



o m b u d s m a n n

DES KANTONS ZÜRICH

**TÄTIGKEITSBERICHT
2008**



Zürich, 25. April 2009

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren
Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Gemäss § 87 Verwaltungsrechtspflege-
gesetz (VRG) erstatte ich Ihnen Bericht
über die Tätigkeit des Ombudsmanns im
Jahr 2008.

Ombudsmann des Kantons Zürich
Thomas Faesi

Inhaltsverzeichnis

2	Beschwerden 2008
3	Zum Tätigkeitsbericht
5	Verschiedenes
6	Dank
7	Team
8	Fahren im Alter
17	Geschäftsübersicht
18	Fallbeispiele
38	Adresse

693 (2007: 668) Beschwerden sind im Berichtsjahr beim Ombudsmann eingegangen, erledigt wurden während dieser Zeit 686 (2007: 698) Fälle, ins neue Jahr übernommen und weitergeführt wurden 91 (2007: 82) Verfahren. Der Ombudsmann hat 2008 347 Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zur Besprechung empfangen und in 369 Fällen bei der Verwaltung eine Vernehmlassung eingeholt. Zudem wurden 236 Verwaltungsangehörige als Auskunftsperson angehört, sechsmal erwies sich die Durchführung eines Augenscheins als sinnvoll. In ca. 60 (2007: 59) Prozent aller Fälle hat der Ombudsmann Rat für das weitere Vorgehen (vgl. § 93 lit. a VRG) erteilt, in ca. 40 (2007: 41) Prozent bedurfte das Finden einer korrekten und einvernehmlichen Lösung verschiedenster Kontakte mit Behörden und Amtsstellen (vgl. § 93 lit. b VRG).

Die Personalfälle haben sich weiter reduziert, die Statistik weist einen Anteil von 19.7 (2007: 20.8) Prozent aus. Die Anzahl der Gemeindefälle (vgl. Art. 81 Abs. 4 Kantonsverfassung) ist mit 0.4 (2007: 0.7) Prozent nach wie vor sehr gering.

137 (2007: 121) Beschwerden konnten innert zehn Tagen erledigt werden, in 171 (2007: 155) Fällen lag die Bearbeitungsdauer zwischen elf und 30 Tagen, und bei 365 (2007: 411) Verfahren betrug die Bearbeitungszeit zwischen 31 Tagen und einem Jahr. 13 (2007: 11) Fälle bedurften gar einer überjährigen Bearbeitungszeit. Eine schriftliche Empfehlung (vgl. § 93 lit. c VRG) wurde für das Jahr 2008 nicht erlassen.

Im Vergleich zum Vorjahr haben sich keine bedeutsamen Änderungen hinsichtlich der Beschwerdehäufigkeit bzw. der Verteilung auf einzelne Verwaltungszweige bzw. Ämter ergeben. Dies gilt unter dem Vorbehalt der gegen das Kantonale Migrationsamt gerichteten Beschwerden, die nach Publikation entsprechender Medienbeiträge deutlich zugenommen und nun einen Anteil von 13.4 (2007: 6.7) Prozent am gesamten Fallbestand ausmachen.

Ich beurteile das Handeln der Verwaltung generell als effizient und bürgerorientiert. Anregungen werden ernsthaft überlegt und aufgenommen, betreffe das nun Vorschläge, die auf eine Verbesserung des Verfahrens und der Abläufe zielen, oder solche, die den korrekten Umgang mit einzelnen Personen zum Thema haben. Bei den dem Ombudsmann bekannten Fällen kann der Verwaltung ein Handeln nach «Recht und Billigkeit» (vgl. § 89 Abs. 1 VRG) bescheinigt werden, seltene Ausnahmen bestätigen die Regel. Bei Ermessens- und Billigkeitsaspekten ging es immer wieder darum, Handlungsspielräume gemeinsam auszuloten und auf eine für beide Seiten befriedigende Lösung hinzuarbeiten. Indizien dafür, dass bei der Kantonsverwaltung eine nennenswerte Zahl über den Einzelfall hinausgehender Probleme bestünden, liegen nicht vor.

Die im Bericht aufgenommenen Fälle widerspiegeln die unterschiedlichsten Problemlagen und betreffen ganz verschiedene Ämter. An dieser Stelle möchte ich kurz auf folgendes eingehen:

Gleich drei Fälle stehen unter der Überschrift «Gebühren und Kosten». Und was dabei ganz speziell erfreulich ist: In allen drei Fällen konnte mit Hilfe der entsprechenden Behörden und Instanzen eine bürgerfreundliche Lösung gefunden werden, was die drei konkret mit den Abgaben belasteten Beschwerdeführerinnen sehr freute.

«Fahren im Alter» ist das Schwerpunktthema des Tätigkeitsberichts 2008. Es werden drei Fälle aus diesem Bereich mit unterschiedlichem Ausgang beschrieben, und es wird im Rahmen eines Gastbeitrags auf diese Problematik vertieft eingegangen.

Der Entzug des Fahrausweises bei älteren Personen hat mich im Berichtsjahr immer wieder beschäftigt, weshalb die Frage zu stellen war, welchen älteren Fahrern eigentlich zu Recht der Fahrausweis entzogen werden musste, wer von ihnen unter welchen Voraussetzungen eine «zweite Chance» verdient. Einig sind sich alle Beteiligten in der Anerkennung der Notwendigkeit, nicht fahrtauglichen Personen den Fahrausweis abzunehmen. Ebenso klar und einsichtig ist das damit bei den Betroffenen oft einhergehende Gefühl der Einschränkung und des Verlusts an Autonomie. Und nicht selten weisen die älteren Personen auf ihre langjährige unfallfreie Fahrpraxis und auf

die ungleiche Behandlung hin, die sie im Vergleich mit jüngeren Fahrerinnen und Fahrern erleiden. Kaum geschehe etwas, würden sie «bestraft». Einleuchtend scheint die Unbehelflichkeit des ersten Arguments, denn dass etwas «nie war» heisst nicht «es kann nie sein». Den zweiten Einwand halte ich für gewichtig: Sollte es zutreffen, dass bei älteren Autolenkern wesentlich schärfer hingesehen wird und diese nicht mehr schwerwiegende Unfälle verursachen als andere Altersgruppen, dann ist nicht auszuschliessen, dass die gegenüber älteren Automobilisten strengere Verwaltungspraxis stärker durch die mediale Aufmerksamkeitssteuerung und eine damit bei der Verwaltung einhergehenden Risikoaversion verursacht ist als durch «objektive Gründe». Wenn sich dies als zutreffend erwiese, wäre die Verwaltung angehalten, ihre Praxis zu korrigieren bzw. entsprechend differenzierter weiterzuentwickeln.

Ich freue mich, Ihnen dazu den Bericht der Autoren Prof. Dr. Lutz Jäncke (ordentlicher Professor für Neuropsychologie an der Universität Zürich) und Dr. Martin Keller (Lehrbeauftragter der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich und Leiter der Neuropsychologie und Verkehrspsychologie des Rehabilitationszentrums der Klinik Valens sowie freier Mitarbeiter der Rechtsmedizin des Kantons St. Gallen) über das «Fahren im Alter» vorstellen zu dürfen. Der Bericht korrigiert das Bild vom älteren Menschen als generell und potentiell gefährlichem Fahrzeuglenker. Er beschreibt mit Sorgfalt die Fahrweise älterer Automobilisten

Zum Tätigkeitsbericht

und schildert deren Stärken und Schwächen ebenso wie ihre nach wie vor gegebene Fähigkeit zu lernen. Die Untersuchungen, nach denen ein Fahrtraining am Simulator Seniorinnen und Senioren innert weniger Tage erlaubt, die Spurgenauigkeit einzuhalten und die Reaktionszeiten auf unerwartet auftauchende Ereignisse und Situationen zu vermindern, berechtigt zu Hoffnung. Zur Hoffnung nämlich, dass die für ältere Personen nur schwer zu widerlegende (gesellschaftliche) Vermutung der Fahruntauglichkeit einer differenzierteren Betrachtungsweise Platz macht, in deren Zentrum einzig die objektivierte Fahrfähigkeit der einzelnen Person steht. Den beiden Autoren danke ich für ihren wertvollen Beitrag.

Im Berichtsjahr konnte der Ombudsmann weitere Angehörige der Verwaltung und die Gemeinderäte der mit ihm zusammenarbeitenden Gemeinden persönlich kennenlernen. Im Oktober führte das Ombudsteam eine interne Weiterbildungsveranstaltung durch. Ausserdem haben sich die juristischen Mitarbeiter und die Kanzleimitarbeiterinnen auch extern weitergebildet. Der Ombudsmann und die juristischen Mitarbeiter wirkten zudem als Referent bzw. Referentin bei verschiedenen Anlässen mit.

Nachdem die «Groupe d'Etats contra la corruption» im Berichtsjahr die Schweiz evaluierte und dabei 13 – sich auf die Prävention und Repression der Korruption beziehende – Empfehlungen an die Schweiz richtete und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen ferner einlud, die gemachten Vorschläge zu prüfen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Kanton Zürich bereits über eine Meldestelle verfügt: Es ist dies der Ombudsmann, der solche Verdachtsmeldungen entgegennimmt. Zusätzlicher Meldestellen bedarf es darum nicht.



Ich danke den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern für das dem Ombudsmann und seinem Team entgegengebrachte Vertrauen, ohne das unsere Arbeit nicht möglich wäre. Da-

raus haben sich vielfältige Anregungen für eine bürgerfreundliche, leistungsorientierte und faire Verwaltung ergeben. Mein besonderer Dank gilt den vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung, die mit der Qualität ihrer Arbeit ihren Beitrag zu einem leistungsfähigen Kanton Zürich erbringen. Sie alle wissen, dass der Erfolg das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger voraussetzt. Vertrauen entsteht aus dem richtigen Verhältnis vieler Verhaltensweisen: Ein Handeln nach Treu und Glauben ist geboten, ein sorgfältiges Argumentieren und nachvollziehbares Begründen, aber auch ein entschlossenes Durchsetzen des Rechts. Schliesslich schadet dem erfolgreichen Vollzug eine gewisse Gelassenheit ebenso wenig wie die Einsicht, dass korrektes staatliches Handeln auch einen Ermessens- und Billigkeitsaspekt beinhaltet, was immer wieder (gerade auch bei Aufgeregtheitssituationen) mitbedacht werden sollte.

Mein spezieller Dank für die gute und unkomplizierte Zusammenarbeit geht an den Kantonsrat des Kantons Zürich und speziell an dessen Geschäftsleitung. Ein besonderer Dank gilt auch der Finanzkontrolle des Kantons Zürich und dem kantonalen Datenschützer. Abschliessend ein

herzliches Dankeschön meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – Frau Elisabeth Behrens, Frau Hedwig Hitz, Frau Dr. Helen Wormser, Frau Stephanie Zöbeli und Herr lic. iur. Simon Gerber – und meiner Stellvertreterin Frau lic. iur. Dorothee Jaun.

Bestand der Institution Ombudsmann am 31. Dezember 2008:

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 1.3



Lutz Jäncke und Martin Keller

Universität Zürich, Psychologisches Institut, Lehrstuhl für Neuropsychologie, Binzmühlestr. 14/25, CH-8050 Zürich, Switzerland

Unfallstatistiken

Ältere Autofahrer bilden gegenwärtig keine Problemgruppe, welche sich aufgrund der Unfallstatistiken aufdrängen würde. Verglichen mit anderen Altersgruppen sind die absoluten Unfallzahlen von älteren Autofahrern relativ niedrig (sowohl in Deutschland wie auch in der Schweiz; für andere europäische Länder liegen ähnliche Befunde vor). Die Altersgruppe 18 – 35 ist um ein Vielfaches häufiger in Unfälle verwickelt. Diese Dominanz im Hinblick auf die Unfallhäufigkeit bleibt auch dann noch erhalten, wenn man die gefahrene Kilometerleistung mitberücksichtigt. Betrachtet man die Statistiken etwas genauer, so stellt man fest, dass die Unfallhäufigkeit ab dem 35. Lebensjahr kontinuierlich sinkt und erst ab 75 wieder geringfügig ansteigt. Auch wenn man die absoluten Bevölkerungszahlen berücksichtigt, ergibt sich ein ähnliches Bild. Aus den Veröffentlichungen des Schweizer Bundesamtes für Statistik sind noch Statistiken ersichtlich, aus denen das Alter der Fahrzeuglenker ablesbar ist, die in Unfälle mit Personenkraftwagen involviert sind. Auch hier erkennt man, dass ältere Fahrzeuglenker absolut gesehen seltener in Unfälle verwickelt sind, als jüngere Personen. Bei mehr als der Hälfte aller Verkehrsunfälle mit Personenkraftwagen sind Personen im Alter von 30 – 59 Jahren die Fahrzeuglenker. Lediglich ca. 11% der in Unfälle verwickelten Fahrzeuglenker sind älter als 60 Jahre. Insofern belegen diese Statistiken, dass ältere Fahrzeuglenker nicht unbedingt eine Risikogruppe darstellen. Zu bemerken ist allerdings, dass mit zunehmendem Alter Senioren häufiger als Fussgänger in Verkehrsunfälle verwickelt sind.¹

Allgemeine kognitive Funktionen im Alter

Mit zunehmendem Alter verändern sich eine Reihe von Körperfunktionen sowie psychischen Leistungen. Eindrücklich ist die Verminderung der Sehkraft, welche durch einen altersbedingten Spannungsverlust des Augapfels bedingt ist. Eine ähnliche Einschränkung findet man im Hörsystem, wo sich mit zunehmendem Alter die Hörfähigkeit insbesondere für hohe Frequenzen reduziert (*Presbyakusis*). Des Weiteren treten auch orthopädische Veränderungen ein, die z.B. mit reduzierten Beweglichkeiten des Nackens oder gar des gesamten Körpers verbunden sind. Psychometrische Untersuchungen haben bislang gezeigt, dass auch kognitive Funktionen mit zunehmendem Alter abnehmen. Bislang konnten zwei wesentliche Faktoren herausgearbeitet werden, welche die Varianz der psychischen Leistungen im Alter erklären:

- Die altersbedingte «globale» Verlangsamung
- Reduktion der Arbeitsgedächtniskapazität.

Obwohl diese beiden Faktoren in der Tat den grössten Teil der altersbedingten kognitiven Einschränkungen beschreiben, gibt es gleichwohl eine Reihe von Befunden, welche auch auf spezifische Alterungsprozesse in umschriebenen kognitiven Modulen hinweisen. An dieser Stelle kann keine umfassende Übersicht über die spezifischen psychischen Beeinträchtigungen im Alter gegeben werden. Grundsätzlich ist allerdings folgendes Muster von kognitiven Beeinträchtigungen mit zunehmendem Alter festzustellen:

1. Abnahme der fluiden Intelligenz bei gleichzeitigem Bestand der kristal-

linen Intelligenz. Das bedeutet, dass offenbar bis ins hohe Alter Wissen und Routinehandlungen auf einem hohen Niveau erhalten bleiben, ggf. sogar ausgebaut werden können.

2. Analog zu Punkt 1 scheinen die Leistungen in den «beständigen» Subtests des Standardintelligenztestes (Hamburg-Wechsler-Intelligenztest für Erwachsene; HAWIE)² auch im hohen Alter erhalten zu bleiben. Dagegen nehmen konsistent mit zunehmendem Alter die Leistungen in den «nicht-beständigen» Tests³ ca. ab einem Alter von 60 Jahren ab.⁴
3. Hinsichtlich der Sprachfunktionen werden lediglich das Benennen und die Wortflüssigkeit ab dem 60. Lebensjahr deutlich schlechter.
4. Die selektive Aufmerksamkeit, die Daueraufmerksamkeit und die kognitive Flexibilität nehmen mit dem Alter ab.
5. Bei den Gedächtnisfunktionen sind eher das sensorische Gedächtnis (wahrscheinlich wegen der verlängerten Enkodierzeit) und das sekundäre Gedächtnis (Langzeitgedächtnis) ab dem 60. Lebensjahr verschlechtert.
6. Besonders betroffen sind die visuell-räumlichen Funktionen, wobei alle Subfunktionen Verschlechterungen erfahren.
7. Auch das schlussfolgernde Denken und Problemlösen erleidet ab dem 60. Lebensjahr offenbar Einbussen.
8. Verbesserungen in psychischen Funktionen finden sich vor allem für die Fähigkeit zur Selbstbeurteilung und für die kristalline Intelligenz.

Dieses kognitive Profil darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Daten durchschnittliche Leistungen von Alterskohorten⁵ repräsentieren. Hierbei ist anzumerken, dass die Variabilitäten in den oberen Altersbereichen teilweise sehr gross sind, ein Umstand, der darauf zurückgeführt werden kann, dass in den älteren Kohorten Probanden untersucht wurden, welche möglicherweise bereits über eine moderate oder milde Form der Demenz litten. Ein weiterer Aspekt, der in den frühen Studien zu altersbedingten kognitiven Einschränkungen mehr oder weniger unbeachtet geblieben ist, besteht darin, dass wahrscheinlich auch Probanden untersucht worden sind, welche über *mässig gut trainierte* kognitive Funktionen verfügten (siehe hierzu auch weiter unten).⁶ Schliesslich trägt zur Variabilitätsvergrößerung der kognitiven Leistungen bei Älteren bei, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der älteren Probanden über glänzende kognitive Funktionen verfügt (*high cognitive functioning*).

Insofern kann man folgende provokante Fragen stellen:

- Existiert wirklich ein negativer Zusammenhang zwischen vielen kognitiven Leistungen und dem Alter (je älter desto schlechter)?
- Sind die im Durchschnitt schlechteren Leistungen im Alter eher ein Effekt eines lang andauernden mangelnden kognitiven Trainings im Erwachsenenalter?

Stärken und Schwächen des älteren Autofahrers

Wie oben bereits dargestellt, verändern sich körperliche und geistige Fähigkeiten

mit zunehmendem Alter. Diese Veränderungen können aufgrund eines Alterungsprozesses (also passiv), aber auch infolge mangelnden Trainings auftreten. Manche Autoren vermuten, dass die Veränderungen (sie werden häufig einfach als Abbau bezeichnet) Anpassungsprobleme beim Fahren insbesondere in komplexen Verkehrssituationen nach sich ziehen. Andere Autoren sind schon differenzierter, denn sie leugnen nicht, dass altersbedingte körperliche und kognitive Veränderungen im Alter auftreten, sie vermuten allerdings explizit, dass diese Veränderungen jedoch «die Handlungsfähigkeit nicht absolut begrenzen». Offenbar scheint die Fahrkompetenz bis ins hohe Alter erhalten zu bleiben, wobei die einzelnen Teilfunktionen, die zum Führen eines Fahrzeugs notwendig sind, sich relativ zueinander verändern. Trotz allem ist davon auszugehen, dass folgende Bereiche von altersbedingten Veränderungen (häufig Abbau) betroffen sind:

- Nachlassen der Muskelkräfte
- verringerte Beweglichkeit
- verschlechterte Sehfähigkeit (erhöhte Blendempfindlichkeit, geringere Sehschärfe)
- verlangsamte Reaktion
- verlängerte Entscheidungszeit
- verminderte Konzentrationsfähigkeit
- langsamere und reduzierte Aufnahme von Informationen, grössere Stresssensibilität

Im Bereich des Sehens sind eine Vielzahl von altersbedingten Einschränkungen bemerkbar (Reduktionen der Tagessehschärfe, der Kontrastwahrnehmung, der Stereopsis und des visuellen Feldes sowie Zunahme der Blendempfindlichkeit). In diesem Zu-

sammenhang wird sehr häufig auch das so genannte «Used Field of View» (UFOV) diskutiert.⁷

Zu erwähnen ist, dass eine Reihe von Augenerkrankungen, die gehäuft mit zunehmendem Alter auftreten, nachweislich das Fahrverhalten negativ beeinflussen können (z.B. Katarakt, Glaukom, Retinopathia diabetica, altersbedingte Makulardegeneration). Trotz der Bedeutung des Sehens für das sichere Steuern eines Kraftfahrzeugs darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass **lediglich ca. 5% aller Unfälle** direkt mit Indikatoren der Sehkraft in Verbindung zu bringen sind. Möglicherweise sind die «Sehindikatoren» zu spezifisch oder das Kriterium «Unfall» ist im Hinblick auf die Fahreignungsbeurteilung ungeeignet.

Für die Vorhersage der Fahrkompetenz viel wichtiger als einfache Sehleistungen **sind komplexere visuelle Wahrnehmungsprozesse**, die im Zusammenhang mit anderen kognitiven Funktionen genutzt werden. So konnte eine Reihe von Arbeiten zweifelsfrei darlegen, dass Verschlechterungen in folgenden Funktionsbereichen erhebliche Risiken beim Autofahren mit sich bringen:

- Visuell-räumliche Aufmerksamkeitsleistungen
- visuelle Suche
- selektive Aufmerksamkeit
- geteilte Aufmerksamkeit
- visuell geführte sensomotorische Leistungen (z.B. einem sich bewegenden visuellen Reiz mittels motorischer Tätigkeiten zu folgen, wie bei einer Trackingaufgabe und beim Lenken

eines Fahrzeugs)

- sensomotorische Reaktionszeiten (Reaktionszeit auf einen visuellen oder akustischen Reiz)

Eine Reihe von Untersuchungen mittels geeigneter Testapparaturen und interaktiver Fahrsimulatoren konnte belegen, dass die oben aufgeführten Leistungen im Durchschnitt mit zunehmendem Alter abnehmen. Allerdings soll an dieser Stelle bereits darauf verwiesen werden, dass auch in diesen Untersuchungen erhebliche Variabilitäten in den älteren Alterskohorten festzustellen sind. Ein Umstand, der wahrscheinlich auch auf unterschiedliche Erfahrungen mit zunehmendem Alter zurückzuführen ist. Zudem ist bekannt, dass ältere Menschen beim Lösen von Aufgaben (motorische, sensomotorische und kognitive Aufgaben) den Wert der Genauigkeit höher einschätzen als den der Schnelligkeit. Dies führt dazu, dass sich Ältere in der Regel vorsichtiger verhalten und weniger Fehler machen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Persönlichkeit bei der Beurteilung der Fahrkompetenz noch wenig berücksichtigt wurde. Insbesondere im Zusammenhang mit der Fahreignung von älteren Personen besteht hier Nachholbedarf. Sozialpsychologische Forschungen konnten belegen, dass eine erhebliche Diskrepanz zwischen Fremd- und Selbstbild älterer Menschen besteht. Das in der gegenwärtigen Gesellschaft vorherrschende Altersstereotyp ist weit ungünstiger als das Selbstbild, welches ältere Menschen von sich selbst entwickelt haben. Während das Fremdbild den älteren Autofahrer oft negativ überzeichnet, fällt die Selbstbeurteilung in der Regel sehr positiv aus.

Entgegen eines verbreiteten Vorurteils dürfen Starrsinn und mangelnde Flexibilität nicht als eine generelle Eigenschaft älterer Autofahrer angesehen werden. Problematisch in Bezug auf den Strassenverkehr sind eher Extremfälle der Persönlichkeitsentwicklung wie z.B. Reizbarkeit, Übervorsichtigkeit oder Sturheit. Insgesamt kommen die meisten Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass Ältere eher eine geringere Risikobereitschaft im Strassenverkehr zeigen und demzufolge auch kritische Verkehrssituationen eher meiden oder ihnen sehr vorsichtig begegnen.

Ein aktuelles Forschungskonsortium der Europäischen Union (AGILE Consortium) hat die typischen Fahrfehler durch Expertenbefragung europaweit erfasst und kommt zu dem Schluss, dass Ältere vornehmlich Probleme in folgenden Verkehrssituationen haben:

- Auffahrt auf eine Autobahn
- Rechts- und Linksabbiegen mit Verkehrsvorschau
- Anfahrt im Stadtverkehr

Darüber hinaus konnten dezidierte Analysen des Fahrverhaltens Älterer belegen, dass Senioren auch folgende Fahrprobleme häufig zeigen:

- schwankendes Geschwindigkeitsverhalten
- fehlerhafter Seitenabstand (nicht jedoch im dichten Auffahren)
- Spurungenauigkeit
- geringeres Kommunikationsverhalten
- mangelndes sicherndes Verhalten

Insgesamt ist festzuhalten, dass diese Probleme vor allem bei komplexen Situationen nachweisbar sind. Auffallend ist,

dass Senioren eventuelle Wahrnehmungsschwächen oft recht gut kompensieren können, was auch von den Unfallstatistiken bestätigt wird. Mit besonnener Fahrweise, dem Vermeiden riskanter Situationen und Erfahrung können viele Senioren ihre Leistungseinbußen kompensieren. Ältere Autofahrer meiden beispielsweise ungünstige Tageszeiten, hohe Verkehrsdichten, Dämmerungs- und Nachtfahrten, fahren bevorzugt in ihnen bekannten Umgebungen.

Lernen und Plastizität im Alter

Neben den vielen Studien, welche einen Abbau von kognitiven Funktionen mit zunehmendem Alter nachweisen wollen, existieren einige neuere Längsschnittstudien, die belegen, dass ein zwangsläufiger altersbedingter Abbau der intellektuellen Leistungen gar nicht zwingend vorliegt. So konnte zum Beispiel belegt werden, dass die Intelligenzleistungen von Personen im Alter von 60 – 95 Jahren im Verlauf von sieben Jahren bei zwei Drittel der untersuchten Personen konstant blieben und sich bei ca. 10% sogar noch verbesserten. Lediglich bei einem Drittel der untersuchten Personen konnte eine Reduktion der Intelligenzleistungen beobachtet werden.⁸ Insofern ist die These, dass man mit zunehmendem Alter zwangsläufig seine intellektuelle Leistungsfähigkeit verliert, ein Mythos. Zunehmend belegen neuere Untersuchungen, dass Ältere bis ins hohe Alter lernfähig sind. Dies zeigt sich besonders eindrücklich bei psychischen Funktionen, die eigentlich mit zunehmendem Alter abnehmen sollen (z.B. für das verbale bzw. explizite Gedächtnis). So konnte gezeigt werden, dass kurzfristiges Lernen von Wortlisten (dreimaliges Wiederholen) erhebliche Lernzuwächse bei

Personen im Alter von 65 bis 95 Jahren erbrachte. Ähnliche Lernleistungen sind auch bei längsschnittlich untersuchten hundertjährigen Personen beobachtet worden. Nicht nur für das Lernen expliziter Informationen sind solche Lernerfolge Älterer beobachtet worden, sondern auch für andere Aufgaben (motorische Aufgaben, Wahrnehmungsaufgaben und für verschiedene Aufmerksamkeitsbereiche). Insofern wird derzeit diskutiert, ob die häufig beobachteten grossen interindividuellen Unterschiede in kognitiven Leistungen, welche bei älteren Personen festgestellt werden können, nicht zwangsläufig durch Alterungsprozesse hervorgerufen wurden, sondern eher auf interindividuellen Unterschieden hinsichtlich der Lernerfahrung beruhen (Qualität und Quantität).

Besonders für das Erlernen prozeduraler Fertigkeiten scheinen kaum altersbedingte Lerngrenzen zu existieren. Unter prozeduralen Funktionen werden Handlungen verstanden, die weitgehend unbewusst ablaufen. Typische Beispiele sind komplexe motorische Abläufe wie z.B. das Bedienen eines Kraftfahrzeugs, das Durchführen visuell-motorischer Koordinationsleistungen, das Bedienen von Haushaltsgeräten oder gar das Verwenden verschiedener kognitiver Regeln. Auch das Autofahren wird weitgehend prozedural kontrolliert. Hierbei zeigt sich, dass die älteren Personen etwas langsamer sind, diese Tätigkeiten zu lernen, dass sie aber über ein erstaunlich gutes Gedächtnis für diese Tätigkeiten verfügen (dieses Gedächtnis wird gelegentlich auch als Handlungsgedächtnis bezeichnet), welches auch zwei Jahre nach Erwerb der Fertigkeit sehr gut erhalten bleibt. Interes-

sant ist, dass selbst demente Personen in der Lage sind, solche Abläufe zu lernen.

Das Üben des Fahrverhaltens im Alter

Wie oben kurz dargestellt, muss man auf der Basis gegenwärtiger Forschungsergebnisse davon ausgehen, dass das menschliche Gehirn auch im Alter lernfähiger ist, als man bislang (vor allem in der Öffentlichkeit) vermutet hat. Diese Lernfähigkeit erstreckt sich von den klassischen expliziten Funktionen bis hin zu den prozeduralen Fähigkeiten. Das bedeutet, dass Fahrfertigkeiten auch im hohen Alter – vorausgesetzt es bestehen keine schwerwiegenden neurologischen, psychiatrischen, ophthalmologischen oder orthopädischen Erkrankungen – noch trainierbar und damit optimierbar sind. Leider existieren derzeit noch wenig publizierte Studien, die grössere Stichproben älterer Personen hinsichtlich ihrer Lernfähigkeit des Fahrverhaltens untersucht haben. In einigen Arbeiten wurde überprüft, ob das Training von visuell-räumlichen Aufmerksamkeitsfunktionen auch positive Transfereffekte auf das Fahrverhalten ausübt (im Fahrsimulator oder während «echter» Fahrsequenzen). Insgesamt scheinen diese Studien zu belegen, dass Aufmerksamkeitstrainings bei Senioren das Fahrverhalten verbessern können. Inwieweit ein direktes Fahrtraining entweder mit einem Fahrsimulator oder in Form von «Fahrstunden» mit einem «echten» Fahrzeug zu verbessertem Fahrverhalten bei Senioren führt, ist derzeit noch nicht eindeutig geklärt.

Fahrtraining am Simulator

An unserem Institut werden derzeit weiter-

führende Untersuchungen durchgeführt, in denen überprüft wird, ob Fahrsimulatortrainings die Fahrleistung bei Älteren verbessern können. Erste Ergebnisse sollen hier kurz dargestellt werden. Zur Anwendung kam ein Fahrsimulator der Firma Dr. Foerst. Die Teilnehmer (Personen im Alter von 65 – 75 Jahren, keine Demenz, 5 Frauen, keine Fahrpraxis in den letzten 5 Jahren) haben mehrfach an dem Fahrsimulator Standardstrecken absolviert und waren instruiert, in den verschiedenen Trainingssitzungen ihre Fahrleistung zu verbessern. Die Standardstrecken umfassten die «Tauglichkeitsfahrt», in der abwechselnd das Fahrzeug durch eine Kleinstadt und auf der Landstrasse durch mittelstarken Verkehr gelenkt werden musste. Neben den üblichen Verkehrssituationen (Ampeln, Kreuzungen, Überholmanöver) traten unerwartete Ereignisse (Reh oder Kind auf der Fahrbahn) auf, welche den Fahrer zu angemessenen Reaktionen veranlassen sollten (bremsen oder ausweichen). Die Fahrparameter (Spurgenauigkeit, Reaktionszeiten, Durchschnittsgeschwindigkeit, Variabilität der Geschwindigkeit etc.) wurden aufgezeichnet und über die verschiedenen Trainingsdurchgänge verglichen. Hier sollen nur die Kennwerte bzgl. der Spurgenauigkeit, der Variabilität der Spurgenauigkeit und der Reaktionszeiten auf die unerwarteten Reize angegeben werden. Die Spurgenauigkeit gibt an, wie genau der Fahrer das virtuelle Fahrzeug auf der Idealline der Fahrbahn halten kann. Die Variabilität der Spurgenauigkeit ist ein Mass für die Präzision des Steuerverhaltens während des Fahrens. Die gemessenen Kennwerte wurden in Bezug zu den Kennwerten gesunder Erwachsener (Alter 35 – 45 Jahre) gesetzt.

Diese Untersuchungen ergaben, dass auch Senioren innerhalb kurzer Zeit ihr Fahrverhalten verbessern können. Innerhalb von einem 3 Tage dauernden Training verbesserten sie ihre Spurgenaugigkeit, reduzierten ihre Variabilität in der Spurgenaugigkeit und verminderten ihre Reaktionszeiten auf unerwartet auftauchende Ereignisse.⁹ *Insgesamt belegt dieses Ergebnis, dass Unterschiede in Fahrleistungen zwischen Jungen und Alten durch Training ausgeglichen werden können.*

Die Demenzen und das Fahrverhalten

Im Hinblick auf die Fahrtauglichkeit haben neuere amerikanische Studien ergeben, dass bei älteren Personen mit leichter und mittelschwerer Demenz ein 2 – 8mal höheres Risiko für einen Verkehrsunfall zu veranschlagen ist. Des Weiteren ist festzuhalten, dass mit zunehmender Dauer der Demenz auch die Fahrleistungen gemessen in verschiedenen Tests deutlich abnehmen. Insofern besteht Einigkeit darüber, dass Demenzen bei alternden Personen als wichtige Risikofaktoren für Verkehrsunfälle gelten. Viele amerikanische Berufsorganisationen sind sich mehr oder weniger einig, dass mittelschwere bis schwere Demenzen zwangsläufig Fahrkompetenzprobleme mit sich bringen, die das Führen eines Kraftfahrzeuges verbieten. Wichtig ist allerdings, dass insbesondere in frühen Stadien der Demenz nicht alle Patienten Einschränkungen der Fahrkompetenz erleiden. Unklar sind deshalb die Empfehlungen bzgl. der Einschätzung der Fahrkompetenz bei Probanden mit leichter Demenz. Für diese Personengruppe reichen die Empfehlungen von Berücksichtigung der vergangenen Fahrleistung (Anzahl der Unfälle oder der

Verkehrsübertretungen etc.) bis hin zu dezidiertem Fahrkompetenzuntersuchung. Von den nordamerikanischen Berufsorganisationen wird derzeit vor allem aus ethischen Gründen empfohlen, die Verweigerung der Fahrerlaubnis oder die erneute Fahrprüfung nicht zwingend vom Vorliegen einer Demenzdiagnose oder vom Alter abhängig zu machen. *Im Vordergrund sollte immer die objektivierte Fahrkompetenz der untersuchten Person stehen.*¹⁰ Insofern wird es notwendig sein, entsprechende Tests bzw. Testszenarien zur Verfügung zu stellen, welche das Überprüfen der Fahrkompetenz auf objektiver, reliabler und valider Basis ermöglichen.¹¹

Aus diesem Grunde sind dezidierte Fahrkompetenzuntersuchungen unter Einschluss moderner neuropsychologischer Tests, Fahrproben mittels Fahrsimulatoren und standardisierten Fahrproben in der Realität zwingend notwendig, um die Fahrkompetenz objektiv, reliabel und valide zu überprüfen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass derzeit noch kein Konsens bzgl. der zu verwendenden Methoden existiert. Insofern sind hier noch erhebliche Forschungsbemühungen notwendig.

Vorschlagen möchten wir an dieser Stelle ein Prozedere (angelehnt an den Vorschlag des AGILE-Konsortiums der EU-Gruppe für Fahreignung), das u.E. der Komplexität der Fahrkompetenz am ehesten Rechnung trägt. Dieses Programm sieht einen mehrstufigen Test vor, in dem einführende Screening-Tests und Interviews zur Anwendung kommen. Sofern Verdacht für eine Einschränkung der Fahrkompetenz vorliegt, folgen standardisierte neuropsycholo-

gische Tests, die speziell für die Untersuchung der Fahrkompetenz entwickelt wurden (z.B. die neue Version der TAP-M). Auf der dritten Stufe werden dann praktische Tests absolviert, die mittels Fahr-Simulator-Tests oder standardisierter Fahrproben in der Realität erfolgen. Wichtig hierbei ist, dass besonders intensiv die kritischen Verkehrssituationen wiederholt überprüft werden sollten, wobei intraindividuelle Schwankungen bedingt durch Nervosität, Angst oder andere störende Einflüsse durch Wiederholung des Testes ausgeschlossen bzw. minimiert werden müssen. Obwohl dieser Testablauf recht aufwendig ist, wird er den ethischen, inhaltlichen und methodischen Anforderungen an Fahrkompetenzuntersuchungen gerecht.

Ein neuer Aspekt dieses Ansatzes ist, dass auf der dritten Stufe noch eine «Trainings-schleife» eingebaut ist, die es dem Senior ermöglicht, ggf. seine Fahrkompetenzen zu optimieren. Solche Trainingsmodule könnten über zusätzliche Fahrstunden oder über Fahr-Simulator-Trainings ermöglicht werden. Solche Trainingsmodule sind gerade in der heutigen Zeit von besonderer Bedeutung, da bei älter werdenden Menschen die Sorge zunimmt, an einer dementiellen Erkrankung zu leiden, obwohl dies nicht zutrifft. Hinzu kommt noch das negative Bild der Senioren im Strassenverkehr, welches von den Jüngeren entworfen wird und häufig als Vorurteil Eingang in die Regenbogenpresse findet. Insofern muss in der Zukunft mehr Gewicht auf die lebenslange Schulung von Fahrkompetenzen insbesondere im fortgeschrittenen Alter Wert gelegt werden.

Fahren im Alter – eine Synopsis

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, erfordert die wissenschaftliche und gutachterliche Beschäftigung mit Senioren als Fahrzeuglenker eine differenzierte und dezidierte Sichtweise. Wichtig ist, dass man zunächst die Fakten bzgl. älterer Verkehrsteilnehmer zur Kenntnis nimmt und festhält, dass derzeit Senioren (sofern sie neurologisch und psychiatrisch gesund sind) keine besonders auffällige Kohorte im Sinne der Unfallgefährdung darstellen. Viel mehr Gefahr geht von den eher jungen Verkehrsteilnehmern aus. Trotzdem muss auch festgehalten werden, dass sich die Leistungsfähigkeiten in verschiedenen physiologischen und psychologischen Bereichen mit zunehmendem Alter verändern. Die Veränderungen können mit eingeschränkten Fahrkompetenzen einhergehen. Wichtig ist allerdings, dass mit zunehmendem Alter die Fahrkompetenz nicht zwangsläufig abnimmt, sondern dass mit zunehmendem Alter sich eine Reorganisation der psychischen Funktionen einstellt, die letztlich das angemessene Führen eines Kraftfahrzeugs ermöglichen. Des Weiteren bleibt festzuhalten, dass das Führen eines Kraftfahrzeugs zunehmend einfacher wird, da sich die Autoindustrie auf die veränderte demographische Zusammenstellung der Gesellschaft vorbereitet und entsprechende Fahrzeuge, welche erheblich einfacher zu bedienen sind, zur Verfügung stellt.

Ein wesentlicher Aspekt der obigen Ausführungen ist der Umstand, dass auch Ältere über enorme Kapazitäten zum Lernen verschiedener Sachverhalte verfügen. In der Regel wird diese Lernkapazität derzeit in der Öffentlichkeit noch nicht

wahrgenommen, birgt aber wichtige Ansatzpunkte, um auch Senioren optimal im Strassenverkehr agieren zu lassen. Insofern ist zu fordern, dass auch für Ältere entsprechende Trainingsprogramme angeboten werden, die es ihnen ermöglichen, ihre Fahrkompetenzen aufzufrischen und zu optimieren. Dies könnte die teilweise erheblichen Unsicherheiten gesunder Älterer (aber auch Jüngerer) im Strassenverkehr mindern und auch die leider immer noch existierenden Vorurteile Jüngerer abzubauen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Umgang mit den im Alter häufiger vorkommenden Demenzen. Hier ist ebenfalls ein dezidierter und differenzierter Umgang mit dementen Patienten notwendig. Ähnlich wie in den USA darf die Diagnose einer Demenz nicht zwangsläufig zum Entzug der Fahrerlaubnis führen. Im Vordergrund sollte immer die objektivierte Fahrkompetenz stehen. Vorgeschlagen wird ein mehrstufiges Testkonzept, das auch explizit die Einschaltung von Trainingsmassnahmen vorsieht, um ggfs. Senioren das Fahren mit dem eigenen Fahrzeug zu ermöglichen.

¹ (alle Statistiken wurden den aktuellen Veröffentlichungen des Schweizer Bundesamtes für Statistik entnommen)

² Allgemeines Wissen, Allgemeines Verständnis, Figurenlegen, Bilderergänzen, Wortschatztests

³ Zahlennachsprechen, Rechnerisches Denken, Zahlen-Symbol-Test, Mosaik-Test, Gemeinsamkeiten finden

⁴ Zusätzlich ist zu erwähnen, dass die Leistungen im Handlungsteil des HAWIE deutlich stärker mit zunehmendem Alter abnehmen als die Leistungen im Verbalteil. Grund für diese differentielle Abnahme des Handlungs-IQs gegenüber dem Verbal-IQ soll die reduzierte Verarbeitungsgeschwindigkeit sein.

⁵ Kohorte als soziol. med. Begriff meint eine nach bestimmten Kriterien ausgewählte Personengruppe

⁶ Dieser Umstand darf nicht unterschätzt werden, da viele der in den standardisierten neuropsychologischen Tests untersuchten Funktionen durch spezielles kognitives Training positiv beeinflusst werden. Insbesondere jene Funktionen, welche durch die klassische Schule trainiert werden, haben einen positiven Einfluss auf die neuropsychologischen Testergebnisse. Training von Leistungen, die zum beruflichen Alltag gehören, wirken sich nicht unbedingt positiv auf die Leistungen aus, welche zum Lösen der neuropsychologischen Tests notwendig sind.

⁷ Hiermit ist das genutzte Gesichtsfeld gemeint, das offenbar im Alter gewisse Einschränkungen erfährt, allerdings auch in gewissen Grenzen trainiert werden kann. Das UFOV wird häufig als wichtiger Risikofaktor im Zusammenhang mit der Vorhersage der Fahrtauglichkeit verwendet. Die diesbzgl. Euphorie hat sich allerdings deutlich gelegt, da gezeigt werden konnte, dass das UFOV nur mässig mit dem Fahrverhalten und der Fahrtauglichkeit korreliert.

⁸ Seattle-Längsschnittstudie

⁹ Würde man die Anzahl der Trainingsdurchgänge steigern, sind sicherlich drastischere Lerneffekte zu erwarten. Auffallend an diesem Befund ist, dass eine Tendenz für eine etwas schwächere Lernleistung für die Verbesserung der Reaktionszeiten im Vergleich zur Spurgenaugigkeit besteht (Trend auf unterschiedliche lineare Abnahmen $p = 0.10$). Möglicherweise reflektiert dieser Befund die insgesamt langsameren Reaktionen Älterer.

¹⁰ (Zitat des Alzheimer's Association Board of Directors: «The diagnosis of Alzheimer's disease is not, on its own, a sufficient reason to withdraw driving privileges. The determining factor in withdrawing driving privileges should be an individual's driving ability» (Alzheimer's Association, 2001)).

¹¹ Gemäss der oben aufgeführten Empfehlung können Demenz-Screening-Tests (z.B. MMSE oder DEMTEC) nicht zur Diagnose der Fahrkompetenz herangezogen werden, da diese Tests bestenfalls dazu konzipiert sind, um einen Demenzverdacht zu objektivieren. Zudem mangelt es der MMSE auch an Objektivität sowohl hinsichtlich der Anwendung wie auch der Auswertung, insbesondere dann, wenn nicht geschultes Personal diesen Test anwendet. Zudem werden solche Kurztests (MMSE und z.B. der Uhrentest) von einigen Autoren sehr kritisch interpretiert, da sie Unfälle oder andere Verkehrsprobleme bei Senioren nicht mit der notwendigen Präzision vorherzusagen können. Deshalb wird dringend empfohlen, solche Kurztests lediglich als ergänzende Informationsquellen einzusetzen.

Der Eingang der Beschwerden und ihre Erledigung

2008:

sind 693 neue Fälle eingegangen
sind 686 Fälle abgeschlossen worden
sind 91 Fälle pendent (Ende Jahr)

Vorgehen bei Erledigung:

- 686 Total erledigt, davon
- 369 von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen bzw. Akteneinsicht
 - 236 angehörte Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung
 - 6 Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführenden
 - 347 empfangene Beschwerdeführende

2008 kamen die Beschwerden von:

- 76.4% Privatpersonen
- 0.7% Juristischen Personen
- 19.7% Staatspersonal
- 2.8% Eigene Wahrnehmung
- 0.4% Gemeinden

Der 10-Jahres-Rückblick:

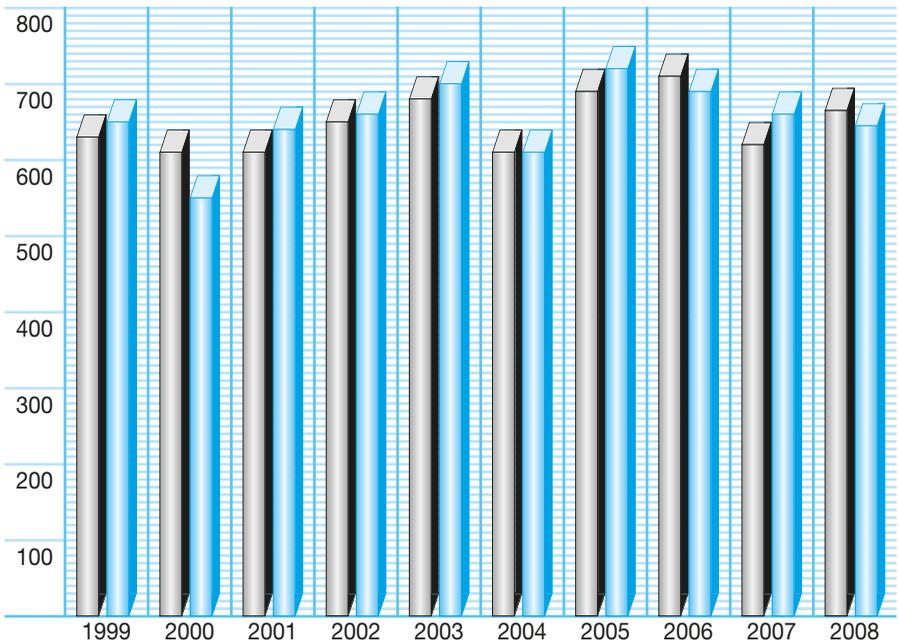
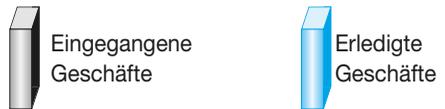
Der Eingang der Beschwerden und ihre Erledigung

2008 wurden die Geschäfte nach folgenden Gesetzesgrundlagen erledigt

- 60.5% Nach § 93a VRG (Rat erteilen)
- 39.5% Nach § 93b VRG (Besprechung mit Behörden)
- 0.0% Nach § 93c VRG (Schriftliche Empfehlung)

Erledigungsdauer

- 137 bis 10 Tage
- 171 11 bis 30 Tage
- 365 31 Tage bis 1 Jahr
- 13 über 1 Jahr



Sicherheitsdirektion/Universität

Immer mehr ältere Personen gelangen an den Ombudsmann, weil ihnen das Strassenverkehrsamt den Führerausweis entzieht. Der Ombudsmann prüft jeden einzelnen Fall sorgfältig und muss dem Strassenverkehrsamt ausnahmslos beipflichten.

1. Fall

Die 77-jährige Beschwerdeführerin H ist Marktfahrerin und hat wegen ihrer behinderten Tochter zusätzlich familiäre Betreuungspflichten. Sie ist auf den Fahrausweis angewiesen. Das Strassenverkehrsamt hat nach einer ärztlich begleiteten Kontrollfahrt entschieden, H den Führerausweis zu entziehen. Ihre zweite Tochter beschwert sich nun auch beim Ombudsmann und beanstandet, der gerichtsmedizinische Sachverständige scheinbar Lenker in einem gewissen Alter einfach abzustempeln. Ihre Mutter müsse in Begleitung eines neuen Gutachters die Kontrollfahrt wiederholen dürfen.

Das Strassenverkehrsamt sieht es anders. H habe nach einer selbstverschuldeten Kollision einen verwirrten Eindruck hinterlassen. Deshalb sei aus polizeilicher Sicht eine Überprüfung der Fahreignung notwendig gewesen. Als H wegen einer anderen Angelegenheit in einem Nachbarkanton beim dortigen Strassenverkehrsamt vorsprach, habe sie völlig überfordert gewirkt. Ein angeforderter Pikettarzt habe festgestellt, sie könne nicht mehr Auto fahren, worauf ihr sogleich der Führerausweis entzogen wurde.

Die eidgenössische Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Art. 29 VZV) sieht

neuerdings vor, dass Kontrollfahrten durchgeführt werden können. Voraussetzung für die Anordnung einer solchen Prüfung muss nicht eine Verletzung von Verkehrsregeln sein; es genügen Bedenken über die Eignung des Lenkers gemäss Art. 14 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG).

Das Strassenverkehrsamt hat mit der Anordnung einer Kontrollfahrt für H korrekt gehandelt, denn die verkehrsmedizinische Untersuchung hatte eine demenzielle Entwicklung und ungenügenden Visus (Sehschärfe) ergeben. H bestand die angeordnete Kontrollfahrt erwartungsgemäss nicht. Fazit: Die Fahreignung wurde aufgrund der festgestellten altersbedingten Verlangsamung und des beeinträchtigten Sehvermögens vorerst verneint.

Nach Korrektur der Sehschärfe wurde H nochmals zu einer Kontrollfahrt aufgeboten, die sie nun bestand. Der Führerausweis wurde unter der Auflage wieder erteilt, dass alljährlich eine Kontrollfahrt stattfindet.

2. Fall

Die 85-jährige N ist froh, endlich eine neutrale Stelle für ihren Fall gefunden zu haben. Sie habe Angst vor dem Gerichtsmediziner X; alle hätten Angst vor ihm. Sie habe in ihrem Alter einfach keine Kraft mehr zu kämpfen. Aber ihr Leben ohne Auto sei sehr mühsam geworden. Sie möchte mit Hilfe des Ombudsmanns vom «Strassenverkehrsamt-Syndrom», wie sie es nennt, befreit werden.

Auch N musste im Jahr 2007 eine ärztlich begleitete Kontrollfahrt absolvieren. Nach einem Verkehrsunfall hatte sie sich von der



Unfallstelle entfernt und war nach Hause gefahren, wo sie von der Polizei angetroffen wurde. Diese stellte eine Gehbehinderung fest. Eine kurze Fahrt in Begleitung einer Polizeibeamtin führte zur Feststellung, N könne nicht mehr einwandfrei und rechtzeitig schalten. Dies führte zu ersten Abklärungen beim Institut für Rechtsmedizin, das damals das Führen von Motorfahrzeugen unter Einhaltung medizinischer Auflagen befürwortete. Vorsorglich wurde eine zweite Kontrollfahrt nach einer einjährigen Frist verfügt.

Die zweite Kontrollfahrt führte dann Ende des Jahres 2008 zum Führerausweisentzug. Die Verkehrsexperten stellten bei N eine ungenügende Beobachtung und Voraussicht sowie zu spätes Erkennen von Gefahren, Hindernissen und Signalisationen fest, wodurch es bei der Kontrollfahrt mehrmals zu äusserst gefährlichen Situationen gekommen sei. N habe sich überdies in Bezug auf die fehlerhafte Fahrweise uneinsichtig gezeigt. Das eingeholte Gutachten des rechtsmedizinischen Instituts stellte eine altersbedingte Hirnleistungsschwäche, einhergehend mit einer kritiklosen, bagatellisierenden, oberflächlichen Denkweise fest. Aufmerksamkeit, Konzentration sowie Erfassen und Umsetzen von Sinneseindrücken innert nützlicher Frist seien nicht gegeben, aber für das sichere Führen eines Motorfahrzeuges unabdingbar.

Der Ombudsmann hat die vielen nachfolgenden Schreiben von N beantwortet. Helfen konnte er ihr nicht, denn auch aus seiner Sicht war bei dieser ärztlichen Diagnose ein Plädoyer zugunsten des Fahrausweises nicht zu verantworten.

3. Fall

Der 88-jährige V musste sich aufgrund einer Anordnung des Strassenverkehrsamtes einer medizinischen Abklärung beim Institut für Rechtsmedizin und einer Kontrollfahrt unterziehen, nachdem seine Fahrweise die Aufmerksamkeit einer Patrouille der Kantonspolizei erregt hatte. V möchte Hilfe vom Ombudsmann, da er der Ansicht ist, er sei nicht zu langsam gefahren, wie das die Polizisten ihm vorgeworfen hätten, und er brauche deshalb auch die entstandenen Untersuchungskosten nicht zu tragen.

V berichtet, er sei mit ca. 100 km/h auf der Autobahn unterwegs gewesen, als er plötzlich von einem Polizeifahrzeug ausgebremst und gestoppt worden sei. Die Polizisten gaben an, V sei ihnen wegen seiner langsamen Fahrweise aufgefallen, weshalb sie eine Nachfahrmessung gemacht hätten, die eine Geschwindigkeit von 66 km/h ergeben habe.

War die Anordnung von Massnahmen gerechtfertigt? Aus der Darlegung von V und den Unterlagen ergibt sich folgendes Bild: V ist – was sich aus der korrekten Interpretation des Messprotokolls ergibt – mit etwas über 80 km/h zwar tatsächlich etwas schneller wie von der Polizei angegeben unterwegs gewesen, aber es handelte sich noch immer um eine vergleichsweise langsame Fahrweise. Diese veranlasste die Polizisten V zu kontrollieren. Das Polizeiauto überholte den Wagen von V, wobei dieser mittels Matrixleuchte zum Nachfahren aufgefordert wurde. Vor der entsprechenden Ausfahrt stellte der Polizist den rechten Blinker. Während das Polizeifahrzeug auf den Verzögerungs-



streifen wechselte, verblieb V (bei nochmals auf 30 km/h reduzierter Geschwindigkeit) weiterhin auf der Normalspur. Der Polizeifahrer wechselte nun vom Verzögerungs- auf den Pannestreifen, V hingegen brachte sein Fahrzeug schliesslich auf der Normalspur zum Stehen. Die Beamten veranlassten V sein Auto ebenfalls auf den Pannestreifen zu fahren und schliesslich auf einem Rastplatz zu stoppen. Dort hatte V schliesslich erklärt, nur wegen der Polizisten habe er sein Auto zum Stehen gebracht, er wisse nicht, was sie von ihm wollten, und sie sollten ihm nun endlich den Ausweis wieder geben, er habe pressant.

Der Ombudsmann kommt zum Schluss, dass ausreichend Gründe für die Anordnung der Massnahme vorgelegen haben: Die langsame Fahrweise war lediglich der Beginn eines nun folgenden Verhaltens, das die Beamten davon überzeugte, es sei wohl besser, dem Strassenverkehrsamt vom Vorfall zu berichten und ihm eine entsprechende Abklärung der Fahrfähigkeit von V zu empfehlen. So ist V dem Polizeiauto nicht auf den Verzögerungsstreifen gefolgt, und er hat durch sein Anhalten auf der Normalspur der Autobahn ein gefährliches Verhalten gezeigt. Diese Geschichte ist für V glücklich ausgegangen, kam doch die Untersuchung zum Schluss, V sei fähig.

Sicherheitsdirektion

Die Probleme von R sind mannigfaltig. Mit seinem privaten Sicherheitsdienst, einem Kleinbetrieb, ist er mit den zuständigen Stellen der Kantonspolizei in Konflikt geraten.

R gibt an, die Polizei lege ihm bei seiner Arbeit überall Hindernisse in den Weg, obschon er nicht vorbestraft sei. Konkret beanstandet er unter anderem die Behandlung seines Gesuchs um eine Bewilligung zur Verkehrsregelung. Die Kantonspolizei habe das Gesuch abgelehnt und die Ähnlichkeit seiner Sicherheitsdienst-Uniformen mit jenen der Polizei beanstandet.

Der Ombudsmann führt mehrere Abklärungen auch zu weiteren Beanstandungen durch und holt Stellungnahmen ein. Nachdem R dem Ombudsmann zudem seine aktuelle Uniform präsentiert hat, gelangt letzterer zur Auffassung, dass keine Verwechslungsgefahr vorliegt und das Vorgehen der Kantonspolizei unverhältnismässig ist, was er dem Kommandanten auch mitteilt. Daraufhin melden sich Vertreter der Kantonspolizei zur Besprechung beim Ombudsmann an. Dabei werden das Gesuch für die Verkehrsregelung und auch andere Anliegen von R behandelt. Grundsätzlich wird die Frage diskutiert, wann die Verwechslungsgefahr bei den Uniformen zu ablehnenden Verfügungen beziehungsweise Auflagen führen darf.

Seitens der Kantonspolizei wird geltend gemacht, Beschwerdeführer R sehe sich gerne als Polizist. Auf seiner Homepage verwende er wiederholt den Begriff «Polizeidienst», und auf seinen dort abgebildeten Fahrzeugen sei der Begriff «private Polizei-

dienste» genauso wie auf den Patten der Uniformen zu sehen. Auf der Homepage würden zudem Verhaftungssituationen nachgestellt, und obschon das Statthalteramt R verboten habe, eine Waffe zu tragen, befänden sich Pistole und Handschellen auf der Homepage im Internet. Damit vermittele R den Anschein, Dienste zu übernehmen, die in der alleinigen Kompetenz der Polizei lägen.

Die Kantonspolizei demonstriert anhand früherer Homepages sowie dem aktuellen Internetauftritt von R, welche Verwechslungsgefahren mit der Staatspolizei bestehen. Deshalb habe ihm keine Bewilligung zur Verkehrsregelung erteilt werden dürfen. Man bedauere, wenn R sich deshalb in den Kopf gesetzt habe, dass die Polizei ihm gegenüber nicht vorurteilsfrei sei.

Der Ombudsmann stellt fest, dass im Vorfeld korrekterweise Gespräche mit dem Beschwerdeführer stattgefunden haben. Er wurde auf die Unverträglichkeit seines Angebots im Internet mit dem gesetzlich ausschliesslichen Auftrag der Kantonspolizei hingewiesen. Seine Homepage änderte er hierauf unverständlicherweise nur marginal. Deshalb pflichtet der Ombudsmann der Kantonspolizei bei, wonach die Verwechslungsgefahr immer noch gegeben sei.

Volkswirtschaftsdirektion

M meldet sich beim Ombudsmann, nachdem sie der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) mit 80 Franken gebüsst hat. Sie habe die korrekte Fahrgebühr bezahlt, leider aus Versehen aber das falsche Ticket ausgedruckt.

Die Sachlage präsentiert sich wie folgt: Beschwerdeführerin M hatte statt einer einfachen Fahrt zum vollen Preis eine Tageskarte-Halbtax gelöst, weil sie auf die falsche Taste drückte. Beide Fahrkarten kosten Fr. 9.60. Auf der Fahrt sei sie kontrolliert und mit Fr. 80.– gebüsst worden. Trotz schriftlicher Bitte, von einem Zuschlag abzusehen, weil sie den korrekten Fahrpreis ja bezahlt habe, kam der ZVV der Beschwerdeführerin nicht entgegen. Bei der Kontrolle sei es jeweils massgebend, ob jemand für die entsprechende Zone über einen gültigen Fahrausweis verfüge. Ein Versehen sei nicht erkennbar, deshalb könne der ZVV dieses nicht entlastend berücksichtigen.

Der Ombudsmann nimmt mit dem Rechtsdienst der Unternehmensleitung Kontakt auf und fragt nach, ob die Fahrt tatsächlich Fr. 9.60 kostete und somit nur ein falsches Ticket zum richtigen Preis gelöst worden sei. Dies wird bestätigt. Der ZVV verweist auf seine internen Richtlinien, wonach der Inhaberin oder dem Inhaber eines Fahrausweises, dessen Gültigkeitsdauer und Klasse mit der Benützung übereinstimmen und dessen Fahrziel auf dem Gebiet des ZVV liegt, eine einmalige Kulanz innert zweier Jahre ab Kontrolltag gewährt werde. Der ZVV sei bereit, die Gebühr zu reduzieren und M Fr. 60.– zurückzuerstatten.

Der Ombudsmann versteht diese Teilerstattung nicht. Nach seiner Auffassung hat der ZVV das Geld für diese Fahrt erhalten. M habe nur das falsche Ticket zum richtigen Preis ausgedruckt. Warum eine Bürgerin für ihren Irrtum bestraft werde, obwohl dem ZVV dabei kein Schaden entstanden sei, kann der Ombudsmann nicht nachvollziehen. Er bittet nun darum, M die gesamte Gebühr zu erlassen oder sein Schreiben der Direktion vorzulegen. Der Brief wird durch den ZVV über einen Monat lang nicht beantwortet, so dass nochmals nachgefragt wird.

Diesmal erhält der Ombudsmann Antwort: Einzig in offensichtlichen Einzelfällen gelte volle Kulanz. Das setze voraus, dass auch der ZVV Fehler gemacht habe. In diesem Fall sei es aber nicht glaubwürdig, dass sich M vertippt habe, und es bestehe auch noch die Möglichkeit, dass die Tageskarte weiter verwendet worden sei. Da kein Fehler des ZVV vorliege, werde der Zuschlag nur teilweise erlassen.

Dem Ombudsmann bleibt nichts anderes übrig, als M die Situation zu erklären. Dem ZVV teilt er mit, dass er die unbewiesene Unterstellung der Mehrfachverwendung für nicht akzeptabel halte. Für M war der Einsatz des Ombudsmanns dennoch ein «Aufsteller», wie sie mitteilt.

Gemeinden

S ist entrüstet. Sie sei eine Flohmarktfreundin, sammle und verkaufe Gegenstände in ihrer Freizeit. Die Finanzverwaltung ihres Dorfes verlange nun rückwirkend auf fünf Jahre die Kosten für Wasser, Abwasser und Abfall im Betrag von 550 Franken für ihr «Lädeli». Dieses bestehe aus einem Schaufenster und sei nur am Samstag geöffnet. Die Beschwerdeführerin vermutet Retorsionsmassnahmen (Vergeltung) des Gemeinderates, hat sie diesem doch ein zentral gelegenes Grundstück nicht verkauft.

Der Ombudsmann tätigt Vorabklärungen im kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) zur Auslegung des Begriffs «Kleingewerbe» und die Folgen bei den Abfallgebühren anhand einer Musterverordnung des AWEL für Gemeinden. Danach nimmt der Ombudsmann mit der Gemeindeverwaltung Kontakt auf. Er will wissen, wie die Gemeinde diesen Begriff definiert und welche gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Kehrrechtgrundgebühren für das Kleingewerbe bestehen. Er weist darauf hin, dass er der Beschwerdeführerin zu einem Rekurs raten müsse, denn die Vermutung spreche gegen einen Gewerbebetrieb. Das Hobby von S werde auch steuerrechtlich nicht als Gewerbebetrieb erfasst.

Die Finanzverwaltung der Gemeinde sendet umgehend den für die Nachforderung massgeblichen Beschluss der Gesundheitsbehörde «Kehrrechtgrundgebühren für Kleingewerbe». Demnach besteht für eine Geschäftstätigkeit in nur einem Raum eines selbstbewohnten Hauses bei einer Tätigkeit von maximal 130 Stellenprozenten keine Grundgebührenpflicht. Beim Betrieb

von S handelt es sich um einen Hobbybetrieb. Grund genug, diesen Punkt mit der Finanzverwaltung zu besprechen.

Diese ist ausgesprochen entgegenkommend und auch interessiert, die Sachlage zu klären. Zu diesem Zweck werde der «Laden» besichtigt. Gleichzeitig wird klar gestellt, dass die Nachforderung gegenüber S keinesfalls irgendeine Retorsionsmassnahme des Gemeinderates darstelle. Der Finanzverwalter sei neu in der Gemeinde. Er habe aufgrund der Gebührenordnung alle Liegenschaften überprüft und unzählige Nachrechnungen gestellt. S sei nicht allein davon betroffen.

Der Ombudsmann informiert S und bittet sie, mit dem Rekurs bis zum zweitletzten Tag der Frist zuzuwarten. S antwortet, sie werde nun selbst Kontakt zur Finanzverwaltung aufnehmen. Wenige Tage später erhält der Ombudsmann die Kopie eines Schreibens der Gemeinde an S, wonach die Rechnung storniert und auf eine Verrechnung der Abfallgrundgebühr für Kleingewerbe verzichtet werde. Die Grundlagen hierfür seien nämlich nicht gegeben. Die Finanzverwaltung bedankt sich beim Ombudsmann für die guten Gespräche und die Hilfe im Konflikt.

Sicherheitsdirektion

E und seine thailändische Ehefrau dürfen ihren neunjährigen Sohn nicht in die Schweiz mitnehmen. Sie haben im Jahr 2007 geheiratet und im Januar 2008 das Migrationsamt um Bewilligung des Familiennachzugs gebeten. Bis zum 1. Juli 2008 sei keine Bewilligung eingetroffen.

Der Ombudsmann prüft die Akten des Migrationsamtes (MIG). Die Sachlage ist kompliziert, denn die Frau von E hat zwei Kinder aus zwei Ehen. Das jüngere, behinderte Kind ist bei der kinderlosen Schwester ihres früheren Ehemannes gut untergebracht. Hingegen möchte der neunjährige Sohn zu seiner Mutter. Gegenwärtig lebt er bei den Grosseltern. Zu Schwierigkeiten Anlass gibt nebst den zwei Kindern, wovon nur eines in die Schweiz soll, auch die dreifache Namensänderung der Frau als Folge früherer Ehen. Entgegen den Angaben des Beschwerdeführers fiel dies bei der Eheschliessung nicht auf und wurde bisher nicht überprüft. Die verschiedenen Namen stiften nun Verwirrung bezüglich der Mutterschaft von E; dies muss primär die Schweizerische Botschaft in Thailand klären.

Bei allem Verständnis für die Ungeduld der Familie E, können diese Verzögerungen nicht dem Migrationsamt angelastet werden. Das Gesuch war am 15. Januar 2008 eingereicht worden, und schon am 29. Januar verlangte das MIG zusätzliche Dokumente. Diese gingen am 11. März ein, waren aber nicht vollständig. Es fehlten Beglaubigungen und rechtskräftige Gerichtsurteile wie auch ein Sorgerechtsnachweis in deutscher Übersetzung. Diese wur-

den vom MIG umgehend, nämlich mit Schreiben vom 20. März 2008, nachgefordert. Die Antwort der Beschwerdeführer mit den Urkunden ging am 7. Mai beim MIG ein. Die zuständige Sachbearbeiterin prüfte rasch, und bereits am 14. Mai wurde ein Kostenvorschuss für die Schweizerische Botschaft in Thailand verlangt, die einige zusätzliche Abklärungen zur Mutterschaft durchführen sollte. Vor der Einreise des Sohnes waren die Identitäten einwandfrei zu klären.

Nur wenige Tage später, am 30. Mai, informierte das MIG E und seine Frau, dass die Kosten für die Abklärungen geringer seien und noch ein weiteres Dokument zur Namensüberprüfung benötigt werde. Dieses wurde am 4. Juni an die Schweizer Botschaft in Thailand gesandt, welche die Abklärungen bis zum 1. Juli noch nicht abgeschlossen hatte. Gegen Ende August erhielt der Ombudsmann ein Schreiben, sämtliche für den Bewilligungsentscheid erforderlichen Unterlagen seien eingetroffen, und die Botschaft in Bangkok habe elektronisch die Ermächtigung erhalten, das Einreisevisum für den Sohn auszustellen.

Das MIG hat in diesem Fall keine einzige der Verzögerungen zu verantworten. Es wurde kontinuierlich geprüft und mitgeteilt, welche Dokumente fehlten oder ergänzt werden müssten. Das Gesuch blieb nie unbearbeitet liegen.

Direktion der Justiz und des Innern

W ist Vater eines Jugendlichen, der durch die Jugendanwaltschaft in eine «Time Out Station» in Italien eingewiesen worden ist. W beschwert sich über diese Institution. Sein 16-jähriger Sohn existiere dort in erbärmlicher Art und Weise. Als geschiedener Vater komme er einfach nicht weiter. Was er tun solle, bevor er an die Medien gelange, will er wissen.

Seine Beschwerde untermauert W mit Fotografien einzelner Räume der Time Out Institution. Für den Ombudsmann ist die Unordnung nicht ohne weiteres ersichtlich, klar ist aber, dass die Räume und Utensilien sehr einfach gestaltet sind. Es gibt keinen Luxus.

Der Ombudsmann prüft die Akten des Jugendlichen. Er stellt fest, dass die familiären Verhältnisse für den Jungen ziemlich belastend sind und die wiederholten Einweisungen sowie Versetzungen im Rahmen der vorsorglichen Unterbringung unvermeidlich waren. Die Distanz zu seiner Familie scheint wichtig, damit er sich ungestört weiter entwickeln und mit ihm gearbeitet werden kann. Besuche der Eltern sind zwar möglich, Ferien mit diesen werden ihm derzeit aber nicht bewilligt. Der Vater störte die Entwicklung seines Sohnes, indem er wiederholt unangekündigt die Einrichtung besuchte und dabei ankündigte, er wolle «das Ganze mal inspizieren». Einer solchen «Inspektion» folgte wohl die Beschwerde beim Ombudsmann.

Den Akten der einweisenden Behörde ist zu entnehmen, dass sich der Jugendliche selbst wiederholt positiv über die Platzierung in der fraglichen Institution äusserte. Schwierigkeiten mit dem Aufenthalt zeige er immer wieder dann, wenn sein Vater Unruhe

verursache. Mit dem Vater seien wiederholt erfolglos Gespräche geführt worden. Dabei habe man ihm erklärt, weshalb Distanz zu den Eltern wichtig sei.

Der Ombudsmann tätigt nicht nur Abklärungen hinsichtlich der konkreten Umstände der Unterbringung des Jugendlichen; er nimmt auch mit dem Sozialdienst der Jugendstaatsanwaltschaft Kontakt auf und erkundigt sich nach der Überwachung der fraglichen Institution durch die einweisende Behörde. Dabei erfährt er, dass die Auslandsinstitutionen regelmässig besucht werden, wenn schweizerische Jugendliche dort platziert sind. Zuhanden des Ombudsmanns wird konkret abgeklärt, wann der letzte Besuch stattfand, nämlich ein Vierteljahr vor Eingang der Beschwerde. Das Heim wurde dabei erst am Vorabend informiert. Die Räume wurden inspiziert, und es gab auch Gespräche mit den anwesenden Jugendlichen. Der allgemeine Eindruck sei, es handle sich um eine gepflegte und geordnete Institution. Missstände habe man keine festgestellt.

Vater W wird über die Abklärungen informiert und über die Tatsache, dass sein Sohn sehr motiviert sei und nicht erneut versetzt werden möchte. Es wird auch betont, dass die Institution regelmässig inspiziert werde und es zu deren Erziehungsaufgabe gehöre, nicht selbst hinter den Jugendlichen aufzuräumen. Die Unordnung sei nötigenfalls so lange zu belassen, bis es den Jugendlichen selbst zu unangenehm werde und sie endlich ihre eigenen Zimmer aufräumen und reinigen. Der Ombudsmann kann weder die praktizierten Erziehungsmassnahmen noch die Sauberkeit der Einrichtungen und die Einweisung in diese Institution beanstanden.

Gesundheitsdirektion

Die 88-jährige A hat erhebliche gesundheitliche Störungen und muss sich regelmässig ambulant im Spital behandeln lassen. Offenbar ist sie unmittelbar nach der Behandlung fast blind, dennoch schicke man sie allein nach Hause. Ihre Nachbarin B ist entrüstet, dass man einer so alten Patientin jeden Beistand verweigere.

B teilt mit, heute habe A ausdrücklich im Spital bleiben wollen, bis sie wieder sehe. Dennoch habe man sie nach Hause geschickt. Das sei verantwortungslos. Zudem habe die Klinik nichts davon gesagt, dass A nach der Behandlung nichts mehr sehen könne. Der Ombudsmann fordert B auf, die Spitex anzufordern. Er werde die Sachlage mit der Klinik abklären.

A schreibt nun selbst dem Ombudsmann. Sie brauche seine Hilfe. In knapp zehn Tagen müsse sie wieder ans Universitäts-spital. Sie entbindet den Ombudsmann von der Schweigepflicht und die Ärzte vom Arztgeheimnis, worauf umgehend mit der Klinik das Gespräch aufgenommen wird. Der Ombudsmann stellt klar, er könne keine Patientenbegleitungen vornehmen, doch A habe Angst, demnächst wieder zur ambulanten Behandlung vorbeikommen zu müssen. Es sollte doch möglich sein, den spital-internen Sozialdienst aufzufordern, A nach der Behandlung zu unterstützen. Der Ombudsmann erwartet eine Stellungnahme.

Zwanzig Tage später informiert der Klinik-arzt, er sei der Sache nachgegangen und habe den Sozialdienst aufgeboten. Dieser hätte gerne die Spitex beigezogen, was die Patientin A jedoch verweigert habe. Sie

wolle keine solche Unterstützung. A wün-sche sich einen stationären Aufenthalt, diesen werde die Krankenkasse angesichts des jeweils ambulanten Eingriffs jedoch nicht bezahlen. Er habe sich überlegt, ob sie teilstationär nach dem Eingriff bleiben könnte. Dann würde man sie auf 8 Uhr aufbieten und bis zum Abend behalten. Leider sei hierfür ein Kostenvorschuss von Fr. 100.– notwendig. Der Sozialdienst werde die Beschwerdeführerin informieren, welche Möglichkeiten es gibt. Angehörige seien leider nicht bekannt.

Der Ombudsmann weist noch auf die Organisation «Pro Senectute» hin, die vielleicht Lösungen anbieten könnte. Ihm sei einfach wichtig, dass A nach den Eingriffen nicht allein nach Hause gehen müsse. Was er mit der Klinik besprochen hat, wird A schriftlich mitgeteilt.

Der Arzt verspricht eine Rückmeldung, welche Lösung gefunden worden sei – aber der Ombudsmann hört nichts mehr von ihm. Auch A meldet sich nicht wieder. Bleibt die Hoffnung, dass doch noch alles gut gekommen ist.

Volkswirtschaftsdirektion

Beschwerdeführerin W ist mit ihrer Beraterin bei der Regionalen Arbeitsvermittlungsstelle (RAV) höchst unzufrieden. Diese habe ihr nicht gesagt, dass sie eine unbezahlte Praktikumsstelle als Zwischenverdienst angerechnet erhalte. Als Folge dieser Unterlassung habe sie bis heute keine Arbeitslosenunterstützung erhalten.

Konkret beanstandet W, dass ihr vom RAV geraten worden sei, bei einem Praktikum Praxiserfahrungen zu sammeln. Mit Mühe und Not habe sie eine Praktikumsstelle gefunden und dies der Beraterin per Mail mitgeteilt. Sie habe an dieser Praktikumsstelle nichts verdient und währenddessen weiterhin eine Dauerstelle gesucht. Sie hätte eine solche auch sofort antreten können. Sicherheitshalber habe sie das RAV aber informiert.

Erschrocken sei sie nachträglich, als die Arbeitslosenkasse ihr einen fiktiven Lohn anrechnete, nämlich jene geschätzte Summe, die sie an dieser Stelle hätte verdienen können. Sie habe deshalb Einsprache gemacht.

Der Ombudsmann prüft die Einsprache und die beanstandete Verfügung des Amts für Wirtschaft und Arbeit. Darin wird die Arbeitslosenkasse aufgefordert, die Praktikumstätigkeit der Versicherten zu einem orts- und branchenüblichen Lohn anzurechnen. Die Verfügung betrifft die Vermittlungsfähigkeit und ist korrekt. Der Ombudsmann empfiehlt W, die Einsprache zurückzuziehen. Danach würde er die Akten prüfen und beim RAV klären, warum W auf die Folgen ihrer Praktikumstätigkeit nicht rechtzeitig hingewiesen worden sei.

Gemäss den Akten hat W wenige Tage nach dem Antritt der Praktikumsstelle ihrer Beraterin ein Mail gesandt. Darin wies sie auf ihr Praktikum hin und schrieb: «Da es nicht als Zwischenverdienst taxiert werden kann, muss ich der Kasse diese Tätigkeit nicht melden, nehme ich an.» Dieses Mail wurde nicht beantwortet, W wiegte sich im Glauben, wer nichts verdient, muss sich auch keinen Verdienst anrechnen lassen. Sie hat sich geirrt. Von dieser Beraterin möchte sie nun nicht mehr betreut werden. Sie bittet als Folge dieses Erlebnisses um Zuteilung zu einem neuen Berater.

Der Ombudsmann findet es nicht in Ordnung, dass das RAV Beschwerdeführerin W nicht über die Folgen der Annahme einer unbezahlten Praktikumsstelle orientiert hat. Warum wurde ihr Mail nicht beantwortet? Die RAV-Leitung reagiert rasch auf die Anfrage, prüft die Sachlage und teilt dem Ombudsmann mit, die Beraterin sei sich selbst nicht bewusst gewesen, dass die Arbeitslosenkasse das Praktikum als Zwischenverdienst behandeln würde. Sie habe nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt. Aufgrund der falschen Einschätzung ihrer Aufklärungs- und Beratungspflicht gemäss Art. 27 ATSG (Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) sei sie dem Anliegen der Beschwerdeführerin nur ungenügend nachgekommen. Mit der Arbeitslosenkasse werde deshalb vereinbart, dass das Praktikum als private Weiterbildung behandelt werde. Entsprechend werde die entgangene Arbeitslosenentschädigung in den nächsten Tagen nachgezahlt. Zudem erhalte W eine neue Ansprechperson im RAV.

Obergericht

G bittet den Ombudsmann um Hilfe, denn sie sollte dem Obergericht einen Betrag von 7'000 Franken zurückzahlen. Sie habe dort angerufen und erklärt, sie sei gewillt, Raten zu bezahlen, denn sie habe Angst vor weiteren Folgekosten. Sie sei aber nicht in einer besseren finanziellen Lage als zum Zeitpunkt der Kostenaufgabe. Sie habe sich am Telefon überrumpeln lassen und trotzdem eine Ratenzahlung von 70 Franken monatlich vereinbart. Nachträglich habe sie es ändern wollen, beim Obergericht aber kein Gehör gefunden.

Der Ombudsmann ist gemäss seinem Auftrag im Verwaltungsrechtspflegegesetz verpflichtet, auch die Justizverwaltung zu überprüfen und nötigenfalls zu vermitteln. Zu seinem Zuständigkeitsbereich gehört unter anderem das Inkassoverfahren.

Er schreibt der Beschwerdeführerin G, wenn sie nicht in günstigeren wirtschaftlichen Verhältnissen als bisher lebe, könne sie nicht verpflichtet werden, die Kosten jetzt schon zu bezahlen. Gemäss dem von ihr eingereichten Erhebungsformular des zentralen Inkassobüros ist sie IV-Rentnerin und verfügt über ein Vermögen von Fr. 7'600.–, welches als Mietkaution bei einer Bank hinterlegt ist. Zuschüsse von der Gemeinde erhalte sie keine, weil sie umgezogen sei und deshalb eine Karenzfrist laufe.

Somit verbleiben G von ihrer IV-Rente nach Abzug von Mietzins und anderen Fixkosten keine Fr. 70.– für Ratenzahlungen. Inzwischen hat sie auch noch ein Mahnschreiben der Inkassostelle erhalten, wonach beim

zuständigen Gericht eine Klage zur Feststellung der Nachzahlungspflicht nach § 92 ZPO (Zivilprozessordnung) eingereicht werde, wenn sie die Raten nicht bezahle, wobei sie bei Unterliegen auch noch diese Gerichtskosten übernehmen müsse.

Eilig setzt sich der Ombudsmann mit dem Obergericht in Verbindung, das verspricht, interne Abklärungen zur Rechnungsstellung vorzunehmen. Das Obergericht lässt sich rasch vernehmen. Das Zentrale Inkasso habe mit G telefonisch die Ratenzahlungen vereinbart. Das Erhebungsformular habe sie erst kurze Zeit später samt Belegen eingereicht. Die Inkassostelle sei nach dem telefonischen Gespräch davon ausgegangen, G könne die offerierten Teilzahlungen auch leisten und habe deshalb an der Vereinbarung festgehalten. Aufgrund des Erhebungsformulars und den Belegen lasse aber die finanzielle Situation von G objektiv gesehen keine Zahlungen zu. Das Zentrale Inkasso werde seine Bemühungen deshalb einstellen und erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder Rechnung stellen.

Gerade rechtzeitig auf die Festtage hin darf der Ombudsmann G mitteilen, dass sie die vereinbarten Raten nicht bezahlen muss.

Bezirks- und Obergericht

K informiert den Ombudsmann, dass sie vom Bezirksgericht X zwei Kopien eines Erbscheins aus dem Jahr 2005 verlangt habe, wofür sie zur Zahlung einer Gebühr von 2'055 Franken verpflichtet worden sei. K ist der Auffassung, dass das Gericht mindestens verpflichtet gewesen wäre, sie auf die hohen Kosten für die beiden Kopien aufmerksam zu machen.

Das Bezirksgericht X hat K im Jahr 2005 eine Erbescheinigung ausgestellt, worin kurz bestätigt wird, dass bis dato keine Verfügung von Todes wegen zur amtlichen Eröffnung eingeliefert worden sei, ferner sei auch keine Erbausschlagung vorgemerkt worden, weshalb die Nachkommen K (und F) als alleinige Erben anerkannt seien. Das Gericht verlangte dafür von K Fr. 2'342.–.

Ende 2007 telefonierte K mit dem Bezirksgericht und bat um zwei zusätzliche Erbescheinigungen, da ihr die fünf Originalbescheinigungen aus dem Jahr 2005 nicht genügten. Daraufhin wurde K noch vor Jahresablauf 2007 vom Bezirksgericht eine neue Erbescheinigung ausgestellt, worin nochmals dasselbe bestätigt wurde, was bereits in der Erbescheinigung 2005 bestätigt worden war.

Auf Anfrage des Ombudsmannes, weshalb nicht einfach Kopien von der Erbescheinigung des Jahres 2005 erstellt worden seien, vertrat das Bezirksgericht die Auffassung, nur eine aktualisierte Fassung der Erbescheinigung trage der in solchen Fällen angezeigten besonderen Sorgfalt wirklich Rechnung. Das Gericht wies ausserdem auf ein Merkblatt hin mit der Information, für zusätzliche Originalausfertigungen

würden nur die Kopierkosten verrechnet, bei Nachbestellungen hingegen werde eine volle Gebühr verlangt.

Der Ombudsmann ist der Auffassung, es sei schwer zu verstehen, weshalb K nicht einfach bestätigte Kopien hätten zugeschickt werden können. Ausserdem handle es sich um inhaltlich absolut identische Dokumente, wobei 2007 nur die Adressen der beiden Erben und ihr Zivilstand überprüft worden seien. Die vom Gericht für seine Leistung in Rechnung gestellten Kosten findet der Ombudsmann unverhältnismässig, den Text des Merkblatts ausserdem nicht ganz eindeutig.

Der Ombudsmann trägt das Problem etwas später dem Präsidenten des Obergerichts vor und bittet ihn um seine Beurteilung, die wie folgt lautet: Bei Nachbestellungen von Erbescheinigungen könnten die Bezirksgerichte doch auf der Kopie der ursprünglichen Bescheinigung die Übereinstimmung der Kopie mit dem Original bestätigen.

Der Ombudsmann informiert K über die Auffassung des Gerichtspräsidenten. Nach nur kurzer Zeit meldet sich K erfreut wieder beim Ombudsmann und berichtet, die (bereits bezahlten) Gebühren seien ihr zurückerstattet worden.

Baudirektion

«Nicht bestanden» habe der enttäuschende Bescheid der Prüfungskommission gelautet, teilt X dem Ombudsmann mit. Dabei sei diese nicht einmal korrekt zusammengesetzt gewesen, und zudem sei auf die Beobachtungen und die Meinung eines Gastes abgestellt worden. Ferner seien ihm themenfremde Gesetzesverstösse vorgeworfen worden, die nichts mit den reglementarisch verlangten «ausreichenden praktischen Grundkenntnissen für die Ausübung der Falknerei» zu tun hätten.

Nach Einsichtnahme ins Prüfungsprotokoll und in den Prüfungsentscheid kontaktiert der Ombudsmann den Leiter der kantonalen Fischerei- und Jagdverwaltung (FJV).

Bezüglich der Zusammensetzung der Prüfungskommission bemängelt der Ombudsmann, dass – nach Angaben von X und im Widerspruch zum «Reglement Falknerprüfung»¹ – nicht er als Leiter der FJV anwesend gewesen sei und auch der Vertreter der Greifvogelstation gefehlt habe. Demgegenüber seien – nebst zweier Mitglieder der kantonalen Jagdprüfungskommission – ein Mitglied der kantonalen Falknerprüfungskommission und, als Gast, ein Vorstandsmitglied der Schweizerischen Falknervereinigung anwesend gewesen.

Dem negativen Prüfungsbescheid fehle auch eine Begründung. Der Hinweis auf eine mögliche Akteneinsicht durch X könne die rechtliche Begründungspflicht nicht ersetzen. Schliesslich sei auch die angegebene 20-tägige Rekursfrist schon fast zur Hälfte verstrichen gewesen, als X beim Amt Akteneinsicht erhalten habe.

Die Fischerei- und Jagdverwaltung reagiert in einer ersten Antwort an den Ombudsmann ablehnend: Keiner der Kandidaten habe weder zur Zusammensetzung der Prüfungskommission noch zur Anwesenheit des Gastes Einwände erhoben. Persönlich als Leiter der FJV am Prüfungstermin verhindert, habe er seinen «offiziellen Stellvertreter» delegiert. Weil der Vertreter der Greifvogelstation gefehlt habe, hätten die Experten auch «keine gesundheitsrelevanten physiologischen Faktoren» in die Beurteilung einfließen lassen; dies, obwohl der Zustand des Falken von X offensichtlich nicht den anerkannten Kriterien entsprochen habe. Die Untersuchung des Vogels sei durch Y, einen erfahrenen Falkner vorgenommen worden. Schliesslich akzeptiere die FJV regelmässig Gäste an den jagdlichen Prüfungen; zu keinem Zeitpunkt würden aber Beobachtungen eines Gastes – wie von X vermutet – in die Prüfungsbeurteilung einfließen.

Bei allen – jährlich zwischen 60 und 70 – schriftlichen Prüfungsbescheiden der FJV würden nie Begründungen mitgeliefert. Die Begründung für ein Nichtbestehen der Prüfung werde dem Kandidaten direkt am Prüfungstag, nachdem die Prüfungskommission beraten habe, durch den Prüfungsleiter mündlich ausführlich abgegeben.

Im Reglement über die Falknerprüfung sei in der Tat fälschlicherweise noch eine Rekursfrist von 20 Tagen angegeben. Sie sei im Zuge der mit dem Verwaltungsrechtspflegegesetz auf 30 Tage geänderten Rekursfrist nicht nachgetragen worden. Für X gelte selbstverständlich die längere Frist. Wie gemäss Prüfungsbescheid könne die Prüfung



laut Reglement frühestens in einem Jahr wiederholt werden. An diesem Entscheid halte die FJV fest. Die FJV sehe sich damit – gerade auch mit Hinweis auf die festgestellte mangelnde fachliche Qualifikation – nicht in der Lage, auf den ablehnenden Entscheid zurückzukommen.

Der Ombudsmann ist mit dieser Antwort nicht zufrieden und teilt dem Leiter FJV folgendes mit: Das Reglement verlange für die Zusammensetzung der Prüfungskommission klar den Chef der FJV; eine Stellvertretung sei nicht vorgesehen. Zudem sei der von ihm entsandte «offizielle Stellvertreter» nirgends als solcher publiziert.

Einen Widerspruch sieht der Ombudsmann sodann darin, dass – wegen des Fehlens des Vertreters der Greifvogelstation – die anderen Experten zwar angeblich keine gesundheitsrelevanten physiologischen Faktoren in die Beurteilung hätten einfließen lassen; die FJV halte dann aber selber fest, dass eine «Untersuchung des Vogels» vorgenommen worden sei; schliesslich enthalte auch das Prüfungsprotokoll Hinweise zum Zustand des Vogels.

Der Ombudsmann betont, dass der Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Behörde ein verfassungsmässiges Recht – nämlich die Gewährung des rechtlichen Gehörs – darstellt. Die Behörde müsse also in der gesetzlich vorgeschriebenen Zusammensetzung und vollzählig amten. Entscheide mit entsprechenden Formfehlern müssten im Rekursverfahren, unabhängig vom materiellen Ergebnis, aufgehoben werden. Dass der schriftliche – unbenotete – Prüfungsbescheid nicht begründet gewesen

sei, stelle einen weiteren Formfehler dar; denn erst die Begründung ermögliche es, Inhalt und Tragweite des Entscheides zu erfassen und den Kandidaten von der Richtigkeit zu überzeugen.

Was schliesslich die Rekursfrist betreffe, gelte es zu beachten, dass diese nicht nur im Reglement falsch wiedergegeben sei, sondern auch im Prüfungsentscheid selber, was bei jährlich bis zu 70 Prüfungsentscheiden erstaunlich sei. Angesichts des mehrfach fehlerhaften Prüfungsentscheides ist der Ombudsmann – unbesehen eines neuen materiellen Entscheides – der Auffassung, dass die Prüfung, aus formellen Gründen, nächstens wiederholt werden müsse. Er lädt deshalb den Leiter der Fischerei- und Jagdverwaltung nochmals ein, die Verfügung wiedererwägungsweise aufzuheben.

Bereits eine Woche später verfügt die FJV wiedererwägungsweise die Aufhebung des Prüfungsentscheides. In ihrer Begründung hält sie fest: «Aufgrund der Ausführungen des Ombudsmanns und nach nochmaliger Prüfung der Sachlage ist die Fischerei- und Jagdverwaltung bereit, den Prüfungsbescheid (...) insofern aufzuheben, als (...) [X] die Möglichkeit gegeben werden soll, die Prüfung zu wiederholen, ohne die Jahresfrist gemäss § 13 des Reglements abwarten zu müssen.»

Also: Neuer Flugtermin für den Falken.

¹ § 2 lautet: «Die Prüfung wird durch eine Prüfungskommission abgenommen, welche sich aus dem Chef der Fischerei- und Jagdverwaltung, mindestens einem Experten der Jägerprüfungskommission sowie aus einem Vertreter der Greifvogelstation des Tierspitals der Universität Zürich zusammensetzt.»

Volkswirtschaftsdirektion

Z ist mit seinem Gewerbebetrieb in einer Liegenschaft eingemietet, die dem Trasse der Glattalbahn weichen muss. Weil er hohe Kosten sowohl für den Umzug und die Neueinrichtung der Werkstatt als auch für einen künftigen Mietzins befürchtet, erkundigt er sich beim Ombudsmann danach, ob auch er – wie der Eigentümer und Vermieter der Liegenschaft – entschädigungsberechtigt sei.

Konzessionär und Eigentümer der Glattalbahn sind die Verkehrsbetriebe Glattal (VBG), eine Aktiengesellschaft, an der auch der Kanton Zürich beteiligt ist. Gemäss eigener Website ist die VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG im Auftrag des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) verantwortlich für den öffentlichen Busverkehr im Glattal, Furtal und im Raum Effretikon/Volketswil.

Nach der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts¹ handelt es sich beim Bau der Glattalbahn um ein Eisenbahnbau-Vorhaben im Sinne des eidgenössischen Eisenbahngesetzes. Bau und Betrieb solcher Eisenbahnanlagen bedürfen damit einer eidgenössischen Plangenehmigung, und der hierfür nötige Land- und Rechtserwerb ist im eidgenössischen Enteignungsverfahren zu tätigen.

Nach Art. 16 des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG) kann die Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen. Auch Mieter und Pächter können Ersatz von Schaden verlangen, der ihnen aus der vorzeitigen Aufhebung ihrer vor Einleitung des Enteignungsverfahrens abgeschlossenen Miet- und Pachtverträge entsteht (Art.

23 EntG). Zur Frage der Entschädigung vertraglicher Ansprüche im Enteignungsverfahren hielt das Bundesgericht in einem mit den vorliegenden Verhältnissen vergleichbaren Entscheid im Ergebnis folgendes fest²:

«Einem bloss obligatorisch [d.h. vertraglich, hier: aus Mietvertrag] Berechtigten erwächst (...) nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis kein Entschädigungsanspruch, wenn der Enteigner in den bestehenden Vertrag eintritt, ihn sofort oder später auf den vertraglich vorgesehenen Termin kündigt und dem Mieter oder Pächter bis zu diesem Zeitpunkt die volle Nutzung der Sache überlässt; in diesem Fall wird nicht in vertragliche Rechte eingegriffen.»

Im vorliegenden Fall war es nicht die Glattalbahn als Enteignerin, sondern noch der Vermieter als Vertragspartner von Z gewesen, welcher das Mietverhältnis gekündigt hatte. Gemäss den dem Ombudsmann vorliegenden Unterlagen und Informationen war die Kündigung sodann unter Beachtung von Kündigungsfrist und -termin vertragskonform und ferner mit dem amtlich genehmigtem Formular erfolgt; auch war die Kündigung durch Z weder angefochten worden, noch hatte dieser bei der Schlichtungsbehörde um Erstreckung des Mietverhältnisses nachgesucht.

Der Ombudsmann muss Z daher mitteilen, leider keine Möglichkeit zu sehen, die von ihm geltend gemachten Positionen entschädigt zu erhalten.

¹ Urteil 1A.270/2004 vom 27. April 2005

² BGE 106 Ib 223 ff., Urteil vom 14. Mai 1980

Landeskirche

Gemäss § 231 des Entwurfs für eine neue Kirchenordnung können sich die Kirchgemeinden nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts der kantonalen Ombudsstelle anschliessen. Im Berichtsjahr prüfte der Ombudsmann bereits einen Personalfall, indem sich der Präsident der Kirchgemeinde informell auf eine Vermittlung einliess.

Die reformierten Stimmberechtigten entscheiden am 27. September 2009 über die revidierte Kirchenordnung. Bei Annahme wird sie am 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt – zusammen mit dem neuen staatlichen Kirchengesetz, das die Überarbeitung der Kirchenordnung nötig gemacht hat¹.

Die Möglichkeit, den kantonalen Ombudsmann auch bei Angelegenheiten der Kirchgemeinden für zuständig zu erklären, entspricht im Ergebnis Art. 81 Abs. 4 der neuen, am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Kantonsverfassung, wonach die Ombudsstelle auch in Gemeinden tätig werden kann, deren Gemeindeordnung dies vorsieht.

Nebst Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise Mitgliedern der Kirchgemeinde prüft der Ombudsmann auch personalrechtliche Fragen.

«Testfall» war das Anliegen der ehemaligen Mitarbeiterin einer Kirchgemeinde, die den Ombudsmann wegen eines Zeugnis Konflikts um Vermittlung ersucht: G beendet nach über sieben Jahren Anstellung das Arbeitsverhältnis fünf Monate vor Erreichen des ordentlichen Pensionsalters durch Erklärung des Altersrücktritts.

Im Schlusszeugnis hält die Kirchenpflege folgendes fest: «(...) [G] beendet ihre Arbeit infolge Pensionierung.» Damit ist G nicht einverstanden. Sie habe gekündigt, weil es ihr die gegebenen Umstände nicht erlaubt hätten, unter unveränderten Bedingungen weiter zu arbeiten. Dass sie nun vor der ordentlichen Pensionierung in den Genuss einer Vorsorgerente komme, sei ausschliesslich eine versicherungstechnische Angelegenheit, zumal sie versuchen wolle, in der Arbeitswelt nochmals Fuss zu fassen. Sie verlangt daher vom Präsidenten der Kirchenpflege folgende Formulierung: «(...) [G] beendet ihre Arbeit fünf Monate vor ihrer ordentlichen Pensionierung.» Im gleichen Sinne möchte sie sich «Alles Gute» nicht für die «neue Lebensphase» sondern «für die Zukunft» wünschen lassen.

Der Präsident will auf den Vorschlag von G nicht eintreten: Die Zeugnisformulierung sei nach Auffassung der Kirchenpflege korrekt.

Im Kontakt mit der Ombudsstelle zeigt sich der Präsident der Kirchgemeinde überraschend offen und lässt sich ohne weiteres auf eine Vermittlung ein: Er nimmt zur Kenntnis, dass die Umstände des Austritts grundsätzlich nicht ins Arbeitszeugnis gehören. Ferner komme mit dem Arbeitszeugnis auch die über das Anstellungsverhältnis hinaus dauernde Fürsorgepflicht des Arbeitgebers zum Ausdruck. Der Präsident lenkt ein, akzeptiert schliesslich den von G vorgeschlagenen Wortlaut und sendet ihr umgehend das angepasste Zeugnis zu.

¹ www.ref.zh.ch

Volkswirtschaftsdirektion

P, schweizerisch-belgischer Doppelbürger, berichtet dem Ombudsmann, bei einer Ticketkontrolle in der S-Bahn sei festgestellt worden, dass er versehentlich ein Klassenwechsel- statt ein Einzelticket gelöst habe. Da seine vorgezeigte belgische ID für die Aufnahme seiner Personalien nicht akzeptiert worden sei, habe er dem Kontrolleur – nach Ausstellung des «Bussenzettels» («Reise ohne gültigen Fahrausweis») – unaufgefordert die darauf gedruckten 80 Franken bezahlt.

Auf Anraten des Kontrolleurs ruft P für eine kulante Erledigung des Falles das Inkassocenter der SBB an. Dort sei ihm erklärt worden, dass er nun nur noch Fr. 30.– bezahlen müsse; der Restbetrag von Fr. 50.– könne ihm erlassen werden. Auf die Bemerkung von P hin, er habe ja schon bezahlt, werden ihm Abklärungen in Aussicht gestellt. P wird alsdann mitgeteilt, der befragte Kontrolleur könne sich nicht daran erinnern, Geld entgegengenommen zu haben. Auch die zweite, damals anwesende Kontrolleurin wisse nichts davon. Das Dokument «Reise ohne gültigen Fahrausweis» sei aber keine Quittung.

P erklärt dem Ombudsmann, er fühle sich «bestohlen». Er wünscht eine Gegenüberstellung mit dem Kontrolleur, damit dessen Glaubwürdigkeit überprüft werden könne, und er möchte Fr. 50.– zurück haben. Andernfalls erstatte er Strafanzeige.

Über den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) meldet sich beim Ombudsmann zuständigkeitshalber der Chef Regionalverkehrsplanung SBB als Vorgesetzter des Kontrol-

leurs und stellt eine Befragung seines Mitarbeiters in Aussicht. Die einwandfreie Klärung der Sache sei ihm ein Anliegen. Auch signalisiert er Bereitschaft für eine Gegenüberstellung.

Die Gegenüberstellung unter Leitung des Ombudsmanns bringt zwar keine zweifelsfreie Klärung darüber, ob P nun tatsächlich bezahlt hat oder nicht. Eine Analyse des Aussageverhaltens der Beteiligten ergibt aber folgendes:

P hat seine Darstellung der Situation auch bei der Gegenüberstellung stets klar, konsequent und widerspruchsfrei vertreten. Auch war er es, der eine Gegenüberstellung angeregt und sich einer solchen gestellt hat, obwohl er ohne eine Quittung «schlechtere Karten» hatte und obwohl sich die Kollegin des Kontrolleurs im gleichen Zug aufgehalten hatte. Schliesslich hält P auch nach durchgeführter Gegenüberstellung an seiner Version fest, dem Kontrolleur den Zuschlag von Fr. 80.– bar bezahlt zu haben.

Das Aussageverhalten des Kontrolleurs ist demgegenüber vorerst verhalten. Schliesslich vermag er sich zunehmend an einzelne Details erinnern, nur an den behaupteten Barzahlungsvorgang nicht. Hier greift er auf ein Normalverhalten statt auf sein Erinnerungsvermögen zurück und muss wiederholt danach gefragt werden, ob er denn ausschliessen könne, das behauptete Bargeld entgegengenommen zu haben. Nur sehr zögerlich bejaht er schliesslich diese Frage, die ihm dreimal gestellt werden muss.



Im Ergebnis überzeugt den Ombudsmann deshalb die Darstellung von P mehr als jene des Kontrolleurs, weshalb er das Dossier noch nicht schliessen will.

Das Inkassocenter teilt dem Ombudsmann daraufhin zunächst mit, obwohl «Aussage gegen Aussage» stehe, würden die SBB auf die Restforderung von Fr. 30.– verzichten. Vorab wegen der fehlenden Beweisofferte von P werde aber auf dessen Forderung über Fr. 50.– nicht eingetreten.

Schliesslich, nach einem letzten Vermittlungsversuch, den auch die Ombudsfrau öffentlicher Verkehr unterstützt, senden die SBB dem Ombudsmann zuhanden von P einen Reka-Rail-Check im Wert von Fr. 50.–, halten dazu aber fest: «Die Vergütung ist reine Kulanz.»

Fazit: Ob P tatsächlich bar bezahlt hat oder nicht, wird der Ombudsmann nie erfahren. Es gibt nur zwei Möglichkeiten: Entweder gehen Fr. 30.– zu Lasten von P, oder aber P wäre heute im Umfang von Fr. 50.– «bereichert». Im einen wie im andern Fall haben die SBB aber mit der Ausstellung des Checks ein kundenfreundliches Signal gesetzt.

Bildungsdirektion

2008 teilt das Volksschulamt (VSA) A per Verfügung unter anderem mit, dass er das Arbeitsverhältnis per Ende Schuljahr 2010/11 auflösen müsse. A ist konsterniert und gelangt an den Ombudsmann.

Die Verfügung lautet im Einzelnen wie folgt:

«I. (...) [A] wird bewilligt, bis Ende Schuljahr 2010/11 das Fach Kokoru [konfessionell kooperativer Religionsunterricht] an der Sekundarstufe der (...) [Gemeinde X] zu unterrichten.

II. Ab Schuljahr 2011/12 ist ein Einsatz auf der Sekundarstufe nicht mehr möglich. Die Lehrperson muss das Arbeitsverhältnis per Ende Schuljahr 2010/11 auflösen.

III [Rekursmöglichkeit].

IV. Mitteilung an (...).»

Als vielseitig ausgebildeter Schulleiter unterrichtet A bereits seit vielen Jahren, ohne allerdings über ein Sekundarschullehrdiplom zu verfügen. Das VSA hatte A schriftlich darüber orientiert, dass die Gemeinde das Fach Religion und Kultur per Schuljahr 2011/12 umsetzen werde. Danach könnten nur noch Lehrpersonen mit entsprechender Weiterbildung dieses Fach unterrichten. Für die Weiterbildung würden aber nur Lehrpersonen mit einem Sekundarschullehrdiplom zugelassen, das von der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) anerkannt worden sei: «Deshalb ist für Sie ab Schuljahr 2011/12 ein weiterer Einsatz nicht mehr möglich. Dies gilt auch für die Anstellung als Schulleiter, da die Anstellung als Schulleiter eine Unterrichtsverpflichtung von mindestens 4 Wochenlektionen beinhaltet. Die Anstellung als Lehrperson muss

demzufolge per Ende Schuljahr 2010/11 aufgelöst werden.»

Diesem Schreiben des VSA lag die bereits erwähnte Verfügung bei, wonach A das Arbeitsverhältnis selber auflösen muss.

Kann ein Angestellter per Verfügung verpflichtet werden, seine Stelle zu kündigen? Für den Ombudsmann ist dies unverständlich und rechtlich unzulässig.

Da die Rekursfrist bereits weit fortgeschritten ist, muss A geraten werden, vor Ablauf der Frist selber zu rekurrieren – nötigenfalls unter Beizug eines Rechtsvertreters. A wird auch nahegelegt, in seiner Eingabe um Sistierung (einstweiliger Stopp) des Rekursverfahrens zu ersuchen, so dass der Ombudsmann – in einem Rechtsmittelverfahren an sich nicht zuständig – ein informelles Vermittlungsangebot machen kann.

Mit Unterstützung einer Anwältin rekurriert A sodann gegen die Verfügung: Nebst verschiedenen Einwänden gegen die Kündigungsaufforderung bietet A an, den erforderlichen Weiterbildungskurs für das Fach Religion und Kultur an der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) zu absolvieren. Auch erklärt er sich bereit, anderweitigen Unterricht zu übernehmen, um die nötigen vier Wochenlektionen als Schulleiter zu erfüllen. Zur geforderten Qualifikation als Sekundarlehrkraft weist er darauf hin, dass im Kanton Zürich – mangels ausreichenden, qualifizierten Personals – diverse Lehrpersonen mit Primarlehrerpatent auf der Oberstufe unterrichten würden. Schliesslich ersuchte er um Sistierung des Verfah-

rens, um mit Hilfe des Ombudsmanns eine einvernehmliche Lösung zu finden.

Gegenüber dem Chef des Volksschulamtes bekräftigt der Ombudsmann seine Bereitschaft für eine informelle Vermittlung, ersucht ihn um Prüfung der im Rekurs erhobenen Einwände und um entsprechenden Bescheid.

In seiner Antwort teilt der Chef des VSA dem Ombudsmann alsdann folgendes mit: Das Amt erachte es als korrekt, wenn A aufgrund der aktuellen Ausbildung das per 2011/12 einzuführende Fach Religion und Kultur nicht unterrichten könne. Leider sei aber durch das VSA versäumt worden, A auch die Möglichkeit der Weiterbildung darzulegen. In einer Übergangsphase bis zum Schuljahr 2011/12 sei A für die Qualifikation «Religion und Kultur auf der Sekundarstufe» zugelassen. Mit der Weiterbildung erwerbe sich A die Unterrichtsberechtigung für dieses neue Fach und damit auch die Voraussetzung, als Schulleiter tätig zu sein. Nach dieser Übergangsphase könnten nur noch ausgebildete und EDK-anerkannte

Lehrpersonen mit Stufendiplom zur Nachqualifikation zugelassen werden.

Die in der fraglichen Verfügungsziffer verlangte Kündigung per Ende Schuljahr 2010/11 durch A sei natürlich falsch. A werde empfohlen, sich zur Qualifikation Religion und Kultur anzumelden und nach Abschluss der Weiterbildung dem VSA das Diplom zusammen mit einem kurzen Antrag einzureichen.

Für die unvollständige und unklare Verfügung entschuldigt sich der Amtschef in aller Form. Er schliesst seine Antwort mit folgenden Worten: «Da auch seitens der Lehrperson die Absicht besteht, sich entsprechend nachzuqualifizieren, gehen wir davon aus, dass vorliegend eine für alle Seiten befriedigende Lösung gefunden werden kann.»

Nachdem das VSA die fehlerhafte Verfügung wiedererwägungsweise aufgehoben hat, teilt A dem Ombudsmann mit, er sei mit diesem Vermittlungsergebnis zufrieden.

Anhang Fall 1–15

Bildnachweis

- Fälle 1–4: S. Gerber
- Fall 5: S. Zöbeli
- Fall 6: Dossier
- Fälle 7–9: S. Gerber
- Fall 10: Vinea Wachau
- Fälle 11–15: S. Gerber



ombudsman

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

