



Ombudsmann des Kantons Zürich

Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1996

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
Vorankündigung



Ombudsmann des Kantons Zürich

Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

1996

Der Ombudsmann an den Kantonsrat

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

Zürich, 3. Juni 1997

DER OMBUDSMANN
Markus Kägi-Steiner

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	6
	d) Herkunft der Beschwerden	7
3	Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern	8
4	Zum Abschied von Dr. Ing. agr. Adolf Wirth, 1. Ombudsmann des Kantons Zürich	9
5	18 Jahre Ombudsmann-Erfahrungen und Ausblick von Dr. Ing. agr. Adolf Wirth	11

II. Spezieller Teil

1	Vorbemerkungen	17
2	Fallbeispiele	18

I. Allgemeiner Teil

1. Personelles

Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 1996

Ombudsmann:	Wirth Adolf, Dr. Ing. agr. ETH, Richterswil
(bis 30. September 1996)	
ab 1. November 1996	Kägi-Steiner Markus, Inh. Zürcher Notarpatent
Stellvertreterin:	
(nebenamtlich)	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 September 1996 gab der bisherige Ombudsmann Dr. Adolf Wirth dem Kantonsrat seinen Rücktritt bekannt.

Am 8. Juli 1996 wählte der Kantonsrat als seinen Nachfolger Markus Kägi-Steiner, der am 1. November 1996 sein Amt antrat.

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
1996	504	536	74

Im Jahre 1996 sind mit 504 Beschwerden und Anliegen wieder zahlreiche Geschäfte eingegangen. Neben den 504 Beschwerden und Anliegen, die als Geschäfte registriert wurden, gab es auch im Jahre 1996 viele weitere Anfragen, die ebenfalls zu beantworten waren.

Im Berichtsjahr konnten 536 Geschäfte abgeschlossen werden. Dies war vor allem möglich dank dem grossen Einsatz aller Beteiligten. Es ist dem Ombudsmann ein Anliegen, seinen Mitarbeiterinnen und seinem Mitarbeiter für die tatkräftige Unterstützung herzlich zu danken. Eingeschlossen in diesen Dank sei

auch die nebenamtliche Stellvertreterin des Ombudsmanns, Frau Regine Aepli Wartmann.

Die Zahl der pendenten Geschäfte konnte leicht gesenkt werden. Ende 1996 waren 74 Geschäfte pendent gegenüber 98 Ende 1995. Für eine rationelle und speditive Tätigkeit darf die Zahl der pendenten Fälle nicht hoch sein.

b) Vorgehen bei der Erledigung der Geschäfte

Tabelle 2

Vorgehen bei der Erledigung der Geschäfte

Jahr	Abgeschlossene Geschäfte	Von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen bzw. Akteneinsicht	Angehörte Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung	Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern	Empfangene Beschwerdeführer
1990	493	223	213	56	314
1991	579	269	270	60	348
1992	581	167	271	51	360
1993	574	232	282	52	347
1994	573	225	274	49	335
1995	561	216	269	44	324
1996	536	210	230	32	311

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass im Berichtsjahr für die 536 abgeschlossenen Geschäfte in 210 Fällen von der Verwaltung eine schriftliche Vernehmlassung eingeholt bzw. die Akten zur Einsicht verlangt wurden. Im weiteren wurden 230 Behördemitglieder und Mitarbeiter/innen der Verwaltung befragt. Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern und Beschwerdeführerinnen wurden in 32 Fällen durchgeführt. In der Kanzlei wurden 311 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 1996 erledigten Geschäften wurden 255 abgeschlossen, indem der Ombudsmann den Beschwerdeführer/innen Rat für ihr weiteres Verhalten erteilte. In 278 Fällen waren Kontaktnahmen verschiedenster Art mit Behörden und Verwaltungsstellen notwendig. Eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93 VRG drängte sich in drei 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%)
1996	536	255 (47,6%)	278 (51,8%)	3 (0,6%)

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 47,6 % (Vorjahr 44,7 %) der Fälle konnte bzw. musste sich der Ombudsmann auf die direkte Beratung beschränken. In 51,8 % (Vorjahr 54,4 %) 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 § 93c 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 1996 stammten 79,5 % der Beschwerden und Anliegen von ausserhalb der Verwaltung, wobei Privatpersonen weiterhin stark dominieren (76,2 %).

Tabelle 4

Herkunft der Beschwerden

Jahr	Angelegte Geschäfte	Die Beschwerden kommen von:					intern		
		extern		Juristische Personen		Gemeinden	Personal		
		Privat- personen		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
1996	504	388	77,0	17	3,4	3	0,6	96	19,0

Vertreter von juristischen Personen sind in 17 Fällen (3,4 %) an den Ombudsmann gelangt. Von Gemeinden, die stets die Ausnahme darstellen, sind im Berichtsjahr drei 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 19,0 % zwar wieder verhältnismässig hoch. Tendenziell werden die Fälle aus dem Personalbereich zunehmen.

3. Öffentlichkeitsarbeit und Kontakte mit anderen Ombudsmännern

Der jährliche Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat ist auch das Hauptinstrument der Öffentlichkeitsarbeit des kantonalen Ombudsmanns. Der Tätigkeitsbericht 1995 wurde am 16. August 1996 im Rathaus an einer Medienkonferenz vorgestellt. 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, resp. seinem Nachfolger Karl Stengel, und ab 1. März 1996 zum Ombudsmann der Stadt Bern, Mario Flückiger. 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 und beim Internationalen Ombudsmann-Institut (Universität Alberta, Kanada). Nützlich sind auch die Kontakte zur Menschenrechtskommission des Europarates.

4. Zum Abschied von Dr. Ing. agr. Adolf Wirth, 1. Ombudsmann des Kantons Zürich

Am 30. September 1996 war der letzte Arbeitstag von Dr. Adolf Wirth in seiner Kanzlei an der Alfred-Escher-Strasse 11 in Zürich. Frau. Regine Aepli Wartmann amtierte im Monat Oktober als Stellvertreterin, bis ich die Nachfolge von Dr. Adolf Wirth am 1. November antreten durfte.

Dr. Adolf Wirth wurde am 3. Juli 1933 geboren. Nach seiner Grund- und Mittelschulbildung absolvierte er in den Jahren 1953 bis 1957 ein Studium an der Abteilung Landwirtschaft an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH), das er als Ingenieur Agronom und Dr. sc. tech. auf dem Gebiet obstbauliche Arbeitsoekonomie (1961) abschloss.



Während der Jahre 1957 bis 1978 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau, Wädenswil, ab 1961 Chef der Abteilung Obstbau.

Zusammen mit seiner Ehefrau Claire und den bereits «flügge» gewordenen Kindern lebt er in Richterswil.

Seine politische Laufbahn begann er als Gemeinderat (1961–1978) in Richterswil. Er stand dem wichtigen Ressort der Finanzen vor. 1971 wurde er in den Kantonsrat des Eidgenössischen Standes Zürich gewählt. Er gehörte der CVP-Kantonsratsfraktion an, der er 1975 bis 1978 vorstand.

Am 1. September 1978 trat er als 1. Ombudsmann des Kantons Zürich sein Amt an.

Dr. Adolf Wirth hat in seiner 18jährigen Tätigkeit den Grundstein für das äusserst anspruchsvolle Amt eines parlamentarischen Ombudsmanns gelegt und es kontinuierlich ausgebaut. Die Amtsführung des 1. Ombudsmanns war geprägt durch seine Persönlichkeit, seine fachliche Kompetenz, seinen Sinn für faire Lösungen und seine Überzeugungskraft, gepaart mit einer verbindlichen Beharrlichkeit. Schon die Gestalt von Dr. Wirth «wirkt» auf sein Gegenüber. Die ratsuchende Person, die den Ombudsmann aufsucht, fühlt sich geschützt durch diesen «Fels in der Brandung» – und die «andere Seite» muss zu Beginn bereits zur Kenntnis nehmen, dass hier wohl nur Fakten zählen werden. Wer Dr. Adolf Wirth kennt, weiss, dass er ein sehr feinführender und differenziert denkender Mensch ist. Sein Sinn und Bestreben nach fairen Lösungen zu suchen, zu prüfen, ob nach Recht und Billigkeit verfahren wurde, begleiteten ihn in all den Jahren, die er sein Amt ausübte. Die Kompetenz dies zu tun, verschaffte ihm vor allem sein beruflicher, politischer und persönlicher Werdegang sowie seine Unabhängigkeit. Dazu gehört aber auch die hohe fachliche Kompetenz, die er sich als Nichtjurist angeeignet hat.

Einige persönliche Worte:

Lieber Adolf,

Du hast als 1. parlamentarischer Ombudsmann des Kantons Zürich Pionierarbeit geleistet. Dein Wirken für unseren Kanton Zürich hat weit über unsere Landesgrenzen hinweg Ausstrahlung. Der Name Dr. Adolf Wirth ist ein Garant für die grosse Wertschätzung und Akzeptanz, die man dieser Institution von den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch von der Verwaltung unseres Kantons entgegenbringt.

Sowohl Deine Mitarbeiterinnen, Dein Mitarbeiter und Deine Stellvertreterin als auch ich wünschen Dir und Deiner Gemahlin viel Gefreutes, aber auch weniger Hektik in diesem neuen Lebensabschnitt – vor allem aber gute Gesundheit, die es Dir erlaubt, für lange Zeit Deine Familie und Deine Hobbys zu geniessen.

Markus Kägi-Steiner

18 Jahre Ombudsmann-Erfahrungen und Ausblick

von

Dr. Adolf Wirth

(Pressekonferenz vom 16. 8. 1996)

Einführung

Am 5. Juni 1978 wurde ich vom Kantonsrat zum ersten Ombudsmann des Kantons Zürich gewählt. Am 1. September 1978 habe ich das Amt angetreten. Ende September 1996 trete ich nach 18jähriger Tätigkeit zurück. Ich darf auf eine sehr interessante, aber auch anspruchsvolle Tätigkeit zurückblicken.

18 Jahre parlamentarischer Ombudsmann ist eine lange Zeit. Dies bedeutet, 18 Jahre engster Kontakt mit der Bevölkerung des Kantons Zürich, seinen Behörden und seiner Verwaltung.

Einordnung des Ombudsmanns innerhalb des Staates

Die gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Ombudsmann-Institution finden sich in §§ 87 bis 94 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich. Wahl- und einzige Aufsichtsinstanz für den Ombudsmann ist der Kantonsrat. Damit hat auch der Regierungsrat keine Weisungsfunktionen gegenüber dem Ombudsmann. Der Ombudsmann ist deshalb eine von der Regierung völlig unabhängige Instanz und damit ein parlamentarischer Ombudsmann im engsten Sinne.

Gemäss der massgebenden Verordnung wird der Kanton Zürich gegenüber dem Ombudsmann durch das Büro des Kantonsrates vertreten. Direkte Ansprechinstanz für den Ombudsmann ist damit die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates bzw. das Büro des Kantonsrates. Der Ombudsmann kann dem Kantonsrat eigene Anträge unterbreiten. Das Büro des Kantonsrates prüft zuhanden des Kantonsrates den Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns, allfällige Anträge von ihm an den Kantonsrat und behandelt Beschwerden von Bürgern gegen den Ombudsmann.

Die völlige Unabhängigkeit von Regierung und Gerichten gibt dem Ombudsmann des Kantons Zürich innerhalb der staatlichen Kontrolle ein nicht unwesentliches Gewicht.

Bevölkerung und Institution Ombudsmann

Bereits in der Volksabstimmung vom 25. September 1977 zur Einführung der Institution Ombudsmann hat die Bevölkerung unseres Kantons ihre Hoffnung und ihr Wohlwollen in diese neue Institution manifestiert. Auch die sehr zahlrei-

chen Kontakte mit Beschwerdeführern und Hilfesuchenden in den letzten 18 Jahren ergibt, dass man dem Ombudsmann ein grosses Mass an Vertrauen entgegenbringt. Zahl und Inhalt der Beschwerden zeigen, dass die Schaffung dieser Institution im Kanton Zürich einem echten Bedürfnis entsprach und auch heute noch entspricht. Dabei spielt auch der Umstand, dass die Tätigkeit des Ombudsmanns kaum formelle Schranken kennt – die Anliegen können mündlich oder schriftlich vorgebracht werden –, eine wesentliche Rolle. Zahlreichen Gesprächen durfte ich als Ombudsmann entnehmen, dass Bürgerinnen und Bürger diese verwaltungsunabhängige Institution als neutrale Stelle empfinden und anrufen. In den meisten Fällen besteht auch ein hohes Mass an Bereitschaft, den Rat des Ombudsmanns zu hören, selbst dann, wenn sich der Ombudsmann aufgrund seiner Überprüfung dem Standpunkt der Verwaltung anschliesst und von weiteren Schritten abrät. Dies setzt aber die nötige Zeit und Geduld für das Zuhören und im Anschluss eine eingehende Bearbeitung der vorgebrachten Anliegen voraus, die weit über die Aufgabe einer «blossenen Klagemauer» hinausgehen.

Eine grosse Zahl derjenigen, die sich an den Ombudsmann wenden, tun dies weniger als eigentliche Beschwerdeführer, denn als Hilfesuchende. Die Hoffnungen, die in die Möglichkeiten des Ombudsmanns gesetzt werden, sind beeindruckend, gelegentlich sogar belastend.

Die Besucher stammen aus allen Bevölkerungsschichten. Die Befürchtungen, die vor der Schaffung der Institution Ombudsmann geäussert wurden, dass diese Stelle von schwierigen Mitbürgern oder gar von eigentlichen Querulanten überschwemmt werde, haben sich nicht bewahrheitet. Die stark überwiegende Mehrheit derjenigen, die sich an den Ombudsmann wenden, darf keinesfalls als «schwierig» eingestuft werden. Es sind Mitbürgerinnen und Mitbürger, die sich von einer Behörde oder einer Verwaltungsstelle unrichtig behandelt fühlen bzw. sich erkundigen wollen, ob es für ihr Anliegen nicht auch andere, ihren persönlichen Verhältnissen besser angepasste Lösungsmöglichkeiten gebe. Da der Ombudsmann nach Gesetz gleichwertig auf Recht und Billigkeit prüft, vermag er in manchen Fällen einen Beitrag für eine faire Lösung zu leisten.

Tendenziell ist rückblickend festzustellen, dass die Bevölkerung gegenüber dem Staat und damit auch gegenüber dem Ombudsmann kritischer geworden ist. Dies macht die Ombudsmann-Tätigkeit gelegentlich aufwendiger, oft auch anspruchsvoller und in einzelnen Fällen belastender.

Verhältnis zu Behörden und Verwaltung

Die Behörden und die Verwaltung nahmen die Schaffung der gesetzlich verankerten Überprüfungsbefugnis des Ombudsmanns gut auf. Im grossen und ganzen darf auch heute der Ombudsmann eine recht positive Haltung der

Behörden und Verwaltungsinstanzen gegenüber dieser Institution feststellen.

Der direkte Verkehr mit Behörden und Verwaltung gibt aus der Sicht des Ombudsmanns kaum zu wesentlichen Beanstandungen Anlass. Die gewünschten Akten werden stets ausgehändigt, Auskünfte erteilt und verlangte Stellungnahmen geliefert, meist mit eingehender Begründung. Es darf festgestellt werden, dass auch hier die Gesprächsbereitschaft vorhanden und der Wille, die Meinung des Ombudsmanns zu hören, meist gegeben ist. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass der Ombudsmann, der nicht direkt Anordnungen treffen kann, seine Auffassung in manchen Fällen sehr dezidiert und hartnäckig vertreten muss.

Unsicherheiten gibt es bei der Verwaltung gelegentlich bezüglich der Zuständigkeit des Ombudsmanns. Nach Gesetz kann sich seine Überprüfung nicht nur auf eine abgeschlossene, sondern auch auf eine laufende Angelegenheit beziehen. Sein Akteneinsichtsrecht ist umfassend, d. h. Behörden und Verwaltung können sich gegenüber dem Ombudsmann nicht auf das Amtsgeheimnis berufen. Im Gegensatz zum Parlament ist der Ombudsmann seinerseits an das Amtsgeheimnis gebunden.

Bei Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit darf der Ombudsmann nur in Fragen der Justizverwaltung, nicht aber in solchen der Rechtsprechung, tätig werden. Die durch ein ausführliches Rechtsgutachten bestätigte Auffassung des Ombudsmanns, dass wesentliche Verzögerungen in der Dauer der Verfahren in den Bereich der Justizverwaltung gehören und damit Bestandteil seiner Überprüfungsbefugnis sind, wird von den Gerichten in der Regel anerkannt.

Bürgernahe Verwaltung

Das zentrale Anliegen des parlamentarischen Ombudsmanns ist es, die Verwaltung näher zu den Bürgerinnen und Bürgern zu bringen. Dieser zentrale Gesichtspunkt ist in einer Zeit mit zunehmender Staatsverdrossenheit von besonderer Bedeutung.

Als Hauptgrundsatz sei hier festgehalten, dass der Staat vor allem ein Dienstleistungsbetrieb ist. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates sollen die Betroffenen als mündige Bürger behandeln und nicht als blosse Befehlsempfänger. Gerade auch hier gilt es, dass man die Leute so behandeln soll, wie man selbst behandelt werden möchte.

Aufgrund meiner 18jährigen Erfahrung als Ombudsmann bin ich der Meinung, dass sich die Verwaltung in mancher Beziehung in Richtung vermehrter Bürgernähe entwickelt hat. Man kann durchaus sagen, dass innerhalb der Verwaltung die Zahl der «kleinen Landvögte» abgenommen hat. Es wäre vermessen, dies als Verdienst des Ombudsmanns zu würdigen, aber einen wesentlichen Beitrag dazu hat er sicher geleistet.

Leider gibt es auch Bereiche, in denen das staatliche Handeln für den Bürger unverständlicher wird. Die dringend notwendige Rationalisierung der staatlichen Tätigkeit und der damit verbundene vermehrte Computereinsatz bergen mancherorts die Gefahr in sich, dass der Bürger die staatlichen Verlautbarungen noch weniger versteht.

Nach Meinung des Ombudsmanns sind für eine bürgernahe Verwaltung die folgenden 10 Punkte von besonderer Bedeutung:

1. Jeden Menschen ernst nehmen und korrekt behandeln
2. Die Anliegen offen und vorurteilslos anhören
3. Speditiv nach einer sachgemässen und fairen Lösung suchen
4. Die Betroffenen über den Ablauf und den voraussichtlichen zeitlichen Abschluss eines Verfahrens orientieren
5. Grosszügige Ansetzung von Fristen und Terminen
6. Bürgernahe Regelungen, einfache Sprache, kein Amtsdeutsch
7. Fehler zugeben, beheben und künftig vermeiden
8. Kritik und schwierige Situationen gelassen ertragen
9. Kritische Leute nicht als Querulanten betrachten
10. Hartes Durchgreifen gegen jede Art von Korruption.

Das optimale Verhältnis zwischen Bürger und Staat hängt aber nicht nur von den Behörden und den Staatsangestellten ab. Es braucht auch ein entsprechendes Verhalten der Bürgerinnen und Bürger.

Geschäftsentwicklung und finanzielle Aspekte

Die Anzahl der beim Ombudsmann vorgebrachten Beschwerden und Anliegen lag in den ersten Jahren zwischen 450 und 500. In den letzten Jahren ist diese Zahl auf 550 bis 600 gestiegen. Neben den Beschwerden und Anliegen, die als Geschäfte registriert werden, gibt es aber auch immer zahlreiche weitere Anfragen, die ebenfalls zu beantworten sind.

Die vorgebrachten Beschwerden sind im Laufe der Jahre komplexer und in der Bearbeitung aufwendiger geworden. Die derzeitige Personaldotierung – neben dem vollamtlichen Ombudsmann und der nebenamtlichen Stellvertreterin des Ombudsmanns werden zurzeit 1,5 juristische Sekretärstellen und 1,6 Kanzleisekretärstellen beansprucht – ist nach Meinung des Ombudsmanns ein absolutes Minimum.

Der Ombudsmann wird primär auf Beschwerde eines an der Überprüfung rechtlich oder tatsächlich Interessierten hin tätig. Im weiteren kann er auch von sich

aus tätig werden. In der Vergangenheit war das selbständig Tätigwerden die eigentliche Ausnahme. Ich bin der Meinung, dass die Ombudsmann-Institution primär für die Bürgerinnen und Bürger da sein soll, die den Ombudsmann direkt benötigen. Das Tätigwerden von sich aus beschränkte sich bis anhin in der Regel darauf, dass im Umfeld von eingegangenen Beschwerden zusätzliche Abklärungen vorgenommen wurden. Falls man jedoch aus Gründen der eigentlichen staatlichen Kontrolle vom Ombudsmann in wesentlich grösserem Umfang selbständiges Tätigwerden verlangen würde, so müsste wohl auch der vom Kantonsrat festgelegte Stellenplan überprüft werden.

Die Gesamtkosten der Ombudsmann-Institution des Kantons Zürich betragen knapp Fr. 700 000.– pro Jahr. Die Aufwendungen belaufen sich auf zirka Fr. –.60 je Einwohner. Sie sind damit im Vergleich zu anderen Institutionen bescheiden.

Der Kostenanteil der Institution Ombudsmann an den Gesamtausgaben des Kantons beträgt 0,0075 %. Damit finden die jährlichen Aufwendungen für die Institution Ombudsmann 133 x Platz in einem Prozent der jährlichen Ausgaben des Kantons.

In einer Zeit der grossen finanziellen Probleme des Staates sind alle und damit auch die kleinen Ausgabenbereiche zu überprüfen. Aufgrund einer eingehenden Analyse bin ich zur Überzeugung gelangt, dass die Institution Ombudsmann des Kantons Zürich mit minimalen finanziellen Mitteln arbeitet. In diesem Sinne ist mindestens im finanziellen Bereich der Einstieg des neuen Ombudsmanns nicht ganz einfach.

Ausblick

Am 1. Oktober 1996 wird mein Nachfolger Markus Kägi das Amt des kantonal-zürcherischen Ombudsmanns übernehmen. Das Amt des parlamentarischen Ombudsmanns ist nicht nur monokratisch aufgebaut, am besten führt man es auch persönlichkeitsbezogen, indem man sich voll ins Amt einbringt. Damit wird zum Vorteil der Institution auch vermieden, dass der neue Ombudsmann eine Kopie des Vorgängers oder einer anderen Ombudsperson wird. Aus dieser Überzeugung will mein kurzer Ausblick keine Ratschläge enthalten und schon gar nicht eine Art Testament sein.

Wenn nicht alles täuscht, wird zurzeit im Kanton Zürich ein neues Blatt in der kantonalen Geschichte aufgeschlagen. Über verschiedene Massnahmenprogramme will der Regierungsrat einen schlankeren, effizienter arbeitenden Staat erreichen. Diese Programme werden neuerdings zudem überlagert durch massive Finanzprobleme.

Privatisierungsbestrebungen und der mögliche Umbau von unselbständigen Anstalten und Betrieben zu selbständigen kantonalen Anstalten dürften nicht zuletzt auch einen Abbau in den Bürgerrechten bringen. Auch die Möglichkeiten

der Überprüfung durch den Ombudsmann dürften damit eingeschränkt werden. Im speziellen wäre dann die Frage zu prüfen, inwieweit auch selbständige Anstalten des Kantons in die Überprüfungsbefugnis des Ombudsmanns einzugliedern wären, die heute ausgeschlossen sind.

Die zurzeit diskutierten und zum Teil bereits realisierten Massnahmen betreffen zu einem guten Teil auch das Staatspersonal. Eine bürgernahe Verwaltung ist jedoch nach meiner Überzeugung nicht mit verunsichertem und teilweise frustriertem Personal zu erreichen. Gerade im Personalbereich wird die Bedeutung der Ombudsmantätigkeit weiter zunehmen.

Öffentlichkeitsarbeit ist für die Institution des parlamentarischen Ombudsmanns von besonderer Bedeutung. Im Unterschied zu den Rechtsmittelinstanzen wird der Ombudsmann auf den verschiedenen staatlichen Verfügungen und Entscheiden nicht als Rechtsmittel aufgeführt. Damit braucht die Institution des parlamentarischen Ombudsmanns für eine gute Funktion auch einen hohen Bekanntheitsgrad. In diesem Sinne sind die jährlichen Pressekonferenzen und die zahlreichen Vorträge des Ombudsmanns zu verstehen. Noch nicht optimal gelungen ist die Einbringung der Institution Ombudsmann in die Ausbildung unserer Jugend. Ähnliches ist von der Personalschulung des Kantons zu sagen.

An Arbeit wird es dem neuen Ombudsmann und meinem bisherigen Team nicht mangeln. Meine besten Wünsche begleiten Markus Kägi und das Team, dem ich viel zu verdanken habe, in die Zukunft. Auch hier wird ein neues Blatt der Geschichte aufgeschlagen.

August 1996

Dr. Adolf Wirth

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 Berichtersteller 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 536 im Jahre 1996 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 Beschwerde

Nr. 1 *Polizeidirektion, Kantonspolizei, Bezirksanwaltschaft / Einbezug in eine Strafuntersuchung*

Gegenstand der Beschwerde

Als Rentner Z eines Tages wie üblich seine Einkäufe tätigte, sprachen ihn zwei Beamte der Kantonspolizei an und forderten ihn auf, auf den Polizeiposten zu kommen. Dort wurde er unter anderem gefragt, ob er hie und da mit dem Auto durch die Strasse Y fahre, ferner, ob er gelegentlich Kindergartenkinder anspreche und verspreche, ihnen Tiere zu zeigen. Z bestritt beides und fragte, was man ihm denn vorwerfe. Die Polizei verweigerte nähere Auskünfte. Statt dessen verlangte sie ein Foto von ihm sowie sein Einverständnis zur Durchführung einer Hausdurchsuchung. Z hatte mit Bezug auf die Hausdurchsuchung Bedenken, da seine Frau schwer herzkrank ist. Er erklärte sich jedoch damit einverstanden in der Meinung, es bleibe ihm wohl nichts anderes übrig. Ein Beamter und eine Beamtin durchsuchten sein Einfamilienhaus und den ganzen Garten sowie das Gartenhäuschen. Sichergestellt wurden lediglich zwei kleine Tiermaskottchen aus dem Auto von Z.

Z ist schockiert über diesen Vorfall und wendet sich an den Ombudsmann. Er erklärt, er verstehe nicht, wie die Polizei auf ihn komme. Nie habe er mit irgendeiner Anschuldigung wegen Belästigung von Kindern zu tun gehabt. Sein Auto parkiere er allerdings gelegentlich in der Nähe des Kindergartens, da er in dieser Gegend zur Physiotherapie gehe.

Nach dem Vorfall sei er einmal auf dem Polizeiposten vorbeigegangen. Die damals diensttuende Beamtin habe ihm das Foto zurückgegeben und gesagt, die Sache sei erledigt. Er wolle aber eine Bescheinigung darüber haben, dass die Untersuchungen nichts ergeben hätten.

Abklärung

Der Ombudsmann holt bei der Kantonspolizei eine Stellungnahme ein und erkundigt sich über die Hintergründe dieser Ermittlungen. Es erweist sich, dass die Mütter von zwei Kindergartenschülerinnen eine Strafanzeige gegen einen unbekanntem Mann wegen sexueller Handlungen mit Kindern erstattet hatten. Der Verdacht richtete sich im Verlauf der polizeilichen Ermittlungen gegen Z. Der Tatverdacht gegen Z konnte aus polizeilicher Sicht jedoch weitgehend ausgeräumt werden. Da das Verfahren bei der Bezirksanwaltschaft hängig ist, ist jedoch allein diese befugt, festzustellen, dass die Ermittlungen nichts ergeben hätten.

Der Ombudsmann erkundigt sich beim zuständigen Bezirksanwalt über die Strafuntersuchung. Der Bezirksanwalt erklärt, diese werde wohl noch einige Zeit dauern, doch werde Z wahrscheinlich nicht mehr behelligt, da die Verdachtsmomente ihm gegenüber nicht ausreichen. Wenn die Untersuchung gegen Z eingestellt werde, werde Z eine Einstellungsverfügung erhalten.

Erledigung

Im Einverständnis mit dem Bezirksanwalt orientiert der Ombudsmann Z in groben Zügen über die Untersuchung sowie darüber, dass diese wahrscheinlich gegen ihn eingestellt werde.

Der Ombudsmann erklärt Z, dem die ganze Angelegenheit schwer zu schaffen gemacht hat, dass auch ein Unschuldiger damit rechnen muss, in polizeiliche Ermittlungen gezogen zu werden. Dafür kann es schon genügen, dass sein Auto in der Nähe des Tatorts gesehen worden ist. Z sieht dies einigermaßen ein. Umso wichtiger ist es aber für ihn, dass er nachher auch etwas in den Händen hat über den Abschluss dieser Untersuchungen. In der Folge erhält Z die Einstellungsverfügung der Bezirksanwaltschaft.

Bemerkungen:

Dass bei der Aufklärung von Straftaten immer wieder auch Unbeteiligte in oft sehr weitgehende Ermittlungen einbezogen werden, ist unvermeidbar, da jedem möglichen Tatverdacht nachgegangen werden muss. Umso wichtiger ist es, dass alle handelnden Beamtinnen und Beamten sich bewusst sind, dass auch eine durchaus korrekt verlaufende Strafuntersuchung für die Betroffenen eine schwere Belastung darstellt und sie sich dementsprechend zu verhalten haben. Unter dem Stichwort «Polizeipraktische Verhaltenspsychologie» ist die Bewältigung von entsprechenden Konflikten denn auch Teil der polizeilichen Ausbildung.

Nr. 2 *Gesundheitsdirektion, Psychiatrische Klinik / Anwendbarer Tarif für einen Studierenden im Ausland*

Gegenstand der Beschwerde

Der 26jährige M studierte in Deutschland. Im Frühling 1994 erlitt er eine massive psychische Krise. Die Ärzte rieten ihm, vorübergehend in eine psychiatrische Klinik einzutreten. Diese sollte sich in der Nähe seiner Eltern befinden, welche in Zürich wohnen. Der Vater von M organisierte M's Eintritt in eine psychiatrische Klinik im Kanton Zürich, welche vom Kanton subventioniert wird.

Die Klinik verrechnete in der Folge dem Vater von M den Tarif für ausserkantonale Patienten. Dies bedeutete, dass die schweizerische Krankenkasse, bei der M versichert war, die Kosten für den Aufenthalt nicht voll übernahm. M bzw. seine Eltern hätten rund Fr. 10 000.– selber bezahlen müssen.

Vater M protestierte dagegen, dass sein Sohn als ausserkantonaler Patient betrachtet werde. Die Klinik erklärte, sie sei mit der Verrechnung des Tarifs für Patienten mit Wohnsitz im Kanton Zürich einverstanden, wenn die Gesundheitsdirektion grünes Licht gebe. Diese weigerte sich jedoch mit dem Hinweis, M habe seinen Wohnsitz in Deutschland. Vater M wendet sich darauf an den Ombudsmann.

Abklärung

Der Ombudsmann gelangt an die Gesundheitsdirektion. Er weist darauf hin, dass der Sohn bis 1990 immer in Zürich gewohnt habe. Anschliessend habe er auswärts studiert. Nach Art. 26 des Zivilgesetzbuches begründe der Aufenthalt an einem Ort zum Zwecke des Besuches einer Lehranstalt keinen Wohnsitz. Ausserdem hätten die Eltern nach wie vor die Krankenkasse wie auch andere Versicherungen für ihren Sohn bezahlt und seien voll für dessen Unterhalt angekommen. Nach Meinung des Ombudsmanns sollte deshalb die Verrechnung des Aufenthalts in der Klinik nach dem Tarif für Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich geschehen.

In der Folge entwickelt sich eine Korrespondenz zwischen dem Ombudsmann und der Gesundheitsdirektion. Die Gesundheitsdirektion ist der Meinung, M habe seinen Wohnsitz in Deutschland. Schliesslich habe er sich schon vor Jahren in Zürich abgemeldet und auch beim Kreiskommando um einen Auslandsurlaub nachgesucht. Der Ombudsmann weist seinerseits darauf hin, dass M während des Semesters lediglich ein möbliertes Zimmer in Deutschland bewohne. Nicht zuletzt zeige gerade die vorliegende Krise, dass sein Lebensmittelpunkt und damit sein zivilrechtlicher Wohnsitz nach wie vor in Zürich sei, hätten doch die Ärzte ihm geraten, in eine Klinik einzutreten, die in der Nähe seiner Eltern liege.

Erlедigung

Der Ombudsmann erlässt schliesslich eine formelle Empfehlung gemäss § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, die Gesundheitsdirektion solle der psychiatrischen Klinik die Zustimmung erteilen, für den Aufenthalt von M die Taxe für Kantonseinwohner anzuwenden. Angesichts der gesetzlichen Vermutung von Art. 26 des Zivilgesetzbuches, wonach der Aufenthalt am Studienort ein Aufenthalt zu Sonderzwecken ist und keinen Wohnsitz begründet, kann er sich der Ansicht der Gesundheitsdirektion in rechtlicher Hinsicht nicht anschliessen. M hat sich zwar in Zürich abgemeldet und studiert seit einigen Jahren im Ausland. Dies ist aber bei einem Studium keineswegs etwas Aussergewöhnliches und vermag die Vermutung nach Art. 26 ZGB nicht zu entkräften. Vor allem aber kann der Ombudsmann den Standpunkt der Gesundheitsdirek-

tion aus Gründen der Billigkeit nicht teilen: M ist in Zürich aufgewachsen. Seine Eltern wohnen nach wie vor hier und bezahlen hier seit jeher ihre Steuern. Sie finanzieren das Studium des Sohnes und seine Lebenshaltungskosten. Ein blosser Studienaufenthalt im Ausland, wie er bei jungen Menschen nicht unüblich ist, darf nicht dazu führen, dass M nun als Person mit Wohnsitz im Ausland betrachtet wird, was für ihn bzw. seine Eltern eine massive finanzielle Belastung mit sich bringen würde.

Die Gesundheitsdirektion ist zwar nach wie vor der Meinung, M habe Wohnsitz in Deutschland begründet. Der Tatsache, dass er hier aufgewachsen sei, werde schon dadurch Rechnung getragen, dass er nicht die Taxe für ausländische Patienten, sondern als Schweizer mit Wohnsitz im Ausland die Taxe für ausserkantonale Patienten bezahlen müsse. Dennoch ist die Gesundheitsdirektion im Sinne einer einmaligen Ausnahme bereit, der Verrechnung zu den Ansätzen für Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich zuzustimmen.

Nr. 3 *Militärdirektion, Zeughausverwaltung / Unstimmigkeiten um ein Sturmgewehr*

Gegenstand

Im Dezember 1996 erscheint ein Leserbrief in der Zeitung X, der nur mit Initialen gekennzeichnet ist. Der Betreffende schimpft: Am 1. Februar 1993 habe er sein Sturmgewehr im kantonalen Zeughaus abgegeben, was auch im Dienstbüchlein quittiert worden sei. Fast genau drei Jahre später, am 3. Januar 1996, schreibe ihm die gleiche Amtsstelle, die fällige Waffenkontrolle 1995 sei noch nicht erfolgt, er habe das Gewehr zur Kontrolle vorzuweisen. Es sei nun fast Winter geworden, und die Korrespondenz mit dem Zeughaus dauere an. Der Betroffene fragt sich, ob und wann auch in den «offensichtlich verstaubten Büros der Amtsstelle der Wind der Privatwirtschaft zu pfeifen beginne».

Abklärung

Der Ombudsmann stellt dem Chef der kantonalen Zeughausverwaltung eine Kopie des Leserbriefes zu und ersucht um eine Stellungnahme, falls der Fall anhand des geschilderten Sachverhalts identifiziert werden kann.

Erledigung

Der Chef der Zeughausverwaltung orientiert den Ombudsmann, dass er dem Betroffenen und auch der Zeitung bereits geschrieben hat. Es sei richtig, dass der Betroffene am 3. Januar 1996 unberechtigt zur Kontrolle des Sturm-

gewehrs aufgeboden worden sei. Indessen habe der Betroffene anschliessend der Zeughausverwaltung telefoniert und angegeben, dass er nicht wisse, wo sich das Sturmgewehr befinde. Er habe der Zeughausverwaltung aber nicht mitgeteilt, dass er dieses bereits abgegeben habe. Anschliessend habe die Zeughausverwaltung ihn für weitere Abklärungen zur Einsendung des Dienstbüchleins aufgefordert. Er habe aber das Dienstbüchlein, das Klarheit über die Rückgabe geschaffen hätte, nicht eingereicht. Der Chef der Zeughausverwaltung räumt allerdings ein, die Rücknahme des Sturmgewehrs hätte nicht nur im Dienstbüchlein quittiert, sondern auch im Computer der Zeughausverwaltung eingegeben werden sollen, was der zuständige Sachbearbeiter unterlassen habe. Die Zeughausverwaltung entschuldigt sich für die dem Betroffenen entstandenen Umtriebe. Immerhin wäre sowohl dem Betroffenen als auch der Zeughausverwaltung viel Mühe erspart worden, wenn er gleich beim ersten Telefongespräch mitgeteilt hätte, er habe die Waffe bereits 1993 abgegeben. Es seien inzwischen Kontrolländerungen veranlasst worden, damit eine solche Situation nicht mehr eintrete.

Der Ombudsmann ist von dieser Stellungnahme, auf die der Betroffene nicht mehr reagiert, befriedigt. Während es nach dem Leserbrief den Anschein machte, der Fehler liege allein bei der Verwaltung, stellt sich nun heraus, dass auch dieser Bürger selbst anders hätte reagieren sollen. Positiv ist, dass die Verwaltung trotzdem zum Fehler steht, den sie zu vertreten hat, und sich bei ihm entschuldigt.

Nr. 4 *Finanzdirektion, Steueramt / Begründung von Strafsteuerentscheiden*

Gegenstand der Beschwerde

Treuhänder Y erledigt seit Jahren die Steuerangelegenheiten für das Ehepaar X. Bei der Steuererklärung 1993 unterlief ihm ein Fehler: Er übersah die letzte Seite des Wertschriftenverzeichnisses der Bank und unterliess es somit, fünf Fonds-Anteile im Betrag von Fr. 50 000.– zu deklarieren. Bei der Erstellung der Steuererklärung 1994 bemerkte er dies und setzte sich sofort mit dem Steuerkommissär in Verbindung. Die Steuern 1993 waren aber bereits rechtskräftig veranlagt, weshalb der Steuerkommissär ein Nach- und Strafsteuerverfahren eröffnete. Die Nachsteuer war unbestritten, doch wurde dem Ehepaar X auch eine Strafsteuer auferlegt.

Da Y einsieht, dass es sein Fehler ist, wird er die Bezahlung der Busse für das Ehepaar X übernehmen. Er bringt jedoch dem Ombudsmann folgenden Aergern

vor: Er habe doch selbst den Fehler sofort nach dessen Entdeckung gemeldet. Desungeachtet setze der Staat seine ganze Maschinerie in Gang: Er erlasse eine siebenseitige Nach- und Strafsteuerverfügung, in der er dem steuerpflichtigen Ehepaar Hinterziehungsabsichten unterstelle. Allein die Schreibgebühren für diese Verfügung betrügen nahezu Fr. 400.–.

Abklärung

Der Ombudsmann klärt vorerst ab, ob die Veranlagung 1993 zum Zeitpunkt der Einleitung des Nach- und Strafsteuerverfahrens tatsächlich bereits rechtskräftig war. Dies ist der Fall, weshalb der Fehler von Gesetzes wegen nicht mehr anders als durch ein Nachsteuerverfahren korrigiert werden konnte. Eine Strafsteuer ist neben der Nachsteuer dann aufzuerlegen, wenn die Steuerpflichtigen an der Nichtdeklaration ein Verschulden trifft. Eine vorsätzliche Hinterziehung wird weder dem Ehepaar X noch ihrem Vertreter vorgeworfen. Hingegen liegt ein fahrlässiges Verhalten vor. Auch dem Ehepaar X selbst – das ungeachtet des Beizugs eines Vertreters für die korrekte Deklaration verantwortlich ist – hätte das Fehlen der Fonds-Anteile auffallen müssen, machten diese doch einen erheblichen Teil des Vermögens aus. Auch bei einer Selbstanzeige ist eine Strafsteuer zu erheben, die gemäss § 188 Abs. 3 des Steuergesetzes einen Viertel der Nachsteuer beträgt. Die Finanzdirektion ist in der Nach- und Strafsteuerverfügung auf dieses Minimum gegangen, weshalb eine Anfechtung der Verfügung vor dem Verwaltungsgericht – die von der Frist her noch möglich wäre – nach Meinung des Ombudsmanns wenig Sinn hätte.

Hingegen stört es den Ombudsmann ebenfalls, dass in einem Fall, in dem die Pflichtigen bzw. ihr Vertreter den Fehler von sich aus eingestehen, ein derart ausführlich begründeter Entscheid erlassen wird. Für die Steuerpflichtigen wirken die eingehenden Darlegungen über ihr Verschulden verletzend. Die Begründung wirkt ausserdem schematisch; sie besteht zum grossen Teil aus in der EDV gespeicherten Blöcken, die in jedem gleichartigen Verfahren herangezogen werden.

Der Ombudsmann unterbreitet den Fall der Finanzdirektion mit der Frage, ob in der hängigen Steuergesetzrevision nicht dafür gesorgt werden sollte, dass in solchen unbestrittenen Fällen auf eine Begründung verzichtet werden kann, dies analog der Regelung im Gerichtsverfassungsgesetz.

Erledigung

Die Finanzdirektion stellt sich auf den Standpunkt, auf der Stufe Verwaltung wäre ein gänzlicher Verzicht auf Begründung nicht gerechtfertigt. Einerseits wäre dies in rechtsstaatlicher Hinsicht fragwürdig, und andererseits entstünde eine Disharmonie zum Gesetz über die direkte Bundessteuer. Indessen sehe

auch die Finanzdirektion Möglichkeiten zur Verkürzung und Rationalisierung der Begründung; solche Massnahmen würden – wenn möglich zusammen mit den Rechtsmittelinstanzen – geprüft.

Nr. 5 *Polizeidirektion, Fremdenpolizei / Verzicht auf Ausschaffung aus Billigkeitsgründen*

Gegenstand der Beschwerde

A, 96jährig, ist von Geburt ungarischer Staatsangehöriger. Anfangs 1996 zieht seine Tochter zu ihm nach Budapest, um ihm den Haushalt zu besorgen und über die erste Zeit nach dem Tod seiner Frau hinwegzuhelfen. Als sie nach einigen Monaten wieder zu ihrem Mann in die Schweiz zurückkehren will, fleht A sie an, sie möge ihn mitnehmen, da er sich in seinem hohen Alter nicht mehr allein zurechtfinde. Einen Tag nach der Einreise meldet der Schwiegersohn A auf der Einwohnerkontrolle an und stellt für ihn ein Gesuch um Aufenthaltsbewilligung.

Am 18. Juni 1996 bestätigt die kantonale Fremdenpolizei den Eingang und schreibt A: «Ungarische Staatsangehörige benötigen, gestützt auf Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über Einreise und Anmeldung der Ausländer, für einen mehr als dreimonatigen Aufenthalt oder für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein entsprechendes Visum. Sie sind am 26. Mai 1996 ohne Visum, also offensichtlich zu einem bewilligungsfreien Aufenthalt von längstens drei Monaten, in die Schweiz eingereist. Ihnen steht kein über den bewilligungsfreien Aufenthalt hinausgehender Aufenthalt zu. Sie sind daher bei Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes, d.h. bis spätestens am 25. August 1996, zur Ausreise verpflichtet. Daran ändert auch das am 28. Mai 1996 eingereichte Gesuch um Aufenthaltsbewilligung nichts. Wir machen Sie ausdrücklich darauf aufmerksam, dass der Ausländer, der keine Bewilligung besitzt, jederzeit und ohne besonderes Verfahren zur Ausreise aus der Schweiz verhalten oder nötigenfalls ausgeschafft werden kann.»

Diese Mitteilung erschüttert Vater und Tochter. Der Schwiegersohn telefoniert dem zuständigen Sachbearbeiter und versucht, ihm die Situation begreiflich zu machen. Doch dieser beharrt: Entscheide über Gesuche um erstmaligen Aufenthalt seien im Ausland abzuwarten; die Fremdenpolizei werde das Gesuch erst nach erfolgter Ausreise materiell behandeln. Der Schwiegersohn wendet sich an den Ombudsmann.

Abklärungen

Dieser ergründet zunächst den genauen Sachverhalt. Im Gespräch wird deutlich, dass A infolge Altersschwäche nicht mehr reisefähig ist. Er hat seine

Geschwister und deren Ehegatten alle überlebt und in Ungarn keinerlei Angehörige mehr. Um Bewegung in die verhärteten Fronten zu bringen, rät der Ombudsmann, A solle der Fremdenpolizei ein Arztzeugnis und einen ungarischen Familienstatus nachreichen. Parallel dazu schreibt er am 8. August 1996 dem Chef der kantonalen Fremdenpolizei, er habe volles Verständnis dafür, dass die Fremdenpolizei die geltenden Einreisevorschriften rechtsgleich anwenden und durchsetzen müsse. In diesem Fall verstosse der ergangene Verfahrensentscheid nach seiner Ansicht jedoch gegen die Billigkeit. Die kantonale Fremdenpolizei möge deshalb wiedererwägungsweise darauf zurückkommen und das Gesuch ohne Aufschub materiell behandeln. Im übrigen gehe der Ombudsmann davon aus, dass bis zum Abschluss seiner Ueberprüfung keine Ausschaffungsmassnahmen erfolgten. A, der eine Kopie dieses Schreibens erhält, atmet zwar auf, doch bleibt die Ungewissheit, wie die kantonale Fremdenpolizei reagieren wird.

Erledigung

Kurz vor Ablauf der gesetzten Ausreisefrist kommt das erlösende Schreiben. Die Reiseunfähigkeit von A sei der Fremdenpolizei bislang nicht bekannt gewesen. Sie habe davon erst vom Ombudsmann erfahren. Aufgrund der besonderen Umstände des vorliegenden Falles sei die Fremdenpolizei ausnahmsweise bereit, auf die Durchsetzung der Einreisevorschriften zu verzichten. Sie werde auf das Aufenthaltsgesuch von A sofort eintreten und die Bewilligung erteilen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorlägen. Die verfügte Ausreisefrist werde sistiert. A könne folglich den Entscheid über sein Begehren in der Schweiz abwarten.

Nr. 6 *Gesundheitsdirektion, Universitätsspital / Übernahme der Nachbehandlung für einen lange zurückliegenden Arbeitsunfall*

Gegenstand der Beschwerde

Vater W, kroatischer Staatsangehöriger, lebt seit 27 Jahren in der Schweiz und arbeitet am Universitätsspital. Sein erwachsener Sohn, der in Kroatien lebt, hatte vor etlichen Jahren die Gelegenheit, am Universitätsspital ein Praktikum zu absolvieren. Eines Tages geriet seine linke Hand im Spital zwischen Fahr-schacht und Kabinendach eines fahrenden Lifts und wurde massiv zerquetscht. W musste zwei Wochen im Spital bleiben. Da es sich um einen Arbeitsunfall handelte, übernahm das Universitätsspital die Kosten. Anschliessend reiste W in seine Heimat zurück.

Nach Jahren entstand eine Verdickung in seiner Hand, die mit der Zeit immer schlimmer wurde. Anlässlich eines Aufenthalts in der Schweiz ging er wieder ans Universitätsspital, wo man ihm zu einer gelegentlichen Operation riet. Vater W erkundigte sich beim Universitätsspital, ob dieses wieder für die Behandlung aufkomme, erhielt aber vom Personalbüro den Bescheid, Ansprüche aus diesem Unfall, welcher sich vor dem Inkrafttreten des neuen Unfallversicherungsgesetzes ereignete, seien verjährt.

Vater W wendet sich an den Ombudsmann mit der Frage, ob das Universitätsspital diese Behandlung wirklich nicht übernehmen müsse.

Abklärung

Der Ombudsmann ersucht das Universitätsspital um nochmalige Überprüfung. Immerhin handelte es sich seinerzeit um einen Arbeitsunfall. Da die Folgen dieses Unfalls erst Jahre später auftraten, hatte W keinen Anlass, innert der Verjährungsfrist zu reagieren. Nach den Angaben seines Vaters hatte man W seinerzeit auch mündlich zugesichert, dass das Universitätsspital die Kosten für eine allfällig notwendige Nachoperation übernehmen werde. W möchte die Nachoperation am Universitätsspital durchführen lassen, das den Fall kennt. Wenn er die Kosten selber tragen müsste, wäre dies für ihn aber nicht machbar, da er in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt. Da W nicht in der Schweiz Wohnsitz hat, ist er hier auch nicht versichert.

Erledigung

Das Universitätsspital führt aus, dass der Kanton Zürich vor Inkrafttreten des UVG für die Heilungskosten bei Betriebsunfällen selbst aufgekommen sei. Bei anderen Betriebsunfällen, welche sich vor Inkrafttreten des UVG ereignet hätten, übernehme das Universitätsspital auch heute noch die mit dem Unfall in Zusammenhang stehenden Behandlungen bzw. – wenn die Behandlung nicht im Universitätsspital selbst erfolgen könne – die entsprechenden Kosten. Auch im vorliegenden Fall sei dieses Vorgehen angebracht. Der Ombudsmann kann Vater W somit die erfreuliche Mitteilung machen, dass die Kosten für die Nachoperation gedeckt sind.

Nr. 7 *Direktion des Innern, Gebäudeversicherung / Missbrauch von Sonnenstoren als Allwetterschutz?*

Gegenstand der Beschwerde

Um ihre Kunden gegen Regen zu schützen, liess die Brenn- und Treibstoffirma C über den Benzinsäulen ihrer Selbstbedienungstankstelle Rollstoren montie-

ren. Ein spezieller Wetterfühler sorgte für das Ausfahren der Storen bei Regen; schien die Sonne, blieben sie eingerollt. Bei Sturmgefahr musste der Tankwart die automatische Steuerung ausschalten oder die Storen von Hand einfahren.

Am 25. Februar 1995 zerfetzte eine plötzlich auftretende Sturmböe die ausgefahrene Store und verbog die Führungsarme. Die Mobiliarversicherung wollte den Schaden von Fr. 4200.– nicht übernehmen, da Storen zum Gebäude gehörten und bei der kantonalen Gebäudeversicherung (GVZ) versichert seien.

Die GVZ lehnte eine Entschädigung ab. Zunächst bestritt sie überhaupt das Vorliegen eines Elementarereignisses: Sturmschäden seien in geschlossenen Baugebieten immer Kollektivschäden; am fraglichen Tag seien der GVZ aber keine anderen Sturmschäden gemeldet worden. Nachdem die Meteorologische Anstalt bestätigte, dass am Schadenstag in Zürich lokal auftretende Windböen mit Spitzengeschwindigkeiten bis zu 80 km/h gemessen worden seien, bestritt die GVZ den adäquaten Kausalzusammenhang zwischen der Ursache (Windböe) und dem Schaden an der Store. Die Firma C habe an jenem regnerischen Tag die Rollstoren nicht rechtzeitig eingefahren und habe durch ihr pflichtwidriges Unterlassen einer zumutbaren schadenmindernden Massnahme ihren Entschädigungsanspruch verwirkt.

Die Firma C ersucht den Ombudsmann um Vermittlung. Die Verständigung werde zusehends schwieriger. Die GVZ mache nun auch noch geltend, die fraglichen Storen seien lediglich zur Licht- und Sonnenabschirmung bestimmt gewesen und aufgrund ihres Konstruktionszweckes nicht als Allwetterschutz geeignet. Dass sie in Wirklichkeit aber ein Regendach und keine Sonnenstoren montiert habe, wolle die GVZ dagegen partout nicht wahrhaben.

Abklärungen

Nachdem sich der Ombudsmann ein Bild von der Sach- und Rechtslage verschafft hat, schreibt er dem Direktor der GVZ: Ob die Versicherte sich einer Sorgfaltsverletzung schuldig gemacht und damit den Anspruch auf Entschädigung verwirkt habe, hänge seines Erachtens wesentlich vom Verwendungszweck der beschädigten Store ab. Gemäss Rechnung der Lieferfirma sei die Tankstelle eindeutig mit einem Regendach und nicht mit einer Sonnenstore ausgerüstet worden.

Die GVZ beharrt in ihrer Antwort auf ihrer Haltung, sie gibt sich jedoch moderater: Die von der Firma C als Regendach verwendeten Stoffstoren seien mit Knickarmen ausgerüstet, wie sie zur Licht- und Sonnenabschirmung verwendet würden. Gemäss SIA-Norm Nr. 342 könnten solche Stoffstoren Winden über 30 km/h nicht standhalten. Deshalb müssten sie bei schlechtem Wetter vollständig eingerollt werden, was die Firma C in pflichtwidriger Weise versäumt habe.

Den Ombudsmann befriedigt diese Antwort nicht, da sie Tatsachen aus Normen abzuleiten versucht, statt diese unbefangen abzuklären. Er gelangt deshalb erneut an die GVZ: Seines Erachtens hängt das Verschulden der Firma C nicht von der Bezeichnung bzw. der Verwendung einer Store als Regendach oder Sonnenschutz ab, sondern beurteile sich allein aufgrund der objektiven Beschaffenheit und Konstruktionsweise der betreffenden Store. Die Lieferfirma habe dem Ombudsmann bestätigt, dass die montierte Store Windgeschwindigkeiten bis zu 60 km/h «locker» aushalte. Der in der SIA-Norm für Sonnen- bzw. Stoffstoren statuierte Normwert von 30 km/h werde von diesem Regendach somit bei weitem übertroffen. Aufgrund dessen dürfe sich auch die Frage der Voraussehbarkeit bzw. Vermeidbarkeit des Schadens anders beurteilen. Die Angst der GVZ, ein Einlenken schaffe ein Präjudiz und weiche die harte Linie der GVZ und des Verwaltungsgerichtes gegen die Unsitte, Sonnenstoren als Allwetterschutz zu gebrauchen, auf, sei deshalb unbegründet. Der vorliegende Fall liege tatbeständlich einfach anders.

Erledigung

Die GVZ schreibt dem Ombudsmann, sie halte an ihrer Ansicht fest, wonach die als Regendach montierte Stoffstore mit Knickarm-Konstruktion lediglich Windgeschwindigkeiten von weniger als 30 km/h aushalte. Dies werde nicht nur durch die in SIA-Norm Anhang 1 aufgeführten Erfahrungs- und Richtwerte belegt, auch eine konkrete Berechnung der Widerstandsfähigkeit der fraglichen Store durch eine Fachperson würde zu keinem anderen Ergebnis führen; die Auffassung der Lieferfirma, die montierte Regenstore halte Windgeschwindigkeiten von 60 km/h aus, treffe deshalb nicht zu, was nach Ansicht des Ombudsmanns mangels durchgeführter Expertise freilich eine unbewiesene Behauptung der GVZ, aber noch keine erwiesene Tatsache darstellt. Obschon die GVZ eine Leistungspflicht grundsätzlich ablehne, sei sie ohne Präjudiz bereit, einen Betrag von Fr. 2100.– an den Schaden zu bezahlen.

Der Ombudsmann setzt eine schriftliche Vergleichsvereinbarung auf und schickt diese der Firma C mit der Bemerkung, der angebotene Kompromiss stelle nach allem wohl das Maximum dessen dar, was auf gütlichem Wege erreichbar sei, weshalb er der Firma empfehle, in den Vergleich einzuwilligen. Die Firma C schreibt dem Ombudsmann, sie erachte den Streitfall durch das Entgegenkommen der GVZ als erledigt, da sie das Prozessrisiko für den Restbetrag als zu hoch einschätze. Es gebe ihr allerdings zu denken, dass ohne die Einschaltung des Ombudsmanns dieser Kompromiss wohl nie zustande gekommen wäre.

Nr. 8 *Gesundheitsdirektion / Bezahlte Nebenbeschäftigung während der Ausbildung*

Gegenstand der Beschwerde

K, 38 Jahre alt, absolviert am Universitätsspital Zürich (USZ) eine Ausbildung zum technischen Operationsassistenten. Um sein Monatssalär von Fr. 2700.– netto etwas aufzubessern, bewirbt sich K um eine bezahlte Nebenbeschäftigung im Spital Wetzikon. Dieses macht ihn darauf aufmerksam, dass er hierfür eine Bewilligung der Schule benötige.

K fragt die Schulleiterin, die ihm jedoch klar zu verstehen gibt, eine bezahlte Nebenbeschäftigung komme momentan nicht in Frage, sie werde ihm dies noch schriftlich bestätigen. Als das angekündigte Schriftstück ausbleibt, verpflichtet sich K – in der kühnen Annahme, das Schweigen der Schule bedeute Rückzug ihres Vetos – gegenüber dem Spital Wetzikon, einmal pro Monat einen Pikettendienst von Samstag, 13.00 Uhr bis Montag, 07.00 Uhr, zu leisten. Als die Schulleiterin dies erfährt, liest sie K die Leviten: Wenn er Geld brauche, solle er doch sein Auto verkaufen. Der Job sei im übrigen unter der Würde eines Absolventen der Schule für technische Operations- und Notfallassistenten/innen. Diese Begründung, so K gegenüber dem Ombudsmann, habe ihn stutzig gemacht. Er fragt sich, ob das Vorgehen überhaupt rechtens sei.

Abklärungen

Der Ombudsmann telefoniert mit der Schulleiterin, nachdem die verlangte Stellungnahme der Verwaltungsdirektion des USZ eingetroffen ist. K's derzeitige Leistungen in der Schule und im Praktikum seien derart schlecht, dass befürchtet werden müsse, er werde die Zwischenprüfung in einem Monat nicht bestehen. Die Bewilligung einer zeitraubenden Nebenbeschäftigung sei deshalb aus schulischer Sicht nicht zu verantworten. Im übrigen beanspruche diese mehr als sechs Stunden pro Woche und könne gemäss Weisung des Personalamtes schon deshalb nicht bewilligt werden.

Erledigung

Der Ombudsmann schlägt folgendes Vorgehen vor: K konzentriert sich einstweilen auf die kommende Prüfung. Hat er diese erfolgreich bestanden, so reicht er der Schulleiterin – diesmal schriftlich – ein Gesuch um Bewilligung des geplanten Pikettendienstes ein. Zwar darf die Schule gemäss interner Weisung in der Regel keine Nebenbeschäftigungen von mehr als sechs Stunden pro Woche bewilligen. Ausnahmen sind jedoch möglich. Da der Bereitschaftsdienst von K nur einmal pro Monat anfällt und Pikettstunden anders anzurechnen sind als normale Arbeitszeit untertags, dürfte ein entsprechend begründetes Gesuch nach Ansicht des Ombudsmanns gute Chancen haben. Falls die Schule K eine

bezahlte Nebenbeschäftigung jedoch weiterhin verweigert, so erwartet der Ombudsmann zumindest, dass sie ihren Entscheid entsprechend begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versieht.

Nr. 9 *Volkswirtschaftsdirektion, Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) / Verzögerungen in der Abteilung Arbeitslosenversicherung*

Fall a)

Im Februar 1996 beschwert sich T beim Ombudsmann über das KIGA, Abteilung Arbeitslosenversicherung. Er erklärt, er sei in einer Firma angestellt gewesen, die mehrheitlich ihm gehöre. Nachdem sein Anstellungsverhältnis zufolge der schlechten wirtschaftlichen Lage gekündigt worden sei, habe er vorerst Arbeitslosenentschädigung bezogen. Am 24. November 1995 habe die Arbeitslosenkasse die Angelegenheit jedoch dem KIGA für einen sogenannten Entscheid in Zweifelsfällen übermittelt: Es gehe darum, ob er Anspruch auf Taggelder habe oder als Selbständigerwerbender nicht vermittelbar und daher auch nicht taggeldberechtigt sei.

Beim KIGA habe man ihn bei seinen Anfragen immer wieder vertröstet. Als er nun gestern angerufen habe, habe ihm die Sachbearbeiterin gesagt, es gehe noch zwei Monate, bis er nur zu einer Besprechung vorgeladen werden könne. Inzwischen sei er schon drei Monate ohne Taggelder und somit ohne Einkommen. Ein Ende dieses Zustandes sei nicht abzusehen.

T ist nicht der einzige, der sich mit solchen Klagen an den Ombudsmann gewandt hat. Der Ombudsmann fragt das KIGA an, wie lange zurzeit im Durchschnitt die Abklärung solcher Fälle dauere und was in letzter Zeit vorgenommen worden sei, um die Pendenzen der Abteilung Arbeitslosenversicherung wesentlich zu reduzieren. Im konkreten Fall stellt sich die Frage, bis wann T mit einem Angebot für die Befragung rechnen kann.

Das KIGA teilt vorerst mit, die durchschnittliche Bearbeitungszeit sei 6 Wochen, entschuldigt sich jedoch kurz darauf: Dies sei ein redaktioneller Fehler gewesen, in Wirklichkeit dauere es 6 Monate. Man habe Verschiedenes zur Vereinfachung und Standardisierung bei anderen Aufgaben vorgekehrt. Diese Möglichkeiten seien nun aber weitgehend ausgeschöpft. Mit dem gegebenen Personalbestand könne das KIGA keine wesentliche Verkürzung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit in Aussicht stellen. T selbst werde nun auf Mitte April eine Einladung zur Besprechung beim KIGA erhalten.

Der Ombudsmann bezeichnet eine durchschnittliche Erledigungsdauer von 6 Monaten für die Versicherten als untragbar, vor allem, da es in solchen Fällen

häufig um die grundsätzliche Berechtigung auf Arbeitslosenentschädigung geht. Er erlässt eine schriftliche Empfehlung gemäss § 93c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes: Das KIGA soll alles daran setzen, dass die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für Entscheide über die Vermittelbarkeit von Arbeitslosen wesentlich reduziert werden kann. Falls dies durch allfällige weitere Rationalisierungsmassnahmen und Umverteilung der Arbeit innerhalb des KIGA nicht möglich sein sollte, muss der Ombudsmann empfehlen, um eine Personalvermehrung für die zuständige Abteilung nachzusuchen. Die Empfehlung des Ombudsmanns geht auch an den zuständigen Regierungsrat.

Fall b)

Im September 1996 beschwert sich U beim Ombudsmann: Auch in seinem Fall hat die Arbeitslosenkasse die Akten dem KIGA überwiesen zur Abklärung der Vermittlungsfähigkeit. Dies geschah am 8. Mai 1996; ein Entscheid ist noch nicht erfolgt.

Das KIGA muss dem Ombudsmann mitteilen, wegen der anhaltend grossen Geschäftslast habe sich leider an der Frist von 6 Monaten nichts geändert. U's Dossier könne somit voraussichtlich erst in der ersten Novemberhälfte behandelt werden.

Der Ombudsmann erinnert daran, dass solche Fristen untragbar sind und Abhilfe geschaffen werden muss.

Anfangs 1997 teilt das KIGA dem Ombudsmann mit, dass sich eine Lösung abzeichnet. Bisher hätten alle organisatorischen und personellen Vorkehren wenig gefruchtet, weil die Zahl der Fälle proportional zur steigenden Arbeitslosigkeit zugenommen habe. In Anpassung an die zunehmende Geschäftslast sei unter anderem ein Stellenplanantrag bei der Volkswirtschaftsdirektion pendent. Indes gehe es auch darum, raschmöglichst den bisherigen Pendenzenstau abzutragen. Man habe sich entschlossen, dass bis auf weiteres einmal wöchentlich ein kleiner Kreis von drei qualifizierten Mitarbeitern 100 bis 150 Fälle in einem Schnellverfahren entscheide. Allerdings müsse man sich klar sein, dass dies auf Kosten der Sorgfalt gehen könne. Man hoffe indessen, dass innerhalb von etwa 8 Monaten eine vertretbare Verfahrensdauer von einem Monat erreicht werde.

Bemerkungen:

Der Fall zeigt, dass Rationalisierungsmassnahmen und Personalstop im Einzelfall sehr komplexe Probleme aufwerfen. In der diesbezüglichen Diskussion darf der Aspekt nicht vernachlässigt werden, dass solche Massnahmen zu unzumutbaren Beeinträchtigungen in der Leistung der Verwaltung führen können. So müssen hier Hunderte von Versicherten über ein halbes Jahr bis zum

erstinstanzlichen Entscheid über ihre Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenentschädigung warten.

Nr. 10 *Erziehungsdirektion / Sparen am falschen Ort*

Gegenstand der Beschwerde

Tief verunsichert berichtet B dem Ombudsmann: 12 Jahre habe sie gerne und erfolgreich Handarbeit unterrichtet. Plötzlich hätten Unstimmigkeiten und Intrigen innerhalb des Kollegiums das Klima am Arbeitsplatz und das Verhältnis zur Schulpflege vergiftet. Erfolglos habe sie sich gegen das «Mobbing» und einen in ihren Augen unfairen Visitationsbericht zur Wehr gesetzt. Als sie die Mitteilung der Schulpflege erhalten habe, man werde sie künftig nicht mehr als Verweserin anfordern, sei sie bereits schwer erkrankt gewesen. Die Erziehungsdirektion habe sie zum Vertrauensarzt geschickt. Dieser habe ihre Arbeitsunfähigkeit bestätigt, den Entscheid über eine Invalidisierung aber bis zum Sommer 1996 aufgeschoben.

Die Erziehungsdirektion habe ihr nunmehr geschrieben, sie werde ab 1. Februar 1996 keinen Lohn mehr erhalten. Sie wisse, ihr Arbeitgeber müsse sie nach Ablauf von 12 Monaten nicht mehr voll weiterbesolden. Eine reduzierte Lohnfortzahlung bis zu einer Wiederaufnahme der Arbeit oder allfälligen Pensionierung sei nach § 8 Lehrerbesoldungsverordnung jedoch möglich und ihr von der Erziehungsdirektion verschiedentlich versprochen worden. Der Sinneswandel sei vermutlich auf Druck der Schulgemeinde erfolgt. Sie müsse befürchten, dass ihr Berater auf der Erziehungsdirektion, der zugleich Personalvertreter bei der Beamtenversicherungskasse (BVK) sei, diese negativ beeinflussen werde.

Abklärungen

Der Ombudsmann telefoniert noch während des Gespräches mit dem zuständigen Abteilungschef der BVK. Dieser meint, Kommissionsmitglieder berieten die BVK vorab in versicherungs- bzw. anlagepolitischen Fragen. Sie hätten jedoch keinen Zugriff auf einzelne Fälle. Die Erziehungsdirektion habe im vorliegenden Fall zwar auf eine rasche Invalidisierung von B gedrängt, um sich auf Kosten der BVK finanziell zu entlasten. Die BVK habe eine Vorverlegung der Nachuntersuchung – nach Rücksprache mit dem Vertrauensarzt – mangels medizinischer Indikation jedoch abgelehnt.

Der Ombudsmann ersucht die Erziehungsdirektion, auf ihren Entscheid zurückzukommen und dafür zu sorgen, dass B einkommensmässig nicht zwischen «Stuhl und Bänke» fällt. Da B voll arbeitsunfähig und damit nicht vermittelbar sei, habe sie auch keinen Anspruch auf die regulären Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Im Hinblick darauf, dass die vertrauensärztliche Nachuntersuchung inzwischen auf den 2. April 1996 festgesetzt sei und mit dem Bericht des Vertrauensarztes erfahrungsgemäss innert dreier Monate gerechnet werden könne, sei ein Ende der Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber bereits absehbar.

Erlidigung

Die Erziehungsdirektion sieht ihren Fehler ein, hebt die verfügte Lohnsistierung rückwirkend auf und erklärt sich bereit, B einstweilen 75 % ihres bisherigen Lohnes weiter zu bezahlen. Der Ombudsmann bedankt sich beim Erziehungsdirektor und der Abteilung Handarbeit und Hauswirtschaft für ihr Verständnis.

Wenig später schreibt ihm B: Der positive Entscheid der Erziehungsdirektion habe sie und ihre Familie in ihrer schwierigen Lage zumindest etwas erleichtert. Der Vertrauensarzt beantrage der BVK eine vorläufige Invalidenrente für zwei Jahre. Sie hoffe, dass sie sich gesundheitlich wieder erholen und innerlich Abstand vom Geschehenen gewinnen könne.

Nr. 11 *Finanzdirektion / Baudirektion, Jagd- und Fischereiverwaltung / Amt für Gewässerschutz: Sanierung des Schanzengrabens und Klärung eines getrübbten Verhältnisses zwischen Verwaltung und initiativen Menschen*

Gegenstand der Beschwerde

E und drei weitere «Jünger Petri» sind seit Jahren Pächter der Fischerei im «Schanzengraben». Der Fischerei- und Jagdaufseher und die Abteilung Gewässerkorrekturen des Kantons nähmen – so die Klage der Fischer – sie und ihre Anliegen überhaupt nicht ernst.

Beim Bau des neuen S-Bahnhofes sei im Einverständnis mit diesen Fachstellen das Bachbett angehoben und begradigt worden. Resultat: Die Standplätze für Fische seien im heute flach, rasch und monoton dahinfließenden Unterlauf weitgehend verschwunden. Durch Anhäufen von Steinen hätten sie versucht, den Strömungsverlauf vor und im Bahnhofsschacht dynamischer und für Fische attraktiver zu gestalten. Zur Freude der Spaziergänger, die an den Ufern dieser mitten durch die Stadt führenden Lebensader Erholung suchten, säumten heute

wieder Weiden, Akaleien und Schwertlilien den Oberlauf. Statt dass auch der Kanton sich darüber freute, beargwöhne und kritisiere er ihren unentgeltlichen und gemeinnützigen Einsatz zur Wiederbelebung und Verschönerung des Schanzengrabens allein schon deshalb, weil er ihn nicht angeordnet habe. Auch ihr beständiges Bemühen, den Wasserlauf von allem Unrat sauber zu halten, ernte weder Anerkennung noch Dank, von einer Abgeltung ihrer Leistung bei der Festsetzung des Pachtzinses ganz zu schweigen.

Ihr neuer, weitergehender Sanierungsvorschlag habe aufgrund dieser schwierigen Vorgeschichte beim Kanton zum vornherein keine Chance. Deswegen möchten sie in der Person des Ombudsmanns einen neutralen Vermittler dazwischenschalten. Bei Hochwasser führe die Sihl jeweils viel Geröll und Geschiebe und lagere diese seitwärts ab. Dadurch sei beim Ausfluss des Schanzengrabens eine Kies- und Sandbank entstanden, die keine Hechte mehr aus der Limmat über die Sihl in den Schanzengraben Richtung See aufsteigen lasse. Durch Verlängerung der bestehenden Trennmauer zwischen Sihl und Schanzengraben mittels Bretter und Aushebung einer Furt entlang des rechten Ufers beim Landesmuseum könne dem begegnet und Struktur und Dynamik des Wasserlaufes im Mündungsgebiet nachhaltig verbessert werden. E, ein begeisterter Ichthyologe und fachkundiger Ingenieur, frage sich überdies, ob diese Massnahme nicht auch das Risiko eines Rückstaus des Schanzengrabens und einer Überschwemmung des Bahnhofes bei Hochwasser der Sihl mindern würde.

Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann ist unsicher, wie zweckmässig der Vorschlag der Fischer in wasserbaulicher, ökologischer und ökonomischer Hinsicht ist. Neben der Klärung dieser inhaltlichen Fragen liegt ihm daran, dass die Konfliktparteien ihre Kommunikationsbarriere überwinden und im Gespräch wieder eine Vertrauensgrundlage für eine neue Zusammenarbeit entwickeln können. Er lädt sie deshalb zu einem gemeinsamen Augenschein ein.

Der Fischerei- und Jagdaufseher stellt u.a. fest, dass Fische auch im Unterlauf des Schanzengrabens naturverlaichen, was auf einen intakten Lebensraum deute. Dass wenig Fische in den Schanzengraben aufstiegen, rühre daher, dass die Sihl kälteres und für Fische anziehenderes Wasser führe. Der Hecht sei im übrigen ein typischer Seefisch und im Schanzengraben gar nicht sonderlich erwünscht. Denkbar wäre allenfalls die Schaffung eines direkten Durchgangs von der Limmat in den See, was jedoch bauliche Massnahmen am Wehr erfordere, wofür derzeit kein Geld vorhanden sei. Im übrigen dulde die Verwaltung nicht, dass Fischer von sich aus irgendwelche gewässerbaulichen Massnahmen unternähmen.

Die Behördenvertreter markieren in Auftreten und Haltung Kompetenz und Entschlossenheit; ein echtes Verständnis für die Anliegen und den Einsatz der Fischer sind dagegen weniger zu spüren. Auf Vermittlung des Ombudsmanns erklären sie sich immerhin zu einer Begründung des Unterlaufs durch Weidenstecklinge bereit. Für weitere Renaturierungsmassnahmen des durch frühere bauliche Eingriffe streckenweise verödeten Wasserlaufes fehle das Geld. Korrekturen zur Beseitigung des Anschwemmlandes seien derzeit nicht nötig; doch wolle man die Entwicklung aufmerksam verfolgen und mit den Fischern darüber in Kontakt bleiben.

Bemerkung

Für die Verwaltung kantonaler Fischereiregalrechte ist die Finanzdirektion zuständig. Diese sollte nach Ansicht des Ombudsmanns die Hege- und Pflegebemühungen der Pächter vermehrt in ihr Bewirtschaftungskonzept miteinbeziehen und aktiv unterstützen. Dies nicht nur wegen der Finanzknappheit, sondern auch wegen der Subsidiarität staatlichen Handelns überall dort, wo die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht zwingend dem Staat vorbehalten bleiben muss. Grössere Handlungs- und soziale Verantwortungsräume für initiative Menschen, die sich im Dienste der Allgemeinheit einer öffentlichen Aufgabe in freier Selbstverwaltung annehmen wollen, und neue Formen partnerschaftlicher Zusammenarbeit, sind Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige Verbesserung des Verhältnisses zwischen Gemeinwesen und Individuum.

Nr. 12 *Statthalteramt / Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) / Beschäftigung eines vom Arbeitsamt zugewiesenen Ausländers ohne Bewilligung*

Gegenstand der Beschwerde

Frau R, Inhaberin eines Geschäftes, stellte den Ausländer S ein, der ihr vom Arbeitsamt vermittelt worden war. S lebt schon seit Jahren in der Schweiz, ist mit einer Schweizerin verheiratet und war vor seiner Arbeitslosigkeit erwerbstätig gewesen. Unter diesen Umständen und vor allem, weil ihr S vom Arbeitsamt zugewiesen worden war, ging Frau R ohne weiteres davon aus, S habe eine Arbeitsbewilligung.

Nach rund einem Jahr erhielt sie einen Anruf von der Kantonspolizei. Die Beamtin teilte ihr mit, bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung an S habe man festgestellt, dass dieser bei ihr ohne Bewilligung arbeite. Das Statthalteramt

büsste Frau R mit Fr. 150.– und S mit Fr. 110.–, wozu noch Kosten in ähnlicher Höhe traten.

Frau R beschwert sich beim Ombudsmann, dass sie vom Statthalteramt nie zum Sachverhalt angehört worden sei, dementsprechend sei man auf ihre Entlastungsgründe nicht eingegangen.

Abklärung

Der Ombudsmann legt dem zuständigen Sachbearbeiter des Statthalteramtes den Sachverhalt dar. Der Beamte rät R und S, gerichtliche Beurteilung zu verlangen. Dies führe zu einer Anhörung durch das Statthalteramt. So wie der Ombudsmann die Angelegenheit schildere, komme durchaus eine Ermässigung der Busse in Betracht. Zwar sei es klar, dass ein Verstoss gegen die rechtlichen Vorschriften vorliege. Andererseits sei dies nicht der einzige Fall, in dem jemand irrtümlicherweise annehme, bei einem durch das Arbeitsamt vermittelten Ausländer brauche es keine Bewilligung.

Erlедigung

R und S verlangen gerichtliche Beurteilung. Aufgrund ihrer Darlegungen wird die Busse von Frau R auf Fr. 70 – und die Busse von S auf Fr. 40.– reduziert. Damit können sich die Betroffenen einverstanden erklären.

Der Ombudsmann legt den Fall auch dem Vorsteher des KIGA dar. Es ist verständlich, dass Arbeitgeber, denen vom Arbeitsamt Ausländerinnen oder Ausländer vermittelt werden, irrtümlicherweise davon ausgehen, dass es für die Beschäftigung dieser Personen keiner Bewilligung mehr bedarf. Die Arbeitsämter sollten somit solche Arbeitgeber darauf hinweisen, dass für die vermittelten Ausländerinnen und Ausländer auf dem üblichen Weg eine Bewilligung eingeholt werden muss.

Der Vorsteher des KIGA führt aus, durch die massive Erhöhung der Arbeitslosigkeit habe die öffentliche Arbeitsvermittlung neu organisiert werden müssen (Regionale Arbeitsvermittlungszentren, RAV). Dies habe nicht nur die bisherigen Vollzugsorgane der Arbeitslosenversicherung – namentlich die Arbeitsämter – ausserordentlich belastet, sondern habe auch zur Anstellung vieler neuer Mitarbeiterinnen und -arbeitern geführt. Die Ausbildung dieser Mitarbeitenden in den komplexen Gebieten der Arbeitslosenversicherung und den damit verbundenen Fragen, wie beispielsweise Ausländerbeschäftigung, sei noch nicht abgeschlossen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die RAV bzw. Gemeindearbeitsämter heute ihrem Informationsauftrag nur teilweise nachkommen könnten. Das Schreiben des Ombudsmanns sei Anlass, für eine rasche Behebung des Problems besorgt zu sein.

Nr. 13 *Personal / Einsicht in das Personaldossier und Gendarstellung nach ordentlicher Kündigung*

Gegenstand der Beschwerde

F, 47 kg schwer und 162 cm gross, berichtet dem Ombudsmann: Seit Antritt ihrer Stelle sei ihr Gewicht Anlass wilder Gerüchte gewesen. Ihre Vorgesetzte und die anderen Arbeitskolleginnen hätten sie abwechslungsweise der Magersucht, des Alkohol- bzw. Drogenmissbrauchs verdächtigt. Sie habe nicht einmal mehr unbeobachtet auf die Toilette gehen können, ohne dass ihr jemand gefolgt sei, um festzustellen, ob sie erbreche. Schliesslich habe sie ihren Hausarzt von der ärztlichen Schweigepflicht entbinden wollen, damit das Thema endlich vom Tisch sei. Statt dessen habe ihr Arbeitgeber sie beim Universitätsspital zu einer Darmspiegelung angemeldet. Der dortige Oberarzt habe sich jedoch zum Glück geweigert, eine solche Massnahme bei einer gesunden Person durchzuführen.

Wenig später habe sie dem Personalamt mitgeteilt, sie müsse sich ambulant einem gynäkologischen Eingriff unterziehen. Als sie nach einem einwöchigen Krankheitsurlaub zur Arbeit zurückgekehrt sei, habe man sie gefragt, ob sie schwanger gewesen sei. Plötzlich sei der Vorwurf im Raum gestanden, sie habe abgetrieben.

Jetzt weigere sich ihr Arbeitgeber auch noch, die inzwischen ausgesprochene Kündigung schriftlich zu begründen und ihr ein anständiges Arbeitszeugnis auszuhändigen. Nach allem könne sie einfach nicht akzeptieren, dass man ihr bereits nach einem halben Jahr angeblich wegen ihrer vielen Krankheitsabsenzen gekündigt und sie ihre Aufgabe lediglich zur «Zufriedenheit» des Arbeitgebers erledigt habe. Bei ihrem Weggang habe man ihr gesagt: «Sie müssen nicht zum Arbeitsgericht gehen, wir sind der Kanton.» Der «Beobachter» habe ihr den Ombudsmann empfohlen.

Abklärungen und Erledigung

Der Ombudsmann fragt F nach ihrer derzeitigen Beschäftigung. Die Kündigung habe sie zu einem Berufswechsel bewogen und insofern ihr Gutes gehabt. Sie arbeite heute in der Vermögensverwaltung, wo sie sich wohlfühle und ihre Fähigkeiten besser einsetzen könne. Sie wolle aber verhindern, dass die Vergangenheit sie eines Tages einhole. Deswegen sei ihr daran gelegen, dass ein sie entlastender Kündigungsgrund sowie die Formulierung «zu unserer vollen Zufriedenheit» ins Arbeitszeugnis aufgenommen werden.

Der Ombudsmann verlangt Einsicht in das Personaldossier von F, um Vorgeschichte und Problemsituation auch aus der Sicht des Arbeitgebers zu kennen. Nach Studium seiner Stellungnahme und der Personalakten hat der Ombudsmann Verständnis für dessen Haltung. Die ausserordentlich vielen, nur zum Teil

mit Arzzeugnis belegten Absenzen bereits während der Probezeit erschwerten die Einarbeitung von F und die Bildung eines Vertrauensverhältnisses und wirkten sich auch negativ auf die Zwischenqualifikation aus. Er erachtet daher die gewünschte Änderung des Arbeitszeugnisses für chancenlos. Er teilt F mit, der Arbeitgeber betrachte ihre Vorwürfe als Retourkutsche für die Kündigung und als Beweis ihrer Uneinsichtigkeit. Zur Anmeldung für eine schulmedizinische Abklärung beim Universitätsspital sei es gekommen, weil er über die von einem Naturheiler diagnostizierte Nahrungsmittelallergie erstaunt gewesen sei. F sei damit einverstanden gewesen. Er habe weder Druck auf sie ausgeübt noch dem Universitätsspital die Durchführung einer Darmspiegelung empfohlen.

Zudem offeriert der Ombudsmann F Einsicht in ihr Personaldossier und – im Hinblick auf eine allfällige spätere Wiederbeschäftigung beim Staat – eine Gegendarstellung. Nach Durchsicht ihres Personaldossiers erklärt F, viele Gegebenheiten seien in ihrem Personaldossier nicht richtig wiedergegeben. Vielmehr seien sie nachträglich vom Arbeitgeber als Stütze und Rechtfertigung des eigenen Vorgehens entsprechend zurecht gelegt worden. Sie möchte jedoch darauf verzichten, die Darlegungen Punkt für Punkt zu widerlegen. Zusammenfassend halte sie fest, sie habe angeboten, ihren Hausarzt von der Schweigepflicht zu entbinden, damit ihr Arbeitgeber sich von der Haltlosigkeit der Verdächtigungen und der in Umlauf gesetzten Gerüchte hätte überzeugen können. Er sei auf dieses Angebot nicht eingegangen, sondern habe sie zur Untersuchung an das Universitätsspital überwiesen. Es treffe zu, dass sie schliesslich mit diesem Vorgehen einverstanden gewesen sei, doch habe sie sich dazu genötigt gefühlt, da ihr Arbeitgeber ihr zu verstehen gegeben habe, dass sie andernfalls ihre Anstellung gefährde. Ihrer Vorgesetzten habe sie sogar bekanntgegeben, um welche Art von gynäkologischem Eingriff es sich gehandelt habe. Gleichwohl sei sie später mit dem unzutreffenden Vorhalt konfrontiert gewesen, sie habe abgetrieben. Diese Gegendarstellung wird in das Personaldossier von F integriert.

Nr. 14 *Gesundheitsdirektion / Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern an die Schule für Pflegeberufe*

Gegenstand der Beschwerde

P ist seit gut einem Jahr mit einer Ungarin verheiratet. Frau P hat eine Jahresaufenthaltsbewilligung. Sie wollte eine Ausbildung in Gesundheits- und Krankenpflege absolvieren und wandte sich deshalb an die Schule für Pflegeberufe,

Zürich. Sie wurde zum ersten Teil der Aufnahmeprüfung eingeladen. Kurz darauf teilte ihr die Schule telefonisch mit, als Ausländerin mit Jahresaufenthaltsbewilligung könne sie aufgrund von Weisungen der Gesundheitsdirektion nicht zugelassen werden. P leuchtet das nicht ein, er beschwert sich beim Ombudsmann.

Abklärung

Der Ombudsmann fordert die Gesundheitsdirektion zu einer Stellungnahme auf. Da Frau P mit einem Schweizer verheiratet ist, ist ihm diese Einschränkung nicht verständlich. Ausländische Ehegatten von Schweizern oder Schweizerinnen sind gemäss Art. 3 lit. c der Verordnung über die Beschränkung der Zahl der Ausländer weitgehend von den arbeitsmarktlichen Beschränkungen ausgenommen. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb Frau P keine Ausbildung für Pflegeberufe absolvieren darf.

Erledigung

Die Gesundheitsdirektion teilt mit, es handle sich um ein Missverständnis. Die Weisung der Gesundheitsdirektion über die Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern an Schulen für Berufe des Gesundheitswesens sei von der Pflegeschule Zürich nicht richtig interpretiert worden. Frau P werde von der Schule umgehend zur Aufnahmeprüfung aufgeboten.

Nr. 15 Sozialversicherungsgericht / Verfahrensverzögerung

Gegenstand der Beschwerde

Q hat eine Streitigkeit mit seiner Pensionskasse. Er hat zwei Jahre über das ordentliche Pensionsalter hinaus gearbeitet, und es geht darum, wieweit der Rentenaufschub eine Erhöhung der Rente bewirkt. Am 12. November 1995 hat er eine Klage beim Sozialversicherungsgericht eingereicht. Der zweimalige Schriftenwechsel ist im Februar 1996 abgeschlossen worden. Seit her ist nichts mehr geschehen. Im November beschwert sich Q beim Ombudsmann.

Q weiss, dass das Sozialversicherungsgericht überlastet ist. Es ist ihm auch klar, dass der Ombudsmann nicht darauf dringen kann, dass gerade sein Fall bevorzugt behandelt wird. Auch als Staatsbürger empfindet Q aber diese lange Verfahrensdauer als Missstand, weshalb er nichts unversucht lassen will.

Abklärung

Der Ombudsmann richtet eine Anfrage über die lange Verfahrensdauer an das Sozialversicherungsgericht und erkundigt sich auch, bis wann im konkreten Fall mit einer Erledigung gerechnet werden kann.

Das Sozialversicherungsgericht antwortet: Obwohl die Klage von Q vor gut einem Jahr eingegangen sei, handle es sich um eine im Gesamtvergleich noch junge Pendenz. Das Sozialversicherungsgericht habe über 5000 Pendenzen. Bei der Abtragung dieses Pendenzenberges achte das Sozialversicherungsgericht nicht nur auf den Eingangszeitpunkt einer Klage, sondern auch auf die Dringlichkeit der Beurteilung. Der Fall von Q habe in dieser Hinsicht in die zweite Priorität eingereiht werden müssen, weil sich der Streit – im Vergleich mit anderen Pendenzen – nicht um eine ausserordentlich hohe Geldleistung drehe. Die Erledigung dieser Pendenz dürfte noch rund ein Jahr auf sich warten lassen.

Der Ombudsmann bespricht die Pendenzenfrage mit Vertretern des Sozialversicherungsgerichts. Das Gespräch ergibt, dass das Sozialversicherungsgericht derzeit nur so viele Fälle erledigen kann, wie pro Jahr eingehen, so dass der Pendenzenberg von rund 5000 Pendenzen stationär bleibt. Leider ist noch keine Besserung der Situation in Sicht.

Erledigung

Der Ombudsmann teilt Q das Ergebnis seiner Abklärungen mit. Selbstverständlich ist es unbefriedigend, dass Q möglicherweise noch ein weiteres Jahr auf sein Urteil warten muss. Andererseits ist es richtig, dass das Sozialversicherungsgericht die Prioritäten dort setzt, wo Beträge, welche die finanzielle Existenz der Betroffenen tangieren, auf dem Spiele stehen.

Der Pendenzenberg ist auch eine Frage des Personalbestandes. Auf der politischen Ebene wurde das Problem bereits mehrfach angegangen. Auch aus Sicht des Ombudsmanns sind alle Anstrengungen auf politischer Ebene zu begrüßen, die zu einer Verminderung der Pendenzen und damit der übermässig langen Verfahrensdauer führen.

Nr. 16 *Erziehungsdirektion, Institut für Rechtsmedizin / Probleme bei der ärztlichen Untersuchung für einen Lernfahrausweis*

Gegenstand der Beschwerde

N, von Beruf Polizeibeamter, wollte privat den Führerausweis der Kategorie C (Lastwagen) erwerben. Für den entsprechenden Lernfahrausweis ist eine vertrauensärztliche Kontrolluntersuchung erforderlich, welche von Ärztinnen und Ärzten des Instituts für Rechtsmedizin durchgeführt wird. N erhielt bei der Untersuchung den Eindruck, dass der Arzt O gegen ihn als Polizeibeamten ein Vorurteil habe. Zudem erstaunte es ihn, dass er recht weitgehende Fragen beantworten musste, u.a. wie lange er schon mit seiner Lebensgefährtin zusammenlebe. Auf seine Frage, weshalb O das wissen müsse, sagte dieser etwas von Suchtgefahr. Überhaupt erhielt N aufgrund der Fragen und Bemerkungen von O den Eindruck, dieser betrachte ihn als Konsumenten illegaler Drogen. Er musste auch seine Arme auf Einstichstellen untersuchen lassen. Schliesslich verlangte O von N, dass er in seiner Gegenwart eine Urinprobe abgebe. N erklärte sich dazu nicht imstande. Erst nach längerem Hin und Her erlaubte ihm O, die Urinprobe hinter einem Vorhang vorzunehmen. Bei Erhalt der Rechnung stellte N fest, dass die Analyse der Urinprobe separat mit Fr. 50.– verrechnet wurde.

N beschwerte sich beim Leiter des Instituts für Rechtsmedizin über die weitgehenden Untersuchungen und das Verhalten von O. Der Institutsleiter kam zum Schluss, die Untersuchung sei korrekt durchgeführt worden.

N will sich mit dieser Antwort nicht abfinden und bringt seine Beschwerde dem Ombudsmann vor.

Abklärung

Es stellen sich zwei Problemkreise:

1. Waren die weitgehenden Untersuchungen mit Bezug auf Suchtprobleme, insbesondere die Abnahme der Urinprobe, durch die gesetzlichen Vorschriften gedeckt?
2. War das Verhalten von O gegenüber N bei der Untersuchung korrekt?

Der Ombudsmann führt in der Folge ausführliche Gespräche mit dem Leiter des Instituts für Rechtsmedizin, der Vorgesetzten von O und mit O selbst. Folgendes stellt sich dabei heraus:

1. Gesetzliche Grundlagen der Untersuchungen betreffend Suchtmittelabhängigkeit

Im Anhang 1 zur Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV) hat der Bund die medizinischen Min-

destanforderungen für die Erteilung des Führerausweises der Kategorie C festgelegt. Dabei ist von Suchtkrankheiten nicht die Rede. Das Institut für Rechtsmedizin stützt die Untersuchungen betreffend möglicher Drogenabhängigkeit eines Bewerbers ausschliesslich auf Art. 14 Abs. 2 lit. c des Strassenverkehrsgesetzes (SVG), wonach es Voraussetzung für die Erteilung eines Lernfahrausweises ist, dass der Betroffene nicht unter Alkoholsucht oder anderen Süchten leidet.

Es stellt sich die Frage, wie weit diese Untersuchungen gehen dürfen. Konkret bezieht sich dies vor allem auf die Abnahme einer Urinprobe in Gegenwart des Arztes.

An der Besprechung mit den Vertretern des IRM hat sich nun herausgestellt, dass N bei der Untersuchung in eine Versuchsperiode gefallen ist. Aufgrund einer Weisung der Vorgesetzten von O wurden in der Versuchsphase vom 1. Mai 1995 bis 30. November 1995 routinemässige Urinscreenings bei Bewerbern für höhere Fahrausweiskategorien (Jahrgang 1960 und jünger) vorgenommen. Das Institut für Rechtsmedizin wollte sich mit dieser Untersuchung ein Bild davon machen, in welchem Umfang bei Bewerbern um höhere Fahrausweiskategorien Drogenkonsum vorkomme.

2. Konkrete Vorwürfe betreffend die Untersuchung durch O

O hat bei seiner Befragung vehement bestritten, dass er irgendwelche Vorurteile gegen N gehabt habe. Er habe die Untersuchung, die letzte eines langen Arbeitstages, korrekt durchgeführt. N habe indessen immer wieder Fragen gestellt, weshalb dies oder jenes notwendig sei. Dies habe ihn irritiert. Er habe realisiert, dass das Klima bei der Untersuchung zunehmend gereizter geworden sei, doch habe er sich ausserstande gesehen, diesen Prozess zu bremsen. Seiner Meinung nach sei er aber nicht allein an der unerfreulichen Entwicklung schuld gewesen.

Der Ombudsmann bespricht das Ganze noch einmal mit N. Dieser nimmt zur Kenntnis, dass O keinerlei Vorurteile gegen ihn habe äussern wollen, hält aber andererseits an seiner Darstellung fest.

Erledigung

Der Ombudsmann hält das Ergebnis seiner Untersuchung in einem Schlussbericht fest, der allen Beteiligten zugestellt wird.

Zu Punkt 1 (gesetzliche Grundlagen mit Bezug auf Suchtprobleme, insbesondere die Abnahme der Urinprobe):

Der Ombudsmann teilt die Auffassung des Instituts für Rechtsmedizin, wonach aufgrund der allgemeinen Gesetzesbestimmung von Art. 14 des Strassenverkehrsgesetzes gewisse Abklärungen über Suchtkrankheiten bei der Erteilung

des Lernfahrausweises Kategorie C zu erfolgen haben. Vor allem was den Konsum illegaler Drogen anbelangt, ist jedoch darauf zu achten, dass der Betroffene nicht den Eindruck bekommt, man unterstelle ihm ein gesetzwidriges Verhalten. Die Art der Befragung und der Untersuchungen sollte dem Rechnung tragen.

Mit Bezug auf die Urinprobe hat sich herausgestellt, dass diese im konkreten Fall nicht angeordnet worden wäre, wenn N nicht in die Versuchsperiode gefallen wäre, in der von allen Bewerbern in seiner Alterskategorie eine Urinprobe gemacht wurde. Bei diesem Versuch handelte es sich eigentlich um ein Forschungsprojekt, und im Rahmen der Forschung war es auch sinnvoll. Im Zusammenhang mit der vertrauensärztlichen Untersuchung liegt jedoch keine ausreichende gesetzliche Grundlage vor. Aus Gründen der Rechtsgleichheit müssen alle Bewerber für höhere Fahrausweiskategorien in der Abklärung gleich behandelt werden. Es war deshalb nicht angängig, bestimmte Bewerber während einer Versuchsperiode herauszugreifen, sie einem Urinscreening (bei Urinabgabe unter Sicht) zu unterziehen und ihnen diese Untersuchung noch mit Fr. 50.– zu verrechnen. Im konkreten Fall sind somit N die Fr. 50.– zurückzuerstatten.

Zu Punkt 2 (Verhalten des untersuchenden Arztes):

Sowohl N wie O haben ihren jeweiligen Standpunkt glaubhaft dargelegt. Der Ombudsmann ist keine richterliche Behörde, und es ist nicht an ihm zu entscheiden, welche Version letztlich zutrifft. Klar ist aber folgendes: Wenn O sich wirklich so geäußert hat, wie N dies geschildert hat, so wäre dies unzulässig gewesen. Dies hält der Ombudsmann nachdrücklich fest.

Betreffend die Untersuchung ist allgemein darauf hinzuweisen, dass die ärztliche Untersuchung in diesem Zusammenhang keineswegs mit einem privaten Arztbesuch zu vergleichen ist. Die untersuchenden Arztpersonen treten den Bewerbern hier mit doppelter Autorität gegenüber: Einmal als staatliche Angestellte, die die Voraussetzungen für die Erteilung des Lernfahrausweises abklären, andererseits auch als ärztliche Autorität. Zudem beinhaltet die Untersuchung ausführliche Fragen über das Privatleben, den Gesundheitszustand und auch eine allfällige Suchtmittelabhängigkeit. Dies ist für den Betroffenen eine belastende Situation, die mit dem notwendigen Fingerspitzengefühl anzugehen ist. Der Ombudsmann ersucht deshalb den Vorsteher des IRM, diese Problematik den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in geeigneter Form stärker bewusst zu machen.

Der Vorsteher des IRM sichert zu, die aus dem Vorfall notwendigen Konsequenzen zu ziehen und raschmöglichst umzusetzen.

Nr. 17 *Finanzdirektion, Steueramt / Betreuung für bereits bezahlte Steuern*

Gegenstand der Beschwerde

E, 54jährig, ohne Arbeit und Fürsorgebezügerin, war stets eine prompte Zahlerin. Infolge ihrer misslichen wirtschaftlichen Lage geriet sie jedoch mit der Zahlung ihrer Steuern 1995 von insgesamt Fr. 3355.– in Rückstand. Das Gemeindesteueramt schickte ihr deshalb am 9. Februar 1996 eine erste Mahnung für die zwei letzten Raten. Sie bezahlte gleichentags eine und am 6. April 1996 die letzte Rate. Trotzdem erhielt sie – ohne weitere Mahnung – einen Zahlungsbefehl für die letzte Rate, wogegen sie Rechtsvorschlag erhob. E ersucht den Ombudsmann, sich für ein weniger forsches Vorgehen der Gemeindesteuerämter bei der Steuereintreibung einzusetzen.

Abklärungen

Der Ombudsmann schreibt dem Chef des kantonalen Steueramtes: Der Steuerbezug falle zwar in die Zuständigkeit der Gemeinden; für die Gemeinden sei der kantonale Ombudsmann aber nicht zuständig. Da es jedoch auch um den Bezug von kantonalen Steuern gehe, ersuche er gleichwohl um Stellungnahme zum vorliegenden Fall. Vor allem interessiere ihn, ob es im Kanton Zürich üblich sei, säumige Steuerzahler ohne zweite Mahnung zu betreiben, und wer für die Betreuungskosten aufkomme, wenn sich – wie im vorliegenden Fall – die Zahlung mit der Betreuung kreuze.

Erledigung

Das kantonale Steueramt teilt dem Ombudsmann mit: Betreibungen für rechtskräftig veranlagte, rückständige Steuerschulden würden bis spätestens im Mai nach Ablauf des betreffenden Steuerjahres eingeleitet (§ 70 Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz). Die Gemeindesteuerämter seien jedoch gehalten, auch die aufgrund provisorischer Steuerrechnungen bestehenden Ausstände nicht allzulange offen zu lassen. Deshalb erfolgten Betreibungen in der Regel auch hierfür bis spätestens am 15. Mai des Folgejahres. E habe am 9. Februar 1996 – trotz Mahnung für die beiden letzten noch ausstehenden Raten – lediglich einen Teilbetrag ihrer provisorischen Steuerrechnung 1995 bezahlt. Das Gemeindesteueramt habe sie deshalb zu Recht betrieben. Da sich Betreuung und Zahlung der letzten Rate gekreuzt hätten, habe sich das Gemeindesteueramt jedoch bereit erklärt, die Betreuungskosten von Fr. 75.– zu übernehmen, obwohl E mit ihrem Zahlungsverzug die Betreuung ausgelöst habe.

Der Ombudsmann begrüsst diese Geste des Gemeindesteueramtes. In seiner abschliessenden Stellungnahme hält er gegenüber dem kantonalen Steueramt jedoch fest, er verstehe, dass Gemeindesteuerämter möglichst rasch auch die

Steuerausstände aus den provisorischen Steuerrechnungen einzutreiben versuchten. Andererseits sei er jedoch überrascht, dass es im Kanton Zürich offenbar üblich sei, Pflichtige aufgrund einer ersten Mahnung für eine provisorische Steuerrechnung – trotz sofortiger Überweisung eines Teilbetrages – ohne weitere Mahnung kurz darauf zu betreiben. Selbst wenn dies rechtlich vertretbar sei, empfinde er diese Praxis im vorliegenden Fall als unbillig.

Nr. 18 *Erziehungsdirektion, Stipendienabteilung / Ungerechtfertigte Umwandlung eines Stipendiums in ein Darlehen*

Gegenstand der Beschwerde

V bezog im Studienjahr 1992/93 ein Stipendium von rund Fr. 10 000.–. Die Mutter von V war damals vor kurzem gestorben. Die Kommission für Studienbeiträge beschloss, die Zusprechung des Stipendiums erfolge provisorisch bis zur endgültigen Regelung der Erbschaft.

Ende Dezember 1993 wandelte die Kommission das Stipendium in ein Darlehen um, da sie aufgrund des Steuerinventars annahm, V erhalte einen entsprechend hohen Erbteil. V bezahlte in der Folge in monatlichen Raten total Fr. 600.– zurück.

1995 machte ihm die Erziehungsdirektion die Offerte, das Darlehen um 15 % zu reduzieren, wenn er den ganzen Betrag bis zum 31. Dezember 1995 zurückzahle.

V bemühte sich nun darum, die Erteilung voranzutreiben. In der Folge stellte sich heraus, dass er keine namhafte Erbschaft antreten konnte. Darauf stellte er das Gesuch, die seinerzeitige Umwandlung des Stipendiums in ein Darlehen in Wiedererwägung zu ziehen. Die Kommission hiess sein Gesuch gut und wandelte das Darlehen wieder in Stipendien um. Ohne nähere Begründung wurde im Beschluss ausgeführt, der Betrag von Fr. 600.– könne nicht zurückerstattet werden.

V scheint es nicht logisch, dass der Staat unter diesen Umständen die bereits zurückbezahlten Raten behalten will, weshalb er sich an den Ombudsmann wendet.

Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann ersucht die Kommission um Wiedererwägung ihres Beschlusses betreffend die Rückerstattung der bereits bezahlten Raten. Da die

Kommission in ihrem Beschluss festgehalten hat, der Erbteil von V liege unter der Freigrenze, wurde der Darlehensvertrag ausser Kraft gesetzt. Unter diesen Umständen erfolgte aber die Rückzahlung durch V ohne Rechtsgrund. V ging seinerzeit davon aus, er sei wegen des Darlehensvertrages zu dieser Rückzahlung verpflichtet. Da er in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt, hatte er vor der Erbteilung und vor der eigentlichen Fälligkeit des Darlehens mit der Rückzahlung begonnen. Daraus sollten ihm aber nach Meinung des Ombudsmanns keine Nachteile erwachsen.

Die Kommission erstattet V die Fr. 600.– zurück. Sie erklärt, es sei ein Fehler gewesen, dass die Rückerstattung des Betrages nicht zusammen mit der Umwandlung des Darlehens erfolgt sei, und bittet V, dies zu entschuldigen.

Nr. 19 *Personal / Beamtenversicherungskasse / Nichtwiederwahl als Beamtin*

Gegenstand der Beschwerde

G arbeitet seit 10 Jahren bei einer kantonalen Amtsstelle. Sie hat Alkoholprobleme und stand deswegen mehrfach in Behandlung. Dadurch besserten sich ihr Gesundheitszustand und ihre Leistungen jeweils vorübergehend. Nach einer weiteren Krise unternimmt G anfangs 1996 auch an ihrem Arbeitsplatz einen neuen Anlauf. In Absprache mit der zuständigen Direktion reduziert sie ihren Beschäftigungsumfang auf 50 % und übernimmt eine weniger anspruchsvolle Tätigkeit auf derselben Abteilung.

Mitte Februar 1996 erfolgt – erstmals seit zehn Jahren – eine Mitarbeiterbeurteilung. Tags darauf eröffnet ihr der Vorgesetzte: Er werde dem Personalamt beantragen, sie mit Wirkung vom 1. Juli 1996 für die neue Amtsdauer 1996 bis 2000 nicht mehr als Beamtin wiederzuwählen, sondern nur noch im Angestelltenverhältnis, aber mit gleicher Besoldung, weiterzubeschäftigen.

G findet die nur 1½ Monate nach ihrem Funktionswechsel durchgeführte Mitarbeiterbeurteilung unfair und ein blosses Mittel zum Zweck; ihre grösste Angst ist es aber, ihre Stelle – aller Bemühungen und Zusagen zum Trotz – im Zuge der Sparmassnahmen definitiv zu verlieren. G möchte vom Ombudsmann wissen, wie er ihre Aussichten beurteilt und was sie unternehmen kann, um das Blatt doch noch zu wenden.

Abklärungen

Der Ombudsmann erkundigt sich zunächst über Ausmass und Auswirkungen des «Effort»-Sparprogramms für dieses Amt: Dessen Ertragsüberschuss betrug

1995 immerhin 15 Mio. Fr.; 1996 muss es seine Kosten jedoch um 2,5 Mio. Fr. senken, d.h. 17 Stellen abbauen. Da hierfür natürliche Abgänge nicht ausreichen, werden – entgegen der ursprünglichen Absicht – auch Kündigungen ausgesprochen. G wird zwar auf Anordnung hin als besonderer Sozialfall – sie kam bereits über ein Integrationsprogramm zu diesem Amt – von der Aktion ausgenommen, aber im Hinblick auf eine allfällige Invalidisierung erneut zum Vertrauensarzt geschickt.

Erledigung

Der Ombudsmann kann G beruhigen: Ihre Stelle sei trotz der geplanten Nichtwiederwahl als Beamtin gegenwärtig nicht gefährdet. Sie solle dem Personalamt jedoch schreiben, dass sie eine Mitarbeiterbeurteilung so kurz nach einem Funktionswechsel als unfair und eine allfällige Nichtwiederwahl als unverschuldet erachte.

Einige Zeit später teilt der Ombudsmann G abschliessend mit, ihre inzwischen erfolgte Nichtwiederwahl als Beamtin und gleichzeitige Weiterbeschäftigung als Angestellte mit derselben Besoldung leide juristisch zwar an verschiedenen Mängeln, sei deshalb aber nicht nichtig. Zum einen sei die Verfügung verspätet und damit nicht rechtsgültig eröffnet worden. Gemäss § 3 Abs. 4 der Beamtenverordnung sei eine Nichtwiederwahl mindestens drei Monate vor Ablauf der alten Amtsdauer mitzuteilen; bei einer verspäteten Mitteilung habe der Betroffene Anspruch auf eine Weiterbeschäftigung während dreier Monate, vom Zeitpunkt der Eröffnung an gerechnet. Dies helfe ihr jedoch nicht viel weiter. Zum anderen hätte das Personalamt zur Frage, ob die erfolgte Nichtwiederwahl verschuldet oder unverschuldet sei, Stellung nehmen müssen, da G bereits über 50 Jahre alt sei. Praktische Bedeutung habe diese Frage jedoch erst im Zusammenhang mit einer allfälligen Rente wegen unverschuldeter Entlassung. Im übrigen müsse der Ombudsmann G raten, jetzt ihre Chance zu nutzen und ihre Fähigkeiten und ihren Leistungswillen in der neuen Funktion voll zum Tragen zu bringen.

Nr. 20 *Regierungsrat / Einreisebewilligung zu Studienzwecken*

Gegenstand der Beschwerde

I schreibt dem Beschwerde- und Petitionsausschuss des Kantonsrates: Seit 1984 dürften in Kosovo keine albanischen Volksangehörige mehr an Hochschulen studieren. Sie habe deshalb ihr Medizinstudium abbrechen müssen. Nach Abschluss einer privaten Zusatzausbildung zur Pharmazie-Technikerin habe sie fünf Jahre in einer Apotheke gearbeitet. Die Zusage der ETH, sie könne in Zürich ihr Pharmaziestudium beenden, sei deshalb ein grosser Licht-

blick gewesen. Die Weigerung der Fremdenpolizei und der Zürcher Regierung, ihr eine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken zu erteilen, hätten jedoch alle Hoffnungen wieder zunichte gemacht.

Nachdem die serbische Geheimpolizei sie wegen ihrer politischen Einstellung und Betätigung brutal misshandelt habe, sei sie mit Mann und Kind Hals über Kopf von Kosovo nach Deutschland geflohen. Den Wunsch, in Zürich zu studieren, habe sie noch nicht ganz aufgegeben. Vielleicht könne der Petitionsausschuss ihr die Tür zum lang ersehnten Ziel öffnen.

Das Büro des Kantonsrates ersucht den Ombudsmann, er möge sich der Angelegenheit annehmen und die Verwaltung dazu bewegen, ihren ablehnenden Entscheid aus dem Jahr 1993 in Wiedererwägung zu ziehen.

Abklärungen

Nach Studium der Akten wird der Ombudsmann bei der Fremdenpolizei vorstellig. Die interne Weisung, nur Ausländer unter 30 Jahren zu einem Studienaufenthalt zuzulassen, habe sich als Richtschnur in der Praxis zwar bewährt. Im vorliegenden Fall rechtfertige sich jedoch seiner Meinung nach auch aus Billigkeitsgründen eine Ausnahme. Die Fremdenpolizei ist nicht dieser Meinung und lehnt das über den Ombudsmann zugestellte Wiedererwägungsgesuch unter Mitteilung an I ab. I schreibt dem Ombudsmann, sie sei traurig und niedergeschlagen und wisse nach dieser erneuten Absage nicht mehr weiter.

Beim nächsten Treffen mit dem Chef der kantonalen Fremdenpolizei kommt auch das Dossier von I zur Sprache: Der Ombudsmann habe Verständnis, dass die Fremdenpolizei ein wachsames Auge auf die sogenannte Festsetzungsgefahr von Ausländern in der Schweiz habe und ihr wirksam entgegenzutreten müsse. Dies gehöre zu ihrem Auftrag. Seiner Meinung nach verdiene I jedoch das Vertrauen, dass sie in der Schweiz nur ihr Studium beenden und alsdann in ihr kriegsversehrtes Land zurückkehren und dort beim Wiederaufbau helfen wolle. Deshalb solle die Fremdenpolizei I doch bei ihrer Aussage behaften und ihre Einreisebewilligung mit einer entsprechenden Auflage versehen. Dies entspreche dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besser als eine strikte Ablehnung. Zwar sei I mittlerweile 35 Jahre alt und überschreite damit die in der fremdenpolizeilichen Weisung vorgesehene Altersgrenze. Allerdings handle es sich im vorliegenden Fall nicht um eine Studienaufnahme, sondern um eine Studienfortsetzung. Der Chef der kantonalen Fremdenpolizei verspricht, den Fall im Lichte dieser Argumente nochmals zu prüfen.

Erledigung

Der Ombudsmann schreibt I, die kantonale Fremdenpolizei habe dem Bundesamt für Ausländerfragen trotz erheblicher Bedenken die Erteilung der Einreise-

bewilligung beantragt, und dieses habe die entsprechende Ermächtigung zur Visumserteilung der Schweizer Vertretung in Bonn zugestellt. Die Einreisebewilligung sei jedoch strikte an den Studienzweck gebunden und ein Familiennachzug ausdrücklich ausgeschlossen.

Nr. 21 *Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Berufsbildung / Prüfungsrekurs*

L wendet sich mit folgendem Problem an den Ombudsmann: Seine Tochter, von Beruf Glasmalerin, sei jahrelang von ihrem Lehrmeister schikaniert und ausgegützt worden. Sie habe kürzlich zwar ihre Lehrabschlussprüfung erfolgreich bestanden, im Fach «Praktische Arbeiten» jedoch nur eine 3,5 erhalten, was ihre Gesamtnote auf 5,1 gedrückt habe. Schuld an dem schlechten Abschneiden sei nicht zuletzt der Lehrmeister gewesen, der sich um die Prüfungsvorbereitung seiner Lehrtochter nicht gekümmert und ihr zudem einen zähflüssigen, kaum zu bearbeitenden Werkstoff zur Prüfung mitgegeben habe.

Seine Tochter habe beim Aktuar der Prüfungskommission das Notenblatt mit den Teilnoten einsehen wollen. Dies wurde ihr verweigert. Daraufhin hätten sie bei der Prüfungskommission Einsprache gegen die Durchführung der Prüfung erhoben. Der Aktuar habe ihre Anhörung dazu benutzt, der Kommission zu zeigen, wie man mit «aufmüpfigen» Bürgern verfare. Im Einspracheentscheid selber habe er der Tochter Anmassung, Zwängerei und perfides Vorgehen vorgeworfen und sich über die Arbeit sowie über die demotivierende Wirkung derart dürftig begründeter Einsprachen beklagt. L erklärt, er habe bis jetzt nicht gewusst, dass im Kanton Zürich Einsprachen als «Staatsbeleidigung» aufgefasst und entsprechend behandelt würden. Der Ombudsmann möge dieser Behördenwillkür Einhalt gebieten und dafür sorgen, dass seine Tochter die 15 Teilnoten erfahre. Sollten die Dienstleistungen des Ombudsmanns nur gegen Bezahlung erhältlich sein, so müsse er auf die Weiterverfolgung seines Anliegens verzichten, da er die entsprechenden Mittel nicht aufbringen könne.

Abklärung

Der Ombudsmann erkundigt sich beim Amt für Berufsbildung über Anzahl und Art der Rekursbehandlungen. 1995 seien auf 9500 Lehrlingsabschlüsse insgesamt 130 Einsprachen erfolgt. Der Rechtsweg bei Prüfungsrekursen vermöge jedoch nicht zu befriedigen. Die Entscheide der Prüfungskommission könnten innert 20 Tagen an das Amt für Berufsbildung und anschliessend an den Berufsbildungsrat weitergezogen werden. Dieses politisch zusammengesetzte Gremium habe jedoch Schwierigkeiten, den Anforderungen gerecht zu werden.

Zudem hätten in ihm auch Vertreter des Amtes für Berufsbildung Einsitz, was immer wieder Zweifel an dessen Unabhängigkeit aufkommen liesse. Das Amt für Berufsbildung überlege sich deshalb, ob nicht die Rechtsabteilung der Erziehungs- bzw. Volkswirtschaftsdirektion künftig diese Fälle behandeln sollte.

Nach Auffassung des Amtes müssten Prüflinge selbstverständlich auch Teilnoten einsehen können; andernfalls hätten sie keine Möglichkeit, allfällige Rechnungsfehler festzustellen. Im inzwischen überarbeiteten Leitfaden für Prüfungsexperten/innen sei ein umfassendes Akteneinsichtsrecht denn auch verankert. Eigentlich sei die Eingabe von L eher eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Lehraufsicht als ein Prüfungsrekurs, obwohl er auch im Schreiben an den Ombudsmann auf seinen Rekurswillen hinweise. Es sei aber offensichtlich, dass der Aktuar in der ganzen Angelegenheit nicht glücklich agiert habe. Das verlangte Notenblatt wird dem Ombudsmann ausgehändigt.

Erledigung

Der Ombudsmann schickt L das Notenblatt. In seinem abschliessenden Bericht stellt er unter anderem fest, dass gemäss § 6 der Weisung für Lehrabschluss- und Zwischenprüfungen vom 28. November 1989 die Prüfungskommission nicht verpflichtet gewesen ist, einzelne Positionsnoten bekanntzugeben. Diese – inzwischen überarbeitete – Weisung widerspricht dem Akteneinsichtsrecht der an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten. Dieses erstreckt sich auf alle Unterlagen, welche das Zustandekommen der erteilten Noten erläutern, namentlich auf die Unterpositionen und Hilfsblätter, mit Ausnahme der Handnotizen der Experten. Weil eine Einsichtnahme am Ort der Prüfungskommission für auswärtige Lehrlinge mit erheblichen Umtrieben verbunden ist, wäre es angebracht gewesen, die Tochter von L telefonisch oder mittels Kopie des Notenblattes über die entsprechenden Teilnoten aufzuklären.

Nr. 22 *Finanzdirektion, Steueramt / Verzinsung von Steuerrückerstattungen*

Anliegen

Bei den direkten Steuern sind Nachforderungen und Steuerrückerstattungen bei Änderung der Einschätzung im Einsprache-, Rekurs-, Beschwerde- oder Revisionsverfahren gemeinsam und einheitlich geregelt (§ 118 Steuergesetz). Sowohl Steuernachforderungen als auch Steuerrückerstattungen sind zu verzinsen (§ 67 VV StG).

Im Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG) fehlt dagegen eine solche Bestimmung. Nach § 9 ESchV sind Steuerrückerstattungen infolge Herabsetzung des Steuerbetrages im Einsprache- und Rekursverfahren zu verzinsen. Ob Steuerrückerstattungen bei einer Revision der Steuerverfügung ebenfalls verzinsungspflichtig sind, geht hingegen weder aus dem Gesetz noch aus der Verordnung hervor.

Der Ombudsmann entschliesst sich, dieses Problem, losgelöst vom konkreten Fall, gestützt auf § 91 Abs. 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, von sich aus aufzugreifen. Er schreibt dem kantonalen Steueramt, § 9 ESchV stelle seines Erachtens kein bewusstes Schweigen des Gesetzgebers, sondern eine Lücke im Gesetz dar, die es durch Auslegung zu füllen gelte. § 9 ESchV spreche von Verzinsung nur bei Herabsetzung im Einsprache- und Rekursverfahren. Der Schluss, deshalb sei eine Verzinsung von Steuerrückerstattungen infolge eines Revisionsverfahrens mangels gesetzlicher Grundlage ausgeschlossen, erscheine ihm jedoch mehr als problematisch. Zum einen sei im Marginalie zu § 9 ESchV generell von «Steuerrückerstattungen» die Rede; zum anderen wäre es stossend, wenn Steuernachforderungen zu verzinsen wären, Steuerrückerstattungen dagegen nicht. Denn in beiden Fällen würden rechtskräftige Entscheide korrigiert; beim Nachsteuerverfahren zu Ungunsten des Steuerpflichtigen, beim Revisionsverfahren dagegen zu seinen Gunsten.

Abklärung und Erledigung

Das kantonale Steueramt schreibt dem Ombudsmann, es habe die Grundlagen zur Auslegung von § 9 ESchV umfassend geprüft und sei dabei zu folgender Ansicht gelangt:

Nach altem Recht habe kein Anspruch auf Verzinsung von Rückerstattungen im Revisionsverfahren bestanden. Die Nachsteuer sei damals jedoch ebenfalls zinsfrei gewesen. Anlässlich der 1986 erfolgten Novelle seien die Revision (§§ 45-51 ESchG) und Nachsteuer (§§ 52-54 ESchG) dagegen in separaten Abschnitten neu geregelt worden. Für das Nachsteuerverfahren halte § 52 Abs. 1 ESchG ausdrücklich fest, dass «die zuwenig veranlagte Steuer mit Einschluss des Zinses als Nachsteuer erhoben werde». Die Bestimmungen über die Revision befassten sich dagegen weder mit dem Steuerbezug noch mit der Rückerstattung. Die Frage der Verzinsung bleibe offen.

Weder in den Protokollen der mit der Revision des ESchG befassten Experten und der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission noch in jenen des Regierungsrates beim Erlass der entsprechenden Verordnung fänden sich Aussagen, die diesbezüglich Rückschlüsse auf den Willen des historischen Gesetzgebers erlaubten. Für das kantonale Steueramt sei entscheidend, dass die Neufassung des ESchG – im Gegensatz zum alten Recht – die Verzinsungspflicht von Steu-

ernachforderungen vorsehe. Das gleiche müsse auch für Steuerrückerstattungen aufgrund eines Revisionsverfahrens gelten. Das kantonale Steueramt werde deshalb künftig Steuerrückerstattungen im Revisionsverfahren in gleicher Weise verzinsen wie Rückerstattungen im Einsprache- und Rekursverfahren.

Allerdings mit einer gewichtigen Ausnahme: Muss ein Steuerpflichtiger gemäss den Bestimmungen über die Ausgleichspflicht (Art. 626 ff. ZGB) Vermögenswerte einwerfen, bei deren Erhalt er eine Schenkungssteuer zu bezahlen hatte, so kann er gemäss geltender Praxis den zuviel bezahlten Betrag im Revisionsverfahren zurückfordern. Wird bei diesen Fällen die Steuerrückerstattung verzinst, profitiert der Einwerfende doppelt: Er hätte nicht nur den Nutzen aus den Vermögenswerten während der Zeit vom Erhalt der Schenkung an bis zur Einwurfspflicht, sondern die bezahlte Steuer würde ihm auch noch verzinst. Deshalb werde künftig zunächst der Kapitalwert der Nutzung vom einwurfspflichtigen Nettobetrag abgezogen. Nur im Umfang des so errechneten Nettobetrages wäre die frühere Schenkungssteueranlagung zu hoch ausgefallen und damit verzinsungspflichtig.

Sollte sich diese Ansicht über den Umfang der Revision als rechtsbeständig erweisen, stehe der Verzinsung der Steuerrückerstattung im Revisionsverfahren – zumindest im Umfang der maximalen Revisionsfrist von 10 Jahren – nichts im Wege. Bis zu einer diesbezüglichen Entscheidung der Rechtsmittelinstanzen bleibe dies jedoch ungewiss.

Nr. 23 *Finanzdirektion, Abteilung Wirtschaftswesen / Voraussetzungen für die Erteilung eines Patentes*

Gegenstand der Beschwerde

J hat vor langen Jahren den Fähigkeitsausweis für die Führung einer Gastwirtschaft erworben. Als er nun bei der Abteilung Wirtschaftswesen ein Patent für die Führung einer Gastwirtschaft beantragt, wird ihm dieses verweigert unter Hinweis darauf, dass sein Fähigkeitsausweis älter als 10 Jahre sei und es ihm nicht gelungen sei, den Nachweis zu erbringen, dass er in den letzten 10 Jahren insgesamt ein Jahr im Gastgewerbe gearbeitet habe. Sein Fähigkeitsausweis habe somit keine Gültigkeit mehr. J legt dem Ombudsmann seine Situation dar: Nach dem Erwerb des Fähigkeitsausweises sei er vorerst während acht Jahren Wirt gewesen. In den letzten 10 Jahren habe er immer wieder im Gastgewerbe gearbeitet. Sein Problem sei jedoch, dass er dies nicht nachweisen

könne, da er zwar sehr häufig, aber mehrheitlich unentgeltlich in Gastwirtschaften ausgeholfen habe, vor allem bei seiner Tochter, mit welcher er im selben Haushalt lebe.

Abklärung und Erledigung

Nach dem alten Recht war für die Führung einer Gastwirtschaft ein Fähigkeitsausweis notwendig. Nach § 13 der Verordnung zum Gastgewerbegesetz verlor dieser seine Gültigkeit, wenn der Inhaber innert zehn Jahren nicht insgesamt ein Jahr gastgewerblich tätig war. Der Sachbearbeiter der Abteilung Wirtschaftswesen, mit dem der Ombudsmann Kontakt aufnimmt, erklärt vorerst bedauernd, man könne das Patent nicht erteilen, da diese rechtliche Voraussetzung nicht erfüllt sei. Dem Ombudsmann scheint es jedoch glaubhaft, dass J sicher während insgesamt eines Jahres im Gastgewerbe gearbeitet hat und somit über die nötige Praxis verfügt. Ein strikter Nachweis dafür kann nicht mehr erbracht werden, da J bei seiner Tochter sowie andernorts gefälligkeits halber ausgeholfen hat. Aus Billigkeitsgründen ist aber auch eine solche Tätigkeit bei der Prüfung der Frage, ob J über genügend gastgewerbliche Praxis verfüge, zu berücksichtigen.

Erledigung

Nach nochmaliger Überprüfung schliesst sich die Abteilung Wirtschaftswesen der Ansicht des Ombudsmanns an und erteilt J das Wirtepatent.

Nr. 24 *Gesundheitsdirektion / Verweigerte Zulassung einer Zahnärztin als Dentalhygienikerin*

Gegenstand der Beschwerde

H, ausländische Staatsangehörige, hat im Ausland als Zahnärztin approbiert und dort 7 Jahre auf ihrem Beruf gearbeitet. Die anhaltende Arbeitslosigkeit ihres Mannes zwingt sie zu einem beruflichen Wiedereinstieg. Von August bis November 1995 arbeitet sie als Dentalhygienikerin (DH) bei einem Zahnarzt im Kanton Aargau. Anschliessend an diese befristete Stellvertretung versucht sie, im Kanton Zürich als DH Fuss zu fassen. Trotz 20 freier Stellen verweigert ihr die Gesundheitsdirektion die Zulassung mit der Begründung, die meisten ausländischen Zahnarzt diplome böten für eine ausreichend fachspezifische Tätigkeit als DH keine genügende Sicherheit. Auch ihre bisherige praktische Tätigkeit als Zahnärztin und DH vermöchten die Gewähr eines anerkannten DH-

Diploms nicht zu ersetzen. Die hierfür nötige dreijährige Ausbildung könne allenfalls aufgrund ihrer zahnärztlichen Vorbildung verkürzt werden. Bei allem Verständnis für die Situation von H und ihrer Familie – an den gesetzlichen Vorschriften führe kein Weg vorbei. H bittet den Ombudsmann, ihr zu helfen.

Abklärung

Der Ombudsmann hält das Vorgehen der Gesundheitsdirektion rechtlich für nicht ausreichend begründet. Die Gesundheitsdirektion weigert sich jedoch, auf ihren Entscheid zurückzukommen, mit der Begründung: Im Gegensatz zu anderen Kantonen unterstehe im Kanton Zürich auch die in unselbständiger Stellung unter Aufsicht und auf Rechnung eines Zahnarztes ausgeübte DH-Tätigkeit grundsätzlich einem Bewilligungsvorbehalt (gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a Gesundheitsgesetz). Ausnahmen seien gestützt auf § 15 Abs. 2 VO über die Zahnärzte und Zahntechniker für bestimmte Personengruppen oder im Einzelfall zwar möglich, jedoch nicht für H, da sie kein von der Gesundheitsdirektion anerkanntes DH-Diplom besitze.

Erledigung

Der Ombudsmann schreibt daraufhin erneut der Vorsteherin des Gesundheitswesens: Gerade das Legalitätsprinzip, auf das sich die Gesundheitsdirektion berufe, spreche nach Ansicht des Ombudsmanns für eine Zulassung. Grundsätzlich gelte auch hier die in Art. 31 der Bundesverfassung garantierte Berufsausübungsfreiheit. Kantonale Einschränkungen dieses Grundrechtes seien gemäss Art. 31 Abs. 2 BV zwar möglich, müssten jedoch auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein überwiegend öffentliches Interesse gerechtfertigt und zudem verhältnismässig sein. Diesen Anforderungen genüge das Berufsverbot gegenüber H nicht. Es fehle hierfür an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Zwar bedürfe nach § 7 Abs. 1 lit. a des Gesundheitsgesetzes einer Bewilligung, wer gegen Entgelt oder berufsmässig Krankheiten, Verletzungen oder sonstige gesundheitliche Störungen feststellt und behandelt oder überhaupt medizinische Verrichtungen vornimmt. Allein § 15 Abs. 1 der Verordnung über die Zahnärzte und Zahntechniker – nach dieser Bestimmung ist Personen ohne Bewilligung jegliche Betätigung im Munde eines Patienten untersagt – taue als rechtliche Stütze für das von der Gesundheitsdirektion ausgesprochene Berufsverbot nicht, da diese Bestimmung durch § 7 Abs. 1 lit. a nicht klar abgedeckt sei. Mangels einer ausdrücklichen Regelung des vornehmlich mit Prophylaxe und nicht mit Behandlung von Krankheiten befassten DH-Berufes in der Verordnung über die Zahnärzte und die Zahntechniker, komme der allgemeine Grundsatz von § 35 der Verordnung über die Gesundheitspflege zum Tragen, wonach die unselbständige Berufsausübung keiner Bewilligung bedürfe. Es sei nicht einzusehen, weshalb z.B. der Beruf der Phy-

siotherapeutin diesbezüglich anders behandelt werden solle als der DH-Beruf.

Selbst wenn dieser unter den gesetzlichen Bewilligungsvorbehalt von Art. 7 Abs. 1 lit. a Gesundheitsgesetz fiele, so müsste die Erteilung bzw. Verweigerung einer Bewilligung sich vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit leiten lassen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre zu prüfen, ob dies bei einer unselbständigen Ausübung des DH-Berufes der Patientenschutz durch Aufsicht und Anleitung des approb. Zahnarztes nicht bereits hinreichend sichergestellt wäre, so dass gestützt auf § 15 Abs. 2 der Verordnung über die Zahnärzte und Zahntechniker hierfür eine Ausnahme zu machen wäre. Zwar sei der Staat an einem regen Besuch und einem guten Image der von ihm subventionierten DH-Ausbildungsstätten interessiert, doch sei dies kein Grund, seine Zulassungspraxis gegenüber Dentalhygienikerinnen zu verschärfen.

H sei im übrigen keine Anfängerin, sondern eine ausgebildete Zahnärztin mit einschlägiger Berufserfahrung auch als DH. Aufgrund ihrer umfassenden theoretischen sowie praktischen Vorbildung erscheine eine ausreichende fachspezifische Tätigkeit als DH auch im Kanton Zürich mehr als gesichert. Das Argument, DH seien Spezialisten, welche auf ihrem Gebiet besser ausgebildet seien als Zahnärzte, weshalb die Dentalhygiene ihnen vorbehalten bleiben müsse, vermöge nicht zu überzeugen. Approb. Zahnärzten/innen ist die Zahnreinigung ohne Bewilligung auch nicht verwehrt. Zudem habe die Gesundheitsdirektion Absolventen ausländischer Hochschulen für Zahnmedizin, je nach Bedarf und ohne irgendwelche Bedenken fachlicher Art, bis 1983 sogar zur selbständigen Betätigung als Zahnarzt im Kanton Zürich zugelassen. Vor diesem Hintergrund erscheine die angeführte Gefahr einer unsachgemässen Handhabung der Instrumente, welche ein von der Gesundheitsdirektion anerkanntes DH-Diplom im öffentlichen Interesse zwingend erfordere, eher fiktiv. Von einer erfahrenen Zahnärztin zu verlangen, sie müsse durch den Besuch einer dreijährigen DH-Ausbildung ein entsprechendes Fähigkeitszeugnis erwerben, sei eine übertriebene, mehr standes- bzw. wirtschaftspolitische Anforderung. Die Nichtzulassung von H zur unselbständigen DH-Tätigkeit stelle somit einen gesetzwidrigen und unverhältnismässigen Eingriff in das ihr von der Verfassung garantierte Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit dar.

Der Ombudsmann sieht sich deshalb veranlasst, gestützt auf § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, die schriftliche Empfehlung zu erteilen, H als unselbständige DH zuzulassen. Die Gesundheitsdirektion weigert sich jedoch, auf ihren Entscheid zurückzukommen.