



o m b u d s m a n n

DES KANTONS ZÜRICH

**TÄTIGKEITSBERICHT
2010**



Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

Zürich, 2. Mai 2011

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren
Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Gemäss § 87a. Verwaltungsrechtspflege-
gesetz (VRG) erstatte ich Ihnen Bericht
über die Tätigkeit des Ombudsmanns im
Jahr 2010.

Ombudsmann des Kantons Zürich
Thomas Faesi

Inhaltsverzeichnis

3	Beschwerden 2010
5	Zum Tätigkeitsbericht
7	Verschiedenes
11	Dank
12	Team
13	Geschäftsübersicht
14	Fallbeispiele
43	Anhang
44	Adresse

Im Berichtsjahr sind 799 (2009: 783) Beschwerden beim Ombudsmann eingegangen, erledigt wurden während dieser Zeit 800 (2009: 785) Fälle, ins neue Jahr übernommen und weitergeführt wurden 90 (2009: 90) Verfahren. Der Ombudsmann hat 2010 399 Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zur Besprechung empfangen und in 432 Fällen bei der Verwaltung eine Vernehmlassung eingeholt bzw. um Aktenvorlage gebeten. Zudem wurden in 98 Fällen Behördenmitglieder und Verwaltungsangehörige als Auskunftspersonen angehört, achtmal erwies sich die Durchführung eines Augenscheins als sinnvoll. In ca. 66.1 (2009: 67.5) Prozent aller Fälle hat der Ombudsmann Rat für das weitere Vorgehen (§ 93 lit. a Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) erteilt, in ca. 33.5 (2009: 32.5) Prozent bedurfte das Finden einer korrekten und einvernehmlichen Lösung verschiedener Kontakte mit Behörden und Arbeitsstellen (§ 93 lit. b VRG) (vgl. Statistik S. 13). In knapp 0.4 (2009: 0) Prozent aller Fälle wurde eine schriftliche Empfehlung (§ 93 lit. c VRG) ausgesprochen.

Die Personalfälle machten im Berichtsjahr 23 (2009: 21.3) Prozent des Fallbestandes aus, womit erneut eine leichte Zunahme dieser Fallkategorie festzustellen ist. Der Anteil der Gemeindefälle (Art. 81 Abs. 4 Kantonsverfassung) liegt 2010 bei 3.2 (2009: 3.1) Prozent. Dazugezählt werden können noch die 0.5 Prozent der Fälle, bei denen sich die Gemeinde selbst an den Ombudsmann gewandt hat (vgl. Statistik S. 13).

163 (2009: 134) Beschwerden konnten innert 10 Tagen erledigt werden, in 195 (2009: 195) Fällen lag die Bearbeitungsdauer zwischen elf und 30 Tagen, und bei 436 (2009: 448) Verfahren betrug die Bearbeitungszeit zwischen 31 Tagen und einem Jahr. 6 (2009: 9) Fälle bedurften einer überjährigen Bearbeitungszeit.

Beschwerdenhäufigkeit, Beschwerdenverteilung 2010

Im Vergleich zum Vorjahr – und unter Vorbehalt der etwas veränderten Beschwerdezahlen aus den Bereichen Sicherheits- und Volkswirtschaftsdirektion inklusive ZVV – haben sich auch dieses Jahr keine speziellen Änderungen hinsichtlich der Beschwerdehäufigkeit bzw. der Verteilung auf einzelne Direktionen und weitere öffentlich-rechtliche Institutionen ergeben. Die 799 Neueingänge verteilen sich über alle Direktionen und öffentlich-rechtlichen Institutionen. Die Tätigkeit von Verwaltungen mit einer vergleichsweise hohen Zahl von Kontakten bewirkt im Regelfall eine grössere Anzahl von Beschwerden, doch ist die Gesamtmenge der von diesen Verwaltungszweigen erledigten Geschäfte in Beziehung zu setzen zu ihrem Anteil an Ombudsmannengeschäften. Die Zunahme im Bereich der Volkswirtschaftsdirektion ist in erster Linie auf die Beschwerdezunahme in den Bereichen ZVV und Arbeitslosenversicherung zurückzuführen.

83 Fälle (10.4 Prozent des Fallbestandes) können der Bildungsdirektion (ohne Universität und ohne Fachhochschulen)

zugeordnet werden, 104 (13 Prozent) der Finanzdirektion, wobei Steueranliegen mit 91 Fällen (11.4 Prozent) wiederum klar im Vordergrund standen. Aus dem Bereich der Gesundheitsdirektion stammen 78 Fälle (9.8 Prozent), davon 44 aus dem Spitalbereich, der sowohl Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit als auch der Direktion direkt zugeordnete Spitalbetriebe umfasst (Universitätsspital 21, Kantonsspital Winterthur 6, Psychiatrische Universitätsklinik 11 und Integrierte Psychiatrie Winterthur 6). 138 (2009: 180) Neueingänge stehen im Zusammenhang mit der Sicherheitsdirektion (17.3 Prozent; 2009: 23.3 Prozent), wobei der Rückgang in erster Linie auf den im Vergleich zum Jahr 2009 rückläufigen Anteil an Migrations-Beschwerden zurückgeführt werden kann. Im Jahr 2010 können noch 68 (2009: 95) Beschwerdefälle (8.5 Prozent; 2009: 12.1 Prozent) dem Migrationsbereich zugeordnet werden. Aus dem Bereich der Volkswirtschaftsdirektion, inklusive ZVV (Anstalt des öffentlichen Rechts) stammen 121 (2009: 78) Fälle (15.1 Prozent; 2009: 10.1 Prozent). Aus dem Bereich der Direktion der Justiz und des Innern stammen 47 (5.9 Prozent) Fälle, aus dem der Baudirektion 37 (4.6 Prozent) Fälle. 50 (6.3 Prozent) der Beschwerden können der Sozialversicherungsanstalt zugeordnet werden, der Universität 30 (3.8 Prozent) und den Fachhochschulen 22 (2.8 Prozent) Fälle.

Wer den vorliegenden Bericht liest wird feststellen, dass darin eine Anzahl von Fällen beschrieben wird, die nicht mit einer befriedigenden Lösung haben abgeschlossen werden können. Ich bitte jedoch zu bedenken, dass es sich um einige wenige ausgewählte Berichtsfälle handelt, woraus nicht der Schluss gezogen werden sollte, die Zusammenarbeit zwischen Ombudsmann und Verwaltung sei generell schwieriger geworden. Die Fälle des Tätigkeitsberichts wurden im Übrigen nicht deshalb ausgewählt, weil sie diesen oder jenen Verwaltungszweig betreffen, oder weil es dort, wo gearbeitet wird, nicht auch einmal zu Fehlern kommen könnte, wovor auch der Ombudsmann nicht gefeit ist; sondern darum, weil sich an einigen von ihnen gut zeigen lässt, was besser gemacht werden könnte. Auf einige dieser Berichtsfälle möchte ich nachfolgend kurz eingehen.

Der «Amtsmissbrauch und seine Folgen» schildert eine sich über mehrere Jahre hinziehende Abklärung im Zusammenhang mit einem Verdacht auf unkorrekte Verwendung öffentlicher Mittel. Der Ombudsmann hat in diesem Fall die Auffassung vertreten, es wäre ein schnellerer Abschluss der personalrechtlichen Seite der Sache sinnvoll und möglich gewesen, auch wenn noch (zusätzlich) organisatorische und strukturelle Fragen sich stell(t)en, die einer befriedigenden Antwort zugeführt werden müssen. Dem Ombudsmann blieb nur das Aussprechen einer Empfehlung nach § 93 lit. c VRG, es sei die Untersuchung nun zügig abzuschliessen, künftige Fälle seien beförderlich zu behandeln.

Beim Fall «Streitfreudiger Nachbar und vorschnelles Verwaltungshandeln» geht es vor allem um die Klärung, welches Mass an Sorgfalt der Bürger von der Verwaltung bei der Abklärung eines streitigen Sachverhalts erwarten kann. Die Kritik des Ombudsmanns beschlägt die vorschnelle Verwarnung eines Hundehalters und den Umstand, dass die Verwaltung einen Sachverhalt als gegeben annimmt, der erst zu ermitteln und nachzuweisen wäre. Mit der Darlegung dieses Falls wird an die Grundsätze rechtmässigen Verwaltungshandelns erinnert.

Der Fall «Ein Mercedes und ein Nadelöhr» beschreibt die Odyssee einer Person, die einen zehn Jahre alten Mercedes aus den USA im Kanton Zürich zulassen wollte. Der Streit mit der Amtsstelle drehte sich um die Qualität von Dokumenten, mit denen eine erste Inverkehrsetzung im Ausland nachgewiesen wird. Für die Liebhaberinnen und Liebhaber älterer importierter Fahrzeuge erwies sich der (föderale) Umstand als hilfreich, dass die Bundesvorschriften durchaus Spielraum für die Kantone enthielten. Dies zeigte sich auch im konkreten Fall, denn das Auto wurde immerhin in einem andern Kanton zugelassen. Nicht ganz verständlich erschien dem Ombudsmann die Argumentation des Zürcher Amtes, eine Zulassung sei aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht möglich. Denn diskutiert wurde nicht die Verkehrssicherheit des Fahrzeugs, sondern ausschliesslich die Frage der Qualität der Unterlagen, mit denen die erste Inverkehrsetzung nachzuweisen ist. Schliesslich wurde das Auto doch noch in Zürich zugelassen. Ein schönes Ergebnis

für den Beschwerdeführer, nicht jedoch für diejenigen Personen, die sich heute vor dieselben Probleme gestellt sehen: Denn der Bund hat Ende 2010 die Vorschriften verschärft und den bislang bestehenden kantonalen Spielraum beseitigt.

Im Fall «Wenig erfreuliches aus dem Balgrist!» musste sich der Ombudsmann infolge Nichtreaktion der Spitalverwaltung auf sein Gesuch, ihm die Personalakten eines Arztes zuzustellen, an den Präsidenten des Vereins Balgrist wenden, ohne dass dieser die Nichtreaktion auf das Ersuchen des Ombudsmanns ernsthaft erklärt hätte. Der Umgang der Linienorganisation mit dem Konflikt führte zur nicht beantworteten Empfehlung (§ 93 lit. c VRG). Die Zusammenarbeit mit dem Ombudsmann liess bei Personalsachen seit dem Jahr 2007 wiederholt sehr zu wünschen übrig. Der Verein wäre an sich nicht verpflichtet gewesen, sich bei solchen Streitigkeiten auf die Bemühungen des Ombudsmanns einzulassen, ist doch der Kanton nicht in so substantieller Weise (sei es finanziell oder sonstwie) am Balgrist-Spital beteiligt, dass die Zuständigkeit des Ombudsmanns aus diesem Grund zwingend zu bejahen wäre. Die Einlassung beruhte jedoch auf einer Abmachung, die der frühere Ombudsmann Markus Kägi mit dem Spital in der Erwartung getroffen hatte, einen Beitrag bei der Lösung dieser Probleme zu leisten. Da sich die Erwartungen an eine korrekte Zusammenarbeit in diesem Bereich über die Jahre nicht erfüllt haben, informierte der Ombudsmann den Präsidenten des Vereins am 15. Juni 2010 darüber, dass er für Personalangelegenheiten des Balgristspitals künftig nicht mehr zur Verfügung steht.

Zur Form des Tätigkeitsberichts

Der Bericht des Ombudsmanns liegt auch dieses Jahr nicht in Form einer gedruckten Broschüre vor, sondern wird an die Kantonsrätinnen und Kantonsräte sowie an alle Interessierte in Form eines elektronischen Dokumentes verschickt. Wer nicht auf ein gedrucktes Exemplar verzichten möchte ist gebeten, mir dies mitzuteilen. Ich werde wie letztes Jahr dafür besorgt sein, dass diejenigen Personen, die eine gedruckte Fassung bevorzugen, umgehend mit einem Ausdruck bedient werden.

Was ist gutes Verwaltungshandeln?

Das Handeln der Verwaltung beurteile ich wie bereits im letzten Tätigkeitsbericht als im Regelfall effizient und bürgerorientiert. Und nicht nur das: Es gibt Angehörige der Kantonsverwaltung, die Spitzenleistungen erbringen. Aber die Arbeitsbedingungen sind in mancherlei Hinsicht schwieriger geworden. Die Verwaltung ist nicht nur ein Dienstleistungsunternehmen, sie ist auch verpflichtet, das geltende Recht durchzusetzen. Dabei ist – was sich auch beim Ombudsmann zeigt – die Erklärung nicht immer ganz einfach, weshalb eine Rechtsnorm ein gelegentlich für die Betroffenen im Einzelfall nur schwer nachvollziehbares Ergebnis bewirkt. Die weiter zunehmende Menge der Rechtsnormen und die manchmal offene Frage, wie sich die einzelnen Normen zum Ganzen verhalten, gefährden Übersichtlichkeit und Verständlichkeit. Damit geht einher, dass die Politik die Verwaltung mit zusätzlichen Aufgaben betraut, ohne dass bestehende Aufgaben in erkennbarem Umfang reduziert oder beendet würden. Dies ist beispielsweise sehr augenfällig im Polizeibereich: Bei stetiger Zunahme der Kantonsbevölkerung und verändertem Sozialverhalten erfüllt die (mehr oder wenige) gleiche Anzahl von Polizistinnen und Polizisten nebst den bisherigen eine wachsende Anzahl neuer Aufgaben. Was für die Polizei gilt, gilt auch für andere Verwaltungsweige. Und schliesslich versucht die Verwaltung richtigerweise auch, den gestiegenen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden.

Ist die Verwaltung als Dienstleister angesprochen, ist nebst der eigentlichen Qualität der Arbeit auch entscheidend, dass die Verwaltung ihre Aufgaben zügig an die Hand nimmt und Eingaben nach ihrer Dringlichkeit rasch und klar beantwortet. Eine gute Verwaltung zeichnet sich u.a. auch dadurch aus, dass eine wichtige Sache zur Chefsache gemacht wird, womit ausgeschlossen wird, dass eine zögerliche Sachbearbeitung das zu erreichende Ziel gefährdet. Und wer immer als Chefin oder Chef Engpässe bei sich oder im eigenen Verantwortungsbereich bemerkt, oder Stapel, die der Bearbeitung harren, ist gut beraten, sich einmal zurückzulehnen und sich zu überlegen, ob die aktuelle Arbeitsorganisation den Anforderungen auch wirklich entspricht. Dieser letzte Hinweis gründet in der Erfahrung des Ombudsmanns, der gelegentlich sehr lange auf Antwort warten bzw. wiederholt eine erbetene Antwort anmahnen muss. Und da stellt sich unvermeidlich die Frage, wie lange eine Person ohne Unterstützung des Ombudsmanns auf eine Antwort warten muss, wenn schon die Geduld des Ombudsmanns auf eine harte Probe gestellt wird. Zur Klarheit des Verwaltungshandelns gehören im Übrigen auch ganz einfache Dinge: Eine korrekte formale Gestaltung des Textes und eine korrekte sprachliche Umsetzung dessen, was kommuniziert werden sollte. So wird für die Empfängerin und den Empfänger eines Verwaltungsschreibens klar, worum es sich handelt. Beispielsweise um einen Brief oder aber um eine (anfechtbare) Verfügung. Abzulehnen sind «Mischtexte», die weder Fisch noch Vogel sind, und

deshalb die Adressaten oft ratlos zurücklassen. Zu Recht ist die Verwaltung aber bestrebt, nicht immer alles gleich verfüngungsweise festzulegen oder die einzelne Person mit einer Reihe von Verfügungen in derselben Sache einzudecken. Denn es geht um die anspruchsvolle Aufgabe, das der konkreten Situation angemessene Mittel zu wählen.

Gelegentlich kann ich mich des Eindrucks nicht erwehren, gewisse Kaderangehörige der Verwaltung stünden der Institution Ombudsperson mit einem gewissen Misstrauen gegenüber. Dieses Verhalten bleibt nicht ohne Auswirkungen: Wenn den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines Amtes klar ist, dass «nicht goutiert wird», wenn sie sich an den Ombudsmann wenden, dann wird den kantonalen Angestellten nicht nur ein ihnen zustehendes Recht entzogen, die Verwaltung entzieht sich selbst ein Instrument, das für sie nützlich sein kann. Nützlich deshalb, weil der Ombudsmann einen Beitrag zur einvernehmlichen Lösung eines Konfliktes leistet, der bereits bestimmte Dimensionen erreicht hat. Eine Chefin oder ein Chef, die oder der eine solche Haltung bei einem der Kader feststellt, ist gebeten, auf eine Änderung zu drängen. Im Personalbereich gilt, was auch sonst gilt: Gelangt der Ombudsmann zum Schluss, dass rechtmässig und korrekt vorgegangen wurde, dann teilt er dies der Beschwerdeführerin oder dem Beschwerdeführer auch so mit.

Zur Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson

Die Kantonsverfassung hält fest, dass die Ombudsperson auch in einer Gemeinde tätig werden kann, sofern die Gemeindeordnung dies vorsieht. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) bestimmt, dass sich eine Gemeinde, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht, an den Kosten beteiligt (§ 94 Abs. 2 VRG). Nach Absatz 3 der Bestimmung beträgt die Höhe der jährlichen Beteiligung ein bis vier Franken pro Einwohnerin und Einwohner; sie wird auf Antrag der Ombudsperson vom Kantonsrat festgelegt.

Der Ombudsmann ist dieser gesetzlichen Verpflichtung bei noch dürftiger statistischer Datenlage nachgekommen und hat seinen Antrag im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gestellt. «Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben» meint: Es ist nicht möglich, einen tiefer als einen Franken liegenden Betrag zu verlangen, und es ist nicht mit dem Gesetz vereinbar, eine Fallkostenpauschale einzuführen. Der Ombudsmann ist mit seinem Antrag an die Grenze dessen gegangen, was bei diesem Mindestsatz möglich war. So hat eine kleine Einheitsgemeinde (politische Gemeinde und Schulgemeinde/n) mindestens einen Franken pro Kopf zu entrichten; handelt es sich aber um eine politische Gemeinde (ohne Schulgemeinde/n), so beträgt der Beitrag 60 Rappen pro Kopf. Das vorgeschlagene Entschädigungsmodell muss trotz Pauschalisierung sicherstellen, dass jedes Gemeinwesen seinen Anteil an

den Kosten trägt. Der Antrag beruht auf einer Kombination von Versicherungs-, Kostendeckungs- und Verursacherprinzip, und er vermeidet ungerechtfertigte Kostensprünge bei der Tarifgestaltung. Die Entschädigung pro Kopf wird auf der Basis eines Stufengrenztarifs festgelegt. Zu nachfolgenden Bemerkungen bitte ich den schon seit langem bestehenden Beschäftigungsumfang der Ombudsstelle im Auge zu behalten. Es handelt sich um eine Vollzeitstelle (Ombudsmann), 1.5 Juristenstellen und (etwas schwankende) Sekretariatsstellen im Umfang von 1.6 / 1.7 Stellenprozent. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ombudsstelle und der Ombudsmann bearbeiten um die 800 Fälle pro Jahr.

Das bei der Einführung der oben angeführten VRG-Bestimmung bereits diskutierte und schliesslich verworfene Modell einer Fallkostenpauschale besticht deshalb, weil die Gemeinden nur dann etwas bezahlen, wenn sie dafür auch unmittelbar eine Leistung erhalten. Als Nachteil könnte der Umstand genannt werden, dass die Kosten für die Gemeinden schwieriger kalkulierbar sind. Ausserdem ist zu bedenken, dass die Ombudsperson nicht wie ein privates Unternehmen funktionieren kann. Sie sollte sich weder aktiv um «Aufträge» bemühen noch sollte oder könnte sie kurzfristig qualifizierte juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen und wieder entlassen. Bei Erhöhung des Personalbestandes müsste ein spezielles Augenmerk auf die Regelung der Vorfinanzierung der Bereitstellungskosten gerichtet werden. Würde der Ombudsmann jedoch darauf

verzichten rechtzeitig die Ressourcen bereitzustellen bestünde die Gefahr, dass Gemeindeangelegenheiten nicht oder nicht zeitgerecht bearbeitet werden könnten. Während das private Unternehmen bei Vollauslastung weitere Aufträge ablehnen kann, verfügt die Ombudsperson kaum über diese Möglichkeit.

Der Antrag des Ombudsmanns liegt nun beim Kantonsrat, der darüber entscheidet.

Whistleblowing und Weiteres

In einem öffentlich gemachten Gutachten zu Händen der Finanzdirektion wurde die Auffassung vertreten, es bedürfe einer Whistleblowing-Meldestelle. Der Ombudsmann hat der Finanzdirektion die Gründe für seine Auffassung dargelegt, weshalb es einer solchen Stelle nicht bedarf. Der wichtigste Grund soll hier benannt werden: Es gibt die Stelle bereits, es ist der Ombudsmann, der auch als kantonale Korruptionsmeldestelle amtiert.

Auch in diesem Berichtsjahr hat der Ombudsmann verschiedene Gemeinden besucht und seine Tätigkeit den Behördenmitgliedern vorgestellt. Es hat sich dabei um solche Gemeinden gehandelt, die sich vor kurzem der Ombudsinstitution angeschlossen haben. Ein Hinweis sei an dieser Stelle gestattet: Es ist nicht so, dass der Ombudsmann gewissermassen als «Handelsreisender» in eigener Sache den Kontakt mit Gemeinden pflegt. Der Ombudsmann in-

formiert lediglich – wie er meint, «pflichtgemäss» – diejenigen Gemeinden, die ihre Gemeindeordnung ändern, über die Möglichkeit einer Zusammenarbeit. Ebenso legitim ist die Information der Bevölkerung derjenigen Gemeinden, die sich entschieden haben, die Dienste der Ombudsperson in Anspruch zu nehmen. Dies kann durch die Gemeinde sichergestellt werden, der Ombudsmann steht dafür selbstverständlich zur Verfügung.

Im Berichtsjahr konnten wiederum verschiedene Angelegenheiten mit Angehörigen der Verwaltung ausserhalb der Fallbearbeitung besprochen werden. Der Ombudsmann schätzt diese Kontakte sehr und bedankt sich dafür. Der Ombudsmann hat auch eine (zeitlich geringe) Tätigkeit als Referent der Kantonspolizei aufgenommen. Dabei stellt er seine und die Arbeit seines Teams den Polizeiaspirantinnen und Aspiranten vor. Regelmässiger Kontakt besteht weiterhin mit der Kantonalen Finanzkontrolle und dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich sowie mit den parlamentarischen Ombudsleuten der Schweiz. Soweit dazu begrüsst, beteiligte sich der Ombudsmann auch an verschiedenen kantonalen Vernehmlassungen. Eine interne Weiterbildung wurde im Berichtsjahr nicht durchgeführt. Die Mitarbeiterinnen und der Mitarbeiter haben sich extern weitergebildet. Im Jahr 2010 arbeiteten eine Auditorin und ein Auditor beim Ombudsmann (Ausbildungsplatz).



Mein erster Dank geht an alle Personen, die meinen Mitarbeiterinnen, meinem Mitarbeiter und mir ihr Vertrauen geschenkt haben. Mein besonderer Dank gilt auch dieses Jahr den An-

gehörigen der Kantonsverwaltung, mit denen ich erfolgreich zusammenarbeiten konnte. Ein spezieller Dank geht an den Zürcher Kantonsrat, an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die den Antrag des Ombudsmannes kritisch begleitet hat, und an den Zürcher Regierungsrat. Für die verlässliche und angenehme Zusammenarbeit bedanke ich mich auch beim Chef der Zürcher Finanzkontrolle und dem Datenschutzbeauftragten. Schliesslich geht mein Dank an die Kolleginnen und Kollegen der verschiedenen Ombudsstellen.

Mein abschliessender herzlicher Dank geht an meine Mitarbeiterinnen Elisabeth Behrens, Hedwig Hitz, Dr. Helen Wormser, Stephanie Zöbeli und an meinen Mitarbeiter lic. iur. Simon Gerber. Und last but not least bedanke ich mich bei meiner Stellvertreterin lic. iur. Dorothee Jaun für die kollegiale Unterstützung. Das Ombudsteam hat im Berichtsjahr einen entscheidenden Beitrag geliefert, dass die nochmals grössere Menge von Geschäften in bewährter Qualität bewältigt werden konnte.

Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 2010:

Ombudsmann:

Thomas Faesi, Dr. iur., Rechtsanwalt, Rorbas

Stellvertreterin:

Dorothee Jaun, lic. iur., Rechtsanwältin, Fällanden

Juristische Sekretärin:

Helen Wormser, Dr. phil. et lic. iur., Russikon

Juristischer Sekretär:

Simon Gerber, lic. iur., Rechtsanwalt, Zürich

Kanzleisekretärinnen:

Stephanie Zöbeli, Zürich

Elisabeth Behrens, Feldmeilen

Hedwig Hitz, Zürich

Beanspruchte Stelleneinheiten: Juristisches Sekretariat 1.5, Kanzlei 1.6



Der Eingang der Beschwerden und ihre Erledigung

2010

sind 799 neue Fälle eingegangen
sind 800 Fälle abgeschlossen worden
sind 90 Fälle pendent (Ende Jahr)

Vorgehen bei Erledigung:

- 800 Total erledigt, davon
- 432 von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen bzw. Akteneinsicht
 - 98 angehörte Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung
 - 8 Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführenden
 - 399 empfangene Beschwerdeführende

2010 kamen die Beschwerden von:

- 72.25 % Privatpersonen
- 1.5 % Juristischen Personen
- 22.875 % Staatspersonal
- 2.75 % Eigene Wahrnehmung
- 0.5 % Gemeinden
- 0.125 % Gemeindepersonal

Der 10-Jahres-Rückblick:

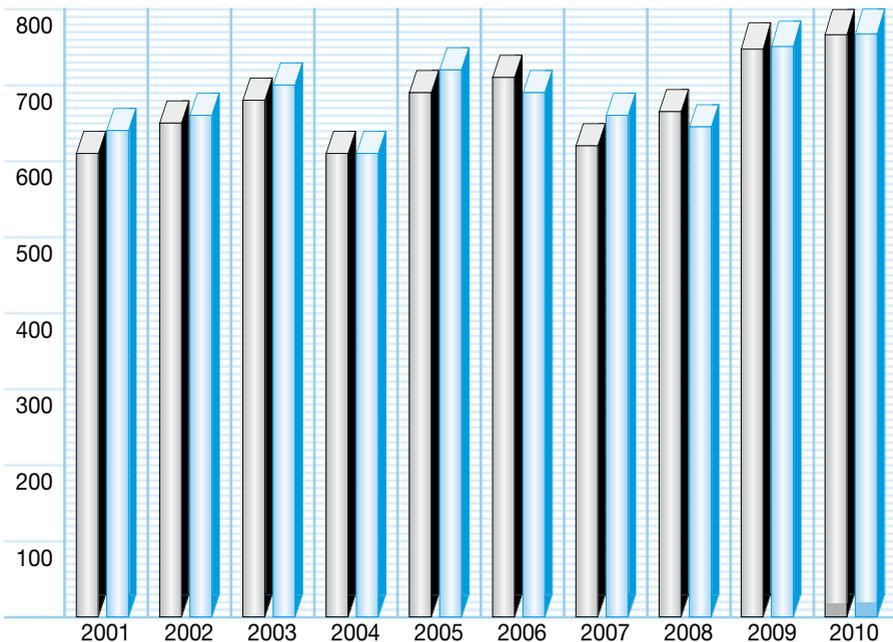
Der Eingang der Beschwerden und ihre Erledigung

2010 wurden die Geschäfte nach folgenden Gesetzesgrundlagen erledigt

- 66.125 % Nach § 93a VRG (Rat erteilen)
- 33.5 % Nach § 93b VRG (Besprechung mit Behörden)
- 0.375 % Nach § 93c VRG (Schriftliche Empfehlung)

Erledigungsdauer

- 163 bis 10 Tage
- 195 11 bis 30 Tage
- 436 31 Tage bis 1 Jahr
- 6 über 1 Jahr



Baudirektion

Der Förster L erklärte, er habe ein Grundstück kaufen wollen, und er habe sich mit dem privaten Verkäufer bereits auf alles Wesentliche, insbesondere den Preis, geeinigt, so dass ein Kaufvertrag aufgesetzt worden sei. Es habe einzig noch die kantonale Bewilligung gefehlt, die nötig gewesen sei, weil sich das Waldgrundstück in der Landwirtschaftszone befinde. Der Kanton habe sich schliesslich eingemischt und dem Verkäufer einen höheren Preis geboten. L stellte dem Ombudsmann die Frage, ob das Vorgehen des Kantons korrekt sei; es gehe ihm vor allem ums Prinzip.

Nach Einsicht in die Unterlagen der Verwaltung bittet der Ombudsmann um eine Stellungnahme des Amtschefs. Problematisch findet der Ombudsmann,

«Es kann nicht angehen, dass für einen Bürger nicht erkennbar ist, dass eine Parzelle «unter Schutz» steht (Verzicht auf formelle Unterschutzstellung), der Kanton nach Kenntnisnahme eines beabsichtigten Landkaufs im Nachhinein die Schutzbedürftigkeit des betreffenden Grundstücks erklärt und schliesslich einen ausgewiesenen privaten Interessenten überbietet.»

wenn ein Amt als Bewilligungsbehörde fungiert und auf dem Markt gleichzeitig als Mitbewerber auftritt. Dies, nachdem die Verwaltung aufgrund des Bewilligungsverfahrens über Informationen verfügt, die anderen möglichen Mitbewerbern nicht zur Verfügung stehen.

Die Verwaltung erklärt, dass die Flächen im Naturschutzinventar als Objekte von kantonaler Bedeutung verzeichnet seien. Unter dieser Voraussetzung werde die Fachstelle Naturschutz zur Stellungnahme eingeladen, damit der Erwerber rechtzeitig über die auf dem Grundstück lastenden Auflagen des Naturschutzes aufmerksam gemacht werden könne. Bei naturschützerisch besonders wertvollen Parzellen komme es vor, dass der Kanton mit dem Erwerber und dem Grundeigentümer Kontakt aufnehme und sein Interesse am Kauf bekunde. Die Pflege von Naturschutzflächen sei oft anspruchsvoll und aufwendig, auch sei in vielen Fällen – etwa dann, wenn Eigentümer oder Bewirtschafter wenig Verständnis für Naturschutzanliegen hätten – ein erheblicher Betreuungs- und Kontrollaufwand erforderlich. Zudem entspreche die Betreuung nicht immer den Ansprüchen sensibler Flächen. Eine fachgerechte Pflege könne am besten sichergestellt werden, wenn eine Naturschutzfläche vom Kanton zu Eigentum übernommen werde. Enteignungen seien jedoch wenn immer möglich zu vermeiden, und solche habe es auch noch nicht gegeben. Stattdessen betreibe der Kanton eine aktive Erwerbspolitik für hochwertige Naturschutzflächen. Schliesslich sei auch im einschlägigen Rechtskommentar zu lesen, dass als Erwerber für Schutzzoneflächen nur in Frage komme, «wer die Verantwortung und regelmässig auch die Pflegeaufgaben (...) übernimmt». Auch wenn der Kanton sein Kaufinteresse bekunde, bleibe der Grundeigentümer frei, an wen er verkaufe. Die Verwaltung sei nach intensiver Diskussion zum



Schluss gekommen, dass der Kanton seine Interessen nicht stets hintanstellen könne, einzig weil er anlässlich des Bewilligungsverfahrens Kenntnis von einer Verkaufabsicht erhalte. Immerhin ginge er nur dann so vor, wenn es sich um Naturschutzobjekte von kantonaler und nationaler Bedeutung handle; auch werde wenn möglich Realersatz angeboten.

Nachdem es dem Ombudsmann nicht gelungen ist, die Angabe zu verifizieren, dass die Flächen als Objekte von kantonaler Bedeutung im Naturschutzinventar verzeichnet seien, informiert er die Verwaltung darüber, dass er nicht die Berechtigung des Kantons, naturschützerisch sehr wertvolle Parzellen zu erwerben, in Frage stelle. Allerdings scheint ihm die Begründung für eine aktive Grundstückserwerbspolitik bedenklich, denn mit der vorgetragenen Argumentation liesse sich beinahe jede staatliche Übernahme solcher Flächen rechtfertigen. Es bedarf nach Ansicht des Ombudsmanns weniger einer aktiven Grundstückserwerbspolitik als einer gewissen Zurückhaltung des Staates und eines dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung tragenden Vorgehens. Dies komme ja auch im Gesetz (Planungs- und Baugesetz, PBG) zum Ausdruck, das drei Voraussetzungen des Übernahmeanspruchs benenne: Die Notwendigkeit einer bestimmten (sachgerechten) Betreuung, die fehlende Bereitschaft oder Befähigung des Grundeigentümers, diese Betreuung zu gewährleisten, und der Umstand, dass dem Gemeinwesen eine Betreuung ohne Übernahme nicht zugemutet werden könne. Dem Ombudsmann geht es vor allem darum: Wenn

der Kanton von einem beabsichtigten Grundstückshandel erfährt und er der Auffassung ist, es bestehe eine besondere Schutzbedürftigkeit, dann muss er das betreffende Land erst einmal für alle erkennbar und unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen unter Schutz stellen, um anschliessend zu prüfen, ob der Erwerber fähig und willens ist, die korrekterweise festgelegten Auflagen zu erfüllen, und ob dem Gemeinwesen die Betreuung ohne Eigentum nicht zugemutet werden kann. Der Ombudsmann weist weiter darauf hin, dass es sich bei L um einen erfahrenen Förster handle, so dass besonders zu begründen gewesen wäre, weshalb ihm die nötige Qualifikation für den Erwerb einer naturschützerisch wertvollen Parzelle abgehe. Auch wenn das Argument der Verwaltung zutrifft, der Verkäufer bleibe frei, an wen er verkaufe: Der Kanton als Mitbewerber eines Privaten verfügt im Regelfall über eine ganz andere finanzielle Kraft als der private Mitbewerber. Deshalb ist der Ombudsmann der Ansicht, der Kanton solle bei einem solchen Sachverhalt sorgfältig prüfen, ob sich der naturschützerische Zweck nicht auch beim privaten Erwerb sicherstellen liesse; und der Kanton solle deshalb auch davon absehen, Konkurrenzofferten zu machen, zu denen ein Verkäufer nicht nein sagen könne.

In der Antwort räumt die Verwaltung ein, dass das fragliche Land noch nicht unter Schutz gestellt sei. Sie weist ausserdem darauf hin, dass ihre Ausführungen zur aktiven Grundstückserwerbspolitik missverständlich formuliert gewesen seien. Der Kanton habe nur zum Ausdruck



bringen wollen, dass er den Kauf solcher Grundstücke begrüsse; unter welchen Umständen dies geschehe, darüber sei damit nichts gesagt. Ein Fall wie der vorliegende sei äusserst selten. Auch liege der vom Kanton entrichtete Preis unter dem gesetzlich zulässigen.

Da einige Fragen noch offen sind, verdeutlicht der Ombudsmann seinen Standpunkt: Es kann nicht angehen, dass für einen Bürger nicht erkennbar ist, dass eine Parzelle «unter Schutz» steht (Verzicht auf formelle Unterschutzstellung), der Kanton nach Kenntnis eines beabsichtigten Landkaufs im Nachhinein die Schutzbedürftigkeit des betreffenden Grundstücks erklärt und schliesslich einen ausgewiesenen privaten Anbieter überbietet. Aus diesem Grund bittet der Ombudsmann die Verwaltung, künftig wie in der Diskussion skizziert vorzugehen (Vereinbarung mit ausgewiesenem Erwerber über Bewirtschaftung, Klärung allfälliger Auflagen, formelle Unterschutzstellung des betreffenden Gebiets usw.). Schliesslich teilt die Verwaltung dem Ombudsmann mit, dass sie künftig auf die Abgabe von Kaufofferten für Grundstücke verzichte, von deren Veräusserung das Amt im Rahmen der amtlichen Tätigkeit Kenntnis erhalte. Diese Bereitschaft besteht unabhängig vom Umstand der formellen Unterschutzstellung einer solchen Parzelle, aber unter der Voraussetzung, dass der Erwerber Gewähr bietet, allfällige Naturschutzauflagen zu erfüllen. Damit hat die Sache ein gutes Ende gefunden. Für Weiterungen besteht nach Ansicht des Ombudsmanns kein Anlass.

Bildungsdirektion

2007 wurden dem Ombudsmann Belege unterbreitet, die den Verdacht begründeten, der Rektor einer Schule habe sich unrechtmässig persönliche finanzielle Vorteile zu Lasten des Kantons Zürich verschafft. Der Ombudsmann ersuchte Ende 2007 die Finanzkontrolle des Kantons Zürich um Überprüfung der eingereichten Belege beziehungsweise der ihnen zugrundeliegenden Vorgänge. Die Finanzkontrolle überprüfte die Schule und erstattete der Bildungsdirektion im November 2008 Bericht. 2009 bat der Ombudsmann das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) um Information über die Untersuchung. Insbesondere wollte er wissen, ob Massnahmen gegen den Rektor getroffen wurden und wenn ja welche.

Das MBA informiert, dass die Angelegenheit innerhalb der Bildungsdirektion noch nicht abgeschlossen sei. Aus den dem Ombudsmann abgegebenen Unterlagen ergibt sich, dass die Finanzkontrolle ihre Arbeit im Jahr 2008 aufnahm und die Jahresrechnung 2007 einer vertieften Prüfung unterzog. Im Ergebnis stand nach Abschluss der Arbeit der Finanzkontrolle beispielsweise fest, dass der Rektor an einem Sonntag «in gepflegtem Rahmen» privat auswärts gespeist und die nicht geschäftsmässig begründeten Konsumationen im Betrag von über 1'200 Franken der Schulbuchhaltung belastet hatte. Zudem unternahm er den Versuch, bereits abgerechnete Konsumationen noch ein zweites Mal privat einzukassieren. Schliesslich konnte auch nachgewiesen werden, dass bei einem

Wochenendanlass der Schule diverse Partnerinnen und Kinder von Mitarbeitenden der Schule anwesend waren und deren Hotelkosten ebenfalls zu Lasten der Schule abgebucht wurden. Auch wurden noch weitere bei diesem Anlass entstandene Spesen von der Schule bezahlt, dies entgegen den Angaben des Rektors, dass die Teilnehmenden die Kosten für Billette und Verpflegung selbst übernommen hätten. Es habe eine Absicht bestanden, bestehende Regelungen bewusst zu umgehen. Aus den Unterlagen ergibt sich ebenfalls, dass der Rektor gegenüber der Finanzkontrolle anlässlich seiner Befragung die Unwahrheit gesagt hatte.

Dieser Bericht und die dazugehörigen Dokumente liegen der Bildungsdirektion im November 2008 vor. Das MBA veranlasst in der Folge eine Überprüfung des Berichts durch einen privaten Experten. Dieser zieht verschiedene Schlüsse aus dem Vorgefallenen und schlägt unter anderem vor, dass sich die Bildungsdirektion einschalten müsse und das Vorgehen des Rektors nicht geduldet werden dürfe. Die dem Ombudsmann übermittelten Personalakten zeigen, dass das MBA den Rektor Anfang 2009 zur Sache befragt

«In Anwendung von § 93 lit. c VRG empfiehlt der Ombudsmann den zügigen Abschluss der Untersuchung.»

hatte, weitere Massnahmen finden sich nicht verzeichnet. Im Schreiben an die Bildungsdirektion (November 2009) weist der Ombudsmann auf diesen Umstand hin und darauf, dass die Akten auch

keine Rüge im Zusammenhang mit den wahrheitswidrigen Angaben des Rektors gegenüber der Finanzkontrolle enthalten. Der Ombudsmann stellt die Frage, ob angesichts der – auch aufgrund der Vertrauensstellung des Rektors – gravierenden Feststellungen der Finanzkontrolle personalrechtliche Massnahmen geprüft würden und wann – allenfalls – mit einer Umsetzung derselben zu rechnen wäre. Einige Wochen später wird der Ombudsmann informiert, die Direktion habe entschieden, die Amtsführung des Rektors werde im Hinblick auf dessen Mittelverwendung einer vertieften Prüfung unterzogen. Ergebnisse würden voraussichtlich im ersten Quartal 2010 vorliegen, danach seien personalrechtliche Massnahmen nicht auszuschliessen. Die Untersuchung beginne im Januar 2010. Im April 2010 erreicht den Ombudsmann ein weiteres Schreiben der Bildungsdirektion, nach dem – gemäss den Angaben des nunmehr mit der Abklärung beauftragten Rechtsanwaltes – die Untersuchung umfangreicher ausfalle als bisher angenommen. Mit dem Abschluss könne erst auf Ende Sommerferien 2010 gerechnet werden.

Der Ombudsmann bittet das MBA, ihm den Namen des mit der Abklärung beauftragten Rechtsanwaltes bekanntzugeben. Ebenfalls ersucht er darum, vom Anwalt über den Stand des aktuellen Verfahrens orientiert zu werden. Er informiert die Direktion zudem über seinen Eindruck, dass die Abklärung zuviel Zeit in Anspruch nehme, und zwar unabhängig vom Umstand, ob und allenfalls welche strukturellen «Compliance»-Massnahmen ge-

troffen würden. Denn dem Ombudsmann ist in Anbetracht des an sich rechtsgenügend abgeklärten Sachverhalts nicht klar, welche Ergebnisse einer umfangreichen Untersuchung geeignet sein könnten, personalrechtliche Schritte auf der Basis des bislang Festgestellten zu verhindern.

Im weiteren Verfahren lädt das Anwaltsbüro die bereits durch die Finanzkontrolle zur Sache befragten Personen erneut zum Gespräch. Aus den Akten des Rechtsanwaltes ergibt sich der Untersuchungsauftrag: Es geht darum, vorhandene Systemmängel zu orten und Empfehlungen zu deren Behebung zu formulieren. Der Ombudsmann versteht, dass ein solch gerechtfertigter Auftrag seine Zeit benötigt. Er informiert das MBA entsprechend. Er weist aber darauf hin, er finde es problematisch, dass seit der Befragung des Rektors durch das MBA Anfang 2009 keine personalrechtlichen Massnahmen ergriffen und während eines halben Jahres auch keine weiteren Untersuchungshandlungen veranlasst wurden. Die Gangart der Bildungsdirektion scheint dem Ombudsmann zu langsam. Schliesslich bittet er das MBA um Zustellung des auf Ende Sommerferien 2010 vorgesehenen Anwaltsberichts.

Im Oktober 2010 erkundigt sich der Ombudsmann beim MBA erneut nach dem Anwaltsbericht, nachdem dieser nicht bei ihm eingetroffen ist. Und er möchte den aktuellen Verfahrensstand mitgeteilt erhalten. Einige Wochen später schreibt das MBA dem Ombudsmann, dass der Bericht zwar Ende September 2010 bei der Direktion eingereicht worden sei,

dieser aber noch nicht habe besprochen werden können. Deshalb – und weil es sich beim Bericht erst um einen Entwurf handle, bei dessen Endfassung die noch einzuholenden Stellungnahmen der betroffenen Personen zu berücksichtigen seien – wird der Ombudsmann um Geduld gebeten.

Schliesslich wendet sich der Ombudsmann im Dezember 2010 wiederum ans MBA. Nach seinem Eindruck ist die Sache nicht beförderlich behandelt worden. Diese Beurteilung gründe im zeitlichen Ablauf und in der Beurteilung der vergleichsweise bescheidenen Komplexität des Falls. Er kommt zum Schluss, dass es bereits in den ersten Monaten des Jahres 2009 möglich gewesen wäre, die nach Personalrecht (überhaupt) noch möglichen Massnahmen zu prüfen und soweit möglich unverzüglich an die Hand zu nehmen. Diesem Vorgehen wären durch die erweiternde Auftragserteilung an das Anwaltsbüro (Klärung struktureller und organisatorischer Fragen) wohl keine Hindernisse erwachsen. Nun sei ein Abschlusspunkt dieser Untersuchung noch nicht erkennbar, und die Gefahr dieser gemächlichen Gangart bestehe darin, dass der unzutreffende Eindruck entstehen könnte, es würden Unregelmässigkeiten dieser Art im Ergebnis sanktionslos toleriert. Der Ombudsmann empfiehlt in Anwendung von § 93 lit. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VRG) den zügigen Abschluss der Untersuchung. Auch empfiehlt er, bei vergleichbar gelagerten Fällen in Zukunft die Untersuchung mit der gebotenen Unverzögerlichkeit innert vernünftiger Zeit zu einem Abschluss zu

bringen. Der Ombudsmann erhält kurze Zeit darauf eine Kopie des Schreibens der Direktion an den mit der Untersuchung beauftragten Rechtsanwalt mit der Bitte, den Bericht nach Anhörung der betroffenen Personen fertig zu stellen.

Die Empfehlung bleibt bis zur Drucklegung des Tätigkeitsberichts unbeantwortet. Den Bericht der beauftragten Anwaltskanzlei hat der Ombudsmann bis heute nicht erhalten. Sanktionen gegenüber dem fehlbaren Rektor wurden bis Ende 2010 nicht getroffen.

Bildungsdirektion

V erhob im September 2008 bei der Bildungsdirektion Rekurs gegen eine im August desselben Jahres ergangene Verfügung des Volksschulamts. Im Juni 2010 erkundigte sie sich nach dem Verfahrensstand. Die Direktion entschuldigte sich für die lange Verfahrensdauer und versprach beförderliche Erledigung. Im Oktober 2010 wies V darauf hin, dass weitere drei Monate ins Land gegangen seien, worauf sie die Information erhielt, dass der Entscheid geschrieben sei und das Verfahren Ende November 2010 erledigt sein würde. Nachdem V auch im November keinen Bescheid erhalten hatte, wandte sie sich an den Ombudsmann.

Der Ombudsmann trifft mit V die Abmachung, dass sie die Antwort der nochmals angeschriebenen Verwaltung abwarte.

«Zweieinviertel Jahre sind für die Behandlung eines Rekurses dieser Art zu lang. Der Ombudsmann bedauert, dass er nicht über die Ursachen der zu langen Verfahrensdauer informiert worden ist.»

Sollte sie innert nützlicher Frist keine Antwort erhalten, so werde er sich nach dem Schicksal des Rekurses erkundigen. Nach Ablauf einer weiteren Woche meldet sich V erneut beim Ombudsmann mit der Information, es sei noch immer nichts geschehen. Sie sei ziemlich ratlos und frage sich, weshalb auf ihre Sache nicht eingegangen werde, immerhin warte sie nun schon zweieinviertel Jahre. Der Ombudsmann wendet sich nun ebenfalls

an die Direktion. Am selben Tag wird V mitgeteilt, das pendente Rekursverfahren sei mit Verfügung dieses Tages erledigt worden, und der Entscheid werde V in den nächsten Tagen zugestellt. Der Ombudsmann, der kurz darauf ebenfalls informiert wird, ist erfreut, dass V den Rekursbescheid nun erhält; er teilt der Bildungsdirektion jedoch mit, dass dieses Verfahren zu lange gedauert habe.

Eine Woche später meldet sich V erneut beim Ombudsmann, sie habe noch immer nichts erhalten. Es kann ihr nach den bisherigen Erfahrungen wohl die Bemerkung nachgesehen werden, vielleicht brauche es eine Woche, um eine Briefmarke auf einen Briefumschlag zu kleben. Nun wendet sich der Ombudsmann direkt an den Rechtsdienst. Insbesondere möchte er wissen, auf welche Schwierigkeiten die lange Verfahrensdauer zurückzuführen ist. Der Rechtsdienst beschränkt seine Information an den Ombudsmann auf die Bekanntgabe des Versanddatums des Einschreibens und den Umstand, dass der Brief mit dem Vermerk «Adressatin weggezogen» zurück an den Rechtsdienst gelangt ist. Es habe die gültige Adresse ermittelt und der Entscheid nochmals versandt werden müssen. Schliesslich wird der Ombudsmann über «die prozessualen Obliegenheiten einer Partei» informiert, «Änderungen in der postalischen Erreichbarkeit zu melden». Der Ombudsmann kann dem im Prinzip zustimmen, aber noch immer hätte er gern gewusst, weshalb das Verfahren so lange dauerte. Eine Antwort dazu hat er leider nicht bekommen.

Gesundheitsdirektion

S liegt mit seinem Nachbarn N seit Jahren im Streit. N verzeigte S, weil dessen Hund ihn gebissen habe. Das Veterinäramt schickte S ein halbes Jahr nach dem vom Nachbarn geltend gemachten Vorfall einen mit dem Ausdruck «Verwarnung» betitelten Brief. S ersuchte den Ombudsmann um Unterstützung.

Wer sich beim Veterinäramt über die Hundehaltung eines andern beklagt, der erhalte recht: Davon ist S überzeugt. Aus den beigezogenen Unterlagen des Veterinäramts ergibt sich, dass N gegen S wegen einfacher Körperverletzung (acht Millimeter tiefe Wunde und kleinere Kratzwunden) einen Strafantrag stellte, der von der Polizei an die Staatsanwaltschaft weiter geleitet wurde. Dem Polizeirapport ist zu entnehmen, dass N den Strafantrag davon abhängig machte, ob der von ihm beschuldigte S bereit sei, ihm Kosten des Arztbesuchs und einer beschädigten Hose zu vergüten. Dazu ist S nicht bereit, denn sein Hund habe den Nachbarn nicht berührt. Zusätzlich zum Strafverfahren machte N gegen S auch ein Zivilverfahren rechtshängig.

Die Dokumente des Veterinäramts zeigen, dass das Amt zwar Widersprüche in den Darlegungen zum angezeigten Sachverhalt feststellt, S aber dennoch verwarnt. Dabei verweist das Amt auf den Arztbericht, wonach die Verletzung von einem Hundebiss stammen könne. Ebenso wird S mitgeteilt, von einer Wesens- und Haltungsbeurteilung werde abgesehen; er werde aber an seine Pflichten erinnert, damit ähnliche

Vorfälle in Zukunft vermieden würden. Explizit wird auf Folgemassnahmen in einem Wiederholungsfall hingewiesen. Die Wohngemeinde erhält eine Kopie dieses Schreibens. Alles deutet darauf hin, dass das Veterinäramt davon ausgeht, der Hund von S habe den Nachbarn gebissen.

Der Ombudsmann ist der Auffassung, dass das, was zu beweisen wäre – der Hundebiss – bislang noch keinesfalls bewiesen sei. Er moniert deshalb die schriftliche Verwarnung und macht darauf aufmerksam, dass das Amt nicht vor einem Wiederholungsfall warnen könne, setze ein solcher doch einen Erstfall voraus. Auch informiert er das Amt über seine Meinung, dass dem Vorgehen die gesetzliche Grundlage fehle.

Der Rechtsdienst der Gesundheitsdirektion reagiert und bestätigt, dass der Tierschutzgesetzgebung wie auch dem kantonalen Gesetz und dessen Verord-

«Ich möchte wieder in die gleiche Rechtstellung versetzt werden wie jemand, der nie Opfer einer bössartigen Falschanzeige geworden ist.»

nung über das Halten von Hunden der Begriff der Verwarnung fremd ist. Nichtsdestoweniger sei jede Verwaltung ohne entsprechende gesetzliche Grundlage befugt, eine Verwarnung zu erlassen, da ihr nicht der Charakter einer strafrechtlichen Sanktion oder Massnahme zukomme, sondern sie lediglich einen Hinweis auf ein unrechtmässiges Verhal-



ten enthalte. Zudem würden dem Veterinäramt Vorfälle mit Hunden in grosser Zahl gemeldet. Müsste bereits bei jedem erstmaligen Vorfall eine eingehende Sachverhaltsabklärung erfolgen, würde dies die personellen Ressourcen des Veterinäramtes sprengen. Weitergehende Abklärungen bei einem einmaligen, eher harmlosen Vorfall seien unverhältnismässig.

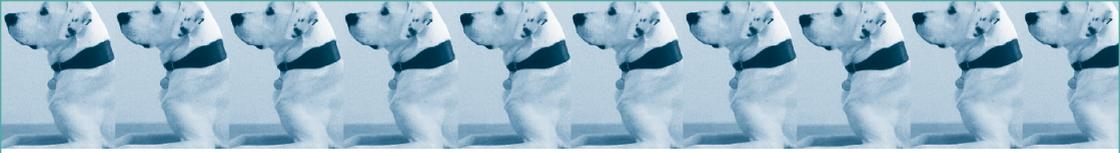
Der Ombudsmann schliesst daraus, dass es die Verwaltung aus Einfachheitsgründen für geboten erachtet, ein unbewiesenes, vorerst einmal lediglich von dritter Seite geltend gemachtes unrechtmässiges Verhalten in einem Schreiben festzuhalten und dabei Schlussfolgerungen zu ziehen, als wäre das vorgeworfene Verhalten erstellt. Der Ombudsmann findet dieses Vorgehen und insbesondere die Verwarnung und die Verständigung der Wohngemeinde weder sachlich richtig noch zulässig. Ohne ausreichende Beweisgrundlage eine Person bezüglich eines erst geltend gemachten Fehlverhaltens zu rügen, entspricht nicht den Grundsätzen rechtmässigen Verwaltungshandelns. Zudem stellt der Ombudsmann fest, dass die Verwaltung vor ihren Schreiben auch nicht den Ausgang der in der gleichen Sache hängigen gerichtlichen Verfahren abgewartet hat.

Die Gerichtsverfahren enden mit folgenden Ergebnissen: Das von N gegen S eingeleitete Strafverfahren wird mit der Begründung eingestellt, es würden nicht einmal objektive Beweise für den Nachweis eines Hundebisses vorliegen. Im zusätzlich von N gegen S eingeleiteten

Zivilgerichtsverfahren stellt das zuständige Bezirksgericht fest, dass sich die vom Kläger behaupteten Tatsachen nicht durch die von ihm benannten Beweismittel rechtsgenügend beweisen liessen. Die Klage von N wird abgewiesen.

Der Ombudsmann ersucht nun das Veterinäramt auf die Verwarnung von S zurückzukommen und den Sachverhalt richtig zu stellen. Der Rechtsdienst sagt – gestützt auf die eingereichte Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft in der Strafsache und auf das Urteil des Bezirksgerichts in der Zivilklage – die Aufhebung der Verwarnung mit den Worten zu, er sei zum Schluss gekommen, die vor einem Jahr ausgesprochene Verwarnung sei zu Unrecht erfolgt. Das Veterinäramt werde angewiesen, die Verwarnung aufzuheben. S reagiert darauf mit Erleichterung.

Nun will das Amt von S wissen, ob er mit einer entsprechenden Mitteilung an die Gemeinde einverstanden sei. Diese Frage wurde S vor dem Versand der Verwarnung an die Gemeinde nicht gestellt. Der Ombudsmann ersucht das Amt, es möge jetzt ohne Weiterungen die Verwarnung widerrufen. Dies geschieht. Im Text des Widerrufs wird der Vorwurf des Hundebisses nochmals angesprochen, und dabei wird der nicht nachgewiesene, von N behauptete Bissvorfall wiederum als Tatsache dargestellt. Der Ombudsmann bittet das Amt um Präzisierung und schlägt die Verwendung des Ausdrucks «angeblicher Bissvorfall» vor. Das Amt schaltet nun den Rechtsdienst der Gesundheitsdirektion ein. Dieser bestätigt, das zweite Schreiben hätte sich



richtigerweise auf einen angeblichen Bissvorfall beziehen müssen. Weiteren Anliegen des Ombudsmanns verschliesst sich die Verwaltung: Der Rechtsdienst spricht nun nicht mehr wie früher von einer Verwarnung, sondern bloss noch von einer Ermahnung und eine solche könne nicht widerrufen werden. Die Verwaltung informiert den Ombudsmann ausserdem darüber, dass die Sache aus ihrer Sicht nun endgültig abgeschlossen sei. Eine Korrektur des zweiten Schreibens an S findet nicht statt.

Der Ombudsmann führt mit der Leiterin des Veterinäramtes anschliessend ein Gespräch und weist auf Verbesserungsmöglichkeiten hin.

Obergericht des Kantons Zürich

Das Zentrale Inkasso des Obergerichts verlangte von T die Erstattung der Gerichtskosten aus früheren Verfahren. Ihr Mann wandte sich mit dem Hinweis an die Inkassostelle, es müsse ein Irrtum vorliegen. Von der Rechtskanzlei wurde T darauf aufmerksam gemacht, dass Busse und Gebühren eines Strafbefehls aus dem Vorjahr bis anhin unbezahlt geblieben seien. Der Ehemann von T meldet sich beim Ombudsmann.

Der Ombudsmann sieht aus dem ihm vorgelegten Strafbefehl, dass dort tatsächlich der Alias-Name verzeichnet ist, den T früher getragen hat. Der Ehemann von T beharrt auf seiner Ansicht, dass es sich um eine Verwechslung handeln müsse: Denn im besagten Monat des entsprechenden Jahres sei kein Strafverfahren gegen seine Frau durchgeführt worden. Der Ombudsmann wendet sich an das Obergericht mit der Frage, wie die Iden-

handelt. Das Obergericht stellt fest, die Inkassohandlungen gegen T seien auf Grund der Verwechslung zu Unrecht erfolgt. Weitere Inkassohandlungen gegen T würden unterlassen und von ihr bereits geleistete Zahlungen zurückerstattet.

Nach der unangenehmen Verwechslung ist das für T ein guter Ausgang.

«Sie haben uns eine grosse Last von den Schultern genommen.

Es fühlt sich gut an zu wissen, dass man bei einem Irrtum der Behörden diesen nicht hilflos ausgeliefert ist.»

tität der Schuldnerin ermittelt worden sei, und welche Beweise dafür sprächen, dass es sich bei der (mit vorliegendem Strafbefehl verurteilten) Person tatsächlich um T handle. Das Obergericht ersucht nun die Staatsanwaltschaft um Unterstützung. Schliesslich ergibt die erkennungsdienstliche Abklärung, dass es sich um zwei verschiedene Personen mit gleichem Namen

Sicherheitsdirektion

H importierte im Herbst 2009 für den Eigengebrauch einen zehnjährigen Mercedes-Benz SL 600 aus den USA, ein Liebhaberobjekt mit geringem Meilenstand. Er liess das Fahrzeug in der Schweiz warten und für die Motorfahrzeugkontrolle im Frühjahr 2010 den hiesigen Vorschriften anpassen. Differenzen bestanden zwischen H und dem Strassenverkehrsamt zur Frage, welche Qualität Dokumente aufweisen müssen, mit denen die erste Inverkehrsetzung im Ausland nachzuweisen ist. Da keine Einigung erzielt werden konnte, wandte sich H an den Ombudsmann.

«Ich kann es einfach kaum fassen! Man muss sich gelegentlich wieder mal in Erinnerung rufen, um was es hier eigentlich geht: Ich möchte weder ein Kernkraftwerk in Betrieb nehmen noch einen Flugzeugträger auf dem Zürichsee betreiben. Es geht hier lediglich darum, dass ich mein aus den USA zum Eigengebrauch selbstimportiertes Occasionsauto zulassen kann.»

Bei den ersten Abklärungen zeigt sich, dass für Sachverhalte wie diesen eine Weisung des Bundesamts für Strassen (ASTRA) über die Befreiung von der Typengenehmigung besteht. Nach dieser Vorschrift können für Fahrzeuge, die bereits im Ausland in Verkehr standen, diejenigen schweizerischen Vorschriften angewandt werden, die zum Zeitpunkt ihrer ersten Inverkehrsetzung Gültigkeit hatten. Die Regelung hält weiter fest: «In diesen Fällen ist das Datum der ersten Inverkehrsetzung (nicht Herstellungs- oder Verkaufsdatum) nachzuweisen (z. B.

durch ausländische Zulassungspapiere, Registration Card für Fahrzeuge aus den USA).» Andernfalls seien für die Zulassung diejenigen schweizerischen Vorschriften massgebend, die zum Zeitpunkt der Einfuhr oder der Herstellung in der Schweiz gegolten haben. Ausgenommen seien Fahrzeuge, die belegbar älter als 30 Jahre sind.

Aus den vom Strassenverkehrsamt beigezogenen Akten ergibt sich Folgendes: H legte dem Strassenverkehrsamt als Nachweis für die erste Inverkehrsetzung am 26. Mai 2000 einen Auszug aus dem Vehicle Master Inquiry (VMI) von Mercedes Benz in Alexandria (Virginia, USA) vor, ferner einen Auszug aus dem öffentlichen CarFax-System (USA). Diese Dokumente reichten dem Strassenverkehrsamt aber nicht: Es verlangte entweder eine First Registration Card oder als offizielles Dokument einen Vehicle Registration Information Record vom Department of Motor Vehicles (DMV).

Abklärungen von H in den USA ergaben, dass nur der Erstbesitzer ein First Registration Certificate erhält, dieser aber nicht zur Weitergabe des Certificate verpflichtet ist. Aus Gründen des Datenschutzes könne das Dokument später auch nicht erneut ausgestellt oder durch einen Verkäufer weitergegeben werden. Ein Vehicle Registration Record habe er ebenfalls nicht erhältlich machen können: Ein solches Dokument existiere nicht, weil nur der Title (vergleichbar mit dem schweizerischen Fahrzeugausweis; allerdings ohne Angabe eines Datums der ersten Inverkehrsetzung) auf seinen



Finanzdirektion/Steueramt

Namen umgeschrieben, nicht aber das Fahrzeug in den USA auf seinen Namen eingelöst worden sei. Ein Datensatz des Vorbesitzers könne nur eingesehen werden, wenn er (H) sich als Vorbesitzer ausweisen beziehungsweise identifizieren würde. Der Beschwerdeführer legte sodann den Scan einer US-amerikanischen Vehicle Registration Card von Bekannten aus den USA vor, die allerdings nur das Modelljahr und ein Date First Sold, nicht aber ein Datum der ersten Inverkehrsetzung enthält und ferner lediglich als Nachweis für die Bezahlung von Verkehrsabgaben dient. Schliesslich macht H geltend, er könne auch kein Vehicle Transscript vorweisen, da solche Daten des DMV fünf Jahre nach der ersten Zulassung gelöscht würden.

Der Beweisnotstand von H vermochte das Strassenverkehrsamt nicht umzustimmen. Über den Wortlaut der ASTRA-Weisung hinaus («z.B. ...») verlangte es nun amtliche Dokumente zum Nachweis einer ersten Inverkehrsetzung. Das Amt teilte H weiter mit: «Nicht vorgesehen ist die Anerkennung von Nachweisen durch irgendwelche private Institutionen/Firmen und dergl. (wie z.B. Carfax).»

Der Ombudsmann wendet sich ans ASTRA. Insbesondere interessiert ihn, ob die Weisung nach Auffassung des Bundesamtes so gelesen werden müsse, dass für die Zulassung des Fahrzeugs in der Schweiz ausschliesslich amtliche Dokumente beziehungsweise Daten berücksichtigt werden könnten. Bei Bejahung der Frage interessierten ihn die gesetzlichen Grundlagen, auf die sich

diese Auffassung abstützen liesse. Falls sie jedoch verneint würde, möchte er wissen, welche Anforderungen an die Qualität privater Dokumente gestellt werden müssten, damit den Zulassungsvoraussetzungen Genüge getan wäre.

Gleichzeitig wendet sich der Ombudsmann auch an die Strassenverkehrsämter der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Schwyz und Thurgau. Er erkundigt sich nach deren Praxis im Zusammenhang mit der ASTRA-Weisung. Insbesondere interessiert ihn, ob ausschliesslich amtliche Dokumente des Importstaates akzeptiert würden oder ob – speziell dann, wenn solche Dokumente für den Käufer aus der Schweiz nicht (mehr) erhältlich sind – auch auf private Dokumente wie im Fall von H abgestellt werden könne.

Vier der ausserkantonalen Strassenverkehrsämter teilen mit, ausschliesslich auf amtliche Dokumente abzustellen. Ein Kanton hält aber fest: «Im Wissen, dass (...) [die grundsätzlich verlangten amtlichen Zulassungsdokumente] je nach Herkunftsland nachträglich manchmal nur sehr schwer oder überhaupt nicht mehr angefordert werden können, werden bei uns im Einzelfall Fahrzeuge mit dem Carfax Vehicle History Report geprüft und zugelassen. Dabei sind wir der Meinung, dass diese Papiere aus zuverlässiger Quelle stammen.»

Noch vor Eintreffen der Antwort der angeschriebenen Strassenverkehrsämter lässt H seinen Mercedes beim Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau prüfen:



Obwohl er offen die Gründe darlegt, weshalb er keine amtlichen Papiere vorlegen kann, erhält er nach durchgeführter Fahrzeugprüfung ohne weiteres einen positiven Prüfungsbericht mit abgestempeltem Eidgenössischem Formular (13.20 A), was allerdings – wie sich ergeben sollte – nicht der gegenüber dem Ombudsmann kommunizierten Praxis des Aargauer Strassenverkehrsamtes entspricht.

Als H mit dem amtlichen Aargauer Prüfungsbericht beim Zürcher Strassenverkehrsamt vorspricht, wird ihm mitgeteilt, eine Zulassung im Wohnsitzkanton Zürich sei nicht möglich, das System enthalte einen Vermerk, wonach das Fahrzeug nicht eingelöst werden dürfe.

Der Ombudsmann kontaktiert nun die Leitung des Zürcher Strassenverkehrsamtes und konfrontiert diese (nach Hinweis auf die föderalistische Ordnung und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Prüfmasstäbe) mit den aktuellen Gegebenheiten. Schliesslich bittet er das Amt um Angaben der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen, die Zürich als Zulassungskanton ermächtigten, eine Fahrzeugzulassung trotz positiv lautendem Prüfbericht des Kantons Aargau zu verweigern.

In der Antwort beharrt das Strassenverkehrsamt auf seiner bisherigen Position. Dem Zürcher Amt war die Antwort der Aargauer Kollegen an den Ombudsmann bereits bekannt. Mutmasslich, so das Zürcher Strassenverkehrsamt, habe im Kanton Aargau ein Mitarbeiter mit der Ausstellung des positiven Prüfungsbe-

richts entgegen der gefestigten Praxis seines Amtes gehandelt. Mit Hinweis auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit und Rechtsgleichheit könne das Fahrzeug im Kanton Zürich, trotz Aargauer Prüfungsbericht, somit nicht zugelassen werden. Das Strassenverkehrsamt begründet das wie folgt:

«Anders zu entscheiden hätte für die Verkehrssicherheit verheerende Konsequenzen. Würden wir z.B. die Zulassung eines Fahrzeuges wegen eines bei unserer Prüfung festgestellten gravierenden technischen Mangels bei den Bremsen oder der Lenkung ablehnen und würde es der betreffenden Person gelingen, trotzdem in einem andern Kanton einen positiven Prüfungsbereich zu erwirken, müssten wir ja dann dieses Fahrzeug im Wissen um diesen für die Verkehrssicherheit gravierenden Mangel zulassen. Das kann und darf nicht sein.»

Der Ombudsmann hat nichts an dem vom Zürcher Strassenverkehrsamt angeführten Beispiel und den daraus gezogenen Schlüssen auszusetzen. Aber er findet, die Argumentation überzeuge beim vorliegenden Fall nicht: Bei der Diskussion der Zulassung des Mercedes von H ging es zu keinem Zeitpunkt um Sicherheitsaspekte. Gestritten wird ausschliesslich über den zeitlichen Nachweis der Erstinverkehrsetzung. Ob dieser Zeitpunkt durch die zuständige Behörde als genügend nachgewiesen anerkannt wird, ändert nichts an den technischen Belangen des geprüften Fahrzeuges, sondern gibt einzig Antwort auf die Frage, ob «diejenigen Vorschriften angewendet



werden, die zum Zeitpunkt ihrer ersten Inverkehrsetzung Gültigkeit hatten». Dass die Vorschriften zur Zeit der ersten Inverkehrsetzung überhaupt zur Anwendung gelangen können, heisst jedenfalls unzweideutig, dass deren Anwendung unbedenklich ist.

H erwägt nun die Übertragung des Fahrzeugs an einen Halter im Kanton Aargau beziehungsweise eine dortige Zulassung. Auf entsprechende Anfrage wird ihm bestätigt, dass einer Zulassung im Kanton Aargau nichts im Wege stehe. Dem Ombudsmann legt H später den Aargauer Fahrzeugausweis vor.

Nun trifft auch die Antwort des ASTRA ein: Danach können in der Schweiz für die Zulassung importierter Fahrzeuge nicht nur amtliche Dokumente berücksichtigt werden. Erforderlich sei der Nachweis der ersten Inverkehrsetzung: «Die Anforderungen an den Nachweis werden vom Bund nicht abschliessend festgelegt, sondern amtliche ausländische Zulassungspapiere (oder Registration Card für Fahrzeuge aus den USA) sind als Beispiele für einen genügenden Nachweis aufgeführt.» Die ASTRA-Weisung stelle an die Zuverlässigkeit der Dokumente hohe Anforderungen. Dies sei daraus ersichtlich, dass als Beispiele für einen Nachweis nur amtliche Dokumente genannt sind. Private Dokumente könnten starke Indizien dafür liefern, dass das Fahrzeug am Tag X im Verkehr gestanden habe. Die Weisung des Bundes lasse den kantonalen Zulassungsbehörden durchaus Entscheidungsspielraum.

Im Vehicle Master Inquiry (VMI) sieht das ASTRA zwar keinen Nachweis einer ersten Inverkehrsetzung, aber immerhin ein Indiz dafür, dass das Fahrzeug an diesem Tag oder ein paar Tage später tatsächlich auch zum Verkehr zugelassen wurde. Carfax-Dokumente würden in der kantonalen Praxis nicht anerkannt, weil wegen der E-Mail-Übermittlung Befürchtungen bezüglich inhaltlicher Manipulationen bestünden. Schliesslich teilt das ASTRA mit, dass die Weisung nächstens – in Zusammenarbeit mit der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) – revidiert werde: «Dabei ist für Fahrzeuge aus den USA die Anerkennung des Vehicle Registration Information Record (DMV) vorgesehen. Aufgrund der uns in andern Fällen vorgelegten Dokumente wissen wir, dass solche DMV-Records für Nachweise der Inverkehrsetzung auch für ältere Fahrzeuge beschafft werden können. Wir zweifeln deshalb an der Aussage, dass für das hier in Frage stehende Fahrzeug kein amtliches Dokument beschafft werden konnte.» Leider äussert sich das ASTRA weder dazu, wie ein solches Dokument beschafft werden könnte, noch zu den Fristen der einzelnen Gliedstaaten. Demgegenüber belegt H nachträglich, dass die Datenspeicherung beim DMV offenbar von Staat zu Staat unterschiedlich ist und etwa in Kalifornien nicht fünf, sondern nur vier Jahre beträgt. Der Ombudsmann wendet sich nun nochmals an den Chef des Zürcher Strassenverkehrsamts. Mit Hinweis auf die mittlerweile erfolgte Zulassung durch die Aargauer Behörden und die Antwort des ASTRA hält er folgendes fest: «Betrachtet



sich die entscheidende Behörde als gebunden, obschon ihr vom Rechtssatz Ermessen eingeräumt wird, oder verzichtet sie zum vornherein auf die Ermessensausübung ganz oder teilweise, liegt eine Ermessensunterschreitung und damit eine Rechtsverletzung vor. Im Ergebnis gelange ich zur Auffassung, dass das Fahrzeug von (...) [H] in Ausübung pflichtgemässen Ermessens sowie unter Berücksichtigung der vorliegenden Sach- und Rechtslage in unserem Kanton zuzulassen wäre.»

Mit seiner Antwort teilt der Chef des Zürcher Strassenverkehrsamts im Wesentlichen mit, die bisherige Praxis, im Hinblick auf die anstehende Revision der ASTRA-Weisung, nicht mehr ändern zu wollen. Ferner würde ein klärender Rechtsmittelentscheid begrüsst.

Dann die überraschende Wende: Um für den Fall einer erneuten Ablehnung eine aktuelle beschwerdefähige Verfügung verlangen zu können, begibt sich H nochmals zum Zürcher Strassenverkehrsamt, wo der Mercedes nun ohne Probleme und Rückfragen plötzlich auch im Kanton Zürich – auf die Wechselnummer mit einem bestehenden Fahrzeug – zugelassen wird. Die Gründe dafür sind dem Ombudsmann nicht bekannt. Möglicherweise erachtete es das Zürcher Strassenverkehrsamt nun nachträglich doch für zulässig, das im Kanton Aargau regulär zugelassene Fahrzeug durch das Zürcher Nadelöhr schlüpfen zu lassen. Nach einem Weg langer Mühen nun doch ein Erfolg für H.

Die mit Datum vom 17. September 2010 publizierte überarbeitete Weisung über die Befreiung von der Typengenehmigung des ASTRA verlangt nun als Nachweis einer früheren Verkehrszulassung im Ausland – in Verschärfung der früheren Version – tatsächlich amtliche Dokumente: «Anerkannte amtliche Dokumente sind Zulassungspapiere (bei Fahrzeugen aus den USA: Registration Card oder Vehicle Registration Information Record des Department of Motor Vehicles DMV) oder Belege über bezahlte Motorfahrzeugsteuer-Rechnungen.»

Sozialversicherungsanstalt

Z ersuchte die Sozialversicherungsanstalt (SVA) um berufliche Massnahmen wegen Invalidität. Nach Abweisung der Kostengutsprache wandte sie sich an den Ombudsmann.

Z bringt vor, die Verweigerung der Kostengutsprache für die Berufsberatung sei mit der Begründung abgewiesen worden, dass sie ihre Tätigkeit als Service-Disponentin ohne Einschränkung der Arbeitsfähigkeit ausführen könne. Dies sei angesichts ihres Hüftleidens völlig unverständlich, vielleicht stütze sich die SVA auf eine falsche Diagnose. Sie habe eine Rechtsschutzversicherung und müsse nun Beschwerde beim Sozialversicherungsgericht einreichen.

Der Ombudsmann rät der Beschwerdeführerin, vor Ablauf der Rechtsmittelfrist noch keine Beschwerde zu erheben. Denn es bleibe genügend Zeit, die SVA

darauf hin, dass Arztzeugnisse vorlägen, gemäss denen das Ausmass der Hüftbeschwerden (nach Offset-Verbesserung Hüfte und Tenotomie der Minimussehne) noch keine Arbeitsaufnahme oder Stellensuche erlaube.

Einen Tag nach dem Schreiben des Ombudsmanns an die SVA telefoniert ihm die zuständige Mitarbeiterin der SVA. Sie teilt mit, es sei tatsächlich ein Fehler passiert. Begründet wird dies damit, dass Z in derselben Klinik sowohl ihre Hüft- als auch Handprobleme habe behandeln lassen. Die SVA habe sich (einzig) auf den Bericht der Handchirurgie gestützt und dabei nicht bemerkt, dass der Bericht über die Hüftoperation noch fehle. Die Verfügung werde umgehend in Wiedererwägung gezogen. Tags darauf werden die früheren Verfügungen aufgehoben, und Z wird von der SVA ein Entschuldigungsschreiben geschickt.

«Es tut uns leid!

Es wurden zwei Diagnosen und deren Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit verwechselt und entsprechend das Leistungsbegehren abgewiesen.»

Der Ombudsmann verzichtet bei diesem erfreulichen Gang der Sache auf Akteneinsicht. Der Dank geht an die SVA, die so rasch die Beschwerde behandelt und den Fehler umgehend korrigiert hat.

um Zustellung der Akten zu bitten und allenfalls eine Wiedererwägung anzuregen, falls der Ombudsmann zur Überzeugung gelangen sollte, dass es sich so verhält, wie Z das befürchtet. Da der eingereichten Verfügung nicht zu entnehmen ist, auf welche gesundheitliche Beeinträchtigung sich die SVA zur Begründung der Abweisung des Gesuchs beruft, wendet sich der Ombudsmann an die SVA. Er weist

Universität Zürich

Q arbeitete seit 1992 als ausserordentlicher Professor an der Fakultät Y der Universität Zürich. In den Jahren 1997 und 1998 publizierte er je eine identische Arbeit unter verschiedenen Titeln in zwei verschiedenen Fachzeitschriften. Im Jahr 2003 lehnte das zuständige Organ eine Beförderung zum Ordinarius ab, da Q damit gegen die Grundsätze wissenschaftlicher Tätigkeit verstossen habe. 2006 beantragte Q erneut diese Beförderung. Nach Vergleichsgesprächen stellte die Universitätsleitung 2008 Antrag auf Beförderung, was vom Universitätsrat unter Hinweis auf das genannte wissenschaftliche Fehlverhalten von Q abgelehnt wurde. Dagegen wehrte sich Q bei verschiedenen Stellen. Schliesslich entschied das ebenfalls zur Beurteilung der Sache angerufene Zürcher Verwaltungsgericht im Jahr 2009 auf teilweise Gutheissung der Beschwerde. Das Gericht hielt fest, dass die Nichtbeförderung allein mit der Begründung, Q habe gegen die Regeln der wissenschaftlichen Lauterkeit verstossen, ermessensmissbräuchlich sei.

Nachdem Q nach seiner Pensionierung rückwirkend zum Ordinarius befördert worden war, meldete er sich beim Ombudsmann, da ihm ein Schriftstück der Beförderungskommission in die Hände gefallen sei, das unwahre Angaben enthalte. So werde angegeben, es bestünden Probleme bei seinen Führungsqualitäten, bei der Nachwuchsförderung und im Umgang mit Mitarbeiterinnen.

2009 hatte Q das Gespräch darüber mit dem Rektorat gesucht, da er an einer Feststellung der Falschheit der Vor-

Der Ombudsmann meint:

«Entweder hat die Kommission ihre Vorhaltungen nach sorgfältiger Abklärung erhoben, und es rechtfertigt sich die Kritik. Oder es fehlte der genügende Nachweis, dass es sich so, wie von der Kommission behauptet, verhalten hat, dann jedoch hätte sie auf die Erhebung der Vorwürfe verzichten und schweigen sollen.»

würfe und an einer Entschuldigung der Beförderungskommission interessiert war. Das Rektorat stellte sich auf den Standpunkt, die Universitätsleitung sei nie auf die geltend gemachten Vorwürfe eingetreten, und die behaupteten Mängel seien auch nie in die Entscheidungen der Universitätsleitung eingeflossen, da sie diese als bedeutungslos erachtet habe. Würde dem Wunsch von Q entsprochen, dann bedürfe dies eines Verfahrens. Denn die Universitätsleitung könne nicht ohne eingehende Prüfung die Haltlosigkeit der Vorwürfe feststellen und die Beförderungskommission zu einer Entschuldigung anhalten. Sie müsste vielmehr die Beförderungskommission auffordern, ihre Behauptungen zu belegen. Ein solches Verfahren könne zu Verletzungen auf allen Seiten führen. Kurze Zeit später wurde Q vom Rektorat informiert: Da die Beförderungskommission in der damaligen Zusammensetzung nicht mehr bestehe, sehe sich die Universität nicht veranlasst, Erhebungen zu tätigen.



Den Ombudsmann stört, dass eine Kommission behauptet, ihre Vorwürfe beruhen «auf vorhandenen, in sich schlüssigen und widerspruchsfreien Informationen», und das Rektorat dann argumentiert, es könne nicht ohne eingehende Prüfung die Haltlosigkeit der als bedeutungslos bewerteten Vorhaltungen festgestellt werden. Denn entweder hat die Kommission ihre Vorhaltungen nach sorgfältiger Abklärung erhoben, und es rechtfertigt sich die Kritik. Oder es fehlte der genügende Nachweis, dass es sich so, wie von der Kommission behauptet, verhalten hat; dann jedoch hätte sie auf die Erhebung der Vorwürfe verzichten und schweigen sollen. Zudem besteht bei Nichtkenntnis dessen, was vorgefallen ist, kein Anlass zur Behauptung des Rektorats, die Vorwürfe seien ohne Bedeutung.

Der Ombudsmann stellt die Frage, ob das Rektorat bei dieser Sachlage der Berufungskommission nicht aufsichtsrechtlich klar machen könne, dass ihr Vorgehen geeignet sein könnte, die Fairness des Berufungsverfahrens in Zweifel zu ziehen. Ausserdem regt er an, (mindestens) zu bedenken, ob nicht das Rektorat die Beförderungskommission veranlassen könne, ihr Bedauern über das die Vorwürfe enthaltene Schreiben auszudrücken. Der Umstand, dass sich die Berufungskommission nicht mehr aus denselben Mitgliedern zusammensetzt, erscheint dem Ombudsmann nicht von solchem Gewicht, dass er die Formulierung des Bedauerns ausschliesse. Auch findet der Ombudsmann, dass sich eine Kommission oder ein Organ nicht von seinem Handeln mit dem Argument dis-

tanzen könne, es setze sich nun aus (teilweise) andern Mitgliedern zusammen.

Das Rektorat informiert den Ombudsmann knapp, die Universitätsleitung habe gegenüber Q das grösstmögliche Bedauern ausgedrückt; der Ombudsmann wisse ja, dass die Beförderungskommission nicht mehr dieselbe Besetzung aufweise wie früher. Der Ombudsmann stellt fest, dass das Schreiben der Universitätsleitung auf keines seiner Argumente eingeht. Der Ombudsmann bedauert diese Art der (Nicht-) Kommunikation. Q kann er – bei allem Verständnis für den bleibenden bitteren Nachgeschmack – in dessen ureigenem Interesse nur empfehlen, mit der Sache nun abzuschliessen und loszulassen.

UniversitätsSpital

H, etwas über 80 Jahre alt, stürzte auf dem Glatteis und wurde mit einem dreifachen Fussbruch notfallmässig ins UniversitätsSpital Zürich (USZ) eingeliefert. Während des mehrwöchigen Aufenthalts musste sie sich drei Operationen unterziehen. Vor der zweiten Operation übergab H den Schrankschlüssel ihrer Tochter. Am Tag der Operation stand das Zimmer leer und blieb wegen Malerarbeiten offen. Drei Tage nach der zweiten Operation stellte H fest, dass der auf Anweisung des Pflegepersonals im persönlichen Zimmerschrank eingeschlossene Schmuck im Wert von mehreren tausend Franken fehlte. Nachdem Versuche von H, den geltend gemachten Schaden ersetzt zu erhalten, gescheitert waren, meldete sie sich beim Ombudsmann.

Aus den Unterlagen ergibt sich, dass die Schranktür nicht aufgebrochen, aber wegen eines defekten Scharniers herausgehoben worden ist. H versichert, sie habe nie ein Dokument unterzeichnet, worin sie aufgefordert worden wäre,

H an die Spitaldirektion:

«Noch einmal Dank für Ihre

Unterstützung und Hilfe, dass es nun endlich einen Schlussstrich unter diese leidige Angelegenheit geben kann.»

Wertsachen zum Beispiel in einem zentralen Safe zu deponieren. Sie sei auch nicht darauf hingewiesen worden, dass das USZ für Wertgegenstände, die in den Zimmerschränken gelagert würden, keine Haftung übernehme.

Der Ombudsmann bittet die Spitaldirektion um Aufschluss über das Sicherheitsdispositiv der Klinik. Diese weist in ihrer Antwort zunächst darauf hin, dass das Pflegepersonal Patientinnen und Patienten beim Spitaleintritt darüber aufkläre, dass Wertsachen in (primär für Notfallpatienten vorgesehenen) Wertsachekassetten zur sicheren Aufbewahrung im Tresor abgegeben werden könnten. Bei regulären Eintritten mache das Personal der stationären Aufnahme schriftlich (und bei Bedarf mündlich) darauf aufmerksam, dass grössere Bargelddbeträge bei der Hauptkasse deponiert werden müssten. Ebenso werde darum gebeten, Schmuck und grössere Geldbeträge zu Hause zu lassen. Auch werde darauf hingewiesen, dass für Wertsachen jeglicher Art keine Haftung übernommen werde. Bei Bedarf bestehe die Möglichkeit, die Wertsachen in einem zentralen Tresor zu deponieren. Das Pflegepersonal erteile darüber Auskünfte. Im Zusammenhang mit der Sicherheit der Zimmerschränke verweist das USZ auf wandverschraubte Möbeltresore, die einen Grundschutz bieten würden. Auf jedem dieser Kleintresore stehe sodann zu lesen, dass das USZ für den Verlust von Wertsachen nicht hafte und mit grösseren Wertbeträgen wie vorstehend erläutert zu verfahren sei. Schliesslich weist die Direktion auf das in Uniform auf dem USZ-Areal und in den Gebäuden patrouillierende Sicherheitspersonal hin.

H muss wegen ihres Fusses erneut ins Spital. Der Zufall will es, dass sie in dasselbe Zimmer verlegt wird, in dem ihr ein Jahr zuvor der Schmuck gestohlen



wurde. Nach ihrem Aufenthalt legt sie dem Ombudsmann das «Aufnahmeformular für Patienten» und die Broschüre «Meine Rechte und Pflichten/Informationen zum Spitalaufenthalt» vor: Beide Dokumente äussern sich nicht darüber, wie Patientinnen und Patienten mit eingebrachten Wertsachen umzugehen haben. Auch sonst sei sie, beim zweiten Eintritt, weder schriftlich noch mündlich auf die Handhabung von Wertsachen hingewiesen worden. H dokumentiert den Ombudsmann schliesslich mit Fotos des persönlichen Zimmerschranks: Entgegen der Darstellung des USZ findet sich darin weder ein Tresor noch ein entsprechender Sicherheitshinweis.

Der Ombudsmann konfrontiert die Direktion des USZ mit den neuen Fakten und den offensichtlich unzureichenden Sicherheitsinformationen und –vorkehrungen. Gleichzeitig signalisiert er die Vergleichsbereitschaft von H, die die Angelegenheit abschliessen möchte. In seiner Antwort teilt der Rechtsdienst des USZ mit, die Möbeltresore im Zimmer von H hätten tatsächlich gefehlt, da es sich bei diesem um ein Provisorium gehandelt habe. Die Versicherung des USZ sei gewillt, den Fall nochmals zu prüfen. Nach einem Gespräch mit dem Ombudsmann unterbreitet die Versicherung H einen Vergleichsvorschlag, den sie annimmt. H bedankt sich persönlich auch bei der Spitaldirektion.

UniversitätsSpital

«In diesen Tagen dürfen Sie am **UniversitätsSpital** Ihr zehnjähriges Jubiläum feiern – ein Ereignis, das uns Anlass gibt, Ihnen zu gratulieren und Ihnen unsere Wertschätzung und unseren Dank für Ihr Wirken im und für das Spital auszudrücken.» Ein solches Schreiben freut den Arbeitnehmer in der Regel, nicht aber A: Ihr Anstellungsverhältnis ist seit zwei Monaten beendet.

Der Reihe nach: Kurz vor Weihnachten 2009 wendet sich A wegen Konflikten am Arbeitsplatz an den Ombudsmann. Gemäss vorgelegtem Entwurf einer Auflösungsvereinbarung des USZ soll A selber noch vor Ende Jahr kündigen, es soll ihr aber im Gegenzug ein Teil der Ausbildungskosten erlassen werden. Eine genauere Prüfung des Dokuments ergibt jedoch, dass nicht alles Nötige geregelt ist. Mit Zustimmung der zuständigen Personalverantwortlichen entwirft der Ombudsmann eine neue Auflösungsvereinbarung, die alle Beteiligten einen Tag später unterzeichnen. Eigentlich hätte damit alles klar sein müssen – aber es kommt anders:

Erster Akt: Entgegen seinem Wunsch erhält der Ombudsmann den Entwurf eines Zwischenzeugnisses nicht direkt via USZ zugestellt, sondern durch A, angeblich aus Gründen des Datenschutzes; dies, obwohl es im Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 92 Abs. 2) unmissverständlich heisst: «Die Behörden, mit denen sich die Ombudsperson in einem bestimmten Fall befasst, sind ihr zur Auskunft und zur Vorlage der Akten verpflichtet.»

Zweiter Akt: Die Überprüfung des Zwischenzeugnisses macht den Beizug des Personaldossiers nötig; trotz Mahnung

Der Ombudsmann an den Leiter HR: «Bitte beachten Sie: Wäre von den beschriebenen Pannen nur eine oder wenige ohne grössere Bedeutung geschehen, sähe ich keine Veranlassung, Ihnen diese zu unterbreiten.»

und Zusicherung benötigt das USZ vier Wochen, bis dem Ombudsmann die Akten vorliegen.

Dritter Akt: Zu seinem Erstaunen stösst der Ombudsmann in den Personalakten von A auf mehrere dossierfremde Dokumente, die auf den Namen einer anderen Person lauten.

Vierter Akt: Gemäss der Auflösungsvereinbarung sollten die noch zur Rückzahlung fälligen Ausbildungskosten während der halbjährigen Kündigungsfrist anteilmässig bei den Monatslöhnen in Abzug gebracht werden. Diese Abzüge fehlen dann aber in den Monaten Januar und Februar 2010. Die Personalverantwortliche bestätigt die vergessenen gegangenen Abzüge und teilt mit, diese seien nun nachgeholt worden.

Fünfter Akt: Ende Juni 2010 teilt A dem Ombudsmann mit, die monatlichen Abzüge beim Lohn würden immer noch nicht klappen, im Gegenteil: Zwar sei ihr dann mit dem Märzlohn richtigerweise der Anteil für die ersten drei Monate des Jahres in Abzug gebracht, in den Monaten April

bis Juni 2010 aber im gleichen Umfang wieder gutgeschrieben worden. Der Ombudsmann überzeugt sich anhand der Lohnabrechnungen. Die kontaktierte Personalverantwortliche bestätigt noch gleichentags, die Salärabteilung sei entsprechend orientiert worden.

Sechster Akt: Gemäss der Auflösungsvereinbarung sollte das USZ A per Ende Juni ein Schlusszeugnis ausstellen. Obwohl im vorliegenden Fall die Formulierung dieses Arbeitszeugnisses – inhaltlich auf der Grundlage des Zwischenzeugnisses von Ende März – lediglich ein formaler Akt ist, gelingt es dem Personalwesen des USZ abermals und trotz zwischenzeitlicher Bekräftigung nicht, den vereinbarten Termin einzuhalten: A hält das Schlusszeugnis erst am 23. Juli 2010 in Händen.

Siebter Akt: A ist über das bereits erwähnte Gratulationsschreiben irritiert, insbesondere, da ihr ein Geschenk in Form von zusätzlichen Urlaubstagen offeriert wird.

Nun geschehen überall Pannen. «Irren ist menschlich ...», sagt ein Sprichwort. Erst wegen der Summe der aufgelaufenen Pannen entscheidet sich der Ombudsmann, den Leiter des Personalwesens des USZ zu informieren, da sich der Schluss aufdrängt, die Prozesse im Personalwesen bedürften möglicherweise einer Überprüfung. In seiner Antwort an den Ombudsmann äussert sich der Leiter des Personalwesens einlässlich zu den Pannen. Er ist konsterniert und sichert, die internen Prozesse und Verant-

wortlichkeiten grundlegend zu überprüfen, weist aber auch auf eine Verkettung unglücklicher Zufälle, individueller Fehler und mangelnder Kommunikation hin. Bei A entschuldigt er sich persönlich für die Umstände, verbunden mit guten Wünschen für die Zukunft.

Vorliegend handelt es sich wohl um einen Ausnahmefall. Oft sind es aber gerade solche Ausnahmefälle, die möglicherweise einen Hinweis auf tiefer liegende strukturelle Probleme oder fehlerhafte Prozesse geben. Der zweite Teil des Sprichwortes über das menschliche Irren lautet: «... und einen Irrtum einzugestehen [ist] Kennzeichen eines Weisen.» Lobenswert ist deshalb die offene und konstruktive Haltung des Leiters HR des USZ.

Fachhochschule

P arbeitete im publikumsseitigen Dienstleistungsbetrieb einer Fachhochschule. Kurz vor Schliessung am Abend begann sie – wie immer um diese Zeit – die Auslagen wegzuräumen. Der Direktor M, der zur gleichen Zeit eine Besuchergruppe durch die Räumlichkeiten führte, kritisierte P vor allen Personen lautstark. P erwiderte, dass ihr Vorgehen der Dienstvorschrift entspreche und mit ihrer Vorgesetzten so abgemacht worden sei. Nach Ansetzung personalrechtlicher Massnahmen wendet sich P an den Ombudsmann.

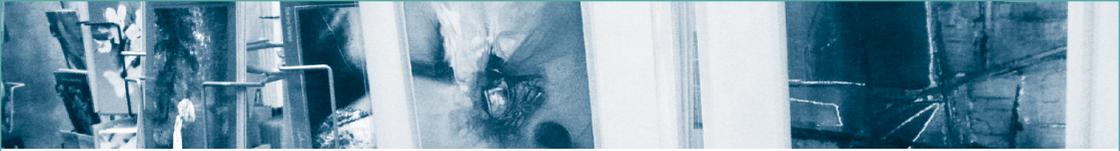
P berichtet, sie habe sich schriftlich gegen die Rüge vor Publikum und gegen die später erhobenen Vorwürfe zu ihrem Auftreten und Aussehen zur Wehr gesetzt. Nachdem sie ein neues Pflichtenheft erhalten habe und ihr eine dreimonatige Phase der Beobachtung in Aussicht gestellt worden sei, habe sie im Anschluss an eine Besprechung eine «Zielvereinbarung» unterzeichnet. Für die Zeit nach Ablauf weiterer drei Monate sei ein zweites Mitarbeitergespräch angekündigt worden. Zudem habe sie die Kündigungsandrohung für den Fall erhalten, dass die formulierten Ziele nicht erreicht würden. Trotz Fristablaufs sei das zweite Mitarbeitergespräch nicht geführt worden.

Der Ombudsmann informiert P über ihre Mitarbeiterrechte. Einige Wochen später teilt P dem Ombudsmann mit, sie habe kurz nach Einsichtnahme ins Personalossier mit fadenscheinigen Gründen «die Kündigung bekommen». Den bei der Fachhochschule erbetenen Unterlagen

entnimmt der Ombudsmann, dass eine Kündigung zwar angedroht, aber noch nicht ausgesprochen ist.

In Anwendung von § 93 lit. c VRG empfiehlt der Ombudsmann der Fachhochschule, darauf zu verzichten, gegenüber P die Kündigung auszusprechen und stattdessen Hand zu bieten für eine alternative Erledigung der Situation, unter Mitwirkung des Ombudsmanns.

Nach eingehender Prüfung aller Dokumente wendet sich der Ombudsmann an den Personalleiter und erläutert die Voraussetzungen, die Modalitäten und den Prozess für eine Kündigung auf Grund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens nach dem kantonalen Personalrecht. Der Ombudsmann stellt fest, dass diese Vorschriften nicht eingehalten worden sind: Weder sind die formellen Erfordernisse für eine Mitarbeiterbeurteilung (MAB) erfüllt, noch finden sich im Personalossier Hinweise, die auf mangelhafte Leistung oder unbefriedigendes Verhalten schliessen liessen. Da keine MAB durchgeführt und P keine dokumentierte ungenügende Qualifikation aufweist, sind die Voraussetzungen für eine Zielvereinbarung und eine Fristansetzung mit Kündigungsandrohung nicht gegeben. Der Ombudsmann weist darauf hin, dass bei der Eröffnung der Zielvereinbarung M bereits anwesend gewesen ist, was P um ihren Anspruch gebracht habe, eine MAB mit dem übernächst höheren Vorgesetzten M zu besprechen. Sodann stellt der Ombudsmann fest, dass der «Zielvereinbarung»



lediglich der Charakter eines Pflichtheftes und nicht einer Beurteilung zukommt, weil darin keine konkreten Vorfälle dokumentiert sind. Schliesslich sei die ursprünglich angekündigte dreimonatige Beobachtungszeit auf über sieben Monate ausgedehnt worden, und auch beim anschliessenden Gespräch seien neuerliche Vorwürfe im Personaldossier wieder nicht dokumentiert worden, man müsse P die Gelegenheit geben, sich zu äussern.

Nachdem keine Mitarbeiterbeurteilung oder ein gleichwertiges Verfahren nach Zürcher Personalrecht durchgeführt worden ist und Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben könnten, nicht belegt sind (ausserdem die Sachverhaltsdarlegung von P im Personaldossier unwidersprochen geblieben ist), erlässt der Ombudsmann – unter Hinweis auf die für den Kanton nachteiligen finanziellen Folgen einer missbräuchlichen Kündigung und die zeitliche Dringlichkeit der Sache – die schriftliche Empfehlung gemäss § 93 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG), es sei darauf zu verzichten, gegenüber P die Kündigung auszusprechen und stattdessen Hand zu bieten für eine alternative Erledigung der Situation, unter Mitwirkung des Ombudsmanns.

Der Personalleiter stimmt einer Vermittlung zwar zu. Er erklärt aber, dass er die Kündigung zur Fristwahrung dennoch versenden werde. Soweit eine anderweitige Vereinbarung zustande komme, würde die Kündigung darin entsprechend aufgenommen.

Der Ombudsmann bedauert diesen Entscheid, er begrüsst jedoch die Gesprächsbereitschaft aller Beteiligten. Bei der Besprechung vertritt der Direktor M seinen Standpunkt, das bisherige Verfahren sei korrekt gewesen, P sei als Mitarbeiterin fehl am Platz, schliesslich gehe es um Steuergelder. Es wird im Lauf des Gesprächs deutlich, dass sich M erheblich an den personalrechtlichen Formalitäten der MAB stört. Nun ist es am Ombudsmann, Direktor M zu sagen, dass er mit diesen Vorschriften nicht einverstanden zu sein brauche, er jedoch verpflichtet sei, sich an die geltenden Regeln zu halten. Schliesslich weist der Ombudsmann auf den Umstand hin, dass M seine «Hausaufgaben» nicht richtig gemacht habe, schliesslich sei für die korrekte Durchführung einer MAB ausschliesslich das kantonale Personalrecht massgebend, das vorliegend mehrfach nicht eingehalten worden sei.

Der Runde Tisch mündet schliesslich in einer durch den Ombudsmann vorgeschlagene Auflösungsvereinbarung, dem beide Seiten zustimmen: Danach widerruft die Fachhochschule die ausgesprochene Kündigung zugunsten einer Selbstkündigung durch P. Ferner verpflichtet sich die Arbeitgeberin zur Zahlung einer mehrmonatigen Abgangsentschädigung.

Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft ZSG

K begleitete auf einem Zürichsee-Schiff ihren Gast R, der via Basel in die Schweiz gekommen war und sich auf der Durchreise befand. Die beiden benützten den Abendkurs, mit Abfahrt ab Bürkliplatz und Ziel Stäfa. K und R wollten auf Deck die schöne spätsommerliche Abendstimmung geniessen. Die Reise verlief aber wenig harmonisch und endete für K und R mit einem vorzeitigen, unfreiwilligen Landgang in Thalwil. Als Konfliktauslöser erwies sich das zögerliche Verhalten von R beim Ticketkauf, nachdem sich herausgestellt hatte, dass sein nationales Ticket (SBB) auf dem Zürichsee nicht gültig war. K, im Kanton Zürich wohnhaft, beschwerte sich beim Ombudsmann über die Behandlung durch die Schiffsbesatzung, insbesondere durch die Deckchefin D.

Der Ombudsmann schlägt K zur Klärung des Vorfalles eine Aussprache unter seiner Leitung mit allen Beteiligten vor. K will das nicht, es sei Aufgabe des Personalleiters, D wegen ihres schlechten Verhaltens zu konfrontieren. Nachdem sich K und R ausführlich beim Ombudsmann haben vernehmen lassen, informiert dieser den Direktor der ZSG über die Beschwerde. Daraufhin lädt der Ombudsmann die Deckchefin D zur Anhörung.

«Mein Begleiter teilte der Angestellten mit, dass er vor dem Aussteigen eine Fahrkarte kaufen werde und jetzt gerne die schöne Stimmung geniessen würde.»

Aus den von beiden Seiten gemachten Angaben ergibt sich, dass R für die Fahrt auf dem Schiff nicht über ein gültiges Ticket verfügte und er deshalb mehrfach zum Kauf eines solchen aufgefordert wurde. Ebenso ist klar, dass sich der englischsprachige R nicht drängen lassen wollte. R teilte D nämlich mit, er werde schon ein Billett kaufen, aber nicht gleich, denn er wolle jetzt gerne die schöne Stimmung geniessen. K, die das Geschehen aus der Nähe verfolgte, intervenierte nicht vermittelnd. Auch machte sie R nicht klar, dass er das Ticket jetzt und nicht später lösen müsse. In der Eingabe an den Ombudsmann macht K geltend, D habe R sofort scharf, hysterisch und frech angefahren. Die Frage des Ombudsmanns, wie sich das gezeigt habe, bleibt unbeantwortet. Dafür wird klar, dass K die Deckchefin selbst beschimpft hatte.

Dem Ombudsmann obliegt die Aufgabe, K darauf hinzuweisen, dass es nicht im Belieben des Fahrgastes liege, den Zeitpunkt des Ticketkaufs zu bestimmen und dass R ja gewusst habe, dass er nicht über ein gültiges Billett verfügte. Der Ombudsmann informiert K, dass die entsprechenden Anordnungen des Personals zu befolgen seien, denn sonst würde ein geordneter Transportbetrieb in Frage gestellt beziehungsweise die Ticketkontrolle ausser Kontrolle geraten. Auch verweist er auf Art. 59 Abs. 1, insbesondere lit. b und c der Verordnung über die Personenbeförderung. In dieser ist festgehalten, dass ein Unternehmen Personen vom Transport ausschliessen kann, die betrunken sind oder unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln stehen;

die sich ungebührlich benehmen oder die Benützungs- und Verhaltensvorschriften beziehungsweise die darauf gestützten Anordnungen des Personals nicht befolgen. Dem Ombudsmann ist klar, dass der Tonfall der mit der Aufgabe des Billettverkaufs und der Billettkontrolle betrauten Personen etwas lauter und dezidierter werden muss, wenn sich Fahrgäste unkorrekt verhalten. Das Verhalten von K und R hat schliesslich dazu geführt, dass die Seepolizei kontaktiert werden musste, damit die beiden Gäste das Schiff aufforderungsgemäss (bereits in Thalwil) verliessen.

Balgrist

B arbeitete seit vielen Jahren in der Klinik O als Oberarzt, später als leitender Arzt und als stellvertretender Chefarzt. 2009 entstanden Probleme bei der Zusammenarbeit mit dem Chefarzt. Dieser erhob eine Reihe fachlicher Vorwürfe gegen B, was zu einer ausserordentlichen Mitarbeiterbeurteilung führte. B berichtete dem Ombudsmann, er habe keine Einsicht in die ihn belastenden Unterlagen erhalten. Der Ombudsmann riet B, das Gespräch mit den Vorgesetzten des Chefs zu suchen. Nachdem diese Besprechung stattgefunden hatte, wurde eine spitalinterne Konfliktlösung vorgesehen und eine Mediatorin eingesetzt. Im März 2010 meldete sich B erneut beim Ombudsmann und gab an, die Vorwürfe seien ihm gegenüber noch immer nicht konkretisiert worden, und die Mediatorin habe ihm zur Kündigung geraten. B bat den Ombudsmann um Unterstützung.

Am 16. März 2010 ersucht der Ombudsmann um Einsicht in B's Personalakten. Nachdem bis 14. April 2010 keine Antwort der Spitalleitung eingegangen ist, B während dieser Zeit jedoch seiner Funktionen als stellvertretender Chefarzt und leitender Arzt enthoben worden war, erkundigt sich der Ombudsmann telefonisch bei der Spitaldirektion. Diese weist darauf hin, dass sich die Ereignisse überschlagen hätten und die Antwort deshalb ausgeblieben sei. Der Ombudsmann verweist auf den Umstand, dass die Zusammenarbeit in Personalangelegenheiten im Fall des privaten Vereins Balgrist auf einer

freiwilligen Einlassung beruhe und dass eine sinnvolle Zusammenarbeit mit der von der Klinik gezeigten Haltung nicht möglich sei. Der Präsident des Schweizerischen Vereins Balgrist, der seit 1909 die Uniklinik Balgrist betreibt, lässt den Ombudsmann wissen, er bedaure, dass der Ombudsmann die Akten von B nicht im Rahmen seiner zeitlichen Erwartungen erhalten habe. Der Grund der Verzögerung sei darin zu sehen, dass das Personaldossier von B erst habe vervollständigt werden müssen, was etwas mehr Zeit als vorgesehen benötigt habe. Schliesslich wird um Verständnis für die verzögerte Dossierzustellung gebeten. Der Ombudsmann setzt die Klinik nun über seine

In Anwendung von § 93 lit. c VRG empfiehlt der Ombudsmann der Klinik, es sei dem Chef von B eine Frist anzusetzen, während der er seine Vorwürfe entsprechend untermauere oder dieselben zurückziehe. Sollte dies nicht zu erreichen sein, sei zur Abklärung der Vorhaltungen eine externe (unabhängige) Untersuchung durchzuführen. Der Ombudsmann erhält auf seine Empfehlung von der Klinik keine Antwort.

Ansicht in Kenntnis, nach der kein Zusammenhang zwischen der Herstellung einer die Personalakten vervollständigenden Aktennotiz und der Nichtzustellung der Personalakten besteht; noch weniger könne gesagt werden, es gebe einen Zusammenhang zwischen dem geltend gemachten Grund der Verzögerung und der Nichtinformation des Ombudsmanns darüber.

Die Einsicht in die schliesslich beim Ombudsmann eingetroffenen Personalakten ergibt, dass das Dossier nichts enthält, was arbeitgeberseitig gegen B ins Feld geführt werden könnte. Diese Tatsache wird vom Ombudsmann am 11. Mai 2010 gegenüber der Klinik angesprochen. Und er schliesst sich ausdrücklich der in einer Aktennotiz festgehaltenen Auffassung der Spitaldirektion an, dass die Vorwürfe von B's Chef nun schriftlich detailliert zu konkretisieren und im Einzelnen fachlich genügend zu begründen seien.

Unter Hinweis auf die lange Dauer der nicht abgeklärten Vorwürfe und den Umstand, dass B inzwischen einiger seiner Funktionen enthoben worden ist, empfiehlt der Ombudsmann der Klinik – in Anwendung von § 93 lit. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VRG) –, es sei dem Chef von B eine Frist anzusetzen, während der er seine Vorwürfe entsprechend untermauere oder dieselben zurückziehe. Sollte dies nicht zu erreichen sein, sei zur Abklärung der Vorhaltungen eine externe (unabhängige) Untersuchung durchzuführen.

Kurze Zeit später informiert B den Ombudsmann über ein Gespräch, bei dem ihm gesagt worden sei, wenn er auf einer externen Untersuchung bestehe, komme eine weitere Beschäftigung nicht mehr in Frage. Der Ombudsmann erhält auf seine Empfehlung vom 11. Mai 2010 von der Klinik keine Antwort, was er B am 15. Juni 2010 mitteilen muss. B weist den Ombudsmann darauf hin, dass die Klinik das Angebot gemacht habe, er könne unter schlechteren Bedingungen und in anderer ärztlicher Funktion weiterarbeiten. Er

habe das aber nicht gewollt, und deshalb sei ihm unter sofortiger Freistellung am 18. Oktober 2010 gekündigt worden.

Anhang

Bildnachweise

Seiten 14–20 / 30–32 /

35–42: S. Gerber

Seiten 25–29 / 33–34: Beschwerdeführende



o m b u d s m a n n

DES KANTONS ZÜRICH

OMBUDSMANN DES KANTONS ZÜRICH

Forchstrasse 59

8032 Zürich

Telefon 044 269 40 70

Telefax 044 269 40 79

www.ombudsmann.zh.ch

ombudsmann@ombudsmann.zh.ch

