



Ombudsmann des Kantons Zürich

# Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1995

## 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: 202 46 35

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



Ombudsman des Kantons Zürich

# Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

## 1995

### **Der Ombudsman an den Kantonsrat**

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

Zürich, 12. April 1996

DER OMBUDSMANN  
Adolf Wirth

# Inhaltsverzeichnis

Seite

## I. Allgemeiner Teil

1	Personelles	3
2	Geschäftsübersicht	4
	a) Allgemeine Geschäftsübersicht	4
	b) Vorgehen bei der Erledigung der Geschäfte	5
	c) Art der Erledigung der Geschäfte	5
	d) Herkunft der Beschwerden	7
3	Schlussbericht über die Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten	8
4	Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern	9
5	Beobachtungen und Betrachtungen des stellvertretenden Ombudsmanns	11

## II. Spezieller Teil

1	Vorbemerkungen	16
2	Fallbeispiele, geordnet nach Herkunft der Beschwerden	17
	a) Privatpersonen	17
	b) Juristische Personen	44
	c) Personal	49

# I. Allgemeiner Teil

## 1. Personelles

*Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 1995*

Ombudsmann:	Wirth Adolf, Dr. Ing. agr. ETH, Richterswil
Stellvertreter (nebenamtlich) bis Ende Juni 1995:	Streiff Ullin, Dr. iur., Wetzikon
Stellvertreterin (nebenamtlich) ab Juli 1995:	Aeppli Wartmann Regine, lic. iur., Zürich
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.

Auf Ende Juni 1995 gab der nebenamtliche Stellvertreter des Ombudsmanns dem Kantonsrat seinen Rücktritt bekannt. Ullin Streiff versah das Amt des Stellvertreters seit Eröffnung des Ombudsmannbüros im September 1978 mit viel Einsatz und grosser Sachkenntnis. Er hat einen wesentlichen Anteil am Aufbau und an der guten Entwicklung der Institution Ombudsmann im Kanton Zürich. Es ist dem Ombudsmann ein spezielles Anliegen, seinem lieben Kollegen und Freund auch hier herzlich zu danken für die stete, wertvolle Unterstützung während den 17 Jahre gemeinsamer Tätigkeit. Ohne sich je aufzudrängen, war Ullin Streiff, wenn man ihn brauchte, zur Stelle.

Am 10. April 1995 wählte der Kantonsrat als neue Stellvertreterin des Ombudsmanns für die Amtsdauer 1995 – 2001 Frau lic. iur. Regine Aeppli Wartmann. Sie nahm ihre Tätigkeit anfangs Juli 1995 auf.

## 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
1995	562	561	98

Im Jahre 1995 sind mit 562 Beschwerden und Anliegen wieder überdurchschnittlich viele Geschäfte eingegangen. Neben den 562 Beschwerden und Anliegen, die als Geschäfte registriert wurden, gab es auch im Jahre 1995 zahlreiche weitere Anfragen, die ebenfalls zu beantworten waren.

Die Anzahl der abgeschlossenen Geschäfte ist im Berichtsjahr mit 561 wiederum recht 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. Eingee-

schlossen in diesen Dank seien auch die beiden nebenamtlichen Stellvertreter des Ombudsmanns, Dr. Ullin Streiff und Regine Aepli Wartmann.

Die Zahl der pendenten Geschäfte ist praktisch gleichgeblieben. Ende 1995 waren 98 Geschäfte pendent gegenüber 97 Ende 1994. Für eine rationelle und speditiv 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 wegen dem grösseren Anteil von schwierigen, sehr aufwendigen Geschäften – 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 Auskunfts- personen 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
1995	561	216	269	44	324

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass im Berichtsjahr für die 561 abgeschlossenen Geschäfte in 216 Fällen von der Verwaltung eine schriftliche Vernehmlassung eingeholt bzw. die Akten zur Einsicht verlangt wurden. Im weiteren wurden 269 Behördemitglieder und Mitarbeiter/innen der Verwaltung befragt. Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern und Beschwerdeführerinnen wurden in 44 Fällen durchgeführt. In der Kanzlei wurden 324 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 aufgegliedert. Von den im Jahre 1995 erledigten Geschäften wurden 251 abgeschlossen, indem der Ombudsmann den Beschwerdeführerinnen Rat für ihr weiteres Verhalten erteilte. In 305 Fällen waren Kontaktnahmen verschiedenster Art mit Behörden und Verwaltungsstellen notwendig. Eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93 VRG drängte sich in fünf 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%)
1995	561	251 (44,7%)	305 (54,4%)	5 (0,9%)

Bei den hauptsächlichsten Arten der Erledigung, nämlich Beratung der Hilfesuchenden (§ 93a VRG) und Kontaktaufnahmen mit Behörden (§93b VRG) verschob sich im Berichtsjahr das Verhältnis bezüglich der Erledigung nur wenig. In 44,7 % (Vorjahr 43,6 %) der Fälle konnte bzw. musste sich der Ombudsmann auf die direkte Beratung beschränken. In 54,4 (Vorjahr 56,0 %) der Fälle erwiesen sich diverse Kontaktnahmen mit Behörden und Ämtern als notwendig.

Zahlenmässig eher unbedeutend ist auch im Berichtsjahr 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 1995 stammten 82,0 % der Beschwerden und Anliegen von ausserhalb der Verwaltung, wobei Privatpersonen weiterhin stark dominieren (77,7 %).

**Tabelle 4**

Herkunft der Beschwerden

Jahr	Angelegte Geschäfte	Die Beschwerden kommen von:						intern	
		extern		Juristische Personen		Gemeinden		Personal	
		Privatpersonen		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
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
1995	562	437	77,7	24	4,3	-	-	101	18,0

Vertreter von juristischen Personen sind in 24 Fällen (4,3 %) an den Ombudsmann gelangt. Von Gemeinden, die stets die Ausnahme darstellen, sind im Berichtsjahr keine 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 18,0 % zwar wieder verhältnismässig hoch. Immerhin haben sich die Fälle aus dem Personalbereich nach den besonders hohen Zahlen in den Jahren 1992 und 1993 wieder etwas normalisiert.

### **3. Schlussbericht über die Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten (12. Dezember 1995, 3. und letzter Schritt)**

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

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

Die eigentliche Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten wurde am 15. Dezember 1993 vorgenommen (Vernichtung 2. Schritt, vgl. Tätigkeitsbericht Ombudsmann 1993).

Noch nicht vernichtet werden konnten im 2. Schritt:

37 386 Dossiers «keine kantonalen Akten» und die 858 Dossiers «mit kantonalen Akten», die im Zusammenhang mit Einsichtsverfahren erstellt worden waren. Sie wurden zuhanden der Polizeidirektion ausgeschieden und sichergestellt und vom Generalsekretär der Polizeidirektion verwahrt.

Mit Schreiben vom 10. Oktober 1995 teilte der Generalsekretär der Polizeidirektion dem Ombudsmann mit, dass nun auch die restlichen Akten vernichtet werden können, nachdem alle Rechtsmittelverfahren abgeschlossen seien. In der Folge führte der Ombudsmann am 4. Dezember 1995 in den Sonder-Archivräumen der Polizeidirektion einen Augenschein durch.

Es konnte festgestellt werden, dass in der Zwischenzeit sämtliche Einsichtsverfahren erledigt werden konnten. Der letzte Rekursentscheid datiert vom 28. Juni 1995. Die Frist zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde ist gemäss Bestätigung des Chefs der Rekursabteilung in allen Fällen verstrichen.

Die abschliessende Vernichtung der beim Kanton noch verbliebenen Staatsschutzakten erfolgte am 12. Dezember 1995 mit der Firma DATA-EX, Ottikerstrasse 35, 8033 Zürich, in den Einrichtungen der Firma Griesser, Altpapiere AG, 8108 Dällikon.

Der Ombudsmann war während dem Vernichtungsprozedere, das in den Archivräumen der Polizeidirektion begann und mit der eigentlichen Vernichtung bei der Firma DATA-EX in Dällikon/ZH seinen Abschluss fand, anwesend.

Am 19. Dezember 1995 bestätigte der Ombudsmann der kantonalen Polizeidirektion, dass die Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten in drei Schritten ordnungsgemäss durchgeführt worden ist. Es sind nun alle Akten, welche Personen oder Organisationen zugeordnet werden konnten, ver-

nichtet. Ausgenommen von dieser abschliessenden Vernichtung sind die Akten, die dem Staatsarchiv unter einer Sperrfrist von 50 Jahren in Obhut gegeben worden sind, sowie die Rechtsmittelentscheide, welche im Zusammenhang mit den Einsichtsverfahren ergangen sind. Das Archiv des ehemaligen Nachrichtendienstes der Kantonspolizei (Staatschutz) ist damit vollständig aufgelöst.

### *Schlussbemerkungen*

Es sei hier nochmals auf die Schlussbemerkungen im Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns 1993, Seite 8 ff., über die Vernichtung der beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten verwiesen. Diese Schlussbemerkungen können vollständig übernommen werden. In diesem Sinne hält der Ombudsmann abschliessend fest:

Zusammenfassend kommt der Ombudsmann zum Ergebnis, dass aus seiner Sicht die Vernichtung der restlichen beim Kanton verbliebenen Staatsschutzakten – soweit diese nicht dem Staatsarchiv übergeben worden sind – in jeder Beziehung korrekt und vollständig erfolgt ist.

## **4. Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern**

Der jährliche Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat ist auch das Hauptinstrument der Öffentlichkeitsarbeit des kantonalen Ombudsmanns. Der Tätigkeitsbericht 1994 wurde am 14. Juli 1995 im Rathaus an einer Medienkonferenz vorgestellt. Bei diesem Anlass äussert sich der Ombudsmann jeweils zusätzlich zu einem speziellen Thema. Zum Abschluss seiner 17jährigen Tätigkeit als Stellvertreter des Ombudsmanns hat das diesjährige Referat Dr. Ullin Streiff freundlicherweise übernommen. Sein Referat «Beobachtungen und Betrachtungen des stellvertretenden Ombudsmanns» findet sich auf Seite 11. Die wiederum rege 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 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 ein- bis 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.

Am 22. und 23. September 1995 führten die parlamentarischen Ombudsmänner der Schweiz zusammen mit den Volksanwälten von Vorarlberg, Tirol und Südtirol ein Wochenendseminar durch zum Thema «Konfliktmanagement». Dieses Weiterbildungsseminar, an welchem auch die juristischen Sekretäre der Ombudsmänner teilnahmen, fand im Tagungszentrum Schloss Hofen in Lochau/Vorarlberg statt. Das von den Kollegen Louis Kuhn und Andreas Nabholz mustergültig organisierte Seminar vermittelte allen Teilnehmern viele wertvolle Anregungen für die weitere Tätigkeit. Ergänzt durch intensive Gruppenarbeit mit entsprechenden Fallbeispielen, wurden vor allem die folgenden Themen behandelt: Konfliktdefinition und -situationen, Konfliktdiagnose sowie Konfliktbehandlung und -intervention)

Am 24. März 1995 nahm der Ombudsmann an der Vorstandssitzung des Europäischen Ombudsmann-Institutes teil mit dem Haupttraktandum «Vorbereitung der 5. Europäischen Ombudsmann-Konferenz auf Gran Canaria».

Zusammen mit seinem städtischen Kollegen besuchte der Ombudsmann vom 7. bis 9. November die Trikontinentale- und am 10. und 11. November die 5. Europäische Ombudsmann-Konferenz auf Gran Canaria.

An der Trikontinentalen-Konferenz, die für Ombudsmänner aus Europa, Afrika und Amerika organisiert war, wurden unter dem Motto «Menschenrechte: Entwicklung und Solidarität» die folgenden drei Hauptthemen behandelt:

– Internationale Rechtsmittel für ein ausgeglichenes und dauerhaftes Entwicklungsmodell

- Ausdruck der Solidarität in einer krisengeschüttelten Welt
- Migration und kulturelle Rechte

An der 5. Europäischen Ombudsmann-Konferenz standen die folgenden Themen im Zentrum der Verhandlungen:

- Die Mittel der Ombudsmänner zur Konfliktlösung in rechtsvergleichender Sicht
- Die Effektivität der Instrumente, die Ombudsleuten vor allem im sozialen Bereich zur Verfügung stehen
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirkung von Ombudsfrauen und -männern

Die gut organisierten Tagungen vermittelten vor allem im Bereich der Europäischen Ombudsmann-Konferenz interessante Anregungen und wertvolle Kontakte.

## **5. Beobachtungen und Betrachtungen des stellvertretenden Ombudsmanns \***

Am 1. 9. 1978 nahm der erste Ombudsmann des Kantons Zürich seine Amtstätigkeit auf. Mit dem gleichen Tag begann auch mein Amtsantritt als sein nebenamtlicher Stellvertreter. So wurde ich zum ersten Ombudsmann-Stellvertreter der Schweiz – denn der schon länger funktionierende Stadtzürcher Ombudsmann hatte bis vor kurzem keinen Stellvertreter. Ich habe mich entschlossen, auf die neue Amtsdauer, nach fast 17 Jahren im Amt, zurückzutreten, und der Kantonsrat hat bereits eine Stellvertreterin gewählt.

### **a) Die Funktion des Stellvertreters**

Von Anfang an gaben die Definition meiner Amtsbefugnisse und meine zeitliche Belastung keinerlei Probleme. War der Ombudsmann im Amt, hatte ich keine Funktionen nach aussen wahrzunehmen – abgesehen von wenigen Fällen, in denen der Ombudsmann in Ausstand trat.

So amtierte ich während Abwesenheiten des Ombudsmanns von mehreren Tagen, konkret bei Ferien oder bei beruflichen Abwesenheiten. Das Eingreifen

\* Referat des Ombudsmann-Stellvertreters, Dr. U. Streiff, an der Pressekonferenz vom 14. 7. 1995 im Anschluss an die Vorstellung des Tätigkeitsberichtes 1994.

wegen Erkrankung wurde zum Glück kaum je aktuell. Meine Amtshandlungen bestanden darin, dass ich Ratsuchende empfing, ihre Klage entgegennahm und mit dem Bürger besprach. Ich prüfte, ob eine zeitliche Dringlichkeit bestehe, was während dem Laufen von Rechtsmittelfristen oft der Fall war. Lag ein solcher dringlicher Fall vor, klärte ich die Rechtslage provisorisch ab, gab allenfalls Rat und nahm wiederholt sofort schriftlich oder telefonisch mit der fraglichen Amtsstelle Kontakt auf. Das konnte dazu führen, dem Bürger einen Verzicht auf Rechtsmittel zu raten. Oder ich offerierte ein Tätigwerden des Ombudsmanns, falls der Bürger das einem Rechtsmittel vorzog. Sehr ausnahmsweise riet ich auch dazu, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Bei den vielen Fällen ohne zeitliche Dringlichkeit verfassten die juristische Sekretärin bzw. der juristische Sekretär ein Protokoll und übergaben den Fall bei Heimkehr dem Ombudsmann zu weiterer Besorgung, manchmal zusammen mit einem Rat von mir bezüglich der Behandlung.

Zwischen den Abwesenheiten des Ombudsmanns war ich ab und zu für einen halben Tag im Amt. Dort besprachen wir den weiteren Gang in solchen von mir entgegengenommenen Beschwerden, vor allem aber einige der besonders heiklen Fälle, die ich nur von den Akten her kannte. Ombudsmann ist ein sehr einsames Amt, und ein Gesprächspartner hilft hier sicher.

So habe ich in den letzten 17 Jahren jährlich zirka 100 Stunden in mein Amt investiert. Weil das Amt des Stellvertreters gut konzipiert ist, indem ihm bei seinem Einsatz gleiche Kompetenzen zustehen, empfand ich diese Tätigkeit als sehr befriedigend.

#### *b) Die Idee des Ombudsmanns*

Der heutige Staat ist oft eine namenlose, unpersönliche Maschinerie. Je mehr man rationalisiert und automatisiert, um so grösser wird diese Gefahr. Der Computer ist daran wohl nicht schuld, aber ein Ausdruck von Zeit und Einstellung.

Insbesondere wird beim Staat, konkret im Kanton Zürich und seinen Bezirken mit rund 44 000 teil- und vollzeitigen Mitarbeitern, grosses Gewicht auf einheitliches Handeln gelegt. Das ist absolut gerechtfertigt, denn das Gegenteil wäre statt Gleichbehandlung und Berechenbarkeit Willkür oder zumindest Sprunghaftigkeit.

In der Realität zeigt sich bei genauerem Hinsehen aber immer wieder, dass angeblich gleiche Problemstellungen effektiv sehr verschieden sind und richtigerweise auch verschiedene Lösungen erfordern. Das benötigt von seiten der Beamten genaueres Aktenstudium und differenzierendes Handeln. Es erlaubt jedoch viel befriedigendere, situationsgerechtere Lösungen.

Das Kriterium, das hier in die Entscheidungsfindung einfließen muss, ist die Billigkeit, ein Begriff, den das englische Wort Fairness am besten umschreibt. Billig-

keit ist nicht das Entgegenkommen an den Bürger an sich, es ist ein faires Abwägen zwischen den Interessen des Bürgers und des Staates, wobei Beamte oft dazu tendieren, die staatlichen Interessen als überwertig zu gewichten. Zu Unrecht, denn Staat und Bürger sind in der Demokratie kein echter Gegensatz, sondern zwei Seiten derselben Medaille.

Das tönt zunächst sehr theoretisch. Überlegen wir uns aber ein Beispiel, wird der Gedanke fasslicher. Die Öffentlichkeit hat ein legitimes Interesse daran, dass die Landwirtschafts- und Freihaltegebiete unberührt bleiben. Aber kleinere innere Umbauten von bestehenden Gebäuden können für die Lebensfähigkeit einer Siedlung ausserhalb der Wohnzonen wichtig sein. So muss der Beamtenstab immer wieder überlegen, ob eine Konzession nicht die Motive der staatlichen Verbote besser verwirkliche als ein hartes Nein. Umgekehrt wird die Zielsetzung bei der Bewilligung störender Eingriffe torpediert. Solche Abwägungen benötigen ein sehr feines Gespür, und der Ombudsmann, der weniger nah an der Front steht, kann oft tragfähige Lösungen bringen.

Das lässt sich von der Raumplanung auf fast alle anderen staatlichen Bereiche übertragen. Und gerade diese Beiträge zu fairen Lösungen machen die Faszination der Institution Ombudsmann aus. Deswegen bleiben mir sehr viele gute Erinnerungen ans Amt zurück.

### *c) Die Wirkungsmöglichkeit des Ombudsmanns*

Der Ombudsmann besitzt von Gesetzes wegen keine Kompetenz, Anordnungen zu treffen. Er kann im Normalfall klären und Lösungen vorschlagen, wenn die Beschwerde an sich nicht ungerechtfertigt zu sein scheint. Erfahrungsgemäss lässt sich so die Mehrheit der Fälle lösen.

Wenn das Musikgehör auf seiten der Verwaltung (oder der Regierung) fehlt, bleibt ihm als letztes Mittel die schriftliche Empfehlung im Sinne von § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Der Ombudsmann hat davon mit grösster Zurückhaltung Gebrauch gemacht, und das ist sicher gut so. Denn damit die Überzeugungsarbeit auf guten Boden fällt, muss der Ombudsmann auf die Zusammenarbeit mit der Verwaltung bauen. Zu viele Empfehlungen, die ein Element des offiziellen Tadels mitenthalten, wären kontraproduktiv.

Fragen kann man sich, ob die Publikation im Jahresbericht und die einzige Pressekonferenz pro Jahr das nötige Echo garantieren. In der Tat liessen sich auch laufende Bekanntgaben analog den Entscheiden des Bundesgerichtes rechtfertigen. Doch darf die Gefahr vermehrter Publizität nicht unterschätzt werden: Das gemeinsame Bemühen um faire Lösungen ist viel ergiebiger als häufige Publizität. Sollte aber die Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der Verwaltung abnehmen, würde wohl nur die vermehrte Publizität bleiben, um die notwendige Wirkung zu erzielen.

#### **d) Sollte der Ombudsmann Jurist sein?**

Nach 17 Jahren fühle ich mich berechtigt, zu dieser Frage Stellung zu nehmen, die mir oft im Gespräch gestellt wurde. Die Antwort lässt sich kurz zusammenfassen:

Entscheidend ist für den Ombudsmann die Durchschlagskraft. Jurist zu sein garantiert das nicht; viel wichtiger als juristische Kenntnisse ist einerseits eine profunde Kenntnis der Staatsorganisation (und ihrer Exponenten), andererseits der Wille, sich in den Fällen eine fundierte Meinung aufzubauen und dann mit grosser Hartnäckigkeit durchzusetzen. Dass der jetzige Amtsinhaber diesem Prototyp weitestgehend entspricht, habe ich in den vielen Jahren erfahren und erleben dürfen. Soweit spezielle juristische Arbeiten nötig sind, lassen sie sich auch durch gute juristische Sekretäre und Sekretärinnen gewährleisten. Auch in diesem Punkt ist die Ombudsmannstelle des Kantons Zürich ein eigentlicher Glücksfall, denn neben präzisen Protokollen produzieren die beiden Stelleninhaber auch fundierte Beurteilungsgrundlagen mit Augenmass. Dass auch ein Ombudsmann, der Jurist wäre, juristische Mitarbeiter im heutigen Umfang benötigen würde, liegt angesichts der grossen Arbeitsbelastung auf der Hand.

#### *e) Spezialproblem: Konflikte des Personals*

In den letzten 25 Jahren bin ich in meiner privaten Tätigkeit als Rechtsanwalt zum Spezialisten im Arbeitsrecht geworden. So liegt es nahe, dass ich mich auch beim Staat besonders gerne mit Personalfragen befasste.

Dabei hat sich – um zu generalisieren – immer wieder gezeigt, dass die Unterebenen bei Konflikten mit ihren Vorgesetzten auf die Länge ihren Arbeitsplatz kaum halten können, selbst wenn die Kritik an ihnen wenig fundiert ist oder der Fehler sogar klar beim Vorgesetzten liegt. Das ist im Geltungsbereich des Privatrechts nicht grundsätzlich anders. Man würde zwar meinen, im Staat gelte das Prinzip des Stärkeren nicht; die Realität beweist, dass die Anstellung beim Staat seinen Mitarbeitern in solchen Situationen nur wenig hilft. Ja, die Staatsangestellten im Kanton Zürich sind sogar schlechter dran als Mitarbeiter in der Privatwirtschaft. Zwar gelten die Regelungen betreffend missbräuchliche Kündigung heute gemäss § 52 Abs. 1 der Angestelltenverordnung auch beim Staat. Jedoch ist der Rechtsschutz im Staat wesentlich geringer als im privaten Arbeitsrecht, denn die jetzigen Befugnisse des Verwaltungsgerichtes sind entscheidend enger als jene der Arbeitsgerichte. Naturgemäss gilt das vor allem für die Angestellten, doch selbst bei Beamten gelten vor den Wiederwahlen ähnliche Regeln. Darüber hinaus kann selbst die Wahl auf Amtsdauer nicht vor Pressionen schützen, welche die Weiterarbeit praktisch erschweren oder verunmöglichen können. Hier besteht m. E. ein klarer Handlungsbedarf.



Umgekehrt bin ich der Meinung, mittelfristig lasse sich der Beamtenstatus nicht mehr aufrechterhalten. Entstanden ist er im alten preussischen Staat, um den Beamten in seiner amtlichen Tätigkeit gegen Druck von aussen zu schützen. Solche Einwirkungen seitens der Bürger spielen heute kaum mehr eine Rolle. Viel aktueller und viel häufiger ist der Stellenverlust wegen schweren Störungen im Verhältnis zu Vorgesetzten und Kollegen, und hier bietet der Beamtenstatus wenig wirksamen Schutz.

Doch gleichzeitig mit der Angleichung der Stellung der Beamten an jene der Angestellten muss unbedingt der rechtliche Schutz gegen willkürliche Handlungen von Vorgesetzten ausgebaut werden. Es braucht griffige Bestimmungen für Entscheidungen bei unbegründeter Entlassung. Und es braucht eine entsprechende Erweiterung der gerichtlichen Kompetenzen, sei es beim Verwaltungsgericht oder durch ein Spezialgericht.

Bis aber entscheidende Schritte in beide Richtungen erfolgen, hat der Ombudsmann eine um so wichtigere Funktion im Personalbereich. Dabei ist sicher die präventive Wirkung wichtiger als die Korrektur von schon getroffenen Entscheidungen, weil meist das gegenseitige Vertrauen so nachhaltig gestört ist, dass dann Hilfe zu spät kommt.

In diesem Zusammenhang scheinen mir im Kanton Zürich die Befugnisse des Personalamtes immer noch allzu eingeschränkt. In erster Linie scheint mir nötig zu sein, ihm Recht und Pflichten einzuräumen, Mitarbeiter des Kantons, die ihre Stelle ohne ernsthaftes eigenes Verschulden verlieren, innerhalb der Verwaltung neu zu plazieren. Gemeint sind die Fälle mit guter Leistung, aber Unverträglichkeiten seitens des Vorgesetzten, wie es eben passieren kann, also nicht für «faule Äpfel», sondern für gute Leute, die am falschen Ort (oder beim falschen Chef) eingesetzt werden.

Die Versuchung wäre gross, auf einzelne Fragen der Anstellung, wie Gleitzeit-saldo, Überstundenentschädigung, Schichtarbeit, Zeugnistext usw., einzutreten. Doch das würde zu weit führen.

Abschliessend möchte ich meiner Freude Ausdruck geben, dass ich so lange in einem guten Team mitarbeiten und so für unser Staatswesen und dessen faires Funktionieren einen Beitrag leisten konnte.

## II. Spezieller Teil

### 1. Vorbemerkungen

Mit der Darlegung von Fallbeispielen soll dem Kantonsrat, der Bevölkerung und den 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 Berichtstatter 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 künftige faire Lösungen.

Von den 561 im Jahre 1995 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 kann etwas, das Nichtbeteiligte aus Distanz gelegentlich als Bagatelle empfinden, häufig ein wesentliches Problem sein.

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

## 2. Fallbeispiele, geordnet nach Herkunft der Beschwerden

### a) Privatpersonen

#### **Nr. 1.** *Amt für technische Anlagen und Lufthygiene / Umweltschädigende Staubentsorgung einer Firma*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Die Gemeindecrankenschwester X beschwert sich über das trölerische Verhalten der Abteilung für Luftreinhaltung in Industrie und Gewerbe. Vor ihrer Wohnung stehe eine Fabrik, die Pferdefutter produziere und den dabei anfallenden Heustaub ungeniert ins Freie blase. Sie könne untermals die Fenster nicht öffnen und bei Bise den Sitzplatz nicht benützen. Auch für die Arbeiter der benachbarten Schreinerei sei der herumschwirrende Heustaub eine Plage. Der Firmenbesitzer habe wiederholt Abhilfe versprochen, geschehen sei allerdings nichts. Dieser Fall liege nun schon seit 1½ Jahren beim Kanton, und der Umweltverschmutzung sei immer noch nicht Einhalt geboten worden.

Als Betroffene, aber auch als Kranken- bzw. Gesundheitsschwester versuche sie, sich für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen einzusetzen. Sie habe sich deshalb verschiedentlich beim Kanton nach dem aktuellen Stand erkundigt. «Geduld, es ist etwas im Tun», habe es geheissen. Ende Juni 1995 habe ihr der zuständige Sachbearbeiter schliesslich am Telefon eröffnet: Er habe kürzlich den Betrieb besucht, der Filter sei montiert und die staubtechnische Sanierung abgeschlossen. Gross seien ihr Erstaunen und ihre Enttäuschung gewesen, als sie mit eigenen Augen habe feststellen müssen, dass in Tat und Wahrheit alles beim Alten geblieben sei. Sie habe den Eindruck, die Verwaltung nehme ihre Anliegen überhaupt nicht ernst und verschaukle Bürgerinnen und Bürger obendrein.

#### **Abklärung**

Der Ombudsmann bespricht Ablauf und Stand des Geschäftes mit dem Chef der Abteilung Luftreinhaltung in Industrie und Gewerbe. Danach ergibt sich folgendes Bild: Auf Anzeige des Gesundheitsamtes der Gemeinde vom 9. Februar 1994 hatten Mitarbeiter der Abteilung Lufthygiene zusammen mit dem Arbeitsinspektorat den Betrieb am 7. April 1994 besucht und am 4. Mai 1994 aufgefordert, bis Ende Juni 1994 einen Sanierungsvorschlag einzureichen und diesen bis Ende September 1994 zu realisieren. Nach zwei Mahnungen waren am

14. September 1994 ein erster und am 5. Dezember 1994 ein zweiter überarbeiteter Sanierungsvorschlag eingetroffen, aber jeweils ohne Realisierungstermin. Auch eine am 30. Mai 1995 erfolgte Androhung einer kostenpflichtigen Verfügung fruchtete nichts. Nach Eintreffen des Schreibens des Ombudsmanns erliess die Direktion der öffentlichen Bauten am 19. Juli 1995 schliesslich die angekündigte kostenpflichtige Verfügung.

Nach Aussagen der Abteilung Luftreinhaltung stellt die Firma ein interessantes Diversifikationsprodukt her, beschäftige zwei bis drei Mitarbeiter, sei finanziell aber nicht auf Rosen gebettet. Die für die Sanierung notwendige Investition von Fr. 17 000 müsse der Betrieb wirtschaftlich verkraften können. Die Verwaltung habe dies bei ihren Entscheidungen mitzuberücksichtigen. Mit einer Betriebschliessung verschwänden nämlich nicht nur die beanstandete Umweltbelastung, sondern auch Arbeitsplätze. Inzwischen seien aber die Futtermittelproduktion an ein sogenanntes Staubabscheidegerät angeschlossen und die vom Arbeitsinspektorat beanstandeten Riemenantriebe verschalt und der fehlende Gehörschutz vorhanden. Der Unternehmer habe zudem entdeckt, dass der ausgefilterte Heustaub sich an Bauern als zusätzlicher Dung für ihre Miststöcke verkaufen lasse und die filtrierte Abluft in den Betrieb zurückgeleitet werden könne, was wärmeenergetisch sinnvoll sei.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann schreibt X: Der verlangte Grenzwert von max. 50 mg Staub/m<sup>3</sup> Abluft bei einem Ausstoss von 0,5 kg Staub/h werde jetzt eingehalten. Ende Juni 1995 sei die Sanierung dagegen nicht abgeschlossen gewesen. Die damalige Auskunft sei falsch gewesen, habe aber nach Überzeugung des Ombudsmanns nicht auf einer bewussten Irreführung, sondern auf einer Verwechslung mit einem anderen Betrieb beruht. Aufgrund der Eile und Arbeitslast – seit der Entlassung der Gemeinden aus dem Vollzug muss die Abteilung Lufthygiene mit fünf Mitarbeitern 828 Industrie- und zirka 20 000 Gewerbebetriebe sowie 825 Benzintankstellen überwachen und beraten – seien mitunter Fehler unvermeidlich. Es sei aber nicht zuletzt ihr Verdienst, die Behörden hartnäckig auf die unbefriedigende Situation hingewiesen und dadurch einen Prozess in Gang gebracht zu haben, der schliesslich zu einer wirklichen Verbesserung geführt habe.

## **Nr. 2 Steueramt / Korrektur eines offensichtlichen Fehlers**

### **Gegenstand der Beschwerde**

L ist bei einer Gemeinde als Schulhausabwart tätig. 1994 reichte er eine Steuererklärung ein. Die Entschädigung für die Abenddienste im Betrag von rund Fr. 10 000.– trug er in der Steuererklärung unter der Kolonne «Nebenerwerb» ein. Er übersah, dass diese Entschädigungen im Lohnausweis bereits enthalten waren. In der Folge wurde er seinen Angaben entsprechend eingeschätzt.

Beim Ausfüllen der Steuererklärung 1995 bemerkte er seinen Irrtum. Er schrieb sofort dem Steuerkommissär. Dieser behandelte das Schreiben als Einsprache. Da indessen die Einsprachefrist längst abgelaufen war, trat die Steuerkommission auf die Einsprache nicht ein. L wendet sich nun an den Ombudsmann.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann zieht die Steuerakten bei. Nach Studium derselben schreibt er dem Steueramt, der Fehler sei offensichtlich, sei doch die Entschädigung für den Nebenerwerb im Bruttolohn gemäss Lohnausweis bereits enthalten gewesen. Zwar hätte das der Steuerpflichtige merken können. Indessen ist der Fehler auch den Steuerbehörden nicht aufgefallen. Diese hatten L sogar einmal eine Aufforderung zur Beibringung eines Lohnausweises für diesen Nebenerwerb geschickt. Darauf reagierte L nicht, da ihm bewusst war, dass die Nebenentschädigung auf dem Lohnausweis deklariert war, nur hatte er nicht realisiert, dass diese als im Bruttolohn inbegriffen bezeichnet wurde. Dies erkannten trotz des an sich klaren Textes auch die Steuerbehörden nicht. Der Ombudsmann wirft die Frage auf, ob das Schreiben von L nicht statt als – verspätete – Einsprache als Revisionsgesuch hätte betrachtet werden sollen, bzw. ob dieser offensichtliche Fehler nicht direkt berichtigt werden könne.

### **Erledigung**

Das Steueramt nimmt wie folgt Stellung: An sich entspreche die Einschätzung der Selbstdeklaration des Pflichtigen. Dieser habe auch nach Zustellung der Auflage betreffend Lohnausweis und nach ergangenem Einschätzungsentscheid nicht rechtzeitig reagiert. Andererseits seien sich heute alle Parteien darüber einig, dass der Steuerpflichtige seinen im Lohnausweis aufgeführten Nebenerwerb zweifach deklariert habe und dadurch zu hoch besteuert worden sei. Wenn die Voraussetzungen der Revision als ausserordentliches Rechtsmittel grosszügig ausgelegt würden, lasse sich bei dieser speziellen Rechtslage eine Korrektur vertreten. Der Steuerkommissär sei daher angewiesen worden, diese vorzunehmen.

### **Nr. 3** *Polizeidirektion, Statthalteramt / Hohe Staatsgebühren für Bussenverfügung*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

G überschritt auf der Autobahn die signalisierte Höchstgeschwindigkeit um 38 km/h. Er wurde vom zuständigen Statthalteramt mit einer Busse von Fr. 550.– bestraft. Dazu kam eine Staats- und Schreibgebühr von Fr. 400.–.

G akzeptierte die Busse. Die Kosten fand er indessen überteuert und verlangte gerichtliche Beurteilung. Der Einzelrichter in Strafsachen erklärte sich als nicht zuständig und überwies die Angelegenheit der Polizeidirektion als Aufsichtsbehörde. Diese wies die Beschwerde von G ab. G wendet sich nun an den Ombudsmann.

#### **Abklärung**

Die streitige Gebühr beruht auf der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden, die in § 2 lit. a den Rahmen der Staatsgebühren für Bussenverfügungen mit Fr. 10.– bis Fr. 500.– festlegt. Nach § 9 Abs. 1 der Gebührenordnung sind die Gebühren nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung des Geschäftes zu berechnen.

Die Staatsgebühr von Fr. 400.– für diese Strafverfügung richtet sich nach den Richtlinien der Statthalterkonferenz des Kantons Zürich vom 14. Juli 1992. Danach wird schematisch für eine Busse zwischen Fr. 500.– und Fr. 1000.– eine Gebühr von Fr. 400.– festgesetzt.

Solche Gebühren gaben schon früher Anlass zur Diskussion:

Die Einzelrichterin des Bezirksgerichtes hatte in einem ähnlichen Fall die Staatsgebühr auf Fr. 200.– herabgesetzt. In der Folge entschied jedoch das Obergericht, dass die Gerichte nicht zuständig seien, wenn lediglich die Höhe der Kosten angefochten werde. Zuständig sei vielmehr die Polizeidirektion als Aufsichtsbehörde (ZR 94 Nr. 44). Vorliegendenfalls hat die Polizeidirektion ihre Zuständigkeit bejaht, die Gebühr von Fr. 400.– aber als zulässig betrachtet.

Der Ombudsmann ersucht die Polizeidirektion, die Angelegenheit noch einmal aufsichtsrechtlich zu überprüfen, dies aus folgenden Gründen:

Nach bundesgerichtlicher Praxis haben die anhand der Gebührenordnung im Einzelfall festzulegenden Gebühren sowohl dem Kostendeckungs- als auch dem Äquivalenzprinzip zu genügen. Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen für einen bestimmten Verwaltungszweig die Gesamteingänge an Gebühren den Gesamtaufwand nicht überschreiten. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die einzelne Gebührenforderung in einem vernünftigen Verhältnis zum staatlichen Aufwand stehen muss, den die gebührenpflichtige Person verursacht hat.

Die Polizeidirektion hat G gegenüber die Meinung vertreten, die Gebühr sei auch unter Beachtung der beiden genannten Prinzipien nicht unangemessen hoch. Der Ombudsmann vermag dieser Argumentation mit Bezug auf das Äquivalenzprinzip nicht zu folgen. Vorliegend handelt es sich um einen einfachen Fall. Die Verfügung des Statthalteramtes umfasste denn auch nur eine einzige, weitgehend standardmässig abgefasste Seite. Dennoch wurde für dieses Verfahren eine Staatsgebühr von Fr. 400.– bei einer Höchstgebühr von Fr. 500.– verlangt. Es ist somit offensichtlich, dass die Gebühr nicht nach dem Aufwand festgesetzt wurde, vielmehr schematisch nach den erwähnten Richtlinien der Statthalterkonferenz. Auch wenn eine gewisse Pauschalierung bei Gebühren durchaus zulässig sein mag, ist es doch nicht angängig, die Höhe der Gebühren unabhängig vom Aufwand einfach nach der Höhe der ausgesprochenen Busse festzusetzen. Die Festsetzung der Gebühr wird sonst zu einer Zusatzstrafe, was die Bürgerinnen und Bürger zu Recht als unbillig empfinden. Dies wiegt um so schwerer, als nach der neuen Praxis des Obergerichts diese Gebühr einer gerichtlichen Überprüfung nicht mehr zugänglich ist.

Aufsichtsrechtlich fällt vorliegend ausserdem ins Gewicht, dass die Gebühr auf Richtlinien der Statthalterkonferenz beruht. Es muss also davon ausgegangen werden, dass sowohl in diesem Fall wie auch in anderen Fällen der tatsächliche Aufwand, den die angefochtene Verfügung verursacht, in offensichtlicher Verletzung der Gebührenordnung nicht berücksichtigt wird.

Der Ombudsmann ersucht die Polizeidirektion deshalb, einerseits die vorliegende Gebühr aufsichtsrechtlich herabzusetzen und andererseits zu überprüfen, wie sichergestellt werden kann, dass die Richtlinien der Statthalterkonferenz in Zukunft dem Äquivalenzprinzip Rechnung tragen. Dies ist Sache des Regierungsrates, da § 9 Abs. 3 der Gebührenordnung festlegt, der Regierungsrat Sorge dafür, dass die Gebühren gleichmässig festgesetzt werden.

Während der Hängigkeit der Eingabe des Ombudsmanns sind die Gebühren der Statthalterämter auch Gegenstand einer Anfrage aus dem Kantonsrat. Die Polizeidirektion verweist in ihrer Antwort an den Ombudsmann auf die Beantwortung dieser Anfrage (RRB Nr. 3367/1995) und führt folgendes aus:

Die von den Statthalterämtern verwendeten Richtlinien seien aus verfahrensökonomischen Gründen unumgänglich. Sie dienen zum einen dem Ausgleich zwischen Massengeschäften und einzelnen Geschäften mit erhöhtem Bearbeitungsaufwand, zum andern der Vermeidung von willkürlicher Gebührenerhebung bei den Massengeschäften. Eine derartige Pauschalierung schliesse die Möglichkeit einer Verletzung des Äquivalenzprinzips in einzelnen Fällen nicht gänzlich aus. Der Regierungsrat habe deshalb die Statthalterämter daran erinnert, auch bei voller Ausschöpfung des Gebührenrahmens ihrer Leistung entsprechende Gebühren zu erheben.

Im Zuge der Anpassung der Ansätze für Ordnungsbussen auf Bundes- und kantonalen Ebene würden auch die Bussen und Gebührenansätze der Statthalterämter im Bereich des Übertretungsstrafrechts überprüft werden müssen. Die Polizeidirektion stehe diesbezüglich in Kontakt mit der Statthalterkonferenz. Es dürfe davon ausgegangen werden, dass die Bussen mindestens in einzelnen Bereichen erhöht und die Gebührenansätze bei Massengeschäften tendenziell eher reduziert, jedenfalls nicht auf breiter Basis erhöht würden. Eine Lösung sei auf das Inkrafttreten des geänderten Ordnungsbussenrechts zu erwarten.

Im konkreten Fall von G bleibe die Polizeidirektion indessen bei ihrer Meinung. Die Gebühr sei nicht derart hoch und stehe nicht in einem so eklatanten Missverhältnis zur erbrachten Leistung, dass aus Sicht der Aufsichtsbehörde mit ihrer eingeschränkten Kognitionsbefugnis korrigierend eingegriffen werden müsste.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann ist von der Antwort des Regierungsrates bzw. der Polizeidirektion nicht voll befriedigt, teilt aber nach nochmaligem Studium dem Beschwerdeführer mit, dass er diese akzeptieren muss. Es ist unbestritten, dass sich die Statthalterämter an den Rahmen der Gebührenordnung für Verwaltungsbehörden halten. Das Kostendeckungsprinzip dürfte unter Berücksichtigung der vorgängigen Bearbeitung durch die Polizei und der Investitionen (bzw. deren Abschreibungen) sowie des baulichen Unterhalts der Statthalterämter nicht überschritten werden. Heikel ist nach wie vor bei Massengeschäften, wie dies Geschwindigkeitsübertretungen meist sind, die Frage der Einhaltung des Äquivalenzprinzips. Es ist zumindest fraglich, ob die Gebührenforderung vorliegend noch in einem vernünftigen Verhältnis zum staatlichen Aufwand steht. Andererseits ist die Kognition der Aufsichtsbehörde bei der Behandlung von Aufsichtsbeschwerden nach allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen beschränkt. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen gegenüber Verfügungen und Entscheiden sind nach konstanter Praxis nur dann gegeben, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind (Kölz, Kommentar zu § 20 VRG N. 68).

Der Ombudsmann verzichtet somit auf eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Er ersucht die Polizeidirektion jedoch mit Nachdruck, bei der bevorstehenden Überprüfung der Gebührenansätze der Statthalterämter ihre Möglichkeiten der Einflussnahme auszu-schöpfen: Die neuen Gebührenansätze bei Massengeschäften müssen innerhalb des Gebührenrahmens dem Äquivalenzprinzip besser entsprechen.



## **Nr. 4** *Militärdirektion / Militärpflichtersatz, Nachholen des nicht geleisteten Dienstes*

### **Gegenstand der Beschwerde**

A hatte in den ersten Jahren seiner Dienstpflicht normal Militärdienst geleistet. 1992 wurde er indessen aus psychischen Gründen für dienstuntauglich erklärt. Er empfand dies als ungerechtfertigt und wehrte sich dagegen, vorerst aber vergeblich. Da er nicht mehr diensttauglich war, wurde er für das Jahr 1993 zur Bezahlung von Militärpflichtersatz verpflichtet.

1994 hatten seine Bemühungen Erfolg, und er wurde wieder als tauglich befunden. Die Ersatzverfügung für 1993 blieb aber in Kraft. Da A den Betrag nicht bezahlt hat, ist er bereits verwahrt worden. A, der in seiner erneuten Tauglicherklärung den Beweis sieht, dass der seinerzeitige Entscheid falsch gewesen sei, kann sich mit dieser Zahlungsverpflichtung nicht abfinden. Er wendet sich an den Ombudsmann.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann unterbreitet den Sachverhalt dem Chef Militärpflichtersatz. Angesichts der Tatsache, dass A immer Dienst geleistet hat und seine Dienstpflicht auch weiter erfüllen wollte, würde es der Ombudsmann begrüßen, wenn A von der Bezahlung des Militärpflichtersatzes für das Ersatzjahr 1993 entbunden werden könnte. Der Ombudsmann wirft auch die Frage auf, ob dies allenfalls auf dem Weg des Erlasses geschehen könne, lebt doch A in sehr bescheidenen finanziellen Verhältnissen.

### **Erledigung**

Der Chef Militärpflichtersatz lädt A zu einer Besprechung ein. Aufgrund derselben muss er dem Ombudsmann mitteilen, dass ein Erlass nicht in Frage komme, da der Bezug keine stossende Härte im Sinne von Art. 37 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Militärpflichtersatz darstellen würde. Dass sich die Neubeurteilung vor UC so lange hingezogen habe, habe A im übrigen teilweise selbst verursacht, da er den Aufgeboten anfänglich keine Folge geleistet habe. Die Veranlagungsverfügung 1993 entspreche den gesetzlichen Vorschriften.

Er habe A indessen nun vorgeschlagen, die Zahlungsfrist für den Militärpflichtersatz 1993 einstweilen bis 31. Dezember 1995 zu verlängern. Bis zu diesem Datum müsse A entweder den geschuldeten Betrag bezahlen oder aber mit der anbietenden Stelle die Nachholung des im Jahre 1993 nicht geleisteten Kurses vereinbaren. A habe dem Vorschlag, den Dienst des Jahres 1993 nachzuholen, spontan zugestimmt. Der Ombudsmann findet diese Lösung erfreulich, vor allem da A nun Gelegenheit hat, den Dienst, an dem er seiner Meinung nach zu Unrecht verhindert worden ist, doch noch zu leisten.

## **Nr. 5** *Jugendamt, Jugendsekretariat / Gebühren für Adoption ausländischer Kinder*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Das Schweizer Ehepaar E wollte ein Kind aus dem Ausland adoptieren. Sie richteten ein Gesuch an das zuständige Jugendsekretariat, das Kind zwecks späterer Adoption zur Pflege aufnehmen zu dürfen. Das Jugendsekretariat forderte das Ehepaar auf, im voraus Fr. 750.– für den notwendigen Sozialbericht zu bezahlen und die Postquittung mit dem Gesuch um die Pflegeplatzbewilligung einzureichen.

Frau E hat nach den ihr zugestellten Unterlagen den Eindruck, diese Gebühr sei nur bei der Adoption eines ausländischen Kindes zum voraus zu bezahlen oder werde sogar nur bei der Adoption ausländischer Kinder erhoben, nicht aber bei schweizerischen Kindern. Dies empfindet sie als stossend, weshalb sie sich an den Ombudsmann wendet.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann lässt vom Jugendamt die Grundlagen für diese Gebühr kommen. Aus diesen geht hervor, dass die Gebühr von Fr. 750.– in der Tat nur erhoben wird, wenn es sich um die Adoption eines ausländischen Kindes handelt, das bisher im Ausland gelebt hat. In den Ausführungsbestimmungen zur Gebührenordnung findet sich auch der Passus, dass die Adoptionsbewerber den Betrag vor Aufnahme des Abklärungsverfahrens einzubezahlen und ihrer Anmeldung den Zahlungsbeleg beizulegen hätten.

Der Ombudsmann schreibt der Erziehungsdirektion: Nach Art. 25 der Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Pflegekindern, welche auch die Aufnahme zwecks späterer Adoption regelt, darf die Behörde für die Aufsicht über Familien- und Tagespflegeverhältnisse nur Gebühren erheben, wenn ein Pflegeplatz zu wiederholten oder schweren Beanstandungen Anlass gibt. Somit stellt sich die Frage, ob nicht auch die Berichte gemäss Art. 7 der Verordnung (Untersuchungsbericht über die Verhältnisse, insbesondere bei Aufnahme zur späteren Adoption) zur Aufsicht im weiteren Sinne gezählt werden müssen und somit nach Bundesrecht unentgeltlich zu erstellen sind. Selbst wenn man aber davon ausgeht, Untersuchungsberichte gemäss Art. 7 seien keine Aufsichts-massnahmen und es könnten daher dafür Gebühren erhoben werden, so ist unverständlich, weshalb diese Gebühren nur bei Aufnahme eines ausländischen Kindes zur Adoption erhoben werden. Dies könnte als Diskriminierung der Eltern verstanden werden, die ein ausländisches Kind adoptieren wollen. In derselben Richtung scheint die Pflicht zu gehen, den Betrag bereits vor Aufnahme des Abklärungsverfahrens einzubezahlen.

Die Erziehungsdirektion antwortet: Die Abklärungen betreffend die Aufnahme eines Kindes zur späteren Adoption erfolgten vor der Aufnahme des Kindes, weshalb sie nach Meinung der Erziehungsdirektion nicht als Bestandteil der Aufsicht verstanden werden könnten. Diese setze erst ein, wenn das Kind bereits in der Pflegefamilie untergebracht sei. Für die Abklärungsberichte könnten aber Gebühren erhoben werden.

Dass in der vom kantonalen Jugendamt erlassenen Gebührenordnung lediglich von Gebühren für die Abklärung von zwischenstaatlichen Adoptionen die Rede sei, hänge damit zusammen, dass die Abklärungen für inländische Adoptionen nicht durch die öffentlichen Jugendhilfestellen, sondern durch die vom Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenverein getragene Beratungsstelle für Adoption in Zürich durchgeführt würden. Diese verlange für ihre Bemühungen auch eine Gebühr, welche ebenfalls im voraus erhoben werde. Die Gebühren für inländische Adoptionen seien derzeit etwas niedriger; Bestrebungen, sie jenen für zwischenstaatliche Adoptionen anzunähern, seien jedoch im Gange.

### **Erledigung**

Nach Überprüfung der Angelegenheit teilt der Ombudsmann Frau E mit, dass seiner Meinung nach die Erhebung von Gebühren nicht zu beanstanden ist; er akzeptiert die Auffassung der Erziehungsdirektion in diesem Punkt. Ebenso konnte der Vorwurf der Rechtsungleichheit entkräftet werden, da auch bei der Adoption von Kindern aus der Schweiz Gebühren zum voraus erhoben werden, wenn auch auf anderer Grundlage.

### **Nr. 6. Justizdirektion / Übernahme der Massnahmevollzugskosten durch den Staat**

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Wegen Zuwiderhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz wurde U zu zwei Jahren Zuchthaus verurteilt. Die Freiheitsstrafe wurde jedoch zugunsten einer ambulanten Behandlung aufgeschoben. In der Vollzugsverfügung hielt die Justizdirektion fest: Die Behandlungskosten müsse U bzw. seine Krankenkasse selber bezahlen; vermöge er dies nicht, so habe der Sozialdienst der Justizdirektion, welcher für die Überwachung des Vollzuges zuständig sei, dies unverzüglich dem Amt für Straf- und Massnahmenvollzug (ASMV) unter genauer Angabe der finanziellen Verhältnisse des Patienten (Monatsbudget) zu melden.

Der Psychiater von U schreibt dem Ombudsmann: Der Kanton habe ihn zwar mit der Durchführung der ambulanten Behandlung beauftragt, schere sich aber keinen Deut um ihre Finanzierung. Er sitze inzwischen auf offenen Rechnungen von insgesamt Fr. 2162.–, weil U das Geld von seiner Krankenkasse zwar kassiert, aber zur Tilgung anderer Schulden verwendet habe. Der Sozialdienst stelle sich auf den Standpunkt, er habe lediglich den Massnahmenvollzug zu überwachen und U gewünschtenfalls zu beraten. Für die Eintreibung offener Schulden sei er nicht zuständig. Der Sozialdienst habe zwar zu vermitteln versucht, es jedoch versäumt, die Zahlungsschwierigkeiten von U rechtzeitig dem ASMV zu melden; er habe damit zur Vergrößerung des Schadens beigetragen. Das ASMV habe einen Kostenbeitrag von Fr. 1000.– mangels rechtlicher Grundlage mit der Bemerkung abgelehnt, er wisse ja, wie er gegenüber säumigen Schuldnern vorgehen müsse.

### **Abklärungen**

Der Ombudsmann ersucht die Justizdirektion um Stellungnahme. Diese schreibt dem Ombudsmann: Die Aufwendungen für den stationären Massnahmenvollzug gingen regelmässig von Anfang an auf die Staatskasse; ebenso die Kosten für ambulante Massnahmen während des Strafvollzuges. Werde dagegen der Strafvollzug zugunsten einer ambulanten Behandlung aufgeschoben, so habe – gemäss ständiger Praxis der Justizdirektion, welche sich auf Art. 38 StVG und Art. 368 StGB abstütze – primär der Verurteilte selber die Kosten zu tragen. Der Staat übernehme diese lediglich subsidiär und dies auch nur unter gewissen einschränkenden Bedingungen (rechtzeitige Meldung der Zahlungsschwierigkeiten an das ASMV und Bereitschaft des Verurteilten, gemeinsam mit dem Sozialdienst einen Schuldensanierungsplan zu erstellen). Die unterschiedliche Finanzierung sei inhaltlich gerechtfertigt, weil die Kosten für eine ambulante Behandlung wesentlich geringer seien als beim stationären Massnahmenvollzug und weil die Verurteilten in der Regel über eine Versicherung und gewisse Einkünfte verfügten, so dass sie den Selbstbehalt ohne weiteres übernehmen könnten. Auch zwingt diese Regelung die Betroffenen, bei finanziellen Problemen mit dem Sozialdienst zusammenzuarbeiten. Diese Praxis habe sich im allgemeinen bewährt.

Im vorliegenden Fall seien jedoch Unklarheiten und Missverständnisse entstanden; diese hätten durch eine bessere Information allenfalls vermieden werden können. Aufgrund der besonderen Umstände sei die Justizdirektion aus Billigkeitsgründen und ohne Präjudiz bereit, dem Beschwerdeführer hinsichtlich seiner Ausstände entgegenzukommen. Er solle ihr die offenen Rechnungen schicken samt allfälligen Belegen über Rückzahlungen der Krankenkasse. Die Justizdirektion wolle ferner Konsequenzen aus dem Vorfall ziehen und die Kostenregelung im Formularbrief betreffend die Übertragung ambulanter Mass-

nahmen verdeutlichen. Dieser soll künftig ausdrücklich darauf aufmerksam machen, dass der Patient für die anfallenden Behandlungskosten selber verantwortlich sei, die behandelnden Ärzte aber die Möglichkeit hätten, im Einverständnis mit dem Patienten der Krankenkasse eine direkte Rückvergütung zu beantragen.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann teilt diesen positiven Bericht dem Beschwerdeführer mit. Er verdankt ihn gegenüber der Justizdirektion und hält im übrigen fest: Eine direkte Finanzierung ambulanter Massnahmen durch die Verurteilten selber sei gewiss geeignet, den Staat finanziell und administrativ zu entlasten und die Selbstverantwortung und das Kostenbewusstsein der Patienten zu stärken. Doch bezweifle er, ob diese Praxis sich mit dem Wortlaut von § 38 StVG vereinbaren lasse, da dieser zwischen ambulanten und stationären Massnahmen nicht unterscheide und – im Gegensatz zu Art. 368 StGB – sämtliche Massnahmevollzugskosten primär auf den Staat überwälze. Dieser sei zwar befugt, Versicherungsleistungen zur Kostendeckung heranzuziehen und den Verurteilten oder – so lange dieser unmündig ist – seine Eltern zum teilweisen oder gänzlichen Ersatz zu verpflichten. Dies allerdings nur unter der einschränkenden Bedingung, dass diese in wirtschaftlich günstigen Verhältnissen leben. Der Ausdruck «Ersatz» mache deutlich, dass nach dem Willen des Gesetzgebers primär der Staat auch für die Kosten der ambulanten Behandlung aufzukommen habe.

## **Nr. 7** *Universitätsspital / Sturz aus dem Bett*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Frau H, Jahrgang 1908, musste 1993 wegen eines Oberschenkelhalsbruchs in das Universitätsspital eintreten. Sie wurde unter Vollnarkose operiert. In der folgenden Nacht stürzte sie aus dem Bett, was einen erneuten Bruch und eine erneute Operation zur Folge hatte. Das linke Bein war anschliessend verkürzt und wies eine Torsion auf, die nicht behoben werden konnte. Zuhause stolperte Frau H und erlitt einen Bruch des rechten Beins. Ungefähr ein halbes Jahr später stürzte sie erneut, wobei sie sich den Arm brach.

Herr H führt die letzten zwei Stürze darauf zurück, dass seine Frau unmittelbar nach dem ersten Bruch durch den Sturz aus dem Bett einen zweiten erlitt, so dass das Bein nicht richtig verheilte. Er ist der Meinung, der zweite Unfall hätte vermieden werden können, wenn das Spitalpersonal das Schutzgitter am Bett hochgezogen hätte. Die neuerlichen Unfälle und Spitalaufenthalte bereiten dem

Ehepaar H Sorgen, zumal die Versicherungsdeckung ungenügend ist. Herr H fragt den Ombudsmann, ob das Universitätsspital nicht für diese Folgekosten hafte.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann holt eine Stellungnahme des Universitätsspitals ein. Dieses führt aus, nach Meinung des behandelnden Arztes hätte ein Bettgitter den Sturz nicht verhindern können. In ähnlich gelagerten Fällen seien nach Überklettern der Gitter Stürze aus grösserer Höhe mit entsprechend schwerwiegenden Folgen aufgetreten. Auch die zuständige Oberschwester vertrete die gleiche Meinung. Nur bei klaren Anzeichen von Verwirrtheit sollten Schutzgitter angebracht werden. Solche Anzeichen hätten gefehlt. Ausserdem sei ja Herr H auf Wunsch des Ehepaares im Zimmer der Patientin untergebracht gewesen und der Sturz habe in seinem Beisein stattgefunden. Falls Frau H wegen dieses Sturzes Nachteile erwachsen seien, die durch die Unfallversicherung nicht gedeckt würden, sei das Universitätsspital selbstverständlich zur Anmeldung der Angelegenheit bei der Betriebshaftpflichtversicherung des Spitals bereit. Ob diese eine Schadenersatzpflicht bejahen würde, müsse allerdings offengelassen werden.

Der Ombudsmann bespricht die Stellungnahme des Universitätsspitals eingehend mit Herrn H. Dieser protestiert energisch dagegen, dass der Sturz während seiner Anwesenheit stattgefunden habe. Zwar sei auf seinen Wunsch ein Feldbett in das Zimmer seiner Frau gestellt worden, so dass er ständig bei ihr habe sein können, dies aber erst nach der zweiten Operation, als seine Frau aus der Intensivstation zurückgekommen sei. Ausserdem habe das Personal nach dem zweiten Unfall die Schutzgitter auf eigene Initiative hochgezogen.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann fasst die Vorbringen von Herrn H gegenüber dem Universitätsspital zusammen und schreibt folgendes: Nach der Stellungnahme des Universitätsspitals sind Schutzgitter nur bei klaren Anzeichen von Verwirrtheit anzubringen. Nun ist aber im Austrittsbericht des Universitätsspitals festgehalten, dass es sich um eine 85jährige, etwas verwirrte Patientin gehandelt habe. Wie dem Ombudsmann von ärztlicher Seite bestätigt wurde, ist es ausserdem bei einer Vollnarkose nicht ungewöhnlich, dass die kranke Person nachher verwirrt ist, und dieser Verwirrheitszustand einige Tage anhalten kann. Somit dürfte nach der ersten Operation durchaus eine gewisse Verwirrtheit bestanden haben. Eine solche kann dazu führen, dass die Patientin aus dem Bett stürzt. Dass aber eine 85jährige Patientin nach einer Operation über ein Schutzgitter klettern würde, scheint dem Ombudsmann doch sehr unwahrscheinlich zu sein. Ausserdem hat das Personal nach den Angaben von Herrn H die Schutzgitter

nach dem zweiten Unfall auf eigene Initiative hochgezogen. Somit hatte die Patientin nach Meinung des Ombudsmanns nicht die Betreuung, die sie in ihrem Zustand, im übrigen als Privatpatientin, erwarten durfte. Durch das Anbringen der Schutzgitter hätten der Sturz aus dem Bett und der zweite Bruch wohl vermieden werden können. Der Ombudsmann begrüsst es deshalb, dass das Universitätsspital zur Anmeldung der Angelegenheit an die Betriebshaftpflichtversicherung bereit ist und ersucht um Beilage seiner Stellungnahme zu den Akten.

Herrn H erklärt der Ombudsmann, dass er mit dieser Stellungnahme gegenüber dem Universitätsspital seine Tätigkeit als abgeschlossen betrachtet. Es ist nicht Sache des Ombudsmanns, Verhandlungen mit der Versicherung zu führen. Angesichts der Komplexität solcher Schadensfragen sollte Herr H sich den Beizug eines Anwaltes überlegen. Nicht zuletzt muss der Schaden der Versicherung gegenüber genau beziffert werden. Herr H nimmt dies zur Kenntnis; er bedankt sich für die eingehende Besprechung und Prüfung der Angelegenheit.

## **Nr. 8** *Familienausgleichskasse / Kinderzulagen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

V wendet sich an den Ombudsmann: Sie sei Mutter von drei Kindern; zwei stammten aus einer früheren Ehe, das dritte aus der Beziehung zu ihrem heutigen Partner, mit dem sie seit 6 Jahren zusammenlebe. Da ihr Arbeitspensum früher grösser gewesen sei als das seine, habe sie für alle drei Kinder Kinderzulagen erhalten. Als ihr jüngstes Kind an Epilepsie erkrankt sei, habe sie ihren Beschäftigungsumfang von 60 % auf 12 Std. pro Woche reduziert. Obwohl jetzt vorwiegend ihr Partner für den Familienunterhalt aufkam, habe die Ausgleichskasse des Kantons Zug seine Anspruchsberechtigung für die beiden Kinder aus ihrer früheren Ehe abgelehnt. Das angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Zug habe ihrem Partner aber für alle drei Kinder Kinderzulagen zuerkannt. Dies mit der Begründung: Das Pflegeverhältnis sei unentgeltlich und dauerhaft, und er komme grösstenteils auch für den Unterhalt der beiden Kinder aus ihrer früheren Ehe auf.

Am 1. Januar 1995 habe ihr Partner eine Stelle in Zürich angetreten. Prompt sei das Theater von neuem losgegangen: Die Familienausgleichskasse Zürich habe sämtliche Gesuchsunterlagen zurückgeschickt und erklärt, der Entscheid des Zuger Verwaltungsgerichtes interessiere sie nicht. Ihr Partner erhalte Kinderzulagen für die beiden Kinder aus ihrer früheren Ehe nur, wenn er beweise, dass es sich um ein unentgeltliches Pflegeverhältnis handle und auch die Mutter keinerlei Alimente beziehe. Ihr früherer Ehemann lebe in England, habe sel-

ber eine neue Familie gegründet und weder für sie noch für die Kinder je Alimente bezahlt. Sie sei von Pontius zu Pilatus gelaufen; aber weder das Jugendamt noch das Bezirksgericht hätten ihr die gewünschte Bestätigung ausgestellt.

Sie empfinde es als stossend, dass die Ausgleichskasse Zürich das Urteil des Verwaltungsgerichtes Zug einfach unter den Tisch wische und die Kinderzulagen von einem Nachweis abhängig mache, den sie beim besten Willen nicht erbringen könnten. Sie hoffe, dass der Ombudsmann einen Ausweg finde. Sie möchte sich, aber auch dem Staat, einen erneuten Gang vor Gericht ersparen. Der Ombudsmann fordert V auf, ihm eine Kopie des Zuger Verwaltungsgerichtsentscheides zuzustellen.

### **Abklärungen und Erledigung**

Das Verhalten der Ausgleichskasse Zürich ist auch für den Ombudsmann unverständlich. Er ist jedoch für diese Institution nicht direkt zuständig. Da es sich aber um eine Zweigstelle der kantonalen Familienausgleichskasse handelt, welche der Aufsicht der Fürsorgedirektion des Kantons Zürich untersteht, ersucht der Ombudsmann den Generalsekretär der Fürsorgedirektion, den Fall eingehender abzuklären. Wenig später teilt dieser dem Ombudsmann mit, er habe das Problem mit der zuständigen Sachbearbeiterin besprochen. Das Urteil des Zuger Verwaltungsgerichtes sei dieser offenbar bislang unbekannt gewesen. Sie sei mittlerweile bereit, dem Lebenspartner von V die Kinderzulagen für alle drei Kinder auszurichten, wenn er ihr schriftlich bestätige, dass er keinerlei Entgelt für die beiden Pflegekinder erhalte.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hatte zwar bereits festgehalten: «Das Pflegeverhältnis ist offenbar auch unentgeltlich, denn aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, dass dem Beschwerdeführer für seine Funktion als Ernährer irgendeine Entschädigung zukommen würde.» Der Ombudsmann rät V aber trotzdem, diese neue Auflage der Ausgleichskasse Zürich zu akzeptieren, da sie einfach zu erbringen sei. Im übrigen bedankt er sich bei der kantonalen Fürsorgedirektion für die hilfreiche Intervention.

## **Nr. 9 Flughafen / Neues Taxi-Bewirtschaftungsmodell**

### **Gegenstand der Beschwerde**

Der am 11. April 1994 begonnene und auf drei Jahre befristete Versuchsbetrieb zur Verringerung der Leerfahrten vom und zum Flughafen ist nach Ansicht der neuen Taxisektion Zürich ernsthaft gefährdet. Die von der Flughafendirektion



eingesetzten Verkehrsdisponenten und die 81 konzessionierten Airport-Taxis würden die getroffene Regelung zum Nachteil vor allem der unabhängigen Taxihalter systematisch unterlaufen:

- Die beiden ersten Standplätze im Terminal B blieben regelmässig leer. Warte ein Airporttaxi auf dem dritten Standplatz, so meldeten die Sensoren dem Disponenten gleichwohl die Anwesenheit von drei Taxis, so dass dieser keine weiteren anfordere.
- Auch wenn überhaupt keine Airporttaxis verfügbar seien, weigerten sich die Disponenten, den Taxis eine Rückklademöglichkeit mittels der eigens über der Abfahrtrampe angebrachten Lampe anzuzeigen. Sie würden lieber Taxis über die Funkzentralen bestellen, wobei sie gewisse Unternehmen bevorzugten.
- Die keiner Taxizentrale angeschlossenen Taxihalter seien noch anderen Schikanen ausgesetzt: Wenn sie einen Fahrgast am Flughafen abholen wollten, müssten sie eine Bestellung auf dem Display nachweisen, andernfalls sie gar nicht erst vorfahren dürften. Auch verlange die Flughafendirektion neuerdings für eine Parkdauer von 30 Minuten eine Gebühr von Fr. 5.–.

Sie empfänden es als stossende Ungleichbehandlung, dass die Zürcher Taxis vom Flughafen immer mehr verdrängt würden, während die Airporttaxis in Flautzeiten auf den ohnehin knappen Taxiplätzen in der Stadt Zürich ungehindert Kunden werben dürften, die in 99 % der Fälle nicht zum Flughafen, sondern anderswohin wollten. Das neue Bewirtschaftungsmodell reduziere nicht die Leerfahrten, sondern verstärke nur die Konkurrenz. Da nicht die Umwelt, sondern gewisse Taxiunternehmen von der neuen Regelung profitierten, erstaune es nicht, dass eine starke Lobby den Versuch bereits heute als gelungen bezeichne und ihn vorzeitig in ein Definitivum überführen möchte.

### **Abklärungen und Erledigung**

Die Flughafendirektion nimmt zu diesen Vorwürfen gegenüber dem Ombudsmann wie folgt Stellung:

- Es treffe zu, dass der Disponent die acht Taxistandplätze des Terminals B wegen der starken Krümmung der inneren Anlegekante von seinem Standort aus nicht von Auge einsehen könne. Dies sei aber auch nicht nötig, da sämtliche Standplätze von Sensoren erfasst und von zwei Videokameras überwacht würden, so dass der Disponent die Situation jederzeit auf dem Monitor überblicken könne.
- Dass die Signallampe über der Abfahrtrampe bewusst ausgeschaltet bleibe und Taxis der Taxizentralen bevorzugt würden, habe sich bei der Überprüfung als eine leere Behauptung erwiesen. Die Stadtzürcher Taxis würden vielmehr von der Rückklademöglichkeit nur selten Gebrauch machen, da sie an Kurzfahrten in die umliegenden Hotels nicht sonderlich interessiert seien. Deshalb

müssten immer wieder Taxis von auswärts angefordert werden, was jeweils bei allen Zentralen gleichzeitig geschehe.

- Auch für bestellte Fahrten müssten gewisse Anforderungen gelten; ansonsten würde man dem Abwerben von Fahrgästen, dem sogenannten «Wischen», Tür und Tor öffnen. Gemäss Merkblatt genüge jedoch ein Zettel mit Name des Fahrgastes und Nummer des Fluges, um eine freie Vorfahrt zu erhalten. Die eingeführten Parkgebühren werde man dagegen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Versuchsbetrieb noch genauer überprüfen.

Die neue Taxisektion Zürich könnte zudem selber viel zur gewünschten Vermeidung von Leerfahrten beitragen, wenn die zirka 400 A-Taxihalter über irgendeine Taxizentrale disponiert würden.

Um sich selber ein Bild von der Situation zu machen, unternimmt der Ombudsmann einen Augenschein. Dabei stellt er fest, dass der angebliche Trick, die beiden ersten Standplätze unbesetzt zu lassen, um beim Disponenten den Anschein zu erwecken, es seien genügend Taxis vorhanden, mit Sicherheit nicht funktioniert. Der Ombudsmann geht auch den anderen Beanstandungen vor Ort nochmals nach, findet aber die Aussagen der Flughafendirektion bestätigt. Da diese sich im übrigen bereit erklärt hat, die Parkgebühren zu überprüfen, erklärt der Ombudsmann sich von der Stellungnahme der Flughafendirektion befriedigt und orientiert dementsprechend die Beschwerdeführerin.

## **Nr. 10** *Fremdenpolizei / Vertuschung von Pannen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

O ist über fünf Jahre mit einem Ghanesen verheiratet. Ende Oktober wollen sie gemeinsam über London nach Ghana reisen. Ihr Mann benötigt für England ein Visum, das er zwei Wochen vorher beantragen muss. Sein Ausländerstatus in der Schweiz ist jedoch ungeregelt: Die bisherige Bewilligung als Jahresaufenthalter ist abgelaufen und die Niederlassungsbewilligung noch nicht erteilt.

O kommt anfangs Oktober zum Ombudsmann. Sie habe sich erstmals Mitte Juli bei der Fremdenpolizei erkundigt, ob das Gesuch ihres Mannes von Mitte Mai bereits entschieden sei. Nein, habe die Antwort gelautet; da in seinem Fall ein Leumundsbericht nötig sei, daure das Verfahren schon zwei bis drei Monate. Anfangs August habe sie erneut angerufen. Der Bericht aus Bern sei immer noch nicht da, habe es geheissen. Da die Mitarbeiterin der Verzögerung nicht auf den Grund gehen wollen, habe sie von ihr die Telefonnummer des Zentralstrafregisteramtes verlangt – vergebens. Die Fremdenpolizei – so die Begründung – verkehre nur schriftlich mit diesem Amt. Die Telefonnummer

habe sie schliesslich über die allgemeine Auskunft ausfindig gemacht. In Bern habe jedoch niemand etwas von einer Anfrage aus Zürich gewusst. Die Fremdenpolizei, mit dieser Auskunft konfrontiert, habe ihr zur Antwort gegeben: Dann müssen wir halt eine zweite Anfrage machen. Auf ihre Frage, wann denn die erste erfolgt sei, habe ihr die zuständige Mitarbeiterin eröffnet: Das könne sie ihr nicht sagen, da die Kopie undatiert sei.

Dem Ombudsmann sagt O, die Fremdenpolizei behaupte zwar, den Strafregisterauszug Ende August ein zweites Mal verlangt zu haben; das genaue Datum habe sie ihr aber wiederum nicht nennen können. Mitte September habe sie in Bern erfahren, ein Gesuch aus Zürich sei dort noch nicht eingetroffen. Aus Angst, sie müsse den bereits gebuchten Flug annullieren, habe sie von der zuständigen Mitarbeiterin der Fremdenpolizei Namen und Telefonnummer ihres Vorgesetzten verlangt. Beim Versuch, diesen zu erreichen, habe sie feststellen müssen, dass die Mitarbeiterin ihr ihre eigene Telefonnummer gegeben hatte. Über die Auskunft habe sie sich schliesslich zum Vorgesetzten durchgekämpft. Doch ehe sie ihm Problem und Dringlichkeit habe schildern können, habe er sie unterbrochen und nach Name und Geburtsdatum ihres Mannes gefragt, um den Fall im Computer aufzurufen. Als der Sprechkontakt wieder hergestellt worden sei, habe sie zu ihrem Erstaunen erneut die zuständige Mitarbeiterin am Draht gehabt. Als sie dieser erklärt habe, sie wolle mit ihrem Vorgesetzten sprechen, habe sie ihr zur Antwort gegeben: Wenn mein Vorgesetzter sie zu mir zurückstellt, so bedeutet das, dass er mit ihnen nicht reden will.

## **Abklärungen**

Die telefonische Kontaktnahme des Ombudsmanns in Gegenwart von Frau O ergibt, dass die Niederlassungsbewilligung am 28. September erteilt und – mit B-Post – unterwegs ist. Der Ombudsmann ersucht den Chef der kantonalen Fremdenpolizei um Stellungnahme zum Ablauf dieses Geschäftes und um Zustellung der Akten. Dieser leitet intern eine Untersuchung ein und schickt dem Ombudsmann die Stellungnahmen der beteiligten Mitarbeiter. In seinem Begleitbrief bedauert er diesen wirklich unglücklichen Vorfall sehr. Für Disziplinarmassnahmen sieht er jedoch keine Veranlassung, da es sich um eine der qualifiziertesten Sachbearbeiterinnen handelt und Aussagen aus mündlichen bzw. telefonischen Kontakten selten korrekt wiedergegeben würden.

## **Erledigung**

Nachdem der Ombudsmann beide Seiten angehört hat, kommt er abschliessend zu Handen beider Parteien zur Ansicht: Die Fremdenpolizei hätte die aufgetretenen Pannen (laut der zuständigen Mitarbeiterin: Verlust der ersten Anfrage beim Zentralstrafregisteramt; Nichtdatierung und irrümliche Vernichtung der entsprechenden Kopie sowie falsche Ablage und zeitweise Unauffindbarkeit

des Dossiers bei der Fremdenpolizei) offenlegen sollen statt O durch vage, lückenhafte und zum Teil wohl auch irreführende Informationen hinzuhalten und abzuspähen. Denn ein solches Vorgehen erzeuge bei den Betroffenen erst recht das Gefühl, die kantonale Verwaltung entscheide über ihre Lebensangelegenheiten nach Belieben und hinter verschlossenen Türen. Mündige Bürgerinnen und Bürger wollten ernstgenommen werden und den Entscheidungsprozess zumindest mitverfolgen können. Da der Vorgesetzte O gleich zu Beginn des Gespräches unterbrochen habe, habe er ihr Anliegen gar nicht wahrnehmen können. Dass es nicht seine Absicht gewesen sei, sich auf diese Weise eine lästige Beschwerdeführerin vom Hals zu halten, akzeptiere der Ombudsmann. Auch die Stellungnahme der betroffenen Mitarbeiterin habe er insgesamt als klärend empfunden. Die Auflistung der verschiedenen Pannen lasse ihr Vorgehen in einem anderen Licht erscheinen. Nicht nachvollziehbar sei jedoch, weshalb die erste Anfrage undatiert gewesen und schliesslich aus dem Dossier entfernt und vernichtet worden sei. Ob sie O die Telefonnummer des Zentralstrafregisteramtes und ihres Vorgesetzten tatsächlich, wie behauptet, ausgehändigt habe, müsse offenbleiben. Allerdings habe auch bei ihr ein Umdenken stattgefunden, schreibe sie doch: «Es tut mir leid, dass sich O durch mich unzuverlässig behandelt fühlt, und ich kann verstehen, dass es für sie unverständlich war, weswegen wir über den Verfahrensstand keine genaueren Angaben machen konnten.»

Zurück aus Ghana schreibt O dem Ombudsmann: Sie habe seinen abschliessenden Bericht erhalten. Abklärungen und Ergebnis hätten sie beeindruckt und sehr befriedigt. Der Fall sei nunmehr auch für sie abgeschlossen.

## **Nr. 11** *Amt für Jugend und Sport / Kosten für Jugendlager*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Die sportliche Ertüchtigung der Jugend ist im Kanton Zürich nicht nur ein Anliegen verschiedener Vereine und Verbände, sondern auch der Militärdirektion. Sie veranstaltet deshalb jedes Jahr mehrere Jugendlager für Mädchen und Burschen ab 10 Jahren. Z meldet seinen 16jährigen Sohn für ein Berg- und ein Skitourenlager im Sommer 1996 an. Auf dem Anmeldebogen ersucht er um Tarifiermässigung. Sein Sohn verfüge bereits über ein Generalabonnement für die Bahn und benötige deshalb das Kollektivbillet nicht. Das Amt für Jugend und Sport schickt ihm wenig später kommentarlos eine vorgedruckte Anmeldebestätigung sowie zwei Rechnungen über den vollen Betrag von Fr. 270.– bzw. Fr. 300.–. Verärgert telefoniert Z mit dem zuständigen Beamten. Dieser erklärt ihm: Eine Ermässigung komme nicht in Frage; eine individuelle Kostenabrech-

nung wäre für die Verwaltung viel «zu mühsam». Diese leicht missverständliche Auskunft bringt das Fass zum Überlaufen.

Z schreibt dem Ombudsmann: Ein Tarifabschlag sei doch selbstverständlich. Wo käme er hin, wenn er jede Reise zweimal bezahlen müsste. Als Familienvater von vier in Ausbildung befindlichen Kindern müsse er mit dem Geld haushälterisch umgehen.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann gibt der Verwaltung Gelegenheit, zu den Vorbringen von Z Stellung zu nehmen. Gegen eine Tarifiermässigung – so der Chef des Amtes für Jugend und Sport in seinem Bericht – sprächen vor allem folgende Gründe:

- Mit der Anmeldung erklärten Eltern und Jugendliche ihr Einverständnis zu den im Programmheft abgedruckten Teilnahmebedingungen. Diese hielten u.a. fest: «Wer das Kollektivbillet nicht benützt (private Anreise, Generalabonnement usw.), erhält keine Rückerstattung.» Wer diese Bedingungen nicht akzeptieren wolle, müsse sich halt an kommerzielle Anbieter wenden.
- Der von den Teilnehmern zu bezahlende Betrag sei keineswegs kostendeckend. Bund und Kantone trügen zusammen 55 % der gesamten Kosten. Der eigene Verwaltungsaufwand sei zudem im Preis nicht einkalkuliert.
- Eine Preisreduktion oder Rückerstattung könnte theoretisch auch verlangen, wer ein Halbtax-Abonnement besitzt, unterwegs zusteigt oder mit dem Auto an- und abreist; ebenso die Mitglieder des Schweizer Alpenclubs, welche Vergünstigungen bei den Hüttensteuern haben, oder Inhaber von Saisonkarten für ein bestimmtes Skigebiet. Eine individuelle Kostenabrechnung wäre für die Verwaltung mit einem unverhältnismässig hohen Arbeits- und Kostenaufwand verbunden. Heute gelte es, die Administration aber eher schlanker zu machen und nicht zusätzlich aufzublähen.

### **Erliedigung**

Nicht nur der staatliche Finanzetat ist gegenwärtig in einer Schiefelage. Auch viele private Haushalte sind wirtschaftlich arg unter Druck geraten. Der Ombudsmann kann deshalb verstehen, dass Z es in seiner Situation als stossend empfindet, dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen zu müssen. Nicht minder verständlich sind ihm aber die Gründe, aus denen die Verwaltung eine Tarifiermässigung ablehnt. Gewiss, die Militärdirektion hätte auf das Gesuch von Z formell irgendwie eingehen müssen. Dass sie das Begehren aber inhaltlich abgelehnt hat, kann der Ombudsmann letztlich nicht beanstanden. Würde der Staat annähernd die gesamten Lagerkosten, einschliesslich den eigenen Verwaltungsaufwand, voll auf die Benutzer überwälzen, wäre die Forderung, die Kosten nach dem Verursacherprinzip individuell und nicht pauschal zu verrechnen.

nen, nach Ansicht des Ombudsmanns allerdings anders zu gewichten. Unter diesen Umständen müssten allenfalls auch Sozialtarife bei reduzierter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eltern vorgesehen werden.

Der Ombudsmann teilt diese Zusatzinformationen und das Ergebnis seiner Überprüfung Z mit und hofft auf dessen Verständnis .

## **Nr. 12** *Stipendiatenberatung der Hochschulen / Mangelhafte Begründung eines Entscheides*

### **Gegenstand der Beschwerde**

F begann ein Studium an der ETH und beantragte Stipendien. Die Stipendiatenberatung schickte ihm ohne nähere Begründung einen Darlehensvertrag, nach welchem er für die Periode vom 1. Oktober 1994 bis 31. März 1995 ein Darlehen von Fr. 190.– zugut habe. Dieses sei fünf Jahre nach Ablauf der obengenannten Ausbildungsperiode zurückzuzahlen.

Die Mutter von F fragt den Ombudsmann an, weshalb statt eines Stipendiums nur ein so geringfügiges Darlehen ausbezahlt werde.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann ersucht die Stipendiatenberatung der Hochschulen um Zustellung der Akten und Begründung des Entscheides.

Die Erziehungsdirektion reicht namens der Stipendiatenberatung eine ausführliche Begründung des Entscheides ein: Frau F verfügt zwar nur über ein bescheidenes Einkommen, jedoch über eine kleine Liegenschaft im Tessin. Unter Berücksichtigung der Alimente und dieser Liegenschaft konnte lediglich ein Betrag von Fr. 190.– für das Semester zugesprochen werden. Dass dieser Betrag nicht als Stipendium, sondern als Darlehen ausbezahlt wird, ist die Folge des Vermögens des Vaters, das nach § 31 des Studienbeitragsreglementes in diesem Sinne zu berücksichtigen ist.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann teilt Frau F nach Überprüfung der Begründung mit, dass die Zusprechung eines Darlehens statt eines Stipendiums sowie dessen Berechnung seiner Ansicht nach richtig sind; er stellt ihr auch die nachträgliche Begründung des Entscheides durch die Erziehungsdirektion zu.

Nicht zu befriedigen vermag ihn die formelle Seite der Angelegenheit, wie er der Erziehungsdirektion mitteilt: F hat auf sein Stipendiengesuch mit den dafür erforderlichen umfangreichen Unterlagen statt des erwarteten Stipendiums

einen Darlehensvertrag über Fr. 190.– für das Semester erhalten. Dieser Entscheid war zwar mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, entbehrte indessen jeglicher Begründung und musste deshalb für F völlig unverständlich bleiben. Dass eine Wahrung des gesetzlichen Rekursrechtes ohne Begründung nicht möglich ist, versteht sich von selbst. Der Ombudsmann hat die fehlende Begründung bereits einmal in seinem Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat beanstandet (1991 Nr. 16). Zwar war die Stipendiatenberatung in allen Fällen, in denen der Ombudsmann mit ihr zu tun hatte, stets bereit, den Betroffenen den Entscheid auf Wunsch ausführlich zu erläutern. Wenn die Stipendiatenberatung indessen weiterhin auf schriftliche Begründungen verzichten will, so müsste mindestens der Hinweis, die Verfügung werde auf Wunsch mündlich begründet, in den Entscheid aufgenommen werden.

Die Erziehungsdirektion nimmt wie folgt Stellung: Die Stipendiatenberatung gebe allen Gesuchstellern mit dem Formular für ein erstmaliges Gesuch um einen staatlichen Studienbeitrag den Text des entsprechenden Reglements ab. Die Mitteilung des Kommissionsentscheids enthalte bei Zusprechung von Stipendien aus Gründen der Arbeitsbelastung der Stipendiatenberatung zwar keine individuelle Begründung, wohl aber das vom Ombudsmann gewünschte Angebot der Erläuterung des Entscheides und die Rechtsmittelbelehrung. Es sei dem Leiter der Stipendiatenberatung entgangen, dass ein entsprechendes Angebot auf der Computermaske für Darlehens- oder kombinierte Stipendien-Darlehensentscheide fehle. Auf die Intervention des Ombudsmanns habe die Stipendiatenberatung nun auch die Computermaske für Darlehensentscheide wie bei den Stipendien mit dem Angebot ergänzt, den Entscheid auf Wunsch mündlich zu erläutern.

Die Direktionen des Erziehungswesens und der Volkswirtschaft bereiteten gegenwärtig neue gemeinsame Rechtsgrundlagen und ein verbessertes Informatikkonzept vor, das zukünftig eine individuelle Begründung der Einzelentscheide ermöglichen solle. Die heutige Form der Mitteilung vermöge auch nach Meinung der Erziehungsdirektion nicht zu befriedigen.

### **Nr. 13** *Universitätsspital / Tagespauschale für ausländische Patienten*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Herr J schreibt dem Ombudsmann, die aus dem Ausland stammende Frau X sei während drei Monate hier in Zürich sein Gast gewesen. Zufolge einer plötzlich auftretenden Blutung habe Frau X in seiner Begleitung das Universitätsspital Zürich aufgesucht. Die untersuchende Ärztin und der Chefarzt hätten vorgeschlagen, Frau X gleich zu operieren. Er habe die Ärztin sowie eine Kranken-

schwester gefragt, welches der Tagesansatz für diesen Spitalaufenthalt sei, da er sich als Gastgeber gegenüber der Fremdenpolizei habe verpflichten müssen, für allfällige Kosten geradzustehen. Niemand habe ihm jedoch sagen können, wieviel die Spitalpauschale betrage. Da er für Frau X eine Heilungskostenversicherung, limitiert auf Fr. 5000 für drei Monate, abgeschlossen habe, habe er angenommen, so hoch könnten die Kosten ja nicht sein, und sie hätten sich zur Operation entschlossen. Die Kosten hätten dann jedoch bei 6 Tagen Spitalaufenthalt rund Fr. 10 000 betragen. Er habe seinen Augen nicht getraut. Er sei Bürger und Steuerzahler in Zürich und finde es unangemessen, wenn man für einen seiner Gäste eine solche exorbitante Taxe verlange. Tatsächlich wäre der Fall nicht so dringend gewesen, dass eine sofortige Operation notwendig gewesen wäre.

Der Ombudsmann unterbreitet die Vorbringen des Betroffenen der Verwaltungsdirektion des Universitätsspitals zur Stellungnahme. Diese führt aus, der in der Rechnung angewendete Ausländertarif sei grundsätzlich korrekt, da es sich um eine ausländische Patientin mit Wohnsitz im Ausland gehandelt habe. Die interne Aklärung habe jedoch ergeben, dass das Universitätsspital den Selbstzahlertarif des Kantons Zürich anwenden könne. Das habe zur Folge, dass die Schlussrechnung auf Fr. 3420.– (plus Kosten der ambulanten Nachkontrolle) reduziert werde und somit durch die Versicherung von Herrn J gedeckt sei. Die Begründung für das Entgegenkommen liege vor allem darin, dass Herrn J keine Auskunft über die Höhe der Spitalpauschale habe gegeben werden können. Ausserdem sei er als Gastgeber, der für die Kosten geradestehe, Einwohner des Kantons Zürich.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann kann Herrn J die erfreuliche Mitteilung machen, dass die Rechnung erheblich reduziert wird. Herr J muss sich jedoch in einem ähnlichen Fall bewusst sein, dass grundsätzlich für den Tarif der Wohnsitz der Patientin massgebend ist. Liegt dieser im Ausland, so sind die Taxen, wie aus dem vorliegenden Fall ersichtlich ist, ganz bedeutend höher.

### **Nr. 14** *Erziehungsdirektion / Kostenbeteiligung der Eltern für freiwilliges 10. Schuljahr*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

S absolviert freiwillig ein 10. Schuljahr in der Berufswahlschule Horgen. Die Oberstufenschulpflege verlangt dafür von den Eltern einen Kostenbeitrag von Fr. 10 000. Diese sehen darin eine stossende Ungleichbehandlung und



beschweren sich beim Ombudsmann: Der Besuch kantonaler Mittelschulen sei für Benützer mit Wohnsitz im Kanton Zürich kostenlos. Träger der Berufswahlschule sei ein Zweckverband der Gemeinden; die Schule werde aus Steuermitteln finanziert. Sie verstünden deshalb nicht, wieso ihre Wohnortgemeinde von ihnen zusätzlich einen Kostenbeitrag verlange. Bei der Anmeldung ihrer Tochter hätten sie das Schulgeld zwar akzeptiert; nachträglich hätten sie aber erfahren, dass die Oberstufenschulpflege Anmeldungen von Schülern bevorzuge, deren Eltern bereit seien, den vollen Kostenbeitrag zu leisten und dass ihre Wohnortgemeinde die einzige Gemeinde am linken Seeufer sei, welche überhaupt einen Kostenbeitrag von den Eltern erhebe.

### **Abklärungen**

In den Überprüfungsbereich des kantonalen Ombudsmanns fallen gemäss § 89 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nur Behörden und Ämter des Kantons und der Bezirke, nicht aber Organe der Gemeinde. Da der Kanton jedoch die von Gemeinden errichteten Berufswahlschulen kontrolliert und subventioniert, schickt der Ombudsmann die Beschwerde der Abteilung Volksschule zur Stellungnahme. Diese ordnet einen Mitarbeiter des Sektors Schulorganisation ab, der dem Ombudsmann kompetent über die entsprechenden Grundlagen und Probleme Auskunft gibt.

Gemäss § 56 Volksschulgesetz kann das letzte obligatorische Schuljahr durch den Besuch besonderer Jahreskurse erfüllt werden, wobei die Lehrpläne vom Erziehungsrat zu genehmigen sind. Dazu zählen insbesondere die von (Zweckverbänden mehrerer) Gemeinden geführten und vom Erziehungsrat bewilligten Berufswahlschulen. Gemäss § 56bis Volksschulgesetz können durch Beschluss der Gemeinde und des Erziehungsrates weitere fakultative Jahres- oder Halbjahreskurse eingeführt werden. Darunter fallen vor allem die Jahreskurse des freiwilligen 10. Schuljahres, die an acht Orten des Kantons durchgeführt werden. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Schulformen besteht darin, dass Jugendliche anstelle der 3. Klasse der Oberstufe ein Berufswahl- oder Werkjahr absolvieren können, wenn sie aus bestimmten Gründen vor Eintritt ins Berufsleben einer besonderen Schulung bedürfen. Der Besuch eines freiwilligen 10. Schuljahres setzt dagegen zwingend eine abgeschlossene Schulpflicht voraus. Wegen ihrer Anerkennung als besondere Jahreskurse zur Erfüllung des 9. obligatorischen Schuljahres richtet der Staat an die Berufswahlschulen Beiträge analog zur Oberstufe der Volksschule aus. Für das freiwillige 10. Schuljahr gelten dagegen wesentlich geringere Subventionsansätze.

Der Anspruch auf Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichtes nach Art. 27 Abs. 2 der Bundesverfassung und Art. 62 Abs. 3 der Kantonsverfassung besteht nur für die obligatorische Schulpflicht, nicht aber für das freiwillige 10. Schuljahr. Die Oberstufenschulpflege ist deshalb rechtlich befugt, die Kosten für den Besuch

eines freiwilligen 10. Schuljahres auf die Eltern zu überwälzen und das Schulgeld nach Einkommen und Vermögen der Eltern abzustufen. Dass die Gemeinden des Zweckverbandes die Eltern in unterschiedlichem Umfang zur Finanzierung heranziehen, während der Unterricht an den Kantonsschulen für Schüler mit Wohnsitz im Kanton unentgeltlich ist, bedeutet zwar eine faktische Ungleichbehandlung, welche sich jedoch nur auf dem Wege der Gesetzesrevision lösen lässt.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann teilt den Eltern von S mit, dass er persönlich für die unterschiedliche Beanspruchung der Eltern wenig Verständnis habe. Doch verbiete der Grundsatz der Gemeindeautonomie sowohl der Erziehungsdirektion als auch dem Ombudsmann, auf Entscheidungen der Gemeinde einzuwirken. Wenn sie auf eine Harmonisierung der verschiedenen Ansätze hinwirken wollten, so müssten sie sich an die Gemeinde wenden oder politisch aktiv werden. Damit sie Situation und Rahmenbedingungen besser einschätzen könnten, schicke der Ombudsmann ihnen die entsprechenden Gesetzesunterlagen und die Jahresrechnung 1994 der Berufswahlschule Horgen.

## **Nr. 15** *Steueramt / Pflichtwidriges Verhalten des Steuerkommissärs*

### **Gegenstand der Beschwerde**

T arbeitete als Geschäftsführerin in der Firma ihres Freundes. Als die Beziehung in Brüche ging, betrieb die Firma T für Fr. 50 000.–. Der Richter verweigerte ihr jedoch die Rechtsöffnung. Der frühere Freund von T liess die inzwischen angeblich auf Fr. 132 000.– angewachsene Kontokorrentschuld für private Entnahmen seiner Freundin auf sich übertragen. Er prozessierte erneut gegen T und schrieb gleichzeitig dem Steueramt: «T bestreite zwar seine Forderung, brüste sich jedoch, sie wisse schon, wie sie Steuern umgehen könne.» Nachdem das Bezirksgericht den Prozess wegen Klagerückzug einstellte, rechnete der Steuerkommissär die seiner Ansicht nach nunmehr erlassene Kontokorrentschuld T bei der Einschätzung 1991 auf. T arbeitete damals in Amerika. Als sie von dem Einschätzungsentscheid erfuhr, kehrte sie in die Schweiz zurück. Angesichts der inzwischen knapp gewordenen Rechtsmittelfrist beauftragte T ein Treuhandbüro mit ihrer Einsprache, welche gutgeheissen wurde.

T findet, der Staat habe für den Schaden, der ihr durch das pflichtwidrige Verhalten des Steuerkommissärs in der Höhe der Honorarnote des Treuhänders von Fr. 3770.– entstanden sei, einzustehen. Ihr früherer Freund und Vater eines

ihrer Kinder habe sie bei allen möglichen Arbeitsstellen anzuschwärzen versucht. Diese hätten dessen Angaben – im Gegensatz zum Steueramt – nicht einfach übernommen, sondern kritisch auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft und als haltlos erkannt. Sie verstehe nicht, weshalb das Steueramt den Hinweisen eines Denunzianten mehr Glauben schenke als ihrer Steuererklärung und sie nie angehört habe.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann verlangt vom kantonalen Steueramt eine Stellungnahme. Dieses schreibt dem Ombudsmann: Der Steuerkommissär habe T nicht aufgrund einer anonymen Denunziation, sondern einer glaubwürdigen Meldung ihres früheren Arbeitgebers höher eingeschätzt. In solchen oder ähnlichen Fällen seien eine Anhörung oder Zustellung eines Einschätzungsvorschlages in Abteilungen mit Massenabfertigung weder üblich noch zeitlich möglich. Landesabwesenheit sei im übrigen ein Fristerstreckungsgrund. T hätte auch nach ihrer Rückkehr in die Schweiz genügend Zeit für eine Einsprache gehabt. Der Beizug eines Treuhänders sei nicht nötig gewesen. Eine Staatshaftung für dessen Honorar komme auch deshalb nicht in Frage, weil der Steuerkommissär nicht arglistig gehandelt habe. Er habe vielmehr aufgrund der damaligen Aktenlage gute Gründe für sein Vorgehen gehabt.

Der Ombudsmann vermag diese Ansicht in verschiedenen Punkten nicht zu teilen: Die Mitteilung des früheren Geschäfts- und Lebenspartners von T erfolgte zwar nicht anonym. Ihr Zweck war aber eine gezielte Denunziation: T mittels einer unwahren Anschuldigung der Verfolgung und Bestrafung durch das Steueramt auszusetzen und sich auf diese Weise an ihr zu rächen. Diese erkennbare Absicht machte die Information für den Steuerkommissär zwar nicht von vorneherein wertlos, verlangte jedoch eine sorgfältige und kritische Überprüfung ihres Inhaltes. Den Ombudsmann stört, dass der Steuerkommissär – ohne T in irgendeiner Form anzuhören – diesen belastenden Hinweis eines Dritten sich zu eigen machte und – ohne Einschätzungsvorschlag – den ordnungsgemäss deklarierten Lohn um die angeblich erlassene Kontokorrentschuld von immerhin Fr. 132 000.– einfach aufrechnete. Die Ansicht des Steueramtes, wonach in solchen und ähnlichen Fällen eine Anhörung der Pflichtigen bzw. Zustellung eines Einschätzungsvorschlages weder üblich noch zeitlich möglich seien, vermag den Ombudsmann ebenfalls nicht zu überzeugen. Seiner Ansicht nach kann es ohne Anhörung der Betroffenen und ohne kritische Überprüfung keine «guten Gründe» für die Annahme der Richtigkeit denunziatorischer Mitteilungen geben. Zwar geht auch er davon aus, dass der Steuerkommissär T nicht arglistig schädigen wollte. Ob dagegen die Verweigerung des rechtlichen Gehörs arglistig geschah und ein adäquater Kausalzusammenhang für die Begründung einer Staatshaftung vorliegt, sollte nach Ansicht des Ombudsmannes die Finanzdirektion beurteilen.

## Erledigung

Der Ombudsmann erteilt deshalb dem kantonalen Steueramt, gestützt auf § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, die schriftliche Empfehlung: a) Den vorliegenden Fall der Finanzdirektion zur Überprüfung der Haftungsfrage zu überweisen, falls es keine andere Möglichkeit sieht, T für die Auslagen zu entschädigen, und b) sicherzustellen, dass Steuerpflichtige in solchen und ähnlichen Fällen Gelegenheit erhalten, zu denunziatorischer Vorbringen Dritter vor der Einschätzung Stellung zu nehmen.

Die Steuerbehörden haben – so die nachfolgende Antwort der Finanzdirektion – zusammen mit dem Steuerpflichtigen den für eine vollständige und gerechte Besteuerung massgebenden Sachverhalt festzustellen (§ 71 StG). Die Frage, ob der Steuerkommissär im vorliegenden Fall verpflichtet gewesen wäre, vor der Einschätzung 1991 T anzuhören, könne für die Beurteilung einer allfälligen Staatshaftung offen bleiben. Es gelte nämlich der Grundsatz, dass sowohl Verfahrensfehler – wie die beanstandete Verweigerung des rechtlichen Gehörs – als auch materielle Fehler jeweils auf dem Rechtsmittelweg zu rügen seien. Im Schadenersatzverfahren sei dies ausgeschlossen (§ 21 Abs. 1 Haftungsgesetz, HG), es sei denn, der Entscheid sei – wie im vorliegenden Fall – im Rechtsmittelverfahren geändert worden und der Beamte der Vorinstanz habe arglistig gehandelt (§ 6 Abs. 2 HG). Anhaltspunkte für ein arglistiges Verhalten seien aber keine erkennbar. Zudem fehle es an einem adäquaten Kausalzusammenhang zwischen dem angeblich widerrechtlichen Verhalten und dem geltend gemachten Schaden. Denn T habe das Treuhandbüro – nach Meinung der Finanzdirektion – nicht wegen der knapp gewordenen Rechtsmittelfrist, sondern wegen der verwickelten Verhältnisse mit ihrem früheren Arbeitgeber beigezogen. Sie hätte – so die Schlussfolgerung – fachlichen Rat auch dann gesucht, wenn der Steuerkommissär sie vor seinem Einschätzungsentscheid angehört hätte. Es stehe T jedoch frei, den behaupteten Schaden gerichtlich einzuklagen. Eine andere Möglichkeit gebe es nicht, da weder das Einspracheverfahren eine Umtriebsentschädigung vorsehe noch das Gebot rechtsgleicher Behandlung eine freiwillige Zahlung zulasse.

Der Ombudsmann orientiert T über das Ergebnis seiner leider erfolglosen Bemühungen. Falls T ihre Schadenersatzforderung gerichtlich weiterverfolgen wolle, solle sie diese genau beziffern und zunächst – wie im Haftungsgesetz vorgesehen – dem Regierungsrat zur Stellungnahme einreichen.

## **Nr. 16** *Bezirksgericht / Abschreibung offensichtlich uneinbringlicher Gerichtskosten*

### **Gegenstand der Beschwerde**

D wurde vor einigen Jahren in eine psychiatrische Klinik eingewiesen, seiner Meinung nach zu Unrecht. In der Folge erhob er in diesem Zusammenhang verschiedene Zivilklagen. Da er fürsorgeabhängig ist, beantragte er jeweils die unentgeltliche Rechtspflege. Diese wurde ihm von den Gerichten jedoch verweigert, da die Verfahren aussichtslos seien. Das Bezirksgericht X hat ihn nun für die Gerichtskosten betrieben. Es ist bereits die Rechtsöffnungsverhandlung angesetzt.

D ersucht den Ombudsmann um Hilfe. Er ist der Meinung, diese sowie andere Gerichtskosten müssten ihm erlassen werden, da er doch im Recht sei.

### **Abklärung**

Nach § 90 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sind die Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit der Überprüfung durch den Ombudsmann entzogen, soweit sie nicht im Bereich der Justizverwaltung tätig sind. Der Ombudsmann kann somit die eigentliche Rechtsprechung der Gerichte nicht überprüfen. Dies gilt auch für die in Bezug auf D ergangenen Urteile, wie er D an einer Besprechung auseinandersetzen muss. Das Urteil, dessen Kosten nun vollstreckt werden sollen, ist längst rechtskräftig. Der Bezug der Kosten gehört aber zur Justizverwaltung, weshalb der Ombudsmann sich damit befassen kann.

D bringt zur Besprechung unter anderem auch ein kürzlich ergangenes Schreiben des Obergerichts mit. Darin teilt das Obergericht D mit, dass es seinem Kostenerlassgesuch zwar nicht entsprechen könne, dass es aber aufgrund des Betreibungsverlustscheins vom November 1994 die diversen Rechnungen einstweilen abschreibe. Unter diesen Umständen rät der Ombudsmann D, nun beim Bezirksgericht X ein entsprechendes Gesuch um Erlass oder einstweilige Abschreibung zu stellen und auf den kürzlichen Entscheid des Obergerichts hinzuweisen. D tut dies, teilt dem Ombudsmann jedoch später mit, das Bezirksgericht habe sein Gesuch abgelehnt.

Der Ombudsmann telefoniert mit dem Gerichtsschreiber des Bezirksgerichts. Dieser erklärt, D habe sein Gesuch lediglich mit dem Entscheid des Obergerichts begründet. Dieser Entscheid sei jedoch für sie nicht bindend. Sie seien der Meinung, sie müssten schon gewisse Unterlagen über die finanzielle Situation von D haben. D hat nun dem Ombudsmann nach der Besprechung unter anderem noch eine Bescheinigung des zuständigen Sozialamtes geschickt, wonach er Unterstützung in der vollen Höhe des Existenzminimums erhält. Der Ombudsmann ist der Meinung, dass das Gericht sich die Sache noch einmal

überlegen sollte. Nicht zuletzt verursacht es auch dem Staat nutzlose Kosten, wenn er die Betreuung in diesem Falle durchzieht, obwohl kein Erfolg zu erwarten ist. Der Gerichtsschreiber erklärt, sie wären bereit, ein erneutes Gesuch zu prüfen, wenn D ihnen die Bestätigung des Sozialamtes einreiche. Ein Erlass komme allerdings nicht in Frage, sie würden ebenfalls nur eine einstweilige Abschreibung in Betracht ziehen.

### **Erledigung**

Auf Anraten des Ombudsmanns reicht D nun noch einmal ein Gesuch mit der Bestätigung des Sozialamtes ein. Das Gericht schreibt in der Folge die Kosten einstweilen ab. Damit ist das Gericht D nach Meinung des Ombudsmanns in ausreichendem Masse entgegengekommen. Für einen eigentlichen Erlass, wie D ihn wünscht, hält auch der Ombudsmann die Voraussetzungen nicht für erfüllt.

### *b) Juristische Personen*

## **Nr. 17** *Handelsregisteramt / Formvorschriften*

### **Gegenstand der Beschwerde**

C besitzt 90 % der Aktien der kleinen Firma X und ist Präsident des Verwaltungsrates. Die zwei weiteren Mitglieder des Verwaltungsrates sind seine Söhne.

Das neue Aktienrecht schreibt vor, dass die Revisoren in das Handelsregister einzutragen und im Schweizerischen Handelsamtsblatt zu publizieren seien. Dementsprechend verlangte das Handelsregisteramt von der Firma X die Einreichung der notwendigen Unterlagen. Nachdem diese – auf Mahnung hin – eingegangen waren, stellte das Handelsregisteramt fest, dass die Anmeldung nicht nur von C als Verwaltungsratspräsident, sondern noch von einem weiteren Verwaltungsratsmitglied hätte unterzeichnet werden sollen. Es forderte C auf, diese Unterzeichnung noch vornehmen zu lassen.

Das brachte C nun in Schwierigkeiten, da er sich mit seinen Söhnen zerstritten hatte. Er besprach dieses Problem wiederholt mit dem Sachbearbeiter des Handelsregisteramtes. Dieser versuchte sogar selbst, von einem der Söhne die fehlende Unterschrift beizubringen, aber vergeblich. Schliesslich setzte das Handelsregisteramt der Firma X eine Frist «bis zum 15. März 1995 (16.00 Uhr)», um die Anmeldung vorschriftsmässig einzureichen. Andernfalls müsse die Angelegenheit dem zuständigen Richter überwiesen werden.

C beklagt sich beim Ombudsmann darüber, dass das Handelsregisteramt in dieser Frage so stur sei.

### **Abklärung**

Der Ombudsmann bespricht die Angelegenheit mit dem Chef des Handelsregisteramtes. Die gesetzliche Lage ist an sich klar: Art. 22 Abs. 2 der Handelsregisterverordnung bestimmt, dass neben dem Präsidenten ein zweites Mitglied des Verwaltungsrates die Anmeldung zu unterzeichnen hat. Eine Ausnahme ermöglicht Art. 31 der Handelsregisterverordnung: Können nicht alle vorgeschriebenen Anmeldebelege beigebracht werden, so kann die kantonale Aufsichtsbehörde die Ermächtigung zur Eintragung erteilen, wenn besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Aufsichtsbehörde ist im Kanton Zürich die Justizdirektion. Ob aber die blosse Tatsache, dass C mit seinen Söhnen im Streit liegt, als Rechtfertigung für eine Ausnahmegewilligung gewertet würde, erscheint zumindest fraglich. Ausserdem wäre eine solche Verfügung kostenpflichtig.

Wird die fehlende Unterschrift nicht beigebracht, so wird das Handelsregisteramt, wie es C mitgeteilt hat, die Angelegenheit dem Richter überweisen. Dieser kann den Eintrag auch ohne die fehlende Unterschrift anordnen. Dieses Verfahren ist aber natürlich ebenfalls nicht gratis.

Endlich hat C als Mehrheitsaktionär wohl auch die Möglichkeit, den Verwaltungsrat anlässlich einer ausserordentlichen Generalversammlung neu bestimmen zu lassen, d. h. seine Söhne auszuschliessen. Dies möchte C aber nicht tun, da er den Familienzwiß nicht noch verschlimmern möchte.

### **Erledigung**

Der Ombudsmann orientiert C über seine Abklärungen. Es hat sich erwiesen, dass C vom Handelsregisteramt bereits eingehend über die rechtliche Lage und seine Möglichkeiten in dieser Situation aufgeklärt worden ist. Nach klarer Vorschrift kann das Handelsregisteramt auf die fehlende Unterschrift nicht einfach verzichten. Bei jedem neuen notwendigen Eintrag wird sich diese Frage ausserdem erneut stellen. Am besten wäre es somit sicher, wenn C das Gespräch mit seinen Söhnen suchen würde. Sollte dies nicht möglich sein, so muss er selbst entscheiden, welchen der erwähnten Wege zur Lösung des Problems er einschlagen will. Damit C die entsprechenden Dispositionen treffen kann, hat das Handelsregisteramt auf Verlangen des Ombudsmanns letztmals die Frist bis zum 15. April 1995 erstreckt.

Der Ombudsmann ersucht im übrigen das Handelsregisteramt, bei den Fristansetzungen in Zukunft die Uhrzeit wegzulassen, erweckt diese Zeitangabe doch den Eindruck, die Frist sei absolut unabänderlich, was nicht zutrifft. Dieser Anregung wird im wesentlichen entsprochen.

## **Nr. 18** *Baudirektion, Hochbauamt / Einsicht in Abrechnungsunterlagen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Die Firma X hatte mit dem Kanton Zürich einen Werkvertrag über die Lieferung und Montage von Metaldecken abgeschlossen. Die Firma B lieferte der Firma X die Deckenverkleidungen, hatte aber selbst keinen Vertrag mit dem Kanton. In der Folge ging die Firma X in Konkurs. Die Firma B verlangte durch ihren Anwalt Einblick in die Unterlagen des Kantons über die Abrechnung mit der Firma X, um festzustellen, ob der Kanton diese auch für die Lieferung der Deckenverkleidungen oder nur für die Montage bezahlt habe. Im letzteren Fall hätte die Firma B allenfalls den Kanton für die Bezahlung der Deckenverkleidungen direkt belangen können, da dieser dann im Umfang dieser Lieferung ungerechtfertigt bereichert gewesen wäre.

Da das Hochbauamt der Firma B die Einsicht nicht im gewünschten Ausmass gewährt, gelangt der Anwalt der Firma B an den Baudirektor sowie mit gleicher Post an den Ombudsmann. Der Ombudsmann ersucht den Baudirektor, ihn einseitigen über die Antwort an die Firma B zu informieren.

Die Baudirektion lehnt das Begehren um Einsicht in die Akten ab. Sie führt aus, aufgrund ihrer Unterlagen ergebe sich klar, dass die Deckenverkleidungen bezahlt worden seien. Die Firma B könne sich nicht am Kanton dafür schadlos halten, dass sie durch die konkursite Firma X nicht entschädigt worden sei.

Der Rechtsanwalt der Firma B erklärt, unter den gegebenen Umständen könne er nicht allein auf die schriftlichen Aussagen des Amtes abstellen, sondern müsse auf der Einsicht in die Akten beharren.

### **Abklärung und Erledigung**

Nachdem der Kanton dem Begehren um Akteneinsicht nicht entsprochen hat, will sich der Ombudsmann selbst ein Bild von der Angelegenheit machen. Er ersucht die Baudirektion, ihm den vom Kanton mit der Firma x geschlossenen Vertrag sowie Belege über die geleisteten Zahlungen zuzustellen oder einen Sachbearbeiter zu veranlassen, mit den Unterlagen zu einer Besprechung vorbeizukommen, falls die Angelegenheit einer mündlichen Erläuterung bedürfe.

Die Baudirektion entschliesst sich darauf, dem Begehren des Anwaltes um Einsicht in die Abrechnungsunterlagen doch zu entsprechen. Sie fragt den Ombudsmann an, ob er einverstanden sei, diese Einsichtnahme abzuwarten. Das ist der Fall.

In der Folge erhält der Anwalt der Firma B Einsicht in die Unterlagen. Es erweist sich, dass die Ausführungen des Kantons zutreffen. Der Anwalt der Firma B bestätigt dementsprechend dem Kanton ausdrücklich, dass diese in der



erwähnten Angelegenheit keine Forderungen gegenüber dem Kanton stelle. Der Konfliktfall ist somit gelöst.

**Nr. 19** *Amt für Berufsbildung / Schulgeldfinanzierung für ausserkantonalen Warenunterricht von Anlehrlingen*

**Gegenstand der Beschwerde**

Y ist Anlehrling in einer Confiserie. Sie besuchte die Allgemeine Berufsschule Zürich. Der Warenkundeunterricht für Verkäufer-Lehrlinge der Bäcker- und Konditorbranche findet in der Fachschule Richemont in Luzern statt. Diese stellt der Lehrfirma das Schulgeld für den 5tägigen Kurs mit der Begründung in Rechnung, die Berufsschule des Kantons Zürich weigere sich, den Betrag von Fr. 286.– zu bezahlen. Die Confiserie ist der Ansicht, der Kanton stehle sich da aus der Verantwortung und versuche dem Lehrbetrieb zum bereits bezahlten Pensionsgeld weitere Kosten aufzuhalsen.

**Abklärung und Erledigung**

Auch der Ombudsmann kann das Verhalten der Berufsschule Zürich nicht nachvollziehen. Er verlangt deshalb vom Amt für Berufsbildung eine Stellungnahme. Diese erfolgt umgehend und kommt zum Schluss: Für Anlehrlinge müsse selbstverständlich die gleiche Regelung gelten wie für Lehrlinge. Der Kanton Zürich übernehme deshalb wie bei den Lehrlingen das Schulgeld für den ausserkantonalen Warenunterricht von Y. Der Ombudsmann fordert daraufhin die Lehrfirma auf, die offene Rechnung dem Amt für Berufsbildung zu schicken.

**Nr. 20** *Steueramt / Steiniger Weg zu einer Steuerbefreiung*

**Gegenstand der Beschwerde**

Die Zeitschrift «Der Abendstern» (Namen geändert) erscheint seit 1906 einmal im Monat und findet vor allem in Kreisen der reformierten Landeskirche, der Freikirchen und der Heilsarmee Verbreitung. Sie dient der Pflege evangelischen Glaubens und gleichzeitig der Information über gemeinnützige Projekte der Drogen- und Flüchtlingshilfe sowie der Kinder- und Jugendarbeit, die mittels Spendenaufrufen und aus überschüssigen Mitteln des Trägervereins unterstützt werden. Die Zuwendungen an gemeinnützige Institutionen betragen seit der Vereinsgründung vor 20 Jahren ungefähr eine Million Franken.

Da Gewinn und Vermögen die steuerbaren Limiten nie überschritten, war die Steuerbefreiung nie ein Thema. Aktuell wurde sie erst anlässlich eines 1993 erfolgten Vermächtnisses von Fr. 60 000.– und einer 1994 erhaltenen Schenkung von Fr. 50 000.–, für welche der Verein Fr. 9600.– bzw. Fr. 7800.– Steuern bezahlen musste. Das Steueramt der Stadt Zürich und die Finanzdirektion lehnten eine Steuerbefreiung mit der Begründung ab, der Verein verfolge eine ideelle Aufgabe auf konfessioneller Grundlage, nicht jedoch Kultuszwecke im engeren oder weiteren Sinn. Seine gemeinnützige Tätigkeit sei zudem nur ein Nebenzweck; die hierfür aufgewendete Summe sei insgesamt zwar beachtlich, gemessen am jeweiligen Jahresaufwand aber bescheiden. Auch seien die Vergabungen grösstenteils gar keine gemeinnützigen Zuwendungen im steuerrechtlichen Sinn, weil die begünstigten Institutionen überwiegend keine gemeinnützigen, sondern Kultus- und andere Zwecke verfolgten und zudem in Kantonen domiziliert seien, mit denen der Kanton Zürich keine Vereinbarung über eine gegenseitige Anerkennung abgeschlossen habe. Der «Verein Pro Abendstern» könne mithin unter keinem Titel eine Steuerbefreiung verlangen.

Der Kassier, ein 82jähriger Mann, fühlt sich gegenüber der vereinten Phalanx des städtischen und kantonalen Steueramtes und ihrer juristischen Argumentation ohnmächtig. Er empfindet es als stossend, dass die religiöse und gemeinnützige Zielsetzung und Betätigung des Vereins steuerrechtlich überhaupt nicht ins Gewicht fallen. Er bittet deshalb den Ombudsmann um Rat.

## **Abklärungen**

Der religiöse Charakter der Zeitschrift sticht dem Ombudsmann bereits bei der ersten Durchsicht ins Auge. Eine Steuerbefreiung des Vereins unter diesem Titel erscheint ihm deshalb nicht ausgeschlossen. Nach Art. 16 lit. d Steuergesetz (StG) sind nämlich nicht nur Körperschaften von der Steuerpflicht zu befreien, die ein gemeinsames religiöses Bekenntnis in Kultus und Lehre pflegen. Auch juristische Personen, die durch Vorträge, Schriften oder Meditation den religiösen Glauben erneuern oder fördern wollen, erfüllen Kultuszwecke im weiteren Sinn. Ihre Befreiung von der Steuerpflicht will die Ausübung der in der Bundesverfassung in Art. 49 und 50 gewährleisteten Glaubens- und Gewissens- sowie Kultusfreiheit bewusst erleichtern. Beim Studium der Unterlagen fällt dem Ombudsmann ferner auf: Die meisten Vergabungen des Vereins gingen an eine Einrichtung, die auf dem Gebiet der Jugendfürsorge tätig ist, ihren Sitz in Zürich hat und selber wegen Gemeinnützigkeit steuerbefreit ist. Der Ombudsmann lädt den zuständigen Sachbearbeiter der Finanzdirektion zu einer Besprechung ein, um sich über Praxis und Probleme der Steuerbefreiung anhand dieses Falles ein genaueres Bild zu machen. Das Ergebnis der Unterredung teilt er alsdann dem Beschwerdeführer mit.

## **Erledigung**

Der Verein passt seine veralteten Statuten der Wirklichkeit an. Er lässt sich diesbezüglich auch von der Finanzdirektion beraten. Wenig später wird er gestützt auf § 16 lit. d StG von der Steuerpflicht befreit. Die Finanzdirektion hält in ihrer Verfügung vom 17. August 1995 sinngemäss fest: Mit seiner publizistischen Tätigkeit verfolge der Verein «Pro Abendstern» in uneigennütziger Weise vorab Kultuszwecke in weiterem Sinn. Sofern die von ihm unterstützten Einrichtungen ihrerseits wegen Gemeinnützigkeit nicht steuerpflichtig seien oder – bei ausserkantonalem Sitz – der Kanton Zürich deren Gemeinnützigkeit anerkenne, verfolge der Verein «Pro Abendstern» mittelbar auch gemeinnützige Zwecke. Eine Steuerbefreiung sei mithin unter beiden Gesichtspunkten gerechtfertigt, zumal weder Erwerbs- noch Selbsthilfeszwecke verfolgt würden und die Mittel auch bei einer Vereinsauflösung zweckgebunden blieben.

Der Verein habe jedoch für beide Zwecke getrennte Rechnungen mit je eigenem Einzahlungskonto zu führen. Denn im Kanton Zürich seien – dies im Gegensatz zu anderen Kantonen – Zuwendungen selbst an steuerbefreite Institutionen nur dann abzugsfähig, wenn diese gemeinnützige Zwecke verfolgten, nicht aber wenn sie z. B. Unterrichts- oder Kultuszwecken dienten. Deshalb könnten Spender grundsätzlich nur jene Zuwendungen von ihren Steuern absetzen, welche ausdrücklich für die gemeinnützige Tätigkeit des Vereins bestimmt und verwendet würden, nicht aber freie oder für die Zeitschrift bestimmte Spenden.

Der Kassier schreibt dem Ombudsmann: Der Ausgang des Rechtsstreites erfülle ihn mit grosser Genugtuung. Er könne nun mit ruhigem Gewissen sein Amt in jüngere Hände legen. Der Staat sei auch nicht leer ausgegangen, behalte er doch die bereits bezogenen Steuern von insgesamt Fr. 17 400.—.

## *c) Personal*

### **Nr. 21** *Umwandlung einer Kündigung*

#### **Gegenstand der Beschwerde**

Laut letzter Mitarbeiterbeurteilung liegen die Leistungen von N klar über den Anforderungen. Am 24. März 1993 teilt N seinem Vorgesetzten mit: Er sei erkrankt und müsse bald für länger ins Spital. Bis zum 31. März 1993 arbeitet N nur noch halbtags, dann nimmt er Ferien. Am 20. April schreibt er dem Personalamt: Er könne die Arbeit nicht wiederaufnehmen; sobald die Untersuchungsergebnisse vorlägen, schicke er diese dem Vertrauensarzt des Kantons.

Am 26. April erstattet N eine dienstrechtliche Anzeige gegen seinen Chef, deren Ergänzung er sich ausdrücklich vorbehält. Er macht ihn u. a. für seine angeschlagene Gesundheit mitverantwortlich. Der Finanzdirektor lässt die dienstrechtlichen Vorwürfe überprüfen und separat davon das Anstellungsverhältnis von N durch das Personalamt.

Dieses fordert N auf, zu verschiedenen Vorhaltungen seines Chefs Stellung zu nehmen, endlich ein Arzteugnis einzureichen und die mitgenommene Schreibmaschine zurückzugeben. Am 11. Juni beantwortet N die Beanstandungen und reicht ein Arzteugnis ein, das ihn ab 1. Mai bis auf weiteres 100 % arbeitsfähig erklärt und seinen Spitaleintritt bestätigt; N verlangt erneut, ihm das Schreibgerät, auf dem seine in den Ferien begonnene Anzeige gespeichert sei, aus Gründen der Datensicherung bis zu seinem Spitalaustritt zu überlassen. Mit Schreiben vom 18. Juni droht die Finanzdirektion, ein Disziplinarverfahren zu eröffnen, wenn N nicht unverzüglich ein Arzteugnis auch für die restliche Zeit bringe und innert drei Tagen die Schreibmaschine zurückerstatte. Dies teilt sie N auch per Natel mit, da der Chargé-Brief wegen eines Postrückhalteauftrages zurückkommt. N verlässt am 23. Juli das Spital und bringt gleichentags die Schreibmaschine zurück. Am 29. Juli erhält er die Kündigung, welche sein Chef mitsamt den Gründen den Mitarbeitern der Amtsstelle bekanntgibt.

N kommt tief verletzt und aufgebracht zum Ombudsmann. Dieser ist bereit, die Kündigung und ihre Folgen auf Recht und Billigkeit zu überprüfen; da N keinen Anspruch auf Einsicht in die Akten der von ihm veranlassenen Administrativuntersuchung hat, tritt der Ombudsmann auf das entsprechende Begehren von N nicht ein.

### **Abklärungen**

Am 3. September 1993 wird N aufgrund des vertrauensärztlichen Gutachtens invalidisiert. Der Ombudsmann ersucht deshalb den Finanzdirektor, die Kündigung vom 29. Juli aufzuheben und durch eine Entlassung infolge Invalidität zu ersetzen. In seiner Antwort weist der Finanzdirektor den Vorwurf von N, die Kündigung sei unfair, zurück; sie sei voll begründet: So fehle das Arzteugnis für die Zeit vom 19. bis 30. April noch immer; auch hätte N dem Arbeitgeber das Spital oder zumindest einen Vertreter bekanntgeben müssen, da wichtige Mitteilungen jederzeit zustellbar sein müssten. Auch habe N die Schreibmaschine trotz wiederholter Aufforderung nicht rechtzeitig herausgegeben. Er habe vielmehr seinen Willen durchgesetzt und seine Treuepflicht gegen den Staat verletzt. Die Kündigung sei keineswegs die Quittung für seine dienstrechtliche Anzeige. Dass diese jedoch die Basis für die weitere Zusammenarbeit zerstört habe, sei evident. Die Auflösung des Dienstverhältnisses wegen Invalidität mache eine Kündigung gestützt auf § 8 Abs. 1 der Angestelltenverordnung nicht überflüssig. Laut Bericht des Vertrauensarztes könne N nämlich wieder voll

arbeitsfähig werden. Für diesen Fall müsse klargestellt sein, dass das Dienstverhältnis auch aus anderen Gründen aufgelöst werden musste.

Der Ombudsmann wartet zunächst den Abschluss der dienstrechtlichen Untersuchung ab und schreibt am 25. Februar 1995 dem Finanzdirektor: Er könne verstehen, dass der Vorgesetzte von N die Sache als Belastung empfunden habe. Seine Position als Vorgesetzter habe er jedoch nicht dazu benutzen dürfen, N durch detaillierte Angaben der Kündigungsgründe blosszustellen. Das bereits vor Ausbruch der Krankheit verlangte Zwischenzeugnis habe N erst am 22. Juni 1993 erhalten; auf das Schlusszeugnis warte er noch immer. Die zusätzlich zur Entlassung aus Invalidität ausgesprochene Kündigung aus disziplinarischen Gründen habe weder in materieller noch in formeller Hinsicht Bestand. Ein Disziplinarverfahren sei nie ordnungsgemäss eröffnet und die Entlassung N auch nicht vorher angedroht worden. N habe deshalb keine Gelegenheit gehabt, sich dazu zu äussern. Ein Treuebruch, welcher eine derart einschneidende Massnahme rechtfertige, liege auch nicht vor: N habe seine Krankheit und Hospitalisierung frühzeitig gemeldet, seinen behandelnden Arzt bereits am 23. April 1993 schriftlich um ein Zeugnis gebeten und ein solches inzwischen für die restliche Zeit nachgeliefert. Auch habe N Namen und Adresse des Spitals nicht bekanntgeben müssen; die Preisgabe dieser schon durch das Arztgeheimnis geschützten Information könne der Arbeitgeber auch unter dem Hinweis auf das besondere Gewaltverhältnis nicht erzwingen. Angesichts des Ruhe- und Schutzbedürfnisses eines hospitalisierten Menschen, müsse man sich vielmehr fragen, ob die im Schreiben der Finanzdirektion vom 18. Juni enthaltenen Mitteilungen wirklich derart wichtig waren, dass sie N auch noch auf seinem Krankenlager telefonisch eröffnet werden mussten. N habe damals deren Inhalt und Tragweite gar nicht richtig einschätzen und entsprechend handeln können. Er sei unter Medikamenteneinfluss gestanden und habe stets behauptet, sich an das Gespräch nicht mehr zu erinnern. Die Behändigung der Schreibmaschine, zu welchem Zweck auch immer, und ihre verspätete Rückgabe, seien auch nach Ansicht des Ombudsmannes nicht korrekt gewesen. Da das Gerät jedoch zum Arbeitsplatz von N gehörte, der infolge seiner Erkrankung längere Zeit nicht besetzt gewesen sei, dürfte dem Staat dadurch kein Nachteil entstanden sein. Als Kündigungsgrund reiche dies jedenfalls nicht aus, zumal das beanstandete Verhalten in die Zeit der Krankheit falle und mithin einen anderen Bewertungsmaßstab erfordere.

Der Ombudsmann sieht sich deshalb veranlasst, gestützt auf § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes der Finanzdirektion die schriftliche Empfehlung zu erteilen: Die Kündigung aus disziplinarischen Gründen zurückzunehmen, dies in geeigneter Form innerhalb des Amtes bekanntzugeben und N ein faires Schlusszeugnis auszustellen.

## **Erledigung**

Der Finanzdirektor schreibt dem Chef von N: Er habe sich aufgrund der detaillierten und überzeugenden Vorbringen des Ombudsmanns entschieden, die Entlassung aus disziplinarischen Gründen aufzuheben und N einzig wegen Invalidität und dies unter ausdrücklicher Verdankung der geleisteten Dienste aus dem Staatsdienst zu entlassen. Er solle dies den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mitteilen und die in seinem Rundschreiben verbreiteten Kündigungsgründe ausdrücklich zurücknehmen sowie N ein faires Arbeitszeugnis aushändigen.

## **Nr. 22** *Schule für Physiotherapie / Akteneinsicht in Prüfungsunterlagen*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Q will Physiotherapeutin werden. Die Schule für Physiotherapie des Universitätsspitals Zürich teilt Q jedoch mit, sie habe die Vorprüfung nicht bestanden. Q ist überrascht. Ihr kommen Zweifel, ob nicht allenfalls eine Verwechslung oder sonst ein Fehler vorliegen könnte. Q erkundigt sich beim Schulsekretariat nach der erforderlichen und der von ihr erreichten Punktezahl; auch möchte sie ihre Prüfungsunterlagen einsehen. Beides wird ihr mit dem Argument verweigert, sie könne die Prüfung nach einem Jahr ja wiederholen. Dann habe sie ohnehin einen Startvorteil, weil sie den Test schon kenne. Könnte sie jetzt die korrigierte Prüfung einsehen, würde sie auch ihre falschen Antworten erfahren und der Test würde für sie zur Farce. Q ist von dieser Auskunft nicht befriedigt und ersucht den Ombudsmann, sich der Sache anzunehmen.

### **Abklärung und Erledigung**

Für den Ombudsmann ist nicht verständlich, weshalb die Schule Q nicht über die erforderliche und erreichte Punktezahl orientiert und ihr keine Einsicht in die Prüfungsunterlagen gewährt. Er ersucht deshalb die Gesundheitsdirektion um Stellungnahme zum Vorwurf mangelnder Transparenz und Überprüfbarkeit sowie zur Frage, wie der Anspruch auf rechtliches Gehör künftig besser gewahrt werden könnte.

Der Präsident der Schulkommission schickt dem Ombudsmann einen positiven Bericht: Danach können künftig abgewiesene Bewerber und Bewerberinnen die maximal mögliche und die von ihnen tatsächlich erreichte Punktezahl erfragen und erfahren, welche Prüfungsteile sie nicht bestanden haben, damit sie Schwachstellen erkennen und beheben können. Die Zulassung zur Hauptprüfung hänge jedoch nicht allein vom Erreichen einer bestimmten Punktezahl bei

der Vorprüfung ab, die Anzahl verfügbarer Ausbildungsplätze sei hierfür vielmehr mitentscheidend. Der Ombudsmann ist von dieser Antwort befriedigt und teilt sie Q mit.

## **Nr. 23** *Kündigung / Verbesserung des Zeugnisses, allfällige Erstreckung der Kündigungsfrist*

### **Gegenstand der Beschwerde**

K arbeitet seit 1991 beim Kanton als stellvertretender Leiter einer technischen Abteilung. Im Oktober 1995 wurde sein Arbeitsverhältnis auf den 31. Januar 1996 gekündigt. K erkundigt sich beim Ombudsmann, ob etwas gegen diese Kündigung unternommen werden könne. Seiner Meinung nach mache er seine Arbeit recht. Die Arbeitgebervertreter sagten jedoch nun, sie hätten ihn eingestellt, damit er einmal die Nachfolge seines jetzigen Vorgesetzten antreten könne, der nächstens in Pension gehe. Nun treffe es zwar zu, dass er sich dieser Aufgabe nicht gewachsen fühlen würde, doch sei bei seiner Anstellung von diesem Erfordernis nicht die Rede gewesen. Deshalb empfinde er die Kündigung als unfair. Auch mache er sich Sorgen, weil er trotz verschiedener Bewerbungen bisher keine andere Stelle gefunden habe.

### **Abklärung**

Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass K schon bei der Mitarbeiterbeurteilung 1994 darauf hingewiesen worden war, eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses setze bessere Leistungen voraus. Im Kündigungsschreiben wird ausgeführt, es seien nur geringfügige, ungenügende Korrekturen erfolgt, und K entspreche den Anforderungen an einen stellvertretenden Leiter der technischen Abteilung nicht. Die Qualifikation vom Frühjahr 1995 habe diese Feststellung nochmals bestätigt. In der Folge habe man ihm eine Frist von 6 Monaten für die Stellensuche gegeben. Diese sei nun abgelaufen, weshalb das Arbeitsverhältnis gekündigt werden müsse. K erklärt, es treffe zu, dass der Arbeitgeber schon im Frühjahr 1995 erklärt habe, er müsse sich eine neue Stelle suchen. Bisher sei es ihm aber nicht gelungen, eine solche zu finden. Im übrigen sei er der Meinung, seinen eigenen Aufgaben sei er nachgekommen, auch wenn er sich die Aufgaben des Chefs nicht zutraue. Allerdings sei ihm schon klar geworden, dass seine jetzige Stelle nicht optimal für ihn sei, weshalb er sich nun auch nicht mehr um Kaderstellen beworben habe.

Der Ombudsmann muss K erklären, dass unter diesen Umständen gegen die Kündigung kaum etwas zu unternehmen ist. Auch wenn es K am Anfang nicht klar gewesen sein sollte, dass er allenfalls später die Stelle seines Chefs über-

nehmen solle, so musste er dies doch mit der Zeit realisieren. Als Stellvertreter seines Chefs konnte man auch von ihm erwarten, dass er sich nach einiger Zeit dessen Aufgaben gewachsen fühle, was aber nach den eigenen Aussagen von K nicht der Fall ist. Dass der Arbeitgeber unter diesen Umständen jemand anders sucht, der für die Nachfolge geeignet ist, ist sachlich begründet und kann nicht beanstandet werden.

Bei der Besprechung fragt der Ombudsmann auch, ob K ein Zwischenzeugnis erhalten habe. Dies ist der Fall. Das Zeugnis entspricht der Qualifikation. Neben den positiven Seiten von K sind auch seine Schwachpunkte erkennbar. Nach Meinung des Ombudsmanns könnte das Zeugnis aber etwas positiver formuliert werden, hebt es doch allzu deutlich die etwas unselbständige Art von K hervor. Der Ombudsmann erklärt sich bereit, mit dem Leiter des kantonalen Betriebes, in dem K tätig ist, zu sprechen. Er wird dabei auch die Frage aufwerfen, ob K allenfalls noch für eine kurze Zeit befristet weiterbeschäftigt werden könnte, falls er bis zum Ende der Kündigungsfrist keine Stelle findet.

## **Erledigung**

Der Ombudsmann nimmt mit dem Leiter des Betriebes wegen der Kündigung von K Kontakt auf. Wie angesichts der Qualifikationen erwartet werden musste, ist der Leiter nicht bereit, auf die Kündigung zurückzukommen. Man sei mit K in verschiedener Beziehung nicht zufrieden. Angesprochen auf das Zeugnis erklärt der Leiter, dieses müsse wahrheitsgemäss sein. Er sehe jedoch ein, dass noch einiges in der Formulierung verbessert werden könne, wozu er bereit sei.

Für die Stelle von K seien über 100 Bewerbungen eingegangen. Sie wollten sich jedoch mit der Auswahl Zeit lassen, da sie, wie K richtig gesagt habe, einen möglichen Nachfolger für den jetzigen Leiter des technischen Dienstes suchten. Es sei deshalb durchaus denkbar, dass man K noch etwas weiter beschäftigen könne. Er müsse aber von K erwarten, dass dieser sich intensiver bewerbe, als er es seiner Meinung nach bisher getan habe.

Der Ombudsmann teilt K mit, dass das Zeugnis verbessert werde, und dass K allenfalls einen Antrag auf befristete Weiterbeschäftigung stellen könnte, wenn er trotz intensiver Bemühungen auf das Ende der Kündigungsfrist keine neue Stelle gefunden habe. Damit ist das Mögliche für den Ombudsmann in dieser Situation erreicht.



## **Nr. 24** *Beamtenversicherungskasse / Teuerungszulage auf Renten*

### **Gegenstand der Beschwerde**

Am 7. Dezember 1994 beschloss der Regierungsrat, den Bezüglern staatlicher Renten ab 1. Januar 1995 eine Teuerungszulage von 1 % auszurichten. Die Summe aus Rente und Teuerungszulagen dürfe jedoch – so die Bedingung – die Rente einer Neurentnerin oder eines Neurentners nicht übersteigen. Da die Beamtenversicherungskasse (BVK) in den Augen des Regierungsrates ihre finanzielle Lage 1993 ausserordentlich verbessern konnte, verpflichtete er sie, die gesamte staatliche Teuerungszulage von Fr. 81,8 Mio. aus ihren Mitteln zu finanzieren, was den Finanzhaushalt des Kantons erheblich entlastete.

P erhielt von der BVK den Bescheid, ihre Rente werde ab 1995 um Fr. 0.05 erhöht. In der Annahme, es handle sich um einen Fehler, bat sie die BVK um eine Erklärung. Diese bestätigte P jedoch die Richtigkeit der Berechnung: Die 5 Rappen seien keine Teuerungszulage, sondern eine Rundungsdifferenz, welche aber ab April 1995 nicht mehr ausgerichtet werde. 1993 sei der Koordinationsabzug von Fr. 20 829.– auf Fr. 22 560.– erhöht worden. Dies habe zwar nicht zu einer Reduktion ihrer Rente 1994 geführt – diese wahre vielmehr den Besitzstand 1992. Doch sei die 1995 gewährte Teuerungszulage für sie nicht rentenwirksam geworden. Solange bei vergleichbaren Neurentnern die neueste versicherte Besoldung, und damit die dort ausbezahlten Renten, unter ihrer Limite von 1992 liegen, werde sie auch künftig von der neu gewährten Teuerung nicht profitieren.

P kann dies nicht glauben und ersucht den Ombudsmann um eine Überprüfung. Sie findet, die Erhöhung des Koordinationsabzuges sei ohnehin ungerecht: Obwohl dieser Abzug verhindern wolle, dass vor allem die Besserverdiener nach ihrer Pensionierung mitsamt der AHV mehr Einkommen erhalten als während der aktiven Berufszeit, belaste er effektiv die Bezüglern tieferer Einkommen prozentual mehr als jene von höheren Einkommen.

### **Abklärung und Erledigung**

Der Ombudsmann schreibt P: Er habe ihre Rente aufgrund der einschlägigen Bestimmungen überprüft, sei aber zu keinem anderen Ergebnis gelangt als die BVK: Teuerungszulagen auf Renten der 2. Säule seien weder gesetzlich noch in den Statuten der BVK vorgeschrieben. Es handle sich vielmehr um freiwillige Leistungen, über welche der Regierungsrat in eigener Kompetenz entscheide. Der Ombudsmann könne die vielen Rentner verstehen, welche sich gewundert hätten, weshalb die gewährte Teuerungszulage nicht zu einer Erhöhung ihrer Rente geführt habe. Dies sei jedoch systembedingt bzw. auf den Umstand zurückzuführen gewesen, dass der Koordinationsabzug 1993 stark erhöht,

1994 keine Teuerung ausgerichtet worden sei und die Teuerungszulage 1995 nur einen Prozent betragen habe. Der Ombudsmann könne das Vorgehen der BVK nicht beanstanden, da dieses sich an die Vorgaben des Regierungsrates gehalten und insbesondere den Besitzstand gewahrt habe. Unzutreffend sei ferner die Vermutung von P, der Koordinationsabzug wolle vor allem eine Übersicherung der höheren Einkommen verhindern. Dies treffe nicht zu. Die prozentuale Differenz sei bei höheren Löhnen grösser als bei tieferen; der Koordinationsabzug wirke sich also nicht zugunsten der oberen Lohnklassen aus.