

Allgemeiner Teil

1. Table ronde 2001

Im November 2001 durften die parlamentarisch gewählten Ombudsleute der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Zürich, und der Städte Bern, Winterthur und Zürich mit Organen des Europarates, dessen Mitglied die Schweiz ist, in Zürich eine sogenannte "Table Ronde" durchführen, zu welcher auch unser Landratspräsident Ernst Thöni mit seiner Gattin an der Abschlusstagung eingeladen war. An der 3-tägigen Konferenz nahmen alle nationalen Ombudsmen der Mitgliedstaaten des Europarates sowie einige Richter/innen des Europäischen Gerichtshofes und Vertreter/innen diverser Kommissionen des Europarates teil (Menschenrechtskommission, Kommission zur Verhütung von Folter, für den Minderheitenschutz etc.). Das erste Tagungsthema war der Implementierung der Grundsätze von EMRK 6 in allem Verwaltungshandeln gewidmet: Unabhängigkeit, Unparteilichkeit der Rechtsmittelinstanzen; Ausstandsregeln; Grundsatz der Billigkeit; rechtliches Gehör; Grundsatz der Öffentlichkeit; Grundsatz der Raschheit des Verfahrens sowie der Rechte der Beschwerdeführer/innen auf Information, Akteneinsicht, Beizug eines Rechtsbeistandes, Dolmetschers etc.; Grundsatz der Unschuldsvermutung. Dieser letztere Grundsatz der Unschuldsvermutung (in dubio pro reo, benefit of doubt) könnte verallgemeinert und ausserhalb der Schranken des Strafverfahrens auch in Verwaltungsangelegenheiten zu einer Maxime ausformuliert werden, indem den betroffenen Bürger/innen grundsätzlich ein Vertrauensvorschuss entgegen zu bringen ist, das heisst, dass die Verwaltung ihnen vorurteilslos zu begegnen hat bis nicht - auf Grund der allgemeinen Beweislastregeln - das Gegenteil dargetan ist (in dubio pro cive).

Im europäischen Rechtsraum scheint sich auch zusehends eine Tendenz abzuzeichnen, wonach das optimal gute Ergebnis in Rechtsmittelverfahren nach angelsächsischem Vorbild des fair trials angestrebt wird. Dies hat zum Beispiel bereits auf Bundesebene dahin geführt, dass verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren durch erstinstanzliche Rechtsverfahren ersetzt werden sollen (siehe [Jahresbericht 1999](#)).

Das zweite Kongressthema war der Grundrechtssicherung bei polizeilichen Eingriffen im engeren Sinne gewidmet. Aus westeuropäischer Sicht wurde diese Frage vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit des Eingriffs diskutiert, wobei nur ausnahmsweise Fälle völliger Unverhältnismässigkeit, zum Beispiel bei Ausschaffungen mit Todesfolge oder bei Demonstrationen, erwähnt werden mussten. Demgegenüber zeichnete sich in den osteuropäischen Staaten angesichts massivster Menschenrechtsverletzungen in diesem Bereich ein ganz anderes Bild ab, zum Beispiel indem Polizeikräfte mangels angemessener Entlohnung unschuldige Bürger willkürlich inhaftieren, um auf diese Weise Gelder zu erpressen. Es zeigt sich an solchen Erscheinungen, wie weit der Weg noch ist, bis allgemeingültige rechtsstaatliche Standards europaweit implementiert sein werden, und dass auch in diesem Bereich ein erheblicher "Investitionsbedarf" vorhanden ist.

Den Erfolg des Kongresses verdanken wir vor allem dem grossen Einsatz unserer Kollegen und ihrer Teams des Kantons und der Stadt Zürich.

2. Behördensicherheit

Der wahnsinnige Amoklauf Ende September des vergangenen Jahres hat auch bei uns seine Spuren hinterlassen. Bei Politikern und Medien wurde der Ruf nach präventiv wirkenden Ombudsstellen laut. Auf Bundesebene ist man offenbar nun gewillt, die Institution einer bundesstaatlichen Ombudsstelle einzurichten. Der "Beobachter" richtete an drei Tagen eine Hotline ein und lud die parlamentarisch gewählten Ombudsleute ein, betroffene Personen aus der ganzen Schweiz anzuhören und zu beraten. So richtig es ist, die Institution des Ombudsmans gesamtschweizerisch und sukzessive in allen Kantonen zu etablieren, so falsch wäre es, in die Institution zu hohe, nicht erfüllbare Erwartungsvorstellungen zu projizieren. Unser Kanton hat im Anschluss an den Amoklauf sehr schnell gehandelt und geeignete Sicherheitsvorkehrungen in verschiedenen Bereichen ergriffen. In der Öffentlichkeit konzentrierte man sich neben Fragen des Sicherheitsaspektes im engeren Sinne auch in präventiver Hinsicht auf mögliche Täterprofile und analysierte den Vorfall auch aus psychiatrischer Sicht. Ich habe meinerseits empfohlen, in die Sicherheitsbetrachtung auch systemisch bedingte

Faktoren einzubeziehen, die bei betroffenen, insbesondere labilen Personen Anlass zu "katastrophalen" Fehlreaktionen gegen Behörden und ihre Mitglieder führen könnten.

3. Der Demotivation entgegenwirken

Bei der Besprechung der Anliegen, die von Beschwerdeführer/innen aus den verschiedensten Verwaltungsbereichen an den Ombudsman herangetragen werden, führe ich gelegentlich auch beiläufig Gespräche mit Mitarbeiter/innen auf allen Verwaltungsstufen über ihre Befindlichkeit am Arbeitsplatz. Im Berichtsjahr habe ich auffällig oft - im Gegensatz zu den Vorjahren - nicht oder wenig motivierte Mitarbeiter/innen angetroffen, was offensichtlich mit den Auswirkungen von Sparmassnahmen zusammenhängt. Nachdem zu einem früheren Zeitpunkt die alte Vorpensionierungsordnung erheblich verschlechtert wurde, wirkte auch die Erkenntnis zusätzlich betrüblich, dass die älteren Jahrgänge, für die die alte Pensionierungsregelung (inklusive Übergangsordnung) gilt, bei rechtzeitiger Vorpensionierung per 31.11.2001 zusätzlich in den Genuss gelangten, ihre Rente nur zu 80% versteuern zu müssen. Bei den älteren Jahrgängen hatte sich auch die Einsicht verbreitet, dass mit dem Wechsel vom Dienstalters- zum Erfahrungszulagensystem im Lohnbereich die Zahl der zu absolvierenden Jahre von 20 auf 26 - bei gleichbleibendem Lohnmaximum - erhöht wurde und dass die 6 Zusatzjahre primär wieder die älteren Jahrgänge betrafen. Betroffen fühlten sich auch wieder einige ältere Mitarbeiter/innen, als sie die Neuregelung der Treueprämie (ohne Übergangsregelung) auf sich angewendet sahen, insbesondere wenn nach altem Recht ein langjähriger Mitarbeiter nach 20 Jahren einen vollen Monat als Treueprämie erhalten hätte und nun nur Aussicht auf eine halbe Prämie hat.

Eine Reihe von Mitarbeiter/innen sah sich per Anfang 2001, abgesehen von verwirrenden Lohnabrechnungen, mit der Tatsache einer Rückstufung in der Lohnklasse konfrontiert. Verwaltungsrechtlich problematisch war dabei durchwegs der rechtsungenügende Charakter der Verfügungen. So schreibt der Rechtsdienst des Regierungsrates praktisch standardmässig den Beschwerdeführer/innen: "Bekanntlich enthielt die angefochtene Verfügung vom 25. Januar 2001 keine Begründung. Zudem haben sich weder dem Antrag der Paritätischen Kommission noch der summarischen Stellungnahme des Personalamtes sachbezogene Erwägungen entnehmen lassen, die auf die Frage der Lohnklasseneinreihung im Einzelnen eingehen und als rechtsgenügende nachträgliche Begründung der angefochtenen Verfügung betrachtet werden könnten". Der Leiter des Rechtsdienstes, auf diese unhaltbare Situation angesprochen, teilte mir mit, dass er bei den Vorinstanzen erfolglos auf die gravierenden Mängel aufmerksam gemacht habe. Meines Erachtens darf natürlich nicht zur Regel werden, dass die Beschwerdeinstanz erstmals eine ausreichende Begründung für eine Verfügung liefern muss. Demotivationserscheinungen waren dann vor allem auch in den Reihen der Lehrerschaft als Reaktion auf die Erhöhung der Pflichtstundenzahl wahrnehmbar. Gerade angesichts solcher Erscheinungen erachte ich es auch als meine Aufgabe, Mitarbeiter/innen in solchen Situationen wieder zu motivieren, ihr Bestes für ihre "Kundschaft" zu geben.

4. Personelles

Ich danke meinen beiden Chefsekretärinnen, Frau E. Zoller und Frau E. Cereghetti, für ihre effektive und wertvolle Mitarbeit herzlich. Ihr stets offenes Ohr und ihre Freundlichkeit gegenüber Petentinnen und Petenten tragen wesentlich zum Gelingen des Vermittlungsauftrages des Ombudsman bei.

Herr lic. iur. Daniel Buser hat sein Volontariat auf meinem Büro absolviert. Für seine wertvolle tatkräftige Mitarbeit bedanke ich mich herzlich.

5. Statistik

Eingegangene Geschäfte: 268 (2000: 273)

Erledigte Geschäfte: 268 (2000: 278).

Pendente Geschäfte: 12 (2000: 24)