



**Stadt Zürich**

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

## **Bericht 2017**



## **Bericht 2017**

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich  
vom 26. April 1970 / 21. Juni 1992 erstattet  
die Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsfrau)  
dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über ihre Tätigkeit im Jahr 2017.

Zürich, April 2018

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann  
Ombudsfrau

## **Ombudsstelle der Stadt Zürich**

<b>Ombudsfrau</b>	Dr. iur. Claudia Kaufmann
<b>Juristische Mitarbeiterinnen</b>	RAin lic. iur. Ursula Spörri, lic. iur. Bettina Vescoli
<b>Kanzleisekretär</b>	Joachim Boss
<b>Kanzleisekretärin</b>	Esther Knecht
<b>Juristische PraktikantInnen</b>	MLaw Morena Dalla Rosa, MLaw Sandro Rudolf

**Adresse** Oberdorfstrasse 8  
8001 Zürich

**Telefon** 044 412 00 30

**Fax** 044 412 00 31

**E-Mail** [info.omb@zuerich.ch](mailto:info.omb@zuerich.ch)

**Internet** [www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle](http://www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle)

**Sprechstunden** nach Vereinbarung

# Inhalt

## **3 Schulschwierigkeiten und Schwierigkeiten mit der Schule**

### **9 Problemschwerpunkte**

- 10 1. Praxisfälle aus dem Schulbereich
- 11 Fallbeispiel 1: Anspruch auf korrekte Verfahrensabläufe
- 12 Fallbeispiel 2: Rollenklärung im Konflikt
- 13 Fallbeispiel 3: Ablehnung der Kostengutsprache für eine Privatschule
- 15 Fallbeispiel 4: Schulleitung als Konfliktbewältigungsstelle
  
- 16 2. Rückforderungen und Verrechnungen
- 17 Fallbeispiel 5: Rückzahlungspflicht infolge einer Erbschaft
- 19 Fallbeispiel 6: Zu hoher Mietzins während einer absehbaren Zeit
- 20 Fallbeispiel 7: Im sozialhilferechtlichen Rückerstattungsdschungel
- 23 Fallbeispiel 8: Verhältnismässigkeit bei Verrechnungen
  
- 25 3. Schwerfälliges Verhalten der Verwaltung und Behörden
- 25 Fallbeispiel 9: Stiefkindadoption mit Hindernissen
- 27 Fallbeispiel 10: Hürdenreicher Umzug
- 29 Fallbeispiel 11: Kulanz nach einer Wasserleitungssanierung
- 31 Fallbeispiel 12: Nachträglicher Anschluss ans Glasfasernetz
  
- 32 4. Racial Profiling und die Wahrnehmung der Diskriminierung
- 33 Fallbeispiel 13: Eine herabwürdigende Personenkontrolle
- 35 Fallbeispiel 14: Vertrauensverlust durch Diskriminierungserfahrungen
- 37 Fallbeispiel 15: Verweigerte Strafanzeige
  
- 38 5. Grundsatzfrage: Die digitale Verwaltung und ihre Konsequenzen für die Ombudsstelle

### **49 Statistik**

- 50 1. Übersicht
- 50 2. Angaben zu den im Jahre 2017 neu eingegangenen Geschäften
- 53 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 54 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 56 5. Anfragen

# Schulschwierigkeiten und Schwierigkeiten mit der Schule

Die Ombudsstelle hat regelmässig mit Anliegen von Lehrpersonen und Hortmitarbeitenden zu tun, bei denen neben den jeweiligen inhaltlichen Fragestellungen häufig Aspekte der unklaren Zuständigkeiten, des korrekten Verfahrens und der zu bestimmenden Abläufe eine wichtige Rolle spielen. Dabei stehen oftmals die Rolle und die Kompetenzen der Schulleitungen im Fokus der Diskussionen.

Im Berichtsjahr beschäftigten uns im Vergleich zu den Vorjahren zusätzlich überdurchschnittlich viele Beschwerden von Eltern. Seitens der Schule und der Schulbehörden wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Ansprüche der Eltern sowohl an die einzelnen Lehrpersonen wie auch an die Schule als Institution stetig stiegen und Erziehungsberechtigte dabei vermehrt nicht zu realisierende und überschüssende Erwartungen formulierten. Die Ombudsfrau nimmt wiederum bei den Eltern, die sich an sie wenden, in erster Linie eine grosse Verunsicherung, Hilflosigkeit und gar Ohnmacht wahr, die sich mit der Enttäuschung über das Erfahrene kumulieren.

Jede Beschwerde hat ihren eigenen Hintergrund und spezifische Voraussetzungen. Die erfahrenen Konflikte und Sachthemen sind unterschiedlich. Gleichwohl gibt es Gemeinsamkeiten und Hinweise auf grundsätzliche Schwierigkeiten, die es sich lohnt, genauer zu betrachten.

### **Sichtweise der Eltern**

Aus Sicht der Eltern werden folgende Erfahrungen deutlich:

- Schulschwierigkeiten der Kinder und Konflikte mit der Schule sind für Eltern häufig eine hoch emotionale, stressbeladene Situation.
- Sie lösen bei den Eltern Verunsicherung aus, die einhergeht mit der fehlenden oder zumindest ungenügenden Kenntnis über das Schulsystem, seine Verfahren und Abläufe, ebenso über die Rolle, Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Beteiligten sowie nicht zuletzt über die eigenen Rechte und Möglichkeiten zur Stellungnahme und zu allfälligen rechtlichen Schritten.
- Bei der Auseinandersetzung mit Schulschwierigkeiten sind heute stets mehrere Personen und Institutionen beteiligt. Dies ist fachlich und sachlich richtig und beinhaltet die Chance, dank eines koordinierten und abgestimmten Vorgehens die geeigneten Massnahmen aus den unterschiedlichen Perspektiven zu treffen. Diese Absprachen zwischen den verschiedenen Verantwortlichen sind für alle Beteiligten anspruchsvoll. Im Gegensatz aber zu den Fachleuten erleben Eltern diese Besprechungen oft zum ersten Mal. Sie sehen sich an den Sitzungen vielen Personen gegenüber, empfinden diese als übermächtig und sich selbst ihnen ausgeliefert. Es ist nicht aussergewöhnlich, dass an solchen Sitzungen fünf und mehr Personen anwesend sind, die verschiedene Rollen, Funktionen und Zuständigkeiten vertreten. Das können eine Vertretung der Kreisschulpflege, die Schulleitung, der Klassenlehrer, die Schulsozialarbeiterin, eine Vertretung des Horts und eine Vertretung des Schulpsychologischen Dienstes sein. Ergänzend kommen eingesetzte Kinderbeistände und bereits aktive Therapeutinnen oder die zuständigen Kinderärzte hinzu. Häufig wenden sich Eltern an uns, weil sie die Einladung zu einer solchen Besprechung erhalten haben und nun stark verunsichert sind, was sie erwartet und welche Rechte ihnen zustehen. Sie befürchten, durch die vielen Beteiligten keine faire Chance zu haben, dass ihre Anliegen und Meinungen ernsthaft gehört und berücksichtigt werden. Sie nehmen die Schulpersonen als voreingenommen wahr, fühlen sich auf die Anklagebank versetzt und mit dem impliziten Vorwurf konfrontiert, als Eltern versagt zu haben.

### **Aufgabe und Rolle der Schulleitung**

Für das gute Funktionieren des Schulalltags, die Organisation und Koordination in den Schulhäusern, die Regelung der vielen kleineren und grösseren Anliegen der Lehrkräfte sowie die Klärung von Konflikten mit und zwischen Lehrpersonen einerseits beziehungsweise mit Schülerinnen und Schülern sowie deren Eltern andererseits sind die Schulleitungen verantwortlich. Ihnen kommt eine Schlüsselrolle zu, auch und gerade, wenn es Konflikte zwischen Eltern und Lehrpersonen, Schwierigkeiten mit Schülerinnen und Schülern, aber auch mit Lehrkräften und im Schulbereich aktiven weiteren Partnern gibt. Die erste Generation Schul-

leiterinnen und Schulleiter, die grossenteils noch immer im Amt sind, sind frühere Lehrpersonen, häufig aus dem Schulkollegium, dem sie nun vorstehen. Unweigerlich stellen sich Fragen der Nähe und Distanz, des Verständnisses für den Rollenwechsel und der Akzeptanz des Kompetenzzuwachses – und dies wiederum für alle Beteiligten: für Lehrerinnen und Lehrer, also die früheren Kolleginnen und Kollegen, für Hortmitarbeitende, für Schulsozialarbeitende, für Mitarbeitende des Schulpsychologischen Dienstes – aber nicht zuletzt auch für die Schulleiterinnen und Schulleiter selbst. Die Ombudsfrau erfährt in ihren Gesprächen mit diesen Personen deren Verunsicherung darüber, welche Kompetenzen, welche Aufgaben Schulleiterinnen und Schulleiter haben. Dabei fällt auf, dass selten beklagt wird, die Schulleitungen würden sich zu viele Rechte herausnehmen, ihre Zuständigkeiten überschreiten. Im Gegenteil, neben der Frage, welches denn genau die Aufgaben und die Rolle der Schulleitung seien, wird vor allem die Kritik laut, die Schulleitung würde zu wenig klar und konsequent Konflikte angehen und die erforderlichen Prozesse leiten. Oft herrsche wenig Transparenz, dauere es viel zu lange, bis die Schulleitung aktiv werde oder würden ihre Bemühungen beim Auftauchen neuer Schwierigkeiten im Sand verlaufen. Die Ombudsstelle hat hier ein grösseres Unbehagen festgestellt, das auch von Schulleiterinnen und Schulleitern selbst geteilt wird. Zusätzlich wird auch die Unzufriedenheit geäussert, die Schulleitungen würden Fragen, die an sich in ihrer Kompetenz stehen, an die ihnen übergeordneten Kreisschulpflegen weiterleiten. Es bestehe auch eine Unsicherheit in der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Schulleitungen und Kreisschulpflegen.

Interessant ist, dass im Berichtsjahr die Fragen nach Kompetenzen, Zuständigkeiten und Rollenklärung für Schulleitungen auch in einem breiteren Umfeld, teils auch in den Medien, diskutiert worden sind. So lässt sich die Zentralsekretärin des Schweizer Lehrerverbands, Franziska Peterhans, im Zusammenhang mit der Diskussion um die Ausbildung und Eignungsüberprüfung künftiger Schulleiterinnen und Schulleiter wie folgt zitieren: «Unter einem unfähigen Schulleiter leiden alle Lehrer und damit auch die Schüler» (NZZ am Sonntag, 13. August 2017). Und die Einschätzung einer langjährigen, erfahrenen Zürcher Volksschullehrerin dürfte die Meinung nicht nur zahlreicher Kolleginnen und Kollegen, sondern auch von vielen Schulleitenden wiedergeben: «Als Schulleiter ist man total im Sandwich zwischen den Lehrkräften, der Aufsichtskommission, der Präsidentin der Kreisschulpflege und weiteren städtischen und kantonalen Behörden. Von oben kommen die Auflagen für die Schulentwicklung, von unten gleichzeitig die Forderungen: Der persönliche Stundenplan muss angenehm sein, Gespräche mit schwierigen Eltern soll die Schulleitung führen. Man ist also vor allem mit schwierigen Angelegenheiten und organisatorischen und administrativen Aufgaben konfrontiert. Der verbleibende Gestaltungsfreiraum ist da, nach meiner Einschätzung, bescheiden» (Katharina Wenziker-Welti in WoZ/ Die Wochenzeitung, 8. Juni 2017).

### **Erfahrungen der Ombudsstelle**

In unserem direkten Kontakt mit Schulleiterinnen und Schulleitern stellen wir regelmässig eine gewisse Verunsicherung und Zurückhaltung fest. Der Umgang mit Konflikten unter Erwachsenen ist im Vergleich zu anderen Berufsgruppen der Verwaltung bei Mitarbeitenden im Schulbereich wenig eingeübt. Namentlich die Auseinandersetzung mit Lehrpersonen und weiteren Akteuren im pädagogischen Bereich wird als schwierige, echte Herausforderung benannt und als ungewohnt beurteilt. Sowohl organisationsintern als auch im Kontakt mit den Eltern und weiteren externen Akteuren können komplexe, emotional aufgeladene Beziehungen bestehen, die zu selten besprochen werden. Die Tätigkeit der Ombudsstelle hat neben der Lösungssuche im Einzelfall auch zum Ziel, diese Schwierigkeiten zu reflektieren und zu versachlichen, transparent zu machen und die erwünschten Rollenklärungen zu initiieren. Ombudsarbeit ist hier erfolgreich, wenn es uns gelingt, zur Versachlichung, Entemotionalisierung und Klärung der Interessenlagen beizutragen.

Schulleitende reagieren auf unsere Kontaktnahme und Schilderung der Problemlage häufig erst einmal defensiv, in der Kommunikation zurückhaltend und verunsichert. Die ersten Antwort-

ten fallen dann bemerkenswert formalistisch aus. Die Ombudsstelle bemüht sich in diesen Fällen, Vertrauen aufzubauen, ihre eigene Rolle und Aufgabe wie auch ihre Arbeitsweise darzulegen. Kommt ein lösungsorientiertes Gespräch zustande, berichten uns Schulleitungen dann sehr offen, dass sie sich oft machtlos fühlten, über zu wenige Kompetenzen verfügten, diese oft nicht genügend kannten beziehungsweise als teils widersprüchlich erlebten. Ihre grosse Verantwortung stehe in keinem Verhältnis zu den geringen Handlungsmöglichkeiten. Die Ombudsfrau wurde im Berichtsjahr an eine Schulung der Schulleitenden eingeladen und gebeten, über ihre Erfahrungen zu berichten und Folgerungen vorzustellen. Die Echos vor Ort wie auch später erhaltene Rückmeldungen zeigen, dass die hier geschilderte Wahrnehmung sich mit derjenigen der Schulleitenden deckt. Nicht abschliessend geklärt werden konnte, woher dieses Empfinden geringer Handlungsmöglichkeiten rührt. Liegen ihm eine Selbstbeschränkung zugrunde, Entscheidungsängste oder Ohnmachtsgefühle? An der rechtlichen Ausgangslage kann es – entgegen vielfach geäusselter Meinungen – nicht liegen. Denn die Verordnung über die geleiteten Volksschulen in den Schulkreisen der Stadt Zürich (Organisationsstatut, 412.103) hält in Art. 12 Abs. 2 klar und uneingeschränkt fest: «Die Schulleitung ist für die administrative, personelle und finanzielle Führung und, zusammen mit der Schulkonferenz, für die pädagogische Führung und Entwicklung der Schuleinheit verantwortlich. Sie ist die Ansprechstelle bei Konflikten.» Ihr kommt in der Schuleinheit die Zuständigkeit für die gleichen Fragestellungen zu, für die im Schulkreis die Schulpräsidien kompetent sind. Die Verordnung konkretisiert dann beispielhaft die einzelnen Aufgaben der Schulleitung in insgesamt 22 Punkten. Auf die von der Ombudsfrau an der Schulung gestellte Frage, wer in den letzten Monaten das Organisationsstatut konsultiert habe und ob es als nützliches, klärendes Instrument wahrgenommen werde, kamen vor allem negative Antworten. Die relevante Rechtsgrundlage wird als solche kaum konsultiert, auch nicht als wichtiges, stärkendes Instrument zur Definition der eigenen Kompetenzen eingestuft. Und mehrere Schulleitungen äusserten ihr Erstaunen über den präzisen und unmissverständlichen Inhalt, als die Ombudsfrau den Artikel zu Kompetenzen und Aufgaben zitierte.

Der Ombudsstelle fällt in ihren Fallführungen immer wieder auf, dass die Verschriftlichung von Elterngesprächen, Sitzungen, Besprechungen mit Lehrkräften oder Standortgesprächen ganz unterschiedlich gehandhabt wird. Teils werden ausführliche Protokolle verfasst, teils jedoch nur Stichworte festgehalten, die für Aussenstehende schwer verständlich sind. Es kommt auch immer wieder vor, dass wichtige Gespräche überhaupt nicht schriftlich festgehalten werden. Konfrontiert werden wir auch des Öfteren mit Aktennotizen zu Sitzungen und Besprechungen, aus denen nicht klar hervorgeht, was abschliessend beschlossen wurde und wie das weitere Vorgehen lautet.

Neben der uneinheitlichen Praxis und der zuweilen fehlenden Sorgfalt und Klarheit der Notizen stellen wir auch regelmässig fest, dass Eltern und ihre Kinder, die an der Besprechung teilgenommen haben, gemäss Protokoll nicht oder nur rudimentär zu Wort kommen, beziehungsweise ihre Wortmeldungen nicht festgehalten werden. Dieses Ungleichgewicht ist unter dem Gesichtspunkt der Partizipationsrechte von Eltern und Kindern zu beklagen, schmälert aber auch den Aussagewert der Schriftstücke und ist gleichzeitig aus rechtlicher Sicht nicht unproblematisch. Und schliesslich wird damit den Eltern durch mangelnde Information über ihre Rechte und den ihnen zustehenden Rechtsschutz häufig die Möglichkeit, ihre Interessen auch rechtlich zu vertreten, wesentlich erschwert.

## **Rechtsschutz**

In den Gesprächen mit Schulleitungen und Lehrpersonen äussern diese der Ombudsstelle gegenüber öfters ihr Unbehagen bezüglich einer von ihnen festgestellten Tendenz zur Verrechtlichung ihrer Arbeit. Zum einen würden die Aufgaben rund um den Schulalltag dadurch anspruchsvoller, komplizierter und aufwändiger. Zum andern würden sie in ihrer Ausbildung auch nicht oder zu wenig geschult im Umgang mit rechtlichen Fragen. Sie fühlten sich unwohl und überfordert, wenn Eltern vermehrt juristisch verbindliche Entscheide und anfechtbare Verfügungen verlangten und sich an Besprechungen von einem Anwalt oder einer Anwältin



begleiten liessen. Letzteres komme aber immer häufiger vor. Tatsächlich sind die meisten schulorganisatorischen Handlungen, selbst wenn sie schriftlich erfolgen, jedoch keine anfechtbaren Rechtsakte.

Der Leiter der Rechtsabteilung des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt, Stephan Hördegen, hat in seinem Vortrag «Aktuelle Fragen des Rechtsschutzes im Schulwesen» (Jour Fixe Familie, Basel, 24. August 2017) betont, dass der Schulunterricht und die damit zusammenhängenden Handlungen der Schulorgane besonders dadurch gekennzeichnet seien, dass sie weitgehend in Form von Realhandeln (Realakte) erfolgten, also keine einsprachefähigen Verfügungen seien. Realakte beabsichtigen einen Taterfolg. Das tatsächliche Verwaltungshandeln zielt auf eine Veränderung der Faktenlage ab. Hingegen soll daraus keine Rechtswirkung resultieren. Dennoch ist es möglich, dass mittelbar eine Rechtswirkung ausgelöst wird. Realakte kommen formlos zustande, eben nicht in einer anfechtbaren Verfügungsform oder gar in einem Erlass.

Eltern tun sich mit diesem Faktum immer öfter schwer und beklagen sich in ihren Beschwerden darüber, dass sie sich rechtlich gegen Entscheide, mit denen sie nicht einverstanden sind, nicht wehren könnten, weil diese häufig nicht als Verfügungen erlassen würden, keine Rechtsmittel zur Verfügung stünden und sie vor dem Treffen wichtiger Entscheide zusätzlich nicht oder nicht genügend angehört würden. Die Ombudsstelle nimmt wahr, dass dieses Spannungsverhältnis in den letzten Jahren zugenommen und sich verschärft hat. Zu diesem Schluss kommt auch Stephan Hördegen. Sein Fazit besteht aus den folgenden vier Punkten, die sich mit den Erfahrungen der Ombudsfrau vorbehaltlos decken:

- Es besteht die Tendenz der Gerichte, im Schulwesen schneller als früher auf Rechtswirkungen von organisatorischen Massnahmen zu schliessen. Daraus folgt die Möglichkeit, diese Massnahmen auch rechtlich anfechten zu können.
- In der Schulpraxis werden dagegen teilweise rechtliche Massnahmen nicht verfügt, indem sie zu schulorganisatorischen Massnahmen erklärt werden. Dadurch wird Eltern die Möglichkeit, Einsprache zu erheben, verwehrt.
- Wichtiger als die Ausdehnung des Rechtsschutzes ist der Einbezug der Erziehungsberechtigten in den Entscheidungsprozess. Damit wird auch die Akzeptanz von Entscheiden bei den Eltern gefördert.
- Es muss eine Balance zwischen sachgerechtem Rechtsschutz und dem Erhalt der Handlungsfähigkeit der Schulorgane gefunden werden.

**Dank** 2017 gehört zu unseren starken Ombudsjahrgängen. Quantitativ wurden wir durch eine erneut hohe Zahl an Geschäftseingängen gefordert, materiell war es ein wirkungsvolles Jahr. Neben der Bearbeitung der einzelnen Beschwerden erhielt die Ombudsstelle häufig Gelegenheit, an Tagungen, Konferenzen und im vielfältigen Kontakt mit Departementen und Dienstabteilungen ihre Arbeit aus einer grundsätzlichen Perspektive darzustellen und eine Diskussion zur Breitenwirkung ihrer Empfehlungen in den verschiedenen Sachthemen zu führen. Ich schätze diese Möglichkeiten wie auch die zweimal jährlich stattfindenden Aussprachen mit der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats ausserordentlich. Für dieses Interesse an unserer Arbeit und für die Bereitschaft, sich mit ihr vertieft auseinanderzusetzen, danke ich allen Beteiligten vielmals. Mein aufrichtiger Dank geht auch an das Team der Ombudsstelle. Joachim Boss, Esther Knecht, Ursula Spörri und Bettina Vescoli sowie die juristische Praktikantin Morena Dalla Rosa und der juristische Praktikant Sandro Rudolf haben wesentlich zum Erreichten beigetragen.

# Problemschwerpunkte

An dieser Stelle gelangen wie in den Vorjahren Fallbeispiele aus der Praxis zur Illustration. Wir haben erneut Geschäfte ausgewählt, die geeignet sind, die Tätigkeit der Ombudsstelle in ihrer thematischen Vielfalt, ihrer unterschiedlichen Vorgehensweise und auch die verschiedenen Reaktionen der Verwaltung darzustellen. Sie werden in vier Problemgruppen zusammengefasst und jeweils mit einem analytischen Fokus eingeführt, der auf grundsätzliche Aspekte und übergeordnete Fragestellungen hinweist, die den Beispielen gemeinsam sind.

Selbstverständlich sind die Namen, persönlichen Angaben, Ortsbezeichnungen und anderen Merkmale so abgeändert und verfremdet worden, dass die Anonymität der Beschwerdeführenden gewährleistet bleibt. Zuweilen haben wir die Sachverhalte in ihrer Komplexität und Ausführlichkeit etwas reduziert, um sie aus Platzgründen aufs Wesentliche zu konzentrieren. Diese Form der Darstellung möchte die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Geschilderten erleichtern. Gleichwohl sollen die Fälle so vorgestellt und die Reaktionen der Verwaltung so wiedergegeben werden, dass keine Verfälschung entsteht.

Die Geschäftsprüfungskommission traktandierte für die letzte Besprechung mit der Ombudsfrau auch die Frage, wie die Ombudsstelle mit wiederkehrenden Problemstellungen und Themen umgehe. Für die Ombudsfrau ist diese Frage in der Tat von grundsätzlicher Bedeutung. Denn wenn auch ihr Tätigwerden mit der Einzelfallbearbeitung beginnt, endet es häufig nicht mit der Beschwerdeprüfung oder Vermittlung in einem individuellen Geschäft. Die oft zutage tretenden umfassenderen Schwierigkeiten, denen systemische und strukturelle Probleme zugrunde liegen können, beschäftigen die Ombudsstelle entsprechend über längere Zeit, teils über mehrere Jahre. Die Ombudsfrau nimmt in solchen Fällen immer wieder mit der zuständigen Verwaltungsabteilung Kontakt auf, fragt nach der erfolgten Umsetzung geeigneter Massnahmen, nach dem Monitoring zu ihren Empfehlungen, nach der Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden zum Thema. Sie legt ihr besonderes Augenmerk auf den Entwicklungsverlauf des Geschäftseingangs in den zuständigen Abteilungen wie auch auf die Reaktionen und Stellungnahmen seitens der Behörden und der Verwaltung. Teils nimmt sie die Fragestellung bewusst erneut im Jahresbericht auf, teils erfolgt die Rücksprache mit den Verantwortlichen in den Departementen und Dienstabteilungen davon losgelöst. Ein solches Thema ist das Racial und Ethnic Profiling, das uns nun seit rund zehn Jahren regelmässig beschäftigt und zu dem wir Diskussionen auf verschiedenen Ebenen mit dem Sicherheitsdepartement und der Stadtpolizei führen, aber auch wiederholt in unserem Jahresbericht thematisiert haben (2010, 2011 und 2014). Ihm sind der vierte Fokus und die Fallbeispiele 13–15 gewidmet.

## 1. Praxisfälle aus dem Schulbereich

**Fokus** In der Einführung zu diesem Bericht (S. 3 ff.) sind wir eingehend auf das Thema Schulschwierigkeiten und Schwierigkeiten mit der Schule eingegangen. Während sich in den vergangenen Jahren überwiegend Lehrpersonen und Hortmitarbeitende an die Ombudsstelle wandten und die Zahl der Beschwerden von Eltern sehr gering ausfiel, zeichnet sich 2017 durch ein anderes Bild aus: Von den insgesamt 31 Geschäften, welche die Volksschule betreffen, wurden zwölf von Eltern eingereicht. Dabei muss beachtet werden, dass auch einige Beschwerden zum Thema statistisch der Dienstabteilung Schulamt zugehörig sind, da die Ombudsstelle hier schwergewichtig mit dem Schulamt als Partner zu tun hatte. Es kommt vor, dass Eltern ihre Kinder in die Sprechstunde mitnehmen und bewusst wünschen, dass auch sie von der Ombudsfrau angehört werden. Schülerinnen und Schüler alleine oder zumindest auf eigene Initiative und in Begleitung einer nicht elterlichen Vertrauensperson finden nur in seltenen Ausnahmefällen den Weg zu uns.

Die Beschwerden betreffen eine Vielzahl von Schuleinheiten und Schulkreisen; eine Konzentration auf einen oder zwei Standorte ist nicht festzustellen. Ob es sich bei diesem im Vergleich zu früheren Jahren auffälligen Zuwachs um einen einmaligen Ausreisser oder vielmehr um eine

neue Tendenz handelt, können wir heute noch nicht beurteilen. Was wir jedoch ausschliessen können, ist, dass die Zunahme auf eine gesetzliche Neuerung oder strukturelle Änderung für die Volksschule zurückzuführen ist. Es scheint, dass sich Eltern im Berichtsjahr aufgrund der von ihren Kindern persönlich erlebten Schwierigkeiten und Probleme mit der Institution Schule häufiger als bis anhin an die Ombudsfrau wandten.

So unterschiedlich die einzelnen Fallbeispiele, ihre Voraussetzungen und Begleitumstände sich darstellen, sie fallen durch eine Gemeinsamkeit auf. Eltern haben, wenn sie sich an die Ombudsstelle wenden, in erster Linie einmal ein grosses Bedürfnis, sich aussprechen zu können und angehört zu werden. Daher steht in der überwiegenden Zahl der Beschwerden die Beratungstätigkeit der Ombudsfrau im Vordergrund: Aufgaben- und Rollenklärungen der einzelnen Akteure, das Erläutern der rechtlichen Grundlagen, Abläufe und Vorgehensschritte, der Hinweis auf die Partizipationsrechte der Eltern und Schülerinnen und Schüler, die Ermutigung, die offenen Fragen an den bevorstehenden Besprechungen einzubringen, die Zweifel zu äussern und das Bedürfnis nach Unterstützung zu formulieren. Je besser Eltern das Vorgehen, die Funktion und Kompetenzen der einzelnen Verantwortlichen kennen und einschätzen können, je transparenter die Verfahrensabläufe sind und je klarer Eltern ihre Rechte kennen, umso selbstbewusster und sachlich fokussierter können sie an den zu treffenden Entscheiden mitwirken.

Häufig haben Eltern anfänglich gezögert, das Vermittlungsangebot der Ombudsstelle anzunehmen – aus Angst vor negativen Folgen für ihr Kind. Gelingt es dann aber, in der Beratung ihr Vertrauen zu gewinnen, stimmen sie auch einer Vermittlung der Ombudsfrau mit den verantwortlichen Lehrpersonen, Schulleitungen, dem Schulpsychologischen Dienst und den weiteren Partnern zu.

## **Fallbeispiel 1 Anspruch auf korrekte Verfahrensabläufe**

### **Ausgangslage**

Sandro Bianchi meldet sich im Dezember 2016 bei der Ombudsstelle. In Telefongesprächen und bei einer persönlichen Sprechstunde erzählt Herr Bianchi, er habe eine 10-jährige Tochter, Martina, die mit schulischen Schwierigkeiten zu kämpfen habe. Immer mehr habe sich abgezeichnet, dass Martina aufgrund ihres auffälligen Verhaltens und ihrer unterdurchschnittlichen Leistungen eine Sonderlösung benötige. In der Folge sei es zu mehreren Standortgesprächen mit Lehrerinnen, Schulpsychologen, der Schulleitung und der Kreisschulpflege gekommen. Herr Bianchi erklärt, er sei mit den von der Schule in Aussicht gestellten Massnahmen nicht einverstanden. Zudem beschwert er sich bei der Ombudsstelle vor allem darüber, dass das Vorgehen der Schule für ihn nicht durchschaubar sei; das korrekte Verfahren werde nicht eingehalten. Beispielsweise weigere sich der Schulpsychologische Dienst trotz mehrfachen Ersuchens, Herrn Bianchi das Gutachten des behandelnden Schulpsychologen zur Kenntnis zu bringen. Weiter seien die zahlreich geführten Gespräche nie protokolliert worden. Das habe immer wieder zu erheblichen Verwirrungen geführt, da nie klar war, was abgemacht worden sei und was nicht. Auch eine anfechtbare Verfügung habe er nie erhalten, sodass er gar nicht wisse, ob und wie er sich wehren könne. Herr Bianchi fühlt sich langsam überfordert und möchte sicherstellen, dass die Schule das vorgeschriebene Verfahren einhält.

Bereits in der Sprechstunde wies die Ombudsstelle Herrn Bianchi deutlich darauf hin, dass ausschliesslich Fragen des rechtlich korrekten Vorgehens und zur guten Verwaltungsführung Thema ihrer Abklärungen sein können. Zu den einzelnen Massnahmen und insbesondere auch zu deren Angemessenheit sei die Ombudsfrau nicht in der Lage, sich inhaltlich zu äussern. Sie schlägt vor, sich beim zuständigen Schulpsychologen sowie beim Kreisschulpflegepräsidenten zu erkundigen, ob Protokolle oder Berichte vorhanden seien und wenn ja, wieso Herr Bianchi diese nicht erhalten habe. Sollten tatsächlich keinerlei Akten vorhanden sein, werde sie ihm einen Vorschlag für das weitere Vorgehen unterbreiten. Herr Bianchi erklärte sich mit dieser Vorgehensweise einverstanden.

### **Kontaktaufnahme mit der Verwaltung**

Die Ombudsfrau nimmt umgehend Kontakt mit dem zuständigen Schulpsychologen auf. Dieser zeichnet ein etwas anderes Bild und führt gegenüber der Ombudsfrau aus, dass – auf ausdrücklichen Wunsch der Eltern hin – kein Gutachten bzw. kein Bericht zur Einschätzung von Martinas Situation zuhanden der Kreisschulpflege erstellt worden sei. Dennoch seien beim Schulpsychologischen Dienst natürlich Akten zu diesem Fall vorhanden. Diese beziehen sich ausschliesslich auf die geführten Gespräche mit den Eltern. Herr Bianchi habe selbstverständlich einen Anspruch darauf, diese Akten einsehen zu können, was er jederzeit mit einem entsprechenden kurzen Gesuch verlangen könne.

Sodann kontaktiert die Ombudsfrau den Kreisschulpflegepräsidenten, der sie informiert, dass von mehreren Gesprächen zwischen den Eltern und der Schulleitung bzw. dem Schulpsychologischen Dienst in der Tat Protokolle vorhanden seien. Ob es allerdings von jeder einzelnen Besprechung ein Protokoll gebe, könne er nicht mit Sicherheit sagen. Die Protokolle seien seines Wissens Herr Bianchi jeweils zugestellt worden. Sollte Herr Bianchi erneut eine Kopie benötigen, könne die Kreisschulpflege ihm diese gerne nochmals zustellen. Der Kreisschulpflegepräsident werde sich zudem darum bemühen, sofort eine einsprachefähige Verfügung betreffend Martinas Überweisung in die neue Schule zu erlassen.

### **Ergebnis**

Aufgrund der bei der Verwaltung eingeholten Informationen teilt die Ombudsfrau Herrn Bianchi mit, dass die Verwaltung Akten, Gesprächsnotizen und -protokolle erstellt habe, die er jederzeit einsehen könne. Er werde zudem bald eine einsprachefähige Verfügung zur Schulversetzung seiner Tochter erhalten. Auf Herrn Bianchis Wunsch hin kontaktiert die Ombudsfrau erneut den Kreisschulpflegepräsidenten und bittet ihn, Herrn Bianchi sämtliche vorhandenen Gesprächsprotokolle (nochmals) zuzustellen.

Das Beispiel zeigt, wie eine Aneinanderreihung von Missverständnissen, fehlenden Verfahrens- und Funktionskenntnissen eine Situation hat eskalieren lassen können. In solchen Fällen ist es besonders wichtig, getroffene Abmachungen zu protokollieren, die Eltern sachgerecht über ihre Rechte (insbesondere bezüglich Akteneinsicht und Einsprachemöglichkeiten) zu informieren und Entscheide in anfechtbarer Verfügungsform zu erlassen.

## **Fallbeispiel 2 Rollenklärung im Konflikt**

### **Sachverhalt**

Birgit und Rolf Aebischer, Eltern der 10-jährigen Viertklässlerin Nina, wenden sich Mitte Mai 2016 an die Ombudsstelle. Herr Aebischer berichtet, dass Nina in der Schule gemobbt werde. Die Lage habe sich in den letzten Wochen und Monaten immer weiter zugespitzt, worauf Herr Aebischer und seine Frau zunächst das Gespräch mit dem Klassenlehrer suchen. Bald schaltet sich auch die Schulleitung ein, und in der Folge kommt es zu Gesprächen mit mehreren Stellen – unter anderem auch mit dem Schulpsychologischen Dienst. Herr Aebischer schildert der Ombudsstelle, dass er mit dem Protokoll des letzten Standortgesprächs nicht einverstanden sei: Er findet, die Position der Eltern sei im Protokoll falsch dargestellt, und auf ihre Anliegen werde teilweise gar nicht eingegangen. Zudem empfinde er die Äusserungen seitens der Schule zunehmend als Drohungen, da die Schulleitung seiner Tochter unter anderem unterstelle, die Sicherheit der anderen Schulkinder zu gefährden, dabei sei es ja sie, die Unterstützung und Schutz vor dem Mobbing brauche. Seiner Meinung nach habe die Schule eine vermittelnde Rolle einzunehmen, statt Vorwürfe gegen seine Tochter zu erheben. Die Schulleitung lädt daraufhin die Eltern von Nina zu einem erneuten Gespräch ein, an dem auch der Klassenlehrer, die Heilpädagogin und der Schulpsychologe anwesend sein werden. Die Ombudsstelle bietet Herrn und Frau Aebischer an, sich vorher in einer Sprechstunde von der Ombudsfrau beraten zu lassen. Die Sprechstunde soll dabei vor allem als Vorbereitung für das bevorstehende zweite schulische Standortgespräch dienen.

### **Beratung durch die Ombudsstelle**

Herr Aebischer kommt alleine zur Besprechung auf die Ombudsstelle. Er äussert erneut sein Befremden über das Vorgehen und die Kommunikation der Schulleitung. Die Ombudsfrau nimmt wahr, dass bei Herrn Aebischer eine Verunsicherung darüber besteht, was ihn beim zweiten Standortgespräch erwartet, wie er die Äusserungen der Schulleitung zu verstehen hat und was nun mit seiner Tochter passiert. Dies führt zu einer sehr defensiven Haltung gegenüber der Schulleitung, was der angestrebten Deeskalation der Situation nicht zuträglich ist. Anhand der von Herrn Aebischer eingereichten Korrespondenzen und des Protokolls des ersten Standortgesprächs zeichnet sich für die Ombudsfrau in keiner Weise ein negatives Bild. Vor allem vom Klassenlehrer hat Herr Aebischer eine sehr positive und wertschätzende Rückmeldung über Ninas Verhalten erhalten.

Die Ombudsfrau erinnert Herrn Aebischer daran, dass Eltern und Schule ganz unterschiedliche Rollen in solchen Konflikten haben. Sie zeigt auf, dass die Schule den Auftrag hat, Auffälligkeiten so früh wie möglich zu erkennen und mit Fachpersonen abzuklären, welche Bedürfnisse die Kinder haben und welche Massnahmen neben der Regelschule nötig sind, damit es allen Kindern wieder gut geht. Oftmals komme es dabei zu Missverständnissen mit den Eltern, die sich – in ihrer fürsorglichen Rolle – angegriffen fühlten. Im vorliegenden Fall kann die Ombudsfrau als Aussenstehende weder Bösartigkeit oder Diskreditierung noch unangemessenes Verhalten seitens der Schule feststellen. Das Protokoll und die Kommunikation der Schulleitung sind sachlich, enthalten keine emotionalen Anschuldigungen und nehmen auch auf die Sichtweise der Eltern gebührend Rücksicht. Ein aktives Tätigwerden der Ombudsstelle (zum Beispiel durch Kontaktaufnahme mit dem Schulpsychologischen Dienst oder der Schulleitung) hält die Ombudsfrau nicht für angezeigt.

Herrn Aebischer gelingt es dank der Beratung, seine Anspannung zu lösen und seine Emotionalität zu zügeln. Er bedankt sich für das Gespräch, das ihm eine neue Sichtweise ermögliche. Er gehe nun offener und auch sachlicher an die Standortbestimmung.

### **Fallbeispiel 3 Ablehnung der Kostengutsprache für eine Privatschule**

#### **Ausgangslage**

In der Stadt Zürich ist das Schulangebot integrativ ausgerichtet, was heisst, dass grundsätzlich alle Kinder ungeachtet ihres unterschiedlichen Entwicklungsstands, der abweichenden Lern- und Leistungsfähigkeiten oder ihrer sprachlichen Herkunft in einer Regelklasse integrativ gefördert werden. Für Conrad und Sophie Kellerhals erweist sich die Eingliederung ihres 9-jährigen Sohnes Finn, der eine körperliche Behinderung hat, in die Volksschule allerdings als schwierig. Die Familie prüft zunächst zusammen mit der Kreisschulpflege eine Einschulung mit integrativer Förderung in der Volksschule. Für die Eltern sind die Angebote der Kreisschulpflege jedoch nicht ausreichend, weshalb sie sich nach Alternativen umsehen. Eine Privatschule bietet eine für sie äusserst befriedigende Gesamtlösung an, weshalb die Eltern ihren Sohn dort anmelden. Erst nach der erfolgten Anmeldung beantragen die Eltern bei der Kreisschulpflege Kostengutsprache für die Privatschulung bzw. für das benötigte zusätzliche Personal, wie schulische Heilpädagogik und Assistenzen. Die beiden Gesuche werden von der Kreisschulpflege schriftlich abgelehnt mit der Begründung, dass keine Empfehlung des Schulpsychologischen Dienstes vorliege, wonach eine Betreuung in einer Sonder- oder Privatschule erforderlich sei. Finn stehe somit im Rahmen der kantonal bewilligten Integrierten Sonderschulung ein angemessenes Angebot zur Verfügung, argumentiert die Kreisschulpflege. Die Abweisung der Gesuche um Kostengutsprache ergeht nicht in Form einer Verfügung, sondern als gewöhnlicher Brief an die Eltern.

Sophie und Conrad Kellerhals sind mit diesen Entscheiden nicht einverstanden, zumal ihrer Meinung nach die Volksschule keine tauglichen Angebote für die angemessene Betreuung von Finn bereitstelle. Zudem habe die Rolle des Schulpsychologischen Dienstes überhaupt nicht ihren Vorstellungen entsprochen, da der zuständige Psychologe ihren Sohn kein einzi-

ges Mal persönlich untersucht habe. Es sei somit willkürlich, wenn nun auf Grundlage eines solchen Gutachtens entschieden werde, dass die Volksschule ein genügendes Angebot biete. Als Eltern, die ihren Sohn doch am besten kennen, fühlen sie sich von der Kreisschulpflege nicht ernst genommen und im Stich gelassen.

### **Beratung**

Die Ombudsstelle lädt das Ehepaar Kellerhals zur Beratung in eine Sprechstunde ein. Die Ombudsfrau zeigt Frau und Herrn Kellerhals zuerst auf, welche rechtlichen Möglichkeiten den Eltern zur Verfügung stehen. Sie erklärt die Bedeutung und Funktionsweise des Modells der Integrativen Förderung auf allen Stufen an der Volksschule. Dies bedeutet, dass grundsätzlich alle Kinder in der Regelklasse unterkommen und dort auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Unterstützungsmassnahmen erhalten. Der Unterricht an einer Privatschule bildet somit die Ausnahme. Der Schulpsychologische Dienst muss die Bedürfnisse des Kindes abklären und kann gestützt auf diese Untersuchung eine Empfehlung zuhanden der Kreisschulpflege abgeben, welche individuellen Fördermassnahmen erforderlich und angezeigt sind. Die Entscheidung, ob eine Kostengutsprache für eine Privatschule gesprochen wird, liegt aber einzig bei der Kreisschulpflege und nicht beim Schulpsychologischen Dienst. Grundsätzlich sieht das Verfahren auch nicht vor, dass Eltern auf eigene Faust eine Privatschule suchen, ihr Kind ohne Koordination mit der Verwaltung bei dieser Privatschule anmelden und erst im Nachhinein eine Kostengutsprache bei der Kreisschulpflege beantragen.

Da die Kreisschulpflege bisher noch keine Verfügung erlassen hat, ist eine Anfechtung der Ablehnung der Kostengutsprache nicht möglich. Frau und Herr Kellerhals müssen somit in einem ersten Schritt eine einsprachefähige Verfügung von der Kreisschulpflege verlangen. Die nächste Instanz für die Überprüfung des Entscheids der Kreisschulpflege ist der Bezirksrat. Wie dieser entscheiden wird, muss in der Sprechstunde offen bleiben. Die Ombudsfrau skizziert aber dennoch kurz die beiden möglichen Positionen, damit Frau und Herr Kellerhals abschätzen können, wie sie bei einem allfälligen Rekurs ihre Argumente am besten geltend machen können.

Die zweite Ebene der Beratung der Ombudsfrau zielt auf die Bereinigung der schwelenden Konflikte zwischen den Eltern und den Schulbehörden, damit in Zukunft wieder ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden kann. Die Ombudsfrau bietet Frau und Herrn Kellerhals an, ein Vermittlungsgespräch zwischen ihnen und der Kreisschulpflege sowie gegebenenfalls weiteren involvierten Personen zu moderieren. Ein solches Gespräch würde den Eltern Gelegenheit bieten, der Schulbehörde aufzuzeigen, wie sie den ganzen Prozess erlebt haben. Namentlich könnten die Eltern ihre Position in Ruhe darlegen, ihre Fragen stellen und ansprechen, dass sie sich von der Kreisschulpflege nicht ernst genommen fühlten und ihnen aus ihrer Sicht nur untaugliche Vorschläge unterbreitet worden seien.

### **Ergebnis**

Das Ehepaar Kellerhals ist dankbar, dass die Ombudsfrau ihnen die Möglichkeit der Einsprache gegen den Entscheid der Kreisschulpflege sowie den Instanzenzug aufgezeigt hat. Auch hier zeigt sich, dass bei Bürgerinnen und Bürgern vielfach das Bewusstsein über die eigenen Rechte fehlt und es daher wichtig ist, von einer kompetenten, externen Stelle bezüglich der Möglichkeiten, sich gegen Verwaltungshandeln zu wehren, informiert zu werden.

Auch die Möglichkeit eines Vermittlungsgesprächs mit der Behörde nehmen die Eltern dankbar zur Kenntnis, wobei sie auf dieses Angebot erst zu einem späteren Zeitpunkt zurückgreifen wollen. Die Ombudsstelle hat die Erfahrung gemacht, dass es für Betroffene sehr beruhigend ist zu wissen, dass eine Aussprache mit der Behörde in einem neutralen Setting möglich ist. Oftmals reicht hier nur schon das Angebot eines Gesprächs, um eine beruhigende und entspannende Wirkung zu erzielen. Bis zum Abschluss des Jahresberichts haben Frau und Herr Kellerhals von diesem Angebot zum Vermittlungsgespräch noch keinen Gebrauch gemacht.

### Ausgangslage

Julia und Alex Mendez haben einen 8-jährigen Sohn, David, der eine Primarschule in Zürich besucht. David leidet an ADHS und wird in der Schule immer wieder von anderen Kindern provoziert. Fast wöchentlich würden die Schulbehörden Frau Mendez wegen Davids auffälligen Verhaltens kontaktieren. Zudem müsse Frau Mendez oft an Gesprächen teilnehmen, bei denen sie sich mit mehreren Vertretern der Schulbehörden konfrontiert sieht. Die schulpsychologischen Fördermassnahmen sind offenbar nicht wirksam, und die Eltern fühlen sich von der Schule nicht genügend unterstützt. Als es erneut zu einem Vorfall kommt, führt die Schulleiterin mit David und einem anderen Kind sowie dessen Mutter ein Gespräch, ohne Frau oder Herrn Mendez einzuladen. Frau Mendez meldet sich daraufhin per E-Mail bei der Schulleiterin, da sie einerseits nicht einverstanden ist, dass ohne sie eine Streitschlichtung mit ihrem Sohn durchgeführt worden ist. Andererseits empfindet sie es als ungerecht, dass David wegen eines Schimpfworts zur Schulleiterin muss, aber andere Kinder, die David beschimpfen, müssten dies nicht. Frau Mendez sagt der Ombudsstelle, es werde seitens der Schule immer suggeriert, dass nur David an allem schuld sei, wenn etwas passiere. Da fühle auch sie sich als Erzieherin angegriffen. Um eine weitere Eskalation der Situation zu verhindern, meldet sich Frau Mendez bei der Ombudsstelle. Diese lädt sie zu einem Beratungsgespräch ein.

### Beratung

Eingangs erwähnt Frau Mendez, dass sich die Situation seit ihrem ersten Anruf beruhigt habe. Auch David gehe es besser. Ein nächstes Gespräch mit der Schulleitung sei in drei Monaten geplant. Die Ombudsfrau freut es, dies zu hören. Sie bietet Frau Mendez aber dennoch an, ihre Einschätzung der Situation aus einer neutralen Perspektive zu geben. Sie hält fest, dass es nicht darum gehe, wer im Recht ist. Alle Beteiligten wollen nur das Beste für David. Vielmehr soll gemeinsam eine Lösung entwickelt werden – jeder in seiner eigenen Rolle. Frau Mendez hat bei dieser Lösungsfindung eine andere Rolle als die Schulleiterin oder der Klassenlehrer. Frau Mendez tönt an, selbst Zweifel zu haben, ob sie ihrer Mutterrolle genüge. Sie fühlt sich stark verunsichert, sie stosse auch immer wieder an ihre eigenen Grenzen. Es ist absolut nachvollziehbar, dass daraus Ungeduld und Emotionalität resultieren. Aber niemand sagt, dass David ein «böses» Kind sei, oder erhebt Vorwürfe gegen die Eltern. Für die Ombudsfrau ist es hilfreich, dass Frau Mendez ihre Wünsche und Bedürfnisse klar und offen mitteilt. Gleichzeitig bittet sie aber auch um Verständnis für die Schulbehörden. Es braucht gegenseitiges Verständnis, Vertrauen und die Überzeugung, dass alle am gleichen Strick ziehen. Es gibt keinen Grund, sich unnötige Bürden aufzuladen. Die von Frau Mendez eingereichten Unterlagen zeigen auf, wie sich die engagierten Fachkräfte alle sehr um Davids schulische Entwicklung bemühen. Aus ihnen geht auch hervor, dass das letzte Standortgespräch strukturiert, nachvollziehbar und zielorientiert geführt werden konnte. Das nächste Gespräch ist erst in drei Monaten, womit auch Frau Mendez' Wunsch nach weniger häufigen Kontakten mit den Behörden erfüllt wird.

Die Ombudsfrau legt abschliessend die Rolle, Aufgabe und Zuständigkeit der Schulleitung dar. Es ist naheliegend, dass Frau Mendez nur dann mit der Schulleiterin direkten Kontakt hat, wenn es um Schulkonflikte und schwierige Situationen geht, in die David involviert ist. Das führt wohl auch dazu, dass Frau Mendez die Schulleiterin als parteiisch und voreingenommen empfindet. Der Ombudsfrau ist es jedoch im Hinblick auf die kommenden Kontakte und die Zusammenarbeit ein Anliegen, dass Frau Mendez Vertrauen in die Schulleiterin aufbauen kann.

### Ergebnis

Die Erklärungen der Ombudsfrau helfen Frau Mendez dabei, das Handeln der Schulleiterin richtig einzuordnen. Frau Mendez gesteht ein, dass sie zuweilen mit sich selbst viel zu streng sei und Angst habe, Fehler zu begehen. Dank der Rückmeldung und Beratung könne sie



nun aber besser damit umgehen und wieder Vertrauen aufbauen. Die Unsicherheiten und Unklarheiten konnten in der Sprechstunde geklärt werden.

Die Ombudsstelle wertet es als gutes Zeichen, dass Frau Mendez vom Angebot der Ombudsfrau in der Folge keinen Gebrauch machte, sich jederzeit wieder zu melden, sollten sich neue Fragen oder Schwierigkeiten ergeben.

## 2. Rückforderungen und Verrechnungen

**Fokus** Rückforderungen und Verrechnungen von finanziellen Leistungen kommen in der Verwaltung täglich vor und dies praktisch in allen Dienstabteilungen. Ausgangspunkt für uns sind hier Forderungen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, mit denen die Verwaltung zu viel oder ohne rechtliche Grundlage Geleistetes zurückverlangt. Es geht also nicht, was natürlich auch vorkommt, um Rückerstattungen von Geldleistungen, die Berechtigte gegenüber der Stadt geltend machen können. Bei einigen wird es sich um einen auf eine Bürgerin oder einen Bürger bezogenen Einzelfall handeln, bei andern kann es ein regelmässiger Vorgang sein, der sich monatlich, einmal im Quartal oder jährlich wiederholt. Ob Steuern, Hortbeiträge, Alimentenbevorschussung oder Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe: Das Thema betrifft die Eingriffsverwaltung ebenso wie die Leistungsverwaltung. Gründe für Rückforderungen und Verrechnungen gibt es viele. Wir erleben die folgenden am zahlreichsten:

- Betroffene leben in finanziell unsicheren Verhältnissen, erhalten unregelmässige und sehr unterschiedlich hohe Einkommen, die eine immer wieder neue Berechnung ihrer Leistungsansprüche erfordern. Dies mit einer sowohl rückwirkenden Folge als auch mit Konsequenzen für die Zukunft. So zahlt beispielsweise die Sozialhilfe ihre Leistungen stets Ende Monat im Voraus für den kommenden aus, während die Lohnabrechnungen für die Bezügerinnen und Bezüger von deren Arbeitgeber in der Regel erst nachträglich ausgestellt werden.
- Die Lebensverhältnisse und -umstände verändern sich mit den entsprechenden Auswirkungen auf bisher bezogene staatliche Leistungen. Das können sein die Wohnsituation, der Zivilstand, die Berufstätigkeit beziehungsweise der Beschäftigungsgrad wie auch Alter und Ausbildung der Kinder.
- Konsequenzen aus entstandenen Fehlern und Missverständnissen (ursprünglich zu hoch ausbezahlte Leistungen, falsche Annahme der Verhältnisse, fehlende Angaben seitens der Berechtigten).

Die Ombudsstelle hat die häufigsten Beschwerden zu diesem Schwerpunkt im Bereich der Sozialhilfe. Die ihnen zugrundeliegenden Berechnungen sind gleichzeitig auch oft sehr kompliziert und wenig transparent. Und dies für alle Beteiligten. Typische Merkmale sind vielfach die zahlreichen Berechnungsfehler, das aufwändige Prozedere und die schwierige Nachvollziehbarkeit der Kalkulationen.

Für Klientinnen und Klienten bleiben die Gründe für die angeordnete Rückforderung oder Verrechnung häufig unverständlich, der Verfahrensablauf unbekannt und die Kostenaufstellungen nicht nachvollziehbar. Zu klären gilt es auch regelmässig, dass die Rückforderung in der Regel keine Schuldzuweisung beinhaltet, sondern stets dann erfolgen muss, wenn die rechtlichen Grundlagen für eine Leistungserbringung nicht mehr oder nicht im bisherigen Rahmen gegeben sind.

Für die Ombudsfrau ist es wichtig, dass sich die Verwaltung – gerade in komplizierteren und komplexeren Fällen – an die von der Ombudsstelle immer wieder in Erinnerung gerufenen Rechtsprinzipien und Verfassungsgrundsätze erinnert und sich bemüht, diese einzuhalten: Sorgfaltspflicht, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Ermessen. Geschieht dies nicht, können die negativen Konsequenzen für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger einschneidend sein, und es kann zu unnötigen Verhärtungen, Missverständnissen und fehlendem Verständnis für die Position des Gegenübers kommen. Auch hier gilt: Die Betroffenen haben ein Recht, die Entscheide der Sozialen Dienste zu verstehen und nachvollziehen bzw. überprüfen zu können.

Rückforderungen dürfen nicht formlos erfolgen, verlangen also die Rechtsform der Verfügung oder der Vereinbarung, bei der mit der Unterzeichnung auf die spätere Einspruchsmöglichkeit verzichtet wird. Guido Wizent äussert sich in seinem ebenso ausführlichen wie erhellenden Aufsatz zu sozialhilferechtlichen Rückerstattungen kritisch, dass Rückforderungen häufig über Vereinbarungen erfolgen und nicht über Verfügungen (Guido Wizent: Sozialhilferechtliche Rück-erstattungen gegenüber der Klientel, in: Jusletter 19. März 2018). Dies sei rechtsstaatlich unbefriedigend. Die Ombudsfrau teilt aufgrund ihrer Erfahrungen diese Position und schliesst sich seiner Empfehlung an, nur zurückhaltend von Vereinbarungen Gebrauch zu machen und diese lediglich bei kleineren Beträgen oder offensichtlichen Falschzahlungen einzusetzen. Guido Wizent nennt zwei Gründe dafür: Zum einen würden grössere und komplexere Rück-erstattungen ein nicht unerhebliches Fehlerpotenzial bergen und setzten spezifisches Fachwissen voraus. Anschauliches Beispiel hierfür ist das folgende Fallbeispiel 5. Zum andern sei ein förmliches Verfahren mit einer anfechtbaren Verfügung auch geeigneter, da die Rechtswirkungen fehlerhafter verwaltungsrechtlicher Verträge juristisch noch wenig geklärt seien (Seite 27–28).

### **Fallbeispiel 5 Rückzahlungspflicht infolge einer Erbschaft**

Livia Gammenthaler, Mutter von vier mittlerweile erwachsenen Kindern, meldet sich telefonisch bei der Ombudsstelle und schildert die folgende Situation: Sie, ihre jüngste Tochter sowie ihr Mann, von welchem sie sich zwischenzeitlich scheiden liess, hätten in der Vergangenheit über einen längeren Zeitraum Sozialhilfe bezogen. Derzeit sei sie nicht mehr auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Nun werde sie von ihrem Vater, der kürzlich verstorben sei, einen grösseren Betrag erben, weshalb die Sozialen Dienste (SOD) – genauer die Abteilung Zentrale Rückerstattungen – den gesamten bezogenen Sozialhilfebetrag in der Höhe von gut 280 000 Franken zurückfordern würden. Man habe ihr hierzu bereits eine Rückerstattungsverpflichtung zugeschickt, die sie unterzeichnen solle. Bei der darin bezeichneten Summe handle es sich aber nicht bloss um den Betrag, den sie und ihre Tochter bezogen hätten, sondern um die volle Summe inklusive den Teil, der ihrem Mann zugute gekommen sei. Sie stellt von Beginn weg klar, dass sie gerne bereit sei, ihren Anteil sowie denjenigen ihres damals minderjährigen Kindes, nach ihren eigenen Berechnungen etwa 170 000 Franken, aus dem Erbe zu begleichen. Probleme habe sie jedoch damit, die «Schulden» ihres Ex-Mannes zu übernehmen, gerade weil dieser im Ausland ebenfalls zu Vermögen gekommen sei.

#### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Einige Zeit nach dem Telefonat bringt Frau Gammenthaler die Unterlagen zum Sozialhilfebezug und zur Rückforderung vorbei. Die Ombudsstelle empfiehlt ihr, der zuständigen Sachbearbeiterin eine kurze Rückmeldung zu geben. Dadurch wird verhindert, dass die von den SOD gesetzte Frist ungenutzt verstreicht. Darin könne sie die Beratung durch die Ombudsstelle erwähnen und eine Kontaktaufnahme durch die Ombudsstelle mit den SOD in Aussicht stellen.

Bei der Prüfung der Dokumente stellt die Ombudsstelle fest, dass Frau Gammenthaler und ihrer Tochter neben dem rechtmässig ausgerichteten Teil auch ein Teil Sozialhilfe ohne gültige Rechtsgrundlage ausgerichtet worden war. Letzterer ist den SOD stets und in voller Höhe zurückzuzahlen, wobei neben der Unrechtmässigkeit der Auszahlung grundsätzlich keine weiteren Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Die Rückforderung rechtmässig ausgerichteter Sozialhilfe kann hingegen nur unter gewissen, im Sozialhilfegesetz des Kantons umschriebenen Umständen geltend gemacht werden. Sie hat stets angemessen und verhältnismässig zu sein. Ein derartiger Umstand ist beispielsweise der Anfall einer grösseren Erbschaft. Bei der Beurteilung mussten rechtmässig und unrechtmässig ausbezahlte Unterstützungsleistungen deshalb getrennt betrachtet werden, dies insbesondere auch, weil über die zu Unrecht ausgerichtete Sozialhilfe bereits ein Urteil der Sozialbehörde vorliegt. Diese hatte entschieden, dass der Betrag in der Höhe von knapp 100 000 Franken je zur Hälfte von Frau Gammenthaler und ihrem

Ex-Mann zu bezahlen sei. Die Rückerstattung der rechtmässig bezogenen Sozialhilfe hingegen kann gemäss der gesetzlichen Bestimmungen von demjenigen Ehegatten verlangt werden, bei welchem ein sogenannter Rückerstattungsgrund – im Falle von Frau Gammenthaler die bevorstehende Erbschaft – auftritt. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass die Eheleute zum Zeitpunkt des Sozialhilfebezuges noch zusammenwohnten. Bei der Rückforderung wird den betroffenen Personen zudem ein angemessener Betrag zur eigenen Verwendung belassen.

Im Fall von Frau Gammenthaler stellte sich nach eingehender Prüfung der Unterlagen heraus, dass die Abteilung Rückerstattungen das oben erwähnte Urteil der Sozialbehörde zur unrechtmässigen Ausrichtung bei ihrer Berechnung nicht berücksichtigt hatte, weshalb sie von Frau Gammenthaler den gesamten Betrag, also rund 50 000 Franken zuviel, einforderte. Bei der Rückforderung der rechtmässig bezogenen Sozialhilfe hingegen handelte sie korrekt, indem sie den gesamten Betrag Frau Gammenthaler, die Anspruch auf das Erbe ihres Vaters hat und zum Zeitpunkt des Unterstützungsbezugs noch mit ihrem damaligen Mann zusammenlebte, in Rechnung stellte.

### **Vermittlungsbemühungen**

Die Ombudsstelle gibt Frau Gammenthaler eine Rückmeldung zu den von ihr getroffenen Abklärungen. Für das weitere Vorgehen schlägt sie vor – sofern Frau Gammenthaler damit einverstanden ist – dass die Ombudsstelle nun den Kontakt mit der zuständigen Sachbearbeiterin der SOD suche, um die Berechnung mit ihr zu besprechen. Frau Gammenthaler wäre dies recht, und sie bekräftigt anlässlich des Telefonats erneut, dass sie bloss den Anteil ihres Mannes nicht bezahlen möchte, da sie dies aus verständlichen Gründen als unfair empfinde.

In der Folge meldet sich die Ombudsstelle bei der Abteilung Zentrale Rückerstattungen und schildert am Telefon Frau Gammenthalers Anliegen. Auch teilt sie mit, dass sie aufgrund eigener Recherchen zum Schluss gekommen sei, dass die Höhe der Rückerstattungssumme noch einmal im Detail anzuschauen sei. Bereits bei diesem ersten Gespräch erkennt die Sachbearbeiterin, dass ihr bei der Berücksichtigung der unrechtmässig ausgerichteten Sozialhilfe wohl ein Fehler unterlaufen sei, indem der Entscheid der Sozialbehörde unberücksichtigt blieb. Dies werde sie selbstverständlich nachbessern. Auch weitere von der Ombudsstelle vorgebrachte Punkte nimmt sie entgegen und sagt zu, diese intern besprechen zu wollen und anschliessend eine Antwort zu geben. Eine solche folgt bereits einen Tag später per E-Mail, worin sie mitteilt, dass die Rückerstattungsverpflichtung dem Entscheid der Sozialbehörde entsprechend abgeändert werde, weitere Reduktionen des Betrags jedoch nicht möglich seien. Gleichzeitig bittet sie die Ombudsstelle, Frau Gammenthaler den neuen Betrag mitzuteilen und zu klären, ob diese damit einverstanden sei.

Parallel zu den Abklärungsbemühungen der Ombudsstelle hat Frau Gammenthaler unerfreulichen Kontakt mit ihrer Sozialberaterin. Man werfe ihr vor, dass sie erneut unrechtmässig Sozialhilfe bezogen habe, wohl im Zusammenhang mit der Tatsache, dass sie aufgrund eines Erbvorbezugs vom Sozialamt abgelöst werden konnte. Man habe ihr gar mit einer Strafanzeige gedroht und deutete an, dass die Leistungen eingestellt wurden. Frau Gammenthaler stellte klar, dass dies nicht stimme, sie benötige lediglich aufgrund des Erbvorbezugs keine wirtschaftliche Sozialhilfe mehr. Eine Einstellung der Beiträge, die das Fehlverhalten der beziehenden Person sanktionieren soll, habe nicht stattgefunden. Gegenüber der Ombudsstelle äussert sie, dass sie mehr und mehr den Eindruck erhalte, dass beim Sozialamt die eine Hand nicht wisse, was die andere mache.

In der Folge prüft die Ombudsstelle den von den SOD neu angegebenen Betrag, der mit etwas über 225 000 Franken doch 55 000 Franken tiefer liegt als der ursprüngliche. Er ist nun auch aus Sicht der Ombudsstelle korrekt. Sie meldet sich deshalb wieder bei Frau Gammenthaler und teilt ihr die Summe sowie die genaue Zusammensetzung mit und erklärt, dass die Rückforde-

zung der gesamten während der Ehe bezogenen Unterstützungsleistung bei einem Ehegatten – in diesem Fall bei ihr, die die Erbschaft in Aussicht hat – zulässig ist. Frau Gammenthaler, die von der neuen Summe zuerst etwas überrumpelt ist, kann diese dann aber aufgrund der Ausführungen nachvollziehen und akzeptieren. Sie bestätigt ihre Bereitschaft, den SOD diesen Betrag bezahlen zu wollen und erklärt, sie erwarte gerne die korrigierte Rückerstattungsverpflichtung. Diese werde sie dann unterzeichnen.

### **Ergebnis**

In einem weiteren Telefonat mit der Abteilung Rückerstattungen leitet die Ombudsstelle die Bekundung von Frau Gammenthaler, die neue Summe zu akzeptieren und nach Erhalt der Erbschaft zu begleichen, weiter. Die Mitarbeiterin der SOD zeigt sich freudig erstaunt, da nun einer Unterzeichnung der Rückerstattungsverpflichtung nichts mehr im Wege steht. Sie bedankt sich bei der Ombudsstelle für deren Bemühungen. Im Laufe des Gesprächs äussert sie auch Verständnis für Frau Gammenthaler. Zudem sichert sie zu, die Rückerstattungsverpflichtung zu überarbeiten und Frau Gammenthaler baldmöglichst zuzusenden. Über das Ergebnis setzt die Ombudsstelle wiederum Frau Gammenthaler in Kenntnis. Diese unterzeichnet die einige Tage später bei ihr eintreffende, angepasste Rückerstattungsverpflichtung. Durch die vermittelnde Tätigkeit der Ombudsstelle wurde offenbar, dass Frau Gammenthaler, der die Bezahlung von Ausständen ihres Ex-Mannes verständlicherweise widerstrebte, durch die ungenügende Kommunikation die Rückforderungssumme nicht nachvollziehen und deshalb nicht akzeptieren konnte. Dieser Knoten konnte durch sorgfältiges Abklären, konsequentes Nachfragen und Vermitteln bei den involvierten Personen während der rund zweimonatigen Geschäftsbearbeitung gelöst werden.

## **Fallbeispiel 6 Zu hoher Mietzins während einer absehbaren Zeit**

### **Sachverhalt**

Rahel Wittlin wendet sich im April 2017 an die Ombudsstelle. Sie ist 62-jährig und geschieden. Früher sei sie erfolgreich im PR-Bereich tätig gewesen. Nachdem sie ihre Stelle verloren habe, habe sie versucht, sich mit verschiedenen selbstständigen Tätigkeiten über Wasser zu halten. Als ihr Freizügigkeitsvermögen aufgebraucht war, habe sie ihre zu teure Wohnung in einer Seegemeinde aufgeben müssen. Sie habe glücklicherweise eine günstigere 3-Zimmerwohnung für 1350 Franken im Monat gefunden. Zu diesem Zeitpunkt sei sie gezwungen gewesen, sich bei der Sozialhilfe anzumelden. Dort sei sie darauf hingewiesen worden, dass die Miete über der Obergrenze von 1100 Franken liege, welche die Sozialen Dienste (SOD) für eine Einzelperson übernehmen würden. Kurz nach der Anmeldung habe die für Frau Wittlin zuständige Sozialarbeiterin daher verfügt, dass der volle Mietzins längstens für ein Jahr übernommen werde. Danach würden im Unterstützungsbudget nur noch 1100 Franken für die Miete berücksichtigt. Frau Wittlin sei verpflichtet worden, monatlich ihre Suchbemühungen nach einer günstigeren Wohnung nachzuweisen. Gegen diesen Entscheid hat Frau Wittlin keine Einsprache erhoben. Ihre Suchbemühungen hat sie soweit möglich dokumentiert. Dennoch sei ihr der Gedanke schmerzlich, die inzwischen bereits vertraute Umgebung allenfalls wieder aufgeben zu müssen.

Im Dezember 2016 sei dann mit Entscheid der Stellenleitung verfügt worden, dass per April 2017 der im Unterstützungsbudget zu berücksichtigende Mietzins wie angekündigt auf 1100 Franken reduziert werde, da der Umzug in eine günstigere Wohnung als zumutbar und verhältnismässig erachtet werde. Gegen diesen Entscheid legte Frau Wittlin nun bei der Sozialbehörde Einsprache ein. Sie begründete die Einsprache damit, dass sie das zusätzliche Zimmer als Büro für ihre selbstständige Tätigkeit benötige. Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass ihr die Sozialbehörde die Weiterführung ihrer selbstständigen Tätigkeit bewilligt hatte unter der Bedingung, dass sie sich für den AHV-Vorbezug ab Dezember 2017 anmeldet. Nach Angaben von Frau Wittlin

hätten die Einnahmen jedoch im Monat nie 500 Franken überschritten, welche zudem jeweils im Budget vollständig verrechnet worden seien. Sie habe somit nicht mehr Geld zur Verfügung gehabt.

Im März 2017 weist die Sozialbehörde die Einsprache ab. Auch diese Instanz ist der Ansicht, dass der Umzug in eine günstigere Wohnung durchaus zumutbar und verhältnismässig sei. Es sei ausserdem nicht absehbar, wann Frau Wittlin genügend Einkommen erzielen werde, um ihren Lebensunterhalt wieder selber bestreiten zu können.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Zu diesem Zeitpunkt nimmt Frau Wittlin mit der Ombudsstelle Kontakt auf und bittet um Rat. Aus Sicht der Ombudsfrau ist der Entscheid der Sozialbehörde korrekt, sorgfältig wie auch ausführlich formuliert. Inhaltlich gibt es daran nichts zu beanstanden. Ein Rekurs beim Bezirksrat hätte deswegen wohl kaum Chancen. Hingegen könnte ein Rekurs dennoch zielführend sein im Hinblick auf die Frühpensionierung per Dezember 2017, welche im Entscheid der Sozialbehörde gefordert worden sei. So könnte nämlich ihr Argument widerlegt werden, dass ein Ende der Unterstützung von Frau Wittlin durch die SOD nicht absehbar sei. Sobald Frau Wittlin nämlich ihre AHV-Rente erhalten werde, wird sie auch Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben und damit von den SOD abgelöst werden können. Dadurch allein hätte sie zwar noch nicht mehr Geld zur Verfügung – auch bei den Ergänzungsleistungen beträgt der angerechnete Maximalmietzins für Einzelhaushalte derzeit 1100 Franken. Da Frau Wittlin aber vermutlich Anspruch auf kantonale Zuschüsse hätte, könnte sie sich die Wohnung wohl weiter finanzieren. Es scheint auch der Ombudsfrau nicht verhältnismässig, dass Frau Wittlin gezwungen werden soll, ihre Wohnung acht Monate vor der Pensionierung aufzugeben, wenn sie anschliessend die Miete selber begleichen kann. Der Einsprache wurde die aufschiebende Wirkung richtigerweise nicht entzogen. Dadurch kann sich Frau Wittlin bis zum Vorliegen des Rekursentscheids etwas zusätzliche Zeit verschaffen. Die Ombudsfrau empfiehlt Frau Wittlin daher, einen Rekurs beim Bezirksrat einzureichen und sich umgehend bei der Sozialversicherungsanstalt (SVA) um die Anmeldung zum AHV-Vorbezug zu kümmern.

### **Ergebnis**

Kurz vor Weihnachten besucht Frau Wittlin die Ombudsstelle und überbringt die erfreuliche Neuigkeit, dass der Bezirksrat ihren Rekurs auf der ganzen Linie gutgeheissen habe. Auch er geht zwar von einer erheblichen Differenz ihres Mietzinses zum Maximalmietzins der SOD aus. Er erkennt aber die besonderen Umstände, welche bei Frau Wittlin vorliegen: Die Dauer, während der die SOD die Mietzinsdifferenz noch zu übernehmen haben, sei absehbar. Seit Anfang Monat sei sie AHV-Frührentnerin. Die Ablösung von den SOD sei im Gange. Sie sei sehr glücklich, dass sie in ihrer Wohnung und in der angestammten Umgebung bleiben könne.

## **Fallbeispiel 7** **Im sozialhilferechtlichen Rückerstattungsdschungel**

### **Ausgangslage**

Olga Brandt Richter und ihr Ehemann Guido Richter-Brandt werden schon seit mehreren Jahren von den Sozialen Diensten Zürich (SOD) mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. Im August 2017 erhält Herr Richter-Brandt eine Verfügung, mit der die SOD «zu Unrecht bezogene» Sozialhilfeleistungen zurückfordern. Die Verfügung hält fest, dass Herr Richter-Brandt in den Jahren 2014 und 2015 Einkommen von total rund 21 500 Franken bei drei verschiedenen Arbeitgebern erzielt habe. Dieses Einkommen habe er nicht oder nicht rechtzeitig deklariert. Ein Teil dieser Lohneinnahmen sei bereits in einem früheren Entscheid berücksichtigt bzw. zurückgefordert worden. Zudem sei das Ehepaar während dieser Periode drei Monate lang nicht unterstützt worden, weshalb das Einkommen in diesen drei Monaten nicht berücksichtigt

werde. Nach einer Verrechnung mit bereits getilgten Rückzahlungsforderungen aus früheren Entscheiden belaufe sich das Total der aktuellen Rückforderung auf rund 9300 Franken. Herr Richter-Brandt wird aufgrund der Höhe dieser Rückforderung stutzig und wendet sich deshalb an die Ombudsstelle. Er erklärt, dass er die Berechnungen der SOD nicht nachvollziehen könne. Für ihn sei der zurückgeforderte Betrag willkürlich und stimme nicht. Es sei ihm nicht klar, wie die SOD auf die im Entscheid erwähnten Zahlen kommen. Zudem zahle er ja schon seit längerem Geld zurück. Da er nie eine Abrechnung erhalten habe, könne er auch nicht überprüfen, ob diese getilgten Rückerstattungen richtig angerechnet worden seien. Er bittet die Ombudsstelle, die Verfügung zu überprüfen.

### **Rechtsgrundlagen und Prüfung der Verfügung**

Grundsätzlich müssen Sozialhilfebezüger jegliches Einkommen sofort bei den SOD deklarieren. Anhand des erzielten Einkommens und des berechneten Existenzminimums wird sodann kalkuliert, wie hoch die wirtschaftliche Sozialhilfe ausfällt. Wenn Einkommen nicht deklariert wird, kann dies auch nicht bei der Berechnung der Höhe des Sozialhilfeanspruchs berücksichtigt werden. Dies kann wiederum dazu führen, dass zu viel Sozialhilfe ausbezahlt wird. Den zu viel ausbezahlten Betrag gilt es zurückzufordern. Üblicherweise werden die Beträge in Raten von der monatlichen Sozialhilfe abgezogen, sofern die Betroffenen weiterhin Anspruch auf diese haben.

Im Falle des Ehepaars Brandt Richter/Richter-Brandt ist es so, dass die SOD in der Vergangenheit bereits mehrere Rückzahlungen von zu viel ausgerichteten Leistungen rechtskräftig verfügt haben. Das Ehepaar zahlt diese Beträge auch seit einiger Zeit in Raten zurück. Im August 2017 ist nun die erwähnte neue Rückforderungsverfügung ergangen.

Bei der Prüfung der aktuellen Verfügung der SOD vom August 2017 stellt die Ombudsstelle fest, dass das Zustandekommen der Beträge anhand der Verfügung alleine nicht nachvollziehbar ist, da der Ombudsstelle keine Belege zugänglich sind, die eine Überprüfung der von den SOD geltend gemachten Löhne und der bereits getilgten Beträge zulassen. Somit ist nicht erkennbar, ob das Einkommen tatsächlich so hoch war, wie die SOD anführen, und ob das effektiv bereits zurückbezahlte Geld korrekt angerechnet wurde. Mit dem Einverständnis von Herrn Richter-Brandt kontaktiert die Ombudsstelle daraufhin den zuständigen Stellenleiter des Sozialzentrums.

### **Wiedererwägungsverfügung und neue Tatsachen**

Der Stellenleiter informiert die Ombudsstelle, die SOD seien sich bewusst, dass es sich um einen äusserst komplexen Fall handelt, da Herr Richter-Brandt zahlreiche, teilweise auch nur kurze Arbeitseinsätze gehabt hat, die auch nicht immer rechtzeitig und vollständig deklariert worden sind. Dies führt auch bei den SOD zu Verwirrung, weshalb der vorliegende Entscheid etwas kompliziert ist. Die Berechnungen stützen sich auf die von Herrn Richter-Brandt eingereichten Lohnabrechnungen sowie auf den Auszug des sogenannten individuellen Kontos von Herrn Richter-Brandt und Frau Brandt Richter. Die Ombudsstelle nimmt dies zur Kenntnis und bespricht die offenen Fragen bezüglich der aktuellen Verfügung. Der Stellenleiter überprüft die der Verfügung zugrundeliegenden Berechnungen nochmals und kommt zum Schluss, dass tatsächlich Rechnungsfehler aufgetreten sind: Einerseits wurden bereits damals in den Budgets angerechnete Beträge nicht berücksichtigt, andererseits wurde die Höhe der bereits zurückgezahlten Forderungen nicht richtig angerechnet. Die Verfügung wird daher noch innerhalb der 30-tägigen Einsprachefrist von den SOD in Wiedererwägung gezogen. Sie erlassen eine neue Verfügung. Der zurückgeforderte Betrag reduziert sich damit von ursprünglich 9300 auf nunmehr noch 7200 Franken.

Als Herr Richter-Brandt die neue Verfügung erhält, ist er allerdings mit der neuen Rückforderung noch immer nicht einverstanden. Strittig ist vor allem das in der Periode Mai 2014 bis Januar

2015 erzielte Einkommen von rund 17 100 Franken. Die SOD sind im Rückforderungsentcheid davon ausgegangen, dass Herr Richter-Brandt während der fraglichen Erwerbstätigkeit in jedem Monat gleich viel verdient hat. Damit ergibt sich ein durchschnittliches monatliches Einkommen von ca. 2140 Franken. Herr Richter-Brandt bestreitet einerseits, dass er während dieser Zeit tatsächlich 17 100 Franken verdiente, andererseits bringt er vor, dass das Einkommen nicht in jedem Monat gleich hoch war. Um dies zu belegen, legt er entsprechende Bankauszüge und Lohnabrechnungen des damaligen Arbeitgebers vor. Anhand dieser Lohnabrechnungen ergibt sich für die Periode Mai 2014 bis Januar 2015 ein anderes Nettoeinkommen als von den SOD festgestellt. Weiter zeigen sie in der Tat ein unregelmässiges Einkommen. Dies ist entscheidend, weil Herr Richter-Brandt in den Monaten August bis und mit Oktober 2014 keine wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten hat. Aufgrund seines teilweise zu hohen Einkommens haben die SOD während dieser drei Monate keine Sozialhilfe mehr bezahlt. Das während dieser Zeit erzielte Einkommen darf folglich auch nicht zurückgefordert werden. Die Anrechnung eines Durchschnittslohns ist nicht zulässig, sondern es muss genau berechnet werden, welches Einkommen in welchem Monat erzielt worden ist.

Zudem kann Herr Richter-Brandt nicht nachvollziehen, wie die SOD einerseits sagen, die Lohnabrechnungen seien nicht oder nicht rechtzeitig eingereicht worden, andererseits aber die Sozialhilfe wegen zu hohen Einkommens einstellen.

### **Einsprache bei der nächsthöheren Instanz**

Die Ombudsstelle teilt Herrn Richter-Brandts Bedenken. Weil die in den Lohnabrechnungen und Bankauszügen ersichtlichen Einkommensbeträge nicht mit den in der Verfügung angerechneten Beträgen korrespondieren, ist immer noch nicht klar, wie die SOD den angenommenen Lohn berechnet haben. Die Ombudsstelle nimmt erneut mit dem zuständigen Stellenleiter Kontakt auf. Er bestreitet, dass die Lohnabrechnungen rechtzeitig und vollständig eingereicht worden seien, gesteht allerdings ein, dass der Sachverhalt nach so langer Zeit nicht mehr vollständig rekonstruierbar ist. Ohne Zweifel haben die SOD gewusst, dass Herr Richter-Brandt erwerbstätig ist, weshalb für die Monate August bis und mit Oktober auch keine Sozialhilfe mehr ausbezahlt wurde. Allerdings bleibt strittig, wie hoch das Einkommen tatsächlich war und ob Herr Richter-Brandt die Lohnrechnungen vollständig und rechtzeitig eingereicht habe.

Es zeigt sich, dass der Fall noch immer unklar und undurchsichtig ist. Aufgrund der bald ablaufenden Einsprachefrist empfiehlt der Stellenleiter, dass Herr Richter-Brandt ordentlich Einsprache gegen die Verfügung bei der zuständigen Sonderfall- und Einsprachekommission (SEK) erhebt. So verpasst er keine Frist, und die SOD können die Verfügung während des laufenden Einspracheverfahrens immer noch wiedererwägungsweise korrigieren. Die Ombudsstelle stimmt zu, dass dieses Vorgehen Sinn macht, und unterbreitet den Vorschlag Herrn Richter-Brandt, der sich einverstanden zeigt. Aufgrund der kurzen noch verbleibenden Frist und des komplexen Sachverhalts unterstützt die Ombudsstelle Herrn Richter-Brandt bei der Ausarbeitung der Einsprache, die sodann fristgerecht eingereicht werden kann.

Nach erneuter Rücksprache entschliesst sich der Stellenleiter des Sozialzentrums, keine Wiedererwägung mehr vorzunehmen, da der Grundsachverhalt von einer übergeordneten Instanz überprüft werden soll. Bei Redaktionsschluss des Jahresberichts liegt noch kein Einspracheentscheid vor. Die Ombudsstelle erwartet den Ausgang des Verfahrens mit Interesse.

### **Fazit**

Die rechtlichen Grundlagen für eine Rückerstattung von zu viel bezogenen Sozialhilfeleistungen sind grundsätzlich klar und verständlich. Wie der vorliegende Fall zeigt, ist es aber im Einzelfall und bei komplexen Verhältnissen gar für das geschulte, professionelle Personal der Verwaltung schwierig, durch den Dschungel zu navigieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die SOD spürbar unter einem gewissen Druck stehen, schneller und konsequenter Rückforderungen

zu verfügen. So bleibt die Sorgfalt bei der Prüfung des Sachverhalts teilweise auf der Strecke, und es kann zu vorschnell erlassenen Verfügungen kommen. Dies auch mit der erklärten Rechtfertigung, dass die Betroffenen sich ja mittels Rekurs zur Wehr setzen können, sollten sie mit dem Entscheid nicht einverstanden sein. Eine Einsprache gegen eine Verfügung erheben zu müssen, bedeutet jedoch häufig grossen emotionalen und tatsächlichen Aufwand, den nicht alle Sozialhilfebeziehenden zu leisten imstande sind. Es bleibt in der Verantwortung und Sorgfaltspflicht der SOD, dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Rückforderungen fachlich korrekt, nachvollziehbar und verständlich erfolgen. Gerade und erst recht in komplexen Verhältnissen.

## **Fallbeispiel 8** **Verhältnismässigkeit bei Verrechnungen**

### **Sachverhalt**

Kiki Hassouna, Ägypterin, kommt persönlich auf der Ombudsstelle vorbei. Weil sie fast kein Deutsch spricht, lässt sie sich von einer Kollegin begleiten, die für sie übersetzt. Frau Hassouna hat einen Stellenleitungsentscheid des Sozialzentrums dabei. In diesem wird verfügt, dass ein noch nicht vollständig getilgter Rückerstattungsanspruch monatlich zu zehn Prozent mit dem ausbezahlten Grundbetrag verrechnet werde. Der Rückerstattungsentscheid ist schon längst rechtskräftig. In diesem ist eine Rückforderung über rund 4800 Franken verfügt worden. Aus der Begründung und den Ausführungen von Frau Hassouna ergibt sich, dass sie vor etwa zwei Jahren grosse Probleme in der Beziehung zu ihrem Ehemann gehabt habe. Aufgrund dieser Schwierigkeiten und wegen einer neuen Arbeitsstelle habe sich ihr Mann ein Zimmer ausserhalb der Stadt Zürich gemietet. Dank dieser befristeten Arbeitsstelle habe ihr Mann sogar von der Sozialhilfe abgelöst werden können. Zwischenzeitlich habe er jedoch wieder drei Monate mit ihr zusammengewohnt, was sie dem Sozialamt nicht gemeldet habe. Für diesen Rückerstattungsanspruch haften die damaligen Eheleute solidarisch, auch wenn sie mittlerweile geschieden sind. Rund die Hälfte des Betrags ist getilgt, für den ganzen Rest ist nun die Rückerstattung gegenüber Frau Hassouna verfügt worden. Der Rückerstattungsanspruch wird vorerst für ein Jahr zu zehn Prozent mit dem Grundbetrag verrechnet. Frau Hassouna kann nicht verstehen, weshalb sie den ganzen Betrag alleine zurückzahlen müsse. Sie habe damals gar nicht gewusst, dass ihr Ex-Mann gearbeitet habe. Sie habe auch wenig Hoffnung, mit ihm eine gütliche Lösung zur Rückzahlung finden zu können. Zudem sei der verrechnete Betrag von 160 Franken monatlich zu hoch, da sie auch für ihr kleines Kind sorgen müsse. Die Situation sei sehr belastend und schwierig für sie. Die Ombudsstelle bietet Frau Hassouna an, die Unterlagen und die Rechtslage zu prüfen und mit den Sozialen Diensten (SOD) Kontakt aufzunehmen. Die Ombudsstelle werde die Begleitperson von Frau Hassouna über die Abklärungen informieren, womit Frau Hassouna einverstanden ist.

### **Abklärungen**

Da die Rückforderung bereits rechtskräftig ist, sieht die Ombudsstelle nur bei der Höhe der Verrechnung einen Ansatzpunkt. Die Verrechnung muss angemessen sein und den Bedürfnissen mitunterstützter Personen Rechnung tragen. Dies ist in den SKOS-Richtlinien explizit festgehalten, entspricht aber auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip, das im Verwaltungsrecht generell zu beachten ist.

Weil Frau Hassouna auch für ihr kleines Kind sorgen muss, wäre eine Möglichkeit, den zehnpromzentigen Abzug nur bei dem auf sie entfallenden Teil des Grundbetrags vorzunehmen, was den monatlichen Abzug reduzieren würde. Ebenfalls zu prüfen ist, ob allenfalls nur die Hälfte des noch offenen Betrags Frau Hassouna aufzuerlegen ist. Dies mit der Begründung, dass sie nichts von der Arbeitstätigkeit ihres Ex-Mannes gewusst habe. Die andere Hälfte müsste dann von diesem zurückgefordert werden.

Die Ombudsstelle nimmt mit dem zuständigen Zentrumsleiter telefonisch Kontakt auf. Er bestätigt einleitend, dass gegenüber dem Ex-Mann ebenfalls eine Rückforderung über den-



selben Betrag verfügt worden sei. Nach einem Jahr werde dann überprüft, wer wieviel bezahlt habe und welcher Betrag noch offen sei. Der Zentrumsleiter erklärt, er merke soeben, dass im Rückerstattungsentscheid gar nicht erwähnt werde, wer wieviel des ursprünglichen Betrags bereits bezahlt habe. Dies sei zwar mit Frau Hassouna mündlich besprochen worden, müsste aber auch aus dem Entscheid hervorgehen. Er werde abklären, wie die aktuelle Situation aussehe, wer bereits wieviel bezahlt habe, und werde den Entscheid entsprechend überarbeiten. Dann werde Frau Hassouna erneut zu einer Besprechung eingeladen, um ihr die ganze Problematik nochmals zu erläutern.

Die Ombudsstelle begrüsst diesen Vorschlag. Sie erinnert den Zentrumsleiter an die Rechtsprechung, wonach in Fällen, in denen der eine Ehegatte nichts von der Unrechtmässigkeit des Sozialhilfebezugs bzw. der mangelhaften Deklaration des anderen Ehegatten gewusst habe, eine hälftige Teilung der Forderung zwischen den Ehegatten im Sinne der Verhältnismässigkeit gerechtfertigt sei. Weil Frau Hassouna geltend gemacht habe, nicht gewusst zu haben, dass ihr Ex-Mann vorübergehend wieder gearbeitet habe, sei es gerechtfertigt, diesen Aspekt zu prüfen. Es scheine zudem nachvollziehbar, dass Frau Hassouna aufgrund ihrer sprachlichen Probleme nicht gewusst habe, wie sie sich gegenüber dem Sozialamt hätte verhalten müssen. Der Zentrumsleiter wendet ein, der Rückforderungsentscheid sei ja schon länger rechtskräftig. Sie hätten sich dannzumal auch überlegt, was Frau Hassouna tatsächlich gewusst habe oder hätte wissen müssen. Sie seien zum Ergebnis gelangt, dass Frau Hassouna zumindest hätte melden müssen, dass ihr heutiger Ex-Mann wieder bei ihr eingezogen sei. Er habe sich ja ganz bewusst wieder an ihrer Adresse angemeldet, als er aus einem anderen Bezirk erneut in die Stadt Zürich zurückgekehrt sei. Bei den SOD seien sie sich der Problematik bewusst und darauf sensibilisiert. Es gebe durchaus Fälle, in denen die gesamte Rückforderung nur einem Ehepartner auferlegt werde. Vorliegend hätten sich die SOD aber gegen eine andere Aufteilung entschieden und wie bei der Solidarhaftung üblich, von beiden früheren Ehepartnern den gesamten Betrag zurückgefordert.

Was die Höhe des Verrechnungsabzugs betreffe, so seien die hier angewandten zehn Prozent üblich bei einer alleinerziehenden Mutter mit einem Kind. Die SOD zögen für Verrechnungen regelmässig 15 Prozent des Grundbetrags ab, bei Müttern mit einem Kind entsprächen zehn Prozent der gängigen Praxis, während in begründeten Ausnahmefällen ein Abzug von nur fünf Prozent gemacht werde. Die SOD würden nochmals prüfen, ob ein Sonderfall vorliege und deshalb nur eine Verrechnung von fünf Prozent angemessen wäre. Ein Sonderfall könne beispielsweise auch angenommen werden, wenn praktisch kein Verschulden vorliege.

### **Ergebnis**

Die Ombudsstelle verbleibt mit dem Zentrumsleiter, dass er mit dem zuständigen Sozialarbeiter den Entscheid nochmals überarbeite. Anschliessend werde Frau Hassouna mit ihrer Begleiterin zu einer Besprechung eingeladen. Die Ombudsstelle teilt dies – wie vereinbart – der Kollegin von Frau Hassouna mit.

Auf Rückfrage erfährt die Ombudsstelle von den SOD später, der Ex-Mann zahle ebenfalls regelmässig an die Rückforderung. Weil er von der Sozialhilfe abgelöst worden sei, sei bei ihm aber eine Lücke entstanden, weshalb er gegenüber der Verrechnung bei Frau Hassouna im Rückstand sei. Deshalb hätte sie mehr als die Hälfte des Rückforderungsbetrags zahlen müssen, wenn die Verrechnung so weitergelaufen wäre. Der Stellenleitungsentscheid sei daher in Wiedererwägung gezogen worden mit dem Ergebnis, dass von Frau Hassouna nur noch die Hälfte der Rückforderung (rund 2400 Franken) verrechnet worden sei. Da dieser Betrag von ihr schon fast gänzlich zurückerstattet wurde, konnten die monatlichen Verrechnungsbeträge auf fünf Prozent des Grundbetrags reduziert werden. Mittlerweile ist der gesamte Betrag zurückerstattet, weshalb Frau Hassouna wieder der vollständige Grundbetrag zur Verfügung steht. Die von der Ombudsstelle angeregten Änderungen sind also im Entscheid der SOD vollumfänglich berücksichtigt worden.

### 3. Schwerfälliges Verhalten der Verwaltung und Behörden

**Fokus** Die Ombudsstelle bearbeitet immer wieder Geschäfte, bei denen sie auf unterschiedliche Weise besonders gefordert wird: Lange Bearbeitungszeiten, komplizierte Ausgangslagen, unklare rechtliche Situationen, nicht einheitliche Interessenlagen der Stadt und schliesslich eine Vielzahl an beteiligten Mitarbeitenden unterschiedlicher Dienstabteilungen. Und dann gibt es auch Fälle, bei denen die Ombudsstelle selbst am Schluss mit Erstaunen feststellt, dass sie mit einem relativ geringen Aufwand in festgefahrenen und verhärteten Situationen handfeste Ergebnisse bewirken und zu befriedigenden Lösungen beitragen konnte.

Die vier folgenden Beispiele gehören zu dieser zweiten Kategorie. Die Analyse der Rechtslage, das Nachfragen im richtigen Moment, der Hinweis auf die schwierige Situation der Betroffenen und das Mitentwickeln von alternativen Vorgehensmöglichkeiten können dann eine erstarrte wirkende, passive und wenig kulante Verwaltung zu neuer Handlungsbereitschaft motivieren.

Die Fallbeispiele kommen aus vier unterschiedlichen Dienstabteilungen und drei Departementen, und sie betreffen jeweils spezifische Rechtsgebiete und Lebensbereiche. Sie könnten durch diverse weitere Geschäfte zu ganz anderen Themen, die aber ähnlich ablaufen, ergänzt werden. Dennoch haben sie aus der Perspektive der Beschwerdeführenden Gemeinsamkeiten und sind sich daher näher, als man auf den ersten Blick meinen könnte.

Bürgerinnen und Bürger sind vielfach auf die Auskünfte der Verwaltung angewiesen. Erhalten sie sie nicht oder erst nach längerer Verzögerung, haben sie keine Ersatzmöglichkeit, um das Wissen andernorts einzuholen. Sie können sie mangels Fachwissen und Erfahrung auch nicht auf deren Richtigkeit überprüfen. Neben dem Wissensvorsprung und der fachspezifischen Expertise hat die Verwaltung speziell im hoheitlichen Handlungsbereich zudem eine Machtposition, die zu grosser Verantwortlichkeit verpflichtet. An der Verwaltung kommt niemand vorbei, ihr Handeln ist unverzichtbar und nicht auswechselbar. Diese Tatsache erfordert von ihr ein Bewusstsein für diese Vormachtstellung und die Sensibilisierung dafür, besonders bürgerinnen- und bürgerfreundlich handeln und kommunizieren zu wollen.

Auffällig ist bei diesen Geschäften zudem, dass sich Beschwerdeführende häufig erst an uns wenden, nachdem sie wiederholt versucht haben, durch eigene Initiative und gezieltes Nachfragen zu einer befriedigenden Lösung zu kommen. Erst als sie feststellen mussten, die Verwaltung bewegt sich nicht mehr, lehnt ein weiteres Verhandeln oder Eingehen auf die nochmals unterbreiteten Anliegen ab, haben sie mit der Ombudsstelle Kontakt aufgenommen. Neben den offenen Sachfragen beschäftigen die Betroffenen auch Ohnmachtsgefühle, das Erleben, der Verwaltung und Behörde ausgeliefert zu sein und missachtet zu werden. Aus Sicht der Ombudsstelle hingegen bleibt bei solchen Beschwerden zum Schluss häufig eine gewisse Verwunderung über die Diskrepanz zwischen ihrem überschaubaren Aufwand und der grossen Wirkung ihres Anstosses sowie die Genugtuung, die festgefahrenen Abläufe und Verfahren wieder in den richtigen Bahnen ins Rollen gebracht zu haben.

#### Fallbeispiel 9 **Stiefkindadoption mit Hindernissen**

##### **Sachverhalt**

Ende Januar 2017 wendet sich Hans Ulrich Degen an die Ombudsstelle. In einem langen und emotionalen Telefongespräch erzählt er Folgendes: Vor knapp einem Jahr habe er ein Adoptionsgesuch für seinen Sohn Ramo (Jahrgang 1999) bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingereicht. Der Sohn sei in Sri Lanka geboren. Seine Mutter habe er kennengelernt, als sie mit Ramo im fünften Monat schwanger war. Die Mutter stamme ursprünglich aus Sri Lanka, sei dann aber bald zu ihm in die Schweiz gekommen. Der Sohn sei zunächst bei den Grosseltern mütterlicherseits in Sri Lanka geblieben, aber dann auch bald in die Schweiz nachgekommen. Mittlerweile seien Mutter und Sohn in der Schweiz

eingebürgert. Der leibliche Vater sei Sri Lanker und habe die Kindsmutter verlassen, als er von der Schwangerschaft erfahren habe. Er habe die Mutter gar gedrängt, die Schwangerschaft abzubrechen. Seither hätten die beiden keinen Kontakt mehr miteinander gehabt. Er wisse vermutlich nicht einmal, dass er Vater sei. Seine Eltern, also die Grosseltern von Ramo, lebten schon damals nicht mehr.

Herr Degen erklärt, er habe das Adoptionsgesuch an die KESB im Februar 2016 eingereicht. Er habe dann noch zwei-, dreimal angerufen, um nachzufragen, ob alle Unterlagen vorhanden seien, oder ob er noch etwas nachreichen müsse. Die Antwort lautete, das Gespräch und der anschliessende Bericht der Jugendbehörde müssten noch abgewartet werden. Dieser Bericht sei dann etwa im August 2016 an die KESB gesandt worden. Er habe gehofft, dass nun der Adoption nichts mehr im Wege stehe, als bei der KESB eine andere Mitarbeiterin das Dossier übernommen habe. Diese habe dann plötzlich gesagt, es müsse noch die Zustimmung des leiblichen Vaters in Sri Lanka eingeholt werden. Bei der vorherigen Sachbearbeiterin sei dies gar nie ein Thema gewesen. Kurz vor dieser Mitteilung seien sie aus den Ferien in Sri Lanka zurückgekehrt, nachdem sie vorher eine lange Zeit nicht mehr dort gewesen waren. Wenn sie vorher gewusst hätten, dass das Einverständnis des leiblichen Vaters verlangt werde, hätten sie in Sri Lanka vielleicht gewisse Abklärungen vornehmen können. Die zuständige Mitarbeiterin der KESB habe dann nur gemeint, sie könnten den Vater ja im Internet suchen, was seine Frau erfolglos versucht habe.

Herr Degen erzählt, wie sich das Gespräch hochgeschaukelt und ein Wort das andere gegeben habe. Die KESB-Mitarbeiterin habe sich stur gezeigt, und er selbst sei auch nicht sehr höflich geblieben. Die KESB habe in Aussicht gestellt, mit der Schweizer Botschaft Kontakt aufzunehmen, damit diese Abklärungen in Sri Lanka vornehme. Herr Degen äussert, er fühle sich verletzt. Es komme ihm vor, als ob die KESB ihm nur Knüppel zwischen die Beine werfen wolle. Zudem fürchte er, der leibliche Vater, sofern er tatsächlich gefunden werde, würde einer Adoption vielleicht nur gegen Geld zustimmen, obwohl er sich nie um seinen Sohn gekümmert habe.

In einer ersten Einschätzung bestätigt die Ombudsstelle, dass bei einer Adoption das Einverständnis des leiblichen Vaters grundsätzlich erforderlich sei. Die Ombudsstelle stellt Herrn Degen in Aussicht, die Rechtslage im Detail abzuklären. Er werde bald eine entsprechende Einschätzung erhalten. Herr Degen ist hingegen der Ansicht, es liege ein Ausschlussgrund vor, da sich der Vater nicht gekümmert und die Mutter zu einem Schwangerschaftsabbruch gedrängt habe. Dies habe er auch der KESB geschrieben, aber nie eine Antwort erhalten.

### **Abklärungen**

Die Ombudsstelle konsultiert die rechtlichen Kommentare, die das Gesetz umfassend erläutern und auf die Rechtsprechung hinweisen. Da für das Adoptionsrecht eine Gesetzesrevision geplant ist, prüft sie auch die parlamentarischen Unterlagen (Materialien). Daraus ergibt sich, dass der vorliegend interessierende Art. 265c Ziff. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) aufgehoben werden soll. Die Gesetzesänderung war im Parlament beschlossen, aber Anfang 2017 noch nicht in Kraft gesetzt worden. Dementsprechend ist Art. 265c Ziff. 2 ZGB im damaligen Zeitpunkt noch gültig, wonach auf die Zustimmung eines Elternteils zur Adoption verzichtet werden kann, wenn er sich um das Kind nicht ernstlich gekümmert hat. Für die Ombudsstelle gibt es starke Anzeichen, dass im vorliegenden Fall gemäss Art. 265c Ziff. 2 ZGB auf das Einverständnis des leiblichen Vaters verzichtet werden kann. Ausgangspunkt ist immer das Kindeswohl. Ramo lebt seit seinem zweiten Lebensjahr in der Schweiz. Eine engere Beziehung zu Sri Lanka besteht gemäss den Ausführungen von Herrn Degen nicht, der Vater weiss vermutlich gar nichts von seinem Sohn. Die Grosseltern väterlicherseits sind schon vor Ramos Geburt gestorben. Zudem ist der Adoptionswunsch eines urteilsfähigen Kindes sehr stark zu gewichten, sind seine Interessen höher einzuschätzen als diejenigen des leiblichen Vaters. Wenn die KESB, deren Sichtweise die Ombudsstelle noch nicht kennt, diesen Ausführungen nicht deutlich und rechtlich fundiert widerspricht, gibt es wenig, was dagegen

spricht, auf das Einverständnis zu verzichten. Auch erbrechtlich wäre Ramo durch die Adoption voraussichtlich besser, oder zumindest nicht schlechter als bisher gestellt.

Die Ombudsstelle hat zudem bemerkt, dass Ramo in wenigen Wochen volljährig sein wird. Nach dem Studium der Rechtsgrundlagen und des Kommentars ist die Ombudsstelle der Meinung, dass weiterhin die Bestimmungen über die Adoption Minderjähriger anwendbar wären, sofern das Gesuch vor dem Erreichen der Volljährigkeit eingereicht worden ist. Allerdings gibt es gemäss Kommentar eine wichtige Ausnahme: Auf die Zustimmung der Eltern könne verzichtet werden, wenn die Minderjährigenadoption erst nach der Volljährigkeit ausgesprochen werde. Vorliegend wäre also die Zustimmung des leiblichen Vaters schon in wenigen Wochen nicht mehr erforderlich.

Die Ombudsstelle teilt Herrn Degen wenige Tage nach dem Erstkontakt ihre rechtliche Einschätzung als Zwischenergebnis mit. Er ist einverstanden, dass die Ombudsstelle mit der zuständigen Mitarbeiterin bei der KESB Kontakt aufnimmt.

Die Mitarbeiterin der KESB schildert zunächst ihre Sichtweise und erklärt, was sie bereits unternommen habe, um den leiblichen Vater zu finden. Die Verfahren und Abklärungen in Sri Lanka dauerten sehr lange. Momentan sei ein Büro vor Ort noch aktiv, aber die Schweizer Botschaft habe diesem nun eine Frist gesetzt. Sie gehe jedoch davon aus, dass der Vater nicht ausfindig gemacht werden könne. Auf die Frage, bis wann ein Ergebnis vorliege, erhält die Ombudsstelle keine klare Antwort. Die KESB kenne den Termin nicht, und warte nun ab, bis der Bericht eintreffe.

Die Ombudsstelle erläutert ihre rechtliche Einschätzung, wonach gemäss Art. 265c Ziff. 2 ZGB auf die Zustimmung verzichtet werden könne. Die Mitarbeiterin der KESB möchte Art. 265c ZGB nicht anwenden, dieser sei für sie eine absolute Ausnahmebestimmung. Sie habe das Verfahren in Sri Lanka eingeleitet, weshalb es nun diesen Bericht abzuwarten gelte. Die Ombudsstelle weist überdies darauf hin, dass ihrer Meinung nach auf die Zustimmung verzichtet werden könne, sobald Ramo volljährig werde, was in wenigen Wochen der Fall sein werde. Sie finde es deshalb schwierig, vielleicht noch lange auf den ausstehenden Bericht zu warten, obschon auf die Zustimmung verzichtet werden könnte. Die Mitarbeiterin der KESB erklärt, sie wolle sich in dieser Frage nicht festlegen, es gelte nun die Antwort aus Sri Lanka abzuwarten.

### **Ergebnis**

Wenige Tage später meldet sich die Mitarbeiterin der KESB wieder bei der Ombudsstelle. Sie erklärt, dass sie eine Rückmeldung der Schweizer Botschaft in Sri Lanka bekommen habe. Demnach sei keine Datenfreigabe möglich. Es könne sein, dass die Behörde die Daten nicht freigebe, oder dass dies der Betroffene selbst verhindere. Dies könne nicht festgestellt werden, aber sie werde sich mit dieser Auskunft begnügen müssen. Sie werde deshalb die Adoption möglichst rasch durchführen und mit der Familie umgehend einen Besprechungstermin vereinbaren. Die Ombudsstelle freut sich über diese positive Entwicklung. Für sie ist unerheblich, inwieweit ihre Rücksprache mit der KESB das Verfahren und das nun angemessene und rechtlich korrekte Vorgehen beschleunigt hat. Sie verbleibt mit der Mitarbeiterin der KESB, dass sie Herrn Degen das erfreuliche Ergebnis mitteilen werde, mit dem Hinweis, dass er bald von der KESB hören werde. Die Ombudsstelle hat nach der positiven Rückmeldung an Herrn Degen das Geschäft abgeschlossen. Er dürfte Ramo nun schon vor einer Weile erfolgreich adoptiert haben.

## **Fallbeispiel 10** **Hürdenreicher Umzug**

### **Sachverhalt**

Edda Prins, holländische Staatsangehörige, arbeitet als Physikerin in der Schweiz und lebt hier zusammen mit ihrem Ehemann und den beiden gemeinsamen Kindern. Da Herr Prins im

Jahr 2015 ein attraktives Jobangebot von einer Firma in Amsterdam erhält, entscheidet sich die Familie, diesem Ruf zu folgen und den Lebensmittelpunkt wieder in die angestammte Heimat zu verlegen. Die für den Umzug notwendigen Vorkehrungen wurden getroffen und die Wohnung auf Oktober 2015 gekündigt. Frau Prins war zu diesem Zeitpunkt allerdings noch in ein Forschungsprojekt, welches sie gerne beenden wollte, bei ihrem Schweizer Arbeitgeber involviert. Sie bleibt deshalb auch weiterhin in der Schweiz angestellt, neu zu einem Pensum von 60 %. So hält sie sich jeweils von Sonntag bis Mittwoch in der Schweiz auf, wohnt bei Freunden oder im Hotel und kann die restliche Woche bei ihrer Familie in Amsterdam verweilen.

Da sie noch immer in der Schweiz arbeitet, hat sich Frau Prins beim Bevölkerungsamt nie abgemeldet, hat weiterhin in Zürich Steuern bezahlt und ist noch immer bei ihrer Schweizer Krankenkasse versichert. Als das Ende des Projekts naht, beginnt sie mit den Vorbereitungen für ihren definitiven Umzug nach Holland. Um sich bei der Krankenkasse in der Schweiz ab- und bei derjenigen in Holland sowie dem dortigen Bevölkerungsamt anzumelden, begibt sie sich ins Stadthaus Zürich und bittet um eine aktuelle Wohnsitzbestätigung. Hier lässt man Frau Prins wissen, dass sie bereits seit Oktober 2015 und der Kündigung der Wohnung, die der Vermieter vorschriftsgemäss ans Bevölkerungsamt weitergeleitet hatte, als abgemeldet gelte. Es könne deshalb auch keine Wohnsitzbestätigung für die Jahre 2016 und 2017 ausgestellt werden. Allenfalls gäbe es eine Möglichkeit, wenn sie eine Bestätigung ihres Wochenaufenthalts einreichen könne. Dem kommt Frau Prins unverzüglich nach, erhält dann aber die mündliche Auskunft, dass die Bestätigung nun doch nicht genüge und sie in den Augen des Bevölkerungsamts weiterhin als im Oktober 2015 ausgereist betrachtet werde. Sie wendet sich deshalb per E-Mail an die Ombudsstelle und bittet um Unterstützung sowie um Vermittlung zwischen ihr und der Verwaltung.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Damit der Aufenthalt in der Schweiz gegenüber den Behörden belegt werden kann, bittet die Ombudsstelle Frau Prins um ergänzende Dokumente, wie zum Beispiel Bestätigungen von Bekannten, bei welchen sie gewohnt hatte, Abonnemente des öffentlichen Verkehrs, eingereichte Steuererklärungen oder Flugtickets. Frau Prins stellt sodann ein ausführliches Dossier mit Belegen zusammen und sendet es der Ombudsstelle zu. In einer E-Mail legt sie noch einmal dar, dass die Wohnsitzbestätigung essentiell sei, um sich in Holland anzumelden und damit Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten.

Die Prüfung der Unterlagen ergibt, dass sich der Aufenthalt von Frau Prins in Zürich während des in Frage stehenden Zeitraums belegen lässt. Mit ihrer Zustimmung nimmt die Ombudsstelle deshalb mit dem Personenmeldeamt der Stadt Kontakt auf und schildert die Ausgangslage. Es wird vereinbart, dass die Ombudsstelle dem Personenmeldeamt die von Frau Prins eingereichten Unterlagen zustellt, damit letzteres sich ein eigenes Bild von der Situation machen kann. Bereits am Telefon erklärt die Mitarbeiterin des Personenmeldeamtes, dass sie einer pragmatischen Lösung offen gegenüberstehe, da es im konkreten Fall nicht um den aufenthaltsrechtlichen Status gehe, sondern lediglich um eine Nachmeldung. Sie werde deshalb gerne die Unterlagen prüfen und der Ombudsstelle anschliessend eine Rückmeldung geben. Diese teilt wiederum Frau Prins den aktuellen Stand sowie die lösungsorientierte Einstellung des Personenmeldeamtes mit.

Nach Durchsicht der eingereichten Unterlagen durch das Personenmeldeamt teilt die zuständige Mitarbeiterin der Ombudsstelle mit, dass noch gewisse Angaben zum Aufenthalt in Zürich fehlen. Die Abteilung habe sich mit den offenen Fragen direkt an Frau Prins gewendet, nach Erhalt der Antworten werde man die benötigte Wohnsitzbestätigung ausstellen.

### **Ergebnis**

Zwei Wochen später kontaktiert das Bevölkerungsamt erneut die Ombudsstelle und lässt diese wissen, dass Frau Prins die erforderlichen Angaben mittlerweile eingereicht habe und

die Wohnsitzbestätigung deshalb ausgestellt wurde. Die Angelegenheit konnte somit nach beträchtlichen Abklärungen und Vermittlungsbemühungen mit erfreulichem Ergebnis abgeschlossen werden.

## Fallbeispiel 11 **Kulanz nach einer Wasserleitungssanierung**

### **Ausgangslage / Sachverhalt**

Barbara Huber ist zunächst nur als Mitunterzeichnerin einer schriftlichen Eingabe ihres Nachbarn an die Ombudsstelle gelangt. Zuvor hatten sich die beiden bereits schriftlich mit ihrem Anliegen direkt an die Wasserversorgung (WVZ) gewandt, erhielten aber keine befriedigende und vollständige Antwort. Nach diversen Abklärungen – auf die nachfolgend genauer eingegangen ist – gibt die Ombudsstelle dem Nachbarn ein abschliessendes Echo und teilt ihm mit, Frau Huber möge mit der Ombudsstelle persönlich Kontakt aufnehmen. Im folgenden Gespräch mit Frau Huber wird die sie betreffende Ausgangslage deutlich:

Der Nachbar von Frau Huber hatte im Jahr 2012 einen Rohrbruch zu beklagen, weshalb dieser Teil der Wasserleitung saniert werden musste. Für das betroffene Quartier war schon zu diesem Zeitpunkt geplant, fünf Jahre später alle Leitungen zu erneuern. Der zuständige Mitarbeiter der WVZ schlug deshalb vor, diese Arbeiten in Bezug auf Frau Huber und ihren Nachbarn vorzuziehen und deren Leitungen bis zur nächsten Verzweigung bereits vollständig zu ersetzen. In der Folge fanden Besprechungen mit Mitarbeitern der WVZ statt. Diese können aktuell – mehr als fünf Jahre später – nicht mehr im Detail nachvollzogen werden. Frau Huber erklärt, ihr Mann und sie seien damals vom Leitungsschaden nicht betroffen gewesen und hätten deshalb keinen Sanierungsbedarf gehabt. Sie seien jedoch überredet worden, ihre Leitung ebenfalls bereits im Jahr 2012 auszuwechseln zu lassen. Sie hätten sich erkundigt und die Frage aufgeworfen, ob die Kosten beim Gesamtprojekt nicht tiefer wären, da mehr Laufmeter zu ersetzen wären. Die WVZ habe dies verneint und ihnen zugesichert, dass für sie durch das Vorziehen der Arbeiten keine Mehrkosten anfielen. Sie seien damals finanziell in einer schwierigen Situation gewesen, weshalb sie die Rechnung nur mit Mühe und Verzögerung hätten bezahlen können. Der zuständige Mitarbeiter habe ihnen damals versichert, dass sie im 2017 höchstens noch einen kleinen Anschluss machen müssten. Es habe sie deshalb sehr irritiert, dass sie nun nochmals eine Rechnung über knapp 2000 Franken erhalten hätten. Frau Huber erklärt, von den damaligen Zusagen habe sie leider nichts Schriftliches, es sei alles nur mündlich besprochen worden.

### **Abklärungen und erstes Vernehmlassungsverfahren**

Die Ombudsstelle hat sich aufgrund der schriftlichen Eingabe von Frau Huber und ihrem Nachbarn zunächst telefonisch an den zuständigen Abteilungsleiter der WVZ gewandt. Sie erfährt, dass die beiden Mitarbeitenden, die damals mit Frau Huber und ihrem Nachbarn gesprochen hatten, aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr befragt werden können. Aufgrund des Zeitablaufs und mangels schriftlicher Aufzeichnungen könne der Gesprächsinhalt aber auch so nicht mehr detailliert nachvollzogen werden.

Die Ombudsstelle sieht anhand von internen Dienstanweisungen, die sie von der WVZ erhält, welche unterschiedlichen Preisansätze für welche Arbeiten und Projekte gelten. So fallen die Ansätze bei sogenannten Sanierungsprojekten im Vergleich zu Investitionsprojekten etwas höher aus. Sofern die Leitungen wegen eines Rohrbruchs repariert werden müssen, handelt es sich um ein Sanierungsprojekt. Eine geplante Auswechslung der Leitungen, die oftmals gleichzeitig mit nötigen Belagsarbeiten durchgeführt wird, gilt hingegen als Investitionsprojekt. Zudem gibt es Preisabstufungen je nach Laufmeteranzahl, die gleichzeitig verlegt werden. Weitere (technische) Faktoren spielen bei der Preisbestimmung ebenfalls eine Rolle. Die Ombudsstelle kann die Berechnungen der WVZ nachvollziehen und sieht, dass diese korrekt erfolgten. Sie bemerkt aber auch, dass die verlegten Laufmeter knapp unter der Anzahl liegen, die eine nächste Preisabstufung zur Folge gehabt hätte. Sie wirft deshalb die Frage auf,

ob Frau Huber und ihr Nachbar bei der Ausführung des Gesamtprojekts 2017 aufgrund der höheren Laufmeteranzahl kostenmässig nicht besser gefahren wären. Der Abteilungsleiter macht geltend, es spielten immer diverse Faktoren eine Rolle, es liessen sich deshalb nicht nur die nackten Zahlen miteinander vergleichen.

Die Ombudsstelle wendet sich daraufhin schriftlich an den Direktor der WVZ. Sie schildert den Sachverhalt und ihre bisherigen Abklärungen. Schliesslich legt sie ihre Einschätzung dar, dass bei einer Gesamtausführung des Projekts die Kosten aufgrund der höheren Laufmeteranzahl vermutlich tiefer gewesen wären. Da gerade diese Frage laut Ausführungen von Frau Huber und ihrem Nachbarn damals diskutiert und von der WVZ verneint worden sei, stelle sich für die Ombudsstelle die Frage, ob die Rechnungsbeträge nicht aus Kulanz reduziert werden könnten.

Die WVZ stellt in ihrer Antwort die Kosten auf, wie sie effektiv angefallen seien und wie sie bei einer Gesamtprojektausführung im 2017 angefallen wären. Sie stellt fest, dass es für den Nachbarn nicht vorteilhafter gewesen wäre, da bei ihm die Reparatur sofort gemacht werden musste. Ein Teil der Arbeiten wäre also nicht aufschiebbar gewesen. Diese Ausführungen sind für die Ombudsstelle nachvollziehbar und einleuchtend. Was Frau Huber betrifft, muss der Direktor hingegen einräumen, dass für sie die Gesamtprojektausführung etwas günstiger gewesen wäre. Die Kosten wären etwa 800 Franken tiefer ausgefallen. Er macht aber geltend, es gebe keinen Ermessensspielraum, alle Kunden müssten gleich behandelt werden. Als Frau Huber diese Einschätzung hört, entgegnet sie sofort, dass sie nun ja eben gerade nicht gleich behandelt, sondern benachteiligt werde. Der Ombudsstelle ist dieser Widerspruch auch aufgefallen. Sie entscheidet sich deshalb, in einer zweiten Runde nochmals an den Direktor der WVZ zu gelangen.

### **Zweites Vernehmlassungsverfahren**

In ihrem erneuten Vernehmlassungsgesuch an den Direktor der WVZ nimmt die Ombudsstelle auf dessen Aussage Bezug, für Frau Huber wäre es vorteilhafter gewesen, die gesamte Leitung erst im 2017 ersetzen zu lassen. Betreffend das Gleichbehandlungsgebot weist die Ombudsstelle darauf hin, dass Frau Huber eben gerade nicht gleich behandelt, sondern gegenüber den anderen Eigentümern des Quartiers benachteiligt worden sei. Zudem macht sie darauf aufmerksam, dass die Mehrkosten – die objektiv in ihrer Höhe überschaubar bleiben – für Frau Huber und ihren Mann stark ins Gewicht fielen, da sie über keinen grossen finanziellen Spielraum verfügten. Die Ombudsstelle ruft in Erinnerung, dass das Gleichbehandlungsgebot gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verlange, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der Direktor habe selbst eingeräumt, durch das gewählte Vorgehen sei Frau Huber benachteiligt worden, auch wenn nicht mehr genau eruiert werden könne, wie es dazu gekommen sei. Dieser Umstand sollte sich nach Meinung der Ombudsstelle Frau Huber gegenüber nicht nachteilig auswirken. Die Ombudsstelle bittet den Direktor nochmals – explizit auf Frau Huber bezogen – zu prüfen, ob die Kosten kulanterweise reduziert werden könnten.

### **Ergebnis**

Der Direktor der WVZ wiederholt in seiner Stellungnahme, Frau Huber sei nach den damaligen Gegebenheiten korrekt beraten worden, und von einer Ungleichbehandlung könne keine Rede sein. Es sei aber nachvollziehbar, dass sie sich trotz korrektem Vorgehen benachteiligt fühle. Obwohl kein Anspruch auf eine Kostenminderung bestehe, werde die WVZ aus Kulanz und im Sinne eines Einzelfalls ihr den «Nachteil» zurückerstatten.

Die Ombudsstelle teilt Frau Huber das erfreuliche Ergebnis telefonisch mit. Sie bedankt sich für die positive Rückmeldung, sie sei darüber sehr erleichtert. Für die Ombudsstelle konnte ein von der Lösung her angemessener und überzeugender Abschluss der Beschwerde gefunden werden.

### **Sachverhalt**

Cédric Blatter besitzt und verwaltet verschiedene Liegenschaften in Zürich, unter anderem in Oberstrass. Im Jahr 2012 habe das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) ihn – wie alle Liegenschaftsbesitzer des Quartiers – informiert, dass die Erschliessung des Glasfasernetzes bevorstehe. ewz habe ihm eine Vertragsurkunde vorgelegt, welche die Erschliessung seiner Liegenschaft ans städtische Glasfasernetz regeln sollte. Damals sei er noch Verwalter gewesen, die Liegenschaft habe seiner Mutter gehört. Im Sommer 2012 habe Herr Blatter mit dem zuständigen Mitarbeiter von ewz telefonisch vereinbart, dass vor Vertragsunterzeichnung eine Begehung der Liegenschaft stattfinden soll, damit sich Herr Blatter ein Bild der gegebenenfalls nötigen baulichen Massnahmen machen könne. Er wolle sich erst danach entscheiden, ob er den Anschluss benötige oder nicht. Seitens ewz habe er erfahren, dass es keinesfalls eile. Jemand von ewz werde sich im Verlauf des Herbsts melden, um einen Termin zu vereinbaren. Herr Blatter habe aber nichts mehr gehört, auch nicht in den kommenden Jahren. Viel dabei gedacht habe er sich nicht, denn er sei vielmehr davon ausgegangen, dass die Erschliessung des Gebiets zurückgestellt worden sei und sich somit alles verzögere. Per 1. Januar 2017 habe er dann die Liegenschaft von seiner inzwischen verstorbenen Mutter übernommen. Zu diesem Zeitpunkt habe er wieder mit ewz Kontakt aufgenommen und von demselben Mitarbeiter, mit dem er bereits fünf Jahre zuvor gesprochen hatte, erfahren, dass das Gebiet um den Rigiplatz längst erschlossen sei. Da der Mitarbeiter aber ein Versäumnis von Seiten ewz anerkannt habe, hätte er sich anerbieten abzuklären, wann eine individuelle Nacherschliessung durchgeführt werden könne. Herr Blatter habe daraufhin eine neue Vertragsurkunde erhalten, welche er diesmal umgehend unterzeichnet retourniert habe. Der Mitarbeiter habe Herrn Blatter von da an immer wieder aufs Neue vertröstet. Anfang Mai sei Herrn Blatter dann eine definitive Antwort auf Ende Monat versprochen worden. Als auch dieser Termin verstrichen sei, habe Herr Blatter Anfang Juni wieder bei ewz angerufen. Er habe nun erfahren, dass eine nachträgliche Erschliessung seiner Liegenschaft vom zuständigen Management abgelehnt worden sei und er daher auf einen Anschluss verzichten müsse. Als Grund sei ihm mitgeteilt worden, dass die Liegenschaft 2012 irrtümlich auf eine Liste von Hauseigentümern gesetzt worden sei mit jenen Besitzern, welche ausdrücklich keine Erschliessung ans Glasfasernetz wünschten. Gleichentags wendet sich Herr Blatter an die Ombudsstelle. Er sei nicht gewillt, diesen Entscheid hinzunehmen, da dieser auf Versäumnisse des ewz zurückzuführen sei. Einem Schreiben von ewz an Herrn Blatter ist zu entnehmen, dass sich ewz auf den Standpunkt stellt, die von ihm bereits 2012 geforderte Begehung entspreche nicht den vorgegebenen Prozessen und ein abweichendes Vorgehen sei nicht möglich. ewz habe Herrn Blatter stattdessen angeboten, dass ein Vertragsrücktritt auch nach der Begehung noch möglich sei. Herr Blatter habe aber auf der Begehung bestanden, bevor er den Vertrag unterzeichnen wollte. Dass Herr Blatter keinen unterzeichneten Vertrag an ewz retourniert habe, sei als bewusster Verzicht auf eine Erschliessung seiner Liegenschaft verstanden worden. ewz weist darauf hin, dass das Gebiet bereits 2014 erschlossen worden sei und leider aktuell keine Möglichkeit bestehe, die Liegenschaft an das «ewz.zürinet» anzuschliessen.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Die Ombudsstelle nimmt telefonisch Kontakt mit dem Leiter der zuständigen Abteilung auf. Der Sachverhalt wird von ihm weitgehend bestätigt. In den massgebenden Punkten sieht er aber das Versäumnis bei Herrn Blatter. Aufgrund der langen Zeitspanne und der Tatsache, dass vieles zwischen ewz und dem Beschwerdeführer nur mündlich besprochen wurde, ist es der Ombudsstelle nicht möglich festzustellen, wo genau der Fehler passierte – was ihr in diesem Moment allerdings auch zweitrangig erscheint.

Grundsätzlich zeigt auch die Ombudsstelle Verständnis für die vorgegebenen Prozesse. Sie ist aber zugleich der Meinung, dass es Einzelfalllösungen brauche, insofern die Technik



diese zulasse und keine unverhältnismässigen Zusatzaufwendungen zu erwarten seien. Sie bittet ewz nochmals zu prüfen, ob eine passende Lösung – allenfalls mit Kostenbeteiligung von Herrn Blatter – gefunden werden kann.

### **Ergebnis**

Wenige Tage später ruft ewz die Ombudsstelle an und teilt mit, dass erfreulicherweise nun doch noch eine kundenfreundliche Lösung umgesetzt werden könne. Die Liegenschaft werde Ende August ans Glasfasernetz angeschlossen. Für Herrn Blatter würden keine Kosten entstehen, so wie dies auch im ursprünglichen Vertrag festgehalten worden sei.

Herr Blatter ist ebenfalls sehr erfreut zu hören, dass nach seinen monatelangen erfolglosen Bemühungen nun doch eine pragmatische Lösung gefunden werden konnte. Nachdem er sich nach Ende August nicht mehr bei der Ombudsstelle meldete, können wir davon ausgehen, dass der Anschluss zur vorgesehenen Zeit ohne Schwierigkeiten erfolgt ist.

## **4. Racial Profiling und die Wahrnehmung der Diskriminierung**

**Fokus** Für die Stadt Zürich stellt das Jahr 2017 eine weitere Etappe in der Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Racial und Ethnic Profiling dar. Das Sicherheitsdepartement erteilte dem Bereich Polizei und Justiz des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) den Auftrag, eine juristische Studie zu Racial und Ethnic Profiling bei Personenkontrollen zu verfassen. Die Publikation des Berichts «Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practice zur Vermeidung von *racial und ethnic profiling*» vom 28. Februar 2017 erfolgte mit den vom Sicherheitsdepartement und der Stadtpolizei im Rahmen des Projekts «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» (PiuS) zum Thema entwickelten Massnahmen. Der Bericht des SKMR geht ausführlich und präzise auf die juristische Definition des Racial Profiling ein und stützt sich auf die internationalen Fachgremien sowie auf relevante Gerichtsentscheide. So definiert die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats Racial Profiling als eine ohne «objektive und vernünftige Begründung» erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von phänotypischen Merkmalen wie Hautfarbe oder von Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationaler oder ethnischer Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen (ECRI 2007, Nr 11, Strassburg, S. 4). Dass umgekehrt auch die Verweigerung der Aufnahme einer Strafanzeige im Zusammenhang mit Racial Profiling stehen kann, zeigt das folgende Fallbeispiel 15.

Im Zentrum steht die Frage, ob Racial und Ethnic Profiling erst dann vorliegt, wenn die äussere Erscheinung oder das erkennbare oder zugeschriebene bzw. vermutete Merkmal der Zugehörigkeit zu einer spezifischen Gruppierung als einziges Kriterium zur Anwendung kommt oder bereits, wenn es nur eines unter mehreren Kriterien ist. Der heutige Stand der Forschung und Erkenntnisse von Fachkreisen kommen eindeutig zum Schluss, dass es nicht um die Ausschliesslichkeit gehen kann, also Racial Profiling nicht erst dann vorliegt, wenn eine Polizeikontrolle ausschliesslich aufgrund der angenommenen ethnischen Zugehörigkeit oder Hautfarbe erfolgt. Ein Schweizer Gericht hat sich zu dieser Frage bisher noch nicht geäussert. Hingegen hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Deutschen Bundesverfassungsgerichts im April 2016 entschieden, dass ein Verstoss gegen das verfassungsmässige Diskriminierungsverbot nicht erst vorliege, wenn die Ungleichbehandlung ausschliesslich oder ausschlaggebend an eines der oben genannten Merkmale anknüpft, «sondern bereits dann, wenn bei einem Motivbündel ein unzulässiges Differenzierungsmerkmal ein tragendes Kriterium unter mehreren gewesen ist» (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.04.2016, Az. 7 A 11108/14. OVG). Das Gericht hat eine verdachtsunabhängige Kontrolle einer schwarzen deutschen Familie in einem Regionalzug durch die Bundespolizei für unzulässig erklärt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) betont im gleichen Sinne, eine Diskriminierung sei immer dann gegeben, wenn Personen

in entsprechend ähnlichen Situationen ohne eine «objektive und vernünftige Begründung» unterschiedlich behandelt werden (EGMR, *Timishev gegen Russland*, Urteil vom 13.03.2006, Nr. 55762/00 und 55974/00). Das SKMR schliesst sich dieser differenzierten Beurteilung an. Es folgert: «Die Hautfarbe oder die anscheinende äusserliche Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe kann als *alleinstehendes oder primäres bzw. ausschlaggebendes Merkmal für die Selektion einer Person* nicht genügen, sondern es braucht einen gewichtigen oder mehrere weitere Anhaltspunkte, die zusammengenommen die Kontrolle gerade dieser Person rechtfertigen» (Seite 22).

Das Sicherheitsdepartement und die Stadtpolizei haben in diesem Zusammenhang erste Massnahmen beschlossen. Zu ihnen gehören eine neu formulierte Dienstanweisung für Personenkontrollen mit der Umschreibung der Kontrollgründe, die zwingende Angabe der Gründe für eine Kontrolle gegenüber der kontrollierten Person sowie Schulungs- und Sensibilisierungsmassnahmen. Aufgrund der Erfahrungen der Ombudsfrau werden diese Massnahmen nur dann die erwünschte Wirkung zeigen können, wenn sich in der Polizei konsequent ein breites Bewusstsein für die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Racial und Ethnic Profiling als strukturelle Diskriminierung entwickelt. Werden konkrete Vorfälle als zwar bedauerliche, aber nicht relevante Einzelfälle verharmlost, die individualisiert und daher vernachlässigt werden, werden die beschlossenen Massnahmen erfolglos bleiben. Das Deutsche Institut für Menschenrechte kommt zu folgendem Schluss: ««Racial Profiling» stellt die Zugehörigkeit der von der Praxis Betroffenen zur Gesellschaft in Frage. Damit hat die Praxis auch gesamtgesellschaftlich negative Folgen: für das friedliche Zusammenleben, für das Vertrauen in die Polizei und für die Zugehörigkeit und die soziale Teilhabe betroffener Gruppen. Staatsorgane müssen den auf der Menschenwürde beruhenden persönlichen Achtungsanspruch aller Menschen achten. Deshalb dürfen sie Menschen auch nicht aufgrund unveränderlicher Merkmale pauschal verdächtigen» (Stellungnahme vom 22. November 2017, Thüringer Landtag). Hinzuzufügen gilt es nur noch dies: Diese Aussage hat natürlich nicht ausschliesslich für die Polizei Gültigkeit. Und sie ist relevant für sämtliche oben zitierten vom ECRI genannten und völkerrechtlich anerkannten möglichen Diskriminierungsmerkmale wie auch für die heute verbreitete Form der Benachteiligung durch die Bezugnahme auf «die Kultur», wie dies im Fallbeispiel 13 deutlich wird.

### **Fallbeispiel 13 Eine herabwürdigende Personenkontrolle**

#### **Sachverhalt**

Sabrina Menz, Optikerin, lebt im Ausland und ist in Zürich, das sie von früheren Reisen gut kennt, zu Besuch. Sie wendet sich Anfang Juli 2017 an die Ombudsstelle mit einem Erlebnis, das sie nach eigener Aussage seit einigen Tagen nicht mehr loslässt. In ihrer ausführlich formulierten E-Mail erklärt sie, dass sie vor ein paar Tagen eine Polizeikontrolle an der Bushaltestelle Kalkbreite miterlebt habe, die in ihren Augen der Stadt Zürich – einer Stadt, die sie sonst immer als weltoffen und freundlich erlebt habe – nicht würdig sei. Während sie auf den Bus gewartet habe, dessen Ankunft gemäss der Anzeigetafel erst in elf Minuten angesagt war, sei plötzlich ein Polizei-Bus vorgefahren, aus dem drei Polizisten sowie eine Polizistin in schwerer Montur ausstiegen. Sie seien sofort auf den jüngeren, dunkelhäutigen Mann, der neben ihr auf der Wartebank sass, zugegangen und hätten ihn umringt. In aggressivem Ton hätten sie ihn nach seinem Ausweis gefragt und danach, was er hier tue und wo er gewesen sei. Schon von Beginn weg und danach die ganze Befragung hindurch sei der Mann von den Polizisten geduzt worden: «Ah, Du warst beim Sport, wirklich? Bei welchem Sport? Wo wohnst Du? Kannst Du überhaupt Deutsch?» Parallel dazu habe einer der Polizisten angefangen, die Sporttasche zu öffnen und alle Gegenstände zu untersuchen, ohne den Mann darüber zu informieren oder zu fragen, ob dies in Ordnung sei. Der Betroffene habe sich sichtlich unwohl gefühlt, sei mit geducktem Kopf dagesessen und habe alles über sich ergehen

lassen, ohne irgendein Wort des Unmuts. Nachdem alles durchsucht und nichts gefunden worden sei, hätten die Polizisten den Mann gefragt, wie lange er schon in der Schweiz wohne, was dieser mit «sieben Jahre» beantwortet habe. Die Polizisten hätten sich ein «es ist nix, alles okay» zugemurmelt, seien wieder in den Bus gestiegen und davongefahren. Die gesamte Kontrolle habe rund zehn Minuten gedauert. Kaum hätten sich die Polizisten entfernt, sei der Bus gekommen.

Frau Menz betont, dass sie die Arbeit der Stadtpolizei schätze, und dass sie deshalb nicht eingegriffen habe, weil sie die Vorgeschichte nicht kannte. Sie sei sich aber sicher, dass die Polizisten mit ihr, einer gestandenen, knapp fünfzigjährigen, weisshäutigen Frau, in einer vergleichbaren Situation nicht in derselben respektlosen Art und Weise umgegangen wären. Sie empfand das Auftreten als martialisch, an der Grenze zur Bedrohung. Jedenfalls sei die Menschenwürde des Mannes klarerweise verletzt worden. Sie denke, dass ein derartiges Verhalten bei Personen anderer Hautfarbe oder Religion das Gefühl wecke, Menschen zweiter Klasse zu sein, was wiederum einer Radikalisierung Vorschub leisten könne. Sie habe aufgrund des Verhaltens des Mannes auch den Eindruck gehabt, dass dies nicht seine erste derartige Kontrolle gewesen sei. Sie sei sich bewusst, dass die Polizei unter grossem Druck stehe, und vielleicht habe die Polizei jemanden gesucht. Trotzdem denke sie, die Polizei der Stadt Zürich könne dies besser.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Die Ombudsstelle dankt Frau Menz für ihre ausführlichen Schilderungen. Derart präzise Beobachtungen von Drittpersonen sind für ihre Arbeit sehr wertvoll. Die Ombudsstelle wendet sich mit Zustimmung von Frau Menz an den Rechtsdienst der Stadtpolizei und bittet ihn um Stellungnahme. Sie fragt unter anderem nach dem Grund für die Kontrolle sowie für das Verhalten der Polizisten, aber auch danach, welche Konsequenzen und Lehren aus dem Vorgefallenen und der Rückmeldung von Frau Menz gezogen würden.

In ihrer Antwort legt die Stadtpolizei Zürich ihre Sicht auf den Sachverhalt dar und beantwortet die gestellten Fragen ausführlich. Demnach habe aufgrund vorgängig gemachter Beobachtungen eine Verdachtslage bestanden, die eine Personenkontrolle gerechtfertigt habe. Die Polizei habe ihren gesetzlichen Auftrag wahrzunehmen und dürfe im Verdachtsfall aufgrund von Hautfarbe oder Religion nicht davor zurückschrecken, auch Personen fremder Bevölkerungsgruppen zu kontrollieren. Eine Häufung von Kontrollen könne gerade dann auftreten, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass an bestimmten Örtlichkeiten von einer Bevölkerungsgruppe kriminelle Handlungen ausgingen, wie es auch vorliegend der Fall gewesen sei.

Das Duzen erklärt die Polizei damit, die Erfahrung «auf der Strasse» zeige, dass bei Personen mit mangelhaften Deutschkenntnissen die Du-Form besser anschlage und die Kommunikation deshalb leichter falle. Insgesamt beurteilte sie die Kontrolle als rechts- und verhältnismässig. Auch könne nicht bestätigt werden, dass der Betroffene bereits früher durch die Polizei kontrolliert worden sei, da in der entsprechenden Datenbank POLIS keine Einträge ersichtlich seien. Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass der Kontrollierte allenfalls in seinem Heimatland mit der dortigen Sicherheitsbehörde bereits Erfahrungen gemacht habe. Diese agierten im Vergleich mit den hiesigen Polizeibehörden vermutlich wesentlich autoritärer und würden das Verhalten des Mannes eher erklären als frühere Polizeikontrollen in Zürich. Im Allgemeinen sehe man jedenfalls keinen Grund, konkrete Massnahmen im Zusammenhang mit dem Vorfall zu ergreifen. Die betroffenen Mitarbeiter hätten sich jedoch – wie dies im Rahmen der Nachbearbeitung von Personenkontrollen üblich ist – detailliert mit dem Thema Kommunikation befasst.

### **Würdigung der Ombudsfrau**

Die Ombudsfrau nimmt die Antwort zur Kenntnis, sieht aber einige Ausführungen durchaus kritisch. So trifft die Stadtpolizei an unterschiedlichen Stellen nicht unproblematische Annahmen,

äussert verallgemeinerte Vermutungen und Spekulationen, die nicht opportune Pauschalierungen und Kulturalisierungen bedeuten und denen nicht zugestimmt werden kann. Auch die Begründung der Stadtpolizei zum Duzen des Kontrollierten vermag aus Sicht der Ombudsstelle in keiner Weise zu überzeugen. Offenbar ist der kontrollierte Mann auch von Anfang an geduzt worden, also ohne dass die Polizisten und die Polizistin gewusst hätten, ob er schlecht Deutsch spricht. Aufgrund der Ausführungen scheint der Betroffene jedoch genügend Deutsch verstanden und gesprochen zu haben, um mit den Einsatzkräften der Polizei problemlos zu kommunizieren, auch ohne dass er seinerseits die PolizistInnen geduzt hätte. Aber selbst schlechte Deutschkenntnisse der zu kontrollierenden Person rechtfertigen niemals den von der Polizei gewählten Gebrauch der Du-Form. Sie wirkt grundsätzlich abschätzig und respektlos. Die Ombudsfrau weist auf den Bundesgerichtsentscheid vom 11. April 2017 (1B\_176/2016) hin, der sich unter anderem mit dem Thema «Duzen durch Polizeibeamte» befasst. Das Bundesgericht führt aus, dass ein mangelnder Respekt gegenüber anderen Menschen sowie die Nichtachtung der üblichen Anstandsregeln beispielsweise im kommunikativen Umgang die Menschenwürde verletze. So könne das Duzen einer Person, die kein Kind mehr sei, während einer Identitätsprüfung bereits herabwürdigend sein. Dies deshalb, weil sich der Betroffene dadurch als blosses Objekt des Verfahrens behandelt fühle, was mit Art. 7 der Bundesverfassung (Menschenwürde) und Art. 3 Abs. 1 der Strafprozessordnung (Achtung der Menschenwürde und Fairnessgebot) nicht vereinbar sei.

Auch die Aussage, dass sich der Kontrollierte über das Verhalten der Polizei nicht beschwert und die Kontrolle somit akzeptiert habe, erregt die Kritik der Ombudsstelle. Das kooperative Verhalten, mit welchem Betroffene in der Regel weitere Schwierigkeiten vermeiden möchten, darf ihnen keinesfalls zum Nachteil gereichen. Ein solches Verhalten darf deshalb nicht als konkludente Zustimmung zu einer Kontrolle gewertet und die Kommunikation in der Folge vernachlässigt werden. Schliesslich muss die Aussage, dass der Betroffene noch nie kontrolliert wurde, da in der polizeilichen Datenbank kein Eintrag vorhanden sei, revidiert werden. Eskaliert die Situation im Zuge einer Personenkontrolle nicht, so wird regelmässig auch kein Eintrag im entsprechenden Register vorgenommen. Die Folgerung der Stadtpolizei ist somit nicht gerechtfertigt.

### **Ergebnis**

In ihrem Schlussbericht empfiehlt die Ombudsfrau der Stadtpolizei, Generalisierungen und Annahmen, wie sie in der Stellungnahme geäussert wurden, kritisch zu hinterfragen und künftig darauf zu verzichten. Auch die in ihrer Antwort wiedergegebene Haltung zum Thema «Duzen» soll überdacht werden. Hierzu empfiehlt die Ombudsstelle, dass sich die Polizei mit dem diese Frage behandelnden Bundesgerichtsentscheid vertraut macht und diesen künftig konsequent umsetzt. Und schliesslich legt sie der Polizei nahe, die geäusserten Kritikelemente in einer weiteren Nachbesprechung mit den betroffenen Mitarbeitern aufzunehmen und in die allgemeine Aus- und Weiterbildung einzubeziehen.

## **Fallbeispiel 14 Vertrauensverlust durch Diskriminierungserfahrungen**

### **Sachverhalt**

Ngolo Ibori, angestellt in einem Lebensmittelgeschäft in Zürich, schildert der Ombudsstelle in einem Brief eine Hausdurchsuchung durch die Stadtpolizei, mit deren Ablauf er nicht einverstanden sei. Am Tag vor dem Ereignis habe er seinem Arbeitgeber per SMS mitgeteilt, dass er krank sei und deshalb nicht zur Arbeit kommen könne. Diese Nachricht sei jedoch scheinbar nicht angekommen, denn am nächsten Tag habe sein Vorgesetzter – beunruhigt durch seine unentschuldigte Abwesenheit – die Polizei verständigt, welche dann eine Streife, bestehend aus drei Polizisten, an seine Wohnadresse vorbeigeschickt habe. Als die Polizisten bei ihm zuhause angekommen seien, sei er gerade auf dem Weg zur Apotheke gewesen, um

Medikamente zu holen. Ein Bekannter von ihm aus Bruxelles, Herr Oke Bello, sei jedoch zu Besuch gewesen und habe die Beamten ins Treppenhaus gelassen. Vor der Wohnung von Herrn Ibori angekommen, hätten die Polizisten Herrn Bello nach seinem Ausweis gefragt und wissen wollen, wo er, Ngolo Ibori, sei. Da Herr Bello nur Französisch spreche, habe die Kommunikation nicht einwandfrei geklappt, er habe dann aber seinen Pass gezeigt. Anschliessend hätten sich die Beamten Zutritt zur Wohnung verschafft und eine Schublade geöffnet, in der sie den Pass von Herrn Ibori fanden. In der Zwischenzeit sei ein weiterer Bekannter von Herrn Bello und ihm, Herr Elias Attah, hinzugekommen. Dieser habe gefragt, was los sei, woraufhin ihm die Polizisten erklärt hätten, dass Herr Bello kein Visum habe und mutmasslich illegal in der Schweiz sei. Herr Attah habe dann erklärt, dass Herr Bello aus Bruxelles sei und folglich kein Visum benötige. Er könne auch seine belgische Carte de résident de longue durée vorweisen. Daraufhin hätten die Polizisten die Wohnung wieder verlassen und sich mit der Aussage, es sei nicht rassistisch gemeint gewesen, entschuldigt.

Als Herr Ibori von der Apotheke zurückgekommen sei und vom Vorfall erfahren habe, sei er entsetzt, wütend und später deprimiert gewesen. Er habe nicht verstanden, wieso die Polizei einfach in die Wohnung eingedrungen sei und seinen Pass aus der Schublade genommen habe, obwohl ihr ausdrücklich mitgeteilt worden sei, dass er wohlauf sei. Auch der Vorwurf an seinen Freund, dieser sei illegal hier, habe ihm zu schaffen gemacht. Insgesamt habe ihm die Vorgehensweise erneut das Gefühl gegeben, von der Polizei wie ein Krimineller behandelt worden zu sein, wie dies bereits in den Jahren 2008 und 2010 im Zuge ungerechtfertigter Kontrollen der Fall gewesen sei. Die Spuren, die diese Geschehnisse bei ihm hinterlassen hätten, würden bis heute nachwirken.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Da Herr Ibori sich auch direkt an den Vorsteher des Sicherheitsdepartements (SID) gewendet hat, kontaktiert die Ombudsstelle zuerst den dortigen Departementssekretär, um das Vorgehen zu koordinieren. Danach telefoniert sie mit dem Gesuchsteller und erklärt ihm, dass es sinnvoll sei, nun zuerst die Antwort des Vorstehers des SID abzuwarten. Danach könne man allfällig offengebliebene Punkte klären.

Die Antwort, welche rund drei Wochen später eintrifft, zeigt die Sicht der Polizei und deren Überlegungen. Der Sachverhalt an sich wird in weiten Teilen ähnlich geschildert wie von Herrn Ibori. Erklärt wird weiter, dass es sich bei dem Einsatz von Anfang an um eine Hilfeleistung gehandelt habe, ausgelöst durch den Anruf des Arbeitgebers. Aufgrund des zögerlichen Verhaltens von Herrn Bello, der offensichtlich nicht in der Wohnung lebte, und unter Berücksichtigung der sprachlichen Differenzen sei der Eindruck entstanden, Herr Bello versuche, etwas vor den Beamten zu verbergen. Aufgrund der damaligen Umstände habe auch die Möglichkeit bestanden, dass Herr Ibori etwas zugestossen sein könnte oder ein Verbrechen begangen worden sei. Die betroffenen Polizisten betonen, dass bei ihren Überlegungen und beim daraus abgeleiteten Vorgehen stets das Wohlergehen von Herrn Ibori im Vordergrund gestanden habe. Zudem widersprechen sie den Ausführungen des Beschwerdeführers zur Verabschiedung und der angeblichen Entschuldigung. Eine solche sei nicht ausgesprochen worden, da es am Einsatz nichts zu entschuldigen gegeben hätte und es keine Rolle gespielt habe, wie die betroffenen Personen aussahen oder woher sie stammten. Von Racial Profiling könne deshalb keine Rede sein, die Polizisten hätten gleich gehandelt, ganz egal, wen sie vor Ort angetroffen hätten. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements schliesst dann, dass im vorliegenden Fall nicht nur keine Rechtsvorschriften verletzt, sondern vielmehr äusserst professionell gehandelt worden sei.

Nach Durchsicht der Antwort kontaktiert die Ombudsfrau Herrn Ibori, um diese sowie das weitere Vorgehen mit ihm zu besprechen. Aus ihrer Sicht werde aus dem Schreiben des Sicherheitsvorstehers deutlich, dass die Beschwerde ernst genommen und respektvoll, empathisch

und differenziert bearbeitet wurde. Dem stimmt Herr Ibori zu. Dennoch habe er noch ein Akteneinsichtsgesuch gestellt und werde nun die Antwort abwarten.

### **Vermittlungsgespräch**

Nach gut einer Woche meldet sich Herr Ibori erneut bei der Ombudsstelle. Er möchte gerne die Möglichkeit eines Vermittlungsgesprächs wahrnehmen, in den Räumlichkeiten der Ombudsstelle und unter Leitung der Ombudsfrau. Eine Besprechung mit der Polizei wurde bereits im Schreiben des Sicherheitsvorstehers angesprochen. Die Ombudsfrau nimmt deshalb im Anschluss an das Telefonat Kontakt mit dem zuständigen Mitarbeiter beim Feedbackmanagement der Polizei auf und vereinbart einen Termin sowie die Eckpunkte des Gesprächs.

Am vereinbarten Datum erscheint wie abgemacht der Vorgesetzte der am Einsatz beteiligten Polizisten sowie ein Mitarbeiter des Feedbackmanagements, während Herr Ibori von einer Vertrauensperson begleitet wird. Das Gespräch soll den Parteien die Möglichkeit bieten, sich auf Augenhöhe zu begegnen und die jeweils andere Sichtweise besser zu verstehen. Mit der Zeit kristallisiert sich heraus, dass Herr Ibori aufgrund der in der Vergangenheit anlässlich zweier Polizeikontrollen gemachten Erfahrungen grosse Schwierigkeiten hat, die Überlegungen der Polizei nachvollziehen zu können. Herr Ibori berichtet von seinen bisherigen Erfahrungen mit der Polizei, die teils nicht die Stadtpolizei betreffen. Es wird deutlich, wie nachhaltig diese als schwere Diskriminierungen erlebten Vorkommnisse Herrn Iboris Verhältnis zur Polizei allgemein geprägt haben. Die anwesenden Polizeimitarbeiter wiederum betonen, dass der Einsatz von Beginn weg den Schutz von Herrn Ibori zum Zweck gehabt habe und sämtliche vorgenommenen Handlungen auf die Abklärung seines Wohlbefindens ausgerichtet gewesen seien. Schliesslich hätte es auch sein können, dass Herr Ibori etwas zugestossen sei. Die Polizei kenne die Personen, die sie am Einsatzort antreffe, üblicherweise nicht und müsse deshalb entsprechende Abklärungen treffen. Dies sei vorliegend umso mehr der Fall gewesen, als durch das Verhalten von Herrn Bello bei den Polizisten der Eindruck entstanden sei, dass etwas nicht stimme. Die Hautfarbe der Beteiligten habe zu keiner Zeit eine Rolle gespielt.

### **Ergebnis**

Der Fall zeigt anschaulich, wie gemachte Diskriminierungserfahrungen tiefgreifend prägen und dadurch die Wahrnehmung neuer Erlebnisse auch Jahre später noch beeinflussen können. Betroffene werden immer wieder an vergangene Vorfälle erinnert, was die Einordnung aktueller Situationen erschwert. Der daraus resultierende Vertrauensverlust hat auch Einfluss auf die Arbeit der Polizei in künftigen Fällen, und zwar selbst dann, wenn ihr Handeln vorschriftsgemäss und korrekt verläuft. Durch das Vermittlungsgespräch konnte das Bewusstsein hierfür geschärft und ein besseres Verständnis der Sichtweise der jeweils anderen Partei erarbeitet werden. Es ist deshalb äusserst wichtig, dass sich die Stadtpolizei auch weiterhin vertieft und systematisch mit dem Thema Racial und Ethnic Profiling auseinandersetzt.

## **Fallbeispiel 15 Verweigerte Strafanzeige**

### **Sachverhalt**

Nicolas Pablo Gutiérrez meldet sich Ende September 2017 bei der Ombudsstelle. Er stammt ursprünglich aus Kolumbien, hat einen dänischen Pass und lebt seit einiger Zeit in Zürich. Seine Verzweiflung und Aufregung ist bereits am Telefon deutlich wahrnehmbar, weshalb er gebeten wird, persönlich zur Ombudsstelle zu kommen, um das Vorgefallene in Ruhe zu besprechen. Als er gleichentags die Ombudsstelle aufsucht, berichtet er in gebrochenem Englisch das Folgende: Er sei Mieter einer Wohnung im Kreis 4. Da die Liegenschaft einer Gesamtsanierung unterzogen werden sollte, hätten alle Mieter per Ende August 2017 die Kündigung erhalten. Vor der Mietschlichtungsbehörde habe Herr Gutiérrez jedoch eine Mieterstreckung bis Ende August 2018 erreichen können.

Als Herr Gutiérrez Anfang September eines Tages in seine Wohnung zurückgekommen sei, habe er feststellen müssen, dass in der Zwischenzeit in seine Wohnung eingebrochen worden war. Die Fotos, die er der Ombudsstelle vorlegt, zeigen ein Bild der Verwüstung: Mobiliar liegt kreuz und quer in der Wohnung, Küche und sanitäre Einrichtungen wurden mutwillig demoliert und zerschlagen. Ein weiteres Bewohnen scheint nicht möglich zu sein. Auch beklagt er den Verlust von persönlichen Gegenständen. Gewissheit über die Täterschaft habe Herr Gutiérrez nicht, jedoch verdächtige er den Liegenschaftsverwalter. Er ist sich bewusst, dass es sich um eine privatrechtliche Angelegenheit handelt und die Ombudsstelle für diesen Teil nicht zuständig ist. Deshalb hat er auch bereits einen Rechtsanwalt kontaktiert.

An die Ombudsstelle wendet er sich hingegen, weil er bereits zweimal erfolglos versucht habe, bei der Regionalwache Aussersihl Anzeige gegen Unbekannt zu erstatten. Beide Male sei er aber abgewimmelt worden. Herr Gutiérrez benötige zwingend einen Rapport, um diesen seiner Versicherung einreichen zu können. Zudem widerspreche es seinem Rechtsverständnis, dass eine mutwillige Zerstörung und Diebstahl seines Eigentums nicht angezeigt und geahndet werden sollten. Herr Gutiérrez nimmt wahr, dass die Polizei ihn nicht ernst genommen habe. Er fühle sich gedemütigt und diskriminiert. Er müsse vermuten, die Weigerung der Polizei hänge mit seiner Hautfarbe und möglicherweise auch damit zusammen, dass er Englisch (mit einem starken südamerikanischen Akzent) spreche und dies für die Polizei ein Handicap darstelle. Es sei ihm nicht klar, weshalb ihm die Polizei sonst die Annahme einer Anzeige verweigern sollte. In keinem anderen Land habe er dies bisher erlebt.

### **Vermittlung der Ombudsstelle und Ergebnis**

Die Ombudsstelle bietet ihm an, sich über den Rechtsdienst der Stadtpolizei zu erkundigen, wohin Herr Gutiérrez sich wenden könne, um ohne weiteren zeitlichen Verzug Anzeige erstatten zu können. Die positive Antwort des Rechtsdienstes erfolgte umgehend. Herrn Gutiérrez konnte die Ombudsstelle empfehlen, dass er mit dem Offizier des örtlich zuständigen Kommissariats einen Termin vereinbart, um seine Anzeige zu erstatten – der Kommissariatschef sei über den Vorfall vorinformiert. Der Rechtsdienst bejaht die Anfrage der Ombudsstelle, es sei sicherlich empfehlenswert, eine Begleitperson zur Übersetzung mitzunehmen, um sprachliche Missverständnisse zu vermeiden. Herr Gutiérrez zeigte sich erfreut über diese Empfehlung, der er gerne Folge leisten werde. Da er sich anschliessend nicht mehr bei der Ombudsstelle gemeldet hat, ist davon auszugehen, dass die Anzeigenerstattung nun im dritten Anlauf gelang.

## **5. Grundsatzfrage:**

### **Die digitale Verwaltung und ihre Konsequenzen für die Ombudsstelle**

Alle reden von der Digitalisierung – wir auch. Denn die Digitalisierung der meisten Lebensbereiche schreitet mit grossem Tempo voran und ist längst auch in der öffentlichen Verwaltung angekommen. Viele Informationen sind bereits digitalisiert und im Verwaltungsalltag integriert. Zwar wird in den Medien häufig ein Bild verbreitet, das mit der Realität wenig zu tun hat: Der Eindruck entsteht, die Digitalisierung stehe erst an, komme quasi per Knopfdruck in einem Zug auf uns zu. Und gleichzeitig wird suggeriert, dass die Schweiz generell, vor allem aber die öffentlichen Verwaltungen der Entwicklung hinterher hinkten. Die Ergebnisse neuerer Studien und Befragungen der Bevölkerung kommen jedoch zu einem differenzierteren Bild.

In Bezug auf die Behörden und Verwaltung lautet die gängige Frage, wie sich diese den Entwicklungen der Wirtschaft und Privatunternehmen anpassen und was sie von ihnen bei der Digitalisierung lernen können. Vergessen geht dabei vielfach der Aspekt, welche Werte, Orientierungspunkte und Rahmenbedingungen die Verwaltung bei den anstehenden Veränderungen unbedingt beibehalten und teils gar fördern soll.

Das Thema Digitale Transformation in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik/Verwaltung hat viele und vielfältige Facetten, die ihrerseits wiederum Auswirkungen auf die unterschiedlichen Gebiete und Bereiche haben. An dieser Stelle soll der Fokus auf die Veränderung der Verwaltung durch die Digitalisierung sowie die möglichen Auswirkungen der digitalen Verwaltung auf die Institution und Tätigkeit der Ombudsstelle gelegt werden. Zu dieser bewusst eingegrenzten Fragestellung führte die Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz zusammen mit den Kolleginnen und Kollegen aus Vorarlberg, Tirol und Südtirol im Herbst 2017 ihre zweitägige Fortbildungsveranstaltung auf Vorschlag der Zürcher Ombudsfrau durch. Wichtige Inputs erhielten die Teilnehmenden von den beiden Fachpersonen Joël Cachelin (Gründer und Geschäftsführer Wissensfabrik) und Michael Gruebler (Leiter Services Statistik Stadt Zürich). Im Folgenden sollen Ergebnisse aus dieser Tagung vorgestellt, Erkenntnisse aus ausgewählter Fachliteratur präsentiert sowie Überlegungen und Anregungen zur künftigen Umsetzung entwickelt werden.

Die Entwicklung der Digitalisierung ist an sich weder positiv noch negativ, sondern ein Faktum. Sie verlangt nach bewussten Entscheiden bezüglich der Kriterien für ihren Einsatz, der Voraussetzungen und den angestrebten Wirkungen. Allein das Argument der Effizienz wäre nicht ausreichend. Für die Politik und Verwaltung ist wesentlich, die Zielsetzungen, die rechtlichen Voraussetzungen und die weiteren Rahmenbedingungen zu definieren und vorzugeben, bevor wichtige Entwicklungen bereits im Gange und unerwünschte Folgen nicht mehr aufhaltbar sind. Ihnen kommt die entscheidende Führungsrolle zu. Die Digitalisierung in der Verwaltung darf zudem auch kein reines IT-Grossprojekt sein, das sich eigendynamisch und sich verselbstständigend am Primat des technisch und technologisch Machbaren und dessen Logik orientiert. Nutzerinnen und Anwender, also Bürgerinnen und Bürger, gilt es möglichst von Anfang an genauso einzubeziehen und deren Interessen zu berücksichtigen wie diejenigen der Verwaltungsmitarbeitenden, die nicht der Informatikabteilung, sondern den inhaltlichen Themen nahe stehen und im direkten Austausch mit den Klientinnen und Klienten sind.

Die Bertelsmann Stiftung hat im Berichtsjahr eine Studie zu «Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie» für Deutschland publiziert (Gütersloh 2017). Sie geht darin von der Bundesebene aus, vergisst aber den föderalen Aufbau des Landes nicht. Daher sind die einzelnen Empfehlungen auch für regionale und kommunale Behörden und Verwaltungen bei uns von Interesse. Zu den Anforderungen an einen erfolgreichen Reformprozess, die für die Stadt Zürich von Bedeutung sein können, zählt die Studie (Seite 24):

- eine *strategische Ausrichtung* der gemeinsamen Reformanstrengungen anhand klarer Gestaltungsprinzipien;
- eine *innovative Verwaltung*, die Einflüsse unterschiedlicher Stakeholder aufnimmt und agil innoviert;
- eine *offene Verwaltung*, die die Menschen in Entscheidungsprozesse einbezieht, offen ist für deren Anliegen und transparent agiert;
- eine *bürger- und unternehmenszentrierte Verwaltung*, die ihre Angebote um die Anliegen der Nutzerinnen und Nutzer herum organisiert, statt dass die Bürgerinnen und Bürger durch Verwaltungsstrukturen navigieren müssen;
- eine *sichere und vertrauenswürdige Verwaltung*, die verantwortungsvoll mit Daten umgeht, Bürgerinnen und Bürgern selbstbestimmtes Handeln ermöglicht, ihnen hierfür die Datensouveränität überträgt und ihnen alltagstaugliche Angebote unterbreitet.

### **Nutzerinnen- und Nutzerfreundlichkeit**

Zu Recht wird bei dieser Aufzählung der wichtigsten Anforderungen an eine erfolgreiche digitale Transformation für die Verwaltung ein grosses Gewicht auf die Nutzerinnen- und Nutzerfreundlichkeit, auf den Einbezug und die Partizipationsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern gelegt. In der Praxis wird diesen Aspekten jedoch noch immer viel zu wenig Beachtung geschenkt.



Beim unterschiedlichen Gebrauch der Informatik wird häufig auf den Altersgap hingewiesen – auf die Differenz zwischen den «Digital Natives» und den «Digital Migrants». Ein anderer Faktor scheint aber für eine weit grössere Diskrepanz zwischen den Nutzenden verantwortlich zu sein, nämlich der Bildungsstand. So haben bei einer Untersuchung im Rahmen des eGovernment.Monitor 2016 die in fünf Altersgruppen eingeteilten Befragten ähnlich häufig die Frage bejaht, in den letzten zwölf Monaten E-Government-Angebote genutzt zu haben, nämlich zwischen 59 und 65 Prozent. Interessant ist dabei, dass die 65 Prozent aus der Altersgruppe 50–59 Jahre stammen, die Gruppe 18–29 Jahre weist 59 Prozent aus, gleich wie die Gruppe 60+ Jahre. Ganz anders sehen die Verhältnisse bei der Differenzierung nach Bildungsstand aus. Die gleiche Frage bejahten die Personen mit hoher Bildung zu 72 Prozent, mit mittlerer Bildung zu 60 Prozent und mit niedriger Bildung zu 41 Prozent. (Gemäss der Befragung im Folgejahr scheinen sich diese Zahlen 2017 nicht relevant geändert zu haben.) Vgl. die grafische Darstellung auf Seite 41.

Bildung und Soziale Position stehen bekanntlich oft in einem engen Verhältnis. Folgerichtig hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut im Herbst 2017 ein Faktenblatt mit Empfehlungen zur Optimierung von Webseiten erarbeitet. Damit will es dazu beitragen, dass von Armut betroffene Menschen Online-Informationen einfacher finden und ihren Inhalt besser verstehen können. Das praxisnahe Dokument legt nahe, dass auch Verwaltungen und Behörden überprüfen, inwiefern ihr elektronisches Angebot den Bedürfnissen der Nutzenden entspricht und wo Anpassungen erforderlich sind. Die Empfehlungen der Checkliste, jeweils illustriert durch Good-Practice-Beispiele, gehören zu sechs Anforderungsgruppen:

- Usability – einfache Bedienung
- Content – direkter Nutzen
- Mobile Endgeräte – gute Darstellung
- Sprache und Qualität – einfach und aktuell
- Datenschutz – garantierte Anonymität
- Suchfunktionen – essenzielles Instrument

Es versteht sich von selbst, dass diese Anforderungen unabhängig der sozialen Lebenswirklichkeit auch besonders für Menschen hilfreich sind, die wenig geübt sind in der elektronischen Nutzung, sie selten in Anspruch nehmen oder aber Einschränkungen haben, die einen möglichst barrierefreien Zugang erfordern. Sie behalten ihre Gültigkeit aber generell für alle Anwendenden, soll der Anspruch auf einen einfachen, verständlichen und nutzerfreundlichen Zugang zu den Informationen und Dienstleistungen gewährleistet werden.

Was sich für die Informationsvermittlung anbietet, gilt genauso für die zunehmende Digitalisierung von bisher an Schaltern physisch erbrachten Leistungen und Handlungen wie An- und Abmeldungen, Klärung von Bedarfsvoraussetzungen oder weiteren interaktiven Verwaltungsvorgängen. Im Folgenden zwei Beispiele dafür:

#### *Beispiel 1*

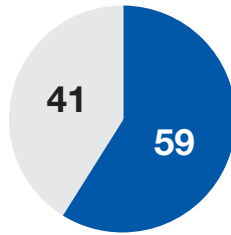
Das bisherige Vergabesystem für städtische Wohnungen stösst berechtigterweise immer wieder auf Kritik. Nach der Publikation der frei werdenden Wohnungen im städtischen Tagblatt und auf der Webseite der städtischen Liegenschaftenverwaltung (LVZ) haben die Interessentinnen und Interessenten an einem spezifischen Tag genau dreissig Minuten Zeit, um telefonisch Auskünfte, namentlich den Besichtigungstermin für die Wohnungen, einzuholen. Die LVZ hat die Mängel dieses Verfahrens erkannt und in Aussicht gestellt, im Frühling 2018 ein internet-basiertes Vergabesystem vorzustellen. Auch wenn die Details des Programms noch nicht bekannt sind, sollen die Daten der Interessenten, und damit die Voraussetzungen für die Eignung als Mieterschaft, elektronisch erfasst werden. Es ist zu hoffen, dass die LVZ bei der Entwicklung und Gestaltung des elektronischen Anmeldeformulars die oben ausgeführten Anforderungen berücksichtigt und umsetzt. Und wesentlich bleibt auch, dass die LVZ ihrer Ankündigung nach-

## Nutzung von E-Government-Angeboten in den letzten 12 Monaten

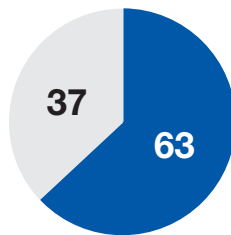
Angaben in Prozent ■ = ja □ = nein

### nach Alter

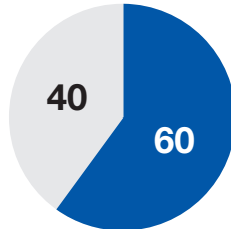
18–29 Jahre



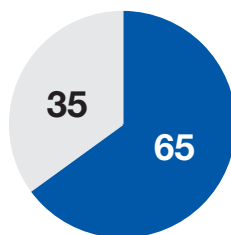
30–39 Jahre



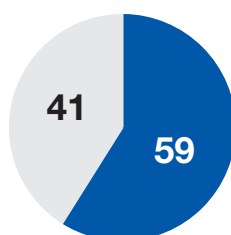
40–49 Jahre



50–59 Jahre

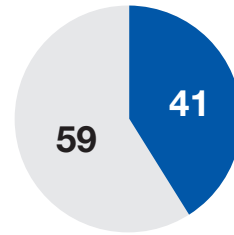


60+ Jahre

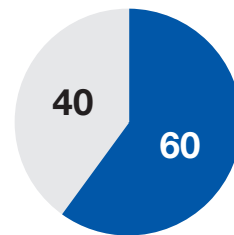


### nach Bildung

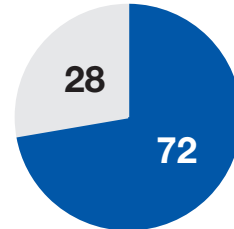
Niedrige Bildung



Mittlere Bildung



Hohe Bildung



Quelle: eGovernment Monitor 2016

kommt, für all diejenigen Personen, die keinen Internetzugang oder Schwierigkeiten bei der Anwendung haben, eine befriedigende Lösung bereitzustellen, die ihnen die gleichen Möglichkeiten und Chancen für eine Anmeldung gewährt.

### *Beispiel 2*

Das Schul- und Sportdepartement (SSD) testet zurzeit im Rahmen eines Pilotprojekts die elektronische Betreuungsvereinbarung für die schulergänzende Betreuung (Hort) ([www.stadt-zuerich.ch/appl/advef-ssdha/index.xhtml](http://www.stadt-zuerich.ch/appl/advef-ssdha/index.xhtml)). Ein betroffener Vater, Vertreter der Digital Native-Generation und als Onliner elektronisch durchaus versiert, hat uns die folgende Erfahrung rückgemeldet:

Die bisherige Lösung sieht vor, dass Eltern ihre Kinder mittels Formular für die regelmässige Betreuung handschriftlich anmelden. Im Falle eines Betreuungsbedarfs ausserhalb der Regelbetreuung – zum Beispiel in den Schulferien oder an schulfreien Tagen – braucht es jedes Mal eine besondere Anmeldung. Dafür wurde den Eltern, wenn sie ihre Kinder aus dem Hort abholten, jeweils persönlich ein Formular überreicht. Ältere Kinder, die selbstständig vom Hort nach Hause gehen, haben das Formular nach Hause und ausgefüllt wieder in den Hort gebracht (mit der Gefahr, dass auch mal ein Formular verloren gehen kann).

Die *elektronische Lösung* ermöglicht nun, Änderungen des Betreuungsumfangs und die Ferienbetreuung mit einer elektronischen Betreuungsvereinbarung direkt im Internet zu buchen. Auch die Kündigung der Betreuung oder die Änderung der Regelbetreuung ist auf diesem Wege möglich. Positiv an diesem Vorgehen wird gewertet, dass nicht Formulare abgewartet werden müssen. Und es kann selbst kontrolliert werden, ob die gewünschten Optionen bei der Schule angekommen sind, da die Eltern umgehend ein Bestätigungsmail erhalten.

Die *Problematik* der elektronischen Lösung: Das Buchungsformular ist – aufgrund des städtischen Inhaltsverwaltungssystems (CMS) und seiner Rahmenbedingungen – sehr technisch aufgebaut. Die Bedienung orientiert sich an technischen Vorgaben und verlangt von den Benutzenden eine hohe Lesekompetenz. Der Vater, der sich an uns wandte, berichtet, man müsse sich stets durch sämtliche möglichen Funktionen klicken. Dabei habe er stets das Gefühl, eine Falschbuchung zu tätigen und im schlimmsten Fall sein Kind sogar vom Hort abzumelden. Er sei nicht alleine mit dieser Erfahrung, in seinem Umfeld gehe es vielen Eltern so.

Zudem: Die Kommunikation mit den Eltern erfolgt über E-Mail. Zu Beginn des Pilotprojekts konnte jeweils nur eine E-Mail-Adresse als Kontakt angegeben werden. Die Information beider Elternteile oder mehrerer Erziehungsberechtigter war damit aus technischen Gründen nicht möglich, was in der Praxis zu grossen Schwierigkeiten führte. Hier hat die Überführung der elektronischen Betreuungsvereinbarung in die städtische Plattform «Mein Konto» in der Zwischenzeit Abhilfe geschaffen. Nun können beide Elternteile gleichwertig die Betreuungsvereinbarung mit ihrem jeweiligen «Mein Konto» verknüpfen.

Was bleibt, ist die Feststellung, dass die technischen Vorgaben, namentlich das städtische CMS, verstärkt im Zentrum stehen und die Bedürfnisse der Nutzenden, die Anwendungstauglichkeit und -freundlichkeit in den Hintergrund treten lassen. Angebliche technische Sachzwänge erlangen Priorität und lassen die Anwendungsbedürfnisse zweitrangig erscheinen.

### **Digitalisierung in der Verwaltung als Alternative, nicht als Ersatz**

Als einer der grossen Vorteile der Digitalisierung wird neben der Zeitersparnis und der zeitlichen Unabhängigkeit der Nutzung vor allem auch die ökonomische Effizienz genannt, die es ermögliche, Personenressourcen einzusparen oder zumindest für andere Aufgaben zu nutzen. Diese Argumentation steht bei der sehr technisch und ökonomisch orientierten Publikation der Boston Consulting Group (BCG) «Digitale Verwaltung Schweiz» im Vordergrund. Für Verwaltungen darf dieses Argument aber nur in geringem Masse Geltung haben. Denn sie haben dafür zu sorgen, dass ihre Leistungen und ihre Tätigkeit allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen – ungeachtet des Zugangs und der Nutzungsmöglichkeiten der neuen

Technik. Es darf sich daher nicht um eine Reduktion der Kommunikationswege handeln, sondern soll, im Gegenteil, ein Ausbau sein. Digitale Lösungen sollen neben die weiterhin möglichen persönlichen oder telefonischen Kontakte oder Schalterbesuche treten. Verwaltungen haben sich daher explizit nicht an vielen privaten Anbietern zu orientieren, die eine telefonische Erreichbarkeit zu vermeiden suchen, indem sie auf ihren Webseiten keine Telefonnummern angeben. Und es ist auch in den Verwaltungen ein neuer Trend festzustellen, der dem Kriterium der Bürgernähe entgegen steht: Personen, die ihre Anliegen telefonisch äussern, werden ohne Notwendigkeit angewiesen, eine Mail-Meldung einzureichen; erst auf diese wird dann seitens der Verwaltung reagiert. Dies sieht auch Michael Grüebler so, wenn er als Vorteil der Digitalisierung hervorhebt, dass das zur Verfügungstehen von mehr Kanälen bedeute, Bürgerinnen und Bürger besser bedienen zu können. Es sei aber wichtig, die traditionellen Kanäle beizubehalten, um weiterhin alle Personen erreichen zu können. Die Sicherung der auch künftigen Erreichbarkeit und Zugänglichkeit für die gesamte Bevölkerung sieht zum Beispiel das Legislativprogramm des Waadtländer Regierungsrats für die Jahre 2012–2017 vor. In seinem Kapitel zur Vereinfachung der Kontakte zwischen Verwaltung und Bevölkerung dank der Digitalisierung, von der er sich auch Effizienzsteigerungen und Einsparungen erhofft, bekennt er sich immerhin zu diesem Grundsatz: «Il s'agit aussi de conserver en principe des moyens non informatiques d'accéder aux informations et prestations.»

Die Stadt Zürich hat mit «Mein Konto» ein Login für städtische Online-Services eingerichtet, das den Zugang zu den Online-Dienstleistungen (bisher E-Umzug, Hortanmeldungen, Einholen von Bewilligungen für Standaktionen etc.) erleichtern soll. Beim geplanten Ausbau ist auf diese Kriterien besonders zu achten.

Das Bedürfnis einer grossen Zahl der Bevölkerung, auch weiterhin einen persönlichen Kontakt zu den Mitarbeitenden der Verwaltung zu haben, bestätigt auch die nationale E-Government-Studie 2017, die erstmals die Schweizer Bevölkerung, Unternehmen und die Verwaltung gleichzeitig zum Thema E-Government befragt hat. Das Ergebnis zeigt, dass mit den Behörden der Kantons- und Gemeindeverwaltungen die Bevölkerung vorwiegend persönlichen oder telefonischen Kontakt aufnimmt. Beim Kontakt mit Bundesstellen stehen elektronische Wege im Vordergrund. Und auch hier gilt: Wenn auch die Befragten sich teilweise für einen Ausbau des Online-Angebots ausgesprochen haben, so wird gleich stark auch das Beibehalten der persönlichen und telefonischen Kontaktmöglichkeiten gewünscht.

### **Auswirkungen für die Ombudsstellen**

Ombudsstellen und damit ihre Tätigkeit können vom zunehmenden digitalen Transformationsprozess auf mehrfache Weise betroffen sein. Im Vordergrund sehen wir vor allem vier Bereiche:

- a) Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Gesellschaft und die daraus resultierenden unterschiedlichen Folgen (Veränderung der Wirtschaft und Arbeitswelt, der sozialen Rahmenbedingungen, der Kommunikation und der Beziehungen)
- b) Die Auswirkungen auf die Verwaltung und die Behörden, wobei eine grosse strukturelle und institutionelle Interdependenz besteht zwischen den gesellschaftlichen Veränderungen und denjenigen für die öffentliche Hand (Service public, Datenschutz und Persönlichkeitsrechte, Entwicklung der Demokratie und des Rechts, Teilhaberechte)
- c) Die Auswirkungen auf die Mitarbeitenden der Verwaltung (realer Abbau von Arbeitsplätzen, veränderte Anforderungen an die Mitarbeitenden, Angst vor Stellenverlust und der Veränderung des Arbeitsplatzes, Zunahme des Drucks und der Geschwindigkeit)
- d) Auswirkungen auf die Ombudsstellen selbst (Auswirkungen auf ihre Rolle und Funktion sowie auf ihre Arbeitsweise)

### *Kernaufgaben*

An der Weiterbildungsveranstaltung der Ombudsstellen zum Thema stellte Joël Cachelin verschiedene Fragen, die die Ombudsarbeit direkt betreffen und aus ihrer Optik formuliert wurden, in den Raum: So fragte er beispielsweise, wie die Beratung und Betreuung von Bürgerinnen

und Bürgern in der Verwaltung funktionieren werden, wenn es praktisch nur noch digitale Kanäle geben wird? Verliert die Verwaltung an Bodenhaftung? Werden Ombudspersonen zu Vertreterinnen (nur) der Offliner? Es gibt keine klaren Antworten auf diese Fragen, aber sie sind an sich wichtig für die Ausrichtung der künftigen Ombudstätigkeit. Ombudsstellen haben ihr Augenmerk auf sie zu lenken und ein Frühwarnsystem zu entwickeln. Sie haben immer wieder die Fragen nach dem Verbleib und den Folgen für diejenigen zu stellen, die von den Veränderungsprozessen nicht betroffen sind, nicht partizipieren können oder wollen, oder sogar auf der Strecke zu bleiben drohen. Gleichzeitig dürfen sich Ombudsstellen nicht ausschliesslich um Offliner, um die Verliererinnen und Verweigerer der digitalen Transformation kümmern und kümmern müssen. Parlamentarische Ombudsstellen sind nicht die niederschwelligste öffentliche Anlaufstelle oder Sozialberatung. Die Gefahr wäre gross, dass sie mit einer solchen Gewichtung und Entwicklung an Bedeutung verlieren würden und nicht mehr in der Lage wären, ihren verfassungsmässigen Auftrag, ihre gesamtgesellschaftliche Aufgabe und ihre Funktion, zur Förderung der Rechte der Gesamtbevölkerung, zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wie auch der demokratischen Prozesse und guten Verwaltungsführung für alle Bürgerinnen und Bürger wirkungsvoll zu erfüllen. Das sind die Kernaufgaben der Ombudsstellen und sollen es auch in Zukunft bleiben.

Es ist abzusehen, dass auch bei uns staatliche Aufgaben mit der Digitalisierung vermehrt ausgelagert, privatisiert werden oder es zumindest regelmässig zu Kooperationen mit privaten Trägern kommt. Stehen Bürgerinnen und Bürgern unter diesen veränderten Bedingungen weiterhin die Parlamentarischen Ombudsstellen zur Verfügung? In verschiedenen Staaten, in denen diese Prozesse schon fortgeschritten sind und gewisse Leistungen nur noch elektronisch abgerufen werden können (z. B. im Kinderbetreuungsbereich in Österreich und Italien), werden entweder die Parlamentarischen Ombudsstellen explizit auch für diese Bereiche für zuständig erklärt (Südtirol) oder eigene Digitalisierungs-Ombudsstellen für den privaten Sektor gefordert.

### *Bedeutung des Rechts*

In der öffentlichen Diskussion werden das Recht und die Gesetzgebung regelmässig als Klumpfuss, als Verhinderer und Störung für eine Entwicklung der Digitalisierung betrachtet und angeprangert. Datenschutzbestimmungen vorneweg, rechtliche Regelungen aber generell werden als nicht legitime Hemmnisse erlebt. Es gibt offensichtlich eine grosse Diskrepanz zwischen der Entwicklung in den Unternehmen und der Wirtschaft einerseits und den rechtlich erforderlichen und erwünschten Anpassungen andererseits. Der Rechtsschutz kommt häufig spät, zu spät, hinkt den technischen Neuerungen und Möglichkeiten hintennach (z. B. Datenschutz, Kriminalität) und hat mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und seiner Dauer keine Chance, à jour zu sein. Joël Cachelin fordert in diesem Zusammenhang ein «Experimentierrecht».

Wir erleben ein Spannungsverhältnis zwischen den laufenden digitalen Veränderungen und dem Rechtsschutz. Dabei darf die Regelung der Rechtssicherheit und des Datenschutzes, der Persönlichkeits- und der demokratischen Rechte nicht in die Defensive gedrängt werden. Der konservative Gehalt des Rechts kann durchaus sinnvoll sein. Vielmehr ist zu fragen, inwiefern die Partizipations- und Teilhaberechte gestärkt werden können. Andererseits aber auch, wie auf sinnvolle Weise Rechtsreformen die Entwicklung der Digitalisierung in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft unterstützen können. Und was könnte «Experimentierrecht» bedeuten? Zu denken ist etwa an Rahmengesetzgebungen mit einem angemessenen Ermessens- und Gestaltungsspielraum. Oder an zeitlich befristetes Recht mit Eckwerten und dem Auftrag, innert einer bestimmten Zeit aufgrund der erworbenen Erfahrungen ausführliches, ordentliches Recht zu erlassen. Dies in Anlehnung an Pilotprojekte, deren rechtliche Anforderungen für die erste Experimentierphase je nachdem auch weniger streng ausgestaltet werden können. Der Beitrag der Parlamentarischen Ombudsstellen könnte sein, aufgrund ihrer Praxis auf bestehende Lücken im Rechtsschutz und den daraus resultierenden Regelungsbedarf hinzuweisen. Dazu gehörte es, die Erfahrungen der Klientinnen und Klienten wie auch der

Verwaltungsangestellten mit den technischen Veränderungen einzubringen. Michael Grüebler hat darauf hingewiesen, dass die technischen Aspekte künftig auch in der Verwaltung wichtiger werden und an Gewicht gewinnen. Einher gehe mit dieser Entwicklung eine Zunahme der Komplexität der Verwaltungsabläufe und -prozesse. Er sieht es daher als eine wertvolle Aufgabe für die Ombudsstellen, sich mit den Chancen und Risiken der Digitalisierung und ihrer Wirkung auseinanderzusetzen. Ombudsstellen werden gut daran tun, diese Empfehlung aufzunehmen und ihr nachzukommen, sich einzubringen in die laufenden Diskussionen, aber auch wachsam zu sein, was in ihren Verwaltungen läuft. Denn die Erfahrung zeigt, dass die digitalen Transformationen teils leise und beinahe heimlich in einzelnen Abteilungen und Ämtern voranschreiten, bevor die dafür erwünschten übergeordneten Grundsätze, Leitlinien und Strategien definiert und verabschiedet sind.

### *Digitalisierung der Ombudsarbeit*

Die Digitalisierung hat natürlich auch die Ombudsarbeit erreicht. Teils ausführlichere, teils kürzere Webseiten stehen dabei im Vordergrund. Sachinformationen, reine Wissensvermittlung, Wiedergabe von Publikationen, Hinweise auf die eigene Zuständigkeit, auf Öffnungszeiten und Erreichbarkeit wie auch der Verweis auf andere Ombudsstellen etc. können sinnvollerweise via Netz kommuniziert werden. Dabei ist auf einen möglichst barrierefreien Zugang zu achten. Einzelne Ombudsstellen arbeiten auch mit Sozialen Medien. Dennoch sind Ombudsstellen geprägt von den Prinzipien der «old school» und leben ihnen nach, wie dies der Waadtländer Ombudsmann Christian Raetz treffend formulierte. Dies zeigt sich am Arbeitsstil und Verständnis der Ombudsstellen, aber auch am Verhalten der Klientinnen. So haben sich 2017 noch immer 78 Prozent der Erstkontakte auf unserer Ombudsstelle durch telefonische Anrufe oder persönliche Besuche ergeben, nur 22 Prozent der Klientinnen und Klienten meldeten sich zu Beginn des Kontakts mit einem Mail oder einem Brief. Dieses Faktum ist nicht in erster Linie der Altersstruktur unserer Beschwerdeführenden zuzuschreiben, wie man denken könnte (vgl. Statistik Seite 53), sondern vor allem mit der Vertrauensbildung zu erklären, die im schriftlichen Verkehr schwerlich aufzubauen ist. Selbst das Telefon stellt für viele unserer Beschwerdeführenden eine Hürde dar. Sie ziehen es vor, den Grund ihres Anliegens und die Details des Vorfalls im persönlichen Gespräch zu schildern. Auch erleben wir häufig, dass uns Dokumente und Unterlagen bewusst erst anlässlich einer Sprechstunde übergeben, statt vorgängig digital oder per Post zugestellt werden. Dem ist in den Abläufen der Ombudsarbeit Rechnung zu tragen. Hinzu kommt, dass das Schreiben von Mails für viele Menschen eine Hürde darstellt, sprachlich und inhaltlich. Und komplexe Sachverhalte lassen sich mit den wenigen Zeichen der Sozialen Medien auch selten zur verständlichen Darstellung bringen. Schon in der Mehrheit der Fälle, in denen wir mittels der zeichenmässig nicht eingeschränkten Mails kontaktiert werden, müssen wir nachfragen, auf zu allgemein Geschildertes hinweisen, mögliche Missverständnisse klären und die Schreibenden bitten, mit uns telefonisch in Kontakt zu treten, damit wir die Einzelheiten klären und das sinnvolle weitere Vorgehen gemeinsam besprechen können.

Aus Sicht der Ombudsfrau kommt dem persönlichen Gespräch sowohl mit den Klientinnen und Klienten wie auch mit der Verwaltung eine prioritäre Bedeutung zu. Die direkte Gesprächsführung spielt bei allen drei klassischen Ombudstätigkeiten Beratung, Vermittlung und Beschwerdeprüfung eine zentrale Rolle, und zwar vom Erstkontakt bis zum Abschluss des Geschäfts und seiner Nachbereitung. Zuhören, Anteilnahme, Verständnis, Empathie können am wirkungsvollsten im direkten Gespräch umgesetzt werden. Die Klärung von Missverständnissen, das Nachfragen und Erkunden der tatsächlichen Schwierigkeiten und Probleme wie auch die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten sind wie die Vermittlungsgespräche und Verhandlungen mit der Verwaltung nicht anders wünschbar – und nach wie vor nicht anders denkbar – als im direkten Gespräch. Ombudsstellen arbeiten oftmals antizyklisch zur Verwaltung, sowohl was den Zeitfaktor angeht als auch bei der Form des Kontakts mit den Betroffenen. Die Effizienz, die bei der Digitalisierung eine so zentrale Bedeutung hat, ist für sie nicht wichtig, vielmehr die

Effektivität, also die Wirksamkeit ihres Handelns. Und anders als bei vielen Verwaltungskontakten, die sich in der Regel ausschliesslich schriftlich abspielen, ist die persönliche Begegnung auf Augenhöhe die Regelform der Ombudsarbeit. Das Vertrauen in die Verwaltung (wieder) zu gewinnen, wird durch den direkten Kontakt mit allen Beteiligten unendlich erleichtert. Unsere Schlussfolgerung lautet daher: Die Ombudstätigkeit wird sich auch in den kommenden Jahren an der «old school» orientieren, aber sie wird sich, um erfolgreich zu bleiben, mit der digitalen Transformation in Gesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik ernsthaft auseinandersetzen und ihre eigene Tätigkeit entsprechend kritisch hinterfragen müssen. Kernaufgaben und Funktion werden sich nicht wesentlich verändern, teils im obigen Sinn vielleicht durch neue Fragestellungen erweitern. Arbeitsweise und -vorgehen werden, wie schon bis anhin – wenn wohl schneller und radikaler – sicherlich parallel zu andern Bereichen durch die fortschreitende Digitalisierung beeinflusst werden, wobei technische Errungenschaften die Alltagsarbeit erleichtern werden. Ein waches Auge, eine kritische und frühe Begleitung der neuen Entwicklungen und das Einbringen der Ombudserfahrungen mit den Folgen der Digitalisierung werden bei der künftigen Ombudsarbeit hilfreich sein.

### **Fazit**

1. Die Digitalisierung ist kein IT-Projekt, sondern ein Vorhaben, das eine strategische Ausrichtung der gemeinsamen Reformanstrengungen anhand klarer Gestaltungsprinzipien für die gesamte Verwaltung erfordert.
2. Allen Beteiligten muss bewusst sein, dass sich die Veränderungen an die Bevölkerung, Unternehmen und Gesellschaft als Ganzes wenden und ihnen zu dienen haben. Die Barrierefreiheit und die Bürgerinnen- und Bürgernähe ist von Anfang an mitzudenken und die Ansprechpersonen sind bei der Entwicklung der Projekte von Beginn an ernsthaft miteinzubeziehen.
3. Die früher klare Trennung zwischen der Eingriffsverwaltung und der Leistungsverwaltung löst sich immer mehr auf, wobei dieser Prozess durch die Digitalisierung beschleunigt wird. Dennoch bleibt die öffentliche Tätigkeit stets staatliches Handeln. Verwaltungen und Behörden bleiben daher verpflichtet, Recht und rechtsstaatliche Verfahren, Verfassungsgrundsätze, Grund- und Menschenrechte einzuhalten, auch wo sie Dienstleistungen erbringen.
4. Beim Spannungsverhältnis zwischen den laufenden digitalen Veränderungen und dem Rechtsschutz darf die Regelung der Rechtssicherheit und des Datenschutzes, der Persönlichkeits- und der demokratischen Rechte nicht in die Defensive gedrängt werden. Vielmehr ist zu fragen, inwiefern die Partizipations- und Teilhaberechte gestärkt werden, aber auch wie Rechtsreformen die Entwicklung der Digitalisierung fördern können.
5. Ombudsstellen werden sich künftig vermehrt mit den Chancen und Risiken der Digitalisierung und ihrer Wirkung auseinandersetzen und wachsam verfolgen müssen, welche Entwicklungen in ihren Verwaltungen stattfinden. Dabei wird selbstverständlich auch ihre eigene Arbeitsweise von den technischen Veränderungen betroffen sein und von ihnen vermehrt profitieren können. Kernaufgaben und Rollenverständnis werden sich aber nicht wesentlich verändern, vielmehr wird ihre Tätigkeit durch neue Fragestellungen eine Erweiterung erfahren.

### **Berücksichtigte Literatur**

BCG (The Boston Consulting Group) (Hrsg.): Digitale Verwaltung Schweiz. Wie gelingt der Aufstieg zur Spitze?, Juni 2017.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie, Gütersloh, Mai 2017.

Bundesamt für Kommunikation BAKOM: Strategie «Digitale Schweiz», Bern 2016.

Bundesamt für Sozialversicherung BSV, Nationales Programm gegen Armut: Online-Informationen für armutsbetroffene Menschen, Oktober 2017, [www.gegenarmut.ch/online-informationen](http://www.gegenarmut.ch/online-informationen).

Cachelin Joël Luc: Offliner. Die Gegenkultur der Digitalisierung, 2. Auflage, Bern 2016.

Cachelin Joël Luc: Update! Warum die digitale Gesellschaft ein neues Betriebssystem braucht, 2. Auflage, Bern 2017.

eGovernment.Monitor 2016 und 2017. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote. Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

Glaser Andreas: Einflüsse der Digitalisierung auf das schweizerische Verwaltungsrecht, in: Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ), 15. April 2018, S. 181 ff.

Grüebler Michael: Die Verwaltung wird unsichtbar, Vortrag an der IMP-HSG Herbsttagung, 3. November 2016.

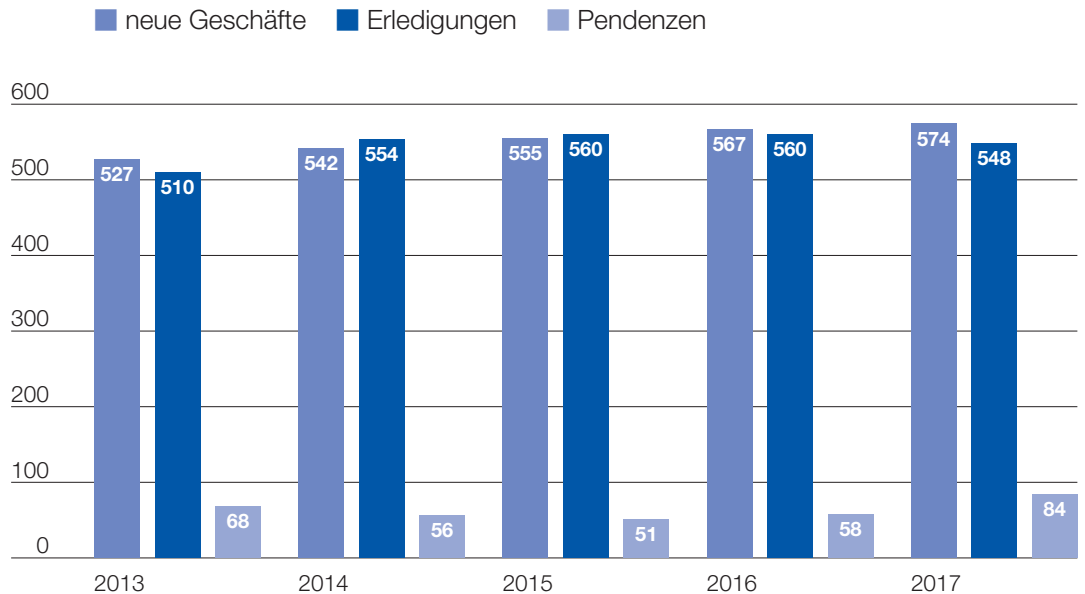
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.): Nationale E-Government-Studie 2017. E-Government in der Schweiz aus Sicht der Bevölkerung, der Unternehmen und der Verwaltung, Demoscope, Adligenswil/Luzern, November 2017.





## 1. Übersicht

Im Jahr 2017 sind 574 neue Geschäfte bei uns eingegangen. Damit hat die Geschäftslast gegenüber dem Vorjahr erneut leicht zugenommen (2016: 567 Geschäfte). 2017 konnten 548 Geschäfte abgeschlossen werden, etwas weniger als im Vorjahr (560). Am 31. Dezember 2017 waren 84 Geschäfte pendent. Alle nicht abgeschlossenen Geschäfte sind im Berichtsjahr eingereicht worden.



## 2. Angaben zu den im Jahr 2017 neu eingegangenen Geschäften

### Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte ist im Vergleich zum Vorjahr von 66% auf 59% (339 Geschäfte) gesunken (2016: 373 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) betrug 2017 41% (235 Geschäfte). Der Anteil der Personalgeschäfte ist somit im Berichtsjahr weiter angestiegen (2016: 194 Geschäfte).

Von den insgesamt 574 Beschwerdeführenden waren 50% Frauen und 48% Männer. 2% der Beschwerden wurden von juristischen Personen eingereicht. Bei den verwaltungsinternen Geschäften beläuft sich der Frauenanteil auf 64%, bei den externen auf 41%. Gegenüber dem Vorjahr ist damit der Anteil der insgesamt von Frauen eingereichten Geschäfte 4% geringer ausgefallen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ihr Anteil bei den externen Geschäften um 10% zurückging.

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	192 (33%)	138 (24%)	9 (2%)	339 (59%)
Interne Geschäfte	84 (15%)	151 (26%)		235 (41%)
Total	276 (48%)	289 (50%)	9 (2%)	574 (100%)

## Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 574 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombuds-Geschäften):

				davon interne Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	2	0.3%		
Stadtkanzlei			2	
Präsidialdepartement	27	4.7%		
Bevölkerungsamt			12	1
Stadtammann- und Betreibungsämter			10	1
Übrige			5	5
Finanzdepartement	23	4.0%		
Steueramt			7	1
Liegenschaftenverwaltung			8	1
Human Resources Management			4	4
Übrige			4	4
Sicherheitsdepartement	65	11.3%		
Stadtpolizei			48	5
Schutz & Rettung			8	3
Dienstabteilung Verkehr			7	1
Stadtrichteramt			2	
Gesundheits- und Umweltdepartement	94	16.4%		
Stadtspital Triemli			28	24
Stadtspital Waid			10	10
Pflegezentren Stadt Zürich			20	18
Alterszentren Stadt Zürich			22	20
Städtische Gesundheitsdienste			5	3
Umwelt- und Gesundheitsschutz			7	6
Übrige			2	
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	23	4.0%		
Entsorgung+Recycling			10	7
Grün Stadt Zürich			7	5
Tiefbauamt			5	3
Übrige			1	1
Hochbaudepartement	15	2.6%		
Amt für Baubewilligungen			8	
Amt für Hochbauten			3	1
Übrige			4	4
Departement der Industriellen Betriebe	29	5.1%		
Elektrizitätswerk			7	2
Verkehrsbetriebe			20	11
Übrige			2	
Schul- und Sportdepartement	73	12.7%		
Schulamt inkl. Horte			27	22
Volksschule			31	19
Fachschule Viventa			5	4
Musikschule Konservatorium Zürich			3	3
Sportamt			3	1
Schulgesundheitsdienste			3	2
Übrige			1	1

Sozialdepartement	202	35.2%		
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			12	10
Amt für Zusatzleistungen			28	1
Soziale Dienste			125	9
KESB (inkl. Mandate der Sozialen Dienste)			20	1
AOZ			13	4
Übrige			4	3
Andere Zuständigkeit	21	3.7%	21	14
Total	574	100.0%	574	235

### **Eingangsart**

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	448	(78%)
Schriftlich (Brief, Fax, E-Mail)	126	(22%)

### 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden

#### Vorbemerkung

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

#### Alter

Die Personen, die im Jahre 2017 die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch genommen haben, verteilen sich auf folgende Altersgruppen:

bis Alter 20	21–34	35–49	50–64	65–79	ab Alter 80
0%	11%	32%	38%	15%	4%

#### Staatsangehörigkeit

Wie im Vorjahr setzt sich die Mehrheit der Klientinnen und Klienten aus Schweizerinnen und Schweizern zusammen. Am zweithäufigsten stammen die Beschwerdeführenden aus Deutschland. Die übrigen Personen gehören mindestens 20 verschiedenen Nationen an.

#### Wohnort

8051 Schwamendingen	35
8004 Aussersihl	30
8052 Seebach	26
8050 Oerlikon	25
8046 Affoltern	25
8048 Altstetten	21
8003 Wiedikon	21
8047 Albisrieden	20
8057 Unterstrass	20
8008 Riesbach	19
8038 Wollishofen	19
8055 Heuried	18
8001 Altstadt	15
8005 Industrie	14
8049 Höngg	11
8037 Wipkingen	11
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	62
<b>Stadt Zürich</b>	<b>392</b>
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	121
<b>Kanton Zürich</b>	<b>513</b>
Kanton Aargau	10
übrige Kantone bzw. unbekannt	51
<b>Schweiz</b>	<b>574</b>
Ausland	0

## 4. 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 beträgt im Durchschnitt aller 548 Geschäfte, die im Jahre 2017 abgeschlossen werden konnten, 56 Tage (Vorjahr: 57 Tage). Mehr als zwei Drittel aller Geschäfte konnten innert zweier Monate abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365+ Tage
37	131	213	88	64	15
7%	24%	39%	16%	11%	3%

### Abklärungen

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

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	600
Vernehmlassungen der Verwaltung	668
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	0

### Erledigungsart

- Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wurde detailliert schriftlich festgehalten, und zwar
- in 491 Fällen (90%) durch entsprechende Protokollierung nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses an die Klientinnen und Klienten
  - und in 57 Fällen (10%) in Form eines Schlussberichts.

### Ergebnisse

Eine klassische parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

Der reine Beschwerdeanteil aller Geschäfte betrug 13% (Vorjahr: 11%), der Vermittlungsanteil mit vorausgegangener Beschwerdeprüfung 23% (Vorjahr: 23%), der Anteil reiner Vermittlungen 6% (Vorjahr: 15%) und der Informations- und Beratungsanteil 51% (Vorjahr: 43%). Dieser relativ hohe Anteil ist auf den Anstieg bei den internen Geschäften zurückzuführen. 71% der internen Geschäfte (nämlich 151 von insgesamt 213) wurden durch Information und Beratung bearbeitet. Im Vorjahr waren es 64%. In der Spalte «Rückzug» werden diejenigen 36 Fälle separat erfasst, in denen der Abschluss der Prüfungs- oder Vermittlungstätigkeit eines Geschäfts durch die Ombudsstelle nicht mehr nötig war (7%, Vorjahr: 8%).

In 31% aller Geschäfte führten Beschwerdeprüfung, Vermittlung oder ihre Kombination zu einer ganzen oder teilweisen Gutheissung bzw. zu einer gänzlich oder teilweise erfolgreichen Vermittlung (Vorjahr: 37%). Beschwerdeabweisungen bzw. erfolglose Vermittlungsbemühungen sind demgegenüber nur in 12% aller Geschäfte zu verzeichnen, 2016 waren es ebenfalls 12%.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäftsbehandlungen («Information und Beratung» sowie «Rückzug») ausser Betracht, so ergibt dies insgesamt 233 Geschäfte:

- ganze oder teilweise Guttheissung bzw. gänzlich  
oder teilweise erfolgreiche Vermittlung: 169 Geschäfte (73 %, Vorjahr: 76 %)
- Abweisung der Beschwerde oder  
erfolglose Vermittlung: 64 Geschäfte (27 %, Vorjahr: 24 %)

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 548 abgeschlossenen Geschäften erzielten Ergebnisse setzt eine differenzierte Betrachtungsweise voraus, indem das jeweilige Ergebnis stets in Bezug zur Aufgabe und Rolle gesehen wird, die die Ombudsstelle in dem betreffenden Geschäft hatte:

	<b>Beschwerdeprüfung</b>			<b>Beschwerde und Vermittlung*</b>			<b>Vermittlung**</b>			<b>Information und Beratung</b>	<b>Rückzug, Intervention nicht mehr nötig</b>	<b>Total</b>
	Guttheissung	teilweise Guttheissung	Abweisung	Guttheissung bzw. erfolgreich	teilweise Guttheissung /Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos			
Externe Geschäfte	9	17	33	32	49	20	17	8	2	128	20	335
Interne Geschäfte	3	4	6	15	9	2	2	4	1	151	16	213
<b>zusammen</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>39</b>	<b>47</b>	<b>58</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>279</b>	<b>36</b>	<b>548</b>
Prozentual	2%	3%	7%	9%	11%	4%	3%	2%	1%	51%	7%	100%

\* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

\*\* Pendeldiplomatie, Koordination, Vereinbarung, formeller Vergleich usw.

## 5. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringen Bearbeitungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen Geschäfts nicht rechtfertigen, gleichwohl aber schriftlich festgehalten werden. Zu dieser Kategorie zählen auch Eingaben, für deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und deren Absenderinnen und Absender sie an geeignete Beschwerde-, Vermittlungs- und Beratungsstellen verweist.

Zusätzlich zu den Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahre 2017 insgesamt 805 derartige Anfragen behandelt, im Vorjahr waren es 818.

Der Anteil derjenigen Anfragen, welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist, macht 57 % aus (460 Anfragen), im letzten Jahr betrug er 63 %.

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	460
<hr/>	
Nicht zuständig (Grund):	
diverse kantonale Fragen	76
allgemeine privatrechtliche Probleme	51
privates Arbeitsvertragsrecht	21
nicht-städtische Patientenfragen	20
Rechtsmittelverfahren / Gericht	17
Sozialfragen	16
nicht-städtische Sozialversicherungen	15
nicht-städtische Ausländerfragen	14
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	11
privates Mietvertragsrecht	10
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	8
Privatversicherung	7
kantonale Steuerangelegenheiten	2
übrige	77
<hr/>	
Total	805