



Bericht 2022

Bericht 2022

Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats

Gestützt auf Art. 137 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 erstattet der Ombudsmann dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2022.

Der Bericht beginnt mit einem **Rückblick auf das Berichtsjahr** und einem Abriss der Themen, die den Ombudsmann und sein Team am meisten beschäftigt haben. Die **Agenda** gibt einen Überblick über seine wichtigsten Termine und Auftritte. Weiter beschäftigt sich der Bericht mit der im Beratungsalltag zentralen Frage, unter welchen Voraussetzungen die Ombudsstelle auch Beschwerden gegen **verwaltungsexterne Institutionen** behandeln darf und muss.

Zum Schwerpunkt: Gemäss der Gemeindeordnung klärt der Ombudsmann ab, ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt. Stand die Bindung an die gesetzlichen Vorgaben im Zentrum des letztjährigen Berichts, so richtet sich der Blick diesmal auf die **Billigkeit des Verwaltungshandelns**. Worauf muss die Stadtverwaltung achten, wenn sie dort, wo ihr das Gesetz Spielräume lässt, diese richtig ausüben, und fair, nachvollziehbar sowie angemessen vorgehen will? In einer Zusammenfassung wird aufgezeigt, wie der schillernde Begriff «Billigkeit» im Verwaltungsalltag konkret interpretiert werden kann.

Auch die zehn ausführlich dargestellten **Fallbeispiele** beschäftigen sich zur Hauptsache mit Fragen der Billigkeit, des Ermessens und des bürgerfreundlichen Verwaltungshandelns. In einigen Beispielen geht es um Todesfälle. Diese verlangen von der Verwaltung besondere Rücksichtnahme und Sorgfalt. Neu werden zehn weitere **Kurzbeispiele** präsentiert, welche die grosse Bandbreite der Ombudstätigkeit und die farbige Palette von Anliegen der Ratsuchenden aufzeigen. Den Abschluss macht wie immer die **Statistik**.

Für Hinweise, Lob und Kritik bin ich dankbar.

Zürich, Mai 2023

Pierre Heusser
Ombudsmann der Stadt Zürich

Impressum

Redaktionsadresse

Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8, 8001 Zürich
T +41 44 412 00 30

Redaktion

Ombudsmann Pierre Heusser und
das Team der Ombudsstelle

Fotografien

Christoph Kuenzi

Gestaltung

Notice Design, Zürich

Druck

Künzle Druck, Zürich

Inhalt

Bericht 2022	3
Auf einen Blick	7
Das Berichtsjahr Schwerpunkte, Grundsatzthemen, Informationen	8
Agenda	9
Billigkeit – Was ist das? Tipps und Hinweise für die Praxis	12
Zuständigkeit für ausgegliederte und verwaltungsexterne Institutionen Eine Checkliste mit den wichtigsten Kriterien	18
Fallbeispiele aus der Praxis	24
Fallbeispiel 1: Vorname für ein Sternkind	25
Fallbeispiel 2: Whistleblowing: Zwei Beispiele	28
Fallbeispiel 3: Mein Fehler? Dein Fehler?	31
Fallbeispiel 4: Ablösung mit Hindernissen	36
Fallbeispiel 5: Dürfen Sollen Können Müssen Wollen	39
Fallbeispiel 6: Zu viele Köche...	42
Fallbeispiel 7: Keine Adresse, keine Rente?	45
Fallbeispiel 8: Beistandschaften und Sozialhilfe: Risiko von Interessenkonflikten	50
Fallbeispiel 9: Polizeiliche Wegweisung: Einiges bleibt unklar	54
Fallbeispiel 10: Unterbringung? Untermiete!	57
Kurzbeispiele	62
Statistik	70
Übersicht	71
Geschäfte	72
Anfragen	80
Das Team der Ombudsstelle	84

Auf einen Blick

1536

**Fälle
total**



davon
967 Anfragen und
569 Geschäfte

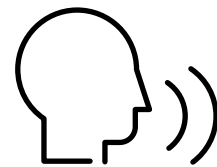


5019

**Kontakte
mit Ratsuchenden**

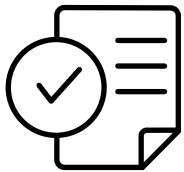
2390

**Kontakte
mit der Verwaltung**



299

**persönliche
Gespräche**



39 %

**erfolgreiche
Beschwerdebehandlungen**

46 %

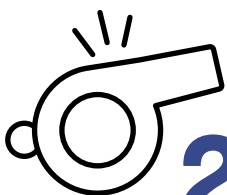
**teilweise erfolgreiche
Beschwerdebehandlungen**



66

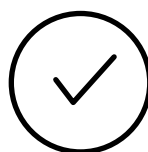
**Vermittlungs-
gespräche**

davon 60 erfolgreich



28

**Whistleblowing-
meldungen**



54 %

**innert
2 Monaten
erledigt**

Das Berichtsjahr 2022

Schwerpunkt: Billigkeit

Die Ombudsperson klärt im Rahmen ihrer Tätigkeit ab, ob die Verwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt. Im letztjährigen Bericht lag der Fokus auf dem Recht, dieses Jahr liegt er auf dem nicht gerade selbsterklärenden Begriff «**Billigkeit**». Dabei handelt es sich um einen zentralen Rechtsbegriff, der auch in Art. 4 des Zivilgesetzbuchs zu finden ist: Wenn Gerichte und Verwaltung ein Ermessen ausüben können, also einen Spielraum bei der Entscheidungsfindung haben, dann müssen sie den Grundsatz der Billigkeit beachten: Gibt es im Einzelfall besondere Umstände zu berücksichtigen? Nach welchen objektiven Gesichtspunkten wird entschieden? Kann man für den Ermessensentscheid sachlich nachvollziehbare und einheitliche Kriterien anwenden? Solchen Fragen muss die Verwaltung grosses Gewicht beimessen. Denn nur «billiges Recht» ist «richtiges Recht». Worauf bei Billigkeitsentscheiden im Verwaltungsalltag konkret zu achten ist, wird nachfolgend dargelegt (S. 12).

Zuständigkeit für verwaltungsexterne Institutionen

Die Stadtverwaltung erfüllt ihre Aufgaben in sehr unterschiedlicher Art und Weise. Während der grösste Teil der städtischen Aufgaben weiterhin von der Kernverwaltung in den neun Departementen mit ihren Dienstabteilungen erbracht wird, gibt es zahlreiche öffentliche Aufgaben, welche die Stadtverwaltung nicht selbst wahrnimmt, sondern an **private oder öffentlich-rechtliche Dritte** ausgegliedert hat. Man denke hier an öffentlich-rechtliche Anstalten wie die Asylorganisation Zürich (AOZ) oder die Stiftung Alterswohnungen (SAW). Teilweise besitzt die Stadt erhebliche Anteile von privatrechtlichen Trägern wie Energie 360° AG, deren Aktien zu über 95 % im Besitz der Stadt sind oder die Parking Zürich AG, deren Aktien vollumfänglich der Stadt gehören. Andere private Träger sind zwar organisatorisch von der Stadt unabhängig. Sie finanzieren sich aber zum allergrössten Teil durch städtische Beiträge, von denen ihre wirtschaftliche Existenz abhängt. Der Ombudsmann muss jeweils abklären, für welche dieser stadtnahen, aber verwaltungsexternen Institutionen er zuständig ist und für welche nicht. Eine Auslegeordnung zum Thema findet sich in diesem Bericht (S. 18).

Weitere Zunahme der Personalfälle

Im Jahresbericht 1997, unter dem Titel «Wachsende Unrast im städtischen Dienst», beschrieb der damalige Ombudsmann Werner Moser die Zunahme von Personalfällen

als «Wetterleuchten im städtischen Dienst» und warnte: «Der Anteil verwaltungsinterner Geschäfte beträgt im ersten Halbjahr 1998 im Durchschnitt 23.0%!» Offenbar war dieser Anteil an Personalfällen vor 25 Jahren alarmierend.

Nun, seither hat sich der Anteil der Personalfälle auf der Ombudsstelle weiter erhöht, ja verdoppelt, und liegt **aktuell bei 46 %**. Ist das Wetterleuchten zu einem veritablen Gewitter geworden? Hat sich die Unrast der städtischen Angestellten derart vergrössert? Oder informieren und wehren sie sich schneller als früher? Ist die hohe Zahl von Personalfällen vielleicht sogar ein positives Zeichen, dass die Ombudsstelle bei den städtischen Angestellten bekannt ist und grosses Vertrauen genießt?

Tatsache ist, dass die meisten Personalfälle wesentlich zeitaufwendiger sind. Sie ziehen viel mehr Gespräche und Vermittlungsbemühungen nach sich als die Anfragen und Beschwerden aus der Bevölkerung. Der Ombudsmann wird die Entwicklung weiterhin beobachten und insbesondere auf eines achten: Die Zunahme von Personalfällen darf nicht zu Lasten der Behandlung von Anliegen aus der Bevölkerung gehen.

«Fehlerkultur» in einer «lernenden Organisation»

Praktisch in jedem Geschäft hört der Ombudsmann in den Gesprächen mit der Stadtverwaltung, dass sich diese als **lernende Organisation** verstehe und wie wichtig eine gute **Fehlerkultur** sei. In Leitbildern, Führungsgrundsätzen, Merkblättern und Präsentationen wird ebenfalls prominent darauf hingewiesen.

Der Ombudsmann nimmt diese Aussagen und Leitbilder beim Wort: Es ist sehr begrüssenswert, dass die Verwaltung für sich in Anspruch nimmt, zu Fehlern oder blinden Flecken zu stehen, aus negativen Vorfällen etwas zu lernen, und sich dadurch stetig zu verbessern. Man muss es dann aber auch wirklich tun, und zwar auch, wenn es unangenehm ist, wenn dadurch ein schlechtes Licht auf das bisherige Handeln geworfen werden könnte, aber auch dann, wenn die Aufarbeitung einen Zusatzaufwand bedeutet oder weitere Ressourcen benötigt.

Der Ombudsmann erlebt sehr unterschiedliche Reaktionen, wenn er im Rahmen einer Abklärung mit seinem Aussehenblick zu einem bestimmten Thema kritische Fragen stellt oder Verwaltungsabläufe hinterfragt: Die Führungs-

kräfte bekennen sich durchwegs, in allen Dienstabteilungen, zu einer offenen Fehlerkultur. In den meisten Abteilungen wird das auch gelebt, und die Mitarbeitenden begegnen den Fragen oder Änderungsvorschlägen des Ombudsmanns offen, so dass man in einem konstruktiven Dialog zu einer guten Lösung finden kann. Andernorts bemüht man sich zwar, aus Fehlern zu lernen, aber es gelingt über die Jahre nicht wirklich, eine Veränderung herbeizuführen. Und vereinzelt begegnet der Ombudsmann noch immer einer mehr oder weniger gut kaschierten Abwehrhaltung, wenn er im Rahmen einer Beschwerde kritische Fragen stellt oder Abläufe hinterfragt. Das ist schade, denn das Ziel einer Intervention der Ombudsstelle ist nie, jemanden blosszustellen, sondern im Rahmen der Vermittlungstätigkeit genau auf ein bestimmtes Thema zu schauen und gegebenenfalls zu einer echten Fehlerkultur und zu einem echten Lerneffekt beizutragen. Weitere Gedanken dazu finden sich in Fallbeispiel 3 (S. 31).

Diverse Grundsatzthemen

Im Berichtsjahr hat sich der Ombudsmann mit mehreren Themen vertieft beschäftigt. Eine Auswahl:

Im Rahmen einiger Personalgeschäfte zeigte sich, wie enorm wichtig es ist, dass bei **Umstrukturierungen und Reorganisationen** von Verwaltungsabteilungen die Mitarbeitenden im Prozess mitgenommen werden. Das bedingt, dass der Anlass für die Umstrukturierung, deren Ablauf und Ziel(e) klar kommuniziert werden. Die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Partizipation der Mitarbeitenden müssen ebenfalls allen Beteiligten klar sein. Ein misslungener Reorganisationsprozess kann grosse negative Folgen haben: Vertrauensverlust, Personalabgänge, Erkrankungen, hohe Zusatzkosten etc. Siehe dazu auch die Ausführungen im Jahresbericht 2021, S. 28.

Der in der Stadt Zürich noch immer gelebte Grundsatz, dass nach Möglichkeit die **Sozialhilfe aus einer Hand** auszugestaltet ist, spricht dass dieselbe Sozialarbeiterin für die wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig ist und als Beiständin amtiert, mag seine praktischen Vorteile haben, wird aber mittlerweile von Fachkreisen nicht mehr empfohlen. Dazu mehr im Fallbeispiel 8 (S. 50).

Immer wieder entstehen Personalkonflikte im Schulbereich aufgrund **unklarer Zuständigkeiten**. Das Zusammenspiel der verschiedenen für Personalfragen zuständi-

gen Stellen und Personen funktioniert nicht immer. Auch dazu findet sich ein Fallbeispiel (S. 42).

Die Venedig-Prinzipien (dazu ausführlich: Publikation «Im Dienste des Rechts» S. 34 ff.) verpflichten die Ombudsstellen, sich einen selbstregulatorischen **Ethikkodex** zu geben. Die Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) ist daran, einen solchen zu erstellen. Der Ombudsmann arbeitet in der Vorbereitungsgruppe mit.

Der Ombudsmann durfte als beratendes Mitglied in der interdepartementalen Arbeitsgruppe mitwirken, die den aktuellen **Rassismusbericht 2022** erarbeitet hat. Dieser richtet den Blick auf rassistische Vorfälle innerhalb der Stadtverwaltung. Die Stadt Zürich sieht die Bekämpfung von Rassismus als Daueraufgabe und prüft weitere geeignete Massnahmen.

Internes

Seit Januar 2022 werden die Dossiers der Ombudsstelle ausschliesslich elektronisch geführt. Die Umstellung ist problemlos verlaufen, und die Arbeit an den Fällen ist einfacher und flexibler geworden.

Der Werbeauftritt der Ombudsstelle wird schrittweise aktualisiert. Als erstes hat die Ombudsstelle **neue Flyer** geschaffen, die auf das Angebot hinweisen. Ein Flyer ist in englischer Sprache verfasst und ein weiterer richtet sich an Kinder und Jugendliche.

Weiterhin sind der Ombudsmann und sein Team daran, die eingespielten internen Abläufe und Zuständigkeiten zu klären und zu verschriftlichen. Ziel ist es, Klumpenrisiken auf der Ombudsstelle zu vermeiden und für alle Aufgaben eine Stellvertretungslösung zu haben.

Personelles

Bis Ende August 2022 verstärkte **Lou Jacot-Guillarmod** neben ihrem Jusstudium stundenweise das Team auf der Ombudsstelle. Danach setzte sie ihr Studium in Frankreich fort.

Von Januar bis Ende September 2022 arbeitete MLaw **Lill Faivre** als juristische Praktikantin auf der Ombudsstelle. Sie bleibt uns als eine fröhliche und zuverlässige Mitarbeiterin in Erinnerung, die wir alle sehr geschätzt haben.

Von Februar 2022 bis Februar 2023 war MLaw **Dominik Elmiger Bernal** unser zweiter juristischer Praktikant. Mit seiner ruhigen und empathischen Art brachte er ideale Eigenschaften mit und zeichnete sich auch in schwierigen Gesprächen als guter Zuhörer aus.

Im Oktober 2022 startete **Michael Glarner** als unser neuer Mitarbeiter Beratung und Administration. In kürzester Zeit ist er zu einem wertvollen und geschätzten Teammitglied geworden.

Seit März 2023 verstärkt MLaw **Lena Züger** als neue juristische Praktikantin das Team der Ombudsstelle.

Das aktuelle Team der Ombudsstelle stellt sich auf Seite 84 dieses Berichts vor.

Dank

Zunächst dankt der Ombudsmann den Mitgliedern des Gemeinderats für die gute Zusammenarbeit. Am meisten Kontakt hatte er mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung und der Geschäftsprüfungskommission. Ein besonderer Dank gilt dem Stadtrat, den Direktor*innen und allen Angestellten der städtischen Verwaltung, mit denen die Ombudsstelle Kontakt hatte. Der Ombudsmann und sein Team erleben die Gespräche praktisch immer als bereichernd, wertschätzend und zielführend. Eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit mit der Verwaltung ist die Voraussetzung dafür, dass die Ombudsstelle mit ihrer Tätigkeit überhaupt gute Lösungen finden kann.

Der Ombudsmann dankt seinen amtierenden und ehemaligen Kolleginnen und Kollegen auf den anderen kommunalen und kantonalen parlamentarischen Ombudsstellen für den anregenden Austausch, der in verschiedensten Konstellationen und bei zahlreichen Gelegenheiten möglich war. Der Ombudsmann dankt dem Leiter der Finanzkontrolle und dem Datenschutzbeauftragten, welche die beiden anderen städtischen parlamentarischen Institutionen leiten, für die vertrauensvolle und gute Zusammenarbeit.

Der grösste Dank gebührt aber wie immer dem Team der Ombudsstelle (S. 84). Mit Engagement, grossem Fachwissen und der nötigen Prise Humor unterstützt es den Ombudsmann jeden Tag bei seiner Aufgabe. Der Ombudsmann

schätzt die Zusammenarbeit und den zwischenmenschlichen Austausch mit seinen drei Juristinnen und seinen beiden Mitarbeitern in der Beratung und Administration sehr. Aber auch der frische Wind, den die wechselnden juristischen Praktikant*innen jeweils mitbringen, tut der Ombudsstelle gut.

Und natürlich gebührt auch ein grosser Dank allen Ratsuchenden, die sich an die Ombudsstelle gewandt haben. Sie berichten dem Ombudsmann und seinen Mitarbeitenden, ohne diese näher zu kennen, von belastenden, teilweise sehr persönlichen Problemen und Sorgen. Damit zeigen sie ein grosses Vertrauen in die Ombudsstelle. Der Ombudsmann und sein Team versuchen, diesem Vertrauen gerecht zu werden und tun ihr Möglichstes, um die Fragen zu beantworten, zu vermitteln und einen Lösungsweg aufzuzeigen.

Neben der Kerntätigkeit (Beratung, Abklärung und Vermittlung) nehmen der Ombudsmann und sein Team regelmässig weitere Termine und Verpflichtungen wahr. Eine Auswahl:

Januar

13.
Teilnahme Jurist*innen-Treff zum Gleichstellungsgesetz

Februar

16.
Fachaustausch mit den Brückenbauern der Stadtpolizei

März

10.–12.
Reise mit der Geschäftsleitung des Gemeinderats nach Genf

21.
Redaktion Jusletter-Schwerpunkt-
ausgabe zum Ombudswesen

29.
Referat bei den Demokratischen Ju-
rist*innen Zürich: «Zur Ombudsstelle
statt zur Anwält*in?»

31.
Sitzung der Vereinigung der parla-
mentarischen Ombudspersonen der
Schweiz (VPO+) in Genf

April

6.
Teilnahme Tagung zur Nationalen
Menschenrechtsinstitution in Bern

21.
Fachaustausch mit der Unabhängigen
Fachstelle für Sozialhilferecht

Mai

4.
Medientraining VPO+ in Basel

9.
Moderation Runder Tisch gegen
Rassismus der Stadtpolizei

17.
Fachaustausch mit den städtischen
Beauftragten für die Gleichstellung
von Menschen mit Behinderung

20.
Beiträge zum Jahresbericht 2021 in
Tages-Anzeiger, NZZ, Radio SRF,
Radio Top und Zeitung P.S.

31.
Verabschiedung / Vereidigung
Polizeikommandant

Juni

16.
Vorstellen der Ombudsstelle bei
der Sozialbehörde

20.
Leitung Fachaustausch VPO+ zu den
Venedig-Prinzipien (online)

23.
Vorstellen der Ombudsstelle bei der
Offenen Jugendarbeit OJA

27.
Sitzung VPO+ in Winterthur

Juli

4.
Teilnahme Kundenveranstaltung von
Immobilien Stadt Zürich

August

29.
Referat und Vorstellen der Ombuds-
stelle bei Google Schweiz

September

1.
Vorstellen der Ombudsstelle bei der
Konferenz der Stadtammänner von
Zürich

22.
Ausflug mit Führung VPO+ und
Angestellte

23.
Teilnahme der Ombudsstelle an einer
Nachtpatrouille der Stadtpolizei

Oktober

7.
Fachaustausch mit der neuen Leiterin
der internen Beschwerdestelle der
Asylorganisation Zürich

25.
Fachaustausch mit der «AG Integri-
ation»

27.
Arbeitssitzung VPO+ zum Ethikkodex

November

17.
Sitzung VPO+ in Liestal

21.
Moderation Runder Tisch gegen
Rassismus der Stadtpolizei

Weitere regelmässige Termin eund
Verpflichtungen des Ombudsmanns
und seines Teams:

- Referate bei stadtinternen Aus-
und Weiterbildungen
- Einsitz in Arbeits- und Austausch-
gruppen
- Jahresgespräche mit Stadträt*in-
nen und Direktor*innen
- Vernehmlassungen bei städtischen
Gesetzesprojekten

Billigkeit – Was ist das?

«Die Ombudsperson klärt ab, ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt.» So umschreibt Artikel 135 der Gemeindeordnung den Auftrag der Ombudsperson. Deshalb müssen der Ombudsmann und sein Team, wenn sie eine Beschwerde behandeln, immer darauf achten, ob die Entscheide, das Vorgehen oder die Kommunikation der Verwaltung nach Recht und Billigkeit erfolgt ist. Nachdem sich der Jahresbericht 2021 schwerpunktmässig mit der Bindung der Verwaltung an das Recht befasst hat, richtet sich der Blick diesmal auf die **Billigkeit des Verwaltungshandelns** und deren Umsetzung im Alltag.

Was muss man genau unter Billigkeit verstehen? Das Zivilgesetzbuch (ZGB) hält in Artikel 4 für das Privatrecht fest, was auch im Bereich der Verwaltung gilt: «Wo das Gesetz das Gericht auf sein Ermessen oder auf die Würdigung der Umstände oder auf wichtige Gründe verweist, hat es seine Entscheidung nach Recht und Billigkeit zu treffen.» Es ist unmöglich und auch nicht sinnvoll, in einem Gesetz für jeden denkbaren Einzelfall im Voraus eine konkrete Antwort zu geben. Deshalb finden sich in den Gesetzen regelmässig sogenannte **unbestimmte Rechtsbegriffe**, die von der rechtsanwendenden Behörde im Einzelfall zu konkretisieren sind. Teilweise überlässt der Gesetzgeber der Behörde ausdrücklich einen mehr oder weniger grossen **Entscheidungsspielraum**, den diese im Einzelfall nutzen **muss**.

«Muss» ist hier das Stichwort: Wenn der Gesetzgeber der Verwaltung ein Ermessen gewährt, dann ist die Ermessensausübung kein Dürfen, sondern ein Müssen. Eine Behörde handelt unrechtmässig, wenn sie das vorhandene Ermessen nicht ausübt. Erst die Ausübung von pflichtgemäsem Ermessen im Einzelfall führt zur gerechten und billigen Lösung, die vom Gesetzgeber angestrebt wurde. Nur «billiges Recht» ist «richtiges Recht».

Beispiel* für unbestimmte Rechtsbegriffe:

Städtischen Angestellten kann **aus wichtigen Gründen** fristlos gekündigt werden. Als wichtiger Grund gilt jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses **nicht zumutbar** ist (Art. 21 Personalrecht).

Beispiel für Ermessen:

Der Grundbedarf der wirtschaftlichen Sozialhilfe kann um **bis zu 30 %** gekürzt werden.

Der Grundsatz, dass ein unbestimmter Rechtsbegriff oder ein vorhandener Ermessensspielraum im Einzelfall nach Recht und Billigkeit zu konkretisieren ist, verpflichtet die Verwaltung, innerhalb des gegebenen Rahmens eine billige, sprich, eine sachgerechte, faire und nachvollziehbare Entscheidung zu fällen. Eine ausgezeichnete, noch heute in jeder Hinsicht zutreffende Darstellung über das Verwaltungsermessen sowie zahlreiche Fallbeispiele finden sich im Jahresbericht 2012 der Ombudsstelle.

Was heisst dies für die Praxis? Wie kommt die Verwaltung zu einer billigen Rechtsanwendung? Was gilt es zu vermeiden, damit die Handlungen und Entscheide nicht als unbillig erscheinen? Worauf muss die Verwaltung achten, was können die vom Verwaltungshandeln betroffenen Menschen einfordern? Die folgenden **Leitfragen** können helfen, das Verwaltungshandeln so auszugestalten, dass es den Betroffenen, aber auch objektiv betrachtet als billig erscheint. Mit grosser Wahrscheinlichkeit hat man eine billige Lösung gefunden, wenn man die nachfolgenden Fragen beantworten kann:

1. Habe ich überhaupt ein Ermessen? Wenn ja, was für ein Ermessen habe ich und wie weit geht dieses?

Die Verwaltung agiert nie im rechtsfreien Raum, sondern ist bei ihrer Tätigkeit immer an die gesetzlichen Vorgaben gebunden. Nur dort, wo das Gesetz der Verwaltung im konkreten Einzelfall einen Interpretationsspielraum oder ein Ermessen gewährt, nur dort, wo das Gesetz bewusst unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, oder dort, wo die Gesetzesauslegung ergibt, dass eine Regelungslücke besteht, darf die Verwaltung ein Ermessen ausüben. Zu unterscheiden sind dabei das **Entschliessungsermessen**, bei dem die Verwaltung die Wahl hat, ob sie eine bestimmte Handlung mit Rechtswirkung vornehmen will oder nicht, und das **Auswahlermessen**, das der Verwaltung die Wahl zwischen verschiedenen Optionen oder einen Handlungsspielraum gewährt. Dazu kommen noch **unbestimmte Rechtsbegriffe**, die von der Verwaltung im Einzelfall zu konkretisieren sind.

* Sämtliche Beispiele im vorliegenden Text sind, wenn sie nicht gesetzlichen Grundlagen entnommen worden sind, fiktiv und dienen lediglich der Veranschaulichung.

Beispiel für Entschliessungsermessen:

Der Stadtrat kann für Personen mit Anspruch auf den jährlichen Gemeindegzuschuss Ende Jahr eine angemessene Einmalzulage ausrichten (Art. 10 Zusatzleistungsverordnung).

Beispiel für Auswahlermessen:

Eine polizeiliche Wegweisung darf für längstens 24 Stunden ausgesprochen werden (§ 33 Polizeigesetz).

Beispiel für unbestimmte Rechtsbegriffe:

Städtischen Angestellten kann aus wichtigen Gründen fristlos gekündigt werden. Als wichtiger Grund gilt jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht zumutbar ist (Art. 21 Personalrecht).

Als erstes muss man sich also fragen, ob überhaupt ein Ermessen besteht, was für eine Art Ermessen das ist und in welchem Rahmen das Ermessen ausgeübt werden darf. Der Ombudsstelle werden in ihren Geschäften immer wieder Fälle zugetragen, in denen die zuständigen Verwaltungsangestellten diese Überlegungen nicht gemacht haben und, bewusst oder unbewusst, darauf verzichtet haben, ihr Ermessen einzelfallgerecht auszuüben. Viel seltener kommt es vor, dass sich die Verwaltung ein Ermessen angemasst hat, wo es gar keines gab.

2. Nach welchen Kriterien muss ich das Ermessen ausüben?

Wenn die Verwaltung in einem konkreten Fall ein Ermessen ausüben muss, dann darf sie das nicht nach Gutdünken oder nach unsachlichen Gesichtspunkten tun. Sie ist vielmehr verpflichtet, ihr Ermessen im Einzelfall **nach sachlichen und möglichst objektiven Kriterien** auszuüben. Nicht zulässig ist es deshalb, aufgrund von Sympathie/Antipathie oder aus einer Laune heraus zu entscheiden. Das wäre willkürlich.

Beispiel fristlose Kündigung:

Das Arbeitsverhältnis kann aus wichtigen Gründen beidseitig ohne Einhaltung von Fristen jederzeit aufgelöst werden.

Zulässige Kriterien für die Entscheidung, ob die fristlose Kündigung ausgesprochen werden darf: Schwere der Verfehlung, Dienstjahre, bisheriges Verhalten, finanzielle und persönliche Situation.

Unzulässige Kriterien: Sympathie, frühere sachliche Kritik an den Vorgesetzten, wirtschaftliche Überlegungen.

Für Fälle oder Konstellationen, in denen immer wieder ähnliche Ermessensentscheide anfallen, macht es Sinn, dass man auf Verordnungsstufe oder in einer internen Dienstanweisung **Kriterienkataloge oder Beispiele** erstellt, die den ermessensausübenden Personen im Einzelfall als Richtschnur dienen können. Beispiele aus anderen Rechtsgebieten:

Einsteltage bei der Arbeitslosenversicherung:

Art. 45 Abs. 3 AVIV:

- a. 1–15 Tage bei leichtem Verschulden;
- b. 16–30 Tage bei mittelschwerem Verschulden;
- c. 31–60 Tage bei schwerem Verschulden.

Ein noch detaillierterer Kriterienkatalog findet sich in der Weisung AVIG-ALE.

Strafmass-Empfehlungen der Oberstaatsanwaltschaft Zürich zu Geschwindigkeitsüberschreitungen bei Tempo 30 in Wohnzonen:

Überschreitung in km/h:	Strafmass:
25–29	15 Tagessätze Geldstrafe
30–34	60 Tagessätze Geldstrafe
35–39	160 Tagessätze Geldstrafe
Ab 40 (Raserdelikt)	1 Jahr Freiheitsstrafe

Solche Richtlinien unterstützen die Verwaltung bei einer einheitlichen Ausübung ihres Ermessens. Sie vereinfachen es, gleiche Fälle gleich zu behandeln (siehe dazu unten zum Gleichbehandlungsgebot). Erst das Vorgehen nach einheitlichen, sachlichen, idealerweise schon zuvor festgelegten und im Rahmen einer Dienstanweisung verschriftlichten Kriterien ermöglicht es der Verwaltung, das Ermessen so auszuüben, dass es für die Betroffenen nachvollziehbar und nicht willkürlich erscheint.

3. Habe ich meine Entscheidung nachvollziehbar begründet?

Immer wieder haben von Ermessensentscheiden betroffene Menschen, vor allem wenn sie ablehnende Entscheide erhalten haben, das Gefühl, dass diese willkürlich erfolgt seien: «Warum erhielt der andere einen positiven Bescheid, ich aber nicht?» Deshalb müssen die Gründe, die zu einem bestimmten Entscheid geführt haben, **möglichst transparent** gemacht werden. Die gemachten Überlegungen und die gegebenenfalls angewendeten Ent-

scheidungskriterien müssen in die Begründung des Ermessensentscheids einfließen. Die Begründung eines Ermessensentscheids darf sich nicht darauf beschränken, die Frage zu beantworten, **was** entschieden wurde, sondern es muss auch stehen, **warum** so und nicht anders entschieden wurde. Erst dann kann ein Verwaltungsentscheid für die Betroffenen nachvollziehbar werden. Ist ein Ermessensentscheid nicht transparent und nachvollziehbar, weckt das zu Recht Misstrauen bei den Betroffenen. Wer das Verwaltungshandeln als eine Art Black Box wahrnimmt, die es nicht erlaubt, die Überlegungen der Verwaltung nachvollziehen zu können, wird immer Mühe haben, negative Entscheide oder Handlungen zu akzeptieren. Es ist deshalb auch im Interesse der Verwaltung, ihr Handeln so zu begründen, dass das Gegenüber es nachvollziehen kann.

4. Welche Ermessensfehler muss ich vermeiden?

Man kann sich einer billigen Entscheidung und einer richtigen Ermessensausübung auch so annähern, dass man versucht, die häufigsten Ermessensfehler zu vermeiden. Welche sind das?

Ermessensunterschreitung:

Der häufigste Ermessensfehler ist, dass die Verwaltung das vorhandene Ermessen nicht ausübt. Das kann aus Bequemlichkeit passieren oder weil man befürchtet, sich dem Vorwurf auszusetzen, willkürlich zu entscheiden, bzw. einzelne Personen im Vergleich zu anderen zu bevorzugen. In der Praxis ist immer wieder die Tendenz zu beobachten, alle gleich zu behandeln, unabhängig von der konkreten Situation. Angst vor dem Ermessen ist aber nicht angebracht, im Gegenteil: Wer das ihm vom Gesetzgeber zugesprochene Ermessen nicht ausübt, begeht eine Rechtsverletzung, eine sogenannte **Ermessensunterschreitung**. Wie bereits erwähnt, ist es nicht so, dass Ermessen ausgeübt werden darf, sondern ausgeübt werden muss.

Beispiel für Ermessensunterschreitung:

Ein Polizist spricht immer und ausnahmslos Wegweisungen für 24 Stunden aus, obwohl § 33 PolG vorsieht, dass die Polizei eine Wegweisung für längstens 24 Stunden aussprechen darf, diese also je nach Situation auch weniger lang sein soll.

Ermessensüberschreitung:

Unzulässig ist auch das Gegenteil, die **Ermessensüberschreitung**. Diese liegt vor, wenn die Verwaltung einen Ermessensentscheid fällt, obwohl ihr das Gesetz gar kein entsprechendes Ermessen einräumt. Das kommt in der Praxis selten vor.

Beispiel für Ermessensüberschreitung:

Obwohl die Gebühr für eine städtische Dienstleistung im entsprechenden Gebührentarif klar festgelegt ist, bekommt eine Stadtbewohnerin einen Preisnachlass, weil sie sich in einer schwierigen finanziellen Situation befindet. Im Tarif gibt es aber keine entsprechende Ausnahmeklausel.

Ermessensmissbrauch:

Ermessensmissbrauch ist dann gegeben, wenn die Behörde zwar innerhalb ihres Ermessensspielraums bleibt, aber nach unsachlichen Kriterien vorgeht.

Beispiel für Ermessensmissbrauch:

Die VBZ darf störende Passagiere zum Aussteigen auffordern (Richtlinien zur Fahrausweiskontrolle 7.58). Ein Mitarbeiter der VBZ fordert grölende Fussballfans eines Fussballklubs zum Aussteigen auf. Die ebenfalls grölenden Fans des anderen Klubs spricht er nicht an.

Unangemessenheit:

Und schliesslich kann die Ermessensausübung auch **unangemessen** ausfallen. Dies kann man am ehesten mit Unbilligkeit gleichsetzen. Unangemessenheit liegt dann vor, wenn das Ermessen zwar innerhalb des gegebenen Rahmens ausgeübt worden ist, aber dem konkreten Einzelfall nicht gerecht wird oder unzweckmässig erscheint.

Beispiel für Unangemessenheit:

Ein langjähriger städtischer Mitarbeiter erhält aufgrund ungenügender Leistungen eine Bewährungsfrist, obwohl die Vorgesetzten wissen, dass er einen Todesfall in der engsten Familie gehabt hat, und sich seine Leistungen bereits wieder zu verbessern beginnen.

5. Gehe ich verhältnismässig vor?

Bei Ermessensentscheiden, die in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen, ist immer auch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Dieses verlangt, dass staatli-

che Eingriffe in die Rechte der Bürger*innen immer so gering wie möglich ausfallen müssen, um das Ziel zu erreichen. Konkret ist sicherzustellen, dass der Grundrechtseingriff **geeignet** ist, das Ziel zu erreichen, dass er dafür **erforderlich** ist, sprich, dass kein milderer Eingriff ebenfalls zum Ziel führen würde, und dass er **angemessen** ist, sprich, dass die Härte des Eingriffs in einem vernünftigen Verhältnis zum Ziel des Eingriffs steht. Erweist sich ein Ermessensentscheid als unverhältnismässig, dann ist er in der Regel auch unbillig.

Beispiele:

Geeignet:

Bei älteren, kurz vor der Pensionierung stehenden, sozialhilfebeziehenden Personen ist die Verpflichtung, eine Umschulung zu machen nicht mehr geeignet, ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Deshalb verzichtet die Stadt Zürich darauf, entsprechende Auflagen zu erteilen.

Erforderlich:

Wenn eine aussenstehende Person eine Polizeikontrolle behindert, ist es nicht erforderlich, gleich eine Wegweisung für 24 Stunden und für das ganze Stadtgebiet auszusprechen. Eine zeitlich und räumlich begrenzte Wegweisung genügt auch.

Angemessen:

Eine obdachlose Person, die ihr Sozialhilfegeld im Sozialzentrum abholt, erhält ein Hausverbot. Dieses wird aufgrund schweren Fehlverhaltens an sich zu Recht ausgesprochen, aber der Person wird so die Möglichkeit genommen, ihr monatliches Sozialhilfegeld abzuholen. Dies ist weiterhin zu ermöglichen, z.B. begleitet.

6. Beachte ich das Gleichbehandlungsgebot?

Ermessensentscheide, die nicht nur in einem speziellen Einzelfall, sondern immer wieder in ähnlicher Weise gefällt werden müssen, sind an das Gebot der **Gleichbehandlung** gebunden. Immer wieder ist festzustellen, dass die Verwaltung Gleichbehandlung so versteht, dass sie einfach immer gleich vorgeht, ganz unabhängig davon, was verschiedene Situationen voneinander unterscheidet. Das mag in der Praxis der einfachste Weg sein, ist aber nicht das, was unter Gleichbehandlung zu verstehen ist. Das Bundesgericht hat in der berühmten Formel im Bundesgerichtsentscheid 101 Ia 200 Erw. 6 festgehalten, dass die

Gleichbehandlung dann verletzt ist, «wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird». Während es einfacher ist, gleich gelagerte Fälle gleich zu behandeln, ist es weit anspruchsvoller, unterschiedlich gelagerte Fälle unterschiedlich zu behandeln, weil letzteres die Verwaltung dazu zwingt, nach sachlichen Kriterien vorzugehen und die unterschiedliche Behandlung zu begründen (siehe oben). Häufig muss man gut hinschauen, um zu erkennen, dass zwei Fälle, die auf den ersten Blick gleich gelagert scheinen, eben doch Unterschiede aufweisen. Werden diese von der Verwaltung übersehen, dann verletzt sie das Gleichbehandlungsgebot und handelt unbillig.

Beispiele:

Gleiches gleich behandeln:

Eine städtische Wohnbaustiftung ermöglicht den Bewohner*innen das Verlegen eines neuen Parketts. Die Kosten fallen höher aus als vorgesehen, und einige Bewohner*innen reklamieren. Die reklamierenden Personen erhalten einen Rabatt, die anderen nicht.

Ungleiches ungleich behandeln:

Es ist grundsätzlich zulässig, dass in einem Team die Angestellten mit Kindern im Schulalter ihre Ferien bevorzugt während der Schulferien eingeben dürfen, und dass die Angestellten ohne Kinder nach Möglichkeit ihre Ferien ausserhalb der Schulferien planen müssen. Aber auch hier ist der Einzelfall zu beachten: So kann es sein, dass der Partner eines kinderlosen städtischen Angestellten bei seinem privaten Arbeitgeber nur während der Schulferien frei nehmen kann. Die Vorgesetzten des städtischen Angestellten müssen darauf Rücksicht nehmen, damit die beiden überhaupt zusammen Ferien machen können.

7. Ist mein Vorgehen bürgernah?

Für eine moderne Verwaltung, die sich auch als Dienstleisterin für die Bevölkerung versteht, ist ein weiterer wichtiger Aspekt zu beachten: Die Kommunikation muss nach Möglichkeit **bürgernah** sein und die Ermessensentscheide **bürgerfreundlich**. In Fällen, in denen die Verwaltung zwischen zwei oder mehreren gleichwertigen Optionen wählen kann, sollte nicht primär die Variante gewählt werden, die für die Verwaltung am wenigsten Arbeit verursacht oder administrativ am einfachsten zu bewerkstelligen

gen ist. Vielmehr sollten die Anliegen der Bürger*innen im Zentrum stehen und Leitschnur für das Verwaltungshandeln sein: Welches Vorgehen ist für die Bürger*innen am einfachsten und angenehmsten? Wie kann eine Entscheidung am besten verständlich gemacht werden? Soll ich einen Entscheid kurz begründen, auch wenn das rechtlich nicht vorgeschrieben ist? Ist mein Standardbrief verständlich, oder lohnt es sich, diesen von einem spezialisierten Büro für leichte Sprache überarbeiten zu lassen?

Beispiele für bürgernahe Verwaltungstätigkeit:

- Die neu gestalteten **Merkblätter** des städtischen Amtes für Zusatzleistungen sind ein besonders gelungenes Beispiel dafür, wie man komplexe Sachverhalte möglichst einfach und verständlich erklären kann.
- Das Amt für Baubewilligungen bietet eine **Helpline** an, die rasch und unkompliziert Fragen zu Baueingaben klärt.
- Ein Sozialarbeiter bittet einen Klienten in sein Büro, um ihm einen Rückforderungsentscheid **mündlich zu erläutern**.
- Streifenpolizisten helfen einer Touristengruppe, den **Weg zu finden**.
- Mehrere städtische Dienstabteilungen haben einen **Kundendienst** oder ein Feedbackmanagement eingerichtet.

8. Wann ist mein Vorgehen willkürlich?

Werden die oben genannten Grundsätze beachtet, dann wird das Verwaltungsermessen mit grosser Wahrscheinlichkeit in genügender und billiger Weise ausgeübt. Ist das aber nicht der Fall, kann ein Ermessensentscheid willkürlich sein oder zumindest willkürlich wirken. Problematisch sind vor allem folgende Konstellationen:

- Das Verwaltungshandeln folgt keinen sachlichen Kriterien.
- Der Entscheid wird nicht nachvollziehbar begründet.
- Gleiche Sachverhalte werden ungleich behandelt. Ungleiche Sachverhalte werden gleich behandelt.
- Ein weniger starker Eingriff hätte genügt, um das Ziel zu erreichen.
- Es hätte eine bürgernähere Lösung gegeben.

9. Mut zum Ermessen! Mut zur Billigkeit!

An einer Podiumsdiskussion sagte einmal eine Vertreterin der Stadtverwaltung: «Ermessen auszuüben, ist wie Velofahren. Man muss etwas üben, bis man es kann, aber mit der Zeit fühlt man sich immer sicherer damit.» Dass die Verwaltung einen gewissen Respekt hat, wenn sie einen Ermessensentscheid fällen muss, ist zwar nachvollziehbar. Denn das Ausüben von Ermessen kann herausfordernd sein, zwingt einen dazu, genau hinzuschauen und die Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen und bedeutet häufig einen zusätzlichen Aufwand. Auch die Anforderungen an die Begründung des Verwaltungshandelns sind grösser.

Angst vor dem Ermessen ist aber nicht angebracht. Denn die Möglichkeit, in einem bestimmten Einzelfall ermessensweise vorgehen zu dürfen und eine für die konkrete Situation passende Lösung zu finden, ist eine klassische Win-Win-Situation: Die betroffenen Personen profitieren davon, dass die Verwaltung auf ihre individuellen Bedürfnisse Rücksicht nehmen kann. Der Verwaltung ermöglicht der Ermessenspielraum, einen sachgerechten, auf den Einzelfall zugeschnittenen Entscheid fällen zu können.

Nicht zuletzt sind Ermessenspielräume auch motivierend für die Arbeit in der Verwaltung: Wer einzelfallgerechtes Ermessen ausüben kann, ist nicht nur vollziehend tätig, sondern kann seine eigenen Ideen zu einer bestimmten Situation einbringen und dazu beitragen, dass innerhalb des gegebenen Rahmens das Richtige getan oder entschieden wird. Ermessen und Billigkeit sind für das tägliche Verwaltungshandeln das Salz in der Suppe.



Zuständigkeit für ausgegliederte und verwaltungsexterne Institutionen

Gemäss Artikel 131 der Gemeindeordnung (GO) vermittelt die Ombudsperson im Verkehr mit der Stadtverwaltung und prüft gegen diese erhobene Beschwerden. Aber was genau ist unter «Stadtverwaltung» zu verstehen? Lediglich die Kernverwaltung, also die Dienstabteilungen und Sekretariate in den neun Departementen des Stadtrats? Oder ist die Ombudsstelle unter Umständen auch für Beschwerden gegen öffentlich-rechtliche und private Institutionen zuständig, die zwar nicht im engeren Sinn zur Stadtverwaltung gehören, aber doch unter dem Einfluss der Stadt stehen und eine öffentliche Aufgabe erfüllen?

1. Wer gehört zur Stadtverwaltung?

Immer wieder erreichen die Ombudsstelle Beschwerden über verwaltungsexterne Institutionen, die eng mit der Stadt verbunden sind. Es fragt sich dann jeweils, ob die Ombudsstelle dafür zuständig ist. Die Ombudspersonen der Stadt Zürich haben den Begriff «Stadtverwaltung» seit jeher weit ausgelegt, einerseits, weil dies dem Selbstverständnis einer bürgernahen, niederschweligen und zugänglichen Anlaufstelle entspricht, andererseits aber auch, weil die Gemeindeordnung dies zulässt und den Begriff «Stadtverwaltung» nicht näher definiert. Anders im Kanton Zürich: Die kantonale Ombudsperson ist gemäss § 89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) für «die Behörden und Verwaltungseinheiten des Kantons und der Bezirke», die «unselbstständigen und die selbstständigen kantonalen Anstalten und Körperschaften, ausgenommen die Zürcher Kantonalbank und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich» sowie die «Behörden und Verwaltungseinheiten einer Gemeinde, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht» zuständig. Diese detaillierte und abschliessende Aufzählung lässt deutlich weniger Interpretationsspielraum offen.

Die zunehmende Privatisierung und Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf verwaltungsexterne und private Träger in den 1990er-Jahren veranlasste den Kantonsrat, die Folgen dieser Auslagerungen für die Zuständigkeit der Ombudsperson durch Prof. Walter HALLER gutachterlich abklären zu lassen. Das publizierte Gutachten kommt zusammengefasst zum Schluss, dass zwei Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit die Zuständigkeit der Ombudsstelle bei verwaltungsexternen Institutionen gegeben sein kann:

- Die verwaltungsexterne Institution muss eine **öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe** erfüllen, und
- die Verwaltung muss einen **massgeblichen organisatorischen und/oder finanziellen Einfluss** auf die verwaltungsexterne Institution haben.

An diesen Grundsätzen orientiert sich der Ombudsmann. Er knüpft, wie schon seine Vorgänger*innen, seine Zuständigkeit nicht primär an die Rechtsform oder den formalen Verwaltungscharakter einer Institution. Massgebend ist vielmehr, ob die Institution aufgrund einer gesetzlichen Grundlage, aufgrund ihrer Aufgaben und/oder aufgrund der tatsächlichen finanziellen und personellen Abhängigkeiten in einem erweiterten Sinn als Teil der Stadtverwaltung begriffen werden kann.

2. Kriterien für und gegen die Zuständigkeit

Es gibt unzählige Arten von verwaltungsexternen, teilweise öffentlich-rechtlichen, teilweise privatrechtlichen Institutionen, die in unterschiedlichster Weise und unterschiedlichem Ausmass dem Einfluss der Stadt Zürich unterliegen. Nicht alle können, selbst in einem erweiterten Sinn, zur Verwaltung gezählt werden. Deshalb ist es notwendig, dass die Ombudsperson anhand von möglichst konkreten und objektiven Kriterien prüft, ob eine bestimmte Institution noch zur «Stadtverwaltung» gezählt werden kann oder nicht.

Folgende Fragen sind im Sinne einer nicht abschliessenden **Checkliste** für die Zuständigkeitsprüfung zu klären:

a) Erbringt die Institution eine öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe?

Hier hilft ein Blick in das Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung (ROAB). In diesem Erlass sind die öffentlichen Aufgaben der Stadtverwaltung aufgezählt. Das ROAB unterscheidet, insbesondere in Anhang 2, zwischen Aufgaben, die von der Stadtverwaltung selbst zu erbringen sind und solchen, die von Dritten erbracht, aber von der Stadt gefördert werden. Handelt es sich um eine **öffentliche Aufgabe, die von der Stadt selbst zu erbringen wäre**, aber an Dritte ausgelagert wurde, dann spricht dies tendenziell für eine Zuständigkeit der Ombudsperson. Handelt es sich um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse, die von der Stadt **lediglich zu fördern** ist (z.B. in den Bereichen Kultur, Umwelt, Bibliotheken), muss geprüft werden, ob weitere Kriterien gegeben sind, die für eine Zuständigkeit der Ombudsperson sprechen.

HALLER erwähnt im genannten Gutachten, dass auch zu unterscheiden ist, wie intensiv die von Dritten erbrachte Tätigkeit die **Interessensphäre der Bürger*innen** berührt. Je stärker dies der Fall ist, desto weniger lasse sich eine Ausschaltung der Ombudsstelle rechtfertigen. Oder anders gesagt: Je grösser die Auswirkungen auf das Leben vieler Menschen sind, desto eher ist eine Aufgabe als öffentlich zu betrachten.

b) Handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche oder eine private Institution?

Die Rechtsform einer Institution ist für die Zuständigkeitsfrage der Ombudsstelle nicht primär entscheidend. Von der Stadt installierte **öffentlich-rechtliche Anstalten** sind in aller Regel zur Stadtverwaltung zu zählen, wenn deren Aufgabe eine öffentliche ist. Auch für **privatrechtliche Institutionen** (z.B. Aktiengesellschaften, Vereine, Stiftungen) kann die Ombudsperson unter Umständen zuständig sein, aber dann müssen zusätzlich zahlreiche der übrigen Kriterien erfüllt sein.

c) Gibt es eine gesetzliche Grundlage?

Am 1. Januar 2018 ist das neue Gemeindegesetz (GG) in Kraft getreten und hat nach 90 Jahren das Gemeindegesetz von 1926 abgelöst, das keine Bestimmungen zur Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben kannte. Das neue Gemeindegesetz hingegen regelt in den §§65ff. die

Voraussetzungen zur Ausgliederung von kommunalen Aufgaben ziemlich detailliert. Gemäss den Übergangsbestimmungen (§175) gelten die neuen Regeln für Ausgliederungsbeschlüsse, die nach Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes ergangen sind. Früher durchgeführte Ausgliederungen behalten ihre Gültigkeit, auch wenn sie nicht mit dem neuen Gemeindegesetz vereinbar sind.

Nach neuem Gemeindegesetz kann eine Gemeinde Teile ihrer Aufgaben einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer privatrechtlichen Institution übertragen. Vorausgesetzt wird aber immer eine **gesetzliche Grundlage**, die folgende Punkte regelt: Die Art und den Umfang der Aufgaben, die Rechtsform des Aufgabenträgers, die Finanzierung, die Aufsicht und bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt deren Organisation (§68 GG).

Was heisst dies für die Zuständigkeit der Ombudsperson? Bei Ausgliederungen der Stadt Zürich an öffentlich-rechtliche Anstalten bleibt die Ombudsperson in aller Regel zuständig (siehe oben). Idealerweise wird dies im Ausgliederungsbeschluss geregelt. Aber für Ausgliederungen an Private, die nach dem 1. Januar 2018 beschlossen wurden, kann die Zuständigkeit der Ombudsperson nur noch dann bejaht werden, wenn es ausdrücklich in der gesetzlichen Grundlage vorgesehen ist. Bei zukünftigen Ausgliederungen sollte deshalb immer mitbedacht werden, ob die Zuständigkeit der Ombudsperson bestehen bleiben soll oder nicht.

d) Wie gross ist die Beteiligung der Stadt Zürich?

Ein wichtiges Kriterium ist, ob und wie stark die Stadt an einer verwaltungsexternen Institution als Eigentümerin beteiligt ist, sprich, ob sie eine Eigentümerstellung hat. Der Stadtrat hat Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) erlassen. Die Beteiligungen der Stadt werden je nach **finanzieller Höhe** und nach **politisch-gesellschaftlicher Relevanz** in drei Kategorien unterteilt (A: hohe Bedeutung; B: mittlere Bedeutung; C: Übrige). Im entsprechenden Stadtratsbeschluss 941/2019 operiert der Stadtrat mit dem sogenannten **5-Kreise-Modell**: Zum ersten und zweiten Kreis gehört die Kernverwaltung. Im dritten Kreis sind öffentlich-rechtliche Institutionen angesiedelt. Den vierten Kreis bilden privatrechtliche Institutionen mit städtischer Beteiligung und in den fünften Kreis gehören Empfänger von

städtischen Finanzbeiträgen ohne städtische Beteiligung. Je höher die Bedeutung der Institution für die Stadt ist, und je eher die Institution zu einem der inneren Kreise zu zählen ist, umso mehr spricht dies für die Zuständigkeit der Ombudsperson.

Zu berücksichtigen ist auch, **wie hoch die Eigentümerbeteiligung der Stadt** ausfällt. Der Stadtrat hat in Beilage 3 zum Stadtratsbeschluss 1062/2020 seine Beteiligungen und deren Höhe publiziert. Ein hoher Beteiligungsanteil der Stadt spricht für die Zuständigkeit der Ombudsperson.

e) **Wie gross ist der organisatorische Einfluss der Stadt Zürich?**

Bei einigen verwaltungsexternen Institutionen, insbesondere bei Stiftungen oder Anstalten, ist der Einfluss der Stadt auch ein organisatorischer. So gibt es Institutionen und Behörden, deren **Leitungsorgan** (Stiftungsrat, Verwaltungsrat etc.) vom Stadtrat oder vom Gemeinderat ernannt wird. Teilweise ist eine ständige Vertretung von **städtischen Delegierten** im Leitungsorgan vorgesehen. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil die städtischen Delegierten gegenüber der Ombudsperson eine Auskunftspflicht haben.

Denkbar ist auch, dass in einer Leistungsvereinbarung oder im Gründungsstatut festgehalten ist, dass die Stadt die **Strategie der Institution** bestimmt oder ein **inhaltliches und strategisches Mitspracherecht** hat. Für einige Institutionen, an denen die Stadt Zürich massgeblich beteiligt ist, hat der Stadtrat eine eigentliche Eigentümerstrategie erlassen.

Und zu guter Letzt haben Stadtrat oder Gemeinderat eine **Aufsichtsfunktion** über einige Institutionen. Sind viele dieser Voraussetzungen gegeben, dann spricht das für die Zuständigkeit der Ombudsperson. Umgekehrt spricht es dagegen, wenn nur wenige Punkte erfüllt sind.

f) **Wie gross ist der finanzielle Einfluss der Stadt Zürich?**

Wenn eine private Institution in einem sehr grossen Mass **finanziell von Beiträgen der Stadt Zürich abhängig** ist, dann kann dies zur Folge haben, dass die Institution nur noch formaljuristisch selbständig ist, aber faktisch aufgrund der finanziellen Abhängigkeit dem Einfluss der Stadt unterliegt. Sind die städtischen Beiträge hingegen

verhältnismässig bescheiden, dann spricht dies eher gegen die Zuständigkeit der Ombudsstelle.

Und dann spielt auch der **Charakter der finanziellen Beiträge** eine Rolle: Im Subventionsrecht wird zwischen sogenannten Abgeltungssubventionen und Fördersubventionen unterschieden (dazu ausführlich Stadtratsbeschluss 349/2020, Ziff. 3):

- **Abgeltungssubventionen** sind städtische Beiträge an Private, die eine öffentliche Aufgabe erbringen, die eigentlich von der Stadt erbracht werden müsste. Der städtische Beitrag ist die Abgeltung dafür, dass die private Institution diese Aufgabe für die Stadt wahrnimmt.
- **Fördersubventionen** sind hingegen Beiträge an Private, die zwar eine unterstützungswürdige Dienstleistung erbringen. Aber die Beiträge stellen keine Abgeltung für das Erbringen einer öffentlichen Aufgabe dar, sondern haben reinen Fördercharakter.

Erhält eine Institution Abgeltungsbeiträge für das Erbringen einer öffentlichen Aufgabe, so kann dies eher für die Zuständigkeit der Ombudsperson sprechen, als wenn es sich lediglich um Förderbeiträge handelt.

g) **Selbstverständnis als städtische Institution**

Wichtig ist dem Ombudsmann nicht zuletzt, was für ein **Selbstverständnis** eine für seine Zuständigkeit in Frage kommende Institution hat, sprich, ob sie sich selbst im weitesten Sinne als städtische Institution versteht, die eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, oder nicht. Denn eine Ombudsstelle, die einer verwaltungsexternen Institution gegen ihren Willen aufgezwungen wird, kann ihre Vermittlungsaufgabe, die auf Kooperation und auf ein lösungsorientiertes Miteinander angewiesen ist, unmöglich mit Erfolg ausüben.

3. Fazit

Die Ombudsperson der Stadt Zürich ist für eine verwaltungsexterne Institution dann mit ihrer Beratungs-, Abklärungs-, Aufsichts- und Vermittlungsfunktion zuständig, wenn die Institution aufgrund ihrer **öffentlichen Aufgabe**, aufgrund einer **gesetzlichen Grundlage**, aufgrund der **Eigentumsverhältnisse**, aufgrund von massgeblichen **finanziellen Beiträgen**, aufgrund von **organisatorischem Einfluss** und/oder aufgrund ihres **Selbstverständnisses** in einem erweiterten Sinn als Teil der Stadtverwaltung betrachtet werden kann. Der Ombudsmann klärt seine Zuständigkeit im Einzelfall gemäss den

oben erwähnten Kriterien ab und regelt gegebenenfalls mit der betreffenden Institution die geeignete Form der Zusammenarbeit.

Verwendete Literatur und Materialien:

- VONTOBEL Jacques, Der Ombudsmann der Stadt Zürich: Mittler zwischen Bürger und Verwaltung, ZBI 82/1981, S. 1 ff.
- HALLER Walter, Konsequenzen der Auslagerung von Staatsaufgaben auf den Zuständigkeitsbereich des kantonalzürcherischen Ombudsmannes, ZBI 100/1999, S. 601 ff.
- MOSER Werner, Die Ombudsinstitution in der Schweiz, Zürich 2021.

- Reglement der Stadt Zürich über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung (ROAB) vom 15. Dezember 2021, AS 172.101.
- Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) vom 30. Oktober 2019, AS 311.500.
- Gemeindegesetz des Kantons Zürich (GG) vom 20. April 2015, LS 131.1.
- Stadtratsbeschluss STRB 941/2019 vom 30. Oktober 2019.
- Stadtratsbeschluss STRB 349/2020 vom 29. April 2020.
- Stadtratsbeschluss STRB 1062/2020 vom 18. November 2020, insbesondere Beilage 3.
- Leitfaden des Gemeindeamts des Kantons Zürich zur Abgrenzung von Aufgabenübertragung und Unterstützungsbeteiligung vom Dezember 2018.





Fallbeispiele aus der Praxis

Die folgenden zehn Fallbeispiele befassen sich in der einen oder anderen Form damit, wie billiges Verwaltungshandeln aussieht bzw. aussehen müsste. Weitere Ausführungen dazu finden sich vorne in diesem Bericht (S. 12).

Alle berichteten Fälle wurden von der Ombudsstelle so behandelt, wie sie dargestellt sind. Die Fallbeispiele wurden so wenig verfremdet wie möglich, aber sämtliche Namen und teilweise das Geschlecht der genannten Personen wurden geändert, damit Unbeteiligte keine Rückschlüsse auf die Beteiligten ziehen können. Einige Beispiele beleuchten nur einen Teilaspekt eines komplexeren Falls.

Fallbeispiel 1

Vorname für ein Sternenkind

Wenn ein Kind bei der Geburt verstirbt, dann ist das für die Eltern ein enormer Verlust. Mit ihrer Trauer gehen die Eltern sehr unterschiedlich um: Die einen möchten unbedingt, dass ihr Kind einen Vornamen und eine angemessene Grabstätte erhält, um sich erinnern zu können. Die anderen möchten dem Kind am liebsten keinen Namen geben, um ihren Schmerz besser verarbeiten zu können. Allerdings unterscheidet sich die Rechtslage, je nachdem, ob das Kind kurz vor oder kurz nach der Geburt verstorben ist. Das stellt die Eltern, aber auch das zuständige Zivilstandsamt vor grosse Herausforderungen.

1. Ausgangslage

Ein Mitarbeiter des Zivilstandsamts meldet sich per E-Mail beim Ombudsmann und berichtet von einer traurigen Geschichte: Das Kind eines Ehepaars sei wenige Minuten nach der Geburt verstorben. Für diese sei das verständlicherweise eine traumatische Erfahrung. Eltern von sogenannten Engels- oder Sternenkindern, die unmittelbar vor oder nach der Geburt versterben, gingen sehr unterschiedlich mit der Situation um. Den einen Eltern sei es sehr wichtig, dass ihr Kind trotzdem einen Namen erhalte und angemessen auf dem Friedhof bestattet werden könne. Andere Eltern möchten das schlimme Ergebnis so rasch als möglich vergessen und möchten gerade nicht, dass ihr verstorbenes Kind Spuren hinterlasse, welche die Eltern an das schlimme Erlebnis erinnern. Das Zivilstandsamt versuche in solchen Fällen, so weit wie möglich dem Wunsch der Eltern nachzukommen.

Im vorliegenden Fall hätten die Eltern sehr klar zu verstehen gegeben, dass sie ihrem Kind keinen Namen geben möchten. In solchen Fällen würde es sich auf den ersten Blick anbieten, im Personenstandsregister anstatt eines Vornamens einfach «Knabe» oder «Mädchen» einzutragen. Dies sei aber rechtlich nicht zulässig. Eigentlich müsste das Zivilstandsamt, wenn die Eltern dem Kind keinen Namen geben, eine Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) machen, aber dies möchte das Zivilstandsamt unbedingt vermeiden. Ein KESB-Verfahren wäre für die Eltern, die bereits aufgrund des schweren Verlusts in einem Ausnahmezustand seien,

eine zusätzliche Belastung, die das Zivilstandsamt ihnen nicht zumuten möchte. Der Mitarbeiter des Zivilstandsamts fragt sich, ob es hier nicht eine andere Lösung gebe.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Telefongespräch mit der Verwaltung

Der Ombudsmann telefoniert mit dem Mitarbeiter des Zivilstandsamts. Dieser berichtet, die Eltern wären ursprünglich damit einverstanden gewesen, statt eines Vornamens lediglich «Baby» im Personenmelderegister einzutragen. Die Aufsichtsbehörde über die Zivilstandsämter, das kantonale Gemeindeamt, habe aber deutlich zum Ausdruck gebracht, dass Platzhalter wie «Knabe», «Mädchen» oder «Baby» nicht eingetragen werden dürfen. Vielmehr müsse jedes Kind, das lebend geboren werde, einen richtigen Vornamen erhalten, selbst wenn es kurz nach der Geburt verstorben sei.

Der Ombudsmann meint, dass er den Wunsch der Eltern sehr gut nachvollziehen könne. Jeder Mensch gehe mit seiner Trauer oder mit einem Verlust anders um. Gleichzeitig gebe es aber wahrscheinlich auch ein Recht des Kindes auf einen Vornamen. Man müsse die rechtliche Situation auch aus der Sicht des Kindes betrachten. Dieses sei, auch wenn es nur wenige Minuten gelebt habe, ein Mensch. Deshalb hätte das Kind auch Rechte, nicht nur die Eltern. Der Mitarbeiter des Zivilstandsamts räumt ein, dass dies natürlich zutrefte. Bisher habe er vor allem die Elternsicht im Fokus gehabt. Der Ombudsmann verspricht, die Rechtslage abzuklären und sich dann wieder zu melden.

b) Rechtliche Abklärungen

Das Namensrecht ist in der Zivilstandsverordnung (ZStV) geregelt. Namensrechtlich ist es ein grosser Unterschied, ob ein Kind lebend oder tot geboren worden ist:

Lebt ein Kind bei der Geburt nicht mehr, wird es je nach Körpergewicht und Schwangerschaftswoche als Totgeborenes (Art. 9 Abs. 2 ZStV) oder Fehlgeborenes (Art. 9a Abs. 1 ZStV) bezeichnet. Totgeborene Kinder werden immer im Personenmelderegister eingetragen. Die Eltern haben ein Wahlrecht, ob sie es auch mit Vor- und Nachnamen eintragen lassen wollen oder nicht (Art. 9 Abs. 3 ZStV). Bei einer Fehlgeburt erfolgt kein Registereintrag, aber die Eltern können sich nach Wunsch den Vornamen und Namen des Kindes in einer offiziellen Bestätigung des Zivilstandsamts dokumentieren lassen (Art. 9c Abs. 3 ZStV).

Das Namenswahlrecht für Fehlgeborene, die auch als Engels- oder Sternenkinder bezeichnet werden, wurde erst im Jahre 2019 aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses eingeführt. Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesamts für Justiz hatten Eltern von fehlgeborenen Kindern zuvor in einigen Kantonen Probleme, ihr Kind auf dem Friedhof bestatten zu können, weil das Kind nirgends registriert war und es folglich für die Behörden nicht existiert hatte. Die offizielle Bestätigung des Zivilstandsamts konnte hier Abhilfe schaffen.

Ist ein Kind hingegen lebend auf die Welt gekommen, verstirbt aber kurz danach, so ist die Rechtslage anders: In diesem Fall muss das Kind mit Vor- und Nachnamen im Personenmelderegister eingetragen werden, selbst wenn die Eltern das lieber nicht möchten. Bei lebendgeborenen Kindern haben die Eltern also kein Wahlrecht, sondern sie sind in jedem Fall gesetzlich verpflichtet, dem Zivilstandsamt einen Vornamen mitzuteilen (Art. 37c Abs. 2 ZStV). Weigern sich die Eltern, dem Kind einen Vornamen zu geben, und lassen sie sich vom Zivilstandsamt nicht überzeugen, ist das Amt im Extremfall dazu verpflichtet, zum Schutz des Namensrechts des Kindes eine Meldung an die KESB zu machen. Diese leitet dann die notwendigen Kinderschutzmassnahmen ein und müsste letzten Endes, wenn die Eltern weiterhin nicht zu überzeugen wären, dem verstorbenen Kind von Amtes wegen einen Namen geben, analog der Regelung bei Findelkindern.

Was ist der Grund für die unterschiedliche Rechtslage, je nachdem, ob das Kind kurz vor oder kurz nach der Geburt gestorben ist? Der Unterschied liegt darin, dass ein Kind erst mit der Geburt eine eigene Rechtspersönlichkeit erlangt. Das lebendgeborene Kind wird unmittelbar, quasi vom ersten Atemzug an, zu einem Rechtssubjekt mit eigenen Rechten, über welche die Eltern nicht mehr frei verfügen können. Das Namensrecht ist ein solches absolutes Recht. Kommen die Eltern ihrer Pflicht nicht nach, dem Kind einen Vornamen zu geben, so droht eine Verletzung des Kindeswohls, weshalb das Zivilstandsamt eine Gefährdungsmeldung einreichen müsste.

Das in der Zivilstandsverordnung statuierte absolute Recht des Kindes auf einen Namen stützt sich im Übrigen auf internationales Recht. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention, KRK), das auch von der Schweiz ratifiziert worden ist, hält in Art. 7 Abs. 1 ausdrücklich fest, dass jedes Kind unverzüg-

lich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen ist und von Geburt an das Recht auf einen Namen hat. Der Name darf die Interessen des Kindes nicht verletzen und darf nicht zu ausgefallen sein. Das Bundesgericht hat Vornamen wie «Wiesengrund», «Schmuki» oder «J» als unzulässig abgelehnt. Somit kommen reine Platzhalternamen wie «Knabe», «Mädchen» oder «Baby» auch nicht in Frage.

c) Fachaustausch

Der Ombudsmann nimmt Kontakt mit der Kinderombudsstelle auf, die sich engagiert für die Kinderrechte einsetzt, und tauscht sich mit einer Juristin aus. Er möchte wissen, ob der Kinderombudsstelle Fälle wie der vorliegende bekannt sind und wie sie die Situation rechtlich beurteilt. Die Kinderombudsstelle vertritt ebenfalls die Auffassung, dass in solchen Fällen nicht nur die Rechte und Interessen der Eltern zu beachten seien, sondern auch und vor allem diejenigen der Kinder. Die Kinderombudsstelle weist auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II) hin. Dieser hält in Art. 24 Abs. 2 ebenfalls fest, dass jedes Kind unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register eingetragen werden und einen Namen erhalten muss.

3. Weiteres Vorgehen

Der Ombudsmann nimmt wieder Kontakt mit dem Zivilstandsamt auf. Er legt dar, dass die Rechtslage klar sei und dass ein lebendgeborenes Kind, selbst wenn es nur wenige Minuten nach der Geburt verstirbt, ein unbedingtes Recht auf einen Vornamen habe. Deshalb müsse das Zivilstandsamt den Eltern mitteilen, dass das Kind ein Recht auf einen Vornamen habe, selbst wenn sie lieber keinen vergeben würden. Allenfalls sei es sinnvoll, den Eltern etwas Zeit zu geben, soweit dies die Meldefristen erlaubten. Oder allenfalls helfe es, wenn man den Eltern die Perspektive des Kindes aufzeige, und erkläre, dass dieses mit der Geburt eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten habe, auch wenn es nur sehr kurz gelebt habe, und dass das Namensrecht des Kindes von der UNO in der Kinderrechtskonvention ausdrücklich festgehalten sei.

Wenn Eltern Mühe haben, ihrem verstorbenen Kind einen Namen zu geben, der das Kind für sie zu stark personalisiert, dann wäre es allenfalls denkbar, den Eltern eine Auswahl von Namen anzubieten, die zwar namensrechtlich zulässig sind, aber für die Eltern vielleicht etwas weniger personalisierend sind, wie «Angel» oder «Angela» in Anlehnung an den Begriff Engelskind, oder «Ben», was ur-

sprünglich «Sohn» bedeutet. Denkbar wären allenfalls auch Monatsnamen wie «April» oder «June». Man könnte auch auf den Namenstag Bezug nehmen und allenfalls den Namen des/der jeweiligen Schutzpatrons/-patronin am Geburts- oder Todestag des Kindes wählen.

Der Ombudsmann anerkennt, dass es eine grosse Herausforderung für Mitarbeitende des Zivilstandsamts ist, trauernden Eltern, die ihrem verstorbenen Kind lieber keinen Namen geben möchten, in einfühlsamer Art und Weise zu verstehen zu geben, dass ihr Kind ein Recht auf einen Vornamen hat, und die Eltern dies zu respektieren haben. Nur schon die achtsame Art, mit der das Zivilstandsamt im vorliegenden Fall das Thema behandelt hat und nach Lösungen sucht, die einerseits rechtlich zulässig sind, und andererseits die Eltern möglichst wenig belasten, zeige ihm, wie sorgfältig man versuche, auf die trauernden Eltern Rücksicht zu nehmen.

4. Schlussfolgerung

Jedes Jahr werden ca. 350 Kinder in der Schweiz tot geboren, was ca. vier Promille aller Geburten entspricht. In den ersten sieben Tagen nach der Geburt versterben ca. 200 Kinder jährlich, was ca. zwei Promille aller Geburten entspricht.

Glücklicherweise kommt es also sehr selten vor, dass ein Kind kurz vor oder kurz nach der Geburt verstirbt. Für die Eltern aber, die das erleben müssen, ist der Verlust ihres Kindes ein enorm schwerer Schlag. Es ist nur menschlich, dass Elternpaare völlig unterschiedlich reagieren und mit ihrer Trauer anders umgehen.

Bei allem Verständnis für die Eltern und ihre Trauer, und bei allem Bemühen, den Eltern den Trauerprozess nicht durch bürokratische Hürden zu erschweren, darf aber nicht vergessen werden, dass es um die Rechte eines kleinen Menschen geht, der vielleicht nur wenige Minuten leben durfte, aber gerade deshalb menschenwürdig und vollwertig behandelt werden muss. Jeder Mensch hat das Recht auf einen Vor- und einen Nachnamen, ganz unabhängig davon, wie lange er diesen tragen darf.

Fallbeispiel 2

Whistleblowing: Zwei Beispiele

Der Ombudsmann ist, zusammen mit der Finanzkontrolle, städtische Anlaufstelle für Whistleblowing. Über ein anonymisiertes Meldetool können Hinweisgebende, die auf einen Missstand aufmerksam machen möchten, sich aber nicht selbst exponieren wollen, eine anonyme Meldung verfassen. Diese wird je nach Inhalt von der Ombudsstelle oder der Finanzkontrolle behandelt. Zwei Beispiele zeigen, dass solche Meldungen durchaus auf wichtige Probleme hinweisen können und warum Whistleblowing in der Stadt Zürich wichtig ist.

Städtische Angestellte, aber auch Privatpersonen, die Missstände in der Stadtverwaltung feststellen, können diese anonym melden, wenn sie negative Konsequenzen befürchten. Die Stadt Zürich weist im Merkblatt «Missstände in der Stadtverwaltung – Was können Mitarbeitende tun?» auf die anonyme Whistleblowing-Meldeplattform der Stadt Zürich hin (www.stadt-zuerich.ch/whistleblowing). Die Möglichkeit, eine Meldung anonym als Whistleblowing zu erstatten, wird entgegen teilweise geäußerten Befürchtungen kaum missbraucht. Im Berichtsjahr 2022 gingen bei der Ombudsstelle insgesamt **28 Whistleblowingmeldungen** ein, davon 18 über die anonyme Meldeplattform. Im Jahresbericht 2020 hat sich der Ombudsmann vertieft mit dem Thema beschäftigt. Nachfolgend werden zwei Fälle präsentiert, die zeigen, was der Wert von anonymen Meldungen sein kann.

1. Beispiel: Statistik Stadt Zürich

a) Ausgangslage

Der Ombudsmann erhält über die Whistleblowingplattform eine Meldung. Die anonyme Person schreibt, dass Statistik Stadt Zürich (SSZ) wie jedes Jahr eine Medienmitteilung sowie einen Webartikel zur Bautätigkeit in der Stadt Zürich vorbereitet habe. Wie immer sei der Text vorab der Wohndelegation des Stadtrats (WoDel) und dem Stab der Wohndelegation (Stab WoDel) zur Stellungnahme vorgelegt worden. Mitglieder der WoDel sind die Stadtpräsidentin als Vorsitzende, der Finanzvorstand, der Vorsteher des Hochbaudepartements und der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements.

Die hinweisgebende Person macht geltend, dass die WoDel und der Stab WoDel viel zu starken politischen Einfluss auf den Text genommen hätten. Einzelne Textstellen seien so umformuliert worden, dass sie in die politische Agenda passten. Schliesslich sei die Medienmitteilung sogar gestoppt worden.

Tatsächlich entnimmt der Ombudsmann den ihm von der anonymen Person über die Meldeplattform zur Verfügung gestellten Dokumenten, dass die Medienmitteilung ursprünglich darauf hinweisen wollte, dass im Jahre 2021 so viele Wohnungen abgebrochen worden seien wie noch nie. Der ursprünglich vorgeschlagene Titel: «Rekord bei den Wohnungsabbrüchen» sollte nach erfolgter Diskussion geändert werden zu: «Umschwung beim Wohnungsbau». Oder der Satz: «2021 wurden in Zürich 1768 Wohnungen abgebrochen – so viele wie noch nie» sollte abgeschwächt werden in «2021 wurden mehr Wohnungen abgebrochen als 2020». Auch weitere Textpassagen sollten abgeändert werden.

b) Rechtliche Abklärungen

Die Unabhängigkeit von statistischen Ämtern und deren Schutz vor politischer Einflussnahme ist in jeder Demokratie von grosser Bedeutung. Politische Entscheide, aber auch Gerichtsurteile werden immer wieder aufgrund von statistischen Zahlen gefällt. Die von den statistischen Ämtern publizierten Zahlen leiten Politik und Verwaltung in ihrem Handeln. Deshalb dürfen statistische Ämter möglichst keiner politischen Einflussnahme ausgesetzt sein, damit sie ihre Aufgabe nach rein fachlichen Massstäben erfüllen können. Was geschehen kann, wenn wichtige statistische Zahlen durch politische Entscheidungsträger unterdrückt oder verfälscht werden, kann man leider in vielen Ländern auf der Welt beobachten.

Die grosse Bedeutung der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Unbeeinflussbarkeit der statistischen Ämter ist bis in höchste Kreise anerkannt: So hat die UNO-Generalversammlung im Jahre 2014 die «Fundamental Principles of Official Statistics» (Grundlegende Prinzipien der offiziellen Statistik) erlassen. In der Europäischen Union hat EUROSTAT, der Ausschuss für das Europäische Statistische System (ESS) einen «Verhaltenskodex für Europäische Statistiken» erlassen. Und in der Schweiz hat der Ethikrat der öffentlichen Statistik der Schweiz die «Charta

der öffentlichen Statistik» erlassen. Alle diese Erlasse stellen die fachliche Unabhängigkeit der statistischen Ämter ins Zentrum und verbieten jede politisch motivierte Einflussnahme. SSZ ist Mitglied bei der Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz, verweist auf seiner Website auf die genannten Dokumente und bekennt sich dazu. Was die Einflussnahme auf Publikationen von statistischen Ämtern angeht, so finden sich in der schweizerischen Charta klare Aussagen. Ein Auszug:

- «6. Die Statistikstellen sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fachlich unabhängig, insbesondere gegenüber politischen Instanzen und Interessengruppen.»
- «6.4. Der Leiter ist verantwortlich dafür, dass die Verbreitung der Statistiken in unabhängiger Weise erfolgt.»
- «6.6. Statistische Ergebnisse werden getrennt von politischen Mitteilungen veröffentlicht.»
- «7.3. Die Veröffentlichung statistischer Daten und entsprechende Erklärungen in Medienmitteilungen und auf Medienkonferenzen erfolgen objektiv und unparteilich.»

Ähnliches hat die UNO in den Fundamental Principles of Official Statistics festgehalten:

«Principle 1.

Official statistics provide an indispensable element in the information system of a democratic society, serving the Government, the economy and the public with data about the economic, demographic, social and environmental situation. To this end, official statistics that meet the test of practical utility are to be compiled and made available on an impartial basis by official statistical agencies to honour citizens' entitlement to public information.»

c) Gespräch mit SSZ

Nachdem der Ombudsmann die genannten Grundlagenpapiere studiert und via das Postfach des Meldetools das Einverständnis der hinweisgebenden Person eingeholt hat, nimmt er mit den beiden Co-Direktoren von SSZ Kontakt auf, berichtet über die Meldung und trifft sich mit ihnen zu einer persönlichen Besprechung. Dabei teilen ihm diese gleich mit, dass bei dieser Publikation tatsächlich einiges schiefgelaufen sei. Erst kurz vor dem geplanten Publikationstermin habe SSZ von den zahlreichen Änderungswünschen aus der WoDel erfahren. Darauf habe SSZ

entschieden, auf die Medienmitteilung zu verzichten und den bereits publizierten Webartikel wieder vom Netz zu entfernen. Die Co-Direktoren hätten diese Vorgänge ebenfalls als unbefriedigend erlebt und mit den zuständigen Personen besprochen.

Der Ombudsmann zeigt auf, welches Gewicht seines Erachtens die Unabhängigkeit der statistischen Ämter habe und dass dies auch in diversen Regelwerken so festgehalten sei. Er legt dar, dass aus seiner Sicht bei der Publikation und Einordnung von statistischen Zahlen nach Möglichkeit klar zu unterscheiden sei, zwischen der Präsentation der Zahlen und deren Interpretation. Während die Präsentation und nähere Erläuterung der Zahlen allein Sache von SSZ sein müsse, und sich die politischen Instanzen hier nicht einmischen dürften, seien wiederum die Interpretation einer Statistik und die daraus gewonnenen Erkenntnisse oder resultierenden Massnahmen Sache der Politik, vorliegend der WoDel. Hier wiederum sollte sich SSZ nicht einmischen.

Die beiden Co-Direktoren stimmen zu und bekennen offen und selbstkritisch, in der Vergangenheit der Trennung zwischen Präsentation und Interpretation zu wenig Bedeutung zugemessen zu haben. Es sei auch in Zukunft grundsätzlich sinnvoll, dass Publikationen oder Medienmitteilungen von SSZ zusammen mit den beteiligten politischen Instanzen erarbeitet würden. Aber zukünftig werde SSZ viel stärker darauf achten, für welche Aussagen SSZ allein verantwortlich ist und für welche die politischen Behörden. Später erfährt der Ombudsmann, dass SSZ den Vorfall zum Anlass genommen hat, die Mitarbeitenden intern auf dieses wichtige Thema zu sensibilisieren.

d) Würdigung des Ombudsmanns

Zusammengefasst: SSZ ist zwar formal keine unabhängige Organisation, also z.B. keine selbständige Anstalt, sondern gehört als Dienstabteilung der Stadtverwaltung an und ist beim Präsidialdepartement angegliedert. Aber hierbei darf es sich nur um eine Unterstellung handeln, die organisatorische, administrative, finanzielle, personalrechtliche Aspekte und Ähnliches umfasst. Die Kernaufgabe von SSZ hingegen, nämlich das Erstellen und Publizieren von statistischen Daten für die Stadt Zürich, muss in möglichst grosser Unabhängigkeit und frei von irgendwelchen politisch motivierten Einflussversuchen erfolgen

können. Wenn SSZ zusammen mit politischen Behörden eine Publikation erstellt, muss es für beide Seiten, und auch für die Lesenden, klar sein, wer für welchen Teil zuständig und verantwortlich ist.

2. Beispiel: Stadtspital

Während der Covid-Pandemie erreichte eine weitere Mitteilung den Ombudsmann über das anonyme Meldeportal. Diese betraf das Stadtspital Zürich (STZ):

Ein*e Mitarbeiter*in berichtet, dass Besucher*innen im Spitalrestaurant, das aktuell gleichzeitig als Personal- und als öffentliches Restaurant (mit Zertifikatspflicht) in Betrieb sei, ihren Vor- und Nachnamen gut sichtbar auf einer Klebeetikette auf der Brust tragen müssten. Dies sei aus Sicht des Persönlichkeits- und Datenschutzes problematisch.

Der Ombudsmann nimmt Kontakt auf mit den zuständigen Personen des STZ und erfährt, dass tatsächlich solche Kleber abgegeben werden. Im Moment sei das STZ eine Grossbaustelle und Besucher*innen und Angestellte müssten dasselbe Restaurant teilen. Es seien auch viele Bauarbeitende unterwegs. Damit man beim Restauranteingang nicht mehrmals pro Tag bei denselben Personen Covid-Zertifikat und Ausweis kontrollieren müsse, werde eine Etiketle mit Vornamen, Namen und aktuellem Datum ausgestellt, so dass man bei weiteren Besuchen des Restaurants am selben Tag einfach die Etiketle zeigen könne. Das handhabten auch andere Spitäler so, und der Krisenstab habe das genehmigt.

Angesprochen auf die datenschutzrechtlichen Bedenken räumen die Verantwortlichen ein, dass die Etiketle nicht sichtbar auf der Kleidung getragen werden müsse. Es reiche auch, dass man sie dabei habe und auf Verlangen vorzeige. Vielleicht habe man dies bisher zu wenig kommuniziert. Das Gerät könne allerdings nur Etiketle bedrucken, und nicht z.B. Papierstreifen.

Wenig später erhält der Ombudsmann eine Mitteilung des STZ: Nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst werde man in Zukunft die Restaurantbesucher*innen deutlich darauf hinweisen, dass sie die Etiketle nicht offen tragen müssen, sondern auch einstecken können und nur auf Aufforderung vorzeigen müssen.

3. Fazit: Whistleblowing funktioniert

Die beiden Fälle zeigen exemplarisch, dass anonyme Meldungen durchaus auf blinde Flecken hinweisen und positive Folgen haben können. Wer weiss, ob die beiden städtischen Angestellten den Mut gehabt hätten, sich direkt bei ihren Vorgesetzten zu melden, wenn sie sich dabei hätten identifizieren und exponieren müssen? Die Anonymität, die durch Whistleblowing gewährt wird, reduziert die Hemmschwelle und die Bedenken, einen (vermeintlichen) Missstand zu melden. Die Erfahrungen, auch bei Kanton und Bund, zeigen, dass Whistleblowing kaum je für Racheaktionen oder gezieltes Anschwärzen missbraucht wird.

Fallbeispiel 3

Mein Fehler? Dein Fehler?

Zwei Menschen morgens auf dem Weg zur Arbeit: Eine Velofahrerin, ein Autolenker. Er achtet auf genügend Abstand beim Überholen, sie erschrickt über das nahe an ihr vorbeifahrende Auto. Die beiden treffen aufeinander. Er gibt sich in seiner Funktion als städtischer Mitarbeiter zu erkennen. Ein Wort ergibt das andere. Sie fühlt sich nicht ernst genommen und fährt verärgert davon. Ein forsches Auftreten, ein ruppiger Ton, eine abwehrende Haltung – Aktionen und Reaktionen, die sich gegenseitig beeinflussen. Unbekannt ist dieser Ablauf wohl niemandem. Und der Konflikt? Der fühlt sich dann richtig wohl, wenn die Aktions- und Reaktionsspirale zu drehen beginnt und weiterdreht, bis...

Ja, bis was geschieht?

1. Ausgangslage

Nach einem Zusammentreffen mit einem Stadtpolizisten, dessen Verhalten Frau Mauricia Châtelain als unfair empfindet, gelangt sie telefonisch an die Ombudsstelle und bittet um Rat zum weiteren Vorgehen. Sie möchte einerseits die Stadtpolizei über ihr unangenehmes Erlebnis mit dem Polizisten ins Bild setzen. Andererseits will sie keine grosse Geschichte kreieren, die unter Umständen gar rechtliche Folgen für sie oder den Polizisten nach sich zieht.

Das kürzlich zurückliegende Rencontre schildert Frau Châtelain der Ombudsstelle wie folgt: Wie jeden Morgen sei sie auch am besagten Tag mit dem Fahrrad zur Arbeit gefahren. Auf etwa der Hälfte ihres Arbeitswegs steige die Strasse leicht an. Es handle sich um eine Quartierstrasse, die sie benutze, weil sie weniger befahren sei als die Hauptstrasse. Plötzlich sei sie von einem grünen Auto überholt worden, das sehr nahe an ihr vorbeigefahren sei. Weil das Überholmanöver schnell erfolgt sei, habe Frau Châtelain erst etwas zeitversetzt realisiert, wie stark sie sich erschreckt und geängstigt hatte. In einer Seitenstrasse habe sie gesehen, wie das betreffende Auto parkiert wurde und der Autolenker ausgestiegen sei. Sie habe diesen auf sein Überholmanöver angesprochen und den Schrecken geschildert, den er damit bei ihr ausgelöst habe. Dabei habe sich herausgestellt, dass es sich beim Autolenker um einen Polizisten handelte. Er habe sich bei Frau Châtelain mit seinem Namen Obwegeser und seiner Funktion bei der Stadtpolizei vorgestellt.

Seine Reaktion empfindet Frau Châtelain als rechtfertigend: Er habe ihr nämlich mitgeteilt, sich keines unkorrekten Fahrverhaltens bewusst zu sein. Darüber hinaus habe er ihr «Nichtbeherrschen des Fahrzeugs» vorgeworfen. Schliesslich habe sie ihm ihren Ausweis zeigen müssen, und die Kontrolle habe sich für Frau Châtelain übermässig in die Länge gezogen. Da Frau Châtelain ihren Arbeitsweg habe fortsetzen wollen, um rechtzeitig bei der Arbeit zu erscheinen, sei sie ungeduldig geworden und habe Herrn Obwegeser in empört-verärgertem Ton mitgeteilt, sie müsse nun zur Arbeit. Sie habe ihren Ausweis zurückerhalten und sei mit ihrem Fahrrad kommentarlos davongefahren.

Frau Châtelain betont bei ihrer Schilderung, dass sie sich von Herrn Obwegeser in ihrer Angst nicht ernst genommen und deshalb unfair behandelt gefühlt habe. Von einem Polizisten erwarte sie, respektvoll behandelt zu werden. Dass dies nicht geschehen sei, störe sie. Ihrer Ansicht nach schliesse das Anerkennen ihrer Angst ja nicht aus, dass das Überholmanöver des Polizisten durchaus korrekt gewesen sei. Gleichzeitig hat sie Bedenken, durch eine Beschwerde möglicherweise eine Busse wegen der vom Polizisten gerügten unsicheren Fahrweise oder wegen ihres unflätigen Tons am Ende der Unterhaltung zu riskieren.

Die Ombudsstelle berät Frau Châtelain zu den verschiedenen Optionen, wie sie ihr Erlebnis an die Stadtpolizei herantragen kann. Eine Option wäre, dass die Ombudsstelle das Anliegen von Frau Châtelain bei der Stadtpolizei abklärt. Die Ombudsstelle würde dann die Sichtweise von Herrn Obwegeser mündlich einholen. Ob die Fahrweise von Frau Châtelain eine Busse rechtfertigen würde, muss die Ombudsstelle offenlassen, da ihr die Einzelheiten noch nicht näher bekannt sind. Aufgrund der Schilderungen von Frau Châtelain sieht die Ombudsstelle vorerst keinen Anlass für eine Busse wegen Beamtenbeleidigung. Jedenfalls dürfte eine Busse nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Ombudsstelle mit dem Anliegen von Frau Châtelain an die Stadtpolizei gelangt oder nicht. Frau Châtelain entschliesst sich, den Weg über die Ombudsstelle einzuschlagen.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

Über den Rechtsdienst der Stadtpolizei, dem die Ombudsstelle das Anliegen von Frau Châtelain in kurzer Form schriftlich unterbreitet, kommt rund einen Monat später das Telefongespräch zwischen dem Ombudsmann und dem Polizisten Michael Obwegeser zustande.

Nachdem der Ombudsmann die Schilderungen und die Wahrnehmung von Frau Châtelain wiedergegeben hat, möchte er wissen, wie Herr Obwegeser den Vorfall erlebt hatte. Ebenso stellt der Ombudsmann weitere konkrete Fragen, zu denen Herr Obwegeser Stellung nimmt.

Im Gespräch räumt Herr Obwegeser umgehend ein, beim Zusammentreffen mit Frau Châtelain nicht so reagiert zu haben, wie er es eigentlich von sich selbst als Polizisten erwarte. Seine abwehrende Haltung, die Frau Châtelain richtig wahrgenommen habe, erklärt er mit dem aus seiner Sicht komplett anders eingeschätzten Überholmanöver. Er habe gesehen, dass die Velofahrerin eher vorsichtig unterwegs gewesen sei und habe extra darauf geachtet, beim Überholen genügend Abstand einzuhalten. Rückblickend sehe er allerdings ein, dass Frau Châtelain die Situation sehr wohl als gefährdend erlebt haben könne und er bedauere seine Reaktion ausgesprochen. Herr Obwegeser betont sodann, dass der verlangte Ausweis und das «Nicht-beherrschen des Fahrzeugs» nicht der wesentliche Inhalt des kurzen Gesprächs gewesen seien. Am meisten zu denken gebe ihm, dass Frau Châtelain von ihm das Bild eines Polizisten erhalten habe, der sie nicht ernst nehme. Denn sein Anliegen im Kontakt zur Bevölkerung sei genau das Gegenteil.

Dem Ombudsmann erscheint es am sinnvollsten, wenn Frau Châtelain und Herr Obwegeser sich nochmals zu einem Gespräch treffen, um nachzuholen, was bei ihrem ersten Zusammentreffen nicht möglich war. Dies unter der Voraussetzung, dass sich beide zu einem solchen Gespräch bereit erklärten. Einen Bedarf, dass er als Ombudsmann daran teilnimmt, sieht er nicht, hat er doch sowohl Frau Châtelain als auch Herrn Obwegeser als reflektiert und dialogfähig kennengelernt. Herr Obwegeser stimmt diesem Vorgehensvorschlag sofort zu und gibt dem Ombudsmann die Telefonnummer bekannt, unter der Frau Châtelain ihn anrufen könne.

3. Weiteres Vorgehen und Abschluss

Per E-Mail informiert der Ombudsmann Frau Châtelain darüber, dass er mit dem Stadtpolizisten gesprochen habe. Er schlägt ihr ein Telefongespräch vor, bei dem er ihr detaillierter von der Unterhaltung mit Herrn Obwegeser berichten und mit ihr das weitere Vorgehen diskutieren kann.

Als Frau Châtelain anlässlich des Telefongesprächs mit dem Ombudsmann von der Einsicht, vom Bedauern und

von der Gesprächsbereitschaft von Herrn Obwegeser vernimmt, reagiert sie erfreut. Sie bezeichnet die erhaltene Rückmeldung als für sich ausreichend, um die Geschichte «ad acta» legen zu können und betrachtet ein nochmaliges Gespräch mit Herrn Obwegeser als nicht mehr nötig. Sie bedankt sich für die vermittelnden Bemühungen der Ombudsstelle und möchte ihren Dank auch Herrn Obwegeser für seine selbstkritische Reflektion zukommen lassen. Ihr positives Bild der Stadtpolizei sei nun wiederhergestellt.

Der Ombudsmann lässt der Stadtpolizei den Dank von Frau Châtelain auf schriftlichem Weg zukommen, verbunden mit seinem eigenen Dank für die offene und konstruktive Behandlung des Anliegens.

4. Grundsätzliche Überlegungen

Die Ombudsstelle erfährt in ihrer täglichen Arbeit häufig, dass Konflikte ihren Ursprung darin finden, wie die Kommunikation unter den Involvierten abläuft, ganz unabhängig davon, was der sachliche Inhalt der Auseinandersetzung ist. Und auch unabhängig davon, in welcher Form (mündlich, schriftlich, persönlich), zu welchem Zeitpunkt, und in welcher Zusammensetzung die Kommunikation erfolgt. Das sind alles Teilaspekte eines Konflikts, und es gibt noch weitere, die wiederum ausreichend Stoff hergäben, um darauf näher einzutreten. Zur Entstehung und zum Charakter von Konflikten gibt es umfangreiche Forschung und Literatur. Eine vertiefte Darstellung würde den vorliegenden Rahmen sprengen.

Wie ist die oft, und auch hier verwendete Aussage zu verstehen, dass es auf das «Wie» bzw. «die Art und Weise» der Kommunikation ankomme? Zunächst bedeutet es nichts anderes, als dem Gegenüber mit offener Haltung entgegenzutreten. Selbstverständlich gilt dies für alle beteiligten Parteien: Einen freundlichen, wohlwollenden und respektvollen Ton darf die Verwaltung genau im selben Masse von Bürger*innen erwarten, wie diese es umgekehrt von der Verwaltung voraussetzen. Dennoch: Die Stadtverwaltung wird aus Sicht der Bürger*innen im ersten Moment als die stärkere, dominante, manchmal sogar bedrohliche Partei wahrgenommen. Beispielhaft sei auf die Angst von Frau Châtelain hingewiesen, sie könnte noch eine Busse bekommen, wenn sie sich über das Verhalten des Polizisten beschweren würde.

Das vorliegende Beispiel zeigt auf, welche positive Wende eine verfahrenere Situation nehmen kann, wenn beide Seiten

es schaffen, aus ihrer zunächst subjektiven Sichtweise und Wahrnehmung herauszutreten. Das bedingt die Bereitschaft, aufeinander zuzugehen, sich zuzuhören und in einen Austausch sowie ein gegenseitiges Zuhören über die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Schlussfolgerungen zu treten. Gelingt dies, dann führt es am Ende bestenfalls zu einer gegenseitigen Annäherung.

Der erste Schritt sollte in der Regel von der Verwaltung ausgehen. Selbst wenn sie im Recht ist, so sollte die Verwaltung professioneller handeln, als eine Privatperson, die vielleicht unter dem Eindruck eines Schrecks steht oder emotional ist. Professionelles Handeln bedeutet auch, den ersten Schritt zur Deeskalation eines Konflikts zu tun. Meist gelingt dies den Mitarbeitenden der Verwaltung von Beginn an, bisweilen hilft das Mitwirken der Ombudsstelle.

Selbst wenn es nach einem Konflikt auf der Kommunikations- und Beziehungsebene zu einer gegenseitigen Annäherung kommt, kann es trotzdem sein, dass das erlebte Unrecht weiterhin bestimmend vorherrscht. Dann bieten sich andere Wege zur Klärung an, wie z.B. den Rechtsweg einzuschlagen. Ob die hierzu notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen oder aufgebracht werden wollen, werden sich die Betroffenen überlegen müssen – in Abwägung mit dem verfolgten Ziel.

Zusammengefasst: Der Stadtpolizist und die Fahrradfahrerin schafften es mit Vermittlung der Ombudsstelle erfolgreich, ihren Konflikt einvernehmlich zu lösen, im gegenseitigen Respekt und im Willen, einander zu verstehen, sogar ohne ein direktes klärendes Gespräch. Die Art und Weise, wie der Polizist reagiert hat, indem er sein Handeln hinterfragte, indem er versuchte, sich in die Lage der Velofahrerin zu versetzen, um sie zu verstehen und indem er ohne Umschweife zugegeben hat, dass er besser hätte reagieren können, ist genau das, was der Ombudsmann unter dem überbeanspruchten Schlagwort einer «guten Fehlerkultur» versteht: Alle Verwaltungsstellen der Stadt bekennen sich in ihren Leitbildern und Grundsatzpapieren dazu. Entscheidend ist aber letztlich allein, ob diese Fehlerkultur im konkreten Einzelfall auch gelebt wird, so wie das der Polizist nach der Begegnung mit der Velofahrerin getan hat.





Fallbeispiel 4

Ablösung mit Hindernissen

Wer das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialversicherungszweige kennt, weiss: Die einzelnen Leistungen bilden ein unübersichtliches und nicht immer gut aufeinander abgestimmtes Flickwerk. Es braucht Fachkunde, um sich darin zurechtzufinden. Spielt auch noch die Sozialhilfe hinein, wie bei der Ablösung zum AHV-Vorbezug, sind die Betroffenen häufig überfordert und verlassen sich auf die Unterstützung ihrer Sozialarbeiter*innen. Kommt es dabei zu Versäumnissen, welche die Ablösung erschweren, oder gar einen finanziellen Schaden verursachen, ist es wichtig, dass die zuständigen Behörden kulant und entgegenkommend reagieren.

1. Ausgangslage

Frau Beatrice Zaugg, mittlerweile 63-jährig, bezieht seit mehreren Jahren Sozialhilfe. Die Anmeldung für den AHV-Rentenvorbezug nimmt sie zusammen mit ihrem Sozialarbeiter an die Hand. Frauen können frühestens zwei Jahre vor Erreichen des aktuell geltenden ordentlichen Rentenalters von 64 Jahren den Vorbezug bei der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) anmelden. Mit ihrem Sozialarbeiter bespricht Frau Zaugg ebenfalls die Anmeldung für Zusatzleistungen, weil die AHV-Rente allein ihre Existenz nicht sichern wird. Frau Zaugg erfährt, dass diese zweite Anmeldung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, nämlich nach Erlass des AHV-Entscheids, und dass sie die notwendigen Formulare wiederum rechtzeitig von den Sozialen Diensten (SOD) zugestellt erhalten wird, um sie auszufüllen.

Erfolgen beide Anmeldungen, für den AHV-Vorbezug und später für die Zusatzleistungen, innert der gesetzlichen Fristen, dann entsteht der Anspruch auf beide Leistungen ab dem gleichen Zeitpunkt, und Frau Zaugg könnte von den SOD abgelöst werden. Vorliegend klappt das allerdings nicht wie vorgesehen: Frau Zaugg erhält zwar ab ihrem 62. Geburtstag ihre vorbezogene AHV-Rente, die Zusatzleistungen lassen aber auf sich warten. Erst ein Jahr nach der ersten Auszahlung der AHV-Rente werden schliesslich auch die Zusatzleistungen nachbezahlt. Diese werden zwar rückwirkend ausgerichtet, aber nicht auf den Beginn des AHV-Rentenanspruchs, sondern sie beginnen erst sechs Monate nach der AHV-Rente zu fliessen.

Frau Zaugg kontaktiert ihren Sozialarbeiter und erfährt, dass dieser die fristgerechte Anmeldung bei den Zusatzleistungen versäumt hat. Die Folge ist, dass die Zusatzleistungen mit sechs Monaten Verspätung ausgerichtet wurden. Frau Zauggs Ablösung von den SOD zieht sich ebenfalls in die Länge, was sie auf Dauer als belastend empfindet. Sie hatte sich erhofft, mit dem AHV-Vorbezug und den Zusatzleistungen endlich ein von den SOD unabhängiges und in finanzieller Hinsicht etwas mehr Spielraum bietendes Leben führen zu können. Gleichzeitig versteht sie die Zusammenhänge nicht ausreichend, um beurteilen zu können, ob ihr durch die zeitliche Lücke zwischen dem Beginn des AHV-Rentenanspruchs und des Zusatzleistungsanspruchs ein finanziell grösserer Schaden entstanden ist, und ob sie sich wehren soll.

Aus diesem Grund meldet sich Frau Zaugg bei der Ombudsstelle. Sie möchte wissen, wie viel Geld ihr durch das Versäumnis ihres Sozialarbeiters entgangen ist.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Rechtliche Abklärungen

In der Sozialhilfe ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip, dass Sozialversicherungsleistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgehen. Dazu gehört auch die AHV-Rente: Sozialhilfebeziehende Personen dürfen also vom Sozialamt zum Vorbezug der AHV-Rente angehalten werden. Dies vor allem dann, wenn die Person schon über längere Zeit vom Sozialamt unterstützt wurde und wenn auch beim Erreichen des ordentlichen Rentenalters der Bezug von Zusatzleistungen nötig wäre. Eine Folge des Vorbezugs ist eine lebenslange Kürzung der AHV-Rente. Diese Kürzung wird von den Zusatzleistungen insofern aufgefangen, als dass nur die gekürzte Rente als Einnahme zur Anrechnung gelangt, die Zusatzleistungen entsprechend höher ausfallen, und somit auch im Alter genügend Geld zum Leben bleibt.

Um zu gewährleisten, dass der Anspruch auf AHV-Rente sowie Zusatzleistungen im gleichen Zeitpunkt beginnen, gilt es, folgendes zu beachten: Nach Zustellung der AHV-Rentenverfügung durch die SVA ist die Anmeldung für Zusatzleistungen innert sechs Monaten dem städtischen Amt für Zusatzleistungen einzureichen (Art. 22 Abs. 1 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, ELV).

Sowohl den Antrag für die AHV-Rente als auch für die Zusatzleistungen muss die sozialhilfebeziehende Person persönlich stellen. Sofern sie allerdings damit einverstanden ist, wird sie hierbei im Rahmen der persönlichen Hilfe und entsprechend ihren Bedürfnissen durch das Sozialamt unterstützt (siehe SKOS-Richtlinien, Kapitel B.3, §11 ff. Sozialhilfegesetz SHG, sowie §10 ff. der dazugehörigen Verordnung, SHV).

Sodann, und das ist im vorliegenden Fall auch von Bedeutung, können Fehler oder Unterlassungen im Rahmen der persönlichen Hilfe auch Haftungsfragen aufwerfen, beispielsweise wenn der unterstützten Person ein finanzieller Schaden entstanden ist. Im Kanton Zürich ist das im Haftungsgesetz geregelt.

b) Telefonische und schriftliche Abklärungen bei den SOD

Die Ombudsstelle setzt sich zunächst mit dem zuständigen Sozialarbeiter telefonisch in Verbindung, um seine Sichtweise einzuholen. Im offenen Gespräch bestätigt der Sozialarbeiter zum einen sein Versäumnis im Zusammenhang mit der rechtzeitigen Anmeldung für Zusatzleistungen, zum andern legt er die Gründe dar, wie es dazu kommen konnte. Er bedauert, dass Frau Zaugg dadurch tatsächlich einen finanziellen Nachteil erlitten hat: Ihre Zusatzleistungen, die höher sind als die Sozialhilfe, erhielt sie erst mit einem halben Jahr Verspätung.

Es folgen weitere erhellende und konstruktive Abklärungen bei den SOD: Ein Telefongespräch mit der zuständigen Abteilung im Sozialversicherungsbereich wie auch ein mündlicher und schriftlicher Austausch mit einem für die Sozialhilfe zuständigen Juristen. Insbesondere dieser letzte Kontakt erweist sich für die Ombudsstelle nicht nur in Bezug auf den ihr bisher bekannten Sachverhalt als wertvolle Ergänzung, sondern auch hinsichtlich ihrer rechtlichen Einschätzung als richtungsweisende Hilfe zum weiteren Vorgehen.

Die Ombudsstelle gelangt zu folgender einstweiliger Einschätzung: Natürlich darf von Frau Zaugg erwartet werden, dass sie sich um die Geltendmachung eigener Sozialversicherungsansprüche selbst kümmert. Und sie trägt grundsätzlich selbst das Risiko, durch ein verspätet eingereichtes Gesuch die Sozialversicherungsleistungen nicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erhalten. Aller-

dings erhielt sie im vorliegenden Fall von ihrem Sozialarbeiter die Zusicherung, nicht nur bei der Anmeldung zum AHV-Vorbezug, sondern auch für die Zusatzleistungen Unterstützung zu erhalten. Dieses Angebot der persönlichen Hilfe hatte Frau Zaugg angenommen und verliess sich verständlicherweise darauf. Beim AHV-Vorbezug klappte alles tadellos. Die AHV-Rente von Frau Zaugg floss dem Sozialamt zu und auch die notwendigen Unterlagen zur Anmeldung für Zusatzleistungen bereiteten die SOD vor, damit Frau Zaugg diese unterzeichnen kann. Leider wurde dann aber verpasst, Frau Zaugg umgehend auf das Sozialamt einzuladen, um die Anmeldung zu unterzeichnen. Wäre dies geschehen, dann hätte die unterzeichnete Anmeldung problemlos innert der sechsmonatigen Frist seit Erlass der AHV-Rentenverfügung abgeschickt werden und die Zusatzleistungen hätten dann rückwirkend auf den Zeitpunkt des AHV-Rentenbeginns fliessen können. Dadurch, dass die Anmeldung zu spät erfolgte, konnten die Zusatzleistungen nicht mehr rückwirkend auf den Rentenbeginn ausbezahlt werden.

Frau Zaugg erlitt dadurch einen finanziellen Schaden von rund Fr. 3'500.-, nämlich die Differenz zwischen der Höhe der Zusatzleistungen und der Sozialhilfe in den betreffenden sechs Monaten. Auch die SOD selbst erlitten einen Schaden, allerdings in deutlich grösserem Umfang, nämlich in der Höhe der während der betreffenden sechs Monate ausgerichteten Sozialhilfe. Auch diese wurde von den Zusatzleistungen nicht zurückerstattet. Die Ombudsstelle vertritt die Ansicht, dass die SOD nach SKOS-Richtlinien und Sozialhilfegesetz sowohl in der Verantwortung stehen, richtigerweise den AHV-Vorbezug voranzutreiben als auch, im Interesse der Klient*innen, aber auch im eigenen Interesse, dafür zu sorgen, dass die Anmeldung für die existenzsichernden Zusatzleistungen rechtzeitig erfolgt.

3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Ihre vorläufige Ansicht und Schlussfolgerung unterbreitet die Ombudsstelle dem zuständigen Sozialarbeiter in schriftlicher Form zur Stellungnahme. Zudem bittet sie ihn, zusammen mit der Stellen- oder Zentrumsleitung zu prüfen, ob der Frau Zaugg entstandene finanzielle Schaden von den SOD ausgeglichen werden könne.

In der Folge erklärt sich die Zentrumsleitung zu einer kulantanten Lösung bereit: Sie willigt ein, Frau Zaugg den Betrag von rund Fr. 3'500.- zu erstatten, der ihr durch die ver-

spätete Anmeldung für die Zusatzleistungen entgangen ist. Telefonisch orientiert der zuständige Sozialarbeiter die Ombudsstelle über die getroffene Lösung und kündigt an, Frau Zaugg den Nachzahlungsentscheid der Zentrumsleitung zuzustellen. Zudem zeigt er sich im Gespräch mit der Ombudsstelle der Idee gegenüber offen, Frau Zaugg anzurufen und sich persönlich bei ihr für die Umstände zu entschuldigen.

Anlässlich eines späteren Telefongesprächs mit der Ombudsstelle ist Frau Zaugg sehr erleichtert und dankbar über den Ausgang. Sie schätzt darüber hinaus, dass sich der Sozialarbeiter für das Geschehene persönlich bei ihr entschuldigt habe. Und sie ist froh, dass die Ablösung von den SOD zwar spät, aber in jederlei Hinsicht zu einem guten Abschluss kam.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wie das Fallbeispiel zeigt, lässt sich oftmals erst durch eine sorgfältige Auseinandersetzung mit einer Problematik oder Schwierigkeit erkennen, wo deren Ursachen liegen, wo die Verantwortlichkeiten zu verorten sind, und welche Lösungen überhaupt zur Verfügung stehen. Manchmal benötigt dies die Mitwirkung von verschiedenen Beteiligten. Ein konstruktiver Lösungsansatz verlangt aber auch die Fähigkeit, eigene Fehler zu sehen und einzugestehen, sich mit der Sichtweise anderer auseinanderzusetzen und sich im Rahmen des rechtlich Möglichen einander zu nähern.

In rechtlicher Hinsicht könnte man allenfalls die Meinung vertreten, dass Frau Zaugg einen haftungsrechtlichen Anspruch auf Ersatz des erlittenen Schadens gehabt hätte, weil sie sich in guten Treuen darauf verlassen hatte, dass die SOD sie dabei unterstützen würden, das Zusatzleistungsgesuch rechtzeitig einzureichen.

Aber selbst wenn sich die SOD möglicherweise auf den rechtlichen Standpunkt hätten stellen können, dass keine Haftung vorliegt, weil es grundsätzlich in Frau Zauggs Verantwortung liegt, sich rechtzeitig bei den Sozialversicherungen anzumelden, so gebot der Grundsatz der Billigkeit, dass sich das Versäumnis der SOD nicht zu Lasten von Frau Zaugg auswirken darf. Es ist somit nichts als fair, dass ihr der entstandene Schaden ersetzt wurde.

Den Spagat zwischen Recht und Billigkeit meisterten die SOD vorliegend auf gute Weise. Sie hätten nicht unbedingt Hand zu einer raschen Lösung bieten müssen, taten es aber im konkreten Einzelfall und im Sinne der Gerechtigkeit gleichwohl.

Diese Art der Aufarbeitung nach einem Versäumnis, die sich nicht nur am rechtlich Einklagbaren orientiert, sondern auch daran, was angemessen und fair ist, entspricht dem Billigkeitsempfinden des Ombudsmanns. Erfreulicherweise trifft er diese Haltung vielerorts in der Stadtverwaltung an. Der Ombudsmann kann die Verwaltung nur ermuntern, immer wieder solche Möglichkeiten und Handlungsspielräume zu nutzen und damit nicht nur nach Recht, sondern auch nach Billigkeit zu vorzugehen.

Fallbeispiel 5

Dürfen Sollen Können Müssen Wollen

Ein entfernter Verwandter organisiert die Bestattung nach den Wünschen der Verstorbenen, zahlt pflichtbewusst die Kosten dafür und muss daraufhin feststellen, dass er das ausgelegte Geld vom Beistand der Verstorbenen nicht zurückerhält. Was nun? Wenn sich gute Absicht plötzlich in unerwartete Verantwortlichkeit wandelt, hilfsbereite Angehörige ohne ihr Wissen in eine nicht erwünschte Rolle rutschen, dann ist von der Verwaltung billiges Handeln und gute Kommunikation gefragt.

1. Ausgangslage

Obwohl es auch andere Angehörige gibt, pflegen Herr Theodor Galliker und seine Frau noch als einzige einen regelmässigen Kontakt zu Frau Margrit Brühwiler, einer hochbetagten Cousine zweiten Grads von Herrn Galliker. Frau Brühwiler hat einen Beistand und lebt in einem städtischen Alterszentrum. Als sie im Frühling 2022 verstirbt, kümmert sich Herr Galliker um das Begräbnis entsprechend den Wünschen, die Frau Brühwiler ihm zu Lebzeiten mitgeteilt hatte. Er nimmt mit dem Bestattungs- und Friedhofamt (nachfolgend: Friedhofamt) Kontakt auf, bespricht dort den Wunsch der Verstorbenen und zahlt, vermeintlich vorschussweise, die Rechnung für die Bestattungskosten. Diese betragen etwas mehr als Fr. 500.–.

Im Beratungsgespräch beim Friedhofamt erfährt Herr Galliker, dass dieses einerseits einigen städtischen Ämtern den Todesfall von Frau Brühwiler melden wird, dass aber andererseits eventuell auch er als Angehöriger den Todesfall an verschiedene Stellen zu melden hat: z.B. an die Krankenkasse, weitere Versicherungen, das Amt für Zusatzleistungen, die Bank und die Post.

Über die hierzu nötigen Kontaktangaben verfügt Herr Galliker allerdings gar nicht, weshalb er den Beistand von Frau Brühwiler kontaktiert. Dieser sichert ihm zu, die nötigen Meldungen zu machen. Gleichzeitig teilt der Beistand dem überraschten Herrn Galliker mit, dass er ab dem Todestag von Frau Brühwiler von Gesetzes wegen keine Zahlungen mehr tätigen dürfe. Der Beistand berichtet, dass die Beistandspersonen bis ca. im Jahr 2020 Rech-

nungen wie z.B. für die Bestattung auch nach dem Tod der verbeiständeten Person begleichen konnten. Unterdessen gelte jedoch eine strengere Praxis, die das verbiete. Herr Galliker realisiert, dass er somit nicht wie angenommen die Bestattungskosten vom Beistand zurückerstattet erhalten wird. Damit hat er fest gerechnet, zumal es sich um einen «amtlichen» Beistand handelt, der bei den Sozialen Diensten (SOD) der Stadt arbeitet. Jetzt auf diesen Bestattungskosten sitzen zu bleiben, nur weil er sich als einziger um seine Cousine gekümmert hat, verletzt das Gerechtigkeitsempfinden von Herrn Galliker. Immerhin hatte er sich freiwillig der gesamten Organisation für die Bestattung angenommen – hätte er dies nicht getan, so wären gemäss Herrn Galliker Organisation und Kosten wohl an der Stadt «hängen geblieben».

Ein noch grösseres Fragezeichen setzt Herr Galliker bei der Pediküre-Rechnung, deren Begleichung der Beistand ebenfalls ablehnte und die Rechnung an die Fusspflegerin retournierte. Diesen Umstand betrachtet Herr Galliker als noch stossender als bei den Bestattungskosten, hat doch seine Cousine die Fusspflege einen Monat vor ihrem Tod in Anspruch genommen bzw. die Fusspflegerin ihre Dienstleistung erbracht.

Herr Galliker wendet sich an die Ombudsstelle, um zu erfahren, ob das Gesetz dem Beistand tatsächlich so strikte Vorgaben macht und diesem verbietet, die entstandenen Kosten zu übernehmen. Bei einem Telefongespräch informiert Herr Galliker die Ombudsstelle zudem, dass er das Erbe ausgeschlagen habe, da Frau Brühwiler nur von einer Alters- und Pensionskassenrente sowie von Zusatzleistungen gelebt hatte. Auch habe er sich dagegen entschieden, die Aufgabe als Willensvollstrecker zu übernehmen.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Rechtslage

Verstirbt eine Person, die verbeiständet war, endet die Beistandschaft «automatisch» bzw. «von Gesetzes wegen». So regelt es Art. 399 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 421 Ziff. 2 des schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB). Für die Beistandsperson bedeutet dies, dass sie grundsätzlich ab dem Todestag keine vertretenden Handlungen mehr vornehmen darf und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine Schlussrechnung sowie einen Schlussbericht einreichen muss. Die Schlussrechnung muss unter

anderem die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse am Todestag der bis dahin verbeiständeten Person abbilden. Die KESB prüft und genehmigt die Rechnung und den Bericht gleichermassen, wodurch sie die Beistandsperson von ihren Verantwortlichkeiten entlastet. Andernfalls verweigert die KESB die Genehmigung. Auch die Erben erhalten von der KESB sowohl die Schlussrechnung als auch den Schlussbericht zugestellt, womit ihnen das rechtliche Gehör gewährt wird (Art. 425 ZGB).

b) Telefonische Abklärungen

Da der Beistand von Frau Brühwiler urlaubsbedingt einige Tage abwesend und eine telefonische Kontaktaufnahme nicht möglich ist, setzt sich die Ombudsstelle stattdessen für die grundsätzlicheren Abklärungen mit der zuständigen Fachstelle bei den SOD in Verbindung. Die Ombudsstelle interessiert beispielsweise die folgenden Fragen: Wie werden nähere oder entferntere Angehörige informiert, die durch den Tod einer verbeiständeten Person plötzlich in die Rolle von Erb*innen rutschen? Wie werden sie auf die rechtlichen Folgen dieser Rolle vorbereitet? Was braucht es an Wissen, um in dieser Rolle überhaupt die richtigen Fragen stellen und die zuständigen Personen sowie Stellen informieren zu können? Hat die Beistandsperson Instrumente, um einer allfälligen Überforderung von Angehörigen vorzugreifen oder sie aufzufangen?

Hinsichtlich ähnlicher Fragen stand die Ombudsstelle in einem vergleichbaren Fall bereits ein Jahr zuvor mit der zuständigen städtischen Fachstelle in einem konstruktiven Austausch. Auf Anregung und durch die Sensibilisierung der Ombudsstelle erklärte sich die Fachstelle damals schon bereit, ein Informationsschreiben auszuarbeiten, das bei den Angehörigen zu mehr Transparenz und Verständlichkeit führen soll.

Von der Fachstelle erhält die Ombudsstelle die verschärfte Praxisänderung der KESB bestätigt: Neu gilt nach dem Tod von verbeiständeten Personen für deren Beistandspersonen eine strengere Handhabung in Bezug auf Zahlungen: Sie dürfen grundsätzlich keine Zahlungen mehr auslösen. Ebenso teilt die Fachstelle mit, dass seit dem letzten Jahr weitere Abklärungen zusammen mit der KESB und anderen städtischen Stellen erfolgt und dadurch die internen Abläufe und das Informationsschreiben konkretisiert worden seien. Unterdessen existiere der Entwurf für ein Merkblatt, das die städtischen Beistandspersonen künftig sowohl Angehörigen als auch weiteren Erb*innen abgeben

können. Es hält beispielsweise die Aufgaben der Beistandsperson fest, zählt mögliche Aufgaben und Kosten für Angehörige auf, die je nach Rolle nach dem Tod der Verbeiständeten anfallen und verweist auf weitere Stellen oder Institutionen, die beraten oder für weitere Schritte zuständig sind. Damit die Fachstelle das Merkblatt noch mehr den Bedürfnissen von Erb*innen und Angehörigen anpassen kann, bittet sie die Ombudsstelle um eine Rückmeldung zum Entwurf. Die Ombudsstelle schätzt diesen Einbezug und ist der Ansicht, dass das Merkblatt alle wichtigen Informationen enthält, die für die Angehörigen nach dem Tod einer verbeiständeten Person von Interesse sein können. Es bildet eine gute Grundlage dafür, um bei Bedarf mit konkreten Fragen an die zuständige Stelle zu gelangen.

Auch das Telefongespräch zwischen der Ombudsstelle und dem Beistand findet in der Folge statt. Dieser schildert seine Hürden und Schwierigkeiten in Fällen wie dem vorliegenden. Er legt dar, welche Schritte er im konkreten Fall bisher unternommen hat, und welche gesetzlich nicht mehr möglich waren. Er zeigt auch grosses Verständnis für die Situation von Herrn Galliker und begrüsst ein künftiges Merkblatt, das er Angehörigen abgeben könnte. Ein solches würde nicht nur die Arbeit des Beistands und die teils schwierigen Gespräche mit Angehörigen erleichtern, sondern auch den Angehörigen mehr Sicherheit in einer belastenden Situation bieten.

3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Während ihrer zuvor erwähnten Abklärungen erteilt die Ombudsstelle Herrn Galliker jeweils einen kurzen Zwischenbericht zum aktuellen Stand. Dabei erfährt sie, was bei ihm unterdessen passiert ist, und welche nächsten Schritte für ihn anstehen. Durch die weitere Vermittlung der Ombudsstelle kommt es schliesslich dazu, dass Herr Galliker die Bestattungskosten auf sein Gesuch hin vom Friedhofamt zurückvergütet erhält. Erforderlich war hierzu die schriftliche Bestätigung des Beistands, wonach Frau Brühwiler zu Lebzeiten Zusatzleistungen bezogen hatte, und dass ihr Nachlass keine Aktiven aufwies.

Zufrieden mit dem Ergebnis bedankt sich Herr Galliker bei der Ombudsstelle für ihren Einsatz und ihre Erklärungen. Für ihn trugen sie bei, die geltenden Regeln für den Beistand besser zu verstehen. Um den Kreis zu schliessen, lässt die Ombudsstelle allen Beteiligten ihren Dank für die jeweiligen Bemühungen zukommen.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Verwaltung hat häufig innerhalb des gegebenen gesetzlichen Rahmens noch einen Ermessensspielraum. Dieser erlaubt es der Verwaltung, und verpflichtet sie, nicht nur nach dem Buchstaben des Gesetzes vorzugehen, sondern ihre Handlungsspielräume nach Billigkeit zu nutzen.

Im vorliegenden Fall gab es, rein rechtlich gesehen, für die Fachstelle keine Verpflichtung, ein Informationsmerkblatt für Angehörige auszuarbeiten, das diese über die Rechtsfolgen nach dem Tod einer verbeiständeten Person informiert. Grundsätzlich können diese Informationen dem Gesetz und der Rechtsprechung entnommen werden. Das Erstellen des Merkblatts war für die Fachstelle eine Mehrarbeit. Diese kommt aber nicht nur den Erb*innen zugute, die nun besser informiert sind, sondern auch der Verwaltung selbst, die in Zukunft mit weniger Fragen und Missverständnissen rechnen muss. Der Ombudsmann hat es sehr geschätzt, dass die Ombudsstelle bei der Formulierung miteinbezogen wurde.

Darüber hinaus hat sich das Friedhofamt kulanterweise bereit erklärt, Herrn Galliker eine bereits beglichene Rechnung zurückzuerstatten, obwohl auch dafür nicht unbedingt eine gesetzliche Verpflichtung bestand. Aber die zuständige Behörde anerkannte damit, dass Herr Galliker sich nicht über die Folgen klar war, als er versuchte, die Wünsche seiner verstorbenen Cousine zu erfüllen.

Die Verwaltung sollte sich jedes Mal, wenn sie sich in einem komplexen oder aussergewöhnlichen Fall fragen muss, ob sie nach Recht und Gesetz vorgeht, gleichzeitig auch fragen, ob ein Ermessensspielraum besteht und was eine billige Lösung wäre, sprich, ob das vorgesehene Handeln bzw. der geplante Entscheid nachvollziehbar, verständlich kommuniziert, fair und der Situation angemessen ist. Es ist eine Frage der Grundhaltung, dass man stets aufs Neue versucht, Billigkeit im Verwaltungsalltag zu leben.

Fallbeispiel 6

Zu viele Köche...

Ein als Lehrperson angestellter Mitarbeiter leidet an Long Covid und war längere Zeit vollständig arbeitsunfähig. Vier Monate nach dem Wiedereinstieg wird ihm überraschend mitgeteilt, dass die Lohnfortzahlung bereits in zehn Tagen per Ende Monat eingestellt werde. Nicht zum ersten Mal ist die Ombudsstelle bei Personalfragen im Bereich der Volksschule mit Zuständigkeitsproblemen und ungenügender interner Kommunikation konfrontiert. Mögliche Ursache ist, dass die Personalzuständigkeiten auf viele Köpfe in verschiedenen Behörden und Ämtern verteilt sind.

1. Ausgangslage

Herr Gianni Moreno ruft Ende Januar 2022 bei der Ombudsstelle an. Er sei seit über zehn Jahren als Lehrperson in der Stadt Zürich tätig. Vor fast einem Jahr sei er an Covid-19 erkrankt. Nach der akuten Erkrankung sei er nicht mehr richtig gesund geworden und habe unter extremer Erschöpfung gelitten. Die Ärzte hätten Long Covid diagnostiziert, und er sei längere Zeit 100 % arbeitsunfähig gewesen. Erst im Herbst habe er wieder einsteigen und seither das Pensum langsam etwas steigern können. Vor zehn Tagen habe er nun völlig überraschend ein Schreiben des Schulamts erhalten, wonach die Lohnfortzahlung per Ende Monat eingestellt werde. Auch seine Case Managerin (CM) und der Vertrauensarzt hätten nicht damit gerechnet. Herr Moreno möchte möglichst bald eine Beratung beim Ombudsmann, um zu erfahren, was seine Möglichkeiten seien.

2. Beratung und Abklärungen der Ombudsstelle

a) Sprechstunde

Der Ombudsmann berät Herrn Moreno in einer Sprechstunde, die aufgrund der Pandemiemassnahmen per Videoanruf durchgeführt wird. An den gesetzlichen Vorgaben zur Lohnfortzahlung lasse sich leider nichts ändern. Die Einstellung erfolge grundsätzlich zu Recht, auch wenn die Information tatsächlich sehr kurzfristig erfolgt sei. Obwohl Herr Moreno auch bei einer frühzeitigen Ankündigung das Auslaufen der Lohnfortzahlung kaum hätte verhindern können, da er weiterhin nur eingeschränkt arbeitsfähig ist, so hätte er doch versuchen können, sich anders zu organisieren oder anderweitig (finanzielle) Unterstützung zu suchen.

Die verhältnismässig kurze Dauer der Lohnfortzahlung lässt sich dadurch erklären, dass Herr Moreno in seiner bisherigen Tätigkeit mehrfach zwischen kantonaler und städtischer Anstellung hin- und hergewechselt hatte. Damit begannen seine anrechenbaren Dienstjahre jeweils neu zu zählen. Zuletzt war er wieder bei der Stadt angestellt, aber beim Eintritt der Erkrankung erst seit einem halben Jahr, weshalb er sich zu Beginn der Lohnfortzahlung noch im ersten Anstellungsjahr befunden hatte. Im Sommer werde er dann wiederum von der städtischen zu einer kantonalen Anstellung wechseln.

Herr Moreno ist einverstanden, dass der Ombudsmann mit der CM spricht, um abzuklären, weshalb die Information derart kurzfristig erfolgt ist, und ob eine vorübergehende Integrationsmassnahme möglich sei.

Das Case Management (CM) ist ein freiwilliges Angebot der Stadt Zürich. Es dient dazu, verunfallte oder erkrankte städtische Mitarbeitende, die längere Zeit von ihrem Arbeitsplatz fernbleiben müssen, zu beraten und zu begleiten. Ziel ist es, die Angestellten möglichst wieder an ihren angestammten Arbeitsplatz zurückkehren zu lassen und Invalidisierungen zu vermeiden.

b) Telefonische Abklärungen

Die CM berichtet, auch sie sei vom Ende der Lohnfortzahlung überrascht worden. Herr Moreno habe ihr gesagt, dass er schon seit zehn Jahren als Lehrperson bei der Stadt arbeite. In der Regel kläre sie die Anstellungsdauer explizit nochmals ab und bitte darum, die Anstellungsverfügung zu bekommen. Ausgerechnet bei Herrn Moreno habe sie dies nicht getan. Sie müsse aber darauf hinweisen, dass sie keinen Einblick ins Personaldossier habe, sie könne also nicht einfach auf die entsprechenden Daten zugreifen. Die CM erklärt, im Schulamt gebe es eine Personalsachbearbeitung. Dabei handle es sich nicht um ein Human Resources (HR) im eigentlichen Sinne. Die Personalsachbearbeitung verweise bei HR-Fragen immer wieder auf die vorgesetzten Linienverantwortlichen. Ihr sei schon wiederholt aufgefallen, dass die Verantwortlichkeiten im Schulamt unglücklich verteilt seien. Der Ombudsmann bestätigt diesen Eindruck. Auch er habe schon festgestellt, dass beispielsweise ein Arztzeugnis zwar rechtzeitig dem Vorgesetzten eingereicht worden sei, dann aber nicht zeitnah den Weg zur Personalsachbearbeitung im Schulamt gefunden habe. Aus diesem Grund möchte er diese Verantwortlichkeiten und den Informati-

onsfluss noch genauer abklären, auch wenn dies für Herrn Moreno konkret nichts ändern werde. Die CM werde abklären, ob Herr Moreno für eine Integrationsstelle im Rahmen des CMplus in Frage komme. CMplus ist ein Pilotprojekt, das bis zum Jahr 2025 läuft. Mitarbeitende, deren Arbeitsverhältnis aus gesundheitlichen Gründen aufgelöst werden muss, können zur beruflichen Neuorientierung einen Arbeitsversuch von bis zu einem halben Jahr in einer anderen Dienstabteilung machen. Der Ombudsmann und die CM verbleiben, sich gegenseitig auf dem Laufenden zu halten.

Die Ombudsstelle wendet sich in der Folge an die Personalsachbearbeitung im Schulamt. Von dieser Abteilung erfährt die Ombudsstelle, es sei eigentlich Aufgabe der direkten Vorgesetzten von Herrn Moreno, ihn über die genaueren Umstände der Lohnfortzahlung zu informieren. Ihre Abteilung sei nur ausführende Stelle, welche die Daten erfasse und die nötigen Verfügungen erlasse. Im Sommer habe Herr Moreno die Verfügung erhalten, wonach die Lohnfortzahlung auf 80 % des Lohns reduziert werde. Dieser Verfügung sei – wie üblich – ein Merkblatt beigelegt worden, das die massgeblichen Artikel aus dem Personalrecht enthalte. Die Personalsachbearbeitung teile aber kein exaktes Datum mit, wann die Lohnfortzahlung enden werde.

Vorgesetzte Stellen von Herrn Moreno sind Schulleitung und Fachleitung. Laut seiner Aussage hätten beide Vorgesetzten nichts davon gewusst, dass die Lohnfortzahlung auslaufe.

Bevor die Ombudsstelle mit den Vorgesetzten Kontakt aufnehmen kann, teilt die CM mit, dass für Herrn Moreno eine Lösung gefunden worden sei. Im Rahmen des CMplus erhalte er eine auf drei Monate befristete Integrationsstelle. So werde der Lohnausfall etwas abgefedert. Zudem bestehe die Hoffnung, dass er ab dem neuen Schuljahr, in dem er dann wieder beim Kanton angestellt sein werde, wieder in seinem ursprünglichen 65 %-Pensum werde arbeiten können. Herr Moreno bestätigt, dass er mit dieser Lösung unter den gegebenen Umständen zufrieden sei. Die Ombudsstelle bespricht mit der CM und Herrn Moreno, dass sie das Geschäft in Bezug auf Herrn Moreno als abgeschlossen betrachte. Sie werde aber den unklaren Zuständigkeiten im Schulamt noch weiter nachgehen, mit dem Ziel, dass der Informationsfluss inskünftig besser gewährleistet sei.

3. Vergeblicher Versuch eines Klärungsgesprächs

Die Ombudsstelle möchte eine Besprechung mit den zuständigen Personen der Personalsachbearbeitung, der Schulleitung und der Fachleitung organisieren. Der CM stellt sie es frei, ob sie auch daran teilnehmen möchte.

Als die Ombudsstelle die Fachleitung telefonisch kontaktiert, meint diese, sie könne nicht ganz verstehen, was sie zu dieser Besprechung beitragen könnte. Das Anliegen betreffe schliesslich eine personaladministrative Angelegenheit, für die das Schulamt zuständig sei. Die Fachleitung weist darauf hin, dass für sie bei den Eingeladenen die Schlüsselperson fehle. Die CM müsste unbedingt am Gespräch teilnehmen, da sie Herrn Moreno ganz eng begleitet habe. Die CM sei ein Bindeglied zwischen ihr und dem Schulamt. Es sei ihr bewusst, dass sie die Gesprächsteilnehmenden nicht bestimmen könne, aber die Teilnahme der CM sei für sie unbedingt erforderlich.

Die CM teilt hingegen per E-Mail mit, sie tendiere eher dazu, nicht am Gespräch teilzunehmen. Es gehe um Informationsflüsse, die funktionieren müssten, unabhängig davon, ob ein CM, das ja schliesslich freiwillig sei, installiert sei oder nicht. Ihre Aufgabe sei in erster Linie, die Mitarbeitenden möglichst wieder in den Arbeitsprozess zurückzubegleiten. Die Lohnfortzahlung sei ein anderes Thema. Da sie keinen Zugriff auf die Personaldossiers habe, fehlten ihr verlässliche Informationen, um die Dauer korrekt berechnen und die Mitarbeitenden entsprechend informieren zu können.

Die Schulleitung teilt schliesslich ebenfalls mit, dass sie kaum Ansprechperson für diese Fragestellung sei und verweist auf die CM und die Personalsachbearbeitung.

Der Ombudsmann muss feststellen, dass sich im vorliegenden Fall die meisten beteiligten Stellen als nicht zuständig erachten, nicht einmal für ein klärendes Gespräch. Es wundert ihn deshalb nicht, dass Herr Moreno ungenügend informiert worden ist.

4. Weiteres Vorgehen und Lösung

Angesichts der Schwierigkeiten, eine Gesprächsrunde zu organisieren, wendet sich der Ombudsmann direkt an die Leiterin Personal im Schulamt. Er schildert ihr die unklaren Zuständigkeiten, die sich exemplarisch in diesem Fall gezeigt hätten. Allerdings habe die Ombudsstelle auch in anderen Geschäften die Erfahrung gemacht, dass die Zu-

ständigkeiten für Personalfragen im Schulbereich nicht immer klar geregelt seien. Die Leiterin äussert, sie erfahre nicht in allen Einzelfällen die Details. Sie sei deshalb froh, dass der Ombudsmann auf sie zugekommen sei, um dies genauer anzuschauen. Sie sei klar der Meinung, dass die Personaladministration im Schulamt die betroffenen Lehrpersonen direkt und proaktiv informieren müsse. Sie habe den Fall von Herrn Moreno angeschaut und auch das mit der Verfügung im Sommer verschickte Merkblatt und die Auflistung seiner Absenztage studiert. Diese Unterlagen seien so kompliziert, dass deren Inhalt niemand verstehe, der sich nicht tagtäglich mit dieser Materie auseinandersetze. Ihr Ziel sei es, dass die betroffenen Mitarbeitenden jeweils mit einem kurzen Informationsschreiben über die Reduktion (von 100 auf 80 %) sowie über die voraussichtliche Einstellung der Lohnfortzahlung informiert würden. Die Leiterin und der Ombudsmann sind sich einig, dass die Information über die Reduktion kurzfristiger erfolgen könne als diejenige über die gänzliche Einstellung. Für letztere sei ein Vorlauf von zwei bis drei Monaten sinnvoll. Die Leiterin wird ein entsprechendes Schreiben entwerfen und die ganze Abteilung informieren, damit dies gleich so umgesetzt werde.

Noch am gleichen Tag erhält der Ombudsmann den Entwurf eines Informationsschreibens von der Leiterin Personal zum Gegenlesen. Der Ombudsmann bedankt sich für die rasche Umsetzung. Er finde den Brief sehr gelungen: kurz und gut verständlich.

Die Ombudsstelle teilt der Personalsachbearbeitung, der Fach- und Schulleitung sowie der CM schliesslich mit, dass sie die Angelegenheit mit der Leiterin Personal habe besprechen und klären können.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Austausch mit der Leiterin Personal vom Schulamt war sehr positiv. Sie veranlasste sofort, dass Mitarbeitende künftig mit einem gut verständlichen Informationsblatt über die anstehende Reduktion bzw. Einstellung ihrer Lohnfortzahlung informiert werden. Die Ombudsstelle begrüsst diese proaktive Information sehr, da kranke oder verunfallte Mitarbeitende oft schon durch ihre gesundheitliche Situation stark belastet sind. Wenn sie sich in dieser Situation die massgeblichen Informationen in einem unübersichtlichen Zuständigkeitsdschungel selbst zusammensuchen müssten, stellte dies für viele eine unüberwindbare Hürde dar.

Allerdings scheint es dem Ombudsmann, dass für Personalfragen sehr viele, wohl zu viele verschiedene Stellen für unterschiedliche Anliegen zuständig sind. Kein Wunder, ist es nicht immer klar, wer für komplexere Fragen oder für welche Information zuständig ist: Sind es (erstens) die direkten Vorgesetzten (Schulleitung bzw. Fachleitung)? Ist es (zweitens) die Leitung Fachbereich Personal bei der Kreisschulbehörde? Ist es (drittens) die Personalsachbearbeitung im Schulamt? Oder ist vielleicht (viertens) das Case Management von HRZ zuständig?

Dem Ombudsmann scheinen hier zu viele Köche an zu vielen Stellen für Personalfragen zuständig, oder eben nicht zuständig zu sein. Das Zusammenspiel ist anspruchsvoll und funktioniert nicht immer einwandfrei. Ein kritisches Hinschauen und allenfalls eine bessere Klärung der Zuständigkeiten wären wünschenswert.

Fallbeispiel 7

Keine Adresse, keine Rente?

Eine Frau lebt seit längerem in einem Stadtzürcher Wald und verfügt deshalb über keine Wohnadresse. Sie lebt äusserst bescheiden von ihrer AHV-Rente. Nachdem sie vor einigen Monaten ihr Bankkonto aufgelöst hatte, erhielt sie seither die Rente nicht mehr ausbezahlt. Die Neueröffnung eines Bankkontos scheitert wiederum an der fehlenden Adresse. Wie kommt die Frau zu ihrer AHV-Rente?

1. Ausgangslage

Ein Mitarbeiter der sip züri (Sicherheit, Intervention, Prävention) meldet sich bei der Ombudsstelle und erkundigt sich, ob der Brief von Frau Mikaela Odermatt bei der Ombudsstelle eingegangen sei. Da Frau Odermatt der Ombudsstelle aus früheren Kontakten bekannt ist und sie in ihrem letzten Schreiben ausdrücklich gewünscht hatte, die Ombudsstelle möge mit einem Mitarbeitenden der sip züri sprechen, kann sich die Ombudsstelle – trotz ihrer vertraulichen Arbeitsweise – offen zu Frau Odermatt äussern.

Die Ombudsstelle bestätigt, den Brief erhalten zu haben und erfährt vom Mitarbeiter der sip züri folgendes: Die sip züri besuche Frau Odermatt regelmässig an ihrem Schlafplatz in einem Stadtzürcher Wald. Seit dem letzten Sommer erhalte Frau Odermatt ihre AHV-Rente nicht mehr, weil sie damals ihr Bankkonto und ihre Amtsadresse aufgehoben habe. Frau Odermatt habe gemerkt, dass die Saldierung des Kontos ein Fehler gewesen sei und habe wieder ein neues eröffnen wollen. Dies sei bei der Bank jedoch an der fehlenden Wohnadresse gescheitert. Frau Odermatt habe nur mit den Mitarbeitenden der sip züri Kontakt und wünschte sich, dass sie die Rente bei diesen abholen könnte. Sie habe sogar ein Drittauszahlungsge- such zuhanden der Stadtkasse ausgefüllt. Dieses nehme die Stadtkasse jedoch nicht an, solange Frau Odermatt keine Amtsadresse habe. Da die sip züri mit den Ämtern nicht weiterkommt, wendet sich der Mitarbeiter ratsuchend an die Ombudsstelle. Es sei im Interesse von Frau Odermatt, dass eine Lösung gefunden werde, wie sie die ihr zustehende AHV-Rente erhalten könne.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle erkundigt sich zunächst nochmals beim Mitarbeiter der sip züri, um zu erfahren, was diese alles schon in die Wege geleitet habe und wo die Ombudsstelle mit ihren Abklärungen ansetzen könnte. Der Mitarbeiter der sip züri erklärt nochmals, wie es überhaupt zu der verzwickten Situation gekommen sei. Frau Odermatt, die schon länger im Wald lebe und daher an keiner Wohnadresse gemeldet sei, habe im Sommer ihr Bankkonto saldiert. Sie habe rasch gemerkt, dass dies ein Fehler gewesen sei, habe diesen rückgängig machen und ein neues Konto eröffnen wollen. Um ein Konto bei einer Bank eröffnen zu können, müsse aber eine Adresse hinterlegt werden.

Bei Menschen ohne festen Wohnsitz biete das Personenmeldeamt Hand für eine pragmatische Lösung. Es lasse zu, dass solche Menschen mit einer Amtsadresse gemeldet werden, was aber einen Mindestgrad an Kooperation bedinge. Frau Odermatt habe früher eine solche Amtsadresse gehabt, sei dann aber nicht mehr zur Kooperation bereit gewesen und habe schliesslich selbst nichts mehr von einer Amtsadresse wissen wollen. Weil sie über keine Meldeadresse mehr verfüge, könne sie kein neues Konto eröffnen.

Die sip züri wäre hingegen bereit, Frau Odermatt einmal monatlich zur Stadtkasse zu begleiten, damit sie dort einen von der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) hinterlegten Check einlösen könnte. Der Mitarbeiter der sip züri weiss aber nicht, ob die SVA überhaupt Checks ausstelle und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssten. Ebenfalls ist ungewiss, ob es von Seiten der Stadtkasse für das gewünschte Vorgehen Vorbehalte gibt.

Es wird vereinbart, dass die Ombudsstelle die nötigen Abklärungen vornehmen und sich dann wieder bei der sip züri melden wird.

Von der Stadtkasse erfährt die Ombudsstelle, dass es ein buchhalterisches Problem gäbe, wenn die Stadtkasse einen Check der SVA auszahlen würde. Die Stadtkasse könne nur Geld auszahlen, das auf einem Konto der Stadt gutgeschrieben worden sei. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Person verbeiständet wäre oder mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt würde.

Bei den zuständigen Mitarbeitenden des Personenmeldeamts nimmt die Ombudsstelle viel Verständnis für die Situation von Frau Odermatt wahr. Da sie auf Stadtzürcher Boden lebe, habe sie grundsätzlich Anrecht auf eine Amtsadresse. Dafür müssten zwei Hauptbedingungen erfüllt sein: Erstens müsste Frau Odermatt mit der Amtsadresse einverstanden sein. Zweitens müsste sie regelmässig die Post abholen und auch mitnehmen. Was sie mit den mitgenommenen Briefen mache, sei ihr überlassen, aber es gehe nicht, dass sie die Post noch auf dem Amt auseinanderreisse, wie das in der Vergangenheit schon geschehen sei.

Als weiteres Problem sieht das Bevölkerungsamt den Umgang mit eingeschriebener Post. Die Postweibel würden deren Empfang quittieren und das Bevölkerungsamt müsste diese dann an Frau Odermatt weiterleiten. Sollte sie den Empfang eines eingeschriebenen Briefs verweigern, würde eine allfällige Frist wohl trotzdem seit dem Empfang durch die Postweibel laufen.

Die SVA, die anschliessend von der Ombudsstelle kontaktiert wird, bestätigt schliesslich, dass sie keine Barauszahlungen vornehmen könne, da sie über keinen Kassenschalter verfüge. Als einzige Möglichkeit sieht die zuständige Mitarbeiterin der SVA, dass eine städtische Behörde – wohl das Sozialamt – mit Frau Odermatt zusammen ein Drittauszahlungsgesuch unterschreiben würde. So könnte die SVA die Rente an die Sozialen Dienste (SOD) überweisen, die wiederum einen Barcheck ausstellen könnten, den Frau Odermatt an der Stadtkasse einlösen könnte. Voraussetzung dafür wäre vermutlich, dass Frau Odermatt mit den SOD eine Vereinbarung zur Vermögensverwaltung im Rahmen der persönlichen Hilfe unterzeichnen würde. Die Mitarbeiterin der SVA weist auf einen weiteren wichtigen Punkt hin: Rentnerinnen und Rentner erhielten von der SVA regelmässig Post. Es müsse sichergestellt sein, dass diese Briefe auch Frau Odermatt erreichten und von ihr, wenn erforderlich, auch beantwortet würden. Dies betreffe insbesondere die jährliche Lebensbescheinigung. Sofern diese nicht rechtzeitig unterschrieben retourniert werde, sistiere die SVA die Rentenzahlungen erneut.

3. Weiteres Vorgehen und Lösungsansatz

Die Ombudsstelle nimmt wieder mit der sip züri Kontakt auf und fasst ihre Abklärungen zusammen. Sie erläutert die beiden Lösungsansätze (Amtsadresse oder Drittauszahlungsgesuch) und die jeweiligen Voraussetzungen.

Der Mitarbeiter der sip züri bedankt sich. Er werde Frau Odermatt in den nächsten Tagen im Wald aufsuchen. Falls er sie antreffe, werde er sie über die beiden Varianten informieren. Es wäre aber wohl hilfreich, wenn die Ombudsstelle für Frau Odermatt einen Besprechungstermin in rund zwei Wochen reservieren könnte, den er ihr anbieten könnte. Der Mitarbeiter der Ombudsstelle begrüsst diesen Vorschlag und vereinbart einen provisorischen Besprechungstermin.

Nur einen Tag später meldet sich der Mitarbeiter der sip züri per E-Mail. Er habe gestern Frau Odermatt nicht angetroffen, aber den Terminvorschlag für die Besprechung auf der Ombudsstelle schriftlich hinterlegt. Nun sei sie heute im Büro der sip züri vorbeigekommen, habe ein Schreiben abgegeben und mitgeteilt, dass sie nicht gedanke, den Termin wahrzunehmen. Sie habe sich auch nicht auf Diskussionen einlassen wollen, wie sie die AHV-Rente doch noch bekommen könnte. Dies gehe auch aus ihrem Schreiben hervor, das er als Anhang zum E-Mail mitschicke. Die sip züri werde den Kontakt zu Frau Odermatt aber weiterhin aufrechterhalten und könnte sie hoffentlich unterstützen, sollte dies inskünftig nötig sein.

Das mitgesandte Schreiben bringt Frau Odermatt einige Tage später auch noch persönlich auf der Ombudsstelle vorbei. Allerdings gibt sie den Brief nur an der Tür ab und verabschiedet sich sogleich wieder.

Der Ombudsmann bedauert in seinem Antwortschreiben an die sip züri, dass Frau Odermatt ihren Besprechungstermin auf der Ombudsstelle nicht wahrnehmen wollen, aber es gelte, ihren Entscheid zu respektieren. Abschliessend bedankt er sich bei der sip züri und beim Bevölkerungsamt für deren Einsatz. Vielleicht ergebe sich zu einem späteren Zeitpunkt nochmals die Möglichkeit, dass sich die Ombudsstelle in die Angelegenheit einbringe.

4. Spätere Fortsetzung

Einige Zeit später wird die Ombudsstelle von der sip züri darüber informiert, dass Frau Odermatt in einen Hungerstreik getreten sei. Sie stehe noch immer am gleichen Punkt, verlange die Auszahlung ihrer AHV-Rente, verfüge aber weder über ein Bankkonto noch über eine Meldeadresse. Die sip züri habe sich nun veranlasst gesehen, eine Gefährdungsmeldung bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) einzureichen.

Nach ein paar Tagen teilt die sip züri mit, Frau Odermatt habe nun einer Beistandschaft zugestimmt und sei einverstanden, dass eine Amtsadresse eingerichtet werde. Das E-Mail endet mit den Worten: «Das sind erfreuliche Nachrichten. Freilich ist noch offen, wie es weitergeht. Aber die Entwicklung ist konstruktiv. Für Ihre Unterstützung danken wir sehr.»

5. Schlussfolgerungen

Auch wenn Frau Odermatt die Unterstützung zunächst immer wieder verweigert hat, so ist erfreulich zu sehen, wie sich die Beteiligten auf Seiten der Verwaltung um Lösungsansätze bemüht haben. Die Bereitschaft, für unkonventionelle und kreative Lösungen Hand zu bieten, war in dieser speziellen Situation deutlich spürbar. Und die letzten Informationen mit der Errichtung einer Beistandschaft und Amtsadresse stimmen positiv, dass Frau Odermatt trotz ihrer besonderen Lebensumstände ihre AHV-Rente wieder erhalten wird und somit ihre Existenz sichern kann.

Dieser Fall zeigt, was unter billigem Verwaltungshandeln auch verstanden werden kann: Dass sich alle beteiligten städtischen Stellen, das Personenmeldeamt, die sip züri, die KESB, die SOD, aber auch der zuständige Förster von Grün Stadt Zürich nach Möglichkeit für Frau Odermatt einsetzen. Sie hat sich für ein aussergewöhnliches Lebensmodell entschieden, das nicht in allen Belangen mit unseren modernen Gepflogenheiten mit Registerpflicht und Bankverbindungen kompatibel ist. Die beteiligten Stellen haben versucht, innerhalb des gegebenen Rahmens Möglichkeiten und Lösungen zu finden, dass Frau Odermatt ihr Leben möglichst weiter so führen kann, wie

sie es bis anhin pflegte, während gleichzeitig ihre Existenz und Gesundheit garantiert sein müssen. Ob das auf Dauer gelingen wird, ist nicht sicher, auch wenn sich die Situation seit der Errichtung der Beistandschaft etwas entschärft zu haben scheint.

Es ist in den Augen des Ombudsmanns eindrücklich, wie die Stadtverwaltung hier nicht versucht hat, einen Menschen so zu verbiegen, dass er in die administrativen Abläufe passt, sondern im Gegenteil den Ermessensspielraum so weit wie möglich zu nutzen versucht hat, damit sich die Abläufe dem Menschen anpassen können.





Fallbeispiel 8

Beistandschaften und Sozialhilfe: Risiko von Interessenkonflikten

Ein verbeiständetes Kind wird in eine neue Schule umgeteilt. Der Vater hat von einer Privatschule, die er aus verschiedenen Gründen bevorzugt, eine Zusage erhalten. Der Vorgesetzte der Kinderbeiständin nimmt nach Rücksprache mit ihr Kontakt zur Schule auf. Der Vater erhält daraufhin eine Absage von der Schule. Für die Ombudsstelle wirft dieses Vorgehen die grundsätzliche Frage auf, wann und an wen eine Berufsbeiständin ihre Aufgaben delegieren kann. Eine weitere Grundsatfrage stellt sich zum sogenannten Prinzip der «Sozialhilfe aus einer Hand»: Ist es sinnvoll, dass für die Ausrichtung der Sozialhilfe und das Führen einer Beistandschaft dieselbe Fachperson zuständig ist?

1. Fallbeispiel: (Un-)zulässige Vertretung von Beistandspersonen

a) Ausgangslage

Für Lisa Kappaurer, die Tochter des alleinerziehenden Markus Kappaurer, steht ein Schulwechsel an. Herr Kappaurer ist der Meinung, dass seine Tochter aus verschiedenen Gründen in einer kleinen Klasse an einer Privatschule besser aufgehoben wäre. Er hat bereits eine passende Schule gefunden, die Lisa gemäss seiner Aussage aufnehmen würde. Lisa ist verbeiständet. Das Verhältnis zur Beiständin sei gut und vertrauensvoll, auch Herr Kappaurer verstehe sich gut mit ihr. Zum Vorgesetzten der Beiständin habe er jedoch ein schlechtes Verhältnis. Dieser sei für Herrn Kappaurer selbst zuständig gewesen, als er früher mit Sozialhilfe unterstützt worden sei.

Einige Tage später erhält Herr Kappaurer unerwartet eine Absage von der Schule. Er erfährt, dass sich der Vorgesetzte der Beiständin eingeschaltet habe. Dieser habe sich der Schule gegenüber negativ über Herrn Kappaurer geäussert, weshalb die Schule nun einen Rückzieher gemacht habe. Die Ombudsstelle ist für die private Schule nicht zuständig. Sie erklärt Herrn Kappaurer, dass sie deshalb nicht direkt mit der Schule Kontakt aufnehmen und Abklärungen treffen könne. Sie vermute aber, dass dies auch kaum etwas bewirken würde, da die Schule ihren

Entscheid wohl nicht mehr rückgängig machen werde. Sie empfehle Herrn Kappaurer deshalb, mit der Beiständin nochmals genau hinzuschauen, welche Schullösung am besten sei für Lisa. Die Ombudsstelle werde aber gerne mit den Sozialen Diensten (SOD) Kontakt aufnehmen, um nachzufragen, weshalb sich der Vorgesetzte der Beiständin hier direkt eingebracht habe. Schliesslich sei es für Herrn Kappaurer und seine Tochter wichtig zu wissen, wer von den SOD wofür verantwortlich und zuständig sei. Zudem sehe die Ombudsstelle die Schwierigkeiten aufgrund der personellen Zusammenhänge.

b) Abklärungen der Ombudsstelle

Der Ombudsmann trifft sich zu einer Besprechung mit dem Vorgesetzten. Es geht dabei um verschiedene Fragestellungen. Eine davon betrifft das Vorgehen im Zusammenhang mit dem Schulwechsel. Der Vorgesetzte der Beiständin erklärt, er sehe sich als Teil eines «Dreiecksverhältnisses» mit der Beiständin und Lisa. Er habe mit der Beiständin abgemacht, dass er dieses Telefongespräch für sie übernehme. Daraufhin habe er den Schulverantwortlichen mitgeteilt, dass die Schule nicht finanziert werden könne. Der Ombudsmann erkundigt sich, was der Grund dafür gewesen sei, dass er diesen Anruf übernommen habe und nicht die Beiständin. Ebenso wirft er die Frage auf, ob überhaupt ein Dreiecksverhältnis bestehe, ob es mit anderen Worten überhaupt zulässig sei, dass sich hier der Vorgesetzte einbringe. Er habe die rechtlichen Fragen noch nicht definitiv abgeklärt, aber sein Verständnis sei, dass eine Beistandsperson von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ad personam eingesetzt werde und ihre Aufgaben nicht beliebig an Dritte delegieren könne. Der Vorgesetzte widerspricht. Auch die bei den SOD angestellten Sachbearbeitenden führten viele Aufgaben für die Beistandspersonen aus. Das Telefongespräch habe er übernommen, um die Beiständin zu schützen, damit ihr Verhältnis zu Herrn Kappaurer nicht belastet werde. Der Ombudsmann entgegnet, diese Überlegung sei zwar verständlich, aber es bleibe für ihn fraglich, ob das Vorgehen rechtlich zulässig sei. Was die Unterstützung durch die Sachbearbeitenden betreffe, so spiele es vermutlich eine Rolle, um welche Aufgaben es gehe. Wenn eine untergeordnete Unterstützung erfolge, wie beispielsweise administrative Abklärungen bei Ämtern oder der Krankenkasse, so sehe er weniger Probleme, als wenn es um wichtige Entscheidungen oder Gespräche gehe.

c) Rechtliche Überlegungen

Die Ombudsstelle studiert die rechtliche Literatur. Diese hält fest, dass eine Beistandsperson ihre Aufgaben selbst wahrnehmen müsse. Sie müsse für das Mandat fachlich und persönlich geeignet sein und über die nötigen zeitlichen Ressourcen verfügen. Unter dem früher geltenden Recht (bis Ende 2012) habe es Delegationsmodelle gegeben, denen mit der Gesetzesänderung eine klare Absage erteilt worden sei.

Eine Vertretung bei faktischer Verhinderung sei zulässig, müsse aber von der KESB angeordnet werden. Es dürften auch gewisse Teilaufgaben an eine Fachperson übertragen werden, beispielsweise bei einem Hausverkauf. Die Beistandsperson bleibe aber auch bei einer Delegation verantwortlich und müsse ihre Hilfspersonen instruieren und überwachen. Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Beistand und verbeiständeter Person besonders wichtig sei, was einer Delegation von massgeblichen Aufgaben entgegenstehe.

d) Würdigung der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle kommt zum Schluss, dass eine Delegation nur ausnahmsweise und in begründeten Fällen erlaubt ist. Dabei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden: Zulässig ist, dass für eine komplexe Aufgabe eine ausgewiesene Fachperson beigezogen wird. Ebenfalls zulässig ist eine Delegation von eher untergeordneten, administrativen Arbeiten an Hilfspersonen, wenn diese von der Beistandsperson instruiert und überwacht werden. Sowohl für Spezialaufgaben als auch für Hilfsarbeiten spielt das Vertrauensverhältnis zwischen dem Beistand und der verbeiständeten Person keine wesentliche Rolle, weil die übertragenen Aufgaben die Mandatsführung inhaltlich wenig beeinflussen. Andere Delegationen sind hingegen nicht erlaubt.

Vorliegend hat der Vorgesetzte ein wichtiges Telefongespräch von sich aus übernommen. Es ging um die schulische Zukunft von Lisa. Der Vorgesetzte handelte hierbei nicht als Hilfsperson der Beiständin. Schwierig ist darüber hinaus, dass sein Verhältnis zum Vater seit der Zeit belastet ist, in der er ihn als Sozialarbeiter betreut hatte. Dies ist aus zwei Gesichtspunkten problematisch: Zum einen ist im Verhältnis zur Beistandsperson gerade das Vertrauensverhältnis ausserordentlich wichtig, zum andern bietet

diese Konstellation auch die Gefahr eines Interessenkonflikts (dazu nachfolgend mehr beim zweiten Beispiel «Sozialhilfe aus einer Hand»).

Die Einschätzung durch die Ombudsstelle bedeutet nicht, dass das Resultat der Intervention bei der Privatschule falsch gewesen sein muss. Es kann gut sein, dass auch die Beiständin zum gleichen Ergebnis gekommen wäre. Der angestrebte Schulwechsel wäre vielleicht aus anderen Gründen gescheitert, beispielsweise an der Finanzierung. Trotzdem war das Vorgehen so nicht korrekt, weil der Vorgesetzte als Beistand gehandelt hatte, ohne dafür von der KESB mandatiert gewesen zu sein.

e) Weiteres Vorgehen und Lösung

Die Ombudsstelle spricht nochmals mit Herrn Kappaurer. Dabei erfährt sie, dass Lisa mittlerweile in einer öffentlichen Schule gut angefangen habe. Sie fühle sich wohl, und es gehe ihr gut. Die Ombudsstelle freut sich über diese Mitteilung und teilt Herrn Kappaurer mit, dass die Beistandsperson Aufgaben nur ausnahmsweise delegieren dürfe.

Gegenüber dem Vorgesetzten der Beistandsperson teilt die Ombudsstelle ihre Einschätzung in einem schriftlichen Schlussbericht mit.

2. Fallbeispiel: «Sozialhilfe aus einer Hand»

a) Ausgangslage

Herr Riccardo Garcia bezieht Sozialhilfe und ist verbeiständet. Die Beistandschaft ist nicht umfassend, was bedeutet, dass Herr Garcia urteilsfähig ist und selbständig Verträge unterschreiben darf. Sowohl für die Beistandschaft als auch für die Sozialhilfe ist dieselbe Sozialarbeiterin zuständig. Herr Garcia hat neu ein Zimmer gemietet. Für die erste Mietrate erhält er den Betrag von seiner Sozialarbeiterin in bar ausbezahlt. Er leitet die Summe zunächst an seinen Vermieter weiter, bittet dann aber darum, den Betrag zurückzuerhalten. Seine Mutter werde die Miete per Bankeinzahlung überweisen. Herr Garcia, bei dem eine schwere Suchtproblematik besteht, kauft sich mit dem Bargeld Alkohol. Nach dem übermässigen Alkoholkonsum ist das Zimmer und die Toilette stark verschmutzt und Herr Garcia muss kurzfristig in eine Klinik eingewiesen werden. Der Vermieter muss das Zimmer reinigen lassen und stellt anhand von herumliegenden Schreiben fest,

dass Herr Garcia verbeiständet ist. Der Vermieter nimmt mit der Beiständin/Sozialarbeiterin Kontakt auf. Er erkundigt sich nach der noch nicht bezahlten Kautions und bittet die SOD, die Reinigungskosten zu übernehmen. Er weist darauf hin, dass Herr Garcia nach seinem Klinikaufenthalt in das Zimmer zurückkehren möchte.

Die Beiständin/Sozialarbeiterin stellt sich auf den Standpunkt, dass sie vom Mietvertrag nichts gewusst und diesen auch nicht genehmigt habe. Sie sei deshalb nicht bereit, irgendwelche Kosten zu übernehmen. Der Vermieter äussert, dass er unter diesen Umständen das Mietverhältnis auflösen werde, da auch die Mietzinszahlung noch nicht überwiesen worden sei.

b) Warum «Sozialhilfe aus einer Hand»?

«Sozialhilfe aus einer Hand» bedeutet, dass, sofern ein Mensch Sozialhilfe bezieht und gleichzeitig verbeiständet ist, diese beiden Aufgaben von derselben Person übernommen werden. Dieses Modell galt in Fachkreisen früher als zukunftsweisend und wurde auch in Lehre und Wissenschaft positiv beurteilt. In der Stadt Zürich wird bis heute ein Grossteil der Sozialhilfebeziehenden, bei denen eine Beistandschaft besteht, von jeweils nur einer Fachperson betreut. Diese übernimmt gleichzeitig die Rolle als Sozialarbeiterin und als Beiständin.

Dieses Modell hat einige Vorteile: Auf Seiten der Verwaltung ist nur eine Fachperson zuständig, die über sämtliche Informationen über die Klient*innen verfügt. Somit ist weniger Koordinationsaufwand erforderlich. Auch für die betroffene Person kann dies vorteilhaft sein: Sie muss ihre Situation, Fragen oder Schwierigkeiten jeweils nur mit einer Fachperson besprechen. Auch die Unterlagen müssen nur bei einer Person eingereicht werden. Dies ist zweifellos dann eine Erleichterung, wenn zu dieser Person ein gutes Verhältnis besteht.

Bei seiner Einführung wurde das Modell vor allem aus sozialwissenschaftlicher Perspektive betrachtet. Mit der Zeit kamen immer mehr Bedenken auf, auch rechtlicher Natur. Insbesondere besteht die Gefahr von Interessenkonflikten, wenn dieselbe Fachperson gleichzeitig die Interessen der verbeiständeten Person wahrnehmen muss, aber auf der anderen Seite auch diejenigen des Sozialamts.

Der Fall von Herrn Garcia illustriert genau diese Problematik: Dieselbe Fachperson hat als Beiständin eine andere Aufgabe und einen anderen Fokus als in der Tätigkeit als Sozialarbeiterin. Durch diese unterschiedlichen Rollen droht eine Interessenkollision:

- Als Beiständin hat sie gemäss Verfügung die Aufgabe, für eine geeignete Wohnsituation von Herrn Garcia besorgt zu sein und sollte alles daran setzen, die von ihm gefundene Wohnmöglichkeit zu erhalten.
- Als Sozialarbeiterin hat sie aber auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Regeln der Sozialhilfe einzuhalten.

Vorliegend entschied sich die Sozialarbeiterin klar für letztere Rolle. Sie argumentierte, dass sie die finanziellen Folgen möglichst gering halten müsse. Sie sei deshalb zu keinen Zahlungen bereit, da sie den Vertrag nicht genehmigt habe.

Aufgrund der bekannten Suchtproblematik ist aber auch fraglich, ob die Miete nicht sinnvollerweise direkt überwiesen worden wäre, anstatt sie Herrn Garcia in bar mitzugeben. Auch hier stehen der Ansatz in der Sozialhilfe, die Selbständigkeit der sozialhilfebeziehenden Person möglichst zu erhalten und das Mandat einer Beistandperson, den Verbeiständeten in seinen administrativen und finanziellen Angelegenheiten zu vertreten, im Spannungsfeld zueinander.

c) Rechtliche Abklärungen

Die hier dargestellte Problematik der Interessenkollision bei der «Sozialhilfe aus einer Hand» ist auf der Ombudsstelle immer wieder Thema. Auch im ersten Fallbeispiel geht es in einer etwas anderen Konstellation darum. Der Ombudsmann nimmt deshalb weitere Abklärungen vor. Im Juni 2021 sind neue Empfehlungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur Organisation für Berufsbeistandschaften erschienen. Diese setzen sich sorgfältig mit den verschiedenen Aspekten der Berufsbeistandschaften auseinander, insbesondere auch mit der Gefahr von Interessenkonflikten. In Ziffer 4.4., unter dem Titel «Nicht empfohlenes Modell», schreibt die KOKES: «Nicht empfohlen wird aber die Fallführung beider Aufgabenbereiche (Mandatsführung und Sozialhilfe) durch die gleiche Person, da dies zu einer Rollenvermischung und Interessenkollision führt.»

Der Ombudsmann führt zudem ein Fachgespräch mit der KOKES-Generalsekretärin, die diese Empfehlung unterstreicht. Die «Sozialhilfe aus einer Hand» werde ihres Wissens nur noch in wenigen kleinen Gemeinden und der Stadt Zürich praktiziert, im Grossteil der Gemeinden und Städte seien die Mandatsführung und die Sozialhilfe – wie von der KOKES empfohlen – personell entflochten.

d) Fazit: Besser zwei Hände als eine Hand

Der Ombudsmann vertritt klar dieselbe Haltung wie die KOKES und hat dies den SOD bereits mitgeteilt. Organisationsmodelle, welche die Gefahr einer Interessenskollision in sich tragen, sind immer zu vermeiden. Die SOD haben in Aussicht gestellt, die Thematik intern anzuschauen und allenfalls neu zu beurteilen. Dieser Prozess werde eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Der Ombudsmann ist gespannt auf den Ausgang dieser Abklärungen.

3. Sozialhilfe und Beistandschaften: Gefahr von Vermischungen

Die beiden Beispiele zeigen, wie schnell es zu rechtlich aber auch ethisch heiklen Situationen kommen kann, wenn sich Sozialhilfe und Mandatsführung zu nahe kommen. Da kann es passieren, dass der Vorgesetzte eines Beistands dessen Rolle übernimmt, ohne dazu berechtigt zu sein, oder dass eine Sozialarbeiterin die finanziellen Interessen der öffentlichen Hand höher gewichtet als die persönlichen Interessen der verbeiständeten Person. Sinnvollerweise schafft man Strukturen, die solche Vermischungen gar nicht erst möglich machen. Beispiele, wie eine Entflechtung organisatorisch gut gelöst werden kann, gibt es mehr als genug.

Fallbeispiel 9

Polizeiliche Wegweisung: Einiges bleibt unklar

Die Teilnehmerin einer unbewilligten Demonstration macht geltend, von der Polizei kontrolliert, fotografiert und weggewiesen worden zu sein. Wozu hat die Polizei das Diensthandy benutzt? Und unter welchen Umständen und wie darf die Polizei eigentlich eine Person wegweisen?

1. Ausgangslage

Frau Helena Marti ruft bei der Ombudsstelle an. Sie berichtet, dass sie an der Frauendemonstration vom 20. März 2021 auf dem Helvetiaplatz teilgenommen habe. Weil die Demonstration nicht bewilligt war, seien sie und ihre Freundinnen um ca. 13.30 Uhr von der Polizei kontrolliert worden. Im Anschluss an die Kontrolle habe eine Polizistin sie fotografiert. Frau Marti sei ausserdem gesagt worden, dass sie sich aus dem Kreis 4 entfernen müsse und diesen bis am nächsten Morgen nicht mehr betreten dürfe.

Frau Marti möchte einerseits wissen, ob eine solche Wegweisung überhaupt zulässig sei. Andererseits möchte sie wissen, was mit der Fotografie geschehen ist. Sie befürchtet, dass ihr Foto nun in einer polizeilichen Datenbank gespeichert ist.

2. Abklärungen und Überlegungen der Ombudsstelle

a) Fotografien

Die Ombudsstelle wendet sich an den Rechtsdienst der Stadtpolizei und erkundigt sich, weshalb und gestützt auf welche gesetzliche Grundlage Frau Marti fotografiert worden sei, wozu die Fotos verwendet worden seien und ob diese nach wie vor bei der Polizei gespeichert seien. Die Stadtpolizei antwortet, dass von Frau Marti an besagtem Datum keine Fotos erstellt worden seien und entsprechend auch keine Fotos in ihren Datensystemen gespeichert seien. Bei der Kontrolle sei lediglich Frau Martis Ausweis mit der Kamera des Diensthandys der Polizistin gescannt worden. Die Daten der kontrollierten Personen (Personalien, Wegweisungszeit und -grund sowie Dauer und Gebiet der Wegweisung) seien dann an diejenige polizeiliche Stelle weitergeleitet worden, die für die Aufnahme der Daten ins Polizei-Informationssystem POLIS zuständig sei. Dies sei das normale Prozedere beim Aussprechen von Wegweisungen. Es sei daher davon auszugehen,

dass Frau Marti aufgrund dieses Vorgehens fälschlicherweise angenommen habe, dass ein Foto von ihr erstellt worden sei.

b) Voraussetzungen für eine Wegweisung

Viele Ratsuchende gelangen an die Ombudsstelle, nachdem sie von der Polizei mit einer Wegweisung belegt worden sind. Die Wegweisungen werden häufig für 24 Stunden und für mehrere Stadtkreise oder sogar die ganze Stadt ausgesprochen. In vielen Fällen fragt sich der Ombudsmann, ob das zeitliche und räumliche Ausmass der Wegweisung mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist. Er nimmt dies zum Anlass, sich vertieft mit der Thematik zu befassen und einige grundsätzliche Überlegungen zu Wegweisungen anzustellen.

§ 33 des kantonalen Polizeigesetzes (PoIG) erlaubt es der Polizei, mit einer sogenannten Wegweisung 1 in folgenden Fällen eine Person von einem Ort wegzuweisen oder für längstens 24 Stunden fernzuhalten:

- wenn die Person oder eine Ansammlung von Personen, der sie angehört, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet,
- wenn die Person oder eine Ansammlung von Personen, der sie angehört, Dritte erheblich belästigt, gefährdet oder unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes hindert,
- wenn Einsatzkräfte wie Polizei, Feuerwehr oder Rettungskräfte behindert oder gefährdet sind,
- wenn die Person selber ernsthaft und unmittelbar gefährdet ist,
- zur Wahrung der Rechte von Personen, insbesondere zur Wahrung der Pietät.

Hält sich die Person nicht daran, darf die Polizei sie nach § 34 PoIG zu einer Polizeidienststelle bringen und ihr dort mittels Verfügung verbieten, den betreffenden Ort zu betreten. Dieses Vorgehen wird Wegweisung 2 genannt.

In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, darf die Polizei unter Androhung einer Strafe eine sogenannte Wegweisung 3 für höchstens 14 Tage verfügen (§ 34 Abs. 2 PoIG).

§ 33 PolG ist sehr offen formuliert und lässt der Polizei einen grossen Ermessensspielraum. Je grösser das Ermessen ist, desto wichtiger ist es, dass dieses nach klaren und sachlichen Kriterien ausgeübt wird. Voraussetzung für eine Wegweisung ist immer, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit oder andere wichtige Rechtsgüter gefährdet sind. Weil eine Wegweisung stets einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit darstellt, darf sie nur angeordnet werden, wenn sie grundsätzlich geeignet und in ihrem Ausmass erforderlich ist, um den angestrebten Zweck, also die Abwendung der Gefahr, zu erreichen. Das heisst, dass die zuständigen Polizist*innen in jedem Einzelfall abwägen müssen, ob eine Wegweisung verhältnismässig ist. Die Wegweisung darf nur so lange und für ein so grosses Gebiet ausgesprochen werden, wie es nötig ist, damit die Gefährdung eines Rechtsguts verhindert werden kann.

Bei der Ombudsstelle wird immer wieder von Wegweisungen berichtet, die für die maximale Dauer von 24 Stunden verhängt worden sind, obwohl nach den Umständen davon auszugehen ist, dass eine Beschränkung auf wenige Stunden ausgereicht hätte. Andere berichten davon, dass sie vom gesamten Stadtgebiet weggewiesen worden seien, obwohl der Grund beispielsweise die Teilnahme an einer Demonstration in der Innenstadt war und damit kaum eine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung in den Stadtkreisen ausserhalb des Zentrums bestanden hatte. Es kommt zuweilen auch vor, dass Personen davon berichten, dass ihnen bei einem Wortgefecht mit der Polizei eine Wegweisung angedroht oder eine solche ausgesprochen worden sei. In vielen dieser Fälle ist es fraglich, ob die Wegweisungen in zeitlicher und räumlicher Hinsicht als verhältnismässig betrachtet werden können. Die Stadtpolizei darf nur in Fällen zum Mittel der Wegweisung greifen, die das Gesetz vorsieht, und sie darf weder in räumlicher noch in zeitlicher Hinsicht ihr Ermessen unterschreiten, indem sie schematisch zu langdauernde oder zu grossräumige Wegweisungen ausspricht. Nicht zulässig wäre es auch, wenn Wegweisungen ausgesprochen würden, um als störend empfundenen Verhalten zu bestrafen.

Eine Wegweisung ist aber nicht dafür vorgesehen, blosse Störungen von Ruhe und Ordnung zu verhindern. Vielmehr muss eine konkrete Gefährdung von Sicherheit und Ordnung vorliegen, die nicht mit einem milderen Mittel abgewendet werden kann. Das Ziel der Wegweisung muss dabei sein, diese konkrete Gefahr abzuwenden.

In mehreren Fällen erzählen Ratsuchende, dass ihnen von Polizist*innen gesagt worden sei, sie müssten sich für 24 Stunden aus mehreren Stadtkreisen entfernen. In den Polizeiakten ist dann hingegen eine kürzere Wegweisungsdauer oder ein kleineres Gebiet vermerkt. Aus der Tatsache, dass die Wegweisung 1 nur mündlich ausgesprochen wird, ergibt sich eine Beweisproblematik für jene Fälle, in denen sich Betroffene nachträglich gegen die Wegweisung wehren möchten. Im Nachhinein kann meist nicht mehr überprüft werden, was die Polizist*innen tatsächlich gesagt haben.

3. Weiteres Vorgehen

Die Ombudsstelle ruft Frau Marti an, erläutert ihr die Voraussetzungen einer Wegweisung und teilt ihr mit, was die Abklärungen bei der Stadtpolizei ergeben haben. Frau Marti lacht auf, als sie hört, dass sie fälschlicherweise davon ausgegangen sein soll, fotografiert worden zu sein. Sie könne sich nämlich genau daran erinnern, dass die Polizistin zu ihr gesagt habe, dass sie nun noch ein Foto von Frau Marti machen werde. Eine Freundin, die neben ihr gestanden habe, habe dies ebenfalls gehört. Frau Marti ist aber vor allem erleichtert zu hören, dass kein Foto von ihr in den Polizeidatenbanken gespeichert sei.

Der Ombudsmann war bei der Personenkontrolle nicht anwesend und kann daher nicht beurteilen, ob Frau Marti fotografiert worden ist oder nicht. Es kommt immer wieder vor, dass bei Polizeieinsätzen die Erinnerungen und Wahrnehmungen der beteiligten Polizist*innen und der vom Einsatz betroffenen Personen weit auseinandergehen. In solchen Fällen bleibt dem Ombudsmann nichts anderes übrig, als die beiden Sichtweisen bzw. Sachverhaltsdarstellungen einander als gleichwertig gegenüberzustellen.

4. Schlussfolgerungen

Polizeiangehörige dürfen nicht grundlos Fotos von kontrollierten Personen machen. Ebenfalls unzulässig wäre, solche Fotos nicht in den Akten zu dokumentieren. Da die Äusserungen von Frau Marti und den beteiligten Polizist*innen in diesem Punkt diametral auseinandergehen, kann er nicht feststellen, ob solche Fotos effektiv erstellt worden sind oder nicht. Dies meldet der Ombudsmann sowohl Frau Marti als auch der Stadtpolizei zurück.

Eine Wegweisung ist eine Beschneidung der Bewegungsfreiheit, die nicht leichtfertig und auf Vorrat angeordnet werden darf. Bei der Erteilung von Wegweisungen kommt der Polizei ein erhebliches Ermessen zu. Die Polizist*innen müssen entscheiden, ob eine Person überhaupt weggewiesen werden muss und wenn ja, für wie lange und für welches Gebiet. Das Gebot der Verhältnismässigkeit verpflichtet die Polizei, stets die mildeste Massnahme zu ergreifen, die noch ausreicht, um eine bestehende oder drohende Gefahr abzuwenden. Siehe dazu auch die grundsätzlichen Ausführungen vorne in diesem Bericht (S. 12).

Form erfolgen würde (z.B. mit einem handschriftlichen Eintrag auf einem Quittungsblock), damit für alle Beteiligten Klarheit in Bezug auf die Dauer und den Rayon bestünde.

In unserem Beispiel wäre im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung folglich zu fragen: Worin besteht die Gefahr, die konkret von Frau Marti ausgeht, und ist diese Gefahr so gross, dass sie eine Wegweisung notwendig macht? Bei einer nicht bewilligten Demonstration kann das etwa die Befürchtung sein, dass sich die Demonstrant*innen später erneut an einem anderen Ort zu einer Kundgebung zusammenfinden. Anhand der konkreten Situation muss dann entschieden werden, ob Wegweisungen zur Verhinderung erneuter Störungen verhältnismässig sind. Weiter ist zu überlegen, bis wann und für welches Gebiet diese Gefahr besteht. Ist bei einer Kundgebung, die um 13.30 Uhr aufgelöst wird, damit zu rechnen, dass die Gefahr der erneuten Demonstrationsbildung bis zum nächsten Morgen andauert oder besteht diese Gefahr doch eher nur bis zum frühen Abend? Und besteht die Gefahr für den gesamten Kreis 4 oder nicht bloss für das Gebiet rund um den Helvetiaplatz? Solche Fragen müssen sich die zuständigen Polizeiangehörigen bzw. die Einsatzleitung stellen, bevor sie ihren Ermessensentscheid fällen.

Weil die Stadtpolizei jede Wegweisung begründen können muss, wäre es vermutlich sinnvoll, dass möglichst klare Kriterien für das Wegweisen von Personen aufgestellt würden, anhand derer man im Einzelfall prüfen könnte, wann die Schwelle für eine Wegweisung erreicht ist, und in welchen Fällen diese zeitlich und räumlich wie weit ausgedehnt werden kann. Die Ermessenskriterien müssten berücksichtigen, dass es ausreichen kann, eine Wegweisung nur für eine Stunde, statt für einen halben Tag oder nur für eine einzelne Strasse, statt für einen ganzen Stadtkreis auszusprechen. Der Ombudsmann würde es ausserdem begrüssen, wenn bereits die Wegweisung 1 in schriftlicher

Fallbeispiel 10

Unterbringung? Untermiete!

Eine private Wohnbaugenossenschaft vermietet der Asylorganisation Zürich (AOZ) eine Wohnung für die Unterbringung einer geflüchteten Familie. Später erfährt sie, dass die Wohnung der Familie zu einem viel höheren Mietzins untervermietet wird. Die Genossenschaft verlangt, dass die AOZ der Familie die Mietzinsdifferenz zurückbezahlt. Die AOZ hingegen geht davon aus, dass das Mietrecht gar nicht zur Anwendung gelangt.

1. Ausgangslage

Frau Milena Brügger meldet sich bei der Ombudsstelle. Sie ist Geschäftsleiterin einer kleinen Wohnbaugenossenschaft. Die Genossenschaft habe 2016 eine Wohnung zu einem monatlichen Mietzins von Fr. 1'300.– an die AOZ vermietet, damit die geflüchtete Familie Azizi, die von der AOZ sozialhilferechtlich unterstützt wird, darin wohnen könne. Die Genossenschaft habe zwischenzeitlich erfahren, dass Familie Azizi seit fast einem Jahr keine Sozialhilfe mehr beziehe und die Wohnung seither von der AOZ in Untermiete gemietet habe – zu einem Untermietzins von zunächst Fr. 1'600.–, später sogar Fr. 1'800.–. Frau Brügger habe von der AOZ trotz mehreren Kontaktaufnahmen keine befriedigende Erklärung dafür erhalten, weshalb die Wohnung zu einem höheren Preis untervermietet werde. Die Genossenschaft habe die AOZ schliesslich aufgefordert, der Familie den überhöhten Teil des Mietzinses zurückzuerstatten und den Vertrag anzupassen. Die AOZ stelle sich jedoch auf den Standpunkt, dass die Genossenschaft mit der Unterzeichnung des Mietvertrags einer Untervermietung gemäss den Nutzungsbedingungen des Unterbringungskonzepts der AOZ zugestimmt habe. Frau Brügger sagt, dass im besagten Nutzungskonzept aber nichts von einem Mietzuschlag in dieser Höhe stehe und dass sie von der AOZ auch nie in anderer Form darüber informiert worden sei.

Nachdem die Genossenschaft vom hohen Untermietzins erfahren hatte, löste sie den Mietvertrag mit der AOZ auf und schloss nahtlos einen direkten Mietvertrag mit der Familie Azizi ab – zum ursprünglichen Mietzins von Fr. 1'300.–. Frau Brügger ist der Ansicht, dass Azizis An-

spruch darauf haben, von der AOZ den überhöhten Teil der Miete zurückzuerhalten. Bevor die Genossenschaft aber den gerichtlichen Weg beschreite, bitte sie um Vermittlung durch die Ombudsstelle.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Zuständigkeit der Ombudsstelle für die AOZ

Gemäss Art. 131 der Gemeindeordnung prüft die Ombudsperson der Stadt Zürich Beschwerden gegen die Stadtverwaltung. Die AOZ gehört aber nicht zur Kernverwaltung, sondern ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Rechtsnatur und Aufgaben der AOZ sind aber in Art. 143 und 144 der Gemeindeordnung sowie in der Verordnung über die AOZ vom 2. März 2005 (AS 851.160) geregelt. Der Verwaltungsrat der AOZ wird vom Stadtrat gewählt. Die Oberaufsicht und Budgethoheit liegen beim Gemeinderat. Gemäss einhelliger Lehre und Praxis ist im Bereich der Ombudsarbeit der Begriff «Stadtverwaltung» weit auszulegen: Die Ombudsperson behandelt auch Beschwerden gegen ausgegliederte oder externe Institutionen, solange diese eine öffentliche Aufgabe erbringen und unter massgeblichem Einfluss der Stadtverwaltung stehen (dazu eingehender vorne im Beitrag «Zuständigkeit für ausgegliederte und verwaltungsexterne Institutionen», S. 18).

b) Aktenstudium

Die Ombudsstelle studiert zuerst die Unterlagen, die sie von Frau Brügger erhalten hat. Im Mietvertrag steht, dass die AOZ die Wohnung mit vorgängiger Zustimmung der Genossenschaft untervermieten darf. Dem Mietvertrag angehängt ist die Kurzfassung des Unterbringungskonzepts der AOZ. Es beschreibt in allgemeiner Weise die Grundsätze der Unterbringung von sozialhilfeunterstützten Geflüchteten in der Stadt Zürich. Weder aus dem Hauptmietvertrag selbst noch aus dem Unterbringungskonzept geht hervor, dass die AOZ Wohnungen zu Bedingungen weitervermieten darf, die vom Hauptmietvertrag stark abweichen. Die Untermietverträge und die Korrespondenz zwischen der AOZ und der Genossenschaft geben keine Auskunft darüber, wie sich der Untermietzins zusammensetzt und welche allfälligen weiteren Leistungen damit abgegolten werden. Und in den Unterlagen findet sich auch kein Hinweis darauf, dass die AOZ bei der Genossenschaft vorgängig die Zustimmung zum viel höheren Untermietzins eingeholt hätte.

c) Telefonische Kontaktaufnahme mit der AOZ

Die Ombudsstelle telefoniert mit der zuständigen AOZ-Mitarbeiterin. Diese erklärt die Grundsätze der Unterbringung von Geflüchteten durch die AOZ.

Anders als in der regulären Sozialhilfe, haben Geflüchtete nicht nur Anspruch auf Geld- und Betreuungsleistungen, sondern auch auf Unterbringung. Bis sie eine eigene Wohnung gefunden haben, werden die Geflüchteten Unterkünften oder Wohnungen zugeteilt. Im Sozialhilfeunterstützungskonto werden ihnen Wohnkosten gemäss einem pauschalen Unterbringungstarif verrechnet. Dieser ergibt sich aus dem Durchschnitt der Kosten aller AOZ-Unterkünfte und beinhaltet neben den reinen Wohnkosten auch weitere Leistungen wie Instandhaltungskosten, Hauswartung, eine Grundausstattung an Möbeln, weitere Nebenkosten, Strom sowie Radio- und Fernsehgebühren.

Sobald eine geflüchtete Person finanziell auf eigenen Beinen steht und von der Sozialhilfe abgelöst werden kann, verliert sie ihren Anspruch auf Unterbringung und muss spätestens dann eine eigene Wohnung suchen. Hat sie noch keine gefunden, schliesst die AOZ mit ihr einen befristeten Untermietvertrag ab, damit sie etwas mehr Zeit für die Wohnungssuche hat und nicht obdachlos wird. Als Mietzins wird weiterhin eine Unterbringungs pauschale pro Kopf verrechnet. Nach Ansicht der AOZ handelt es sich dabei nicht um Untermietverträge nach Mietrecht, sondern um besondere Unterbringungs- oder Beherbergungsverträge, die nicht direkt dem Mietrecht unterstünden. Ein solcher sei auch mit Familie Azizi abgeschlossen worden, nachdem diese von der Sozialhilfe abgelöst worden war. Denn die Genossenschaft habe ursprünglich keinen direkten Mietvertrag mit Azizis schliessen wollen, obwohl dies die AOZ in solchen Fällen anstrebe.

d) Rechtliche Überlegungen

Nach § 18 der kantonalen Asylfürsorgeverordnung können Geflüchtete unter bestimmten Umständen später dazu verpflichtet werden, die Sozialhilfeleistungen zurückzuerstatten. Dies setzt voraus, dass die bezogenen Leistungen im Unterstützungskonto individuell ausgewiesen werden. Es ist daher fraglich, ob für die Unterbringung von Geflüchteten überhaupt auf Durchschnittszahlen basierende Pauschalbeträge in Rechnung gestellt werden dürfen. Denn bei Personen, die ein Zimmer in einer Kollektivunterkunft teilen müssen, fallen z.B. viel tiefere tatsächliche Wohn-

kosten an als bei solchen, die eine Wohnung allein bewohnen dürfen.

Art. 262 Obligationenrecht (OR) regelt die Untermiete in privatrechtlichen Mietverhältnissen: Mieter*innen dürfen eine Wohnung mit Zustimmung der Vermieter*innen untervermieten. Die Zustimmung dürfen letztere nur verweigern, wenn die Mieter*innen sich weigern, die Untermietbedingungen bekanntzugeben, wenn diese Bedingungen missbräuchlich sind oder wenn den Vermieter*innen aus der Untermiete wesentliche Nachteile entstehen. Nach der Rechtsprechung sind Untermietzinse, die mehr als zehn Prozent über dem Hauptmietzins liegen, missbräuchlich, wenn nicht klar ausgewiesen werden kann, dass die Mehrkosten durch zusätzliche Leistungen (wie z.B. Möblierung) gerechtfertigt sind. Die Vermieter*innen dürfen dann den überhöhten Teil des Mietzinses von den Mieter*innen herausverlangen.

e) Persönliches Gespräch mit der AOZ

Nach weiteren Telefongesprächen und einem E-Mailverkehr zwischen der AOZ und der Ombudsstelle wird ein Treffen vereinbart. Im Gespräch soll geklärt werden, ob die AOZ die Genossenschaft über die Untermietbedingungen informiert hat, aus denen sich der hohe Untermietzins ergibt, und ob bei der Unterbringung überhaupt mit Pauschalen gerechnet werden darf.

Der Direktor der AOZ erklärt den pauschalen Untermiettarif damit, dass es für die AOZ einerseits nicht praktikabel wäre, die effektiven Wohnkosten jeder untergebrachten Person einzeln zu berechnen. Andererseits wäre dies auch nicht fair, weil die Geflüchteten ihre Unterkunft nicht selbst auswählen können und somit keinen Einfluss auf die Höhe der Wohnkosten haben. Ausserdem erhalte auch die AOZ pro Person eine Pauschale für die Unterbringung vom Kanton vergütet. Als problematischer schätze er die Höhe des Unterbringungstarifs ein. Die AOZ könne die Geflüchteten teils in städtischen Liegenschaften unterbringen, teils müsse sie aber auch Wohnraum von Privaten anmieten. Die Kosten für die Unterkünfte variierten dabei stark. Weil der Bedarf an Wohnraum für Geflüchtete stark schwanke, gebe es stets einen gewissen Leerstand. Auch dieser müsse mit dem Unterbringungstarif gedeckt werden, weshalb dieser so hoch sei. Problematisch sei auch die Verrechnung nach Köpfen, weil dadurch die Gesamtkosten bei einer mehrköpfigen Familie rasch sehr hoch würden, wie im

Fall der Familie Azizi. Die AOZ sei daran, nach einer besseren Lösung zu suchen und sei diesbezüglich bereits im Gespräch mit der Stadt.

Der Ombudsmann kann nun besser nachvollziehen, dass den Geflüchteten für die Unterbringung ein pauschaler Betrag angerechnet wird, solange sie sozialhilfeabhängig sind. Er ergänzt, bei Unterbringungen sei darauf zu achten, dass Wohn- und allfällige Betreuungskosten auseinandergelassen werden. Für letztere gebe es im Sozialhilferecht keine Rückerstattungspflicht.

Im konkreten Fall der Wohnbaugenossenschaft zeigt sich, dass die AOZ bisher davon ausgegangen ist, dass das Mietrecht auf ihre Mietverhältnisse nicht direkt anwendbar ist, weil sie für die Geflüchteten neben der blossen Unterbringung noch weitere Leistungen erbringt. Der Ombudsmann erklärt, dass seines Erachtens die verschiedenen Rechtsverhältnisse getrennt voneinander betrachtet werden müssen: Zwischen der Vermieterin und der AOZ gilt zweifellos das Mietrecht. Solange die Geflüchteten von der Asylsozialhilfe leben, gibt es mit ihnen zwar keinen Untermietvertrag, der Vermieterin müssen die Nutzungsbedingungen aber dennoch bekannt gegeben werden. Nach der Ablösung von der Sozialhilfe wird mit den Geflüchteten ein befristeter Untermietvertrag geschlossen, der dem Mietrecht untersteht. Die AOZ darf eine Wohnung zwar teurer untervermieten, muss der Vermieterin aber darlegen, wofür die zusätzlich verrechneten Kosten anfallen. Ansonsten darf die Vermieterin die Untervermietung verbieten und die Differenz zwischen Haupt- und Untermietzins von der AOZ herausverlangen. Das Mietrecht kann nicht dadurch umgangen werden, dass ein Vertrag einfach als Unterbringungs- oder Beherbergungsvertrag bezeichnet wird.

Für die AOZ wird im Gespräch klar, dass sie künftig gegenüber Vermieter*innen besser und vor allem schriftlich darlegen muss, wie die Unterbringung durch die AOZ funktioniert. Sie werde sich nun mit der Genossenschaft zusammensetzen, ihr erklären, wofür welche Beträge verrechnet wurden und eine einvernehmliche Lösung für die Dauer des Untermietverhältnisses zwischen der AOZ und Familie Azizi suchen. Ausserdem werde die AOZ juristisch abklären lassen, wie die Unterbringungskosten künftig mietrechtlich korrekt verrechnet werden können.

3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Einige Monate später berichtet die AOZ der Ombudsstelle, dass sie Frau Brügger zu einem persönlichen Gespräch eingeladen habe, um die Bedingungen der Untermiete zu erläutern. Ausserdem sei der Genossenschaft ein Teil des Untermietzinses zurückbezahlt worden. Diese werde das Geld an Familie Azizi weiterleiten. Auch Frau Brügger bestätigt der Ombudsstelle, dass man sich nach einem guten Gespräch finanziell habe einigen können. Hätte die Genossenschaft aber früher gewusst, zu welchen Bedingungen die AOZ die Wohnung untervermietet, hätte sie viel früher einen direkten Vertrag mit Azizis abgeschlossen. Frau Brügger habe nun aber den Eindruck, dass die AOZ auch etwas gelernt habe für andere Fälle. Sie bedankt sich für die Vermittlung der Ombudsstelle.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Auch wenn die AOZ mit der Unterbringung von Geflüchteten einen öffentlichen Auftrag erfüllt, ist sie an das Mietrecht gebunden. Der Ombudsmann empfiehlt der AOZ die Vermieter*innen schriftlich darüber zu informieren, was sie Geflüchteten im Rahmen des Unterbringungsauftrags weiterverrechnet. Wird nach der Ablösung ein Untermietvertrag abgeschlossen, muss die AOZ dafür die Einwilligung der Vermieter*innen einholen und diese über die Vertragsbedingungen informieren – und zwar unabhängig davon, ob der Vertrag als Untermiete, Unterbringung oder Beherbergung bezeichnet wird.





Kurzbeispiele

Die Ombudsstelle ist mit allen möglichen, und manchmal auch unmöglichen, Fragestellungen und Anliegen konfrontiert. Die nachfolgenden zehn Kurzbeispiele sollen einen Einblick in den bunten und lebendigen Beratungsalltag der Ombudsstelle geben.

Alle berichteten Fälle wurden von der Ombudsstelle so behandelt, wie sie dargestellt sind. Die Fallbeispiele wurden so wenig verfremdet wie möglich, aber sämtliche Namen und teilweise das Geschlecht der genannten Personen wurden geändert, damit Unbeteiligte keine Rückschlüsse auf die Beteiligten ziehen können. Einige Beispiele beleuchten nur einen Teilaspekt eines komplexeren Falls.

«Heissi Marroni!»

Ein Marroniverkäufer beschwert sich über die zunehmende Bürokratie bei der Gewerbebehörde. Er verkaufe seit 40 Jahren Marroni, und es würden immer mehr Dokumente von ihm verlangt, aktuell jährlich ein neuer Strafregisterauszug, seine Identitätskarte sowie alle Arbeitsverträge seiner Aushilfen. Neu müsse er das Bewilligungsgesuch online stellen, aber er sei nicht so geübt im Umgang mit Computern. Bei einem befreundeten Gemüsehändler laufe alles viel unkomplizierter ab. Die einzige Erklärung der zuständigen Person bei der Gewerbebehörde sei gewesen, dass es etwas anderes sei, ob man Gemüse verkaufe oder Marroni brate. Weiter berichtet der Marroniverkäufer, es gebe verschiedene Missstände bei anderen Marroniverkäufer*innen wie ungenügende Sozialversicherungsabgaben. Er hätte auch ein paar Vorschläge, wie die Stadt das Marroniwesen besser regeln könnte, z.B. mit einer Wohnsitzpflicht.

Die Ombudsstelle nimmt telefonisch Kontakt auf mit der zuständigen Abteilung der Verwaltungspolizei. Es stellt sich heraus, dass der Strafregisterauszug nur alle zwei Jahre verlangt wird und Arbeitsverträge nur bei Neuanstellungen. Anders als bei Gemüsehändlern sei der Strafregisterauszug bei Marroniverkäufer*innen wichtig, weil diese mitten in der Stadt in einer Holzhütte mit Feuer hantierten. Da habe die Sicherheit einen höheren Stellenwert. In diesem Jahr habe man ausnahmsweise aufgrund von internen personellen und organisatorischen Wechsels von allen Gewerbetreibenden die aktuellen Unterlagen neu einverlangt. Die Frage, ob es eine gesetzliche Grundlage gebe, all diese Unterlagen zu verlangen, müsse noch geklärt werden. Es sei bisher langjährige Praxis gewesen.

Zwei Tage später ruft die zuständige Person der Verwaltungspolizei an und bestätigt, dass es nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst Anpassungsbedarf beim Anmeldeformular gebe. In Zukunft würden weniger Unterlagen verlangt. Einige Wochen später wird der Marroniverkäufer zu einem persönlichen Gespräch bei der Verwaltungspolizei eingeladen, wo er beim Ausfüllen des Formulars unterstützt wird und seine Verbesserungsvorschläge deponieren kann.

Kein Standardfall

Ein Ehepaar, beide um die 75 Jahre alt, verliert unerwartet seinen einzigen Sohn. Trotz tiefer Trauer und grossem Schmerz reagiert die Mutter auf die Aufforderung des Steueramts zur Einreichung der Steuererklärung 2022 des verstorbenen Sohns. Aufgrund der Situation bittet sie das Amt um eine Steuereinschätzung nach Ermessen oder zumindest um eine lange Nachfrist zur Einreichung der Steuererklärung. Auf dieses schriftliche Ersuchen erhält sie keine Antwort. Stattdessen trifft bei ihr rund zwei Monate später eine eingeschriebene Mahnung des Steueramts ein. Darin wird ihr eine letzte zehntägige Frist zur Einreichung der Unterlagen gewährt. Bei Nichteinhalten der Frist droht das Steueramt mit einer Einschätzung nach Ermessen und behält sich zudem eine «Bestrafung wegen Verletzung der Verfahrenspflichten» vor. Dieser Brief veranlasst den Ehemann, sich an die Ombudsstelle zu wenden, da seine ohnehin schon stark belastete Ehefrau durch die Strafandrohung des Steueramts an ihre gesundheitlichen Grenzen gelangt sei.

Auf Nachfrage erklärt das Steueramt der Ombudsstelle zum einen den Grund für die Mahnung, zum anderen was das Ehepaar tun muss, um zur gewünschten Ermessenseinschätzung zu gelangen. Die Ombudsstelle teilt dem Steueramt des Weiteren mit, dass sein «Standard-Mahn schreiben», bei allem Verständnis für Digitalisierung und Rationalisierung, in einer Situation wie der vorliegenden unangemessen sei. Der Brief der Mutter hätte zumindest in Form eines kurzen persönlichen Begleitbriefs beantwortet werden müssen.

Das Steueramt bedauert seine unglückliche Kommunikation sehr. Es nimmt den Hinweis der Ombudsstelle zum Anlass, den neu eingeführten digitalen Prozessablauf anzupassen. Durch eine ungute Verkettung von Umständen sei in diesem Einzelfall, anders als sonst üblich, die Antwort nicht mit einem persönlichen Brief erfolgt. In Zukunft sollte das nicht mehr passieren. In der Folge entschuldigt sich ein Mitarbeiter des Steueramts persönlich beim Ehepaar für den Fehler. Das Steueramt sorgt dafür, dass es schliesslich zum Abschluss der Steuerangelegenheit des verstorbenen Sohns kommt – zur grossen Erleichterung des Ehepaars.

Schwierige Entscheidung

In der Stadt Zürich gibt es mehrere Möglichkeiten, einen verstorbenen Menschen zu bestatten. Die Gebühren sind dabei für Auswärtige deutlich höher, als wenn die verstorbene Person in der Stadt Zürich wohnhaft gewesen ist. Bei der Miete eines Familiengrabs gilt der günstigere Einwohner*innen-Tarif, falls entweder die verstorbene oder die mietende Person in der Stadt Zürich wohnhaft war bzw. ist.

Ein Stadtbewohner wendet sich an die Ombudsstelle und schildert, dass er seine verstorbene Mutter gerne in einem Familiengrab bestattet hätte. Da seine Mutter im Ausland gelebt hatte, sei ihm nur der viel höhere Auswärtigen-Tarif offeriert worden. Dieser habe seine finanziellen Möglichkeiten überstiegen, weshalb er sich schweren Herzens für ein Einzel-Reihengrab entschieden habe. Er leide sehr unter der Situation und fühle sich benachteiligt, dass man ihm, obwohl er in der Stadt lebe, nicht die tiefere Mietgebühr angeboten habe. Er habe erst nachträglich davon erfahren.

Die Ombudsstelle nimmt verschiedene Abklärungen vor und organisiert schliesslich ein Vermittlungsgespräch mit dem Stadtbewohner und dem Leiter des Friedhofamts. Dieser erklärt, dass heute nicht mehr klar nachvollzogen werden könne, was dem Stadtbewohner damals, vor mehr als einem Jahr, mitgeteilt worden sei. Aber die Kommunikation sei offensichtlich nicht angekommen, weshalb er sich für den allfälligen Beratungsfehler entschuldigen möchte. Er habe seine Mitarbeitenden für die Thematik nochmals sensibilisiert, was hier zwar nicht weiterhelfe, aber doch etwas ausgelöst habe.

Der Leiter des Friedhofamts zeigt auf, dass die Umwidmung eines Einzel-Reihengrabs in ein Familiengrab bei einer erdbestatteten Person leider nicht möglich sei. Alle Gräber eines Grabfelds würden nach Ablauf der Totenruhe von 20 Jahren gemeinsam aufgehoben, so dass nicht ein einzelnes Grab als Familiengrab weiterbestehen könne. Er sehe zwei Lösungsansätze: Eine symbolische Urnenbeisetzung, bei der etwas Erde aus dem Reihengrab genommen und im Familiengrab beigesetzt würde, oder eine Exhumation und Umbettung der Verstorbenen. Da die Totenruhe einen sehr hohen Stellenwert habe, sei eine Exhumation nur im absoluten Einzelfall möglich. Betreffend die finanziellen Folgen signalisiert das Friedhofamt sein Entgegenkommen.

Der Stadtbewohner teilt der Ombudsstelle schliesslich mit, die Entscheidung sei ihm sehr schwer gefallen, auch wegen der Umstände, die mit einer Exhumation verbunden seien. Nach einer emotional herausfordernden Zeit sei seine verstorbene Mutter nun aber umgebettet und im ausgewählten Familiengrab bestattet worden. Er dankt für die engagierte Vermittlungsarbeit der Ombudsstelle.

Das Personalrecht gilt auch in der Pandemie

Eine städtische Angestellte ruft die Ombudsstelle an. Sie arbeitete mehrere Monate auf einer Covid-Station in einer städtischen Gesundheitseinrichtung. In dieser gab es die Möglichkeit, freiwillig Zwölfstundenschichten mit zwei Essenspausen zu übernehmen, was alle ihre Arbeitskolleg*innen getan hätten. Sie aber habe weiterhin die regulären Schichten von 8.24 Stunden mit einer Essenspause geleistet. Nun habe sie erfahren, dass ihren Arbeitskolleg*innen die Pausen als Arbeitszeit vergütet worden seien, ihr selbst aber nicht. Die Ratsuchende empfindet dies als unfaire Ungleichbehandlung.

Die Ombudsstelle nimmt Kontakt mit der Institution auf und erfährt, wie es zur Sonderregelung gekommen ist: Wegen Covid war einerseits mehr Arbeit angefallen, andererseits wurde die Schichtplanung durch die Isolation der Covid-Abteilung erschwert. Deshalb wurden in Absprache mit dem Team freiwillige Zwölfstundenschichten eingeführt. Die zusätzlichen Arbeitsstunden konnten mit freien Tagen kompensiert werden. Als weiterer Anreiz werde bei den Zwölfstundenschichten die Pausenzeit bezahlt.

Rechtliche Abklärungen ergeben, dass es für die bezahlten Pausen im städtischen Personalrecht keine gesetzliche Grundlage gibt. Pausen gelten nur dann als bezahlte Arbeitszeit, wenn die Mitarbeitenden den Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen oder ständig erreichbar und einsatzbereit sein müssen. Richtigerweise hätten hier folglich keine Pausen bezahlt werden dürfen – weder in der regulären noch in der zwölfstündigen Schicht. Obwohl es keinen Rechtsanspruch gibt, erhält die Frau in der Folge ebenfalls eine Zeitgutschrift, damit sie im Vergleich zu ihren Arbeitskolleg*innen nicht schlechter gestellt ist.

Der Ombudsmann hat grosses Verständnis dafür, dass in aussergewöhnlichen Situationen nach aussergewöhnlichen Lösungen gesucht werden muss. Aber auch dann muss sich die Stadt als öffentlich-rechtliche Arbeitgeberin an das Personalrecht halten. Dieses hält wenig Spielraum für Sonderregelungen bereit. Es freut ihn, dass die Anfrage zum Anlass genommen wurde, die rechtliche Situation sauber aufzuarbeiten, um künftig rechtmässig vorgehen zu können. Erfreulich ist auch, dass für die Ratsuchende eine entgegenkommende und dem Einzelfall angepasste Lösung gefunden werden konnte.

Einsamer Tod

Eine Stadtpolizistin meldet sich bei der Ombudsstelle. Die Polizei sei ausgerückt, nachdem sich Nachbarn über den Gestank in einer Nachbarswohnung beschwert hätten. Sie sei ja eine erfahrene Polizistin und habe schon vieles gesehen, aber was sie dort angetroffen habe, sei unbeschreiblich gewesen, ein Anblick des Grauens. Die Wohnung sei so mit Müll und Unrat vollgestopft gewesen, dass sich die Polizei über ein Fenster Zugang habe verschaffen müssen. Auf der einzigen freien Fläche sei die verwesene und mumifizierte Leiche der Bewohnerin gelegen, wahrscheinlich schon seit mehreren Monaten.

Was die Polizistin besonders gestört habe, sei das Verhalten des Beistands gewesen. Es sei nur schon seltsam, dass ein Beistand über Monate nicht bemerke, dass die von ihm betreute, weit über 80-jährige Frau nicht mehr lebt. Als der Beistand dann vor Ort gekommen sei, habe er der Polizistin lediglich gesagt, er hätte nicht gedacht, dass die Lebenssituation der Frau so schlimm gewesen sei. Mit deren Tod erlösche aber sein Mandat, und er fahre jetzt in die Ferien.

Die Abklärungen der Ombudsstelle beim Beistand und bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ergeben, dass die Frau immer einen sehr gepflegten Eindruck gemacht habe. Es habe nie irgendwelche Hinweise auf eine Messie-Problematik gegeben. Die Frau habe aber seit einiger Zeit jeden direkten Kontakt mit dem Beistand verweigert und habe diesen nie in ihre Wohnung gelassen. Der Beistand habe versucht, der Frau so weit wie möglich ihr Selbstbestimmungsrecht zu belassen und habe den Kontakt auf das notwendige Minimum reduziert. Die KESB habe seinen letzten Rechenschaftsbericht genehmigt.

Der Beistand zeigt sich durch die Umstände sehr betroffen. Dieser Todesfall werde ihn bis zu seinem letzten Arbeitstag beschäftigen.

Der Ombudsmann stellt kein rechtliches Versäumnis des Beistands fest, sondern begrüsst es grundsätzlich, dass verbeiständete Personen so weit als möglich ihr Selbstbestimmungsrecht behalten können. Ob dieses aber so weit geht, dass ein Beistand kein einziges Mal einen Hausbesuch macht, ist fraglich. Der Beistand hätte auch proaktiver reagieren müssen, als die regelmässigen Bankkontobezüge im November des Vorjahrs plötzlich ausblieben. Dann wäre die Verstorbene voraussichtlich nicht erst Ende Februar des Folgejahrs gefunden worden.

Befristete Sozialhilfe?

Ein Familienvater wagt den Schritt in die Selbständigkeit und eröffnet ein kleines Geschäft. Dieses läuft nicht gut, auch wegen der Covid-Pandemie, so dass die Familie Sozialhilfe beantragen muss. Die Sozialen Dienste (SOD) unterstützen die Familie, unter der Bedingung, dass das Geschäft innert eines Dreivierteljahrs genügend Gewinn abwerfe, um den Lebensbedarf der Familie decken zu können. Als sich abzeichnet, dass dies nicht gelingen wird, verlängern die SOD die Frist um ein weiteres halbes Jahr. Leider läuft das Geschäft auch nach Ablauf der verlängerten Frist bei weitem nicht gut genug. Gestützt auf die bisherigen Auflagen und nach Ablauf der Frist wird die Sozialhilfeunterstützung im Folgemonat eingestellt.

Schon früher stellte der Ombudsmann fest, dass die SOD die Sozialhilfeunterstützung praxisgemäss befristen, in der Regel auf ein Jahr. Die jährliche, vor Fristablauf eingeleitete Neuüberprüfung wird ähnlich behandelt wie eine Neuanmeldung: Wenn die Klient*innen die notwendigen Unterlagen und Informationen nicht rechtzeitig einreichen, dann erhalten sie nach Ablauf der Befristung keinerlei Unterstützung mehr. Das Geld fliesst erst wieder, nachdem die Unterlagen eingereicht sind und die neue, wiederum befristete, Unterstützungsverfügung erlassen werden kann.

Der Ombudsmann nimmt den vorliegenden Fall zum Anlass, ganz grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Sozialhilfeunterstützung um einen Dauersachver-

halt handelt, der nicht von vornherein befristet werden darf. Natürlich müssen die Unterstützungsvoraussetzungen regelmässig überprüft werden, und selbstverständlich muss es Konsequenzen haben, wenn die unterstützten Personen die notwendigen Unterlagen und Informationen nicht rechtzeitig einreichen. Aber eine allfällige Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe hat immer, auch bei einer Neuüberprüfung, in Form einer Verfügung zu ergehen, mit den damit einhergehenden Rechtsfolgen (rechtliches Gehör, Möglichkeit für Rechtsmittel etc.). Die Einstellung darf nicht einfach formlos erfolgen, weil eine früher gesetzte Frist abgelaufen ist. Die SOD stellen in Aussicht, ihre Praxis bei der jährlichen Überprüfung zu überdenken.

Mehr Besuchstage, weniger Sozialhilfe

Ein sozialhilfebeziehender Mann beschwert sich bei der Ombudsstelle: Er habe einen Sohn aus einer früheren Beziehung, und dieser verbringe fast jedes Wochenende bei ihm. Das ergebe pro Monat acht bis zehn Tage. Pro Tag, den sein Sohn bei ihm verbringe, erhält der Vater einen Betreuungszuschlag zu seinem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL). Er beschwert sich darüber, dass die Sozialen Dienste (SOD) eine Praxisänderung vorgenommen hätten. Zuvor habe er pro Betreuungstag einen fixen Zuschlag von Fr. 16.– erhalten. Neu erhalte er einen Zuschlag von täglich Fr. 20.–, aber nur, wenn er seinen Sohn an maximal fünf Tagen pro Monat betreue. Wenn er seinen Sohn aber an sechs oder mehr Tagen pro Monat betreue, dann berechne sich der Zuschlag anders: Dann bekomme er pro Tag nur noch 1/365 des normalen GBL, den er pro Jahr für seinen Sohn erhalten würde, falls dieser immer bei ihm leben würde. Das seien in seinem Fall nur Fr. 9.07 pro Tag.

Die Abklärungen des Ombudsmanns bestätigen diese Praxis, die zu einem enormen Schwelleneffekt führt: Wer sein Kind monatlich an fünf Tagen betreut, erhält einen Zuschlag von insgesamt Fr. 100.– (fünfmal Fr. 20.–). Wer sein Kind an sechs Tagen betreut, erhält lediglich Fr. 54.42 (sechsmal Fr. 9.07). Sogar wer sein Kind an zehn Tagen betreut, erhält weniger (Fr. 90.70), als jemand, der sein Kind an fünf Tagen betreut (Fr. 100.–). Dieser Schwelleneffekt

hat zur Folge, dass finanziell bestraft wird, wer sein Besuchsrecht intensiver wahrnimmt, als an fünf Tagen pro Monat.

Die SOD stützen ihre Praxis auf die schweizweit geltenden SKOS-Richtlinien. Diese sind im Kanton Zürich verbindlich und müssen von den Gemeinden umgesetzt werden. Deshalb wendet sich der Ombudsmann an die SKOS und weist auf den unerwünschten Schwelleneffekt hin. Nach internen Abklärungen pflichtet die SKOS bei, dass die aktuelle Praxis nicht angemessen ist und stellt eine Korrektur in Aussicht. Diese sieht vor, dass in Zukunft für die ersten fünf Betreuungstage weiterhin ein Zuschlag von täglich Fr. 20.– gewährt wird, dass aber ab dem sechsten Tag nicht komplett neu gerechnet wird, sondern dass der weitere Tageszuschlag noch Fr. 9.07 beträgt (z.B. Fr. 109.70 für sechs Tage).

Wenn Spatzen nicht nur pfeifen

Die Ombudsstelle erhält einen Brief mit Fotografien: Ein Stadtbewohner beschwert sich, dass er seit vielen Jahren eine abschliessbare Velobox beim Bahnhof Hardbrücke miete. Sein Velo werde regelmässig mit Vogeldreck stark verschmutzt. Er habe der Vermieterin Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) geschrieben, aber es habe sich nichts geändert. Die beigelegten Fotos zeigen Detailaufnahmen seines Velos, auf denen man ziemlich viel Vogelkot auf dem Rahmen, auf den Felgen und sogar auf dem Lenker eines ansonsten neuwertigen Velos sieht.

Die Ombudsstelle telefoniert mit dem Velobesitzer. Dieser erzählt, dass ERZ auf sein erstes Reklamationschreiben reagiert habe, indem ein Plexiglasdach über den Veloständern montiert worden sei. Dieses helfe aber nicht, sondern komme den Spatzen als Wetterschutz eher noch entgegen, so dass sie es sich nun unter dem Dach gemütlich machen, um ihr Geschäft zu verrichten. Andere Veloboxmieter*innen bedeckten inzwischen ihre Velos mit Plastikplanen, um sie zu schützen. Kürzlich sei die Anlage mit einem Hochdruckreiniger abgespritzt worden, aber das helfe nur vorübergehend.

Ein Anruf bei der zuständigen Person bei ERZ ergibt, dass ERZ zwar als Vermieterin der Veloboxen auftrete, dass die Anlage aber dem Tiefbauamt (TAZ) gehöre und dieses für allfällige bauliche Veränderungen zuständig sei. Das Problem mit dem Vogeldreck sei bekannt, und es hätten sich auch schon andere Mieter*innen beschwert. ERZ habe das TAZ gebeten, die Situation gemeinsam vor Ort anzuschauen, habe aber noch keine Antwort erhalten.

Die Ombudsstelle telefoniert mit der zuständigen Person beim TAZ. Diese ist noch nicht lange in ihrer neuen Funktion tätig und verspricht, sich die Boxen noch in derselben Woche vor Ort anzuschauen. Wenige Wochen später freut sich der Ombudsmann, dass das Problem sauber gelöst werden konnte. Denn der Velobesitzer teilt mit, dass die Veloboxen nun von der Stadt mit einem engmaschigen Drahtgitter eingepackt worden seien. Er schreibt: «Damit ist die Verschmutzung durch Vögel Geschichte. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.»

Ferienjob mit Folgen

Eine fast 80-jährige AHV-Rentnerin ruft bei der Ombudsstelle an. Sie beziehe Zusatzleistungen, und nun habe sie ein Schreiben erhalten, das sie nicht verstehe. Ob sie damit vorbeikommen dürfe? Ein Mitarbeiter der Ombudsstelle vereinbart mit ihr einen Besprechungstermin und erfährt folgendes: Die Frau habe sich insbesondere während der Pandemie ziemlich einsam gefühlt, weshalb sie im Sommer 2021 während ca. fünf Wochen eine Ferienvertretung im Kinderparadies eines Einkaufszentrums übernommen habe. Ihr Sachbearbeiter beim Amt für Zusatzleistungen (AZL) habe gesagt, dass ihr Einkommensfreibetrag Fr. 1'000.– pro Jahr betrage. Insgesamt habe sie mit der Ferienvertretung ca. Fr. 1'800.– verdient. Nun erhalte sie vom AZL eine Rückforderungsverfügung, gemäss welcher sie Fr. 1'200.– zurückzahlen müsse und in Zukunft keinen Anspruch mehr auf Zusatzleistungen habe.

Der Ombudsmann entnimmt dem Budget des AZL, dass das Einkommen vom Sommer 2021 auf das ganze Jahr hochgerechnet worden ist. Deshalb scheint das AZL davon auszugehen, dass die Frau ein Jahreseinkommen von fast Fr. 20'000.– erzielt habe. Ein Anruf beim zuständigen

Sachbearbeiter bestätigt die Vermutung: Vom tatsächlichen Nettolohn für den Sommerjob wurden Berufsauslagen abgezogen und das verbliebene Nettoerwerbseinkommen von ca. Fr. 1'650.– auf das ganze Jahr hochgerechnet. Das müsse man gemäss Weisungen so machen. Die betroffene Frau müsse Einsprache erheben, wenn sie damit nicht einverstanden sei.

Ein Blick in die massgebenden Weisungen des Bundes zeigt, dass tatsächlich eine Hochrechnung von temporär erzielttem Lohn vorzunehmen ist, aber nur, wenn es sich um eine «voraussichtlich längere Zeit dauernde» Erhöhung der Einnahmen handelt. Der Ombudsmann ist der Ansicht, dass ein kurzer Ferienjob diese Vorgaben nicht erfüllt, will der Frau ein Einspracheverfahren ersparen und meldet sich nochmals beim AZL. Er weist auf die rechtlichen Grundlagen hin und bittet um nochmalige Überprüfung. Wenige Tage später erhält der Ombudsmann die erfreuliche Nachricht, dass «die einmonatige Aushilftätigkeit nicht als voraussichtlich längere Zeit dauernde wesentliche Veränderung einzustufen» sei. Die Rückerstattungsverfügung wird umgehend aufgehoben.

Maskenpflicht: Was gilt?

Die Mitarbeiterin eines städtischen Schulhauses berichtet, dass sie an einem chronischen Lungenleiden leide. Während der Covid-Pandemie habe sie vom Arzt einen Maskentragedispens erhalten. Sie sei auch doppelt geimpft. An einer Sitzung vom Dezember 2021 mit der Schulleitung, der Personalverantwortlichen und ihrer Case Managerin wurde ihr gemäss Protokoll mitgeteilt, «die Schulleitung sei nicht bereit, vom Grundsatz abzuweichen, dass alle Mitarbeitenden der Schule bei der Arbeit eine Maske zu tragen hätten». Ohne Maske dürfe sie nur draussen mit den Kindern arbeiten, sie müsse sich in einem separaten Raum aufwärmen, und sie müsse auch eine separate Toilette in einem anderen Gebäude benutzen. Die Schulhausmitarbeiterin beschwert sich über das «Arbeitsverbot» und findet, dieses komme einem beruflichen Todesurteil gleich.

Der Ombudsmann klärt die zum damaligen Zeitpunkt geltende Rechtslage betreffend die Maskentragpflicht ab.

Wenige Tage vor der erwähnten Sitzung war eine neue Covid-19-Verordnung in Kraft getreten. Diese sah vor, dass bei Vorliegen eines medizinischen Attests ausnahmsweise von der Maskentragpflicht abzusehen sei. Ein Merkblatt des Volksschulamts hielt dasselbe fest. Diese Ausnahmebestimmung soll verhindern, dass chronisch Erkrankte diskriminiert werden.

Der Ombudsmann telefoniert mit der Personalverantwortlichen und diese bestätigt, dass sie die aktuelle Rechtslage auch so sehe. Die entsprechenden neuen Bestimmungen seien den Verantwortlichen im Zeitpunkt der Sitzung noch nicht bekannt gewesen. Eine Woche später meldet sich die Personalverantwortliche bei der Ombudsstelle und teilt mit, dass die Schulleiterin nun bereit sei, die Mitarbeiterin ohne Maske zu beschäftigen, wenn sich diese an ein Schutzkonzept halte, das noch zu erstellen sei.

Der Ombudsmann begrüsst dieses Entgegenkommen und informiert die Mitarbeiterin. Diese sagt aber, dass sie sich nach den gemachten Erfahrungen nicht mehr vorstellen könne, in das Schulhaus zurückzukehren. Sie werde einen Arbeitsversuch in einem neuen Schulhaus starten. Der Ombudsmann bedauert dies, hat aber anlässlich der geführten Gespräche den Eindruck gewonnen, dass neben der Maskentragpflicht noch weitere Unstimmigkeiten bestanden haben.





Statistik 2022

Die Ombudsstelle hat im Berichtsjahr **1536 neue Fälle** behandelt, 967 Anfragen und 569 Geschäfte.

Als **Anfragen** erfassen wir all jene Kontakte, die entweder mit geringem Aufwand beantwortet werden können oder all jene Fälle, für die wir nicht zuständig sind und die Ratsuchenden an andere Beratungsstellen vermitteln konnten. **Geschäfte** sind Fälle, die einer vertieften Abklärung oder Beratung bedürfen, häufig eine Rückfrage bei der Verwaltung oder Vermittlungsgespräche zur Folge haben und somit einen grösseren Aufwand mit sich bringen.

Die Anzahl neuer Geschäfte stieg im Vergleich zu den Vorjahren 2020 und 2021 um 18 % und liegt nun wieder in etwa gleich hoch wie in den Jahren vor der Covid-Pandemie. Möglicherweise ist der Rückgang während der Pandemie und die Zunahme danach eine Folge davon, dass die Pandemie das öffentliche Leben eingeschränkt und die damit verbundenen Konflikte reduziert hat. Die Anzahl der Anfragen hat im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls zugenommen, um 7 %.

Wir unterscheiden zwischen **externen und internen Geschäften**: Als **externe Geschäfte** zählen all jene, in denen sich Privatpersonen oder Firmen bei der Ombudsstelle über die Verwaltung beschweren. **Interne Geschäfte** sind Personalfälle, in denen sich städtische Angestellte wegen Schwierigkeiten am Arbeitsplatz an die Ombudsstelle wenden.

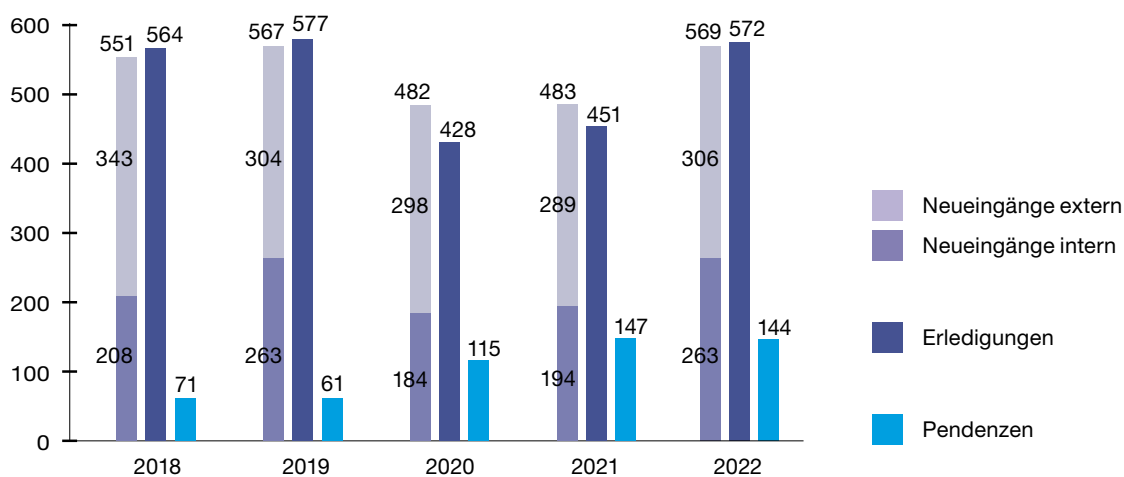
Der Anteil interner Geschäfte ist weiterhin sehr hoch und lag im Berichtsjahr bei **46 %**.

Die Ombudsstelle ist neben der Finanzkontrolle die unabhängige Meldestelle für Whistleblowing. Im Berichtsjahr sind **28 Whistleblowingmeldungen** eingegangen.

Eingangsart	Geschäfte		Anfragen	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Telefonisch	319	56 %	639	66 %
Website	94	16 %	150	16 %
E-Mail	72	13 %	95	10 %
Persönlich	50	9 %	56	6 %
Post	12	2 %	19	2 %
Whistleblowingplattform	11	2 %	7	1 %
Von Amtes wegen	11	2 %	1	<1 %
Total	569		967	

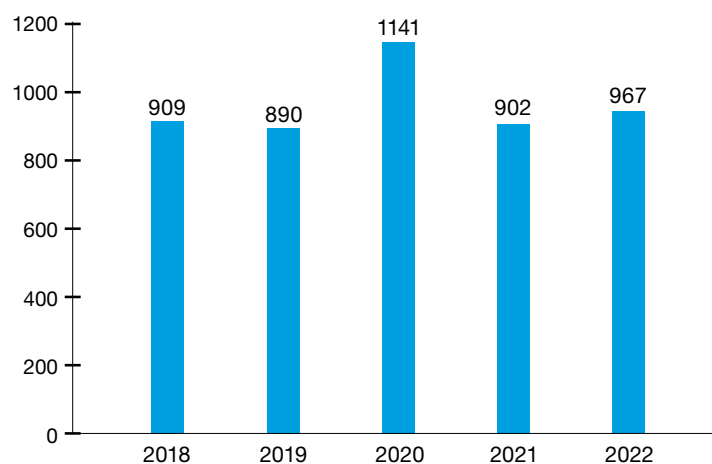
Geschäfte

Neueingänge, Erledigungen, Pendenzen



Anfragen

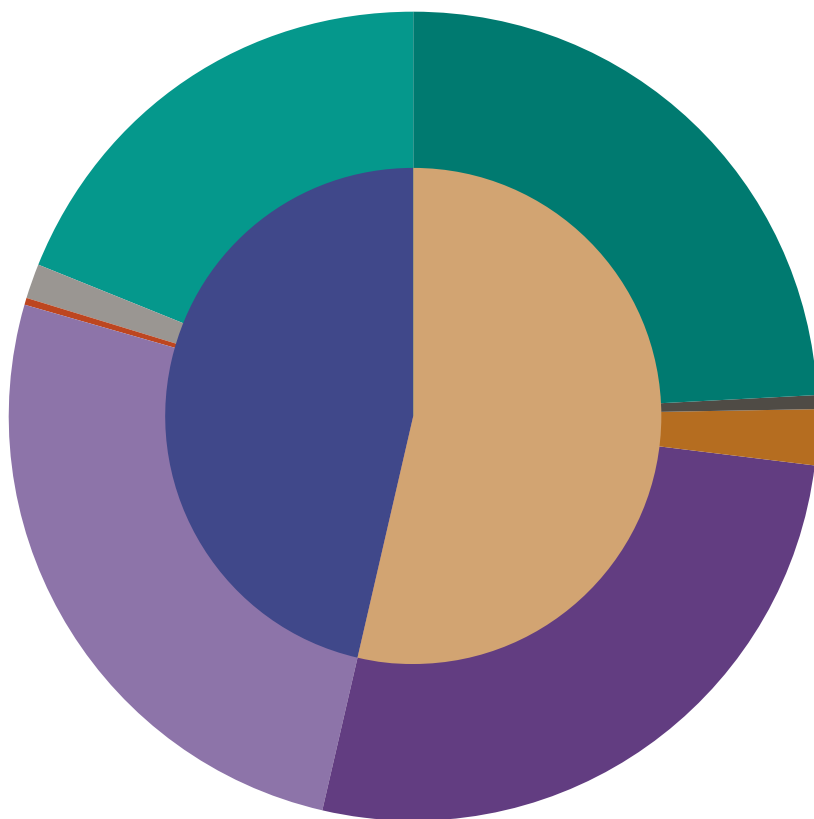
Neueingänge



Geschäfte

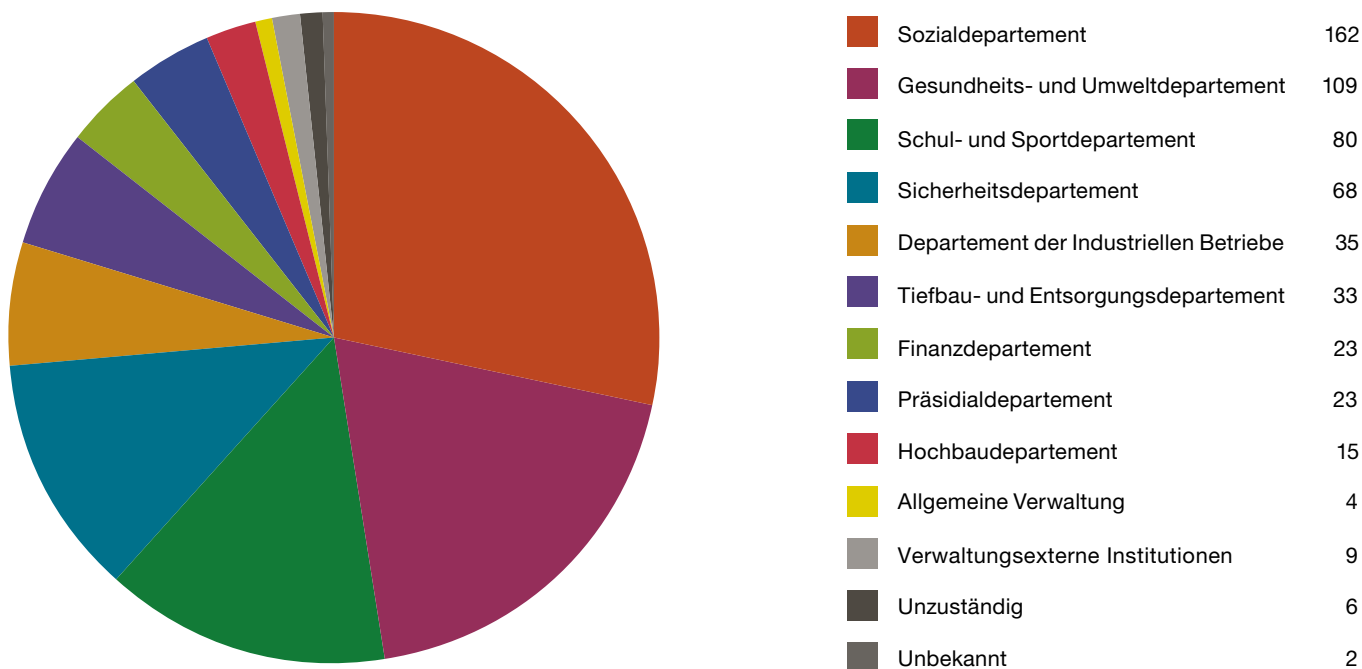
Im Jahr 2022 neu eingegangene Geschäfte

Externe und Personalgeschäfte
Aufteilung nach Geschlecht

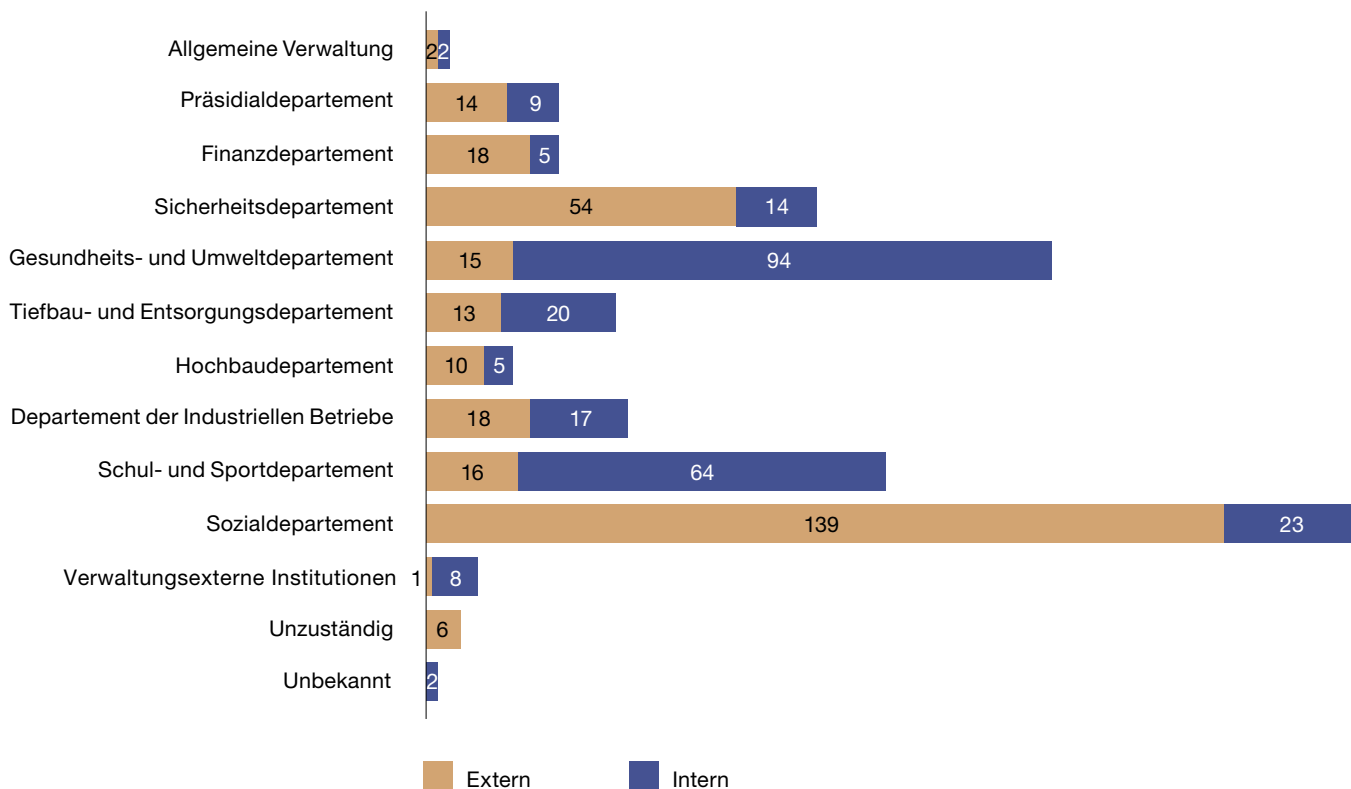


■ Extern 306	■ Männlich	138
	■ Weiblich	152
	■ Juristische Personen	13
	■ Unbekannt	3
■ Intern 263	■ Männlich	107
	■ Weiblich	147
	■ Juristische Personen	2
	■ Unbekannt	7

Verteilung auf die Departemente



Verteilung externe/interne Fälle



Verteilung auf Dienstabteilungen

Die 569 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Geschäften):

Allgemeine Verwaltung	4	0.70%	davon intern	2
Übrige	4		davon intern	2
Präsidialdepartement	23	4.04%	davon intern	9
Bevölkerungsamt	11		davon intern	2
Stadtmanns-/Stadtmanns- und Betriebsämter	5		davon intern	2
Übrige	7		davon intern	5
Finanzdepartement	23	4.04%	davon intern	5
Liegenschaften Zürich	9		davon intern	1
Steueramt	7		davon intern	1
Übrige	7		davon intern	3
Sicherheitsdepartement	68	11.95%	davon intern	14
Allgemein	3			
Stadtpolizei	46		davon intern	4
Schutz & Rettung	11		davon intern	8
Dienstleistung Verkehr	5		davon intern	2
Stadtrichteramt	3			
Gesundheits- und Umweltdepartement	109	19.16%	davon intern	94
Stadtkrankenhaus Zürich	33		davon intern	27
Gesundheitszentren für das Alter	26		davon intern	24
Städtische Gesundheitsdienste	24		davon intern	24
Umwelt- und Gesundheitsschutz	21		davon intern	17
Stiftung Alterswohnungen	4		davon intern	1
Übrige	1		davon intern	1
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	33	5.80%	davon intern	20
Tiefbauamt	7		davon intern	3
Entsorgung + Recycling	16		davon intern	13
Grün Stadt Zürich	9		davon intern	4
Übrige	1			

Hochbaudepartement	15	2.64%	davon intern	5
Amt für Städtebau	2		davon intern	1
Immobilien	5		davon intern	3
Amt für Baubewilligungen	7		davon intern	1
Übrige	1			
Departement der Industriellen Betriebe	35	6.15%	davon intern	17
Elektrizitätswerk (EWZ)	16		davon intern	7
Verkehrsbetriebe (VBZ)	17		davon intern	9
Übrige	2		davon intern	1
Schul- und Sportdepartement	80	14.06%	davon intern	64
Allgemein	6		davon intern	5
Schulamt	21		davon intern	18
Sportamt	6		davon intern	5
Fachschule Viventa	4		davon intern	4
Musikschule Konservatorium Zürich	3		davon intern	1
Volksschule	40		davon intern	31
Sozialdepartement	162	28.47%	davon intern	23
Laufbahnzentrum	3		davon intern	2
Soziale Einrichtungen und Betriebe	11		davon intern	3
Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV	18		davon intern	2
Soziale Dienste	100		davon intern	9
KESB	12			
Asyl-Organisation Zürich (AOZ)	16		davon intern	6
Übrige	2		davon intern	1
Verwaltungsexterne Institutionen	9	1.58%	davon intern	8
Unzuständig	6	1.05%		
Unbekannt	2	0.35%	davon intern	2
Total	569	100.00%	davon intern	263

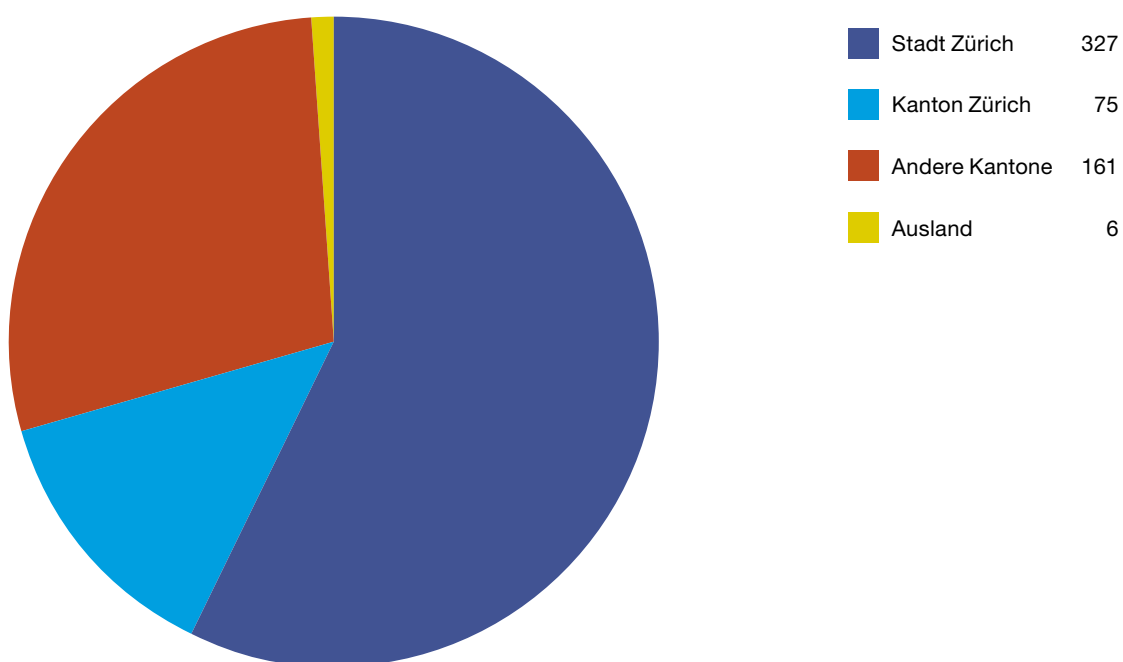
Wohnort der Ratsuchenden

Vorbemerkung

Persönliche Angaben der Ratsuchenden werden von der Ombudsstelle nur erhoben, soweit diese für die Geschäftsbehandlung benötigt werden. Hinreichende Aussagekraft gibt es nur für den Wohnort.

Wohnort

Verteilung nach Wohnort





Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung bzw. E-Mail für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäfts betrug im Durchschnitt aller 572 Geschäfte, die im Jahre 2022 abgeschlossen werden konnten, 101 Tage (Vorjahr: 101 Tage). Etwas mehr als die Hälfte aller Geschäfte konnte innert zweier Monate erledigt werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365+ Tage
64	110	139	73	106	80
11 %	19 %	24 %	13 %	19 %	14 %

Kontakte mit den Ratsuchenden

Sehr deutlich haben die Kontakte mit den Ratsuchenden zugenommen. Es warten im Jahr 2022 insgesamt 5019 (Vorjahr 3797, dies entspricht einer Zunahme von 32 %).

Telefonische Kontakte	1947
Schriftliche Kontakte	2773
Persönliche Kontakte auf der Ombudsstelle	299
Total	5019

Kontakte mit der Verwaltung

Die Kontakte mit der Verwaltung haben ebenfalls zugenommen und betragen für alle Geschäfte insgesamt 2390 (Vorjahr: 2045, dies entspricht einer Zunahme von 14 %).

Mündliche und persönliche Auskünfte	769
Schriftliche Kontakte	1609
Besichtigungen vor Ort	12
Total	2390

Erledigungsart

Meistens können die Geschäfte formlos erledigt werden, vor allem wenn eine für alle Parteien gute Lösung hat gefunden werden können. In diesen Fällen genügt eine Information an die Beteiligten. Wenn es aufgrund der Bedeutung der Sache angezeigt ist, oder wenn der Ombudsmann eine Anregung bzw. Empfehlung abgibt, dann verfasst er einen Schlussbericht.

Die Ratsuchenden und die Verwaltung wurden über die Erledigung des Geschäfts

- in 516 Fällen (90 %) durch Mitteilung an die Beteiligten informiert,
- und in 56 Fällen (10 %) in Form eines Schlussberichts.

Ergebnisse

Die Tätigkeit der Ombudsstelle lässt sich in drei Verfahrensschritte gliedern, die in der Regel aufeinander aufbauen:

- Beratung und Information der Ratsuchenden (B)
- Kontakt mit der Verwaltung und Beschwerdeprüfung (BK)
- Vermittlung (BKV)

Aus Sicht der Ombudsstelle konnten die Geschäfte wie folgt erledigt werden:

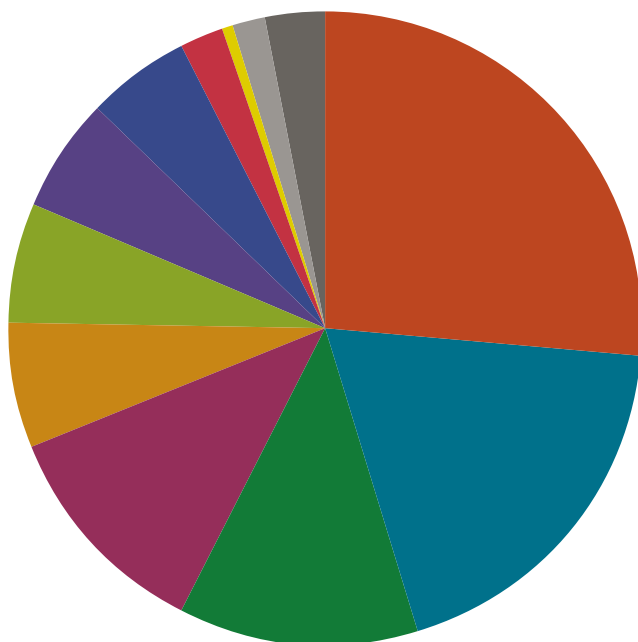
Beratung und Information (B)	247	(42 %)	extern	78	intern	169
Kontakt mit der Verwaltung und Beschwerdeprüfung (BK) im Anschluss an eine Beratung						
Erfolgreich	84	(15 %)	extern	60	intern	24
Teilweise erfolgreich	99	(17 %)	extern	76	intern	23
Abweisung bzw. erfolglos	32	(6 %)	extern	31	intern	1
Vermittlung (BKV) im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung						
Erfolgreich	34	(6 %)	extern	22	intern	12
Teilweise erfolgreich	26	(5 %)	extern	18	intern	8
Abweisung bzw. erfolglos	6	(1 %)	extern	6		
Rückzug durch die Ratsuchenden	22	(4 %)	extern	14	intern	8
Ausgang unklar (Ratsuchende nicht mehr gemeldet)	22	(4 %)	extern	15	intern	7
Total	572	(100 %)				

Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringeren Aufwands die Eröffnung eines eigentlichen Geschäfts nicht rechtfertigen, gleichwohl aber bearbeitet werden. Zu dieser Kategorie zählen auch Eingaben, für deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und die Ratsuchenden an geeignete Stellen verweist. Im Jahr 2022 wurden insgesamt **967 Anfragen** behandelt, was eine leichte Steigerung gegenüber dem Vorjahr bedeutet (2021: 902).

524 der Anfragen, also 54 %, betrafen die Zürcher Stadtverwaltung, und die Ombudsstelle war zuständig. Für 443 Anfragen (46 %) war die Ombudsstelle nicht zuständig und hat die Ratsuchenden an entsprechende Stellen verwiesen.

Verteilung auf die Departemente



Sozialdepartement	139
Sicherheitsdepartement	99
Schul- und Sportdepartement	64
Gesundheits- und Umweltsdepartement	59
Departement der Industriellen Betriebe	34
Finanzdepartement	32
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	31
Präsidialdepartement	28
Hochbaudepartement	11
Allgemeine Verwaltung	3
Verwaltungsexterne Institutionen	8
Unbekannt	16

Allgemeine Verwaltung	3
Stadtkanzlei	3
Präsidialdepartement	28
Allgemein	3
Bevölkerungsamt	9
Stadtamtsfrau-/Stadtammann- und Betreibungsämter	12
Übrige	4
Finanzdepartement	32
Allgemein	3
Finanzverwaltung	4
Liegenschaften Zürich	7
Steueramt	14
Human Resources (HRZ)	3
Übrige	1
Sicherheitsdepartement	99
Stadtpolizei	82
Schutz & Rettung	5
Stadtrichteramt	10
Übrige	2
Gesundheits- und Umweltdepartement	59
Stadtspital Zürich	24
Gesundheitszentren für das Alter	20
Städtische Gesundheitsdienste	8
Umwelt- und Gesundheitsschutz	3
Stiftung Alterswohnungen	3
Übrige	1
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	31
Tiefbauamt	11
Entsorgung + Recycling	12
Geomatik + Vermessung	3
Grün Stadt Zürich	5
Hochbaudepartement	11
Amt für Baubewilligungen	9
Übrige	2
Departement der Industriellen Betriebe	34
Wasserversorgung	3
Elektrizitätswerk (EWZ)	6
Verkehrsbetriebe (VBZ)	25

Schul- und Sportdepartement	64
Schulamt	11
Schulgesundheitsdienste	3
Sportamt	3
Volksschule	44
Übrige	3
Sozialdepartement	139
Laufbahnzentrum	3
Soziale Einrichtungen und Betriebe	5
Amt für Zusatzleistungen	18
Soziale Dienste	93
KESB	12
Asyl-Organisation (AOZ)	7
Übrige	1
Verwaltungsexterne Institutionen	8
Unbekannt	16
Total Stadtverwaltung	524
Unzuständig	443
Diverse kantonale Fragen	68
Patient*innenfragen	37
Konsumentenschutzfragen	35
Privates Arbeitsvertragsrecht	32
Allgemeine privatrechtliche Probleme	30
Krankenkassenprobleme	24
Mietvertragsrecht	17
Privatversicherungen	17
Rechtsmittelverfahren / Gericht	20
Sozialversicherungen	13
Sozialfragen	10
Ausländer*innenfragen	8
Übrige	132
Total	967





Das Team der Ombudsstelle

Ombudsmann



Rechtsanwalt Dr. iur. Pierre Heusser
Ombudsmann

Juristische Mitarbeiterinnen



Lic. iur. Bettina Vescoli
Juristische Mitarbeiterin



Rechtsanwältin lic. iur. Ursula Spörri
Juristische Mitarbeiterin



MLaw Franziska Keller
Juristische Mitarbeiterin

Mitarbeiter Beratung und Administration



Joachim Boss
Mitarbeiter Beratung und Administration



Michael Glarner
Mitarbeiter Beratung und Administration

Weitere Mitarbeitende im Berichtsjahr:

Lou Jacot-Guillarmod
Mitarbeiterin Beratung und Administration
von November 2021 bis August 2022

MLaw Lill Faivre
Juristische Praktikantin von Januar bis September 2022

MLaw Dominik Elmiger Bernal
Juristischer Praktikant von Februar 2022 bis Februar 2023

MLaw Lena Züger
Juristische Praktikantin seit März 2023

Adresse Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich

Telefon 044 412 00 30

E-Mail info.omb@zuerich.ch

Website stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung



47.434055° N, 8.502005° E



47.406185° N, 8.597116° E



Stadt Zürich



47.36966° N , 8.46644° E



47.33653°N, 8.54192°E





Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich
T +41 44 412 00 30
stadt-zuerich.ch/ombudsstelle