



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2005



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2005

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich
vom 26. April 1970 / 21. Juni 1992 erstattet
die Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsfrau)
dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über ihre Tätigkeit im Jahr 2005,
ihrem ersten vollständigen Kalenderjahr.

Zürich, April 2006

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann
Ombudsfrau

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Ombudsfrau Dr. iur. Claudia Kaufmann
Juristischer Mitarbeiter Dr. iur. Rolf Steiner
Juristische Mitarbeiterin lic. iur. Bettina Vescoli
Kanzleisekretärin Heidi Berther

Adresse Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

Telefon 044 261 37 33

Fax 044 261 37 18

E-Mail info@omb.stzh.ch

Internet www.om.stzh.ch

Sprechstunden nach Vereinbarung

Inhalt

3 Grundlagen einer qualitativ überzeugenden Ombudstätigkeit

9 Problemschwerpunkte

- 10 1. Zusammenarbeit mehrerer Amtsstellen und Institutionen
- 10 Fallbeispiel 1: Kostenübernahme fürs Frauenhaus
- 12 Fallbeispiel 2: Unfallfolgen für ein Arbeitsverhältnis

- 13 2. Mehrfachzuständigkeit von Stadt und Kanton
- 14 Fallbeispiel 3: Komplizierte Beschaffung von Heiratspapieren
- 15 Fallbeispiel 4: Unzutreffende Abmeldung bei Studienaufenthalt im Ausland

- 16 3. Mangelnde Transparenz und fehlende Nachvollziehbarkeit
- 16 Fallbeispiel 5: Nicht nachvollziehbare Verzugszinsrechnung
- 18 Fallbeispiel 6: Abgangsleistungen aufgrund eines Sozialplanes
- 20 Fallbeispiel 7: Erläuterungsbedürftige ERZ-Rechnung

- 21 4. Erforderliche Sorgfalt und Zeit bei den Sozialen Diensten bei steigender Arbeitslast
- 22 Fallbeispiel 8: Ansprechbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialen Dienste
- 23 Fallbeispiel 9: An den Grenzen des Betreuungsaufwandes
- 24 Fallbeispiel 10: Warten auf die Schlussabrechnung

- 24 5. Bedeutung der Erstkontakte der Polizei für Bürgerinnen und Bürger
- 25 Fallbeispiel 11: Personenkontrolle eines Managers
- 26 Fallbeispiel 12: Arretierung eines Velo fahrenden Studenten
- 28 Fallbeispiel 13: Leibesvisitation in aller Öffentlichkeit

- 29 6. Personalgeschäfte: Auflösung von Arbeitsverhältnissen

- 30 7. Grundsatzfrage: Zulässigkeit von Altersbeschränkungen bei der Anstellung

35 Statistik

- 36 1. Übersicht
- 36 2. Angaben zu den im Jahr 2005 neu eingegangenen Geschäften
- 38 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 39 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 40 5. Anfragen

41 Dank

Grundlagen einer qualitativ überzeugenden Ombudstätigkeit

Art. 39 der Gemeindeordnung stellt der Beauftragten in Beschwerdesachen (so die formelle Bezeichnung für die Ombudsfrau der Stadt Zürich) die Aufgabe, abzuklären, ob die Stadtverwaltung nach «Recht und Billigkeit» verfährt. Neben den rechtlichen Kriterien der Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit, Verhältnismässigkeit, dem Prinzip von Treu und Glauben sowie der Gerechtigkeit im Einzelfall und des Fairness-Prinzips sind für die Ombudsstelle weitere Faktoren von Bedeutung. In ihrem ersten vollständigen Berichtsjahr haben sich für die Ombudsfrau folgende Erkenntnisse herauskristallisiert, die ihr Verständnis der Ombudstätigkeit prägen:

- BürgerInnen ernst nehmen** Unabhängig davon, ob sich die betroffenen Personen für eine Rechtsauskunft, eine Beratung, eine Vermittlung oder mit einer Beschwerde an die Ombudsstelle wenden, für sie ist in aller Regel im Vordergrund, ihre offenen Fragen zu klären und die Ungereimtheiten mit der Verwaltung zu beseitigen. Im Zentrum steht das Bedürfnis nach sachlichem Verstehen der Verwaltungsabläufe, nach Wissens- und Erkenntnisgewinn zu rechtlichen Aspekten, Fragen der Zuständigkeiten, Abläufen und Verfahren.
- In engem Zusammenhang damit wird immer wieder der Wunsch geäussert, von Verwaltungsstellen ernst genommen zu werden. Wo dieser berechtigte Anspruch als unerfüllt, als gar schwer verletzt wahrgenommen wird, fehlt auch häufig das Vertrauen in die Verwaltung, dass diese nach Recht und Billigkeit handelt. Es gehört daher zu den zentralen Aufgaben der Ombudsstelle, diesen Anspruch zu bestätigen und – soweit möglich – durch die Beratungs- und Vermittlungstätigkeit nachträglich zu erfüllen und das Vertrauen in staatliches Handeln wieder herzustellen. Auffällig bleibt, dass das Anliegen, Recht zu bekommen und sich mit seinen Gerechtigkeitsvorstellungen durchzusetzen, in vielen Fällen zweitrangig ist.
- Ombudsarbeit als integrative Arbeit** Wer sich mit Verwaltungsstellen und Behörden auseinandersetzen und Konflikte mit ihnen bereinigen will, sich wehrt und sich für seine Rechte engagiert, fühlt sich zur öffentlichen Gemeinschaft zugehörig, als Teil von ihr. Die Auseinandersetzung mit der Verwaltung erscheint weder als hoffnungs- und chancenlos, noch sind deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von vornherein abgeschrieben und als Feinde zu betrachten. Diese Teilhabe beinhaltet staatsbürgerliche Rechte und Pflichten. Der Ombudsstelle kommt hier eine staatspolitische, gesellschaftsintegrative Funktion zu. Erfolgreiche Ombudstätigkeit misst sich unter anderem daran, ob sich das Verhältnis der Betroffenen gegenüber der Verwaltung und staatlichen Stellen über das behandelte Einzelgeschäft hinaus, ganz allgemein klären und bereinigen lässt. Viele Bürgerinnen und Bürger – im Sinne des nicht an eine bestimmte Staatsangehörigkeit gebundenen französischen Begriffs der *citoyens* – nehmen Verwaltungsstellen und Behörden erst einmal als «Staat» wahr. Meist bleibt für die Wahrnehmung einzelner Stellen eine Unterscheidung der unterschiedlichen Ebenen Stadt, Kanton oder Bund bzw. zwischen einzelnen Diensten und Departementen in Zürich aus. Das anfänglich nur zu einer Amtsstelle bzw. zu bestimmten Ämtern gestörte Verhältnis wirkt sich negativ auf das Verhältnis zu staatlichen Einrichtungen generell aus. Andererseits kann eine befriedigende und klärende Problemlösung im Einzelfall auch Breitenwirkung zeigen.
- Verwaltungs-handeln erklären** Mit zum staatspolitischen Auftrag der Ombudsstelle gehört, Bürgerinnen und Bürgern staatliches Handeln zu erklären. Abläufe und Verfahren, aber auch die weichen Faktoren Kultur und Logik von Verwaltungsstellen sind darzulegen, zu kommunizieren – natürlich teils auch kritisch zu hinterfragen. Dies kann aber nicht ausschliesslich durch die Bemühungen der Ombudsstelle erfolgen. Sie ist hier auf eine enge Kooperation mit der Verwaltung angewiesen, die ihrerseits häufig den Tatbeweis für die Erklärungen und Hinweise der Ombudsstelle erbringen muss. Die Bereitschaft zu dieser Zusammenarbeit ist bei der Verwaltung erfreulich gross und sie zeigt engagiertes Interesse, ihren Beitrag zu leisten, damit staatliches Handeln für Bürgerinnen und Bürger verständlich und nachvollziehbar wird.
- Prävention und Sensibilisierung** Menschen suchen die Ombudsstelle auf, nachdem für sie ein konkretes Problem mit einer städtischen Stelle aufgetaucht ist. Die Ombudstätigkeit ist daher zunächst einmal reaktiv. Sie kann aber gleichzeitig auch allgemein präventive Wirkung zeigen – im besten Fall sowohl für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger als auch für die angesprochenen Verwaltungsstellen bzw. für deren Mitarbeitende. Nicht selten erklären Betroffene zum Abschluss ihres Falles, sie würden nun wissen,

wie sie sich beim nächsten Mal in einem ähnlichen Fall der Verwaltung gegenüber verhalten würden. Sie hätten erkannt, unabhängig vom Ausgang ihrer Beschwerde, was sie zu einem besseren Ablauf eines Geschäftsgangs beitragen können. Auf der anderen Seite bietet jeder Ombudsfall der Verwaltung die Möglichkeit, ihr Verhalten kritisch zu überprüfen und im Hinblick auf das künftige Handeln entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Der präventive Teil der Ombudstätigkeit ist für die Nachhaltigkeit der Arbeit verantwortlich.

Die Ombudsfrau schätzt daher die Möglichkeit zu regelmässigen Aussprachen mit Vertreterinnen und Vertretern der Ämter und Dienste sowie mit Departementsvorsteherinnen und -vorstehern sehr, um im Erfahrungsaustausch den präventiven Aspekt der Arbeit zu vertiefen. Aus diesem Grund nimmt sie auch gerne Einladungen zur Teilnahme an Sitzungen von Geschäftsleitungen und Kaderseminaren der Dienste und Departemente an oder sucht selbst den Kontakt mit den Verantwortlichen. Hierzu zählt beispielsweise die nun regelmässig wahrgenommene Gelegenheit, im Rahmen der Aus- und Weiterbildung der Stadtpolizei die Tätigkeit der Ombudsstelle eingehend darzustellen und anhand von konkreten Fallbeispielen Schulungs- und Sensibilisierungsarbeit zu leisten.

**Transparenz
und Rollenklärung**

Bürgerinnen und Bürger verbinden mit ihrem legitimen Bedürfnis, staatliches Handeln nachvollziehen zu können, häufig die Forderung nach Transparenz. Transparenz in der Verwaltung beschränkt sich nicht ausschliesslich auf die Herleitung und Entscheidungsfindung eines Einzelakts. Sie schliesst auch das Sichtbarmachen der jeweiligen Rolle, die die Verwaltung den Einzelnen gegenüber einnimmt, mit ein. Es ist wesentlich, dass die Betroffenen jeweils wissen, ob ihnen die Verwaltung hoheitlich gegenüber tritt – zum Beispiel Steuern erhebt oder eine Bewilligung verweigert –, und welche Rechte zur Anfechtung des Entscheids allenfalls bestehen, ob sie finanzielle Mittel verteilt und Unterstützung gewährt, oder ob sie etwa Auskünfte erteilt, Expertenwissen vermittelt, also ein Angebot im Sinne einer Dienstleistung anbietet. Je nachdem unterscheiden sich Verfahren, Rechtsfragen, Handlungs- und Entscheidungsspielraum für die Verwaltung, aber auch die Mitwirkungsrechte und -pflichten, Einspracherechte und Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Das heute vielfältige Verwaltungshandeln verlangt vermehrt eine Rollenklärung auf beiden Seiten.

Distanz und Zeit

Es gehört zum Privileg, aber ebenso zur Verpflichtung der Ombudsstelle, in ihrer Arbeit den beiden Faktoren Distanz und Zeit hohe Priorität einzuräumen. Verwaltungsarbeit wird häufig durch Routinegeschäfte, formalisierte Abläufe, aber ebenso durch Hektik und zeitliche Beschränkung für die Kontakte mit den Bürgerinnen und Bürgern gekennzeichnet. Auf der andern Seite stehen die spezifischen Interessen und Anliegen der Betroffenen. Distanz zu beiden Seiten zu haben und nicht in die bisherige Geschäftsführung selbst involviert zu sein, muss sich nicht hinderlich auswirken auf die gewünschte Empathie für die Beschwerdeführenden sowie auf das erforderliche Verständnis für die Verwaltung und ihre Tätigkeit – im Gegenteil. Neben der nötigen Distanz ist der Faktor Zeit von grundlegender Bedeutung. Gerade weil sich die Verwaltung immer stärker an den Regeln der Effizienz und einer ökonomischen Logik orientiert und an ihnen gemessen wird, ist für die wirksame Ombudsarbeit herausragend, dass sie sich für jedes Geschäft genügend Zeit nimmt und sich bei ihren Sprechstunden, Abklärungen und Vermittlungsgesprächen dem Tempo und Zeitbedürfnis der Klientinnen und Klienten anpasst. Diese individuelle Rücksichtnahme fördert bei diesen das Empfinden, ernst genommen zu werden und ihr Anliegen mit der erwünschten Sorgfalt und Ausgewogenheit behandelt zu wissen. Der angemessene Umgang mit dem Faktor Zeit erlaubt häufig auch ein Eingehen auf den Bearbeitungsprozess der Einzelnen, die zur Bereinigung eines Konflikts mit der Verwaltung nach dem Verstehen des Vorgangs diesen auch in Ruhe verarbeiten wollen. Bei ihnen kann erst dann die für einen Abschluss erforderliche Distanz einsetzen. Die Erfahrung zeigt, dass ein für den Betroffenen vorschnelles Abschliessen eines Geschäfts trotz sachlich guter Lösung weiteren Handlungsbedarf auslöst – eine erneute Intervention, eine zusätzliche Sprechstunde oder gar die Infragestellung der abgeschlossenen Vereinbarung. Es bleibt aber auch den Mitarbeitenden der Verwaltung zu wünschen, dass sie sich vermehrt Zeit nehmen können bei ihrer Aufgabenerfüllung. Dies bietet sich nicht ausschliesslich an für den Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern, sondern mindestens ebenso für die regelmässige kritische Reflexion der eigenen Rolle und Aufgabe.

Verbindlichkeit	Häufig steht am Schluss der Beschwerdebehandlung bzw. der Vermittlungstätigkeit die Zusage der Verwaltung, die Erkenntnisse aus einem Einzelfall generell bei der künftigen Arbeit zu berücksichtigen, die Empfehlung der Ombudsfrau nach Ablauf einer sich aufdrängenden Frist umzusetzen oder eine in Aussicht gestellte Massnahme zu realisieren. Für die Ombudsstelle sind entsprechende Rückmeldungen über die dann tatsächlich erfolgte Umsetzung von zentraler Bedeutung. Zur Glaubwürdigkeit der Stelle gehört neben der fachlichen Kompetenz auch die Verbindlichkeit. Es lohnt sich, die vereinbarten Umsetzungsmassnahmen aufmerksam und konsequent zu überprüfen. Dies trägt wesentlich zur Verbindlichkeit der Ombudsstelle bei.
Die Verwaltung wünscht Vermittlung	In aller Regel wird die Ombudsstelle aufgrund des Beschwerdeeingangs von Betroffenen tätig. Es kann aber auch Sinn machen, dass die Initiative zum Beizug der Ombudsstelle von der involvierten Verwaltungsstelle ausgeht. Dies bietet sich vor allem dann an, wenn der Konflikt schon so weit fortgeschritten ist, dass er nicht mehr von den beiden Parteien alleine gelöst werden kann, oder die systemimmanente Logik verwaltungsrechtlicher bzw. -verfahrenstechnischer Abläufe keinen Raum für eine Einigung lässt. In diesem Fall gilt es aber immer – gleich zu Beginn – die folgende Rollenklärung vorzunehmen: Bei der Behandlung von Beschwerden, die von den Betroffenen eingereicht wurden, hat die Ombudsstelle gegenüber der Verwaltung ein Akteneinsichts- und Auskunftsrecht, das die Verwaltungsstellen zur Mitwirkung verpflichtet. Bittet jedoch die Verwaltung die Ombudsstelle um Vermittlung, ist es entscheidend, allen Beteiligten deutlich zu machen, dass es dem freien Willen des Bürgers bzw. der Bürgerin überlassen bleiben muss, ob sie sich auf die Mitwirkung der Ombudsstelle einlassen will oder lieber den formalrechtlichen, ordentlichen Rechtsweg beschreiten möchte. Die Klärung dieser Frage und ein explizites Befürworten beider Parteien, die Ombudsstelle beizuziehen, sind unverzichtbare Voraussetzung für die materielle Bearbeitung des Konflikts. Erfreulicherweise haben mehrere Verwaltungsstellen das Angebot der Ombudsfrau, das sie bei ihrer Arbeitsaufnahme den Departementen und Dienststellen unterbreitet hatte, bereits in diesem ersten Berichtsjahr angenommen und von sich aus die Ombudsstelle in Konfliktsfällen eingeschaltet. In allen Geschäften, sie betrafen sowohl verwaltungsexterne wie auch -interne Fälle, konnte durch Vermittlung eine befriedigende Lösung gefunden werden. Wie sinnvoll dieser Weg sein kann, veranschaulicht in besonderem Masse folgender Fall: Der Rechtsdienst eines Departements wandte sich an die Ombudsstelle, nachdem die Durchsetzung einer obligatorischen Gerätekontrolle nach drei Jahren endgültig gescheitert und die Eskalation bereits so weit fortgeschritten war, dass die Durchsetzung der angeordneten Massnahme mit polizeilichem Einsatz verfügt worden war. Das Einschalten der Ombudsstelle, dem der betreffende Hauseigentümer sofort zustimmte, hatte zur Folge, dass innert 14 Tagen, seit dem die Ombudsfrau vom Konflikt erstmals Kenntnis erhalten hatte, die erforderliche Kontrolle problemlos und zur Zufriedenheit aller durchgeführt werden konnte. Die Institution Ombudsstelle mit ihren Mitteln der Gesprächsführung und Vermittlung erlaubte hier dem sich selbst in Bedrängnis gebrachten Hauseigentümer, seine bisherige Verweigerungshaltung aufzugeben und stattdessen an der Vorbereitung und Organisation der Kontrolle selbst mitzuwirken.
Nachhaltige Wirksamkeit	Woran lassen sich Erfolg und Misserfolg der Ombudsarbeit messen und wodurch zeichnet sich ihre Qualität aus? Diesem Thema war im Herbst 2005 ein zweitägiges Weiterbildungsseminar der schweizerischen Ombudspersonen mit ihren KollegInnen aus dem Vorarlberg und Tirol gewidmet. Für die Berichterstattende war die Möglichkeit, sich als Mitorganisatorin und Teilnehmerin aktiv an der Durchführung der Tagung zu beteiligen, von grösstem Gewinn. Die erkenntnisreiche Diskussion konnte und sollte natürlich nicht abschliessend geführt werden. Sie wirkt sich aber prägend auf die Arbeit des ganzen Teams aus, indem die Denkanstösse und Ergebnisse des Seminars zum einen direkt in die tägliche Arbeit einfliessen, zum andern aber auch immer wieder im Austausch mit den am Seminar ebenfalls teilnehmenden juristischen Mitarbeitenden sowie mit den Kollegen anderer Ombudsstellen aufgenommen und weiter reflektiert werden. Herausragend bleibt dabei die Erkenntnis, dass für die Bewertung der Ombudsarbeit nicht voreilig auf die – naheliegenderweise – in den meisten Fällen positive Rückmeldung der Beschwerdeführenden nach der Sprechstunde, auf die Akzeptanz der vorgeschlagenen Lösung durch die Verwaltung oder auf das Zustandekommen einer Vereinbarung abgestellt werden darf. Diese Faktoren sind zwar wichtige Indizien und namentlich für die Befindlichkeit der Ombudspersonen nicht unwesentlich.

Sie sagen aber wenig darüber aus, ob es gelingt, neben der kurativen auch eine präventive Wirkung zu erzielen, das gestörte Vertrauen der Beschwerdeführenden in die Verwaltung nachhaltig wieder herzustellen und welche Bereitschaft die Verwaltung entwickelt, ihrerseits aus den Erfahrungen mit der Ombudsstelle für ihre künftige Tätigkeit die angemessenen Massnahmen und Anpassungen zu entwickeln. Die Konfliktlösung im Einzelfall ist wesentlich, zweifellos. Sie soll aber optimalerweise auch Mittel zum Zweck sein, indem sie das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern staatlichen Institutionen gegenüber nachhaltig verbessert sowie die Verwaltung unterstützt und stärkt, ihre Tätigkeit kompetent, professionell und bürgerinnen- und bürgernah auszuführen.

**Fachlicher Austausch
und Öffentlichkeitsarbeit**

Ombudsarbeit ist – dies mag bei den vielen Kontakten mit der Bevölkerung und der Verwaltung paradox klingen – weitgehend eine einsame Arbeit. Im Vergleich zu andern Berufen ist die Ombudsfrau weit weniger in einen regelmässigen Austausch und die gewünschte kritische Diskussion zu ihrer Arbeit eingebunden. Sie hat dafür selbst zu sorgen. Unter diesem Gesichtspunkt kommt den verschiedenen Formen der Öffentlichkeitsarbeit besondere Bedeutung zu. Die Ombudsfrau schätzt die ihr im Berichtsjahr mehrfach gebotene Gelegenheit, an Podien und in Workshops ihre Arbeit und ihr Verständnis dazu zur Diskussion zu stellen, sich mit interessierten Kreisen auszutauschen und von den teils langjährigen Erfahrungen schweizerischer wie auch ausländischer Ombudspersonen an entsprechenden Konferenzen zu profitieren.

Problemschwerpunkte

Im Folgenden sollen anhand konkreter, anonymisierter Fallbeispiele (alle Namen sind geändert) sieben Problemschwerpunkte näher beleuchtet werden, die die Ombudsstelle im Berichtsjahr quantitativ, aber auch qualitativ schwergewichtig beschäftigt haben. Die ausgewählten Themen zeigen neben der jeweiligen Einzelfallthematik vor allem auch strukturelle, zuständigkeitsspezifische und organisationelle Problemstellungen von grundsätzlicher Bedeutung auf. Wir hoffen, die Einführungen in die Problemstellungen und die ausgewählten Fallbeispiele laden dazu ein, die Sensibilität für die aufgeworfenen Fragen zu stärken und Anreize für ein mögliches Vorgehen bei künftig ähnlich gelagerten Fragen zu geben.

1. Zusammenarbeit mehrerer Amtsstellen und Institutionen

Fokus Im Berichtsjahr wurden in zahlreichen Geschäften die Schwierigkeiten für die Betroffenen deutlich, die mit der erforderlichen Zusammenarbeit zwischen mehreren Verwaltungseinheiten und verschiedenen Departementen, aber auch zwischen einzelnen Dienststellen und verwaltungsexternen städtischen Institutionen verbunden sein können. Erschwerend wirken sich auf eine kompetente und zeitlich angemessene Geschäftsbehandlung aus Sicht der Ombudsstelle vor allem drei Faktoren aus:

- Oft sind die Kontakte mit den anderen Organisationseinheiten nicht selbstverständlich und die Formen der Zusammenarbeit noch wenig eingeübt. Die mangelnde Vertrautheit mit Strukturen und zuständigen Personen lassen die Verwaltung zuweilen ähnlich hilflos erscheinen wie die involvierten Bürgerinnen und Bürger gegenüber einer ihnen wenig bekannten Amtsstelle. Was nicht auf Anhieb gelingt, wird zögerlich behandelt, droht liegen zu bleiben oder gar unter zu gehen.
- Fach- und sachspezifische Schwierigkeiten dürfen nicht unterschätzt werden. Die Rechtsanwendung verlangt zunehmend einschlägige Kenntnisse sowohl des Fachbereichs selbst wie auch der rechtlichen Aspekte. Umsetzung und Vollzug sind komplexer geworden und setzen spezialisiertes Wissen und Erfahrung voraus. Damit verbunden ist die Gefahr, dass der Blick fürs Ganze und damit die Wahrnehmung der Verantwortung aus einer Gesamtsicht verloren geht und eine fragmentierte, auf den eigenen Tätigkeits- und Zuständigkeitsbereich beschränkte Optik dominiert.
- Zwischen einzelnen Ämtern bzw. Departementen sowie zwischen Verwaltungseinheiten und städtischen Einrichtungen herrschen oft grosse kulturelle Unterschiede. Diese wirken sich unmittelbar auf die Art und Weise der Geschäftsführung, Methodenwahl, des Kommunikationsstils sowie auf das Selbstverständnis der Verwaltungsstelle generell aus. Diese Vielfalt ist grundsätzlich positiv zu werten und belegt den von den Zuständigen geprägten und prägbaren Verwaltungsalltag. Auf die konkrete amts- und departemental übergreifende Zusammenarbeit kann sie sich jedoch komplizierend auswirken. Die Ombudsstelle wirkt in diesen Fällen neben der sachlichen Beurteilung häufig als vermittelnd, die Kontakte (erneut) herstellend, ja selbst als Übersetzungshilfe und macht dabei die Erfahrung, dass die betreffenden Verwaltungseinheiten diese Unterstützung in der Regel als positiv erfahren und sich gerne auf sie abstützen.

Fallbeispiel 1 **Kostenübernahme fürs Frauenhaus**

Sachverhalt

Frau Jenny war gezwungen, sich zusammen mit ihrer Tochter während gut drei Monaten im Frauenhaus in Zürich aufzuhalten. In der Sprechstunde legt sie der Ombudsfrau ein Schreiben der städtischen Sozialen Dienste, des zuständigen Quartierteams, vor, das lautet: «Sehr geehrte Frau Jenny, die Auskunft, die Ihnen Herr X in Bezug auf die Kosten des Frauenhauses gab, war falsch. Der Aufenthalt im Betrage von insgesamt Fr. 21 734.– geht zu Ihren Lasten...» Frau Jenny müsste in den nächsten Tagen eine entsprechende Schuldanererkennung unterzeichnet retournieren.

Die persönlichen Umstände von Frau Jenny lassen es, wie sich später herausstellte, nicht zu, ihr Sozialhilfeleistungen auszurichten. Das Quartierteam hat anfänglich aber die Aufenthaltskosten übernommen. Da der Aufenthalt im Frauenhaus auf diese Weise nicht durch Frau Jenny selbst

bezahlt worden ist, ist der kostendeckende Volltarif zur Anwendung gebracht worden. Für denselben Aufenthalt hätte Frau Jenny als Selbstzahlerin lediglich Fr. 3420.– bezahlen müssen, womit sie einverstanden gewesen wäre. Gegenüber der Ombudsfrau bringt sie vor, die Bevorschussung durch das Quartierteam als solche koste sie somit Fr. 18 314.–. Das Quartierteam sei jedoch nicht bereit gewesen, die Rückforderung auf die Kosten gemäss Selbstzahlerinnen-Tarif zu reduzieren.

Koordination

Die Ombudsfrau versucht, die Ansprechpersonen des Frauenhauses einerseits und der städtischen Sozialen Dienste andererseits mit einander in Verbindung zu bringen. Zu diesem Zweck kontaktiert die Ombudsstelle am 18. November zunächst das Frauenhaus, welches die Höhe der unterschiedlichen Tarife bestätigt und erklärt, auf die Rückforderung der Sozialen Dienste leider keinen Einfluss zu haben. Die neue Leiterin des Frauenhauses sieht sich bei aller Hilfsbereitschaft an die Tarife gemäss geltendem Heim-Reglement gebunden. Dies ergibt auch eine telefonische Besprechung der Ombudsstelle vom 30. November 2004 mit der Leiterin der Stiftung Frauenhaus Zürich; im konkreten Fall habe das Quartierteam Kostengutsprache erteilt und die Rechnung demzufolge nach Volltarif beglichen.

Unter diesen Umständen ersucht die Ombudsfrau mit Schreiben vom 7. Dezember 2004 den Leiter des Quartierteams, Herrn R, um Stellungnahme. Sie verweist darauf, dass es unbillig wäre, müsste Frau Jenny die Folgen der falschen Auskunft der Sozialen Dienste ans Frauenhaus tragen. In seiner Stellungnahme vom 24. Dezember 2004 schreibt R, es liege nicht in der Kompetenz der Sozialen Dienste, welchen Tarif das Frauenhaus zur Anwendung bringe. Er schlägt daher vor, gemeinsam mit Frau Jenny an das Frauenhaus zu gelangen mit dem Ersuchen, die Rechnung nachträglich um die Differenz zum Selbstzahlerinnen-Tarif herabzusetzen. Da R telefonisch schlecht erreichbar ist, bittet ihn die Ombudsstelle per E-Mail um Rückruf, der am 15. Februar 2005 erfolgt. R bedauert, vom Frauenhaus noch keine Antwort auf sein Gesuch vom 20. Januar 2005 erhalten zu haben.

Am 5. April 2005 erkundigt sich die Ombudsstelle bei der Leiterin des Frauenhauses nach dem Stand der Dinge, die jedoch vom genannten Gesuch keine Kenntnis hat. Am selben Tag ruft die Stiftungsleiterin zurück, das Frauenhaus habe R bereits im Februar 2005 geantwortet und angeregt, eine gemeinsame Lösung zu finden. Von R habe sie seither jedoch nichts mehr gehört. Die Stiftungsleiterin übermittelt der Ombudsstelle die Antwort des Frauenhauses, die sogleich an R weitergeleitet wird.

Dieser antwortet der Ombudsstelle per E-Mail, das Schreiben vom Frauenhaus zwar erhalten, darauf wegen nötig gewordener interner Abklärungen aber noch nicht reagiert zu haben. Im anschliessenden Telefongespräch vom 6. April 2005 zwischen der Stiftungsleiterin und der Ombudsstelle ist die Bereitschaft herauszuhören, zugunsten von Frau Jenny eine Korrektur vorzunehmen. Unklar sei, zu wessen Lasten diese ausfallen werde, da die angespannten finanziellen Verhältnisse des Frauenhauses wenig Spielraum zulassen. Die Ombudsstelle hält den Stand der Dinge gleichentags in einem zusammenfassenden E-Mail fest, das an R, Geschäfts- und Stiftungsleitung Frauenhaus sowie an das Departementscontrolling des städtischen Sozialdepartements übermittelt wird. Letzteres erhält auch das Schreiben der Ombudsfrau vom 7. Dezember 2004 mit der Empfehlung, die Sozialen Dienste hätten aufgrund der unzutreffenden Auskunft für die Differenz der Frauenhauskosten aufzukommen.

Am 18. Mai 2005 erkundigt sich die Ombudsstelle per E-Mail bei R, welcher der Ombudsstelle die Antwort von Frau S vom 12. Mai 2005 zukommen lässt, wonach das Kontraktmanagement des Sozialdepartements den Vorschlag der Ombudsstelle zwar für richtig und fair halte, jedoch leider keine Möglichkeit sehe, für die Differenz zwischen den beiden Tarifen aufzukommen. R unternehme in dieser Angelegenheit nichts mehr.

Am 2. Juni 2005 telefoniert die Ombudsfrau mit Departementssekretärin T, welche Verständnis zeigt, das bereits erwähnte Schreiben der Ombudsfrau vom 7. Dezember 2004 erhält und der

Angelegenheit unter Einschaltung des Departementsjuristen nachgehen werde. T kann die Ombudsfrau bereits fünf Tage später darüber informieren, dass das Sozialzentrum X die benötigte Summe von mehr als Fr. 18000.– bei der Einzelfallkommission beantragen werde.

Ergebnis

Endlich, nach sieben Monaten seit dem Sprechstundenbesuch von Frau Jenny, kann T der Ombudsfrau vom positiven Entscheid der Einzelfallkommission vom 21. Juni 2005 berichten, wonach der Empfehlung der Ombudsfrau entsprochen und die Rückforderung gegenüber Frau Jenny auf Fr. 3420.– (Selbstzahlerinnen-Tarif) reduziert worden sei. Die Ombudsstelle leitet diesen erfreulichen Bescheid an Frau Jenny weiter, die sich nach Erhalt des Einzelfallkommissionsentscheides bei der Ombudsstelle für die Hilfe bedankt, um die sie als Bezügerin von Arbeitslosenversicherungsausserordentlich froh sei.

Fallbeispiel 2 Unfallfolgen für ein Arbeitsverhältnis

Sachverhalt

Frau Häberli sucht unter spürbar starker psychischer Belastung die Sprechstunde der Ombudsfrau auf, weil sie den Überblick darüber verloren habe, wie es mit ihrem Arbeitsverhältnis als Hauswirtschaftsmitarbeiterin im städtischen Heim X weitergehe. Sie befürchte, ihre Arbeitsstelle zu verlieren, sei verunsichert und mache sich auch finanzielle Sorgen. Vor zwei Jahren habe sie auf dem Arbeitsweg einen Unfall erlitten und habe an der Schulter zweimal operiert werden müssen. Ihr Arbeitsverhältnis sei zwar infolge Erlöschens des Lohnanspruches per Ende März 2004 aufgelöst worden. Andererseits habe sie im September und Oktober 2004 die Arbeit teilweise wieder aufgenommen. Während dieser Zeit seien die Taggelder der städtischen Unfallversicherung herabgesetzt worden, obwohl sie keine Besoldung erhalten habe. Da die definitive vertrauensärztliche Begutachtung für eine allfällige Invalidenpensionierung seit längerem ausstehe, wisse sie überhaupt nicht mehr weiter.

Abklärungen

Aufgrund der mitgebrachten Unterlagen kann die Ombudsfrau noch während der Sprechstunde klarstellen, dass das Arbeitsverhältnis einstweilen fortbestehe und dass Frau Häberli noch bis und mit April 2005 vollumfängliche Taggelder der städtischen Unfallversicherung erhalte. Bis dann werde auch das Ergebnis der vertrauensärztlichen Begutachtungen vorliegen. Telefonische Abklärungen der Ombudsfrau bei der städtischen Pensionskasse bestätigen diesen Befund. Ausserdem stellt sich heraus, dass es sich bei der Beschäftigung von September und Oktober 2004 um einen Arbeitseinsatz handelt, für den zweifellos eine Besoldung auszurichten ist.

Vermittlungs- und Koordinationsgespräche

Die Ombudsfrau bespricht die Angelegenheit sowohl mit dem involvierten Vertrauensarzt sowie mit dem Hausarzt. Frau Häberli hatte die beiden Ärzte zu diesem Zweck ausdrücklich von der ärztlichen Schweigepflicht befreit. Da Frau Häberli nur zu 50% arbeitsunfähig sei, sollte der vertrauensärztliche Bericht im Hinblick auf die angestrebte Weiterbeschäftigung im Heim X möglichst genau beschreiben, welche Tätigkeiten Frau Häberli aufgrund ihres Gesundheitszustandes noch verrichten könne und wozu sie nicht mehr in der Lage sei. Andernfalls sei eine Invalidenpensionierung zu 100% zu befürchten. Ausserdem sollte der Bericht nicht mehr allzu lange auf sich warten lassen, damit die bereits vom zweiten Vertrauensarzt begutachtete Frau möglichst bald eine konkrete Perspektive erhalte.

Sodann setzt sich die Ombudsfrau mit dem Leiter des Heimes X in Verbindung, der sich schliesslich bereit erklärt, die unbestrittenermassen geschuldete Besoldung des Arbeitseinsatzes nachzuzahlen und damit nicht bis zum definitiven Entscheid über die Weiterführung oder Auflösung des Arbeitsverhältnisses zuzuwarten. Nach einem weiteren Gespräch mit dem Heimleiter, der wegen der Entlöhnung des Arbeitseinsatzes noch eine Unsicherheit habe und an den Personaldienst verweist, orientiert die Ombudsfrau Frau Häberli über ihre bisherigen Bemühungen. Das vertrauens-

ärztliche Gutachten und der darauf basierende Entscheid der Pensionskasse seien bald zu erwarten. Ausserdem werde sich die Ombudsfrau weiterhin dafür einsetzen, dass Frau Häberli noch den Lohn für den Arbeitseinsatz erhalte.

Letzterem dient eine telefonische Besprechung der Ombudsfrau mit der Stabsmitarbeiterin des Amtes, zu dem das Heim X gehört. Im Hinblick auf die rechtliche Bereinigung des Arbeitsverhältnisses ab Mai 2005 setzt sich die Ombudsfrau sodann mit dem Departementssekretariat des Gesundheits- und Umweltdepartements in Verbindung, da Frau Häberli gegen die ursprünglich verfügte Entlassung ein Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung ergriffen hatte und das Verfahren sistiert worden war.

Wenige Tage später orientiert die Pensionskasse die Ombudsfrau, der Bericht des Vertrauensarztes sei eingetroffen. Demzufolge sei Frau Häberli für ihre bisherige Tätigkeit zu 100 % arbeitsunfähig. Für leichtere Tätigkeiten, die auf die gesundheitlichen Beschwerden Rücksicht nähmen, sei sie zu 50 % arbeitsfähig.

Daraufhin koordiniert die Ombudsfrau in mehreren Telefonaten die erforderlichen Kontakte zwischen Pensionskasse, Heimleitung X, Personaldienst und Frau Häberli. Ein weiteres Gespräch der Ombudsfrau mit der Stabsmitarbeiterin des Amtes gilt der immer noch ausstehenden Entlöhnung für den Arbeitseinsatz vom September/Oktober 2004. Als die Ombudsfrau bei dieser Gelegenheit erfährt, das Amt beabsichtige, Frau Häberli zu 100 % invaliden-pensionieren zu lassen, erinnert sie an die im vertrauensärztlichen Gutachten erwähnte Möglichkeit, wonach Frau Häberli bei einer geeigneten Tätigkeit zu 50 % arbeitsfähig sei, womit dem Wunsch der Arbeitnehmerin nach einer Weiterbeschäftigung entsprochen werden könnte.

Ergebnis

Frau Häberli kann ab Mai 2005 bei einer Arbeitsfähigkeit von 50 % versuchsweise weiterbeschäftigt werden. Das Heim X hat mit ihr zusammen eine Lösung gefunden, bei der verschiedene Arbeiten abwechslungsweise auf ganze Tage, d.h. auf eine Anwesenheit von 80–100 % verteilt werden. Für die wegfallenden 50 % der Besoldung erhält sie eine 50-Prozent-Invalidenpension.

In einer zweiten Sprechstunde bei der Ombudsfrau berichtet Frau Häberli wieder unbelastet von ihrer Arbeit; es geht ihr sichtlich besser. Auch die Entlöhnung für den Arbeitseinsatz vom September/Oktober 2004 habe sie inzwischen erhalten.

Als sich die Ombudsfrau vier Monate später erkundigt, wie es gehe, erklärt Frau Häberli, nach erfolgreichem Verlauf der dreimonatigen Versuchszeit sei das 50 %-Arbeitsverhältnis definitiv geworden, worüber sie sich sehr freue.

2. Mehrfachzuständigkeit von Stadt und Kanton

Fokus In verschiedenen Bereichen ist die Zuständigkeit der Stadt – und damit auch der städtischen Ombudsstelle – sachlich beschränkt. Kantonale Dienste sind in die Behandlung der Geschäfte involviert. Diese thematische Mehrfachzuständigkeit ist für Bürgerinnen und Bürger nicht immer ersichtlich. Namentlich können die Frage der Abgrenzung zwischen den Kompetenzen der beiden staatlichen Ebenen und die damit verbundene Frage der Ansprechpersonen und Verfahrenszuständigkeiten zu Schwierigkeiten führen. Beratungs- und Informationsbedarf stellt die Ombudsstelle zum Beispiel immer wieder fest im Bereich der Steuern, der Polizei oder von Niederlassung und Aufenthalt.

Beschäftigt ist die Ombudsstelle aber auch wiederholt mit Geschäften, in denen die Stadt für einen Teil der Problemstellung, der Kanton für einen anderen zuständig ist. Hier reicht es häufig nicht, die Zuständigkeitsfrage zu klären und die Ratsuchenden darüber ins Bild zu setzen. Für eine befriedigende Geschäftsbearbeitung ist in der Regel eine Kooperation zwischen der städtischen und der kantonalen Stelle erforderlich. Die Klärung und befriedigende Lösungsfindung verlangen den Miteinbezug der jeweilig kompetenten kantonalen Verwaltungsstelle.

Für die Ombudsstelle ist es in diesen Fällen von zentraler Bedeutung, mit dem kantonalen Ombudsmann eng, unkompliziert und vertrauensvoll zusammenarbeiten zu können. (Mit diesem Problemschwerpunkt wird auch deutlich, wie wichtig es wäre, jeweils für alle drei staatlichen Ebenen Ombuspersonen zu haben.) Ebenso entscheidend ist die Bereitschaft der städtischen Verwaltungsstellen, gemäss unserer Empfehlung auf ihre kantonalen Ansprechpartner zuzugehen und mit ihnen die nötige Koordination und Kooperation zu suchen. Im Berichtsjahr haben sich diese Formen der Koordination und Kooperation mehrfach erfolgreich realisieren lassen.

Fallbeispiel 3 Komplizierte Beschaffung von Heiratspapieren

Sachverhalt

Frau Miller ist Österreicherin philippinischer Abstammung und lebt mit einer Aufenthaltsbewilligung C seit Jahren in Zürich. Im Mai 2004 begibt sie sich mit ihrem Lebenspartner, Herrn Fernandez, philippinischer Staatsangehöriger, auf das Zivilstandsamt der Stadt Zürich, da sie heiraten möchten. Dort gibt man ihnen eine Liste der für die Heirat benötigten Dokumente, die von der schweizerischen Botschaft in Manila beglaubigt werden müssen. Noch im selben Monat reichen sie dem Zivilstandsamt die gewünschten Papiere ein. Im Oktober 2004 geben sie weitere Dokumente ab, die das Zivilstandsamt einen Monat zuvor von Herrn Fernandez nachgefordert hat. Weil die schweizerische Botschaft in Manila auch diese Dokumente beglaubigen muss, werden weitere Monate verstreichen. Ohne amtlich festgelegtes Heiratsdatum muss Herr Fernandez jedoch die Schweiz mit Ablauf der zum zweiten Mal ausgestellten und bereits verlängerten Kurzaufenthaltsbewilligung am 30. November 2004 verlassen. Darauf suchen Frau Miller und Herr Fernandez am 22. November 2004 gemeinsam die Sprechstunde der Ombudsfrau auf, die in englischer Sprache abgehalten wird. Herr Fernandez hat nur noch wenig Hoffnung und hat bereits ein Ticket für den Rückflug auf die Philippinen gekauft.

Koordination durch die Ombudsstelle

Unter diesen Umständen gilt es, zunächst die durch das kantonale Migrationsamt angeordnete Ausreise nach Möglichkeit aufzuschieben, die Koordination der verschiedenen, an der Beschaffung der benötigten Heiratspapiere beteiligten Stellen zu gewährleisten und das mit Verständigungsschwierigkeiten kämpfende Brautpaar in ihren Bemühungen zu unterstützen.

Da das kantonale Migrationsamt nicht in den Zuständigkeitsbereich der städtischen Ombudsstelle fällt, gelangt sie an den kantonalen Ombudsmann und lässt ihm die vorhandenen Akten zukommen. Dazu gehört eine soeben beim Zivilstandsamt eingetroffene und an die städtische Ombudsstelle weitergeleitete schriftliche Bestätigung der schweizerischen Botschaft in Manila, wonach die Beglaubigung der nachgereichten Dokumente noch etwa drei Wochen dauern werde.

Die Bemühungen des kantonalen Ombudsmannes vom 25. November 2004 ergeben, dass Herr Fernandez noch vor Ende Monat beim kantonalen Migrationsamt ein Wiedererwägungsgesuch stellen muss, um eine Ausschaffung zu verhindern. Der städtischen Ombudsstelle bleibt am 30. November 2004 gerade noch Zeit, im Beisein von Herrn Fernandez und Frau Miller das Wiedererwägungsgesuch aufzusetzen, damit es von beiden unterzeichnet der Post übergeben und per Express versandt werden kann. Mit Schreiben vom 3. Dezember 2004 teilt das kantonale Migrationsamt Herrn Fernandez mit, er dürfe einstweilen in der Schweiz bleiben.

Im Januar 2005 orientiert das Zivilstandsamt vereinbarungsgemäss die städtische Ombudsstelle über die von der schweizerischen Botschaft in Manila erwartete Mitteilung. Diese sei nun eingetroffen, leider mit unerfreulichem Inhalt: Da die Geburt von Herrn Fernandez nirgends registriert worden sei, habe das philippinische National Statistic Office die benötigte Geburtsurkunde nicht ausstellen können, weshalb nun ein nachträgliches Registrierverfahren aufgrund von Erklärungen der Verwandten erforderlich sei («Application for late Registration»). Die so erstellte Geburtsurkunde muss dann noch durch die Botschaft beglaubigt werden. Die Ombudsfrau übernimmt es, Frau Miller und Herrn Fernandez den Inhalt des an das Zivilstandsamt gerichteten Schreibens der schweizerischen Botschaft zu erklären und es zur Eile anzuhalten.

Herr Fernandez reicht der Ombudsfrau ein von seinem Bekannten von den Philippinen per Fax übermitteltes «Certificate of live birth / late registration» ein, das sich auf dem Zivilstandsamt jedoch als blosses Antragsformular für die benötigte Urkunde herausstellt. Herr Fernandez bekundet einmal mehr wenig Verständnis für die seines Erachtens übertriebene Bürokratie, erklärt sich aufgrund der Erläuterungen der Ombudsfrau aber bereit, sich nochmals mit seinem Bekannten und auch noch direkt mit der Schweizerischen Botschaft in Manila in Verbindung zu setzen, damit das richtige Dokument dann ohne weiteren Verzug über die verschiedenen Stationen das Zivilstandsamt der Stadt Zürich erreichen möge.

Herr Fernandez teilt der Ombudsfrau am 16. Februar 2005 mit, er habe die Geburtsurkunde soeben im Original erhalten. Tags darauf berichtet das Zivilstandsamt der Ombudsstelle, dem Vorbereitungsverfahren der Eheschliessung stehe nun nichts mehr im Wege, das Anfang März 2005 mit den Unterschriften des Brautpaares auf dem Zivilstandsamt eröffnet wird.

Ergebnis

Die Heirat findet Mitte April 2005 statt.

Fallbeispiel 4 Unzutreffende Abmeldung bei Studienaufenthalt im Ausland

Sachverhalt

Frau Schmidt ist deutsche Staatsangehörige mit Niederlassungsbewilligung C und wohnt seit 18 Jahren in der Schweiz, seit 1993 in der Stadt Zürich. Für die Abschlussarbeit ihres Studiums der Religionswissenschaften begibt sie sich nach Israel, um auf Empfehlung ihrer Dozenten ein Semester an der Hebrew-University in Jerusalem zu studieren. Auf der Rückseite ihrer Niederlassungsbewilligung liest sie den Hinweis, bei einem länger als sechs Monate dauernden Auslandsaufenthalt sei ein Antrag auf Aufrechterhaltung der Niederlassungsbewilligung zu stellen. Da sie nicht genau weiss, ob sie innerhalb von sechs Monaten zurückkehren oder aber ein paar Tage länger bleiben werde, teilt sie dem kantonalen Migrationsamt korrekterweise ihren voraussichtlich bis am 31. August 2005 dauernden Auslandsaufenthalt mit und ersucht um Aufrechterhaltung ihrer Niederlassungsbewilligung. Nach Hinterlegung ihres Ausländerausweises bewilligt ihr das Migrationsamt die Aufrechterhaltung der Niederlassungsbewilligung für die Dauer vom 18. Februar 2005 bis 17. November 2005 und teilt ihr mit: «Wir ersuchen Sie, den Wegzug vor Ausreise sowie die Rückkehr innerhalb von acht Tagen bei der Einwohnerkontrolle Ihres Wohnortes zu melden.» Darauf begibt sich Frau Schmidt aufs Personenmeldeamt der Stadt Zürich, um den bevorstehenden Auslandsaufenthalt zu Studienzwecken zwar mitzuteilen, den Wohnsitz in Zürich aber beizubehalten. Mit einer formellen Abmeldung würde die Niederlassungsbewilligung nämlich erlöschen. Das Personenmeldeamt bestätigt der Studentin, unter den geschilderten Umständen bleibe sie in Zürich angemeldet.

Am 31. August 2005 kehrt sie wie geplant in die Schweiz zurück. Am 2. September 2005 meldet sie ihre Rückkehr dem städtischen Kreisbüro, wo sie trotz ihres Widerspruchs eine Zuzugsanzeige ausfüllen muss und eine Wohnsitzbestätigung erhält mit dem Vermerk: «Zuzug von Jerusalem, Israel, am 31. August 2005.»

Aufgrund ihres langjährigen Wohnsitzes in der Schweiz möchte sie kurz darauf im Stadthaus ein Einbürgerungsgesuch stellen. Dort teilt man ihr jedoch mit, dies sei nicht möglich, da die erforderliche Karenzfrist durch den Auslandsaufenthalt unterbrochen worden sei. Frau Schmidt fällt aus allen Wolken und sucht die Sprechstunde der Ombudsfrau auf.

Abklärungen

Die Ombudsfrau bespricht die Angelegenheit mit dem Leiter des städtischen Personenmeldeamtes. Dessen Abklärungen bestätigen zwar, dass sich Frau Schmidt vor ihrer Abreise nicht im rechtlich-technischen Sinne abgemeldet hat. Die Anmeldung vom 2. September 2005 impliziere

gleichwohl, dass sich Frau Schmidt abgemeldet und den Wohnsitz in Zürich aufgegeben habe. Frau Schmidt sei daher als Neuzuzügerin registriert.

Die Ombudsfrau informiert den Leiter des Personenmeldeamtes über den Studienzweck des Auslandsaufenthaltes sowie darüber, dass Frau Schmidt ihre Wohnung in Zürich während ihres gesamten Auslandsaufenthaltes behalten und sich im Juni 2005 ausserdem während eines einwöchigen Besuchs in der Schweiz aufgehalten hat. Die Ombudsfrau lässt ihm entsprechende Belege zukommen.

Ergebnis

Die Registrierung als Neuzuzügerin aufgrund der Vorsprache von Frau Schmidt vom 2. September 2005 erweist sich als offensichtlicher Fehler des Kreisbüros, weshalb sie vom Personenmeldeamt rückgängig gemacht wird. Frau Schmidt erhält vom Personenmeldeamt ein Schreiben, worin ihr der ununterbrochene Wohnsitz in der Stadt Zürich seit 1993 bescheinigt wird, wie es den Tatsachen entspricht.

Das Personenmeldeamt ist sodann der Meinung, genau genommen handle es sich wegen des Besuchs vom Juni in der Schweiz um zwei Auslandsaufenthalte, die die bewilligungsbedürftige Dauer von sechs Monaten nicht erreichten, weshalb ein Gesuch um Aufrechterhaltung der Niederlassung gar nicht nötig gewesen wäre. Da die bewilligte Aufrechterhaltung jedoch den Anschein erweckt, Frau Schmidt habe sich während einer viel längeren Zeit im Ausland aufgehalten, gelangt das Personenmeldeamt auf Ersuchen der Ombudsfrau ans kantonale Migrationsamt und bittet darum, die Aufrechterhaltung im Zentralen Ausländerregister ebenfalls zu annullieren. Diesem Ersuchen wird entsprochen.

Mit dem nun auch formell wiederhergestellten ununterbrochenen Wohnsitz in der Stadt Zürich steht einem Einbürgerungsgesuch von Frau Schmidt nichts mehr im Wege.

3. Mangelnde Transparenz und fehlende Nachvollziehbarkeit

Fokus Es kommt immer wieder vor, dass Verwaltungsentscheide in einer Form ergehen oder sich auf Grundlagen stützen, die für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger wenig nachvollziehbar und intransparent bleiben. Beschwerdeführende machen gegenüber der Ombudsfrau geltend, sie hätten sich zwar mit der zuständigen Verwaltungsstelle in Verbindung gesetzt, um zusätzliche Informationen zu erhalten, der Entscheid und seine Grundlage blieben für sie aber nach wie vor nicht nachvollziehbar. Das ist etwa auch dann der Fall, wenn die Informatik-unterstützte Verwaltung Textbausteine verwendet, die nicht auf den konkreten Einzelfall zugeschnitten sind, oder vorgefertigte Computer-Listen benützt, die für aussenstehende Personen ohne die erforderlichen Legenden und Erklärungen nur schwer verständlich sind. Beim Studium der entsprechenden Unterlagen erweist sich nicht selten, dass auch die Ombudsstelle ergänzende Darlegungen und Erläuterungen der Verwaltung benötigt, um die Sachlage und Entscheide verstehen und anschliessend deren Richtigkeit überprüfen zu können. Es gehört zu einer Grundaufgabe jeder bürgerinnen- und bürgernahen Verwaltung, der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihrer Entscheide prioritäre Beachtung zu schenken. Der Anspruch auf Glaubwürdigkeit ihres Handelns und Vertrauen in ihre Tätigkeit erfordern dies (in diesem Sinne auch Teil 1). Im Berichtsjahr ist das Bedürfnis nach entsprechenden Verbesserungen in vielen Geschäften deutlich geworden.

Fallbeispiel 5 Nicht nachvollziehbare Verzugszinsrechnung

Sachverhalt

Herr Frank hatte seiner Unterhaltspflicht für seinen bei der Mutter lebenden Sohn nur teilweise nachkommen können, weshalb die von ihm geschuldeten Alimente durch die Alimentenstelle der Stadt Zürich seit 1994 bevorschusst werden mussten. Als er eine Erbschaft in Aussicht hatte,

verpflichtete er sich, die bei der Stadt Zürich aufgelaufenen Alimentenschulden zu begleichen. Zu diesem Zweck unterzeichnete er am 7. Juli 2004 eine Schuldanererkennung im Gesamtbetrag von Fr. 61 174.25 sowie eine Erklärung, worin er das ihm zustehende Erbteil in der Höhe der anerkannten Schulden der Stadt Zürich (Alimentenstelle) abtrat. Danach kam er seiner monatlichen Unterhaltsverpflichtung in voller, dem Index angepasster Höhe nach.

Ein Jahr später fordert die Alimentenstelle allerdings noch Verzugszinsen im Betrag von Fr. 20000.–, womit Herr Frank nicht gerechnet hat. Da die Schreiben der Alimentenstelle vom August 2005 keinerlei Aufschluss darüber geben, wie die Verzugszinsen berechnet worden sind, und nachdem er auf seine Nachfragen nur die Auskunft erhalten hat, es sei schon alles in Ordnung, wendet er sich an die Ombudsstelle, um sich über Rechtsgrundlagen, Höhe des Zinssatzes, Berechnungsweise und allfällige Verjährung Klarheit zu verschaffen.

Abklärungen

Die Ombudsstelle ersucht die Alimentenstelle schriftlich, zu den aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen. Dem Bericht und den Akten der Alimentenstelle zufolge ergibt sich zusammengefasst folgender Sachverhalt:

Die auf einem Unterhaltsvertrag aus dem Jahre 1990 basierenden Unterhaltsbeiträge für den Sohn wurden seit 1994 von der Stadt Zürich in der Höhe von maximal Fr. 650.– pro Monat bevorschusst. Mit Zahlungsbefehl vom 17. September 1996 musste Herr Frank für die rückständigen Kinderalimente zuzüglich 5 % Verzugszins ab 17. September 1996 erstmals betrieben werden, woraus 1997 ein Verlustschein resultierte. In Anerkennung seiner Zahlungspflicht leistete Herr Frank in der Folge monatliche Raten zu je Fr. 100.–, bis diese Zahlungen ab Oktober 1999 gänzlich ausblieben. Mit Zahlungsbefehl vom 7. Januar 2000 wurde er daher für die rückständigen Kinderalimente erneut betrieben, zuzüglich 5 % Verzugszins ab 7. Januar 2000. Nachdem er sich bereit erklärt hatte, seine Ratenzahlungen wieder aufzunehmen, um die drohende Pfändung abzuwenden, und nachdem er zur Sicherung der Unterhaltsbeiträge am 5. Juni 2000 eine entsprechende Schuldanererkennung unterzeichnet hatte, wurde das Betreibungsverfahren nicht fortgesetzt. Die bereits erwähnte Schuldanererkennung vom 7. Juli 2004 ersetzte diejenige vom 5. Juni 2000. In der Folge zahlte Herr Frank regelmässige Monatsraten à Fr. 100.–, ab September 2005 die vollen Alimente.

Zur Berechnung der Verzugszinsen hatte sich die Alimentenstelle mit Zustimmung von Herrn Frank mit dessen Bank in Verbindung gesetzt, damit diese die Höhe der Verzugszinsen berechne. Die Bank gab der Alimentenstelle als Ergebnis ihrer Berechnung eine Summe von Fr. 23800.– bekannt. Dieser Betrag wurde Herrn Frank von der Alimentenstelle im August 2005 in Rechnung gestellt, abgerundet um Fr. 3800.–.

Korrektur

Ein derartiges Vorgehen ist selbstverständlich nicht statthaft. Die Alimentenstelle hat von ihr in Rechnung gestellte Verzugszinsen selber zu berechnen und hat sich dabei an die gesetzlichen Regeln zu halten. Aufgrund des Schreibens der Ombudsstelle hat die Alimentenstelle am 25. Oktober 2005 die Verzugszinsen neu berechnet; sie belaufen sich auf insgesamt Fr. 12694.15.

Schlussbericht

Im November 2005 erstattet die Ombudsstelle Herrn Frank einen ausführlichen Schlussbericht mit Kopie an die Alimentenstelle.

Darin werden die zur Anwendung gelangenden öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Rechtsgrundlagen mit den erforderlichen Hinweisen aus Lehre und Rechtsprechung detailliert wiedergegeben. Der Unterhaltsanspruch geht mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über, wenn es für den Unterhalt des Kindes aufkommt (Art. 289 Abs. 2 ZGB). Das gilt (im Umfang der durch das Gemeinwesen tatsächlich erbrachten Leistungen) auch bei der Bevorschussung der Alimente durch das Gemeinwesen. Für die Verzugszinspflicht kommen die zivilrechtlichen Bestimmungen

gemäss Art. 104 f. OR zur Anwendung. Ist der Schuldner mit der Zahlung einer Geldschuld in Verzug, so hat er gemäss Art. 104 Abs. 1 OR gesetzliche Verzugszinsen zu 5 % pro Jahr zu bezahlen. Diese Verzugszinsen dürfen für die Alimente nicht bereits ab Fälligkeit, sondern erst von der Betreibung an verlangt werden (Art. 105 Abs. 1 OR). Im vorliegenden Fall beginnt die Verzugszinspflicht gemäss Zahlungsbefehl am 17.09.1996. Da die Verzugszinsen bis zum 30. September 1996 im Verlustschein von 1997 enthalten sind, sind sie für die Zeit vom 1. Oktober 1996 bis 31. Oktober 2005 zu berechnen. Die zehnjährige Verjährungsfrist für Verzugszinsen ist noch nicht abgelaufen (Art. 127 OR).

Die Ombudsstelle hat die nunmehr korrigierte Verzugszinsberechnung, die alle erforderlichen Angaben enthält, überprüft und legt sie dem Schlussbericht an Herrn Frank bei mit der Empfehlung, die Rechnung zu begleichen.

Ergebnis

Die Ombudsstelle kritisiert in ihrem Schlussbericht nicht nur die mangelnde Transparenz der ursprünglichen Verzugszinsrechnung, die sich in der Folge prompt als unrichtig erwies, sondern auch den Umstand, dass die aufgelaufenen Verzugszinsen nicht in die jeweiligen Schuldanerkenntnisse einbezogen wurden. Vom Sicherungszweck abgesehen soll mit derartigen Schriftstücken für die beteiligten Parteien Klarheit über Bestand und Umfang einer Schuld geschaffen werden. Dieses Ziel wird nicht erreicht, wenn über die Schuldanerkenntnis hinaus zusätzliche Beträge in fünfstelliger Höhe gefordert werden, mit denen der Schuldner nicht gerechnet hat. Die Verzugszinsen hätten auf Franken und Rappen genau berechnet und bereits in die Schuldanerkenntnis vom 7. Juli 2004 aufgenommen werden können.

Die von Herrn Frank geschuldeten Verzugszinsen belaufen sich nicht auf Fr. 23800.– bzw. Fr. 20000.–, sondern nach korrekter Berechnung auf Fr. 12694.15. Nachdem Herr Frank durch die Bemühungen der Ombudsstelle in die Lage versetzt worden ist, die Verzugszinsrechnung anhand einer drei Seiten umfassenden Aufstellung nachzuvollziehen und selber zu überprüfen, bezahlt er die reduzierte Rechnung anstandslos.

Fallbeispiel 6 Abgangsleistungen aufgrund eines Sozialplanes

Sachverhalt

Frau Baumberger, eine langjährige städtische Mitarbeiterin, hat per 31. Oktober 2004 im Alter von 61 Jahren aus organisatorischen Gründen ihre Teilzeit-Stelle mit einem Pensum von gut 50 % verloren. Ihr und den weiteren betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind Leistungen aufgrund eines vom Stadtrat beschlossenen Sozialplanes in Aussicht gestellt worden. Nachdem Frau Baumberger von mehreren Seiten sehr unterschiedliche Abgangsleistungen mitgeteilt worden sind, wendet sie sich an die Ombudsstelle, da sie nicht mehr verstehe, was nun für sie gelte. Sie befürchtet, trotz des bestehenden Sozialplanes letztlich benachteiligt zu werden. Beim amtsinternen Personaldienst, den sie sogleich auf Widersprüche aufmerksam gemacht habe, habe sie sich vergeblich um Aufschluss bemüht.

In der Sprechstunde legt Frau Baumberger der Ombudsfrau verschiedene Verfügungen der Arbeitgeberin vor, die mehrfach abgeändert worden sind und somit Korrekturen von Korrekturen enthalten, sowie einen Leistungsausweis der Pensionskasse, da die vorzeitig entlassene Mitarbeiterin eine Alterspension erhalten soll. Die als besondere Leistung gemäss Sozialplan vorgesehene verlängerte Ausrichtung des Überbrückungszuschusses ist in den verschiedenen Fassungen der vorliegenden Schriftstücke laufend verkürzt, auf das gesetzliche Minimum reduziert und von insgesamt Fr. 44310.– auf Fr. 4458.45 herabgesetzt worden. Die jüngste Personalverfügung, welche die vorausgegangenen ersetzt, nennt für den Überbrückungszuschuss keine Dauer und enthält überhaupt keinen Betrag mehr.

Abklärungen

Eine Vorabklärung bei der zuständigen AHV-Augleichskasse ergibt, dass sich Frau Baumberger für einen im vorliegenden Fall empfehlenswerten Vorbezug der AHV-Rente bald anmelden müsste. Ausserdem läuft die dreissigtägige Einsprachefrist der letzten Personalverfügung demnächst ab. Die Ombudsfrau telefoniert mit dem amtsinternen Personaldienst-Abteilungsleiter, der die Angaben von Frau Baumberger und die verschiedenen Korrekturen bestätigt. Da die Besprechung keine Klärung bringt, empfiehlt sie Frau Baumberger, die Personalverfügung zur Wahrung der Rechtsmittelfrist vorsorglich anzufechten, und berät sie beim Aufsetzen der Rekurschrift. Die Ombudsfrau führt weitere Gespräche mit dem Personaldienst-Abteilungsleiter, mit dem Departementsjuristen, mit dem städtischen Personalamt (HR), mit der Pensionskasse und mit dessen Rechtsdienst, die jedoch alle nicht weiterführen: Das Amt als Arbeitgeberin räumt zwar ein, es habe bei den ersten Entlassungsverfügungen übersehen, dass der Überbrückungszuschuss im Falle von Frau Baumberger gemäss Pensionskassenreglement nicht während 42 Monaten, sondern lediglich für 4 Monate ausgerichtet werden dürfe. Daran lasse sich jedoch aufgrund des geltenden Rechts nichts ändern. Die Pensionskasse wiederum vertritt den Standpunkt, die Kasse erbringe lediglich die reglementsgemässen Leistungen; darüber hinausgehende Entschädigungen gemäss Sozialplan seien solche des Arbeitgebers und keine Versicherungsleistungen, weshalb sich Frau Baumberger ans Amt halten müsse.

Die Ombudsfrau beschafft sich den Stadtratbeschluss betr. Sozialplan samt Beilage, worin die einzelnen Leistungen für die zu entlassenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betragsmässig aufgelistet sind, und gelangt schriftlich an den Amtsleiter, um ihm ihre Überlegungen darzulegen und ihn um Vernehmlassung zu ersuchen. Die Stellungnahme erfolgt durch den Rechtsdienst des Departements, der bei seiner Auffassung bleibt, wonach die Entlassene nur diejenigen Leistungen erhalte, die sich direkt aus Personalrecht und Pensionskassenreglement ergäben. Der ursprüngliche Überbrückungszuschuss sei Frau Baumberger versehentlich zugesprochen worden. Auch die zahlreichen formellen Fehler, die dem Amt zugegebenermassen unterlaufen seien, hätten sich nicht nachteilig ausgewirkt. Aus all diesen Gründen werde dem Stadtrat eine Abweisung des Rekurses von Frau Baumberger beantragt werden. Gleichzeitig erklärt sich das Departement indessen offen für Vermittlungsvorschläge der Ombudsfrau.

Empfehlung

Gestützt auf die vorgenommenen Abklärungen erstattet die Ombudsfrau dem Amtsleiter mit Kopie an Frau Baumberger einen ausführlichen Schlussbericht. Sie ist der Meinung, der gegenwärtige Stand der Dinge sei für die betroffene Mitarbeiterin stossend. Sie sieht einen Handlungsbedarf für die zuständige Behörde gegeben und empfiehlt dem Departement, nach Prüfung des Schlussberichtes entsprechende formelle und materielle Optionen zu entwickeln. Sie hofft, der Fall lasse sich gütlich regeln, und erinnert an ihr Angebot, für allfällige Klärungs- und Vermittlungsgespräche weiterhin zur Verfügung zu stehen.

Im Schlussbericht gibt die Ombudsfrau dem Amt namentlich folgende Punkte zu bedenken:

1. Verbindlichkeit des Sozialplanes

Der mit einem Stadtratsbeschluss formell beschlossene Sozialplan wurde im Einvernehmen mit den Personalverbänden erlassen. Darin werden die Überbrückungszuschüsse für die altershalber Entlassenen explizit aufgeführt und betragsmässig beziffert. Dabei geht es – wie die Pensionskasse zutreffend dargelegt hat – ausschliesslich um Arbeitgeberleistungen (und nicht um Pensionskassenleistungen). Auch wenn der Sozialplan zur Begründung individueller Leistungsansprüche noch vollzogen werden muss, ist weder das Amt noch das Departement berechtigt, wesentlich davon abzuweichen; der Stadtratsbeschluss ist verbindlich. Der Sozialplan sieht für die Entlassenen besondere Leistungen vor, die über das personalrechtliche Minimum hinausgehen. Wäre dies nicht der Fall, bedürfte es keines Sozialplanes. Im Falle von Frau Baumberger würde sich der Sozialplan in nichts auflösen, wenn man der Argumentation des Amtes folgen würde.

2. Vertrauensschutz

Frau Baumberger genießt Vertrauensschutz. Sie durfte in guten Treuen davon ausgehen, der ihr mittels Verfügung individuell eröffnete Sozialplan sichere ihr wenigstens das zu, was wenige Monate später nach dem revidierten Personalrecht ohnehin gelten würde, nämlich eine Überbrückung bis zum Anspruch auf eine reguläre AHV-Rente. Frau Baumberger hat auf Unstimmigkeiten immer sofort reagiert und schliesslich auch die Ombudsstelle aufgesucht. Im Vertrauen auf die ihr schriftlich und betragsmässig zugesicherten Abgangsleistungen hat sie es indessen unterlassen, im Personalrecht vorgesehene Dispositionen zu treffen, mit denen die Beendigung des Dienstverhältnisses leicht noch etwas hätte hinausgeschoben werden können (Auflösung des Dienstverhältnisses per Ende Oktober 2004, Inkrafttreten der für Frauen erheblich günstigeren Überbrückungszuschussregelung am 01.01.2005).

In diesem Sachzusammenhang sei lediglich auch darauf hingewiesen, dass mit dem Nichtgehören des rechtlichen Gehörs auch formelle Fehler begangen wurden.

3. Gleichbehandlung

Die von der Ombudsfrau angestellten Vergleiche der für Frau Baumberger vorgesehenen Abgangsleistung mit den Leistungen, die an die Kollegen und Kolleginnen mit ähnlichen Dienstjahren und Arbeitspensen ausgerichtet werden, würden ohne die von der Ombudsfrau empfohlenen Korrekturen zu einer massiven Ungleichbehandlung führen.

4. Billigkeit

Schliesslich erweist sich der Status quo gleich in zweifacher Hinsicht als unbillig: ein Sozialplan, der sich in Nichts auflöst, und der knapp verpasste Anschluss an das neue Recht. Wie der Ombudsstelle bekannt ist, haben andere Dienstabteilungen altershalber anzuordnende Entlassungen von Mitarbeiterinnen im Hinblick auf das neue, vorteilhaftere Recht um mehrere Monate aufgeschoben.

Vereinbarung

Gestützt auf diesen Schlussbericht unterbreitet der Departementsrechtsdienst der Ombudsfrau den Entwurf einer Vereinbarung über die Abgangsleistung für Frau Baumberger. Die Überprüfung des Entwurfs, der zusätzlich zu den bereits ausbezahlten Fr. 4458.45 eine Abgangsentschädigung von Fr. 27268.80 aus Billigkeitsgründen vorsieht, was Überbrückungszuschüssen für 24 Monate entspricht (Dauer bis zum Bezug der ordentlichen AHV-Altersrente), erfordert weitere Abklärungen der Ombudsstelle. In einer abschliessenden Sprechstunde orientiert die Ombudsfrau Frau Baumberger über die unternommenen Schritte und bespricht mit ihr die einzelnen Ziffern der Vereinbarung, der Frau Baumgartner gerne zustimmt und die sie unterzeichnet.

Fallbeispiel 7 Erläuterungsbedürftige ERZ-Rechnung

Sachverhalt

Herr Kuster erhielt von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) kommentarlos eine als «Nachverrechnung Wohnung Kuster» bezeichnete Rechnung im Gesamtbetrag von Fr. 134.50, nämlich ISP (Infrastrukturpreis) Abfall Fr. 80.– und ISP Schmutzwasser Fr. 45.–, je zuzüglich 7,6% MwSt. Herr Kuster verstand die Rechnung nicht und sandte eine Anfrage per FAX an die im Briefkopf der Rechnung angegebene Adresse mit der Bitte um Aufschluss. Ohne Antwort geblieben wendet er sich schliesslich schriftlich an die Ombudsstelle. Er habe keine Ahnung, wofür ERZ Rechnung gestellt habe. Er möchte diese erst begleichen, nachdem er wisse, worum es gehe.

Abklärungen

Die Ombudsstelle lässt ERZ eine Kopie der fraglichen Rechnung zukommen und leitet das Anliegen von Herrn Kuster weiter. Nachdem ERZ eine schriftliche Antwort an Herrn Kuster mit Kopie an die Ombudsstelle in Aussicht stellt, orientiert die Ombudsstelle Herrn Kuster mit einem Zwischenbericht per E-Mail. Nach drei Wochen erkundigt sich die Ombudsstelle nach der ausstehenden Antwort. Diese erfolgt bald darauf.

Erläuterungen von ERZ

Das an Herrn Kuster versandte Antwortschreiben enthält genaue Angaben über die Rechnungstellung. Beigelegt sind sodann die massgeblichen Rechtsgrundlagen (Verordnung über die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich, VAZ; Vollziehungsverordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich, VVAZ; Verordnung über die Preise zur Abwasserbewirtschaftung, VPA).

Gemäss dem erwähnten Antwortschreiben an Herrn Kuster verhält es sich im konkreten Fall wie folgt:

«Am 19. Januar 2005 stellten wir Ihnen auf Grund der neuen Verordnungen ein Erhebungsformular der Vollzeitäquivalente für die Berechnung des Infrastrukturpreises Abfall und Schmutzabwasser für Betriebseinheiten zu (gemäss Daten EWZ, Tarif: Betriebsstrom). Mit diesem Formular teilten Sie uns mit, dass Sie über keine Angestellten verfügen. Nach telefonischer Rückfrage mit Ihnen, informierten Sie uns, dass es sich hier um eine Wohnung und nicht um einen Betrieb handelt.

Im Februar 2005 erhielten Sie von uns bereits eine Rechnung für eine Wohneinheit an der ...-Strasse datiert vom 25. Februar 2005, welche am 4. April 2005 bezahlt wurde. Gemäss Ihrer Auskunft mutierten wir den Betrieb auf eine Wohneinheit und stellten diese in Rechnung.

Bis Ende 2004 haben wir Ihnen immer zwei Wohnungen (1 x 4-Zimmer und 1 x 5-Zimmer-Wohnung) in Rechnung gestellt. Dieses Jahr sind beide Wohnungen separat verrechnet worden (eine Rechnung und eine Nachverrechnung mit je einer Wohneinheit). In Zukunft werden Ihnen wieder beide Wohnungen auf einer Rechnung ausgewiesen.»

Bald darauf orientiert ERZ die Ombudsstelle, Herr Kuster habe sich noch direkt mit dem Verfasser des Antwortschreibens in Verbindung gesetzt. Die noch offen gebliebenen Fragen konnten geklärt werden, und Herr Kuster beglich die Rechnung.

4. Erforderliche Sorgfalt und Zeit bei den Sozialen Diensten bei steigender Arbeitslast

Fokus Im Berichtsjahr betreffen 119 Geschäfte das Sozialdepartement; davon 73 die Sozialen Dienste. Auffällig gering fällt dabei die Zahl der verwaltungsinternen Personalgeschäfte aus; es sind insgesamt nur deren 3 (vgl. Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen, Teil 3). Der hohe Anteil der Beschwerden und Anliegen aus dem Sozialdepartement und spezifisch aus den Sozialen Diensten ist nicht erstmalig; er entspricht einer langjährigen Entwicklung und erreicht 2005 wiederum einen Höhepunkt.

Es gibt mehrere Gründe für diese starke Präsenz der Sozialen Dienste. Thematisch und strukturell betreffen die Arbeitsfelder häufig existenzielle Fragen der Bevölkerung, die für den Alltag jeder einzelnen betroffenen Person prägend sind. Ob Ansprüche auf Sozialhilfe bestehen und wie hoch die jeweilige Unterstützung ausfällt, ob die Beziehung zum zuständigen Sozialarbeiter eine gute oder gestört ist, ob der Beiständin Vertrauen geschenkt oder sie abgelehnt bzw. die vormundschaftliche Massnahme grundsätzlich in Frage gestellt wird, stets sind beide Seiten unmittelbar und persönlich in die Entscheidungsfindung und -vermittlung einbezogen. Der Kontakt ist kein einmaliger, sondern ein institutionalisierter, regelmässiger. Auftauchende Schwierigkeiten und Störungen wiegen entsprechend schwer. In den meisten Fällen sind beide Seiten menschlich stark gefordert. Die zunehmende Zahl an Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die vielerorts spürbare hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden und der gegenüber früher kleinere rechtliche und finanzielle Ermessensspielraum für Einzelfalllösungen und Ausnahmen stehen dem Bedürfnis der Betroffenen gegenüber, ihren individuellen Anliegen und ihrer Situation entsprechend sowie, falls erforderlich, mit viel Zeit beraten zu werden bzw. die anstehenden Probleme behandelt zu wissen. Die für viele Sozialbetreuende hohe Arbeitsbelastung und der damit verbundene Druck führen ihrerseits vermehrt zu missverständlichen Auskünften, für die Betroffenen zu wenig ausführlichen und verständlichen Informationen, Fehlern in Berechnungen wie auch zu all zu lange ausstehenden

Schlussabrechnungen und Beantwortungen von Anfragen. Es ist der Ombudsstelle ein Anliegen, in ihrer Tätigkeit bei den Klientinnen und Klienten Verständnis zu schaffen für die Aufgabe und Rolle, aber auch für die rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen der Sozialen Dienste. Unabhängig vom Ausgang der Beschwerdebehandlung oder der Vermittlung spricht sie in jedem Geschäft diese Punkte an. Dabei können häufig falsche Erwartungen abgebaut und das Verständnis für die Abläufe und inhaltlichen Vorgaben der Sozialhilfe gefördert werden. Auf der anderen Seite stellt sie auch fest, wie wichtig die fachlich und sozial sorgfältige und professionell qualifizierte Arbeit ist und wie schwerwiegend sich für die Einzelnen entsprechende Mängel auswirken können. Aufgrund seiner quantitativen und qualitativen Gewichtung wird die Ombudsstelle der Entwicklung dieses Problemschwerpunkts auch im kommenden Berichtsjahr besondere Beachtung schenken.

Bekanntlich wurden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) per 1. Januar 2005 umfassend revidiert und in den folgenden Monaten durch die Sozialen Dienste auch eingeführt. Neue Fälle wurden ab 1. Juni gemäss den revidierten Richtlinien bearbeitet; die bisherigen Fälle in der Zeit vom 1. Juni bis 30. September angepasst. Dies verlangte die Überprüfung jedes einzelnen Falles und die entsprechende Leistungsanpassung mit dem Erlass einer neuen Verfügung. Die Art und Weise der Überführung ins neue Recht war den einzelnen Sozialzentren freigestellt. Die Ombudsstelle stellte Unterschiede namentlich in der Information und Kommunikation fest, die nicht überall gleich ausführlich und verständlich ausfielen. Zwar hat die Einführung der neuen Richtlinien, gerade wo sie für Betroffene Leistungskürzungen zur Folge hat, zu vermehrter Verunsicherung und Misstrauen geführt und für die Ombudsstelle zusätzlichen Klärungs- und Informationsbedarf bedeutet. Erfreulicherweise kann aber festgestellt werden, dass die Einführung der neuen SKOS-Richtlinien zahlenmässig für den Beschwerdeeingang nicht ins Gewicht fallen.

Fallbeispiel 8 Ansprechbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialen Dienste

Sachverhalt

Der 28-jährige Herr Widmer sucht in Begleitung seiner Mutter die Sprechstunde der Ombudsfrau vom 7. April 2005 auf, weil sie nicht mehr weiter wüssten, wie der Lebensunterhalt von Herrn Widmer zu finanzieren sei. Letzterer absolviere zurzeit die Ausbildung zum Tontechniker und beziehe dafür Stipendien. Das Quartierteam A der Sozialen Dienste habe die bisherigen Unterstützungsleistungen per August 2004 mit der Begründung eingestellt, diese würden nicht an Personen in Ausbildung ausgerichtet. Herr Widmer habe dagegen am 22. August 2004 Einsprache erhoben. Zwar habe er eine Empfangsbestätigung erhalten, der Entscheid sei aber nach mehr als sieben Monaten immer noch ausstehend. Wenn nun Herr Widmer beim Quartierteam A nachfrage, heisse es, wegen seines Umzugs sei neu das Quartierteam B (desselben Sozialzentrums) zuständig, Herr Widmer müsse sich dorthin wenden. Das Quartierteam B hingegen habe gesagt, solange die Einsprache hängig sei, sei das Quartierteam A zuständig. Die Mutter erklärt, trotz aller Bemühungen nicht mehr weiter zu kommen, und legt der Ombudsfrau ihre diesbezügliche E-Mail-Korrespondenz mit dem Quartierteam A vor. Nach der Einstellung der Unterstützungsleistungen sei sie für ihren Sohn aufgekommen, obwohl sie selber nicht in günstigen finanziellen Verhältnissen lebe. Sie habe zur Existenzsicherung ihres Sohnes gar Geld aufnehmen müssen. Schliesslich habe sie bei der Geschäftsleitung der Sozialen Dienste am 8. März 2005 eine Beschwerde eingereicht. Abgesehen von einer Empfangsbestätigung habe sie jedoch bisher auch von dieser Seite noch nichts gehört.

Durch die Ombudsstelle veranlasste Klärung

Die Ombudsfrau erreicht den Leiter L des Quartierteams A telefonisch im dritten Anlauf am 21. April 2005 und orientiert ihn über den Sprechstundenbesuch und die Schilderung des Problems durch Herrn Widmer und dessen Mutter. Der Leiter zeigt viel Verständnis und erklärt sich bereit, zunächst der Zuständigkeitsfrage nachzugehen.

In seiner Antwort vom 25. April 2005 stellt sich heraus, dass weder das Quartierteam A noch das Quartierteam B, sondern das Sozialzentrum C zuständig ist. Er schreibt: «Nach unseren internen

Abklärungen teilen wir Ihnen mit, dass für Sie im Falle erneuter Unterstützung die Stelle C ... zuständig ist (Öffnungszeiten...). Einige Verwirrung in dieser Angelegenheit hat der Auszug Ihres Unterstützungskontos bewirkt, aus welchem hervorgeht, dass Sie durch das Quartierteam A bis Ende August 2005 Zahlungen erhalten. Tatsächlich handelt es sich bei dieser Belastung um die Laufzeit Ihrer Hausratversicherung, welche längst bezahlt ist. Ihr letztes ordentliches Budget erhielten Sie im Juli 2004. Wir bitten Sie, dieses Missverständnis zu entschuldigen.»

Die Ombudsfrau, die eine Kopie dieses Briefes erhält, bedankt sich beim Leiter L per E-Mail für die rasche Klärung.

Fallbeispiel 9 An den Grenzen des Betreuungsaufwandes

Sachverhalt

Frau Ackermann ist allein erziehende Mutter zweier Söhne. Der ältere ist volljährig und wird von den Sozialen Diensten begleitet und teilweise finanziell unterstützt. Frau Ackermann beschwert sich in der dringend gewünschten Sprechstunde der Ombudsfrau über das zuständige Sozialzentrum, wo sich niemand die erforderliche Zeit nehme und man ihr mehr Probleme bereite, statt ihr solche abzunehmen. Vom Zentrumsleiter, Herrn Z, fühle sie sich nicht ernst genommen. Sie arbeite bei einem Grossverteiler als Kassiererin und versuche Tag für Tag nach Kräften, die vom Schicksal arg gebeutelte Familie über die Runden zu bringen. Nun sei der Quartierteamsmitarbeiterin M ein Fehler passiert; die versehentlich die Zusatzversicherung zur obligatorischen Krankenversicherung für ihren älteren Sohn Daniel gekündigt habe. Wegen der schwierigen familiären Verhältnisse sei Daniel von einer Krise in die andere gefallen und habe wiederholt Suizidabsichten geäußert. Er verfüge über keinerlei Berufsausbildung und habe gesundheitliche Probleme. Daher sei die Zusatzversicherung, die bisher hohe Leistungen erbracht habe, für ihn wichtig gewesen. Der Krankenkasse hingegen komme die Auflösung der Zusatzversicherung gelegen, die unverhofft ein kostspieliges und risikoreiches Versicherungsmitglied losgeworden sei und sich nun weigere, Daniel wieder in die Zusatzversicherung aufzunehmen. Die Prämien von monatlich Fr. 20.– habe jeweils sie bezahlt.

Da Frau M zur Zeit in den Ferien weile, habe sich schliesslich Herr Z ihrer angenommen und für sie wenigstens einen Brief an die Krankenkasse aufgesetzt, worin um die Wiederaufnahme von Daniel in die Zusatzversicherung nachgesucht wird.

Abklärung

Die Ombudsfrau bespricht die Angelegenheit mit Zentrumsleiter Z, der Frau Ackermann als Mutter von Daniel seit Jahren kennt. Er berichtet, mit Frau Ackermann habe man nichts als Schwierigkeiten. Wenn man nicht sofort mache, was sie wünsche, werde sie gleich ausfällig und werde laut. Mit ihren Auftritten belaste sie das ganze Team überdurchschnittlich stark. Frau Ackermann gelinge es immer wieder, dass ihr mehr Zeit gewidmet und für sie ein grösserer Aufwand betrieben werde als bei den übrigen Klientinnen und Klienten des Sozialzentrums. Am Verhalten von Daniel habe sie stets etwas auszusetzen und im ganzen Team könne es ihr niemand recht machen.

Betreffend Zusatzversicherung führt Z aus, seines Erachtens sei es mehr als zweifelhaft, ob die Krankenkasse das Schreiben von Mitarbeiterin M tatsächlich zu Recht als Kündigung habe auffassen dürfen. Sinngemäss habe das Quartierteam der Krankenkasse lediglich mitgeteilt, dass die Sozialen Dienste nur für die Prämien der obligatorischen Grundversicherung aufkämen, nicht aber für die Prämien der Zusatzversicherung.

Vermittlungsvorschlag

Die Ombudsfrau ist der Ansicht, diese Mitteilung könne rechtlich nicht als Kündigung aufgefasst werden und regt an, Z könnte sich mit dem unentgeltlich tätigen Ombudsman der sozialen Krankenversicherung in Verbindung setzen und mit dessen Hilfe die Weiterführung von Daniels Zusatzversicherung anstreben. Tage später teilt Z der Ombudsstelle jedoch mit, das Team sei zu einem

derartigen Vorgehen nicht bereit. Erstens liege der Fehler nicht beim Sozialzentrum, sondern bei der Krankenkasse, die Daniel zu Unrecht von der Zusatzversicherung ausgeschlossen habe. Und zweitens könne es sich das Team nicht leisten, für Frau Ackermann erneut einen besonderen Aufwand zu betreiben.

Ergebnis

Die Ombudsstelle sieht dies anders und übernimmt es, schriftlich an den Krankenversicherungs-Ombudsman zu gelangen. Dieser erstattet der Ombudsfrau mit Kopien an Frau Ackermann und deren Sohn Daniel einen ausführlichen Bericht. Obwohl die Krankenkasse die Zusatzversicherung eindeutig zu Unrecht aufgelöst habe, weigere sie sich nach wie vor, die Versicherung weiterzuführen. Der Bericht enthält bereits alle erforderlichen Angaben, weshalb er Frau Ackermann dazu dient, in einem unentgeltlichen Verfahren an das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich zu gelangen. Einen Monat später sucht Frau Ackermann die Ombudsstelle auf, um freudestrahlend zu berichten, Daniel sei wieder in die Zusatzversicherung aufgenommen worden. Die Ombudsfrau orientiert Z, der sich ebenfalls freut und seinerseits zu berichten weiss, der jüngste Kontakt mit Frau Ackermann sei überaus angenehm gewesen.

Fallbeispiel 10 Warten auf die Schlussabrechnung

Sachverhalt

Herr Senn musste seit 2002 mit Sozialhilfeleistungen unterstützt werden. Im Mai 2004 erhielt er rückwirkend eine IV-Rente sowie IV-Zusatzleistungen, worauf die finanzielle Hilfe der Sozialen Dienste eingestellt wurde. Da die IV-Rente und die Zusatzleistungen an die Sozialen Dienste der Stadt Zürich ausbezahlt wurden und Herr Senn in der Angelegenheit nichts mehr hörte, erkundigte er sich nach einer Schlussabrechnung. Er gelangte mit diesem Anliegen zweimal schriftlich an die Sozialen Dienste. Er erhielt weder die gewünschte Abrechnung noch sonst eine Antwort. Im Juni 2005 wendet er sich schliesslich an die Ombudsstelle.

Abklärungen

Die Ombudsstelle versucht, den zuständigen Sachbearbeiter telefonisch zu erreichen, was nicht gelingt, weshalb sie ihn per E-Mail um einen Rückruf ersucht. Dabei erklärt der Sachbearbeiter, er habe die Unterlagen von Herrn Senn schon vor drei Monaten ans zuständige Sekretariat zur Erstellung der Schlussabrechnung weitergeleitet. Infolge von unfallbedingten Absenzen sei es dort jedoch zu Verzögerungen gekommen. In einem zweiten Rückruf orientiert er die Ombudsstelle darüber, dass mit der Schlussabrechnung bis spätestens Mitte Juli 2005 gerechnet werden könne. Die Ombudsstelle bestätigt dies gegenüber den Sozialen Diensten schriftlich und orientiert Herrn Senn in einem telefonischen Zwischenbericht.

Ergebnis

Am 4. Juli 2005 erstellt das Quartierteam die gewünschte Abrechnung. Für die Zeit, während der Herr Senn von den Sozialen Diensten unterstützt werden musste, resultiert ein ausgeglichener Saldo, da ein Betrag an ungedeckten Auslagen nicht rückerstattungspflichtig ist. Die Sozialen Dienste entschuldigen sich bei Herrn Senn für die verspätete Abrechnung und teilen ihm mit: «Mit heutigem Datum haben wir Ihnen Fr. 4909.95 auf Ihr Konto Nr. ... überwiesen. Dieser Betrag setzt sich aus Fr. 3139.95 IV-Rente und Fr. 1770.– Zusatzleistungen zusammen, welche den Zeitraum vor Unterstützung bei den Sozialen Diensten Zürich betrifft.»

5. Bedeutung der Erstkontakte der Polizei für Bürgerinnen und Bürger

Fokus Mit einem Viertel der Geschäfte – 113 Fälle – hatte sich die Ombudsstelle im Berichtsjahr mit dem Polizeidepartement zum ersten Mal in dieser Gewichtung zu beschäftigen. 95 Geschäfte betreffen die Stadtpolizei (vgl. Verteilung der Departemente und Dienstabteilungen, Teil 3). In einer Vielzahl der Beschwerden wurde deutlich, welche entscheidende Rolle der ersten Kontaktaufnahme der

Polizistinnen und Polizisten mit der Bevölkerung zukommt. Personenkontrollen und die Mitnahme von Personen auf die Wache zur Überprüfung von Angaben oder für weitere Abklärungen stellen für die Polizei alltägliche Arbeit und Routine dar, für die meisten Bürgerinnen und Bürger jedoch nicht. Sie fühlen sich häufig durch die Anwesenheit der in der Regel zu Dritt auftretenden Polizisten und Polizistinnen verunsichert und eingeschüchtert sowie durch das öffentliche Aufsehen, das der Vorgang häufig hervorruft, zusätzlich emotional herausgefordert. Der von der Stadtpolizei angewandte Automatismus, für die Mitnahme von Personen auf die Wache einen Kastenwagen zu rufen und in der Zwischenzeit den Betroffenen Handfesseln anzulegen, verlangt einen besonders umsichtigen Umgang, eine in Ton und Inhalt angemessene Kommunikation. Gerade für Betroffene, die dieses Prozedere zum ersten Mal erleben, ist es von entscheidender Bedeutung, dass ihnen von Anfang an der Grund und die Art und Weise des folgenden Vorgehens ruhig, sachlich und korrekt erklärt werden. Die Stadtpolizei ist in jedem Fall verpflichtet, diesen Regeln nachzuleben – unabhängig davon, ob die Betroffenen zum ersten oder wiederholten Male mit einer Personenkontrolle bzw. Verhaftung konfrontiert werden. Dazu gehört auch, dass die Polizistinnen und Polizisten sich nicht weigern, ihren Namen zu nennen.

In auffällig vielen Beschwerdefällen wurden Mängel beim Erstkontakt deutlich. Sie wurden teils auch dort festgestellt und in den Vernehmlassungen der Stadtpolizei anerkannt, wo weitere in der Beschwerde erhobene Vorwürfe gegenüber der Polizei aufgrund der divergierenden Aussagen nicht erhärtet werden konnten. Die regelmässige Schulung und gezielte Sensibilisierung dieses Schlüsselmoments sind für die Stadtpolizei sicherlich die geeigneten Massnahmen, um präventiv und möglichst breit die gewünschte Optimierung zu erzielen.

Fallbeispiel 11 Personenkontrolle eines Managers

Sachverhalt

Im August 2005 hält sich Herr Maeder, Geschäftsführer einer Aktiengesellschaft aus Basel, beruflich in Zürich auf, da im Kreis 4 eine Geschäftsstelle eröffnet werden soll. Um ca. 13 Uhr parkiert er sein Geschäftsfahrzeug in einer Nebenstrasse, um den Rest des Weges zu Fuss zurückzulegen. Plötzlich wird er von drei uniformierten Polizisten angehalten und aufgefordert, sich auszuweisen. Herr Maeder zeigt ihnen seinen Schweizer Pass und die Fahrzeugpapiere. Die Ausweise werden per Funk überprüft und als in Ordnung befunden. Darauf wird Herr Maeder abgetastet, mit den Händen auf dem Rücken in Handschellen gelegt und zu weiteren Abklärungen auf die Polizeiwache mitgenommen. Auf seine wiederholte Frage, was vorliege, erhält er keine Antwort, das werde man ihm auf dem Polizeiposten sagen. Erst, nachdem er dort einer Leibesvisitation unterzogen worden ist und nachdem man von ihm die Fingerabdrücke genommen hat, erhält er zur Auskunft, die Polizei ermittle in Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Nach abgeschlossener Überprüfung wird Herr Maeder vom Polizeiposten wieder entlassen.

Nach Rücksprache mit dem Hausjuristen der Aktiengesellschaft beschwert sich Herr Maeder schriftlich beim Kommando der Stadtpolizei Zürich, weil er die Festnahme als unnötig und das Abführen in Handschellen, die Leibesvisitation und die Fingerabdruckabnahme als unverhältnismässig erachtet. Ausserdem möchte er wissen, was mit den erhobenen Daten geschehe, nachdem sich herausgestellt habe, dass nichts gegen ihn vorliege. Von der bereits eine Woche später erfolgten Stellungnahme des Stadtpolizei-Rechtsdienstes nur teilweise befriedigt wendet sich der vom Erlebten noch immer spürbar Betroffene an die Ombudsstelle.

Abklärungen und Ergebnis

Die Ombudsfrau ersucht den Rechtsdienst zu den offen gebliebenen Fragen um Vernehmlassung und nimmt mit dem Chef des Rechtsdienstes telefonisch Rücksprache. Darauf erstattet sie Herrn Maeder einen schriftlichen Schlussbericht.

Herr Maeder ist im Bereiche der Langstrasse und wegen einer in der Nähe befindlichen, des Drogenhandels verdächtigten Person, überprüft worden. Dass Personen für den Transport auf die Polizeiwache aus Sicherheitsgründen stets gefesselt werden, entspricht den Weisungen der Stadtpolizei und geschieht standardmässig. Die Fingerabdrücke sind Herrn Maeder zur Identitäts-

überprüfung mit dem gesamtschweizerischen Datenbanksystem AFIS abgenommen worden, nicht etwa im Sinne einer erkennungsdienstlichen Behandlung; sie werden nicht gespeichert. Die Personalien bleiben allerdings in der Geschäftskontrolle (Datenbank POLIS) und im Journal gespeichert. Der Rechtsdienst hat Herrn Maeder dazu mitgeteilt: «Ein Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht bei Ihnen klarerweise nicht und wurde auch nicht im Journal aufgenommen. Es wurde lediglich festgehalten, dass Sie einer Personenkontrolle unterzogen wurden, welche aber nichts ergab.»

Gleichwohl wird Herr Maeder danach noch zu einer Einvernahme als Auskunftsperson vorgeladen. Zuhanden seiner Arbeitgeberin bestätigt die Stadtpolizei in der Folge schriftlich, dass gegen ihn nichts vorliege und dass gegen ihn kein Verfahren eröffnet worden sei.

In ihrem Schlussbericht kritisiert die Ombudsfrau die späte Information über den Grund der Personenkontrolle. Der Rechtsdienst der Stadtpolizei sei zwar der Meinung, die Personenkontrolle als solche sei korrekt erfolgt, räume jedoch selber ein, dass der Grund für die Kontrolle – der Verdacht des Besitzes von unerlaubten Betäubungsmitteln – Herrn Maeder von Anfang an hätte bekannt gegeben werden müssen. Die Ombudsfrau hält fest: «Das Versäumnis hat die nachvollziehbare Verunsicherung und die damit verbundenen unguuten Gefühle und Ängste wesentlich verschärft, wenn nicht gar hervorgerufen.»

Fallbeispiel 12 Arretierung eines Velo fahrenden Studenten

Anliegen

Im Juli 2005 führt Herr Stettler, Student an der ETH Zürich, in der Sprechstunde der Ombudsfrau aus, er sei am vergangenen Freitagnachmittag mit seinem Fahrrad auf der Bahnhofstrasse Richtung Paradeplatz gefahren, um über die Uraniastrasse zur Migros am Löwenplatz zu gelangen. Bei der Verzweigung Bahnhofstrasse / Uraniastrasse sei auf der rechten Strassenseite ein Polizist auf Roller Skates gestanden und habe ihm ein Handzeichen gegeben. Dies habe er so verstanden, dass er in die Uraniastrasse einzubiegen habe, weil er wahrscheinlich nicht auf der Bahnhofstrasse weiterfahren dürfe. Am Polizisten vorbei sei er zum Löwenplatz gefahren und habe vor der Migros sein Velo abgestellt. Da hätten ihn schon ein Polizist und eine Polizistin von hinten gepackt, hätten ihm die Hände auf den Rücken gedreht und ihn in Handschellen gelegt. Das einzige, was er den Polizisten habe sagen hören, seien die Worte «Soo gaat's nööd!» gewesen. Die persönlichen Gegenstände seien ihm abgenommen worden, und obwohl er die Identitätskarte bei sich gehabt habe, sei er ohne Angabe eines Grundes im Kastenwagen auf die Uraniawache und dort in eine Zelle gesperrt worden. Nach etwa 20 Minuten sei er gefragt worden, wohin er mit seinem Velo unterwegs gewesen sei und zu welchem Zweck. Einer der Polizisten habe ihm vorgehalten, das Fahrverbot auf der Bahnhofstrasse missachtet und der Aufforderung der Stadtpolizei, anzuhalten, nicht Folge geleistet zu haben. Herr Stettler habe geantwortet, er habe keinen Zuruf der Polizei gehört und er sei sich auch keines Fahrverbots bewusst gewesen. Er sei darauf aufmerksam gemacht worden, dass gegen ihn rapportiert werde, und sei nach Unterzeichnung des Einvernahmeprotokolls wieder entlassen worden.

Abklärungen

Die Abklärungen der Ombudsstelle, die die Polizeirapporte bezieht und den Rechtsdienste um Stellungnahme ersucht, ergeben eine ganz andere Sachverhaltsdarstellung des Polizisten: «Ich bemerkte den vom Bahnhofplatz herkommenden Fahrradlenker und gab ihm, als er noch genügend Zeit zum Bremsen hatte, ein Haltezeichen. Weiter sagte ich laut und klar «Bitte anhalten, Polizei!». Zu diesem Zeitpunkt hatten wir gegenseitigen Augenkontakt. Der Fahrradlenker verlangsamte seine Fahrt und fuhr in meine Richtung. Als er wenig vor mir war, machte er einen Schwenker und fuhr an mir vorbei. Dabei berührte ich mit meiner rechten Hand seinen linken Oberarm. Sofort beschleunigte er sein Fahrrad stark und fuhr auf der Uraniastrasse via Gerbergasse davon. Ich nahm die Verfolgung auf und beschleunigte ebenfalls.» Damit decken sich auch die Ausführungen der Polizeibeamtin.

Ergebnis

In ihrem Schlussbericht orientiert die Ombudsfrau Herrn Stettler mit Kopie an die Stadtpolizei wunschgemäss darüber, wegen welcher Straftatbestände an die Staatsanwaltschaft rapportiert worden ist: Hinderung einer Amtshandlung, Nichtbeachten des Vorschriftssignals «Allgemeines Fahrverbot in beiden Richtungen», Nichtbeachten von Handzeichen der Polizei, Nichtbeachten des Vorschriftssignals «Einfahrt verboten» und Unerlaubtes Befahren eines Trottoirs.

Fraglich bleiben bei der unmittelbaren Mitnahme auf die Polizeiwache die Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sowie das konkrete Vorgehen.

Dass die obenerwähnte Orientierung unbestrittenemassen nicht bereits anlässlich der Einvernahme durch die Polizei geschehen ist, wertet die Ombudsfrau in ihrem Schlussbericht ebenso als Versäumnis wie die unterbliebene Information über den Grund der Festnahme.

Die Stadtpolizei entschuldigt sich bei Herrn Stettler für die Unterlassungen.

Fokus In 13 Beschwerden, die im Berichtsjahr gegen die Stadtpolizei eingegangen und vor allem im Zusammenhang mit Personenkontrollen, Verhaftungen und Problemen bei der Aufnahme von Strafanzeigen eingereicht worden sind, wurde früher oder später deutlich, dass für die Beschwerdeführenden ihre dunkle Hautfarbe bzw. ihr auf eine ursprünglich fremdländische Herkunft schliessendes Äussere beim beanstandeten Vorfall eine Rolle spielte. Auffällig ist dabei, dass die geschilderten Wahrnehmungen in den genannten Fällen jeweils sehr ähnlich sind – unabhängig von Geschlecht, schweizerischer oder ausländischer Staatsangehörigkeit bzw. Aufenthaltsstatus der Betroffenen. Ausser in einer Beschwerde gegen eine diskriminierende Äusserung anlässlich einer VBZ-Kontrolle sind im Berichtsjahr keine anderen Verwaltungsstellen in diesem Zusammenhang von Beschwerden betroffen gewesen.

Menschen dunkler Hautfarbe sind sich in Zürich gewohnt, überdurchschnittlich häufig polizeilich kontrolliert zu werden. Unabhängig ihrer Einstellung haben sie in der Regel ein erstaunlich pragmatisches Verhältnis und realistisches Bewusstsein über die Rahmenbedingungen dazu entwickelt. In den meisten Fällen wurde denn auch nicht die Tatsache der polizeilichen Personenkontrolle oder Mitnahme auf die Wache an sich beanstandet, sondern die Art und Weise des Vorgehens. Unfreundlicher, unangemessener Ton, Ansprache in Du-Form, Nichtbeantworten von Fragen, verbale und körperliche Grobheiten und unverhältnismässige Vorgehensweise sind die häufigsten Beanstandungen. Für viele Beschwerdeführende erhält die als ungerecht, unfair und als Benachteiligung erlebte Erfahrung zusätzliche Bedeutung, in dem sie als Verletzung ihrer Würde und als Demütigung empfunden wird. Diese Situationen werden von ihnen als Bestätigung wahrgenommen, bei uns nicht erwünscht zu sein und nicht dazu zu gehören. Sie beklagen, im konkreten Fall hätten sich die zuständigen Polizisten und Polizistinnen von einem negativen Bild leiten lassen, das Menschen dunkler Hautfarbe mit Unkorrektheit und Kriminalität verbinde.

Für die Ombudsfrau ist es häufig unmöglich, den exakten Hergang einer Personenkontrolle, Verhaftung oder versuchten Strafanzeige zu beurteilen. Oft gehen die Schilderungen der Beschwerdeführenden und diejenigen der beteiligten Polizei in wesentlichen Punkten auseinander. Im Sinne der obigen Ausführungen wird aber in den meisten Fällen auch hier die Bedeutung des Erstkontaktes und der erforderlichen Sensibilität für die entsprechende Vorgehensweise der Polizei gegenüber den Betroffenen deutlich. Die Ombudsarbeit besteht in diesen Fällen nicht nur, soweit dies möglich ist, in der Prüfung des Vorgefallenen, sondern auch im Bemühen, zwischen Polizei und Beschwerdeführenden soweit zu vermitteln, dass unabhängig des umstrittenen Sachverhalts zumindest geklärt werden kann, wie eine korrekte Vorgehensweise der Polizei in einem solchen Fall aussieht und welche Rechte dabei den Betroffenen zustehen. Die Ombudsstelle hat im Berichtsjahr daher in mehreren Fällen beide Seiten zu einer Aussprache in den «neutralen» Räumlichkeiten der Oberdorfstrasse eingeladen und ein Vermittlungsgespräch moderiert. Dank der Bereitschaft der Polizei zur aktiven Teilnahme an diesen Aussprachen und ihrer dabei gezeigten offenen Haltung haben bisher alle Vermittlungsgespräche zu einem positiven Ergebnis geführt.

Beidseitig konnten bisherige (Vor)Urteile in Frage gestellt und revidiert, das eigene Verhalten kritisch hinterfragt und beurteilt, die Wahrnehmung des Erlebten in sachlicher und für die andere Seite nachvollziehbarer Weise dargelegt werden. Die anwesenden Vertreter der Polizei haben sich jeweils bemüht, mit Sorgfalt und Ernsthaftigkeit auf die Beschwerdeführenden einzugehen und auch im Laufe des Gesprächs festgestellte Mängel anzuerkennen. Die Beschwerdeführenden zeigten sich ihrerseits bereit, die Argumentation der Polizei ernst zu nehmen und auch die Verantwortung für das eigene Handeln zu übernehmen. Die Rückmeldungen beider Seiten bestätigten, dass die zeitlich zwar intensive Vorgehensweise zur Vermittlung und Befriedung für die Verarbeitung des Vorfalles jeweils wertvoll und geeignet war und das Verhältnis zwischen den Parteien positiv zu beeinflussen vermochte.

Die Erfahrungen aus diesen Aussprachen bieten sich an, in der Schulung und Weiterbildung der Stadtpolizei von der Ombudsfrau aufgenommen und zur Diskussion gestellt zu werden. Sie tragen damit zu einer gewissen Breitenwirkung über den Einzelfall hinaus und zur gewünschten Prävention bei.

Für Jugendliche können negative Erlebnisse mit Polizeikontakten besonders schwerwiegend sein, weil es sich häufig um erste Erfahrungen handelt, die eine starke Prägung bewirken. Es wäre für die Entwicklung der Jugendlichen ungut und gefährlich, sich in der allgemeinen Einstellung und Erwartung gegenüber der Polizei von diesen einseitigen Bildern leiten zu lassen. Der Ombudsfrau ist es daher ein besonderes Anliegen, dass in diesen Fällen ein Vermittlungsgespräch zustande kommt und das zerstörte Vertrauen in die Institution Polizei wieder hergestellt werden kann.

Fallbeispiel 13 Leibesvisitation in aller Öffentlichkeit

Sachverhalt

Anfangs Februar 2005 begibt sich der Gymnasiast Navid Sher nach dem Unterricht an der Kantonschule gegen 16 Uhr zum Bahnhof Stadelhofen und setzt sich auf eine Bank am Bahnsteig 1. Der Jugendliche, dem seine Herkunft aus dem mittleren Osten anzusehen ist, hat Piercings und trägt modisch zerrissene Jeans. Als er mit Walkman-Kopfhörern in den Ohren und eine Zigarette rauchend auf seinen Zug wartet, wird er von einer Gruppe uniformierter Stadtpolizisten angesprochen. Er nimmt seine Kopfhörer ab, steht auf, stellt seine Schultasche auf den Boden und weist aufforderungsgemäss sein Portemonnaie mit Identitätskarte und Schülerschein vor. Aus den Ausweisen geht sein iranischer Familienname hervor. Navid Sher muss zuerst seine Zigarette ausdrücken und alle Taschen seiner Kleider leeren. Er muss seine Arme in die Höhe strecken, worauf er am ganzen Körper und auch im Genitalbereich abgetastet wird. Darauf muss er Schuhe und Socken ausziehen. Schliesslich muss noch die Kordel seiner Trainerhose gelöst werden. Nach Abschluss der Personenkontrolle setzt die Patrouille ihren Weg ohne weitere Erklärungen fort, und der stark betroffene Navid Sher begibt sich nach Hause, wo er alles seiner Mutter erzählt.

Am folgenden Tag gelangt Navid Shers Mutter an die Ombudsfrau, deren Sprechstunde sie Tage darauf mit ihrem bereits volljährigen Sohn zusammen aufsucht. Navid Sher bereitet es Mühe, über das Vorgefallene zu sprechen, das ihn nach wie vor sehr belastet. Mit erhobenen Armen und teilweise heruntergelassener Hose von Polizeibeamten umringt auf dem Bahnsteig zu stehen und so in aller Öffentlichkeit einer Leibesvisitation unterzogen zu werden, sei ihm äusserst peinlich gewesen. Er habe sich blossgestellt gefühlt und sich geschämt. Die Mutter meint, wenn eine Leibesvisitation überhaupt nötig gewesen sei, hätte sie diskreter durchgeführt werden müssen.

Abklärungen und Zwischenergebnis

In der von der Ombudsfrau eingeforderten schriftlichen Stellungnahme führt die Stadtpolizei aus, Navid Sher sei der Patrouille verdächtig erschienen, weshalb er einer Personenkontrolle unterzogen und nach Waffen und Drogen abgetastet worden sei. Das Ausziehen von Schuhen und Socken sowie das Öffnen der Hose seien gerechtfertigt gewesen, nachdem beim Gymnasiasten Papierchen zum Vorschein gekommen seien, wie sie zum Drehen eines Joints verwendet

würden. Da die Ombudsfrau von dieser Stellungnahme nicht befriedigt ist, bespricht sie den Fall eingehend mit dem Chef des Rechtsdienstes der Stadtpolizei auf ihrem Büro an der Oberdorfstrasse. Dieser führt aus, im Kampf gegen Betäubungsmitteldelikte gehe es bei Personenkontrollen zunächst darum, allfällige Drogen sicherzustellen, die erfahrungsgemäss bewusst in der Unterhose oder in den Socken versteckt würden. Der Fund der Papierchen habe die standardmässige Fortsetzung der Durchsuchung bewirkt. Zu berücksichtigen sei sodann, dass die zu kontrollierende Person bei einer Überprüfung an Ort und Stelle weit weniger lang behelligt werde, als wenn man sie in einem Kastenwagen auf die Polizeiwache verbringen müsse.

Die Ombudsfrau ist angesichts des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismässigkeit der Ansicht, die Leibesvisitation hätte – wenn überhaupt – in einem geschützten Bereich, z. B. in einem Dienstraum des Bahnhofgebäudes, vorgenommen werden müssen.

Nach vorgenommenen Abklärungen kann die Ombudsstelle mit einem die verschiedenen Sichtweisen aufzeigenden Schlussbericht selbst dann zur Klärung und zum gegenseitigen Verständnis beitragen, wenn die Sachverhaltsschilderungen aufgrund unterschiedlicher Wahrnehmungen stark voneinander abweichen. Im vorliegenden Fall ist ein Schlussbericht jedoch nicht geeignet, das von Navid Sher verlorene Vertrauen zurückzugewinnen. Um ihm Gelegenheit zu geben, seine Erlebnisse zu verarbeiten, seine negative Gefühle zu überwinden und unter das Vorgefallene auf eine gute Weise einen Schlusstrich zu ziehen, schlägt sie anstelle eines Schlussberichts ein Gespräch am Runden Tisch mit Vertretern der Stadtpolizei vor. Letztere erklärt sich mit diesem Vorgehen einverstanden.

Klärendes und bereinigendes Gespräch am Runden Tisch der Ombudsstelle

Nach sorgfältiger Vorbereitung und Überwindung verschiedener Terminschwierigkeiten kann das Gespräch schliesslich im September auf der Ombudsstelle stattfinden. Daran nehmen Navid Sher und seine Mutter teil, während die Stadtpolizei durch den Chef Rechtsdienst und den erfahrenen Chef des betreffenden Kommissariats vertreten wird. Die Ombudsfrau übernimmt es, das Gespräch zu moderieren. Nach Vereinbarung der Spielregeln legen die Vertreter der Stadtpolizei dar, wie es zur fraglichen Personenkontrolle gekommen ist und in welchem Gesamtzusammenhang diese zu sehen ist, und erläutern die jeweiligen gesetzlichen Aufgaben der Polizei. Navid Sher schildert das Erlebte aus seiner Wahrnehmung. Er sehe immer noch die vielen Gaffer vor sich, während er mit erhobenen Händen dagestanden sei und nicht gewagt habe, die nach Lösen der Kordel hinunter gerutschte Hose wieder hochzuziehen. Der Chef des Kommissariats erklärt, eine derart entwürdigende Kontrolle hätte nicht passieren dürfen und sei auch nicht beabsichtigt gewesen. Nachdem auch die entstandenen Kommunikationspannen zu Beginn der Kontrolle besprochen sind, erklären sich alle Teilnehmer von dem in aller Offenheit geführten Gespräch befriedigt und danken für das gegenseitige Verständnis. Bei der Verabschiedung gibt Navid Sher gegenüber der Ombudsfrau seiner Erleichterung Ausdruck, er fühle sich nun besser. Mit einem kurzen Schreiben gibt die Ombudsfrau dem Chef des betreffenden Kommissariates eine entsprechende Rückmeldung und dankt ihm für seinen Einsatz. Der Kommandant der Stadtpolizei ist informiert; der Fall kann abgeschlossen werden.

6. Personalgeschäfte: Auflösung von Arbeitsverhältnissen

Fokus Bei den internen Geschäften war die Ombudsstelle schwergewichtig mit Fragen zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses beschäftigt: Kündigungsandrohungen, ausgesprochene Kündigungen, frühzeitige Pensionierungen und krankheitsbedingte Auflösungen des Arbeitsverhältnisses. Auch wenn wir aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes aller Beteiligten hier keine Fallbeispiele aufführen, können konkrete Erfahrungen wiedergegeben werden. Entgegen der immer noch weit verbreiteten Meinung, in der städtischen Verwaltung käme es zu keinen Kündigungen durch den Arbeitgeber, ja das Personalrecht sehe eine entsprechende Möglichkeit gar nicht vor, werden städtische Angestellte regelmässig mit einer Kündigung durch die vorgesetzte Stelle konfrontiert. Die Erfahrung des Berichtsjahres zeigt, dass sowohl auf

Seite der Vorgesetzten wie auch auf Seite der Mitarbeitenden häufig grosse Verunsicherung über das personalrechtlich korrekte Vorgehen und die verfahrensmässigen wie materiellen Rechte der Angestellten herrscht. Nicht nur bei Kündigungen wegen Mängel in der Leistung oder im Verhalten, sondern auch bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus betrieblichen sowie gesundheitlichen Gründen beklagen die Ratsuchenden zuerst einmal eine mangelhafte Kommunikationskultur. Konkret heisst dies, schon seit Längerem schwelende Konflikte werden von Vorgesetzten nicht angesprochen, Besprechungstermine wiederholt verschoben, einer sachlichen Auseinandersetzung mit den aufgetauchten Problemen wird aus dem Weg gegangen. Die angedrohte oder gar ausgesprochene Kündigung erfolgt für die Betroffenen daher oft schockartig. Die Beratung der Ombudsfrau kann in diesen Fällen nicht ausschliesslich die personalrechtliche Ebene berücksichtigen. Vielmehr verlangt die Situation, sich den Hintergründen des Konflikts und der Problementwicklung zu widmen und dafür zu sorgen, dass die Betroffenen genügend Zeit haben, das Erlebte überhaupt erst einmal verstehen und annehmen zu können. Erst nach diesem Schritt ist es möglich, eine in der Regel für beide Parteien akzeptable Lösung zu entwickeln. Dazu gehört auch, dass Vorgesetzte und Mitarbeitende wieder mit einander ins Gespräch kommen und einen Weg finden, häufig mit Hilfe der Vermittlung durch die Ombudsstelle, ihren Teil zur Konfliktlösung beizutragen. Wo dies nicht rechtzeitig gelingt, häufen sich bei den Mitarbeitenden Unfälle, Verletzungen und teils länger andauernde Erkrankungen.

Als präventive Massnahme bietet sich hier sicherlich an, bei Vorgesetzten das Bewusstsein zu schärfen, die Entwicklung einer Konfliktkultur als wesentlichen Teil der Führungsverantwortung zu erkennen und entsprechend voran zu treiben. Die Schulung bezüglich der relevanten personalrechtlichen Fragen und möglichen Vorgehensweisen kann sicherlich ihrerseits zur Optimierung beitragen.

7. Grundsatzfrage: Zulässigkeit von Altersbeschränkungen bei der Anstellung

Fokus Eine Beschwerde im Zusammenhang mit der verweigerten Zulassung zu einem Bewerbungs- und Prüfungsverfahren im Hinblick auf eine Anstellung bei der Stadtpolizei war Anlass, uns vertieft mit der Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Altersschränken im Arbeitsleben sowie mit Altersdiskriminierung generell näher auseinanderzusetzen. Obwohl rechtlich neuerdings auf Verfassungsebene verankert, findet das Thema in der juristischen Literatur und Praxis einen geringen Niederschlag. Im Gegensatz zum Ausland ist das Thema immer noch weitgehend Neuland. Seiner grundsätzlichen Bedeutung wegen verdient es hier jedoch eine nähere Betrachtung. Verschiedene Diskussionen mit Personalverantwortlichen und Amtsleitenden haben uns darin bestärkt, das Thema aufzugreifen. Wir hoffen auch, damit zu einer erwünschten Sensibilisierung für die Fragestellung beizutragen.

Sachverhalt

Auf das Stelleninserat «Wir suchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Kontrolle Ruhender Verkehr (KRV)» der Stadtpolizei, erschienen am 21. April 2005 in «20-Minuten», hat sich der damals arbeitslose Herr Berger beworben. Kurz darauf traf die unbegründete Absage bei ihm ein. Auf seine telefonische Nachfrage erhielt er die Auskunft, dass die Absage einzig aufgrund seines (zu hohen) Alters erfolgt sei. Herr Berger war zum Zeitpunkt der Bewerbung 57 Jahre und 9 Monate alt. Im Oktober, zum Zeitpunkt des zweimonatigen Ausbildungsbeginns, betrug sein Alter 58 Jahre und gut 2 Monate.

Herr Berger hat sich enttäuscht an die Ombudsstelle gewandt und um eine Stellungnahme gebeten.

Rechtliche Erwägungen

Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung enthält in seinem ausdrücklichen Diskriminierungsverbot als ein Beispiel das Kriterium des Alters. Auch Art. 11 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung nennt im Artikel zur Rechtsgleichheit das Alter als Beispiel für eine verbotene Diskriminierung. Benachteiligungen aufgrund des Alters, die sich also nicht rechtfertigen lassen, sind verfassungswidrig

und unzulässig. Eine Handlung gilt als diskriminierend, wenn ihr eine objektive und vernünftige Rechtfertigung fehlt, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt oder wenn sie zum zu erreichenden Ziel in keinem vernünftigen Verhältnis steht. Eine Ungleichbehandlung ist andererseits ausnahmsweise zulässig, soweit sie sich als verhältnismässig erweist. Dafür besteht eine qualifizierte Begründungspflicht (vgl. z. B. Kommentar zur neuen Schweizerischen Bundesverfassung (Hg. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, St. Gallen/Zürich 2002; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. A. 1999; Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Ergänzungsband, Bern 2005). Mit Beatrice Weber-Dürler ist zu folgern, «sicherlich rufen die explizit verpönten Merkmale nach einer besonders kritischen Beurteilung der sachlichen Begründung einer Ungleichbehandlung» (in: Thürer/Aubert/Müller (Hg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 41 Rz 26).

Der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt nicht absolut. Gleiches ist gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Die verschiedenen Lebensverhältnisse dürfen unterschiedlich behandelt werden. Doch muss jede unterschiedliche Behandlung sachlich begründet sein. Ein staatlicher Akt verletzt die Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Differenzen vornimmt, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Das Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung geht weiter. Es schützt Gruppen von Menschen davor, wegen ihrer Zugehörigkeit zu dieser Gruppe schlechter behandelt zu werden. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn Menschen herabwürdigend benachteiligt werden, nur weil sie einer bestimmten Gruppe angehören (BGE 126 II 377 E. 6a). Der Bundesrat führt in seinem Bericht zur Zulässigkeit von Altersschränken auf kantonaler und kommunaler Ebene für Mitglieder der Exekutive und der Legislative vom 21. April 2004 (BBl 2004, 2113 ff.) aus: «Eine ungleiche Behandlung wegen des Alters ist nicht gänzlich ausgeschlossen. Sie ist aber nur zulässig, wenn sie sachlich begründet und für das angestrebte Ziel geeignet, notwendig und zumutbar ist» (S. 2140). Es müssen also qualifizierte Gründe für das öffentliche Interesse und für die Verhältnismässigkeit vorliegen. Altersschränken wären nur unter vier Voraussetzungen zu rechtfertigen: Sie müssen ein legitimes Ziel verfolgen und zudem geeignet, erforderlich sowie zumutbar sein.

Auch wenn der Bundesrat diese Ausführungen im Hinblick auf die Prüfung der Rechtmässigkeit von Altersschränken bei politischen Mandaten macht, bei denen natürlich das demokratische Moment der Volkswahl ein bedeutendes zusätzliches Element darstellt, bleiben sie auch für unsere Fragestellung relevant. Sie beziehen sich zum einen auf das Verbot der Diskriminierung des Alters gemäss Art. 8 Abs. 2 BV generell. Sie sind aber zum andern auch aus grundrechtlicher Sicht bei der Ausgestaltung des öffentlichen Arbeitsrechts von Bedeutung.

Art. 8 Abs. 2 BV ist – wie die übrigen Grundrechtsbestimmungen (mit Ausnahme des Lohngleichheitsgrundsatzes) – nicht unmittelbar anwendbares Recht, da ihm die Justiziabilität fehlt. Aber er ist Teil der Rechtsordnung und von daher zu berücksichtigen, im privaten Recht mit der indirekten Drittwirkung, im öffentlichen Recht direkt. Die notwendige Konkretisierung kann entweder explizit in einer Gesetzesnorm enthalten sein oder sie kann darin bestehen, dass diese einer Auslegung im Lichte der verfassungsmässigen Rechte zugänglich ist. «Die Berücksichtigung verfassungsmässiger Rechte und der darin enthaltenen Wertentscheidungen in der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung und Rechtsprechung ist aufgrund der Einheit der Rechtsordnung geboten» (Philipp Gremper, Arbeitsrechtliche Aspekte der Ausübung verfassungsmässiger Rechte, Diss. Basel 1993, S. 261).

Bernhard Pulver geht in seiner Dissertation «L'interdiction de la discrimination. Etude de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999» (Neuchâtel, 2003) explizit auf das Problem der Altersbeschränkungen bei der Anstellung bei Verwaltungstätigkeiten näher ein. Er kommt zum Schluss, dass Altersbegrenzungen, bspw. 55 oder 60 Jahre, mit dem Verfassungsgrundsatz grundsätzlich nicht vereinbar seien (S. 236). Bei den zulässigen Ausnahmen beruft er sich auf die Darstellung amerikanischen Rechts, dessen Alterslimitenverbote sehr streng ausfallen, und nennt in diesem Zusammenhang Tätigkeiten, bei denen besonders schwere körperliche Voraussetzungen verlangt werden. Als Beispiele werden PolizistInnen, PilotInnen und Buschauffeure genannt. Wir werden im Folgenden auf den Fall der Polizei im Detail eingehen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass das Verbot von altersbedingten Diskriminierungen gemäss Bundes- und Kantonsverfassung für die öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisse zu beachten ist. Dies bedeutet, dass Ausnahmen davon in jedem Einzelfall einer besonderen Begründung bedürfen. Die Kriterien hierfür hat der Bundesrat in seinem Bericht (vgl. oben) dargelegt. Dies gilt für sämtliche Alterslimiten, unabhängig ob sie bei der Arbeitsaufnahme bzw. bei der Anstellung oder als Schranke für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses zur Anwendung kommen.

Würdigung des Einzelfalles

1. Im konkreten Fall können wir uns auf die Frage konzentrieren, ob bei Herrn Berger eine genügende Begründung vorliegt, die seinen Ausschluss von der Zulassung zum Bewerbungsverfahren und Prüfungsverfahren rechtfertigen und als zulässig erscheinen lässt.

2. Abklärungen zu den Hintergründen der ausgeschriebenen Stellen, ihrem Profil und ihren Anforderungen ergaben das Folgende: Die Funktion und Tätigkeiten «Kontrolle Ruhender Verkehr» (KRV) sind in den 1990er Jahren geschaffen worden, um älteren Menschen, häufig Erwerbslose sowie namentlich auch Wiedereinsteigerinnen, eine Stelle zu ermöglichen, die den Anforderungen der Polizei entsprechen und die gleichzeitig dem damaligen (wie auch heutigen) Bedürfnis nach Arbeitsbeschaffungsmassnahmen Rechnung trugen. Gemäss den Erfahrungen der Polizei seien jüngere Personen für diese Funktion wenig geeignet, da diese Tätigkeit keinen Aufstieg in der Polizei zulasse noch sonst karriereorientiert sei. Vielmehr sei sie als Übergang bis zu einem altersbedingten Rücktritt von der Berufstätigkeit geeignet. Andererseits seien die Betroffenen der Witterung stark ausgesetzt, bei ihrer Arbeit stets im Freien und in Bewegung. Die gesundheitlichen Anforderungen seien daher recht hoch. Nachdem früher der vorzeitige Ausfall von KontrolleurlInnen überdurchschnittlich hoch gewesen sei, müssten sich heute sämtliche BewerberInnen, die in der engeren Wahl seien, vor der Anstellung einer vertrauensärztlichen Untersuchung unterziehen. Auf das Inserat, aus dem abschliessend rund 30 Personen ausgewählt werden sollten, seien dann rund 500 Bewerbungen eingegangen.

Von den verlangten Anforderungen (in der Schweiz absolvierter Schulbesuch, Berufsausbildung mit mehrjähriger Erfahrung, Niederlassung C, gute Deutschkenntnisse, einwandfreier Leumund, Freude am Umgang mit Menschen) erfüllt Herr Berger sämtliche Kriterien. Es steht einzig die Frage im Raum, ob sein Alter zur Nichtberücksichtigung führen darf. Betrachten wir also die vom Bundesrat für die Frage der Verhältnismässigkeit geforderten vier Kriterien:

a) «Legitimes Ziel»: Die Polizei hat in der Tat ein Interesse, dass die KontrolleurlInnen, die eine zwar relativ kurze Ausbildung absolvieren, eine gewisse Zeit ihre Tätigkeit ausführen. Nachdem diese Funktion bewusst für ältere Menschen, die nicht mehr eine Karriere oder berufliche Entwicklung vor sich haben, geschaffen wurde, ist nicht eine Altersgrenze per se zu kritisieren, sondern vielmehr zu hinterfragen, ob die rigorose, auf den Stichtag der Ausbildung gelegte Grenze im Alter 58 die richtige sei. Dies ist nicht der Fall: Immerhin könnte Herr Berger bis zur ordentlichen Pensionierung knapp 7 Jahre seinen Beruf ausüben. Auch im Hinblick darauf, dass die Ausübung der Tätigkeit nach der Ausbildung schnell zur vollen Befriedigung erfüllt werden kann und keine lange Einarbeitungszeit, den Erwerb jahrelanger Erfahrungen oder verschiedene Weiterbildungen erfordert, rechtfertigt diesen rigorosen Umgang mit der Alterslimite nicht.

b) «Eignung»: Mit der Alterslimite soll vermieden werden, dass sich Personen um die Stelle bemühen, die aus betriebswirtschaftlichen oder gesundheitlichen Gründen suboptimale Bedingungen erfüllen. Aufgrund der gemachten Erfahrungen wird aber das Kriterium «Gesundheit» nicht allein von den äusseren Bewerbungskriterien beurteilt, sondern individuell und seriös durch die vertrauensärztliche Untersuchung geprüft. Eine weitere Begründung könnte darin liegen, die Zahl der Bewerbenden möglichst klein zu halten, um das Verfahren nicht zu strapazieren. Dafür spricht das übergrosse Interesse an diesen Stellen. Beim gewählten Prozedere fällt aber auf, dass zum ersten Prüfungsteil mehrere hundert BewerberInnen eingeladen werden. Bewusst wird also ein ohnehin aufwändiges Verfahren angewandt, das seinerseits den beschlossenen Ausschluss von Herrn Berger nicht rechtfertigt.

c) «Erforderlichkeit»: Gemäss Bundesrat gilt es hier zu prüfen, «ob eine Altersschränke wirklich notwendig ist, oder ob sie nicht durch eine Abklärung des Einzelfalls ersetzt werden könnte» (BBl 2004, S. 2140). Wie wir oben gesehen haben, spricht im konkreten Fall vieles gegen die Altersgrenze 58. Sie dürfte zumindest als sehr früh angesetzt gelten. Dieser Umstand ist bei der konkreten Frage, ob die penible Anwendung dieser Altersschränke bei Herrn Berger rechtlich standhält. Je problematischer die Würdigung der generellen Altersschränke ausfällt, je strengere Anforderungen sind an die Kriterien ihrer Zulässigkeit unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit zu stellen.

d) «Zumutbarkeit»: Für eine bald 58jährige Person, die gegenwärtig arbeitslos ist, ist die Frage der Zulassungsbeschränkung für eine just für Menschen in ihrer Situation und in ihrem Altersspektrum geschaffene Stelle allein wegen des Alters von besonderer Tragweite und im konkreten Fall aufgrund sämtlicher Umstände von extremer Härte. Kommt hinzu, dass das Stelleninserat Herrn Berger zu Recht hoffen liess, die Anforderungen zu erfüllen, war er doch zum Zeitpunkt der Bewerbung mit 57 Jahren unter der im Inserat angegebenen oberen Altersgrenze.

Empfehlung an den Kommandanten der Stadtpolizei und seine Reaktion

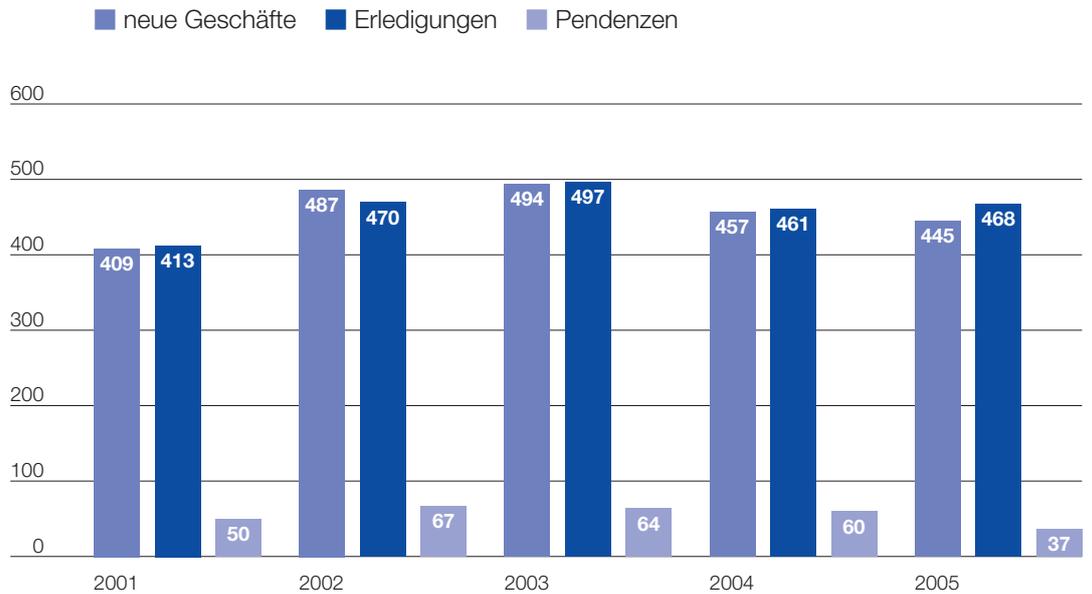
Die Ombudsfrau hat sich mit ihren Ausführungen an den Kommandanten der Stadtpolizei gewandt: «Unter Würdigung aller rechtlichen und faktischen Umstände gelangen wir daher zum Schluss, dass im konkreten Fall der Ausschluss von Herrn Berger von der Zulassung zum ersten Prüfungsteil und damit zur möglichen neuen Stelle unverhältnismässig ist und einen Verstoss gegen das Verbot der Altersdiskriminierung gemäss Bundes- und Kantonsverfassung darstellt. Diese Verletzung seines Anspruchs auf eine benachteiligungsfreie Berücksichtigung seiner Bewerbung lässt sich aber korrigieren, indem er zum ersten Prüfungsteil und je nach Ergebnis zu den weiteren Verfahrensschritten zugelassen wird. Wir empfehlen daher, diese Massnahme zu veranlassen. Des Weiteren bietet es sich auch an, im Hinblick auf kommende Stellenausschreibungen die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.»

In der Folge beschloss der Kommandant, den Bewerber zum Zulassungsverfahren zuzulassen. Aus Zeitgründen schlug er ein abgekürztes, auf die individuellen Verhältnisse von Herrn Berger ausgerichtetes Verfahren vor. Herr Berger, der in der Zwischenzeit eine neue Stelle gefunden hatte, zeigte sich über die Reaktion des Kommandanten sehr erfreut und befriedigt. Neben der Sorge um seine berufliche Zukunft habe ihn vor allem schwer belastet und entmutigt, selbst bei einer Bewerbung auf ein Stelleninserat, das sein Alter für einmal explizit als erwünscht anspreche, ausschliesslich deswegen beim Auswahlverfahren nicht berücksichtigt worden zu sein.

Statistik

1. Übersicht

Im Jahr 2005 sind 445 Geschäfte neu eingegangen. Nachdem im gleichen Zeitraum 468 Geschäfte abgeschlossen werden konnten, blieben am 31.12.2005 noch 37 Geschäfte (alle aus dem Jahr 2005) pendent.



2. Angaben zu den im Jahr 2005 neu eingegangenen Geschäften

Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte beträgt 82 % (365 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) macht 18 % (80 Geschäfte) aus.

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	206 (46%)	155 (35%)	4 (1%)	365 (82%)
Interne Geschäfte	31 (7%)	49 (11%)	-	80 (18%)
Total	237 (53%)	204 (46%)	4 (1%)	445 (100%)

Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 445 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (in die Kategorie «übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombuds-Geschäften):

			davon interne Personal-Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	8	1.8%	
gegen die «Stadt»			5
Übrige			3
Präsidialdepartement	16	3.6%	
Bevölkerungsamt			10
Übrige			6
Finanzdepartement	23	5.2%	
Steueramt			16
Liegenschaftsverwaltung			6
Übrige			1

Polizeidepartement	113	25.4%		
Stadtpolizei			95	4
Stadtrichteramt			12	
Schutz & Rettung			5	3
Übrige			1	
Gesundheits- und Umweltdepartement	63	14.2%		
Stadtspital Waid			3	3
Stadtspital Triemli			14	12
Stiftung Alterswohnungen			3	1
Umwelt- und Gesundheitsschutz			8	1
Pflegezentren			19	12
Altersheime			10	6
Städtische Gesundheitsdienste			3	1
Übrige			3	1
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	16	3.6%		
Tiefbauamt			3	
Entsorgung und Recycling			10	1
Übrige			3	1
Hochbaudepartement	16	3.6%		
Amt für Städtebau			3	2
Immobilien-Bewirtschaftung			4	4
Amt für Baubewilligungen			7	
Übrige			2	
Departement der Industriellen Betriebe	35	7.9%		
Wasserversorgung			3	1
Elektrizitätswerk			7	1
Verkehrsbetriebe			25	5
Schul- und Sportdepartement	23	5.2%		
Volksschule			8	6
Sportamt			3	1
Kreisschulpflegen			6	3
Übrige			6	4
Sozialdepartement	119	26.7%		
Departement			4	
Amt für Zusatzleistungen			14	
Soziale Dienste			73	1
Vormundschaftsbehörde			20	
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			3	1
Übrige			5	1
andere Zuständigkeit	13	2.9%	13	
Total	445	100.0%	445	80

Eingangsart

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	344	(77%)
Schriftlich (Brief, Fax, E-Mail)	101	(23%)

3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden

Vorbemerkung

Persönliche Daten der Klientinnen und Klienten werden von der Ombudsstelle nur erhoben, soweit sie mit dem Anliegen sachlich zusammenhängen und für die Geschäftsbehandlung benötigt werden. Angaben über Alter, Staatsangehörigkeit und Zivilstand sind daher in unterschiedlichem Umfang vorhanden und lassen sich nur bezüglich Alter und Staatsangehörigkeit mit hinreichender Aussagekraft auswerten:

Alter

Die Personen, die im Jahre 2005 die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch genommen haben, verteilen sich auf folgende Altersgruppen:

bis Alter 20	21–34	35–49	50–64	65–79	ab Alter 80
6%	19%	31%	34%	6%	4%

Staatsangehörigkeit

Rund zwei Drittel der Klientinnen und Klienten sind Schweizerinnen und Schweizer. Die übrigen Beschwerdeführenden gehören weiteren 15 verschiedenen Nationen an. Am zweithäufigsten stammen Klientinnen und Klienten aus Deutschland. Auch die Häufigkeit der weiteren Staaten, aus denen Vertreterinnen und Vertreter die Ombudsstelle aufsuchen, entspricht in etwa derjenigen der ausländischen Wohnbevölkerung in Zürich.

Wohnort

8037 Wipkingen	27
8048 Altstetten	26
8003 Kreis 3	24
8038 Wollishofen	23
8004 Kreis 4	19
8057 Hirschwiesen	19
8047 Albisrieden	16
8032 Neumünster	13
8055 Heuried	13
8006 Kreis 6	12
8046 Affoltern	12
8051 Schwamendingen	12
8053 Witikon	11
8001 Kreis 1	10
8045 Giesshübel	10
8049 Höngg	10
8050 Oerlikon	10
8052 Seebach	10
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	43
Stadt Zürich	320
übrige Gemeinden	70
Kanton Zürich	390
Kanton Aargau	17
Kanton St. Gallen	7
Kanton Luzern	4
Kanton Bern	3
Kanton Solothurn	3
übrige Kantone	16
Schweiz	440
Ausland	5

4. Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung für eine Sprechstunde) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäftes beträgt im Durchschnitt aller 468 Geschäfte, die im Jahre 2005 abgeschlossen werden konnten, 46 Tage. 75 % aller Geschäfte konnten innert zwei Monaten abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365 Tage
109	120	123	50	51	15
23 %	26 %	26 %	11 %	11 %	3 %

Abklärungen

Zu den Abklärungen gehören die schriftlichen Berichte der Verwaltungsstellen, die von der Ombudsstelle eingeholt werden («Vernehmlassungen»), die mündlichen Auskünfte (telefonisch oder im Rahmen von Besprechungen) sowie die Besichtigungen der Ombudsfrau, um sich vom Problem an Ort und Stelle ein Bild zu machen:

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	544
Vernehmlassungen der Verwaltung	210
Besichtigungen durch die Ombudsfrau	3

Erledigungsart

Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wird detailliert schriftlich festgehalten, und zwar in Form

- eines Schlussberichtes (in 128 Fällen bzw. 27 %) oder
- durch entsprechende Aktennotiz nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses (in 340 Fällen bzw. 73 %).

Ergebnisse

Eine klassische parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

- Beschwerdeprüfung («Verwaltungskontrolle»)
- Vermittlung
- Information und Beratung

Bei 220 Geschäften stand die Beschwerdeprüfung und/oder Vermittlung im Vordergrund. Nur in 90 Fällen kam es zu einer Abweisung bzw. blieb die Vermittlung ergebnislos. Bei 130 Geschäften führten Beschwerdeprüfung und Vermittlungstätigkeit zu teilweiser oder gänzlicher Gutheissung bzw. zu einer Vermittlungslösung.

Bei den verwaltungsinternen Geschäften ist der Anteil der Beratungs- und Informationsfälle mit rund 70 % überdurchschnittlich hoch. Ins Auge springt auch, dass bei 22 von 23 internen Geschäften, bei denen eine Beschwerdeprüfung und/oder Vermittlung vorgenommen wurde, diese zu einem positiven Ergebnis geführt haben.

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 468 erledigten Geschäfte erzielten Ergebnisse setzt eine differenzierte Betrachtungsweise voraus, indem das jeweilige Ergebnis stets in Bezug zur Aufgabe und Rolle gesehen wird, die die Ombudsstelle in dem betreffenden Geschäft hatte:

	Beschwerdeprüfung			Beschwerde und Vermittlung*			Vermittlung**			Information und Beratung	Total
	Gutheissung	teilweise Gutheissung	Abweisung	Gutheissung bzw. erfolgreich	teilweise Gutheissung/Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos		
Externe Geschäfte	28	19	83	13	9	2	30	9	4	190	387
Interne Geschäfte	3	5	1	5	3	0	2	4	0	58	81
zusammen	31	24	84	18	12	2	32	13	4	248	468
Prozentual	7%	5%	18%	4%	2%	0%	7%	3%	1%	53%	100%

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerde ** Pendeldiplomatie, Koordination, Vereinbarung, formeller Vergleich

Der Bereich der reinen Beschwerdeprüfung beträgt somit 30%, der Vermittlungsanteil knapp 20% und derjenige der Beratungen gut 50%.

5. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen geringen Bearbeitungs- bzw. Erledigungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen Geschäftes nicht rechtfertigen. Zu dieser Kategorie zählen auch Hilfsgesuche, zu deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und deren Absender sie an geeignete Beratungs- und Rechtsauskunftsstellen weiter verweist. Zusätzlich zu den eingangs erwähnten 445 neuen Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahre 2005 insgesamt 597 Anfragen behandelt:

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	168
Rechtsmittelverfahren / Gericht	7
kantonale Steuerangelegenheiten	16
nicht-städtische Ausländerfragen	11
nicht-städtische Sozialversicherung	40
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	30
nicht-städtische Patientenfragen	43
privates Arbeitsvertragsrecht	30
Privatversicherung	29
privates Mietvertragsrecht	17
privatrechtliche Konsumentenfragen	44
übrige privatrechtliche Probleme	27
übrige	135
Total	597

Dank

Es ist mir ein Bedürfnis, mich im Rahmen meiner ersten Berichterstattung als Ombudsfrau der Stadt Zürich bei allen Personen und Institutionen zu bedanken, die mich mit Wohlwollen und grosser Offenheit empfangen und mir mit ihrer wertvollen Unterstützung den Einstieg in meine neue Aufgabe wesentlich erleichtert haben.

Bei meinen ersten Kontakten mit Verwaltungsstellen verabschiedete ich mich öfters mit der Bemerkung, ich würde mich auf die Zusammenarbeit freuen, wir würden wohl künftig regelmässig miteinander zu tun haben. Meine Gegenüber reagierten häufig mit einem betretenen Schweigen oder aber reagierten spontan mit «hoffentlich nicht!». Ich habe im Berichtsjahr immer wieder versucht, mein Verständnis der Ombudsarbeit und der Rolle der Ombudsfrau zu verdeutlichen. Dazu gehört im Wesentlichen, dass der Kontakt mit der Ombudsstelle nicht grundsätzlich ein negativer, aus defizitärem Anlass begründeter sein muss. Die Vermittlung zwischen BürgerInnen und Verwaltung ist staatspolitisch vielmehr ein konstruktiver Auftrag, bei dem es für alle Beteiligten eigentlich immer lohnenswert sein sollte, die aufgetretenen Konflikte und Fragen zu lösen bzw. zu klären. Ich bin sehr dankbar, bereits im ersten Jahr meiner Tätigkeit viel Verständnis, Interesse und Vertrauen erfahren zu haben. Ich verstehe dies als Übereinstimmung in diesem Ansatz und als Bestätigung.

Ich bin mir bewusst, die Ombudsstelle verursacht in einem ersten Schritt meist zusätzliche Arbeit, beansprucht Zeit. Die sorgfältigen Antworten und Abklärungen, die wir von den Ämtern erhalten, sind unverzichtbare Grundlage für unsere eigenen Aktivitäten.

Einen speziellen Dank richte ich daher an

- die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung für die konstruktive und lösungsorientierte Zusammenarbeit;
- mein Mitarbeiterteam Heidi Berther, Rolf Steiner und Bettina Vescoli für ihren grossen Einsatz sowie für die verständnisvolle und kompetente Einführung in den Alltag auf der Ombudsstelle;
- die Mitglieder des Stadtrats für ihr gezeigtes Interesse an der Tätigkeit der Ombudsstelle;
- die Mitglieder der GPK und des Büros des Gemeinderats für ihre kritische, wohlgesinnte Begleitung;
- meinen Amtsvorgänger Werner Moser, der mir nicht nur eine gut organisierte Ombudsstelle mit einem hoch motivierten Mitarbeiterteam überlassen, sondern mir auch äusserst wertvolle Erfahrungen und fachliche Hinweise mitgegeben hat;
- schliesslich an die Kolleginnen und Kollegen der übrigen Ombudsstellen in der Schweiz für die warme Aufnahme in ihrem Kreis sowie für den stets anregenden und bereichernden Austausch.

Claudia Kaufmann

Stadt Zürich
Ombudsstelle
Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

Telefon 044 261 37 33
Fax 044 261 37 18
www.om.stzh.ch