kantonsspital Winterthur eine Rechnung im Betrag von Fr. 1504.– für die stationäre Behandlung einer Frau W, zusätzlich noch eine Laborrechnung von Fr. 50.70.

Die Ehefrau von W war indessen 1991 nicht im Kantonsspital Winterthur in Behandlung gewesen. Ausserdem stimmten zwar der Name und die Adresse, aber weder der Vorname noch das Geburtsdatum mit den Daten der Ehefrau von W überein. W meldete sich beim Kantonsspital Winterthur und erklärte, dass es sich bei der Patientin, die im Spital behandelt worden sei, nicht um seine Frau handle. Man glaubte ihm offenbar nicht und erklärte, er müsse die Rechnungen bezahlen, sonst würden rechtliche Schritte eingeleitet. Aus Angst vor den angedrohten Konsequenzen bezahlte W darauf die Rechnung.

Später nahm er noch einmal einen Anlauf und erklärte erneut, dass die Rechnungen nicht seine Frau betreffen würden und dass er das Geld lediglich einbezahlt habe, um einem unangenehmen Verfahren zu entgehen. Das Kantonsspital

erklärte nun, die Angelegenheit werde bereinigt und das Geld werde ihm zurück-erstattet. Da dies nach einigen Monaten noch nicht der Fall ist, wendet sich W an den Ombudsmann.

Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann unterbreitet die Vorbringen von W dem Kantonsspital Winterthur. Nach Durchführung interner Abklärungen führt dieses aus, die bei ihnen eingelieferte Frau W habe bei der Aufnahme die Adresse des Ehepaars W angegeben. Es sei richtig, dass W erklärt habe, bei der Patientin handle es sich nicht um seine Frau. In der Folge habe W jedoch die Rechnung bezahlt. Somit hätten sie angenommen, die Rechnung sei doch zu Recht erfolgt. Dass das Kantonsspital Winterthur in diesem Zusammenhang mit dem Rechtsweg gedroht habe, habe nicht verifiziert werden können, da die Angelegenheit schon über zwei Jahre zurückliege. Falls sich der Fall in der von W geschilderten Art und Weise zugetragen habe, entschuldige sich das Kantonsspital für das Verhalten des Mitarbeiters, seien doch W und seine Familie dem Kantonsspital Winterthur als pünktliche und korrekte Rechnungszahler bekannt.

Nach dem erneuten Vorstoss von W habe das Kantonsspital Winterthur ihm am 24. September 1993 geschrieben, er müsse sich noch etwas gedulden, da sie betreffend die Personalien der Patientin noch Abklärungen vornehmen müssten. Sie hätten W auch angefragt, ob er dem Kantonsspital bei der Ermittlung der Adresse der gleichnamigen Patientin behilflich sein könne. W habe darauf nicht mehr reagiert, und auch das Kantonsspital habe die Angelegenheit ruhen lassen. Nunmehr würden die von W bezahlten Beträge jedoch zurückerstattet. Das Kantonsspital entschuldigt sich für die Verzögerung.

Nr. 13 *Steueramt / Ungereimtheiten bei Steuerrückerstattungen*

Gegenstand der Beschwerde

Das Ehepaar P trennte sich. Beide Eheleute sind berufstätig und verdienen gut. Die Steuern 1993 waren noch von beiden Ehegatten bezahlt worden. Da der Ehemann indessen nachträglich geltend machte, die Trennung sei bereits per 1. März 1993 erfolgt, kam es ab diesem Datum zu einer getrennten Besteuerung. Das Gemeindesteueramt stellte Frau P eine neue Steuerrechnung über rund Fr. 12 000.– zu. Die zuviel bezahlten ehelichen Staats- und Gemeindesteuern 1993 (ab 1. März 1993) von Fr. 19 000.– erstattete es dagegen Herrn P zurück.

Frau P erhob bei der Gemeinde Einsprache und anschliessend Rekurs bei der Finanzdirektion. Beide Instanzen wiesen jedoch ihr Begehren um eine teilweise Rückerstattung der bereits bezahlten ehelichen Steuern an sie ab, mit der Begründung, die Gemeinde habe ein Auswahlermessen, welchem der getrennten Ehegatten sie den Betrag zurückerstatten wolle.

Nun hatte aber das Ehepaar P bereits 1991 zuviel Steuern bezahlt. Dabei ging es um den nachträglich gewährten Abzug einer Einkaufssumme, die Herr P an seine Pensionskasse geleistet hatte. Die zuviel bezahlte Bundessteuer der Veranlagungsperiode 1991/92 von Fr. 19 200.– wurde nun Frau P überwiesen. Herr P protestierte dagegen. Die Abteilung direkte Bundessteuer forderte Frau P auf, ihr den Betrag wieder zu überweisen, da die Rückerstattung irrtümlicherweise an sie erfolgt sei.

Frau P wendet sich an den Ombudsmann. Sie findet es nicht in Ordnung, dass der Betrag bei der Staatssteuer 1993 vollumfänglich an ihren Ehemann zurückbezahlt worden sei, während man nun bei der direkten Bundessteuer die an sie erfolgte Rückzahlung als irrtümlich geleistet zurückfordere. Für sie wirke sich dies vor allem negativ aus, weil der nunmehr geschiedene Ehemann sich weigere, für eine einvernehmliche Lösung betreffend die Steuern 1993 Hand zu bieten.

Abklärung

Der Ombudsmann schreibt dem Steueramt, dass ihm das Verhalten der Steuerbehörden widersprüchlich scheine. Einerseits wird der Rekurs von Frau P gegen die Rückerstattung des Staatssteuerbetrages an ihren Mann mit der Begründung abgewiesen, es bestehe ein sogenanntes Auswahlermessen, welchem der beiden Ehegatten der Betrag zurückzuerstatten sei. Andererseits verlangt die Abteilung direkte Bundessteuer den Frau P bereits zurückerstatteten Betrag für die Bundessteuerveranlagungsperiode 1991/92 mit dem Argument zurück, die Überweisung sei irrtümlich erfolgt. Da sowohl das kantonale Steuergesetz als auch das Bundessteuerrecht auf dem System der Familienbesteuerung beruhen, vermag der Ombudsmann nicht einzusehen, weshalb bei der Staatssteuer zu Ungunsten der Ehefrau ein Auswahlermessen angenommen wird, bei der Bundessteuer aber – ebenfalls zu Ungunsten der Ehefrau – ein Auswahlermessen offenbar verneint wird.

Das Steueramt beruft sich vorerst auf Art. 13 Abs. 1 des Beschlusses über die direkte Bundessteuer, wonach die Steuerfaktoren der in ungetrennter Ehe lebenden Ehefrau ohne Rücksicht auf den Güterstand denjenigen des Ehemannes zugerechnet werden. Demzufolge habe der Ehemann bei der direkten Bundessteuer die Steuerpflicht auch für seine Ehefrau zu erfüllen. Er trete im Veranlagungsverfahren sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht an die Stelle der

Ehefrau. Die Rechtslage sei somit anders als nach dem zürcherischen Steuerrecht, nach dem beide Ehegatten solidarisch hafteten.

Der Ombudsmann hält dieser Argumentation entgegen, Art. 13 Abs. 1 des Beschlusses über die direkte Bundessteuer beziehe sich nur auf die Veranlagung. Die Ehefrau sei jedoch selbst Steuersubjekt. Nach Art. 13 Abs. 2 BdBST hafte sie solidarisch mit dem Ehemann für den auf sie entfallenden Anteil an der Gesamtsteuer. Somit sei bei der Bundessteuer eine Rückforderung des zurückerstatteten Betrages durch das Steueramt nur in dem Umfang zulässig, in dem die Ehefrau nicht für die Steuerschuld hafte.

Das Steueramt führt aus, die Inanspruchnahme der Ehefrau gemäss Art. 13 Abs. 2 BdBST bei der direkten Bundessteuer setze voraus, dass die Abteilung direkte Bundessteuer der Ehefrau eine Haftungsverfügung für den auf sie entfallenden Anteil an der Gesamtsteuer zugestellt habe. Sie habe deshalb nur dann einen Rückerstattungsanspruch für zuviel bezahlte Steuern, wenn sie durch eine Haftungsverfügung tatsächlich haftbar gemacht worden sei, was hier nicht der Fall ist. Im Gegensatz dazu hafteten bei den Staats- und Gemeindesteuern die Ehegatten unabhängig von einer Haftungsverfügung von Gesetzes wegen solidarisch.

Erledigung

Der Ombudsmann muss sich der Argumentation des Steueramtes anschliessen. Da die Rückzahlung bei der Bundessteuer nicht auf eine Änderung der Einkommensfaktoren der Ehefrau, sondern letztlich auf bezahlte Einkaufsbeiträge des Ehemannes an die Pensionskasse zurückging, ist es für sich allein betrachtet auch nicht unbillig, dass die an Frau P zurückbezahlte Bundessteuer von dieser dem Steueramt wieder überwiesen werden muss, da sie Herrn P hätte zurückerstattet werden sollen.

Nicht zu befriedigen vermag den Ombudsmann allerdings die bei der Staatssteuer getroffene Regelung. Zwar mag es rein rechtlich zutreffen, dass den Bezugsbehörden bei den Staats- und Gemeindesteuern ein Auswahlermessen zusteht, welchem der beiden solidarisch haftbaren Ehegatten zuviel bezahlte Steuern zurückerstattet werden. Der Ombudsmann hat deshalb auch keine Korrektur des Entscheides der Finanzdirektion verlangen können. Diese rechtliche Regelung kann aber zu sehr unbilligen Ergebnissen führen, wie der vorliegende Fall zeigt: Der von den Eheleuten bezahlte Steuerbetrag bei der Staatssteuer wurde einseitig dem Ehemann gutgeschrieben, während die Ehefrau ihre Steuern ab 1. März 1993 gewissermassen ein zweites Mal bezahlen musste. Der Ombudsmann ist der Meinung, dass in Fällen wie dem vorliegenden eine Rückerstattung an beide Ehegatten je zur Hälfte erfolgen sollte. Er ersucht das Steueramt, eine entsprechende generelle Regelung zu prüfen.

Nr. 14 *Kantonspolizei / Nichtentgegennahme einer Meldung über möglicherweise gestohlene Geräte*

Gegenstand der Beschwerde

V kaufte von einem Bekannten privat eine Parabol-Antenne, einen Antriebsmotor und ein Empfangsgerät, was mit der Installation, die der Bekannte selbst vornahm, rund Fr. 1500.– kostete. Da die Geräte immer wieder Störungen aufwiesen, verlangte V von seinem Bekannten die Quittungen und die Garantiescheine des Lieferanten, da er sich direkt an diesen wenden wollte. Der Bekannte wich immer wieder aus, so dass sich in V schliesslich der Verdacht regte, die Geräte könnten gestohlen sein, und er selbst könnte womöglich noch wegen Hehlerei belangt werden. Ein Beamter der Kantonspolizei empfahl ihm, beim zuständigen Polizeiposten Meldung zu machen und die Fabrikationsnummern der Geräte anzugeben. Dies tat V. Die Beamten erklärten indessen, es gehe sie nichts an, wenn er ohne Quittungen Geräte kaufe, und nahmen die Meldung nicht entgegen. V beschwert sich beim Ombudsmann.

Abklärung

Der Ombudsmann erklärt sich bereit, der Sache nachzugehen. V soll ihm die Nummern der Geräte bekanntgeben, damit er diese in die Anfrage aufnehmen kann. V tut dies, verbunden mit einer schriftlichen Schilderung des Vorfalles.

Der Ombudsmann unterbreitet die Vorbringen von V der Kantonspolizei. Er betont, dass es dem Betroffenen nicht darum gehe, dass er keine Quittungen für die Geräte habe. Vielmehr habe er die Nummern der Geräte bei der Polizei angeben wollen, um nicht selbst in den Verdacht der Hehlerei zu geraten, falls es sich erweisen sollte, dass die Geräte gestohlen worden seien. V habe indessen den Eindruck gehabt, man habe ihn bei der Kantonspolizei mit seinem Anliegen nicht ernst genommen, dies vermutlich aufgrund seines ausländischen Aussehens (er ist eingebürgerter Schweizer).

Erledigung

Die internen Abklärungen der Kantonspolizei ergeben, dass der zuständige Beamte V in der Tat kurz abfertigte, statt im einschlägigen Register nachzuforschen und die Meldung wenigstens im Journal zu vermerken. Der Kommandant der Kantonspolizei erklärt, dies sei inzwischen nachgeholt und der Mitarbeiter sei entsprechend befehrt worden. Der Ombudsmann orientiert V über diese Stellungnahme sowie darüber, dass die Kantonspolizei den Vorfall bedauert. Mit der Intervention des Ombudsmanns ist nun auch sichergestellt, dass die Meldung betreffend die Geräte sowie deren Nummern bei der Kantonspolizei registriert sind.

Nr. 15 *Büro für Landerwerb / Zahlung ausstehender Mietzinse für eine Buswendeschleife*

Gegenstand der Beschwerde

E hatte 1990 dem Kanton 132 m² Land für den Bau einer Buswendeschleife überlassen. Obwohl der Kanton gemäss Mietvertrag einen Mietzins von Fr. 450.– pro Jahr bezahlen sollte, hatte E im Sommer 1994 «noch keinen roten Rappen gesehen». Als trotz mehrmaliger Reklamationen immer noch keine Zahlung eintraf, schrieb E am 5. Mai 1994 dem Tiefbauamt per Chargé: er habe die leeren Versprechungen nun endgültig satt und erwarte die Überweisung der fünf ausstehenden Jahreszinse innert Monatsfrist. Als die Verwaltung auch auf diese «letzte Mahnung» nicht reagierte, wandte E sich an den Ombudsmann.

Abklärungen

Der Ombudsmann nimmt zunächst den von E mitgebrachten Mietvertrag näher unter die Lupe. Dieser trägt zwar die Unterschrift von E, führt seltsamerweise aber dessen Sohn als Vertragspartei an. Vater und Sohn haben denselben Vornamen, wohnen aber in verschiedenen Gemeinden. E erklärt: er habe Hof und Land in einem Erbvertrag seinem Sohn übereignet, sich aber an einem Teil ein lebenslanges Nutzniessungsrecht vorbehalten und dieses im Grundbuch eintragen lassen. Er habe das Tiefbauamt vor Vertragsabschluss schriftlich über die Rechtslage genau orientiert. Der Ombudsmann ist deshalb der Ansicht, dass der Mietvertrag – der Verwechslung zum Trotz – mit E zustande gekommen ist und dieser die Bezahlung der ausstehenden Mietzinse somit wohl zu Recht vom Kanton verlangen kann.

Der Ombudsmann bespricht sich mit dem Chef des Büros für Landerwerb. Diesem war der Irrtum bislang nicht aufgefallen. Der Kanton hatte die Mietzinse jeweils pünktlich dem Sohn zum voraus überwiesen. Vater und Sohn hatten sich aber wegen der Erbschaft derart zerstritten, dass sie nicht mehr miteinander verkehrten. Deshalb hatte E auch nichts von den Zahlungen erfahren. Das vorliegende Problem bot nun Gelegenheit, miteinander wiederum ins Gespräch zu kommen.

Erledigung

Das Büro für Landerwerb entschuldigt sich am 28. Juli 1994 schriftlich bei E, dass sein Brief vom 5. Mai 1994 so lange unbeantwortet geblieben sei. Der zuständige Mitarbeiter habe zwar versucht, E telefonisch zu erreichen. Doch habe E eine schriftliche Antwort erwarten dürfen. Sodann ruft das Amt E in Erinnerung: er habe selber bei Vertragsabschluss eine Auszahlung der Mietzinse an seinen

Sohn gewünscht (eine schriftliche Zession der Forderung war allerdings nicht erfolgt). E möge sich nunmehr mit seinem Sohn einigen, wem die bereits ausbezahlten Mietzinse zustünden und auf welches Konto die Mietzinse in Zukunft zu überweisen seien. Der Sohn, der ebenfalls eine Kopie von diesem Schreiben erhalten hatte, schickt daraufhin dem Büro für Landerwerb eine Verzichtserklärung. Dieses überweist E den für die Zeit vom 1. Mai 1994 bis 30. April 1995 geschuldeten Mietzins von Fr. 450.–. Die bereits ausbezahlten Mietzinse verbleiben dagegen – gemäss familieninterner Übereinkunft – dem Sohn.

Nr. 16 *Erziehungsdirektion / Wegweisungsbefehl zweier ausländischer Kinder aus einer fremdsprachigen Privatschule wegen fehlender internationaler Mobilität der Eltern*

Gegenstand der Beschwerde

Die beiden Kinder der Familie L, die eine englischsprachige Schule im Kanton Zürich besuchen, müssen diese auf Geheiss der Erziehungsdirektion verlassen. Die internationale Mobilität der Familie – so die offizielle Begründung – sei nicht mehr gegeben.

Der Vater, ein Bankdirektor aus Südamerika, kann zwar eine Bestätigung seines neuen Arbeitgebers vorweisen, dass er 1995 für zwei Jahre nach London versetzt werde und mithin als «international mobil» gelte. Auch hat sich die Familie entschlossen, in absehbarer Zukunft nach Südamerika zurückzukehren. Die Eltern legen deshalb Wert darauf, dass ihre Kinder, die zu Hause meist englisch und spanisch sprechen, «im internationalen Geist» aufwachsen.

Die Erziehungsdirektion findet dagegen: Der Erziehungsrat habe zwar die Zulassungsbedingungen zu den englischsprachigen Privatschulen vor allem mit Rücksicht auf die zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft im Februar 1991 «etwas» liberalisiert. Der Zutritt sei aber – nach Ansicht der Erziehungsdirektion – weiterhin nur bei einem vorübergehenden Aufenthalt im Kanton Zürich möglich. Für eine «internationale Mobilität» reiche ein auf zwei Jahre befristeter Auslandsaufenthalt nicht aus. Zudem habe Herr L letztes Jahr dem Grundbuchamt erklärt, er wolle in der Schweiz bleiben, eine Behauptung, die sich in der Folge als falsch erwies. Die älteste Tochter besuche weiterhin die öffentliche Schule. Eine Rückkehr dorthin sei auch den beiden anderen Kindern zumutbar.

Die Eltern beanstanden, sie seien – im Gegensatz zur staatlichen Aufsichtskommission, die den Fall der Erziehungsdirektion zur Beurteilung unterbreitet hatte – nie angehört worden; die Erziehungsdirektion habe deshalb über sie bloss Informationen aus zweiter Hand und kenne ihre beruflichen und familiären Verhältnisse

se zu wenig. Die Kinder fühlten sich in der englischsprachigen Schule – anders als zuvor in der staatlichen Volksschule – gefördert und sozial integriert. Die zwangsweise Rückversetzung mute ihnen – für die Dauer eines Jahres – einen weiteren Schulwechsel zu. Dies sei sinnlos und willkürlich. Die staatliche Aufsichtskommission der Schule habe ihnen gesagt: Es gehe hier nicht um den Sinn im einzelnen Fall, sondern um ein Prinzip. Die Anordnung richte sich im übrigen an die Schule als Trägerin der Bewilligung, weshalb sie als Eltern an dem Verfahren gar nicht beteiligt seien. Die Eltern wenden sich deswegen an den Ombudsmann.

Abklärung

Die Errichtung einer Privatschule ist im Kanton Zürich bewilligungspflichtig (§ 270 Unterrichtsgesetz) und setzt einen der Staatsschule entsprechenden Unterricht voraus (§ 151 Volksschulverordnung). Die vier englischsprachigen Privatschulen – Deutsch, Schweizer Geographie und Geschichte zählen auch bei ihnen zum Unterricht – weichen bezüglich Unterrichtssprache und -stoff wesentlich vom staatlichen Lehrplan ab. Der Erziehungsrat hatte ihnen gleichwohl eine Bewilligung erteilt, diese aber in Abwägung der individuellen Sprachenfreiheit (Art. 116 Bundesverfassung) und der Privatschulfreiheit (Art. 2 des ersten Zusatzprotokoles der Europäischen Menschenrechtskonvention) einerseits und des staatlichen Interesses an der Erhaltung der überlieferten Ausdehnung und Homogenität der vier Sprachgebiete andererseits, mit restriktiven Aufnahmebedingungen versehen.

Mit Rücksicht auf die internationale Mobilität der Bevölkerung – sie nimmt mit fortschreitender Globalisierung der Wirtschaft und Integration in Europa zu – und den Ruf nach vermehrter Liberalisierung im Schulwesen als einer notwendigen sozialen Integrationsvoraussetzung in einer modernen, multikulturellen Gesellschaft, hat der Erziehungsrat die alten Aufnahmebeschränkungen fallengelassen. Mit Beschluss vom 12. Februar 1991 hat er den Zugang zu den vier englischsprachigen Privatschulen nur noch von einer Bestätigung des Arbeitgebers abhängig gemacht, wonach eine berufliche (Rück-)versetzung eines Elternteils in das Ausland als wahrscheinlich bevorsteht. Diese Voraussetzung ist nach Ansicht des Ombudsmanns im vorliegenden Fall gegeben. Er schreibt deshalb der Erziehungsdirektion unter eingehender Darlegung der Gründe, sie solle nach Möglichkeit dem vom Anwalt der Familie eingereichten Wiedererwägungsgesuch entsprechen.

Der Chef der Abteilung Volksschule stellt sich dagegen auf den Standpunkt: Der Ombudsmann hätte sich mit der Angelegenheit gar nicht befassen dürfen. Dies trifft freilich nicht zu. § 90 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) untersagt dem Ombudsmann nur, in ein hängiges Rechtsmittelverfahren einzugreifen. Ein Wiedererwägungsgesuch ist aber kein Rechtsmittel. Zudem ermächtigt § 91

Abs. 1 VRG den Ombudsmann ausdrücklich, sich auch mit laufenden Angelegenheiten zu befassen.

Der Ombudsmann stellt nochmals klar: Die auch den Eltern zugestellte Verfügung habe zugegebenermassen auf falschen Sachverhaltherhebungen basiert. Zwar seien die Aufnahmebedingungen integrierender Bestandteil der Schulbewilligung. Die Wegweisung der Kinder aus der von den Eltern gewählten und bezahlten Schule sei jedoch ein staatlicher Eingriff in grundlegende Eltern- und Kindesrechte. Es sei deshalb stossend, wenn die direkt Betroffenen in einem Verwaltungsverfahren nur als Objekte, nicht aber als handlungsfähige Subjekte einbezogen würden und sie weder vorgängig angehört noch eine Rechtsmittelbelehrung erhalten würden.

Erledigung

Die Abteilung Volksschule lehnt das Wiedererwägungsgesuch – wiederum ohne Rechtsmittelbelehrung – ab.

Der Ombudsmann ist der Auffassung, der Erziehungsrat habe den Begriff der «internationalen Mobilität» bewusst weitgefasst und – ungeachtet der Dauer des Aufenthaltes – an das Mobilitätsbedürfnis der Eltern angeknüpft; dessen Nachweis sei mit der verlangten Arbeitgeberbestätigung unbürokratisch und einfach gestaltet worden. Es erscheint ihm deshalb schwer verständlich, weshalb die Abteilung Volksschule sich der vom Erziehungsrat eingeleiteten Öffnung und Liberalisierung widersetzt und den Zugang zu diesen Schulen wiederum einengen will. Dass Herr L 1995 nach London versetzt werden soll, bezweifelt auch die Abteilung Volksschule nicht. Weshalb unter diesen Umständen den Kindern für die Dauer von lediglich einem Jahr ein zusätzlicher Schulwechsel in die öffentliche Schule zugemutet wird, ist nach Ansicht des Ombudsmanns mit Blick auf das Wohl der Kinder unverständlich und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit nicht zu vertreten. Der Ombudsmann erlässt deshalb, gestützt auf § 93 lit. c VRG, die schriftliche Empfehlung, den Verbleib der Kinder in der englischsprachigen Schule weiterhin zu gestatten.

Die Abteilung Volksschule teilt dem Ombudsmann mit, sie halte an ihrer Ansicht fest: Der Übertritt in die Privatschule sei einzig wegen der Schwierigkeiten in der Staatsschule erfolgt. Die internationale Mobilität fehle – der Arbeitgeberbescheinigung zum Trotz – schon wegen des Immobilienbesitzes in der Schweiz. Über den Verbleib der Kinder entscheide im übrigen nicht die Erziehungsdirektion, sondern allein die Schule. Die Aufsichtskommission «berate» diese bloss in Zweifelsfällen. Die Erziehungsdirektion habe gegenüber der Schule keinerlei Bewilligungsfunktion. Sie könne lediglich auf Wunsch der Schule oder der Aufsichtskommission in einem Einzelfall ihre Meinung äussern. Dagegen sei kein ordentliches Rechtsmittel möglich; deshalb erübrige sich auch eine Rechtsmittelbelehrung.

Bemerkung zu einigen Zuständigkeits- und Verfahrensfragen

Gewiss: Über den Verbleib der Kinder entscheidet letztlich die Schule und über den Entzug der Schulbewilligung der Erziehungsrat. Nur: Die Aufsichtskommission hat die Schule nicht bloss «beraten», sondern die vermeintliche Verletzung der Bewilligungsbedingungen der Erziehungsdirektion angezeigt. Diese hat in Ausübung hoheitlicher Funktion rechtsverbindlich entschieden, die internationale Mobilität der Familie L sei nicht gegeben und die beiden Kinder dürften die Schule nicht mehr besuchen. Diese rechtsgestaltende Verfügung erging ohne Anhörung der Betroffenen und ohne Rechtsmittelbelehrung, also in Verletzung elementarer rechtsstaatlicher Verfassungsgarantien, was allein schon die Nichtigkeit des betreffenden Rechtsaktes nach sich zieht. Die Weigerung, zumindest nachträglich die Verfügung mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen, könnte zudem als Versuch verstanden werden, den umstrittenen Entscheid vorsätzlich auch noch der Überprüfung durch eine unabhängige Rechtsmittelinstanz zu entziehen. Der Gesetzgeber hat bei Streitigkeiten über das Recht, schulpflichtige Kinder in einer Privatschule unterrichten zu lassen, den Weiterzug von Rekursentscheiden an das Verwaltungsgericht aber ausdrücklich vorgesehen (§ 45 lit. g VRG). Dieser verstärkte Rechtsschutz ist sinnvoll, weil der Staat selber Schulträger ist und deshalb die Möglichkeit nicht ganz ausgeschlossen ist, dass er bei solchen Streitigkeiten sich mehr von den eigenen Interessen als von rechtlichen Überlegungen leiten lässt.

Nr. 17 *Berufsmittelschule / Schulgeldfinanzierung*

Gegenstand der Beschwerde

G schliesst mit der Firma X einen Lehrvertrag. Vor Stellenantritt verlegt die Firma ihre Produktionsstätte von Oerlikon nach Wettingen. G entschliesst sich mitzugehen, da Beruf und Stelle seinen Vorstellungen entsprechen. Er wohnt jedoch weiterhin bei seinen Eltern in Zürich.

Den ordentlichen Pflichtunterricht von 11 Stunden pro Woche besucht G in der Gewerbeschule in Brugg. Das Schulgeld von Fr. 3200.– übernimmt die Gemeinde Wettingen als Standortgemeinde des Lehrbetriebes. Da G ein guter Schüler ist, tritt er im zweiten Lehrjahr – nach erfolgreich bestandener Aufnahmeprüfung – zusätzlich in die Berufsmittelschule Zürich ein, wo er 6 Stunden pro Woche dem Unterricht folgt. Persönliche, aber auch betriebliche Gründe hatten für diese Wahl den Ausschlag gegeben.

Kurz nach Schulbeginn erhält G die Mitteilung, er müsse die Berufsmittelschule Zürich wieder verlassen, wenn der Kanton Aargau sich weiterhin weigere, das

Schuldgeld von Fr. 3800.- zu bezahlen. Diese Nachricht trifft G und seine Eltern wie ein Blitz aus heiterem Himmel. Sie ersuchen den Ombudsmann, sich der Sache anzunehmen.

Abklärung

Der Kanton Aargau hatte die Übernahme des Schulgeldes für die Berufsmittelschule in Zürich abgelehnt, weil niemand vorgängig eine Kostengutsprache eingeholt hatte. Zudem erachtete er den in Rechnung gestellten Betrag von Fr. 3800.- für übersetzt. Die Pauschale umfasste nämlich nicht nur die Kosten für die Berufsmittelschule, sondern auch für die Berufsschulen, welche G aber gar nicht im Kanton Zürich in Anspruch nahm. Der Kanton Aargau wollte vermeiden, dass die zahlungspflichtige Gemeinde Wettingen doppelt belastet werde: mit dem Schulgeld von Fr. 3200.- für die Gewerbeschule in Brugg einerseits und mit den gesamten Kosten von Fr. 3800.- aus Zürich andererseits.

Der Ombudsmann kann dies verstehen. Er fände es unbillig, wenn G mangels Kostenträger die Berufsmittelschule Zürich wieder verlassen müsste. Er ersucht deshalb das Amt für Berufsbildung des Kantons Zürich, mit dem Kanton Aargau einen geeigneten Weg der Schulgeldfinanzierung im vorliegenden Fall zu suchen.

Erledigung

In der Folge einigen sich die beiden Kantone: Für das Schuljahr 1993/94 verzichtet der Kanton Zürich auf die Erhebung eines Schulgeldes für die Berufsmittelschule Zürich, da die Gewerbeschule Brugg der Gemeinde Wettingen für dieses Schuljahr bereits eine Rechnung gestellt hat. Für die Schuljahre 1994/95 und 1995/96 verlangt die Berufsschule Zürich nur ein Schulgeld, das der Differenz zwischen Fr. 3800.- und dem Schulgeld der Gewerbeschule Brugg von zurzeit Fr. 3200.- entspricht. Auf diese Weise wird die Gemeinde Wettingen nicht stärker belastet, als wenn G den gesamten Unterricht im Kanton Zürich besuchen würde. G und seine Eltern freuen sich über diesen Ausgang.

Nr. 18 *Steueramt / Verspätete Einsprache gegen Einschätzung; Fristwiederherstellung*

Gegenstand der Beschwerde

B betreibt ein kleines Malergeschäft. Mit Entscheid vom 6. September 1993 wurde er für die Steuerjahre 1990–93 eingeschätzt. Der Steuerkommissär hatte B Auflagen gemacht und Einschätzungsvorschläge unterbreitet, aber weder Einwendungen noch eine Zustimmung erhalten. Erst nach Erhalt der Steuerrechnung setzte sich B am 17. Dezember 1993 gegen die zu hohen Einschätzungen zur Wehr. Mit Hilfe einer Steuerberaterin erstellte er eine detaillierte Übersicht, welche er – in Ergänzung seiner Einsprache – am 24. Januar 1994 einreichte.

Der Steuerkommissär schrieb ihm daraufhin, die Steuerkommission werde auf seine Einsprache nicht eintreten. Die 30tägige Einsprachefrist habe er längst verpasst. Diese beginne mit der Zustellung des Einschätzungsentscheides des Steuerkommissärs und nicht mit der Zustellung der Steuerrechnung des Gemeindesteueramtes. Seine verspätete Eingabe gegen die längst rechtskräftig gewordenen Einschätzungen sei deshalb zwecklos, weshalb er B rate, sie selber zurückzuziehen. B findet, er dürfe hier nicht klein beigeben und wendet sich an den Ombudsmann.

Abklärungen

B eröffnet dem Ombudsmann: Seine Frau habe einen anderen Mann genommen und ihn und seinen Sohn während der Ferien in Ostdeutschland verlassen. Nach der Scheidung habe er eine neue Freundschaft mit einer Frau geschlossen, die früher längere Zeit in einer psychiatrischen Klinik betreut werden musste. In einem Zustand psychischer Verwirrung habe sie sich im Juli 1993 unter einen Zug geworfen. Die Selbsttötung seiner Freundin und die vorausgegangene Scheidung hätten ihm derart zugesetzt, dass er nur mit Hilfe eines Psychiaters «das Fähnlein überhaupt habe aufrechterhalten können». Die Mitteilungen des Steuerkommissärs habe er deshalb einfach unbeantwortet gelassen. Seiner Einsprache vom 17. Dezember 1993 habe er jedoch ausdrücklich beigefügt, dass er aus schwerwiegenden persönlichen Gründen nicht früher habe reagieren können.

Der Ombudsmann ersucht den Chef des kantonalen Steueramtes zu prüfen, ob diese Bemerkung nicht sinngemäss als Gesuch zu verstehen sei, die abgelaufene Einsprachefrist gestützt auf § 32 Abs. 2 Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz wiederherzustellen.

Erledigung

Das kantonale Steueramt geht der Angelegenheit wie immer unverzüglich nach.

Es schreibt dem Ombudsmann: Nach der Rechtsprechung sei eine Erklärung des Pflichtigen, weshalb seine Einsprache verspätet sei, grundsätzlich als Fristwiederherstellungsgesuch zu würdigen. Da B die Einsprache nicht zurückgezogen habe, sei es Sache der zuständigen Rechtsmittelinstanz zu prüfen, ob B das Fristwiederherstellungsgesuch rechtzeitig, das heisst innert 30 Tagen seit dem Wegfall des Hindernisses eingereicht habe. Diese Frage werde nicht unwesentlich davon abhängen, wie lange B sich in psychiatrischer Behandlung befunden, bzw. wann er seine aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkte Handlungsfähigkeit wieder erlangt habe.

Auf Anraten des Ombudsmanns schickt B daraufhin dem Steuerkommissär, der seine Einsprache behandelt, ein Arztzeugnis, welches Tatsache und Dauer seiner Handlungsunfähigkeit unzweifelhaft belegt.

Der Steuerkommissär gewährt B die verlangte Fristwiederherstellung und tritt auf seine Einsprache materiell ein. B stimmt seinerseits dem im Einspracheverfahren berechtigten Einschätzungsvorschlag des Steuerkommissärs zu.

Nr. 19 *Statthalteramt / Zusätzliche Rechnungstellung im Anschluss an rechtskräftige Urteile*

Gegenstand der Beschwerde

K verkauft einem Viehhändler zwei Kühe. Diese werden frühmorgens abgeholt und – ohne den erforderlichen Verkehrsschein – in den Schlachthof Zürich eingeliefert. Als das Büro der landwirtschaftlichen Genossenschaft um 8.00 Uhr öffnet, löst die Frau von K einen Verkehrsschein und schickt ihn mit A-Post dem Viehhändler nach. Das Nachlösen hebt die begangene Pflichtwidrigkeit jedoch nicht auf. K hat sich einer Übertretung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Tierseuchen schuldig gemacht und wird vom Statthalteramt mit Fr. 50.– gebüsst. Zudem muss er eine Gebühr von Fr. 112.– bezahlen. K verlangt gerichtliche Beurteilung; das Statthalteramt hält – nach Durchführung einer ergänzenden Untersuchung – an seinem Entscheid fest.

Das Bezirksgericht bestätigt die Busse und auferlegt K eine Gerichtsgebühr von Fr. 390.–. Zudem erhöht es die dem Statthalteramt geschuldeten Verfügungskosten um die angefallenen Untersuchungskosten von Fr. 130.– auf insgesamt Fr. 242.–. Nachdem das Urteil am 19. Januar 1994 in Rechtskraft erwachsen war, erhält K am 13. Juni 1994 vom Statthalteramt eine erste und bereits am 14. Juli 1994 eine zweite Mahnung, jeweils mit folgender Haftandrohung versehen: «Bezahlt der Bestrafte die Busse nicht, wird er nach Umwandlung der Busse in Haft in der Schweiz polizeilich ausgeschrieben, so dass er bei einer Retoureinreise in die

Schweiz oder bei einer polizeilichen Kontrolle in unserem Land festgenommen werden kann.» K fühlt sich erneut vor den Kopf gestossen. Er hatte die Rechnung am 13. Juli 1994 zwar bezahlt, die Angelegenheit aber immer noch nicht verwunden. Er schreibt deshalb dem Ombudsmann als «letzter Instanz»: Das Leben sei in ein Korsett von Regeln eingeschnürt, die bisweilen keinen Sinn mehr machten. Das Lösen von Verkehrsscheinen sei früher ein wirksames Mittel gewesen, die Verschleppung von Tierseuchen zu verhindern. Heute sei das System überholt und nur noch eine teure und zeitaufwendige Schikane. Es ärgere ihn, dass die Bussenverfügung in diesem Bagatellfall auch an die Bundesanwaltschaft nach Bern ging. Sauer aufgestossen sei ihm ferner, dass das Statthalteramt bereits für die erste Zahlungsaufforderung vom 13. Juni 1994 – und um eine solche handle es sich seiner Ansicht nach, da erst das Bezirksgericht ihn zur Zahlung der Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 242.– an das Statthalteramt verpflichtet habe – eine Mahngebühr von Fr. 7.– verlangt und ihm bereits am 14. Juli 1994 eine zweite Mahnung ins Haus geschickt habe.

Abklärungen und Erledigung

Es ist nicht am Ombudsmann zu überprüfen, inwieweit das Bundesgesetz über die Bekämpfung von Tierseuchen heute noch zeitgemäss oder bereits revisionsbedürftig ist. Auch gestattet ihm das Gesetz nicht, die Rechtsprechung von Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit zu überprüfen. Dies gilt dagegen nicht für die sogenannte Justizverwaltung der Gerichte, wozu auch die Gebührenfestlegung zählt.

Die Gerichts-, Vorladungs-, Schreib- und Zustellungsgebühren des Bezirksgerichtes von insgesamt Fr. 390.– – K hatte insbesondere die Zustellungsgebühren von Fr. 76.– als übersetzt beanstandet – erwiesen sich als völlig korrekt berechnet. Schwieriger zu beurteilen war dagegen die Frage, ob das einzelrichterliche Urteil vom 8. Oktober 1993, das K am 22. Dezember 1993 schriftlich ausgefertigt erhalten hatte und das am 19. Januar 1994 in Rechtskraft erwachsen war, bereits als erste Zahlungsaufforderung anzusehen sei, deren Nichtbeachtung eine Mahnung rechtfertigte. Die Kostenaufstellung im Urteil, die neben den Gerichtsgebühren auch die neu festgesetzten Verfügungskosten des Statthalteramtes umfasste, war wenig übersichtlich und bürgerfreundlich gestaltet. Auch fehlte jeglicher Hinweis auf die diesbezügliche Inkassostelle. Der Ombudsmann war deshalb der Ansicht, dass K das Urteil nicht bereits als erste Zahlungsaufforderung verstehen musste.

Das Statthalteramt vertrat in der eingeholten Stellungnahme dagegen die Auffassung, K sei stets klar gewesen, wieviel er dem Statthalteramt schulde. Eine zusätzliche Rechnungstellung habe sich deshalb erübrigt. Zudem habe man K erst am 13. Juni 1994, also fünf Monate nach Eintritt der Rechtskraft, erstmals gemahnt. Die zweite Mahnung vom 14. Juli 1994 sei bedauerlicherweise zu früh er-

folgt und habe sich mit der Zahlung von K vom 13. Juli 1994 gekreuzt. Die zweite Mahngebühr sei deshalb hinfällig, die erste dagegen nicht. Die Frage einer zusätzlichen Rechnungstellung im Anschluss an rechtskräftige Urteile werde aber zurzeit geprüft. Auch suche man nach Wegen, die Zeitspanne zwischen Fälligkeit der Forderung (mit Eintritt der Rechtskraft im Dispositiv) und Zahlungsaufforderung auf 30 Tage zu verkürzen.

Eine separate Rechnungstellung nach Eintritt der Rechtskraft von Urteilen erachtet der Ombudsmann, wenn auch nicht als eigentliche Notwendigkeit, so doch zumindest als sinnvolle Serviceleistung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Auch dürfte es im Interesse der Staatskasse liegen, wenn Zahlungsaufforderungen rascher als bis anhin erfolgen.

Der Ombudsmann teilt K das Ergebnis seiner Abklärungen mit. Er hofft, dass K die leidige Angelegenheit nunmehr ad acta legen könne.

Nr. 20 *Bezirksgericht / Kosten für eine Erbenbescheinigung*

Gegenstand der Beschwerde

Die Mutter von Q war gestorben. Q beantragte beim zuständigen Bezirksgericht eine Erbenbescheinigung. Die Kosten dafür betragen insgesamt Fr. 669.–. Q schreibt dem Ombudsmann, dass er diese Belastung für eine 1 ½-seitige Bescheinigung horrend finde und ersucht ihn um Überprüfung.

Abklärung

Gemäss § 90 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) sind die Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit, soweit sie nicht im Bereich der Justizverwaltung tätig sind, der Überprüfung durch den Ombudsmann entzogen. Der Ombudsmann ist somit für die eigentliche Rechtsprechung der Gerichte nicht zuständig. In Zivil- und Strafsachen werden indessen Entscheide über Gebühren- und Kostenansätze als Justizverwaltungssache qualifiziert, weshalb der Ombudsmann diese überprüfen kann (A. Kölz, Kommentar zu § 90 VRG N6). Der Ombudsmann ersucht das Bezirksgericht, zu den Vorbringen von Q Stellung zu nehmen und insbesondere die Rechnung zu detaillieren.

In einer ausführlichen Stellungnahme setzt das Bezirksgericht auseinander, wie sich die einzelnen Posten zusammensetzen bzw. welche Arbeiten nötig waren, und weist auf die gesetzlichen Grundlagen hin. Insbesondere ist laut Gebührentarif auch die Höhe der Erbschaft, die vorliegend etwas über Fr. 500 000.– beträgt, zu berücksichtigen. Um die rechtsgleiche Behandlung zu gewährleisten, hat das

Obergericht interne Verwaltungsanweisungen für die Testamentseröffnungen und Erbscheine erlassen, die letztmals im Oktober 1994, kurz vor der Ausstellung des Erbscheins, angepasst worden sind.

Erledigung

Der Ombudsmann orientiert Q über die Stellungnahme des Bezirksgerichtes und die Rechtslage. Die Rechnungstellung ist nicht zu beanstanden. Die Ansätze ergeben sich aus der Verordnung des Obergerichts über die Gerichtsgebühren bzw. derjenigen über die Vorladungs-, Zustellungs- und Schreibgebühren. Sie entsprechen den heute gültigen Ansätzen für Normalfälle. Zuschläge für aufwendige Ermittlungen sind richtigerweise keine verlangt worden. Von einer horrenden Belastung kann nicht die Rede sein, beträgt doch die Gebühren- und Kostenrechnung nur etwas über 1 Promille des massgebenden Vermögens der Erblasserin.

Bemerkungen

Seit etlichen Jahren besteht im Kanton Zürich die Tendenz, die Gebühren für staatliche Leistungen sukzessive zu erhöhen. Solche Erhöhungen haben im Zusammenhang mit der schlechten Finanzlage des Staates noch zugenommen. In diesem Zusammenhang wird oft betont, dass die Gebühren dem Verursacher zu belasten seien. In gewissem Ausmass ist dies sicher vertretbar. Andererseits weist der Ombudsmann gegenüber den Behörden immer wieder darauf hin, dass jede Person, die vom Staat eine Leistung verlangt, in der Regel gleichzeitig auch Steuerzahlerin oder Steuerzahler ist und sich so bereits an den Ausgaben des Staates beteiligt. Nach Meinung des Ombudsmanns muss dies zur Folge haben, dass jemand, der vom Staat eine Leistung beansprucht, durch die Gebühren für diese Leistung nicht allzu stark belastet werden darf. Vorliegend ist dies jedoch nach der Überzeugung des Ombudsmanns nicht der Fall.

b) Personal

Nr. 21 *Gesundheitsdirektion / Überführung und Einreihung der Assistenzärzte/innen im Spannungsfeld zwischen struktureller Besoldungsrevision und Sparmassnahmen*

Gegenstand der Beschwerde

Im Hinblick auf die notwendige Sanierung des Finanzhaushaltes ergriff der Regierungsrat am 4. Dezember 1991 verschiedene Sparmassnahmen im Personalbereich. Auch die Assistenzärzte/innen, deren Lohn in drei Anpassungsschritten

in die neue Besoldungsordnung überführt werden sollte, waren davon betroffen. Ausgenommen von der Verschiebung des jährlichen Stufenaufstiegs vom 1. Januar 1992 auf 1. Juli 1992 waren nur jene Assistenzärzte/innen, die am 1. Juli 1991 tiefer als in die Einkommensklasse (EK) 18 Erfahrungsstufe (ES) 1 überführt worden waren (sogenannte absolute Aufholer) oder die gemäss Richtpositionsumschreibung nach dem 5. Dienstjahr in eine höhere Einkommensklasse aufsteigen sollten.

Am 9. Dezember 1992 beschloss der Regierungsrat in einem weiteren Sparpaket unter anderem, den jährlichen Stufenaufstieg für das gesamte Personal zu sistieren. Lediglich die absoluten Aufholer unter den Assistenzärzten/innen waren von dieser Massnahme ausgenommen und erhielten per 1. Januar 1993 eine weitere Realloohnerhöhung. Die im Rahmen der strukturellen Besoldungsrevision beschlossene Zieleinreihung der Assistenzärzte/innen wurde jedoch generell um jeweils eine Stufe gekürzt. Zudem ordnete die Gesundheitsdirektion von sich aus eine besoldungsmässige Plafonierung der Assistenzärzte/innen nach dem 7. Dienstjahr an.

Der Verband Schweizer Assistenz- und Oberärzte erklärt sich mit diesen Massnahmen nicht einverstanden. Er schrieb der Gesundheitsdirektion: Die vorgenommene Lohnrückstufung entbehre jeglicher gesetzlichen Grundlage und sei bislang keiner anderen Berufsgruppe zugemutet worden. Rechtswidrig sei ferner, Assistenzärzte/innen mit weniger als 5 Dienstmonaten generell in die Anlaufstufe von EK 18 einzureihen und Assistenzärzte/innen besoldungsmässig in EK 19 ES 4 zu plafonieren.

Die Gesundheitsdirektion wies den Verband darauf hin, dass die Assistenzärzte/innen als einzige Berufsgruppe am 1. Januar 1993 eine Lohnerhöhung erhalten hätten. Ihre Besoldung sei angemessen und fair. Der Verband war dagegen der Ansicht, dass es nicht angehe, unter dem Eindruck der gegenwärtigen Finanzlage klare Rechtsansprüche der Willkür zu opfern und Assistenzärzte/innen, zumal ohne Rechtsgrundlage, schlechter zu stellen als das übrige Staatspersonal. Er wandte sich deshalb an den Ombudsmann.

Abklärungen

Der Ombudsmann erklärt dem Verbandsvertreter der Sektion Zürich: Er habe durchaus Verständnis für die Notwendigkeit von Sparmassnahmen. Er könne aber auch jene Mitarbeiter verstehen, welche jahrelang auf die strukturelle Besoldungsrevision vertröstet worden seien und sich jetzt in ihren Hoffnungen enttäuscht sähen. Er sei jedoch nicht in der Lage und wäre bei der derzeitigen Finanzlage des Kantons auch nicht willens, sämtliche Härten der beschlossenen Sparmassnahmen von den Betroffenen abzuwenden. Hingegen erachte er es als

seine gesetzliche Pflicht, rechtswidrigen Anordnungen der Verwaltung entgegenzutreten.

In diesem Sinne schrieb er der Gesundheitsdirektion: Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit von Sparmassnahmen erachte er die generelle Einreihung einer gesamten Berufsgruppe in die Anlaufstufe einer Einkommensklasse als ungesetzlich. Sie widerspreche § 40 Beamtenverordnung (BVO), wonach die Anfangsbesoldung in der Regel einer Erfahrungsstufe derjenigen Besoldungsklasse zu entsprechen habe, in welcher die Stelle eingereiht sei. § 52 Vollziehungsbestimmungen zur BVO regle die Voraussetzungen, unter denen ein einzelner Beamter in die Anlaufstufe eingereiht werden könne. Dies sei im Einzelfall auch bei Assistenzärzten möglich, zum Beispiel wegen ungenügender Praktikumszeit. Hingegen gehe es nicht an, Assistenzärzte/innen besoldungsmässig generell anfangs in einer Anlaufstufe einzureihen. Dies um so weniger, als sie wesentlich längere Arbeitszeiten und während ihrer in der Regel 7jährigen Dienstdauer keine Beförderungsmöglichkeit hätten. Assistenzärzte/innen seien zudem keine Ärzte in Ausbildung, sondern eidgenössisch diplomierte Ärzte mit Recht zur selbständigen Berufsausübung.

Erlедigung

Am 11. Januar 1995 beschliesst der Regierungsrat, die Anfangseinreihung der Assistenzärzte/innen in der Anlaufstufe der Einkommensklasse 18 per 1. Januar 1995 aufzuheben und Assistenzärzten/innen mit mehr als 7 Dienstjahren ab 1. Juli 1995 eine zusätzliche Stufe zu gewähren.

Die Hauptforderungen der Beschwerdeführer sind damit erfüllt; der Ombudsmann schliesst deshalb den Fall ab. Er teilt dem Verband mit, sofern dieser weitergehende Ansprüche, insbesondere auch rückwirkend, geltend machen wolle, müsse er dies auf dem Rechtsweg tun.

Nr. 22 *Missverständnisse um die Kündigung einer langjährigen Angestellten*

Gegenstand der Beschwerde

M war 21 Jahre lang bei der Staatsanwaltschaft halbtags als Sekretärin tätig. Zufolge Änderungen in der Organisation und Umverteilung der Arbeit fühlte sie sich zunehmend überlastet und an ihrem Arbeitsplatz nicht mehr wohl. Schliesslich schrieb sie der Staatsanwaltschaft am 17. Januar 1994, dass sie ihre Stelle auf den nächstmöglichen Termin kündige.

Bereits am 18. Januar erhielt sie ein Schreiben der Staatsanwaltschaft, wonach diese ihre Kündigung annehme und als nächstmöglichen Austrittstermin den 28. Februar 1994 bezeichne. Eine entsprechende Entlassungsverfügung werde ihr in den nächsten Tagen zugehen. M erklärte dem zuständigen Staatsanwalt, sie habe mit ihrer Formulierung keine vorzeitige Kündigung gemeint. Sie habe einfach nicht mehr genau gewusst, ob die Kündigungsfrist zwei oder drei Monate betrage. Der Staatsanwalt antwortete, dann sei dies eben ein Missverständnis. Er hielt aber daran fest, dass das Arbeitsverhältnis Ende Februar aufhöre.

M kommt zum Ombudsmann, weil sie nun den Eindruck hat, dass die Staatsanwaltschaft sie so rasch wie möglich loswerden wolle. Angesichts ihrer langjährigen Tätigkeit und ihrer guten Mitarbeiterqualifikation verletzt sie dies verständlicherweise. Sie fragt den Ombudsmann, ob sie dies akzeptieren müsse.

Abklärung

Der Ombudsmann schreibt der Staatsanwaltschaft, er gehe davon aus, dass die Formulierung «Kündigung auf den nächstmöglichen Termin» eine übliche Formulierung bei einer ordnungsgemässen Kündigung sei, das heisst dass damit keine ausserterminliche Kündigung gemeint sei. Die ordentliche Kündigungsfrist beträgt in diesem Fall nicht ein, sondern drei Monate. Der Ombudsmann stellt die Frage, ob M für die zusätzlichen zwei Monate bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist nicht unter Weiterzahlung des Lohnes freigestellt werden könnte.

Der Staatsanwalt antwortet, er habe die Formulierung von M so verstanden, dass diese so bald wie möglich ausscheiden wolle. Die Staatsanwaltschaft habe Ende Februar 1994 als nächstmöglichen Termin festgesetzt, weil anfangs März 1994 eine Sekretärin nach ihrem Mutterschaftsurlaub ihre Arbeit wieder aufnehme. Bei der persönlichen Aussprache habe M ihm zwar erklärt, dass dieser frühe Entlassungstermin sie überrascht habe, indessen gesagt, dass sie diesen akzeptiere. Die Staatsanwaltschaft sehe somit keinen Grund, auf diesen Termin zurückzukommen.

Der Ombudsmann konfrontiert M mit der Aussage, sie habe sich nachträglich mit dem Kündigungstermin Ende Februar 1994 einverstanden erklärt. M erklärt, sie könne dies nicht bestreiten. Indessen sei sie angesichts der entschiedenen Haltung des Staatsanwaltes der Meinung gewesen, es bleibe ihr gar nichts anderes übrig, obwohl sie dies nicht so gemeint hatte.

Der Ombudsmann wendet sich an die Justizdirektion. Er ist nach wie vor der Überzeugung, dass es sich bei der Formulierung, die M wählte, um eine ordentliche Kündigung handelte. Eine Abkürzung der Kündigungsfrist hätte somit nur in gegenseitigem Einverständnis erfolgen können. Nun hat sich M allerdings, wenn auch ihrer Meinung nach gezwungenermassen, mit dem vorzeitigen Austrittster-

min einverstanden erklärt. M hat gegenüber dem Ombudsmann auch ausgeführt, sie sehe nun angesichts der unerfreulichen Umstände keine Möglichkeit mehr, während der ordentlichen Kündigungsfrist an ihrer Stelle zu bleiben.

Andererseits ist der Ombudsmann der Meinung, dass durch das Schreiben der Staatsanwaltschaft vom 18. Januar an M ein abrupter Abbruch des Arbeitsverhältnisses in die Wege geleitet wurde, der nach so langer Zeit ungerechtfertigt war und die Betroffene auch psychisch sehr belastet hat. Der Ombudsmann ist überzeugt, dass es die Pflicht des Arbeitgebers gewesen wäre, im vorliegenden Fall das Gespräch betreffend die Auflösung des Arbeitsverhältnisses bzw. deren Zeitpunkt aufzunehmen. Dies sollte im übrigen ohnehin selbstverständlich sein, wenn eine Mitarbeiterin nach 21 Jahren das Arbeitsverhältnis plötzlich wegen Unstimmigkeiten bzw. Überlastung kündigt. Der Ombudsmann ersucht daher nochmals, die Frage der Ausrichtung einer Entschädigung im Sinne einer Freistellung, zumindest im Umfang eines Monatslohnes, zu überprüfen.

Erlедigung

Der Justizdirektor erklärt, angesichts der gesamten Umstände gehe die Justizdirektion eher davon aus, dass doch beide Parteien ursprünglich das Arbeitsverhältnis so rasch wie möglich hätten auflösen wollen. Es sei andererseits nicht unverständlich, wenn M nun den Eindruck habe, eine ausdrücklich auf den nächsten ordentlichen Termin ausgesprochene Kündigung wäre für sie vorteilhafter gewesen, und nichts hätte sie gezwungen, ihre Kündigung auf einen früheren Zeitpunkt zu terminieren. Mit Rücksicht auf die langjährigen Dienste von M sei die Justizdirektion denn auch bereit, ihr billigkeitshalber und ohne Präjudiz eine Abfindung im Betrag von zwei Monatslöhnen anzubieten.

M erklärt sich mit dieser Lösung einverstanden. Sie bedankt sich für die Bemühungen des Ombudsmanns, vor allem aber für das Verständnis, das sie bei diesem in ihrer schwierigen Situation gefunden habe.

Nr. 23 *Beamtenversicherungskasse / Rücknahme eines Vorbehaltes*

Gegenstand der Beschwerde

D ist eine chronische Schmerzpatientin. Seit ihrem 11. Lebensjahr plagt sie ein hartnäckiges Kopfweh. 1973 erlitt sie einen Betriebsunfall; 13 Armoperationen und eine halbe IV-Rente waren die Folge. Beim Kanton fand D schliesslich eine Halbtagsstelle als Datatypistin. Ihre Aufnahme in die Beamtenversicherungskasse (BVK) erfolgte aber mit einem Vorbehalt bezüglich der Unfallfolgen, ihres Kopfwehs und Übergewichtes.

Nach einer Knieoperation mit Teilnarkose verschlimmerte sich das Kopfweh derart, dass D invaliditätshalber aus dem Staatsdienst ausscheiden musste. Die Finanzdirektion sprach ihr eine um 30 Prozent gekürzte Rente zu, da der Vorbehalt wegen ihres Kopfwehs noch nicht erloschen war. Neben dieser Rente von Fr. 9258.– pro Jahr gewährte sie D bis zum Bezug einer vollen IV-Rente einen Überbrückungszuschuss von jährlich Fr. 8460.–.

D kommt zum Ombudsmann, weil sie unsicher ist, ob die verfügte Rentenkürzung überhaupt rechtens ist. D bestreitet nicht, dass das Kopfweh Ursache für ihre Invalidisierung war und diesbezüglich ein Vorbehalt bestand. Sie findet jedoch, man dürfe ihr diesen Vorbehalt nicht entgegenhalten, weil sie von dessen Existenz erstmals an der vor kurzem erfolgten Nachuntersuchung erfahren hat.

Abklärung

Der Vertrauensarzt hatte diesen Vorbehalt tatsächlich nur der BVK mitgeteilt. Der Versicherten hatte er dagegen erklärt, ein Vorbehalt müsse nur wegen der Unfallfolgen und ihres Übergewichtes angebracht werden; «für alle übrigen Erkrankungen und Unfälle sind Sie dagegen im Hinblick auf eine Invalidität voll versichert».

Der Ombudsmann ist der Ansicht, D habe im Vertrauen auf diese schriftliche Mitteilung davon ausgehen dürfen, dass sie mit Ausnahme der beiden genannten Vorbehalte den vollen Versicherungsschutz der BVK geniesse. Er empfindet es deshalb als eine Verletzung von Treu und Glauben, dass man nun D einen Vorbehalt entgegenhält, von dem sie bislang keinerlei Kenntnis hatte. Wird ein Vorbehalt einem Versicherten bei seiner Aufnahme in die BVK nicht mitgeteilt, kann er rechtlich auch keine Gültigkeit erlangen. Der Ombudsmann ersucht deshalb die BVK, die Angelegenheit nochmals unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes zu überprüfen.

Erledigung

Die BVK teilt dem Ombudsmann umgehend mit, das Schreiben des Vertrauensarztes an die Versicherte sei ihr bislang unbekannt gewesen. Sie werde aufgrund

dessen der Finanzdirektion die Aufhebung der Rentenkürzung beantragen. Wenig später ergeht eine neue Verfügung, welche die Rente von D ab dem Zeitpunkt ihrer Invalidisierung auf jährlich Fr. 13 228.– festsetzt.

D teilt dem Ombudsmann nach einem erneuten Spitalaufenthalt mit, die Nachzahlung von zirka Fr. 6000.– und die um zirka Fr. 330.– höhere monatliche Rente seien für sie eine grosse Hilfe.

Nr. 24 *Gesundheitsdirektion / Rückforderung eines Weiterbildungsbeitrages wegen nichterfüllter Pflichtzeit*

Gegenstand der Beschwerde

J ist schwanger. Ihr Arzt rät ihr – wenn sie kein Risiko laufen wolle, ihr Kind zu verlieren – ihr Arbeitspensum als Physiotherapeutin am Kinderspital Zürich per 1. Oktober 1993 von 100 auf 50 Prozent zu reduzieren. Von der Möglichkeit, ein Arzteugnis vorzuweisen und weiterhin den vollen Lohn zu beziehen, macht J keinen Gebrauch. Sie weiss, dass dann niemand angestellt würde und ihre Kolleginnen das halbe Pensum zusätzlich übernehmen müssten. J kündigt schliesslich auf Ende März 1994, den voraussichtlichen Geburtstermin ihres Kindes. Ihr Arbeitsverhältnis dauert – sofern Geburt oder Arbeitsunfähigkeit nicht früher eintreten – wegen des Mutterschaftsurlaubes bis längstens am 22. Juli 1994.

Die Kündigung hat für J eine weitere Folge: Das Kinderspital, das sich vormals an den Kosten eines Weiterbildungsurlaubes mit Fr. 15 265.– (inkl. Besoldung) beteiligt hatte, fordert von J Fr. 5088.– zurück, da sie acht Monate vor Ende der zweijährigen Pflichtzeit die Stelle verlässt. J empfindet die Rückforderung als unbillig und wendet sich an den Ombudsmann.

Abklärungen

J hatte einen dreimonatigen Bobath-Kurs für die Behandlung gehirngeschädigter Kinder in Innsbruck besucht. Da es sich um eine «Abordnung ins Ausland» handelte und der Beitrag Fr. 5000.– überstieg, konnte das Kinderspital über die Kursbeteiligung von J nicht alleine entscheiden. Gemäss den Richtlinien für die Beiträge des Staates an die Fort- und Weiterbildung des Personals von Krankenhäusern und Schulen für Berufe der Gesundheitspflege vom 19. Juli 1989 müssen solche Gesuche auch von der Gesundheitsdirektion als massgebender Subventionsbehörde bewilligt werden. Übersteigt ein Weiterbildungsbeitrag Fr. 5000.–, so beträgt die Pflichtzeit ein Jahr; ist er höher als Fr. 15 001.–, so beträgt sie zwei und bei Fr. 30 001.– und mehr drei Jahre, wobei Wartezeiten bis zu maximal 50 Prozent angerechnet werden können. Ein Verzicht auf Kostenrückerstattung bei Nichteinhal-

tung der Pflichtzeit ist grundsätzlich nur bei Invalidität oder Tod des oder der Betroffenen möglich. Ein Verzicht in besonders begründeten, weiteren Ausnahmefällen bedarf der Zustimmung der Gesundheitsdirektion.

J findet: Motiv ihrer Kündigung sei nicht irgendein Wunsch nach Veränderung gewesen, sondern eine Schwangerschaft, welche eine Ausnahme rechtfertige. Der Weiterbildungsbeitrag von Fr. 15 265.– habe die Limite von Fr. 15 001.– nur knapp überschritten, womit sich die Pflichtzeit von einem auf zwei Jahre erhöht habe. Auch habe sie über ein Jahr auf einen Kursplatz warten müssen; diese Zeit sei ihr an die Pflichtzeit aber nicht angerechnet worden. Die letzten zehn Monate ihrer Anstellung habe man bei der Berechnung ihrer Pflichtzeit bloss zur Hälfte eingesetzt, weil sie in dieser Zeit auf ärztlichen Rat hin nur 50 Prozent gearbeitet habe. Aus Rücksicht auf das Team habe sie auf eine Lohnfortzahlung verzichtet und damit dem Spital zirka Fr. 20 000.– gespart. Jetzt werde sie für ihr Entgegenkommen bestraft. Ihr Mann habe erst vor kurzem eine Lehre begonnen und verdiene Fr. 1650.– im Monat. Sie wisse nicht, woher sie das Geld für die Bezahlung der Rückforderung von Fr. 5088.– nehmen solle.

Der Ombudsmann ist für das in freier Trägerschaft geführte Kinderspital Zürich an sich nicht zuständig. Er schreibt deshalb der Gesundheitsdirektion unter eingehender Darlegung der Gründe, sie möge dafür sorgen, dass das Kinderspital die gestützt auf ihre Richtlinien erhobene Rückforderung nochmals auf ihre Angemessenheit hin überprüfe.

Erledigung

Die Gesundheitsdirektion ist der Ansicht, eine Schwangerschaft könne heute auch geplant werden. Ein Verzicht auf die Rückforderung dränge sich aus diesem Grund allein nicht auf. Hingegen rechtfertige die Gesamtsituation ein Entgegenkommen. Das Kinderspital sei deshalb im vorliegenden Fall ausnahmsweise bereit, auf die Hälfte ihrer Rückforderung zu verzichten. Dies jedoch ohne Präjudiz für andere Fälle.

J ist mit dem Vorschlag einverstanden.