

**T ä t i g k e i t s b e r i c h t**  
**2 0 0 1**



Impressum

Gestaltung: Baumgartner Grafik+Werbung, Rafz

Offsetdruck: Willy Haderer Offsetdruck, Unterengstringen

# Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

**Sehr geehrter Herr Präsident**

**Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsrätinnen und Kantonsräte**

**Gemäss §87 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) erstatte ich Ihnen den nachstehenden Bericht über meine Tätigkeit im Jahre 2001**

**Zürich, den 10. Juni 2002**

**Der Ombudsmann des Kantons Zürich  
Markus Kägi-Steiner**

## **Inhaltsverzeichnis**

4	Dank
4	Personelles
5	Vermischtes
7	Gastrecht: «Feindbilder»
12	Geschäftsübersicht
14	Fallbeispiele
32	Adresse

# Dank

Meinen Mitarbeiterinnen Frau Dr. H. Wormser, Frau St. Zöbeli, Frau E. Behrens, und meinem Mitarbeiter Herr lic.iur. S. Gerber danke ich für ihren grossen Einsatz im Berichtsjahr. Ebenso gilt mein Dank meiner nebenamtlichen Stellvertreterin, Frau RA Regine Aepli Wartmann. Herrn Gerber gratuliere ich zudem zu seiner mit Erfolg bestandenen Anwaltsprüfung!

Ein nicht geringerer Dank für ihr grosses Engagement geht an die rund 44'000 Frauen und Männer, die für den Kanton Zürich arbeiten. Dass bei so vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern interne und externe Probleme auftreten können, ist verständlich. Wichtig für den neutralen Ombudsmann ist in diesem Zusammenhang das „Wie“, mit welchem diese Probleme bereinigt werden.

Meinen Amtskollegen Louis Kuhn, Basel-Land, Andreas Nabholz, Basel-Stadt, Mario Flückiger, Stadt Bern, Dr. Karl Stengel, Winterthur, und Dr. Werner Moser, Stadt Zürich, danke ich für die konstruktive Zusammenarbeit während des vergangenen Jahres.

# Personelles

## Abschied

Frau *Katharina Hug Nigg* trat am 1.4.2000 ihre Arbeit in unserem Sekretariat an und orientierte sich per 30.6.2001 beruflich neu.

Ich danke Frau Hug Nigg für ihre Unterstützung und das Vertrauen, das sie mir während dieser Zeit entgegengebracht hat und wünsche ihr für die Zukunft alles Gute.

## Willkommen

Frau *Elisabeth Behrens-Räber* trat am 1. Juli 2001 die frei gewordene Sekretariatsstelle an. Sie arbeitete in verschiedenen Bankinstituten und erledigte an ihrer letzten Arbeitsstelle sämtliche Sekretariatsarbeiten in einer Zürcher Rechtsanwaltskanzlei. Frau Behrens hat sich in kurzer Zeit bereits sehr gut in unser Team „eingelebt“.

Das Ombudsmannsteam heisst seine neue Kollegin herzlich willkommen und wünscht ihr weiterhin viel Freude an unserer täglichen Arbeit.

## Bestand der Institution Ombudsmann am 31.12.2001

Ombudsmann:	Kägi-Steiner Markus, Inh. Zürcher Notarpatent, Niederglatt
Stellvertreterin:	Aepli Wartmann Regine, lic.iur., Rechtsanwältin, Zürich
Juristische Sekretärin:	Helen Wormser, Dr. phil. et. lic. iur., Russikon
Juristischer Sekretär:	Gerber Simon, lic.iur., Rechtsanwalt, Zürich
Kanzleisekretärinnen:	Zöbeli Stephanie, Rüschnikon Hug Nigg Katharina, Humlikon (bis 30.6.) Elisabeth Behrens-Räber, Feldmeilen (ab 1.7.)

Beanspruchte Stelleneinheiten: Juristisches Sekretariat 1,5; Kanzlei 1,3

Der Arbeitsumfang erwies sich auch im Berichtsjahr einmal mehr als relativ hoch. Zu bemerken ist, dass sich der Trend in Bezug auf die internen Beschwerden (Personal) nicht fortgesetzt hat.

Die Aktivitäten des Ombudsmanns entsprachen auch im Berichtsjahr den bisherigen Usancen. In- und ausländische Kontakte wurden gepflegt, Anfragen aus der ganzen Welt bezüglich der Organisation der Institution „Ombudsperson im Kanton Zürich“ beantwortet und Einladungen zu Vorträgen oder Diskussionsveranstaltungen gefolgt.

Gute Beachtung findet immer wieder unsere Website im Internet unter [www.ombudsmann.zh.ch](http://www.ombudsmann.zh.ch). Durchschnittlich werden monatlich über 400 Anwendersitzungen aus dem In- und Ausland registriert.

Die parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz haben sich das ganze Jahr intensiv auf die durch sie am 21. – 23. November in Zürich organisierte „Table ronde“ des Europarates mit den Ombudsleuten Europas beschäftigt. Aus 36 Ländern nahmen Kolleginnen und Kollegen daran teil. Gut 120 Fachpersonen hörten sich Referate zu zwei Hauptthemen an und tauschten ihre Erfahrungen anschliessend in Workshops aus. Das eine Thema betraf die Grundprinzipien einer bürgerfreundlichen Regierungs- und Verwaltungstätigkeit im Lichte von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, das andere die Wahrung der Grundrechte bei Eingriffen in die Freiheit und das Eigentum der Bürger durch polizeiliche Organe. Besonders eindrücklich waren die Schilderungen osteuropäischer Ombudsleute über ihre Bemühungen angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen durch Polizeiorgane in ihrem Tätigkeitsfeld.

Erfreuliches kann in diesem Zusammenhang von der finanziellen Seite berichtet werden. Dank äusserster Sparsamkeit und Mithilfe von Dritten, konnte von den durch den Kantonsrat bewilligten budgetierten anteilmässigen Kosten von Fr. 40'000.– rund deren Fr. 19'000.– in die Staatskasse zurückbezahlt werden.

Viele Dankeschreiben und Komplimente haben die Organisatoren dieser Veranstaltung entgegennehmen dürfen. Die Schweiz, der Kanton und die Stadt Zürich dürften von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser nur alle drei Jahre stattfindenden „Table ronde“ in guter Erinnerung behalten werden.

Den guten Abschluss dieses Kongresses haben wir mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von allen Ombudskanzleien „gefeiert“. Anlässlich dieser Zusammenkunft hat mein baselstädtischer Amtskollege, Dres Nabholz, ein selbst verfasstes Gedicht vorgetragen, das es m. E. verdient ist, an dieser Stelle (nächste Seite) publiziert zu werden:

Sag mir, was isch en Ombudsmaa?  
Isch s ain, wo aifach alles kaa?  
He nai, im Geegedail, mi Liebe,  
s isch ain, wo allewyl muess iebe!  
Är waiss jo nie, was, wär, wie, wo,  
ganz pletzlich uff ihn zue ka koo!  
Drum loost är alle Lyt zerscht zue  
Uusgiibig, mit Geduld und Rueh,  
denn dänggt är, was ka-n-ych doo due,  
und het im schlimmschte Fall scho gnue!  
Worum muess denn en Ombudsmaa  
Integer sy, was isch doo dra?  
Zem Ombudsmaa kemme die maischte,  
wo sich kai Aawalt kenne laischte  
und au kai Schmiirgäld zahle kenne,  
wo vo aim Amt zem andre renne!

6 Zem die Lyt ärnscht z näh, bruuchts Persone,  
wo sich nit unbedingt wänn schone,  
sich nit im Rampeliecht wänn sunne  
und alle Mentsche ebbis gunne.  
S bruucht Fachlyt ohni Ohresuuse  
Integri halt, vo inne-n-uuse!  
Im Übrige isch s ganz egal,  
öb aine brait isch oder schmal,  
öb ain uff d Jagd goht oder joggt,  
öb aine d Zyrizyttig ploggt,  
öb ain de-n- Oberrichter passt,  
öb aine prahlt, dass är nit jasst,  
öb aine vyl z vyl Kilo wiegt  
öb ain z Namibia sägelfliegt,  
öb ain z Rumänie ummen-irrt,  
vo Strossburg glatt usbeutet wird,  
öb aine alles anderscht gwichtet  
fir d Gmaind uffs Ässe doo verzichtet,  
dasch alles wurscht, nur ains isch wohr,  
als Ombudsmaa bruuchsch vyl Humor!

Dres Nabholz

*Unter diesem Titel möchte ich Gastautoren und -autorinnen die Gelegenheit bieten, uns für unsere tägliche Arbeit Erklärungsansätze für ganz besondere Problemkreise aus der Perspektive ihrer beruflichen Erfahrungswelt zu vermitteln.*

Im diesjährigen Bericht geht es um das Thema „Feindbilder“.

Wohl erkennen wir oft die Problematik eines uns präsentierten Konfliktes, warum es aber so weit kommen musste und insbesondere mit welchen Massnahmen frühzeitig Negativentwicklungen verhindert werden können, scheinen hingegen noch da und dort wenig bekannt zu sein. Das Thematisieren statt Tabuisieren eines Problemfelds, ist ein erster Schritt, um Konfliktsituationen frühzeitig zu erkennen, und deren Steigerung verhindern zu können.

Als Autor konnte Herr Andreas Hausheer, gewonnen werden. Ich danke Herrn Hausheer für seine interessante Betrachtungsweise dieses „gängigen“ Themas und bin zugleich froh, dass er mir kürzlich aus einem eigenen, sehr positiv empfundenen Erlebnis im Zusammenhang mit der Verwaltung geschrieben hat: Vielleicht mache ich eine Anzeige in der Zeitung: „Wenig gebrauchte Feindbilder günstig abzugeben“.

## «Feind in Sicht»

Kennen Sie Beamtenwitze? In diesen Erzählungen gibt es nur unbewegliche, sture und faule männliche und weibliche Beamte mit tiefem Intelligenzquotient. Diese Witze sind eingängig und schildern in Varianten immer dasselbe Schwarz-Weiss-Schema. Doch sind nicht nur Beamte von solchen Pauschalisierungen betroffen: Bankangestellte, Lehrpersonen, Ordensleute und viele andere erleben Ähnliches. Wie aber erklärt sich die Tatsache, dass solche Witze alle Berufs-Umbenennungen, Betriebs-Umstrukturierungen und Rollen-Neudefinitionen überlebt haben?

Bilder vermitteln Sicherheit. Auch wenn ich noch nie dort war, „kenne“ ich Hawaii, auch wenn ich selber keinen „Börsianer“ in meinem Freundeskreis habe, weiß ich, wie „die“ sind. Je vielfältiger, komplexer und unübersichtlicher der Alltag wird, umso mehr helfen einfache Bilder sich zu orientieren. Wir können unsere eigenen Erfahrungen besser einordnen, sie werden allgemein gültig. Es entsteht ein erkennbares Bild.

Das eigene Erleben passt wie ein Mosaikstein hinein.

Feindbilder sind aber nicht nur „witzig“, sie können in einem alltäglichen Konflikt die gegenseitige Wahrnehmung (das, was ich „für-wahrnehme“) verändern und verzerren. Ich sehe und höre vor allem, was mich in meinem vorgefassten Bild vom Gegenüber bestätigt. Wenn ich mich als kleinen, schlecht bewaffneten „David“ sehe, wird aus dem Gegner schnell ein Riese, ein „Goliath“, den ich mit allen Waffen bekämpfen darf und muss. Solche Rollenzuschreibungen sind darum häufig mitschuldig, dass aus bewältigbaren Sachkonflikten unschöne persönliche Grabenkriege werden.

Feindbilder gedeihen dort besonders gut, wo Leute in ein ihnen fremdes Umfeld kommen, dessen Regeln und Gesetze sie nicht kennen. So kann es geschehen, dass sie sich schon beim Betreten der klassizistischen Eingangshalle mit den grossformatigen Bildern unsicher und un-

terlegen fühlen. Dann wird die differenzierte, sorgfältige Wortwahl des Beamten schnell zu „sprachlicher Spitzfindigkeit und Juristendeutsch“. Und was von der Sachbearbeiterin als interessiertes Nachfragen und Klären der Situation gemeint ist, wird fast unweigerlich als „Ausfragen und Gesinnungsschnüffelei“ interpretiert.

*„Fiktives“ Beispiel gefällig, welches aufzeigt, wie unbeusst Feindbilder entstehen und zu möglichen Eskalationsfaktoren heranwachsen können?*

### **1. Schritt: Euphorie, Idealismus, Aufbruchstimmung**

Seit einiger Zeit spielt A mit dem Gedanken, sich selbstständig zu machen. Im Gespräch mit erfahrenen Kolleginnen und Kollegen informiert er sich über Werbestrategien, Aquisitionsmethoden und Evaluationstechniken und befasst sich mit Versicherungs-, Steuerfragen sowie der Pensionskasse. Mit dem Elan der Startphase nimmt A Kontakt mit diversen Stellen und Ämtern auf und ruft auch bei der für ihn zuständigen Ausgleichskasse an. Dort ist der erste Kontakt vielversprechend. Eine freundliche Sachbearbeiterin am Telefon verspricht ihm, Informationsunterlagen und Anmeldeformulare zuzusenden. Bald bekommt er ein dickes Couvert mit vielen Handblättern und vertieft sich in die nicht leichte Lektüre. Sogleich stellen sich ihm einige Fragen.

### **2. Schritt: Erste Verunsicherung, Erfahrung der eigenen Inkompetenz und der Abhängigkeit**

Bei seinem nächsten Anruf bringt A seine Fragen beim zuständigen Sachbearbeiter vor und meint ein (ironisches?) Lachen zu vernehmen. Der Beamte belehrt ihn, a) dass sein Status zuerst geklärt sein müsse, denn selbstständig sei nicht selbstständig, und b) dass er gespannt sei, wo „der gute Mann“ seine Informationen her habe. A nennt den Titel des Handblatts. Daraufhin wird vor der Erteilung weiterer Auskünfte eine rechts-

kräftige Steuereinschätzung von ihm verlangt. Einigermassen ernüchert legt A auf und fragt sich, ob er nicht doch besser eine Fachperson einschalten solle, da er mit all diesen Definitionen (war er nun selbstständig oder tat er nur so?) und Paragraphen wohl kaum selber zurecht kommt.

### **3. Schritt: Feindbild "Beamter" nimmt Konturen an**

In weiteren Telefongesprächen versucht A auf Ende des Kalenderjahres die ihm wichtigsten Fragen nochmals zu klären. Eine freundliche Sachbearbeiterin erklärt ihm, dass er mit Vorteil zuerst noch eine Erfolgsrechnung und ein schriftliches Gesuch hinsichtlich seiner weiteren Anträge einreichen soll. A tut dies und erhält bald darauf den schriftlichen Bescheid, dass die Ausgleichskasse nur bei Vorliegen einer rechtskräftigen Steuereinschätzung... Diese war aber noch nicht rechtskräftig. Wie lange sollte er noch warten? Einigermassen verwirrt und leicht aggressiv lässt A in seinem Freundeskreis verlauten, „die Beamten“ wüssten häufig selber nicht, was eigentlich gelte. Zeit spiele ihnen keine Rolle. Aber „die“ sollten ihn noch kennen lernen. Was er damit meint, weiss er selber nicht. Dennoch erhält er von allen Seiten Unterstützung seiner Sicht, in unzähligen Geschichten und Episoden werden eigene Erfahrungen mit Zivilschutz-Ortschefs, Versicherungs-Schadensinspektoren und Sachbearbeiter/-innen in diversen Ämtern geschildert – alle kurz „Beamte“ genannt. A fühlt sich nach diesem Abend sehr bestärkt und gewappnet, in die nächste Runde zu steigen, nun aber nicht mehr ganz so vorurteilslos und begeistert.

### **4. Schritt: Feindbild wächst und bekommt Junge**

Nach einem weiteren Jahr reicht A die ausstehende und jetzt rechtskräftige Steuererklärung der Ausgleichskasse ein und erhält statt einer Antwort auf seine Anträge schon nach zwei Tagen die Rechnung für noch geschuldete AHV-Beiträge, wie es sich aus seinen Aufstellungen



ergebe. Eine Antwort auf seine übrigen Anträge bleibt weiterhin aus. Mittlerweile hat A aber auch einige Schwierigkeiten mit anderen behördlichen Stellen. Seine Meinung über die Beamten ist gemacht und bestätigt sich bei jedem neuen Kontakt, egal mit welchem Amt.

## **5. Schritt: Das Ende**

Und das Ende der Geschichte? A hat aus der ganzen Situation einiges für sich gelernt, was ihm persönlich inskünftig den Kontakt zu den Behörden sicher erschweren wird:

- a) Beamte fordern die Erfüllung von Pflichten sehr schnell und unbarmherzig ein; um Rechte, die dir zustehen, musst du heftig kämpfen.
- b) Diesen Kampf kannst du aus eigener Kraft kaum gewinnen, du musst Fachpersonen – die auch ein schönes Geld kosten – anstellen.
- c) Du musst möglichst hart in solche Gespräche einsteigen, denn dein Gegenüber will dich sowie so über den Tisch ziehen.

*Wie hätte diese Geschichte auch anders laufen können?*

Feindbilder sind nicht auszurotten. Konflikte gehören zum Alltag. Es ist jedoch unakzeptierbar, wenn aus Missverständnissen und unterschiedlichen Sichtweisen handfeste Streitereien erwachsen, in denen sich beide Seiten als Opfer der anderen Seite erleben. Oft sind Konflikte wie griechische Tragödien: Klare Rollenverteilung und ein (für Aussenstehende) voraussehbarer Verlauf bis zum bitteren Ende. Konflikteskalation ist in den meisten Fällen ein Wechselspiel von Ohnmachtsgefühl und Machtanspruch: Wie kann ich mindestens mit dem Gegner gleichziehen, wie kann ich meine Position sichern und ausbauen? Solche Eskalationsspiralen drehen immer schneller, der Stress nimmt zu: Ich muss sofort reagieren und einen Vorsprung auf den Gegner herausholen. Ich habe immer weniger Zeit, die Situation einzuschätzen und nach Handlungsmöglichkeiten zu suchen, die in einem sinnvollen Verhältnis zur Sachlage stehen.

**Friedrich Glasl – ein österreichischer Konfliktforscher – hat neun Stufen der Eskalation beschrieben. Er nennt einige Eskalationsfaktoren und stellt zum Schluss die Kernfrage:**

**„Habe ich einen Konflikt oder hat der Konflikt mich?“**

### **1 Verhärtung**

Standpunkte prallen aufeinander, wenn ich mich nicht gehört und ernst genommen fühle, bausche ich auf, vereinfache und verdichte ich. Ich schaue, dass ich mindestens mit dem „Gegner“ gleichziehe.

### **2 Debatte**

Polarisation: Ich bin gut - du bist schlecht, ich habe recht - du hast unrecht. Du bist das Problem.

### **3 Taten**

Ungleichgewicht: Der „Gegner“ ist nicht gleichwertig, ich muss ihn belehren. Reden hilft nicht mehr, jetzt müssen Taten folgen. Nur noch Trennendes wird gesehen,

### **4 Koalitionen**

Unterstützung: Ich suche bei anderen Zustimmung und Bestätigung. Es gibt keine Übereinstimmung mehr, alle Worte und Handlungen des „Feindes“ werden als Angriff gedeutet. Klischees: Alle Lehrer, Frauen, Asylanten sind so...

### **5 Gesichtsverlust**

Prinzipielle Lösungen, ich kämpfe für das Gute, ich darf jetzt nicht klein beigeben... Angriffe werden sehr persönlich, bewusst verletzend. Ich möchte ihn demaskieren, allen aufzeigen, was sein „wahres Gesicht“ ist.

### **6 Drohstrategien**

Drohungen werden immer gigantischer, unerfüllbare „Friedensbedingungen“ werden diktiert, Sanktionen werden angedroht.

## 7 Begrenzte Vernichtungsschläge

Der Gegner hat keine menschlichen Qualitäten mehr, alles ist erlaubt: Kampf mit allen Mitteln gegen Monster.

## 8 Zersplitterung

Ich möchte den andern zerstören, sein Schaden ist mein Gewinn.

## 9 Gemeinsam in den Abgrund

Kein Weg zurück: Auch wenn ich dabei Schaden erleide oder „umkomme“, der andere muss vernichtet werden.

*Gibt es Hilfen, um dieser Dynamik nicht einfach ausgeliefert zu sein? Folgende Grundhaltungen und Verhaltensweisen bewähren sich in Schulen, Familien und Teams, um solche „Spiele“ gar nicht erst entstehen zu lassen oder einen frühzeitigen Ausstieg zu ermöglichen.*

### Hier einige solcher „Nützlingle“

- Wertschätzung und Respekt: Ich unterscheide zwischen der unantastbaren Würde eines jeden Menschen und seinem (vielleicht unakzeptablen) Verhalten. Ich bemühe mich, auf die intellektuellen und sprachlichen Möglichkeiten des Gegenübers einzugehen, ohne ihn damit unmündig zu machen.
- Zeit nehmen, Stress abbauen: Ein fast zynischer Anspruch im heutigen Alltag – und trotzdem wirksamstes Medikament für ein konfliktfähiges Klima.
- Hören, was der andere ausdrücken will: Ich bin bereit, genau hinzuhören und verzichte auf vor-

schnelle Erklärungen und Direktiven. Ich frage nach, bis klar wird, welche Bedürfnisse und Interessen mein Gegenüber hat.

- Für Notfälle gerüstet sein: Ich kann mich auch abgrenzen und weiss, wie ich reagiere (und wie wir in unserem Amt vorgehen), wenn jemand diese Grenzen nicht respektiert.

Eine konstruktive Konfliktbearbeitung kann nicht mit einigen Rezepten verschrieben werden.

Doch wenn

Eltern bei Lehrpersonen,

Patienten bei Oberärzten

oder Bittsteller bei Beamten

erleben, dass sie ernst genommen werden, dass man ihnen zuhört, können Feindbilder fallengelassen werden, und das Gegenüber wird als Mensch wahrgenommen.

Auch wenn Beamtenwitze weiterhin erzählt werden und eine interessierte Zuhörerschaft finden, kann vielleicht erreicht werden, dass sich dann eine schüchterne Stimme aus dem Hintergrund meldet, die beifügt „...es gibt aber auch andere! Erst letzte Woche habe ich mit dem Amt für... telefoniert und war positiv überrascht, wie nett und zuvorkommend...“

Übrigens: Im Kanton Zürich gibt es keine Beamten mehr.

*Andreas Hausheer*

*Büro für Schulmediation und Konfliktkultur  
6204 Sempach*



# Der Eingang der Beschwerden und ihre Erledigung

## 2001

sind 632 neue Fälle eingegangen  
sind 661 Fälle abgeschlossen worden  
sind 124 Fälle pendent (Ende Jahr)

### Vorgehen bei Erledigung

- 661 Total erledigt davon
- 125 von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen bzw. Akteneinsicht
  - 51 angehörte Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung
  - 8 Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern
  - 251 empfangene Beschwerdeführer

### 2001 kamen die Beschwerden von:

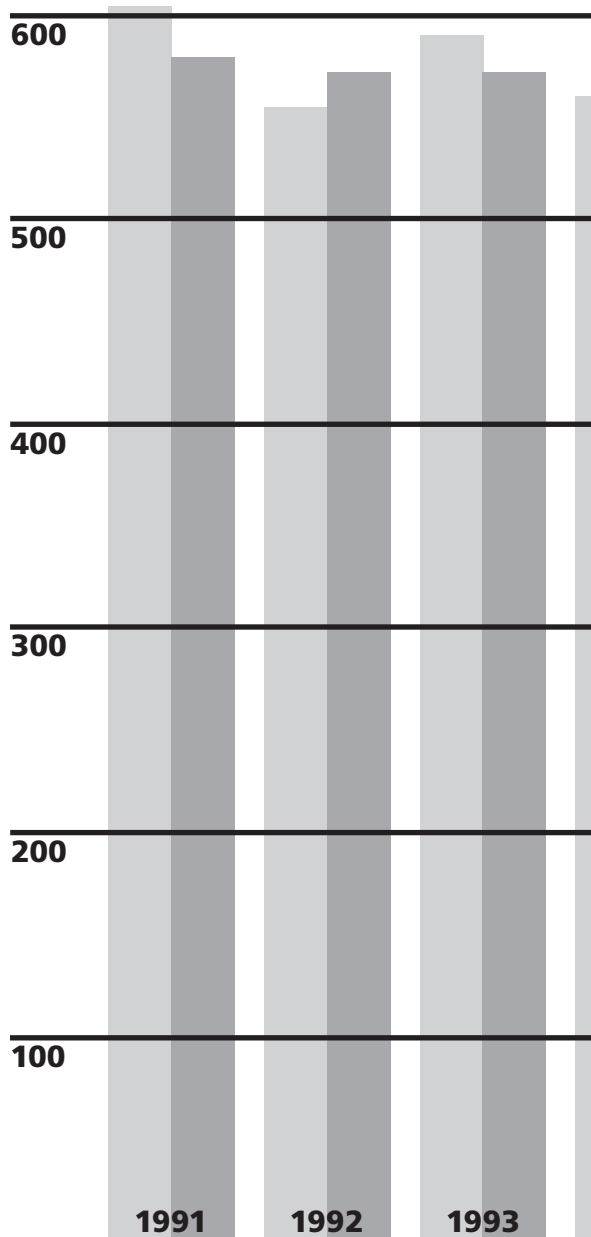
- 65.9% Privatpersonen
- 3.5% Juristischen Personen
- 26.5% Staatspersonal
- 3.7% Eigene Wahrnehmung
- 0.4% Gemeinden

### 2001 wurden die Geschäfte nach folgenden Gesetzesgrundlagen erledigt

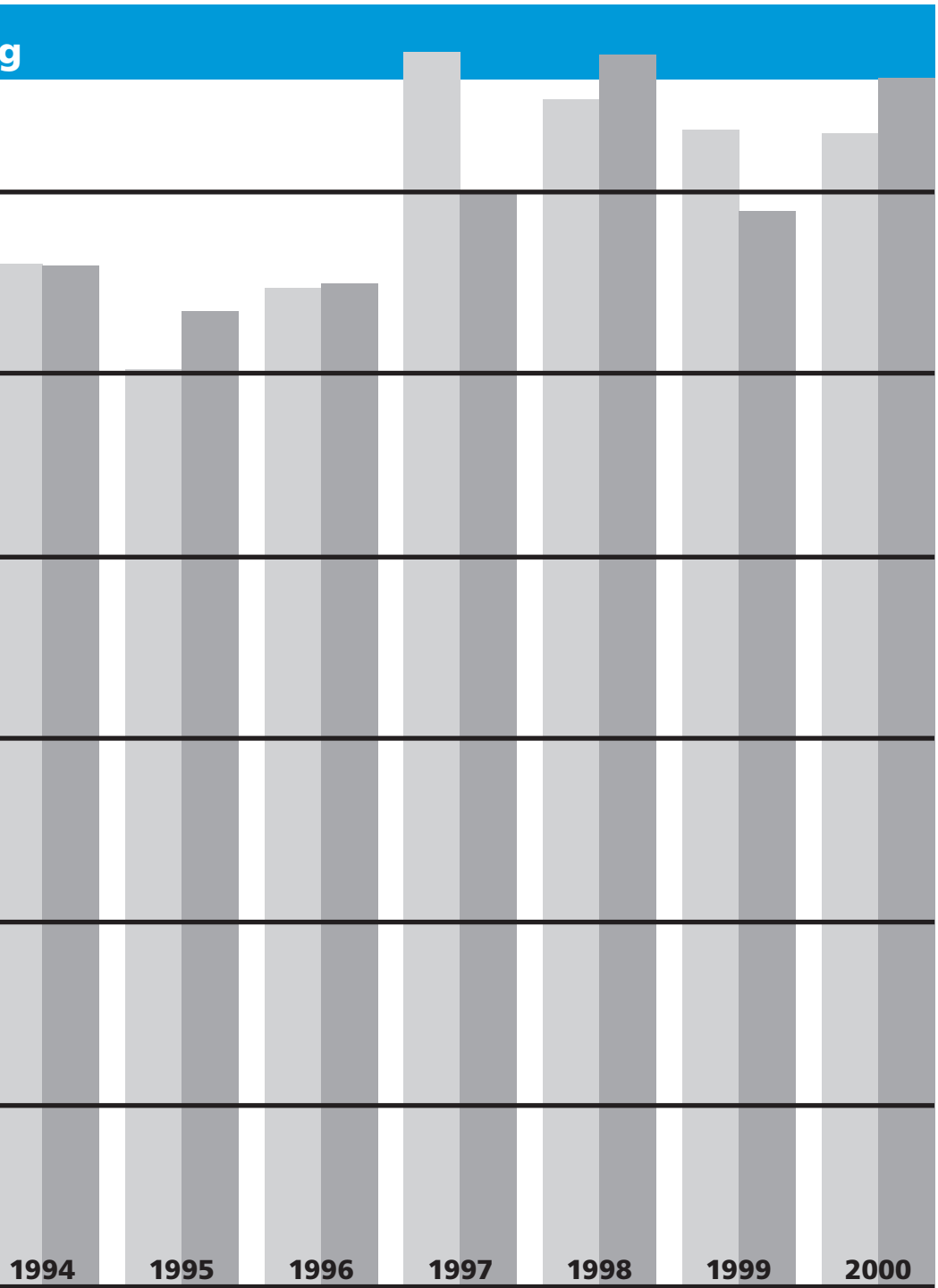
- 59.8% Nach §93a VRG (Rat erteilen)
- 39.7% Nach §93b VRG (Besprechung mit Behörden)
- 0.5% Nach §93c VRG (Formelle Empfehlung)

### Erledigungsdauer

- 223 bis 10 Tage
- 175 11 Tage bis 30 Tage
- 260 31 Tage bis 1 Jahr
- 3 über 1 Jahr



Eingegangene Geschäfte  
Erledigte Geschäfte



Nach dem Tod ihres Ehemannes im Jahre 1996 sah sich seine Witwe B mit Nachforderungen der Ausgleichskasse der AHV im Umfang von einigen zehntausend Franken konfrontiert. Der Ehemann hatte als Selbständigerwerbender seit sechs Jahren die Versicherungsbeiträge nicht mehr bezahlt. Die Treuhänderin von B ersuchte darauf die Sozialversicherungsanstalt (SVA) um Erlass dieser Forderung, da die Hinterbliebenen mit Witwen- und Waisenrenten kaum leben könnten und Ersparnes nicht vorhanden sei. Die SVA stellte 1997 in einer Verfügung fest, dass dem Notbedarf der Hinterbliebenen von Fr. 50'000.— ein Nettoeinkommen und Vermögen von über Fr. 100'000.— gegenüberstünden. Damit stelle die Bezahlung der Schuld keine unzumutbare Härte dar und das Gesuch um Herabsetzung müsse abgewiesen werden. Dagegen liess B Beschwerde beim Sozialversicherungsgericht führen, welches die Sache in der Folge zur Ergänzung der Abklärungen an die SVA zurückwies, weil die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse nur ungenügend ermittelt worden seien. Darauf überprüfte die Ausgleichskasse die wirtschaftlichen Verhältnisse erneut, kam aber aufgrund der neu errechneten Werte zu keinem anderen Schluss. Die Treuhänderin von B wendet sich deshalb an den Ombudsmann.

### Abklärung und Erledigung

In einer Situation, in der praktisch schon alles abgeklärt und geprüft ist, ist die Ausgangslage für ein Eingreifen des Ombudsmanns schlecht. Daran ändert wenig, dass der zweite Entscheid der SVA noch nicht rechtskräftig und auch nicht gerichtlich beurteilt ist. Die Ausgleichskasse hat die tatsächlichen Verhältnisse bereits zum zweiten Mal geprüft und ist zu keinem anderen Ergebnis gelangt.

Nach den Feststellungen des Ombudsmannes gibt es auch keine neue, nicht schon gerichtlich beurteilte Rechtsfrage zu prüfen. Einen Gerichtsentscheid zu überprüfen, steht dem Ombudsmann ohnehin nicht zu. Andere Fragen als jene, ob die SVA bei Erlass ihrer zweiten Verfügung nach Recht und Billigkeit vorgegangen sei, hat der Ombudsmann gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht zu klären. Wohl ist es ihm nicht verwehrt, die Parteien an den runden Tisch zu laden, solange kein Rechtsmittel gegen

den zweiten Entscheid eingelegt worden ist. Doch zweifelt der Ombudsmann an einem noch vorhandenen Verhandlungsspielraum, nachdem die SVA – wie ein kurzer Vergleich des Gerichtsentscheids mit der zweiten Verfügung ergibt – den richterlichen Empfehlungen offensichtlich Folge geleistet hat. Obschon in den neuen Berechnungen das früher vorhandene und ange-rechnete Vermögen der Beschwerdeführerin nicht mehr berücksichtigt wurde, blieb die Nachforderung der SVA für nichtbezahlte Versicherungsbeiträge gegenüber der Beschwerdeführerin unverändert bestehen.

Gemäss weiteren Abklärungen sind in der zweiten Verfügung der Sozialversicherungsanstalt weder Fehler bei der Berechnungsgrundlage noch rechnerische Fehler festzustellen. Die Beschwerdeführerin macht solche auch nicht geltend. Sie hält an der Herabsetzung fest, weil sie zu wenig zum Leben habe. Der Ombudsmann stellt demgegenüber fest, dass die Berechnungen

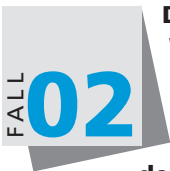
des Existenzminimums und der wirtschaftlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin durch die SVA korrekt sind. Insbesondere liegen keine Willkürakte bei diesen Berechnungen und dem Zustandekommen des Entscheids vor. Der Ombudsmann kann der Beschwerdeführerin nur noch empfehlen, das Angebot der SVA auf

Ratenzahlungen anzunehmen.

Dieser Fall macht deutlich, dass es wenig Sinn macht, den Ombudsmann nach mehrfacher Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen zu konsultieren, denn es fehlt unter solchen Umständen an Gestaltungsmöglichkeiten.

*Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge*

## Nur der angestammte Name ist der richtige!



**Die 71-jährige S möchte sich aufs Alter hin den alten Wunsch erfüllen, dass die Behörden ihren Mädchennamen richtig schreiben. Ihre Familie habe diesen immer mit „y“ geschrieben, wie aus einem Regierungsratsbeschluss aus dem Jahr 1970 hervorgehe. Aus ihr unbekanntem Gründen sei dieser Regierungsratsbeschluss aber nie bis zum Zivilstandsamt und der Einwohnerkontrolle durchgedrungen. Ihr Name werde deshalb immer noch mit „i“ geschrieben, weshalb sie kürzlich erneut an das kantonale Amt für Gemeinden gelangt sei. Dort habe man ihr aber gesagt, eine Namensänderung habe keinen Sinn und würde bloss einen Haufen Geld kosten. Nicht einmal vor Bundesgericht würde sie Recht erhalten, selbst wenn anderslautende Beschlüsse vorhanden seien. Die Beschwerdeführerin fühlte sich richtiggehend abgewimmelt. Vor lauter Kummer sei sie schliesslich in Tränen ausgebrochen, worauf sich die Verwaltungsangestellte wenigstens bereit erklärt habe, die Sache mit dem Chef zu besprechen. Das habe aber nichts gebracht, denn tags darauf habe sie ihr mitgeteilt, ihre Auskunft sei richtig gewesen. Das Ganze sei zu kompliziert und lohne sich nicht.**

### **Abklärung und Erledigung**

Der Ombudsmann prüft daraufhin die ihm eingereichten Akten. Daraus geht einwandfrei hervor, dass die Beschwerdeführerin ihren Namen früher mit „y“ schrieb. In ihrem Familienbüchlein wurde der Name 1951 aber mit „i“ vermerkt. 1970 gelangten diverse Familienmitglieder der Beschwerdeführerin, einschliesslich ihr Vater, an den Regierungsrat mit dem Antrag, dieser möge ihnen die Änderung des Familiennamens bewilligen, damit sie ihren Namen wieder in angestammter Weise schreiben dürften. Die Beschwerdeführerin selbst, zwischenzeitlich verheiratet, gehörte damals allerdings nicht zu den

Gesuchstellern. Ihrem Vater wurde die seit Generationen verwendete Schreibweise 1970 durch den Regierungsrat bewilligt. Unzählige amtliche und private Dokumente belegen, dass die Beschwerdeführerin ihren Namen ihr Leben lang stets mit „y“ geschrieben hatte. Den zitierten Regierungsratsbeschluss sowie die Kopien aus dem Familienbüchlein hatte die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag auf Namensänderung der Abteilung für Zivilstandswesen des Kantons Zürich beim Amt für Gemeinden eingereicht. Darauf wurde sie aufgefordert, weitere Unterlagen nachzusenden. Dadurch fühlte sie sich nach eigenen Angaben überfordert, denn das Telefon-

gespräch mit der zuständigen Sachbearbeiterin sei sehr unangenehm und alles andere als kundenfreundlich gewesen.

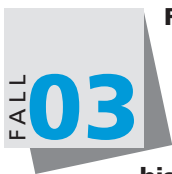
Der Ombudsmann, dem schon in früheren Fällen Negativmeldungen über die besagte Sachbearbeiterin zu Ohren gekommen waren, wendet sich deshalb direkt an den Vorgesetzten und bespricht mit ihm die Sachlage. Dieser erklärte umgehend, die Änderung der Schreibweise des Mädchennamens sei kein Problem. S

solle lediglich noch die angeforderten Dokumente im Original nachreichen. Der Ombudsmann erklärt ihr darauf das Prozedere, und schon Ende März 2001 ist das Amt im Besitz der erforderlichen Dokumente.

Ende Juli 2001 teilt die Beschwerdeführerin dem Ombudsmann mit, die Änderung des Buchstaben „i“ in „y“ sei ihr nun bewilligt worden, worüber sie sich riesig freue.

Universität

## Keine einfache Karriere!



**F mag nicht länger zuwarten. Seit über sechs Jahren ist er Privatdozent an der Universität Zürich. Gemäss Universitätsordnung könne er nach sechs Jahren verlangen, zum Titularprofessor ernannt zu werden. Trotz entsprechender Anträge seiner Vorgesetzten an die Fakultät habe es bisher aber nicht geklappt. Dabei habe er nachweislich eine**

**hohe Publikationsrate und erfülle auch sämtliche anderen Qualifikationsanforderungen. Die Ablehnungsbeschlüsse der Fakultätsleitung würden nicht begründet und geheim gehalten. Da man nicht wisse, warum man abgelehnt werde, könne man sich auch nicht dagegen wehren.**

### Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann fragt bei der Bildungsdirektion an, warum ein Bewerber nicht erfahre, welche Gründe zur Ablehnung seiner Kandidatur geführt haben. Unter diesen Umständen habe ein Kandidat auch keine Möglichkeiten, sich zu verbessern. Damit entstehe auch der Eindruck, subjektive und persönliche Gründe seien für die Ablehnung verantwortlich gewesen und nicht die Bilanz seiner Lehrtätigkeit oder die wissenschaftlichen Leistungen.

Die Bildungsdirektion unterbreitet die Anfrage des Ombudsmanns der erweiterten Universitätsleitung. Diese hält fest, dass den Kandidaten gemäss dem kantonalen Datenschutzgesetz ein Einsichtsrecht in die Protokolle der Sitzung der Fakultätsversammlung und der erweiterten Uni-

versitätsleitung zustehen. Der Entscheid einer Fakultätsleitung sei jedoch nur ein Zwischenentscheid, der nicht angefochten werden könne. Der Ombudsmann stellt demgegenüber fest, dass im Fall des Beschwerdeführers gar kein Antrag – weder im positiven noch im negativen Sinne – seitens der Fakultätsversammlung an die erweiterte Universitätsleitung weitergeleitet worden sei. Dem Beschwerdeführer rät er, in die Akten seiner Bewerbung Einsicht zu nehmen. Doch findet sich auch darin keine Begründung für die Ablehnung seiner Kandidatur.

Als F erfährt, dass die erweiterte Universitätsleitung den Antrag der Fakultätsleitung zu seiner Kandidatur aufgrund von Unklarheiten weder genehmigen noch ablehnen könne, nimmt sich der Ombudsmann der Sache erneut an. Zunächst



hält er klar fest, dass F selbstverständlich Anspruch auf eine schriftliche und begründete Verfügung über den ablehnenden Bescheid der Fakultät habe, den er bei der Rekurskommission der Universität Zürich anfechten könne. Er empfiehlt F aber als Erstes, das Gespräch mit dem zuständigen Professor zu suchen. Dieser stellt sich in der Folge zu einer Besprechung mit dem Ombudsmann und F zur Verfügung. Dabei werden F die Mindestanforderungen einer erfolgreichen Bewerbung erläutert, die F derzeit noch nicht erfüllt. Das Fehlende ist aber leicht nachzuholen. F und der zuständige Professor einigen sich beim Ombudsmann darauf, dass F das

Gesuch unter neuen Voraussetzungen später wieder einbringen wird, die Kandidatur aus taktischen Gründen vorläufig aber besser zurückziehen sei.

Der für das Wahlverfahren zuständige Professor erklärt, das Verfahren beim Ombudsmann sei für ihn eine Lehre gewesen. Er werde nun ein fakultätsinternes Reglement zu §14 der Universitätsordnung ausarbeiten, um den Bewerbern mehr Sicherheit hinsichtlich der massgeblichen Kriterien für die Kandidatur um eine Titularprofessur zu geben. F bedankt sich beim Ombudsmann für die Vermittlung und seinen Beitrag zur Klärung der Situation.

Gesundheitswesen

## Spitaltarife schwer durchschaubar!



**Anlass für Frau H, sich an den Ombudsmann zu wenden, ist die Leistungsabrechnung eines kantonalen Spitals im Zusammenhang mit der Eintrittsuntersuchung ihres Ehemannes. Sie versteht nicht, dass seiner Krankenkasse für die Aufnahmeformalitäten und das Zeigen des Krankenzimmers für den in der darauffolgenden Woche bevorstehenden Spitalaufenthalt eine Rechnung von Fr. 806.– gestellt wird. Statt des maximal einstündigen Aufwandes ist ihrer Auffassung nach eine ganze Tagestaxe in Rechnung gestellt worden.**

**Statt des maximal einstündigen Aufwandes ist ihrer Auffassung nach eine ganze Tagestaxe in Rechnung gestellt worden.**

### Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann wendet sich an die Verwaltungsabteilung des Spitals und erkundigt sich, wie es zu dieser Rechnung gekommen sei. Ferner will er wissen, warum die Aufnahmeformalitäten nicht am Eintrittstag selbst erfolgten.

Die Antwort der Patientenadministration ist knapp gehalten. Der Verantwortliche erklärt, Patienten, welche an einem Montag operiert würden, müssten jeweils am Freitag der Vorwoche zur Voruntersuchung antreten. Zudem werde das reservierte Zimmer schon über das der Operation vorangehende Wochenende freigehalten. Gemäss Taxordnung dürfte die Klinik für Samstag und Sonntag je eine Tagestaxe ver-

rechnen. Darauf werde jedoch bewusst verzichtet. Im vorliegenden Fall gelte aber der Freitag als „präoperativer“ Tag und werde als solcher verrechnet.

Der Ombudsmann stellt das Antwortschreiben der Beschwerdeführerin zu. Diese weist darauf hin, dass man sich unter diesen Umständen nicht wundern müsse, weshalb die Krankenkassenprämien stets steigen. Das veranlasst den Ombudsmann zu einer Anfrage an die Gesundheitsdirektion. Darin hält er fest, dass an besagtem Freitag lediglich Aufnahmeformalitäten abgewickelt worden seien. Die Voruntersuchung sei früher erfolgt und mit annähernd Fr. 2'000.– auch schon in Rechnung gestellt wor-

den. Er möchte wissen, wo sich die gesetzliche Grundlage für die Verrechnung dieser Leistung finde und warum der Patient für die Aufnahmeformalitäten separat aufgeboten und diese nicht einfach am effektiven Eintrittstag erhoben wurden?

Die Gesundheitsdirektion leitet das Schreiben zur Stellungnahme an die Klinik weiter. Diese erklärt darauf, ihre Praxis stütze sich auf einen Regierungsratsbeschluss vom 22. Dezember 1999, der die Modalitäten für präoperative Untersuchungen behandle. Grundsätzlich seien diese am Eintrittstag durchzuführen. Als solcher gelte der Vortag der Operation. Im vorliegenden Fall sei dies aber der Freitag gewesen, da am Wochenende nicht operiert werde. Im Übrigen sei der Beschwerdeführer an diesem Tag auch noch von einem Internisten untersucht worden, der seinen Aufwand mit einer Stunde beziffert habe. Bei den Untersuchungen, die schon früher in Rechnung gestellt worden seien, habe es sich um diagnostische Abklärungen gehandelt. Ausser-

dem wird in der Stellungnahme der Klinik darauf hingewiesen, dass auch der Eintritt an einem Montagmorgen nicht weniger kosten würde, da die Operation ja erst am Folgetag erfolgen könne. Die stationären Kosten seien also unabhängig vom dazwischenliegenden Wochenende.

Die Gesundheitsdirektion ihrerseits bestätigt zusätzlich, dass die Modalitäten für die Verrechnung der Tarife im vorliegenden Fall eingehalten worden seien. Der Patient habe nicht nur für administrative Formalitäten bezahlt, sondern auch schon einen Beitrag an die Gesamtkosten entrichtet. Dennoch habe sich das Spital nun bereit erklärt, nur die Poliklinikpauschale zu verrechnen.

Die Beschwerdeführerin und ihr Mann sind mit dieser Lösung sehr zufrieden. Die Kosten für die Aufnahmeformalitäten betragen nur noch ein Fünftel der früheren Rechnung. Der Ombudsmann ist zwar mit dem konkreten Ergebnis auch zufrieden, würde sich aber insgesamt mehr Transparenz in der Tarifpolitik der Spitäler wünschen.

Baudirektion

## Auflage versus Illegalität



**E führt zusammen mit ihrem Ehemann H einen Bauernbetrieb. Bereits 1988 hat H von seinem Vater das Grundstück mit dem Betrieb übertragen erhalten, mit Ausnahme von drei ebenfalls auf dem Grundstück liegenden Eternitgaragen, die für so lange an seine Tochter T, die Schwester von H, übergehen sollen, als deren Ehemann S den darin betriebenen Garagenbetrieb weiterführe.**

**Im Jahr 2000 wird H und E ein Scheunenausbau zwar bewilligt, allerdings mit der Auflage, diese mit einer Feuerschutzwand zu versehen. H und E sind aber der Meinung, dass die Führung eines Garagenbetriebes gar nicht zulässig sei, denn nach ihrer Auffassung befindet sich das Grundstück in der Landwirtschaftszone. Sie wenden sich in der Folge wiederholt an die Gemeindebehörden, um dem Treiben ein Ende zu setzen. Diese zeigen sich aber wenig hilfsbereit, denn verschiedene Behördemitglieder bringen ihre Wagen selber gerne dorthin zur Reparatur. E und H wollen eine derart zweckwidrige Nutzung eines landwirtschaftlichen Grundstücks nicht länger dulden; auch fürchten sie,**

**zufolge der Eigentumsverhältnisse, für allfällige Umweltschäden (Gewässer- und Bodenverschmutzung) direkt haftbar gemacht werden zu können.**

### **Abklärung und Erledigung**

Der Ombudsmann kommt im Anschluss an eine Besprechung mit der Beschwerdeführerin zum Schluss, dass die geschilderten Verhältnisse gewässerschutzrechtlich zu überprüfen sind. E weiss auch nicht, ob S für das seit 1971 in der Landwirtschaftszone betriebene Garagengewerbe eine Bewilligung hat.

Der Ombudsmann unterbreitet den Sachverhalt dem kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, AWEL, verbunden mit folgenden Fragen:

- Verfügt S über eine Bewilligung zum Betrieb des Garagengewerbes?
- Besteht für die Nutzung der Gebäulichkeiten in der Landwirtschaftszone eine kantonale Ausnahmebewilligung?
- Sind die Gebäulichkeiten und deren Umschwung unter gewässerschutzrechtlichen Aspekten überhaupt zum Betrieb eines Garagengewerbes geeignet?

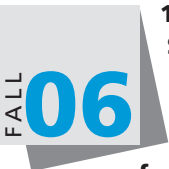
Innert Wochenfrist antwortet das AWEL und verneint die beiden ersten Fragen; weder hat S eine Betriebsbewilligung, noch liegt eine Ausnahmebewilligung für die Landwirtschaftszone vor. Die gewässerschutzrechtlichen Aspekte könnten so-

dann erst nach einer Begehung des Areals beantwortet werden. Diese werde aber sogleich in die Wege geleitet, wird mitgeteilt. Nach dem Augenschein würden die notwendigen Massnahmen veranlasst und die Ombudsstelle über das Ergebnis informiert.

Einige Wochen später erreicht den Ombudsmann die Orientierungskopie eines Schreibens des AWEL an S. Darin wird der Vollzug der anlässlich des Augenscheins angeordneten Abfallentsorgung bestätigt und festgehalten, dass sämtliche vorgefundenen Altlasten (Altöle, Ölschlamm, Kunststofftank, Farbspraydosen, Metallabfälle, Autobatterien, usw.) fachgerecht entsorgt wurden. Zudem wird S auf seiner Zusage behaftet, den Autogaragenbetrieb auf Ende Dezember 2001 einzustellen und zu räumen; bis zu diesem Zeitpunkt habe er auch zu entscheiden, ob das Garagengebäude abgebrochen oder an das Ehepaar H und E übergeben werden solle. Abschliessend wird S verpflichtet, sowohl dem AWEL als auch dem örtlichen Bausekretariat bis Ende Dezember 2001 über diesen Entscheid Mitteilung zu machen.

*Direktion für Soziales und Sicherheit*

## **Abschluss nach westeuropäischen Standards**



**1992 hält sich F für ein Jahr als Austauschschülerin in der Schweiz auf. Nach Abschluss ihres Betriebswirtschaftstudiums in ihrem Heimatland Polen möchte sie sich für das Sommersemester 2001 an der Universität Zürich immatrikulieren. Die Abwicklung der Einreise- und Aufenthalts-**

**formalitäten gestaltet sich aber so kompliziert und bürokratisch, dass sich der frühere Gastvater von F in das Verfahren einschaltet. F vertraut darauf, dass sie mit seiner Hilfe rechtzeitig zu Semesterbeginn in Zürich eintreffen wird und kündigt ihre Stelle und Wohnung in Danzig. Am 9. April lehnt das Migrationsamt ihr Gesuch mit der Begrün-**

**dung ab, sie erfülle die Bedingungen zur Zulassung als Studentin nach Art. 32 der Begrenzungsverordnung des Bundes (BVO) nicht. Nach der Praxis der Zürcher Behörden werde die Aufnahme eines Zweitstudiums nicht bewilligt.**

### **Abklärung und Erledigung**

Herr L, der frühere Gastvater von F, ist über den abschlägigen Entscheid des Migrationsamtes enttäuscht und gelangt an den Ombudsmann. L stört sich an der umständlichen und langwierigen Behandlung. Geradezu schikanös sei es aber, Unterlagen nachzuverlangen, wenn offenbar von Anfang an klar gewesen sei, dass eine Bewilligung aufgrund der bisherigen Praxis nicht erteilt werden könne.

Der Ombudsmann bestätigt L, dass die Einreise für Zweitstudien grundsätzlich nicht bewilligt werde. Vorliegend ist für den Ombudsmann aber nicht klar, ob es sich tatsächlich um ein Zweitstudium oder lediglich um ein Zusatzstudium handelt. Auf entsprechende Anfrage verweist der Studienbereichsleiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich auf sein Schreiben vom Februar 2001 an F. Darin wird bestätigt, dass F aufgrund ihres polnischen Diploms, das Grundstudium und die Vorprüfungen an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät erlassen werden und dass sie direkt mit dem Hauptstudium beginnen könne. Ferner geht aus diesem Schreiben hervor, dass F mit dem zweijährigen Hauptstudium ihren polnischen Hochschulabschluss durch einen „marktfähigen Abschluss nach westeuropäischen Standards“ ergänzen und einen akademischen Abschluss (lic. oec. publ.) erwerben könne. Dem Om-

budsmann gegenüber erklärt der Studienberater ausserdem, dass die Situation von F kein Ausnahmefall sei. Verschiedene Studierende – auch solche aus Osteuropa – seien mit ähnlichen Vorstudien bzw. Studienabschlüssen zum (Haupt) Studium zugelassen worden.

Der Ombudsmann setzt sich nun mit dem Chef des Migrationsamtes in Verbindung, unterbreitet ihm den Fall und dokumentiert ihn mit seinen Abklärungen. Er vertritt die Auffassung, dass es sich im vorliegenden Fall nicht um ein Zweitstudium, sondern um ein bewilligungsfähiges Zusatzstudium handle. Das Migrationsamt sei daher in ihrer ablehnenden Verfügung von einer unzutreffenden Grundlage ausgegangen.

Ausserdem kritisiert der Ombudsmann die seines Erachtens unnötigerweise veranlassten Kosten und Umtriebe im Hinblick auf ein nicht bewilligungsfähiges Zweitstudium.

Anfangs Mai 2001 teilt der Chef des Migrationsamtes mit, dass F in Wiedererwägung des Gesuches soeben die Einreise zum Studium an der Universität Zürich bewilligt worden sei. Den Vorwurf unnötiger Kosten und Umtriebe weist er aber – unter Hinweis auf die gesetzlichen Erfordernisse – in aller Form zurück und betont, dass auch die Rekursabteilung des Regierungsrates auf einer vollständigen Abklärung der entsprechenden Gesuche bestehe.

L ist über das Ergebnis hoch erfreut.

## **Steuerpflicht - für Alt wie Jung!**



**W, Jahrgang 1980, verpasst es, seine Steuererklärung fristgerecht einzureichen. Auch innert der ihm durch das Gemeindesteueramt im Mai 2000 angesetzten Mahnfrist reicht er die Steuererklärung nicht ein. Mitte August 2000 erfolgt, wie angekündigt, die „Einschätzung nach pflichtgemäßem Ermessen“, wogegen W erst am 1. Oktober 2000**

**Einsprache erhebt. Das Steueramt tritt darauf nicht ein. W unterlässt es, gegen diesen Entscheid zu rekurrieren.**

## Abklärung und Erledigung

S, der Grossvater von W, wendet sich an den Ombudsmann. Er ist der festen Überzeugung, dass „hier etwas falsch gelaufen“ sei. Er bestreitet aber nicht, dass auch sein Enkel Fehler gemacht habe. Dennoch gehe es nicht an, dass ein kaum mündig gewordener junger Bürger auf Grund des Gesetzesbuchstabens wie einer behandelt werde, der seine Verpflichtungen dem Staate gegenüber nicht einhalten wolle. Das Gegenteil sei der Fall: In der ersten Hälfte des Jahres 2000 sei W mit der Lehrabschlussprüfung beschäftigt gewesen; im Anschluss daran habe er in die Rekrutenschule einrücken müssen, weshalb beim besten Willen nicht sehr viel Zeit übrig geblieben sei, den „aufgelaufenen Papierkram“ so zu erledigen, wie es sich eigentlich gehören würde. Im Übrigen sei dies für seinen Enkel auch die erste Steuererklärung gewesen. Angeblich habe er sich Ende Juli 2000 beim Steueramt gemeldet und erklärt, er sei in der RS und würde die Steuererklärung innert Monatsfrist nachreichen. Leider habe er dann auch diesen Termin versäumt und die Steuererklärung erst anfangs Oktober eingereicht, welche sich praktisch mit einer an ihn adressierten Steuerrechnung gekreuzt habe, deren Betrag mehr als 50% seines Nettoverdienstes im Jahre 1999 betrage. Es könne doch sicher nicht im Interesse des Staates sein, jungen Leuten den Einstieg ins Erwachsenenleben derart zu erschweren, einzig und allein, weil Fristen verpasst worden seien. Abschliessend erklärt S, er wäre glücklich, wenn sich die Angelegenheit bis zur Rückkehr seines Enkels vom „Abverdienen“ erledigen liesse.

Der Ombudsmann kann sich der Argumentation von S nicht anschliessen: W sei im Zeitpunkt, als er die Steuererklärung hätte einreichen sollen, längst mündig gewesen. Die zeitlich mit der Lehrabschlussprüfung zusammenfallende Pflicht zur Einreichung der Steuererklärung dürfe zwar durchaus als Zusatzbelastung gewertet werden, sei aber als Rechtfertigung für eine verspätet eingereichte Steuererklärung ungeeignet. Nötigenfalls hätte sich W für seine erste Steuererklärung Hilfe bei Freunden, der Familie oder direkt beim Steueramt holen können. Auch dass er mit der Steuererklärung überfordert gewesen wäre, überzeuge nicht, da er die wesentlich anforderungsreichere Lehrabschlussprüfung ja auch bestanden habe und offenbar auch über die Voraussetzungen zum Weitermachen im Militär verfüge. W habe dem Steueramt aufgrund seiner Nachlässigkeit keine andere Möglichkeit gelassen, als ein auf Erfahrungswerten basierendes Einkommen festzusetzen. Dass er solcherart in Pflicht genommen werde, entspreche sowohl der Rechtsgleichheit wie der Rechtssicherheit: Auch ein junger Bürger habe die Konsequenzen seiner Nachlässigkeiten gegen sich gelten zu lassen. Damit bleibe auch kein Raum für einen Steuererlass, da dieser nicht zum Zwecke der Abänderung einer Einschätzung oder zur Ausschaltung der Folgen von Versäumnissen im Einschätzungsverfahren gewährt werden dürfe.

Der Ombudsmann rät S, sein Enkel solle sich so rasch als möglich mit dem Gemeindesteueramts über die Möglichkeit von Ratenzahlungen verständigen, um zu vermeiden, dass er sich auch noch durch Betreibungen Steine in den Weg lege.

Universität

## Kampf um Anerkennung

FALL 08

**W, Akademikerin, ist Mitwirkende an einem universitären Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse demnächst publiziert werden sollen. Der Bericht darüber wird von W geschrieben. Der Institutsleiter habe ihr deshalb zugesichert, dass ihr Name an erster Stelle der Autorenliste stehen werde. Auch der Eidgenössische Wissenschaftsrat habe sie als Erstautorin unterstützt, denn sie leiste die Hauptarbeit. Am Pro-**

**jekt seien weitere Assistenten, Privatdozenten, Statistiker und Professoren beteiligt. Inzwischen habe der Institutsleiter festgestellt, dass die Forschungsergebnisse von einiger Brisanz seien und international Beachtung finden könnten. Deshalb wolle er nun selber an erster Stelle genannt werden, obschon es den internationalen Gepflogenheiten entspreche, dass der Institutsleiter, in dessen Bereich ein Projekt durchgeführt werde, erst am Schluss aufgeführt werde. Dieser Konflikt führt W zum Ombudsmann.**

### **Abklärung und Erledigung**

Die Abklärungen des Ombudsmanns ergeben, dass die Hauptaufgaben der Beschwerdeführerin in ihrer Mitarbeiterbeurteilung mit Planung, Organisation, Durchführung und Auswertung eines Forschungsprojekts zum recherchierten Thema umschrieben sind, und W im Rahmen dieser Tätigkeit für die Datenerfassung und Kontrolle sowie die Auswertung mittels statistischem Programm verantwortlich ist, wobei sie auch die Forschungsberichte sowie die übrigen Publikationen verfasst. Ihre Rolle in diesem Forschungsprojekt ist mithin ausreichend geklärt.

Vom Wissenschaftsrat will der Ombudsmann nun wissen, ob es Empfehlungen oder verbindliche Richtlinien bezüglich der Erstnennung von Autoren gibt, was leider verneint wird. Hingegen wird bestätigt, dass der Wissenschaftsrat selbst vorgeschlagen hatte, W als Erstautorin im Rahmen dieses Projektes zu nennen. Seiner Ansicht nach sei es nichts als fair, wenn jene Person, welche den grössten Aufwand bei einem Projekt hatte, als Erstautorin genannt werde. Nachdem bekannt geworden sei, dass der Institutsleiter ihr diese Rolle streitig machen wolle, sei ihm im Februar 2001 mitgeteilt worden, dass es üblich sei, jene Person, welche die Hauptarbeit bei der Erarbeitung eines Berichts geleistet habe, an erster Stelle zu nennen. Man würde es deshalb bedauern, wenn für den vorliegenden Bericht über das Forschungsprojekt eine andere Regelung getroffen würde. Der Einwand des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates fand beim Institutsleiter indessen kein Gehör. Trotz seines früheren Versprechens, W an die erste Stelle zu setzen, beharrt er in autoritativem Ton auf der von ihm vorgeschlagenen, für ihn definitiven Regelung. W gibt aber nicht auf, son-

dern wehrt sich intern und auch über den Ombudsmann für ihre Arbeit und die übliche Anerkennung derselben im Rahmen der Autorennennung. Mit Ausnahme des Institutsleiters und eines einzigen Forscherkollegen macht ihr niemand ihren Anspruch streitig. Intern sind sich alle einig, dass dieser legitim ist, was unzählige E-Mails beweisen. Selbst eine Co-Professorin ist überzeugt, dass W und eine weitere Mitarbeiterin bei der von der Institutsleitung vorgeschlagenen Lösung zu kurz kämen. Auch dieser Einwand wird in den Wind geschlagen.

Der Ombudsmann will die Angelegenheit deshalb nicht den zerstrittenen Wissenschaftlern überlassen. Er wendet sich an das Rektorat der Universität. Dieses bestätigt, dass die vom Wissenschaftsrat empfohlene Reihenfolge der Autorennennung auch als hausinterne Regel gelte. Dazu gehöre, dass der Institutsleiter als „Seniorautor“ zuhinterst aufgeführt werde. Darauf lädt der Ombudsmann den Institutsleiter zu einer Besprechung ein. Bevor es soweit kommt, organisiert dieser eine interne Sitzung zwecks Aussprache mit der Beschwerdeführerin. Anwesend sind alle Mitarbeitenden an der Studie. Schliesslich einigt man sich darauf, die Beschwerdeführerin im Schlussbericht an erster Stelle aufzuführen, zusammen mit dem zweiten Mitarbeiter, der massgeblich an der Studie beteiligt war. Die Beschwerdeführerin zeigt sich gegenüber dem Ombudsmann erleichtert, dass eine Lösung gefunden werden konnte, mit der alle einverstanden sind. Die Tatsache, dass sie von der Ombudsstelle von Anfang an ernst genommen worden sei, ermutige sie. Und dass die kurze Intervention des Ombudsmanns erst noch zu einem ebenso raschen wie positiven Ergebnis geführt habe, freue sie umso mehr.

Eine junge Frau am Anfang ihrer Karriere mit viel Mut und Durchsetzungskraft! Sie wird sie in

diesem Umfeld weiterhin brauchen.

*Direktion der Justiz und des Innern*

## Die gültige Nichte

FALL  
09

**1975 heiraten F und A auf der ägyptischen Botschaft in Bern. F ist ägyptischer Staatsangehöriger, A Syrierin. Sie nehmen in der Schweiz Wohnsitz. Zwischen 1984 und 1986 weilt F geschäftsbedingt mit seiner Familie in Saudi-Arabien. Kurz nach Rückkehr in die Schweiz reist die Ehefrau mit den Kindern nach Ägypten zurück, damit diese dort zur Schule gehen können. F bleibt als selbstständiger Berater in der Schweiz zurück. 1989 zieht F in eine Zürcher Gemeinde. Anfangs 2000 reicht er dort das Einbürgerungsgesuch ein. Als das Gesuch vor die kantonale Instanz kommt, teilt ihm die Abteilung Bürgerrecht und Zivilstandswesen mit, dass seine Ehe nicht rechtsgültig sei. In der Schweiz werde eine Ehe nur anerkannt, wenn sie durch einen Zivilstandsbeamten geschlossen worden sei. Er solle sich deshalb raschmöglichst mit dem Zivilstandsamt seiner Wohnsitzgemeinde in Verbindung setzen, „damit eine Eheschliessung in die Wege geleitet werden“ könne.**

### Abklärung und Erledigung

S kann es nicht fassen: Da gilt er beim Migrationsamt, der kommunalen Einwohnerkontrolle, den Steuerbehörden sowie anderen amtlichen wie sozialen Einrichtungen während 26 Jahren als „verheiratet“, und nun soll er plötzlich seine Ehefrau – ein zweites Mal – heiraten. Selbst die Schweizer Botschaft in Kairo habe damals die Übersetzung des in der Ägyptischen Botschaft in Bern ausgestellten Ehescheines beglaubigt. F bitet den Ombudsmann um Hilfe.

Dieser nimmt Kontakt mit dem EJPD, Bundesamt für Justiz, Sektion IPR (Internationales Privatrecht) auf. Dabei wird schnell klar, dass Eheversprechen, die nur vor dem diplomatischen oder konsularischen Vertreter eines fremden Staates abgegeben werden, keine nach schweizerischem Recht gültige Eheschliessung zu bewirken vermögen. Im Rahmen des „Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen“ (1963) hat die Schweiz den Vorbehalt gemacht, dass die Eheschliessung auf schweizerischem Hoheitsgebiet in die alleinige Zuständigkeit der

schweizerischen Zivilstandsbeamten fällt. Es stellt sich somit höchstens noch die Frage, ob die hoheitlichen Handlungen eines ausländischen Konsuls in der Schweiz – auf Botschaftsgelände – überhaupt als auf schweizerischem Territorium vorgenommen gelten. Dies wird aber vom EDA (Departement für auswärtige Angelegenheiten), Direktion für Völkerrecht, auf Anfrage bestätigt. Diese wünscht nun genauere Angaben, „damit sie dieser Sache auf konsularischer Ebene nachgehen und die ägyptische Botschaft mit einer „Note“ darüber orientieren“ kann; der Ombudsmann, dem Amtsgeheimnis verpflichtet, gibt aber nur nichtidentifizierende Daten weiter. Es stellt sich heraus, dass das EDA bereits 1962, und 1995 erneut, mittels einer Zirkulationsnote, alle ausländischen Botschaften und Konsulate darauf hingewiesen hatte, dass Eheschliessungen vor Konsuln durch die Schweiz nicht anerkannt würden. Die Direktion für Völkerrecht setzt sich auch mit dem Eidgenössischen Amt für Zivilstandswesen (Bundesamt für Justiz, EJPD) und dem Bundesamt für Ausländerfragen (BFA)

in Verbindung. Als Ergebnis steht fest: Bundesbern geht grundsätzlich von einer Nichtehe aus. Das Eidgenössische Zivilstandsamt würde es begrüssen, wenn der Fall vom Bundesgericht beurteilt würde. Die Direktion für Völkerrecht räumt aber ein, dass in diesem Fall nicht ohne Rücksicht auf das Vertrauensprinzip entschieden werden könnte.

Unter diesen Umständen ist es auch für den Ombudsmann schwierig, von einem rechtsgültigen Eheabschluss auszugehen. Er vertritt aber die Auffassung, dass es gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und des Verbotes widersprüchlichen Verhaltens verstossen würde, wenn F nach 26 Jahren aus rein formellen Gründen nochmals heiraten müsste. Auch hätte der ungültige Eheschluss anlässlich der Beglaubigung des in Bern ausgestellten Ehescheins der Schweizer Botschaft in Kairo auffallen müssen. Da in der Folge auch alle schweizerischen Behörden immer davon ausgegangen sind, F sei verheiratet, sieht der Ombudsmann vorliegend eine sachgerechte Lösung des Problems einzig und alleine darin, aus Billigkeit von einer seit 1975 rechtsgültig bestehenden Ehe auszugehen.

In diesem Sinne unterbreitet er den Fall der (zürcherischen) Direktion der Justiz und des Innern und ersucht diese, auf einen zweiten Eheschein zu verzichten und die Einbürgerung zu bewilligen.

In seiner Stellungnahme ist für den Vorsteher der Direktion des Innern wichtig, dass F seit über 26 Jahren im guten Glauben an die Rechtmässigkeit seiner Ehe gelebt hat, aus der auch zwei Kinder hervorgegangen sind, deren Ehelichkeit von keiner schweizerischen Behörde jemals in Zweifel gezogen wurde. Sodann sei F, angesichts seines fortgeschrittenen Alters, auch kaum mehr zuzumuten, seine langjährige Ehefrau nochmals zu heiraten. Schliesslich bestehe auch keine Bestimmung, wonach eine Einbürgerung wegen fehlender oder nicht konformer Zivilstandsurkunden nicht vorgenommen werden dürfe. In Würdigung aller Umstände werde entsprechend auf eine nachträgliche Eheschliessung verzichtet; und die Abteilung Einbürgerungen sei darum angewiesen worden, die auf der ägyptischen Botschaft in Bern geschlossene Ehe im Zusammenhang mit der Einbürgerung anzuerkennen.

## Bildungsdirektion

# Ausgebootete Interessenvertreterin



**M ist Lehrerin an einer Berufsschule und gleichzeitig Abteilungs(konferenz)präsidentin. In dieser Funktion obliegt ihr die Interessenvertretung der Lehrerschaft gegenüber der Schulleitung. Im Frühling 2001 stehen Neuwahlen an: Die für das Wahlverfahren und den Vorschlag zuhanden der Bildungsdirektion zuständige Aufsichtskommission über die Berufsschule schreibt – je mit spezifischem Anforderungsprofil – die Stellen des Abteilungsleiters und seiner Stellvertretung aus. In einem offenen Brief wirft M, welche die im Wahlverfahren – für die Abgabe eines Lehrervorschlages – mitspracheberechtigte Abteilungskonferenz vertritt, dem Rektor vor, das Anforderungsprofil in der Stellenausschreibung für die Abteilungsleitung sei offensichtlich auf den jetzigen Interimsleiter S zugeschnitten. Umgekehrt schliesse das Anforderungsprofil für die Stellvertretung den gegenwärtigen Amts-**



**inhaber W von einer definitiven Wahl aus. Damit werde das Wahlverfahren unzulässig beeinflusst. Zudem habe die mitspracheberechtigte Abteilungskonferenz ganz andere Präferenzen: auf S als neuen Abteilungsleiter sei nur ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfallen; drei Viertel hätten einen externen Kandidaten vorgezogen. Der interimistische Stellvertreter W habe sodann über 90 % der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Ferner kritisiert M in ihrem offenen Brief auch die Persönlichkeit von S sowie dessen Führungsqualitäten und macht geltend, diesbezügliche Vorbehalte der Lehrerschaft seien nie geklärt worden. - Gemäss Verteiler geht der Brief an zahlreiche Behörden, u.a. an die Bildungsdirektion, die Lehrerschaft und den Ombudsmann.**

### **Abklärung und Erledigung**

Der offene Brief von M hat zur Folge, dass die Aufsichtskommission der Schule eine Subkommission einsetzt, welche die von M erhobenen Vorwürfe abklären soll. Ferner werden beide Stellen neu ausgeschrieben.

Gegenüber M reagiert die Aufsichtskommission geharnischt: sie wirft ihr Beeinflussung eines laufenden Verfahrens, Diffamierung von Kandidaten und Vorgesetzten, Ausübung von Druck auf die Lehrerschaft, Angriffe auf die Integrität des Rektors sowie indirekt Amtsgeheimnisverletzung vor. Gleichzeitig ersucht die Aufsichtskommission den Vorstand der Abteilungskonferenz, „fortan ein anderes Mitglied mit der Akteneinsicht zu betrauen und uns umgehend darüber zu informieren.“

Gegenüber dem Ombudsmann äussert M die Vermutung, dass es dem Rektor einzig darum gehe, S für die Abteilungsleitung zu platzieren. Mit dem offenen Brief habe sie diesen Plan nun durchkreuzt. Als Folge davon sei jetzt ihr Kurs, den sie als Lehrkraft bis Ende des Vorsemesters geleitet habe, wegen zu geringer Zahl an Anmeldungen abgesetzt worden. Das habe sie - gemäss zuverlässiger Quelle - S zu verdanken, der sie nun „abzuschliessen“ versuche.

Der Ombudsmann lädt die Aufsichtskommission ein, zur Frage des abgesetzten Kurses Stellung zu nehmen und bittet um die Zustellung des Schlussberichtes der eingesetzten Subkommission.

Inzwischen erhält M vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt auf Anfrage bestätigt, dass sie ohne weitere Kurszuteilung nicht mehr Vorsitzende der Abteilungskonferenz sein könne; auch der Rektor habe sich dies bereits bestätigen lassen. Intern habe sie aber erfahren, dass es sehr wohl möglich gewesen wäre, ihr weiterhin Stunden zuzuteilen. Das schriftliche Angebot eines Lehrerkollegen, ihr einen Abendkurs abzutreten, sei unter Hinweis auf rechtliche und pädagogische Überlegungen abgelehnt worden. Der ebenfalls zur Stellungnahme eingeladene Rektor beruft sich gegenüber dem Ombudsmann darauf, dass das massiv gestörte Vertrauensverhältnis einen weiteren Einsatz von M unmöglich mache. Er bestätigt zudem den Zusammenhang zwischen dem offenen Brief und der neuerdings unterbliebenen Kurszuteilung. Auch die Aufsichtskommission teilt M mit, dass sie für sie nicht mehr Ansprechpartnerin sei, da sie als nicht mehr „im Amt stehende Lehrperson“ die Abteilung nicht mehr vertreten könne. Ferner stellt sich heraus, dass die Schulleitung schon vor der Erledigung der Abklärungen den Austritt von M aus der Beamtenversicherungskasse veranlasst hat. Um den drohenden Schaden abzuwenden, zieht M darauf einen Rechtsanwalt bei.

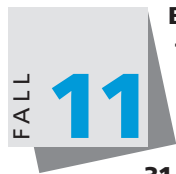
Die Abklärungen durch den Ombudsmann ergeben schliesslich, dass S auf Geheiss des Rektors veranlasst hatte, dass M keine Stunden mehr zugeteilt wurden, obwohl dies möglich gewesen wäre. Der Bericht der eingesetzten Subkommission fällt gegenüber S kritisch aus; seine Position als Stellvertreter wird in Frage gestellt.

Kurz darauf zieht S seine Kandidatur als Abteilungsleiter zurück und kündigt schliesslich. Für den Ombudsmann ist die Sache damit noch nicht abgeschlossen - nicht zuletzt auch wegen der Schadenersatzforderung von M im Zusammenhang mit dem Ausschluss aus der Beamtenversicherungskasse. Er beruft deshalb einen

„runden Tisch“ ein. Unter seiner Mitwirkung einigen sich die Beteiligten schliesslich auf eine Vereinbarung, in welcher M rehabilitiert wird, die Bildungsdirektion als Arbeitgeberin sich für die durch die Verantwortlichen begangenen Fehler entschuldigt und M eine Entschädigung zusichert.

Finanzdirektion

## Der doppelte Monat



**B zieht im Herbst 1999 mit seiner Familie vom Kanton Solothurn in den Kanton Zürich. Anfangs Juli 2000 reicht er die Steuererklärung 1999B ein. Mit Datum vom 9. April 2001 wird ihm der Einschätzungsentscheid für die Staats- und Gemeindesteuern 1999, für die Zeit vom 1.10.1999 bis 31.12.1999 unterbreitet. Er unterlässt es, ihn einer näheren**

**Prüfung zu unterziehen. Erst gegen die Schlussrechnung vom 21. Mai 2001 erhebt er am 31. Mai 2001 beim kantonalen Steueramt Einsprache; das Steueramt weist die Einsprache ab.**

### Abklärung und Erledigung

Der Beschwerdeführer teilt dem Ombudsmann mit, erst bei der Schlussrechnung sei ihm die „unerwartet hohe Steuer“ aufgefallen. Die nähere Prüfung habe dann ergeben, dass das Steueramt von verschiedenen falschen Annahmen ausgegangen sei. Seine Ehefrau und er seien zum Beispiel nicht schon seit dem 1. Oktober, sondern erst seit dem 1. November 1999 in Zürich angemeldet. Bis Ende Oktober 1999 hätten sie im Kanton Solothurn Steuern bezahlt. Weiter sei beim Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit nicht der Reingewinn, sondern der Ertrag berücksichtigt worden. Sodann sei er für die Ausbildungskosten seiner Tochter abzugsberechtigt. Schliesslich seien auch die seiner Mutter im Heimatland persönlich übergebenen Unterstützungsbeiträge zum Abzug zuzulassen.

Der Blick in die Zürcher Steuerakten zeigt dem Ombudsmann, dass für den Monat Oktober 1999 tatsächlich eine (unerlaubte) Doppelbesteuerung vorliegt. Als Beweis schickt der Beschwerdeführer ihm auch noch die Abmel-

debestätigung der früheren solothurnischen Wohnsitzgemeinde. Sie bestätigt: „Wegzug nach Zürich per 31. Oktober 1999“. Der Ombudsmann sichert dem Beschwerdeführer zu, sich dafür einzusetzen, dass die Doppelbesteuerung rückgängig gemacht werde. Hingegen ist er nicht bereit, die Wiedererwägung der beanstandeten Einkommens- und Abzugsposten zu beantragen, denn für den Eintritt der Rechtskraft der Einschätzung ist der Beschwerdeführer selber verantwortlich. Der Ombudsmann weist den Beschwerdeführer auch darauf hin, dass die Rekursfrist, die gegen die Ablehnung der Einsprache läuft, durch seine Intervention nicht stillsteht, dass er diesbezüglich aber prinzipiell keine Unterstützung anbiete.

Zum Problem der Doppelbesteuerung teilt das Steueramt dem Ombudsmann in seinem Antwortschreiben mit, dass sich der Beschwerdeführer und seine Ehefrau am 15. Oktober 1999 in der Stadt Zürich angemeldet hätten, weshalb die Steuerpflicht ab diesem Zeitpunkt laufe. Sei aber das Ehepaar B für den Monat Oktober 1999

sowohl durch den Kanton Solothurn wie durch den Kanton Zürich besteuert worden, liege eindeutig eine konkrete Doppelbesteuerung vor. Weshalb es dazu gekommen sei, lasse sich im Nachhinein aber nur schwer feststellen. Trotz entsprechender Anfrage habe auch das Steueramt der früheren solothurnischen Wohnsitzgemeinde die Frage nach dem genauen Wegzugsdatum nicht beantwortet. Schliesslich werde in der zürcherischen Steuererklärung 1999B der Beginn der Steuerpflicht mit dem 1. Oktober 1999 bezeichnet. Wer dies so festgelegt habe, lasse sich auf Grund der Akten nicht feststellen. Nach Ansicht des Chefs des Steueramtes wäre

der Lapsus bei sachgerechter Mitwirkung aller beteiligten Parteien zu vermeiden gewesen. Unter den gegebenen Umständen sei er aber bereit, auf die Einschätzung zurückzukommen. Gleichzeitig erwarte er aber, dass das Ehepaar B seinen Rekurs zurückziehe.

Einige Tage später teilt der Beschwerdeführer zufrieden mit, er werde dem neuen Einschätzungsvorschlag zustimmen. Er sei dem Ombudsmann dankbar für seine Hilfe und Unterstützung sowie die guten Ratschläge. Da sein Anliegen weitgehend erledigt sei, ziehe er seinen Rekurs zurück.

Direktion für Soziales und Sicherheit

## Im „Bermudadreieck“ der Behörden



**H, ein armenischer Staatsangehöriger, lebt mit seinen Eltern in Belgien, wo er um Asyl ersucht hat. Mitte Januar 2001 heiratet er dort die Schweizerin U. Ende Januar stellt U beim Migrationsamt das Gesuch um Familiennachzug ihres Ehegatten. Mitte Juni erteilt dieses die auf drei Monate befristete „Ermächtigung zur Visumserteilung für die Schweizer Vertretung“, mit der H bei der schweizerischen Auslandsvertretung in Belgien ein Visum beantragen kann. Da H keinen Pass hat, gelangt er mit dem „Certificat of Repatriation“, das ihm durch die armenische Botschaft in Brüssel ausgestellt wurde, an die Schweizer Botschaft in Brüssel. Diese verweigert die Erteilung eines Einreisevisums jedoch mit der Begründung, das „Certificat of Repatriation“ entspreche nicht den schweizerischen Anforderungen an ein gültiges Reisedokument.**

### **Abklärung und Erledigung**

U weiss nicht mehr weiter und sucht Rat beim Ombudsmann. Dieser erkundigt sich beim Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), was bei Fehlen eines Passes als gültiges Einreisedokument anerkannt werde, so wie nach den weiteren Einreisemodalitäten. Das BFA empfiehlt, H solle bei der armenischen Botschaft in Belgien einen Pass beantragen. Falls dies nicht möglich sei, solle er sich die Ablehnung des Gesuchs bestätigen lassen, damit ihm von der Schweizer

Vertretung ein sog. „laisser-passer“-Dokument ausgestellt werden könne. Mit der Empfehlung des kantonalen Migrationsamtes könne er dann in die Schweiz einreisen. Der Ombudsmann orientiert U über diese Erkenntnisse.

H bemüht sich in der Folge bei der armenischen Botschaft in Brüssel um die Ausstellung eines Passes, beziehungsweise um eine Bestätigung, dass ihm kein solcher ausgestellt wird. Diese zeigt sich aber wenig kooperativ, denn H hat sich dem Militärdienst in Armenien entzogen. Das

BFA rät H, in sein Heimatland zurückzureisen, um sich einen Pass zu beschaffen. Dies erachtet H als unzumutbar, da, wie später aus Armenien bestätigt wird, ein Haftbefehl gegen ihn läuft. Bei der Rückkehr in sein Heimatland würde er als Dienstverweigerer verhaftet und bei doppelter Dienstpflicht zur Strafe in Krisengebiete geschickt.

Nach mehreren Kontakten mit dem BFA erhält U die Mitteilung, dass H ein „laisser-passer“ ausgestellt werde, damit er „nach Armenien zurückreisen könne“. U weist auf das Missverständnis hin, worauf ihr erklärt wird, das BFA könne H nur aufgrund einer Empfehlung der kantonalen Fremdenpolizei ein „laisser-passer“ für die Schweiz ausstellen. Damit ist die Verwirrung komplett, und U steht orientierungslos im „Bermudadreieck“ BFA – Schweizerische Botschaft – Migrationsamt.

Der Ombudsmann gibt nicht auf: Er lässt sich vom Migrationsamt versichern, dass es sich nun direkt mit dem BFA in Verbindung setzen werde.

U ist unterdessen der Verzweiflung nahe und denkt laut über eine illegale Einreise ihres Ehegatten nach; der Ombudsmann rät dringendst davon ab, gibt die Konsequenzen zu bedenken und mahnt zu Ruhe und Geduld. Wenige Tage später teilt das Migrationsamt mit, das BFA habe im Gespräch Wohlwollen signalisiert, wünsche aber eine Chronik der vergeblichen Bemühungen um Ausstellung eines Passes durch H. Ausserdem müsse das Migrationsamt eine Empfehlung zur Gewährung der Einreise abgeben. U und H kommen der Anforderung umgehend nach. Wieder herrscht zwei Wochen lang Funkstille. Der Ombudsmann erkundigt sich beim Migrationsamt nach dem Grund der Verzögerung; offenbar braucht die Post länger als erwartet. Kurze Zeit später teilt U dem Ombudsmann per E-Mail mit: „Unglaublich, aber wahr: Nachdem mir vom BFA am Freitagmorgen noch gesagt wurde, dass das Gesuch noch nicht eingetroffen sei, bekam ich am Nachmittag die Nachricht, dass es nun bewilligt ist! Mein Mann und ich sind überglücklich!“

## Der Billigkeit zum Durchbruch verholfen



**M ist Gesellschafter einer GmbH, für deren Gründung er sein Pensionskassenguthaben verwendet hat. Seit zwei Jahren öffnet er nun ein neues Pensionskassenguthaben. Anlässlich der Besprechung beim Ombudsmann schildert er, dass er am 27. Dezember 2000 seiner Bank den elektronischen Auftrag erteilt habe, auf das Postscheckkonto seiner Pensionskasse eine Einmaleinlage über Fr. 50'000.– zu überweisen. Das Datum der elektronischen Gutschrift bei der Post laute nun aber erst auf den 3. Januar 2001, was das kantonale Steueramt zum Anlass genommen habe, ihm mitzuteilen, dass die „Einmaleinlage über Fr. 50'000.– in die berufliche Vorsorge 2. Säule erst im Jahr 2001 bezahlt“ worden sei und deshalb „erst bei der Einschätzung 2001 geltend gemacht werden“ könne.**

**M gibt schliesslich an, von seiner Bank erfahren zu haben, dass die Banken verpflichtet seien, Zahlungsaufträge unverzüglich, d.h. noch am selben Tag, d.h. sog. „valutagerecht“ weiterzuleiten, was seine Bank für den vorliegenden Fall am Telefon bestätigt habe.**

## Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann sieht vorliegend für die Frage eines rechtserheblichen Zahlungszeitpunktes folgende Möglichkeiten: Datum des elektronischen Zahlungsauftrages an die Bank; Datum der Lastschrift bei der Bank; Datum der Weiterleitung der Zahlung durch die Bank an die Post; Datum des Zugangs bzw. Verfügbarkeit der Gutschrift bei der Post; Datum der Verarbeitung bei der Post; Datum der Verfügbarkeit der Pensionskasse über das Guthaben. Mit Beantwortung dieser Frage würde klar sein, ob die Einlage noch in der Steuerperiode 2000 oder erst in der Steuerperiode 2001 zu berücksichtigen wäre.

Mit Vorlage der Bank-Valuta vom 28. Dezember 2000 und des Belegs der Postfinance vom 3. Januar 2001 über die Zahlung der Einlage an die Pensionskasse ist für den Ombudsmann aber unzweifelhaft, dass M die Einlage tatsächlich und unwiderruflich am 28. Dezember 2000 einbezahlt hat, weshalb dem Ombudsmann die Haltung des Steueramtes unbillig erscheint, erst auf den Verarbeitungszeitpunkt durch die Post im neuen Jahr abzustellen und so die Einmal-einlage erst für das Steuerjahr 2001 zu berücksichtigen.

Diese Überlegungen unterbreitet der Ombudsmann telefonisch dem Chef der zuständigen Einschätzungsabteilung des Steueramtes, der

keine Freude am „buchhalterischen Vorgehen“ seines Steuerkommissärs zeigt. Im anschliessenden Schreiben teilt das Steueramt M mit, dass für die zeitliche Zuordnung das Eingangsdatum bei der Vorsorgeeinrichtung massgebend sei. Aus verfahrensökonomischen Gründen könne ihm aber – ohne Präjudiz – bestätigt werden, dass die Einlage in die Pensionskasse gemäss seinem elektronischen Bankauftrag vom 27. Dezember 2000 noch im Steuerjahr 2000 berücksichtigt werde. Schliesslich empfiehlt das Steueramt M, die Einlagen in Zukunft etwas früher zu tätigen. Nach § 89 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich ist es Aufgabe des Ombudsmannes zu prüfen, ob die Behörden nach Recht und Billigkeit verfahren. Im vorliegenden Fall konnte dem Billigkeitsgedanken zum Durchbruch verholfen werden, auch wenn letztlich der steuerlich rechtserhebliche Zahlungszeitpunkt unberücksichtigt blieb: Billigkeit bezeichnet die Gerechtigkeit im Einzelfall und meint die Art des Vorgehens, mit der der Entscheidungsspielraum der Behörde ausgeschöpft werden soll. Billigkeit ist aber nicht mit Gnade oder Mitleid zu verwechseln. Billigkeit kann und soll aber in jenen Fällen wirken, in denen die Behörde etwa aus Furcht, ein Präjudiz zu schaffen, die besonderen konkreten Interessen des Privaten nicht gebührend gewichtet hat.

Bildungsdirektion

## Dienstalter: Das erkämpfte Geschenk

FALL

14

**L ist Primarlehrerin. Ende 1999 wird sie von der Schulpflege auf das bevorstehende 10-jährige Dienstaltersgeschenk aufmerksam gemacht. L steht jedoch deutlich länger als 10 Jahre im zürcherischen Schuldienst, weshalb sie bei der Bildungsdirektion nachfragt. Dort werden ihre effektiven Dienstjahre überprüft. Darauf wird das Eintrittsdatum neu auf November 1982 zurückdatiert und ihr folgerichtig das 15-jährige DAG angezeigt. Als L sich nach dem unter diesen Umständen schon 1992 fällig gewordenen 10-jährigen Dienstaltersgeschenk erkundigt, erklärt das Volksschulamt, der Anspruch darauf sei nach Ablauf von fünf Jahren, also 1997, verjährt. Im Übrigen sei für die Berechnung der Dienstaltersgeschenke noch bis vor kurzem die Besoldungsabteilung der Bildungsdirektion zuständig gewesen.**

## Abklärung und Erledigung

Der Ombudsmann verlangt zunächst das Personaldossier von L zur Einsicht: daraus geht hervor, dass L bei ihrem Wiedereintritt in den Schuldienst im Jahr 1991 eine Zusammenstellung über ihre frühere Tätigkeit als Lehrerin im Kanton Zürich abgeliefert hatte.

Das beweist dem Ombudsmann, dass die Bildungsdirektion von der früheren Lehrertätigkeit von L Kenntnis hatte; im Gegensatz dazu hat L erst Ende 1999 vom neu auf den November 1982 zurückdatierten Eintritt in den Staatsdienst erfahren. Der Ombudsmann teilt der Bildungsdirektion mit, dass er es unter diesen Umständen als unstatthaft erachte, dass sich das Volksschulamt nun auf eine fünfjährige Verjährungsfrist berufe. Die weiteren Abklärungen ergeben zudem, dass das Volksschulamt bereits seit 1993 auch für die Berechnung der Ansprüche auf ein Dienstaltersgeschenk zuständig ist.

Da sich das Volksschulamt aber weiterhin auf die Verjährung und seine damalige Unzuständigkeit beruft, erlässt der Ombudsmann eine schriftliche Empfehlung an das Volksschulamt – mit Kopie an die Bildungsdirektion – und macht damit vom schärfsten Mittel Gebrauch, das ihm das Gesetz in die Hand gibt: Nach seiner Auffassung ist letztlich die Bildungsdirektion als Arbeitgeberin von L für die Berechnung des Dienstaltersgeschenkes verantwortlich. Sie hätte dafür besorgt sein müssen, dass das Volksschulamt der Besoldungsabteilung die Angaben für die Berechnung von Dienstaltersgeschenken jeweils rechtzeitig abliefernte. Sowohl das Volksschulamt als auch die Besoldungsabteilung stünden unter

dem gemeinsamen Dach der Bildungsdirektion. Ein direktionsinternes Informationsdefizit dürfe sich nicht zum Nachteil einer Angestellten auswirken. Solange der Arbeitgeber über sämtliche relevanten Daten, Modalitäten, Bemessungsgrundlagen und -kriterien für die Berechnung des Dienstaltersgeschenkes verfüge und für die Ausrichtung desselben von sich aus tätig werde, sei es nicht Aufgabe der Angestellten, den Anspruch geltend zu machen. L habe mit der Ablieferung der zusammengestellten Daten zu ihrer Lehrtätigkeit ihrer Informationspflicht Genüge getan. Da das Volksschulamt schon 1993 für die Berechnung der Dienstaltersgeschenke zuständig gewesen sei, müsse der nachträgliche Hinweis auf die Verjährung des Anspruchs als Verstoß gegen Treu und Glauben betrachtet werden.

Aus diesen Gründen ersucht der Ombudsmann das Volksschulamt bzw. die Bildungsdirektion um unverzügliche Ausrichtung des 10-jährigen Dienstaltersgeschenkes samt Verzugszins.

Einige Zeit später teilt das Volksschulamt mit, nach Prüfung des Sachverhaltes sei es bereit, L das Dienstaltersgeschenk „für 10-jährige treue Tätigkeit auf der Lohnbasis von Dezember 1991 ohne Verzinsung auszurichten“.

L ist mit diesem Vorschlag einverstanden und teilt dem Ombudsmann folgendes mit: „Sie haben durch Ihre gekonnte Intervention bewirkt, dass starre Machtmechanismen und Haltungen in Frage gestellt wurden und haben mir dadurch zu meinem Recht verholfen. Ich möchte mich für Ihren Einsatz ganz herzlich bedanken.“

## Übermässige Fesseln für Ausländer



**S, deutsche Staatsangehörige, arbeitet als Kinderkrankenschwester an einem kantonalen Spital. Im ersten Jahr durfte sie sich aufgrund einer „L“-Bewilligung in der Schweiz aufhalten und arbeiten. Für das zweite Jahr erhielt sie aufgrund eines entsprechenden Antrags der Klinik eine „B“-Bewilligung. Während jene ausländischen Mitarbeitenden, die von Anfang an eine „B“-Bewilligung hatten, nur eine einjährige**

**Arbeitsverpflichtung an jenem Spital unterzeichnen mussten, wurde dies von S auch für das zweite Jahr gefordert. S findet diese zweijährige Bindung an das Spital nicht in Ordnung, obschon sie die Stelle grundsätzlich nicht verlassen möchte. Aber dass sie schadenersatzpflichtig wird, wenn sie ihre Arbeitsstelle vor Ablauf eines Jahres kündigen will, mag sie nicht akzeptieren.**

### **Abklärung und Erledigung**

Auch der Ombudsmann teilt die Auffassung, dass diese Ungleichbehandlung von ausländischen Mitarbeitenden je nach Aufenthaltsstatus nicht nachvollziehbar ist. Er verlangt vom Spital eine Erklärung für diese Regelung, die jene Mitarbeiter, die nicht von Anfang an mit einer „B“-Bewilligung ihre Stelle antreten, benachteilige. Zudem möchte er wissen, wie die Klinik auf einen Schadensbetrag von Fr. 1'200.– für den Fall des vorzeitigen Austritts kommt. Die Beschwerdeführerin selbst will mit der Unterzeichnung der Verlängerung ihres Anstellungsvertrags bis zur Abklärung der Sachlage durch den Ombudsmann abwarten, da sie sich nicht länger Fesseln auferlegen möchte.

Keine drei Tage nach dem Schreiben des Ombudsmanns an die Klinik ruft die Beschwerdeführerin an und erklärt, sie habe eine gute Unterredung mit der Personalverantwortlichen der Klinik geführt. Diese ziehe die ihr auferlegte Verpflichtung in der Verlängerung des Anstellungsvertrags zurück und werde im ganzen Spital diesbezüglich eine neue Praxis einführen. Von ausländischen Mitarbeitenden werde nun nicht mehr verlangt, dass sie sich für eine vertragliche Mindestdauer verpflichteten. Die Beschwerdeführerin bedankt sich herzlich für die Intervention des Ombudsmanns.

Zwei Tage später wird dieser von der stv. Leiterin der Personalabteilung orientiert, man sei übereingekommen, dass die Klinik in ihren Anstellungsverträgen ab sofort auf vertragliche Mindestdauern bei neueinreisenden Mitarbeitenden sowie bei der Umwandlung von Aufenthaltsbewilligungen verzichten werde. Diese Praxis stamme noch aus einer Zeit, als die dem Spital vom Amt für Wirtschaft und Arbeit zugeteilten jährlichen Kontingente sehr restriktiv vergeben worden seien. Habe damals ein Mitarbeiter vor Ablauf der einjährigen Frist gekündigt, sei ihnen dadurch ein Kontingentsplatz verloren gegangen. Heute sei die Praxis des Amts für Wirtschaft und Arbeit grosszügiger, und ihr Spital könne auch von nicht ausgeschöpften Kontingenten anderer Spitäler profitieren. Damit lasse sich eine Praxisänderung in allen Fällen vertreten. Sie bedauert, dass S den Stein habe ins Rollen bringen müssen, hofft aber, dass die Angelegenheit nun erledigt sei. Der Ombudsmann bedankt sich seinerseits für die besonders schnelle Erledigung des Anliegens der Beschwerdeführerin sowie für die neu getroffene Regelung zwecks Gleichbehandlung ausländischer und schweizerischer Mitarbeiter/-innen. Damit geht die Personalleitung des Spitals weiter als die vom Ombudsmann geforderte Gleichbehandlung aller ausländischen Mitarbeitenden!



**o m b u d s m a n n**

DES KANTONS ZÜRICH

OMBUDSMANN DES KANTONS ZÜRICH

MÜHLEBACHSTRASSE 8

8090 ZÜRICH

TELEFON 01 269 40 70

FAX 01 269 40 79

[www.ombudsmann.zh.ch](http://www.ombudsmann.zh.ch)

E-MAIL: [ombudsmann@ombudsmann.zh.ch](mailto:ombudsmann@ombudsmann.zh.ch)

