



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2007



Bericht 2007

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 2007.

Zürich, April 2008

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann
Ombudsfrau

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Ombudsfrau	Dr. iur. Claudia Kaufmann
Juristischer Mitarbeiter	Dr. iur. Rolf Steiner
Juristische Mitarbeiterin	lic. iur. Bettina Vescoli
Kanzleisekretärin	Heidi Berther
Juristische PraktikantInnen	lic. iur. Salome Gmür; lic. iur. Franziska Erb; lic. iur. Francisco Pavone

Adresse	Oberdorfstrasse 10 8001 Zürich
Telefon	044 261 37 33
Fax	044 261 37 18
E-Mail	info.omb@zuerich.ch
Internet	www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

3 Gesellschaftliche Integration: Dauerauftrag und Herausforderung für die Verwaltung

11 Problemschwerpunkte

- 12 1. Sorgfaltspflicht der Verwaltung – professionelle Arbeit
- 12 Fallbeispiel 1: Unvollständige Entgegennahme einer Strafanzeige durch die Stadtpolizei
- 14 Fallbeispiel 2: Voreiliger Ausschluss der erleichterten Einbürgerung

- 15 2. Verhältnismässigkeit
- 16 Fallbeispiel 3: Zweifel an der Verhältnismässigkeit einer Hausdurchsuchung
- 17 Fallbeispiel 4: Unverhältnismässige Verweigerung von Sozialhilfe für Umzugskosten

- 19 3. Vertrauen in Verwaltung und Behörden
- 19 Fallbeispiel 5: Verlorenes Vertrauen in die hiesigen Behörden
- 20 Fallbeispiel 6: Vertrauen in die Verlässlichkeit von Schutz & Rettung
- 21 Fallbeispiel 7: Folgenschwere Kontrolle der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ)
- 22 Fallbeispiel 8: Eine vorbelastete Besucherin

- 23 4. Voraussetzungen für städtische Rückforderungen, Verrechnungen und Leistungskürzungen
- 24 Fallbeispiel 9: Inkongruente Verrechnung einer IV-Rente
- 25 Fallbeispiel 10: «Rückwirkende» Kürzung der Sozialhilfe
- 26 Fallbeispiel 11: Rückforderung von Sozialhilfe ohne Rücksicht auf die Existenzsicherung
- 27 Fallbeispiel 12: Ausgebliebene Begründung für die Kürzung von Pensionskassenleistungen

- 28 5. Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit
- 29 Problemfälle: Arbeitszeitregelungen ermöglichen oder verhindern eine alltagstaugliche Lösung
- 30 Fallbeispiel 13: Besoldungsmässige Benachteiligung wegen Mutterschaft

- 32 6. Grundsatzfrage: Die Dauer des Arbeitsverhältnisses als Voraussetzung für eine städtische Beteiligung am Überbrückungszuschuss

37 Statistik

- 38 1. Übersicht
- 38 2. Angaben zu den im Jahr 2007 neu eingegangenen Geschäften
- 40 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 41 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 42 5. Anfragen

Gesellschaftliche Integration: Dauerauftrag und Herausforderung für die Verwaltung

Der Begriff der Integration hat heute Hochkonjunktur. Meist wird er aber darauf beschränkt, das Verhältnis ausländischer Bevölkerungsgruppen zu ihrem Aufenthaltsland anzusprechen. Gesellschaftliche Integration ist jedoch viel breiter zu verstehen, sowohl thematisch als auch bezüglich der angesprochenen Kreise. Thematisch umfasst Integration die Stellung in sämtlichen rechtlichen und gesellschaftlichen Bereichen. Und betroffen sind alle Mitglieder einer Gesellschaft – konkret in Zürich also alle Einwohnerinnen und Einwohner dieser Stadt.

Ombudсарbeit, wie wir sie verstehen, ist auch Integrationsarbeit. Sie verhilft Bürgerinnen und Bürgern neben der Lösung einer Einzelfrage optimalerweise auch, ihr Verhältnis zu Verwaltungsstellen und staatlichen Institutionen zu bereinigen und zu klären sowie in einem weiteren Schritt die eigenen Teilhaberechte im Kontakt zu öffentlichen Einrichtungen zu stärken. Die positive Erfahrung im Einzelfall kann ermutigen und bestärken, künftig wieder vermehrt die eigenen Rechte frühzeitig, bewusster und wirkungsvoller wahrzunehmen. Der Aspekt der Integrationsaufgabe ist aber nicht nur für die Tätigkeit der Ombudsfrau wichtig, er bleibt ebenso für die Verwaltungstätigkeit von zentraler Bedeutung.

Wir möchten im Folgenden fünf Punkte aufnehmen, die alle für die Integrationsaufgabe der Verwaltung von Bedeutung sind und daher ihre Beachtung verdienen, bevor wir auf unsere aktuellen Erfahrungen im Bereich der Sozialhilfe – zentrales Thema für die Integration der Betroffenen – eingehen: Gesellschaftliche Integration als Aufgabe, Aktenanlage und Aktennutzung, Öffentlichkeitsprinzip, Sprachgebrauch, Fairnessprinzip.

Dynamik von Integration und Ausschluss

Die Resultate des Forschungsprogramms «Integration und Ausschluss» (NFP 51) des Schweizerischen Nationalfonds, das kurz vor dem Abschluss steht, sind in diesem Zusammenhang von grossem Interesse. Sie zeigen wichtige Erkenntnisse für Verwaltungen und staatliche Stellen, gerade auch auf kommunaler Ebene, also auch für die Stadt Zürich. Zum einen behandeln die Forschungsprojekte die für die Stadt wesentlichen Themenbereiche Schule, Sozialhilfe, Migration und Erwerbsbereich. Zum andern hat sich das Programm – projektübergreifend und quasi als Querschnittsaufgabe – intensiv mit der Dynamik Integration/Ausschluss beschäftigt. Dabei hat es ein besonderes Augenmerk auf die Wechselbeziehungen und gegenseitigen Einflussnahmen gerichtet zwischen den jeweiligen Legitimationen von Integration und Ausschluss, den beteiligten Institutionen bzw. Strukturen, die für die Praxis von Integration und Ausschluss verantwortlich sind, und auf die Perspektive der Betroffenen. Ausgehend von einer aktuellen Problemstellung beschreiben die Forschenden die Entstehung und Durchsetzung gesellschaftlicher, institutioneller, kultureller und ökonomischer Integrations- und Ausgrenzungsmechanismen. Ihre Ergebnisse zeigen die Komplexität auf, die mit dem Begriffspaar verbunden ist. Sie machen deutlich, dass Integrationsprozesse, um zum Ziel zu führen, sich stets mit ihrer Wirkung in einem weiteren Umfeld auseinandersetzen müssen. Die an sich theoretischen und wissenschaftlichen Überlegungen sind auch für die Praxis von Bedeutung. Es lohnt sich daher, danach zu fragen, wie Integrationsbemühungen und Ausschlussmechanismen zusammenhängen, wo sie ineinander übergehen. Welche Rolle kommt dabei staatlichen bzw. privaten Institutionen zu? Wie wirken sich einschliessende und ausgrenzende Prozesse auf die Autonomie und Handlungsfähigkeit betroffener Individuen aus? Und: Unter welchen Umständen entscheiden sich Menschen für oder gegen Normen und nehmen dabei Ausgrenzungen in Kauf?

Die Auseinandersetzung mit dem Thema zwingt dazu, die häufig vertretene Ansicht, «Integration = immer gut und richtig», zu hinterfragen und vor allem zu differenzieren. Denn, Integration kann es ohne Ausschluss nicht geben. Die Ergebnisse des Programms verdeutlichen: Integration und Ausschluss bedingen sich gegenseitig und können auch nur als dynamisches Paar verstanden werden, das miteinander verbunden, sich gegenseitig prägend und beeinflussend bleibt. Oder pointierter gefragt: Wie viel Ausschluss benötigt unsere Gesellschaft, um ihre Werte und Normen, ihre Identität zu definieren und durchzusetzen? Und welche Ausschlussprozesse nimmt sie dabei bewusst für wen in Kauf bzw. mit welchen Ausschlussinstrumenten arbeitet sie, um die Integration zu fördern? Denn häufig wirken Integrationsmassnahmen wie Bestrafung und Benachteiligung, tragen also ihrerseits wiederum zum Ausschluss bei. Politikbereiche (wie bspw. die aktuelle Sozialhilfe), die auf Anreize setzen, aber auch durch Bussen, Leistungskürzungen und -einstellungen sanktionieren, tun gut daran, sich dieser Problematik bewusst(er) zu werden und sich mit ihr aus-

einanderzusetzen. Dies nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt der Interdependenz der verschiedenen Rechts- und Lebensbereiche.

Unser Augenmerk darf sich dementsprechend nicht einzig darauf richten, ob genügend Massnahmen und geeignete Schritte zur gesellschaftlichen Integration seitens staatlicher Organe umgesetzt werden, sondern ebenso auf die Grenzen des Integrationsauftrags. Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, Beachtung der Grund- und Menschenrechte, Akzeptanz des «Anderen» sind wesentliche Leitplanken, die helfen, nicht einseitig zu werden und die erforderliche Distanz zu verlieren. Nicht alles was uns fremd und erst einmal (noch) nicht «dazugehörig» scheint, ist mit einem Defizit verbunden, das es aufzuholen, zu kompensieren oder zu beseitigen gilt. Sich mit Integration zu beschäftigen, bedeutet demnach auch zu fragen: Wo besteht auch ein Recht auf Verzicht auf Integration? Wo bleibt der Anspruch gewahrt, an staatlichen Leistungen Anteil nehmen zu können trotz Festhalten an gesellschaftlicher Exklusion? Wo bekommen staatliche Integrationsmassnahmen disziplinierenden Zwangscharakter und sind stark mit Sanktionen verbunden, wollen also vor allem Assimilation begründen? Und schliesslich: Wo sind sie Ausdruck vorgegebener Moral und von staatlicher Seite geprägter und eingeforderter Wertvorstellungen? Diese letztgenannten Fragestellungen werden in unserer Beratungs- und Vermittlungstätigkeit immer wieder relevant – zumindest für die Arbeit der Ombudsstelle sind sie implizit und auch häufig explizit ein Dauerthema.

Aktenanlage und Aktennutzung

Der Leitungsgruppe des NFP 51, der die Ombudsfrau auch angehört, ist während ihrer Arbeit aufgefallen, wie wenig Forschung es in der Schweiz zum Thema Akten, Aktenanlage und Aktennutzung gibt, Themen, die gerade im Zusammenhang mit Integrations- und Ausschlussprozessen durch die Verwaltung von grosser Wichtigkeit sind. Wie der Kulturwissenschaftler Walter Leimgruber feststellt, beschäftigen wir uns in unserem Alltag kaum damit, welche Folgen Akteneintragungen auf Menschen haben können, wie sehr sie deren Karriere, Lebensqualität und Stellung in der Gesellschaft beeinflussen, wie sehr Biographie und Lebensführung generell mit der Anlage und dem Gebrauch von Akten verbunden sind. «Die Prozesse der zunehmenden Individualisierung und der akten- und der verwaltungsmässigen Normierung der Abläufe gehen seltsamerweise Hand in Hand, das Individuum wird auf immer standardisierteren Formularen in immer elaborierteren Verwaltungsabläufen immer detaillierter erfasst. Fast könnte man vermuten, moderner Individualismus und intensive aktenmässige Erfassung vielfältigster Art würden einander bedingen, so als entwerfe jeder und jede Einzelne seine Identität in dauernder Auseinandersetzung mit all den Akten und Formularen, die unser gesamtes Leben begleiten und praktisch keinen Aspekt davon unberührt lassen. Ebenso verlaufen eine immer stärkere Betonung des Rechts auf Privatheit und ein zunehmend ausgebauter Schutz der Privatsphäre parallel zur immer umfassenderen Erhebung von Daten, die eigentlich privat sind. Zwar gelangt dieses Wissen durch die Akten nicht direkt an die Öffentlichkeit, ist aber zumindest innerhalb der erhebenden Institutionen relativ frei zugänglich und kann später durch die Archive auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt werden. Akten nehmen damit eine Zwischenstellung zwischen dem Privaten und dem Öffentlichen ein, stehen für eine Übergangssituation, die den Charakter moderner Verwaltungsgesellschaften stärker bestimmt, als die in der Forschungsliteratur üblichen Gegenüberstellungen von Öffentlichkeit und Privatheit erkennen lassen.»

Auch bei der Aktenanlage und Aktennutzung gilt, was wir bereits für Integration und Ausschluss gesehen haben. Es gibt nicht ausschliesslich positive oder negative Wirkungen. Eine konsequente Aktenanlage kann für die Betroffenen Rechtssicherheit, Beweis, Anspruchsberechtigung und Garantie eines rechtsstaatlichen Verfahrens gewährleisten. Sie kann aber auch Belastung, Bedrohung bedeuten und entsprechend missbraucht werden (so bspw. bei den Akten zur Aktion «Kinder der Landstrasse» oder bei der Fichenaffäre). In der Tat besteht die Gefahr, dass subjektive Einschätzungen und Empfindungen der aktenführenden Person festgeschrieben und verbreitet werden, mit der Zeit sich verselbständigen und helfen, vordergründig Tatsachen zu schaffen. Und so wird verständlich, dass einerseits immer wieder der Ruf nach möglichst wenig Aktenanlage und strenger Vertraulichkeit laut wird, Datenschutz und Persönlichkeitsrechte angerufen werden – gleichzeitig aber auch mit dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Anspruch auf vermehrte Transparenz dem individuellen Schutz eine stärkere strukturelle, demokratieorientierte Schranke vor Diskri-

minierung und Willkür zur Seite gestellt werden soll. Dies ist kein Gegensatz, sondern eine Verstärkung, die auch die Verantwortung Aller in Erinnerung ruft, die für die öffentliche Hand Akten anlegen und bei Entscheidungen beziehen. Die gegenwärtige Debatte, in welchem Falle welche Stellen anderen Ämtern Auskunft geben und Akten weiterreichen dürfen, wird verkürzt geführt, wenn sie ausschliesslich unter dem Aspekt der effizienteren Aufdeckung von fälschlicherweise ausgerichteten staatlichen Leistungen und ungerechtfertigtem Leistungsbezug beurteilt wird. Kontext und die zu berücksichtigenden Kriterien sind wesentlich breiter zu fassen; die durch die Verfassungsrechte und -prinzipien zu wahren Grenzen stehen nicht zur Disposition. Das Bewusstsein zu dieser Problematik und zur damit verbundenen Ambivalenz ist in letzter Zeit bei uns erfreulicherweise gewachsen. Die Komplexität der Fragestellung und diejenige eines angemessenen Umgangs werden damit aber keineswegs gelöst, im Gegenteil! Dies zeigen beispielsweise auch NFP 51-Forschungsergebnisse aus einem Genfer Projekt zur Sozialarbeit. Befragte Sozialarbeitende wiesen darauf hin, dass sie sich häufig scheuten, Angaben und Informationen zu Klientinnen und Klienten, die sie für die zu treffenden Entscheide als problematisch oder erschwerend ansehen, integral zu verschriftlichen. In solchen Fällen würde dann eben zu Hilfsmitteln gegriffen, selektiv notiert, für Dritte Unverständliches bzw. Unentzifferbares aufgeschrieben oder teils zu – später entfernbaren – Post-it-Zetteln gegriffen.

Die Frage «wie konnte man auch?» ist bei den oben genannten historischen Beispielen (Kinder der Landstrasse, Fichen) schnell getan. Und Beispiele aus der Vergangenheit haben den Vorteil, dass sie aufgrund der gewonnenen zeitlichen Distanz häufig Einsichten und Erkenntnisse ermöglichen, die uns bei der Analyse der eigenen Praxis aufgrund der Nähe und des Eingebundenseins verwehrt bleiben. Rückblickende Scham und Empörung genügen jedoch nicht. Denn die historischen Beispiele können dazu dienen, den Blick für das eigene Handeln zu schärfen und die Sensibilität zu wecken, die angeblich so selbstverständliche heutige Praxis kritisch zu hinterfragen und die eigenen blinden Flecken zu untersuchen. Sie erhalten dann eine wichtige und wohl-tuende Warnlampenfunktion.

Öffentlichkeitsprinzip

Die dieses Jahr zu realisierende städtische Umsetzung des neu eingeführten Öffentlichkeitsprinzips wird sicherlich geeignete Gelegenheiten bieten, das Thema der Aktenanlage, Aktenführung und der Aktengennutzung in der Zürcher Verwaltung vertieft zu beleuchten. Die beiden Institutionen Datenschutzbeauftragter und Ombudsfrau haben in der konkreten Anwendung weiterhin wachsam zu sein und in ihrer Arbeit dieser Thematik die erforderliche Aufmerksamkeit zu schenken.

Sprache

Gesellschaftliche Integration erfolgt prioritär über und mittels Sprache. Dies gilt ganz besonders für die institutionelle Integration. Demokratie und Partizipation am Gemeinwesen setzen idealerweise voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Teilhaberechte wahrnehmen können. Rechtliche und politische Prozesse bauen dabei auf Sprache. Rechtsvermittlung erfolgt durch Sprache, ja Recht ist immer aufs engste mit Sprache verbunden. Daher drängt sich als erstes auf, die Zugänglichkeit zum Recht sicherzustellen. Verfahrensgarantien (Rechtliches Gehör, Akteneinsicht, Rechtsberatung, Übersetzung, Verbot des überspitzten Formalismus etc.) sollen dafür auf der formellen Ebene sorgen. Die allgemeine Verständlichkeit des Rechts hingegen betrifft die inhaltliche Ebene und muss immer wieder neu angestrebt werden. Wer seine Rechte geltend machen will, muss sie kennen, erkennen und vor allem auch artikulieren können – stets mittels Sprache. Die Rechtssprache scheint sich um diese Tatsache wenig zu kümmern. Von Insidern für Insider verfasst, scheinen rechtliche Texte oft ausser Acht zu lassen, dass sie sich inhaltlich an einen breiten Kreis von Anwendenden und Betroffenen richten, den es – den modernen Kommunikationstheorien entsprechend – eigentlich anzusprechen gilt. Als richteten sich die Verfasser an sich selbst und hätten die eigentlichen Adressaten völlig aus den Augen verloren. Sprache wird damit – gewollt oder ungewollt – zum Machtfaktor, indem sie, wiederum beabsichtigt oder nicht, Machtansprüche erhebt und Machtverhältnisse zum Ausdruck bringt. In der neueren Literatur fällt auf, dass sich zwar immer mehr Autorinnen und Autoren mit der Sprache in Gesetzgebung und Justiz auseinandersetzen, entsprechende Arbeiten aber spezifisch zur Verwaltungssprache immer noch weitgehend fehlen. Dies ist erstaunlich. Denn für den Alltag vieler Menschen bildet die Begegnung mit Verwaltungstexten und –auskünften den unmittelbaren,

häufigen Kontakt zu Ämtern und Behörden. Der Verwaltungssprache kommt daher vorrangige Bedeutung für die Integration zu. Dies gilt erst recht für die kommunale, städtische Ebene. Denn hier findet meist nicht nur der erste Kontakt der Bevölkerung mit einer staatlichen Stelle über den schriftlichen oder mündlichen Austausch statt, sondern oft bleibt es auch dabei. Das heisst, die Auseinandersetzung mit Gesetzestexten oder das Beschreiten eines (gerichtlichen) Instanzenzugs stellt die Ausnahme, nicht die alltägliche Regel dar. Die Ombudsstelle wird häufig damit konfrontiert, dass Bürgerinnen und Bürger Briefe, Verfügungen und andere amtliche Schreiben nicht verstehen. Dies gilt immer wieder sogar für mündliche Auskünfte. Es ist dann unsere Arbeit, Verständnis zu schaffen, den Inhalt zu erklären, «Übersetzungsarbeit» zu leisten. Erneut stellt sich für die Betroffenen die Frage der Zugehörigkeit: Will die Verwaltung mich ernsthaft ansprechen? Und möchte sie mir wirklich etwas sagen, das ich auch verstehen kann? Hat sie ein ehrliches Interesse daran, dass ich ihre Mitteilung verstehe? Denn eine schwer verständliche Sprache schafft Misstrauen, demotiviert, fördert zusätzliche Distanz zur Verwaltung.

Der deutsche Linguist und Kommunikationsforscher Helmut Ebert erinnert daran, dass die Unpersönlichkeit der Behördensprache einst einen Fortschritt darstellte. Hinter dem ehemals fortschrittlichen Gedanken der Bürokratie steckte die «Herrschaft des Büros». Sie sei eingerichtet worden, um u. a. Vetternwirtschaft und Günstlingswirtschaft zu vermeiden und die Gleichbehandlung aller Bürger sicherzustellen. Insofern sei «unpersönlich» im Sinne von «ohne Ansehen der Person» vollkommen in Ordnung. Unpersönlich im positiven Sinn bedeutet für ihn «ohne Ansehen der Person, aber mit Respekt und Achtung vor ihr».

Bürgerinnen- und Bürgernähe beginnt bei der bewusst gewählten Sprache. Sie beeinflusst, bestärkt und schafft eine bürgerinnen- und bürgernahe Verwaltungspraxis. Als anschauliches Beispiel nennt Ebert in diesem Zusammenhang: Es sei ein Unterschied, ob ich «Fälle manage» oder ob ich «Bürgerinnen und Bürger berate». In seinem «Handbuch Bürgerkommunikation» nennt er drei Eigenschaften, die Verwaltungstexte zu erfüllen haben:

- Verwaltungstexte müssen zu allererst informieren. Informieren bedeutet hier, dass vor allem (rechtliche) Sachverhalte mitgeteilt werden. Aus ihnen können für die Einzelnen Rechte und Pflichten entstehen.
- Verwaltungstexte müssen präzise sein. Das heisst, sie müssen vollständig, klar und eindeutig sein. Nur dann sind sie auch rechtlich stichhaltig.
- Verwaltungstexte müssen den Bürgerinnen und Bürgern vermitteln, dass die Verwaltung im legitimen «Besitz» der Entscheidungsgewalt ist.

Bei der Redaktion von amtlichen Texten aller Art lohnt es sich, diesen bedenkenswerten Gesichtspunkten Rechnung zu tragen sowie den Gebrauch einer echt bürgerinnen- und bürgernahen Sprache vermehrt zu fördern.

Fairnessprinzip

Wahrnehmen der bestehenden Rechte, Möglichkeit zur Partizipation, sprachlicher und inhaltlicher Zugang zum Verwaltungshandeln können gestärkt, teils erst gewährleistet werden durch die Beachtung des Fairnessprinzips. Artikel 29 der Bundesverfassung garantiert unter dem Titel «Allgemeine Verfahrensgarantien» jeder Person u. a. einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. Zu diesem Anspruch auf ein faires Verfahren gehört, dass die Einzelnen nicht als Objekt betrachtet und behandelt werden, sondern Gelegenheit erhalten, zur Wahrung ihrer Würde auf die Entwicklung und das Ergebnis des Verfahrens Einfluss zu nehmen. Das Fairnessprinzip sorgt also für die gebotene Achtung der Persönlichkeit jedes und jeder Einzelnen im Verfahren. Es dient als Massstab für die Verfahrensgerechtigkeit und als Grundlage gerechter Verfahren ganz allgemein.

Dieses Prinzip gilt es aber auch ausserhalb gerichtlicher oder administrativer Verfahren zu beachten. Es stellt einen Grundsatz dar, der das gesamte staatliche Handeln binden soll. Nur eine Berücksichtigung im formellen wie auch materiellen Bereich verhilft dem grund- und menschenrechtlich motivierten Prinzip zu einer allgemein gültigen, rechtsstaatlichen Maxime. Auf der inhaltlichen Ebene stellt das Fairnessprinzip eine materielle Leitplanke dar zwischen Staat und Bürgerinnen bzw. Bürgern. Rechtsstaatliche Garantien und Verfassungsgrundsätze – namentlich Treu und Glauben sowie Verhältnismässigkeit – sind dafür Legitimation, stellen aber zugleich auch konkretisierende Kriterien dar.

Und schliesslich bedeutet Fairness in der Rechtsanwendung für die einzelne Person Schutz vor überschüssender, nicht mehr kontrollierbarer staatlicher Macht.

Sozialhilfe Unter seinen Grundsätzen nennt das Kantonale Sozialhilfegesetz (SHG) neu, dass Kanton und Gemeinden die Eingliederung der Hilfesuchenden in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt fördern (§ 3 a.) Wenn das Gesetz auch keinen eigenen Zweckartikel enthält, so steht doch ausser Frage, dass mit der angestrebten Existenzsicherung und der Förderung der persönlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit die gesellschaftliche und ökonomische Integration für die Sozialhilfe die zentrale Aufgabe darstellt.

2007 war für die städtischen Sozialdienste (SOD) ein besonders angespanntes Jahr. Bezüglich der Sozialhilfe stellten für alle Beteiligten die weiterhin hohe Quantität der Fälle, die überdurchschnittliche Zahl von Betreuungsfällen pro Mitarbeitende (bis 150), die nichtabbrechende mediale und öffentliche Kritik gekoppelt mit der Missbrauch-Debatte wie auch interne Restrukturierungen und Reformen eine ausserordentliche Belastung dar. Die entsprechend hinterlassenen Spuren wirkten und wirken sich nachhaltig aus. Teils ist ein effektiver Bumerang-Effekt zu erkennen. Für die Ombudsstelle wurde dies in mehrfacher Weise deutlich. Zum einen erfuhr sie einen erneuten Höchststand an Beschwerdefällen aus diesem Bereich – sowohl im prozentualen Verhältnis wie auch in absoluten Zahlen (93 Geschäfte gegenüber 83 im 2006). Zum andern musste sie sich materiell teils mit schwerwiegenden Fällen beschäftigen, deren Bearbeitung zu einer überdurchschnittlich hohen Gutheissung der Beschwerden bzw. zu einer Annahme unserer Empfehlungen und Vermittlungsvorschläge geführt hat. Für das Berichtsjahr kennzeichnend ist auch die festzustellende grosse Verunsicherung der Mitarbeitenden der SOD. Bei der Geschäftsbehandlung wurde uns gegenüber immer wieder die Angst angesprochen, durch grosszügige Entscheide, die Wahrnehmung des Ermessens und Bearbeitung neuer Fragestellungen Fehler zu machen, die zuerst intern, dann aber auch in der Öffentlichkeit zu neuer Kritik Anlass geben könnten. Mitarbeitende bestätigten, dass sie aus diesen Gründen die Behandlung schwieriger Fragen zeitlich hinauszögerten, an andere Instanzen weiterleiteten oder zuwarteten, bis die Klientinnen und Klienten von sich aus reagierten – allenfalls über die Ombudsstelle. Kleben am Buchstaben, Ermessensunterschreitungen, ausser Acht lassen von Fragen der Verhältnismässigkeit und Billigkeit, Nichtwahrnehmen der eigenen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten waren Themen, mit denen sich die Ombudsstelle im Berichtsjahr besonders intensiv auseinandersetzen hatte. Auch eine überlange Behandlungsdauer, fehlerhafte Entscheide, nicht nachvollziehbare Berechnungen und die Nichtberücksichtigung von individuellen Voraussetzungen bei den Hilfesuchenden, die wir feststellten, lassen sich sicherlich in vielen Fällen auf diese schwere Verunsicherung zurückführen. Diese Verunsicherung wirkt sich zusammen mit der Überlastung, der massiven medialen und öffentlichen Kritik sowie dem mehrfach geäusserten Gefühl, für die geleistete Arbeit nicht genügend Anerkennung zu erhalten, auf viele Mitarbeitende demotivierend aus. In mehreren Fällen hatten die Beschwerdeführenden denn auch überdurchschnittlich häufige Betreuerwechsel zu gewärtigen, was zu zusätzlichen Verzögerungen in der Behandlung ihrer Anliegen, Verunsicherungen bei den Klientinnen und Klienten sowie zu neuen Fehlern in der Fallführung führte.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat bei der Erarbeitung ihres Berichts über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche vom 13. Dezember 2007 u. a. auch die Ombudsfrau eingeladen, über ihre aktuellen Erfahrungen zu berichten. Für diese Gelegenheit und die damit verbundene sehr konstruktive Diskussion, die auch in den Bericht der GPK einfließen, sind wir dankbar.

Die gesetzliche Regelung der Sozialhilfe zeichnet sich gegenüber dem Sozialversicherungsrecht durch eine relativ niedrige Regelungsdichte aus. Es beschränkt sich auf einige wenige grundsätzliche Bestimmungen, die den anwendenden Behörden einen weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum gewähren. Auch wenn mit den SKOS-Richtlinien 2004 das Gesetz wesentlich ergänzt wurde und diese von der Verordnung zum Sozialhilfegesetz explizit als für die Berechnung des sozialen Existenzminimums anwendbar erklärt werden (§ 17 Abs. 1 SHV), sind Ermessen, Verhältnismässigkeit und Einzelfallgerechtigkeit für eine qualitativ überzeugende Sozialhilfe weiterhin von grosser Bedeutung. Sozialhilfeleistungen, die sich nach den Verhältnissen im Einzelfall bemessen und damit durch das Prinzip der Individualisierung gekennzeichnet sind, müssen sich neben

der Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen in besonderem Masse messen lassen können an der Beachtung dieser für die Abwägung im Einzelfall relevanten Grundsätze. So spricht denn auch § 15 Abs. 1 SHG unter dem Titel «Umfang der wirtschaftlichen Leistung» davon, dass die wirtschaftliche Hilfe das soziale Existenzminimum gewährleisten soll, «das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt.»

Dank Die Ombudsstelle erfuhr 2007 als sehr lebhaftes und arbeitsreiches Jahr. Zum ersten Mal seit ihrem Bestehen hatte sie weit über 500 Geschäftseingänge zu verzeichnen. Auch qualitativ wurde sie durch viele komplexe, umfangreiche und rechtlich nicht einfache Fragestellungen gefordert. Dass es uns möglich war, in den allermeisten Fällen für alle Betroffenen zumindest akzeptable, häufig auch befriedigende Lösungen zu finden, bleibt für die Ombudsfrau ein wertvolles Fazit. Möglich wurde dies nur dank des grossen Einsatzes des ganzen Teams auf der Ombudsstelle. Bester Dank gebührt Heidi Berther, die nach langjähriger hervorragender Betreuung der Kanzlei Ende des Berichtsjahres ihre Berufstätigkeit beendete, Rolf Steiner und Bettina Vescoli – aber auch den jeweils für sechs Monate bei uns tätigen juristischen Praktikantinnen und Praktikanten Franziska Erb, Salome Gmür und Francisco Pavone. Wir möchten uns ebenso bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung, mit denen wir 2007 in Kontakt standen, bedanken. Ihre Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit und ihre lösungsorientierte Offenheit unseren Interventionen gegenüber prägten die Qualität unserer Arbeit und waren für uns äusserst befriedigend. Unser Dank gilt schliesslich den Mitgliedern des Stadtrats sowie dem Gemeinderat für das uns entgegengebrachte Interesse und Wohlwollen.

Problemschwerpunkte

Auch in diesem Jahr möchten wir hier konkrete Beispiele aus unserer Praxis vorstellen. Mit den anonymisierten Falldarstellungen (mit geänderten Namen und Ortsangaben) wollen wir auf einige Grundsatzfragen hinweisen, mit denen wir im Berichtsjahr wiederholt befasst waren. Die thematische Einführung im jeweiligen Fokus soll helfen, die den Einzelfällen übergeordneten staats- und verwaltungsrechtlichen Aspekte leichter zu erkennen und sie wiederum mit den Fällen in Verbindung zu bringen. Durch diese Hinweise hoffen wir, den Blick für die aufgenommenen Leitthemen zu schärfen und ihre Bedeutung für die Verwaltungstätigkeit in Erinnerung zu rufen.

1. Sorgfaltspflicht der Verwaltung – professionelle Arbeit

Fokus Unbestrittenermassen haben die Mitarbeitenden der Stadt Zürich ihre Aufgaben mit der erforderlichen Sorgfalt auszuüben. Aber was darf unter dieser Sorgfaltspflicht verstanden werden? Gibt es hierfür klare Kriterien? Und sind diese schriftlich festgehalten, allenfalls sogar rechtsverbindlich erfasst? Interessanterweise beschäftigt sich das Recht vor allem dann mit der Sorgfaltspflicht von Staatsangestellten, wenn diese Pflicht verletzt wird! Dann nämlich, wenn es darum geht, die allfällige Haftung des Gemeinwesens für unsorgfältige Handlungen der Mitarbeitenden abzuklären. Eine positive Umschreibung der Sorgfaltspflicht finden wir jedoch nicht.

Bei den Geschäften, mit denen sich die Ombudsfrau zu befassen hat, kommt es zwar immer wieder vor, dass haftungsrechtliche Fragen abzuklären sind (Unfälle bei Baustellen, schlechter Beleuchtung, plötzliches Bremsen des ÖV, etc.). Aber häufiger geht es um die von den Beschwerdeführenden geltend gemachte mangelnde Sorgfalt und unprofessionelle Arbeit der Verwaltung ohne haftungsrechtliche Folgen. Falsche oder unvollständige Auskünfte und Rechtsbelehrungen, zu spätes Handeln oder mangelnde Sorgfalt bei den getroffenen Abklärungen stehen hierbei im Vordergrund. Neben der sachlichen Ebene stellt sich in solchen Fällen immer wieder die Frage, woran lässt sich denn die geforderte Sorgfalt messen? Gibt es neben den subjektiven Faktoren, die eng mit dem Inhalt der Tätigkeit und den Voraussetzungen der Mitarbeitenden verknüpft sind, auch objektivierbare Grössen? Anhaltspunkte dafür haben wir bei der deutschen Lehre zu den Amtspflichten gefunden, die für die objektiven Kriterien von so genannten Organisationspflichten ausgehen. Darunter fallen die folgenden Pflichten (referiert in Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 1995, S. 200):

- Rechtmässiges Handeln
- Zuständigkeitsgemässes Handeln
- fehlerfreie Ermessensausübung
- Schonung unbeteiligter Dritter
- Verhältnismässiges Verhalten
- Erteilen richtiger Auskünfte und Belehrungen
- Rasche Sachentscheidung
- Konsequentes Verhalten
- Beachtung der höchstrichterlichen Rechtsprechung

Diese positive Umschreibung einer umsichtigen, sachgerechten und aufmerksamen Amtsführung scheint uns sehr tauglich zu sein für die Beurteilung staatlichen Handelns. Wenn auch aus dem Staatshaftungsrecht übernommen, können die einzelnen Kriterien grundsätzlich dienlich sein für die Beurteilung einer professionellen Verwaltungstätigkeit. Unsere Erfahrungen zeigen jedenfalls, dass bei Fällen unsorgfältiger Geschäftsbehandlungen, mit denen wir uns auseinandergesetzt haben, mindestens eine der oben aufgeführten Anforderungen nicht oder nicht genügend erfüllt wurde.

Fallbeispiel 1 **Unvollständige Entgegennahme einer Strafanzeige durch die Stadtpolizei**

Sachverhalt

Die englischsprachige, schwarzhäutige Ella Wallace aus den USA arbeitet in guter Position in einer schweizerischen Grossbank in Zürich. Da die Zeit bis zum nächsten Besprechungstermin knapp

ist, nimmt sie nach der Mittagspause auf dem Weg zurück ins Büro ein Taxi. Am Ziel angekommen bezahlt sie die Fahrt inklusive Trinkgeld mit einem Taxikreditschein ihrer Bank und steigt aus. Zu ihrer Überraschung eilt ihr der Taxichauffeur unvermittelt nach, beschimpft sie als «schwarze Hure», packt sie und dreht ihr den Arm auf den Rücken. Als sich Passanten nähern, lässt er Frau Wallace los, die auf die andere Strassenseite flüchtet. Der Taxichauffeur fährt davon. Tags darauf erstattet Frau Wallace bei der Stadtpolizei Zürich Anzeige. Ein Zeuge, der den gesamten Vorfall beobachtet hat, bestätigt der Polizei den geschilderten Sachverhalt. Frau Wallace möchte, dass der inzwischen identifizierte Taxichauffeur sowohl für die Tötlichkeiten als auch für die Beschimpfung bestraft wird und keine Fahrgäste mehr behelligen könne. Von der Beschimpfung als «schwarze Hure» ist im Gespräch mit dem diensthabenden Polizisten und dessen Englisch sprechenden Kollegen verschiedentlich die Rede. Frau Wallace wird auch gefragt, ob sie sicher sei, dass sie die auf Schweizerdeutsch geäusserten Worte des Taxifahrers richtig verstanden habe, was sie mit «ich glaube» bejaht. Kurze Zeit später kehrt sie nochmals zurück und fragt die Polizisten, ob der von ihr unterzeichnete Strafantrag auch wirklich alles enthalte, auch die Beschimpfung. Dem sei so, sie könne sich auf die Polizei verlassen, lautete die Antwort. Einen Monat später wird der Taxichauffeur vom Stadtrichter der Stadt Zürich wegen der begangenen Tötlichkeiten mit einer Busse bestraft. Von der Beschimpfung ist nirgends die Rede. Die empörte Frau Wallace ist der Meinung, die Stadtpolizei hätte die rassistische und frauenfeindliche Beschimpfung auf alle Fälle aufnehmen müssen, habe sie doch wiederholt darauf hingewiesen und entsprechend nachgefragt.

Sofortmassnahme

In Hinblick auf die ablaufende dreimonatige Frist zur Stellung eines Strafantrags stellt die Ombudsfrau den Kontakt zur Stadtpolizei her, wo Frau Wallace gegen den Taxifahrer zusätzlich noch Strafanzeige wegen Beschimpfung erstattet. Zudem rapportierte die Stadtpolizei nachträglich im Hinblick auf die Antirassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB). Frau Wallace berichtet der Ombudsfrau, dieser zweite Besuch bei der Polizei sei korrekt, professionell und für sie befriedigend verlaufen. Offen bleibe für sie, weshalb dies nicht auf Anhieb geklappt habe.

Abklärungen und Stellungnahme der Stadtpolizei

Die Ombudsfrau ersucht den Rechtsdienst der Stadtpolizei schriftlich um Vernehmlassung. In dessen Bericht führt die Stadtpolizei aus, anlässlich der ersten Anzeigeerstattung sei von Rassismus nie die Rede gewesen. Die Worte «schwarze Hure» fehlten im Polizeirapport deshalb, weil diese als Vermutung von Frau Wallace aufgefasst worden seien. Daran, dass Frau Wallace wegen der Beschimpfung nochmals zu den Polizisten zurückgekehrt sei, könnten sie sich nicht erinnern. Ausserdem gehe eine Beschimpfung (Art. 177 StGB) in Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) auf, wenn letztere mit Beschimpfungsvorsatz begangen worden sei (Konsumtion bei sog. unechter Idealkonkurrenz, Art. 49 StGB). In diesem Fall könne die Beschimpfung nicht noch zusätzlich bestraft werden. Dass mit der Aussage allenfalls ein Verstoss gegen Art. 261bis StGB vorliegen könnte und dahingehend überprüft und beurteilt werden sollte, habe offensichtlich weder die Stadtpolizei noch das Stadtrichteramt realisiert.

Von der Ombudsstelle festgestellte Versäumnisse

In ihrem abschliessenden Bericht hält die Ombudsfrau fest, die ursprüngliche Strafanzeige sei unvollständig entgegengenommen worden. Der Polizist, der die Anzeige entgegengenommen hat, muss sich ein Versäumnis vorbehalten lassen. Seine Begründung, er habe die Aussage bezüglich des Ausdrucks «schwarze Hure» als Vermutung aufgefasst, ist unbehelflich. Er hätte die Aussage verifizieren müssen. Schliesslich hatte ja auch der Zeuge bestätigt, die Beschimpfung gehört zu haben. Der Ausdruck «schwarze Hure» hätte von der Polizei – auch im Zusammenhang mit seinem rassistischen Gehalt – von Anfang an für die Aufnahme der Anzeige als relevant angesehen werden müssen. Während es sich bei «Beschimpfung» und «Tötlichkeiten» ausschliesslich um Antragsdelikte handelt, die auf Antrag des Opfers verfolgt werden, handelt es sich bei Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung) um ein Officialdelikt, das von Amtes wegen zu untersuchen ist.

Im Übrigen beurteilt die Ombudsfrau das Zusammentreffen von «Beschimpfung» und «Tötlichkeiten» anders als die Stadtpolizei. Die Tatbestände «Tötlichkeiten» und «Beschimpfung» betreffen unter-

schiedliche Rechtsgüter (körperliche Integrität einerseits und Ehre anderseits). Ob eine Handlungseinheit vorliege, die nur die Bestrafung wegen eines einzigen Tatbestandes rechtfertigen würde, kann aber offen gelassen werden. Denn auf jeden Fall obliegt es den gerichtlichen Instanzen, diese Frage zu beurteilen. Sicherlich ist es nicht Aufgabe der Polizei, eine Würdigung vorzunehmen und deshalb einen strafrechtlich relevanten Sachverhalt bei der Entgegennahme einer Anzeige nach eigenem Gutdünken nicht aufzunehmen.

Fallbeispiel 2: Voreiliger Ausschluss der erleichterten Einbürgerung

Sachverhalt

Peter Strasser ist Schweizer und seit drei Jahren mit einer seit 25 Jahren in der Schweiz lebenden finnischen Staatsangehörigen verheiratet. Das Ehepaar wohnt in einer gemeinsam gemieteten Wohnung im Kreis 4. Dort ist jedoch nur die Ehefrau angemeldet, während Herr Strasser im Kreis 7 angemeldet ist. Als die Ehefrau Silja Strasser-Turunen im Stadthaus das Formular für eine erleichterte Einbürgerung abholen will, wird ihr von einer Mitarbeiterin der Bürgerrechtsabteilung der Stadt Zürich beschieden, angesichts der unterschiedlichen Wohnsitze müsse davon ausgegangen werden, dass das Ehepaar getrennt lebe, weshalb die Voraussetzungen für eine erleichterte Einbürgerung nicht erfüllt seien und ein diesbezüglicher Antrag nicht gestellt werden könne. Die Ehegatten sind damit nicht einverstanden. Sie machen geltend, bei der Adresse im Kreis 7 handle es sich um das Elternhaus des Ehegatten, in dem er sich zuweilen aufhalte, was jedoch nichts mit der gemeinsamen Wohnadresse im Kreis 4 zu tun habe. Sie wenden sich an die Ombudsstelle.

Abklärungen

Die Ombudsstelle konsultiert die Rechtsgrundlagen sowie die zur Frage der erleichterten Einbürgerung vorhandene Lehre und Rechtsprechung. Dadurch in der Auffassung bestärkt, das Anliegen der Ehegatten Strasser-Turunen verdiene eine genauere Prüfung, ersucht sie die Leiterin der Bürgerrechtsabteilung um Vernehmlassung. Insbesondere bittet sie um die Beantwortung verschiedener Fragen zu den Voraussetzungen an eine «eheliche Gemeinschaft» gemäss Art. 27 des Bürgerrechtsgesetzes, die Möglichkeit zweier Wohnsitze sowie der Frage des Nachweises der ehelichen Gemeinschaft.

Diese erstattet der Ombudsstelle bald darauf einen ausführlichen Bericht.

Rechtliches

Gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts kann eine Ausländerin nach der Eheschliessung mit einem Schweizer Bürger dann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn sie insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, seit einem Jahr hier wohnt und seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem Schweizer Bürger lebt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist unter «ehelicher Gemeinschaft» nicht nur das formelle Bestehen einer Ehe zu verstehen, sondern es wird damit auch eine tatsächlich ungetrennte Lebensgemeinschaft vorausgesetzt. Ausnahmsweise kann dies auch bei einer Aufhebung des gemeinsamen Wohnsitzes angenommen werden, wenn der getrennte Wohnsitz auf plausible Gründe zurückzuführen ist, und wenn die Stabilität der Ehe offensichtlich intakt ist (BGE 121 II 49, BGE 128 II 97, BGE 5A.8 vom 03.07.2006). Eine solche Ausnahme kann namentlich dann angenommen werden, «wenn eine besondere berufliche Situation vorliegt oder wenn gesundheitliche Gründe einen getrennten Wohnsitz rechtfertigen. Auch andere Gründe können berücksichtigt werden» (Zeitschrift für Zivilstandswesen ZVW, 1994 Nr. 2, S.34).

Erwägungen

Angesichts dieser Rechtslage hält die Ombudsstelle eine erleichterte Einbürgerung nicht zum Vornherein für ausgeschlossen. Die Bürgerrechtsabteilung der Stadtkanzlei Zürich führt aus, es sei ihre Aufgabe, Gesuche um Einbürgerungen in der Stadt Zürich zuhanden der entscheidenden Behörden vorzubereiten. Da der Entscheid über Gesuche für erleichterte Einbürgerungen ausschliesslich dem Bundesamt für Migration obliege, beschränke sich die Bürgerrechtsabteilung in

diesen Fällen darauf, die direkt dem Bundesamt einzureichenden Formulare abzugeben und die Bewerber und Bewerberinnen auf allfällige Hindernisse aufmerksam zu machen. Wenn letzteres – wie bei den Eheleuten Strasser-Turunen – der Fall sei, würden die Gesuchsteller zur Vermeidung unnötiger Verfahrenskosten an das Bundesamt verwiesen, um von dort das Gesuchsformular zu beziehen. Die Sachbearbeiterin habe Frau Strasser noch auf die Möglichkeit der ordentlichen Einbürgerung aufmerksam gemacht und ihr zu diesem Zwecke ein Merkblatt abgegeben.

Ergebnis

Die Ombudsfrau hält in ihrem abschliessenden Bericht fest, die Sachbearbeiterin hätte bei ihrem Hinweis auf die zu erwartenden Schwierigkeiten nicht den Eindruck erwecken dürfen, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung sei zum Vornherein aussichtslos. Frau Strasser wäre vielmehr mindestens auf die Möglichkeit aufmerksam zu machen gewesen, das Formular für die erleichterte Einbürgerung direkt beim Bundesamt für Migration zu beziehen. Die Information über allfällige Schwierigkeiten bei einer erleichterten Einbürgerung aufgrund der beiden Wohnsitze darf nicht so weit gehen, dass die ausländische Ehegattin den Eindruck erhält, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung sei völlig chancenlos und könne gar nicht gestellt werden. Es ist gemäss Lehre und Rechtsprechung durchaus möglich, die Anforderungen für die erleichterte Einbürgerung auch mit getrennten Wohnsitzen zu erfüllen.

Nach Klärung der Angelegenheit kann das Ehepaar Strasser-Turunen bei der Bürgerrechtsabteilung das Formular für die erleichterte Einbürgerung beziehen. Es steht ihm frei, beim Bund ein derartiges Gesuch einzureichen und dabei die Gründe für die unterschiedlichen Wohnsitze darzulegen.

2. Verhältnismässigkeit

Fokus Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass staatliches Handeln angemessen, den Verhältnissen entsprechend und ausgewogen sein soll. Das bedeutet, dass Mittel und Zweck in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander gebracht werden. Drei Kriterien haben Verwaltungsmassnahmen im öffentlichen Interesse daher zu erfüllen, um als verhältnismässig zu gelten. Die Massnahmen müssen sich eignen, das anvisierte Ziel zu erreichen; sie müssen für die Zielerreichung aber auch erforderlich sein und schliesslich müssen sie für die Betroffenen zumutbar sein. Die drei Anforderungen Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit einer Massnahme sind kumulativ zu erfüllen.

Gemäss Praxis des Bundesgerichts haben staatliche Eingriffe denn auch zu unterbleiben, wenn der verfolgte Zweck mit einer für die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger weniger einschneidenden, also schonenderen Massnahme erreicht werden kann.

Für die Verwaltung stellt sich die Frage eines verhältnismässigen Handelns tagtäglich. In den meisten Fällen steht weniger das Kriterium der Eignung einer Massnahme im Vordergrund. Die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit werden weit häufiger in Beschwerden angezweifelt, die bei der Ombudsstelle eine Verletzung des Verfassungsgrundsatzes (Art. 5 Absatz 2 Bundesverfassung) geltend machen. In diesen Fällen fragen wir jedes Mal aufgrund der konkreten Sachlage und Umstände des Einzelfalls danach, ob einerseits die gewählte Massnahme tatsächlich erforderlich ist oder ob eine weichere, für die Betroffenen weniger einschneidende Massnahme nicht ebenso zum selben Ziel führen kann. Und andererseits, ob der Eingriff in die Rechtsstellung der Einzelnen im Vergleich zur Bedeutung der berücksichtigten öffentlichen Interessen vertretbar oder eben unvertretbar schwer wiegen. Unsere Erfahrung zeigt, dass sich die Verwaltung bei den Beschwerdefällen diese Fragen häufig noch gar nicht gestellt hat und sich daher sehr offen in der Diskussion zeigt, auf die von der Ombudsstelle vorgebrachten Argumente einzugehen und unsere Empfehlungen anzunehmen.

Sachverhalt

An einem frühen Nachmittag verhaftet die Stadtpolizei Zürich einen von ihr gesuchten mutmasslichen albanischen Kokaindealer. In der Nahbereichsfahndung finden die Polizisten auf der Suche nach dessen Drogendepot zufällig einen in einem Milchkasten deponierten Wohnungsschlüssel. Sie behändigen den Schlüssel und öffnen damit ohne Vorwarnung die gemäss Briefkastenbeschriftung passende Wohnungstüre der Familie Larbi im zweiten Obergeschoss des Mehrfamilienhauses. Die vier Polizisten mit ihren Waffen im Anschlag stossen auf den 20-jährigen Andreas, den ältesten Sohn der Familie, den sie in seinem Zimmer zusammen mit einem Kollegen beim Kiffen überraschen. Bei der Durchsuchung des Zimmers finden die Polizisten 23 Portionen mit insgesamt rund 110 g Marihuana und 480 Franken Notengeld. Die übrige Wohnung wird nicht durchsucht, sondern nur daraufhin kontrolliert, ob sich noch weitere Personen in ihr aufhalten würden. Andreas und sein Kollege werden verhaftet und auf die Polizeiwache mitgenommen. Andreas ist geständig, das Marihuana für sich und zwei weitere Kollegen gekauft und davon konsumiert zu haben. Nachdem kein Zusammenhang mit dem zuvor verhafteten Kokaindealer festgestellt werden kann, informiert die Polizei die beiden jungen Männer über die Umstände, die zur Wohnungsdurchsuchung und zum Zufallsfund geführt haben. Beide werden gleichentags wieder entlassen. Benni Larbi, der jüngere Bruder von Andreas, hatte den Wohnungsschlüssel für seine Freundin im Milchkasten deponiert, damit diese nach dem Schulunterricht in der Wohnung auf ihn warten könne. Als Frau Larbi, eine Mitarbeiterin der Zürcher Stadtverwaltung, den Vorfall erfährt, beschwert sie sich bei der Ombudsstelle über das ihres Erachtens unverhältnismässige Vorgehen der Stadtpolizei. Sie und ihr Sohn sind der Meinung, die Polizisten hätten zuvor an der Wohnungstüre klingeln oder anklopfen sollen, bevor sie sich Zutritt zur Wohnung verschafft hätten. Die Polizisten wären eingelassen worden und hätten auch so das in der Kommodenschublade versorgte Marihuana gefunden. Das überfallartige Vorgehen mit gezogenen Pistolen wäre nicht nötig gewesen. Es bereite ihnen Mühe, dass die Polizei ohne Hausdurchsuchungsbefehl und ohne vorheriges Zeichen in eine private Wohnung eindringen könne.

Abklärungen

Die Ombudsstelle ersucht den Rechtsdienst der Stadtpolizei um Vernehmlassung. In ihrem Bericht führt die Stadtpolizei aus, erfahrungsgemäss trügen Drogendealer jeweils nur geringe Mengen Drogen auf sich. Drogen würden in zweckentfremdeten Wohnungen oder in anderen Räumlichkeiten gelagert, für die die Schlüssel in Briefkästen oder andern ausgemachten Verstecken hinterlegt würden. Beim Eindringen in eine mutmasslich als Drogenlager benützte Wohnung sei das Überraschungsmoment wichtig, weil potentielle Täter sonst Zeit hätten, die Drogen das WC hinunter zu spülen oder sonst wie loszuwerden. Ähnliche Gründe habe die Polizei dazu veranlasst, gleich das Zimmer von Andreas nach Drogen abzusuchen, nachdem sie die beiden Jungen beim Drogenkonsum ertappt hätten. Wenn Gefahr im Verzug sei, stehe jedem Polizisten auch ohne Hausdurchsuchungsbefehl das Recht zu, eine Wohnung zu durchsuchen (§ 88 Abs. 3 der zürcherischen Strafprozessordnung).

Auffassung der Ombudsfrau

In ihrem abschliessenden Bericht, den sie Mutter und Sohn Larbi sowie der Stadtpolizei zukommen lässt, fasst die Ombudsfrau unter Hinweis auf die in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Regeln die Voraussetzungen zusammen, die für eine Wohnungsdurchsuchung ohne Einwilligung der Bewohner erfüllt sein müssen. Eine Verletzung des verfassungsmässig geschützten Hausrechts (Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung) durch die Polizei ist nur dann gerechtfertigt, wenn ein hinreichender Tatverdacht besteht und wahrscheinlich ist, dass in der Wohnung die Täterschaft oder Deliktsgut vorzufinden sind. Für verschlossene Räumlichkeiten, die einer Hausdurchsuchung unterzogen werden sollen, sieht § 92 der Strafprozessordnung vor, dass die Inhaber vorerst aufzufordern sind, zu öffnen. Dass ein solches Vorgehen der Praxis der Stadtpolizei entspricht, hat die Stadtpolizei gegenüber der Ombudsfrau in einem Fall betont, bei dem ein konkreter Verdacht auf ein deutlich schwerwiegenderes Delikt Grund für eine Hausdurchsuchung war.

Die Ombudsfrau lässt die Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit der Hausdurchsuchung im vorliegenden Fall zwar offen, beanstandet aber unter dem Aspekt des Verhältnismässigkeitsprinzips jedenfalls das Vorgehen beim Öffnen der Wohnungstüre. Der Umstand allein, dass eine Wohnung mit einem zufällig gefundenen Schlüssel geöffnet werden kann, berechtigt die Polizei nach Ansicht der Ombudsfrau nicht, ohne Vorwarnung, ohne zu klingeln oder anzuklopfen, in die Wohnung einzudringen. Da die Polizei für die Wohnung der Familie Larbi keine konkreten Hinweise auf Drogen hatte, hätte sie sich – wenn überhaupt – erst nach erfolgloser Aufforderung, die Wohnungstüre zu öffnen, Zutritt verschaffen dürfen. Die vier Polizisten mit den Waffen im Anschlag liessen es in der Folge auch bei einer rudimentären Durchsuchung der Wohnung bewenden, ein Grund mehr, um an der Wahrung der Verhältnismässigkeit zu zweifeln.

Fallbeispiel 4: Unverhältnismässige Verweigerung von Sozialhilfe für Umzugskosten

Sachverhalt

Der 64-jährige Stefan Klein und seine 62-jährige Ehefrau Bettina Klein beziehen seit 1995 finanzielle Sozialhilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich. Da das Miethaus, in dem sie bisher gewohnt haben, umfassend renoviert und der neue Wohnungsmietzins für das Ehepaar unbezahlbar wird, sehen sie sich im März 2007 gezwungen, in eine andere Mietwohnung umzuziehen. Der seit Anfang 2007 neu für das Ehepaar Klein zuständige Betreuer der Sozialen Dienste, mit dem Kleins bisher nur telefonisch Kontakt hatten, stimmt dem neuen Mietzins zwar zu, lässt Herrn und Frau Klein jedoch ohne weitere Erläuterungen eine Anmeldung für den Vorbezug der AHV-Rente zukommen sowie – in dreifacher Ausfertigung – verschiedene vom Ehepaar zu unterzeichnende Ermächtigungen zur direkten Auszahlung von AHV- und AHV-Zusatz-Leistungen an die Sozialen Dienste (Drittauszahlungsermächtigung). Eine dieser Ermächtigungen ist an die kantonale IV-Stelle adressiert. Von den auszufüllenden Formularen überrumpelt sucht das Ehepaar Klein im Mai 2007 gemeinsam die Sprechstunde der Ombudsfrau auf. Es bemängelt, dass es auch nach Monaten noch zu keinem persönlichen Gespräch mit ihrem neuen Betreuer gekommen sei, das Gelegenheit geboten hätte, Missverständnisse auszuräumen. Weder Herr noch Frau Klein seien nämlich Bezüger einer IV-Rente. Und was die AHV-Rente betreffe, hätten sie sich für deren Vorbezug ja bereits selbst angemeldet. Wenn sie mit dem ab August 2007 zu erwartenden Rentenvorbezug gleichzeitig von der Sozialhilfe abgelöst werden könnten, sähen sie sodann die Notwendigkeit einer Drittauszahlungsermächtigung nicht ein. Und schliesslich beanstanden Herr und Frau Klein, dass sich der Betreuer strikte weigere, ihre Umzugskosten von Fr. 1500.– zu übernehmen, und sich gar die Bemerkung erlaubt habe, «sie hätten die 3 ½-Zimmer-Wohnung selber zügeln können.» Kurz nach dem Sprechstundenbesuch bei der Ombudsfrau erhalten Herr und Frau Klein per Post eine schriftliche Verwarnung, die vor knapp zwei Wochen erhaltenen Drittauszahlungsermächtigungen innert 10 Tagen unterzeichnet zurückzusenden, ansonsten die Sozialhilfe gekürzt oder eingestellt werde.

Vermittlungsbemühungen der Ombudsfrau

Bereits in der Sprechstunde informiert die Ombudsfrau das Ehepaar über Sinn und Zweck und die Voraussetzungen für die fraglichen Drittauszahlungsermächtigungen. Um die Situation zu klären, bespricht die Ombudsfrau die Angelegenheit bald darauf mit dem Leiter des zuständigen Quartier-teams, der die Verwarnung mitunterzeichnet hat, sowie mit dem erwähnten Betreuer. Auf diese Weise können verschiedene Missverständnisse beseitigt werden und es kommt zu der vom Ehepaar gewünschten persönlichen Besprechung mit dem Betreuer. Dieser entschuldigt sich dafür, dem Ehepaar versehentlich eine Drittauszahlungsermächtigung für eine IV-Rente zugestellt zu haben. An der Weigerung, sich an den Umzugskosten des Ehepaars zu beteiligen, müsse er allerdings festhalten, nachdem es Herr und Frau Klein versäumt hätten, bei ihm vorgängig eine Kostengutsprache einzuholen. Möglicherweise wäre ein Umzug durch die Sozialen Einrichtungen und Betriebe des städtischen Sozialdepartements günstiger gewesen als durch das beauftragte private Transportunternehmen. In diesem Sinne sei auch seine Herr und Frau Klein gegenüber geäusserte Bemerkung gemeint: «Sie» – gemeint die Sozialen Einrichtungen und Betriebe – hätten den Umzug selber durchführen können. Die Frage der Ombudsfrau, wie hoch die Kosten eines

durch die Sozialen Einrichtungen getätigten Umzugs seien, kann der Sozialarbeiter nicht beantworten.

Umzugskosten als Bestandteil der Sozialhilfe

Umzugskosten gehören zu den so genannten situationsbedingten Leistungen der Sozialhilfe, auf die im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen ein Anspruch besteht. Gemäss § 19 f. der kantonalen Verordnung zum Sozialhilfegesetzes (SHV) sind Gesuche um Kostengutsprache im Voraus an die Sozialen Dienste zu richten, die sich mit der Gutsprache verpflichten, die Kosten ungedeckter notwendiger Leistungen zu übernehmen. Ohne Gutsprache oder bei verspäteter Einreichung des Gesuchs besteht kein Anspruch auf Kostenübernahme (§ 19 Abs. 3 SHV). Mit diesen Vorschriften soll verhindert werden, dass die zuständige Behörde um ihr Mitspracherecht gebracht und vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Sie soll bei der Auswahl der von Dritten zu erbringenden Leistungen, welche durch Kostengutsprache sicherzustellen sind, ihre Argumente einbringen und mitentscheiden können. Zwar verlangt dies grundsätzlich eine rechtzeitige Gesuchstellung. Nach der Rechtsprechung der Zürcher Gerichte ist aber im Einzelfall zu prüfen, ob besondere Gründe für eine Abweichung von dieser Regel und für eine nachträgliche Kostenbeteiligung sprechen. Dies gilt nach Ansicht der Ombudsfrau auch im vorliegenden Fall. Die Sozialen Einrichtungen und Betriebe haben ihr auf Anfrage bestätigt, die Umzugskosten für die vom Ehepaar Klein bewohnte 3 1/2-Zimmer-Wohnung hätten sich bei ihnen auf ca. Fr. 1400.– bis Fr. 1600.– belaufen, weshalb die Rechnung des Transportunternehmens von Fr. 1500.– ganz im Rahmen liege. Das Ehepaar Klein hatte bereits selber aus einer Anzahl eingeholter Offerten das billigste Unternehmen ausgewählt. Hinzu kommt, dass der letzte Umzug des Ehepaares vor rund zehn Jahren ohne vorgängige Kostengutsprache von den Sozialen Diensten finanziert worden war, weshalb es in guten Treuen davon ausgehen durfte, es würde sich wieder gleich verhalten. Ausserdem hätte der Betreuer Herrn und Frau Klein auf das erforderliche Gesuch um Kostengutsprache aufmerksam machen müssen, als er sich mit ihnen telefonisch über den bevorstehenden Umzug und den neuen Mietzins unterhielt.

Verhältnismässigkeit, Empfehlung der Ombudsfrau

Die Ombudsfrau gelangt erneut schriftlich an den Leiter des Quartierteams und empfiehlt ihm, aus den dargelegten Gründen, die Umzugskosten in dem Umfang zu übernehmen, wie es im Rahmen einer Kostengutsprache der Fall gewesen wäre. Da die tatsächlich in Rechnung gestellten Kosten auch bei einem vorgängigen Gesuch um Kostengutsprache kaum hätten tiefer gehalten werden können, wenn die Sozialen Dienste hätten mitentscheiden können, wäre eine völlige Verweigerung der Umzugskosten weder verhältnismässig noch den Umständen des vorliegenden Falles angemessen. Der Teamleiter hält jedoch an seiner ablehnenden Haltung fest: «Nach der Arbeitsmethode der Sozialen Dienste, der ressourcen- und sozialräumlich orientierten Arbeit mit KlientInnen», habe der Betreuer in seinem Gespräch mit dem Ehepaar Klein über den Umzug das Thema der Umzugskosten richtigerweise nicht angesprochen. Da die Eheleute Klein schon seit längerer Zeit bei den Sozialen Diensten «anhängig und der Sprache mächtig» seien, lehne er daher die Übernahme der Kosten für den Umzug ab.

Die Ombudsfrau unterbreitet die Frage schriftlich der Direktorin der Sozialen Dienste, der sie zu bedenken gibt: «In Anbetracht des politischen Drucks, unter welchem das Sozialhilfewesen der Stadt Zürich zurzeit steht, ist es verständlich, dass die Sozialämter sich äusserst zurückhaltend und streng nach den rechtlichen Vorgaben richtend verhalten. Mit dieser Tendenz einhergehend wird seitens der Ombudsstelle vermehrt wahrgenommen, dass die Restriktionen teils zu extensiv vorgenommen werden und dies in gewissen Fällen zu einer Beschneidung eines durchaus noch vorhandenen Ermessensspielraums führt. Im vorliegenden Fall vertrete ich die Meinung, dass das Sozialamt – trotz Fehlens einer vorgängig eingeholten Kostengutsprache des Ehepaares Klein – mit einer Übernahme der entstandenen Umzugskosten nicht gegen den Sinn und Zweck von § 19 Abs. 3 SHV verstossen würde. Ausgesprochen stossend hingegen wäre meiner Ansicht nach, das Ehepaar Klein sämtliche Umzugskosten alleine tragen zu lassen und damit die Verhältnismässigkeit sowie die Angemessenheit im Einzelfall gänzlich ausser Acht zu lassen.»

Ergebnis

Die Direktorin der Sozialen Dienste schliesst sich der Auffassung der Ombudsfrau an, eine Ablehnung des Gesuchs um Kostenübernahme wäre auch nach ihrer Beurteilung der Angelegenheit unverhältnismässig. Die Sozialen Dienste bezahlen schliesslich die Rechnung von Fr. 1500.– für die Umzugskosten, worüber das Ehepaar ausserordentlich erleichtert ist und sich dafür freundlich bedankt.

3. Vertrauen in Verwaltung und Behörden

Fokus Bürgerinnen und Bürger dürfen sich darauf verlassen können, dass Verwaltung und Behörden widerspruchsfrei, verbindlich und verlässlich handeln. Mit dem Vertrauensschutz wird die Verlässlichkeit staatlichen Handelns gewährleistet. Artikel 9 der Bundesverfassung spricht davon, dass jede Person Anspruch darauf hat, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Dies bedeutet, dass der Vertrauensschutz – wie das Verhältnismässigkeitsprinzip – auf den Einzelfall, auf die jeweilige individuell-konkrete Situation abstellt. Wer gutgläubig ist, soll auch den Schutz geniessen, dass die Auskunft oder der Entscheid der Verwaltung, den er erhalten hat, richtig ist und dass nach ihm gehandelt wird. Die Verwaltung ist also an ihr in Aussicht gestelltes Verhalten gebunden oder hat die Nachteile der Einzelnen durch andere Massnahmen wieder auszugleichen. Als Voraussetzung verlangt das Bundesgericht, dass eine Vertrauensgrundlage vorliegt, die derart bestimmt oder bestimmbar ist, dass sie bei den betroffenen Personen gewisse Erwartungen auszulösen vermag. Gefordert werden also jeweils ein vertrauensbegründender Umstand, eine konkrete Massnahme der Verwaltung, sowie die Gutgläubigkeit der Betroffenen. So ist bspw. eine Frist wieder herzustellen, falls sie die Berechtigten aufgrund einer falschen Auskunft der Verwaltung verstreichen liessen. Oder eine Strafgebühr ist aufzuheben, wenn die Verwaltung bei derselben Sachlage plötzlich ein anderes, nicht angekündigtes Vorgehen wählt, das sich für die Betroffenen als nachteilig erweist und bei ihnen zu einem Versäumnis führt.

In der Praxis zeigt sich immer wieder, wie wichtig es für Bürgerinnen und Bürger ist, zu Verwaltungsstellen Vertrauen haben zu können. Gerade weil im Alltag die Verwaltung als solide, verbindlich und zuverlässig erlebt wird, sitzt die Irritation tief, wenn Missverständnisse und Fehler passieren. Klientinnen und Klienten berichten uns glaubhaft, dass dann ihr Vertrauen in staatliche Institutionen und in die allgemeine Rechtsstaatlichkeit nachhaltig erschüttert wird. Die Ombudsstelle bemüht sich in diesen Fällen daher vor allem auch darum, neben einer befriedigenden Lösung im Einzelfall mit der involvierten Amtsstelle zusammen Massnahmen zu entwickeln, die den erneuten Kontakt zwischen den Betroffenen und der Verwaltung wieder konstruktiv und vertrauensbildend ermöglichen. Dabei können dann auch rechtliche Argumente in den Hintergrund, ein diesem Ziel verpflichtetes pragmatisches Vorgehen in den Vordergrund rücken.

Fallbeispiel 5 **Verlorenes Vertrauen in die hiesigen Behörden**

Sachverhalt

Die aus Afghanistan stammende Familie Ahmadi wohnt in Zürich und hat als Asylbewerbende den Status vorläufig aufgenommener AusländerInnen mit Ausländerausweis F. Die Gültigkeit dieses Ausweises ist jeweils auf ein Jahr befristet. In den Jahren zuvor hatte Herr Ahmadi vom zuständigen Kreisbüro jeweils eine Einladung erhalten, den ablaufenden Ausweis zur Verlängerung vorzulegen. Diese Verfallsanzeige enthielt den Hinweis, die Anzeige sei aufs Kreisbüro mitzubringen. Diesmal wartet Herr Ahmadi vergeblich auf eine derartige Anzeige. Nachdem sein Ausweis am 19. Mai 2007 abgelaufen ist, begibt er sich gleich am nächsten Werktag, am 21. Mai 2007, aufs Kreisbüro, um den Ausweis zu verlängern. Das Kreisbüro räumt Herrn Ahmadi gegenüber zwar ein, dass die erwähnte Einladung in seinem Fall in diesem Jahr versehentlich unterblieben sei, auferlegt ihm aber dennoch eine Busse von Fr. 50.– wegen Verspätung. Um nicht in Schwierigkeiten zu geraten, bezahlt Herr Ahmadi die Busse nach kurzer Diskussion, obwohl er diese für ungerecht hält. Ein

mit der Familie befreundeter Schweizer erhält davon Kenntnis und erfährt vom dadurch erschütterten Vertrauen der Familie Ahmadi in die hiesigen Behörden. Im Namen der Familie Ahmadi wendet er sich zunächst an das Personenmeldeamt und schliesslich an die Ombudsstelle.

Vermittlungsbemühungen

Die Ombudsfrau gelangt schriftlich an den Leiter des Bevölkerungsamtes der Stadt Zürich und schlägt ihm vor, die Busse aus folgenden Gründen in Wiedererwägung zu ziehen:

Das Personenmeldeamt verweise zwar zu Recht auf die Rechtsgrundlagen, wonach vorläufig aufgenommene Personen ihren Ausländerausweis zwei Wochen vor Ablauf der Gültigkeit unaufgefordert der zuständigen Behörde zur Verlängerung vorlegen müssen (bisher Art. 25 Abs. 1 VVWA bzw. neu Art. 20 Abs. 4bis VVWA, SR 142.281). Andererseits setze eine Bestrafung eine gewisse Vorwerfbarkeit des geahndeten Verhaltens voraus. Im vorliegenden Fall habe die Ombudsstelle am Vorliegen eines derartigen Verschuldens ihre Zweifel, sei die pönalisierte Verspätung doch just auf das nachvollziehbare Bestreben zurückzuführen, es den schweizerischen Behörden recht zu machen, um nicht ohne die verlangte Verfallsanzeige beim Kreisbüro zu erscheinen.

Die Ombudsfrau verweist auf die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten, in besonders leichten Fällen von einer Bestrafung Umgang zu nehmen. Auch die stadtzürcherische Verordnung über Einwohner- und Fremdenkontrolle sehe die Möglichkeit vor, bei erstmaliger Übertretung statt einer Busse einen Verweis auszusprechen (Art. 21 Abs. Abs. 2). Die Ombudsfrau frage sich, ob mit einer schriftlichen Ermahnung, den Ausweis inskünftig spätestens zwei Wochen vor Ablauf unaufgefordert verlängern zu lassen, dem fraglichen Vorfall nicht angemessener und zukunftsorientierter Rechnung getragen würde als mit der ausgesprochenen Busse.

Ergebnis

Das Personenmeldeamt erklärt sich angesichts der unbestrittenen besonderen Umstände des vorliegenden Falles bereit, die Busse von Fr. 50.– wiedererwägungsweise aufzuheben und Herrn Ahmadi stattdessen eine schriftliche Ermahnung auszuhändigen, den Ausweis inskünftig auf jeden Fall zwei Wochen vor Ablauf der Gültigkeit unaufgefordert zur Verlängerung vorzulegen. Bei dieser Gelegenheit werden Herrn Ahmadi die bereits bezahlten Fr. 50.– zurückerstattet. Das Personenmeldeamt nimmt diesen Fall schliesslich zum Anlass, die Ombudsfrau als Referentin an eine interne Weiterbildungsveranstaltung zum Thema «Ermessen, Verhältnismässigkeit und Billigkeit» einzuladen.

Fallbeispiel 6 Vertrauen in die Verlässlichkeit von Schutz & Rettung

Sachverhalt

An einem Sonntagnachmittag im März kommt die 13-jährige Madeleine Moor um 17 Uhr nach Hause. Ihre Eltern, die ausgegangen sind, sind noch nicht zurück. Vor dem Eingang des Mehrfamilienhauses machen sie Nachbarn darauf aufmerksam, dass Moors junge Katze hoch oben auf einem Baum sitze, miaue und sich nicht mehr herunter wage. Unter dem Baum haben sich bereits einige Leute versammelt. Auf Anraten von Nachbarn verständigt Madeleine in Begleitung eines andern Mädchens über die Notrufnummer 118 die Feuerwehr. Am Telefon muss Madeleine genauere Angaben machen zur Höhe des Baumes und zum momentanen Verhalten der Katze. Madeleine wird zu verstehen gegeben, dass sich die Feuerwehr nicht «verarschen» lassen wolle. Wegen einer Katze rücke sie nicht gleich aus. Als Vater Moor nach Hause kommt, gelingt es ihm mit Hilfe eines Nachbarn, die Katze wohlbehalten vom Baum zu holen. Als Frau Moor die Geschichte erfährt, ist sie über die Reaktion der Feuerwehr bei der Entgegennahme des Hilferufs ihrer Tochter empört. Sie beschwert sich telefonisch bei der Feuerwehr, empfindet deren Ausführungen als unbefriedigend und wendet sich an die Ombudsfrau. Frau Moor führt aus, sie habe ihrer Tochter für alle Fälle eine Liste mit den Notfallnummern hinterlassen, darunter auch die Nummer von Schutz & Rettung Zürich. Dass nun Madeleine gleich bei ihrem ersten Hilferuf abgewiesen

worden sei, sei wenig vertrauensbildend. Sie fürchte, Madeleine werde inskünftig nicht so schnell wieder eine Notrufnummer wählen, was fatale Folgen haben könnte.

Abklärungen

Die Ombudsfrau ersucht Schutz & Rettung Zürich (SRZ) um Stellungnahme. Sie weist dabei auch auf die Befürchtung der besorgten Mutter hin, Madeleine könnte aufgrund des erlebten Telefongesprächs das Vertrauen in die Feuerwehr verloren haben. Schliesslich hört sich die Ombudsfrau die Audioaufzeichnung des über die Notfallnummer geführten Telefongesprächs mit Madeleine an.

Würdigung durch die Ombudsfrau

Der Ton und das Verhalten des SRZ-Mitarbeiters sind nach Ansicht der Ombudsfrau grundsätzlich nicht zu beanstanden. Zwar wurde der Begriff «verarschen» einmal verwendet, was nicht nötig gewesen wäre, was Madeleine aber auch nicht beeindruckt oder gar eingeschüchtert hatte. Für die Ombudsfrau ist die Tatsache wesentlich, dass das Gespräch nicht einfach in einer Weigerung zu Ende gegangen ist, auszurücken, sondern mit einem Rat und einem Angebot zum weiteren Vorgehen: Madeleine möge noch eine Stunde zuwarten. Sie könne dann nochmals bei der Feuerwehr anrufen, falls die Katze immer noch auf dem Baum sein sollte. Die Ombudsfrau hält dieses Verhalten für hilfsbereit und der Situation angemessen.

Weitergehende Vermittlungsbemühungen

In ihrem abschliessenden Bericht an die Familie Moor weist die Ombudsfrau nicht nur auf diesen weiteren Verlauf des Telefongesprächs hin, sondern auch darauf, dass es die Feuerwehr leider immer wieder mit Scherzanrufen von Kindern zu tun habe und es oft nicht einfach sei zu entscheiden, wann ein Einsatz gerechtfertigt sei und wann nicht.

Als vertrauensbildende Massnahme leitet die Ombudsfrau ein Angebot von SRZ an die Familie Moor weiter, zusammen mit Madeleine die Feuerwehr zu besuchen, um dem Kind die Arbeit und die Alarmierung der Feuerwehr samt Alarmzentrale in einer Führung näher zu bringen. Die Ombudsfrau begrüsst diesen Vorschlag sehr und dankt SRZ für das Angebot. Sie ist überzeugt, dass diese Besichtigung für Madeleine in jeder Hinsicht ein positives und nachhaltiges Erlebnis sein wird.

Fallbeispiel 7: Folgeschwere Kontrolle der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ)

Sachverhalt

Die Zürcherin Rita Schneebeli hat ihren derzeitigen Wohnsitz in London, wo sie lebt und arbeitet. Als sie im Juli 2006 in Zürich auf Besuch weilt, gerät sie in einem Tram der Linie 13 in eine Fahrausweiskontrolle. Erst als der Kundenberater der VBZ feststellt, dass die gelöste Tageskarte abgelaufen ist, bemerkt Frau Schneebeli ihr Versehen. Sie erklärt sich sofort bereit, die Zuschlagstaxe zu bezahlen. Da sie jedoch nur Fr. 50.– bei sich hat, bittet sie den Kundenberater unter Hinweis auf ihren Wohnsitz in London, die geforderte Zuschlagstaxe entweder von Fr. 80.– auf Fr. 50.– zu reduzieren oder ihrer Kreditkarte zu belasten. Der Kundeberater notiert sich die Kreditkartennummer und weitere Angaben. Er nimmt die Fr. 50.– entgegen, stellt Frau Schneebeli dafür eine Quittung aus und gibt ihr die Kreditkarte wieder zurück. Frau Schneebeli ist der Meinung, die Angelegenheit sei damit erledigt. Ihre Überraschung ist daher gross, als sie fünf Monate später bei der Grenzkontrolle am Flughafen Zürich-Kloten daran gehindert wird, in die Schweiz einzureisen. Sie wird aufgefordert, entweder Fr. 261.– zu bezahlen oder die entsprechende Bussenverfügung des Stadtrichteramts der Stadt Zürich zu unterschreiben. Auf diese Weise erstmals mit einer offenbar noch offenen Forderung der VBZ konfrontiert, erklären ihr die Polizeiangehörigen, die Bussenverfügung mit Einsprachemöglichkeit werde ihr an die von ihr angegebene Londoner Adresse zugestellt werden. Wieder in London wartet Frau Schneebeli vergeblich auf die Bussenverfügung und fragt beim Stadtrichteramt in Zürich nach, das – wie sich herausstellt – von der Polizei am Flughafen nicht informiert worden ist. Nach Erhalt der Bussenverfügung erhebt Frau Schneebeli dagegen Einsprache. Frau Schneebeli ist über das von den VBZ «hinter ihrem Rücken»

angezettelte Strafverfahren, von dem Sie keine Ahnung gehabt hat, schwer enttäuscht. Mangels eines Hinweises der VBZ habe sie gar nicht gewusst, dass sie diesen noch Fr. 30.– schulde und hat daher auch keine Möglichkeit gehabt, die Differenz noch nachzuzahlen. Deshalb empfindet sie die Busse wegen Verstosses gegen das Transportgesetz bzw. die Transportverordnung als äusserst ungerecht. Nachdem die VBZ an der Strafanzeige festhalten, wendet sich Frau Schneebeli an die Ombudsfrau.

Vermittlungsbemühungen

Die Ombudsfrau setzt sich mit dem Stadtrichter in Verbindung, der sich bereit erklärt, mit der Behandlung der Einsprache einstweilen zuzuwarten. Die VBZ stellen sich auf den Standpunkt, da ihnen die Wohnadresse von Frau Schneebeli in London nicht bekannt gewesen sei, seien sie gemäss Ziff. 7.6. des ZV-Verbund-Tarifs berechtigt gewesen, gegen den Fahrgast Strafantrag zu stellen, für dessen Rückzug es nun zu spät sei, nachdem das Stadtrichteramt bereits eine Busse verfügt habe. Die Ombudsfrau bezweifelt letzteres und wird darin vom Stadtrichter bestätigt, der auf das geänderte, ab 1. Januar 2007 geltende Strafrecht hinweist, wonach die antragsberechtigte Person ihren Strafantrag zurückziehen kann, «solange das Urteil der zweiten kantonalen Instanz noch nicht eröffnet ist» (Art. 33 Abs. 1 StGB). Die Bussenverfügung des Stadtrichteramts ist ein Urteil erster Instanz, weshalb der Strafantrag von den VBZ noch zurückgezogen werden könnte. Unter diesen Umständen gelangt die Ombudsfrau schriftlich an den Rechtsdienst der VBZ mit der Bitte, angesichts des von der Ombudsfrau erneut geschilderten Sachverhalts einen Rückzug des Strafantrages gegen Frau Schneebeli zu prüfen. Es frage sich auch, warum der Kundenberater der VBZ anlässlich der Fahrausweiskontrolle die Londoner Wohnadresse nicht aufgenommen hat.

Ergebnis

Wenige Tage später erklären sich die VBZ bereit, auf eine Bestrafung zu verzichten und den Strafantrag zurückzuziehen, sobald Frau Schneebeli die restlichen Fr. 30.– einbezahlt habe. Da der erhaltene Einzahlungsschein nur für Inlandzahlungen verwendet werden kann, teilt die Ombudsfrau Frau Schneebeli per E-Mail die Angaben für die Bankverbindungen der VBZ mit. Die ausstehenden Fr. 30.– gehen postwendend bei den VBZ ein, worauf deren Rechtsdienst den Rückzug des Strafantrags veranlasst. Das Stadtrichteramt orientiert Frau Schneebeli in einem abschliessenden Schreiben über den Rückzug des Strafantrages und die damit verbundene Aufhebung der Busse. Frau Schneebeli, bedankt sich bei der Ombudsstelle für das Einlenken aller beteiligten Stellen, deren Vertrauen sie nun wieder zurückgewonnen habe.

Fallbeispiel 8 Eine vorbelastete Besucherin

Wie wenig es manchmal braucht, um das Vertrauen in staatliche Stellen zu erschüttern, und wie viel es braucht, um es wieder herzustellen, zeigt der nachfolgend wiedergegebene Sprechstundenbesuch bei der Ombudsfrau, während der ihr eindrücklich folgendes Erlebnis geschildert wird:

Jara Iselin führt aus, sie sei an einem späten Novembernachmittag mit dem Velo zum Stauffacherplatz gefahren, als sie ganz unerwartet Zeugin einer gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen der Polizei und einem dunkelhäutigen jungen Mann geworden sei, der bereits gefesselt am Boden des linken Trottoirs gelegen sei und auf den die Polizei immer noch eingeschlagen habe. Angesichts der Szene, die sich ihr geboten habe, sei sie derart schockiert gewesen, dass sie unfähig gewesen sei, sich zu bewegen. Wie erstarrt sei sie neben ihrem Fahrrad auf dem rechten Trottoir stehen geblieben, obwohl sie von einem der anwesenden Polizisten wiederholt aufgefordert worden sei, weiterzugehen. Schliesslich habe der Polizist sie angeschrien und ihr mit einer Busse gedroht. Ein älterer Mann, der wie sie ebenfalls alles aus kurzer Distanz beobachtet habe, habe sie dann weggeführt. Frau Iselin habe sich auf eine Bank gesetzt. Da sie sich von ihrem Schock nicht habe erholen können, habe sie sich mit Hilfe einer Passantin auf die nächste Polizeiwache gegeben. Dort habe sie den Vorfall geschildert. Sie habe noch immer kaum glauben können, was sie gesehen habe. Sie sei schwer enttäuscht gewesen, in der Schweiz derartige Zustände zu erleben.

Der diensthabende Polizist auf der Wache habe ihr dargelegt, dass sich der Einsatz von Gewalt nicht immer vermeiden lasse und dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass Frau Iselin wieder einmal Zeugin eines ähnlichen Vorfalles werde. Wenn die Polizei angegriffen werde, setze sie sich zur Wehr. Frau Iselin habe entgegnet, dass es für sie keine Rolle spiele, ob es sich bei der geschlagenen Person um einen Polizisten oder um einen Passanten, um einen Schweizer oder um einen Ausländer handle. Die Anwendung von Gewalt sei für sie unerträglich. Angesichts ihres Zustandes habe der Polizist eine Psychologie-Studentin, die als Praktikantin auf der Wache arbeitete, beigezogen, die mit Frau Iselin in deren spanischer Muttersprache gesprochen habe. Die Praktikantin habe ihr erklärt, es deute vieles auf eine schwere Traumatisierung aus Erlebnissen in der Vergangenheit hin, weshalb sie ihr empfehle, psychologische Hilfe in Anspruch zu nehmen. Frau Iselin leide seit jenem Novembernachmittag an Schlafstörungen. Von einer Hilfsorganisation sei sie auf die Ombudsstelle aufmerksam gemacht worden.

In der Sprechstunde macht Frau Iselin noch immer einen stark traumatisierten Eindruck. Die Ombudsfrau erkundigt sich nach der Vergangenheit und erfährt, dass Frau Iselin zwar seit mehr als 20 Jahren in der Schweiz lebe, aber aus Chile stamme und unter der damaligen Militärdiktatur sehr gelitten habe. Frau Iselin sei immer wieder verhaftet und ins Gefängnis gebracht worden; sie habe Schlimmes erlebt. Es sei ihr ein grosses Anliegen, das in der Stadt Zürich Erlebte auf der Ombudsstelle zu deponieren und mit einer offiziellen Stelle zu teilen. Die Polizei müsse auch wissen, dass Personen in einem Schockzustand, wie sie ihn erlebt habe, unfähig seien, sich zu rühren.

Die Ombudsfrau erläutert der Besucherin ihre Aufgabe und dass sie mit der Stadtpolizei in Kontakt stehe, sei es im Zusammenhang mit der Abklärung von Beschwerdefällen oder bei der Mitwirkung in der Aus- und Weiterbildung der Polizei. Sie bespricht mit Frau Iselin den geschilderten Vorfall Punkt für Punkt. Zu berücksichtigen sei wohl auch, dass Frau Iselin das, was der Verhaftung des jungen Mannes vorausgegangen sei, nicht gesehen habe. Wenn der junge Mann trotz seiner Wehrlosigkeit weiterhin geschlagen worden wäre, wäre dies weder zulässig noch professionell gewesen. Die Ombudsfrau weist auch auf die Unterschiede zwischen dem aktuellen Vorfall und dem damals Erlebten hin. In der Schweiz könne sich Frau Iselin bei der Polizei wegen Übergriffen der Polizei beschweren. In Chile wäre sie seinerzeit aber wohl gar nicht auf den Gedanken gekommen, dies zu tun. Ihre berechnete Erwartung in den Rechtsstaat sei, dass dies möglich sein müsse. Denn nur so lasse sich ihr Gang auf den Polizeiposten erklären, wo man sich korrekt verhalten und von der Möglichkeit der Beratung durch die Praktikantin profitiert habe. Frau Iselin stimmt dem zu. Die Ombudsfrau betont, es gebe für Frau Iselin keinen Grund, sich inskünftig, namentlich in einem Notfall, nicht mehr an die Polizei zu wenden. Um ein minimales Vertrauen der Besucherin zurück zu gewinnen, muss die Ombudsfrau in der Sprechstunde aber noch viel Überzeugungsarbeit leisten. Sicherlich ist Frau Iselin gut beraten, die ihr von verschiedener Seite empfohlene psychologische Beratung zu beanspruchen. Sie äussert sich am Ende der Sprechstunde, nun froh zu sein, das Erlebte bei der Ombudsstelle deponiert und besprochen zu haben.

4. Voraussetzungen für städtische Rückforderungen, Verrechnungen und Leistungskürzungen

Fokus Es kommt immer wieder vor, dass Verwaltungsstellen und staatliche Einrichtungen früher ausgerichtete Leistungen zurückfordern oder verrechnen. Wiederholt hatte sich die Ombudsstelle im Berichtsjahr namentlich mit Leistungskürzungen und -einstellungen der Sozialen Dienste auseinanderzusetzen. Wir haben dabei festgestellt, dass die für diese amtlichen Interventionen erforderlichen Kriterien nicht immer genügend beachtet, teils grob verletzt werden. Die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze wie die erforderliche gesetzliche Grundlage, das Gewähren des rechtlichen Gehörs wie auch das Beachten von Verhältnismässigkeit und Sorgfaltspflicht gelten natürlich aber auch hier. Besonders bedenklich stimmt, dass wir in mehreren Geschäften erfahren haben, dass die beteiligten Mitarbeitenden ihre Pflichtversäumnisse nicht aufgrund fehlender Fach- und Sachkenntnisse

begangen, sondern diese bewusst in Kauf genommen haben. Sozialarbeitende haben uns gegenüber nämlich ausgesprochen, im Zweifel eher gegen die Rechte des Klienten bzw. der Klientin zu verstossen, als sich einer allfälligen Kritik auszusetzen, die Leistungen zu grosszügig bewilligt zu haben. Die im ersten Teil des Jahresberichts (Seite 8) thematisierte grundsätzliche Problematik wird anhand von drei Fallbeispielen bestätigend konkretisiert.

Aber auch in weniger problematischen Fällen darf nicht vergessen werden, dass Rückforderungen und Leistungskürzungen für gutgläubige Betroffene eine oft überraschende, einschneidende Massnahme darstellen, die eine besonders sorgfältige und korrekte Behandlung erfordern. Ausbleiben von Antworten auf mehrfache Anfragen, unangemessen lange Bearbeitungszeiten, verzögerte Berechnungen, intransparente Abrechnungen etc. fördern die Verunsicherung und die – teils berechtigten – Zweifel an der rechtens getroffenen Massnahme.

Fallbeispiel 9: Inkongruente Verrechnung einer IV-Rente

Sachverhalt

Fritz Suter ist wegen einer psychischen Erkrankung bei der IV angemeldet und bezieht seit Januar 2004 Unterstützungsleistungen der Sozialen Dienste der Stadt Zürich. Im Januar 2006 wird ihm rückwirkend ab August 2003 eine auf zwei Jahre bis Juli 2005 befristete IV-Rente im Gesamtbetrag von Fr. 45'000.– zugesprochen. Da aufgrund einer von ihm im Voraus unterzeichneten Abtretungserklärung die IV-Rente nicht ihm, sondern den Sozialen Diensten ausbezahlt wird, wünscht Herr Suter von den Sozialen Diensten eine Abrechnung. Als er sich im März 2006 nach der ausstehenden Abrechnung erkundigt, erhält er zur Antwort, es müsse erst abgeklärt werden, ob Herr Suter IV-Zusatzleistungen beziehen könnte, für die er im Januar 2006 angemeldet wurde. Im Juli 2006 beschwert sich Herr Suter schriftlich bei der Leitung des betreffenden Sozialzentrums. Im Januar 2007 fragt er selbst beim Amt für Zusatzleistungen nach, wie es um die allfälligen Zusatzleistungsansprüche stehe. Das Amt erklärt ihm, den Sozialen Diensten sei bereits im vergangenen Oktober mitgeteilt worden, dass mangels einer gegenwärtigen IV-Rente auch kein Anspruch auf Zusatzleistungen bestehe. Herr Suter erkundigt sich daher bei den Sozialen Diensten erneut nach einer Abrechnung. Nachdem er weiterhin ohne Antwort geblieben ist, wendet er sich im Juni 2007 schriftlich an die Ombudsstelle. Herr Suter macht geltend, durch die Verschleppung der Abrechnung und die fortgesetzte Verrechnung mit laufenden Sozialhilfeleistungen werde er im Ergebnis um die IV-Rente geprellt. Der Überschuss zu seinen Gunsten verringere sich durch Verrechnung mit der Sozialhilfe von Monat zu Monat. Herr Suter empfindet die Angelegenheit nicht nur als ausserordentlich mühsam, sondern auch als psychisch belastend.

Abklärungen

Die Ombudsstelle telefoniert mit der Leitung des zuständigen Sozialzentrums, die für den Unmut von Herrn Suter Verständnis zeigt und die gewünschte Abrechnung in Aussicht stellt. Anfangs August erhält Herr Suter die verlangte, per 31.07.2007 vorgenommene Abrechnung, die er an die Ombudsstelle weiterleitet mit der Bitte, diese angesichts der laufenden 30-tägigen Einsprachefrist auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Der Abrechnung ist zu entnehmen, dass die IV-Rente inzwischen vollständig mit Unterstützungsleistungen verrechnet worden ist und ein Saldo von Fr. 4'000.– zugunsten von Herrn Suter nur noch deshalb besteht, weil ihm entgegenkommenderweise ein Freibetrag gewährt wurde.

Rechtliches

Sozialhilfestellen, die im Hinblick auf eine IV-Rente Vorschussleistungen erbringen, dürfen verlangen, dass die Nachzahlung dieser Rente damit verrechnet und bis zur Höhe der Vorschussleistung an sie ausgerichtet wird. Die nachträglich eingehenden Sozialversicherungsleistungen dürfen nur soweit mit im Voraus ausgerichteten Unterstützungsleistungen verrechnet werden, als Sozialversicherungs- und Unterstützungsleistungen denselben Zeitraum betreffen; die miteinander verrechneten Perioden müssen sich decken (Kongruenz) bzw. identisch sein (Zeitidentität). Das ergibt sich aus den bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen (Art. 20 Abs. 2 und Art. 22 Abs. 2 ATSG,

Art. 85bis Abs. 3 IVV) und aus dem kantonalen Sozialhilfegesetz (§ 19 Abs. 2 und § 27 Abs. 1 lit. a SHG; vgl. auch Ziff. F.2 der SKOS-Richtlinien).

Ergebnis

Da die miteinander verrechneten Sozialversicherungs- und Unterstützungsleistungen nicht die gleichen Zeiträume umfassen und die Verrechnung weit über den zulässigen Bereich hinausgegangen ist, orientiert die Ombudsstelle sowohl die Leitung des Sozialzentrums als auch Herrn Suter über diesen Befund. Herr Suter verzichtet aber schliesslich auf eine Einsprache. Er wolle sich psychisch nicht weiter belasten. Ihm sei wichtiger, dass die Angelegenheit habe geklärt und endlich zu einem Abschluss gebracht werden können. Für die Ausführungen und Erläuterungen der Ombudsstelle zur Rechtslage bedankt er sich bestens.

Fallbeispiel 10 «Rückwirkende» Kürzung der Sozialhilfe

Sachverhalt

Markus Felber hat durch einen Unfall seinen Arbeitsplatz verloren. Seine brasilianische Ehefrau Maria ist ebenfalls arbeitslos geworden. Beide sind in einem Beschäftigungsprogramm tätig, sind aber ab Juni 2007 gemeinsam auf Unterstützungsleistungen der Sozialen Dienste angewiesen. Der Mietzins von monatlich Fr. 2000.– für die von ihnen in finanziellen besseren Zeiten gemietete Wohnung ist für die Sozialhilfe viel zu hoch. Die Sozialen Dienste teilen Herrn und Frau Felber mit, dass von den Wohnkosten höchstens Fr. 1300.– pro Monat übernommen werde, das Ehepaar müsse eine billigere Wohnung suchen. Nach einem Betreuerwechsel wird es aufgefordert, dem neuen Sozialarbeiter die Quittungen der bezahlten Mietzinse einzureichen. In der Folge bleibt der Wohnkostenanteil der Sozialhilfe ab August 2007 gänzlich aus. Erst zwei Monate später, im Laufe des Monats September 2007 erhält Herr Felber ein Verfügung des zuständigen Quartierteams, wonach die Mietzinszahlung per sofort eingestellt werde, da er Mietzinsausstände habe und die Logiskosten nicht den geltenden Richtlinien entsprächen. Eine Aufstellung, bis wann welche Unterstützungsleistungen gewährt werden, liegt der Verfügung nicht bei. Als sich das Problem mit den Sozialen Diensten nicht lösen lässt, sucht das Ehepaar Felber gemeinsam die Sprechstunde der Ombudsfrau auf. Sie empfinden die völlige Einstellung der Mietzinsübernahme umso stossender, als sich ihr bisheriger Vermieter inzwischen bereit erklärt hat, dem Ehepaar eine andere, den Unterstützungsrichtlinien entsprechende Wohnung anzubieten und nun durch das völlige Ausbleiben von Mietzinszahlungen vor den Kopf gestossen werde.

Unzulässige Verfügung

Die Ombudsfrau möchte die Angelegenheit mit dem zuständigen Sozialarbeiter der Sozialen Dienste besprechen, der jedoch in den Ferien weilt. Ein interimistischer Mitarbeiter kann zwar den geschilderten Sachverhalt aufgrund der von ihm konsultierten Akten bestätigen, muss aber die Ombudsfrau, da eine Stellvertretung fehle, auf die Rückkehr des Sozialarbeiters aus den Ferien vertrösten. Die Ombudsfrau ist der Ansicht, der gänzliche Verzicht auf Sozialhilfe für Wohnkosten sei unzulässig, weshalb das Ehepaar Felber auf ihr Anraten gegen die Verfügung vom September vorsorglich Einsprache erhebt. Zu beanstanden sind nach Auffassung der Ombudsfrau namentlich folgende Punkte:

- Die Massnahme ist unverhältnismässig und unzulässig, weil sie überraschend ohne vorgängige Mahnung oder Anhörung getroffen wurde. Immerhin gelten für die gemietete Wohnung Kündigungsfristen, und das Ehepaar Felber kann sich nicht in Luft auflösen.
- Es gibt keine rechtliche Grundlage für die Nichtbezahlung der Mietzinse für die Monate August und September 2007. Die im September verfügte Einstellung bedeutet eine unzulässige Rückwirkung.
- Das Vorgehen widerspricht den Unterstützungsrichtlinien. Nach der Aufforderung, in eine billigere Wohnung umzuziehen, hätte der Wohnungsmietzins zumindest in der zulässigen Höhe von Fr. 1300.– noch eine Zeit lang weiter finanziert werden müssen (SKOS-Richtlinien B.3; Richtlinien der Sozialbehörde und Weisungen der Direktorin der Sozialen Dienste).

- Die zur Begründung aufgeführten Mietzinsausstände sind unzutreffend, denn diese sind überwiegend auf das Verhalten der Sozialen Dienste selbst zurückzuführen, die die Übernahme der Wohnkosten gänzlich eingestellt haben.

Sodann nennt die Ombudsfrau Herrn und Frau Felber verschiedene Adressen von gemeinnützigen Institutionen, wo sie sich für die Vermittlung einer zinsgünstigeren Wohnung anmelden können.

Vermittlungsbemühungen

Anfang Oktober empfiehlt die Ombudsfrau dem Ehepaar Felber, sich das Angebot einer Ersatzwohnung zu einem Monatsmietzins von höchstens Fr. 1300.– vom Vermieter schriftlich bestätigen zu lassen, der auch eine Sicherstellung der künftigen Mietzinse durch die Sozialen Dienste wünscht. Herr Felber lässt der Ombudsstelle in diesem Sinne bald darauf eine Mietvertragsofferte zukommen. Der Mietvertrag für die billigere Ersatzwohnung ist an die Voraussetzung geknüpft, dass die Sozialen Dienste für die Mietzinse eine schriftliche Garantieerklärung abgeben und die ausstehenden Mietzinse für die Monate August, September und Oktober 2007 im reduzierten Umfang von je Fr. 1300.– übernehmen. Die neuen Unterlagen gehen auch an den inzwischen aus den Ferien zurückgekehrten Sozialarbeiter, mit dem die Ombudsfrau den Fall bespricht. Sie orientiert ihn darüber, dass sie die Verfügung vom September für rechtswidrig halte, und über die seither vom Ehepaar Felber auf Anraten der Ombudsfrau unternommenen Schritte (Anmeldungen für Wohnungsvermittlung, usw.). Die Ombudsfrau ist im Übrigen der Auffassung, es wäre Aufgabe der Sozialen Dienste gewesen, das Ehepaar auf der Suche nach günstigerem Wohnraum zu begleiten und zu unterstützen. Glücklicherweise sei ihm vom Vermieter eine Ersatzwohnung angeboten worden, die jedoch nur gemietet werden könne, wenn rasch gehandelt werde.

Ergebnis

Der Sozialarbeiter hat die Vermietungsunterlagen mit Herrn und Frau Felber und auch bereits mit dem Vermieter besprechen können. Nach Rücksprache mit seinem Vorgesetzten werden die ausstehenden Monatsmieten von je Fr. 1300.– sowie die Kautions für die neue Wohnung übernommen sowie Kostengutsprache erteilt. Zur Ombudsfrau sagt er, nach dem Unbehagen über das Vergangene sei er nun erleichtert, dass alles noch einmal gut ausgegangen sei. Das Ehepaar Felber kann bereits auf Mitte Oktober 2007 in die erheblich billigere 2½-Zimmer-Wohnung umziehen. Sie können ihre obsolet gewordene Einsprache, über die nicht vor Januar 2008 entschieden worden wäre, wieder zurückziehen.

Fallbeispiel 11 Rückforderung von Sozialhilfe ohne Rücksicht auf die Existenzsicherung

Sachverhalt

Werner Kümin ist ab Januar 2007 auf Sozialhilfe angewiesen. In den drei Monaten April, Mai und Juni 2007 kann er als Teillohngestellter beschäftigt werden. Er hat den Eindruck, die für ihn zuständige Sozialarbeiterin arbeite schludrig, die mit handschriftlichen Korrekturen versehenen Abrechnungen sind für ihn jedenfalls nicht nachvollziehbar. Sodann muss er eine Kürzung seiner Sozialhilfe im Sinne einer Rückzahlung hinnehmen, weil die Sozialen Dienste die Prämienverbilligung übersehen und ihm dementsprechend zu hohe Unterstützungsleistungen für Krankenkassenprämien ausgerichtet haben. Im August 2007 findet er aufgrund seiner eigenen Bemühungen eine bis November 2007 befristete Teilzeitstelle mit stark schwankendem Beschäftigungsgrad. Als für die Monate September und Oktober 2007 die Sozialhilfe gänzlich ausbleibt und er sich nur mit ausgeliehenem Geld seiner Mutter über Wasser halten kann, wendet sich der erneut Arbeit suchende Herr Kümin im Oktober an die Ombudsfrau. Die nicht wenigen von ihm eingereichten Akten werden fotokopiert.

Vorabklärungen, Aktenstudium

Aus den von Herrn Kümin eingereichten Unterlagen ist zunächst ein Abrechnungsproblem erkennbar: Teillohn-Angestellte erhalten den Lohn direkt von ihrem Arbeitgeber ausbezahlt. Die Differenz zu dem ihnen zustehenden Sozialhilfebetrag wird vom Sozialdepartement erstattet. Als Anreiz er-

halten die Sozialhilfebeziehenden zusätzlich einen Einkommensfreibetrag. Die Sozialhilfe setzt sich also zusammen aus der Differenz zwischen Teillohn und Existenzminimum, erhöht um den Einkommensfreibetrag. Damit dieses System funktioniert, sind die Sozialen Dienste auf regelmässige Informationen angewiesen. Verspätete Angaben führen zu nachträglichen Korrekturen im Unterstützungsbudget. In diesem Punkt hat es zwischen Herrn Kümin und dem Quartierteam offensichtlich Differenzen gegeben. In der Sprechstunde hat er beteuert, der Sozialarbeiterin jeweils immer gleich nach Erhalt die Kopien der Lohnabrechnungen eingereicht zu haben. Gleich habe er es auch mit der Lohnabrechnung für die im August angetretene Teilzeitstelle gehalten: Die Abrechnung für den Monat September habe er ihr am 5. Oktober 2007, einen Tag nach Erhalt, zukommen lassen. Die Ombudsfrau kann sich daher trotz der beschriebenen systembedingt nötig werdenden Anpassungen die völlige Einstellung der Sozialhilfe ab September 2007 nicht erklären, die dem Klienten gegenüber weder mündlich noch schriftlich kommuniziert, geschweige denn begründet worden ist.

Abklärungen und Erwägungen

Die Ombudsfrau setzt sich telefonisch mit der zuständigen Sozialarbeiterin in Verbindung, die bestätigt, sie habe für die Monate September und Oktober 2007 keine Sozialhilfe ausbezahlt. Von der Ombudsfrau nach dem Grund dafür gefragt antwortet sie, das sei geschehen, «damit Herr Kümin nicht mehr so viele Rückerstattungen leisten» müsse. Die Ombudsfrau entgegnet, Rückerstattungen seien so zu staffeln, dass die Existenzsicherung gewährleistet bleibe. Zur Sicherung der Existenz dürfe der Grundbedarf durch die Verrechnung um höchstens 15 % gekürzt werden (SKOS-Richtlinien A.8, Weisung der Direktorin der Sozialen Dienste).

Empfehlungen

Die Ombudsfrau empfiehlt der Sozialarbeiterin, dies zu korrigieren und Herrn Kümin einen formellen, mit einer Abrechnung versehenen Entscheid darüber zukommen zu lassen, welche Leistungen über welche Zeiträume aus welchen Gründen von ihm zurückzuerstatten seien. Ausserdem sei das Schreiben, mit dem Herr Kümin mit einer eigenen Abrechnung und der Bitte um Aufschluss schriftlich an die Sozialarbeiterin gelangt ist, zu beantworten. Die Sozialarbeiterin sichert zu, die erforderliche Auszahlung der zurückbehaltenen Sozialhilfe sofort zu tätigen, die genaue Höhe werde sie noch berechnen.

Ergebnis

Aus dem bald darauf in Kopie der Ombudsfrau zugegangenen Antwortschreiben an Herrn Kümin geht hervor, dass die Überprüfung der vorgenommenen Verrechnungen verschiedene Korrekturen zu seinen Gunsten ergeben hat, worauf sich die von Herrn Kümin zurückzuerstattende Sozialhilfe erheblich reduziert. Laut Antwortschreiben erlaubt dies dem Quartierteam, die Betreffnisse für die Monate September und Oktober sogleich auszuzahlen. Dass es überhaupt zu einer Rückerstattung von insgesamt Fr. 750.– gekommen ist, rührt daher, dass während des Teillohnjobs ein Dauer-auftrag eingerichtet wurde, der den Einkommensschwankungen nicht Rechnung trug, und dass die von Herrn Kümin eingereichten Lohnabrechnungen aus dem Teilzeitarbeitsverhältnis überhaupt unberücksichtigt geblieben sind. Für die verrechnungsweise zurückzuerstattenden Fr. 750.– erhält Herr Kümin in der Folge einen korrekten formellen Entscheid der Quartierteamleitung.

Fallbeispiel 12 Ausgebliebene Begründung für die Kürzung von Pensionskassenleistungen

Sachverhalt

Albert Hofer wurde im Jahre 2001 als Folge einer Reorganisation eines städtischen Amtes auf Veranlassung der Stadt vorzeitig pensioniert. Von der Pensionskasse der Stadt Zürich bezieht er eine (altrechtliche) Übergangspension. Einen Teil seines Einkommens steuert Herr Hofer selber bei, indem er Informatikkurse erteilt. Die Pensionskasse, die darüber informiert ist, hatte ihm im Dezember 2003 auf Anfrage schriftlich mitgeteilt, solange dieses Einkommen die Summe von Fr. 70'435.– pro Jahr nicht übersteige, liege keine Überentschädigung vor. Umso erstaunter ist Herr Hofer, als ihm die Pensionskasse im April 2006 trotz Unterschreitung dieser Einkommensgrenze

mitteilt, bei ihm sei eine Überentschädigung entstanden. Aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen dürfe die Summe sämtlicher anrechenbarer Einkünfte nicht mehr als 90 % des mutmasslich entgangenen Verdienstes betragen. Durch sein Erwerbseinkommen für die Informatikkurse sei eine Überentschädigung von insgesamt Fr. 1238.50 entstanden, die von der Pensionskasse in fünf Monatsraten durch entsprechende Kürzungen der laufenden Pension zurückgefordert würden. Der Treuhänder, dem Herr Hofer das Schreiben der Pensionskasse zur Prüfung einreicht, kann sich die Überentschädigung ebenfalls nicht erklären, da Herr Hofer mit seiner Erwerbstätigkeit weniger als Fr. 70435.– im Jahr verdient hat. Im Namen von Herrn Hofer gelangt er daher mit Schreiben vom 19. Januar 2007 an die Pensionskasse. Da dieses sowie eine schriftliche Nachfrage vom 23. Februar 2007 unbeantwortet bleiben, wendet sich Herr Hofer Mitte März 2007 telefonisch an die Ombudsstelle und reicht ihr verschiedene Aktenkopien ein.

Abklärungen

Die Ombudsstelle setzt sich telefonisch mit der Pensionskasse in Verbindung, die erklärt, die Überprüfung allfälliger Überentschädigungen erfolge jeweils im April, wenn feststehe, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe der Stadtrat die Ausrichtung eines Teuerungsausgleiches beschlossen habe. Im Falle von Herrn Hofer habe man dies noch abwarten und ihm gleich die neuste Abrechnung zukommen lassen wollen. Ausserdem benötige man noch den Lohnausweis 2006. Die Ombudsstelle werde dies Herrn Hofer zurückmelden. Sie empfiehlt dem betreffenden Mitarbeiter indessen, inskünftig zumindest den Empfang eines Schreibens zu bestätigen, das nicht innert nützlicher Frist beantwortet werden könne, und um etwas Geduld zu bitten.

Rückmeldung durch die Ombudsstelle

Die Ombudsstelle orientiert Herrn Hofer über den Inhalt des mit der Pensionskasse geführten Telefongesprächs und erläutert ihm das Vorgehen der Pensionskasse. Herr Hofer, welcher der Pensionskasse noch den Lohnausweis 2006 einreichen möge, werde demnächst eine schriftliche Antwort auf seine Fragen erhalten.

Nachspiel

Herr Hofer reicht der Pensionskasse die gewünschte Bescheinigung nach. Als er mehr als einen Monat später noch immer auf eine Begründung für das Zustandekommen der Überentschädigung wartet, telefoniert er erneut der Ombudsstelle und lässt seiner Entrüstung freien Lauf.

Diesmal gelangt die Ombudsstelle an die zuständige Abteilungsleiterin, die nach Konsultation der Akten feststellt, dass die Herr Hofer damals mitgeteilte Einkommensgrenze unzutreffend gewesen ist. Versehentlich ist der auf 100 % bezogene Betrag angegeben worden. Richtigerweise hätte die Einkommensgrenze 90 % von Fr. 70 435.– betragen. Die Berechnung der Überentschädigung erweist sich daher als korrekt.

Die Ombudsstelle informiert den Versicherten über das Versehen. Wenige Tage darauf erhält er das in Aussicht gestellte Schreiben der Pensionskasse, worin seine Fragen mit einer neuen Abrechnung versehen schriftlich beantwortet werden. Herr Hofer erklärt, er könne die Berechnung der Überentschädigung nun nachvollziehen, weshalb er die Rückforderung akzeptiere. Herr Hofer bedankt sich für die Bemühungen der Ombudsstelle, deren Ergebnisse ihn nun wieder versöhnlicher stimmten.

5. Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit

Fokus Die Unterstützung und Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Arbeitswelt sind eine Daueraufgabe. Auch wenn die Notwendigkeit nach geeigneten Massnahmen seit längerer Zeit grundsätzlich erkannt und heute unbestritten bleibt, hapert es öfters bei der konkreten Umsetzung.

Das städtische Personalrecht (PR) enthält erfreulicherweise mehrere Bestimmungen, die diesem

Auftrag gewidmet sind: So finden wir unter den Grundsätzen, nach denen der Stadtrat seine Personalpolitik zu bestimmen hat, drei hier interessierende Ausführungen: Die Personalpolitik berücksichtigt die Erfüllung von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben; sie fördert flexible Arbeitszeitmodelle und sie verwirklicht die Chancengleichheit für Frauen und Männer (Artikel 3 lit. f – h PR). Konsequenterweise sehen die Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) entsprechende Konkretisierungen vor. Diese bestimmen namentlich mögliche Massnahmen bei der Arbeitszeitgestaltung und dem Urlaubsbezug.

Auf der Informationsebene bemüht sich die Stadt regelmässig, sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch die Vorgesetzten zu sensibilisieren, die rechtlich relevanten Fragen zu klären und alle Beteiligten zu ermuntern, von den konkreten Möglichkeiten Gebrauch zu machen. So wurden in den letzten Jahren namentlich Merkblätter der Fachstelle für Gleichstellung den Lohncouverts beigelegt und damit sämtlichen Angestellten der Stadt zugestellt; seit dem Sommer 2006 bietet die Fachstelle zudem neben ihrer laufenden Auskunfts- und Beratungstätigkeit Mitarbeitenden und Vorgesetzten eine kostenlose Beratung durch externe Fachleute zum Thema Vereinbarkeit und Teilzeitarbeit an.

Personalbestimmungen und Informationen stehen also zur Verfügung. Probleme tauchen aber häufig in der praktischen Anwendung auf, denn auch hier gilt: Die Schwierigkeiten stecken in den konkreten Details. 2007 wurde die Ombudsstelle mehrfach zu dieser Fragestellung angegangen. Neben der Behandlung der konkreten Beschwerden und Beratungsfälle nahmen wir mit der Fachstelle für Gleichstellung, aber auch mit einzelnen Dienststellen, die auf betrieblicher Ebene viele Teilzeitangestellte (und damit Frauen und Mütter) beschäftigen, Kontakt auf. Diese Aussprachen haben gezeigt, dass unsere Wahrnehmung der Problematik geteilt wird und die bei uns eingereichten Geschäfte nicht quantitativ zu vernachlässigende Einzelfälle darstellen: Die Umsetzung der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit bleibt häufig schwierig, ja hat durch strukturelle und personelle Veränderungen gegenüber früher sogar teilweise zu zusätzlichen Barrieren und zu kaum überbrückbaren Hindernissen geführt.

Dies ist der Grund, weshalb wir dieser Sachfrage einen Schwerpunkt widmen. Wir werden neben einer individuellen Falldarstellung zusätzlich in einer allgemeineren, abstrahierteren Weise auf die uns präsentierten Problemstellungen näher eingehen. Dies erlaubt, das Thema angemessen breit zu behandeln, gleichzeitig zudem auch den nötigen Persönlichkeitsschutz der Betroffenen gebührend zu wahren.

Arbeitszeitregelungen ermöglichen oder verhindern eine alltagstaugliche Lösung

- Problemfälle** Die Problemstellungen können vielseitig sein, die Palette der betroffenen Aspekte fällt breit aus. So treten Schwierigkeiten insbesondere in den folgenden Bereichen auf:
- Verlängerung des gesetzlichen Mutterschaftsurlaubs durch den Bezug eines unbezahlten Urlaubs
 - Verlängerung des gesetzlichen Vaterschaftsurlaubs durch den Bezug eines unbezahlten Urlaubs
 - Bezug eines unbezahlten Elternurlaubs
 - Betreuung der Kinder bei deren Erkrankung und bei einer längeren bzw. chronischen Krankheit
 - Regelung der gewünschten Teilzeitarbeit
 - Regelung von gewünschten flexiblen Arbeitszeiten
 - Arbeitspläne und betrieblich angeordnete wechselnde Arbeitszeiten
 - Fragen zur beruflichen Vorsorge im Zusammenhang mit Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeiten
 - Schwierigkeiten bei Schichtarbeit
 - Fehlende Angebote zur familienexternen Kinderbetreuung
 - Erwünschter beruflicher Wiedereinstieg nach einer längeren ausschliesslichen Betreuungsphase

Befriedigende Lösungen, die sich auch während einer längeren Zeit bewähren, verlangen von allen Beteiligten Offenheit, Flexibilität, die Bereitschaft zu Kompromissen und nicht selten auch Kreativität. Mehrere der personalrechtlichen Regelungen sind weich formuliert. Sie gewähren den einzelnen Mitarbeitenden keine Rechtsansprüche, sondern sind als «Kann-Vorschriften» formuliert.

So sieht zum Beispiel Artikel 136 AB PR vor, dass neben den explizit geregelten Urlauben weitere unbezahlte Urlaube, namentlich Elternurlaube, gewährt werden können, wenn es die dienstlichen Verhältnisse gestatten. Und Artikel 158 besagt, soweit betrieblich möglich seien den Angestellten flexible Arbeitszeitformen zu gewähren, einschliesslich Teilzeitarbeit, insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben mit dem Beruf. Die unbestimmten Gesetzesbegriffe «wenn es die dienstlichen Verhältnisse gestatten» oder «soweit betrieblich möglich» erfordern eine Prüfung in jedem Einzelfall. Bei der Geschäftsbehandlung haben wir immer wieder gesehen, wie anspruchsvoll dieser Prüfungs- und häufige Aushandlungsprozess ist – für die Mitarbeitenden wie auch für die Vorgesetzten. Welches sind die anzuwendenden Kriterien? Wie können sie überprüft werden? Wer setzt den Massstab? Wie erfolgt die oft nötige Güterabwägung? Wie viel Goodwill darf vom Arbeitgeber erwartet werden? Wie viel Unterstützung von den Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen, die als Teamangehörige Rücksicht zu nehmen haben? Wann sind Reorganisationen echte Schranken? Wie sehr darf die mangelnde Sensibilität von Vorgesetzten ausschlaggebend sein? Wann ist Mehraufwand in der Organisation der Arbeit und bei der Arbeitsplangestaltung ein gerechtfertigter Hinderungsgrund und wo ist er seitens des Arbeitgebers in Kauf zu nehmen, um den für den Stadtrat geltenden Grundsätzen nachzukommen? Die Erfahrungen der Ombudsstelle zeigen, dass die betroffenen Mitarbeitenden vielfach überfordert sind, ihre Interessen alleine zu vertreten und für sie taugliche Lösungen alleine auszuhandeln. Unsere Kontaktaufnahme bei Vorgesetzten führte in mehreren Fällen nach einer ersten ablehnenden Haltung zu einem längeren Verhandlungs- und Vermittlungsprozess. Das kritische Hinterfragen der angeblichen betrieblichen Unmöglichkeit, die Suche nach alternativen, bisher noch nicht bedachten Lösungen, das Vorschlagen möglicher Kompromisse waren nötig, in der Regel aber auch Erfolg versprechend: Sie vermochten vielfach den gewünschten Blickwechsel auszulösen. Die Bedürfnisse nach Teilzeitarbeit, flexiblen Arbeitszeiten oder auch umgekehrt fixen Arbeitszeiten und langfristigen Arbeitsplänen sollen nicht nur dann Berücksichtigung finden, wenn es betrieblich und organisatorisch von Vorteil ist bzw. nicht als störend empfunden wird. Vielmehr sind sie grundsätzlich zu beachten, wenn Eltern sie äussern. Nur in nachvollziehbaren, objektiv gerechtfertigten Ausnahmefällen dürfen sie unbeachtet bleiben. In diesen Fällen haben die Mitarbeitenden immerhin das Recht, die präzisen Gründe für eine ablehnende Antwort zu erfahren und dazu Stellung zu nehmen.

Wiederholt wurden bei uns Beschwerden eingereicht aus Dienststellen, die im Schichtbetrieb arbeiten. Aufgrund struktureller oder personeller Veränderungen sollten bisher bewährte Regelungen nun plötzlich nicht mehr möglich sein. Ein neues Organigramm, die Zusammenlegung zweier Abteilungen oder neue Vorgesetzte rechtfertigen jedoch nicht per se restriktivere Lösungen. Die Unterstützungs- und Förderungsgrundsätze des städtischen Arbeitgebers sind auch hier weiterhin umzusetzen. Die Orientierung an den Prinzipien der Effizienz und einer möglichst unkomplizierten und allgemein gültigen Arbeitsorganisation, die zu möglichst wenig Diskussionen und Anpassungen im Einzelfall führt, findet hier ihre Grenzen. Der zugegebene häufig erforderliche organisatorische und zeitliche Mehraufwand wird durch die übergeordnete Zielsetzung gerechtfertigt. Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit für Mütter und Väter dürfen nicht allenfalls dann gewährt werden, wenn sie betrieblich erwünscht sind. Die Stadt als Arbeitgeberin und die einzelnen Verantwortlichen haben vielmehr alles Mögliche dazu beizutragen, dass die wichtigen Grundsätze des Personalrechts vermehrt und einfacher in der alltäglichen Berufspraxis gelebt werden können. Dies kann wesentlich besser gelingen, wenn das Postulat der erleichterten Vereinbarkeit – wieder – die Aufmerksamkeit und Priorisierung erhält, die es seiner rechtlichen und gesellschaftlichen Bedeutung wegen verdient.

Fallbeispiel 13 Besoldungsmässige Benachteiligung wegen Mutterschaft

Sachverhalt

Elisabeth Oberholzer Fritschi ist seit 1994 in einem städtischen Hort tätig mit einem Teilzeitpensum von 60%. Im Jahre 2003 bringt sie ihr zweites Kind zur Welt und unterbricht ihre Berufstätigkeit. Im Rahmen der «Lohnmassnahmen 2004» wird ihr die für die Besoldung relevante Erhöhung der

nutzbaren Erfahrung (nE) verwehrt, weil sie zuvor wegen des Mutterschaftsurlaubs und wegen anschliessenden unbezahlten Urlaubs sowie Ferien insgesamt während sieben Monaten nicht berufstätig war. Frau Oberholzer findet dies ungerecht und fühlt sich aufgrund der Mutterschaft benachteiligt. Ihre Anfragen beim Schulamt bleiben ohne Erfolg und die Sache zieht sich in die Länge. Schliesslich lehnt das Schulamt die gewünschte Erhöhung der nutzbaren Erfahrung um eine Stufe mit Schreiben vom Februar 2007 ab. Darauf wendet sich Frau Oberholzer schriftlich an die Ombudsstelle.

Vorprüfung

Einerseits stimmt der Bescheid des Schulamts mit den «Lohnmassnahmen 2004» gemäss Rundschreiben des städtischen Personalamtes (HRZ) vom April 2004 überein, worin als Ausnahme zum generellen Anstieg um eine Stufe festgehalten wird: «Unverändert bleibt auch die Anzahl Jahre nutzbarer Erfahrung derjenigen Mitarbeitenden, die in der Zeit zwischen dem 1. Februar 2003 und dem 31. Januar 2004 während mehr als 6 Monaten ununterbrochen nicht arbeiteten.»

Andererseits erscheinen der Ombudsfrau die von Frau Oberholzer vorgebrachten Argumente prüfenswert. Zusammengefasst macht sie geltend, der zitierten Ausnahmeregelung, die weder in den Lohnmassnahmen der früheren noch der späteren Jahre wieder zu finden ist, hafte etwas Willkürliches an. Die Regelung benachteilige sie einseitig. Ausserdem empfinde sie den verweigerten Stufenanstieg in ihrem Fall deshalb als besonders stossend, weil zwischen ihrer Familienarbeit als Mutter eines Kleinkindes und ihrer beruflichen Tätigkeit im Hort ein enger Zusammenhang bestehe, was bei der nutzbaren Erfahrung zumindest teilweise hätte berücksichtigt werden müssen.

Abklärungen, Konsultation von HRZ

Die Ombudsfrau ersucht daher die Direktion von HRZ um eine Meinungsäusserung zum geschilderten Problem: «Von besonderem Interesse wäre für uns, Ihre Meinung zu den von der Mitarbeiterin vorgebrachten Argumenten zu erfahren, die fragliche Ausnahme treffe mehr oder weniger beliebig eine bestimmte Personengruppe in einer einmaligen Konstellation und gehe mit der vollständigen Verweigerung des Stufenanstiegs (ohne die Möglichkeit einer wenigstens teilweisen Anrechnung als nE) zu weit, sei also unverhältnismässig. Die Hort-Mitarbeiterin war in der für die «Lohnmassnahmen 2004» massgeblichen Zeit während sieben Monaten, also einen Monat «zu viel», nicht berufstätig, wobei alle Absenzen im Zusammenhang mit der Niederkunft und der anschliessenden Betreuung ihres Kindes standen. Wenn man zudem berücksichtigt, dass von den sieben Monaten rund fünf Monate allein auf Mutterschaftsurlaub und Ferien entfielen, stellt sich die Frage nach der Benachteiligung aufgrund der Mutterschaft.»

Bald darauf nimmt HRZ zu den aufgeworfenen Fragen Stellung und teilt die von der Ombudsstelle formulierten rechtlichen Bedenken. HRZ fügt den von der Ombudsstelle vorgebrachten Argumenten hinzu, dass bei der Berechnung der sechsmonatigen Frist gemäss «Lohnmassnahmen 2004» die Ferien nicht mitzuzählen gewesen wären. Berücksichtige man überdies den Zusammenhang zwischen der Berufstätigkeit und der Familienarbeit als Mutter eines Kleinkindes, die eine Anrechnung als nutzbare Erfahrung zu einem Drittel erlaube, würden die sechs Monate klar unterschritten. Für HRZ sei daher die vom Schulamt angewandte Regelung «eine strenge Handhabe».

Lösung des Problems

HRZ unterstützt den Vorschlag der Ombudsstelle, die nutzbare Erfahrung von Frau Oberholzer im bevorstehenden Positionierungsverfahren per 1. Juli 2007 anzuheben, sodass sie von diesem Zeitpunkt an dieselbe nutzbare Erfahrung aufweist, die sie gehabt hätte, wenn ihr der reguläre Stufenanstieg bereits im April 2004 gewährt worden wäre. Auf diese Weise kann das von Frau Oberholzer beanstandete Problem, durch den verweigerten Stufenanstieg im Effekt lebenslang für ihre Mutterschaft bestraft zu werden, gelöst werden. Damit dies das Schulamt für seine Anträge rechtzeitig berücksichtigen kann, lässt die Ombudsfrau der Abteilung Schulpersonal eine Kopie ihres Schlussberichtes mit der Meinungsäusserung von HRZ zukommen.

6. Grundsatzfrage

Die Dauer des Arbeitsverhältnisses als Voraussetzung für eine städtische Beteiligung am Überbrückungszuschuss

Fragestellung

Vorzeitig aus den städtischen Diensten ausscheidende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben unter Umständen Anspruch auf einen Überbrückungszuschuss, der zusätzlich zur Alterspension für die Dauer bis zum Bezug einer ordentlichen AHV-Rente ausgerichtet wird. Der Überbrückungszuschuss wird grundsätzlich durch eine dauernde Herabsetzung der Alterspension des betreffenden Mitarbeiters oder der betreffenden Mitarbeiterin finanziert. Die Stadt beteiligt sich jedoch gemäss Art. 27 Abs. 2 des Personalrechts (PR) an den Kosten des Überbrückungszuschusses unter der Voraussetzung, «dass das Arbeitsverhältnis vor dem Rücktritt ununterbrochen acht Jahre gedauert hat.» Was bedeutet dies, wenn Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Alterspensionierung nicht gleichzeitig erfolgen, sondern zeitlich auseinander fallen?

Zugrunde liegender Sachverhalt

Die 56-jährige Verena Stähli ist seit Juli 1978 ununterbrochen bei der Stadt Zürich angestellt. Gemäss Auflösungsverfügung der Direktion der Dienstabteilung, in der sie zuletzt gearbeitet hat, vom Mai 2007 wird das Arbeitsverhältnis durch verwaltungsseitige Kündigung per 31.12.2007 aufgelöst. Die Kündigung gilt als unverschuldet. Unter «Vermögensrechtliche Ansprüche» wird zwar die Lohnfortzahlung gemäss Art. 29 Abs. 1 PR wiedergegeben, jedoch bleibt der Überbrückungszuschuss bzw. die Finanzierung desselben unerwähnt. Dementsprechend teilt die Pensionskasse Frau Stähli mit Schreiben vom August 2007 mit: «Gemäss Verfügung vom Mai 2007 endet Ihr Arbeitsverhältnis am 31.12.2007 mit monatlicher Lohnfortzahlung bis Alter 60. Der Überbrückungszuschuss (UeZ) wird ausgerichtet, jedoch beträgt der Arbeitnehmer-Anteil 100%, da das Arbeitsverhältnis vor dem Pensionsbeginn nicht ununterbrochen 8 Jahre gedauert hat (also keine Kostenbeteiligung durch den Arbeitgeber.)»

Frau Stähli erachtet dies angesichts ihres fast dreissigjährigen Arbeitsverhältnisses bei der Stadt Zürich als stossend und wendet sich an die Ombudsfrau.

Erwägungen der Ombudsfrau

Der Zeitpunkt der Auflösung des Arbeitsverhältnisses und der Zeitpunkt der Alterspensionierung sind dann nicht gleichzeitig, sondern folgen nacheinander, wenn ältere Angestellte, die unverschuldet entlassen werden, nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses Anspruch auf eine Lohnfortzahlung gemäss Art. 29 Abs. 1 PR haben und erst nach vollendetem 60. Altersjahr ihre Alterspension erhalten. In den meisten Fällen dürfte die Finanzierung des Überbrückungszuschusses von langjährigen, unverschuldet zu entlassenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Gegenstand von Vereinbarungen sein und im Rahmen einer Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen gemäss Art. 22 PR geregelt werden. Wenn es jedoch – wie im geschilderten Fall von Frau Stähli – zur verwaltungsseitigen Kündigung kommt, fragt sich, wie Art. 27 Abs. 2 PR zu verstehen ist.

Die Ombudsfrau unterbreitet das Problem, das sie für eine Rechtsfrage von allgemeiner Bedeutung hält, dem Direktor des städtischen Personalamts (HRZ), davon ausgehend, dass es sich bei der städtischen Beteiligung am Überbrückungszuschuss um Arbeitgeberleistungen und nicht um Versicherungsleistungen handelt. Aus ihren Darlegungen:

Unbestritten ist, dass die Regelung gemäss Art. 27 Abs. 2 PR sowohl für die freiwillige («Altersrücktritt») als auch für die unfreiwillige («Beendigung altershalber») altersbedingte Auflösung des Arbeitsverhältnisses gilt. Das geht auch aus den Materialien klar hervor.¹ Wenn man Art. 27 Abs. 2 PR

¹ Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat Nr. 172, vom 22. Dezember 1999, [GR Nr. 99/638], S. 2 und S. 10

wörtlich nimmt, haben Angestellte somit Anspruch auf eine städtische Beteiligung² am Überbrückungszuschuss, wenn das Arbeitsverhältnis bis zum Zeitpunkt der Auflösung des Arbeitsverhältnisses ununterbrochen mindestens acht Jahre gedauert hat, ungeachtet dessen, ob eine Alterspensionierung unmittelbar anschliesst oder erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Der Gesetzgeber von Art. 27 Abs. 2 PR dürfte allerdings nicht an den Sonderfall einer erst später einsetzenden Alterspensionierung gedacht haben und die Annahme einer diesbezüglichen Gesetzeslücke dürfte nicht von der Hand zu weisen sein. Aber auch auf dem Wege der Lückenfüllung gelangt man unseres Erachtens zu keinem andern Ergebnis, und zwar aus folgenden Gründen: Den Materialien³ ist zu entnehmen, dass es sich bei der ursprünglich fünfjährigen und heute achtjährigen minimalen Dauer des Arbeitsverhältnisses um eine Karenzfrist handelt. Beim Überbrückungszuschuss stehen personal- und arbeitsmarktpolitische Überlegungen im Vordergrund: Einerseits soll der Zuschuss für die Stadt nicht zu teuer werden und die städtische Beteiligung soll nicht an unverdientes Personal ausgerichtet werden. Andererseits soll er attraktiv genug sein, um einen «Anreiz» für vorzeitige Altersrücktritte und die damit verbundenen «Fluktuationsgewinne» zu schaffen. Es kann daher nur darum gehen, ob die achtjährige Karenzfrist zum Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses erfüllt ist oder nicht. Auch Rechtsgleichheitsüberlegungen führen dazu, die städtische Beteiligung nach Erfüllung der Karenzfristvoraussetzung zu gewähren. Würde man der hier vertretenen Auffassung nicht folgen, ergäbe sich eine durch nichts gerechtfertigte Ungleichbehandlung je nach dem, ob die Pensionskassenleistungen nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses unmittelbar anschliessen oder erst später folgen. Wir sind daher der Meinung, Frau Stähli habe Anspruch auf die städtische Beteiligung am Überbrückungszuschuss⁴, weshalb die Stadt auf den Zeitpunkt des Leistungsbeginns den entsprechenden Einmalbeitrag an die Pensionskasse zu überweisen hätte (Art. 27 Abs. 4 PR). Dass die Beendigung des Arbeitsverhältnisses am 31.12.2007 und die vorgesehene Alterspensionierung am 30.09.2011 zeitlich auseinander fallen, ändert daran nichts.⁵ Die achtjährige Karenzfrist hat Frau Stähli mehr als erfüllt. Da das Arbeitsverhältnis am 31.12.2007 nicht nur acht Jahre, sondern 29 ½ Jahre gedauert haben wird, wäre die Verweigerung der städtischen Beteiligung am Überbrückungszuschuss im konkreten Fall unseres Erachtens nicht nur unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit unzulässig, sondern auch in hohem Masse unbillig.

Stellungnahme von HRZ

In einer ausführlichen Stellungnahme vertritt HRZ eine andere Ansicht und lehnt eine städtische Beteiligung am Überbrückungszuschuss grundsätzlich ab. Art. 27 Abs. 2 PR lasse sich zwar auf beide Arten auslegen. HRZ gehe wie die Ombudsfrau davon aus, dass der Gesetzgeber an die geschilderte Problemstellung gar nicht gedacht habe. Es sei auch zutreffend, dass sich die Stadt bisher in zwei gleich gelagerten Ausnahmefällen an der Finanzierung des Überbrückungszuschusses beteiligt habe. Gleichwohl sei eine städtische Beteiligung am Überbrückungszuschuss grundsätzlich abzulehnen, und zwar vor allem wegen der Unsicherheiten, welche die Zeitspanne zwischen Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Alterspensionierung berge: Mit der unverschuldeten Kündigung des Arbeitsverhältnisses trete die betroffene Mitarbeiterin aus dem städtischen Dienst aus. Zu diesem Zeitpunkt ständen Termin und nähere Umstände der Alterspensionierung noch nicht fest. Es sei durchaus möglich und komme in der Praxis auch vor, dass die entlassene Person nochmals eine andere Stelle antrete und in eine andere Vorsorgeeinrichtung übertrete. Der Anspruch auf den Überbrückungszuschuss setze jedoch voraus, dass die Person eine Rente der städtischen Pensionskasse beziehe.

Die Ombudsstelle geht mit HRZ insofern einig, als ein Überbrückungszuschuss die Ausrichtung einer Alterspension der städtischen Pensionskasse voraussetzt⁶, dass nach Ablauf der städtischen

² Im Umfang von 62 % der maximalen einfachen AHV-Altersrente

³ Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat Nr. 172, vom 22. Dezember 1999, [GR Nr. 99/638], S. 4 f. S. 6; Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat Nr. 227, vom 9. Juni 2004, [GR Nr. 2004/315], S. 5

⁴ Die Gesamtkosten des Überbrückungszuschusses betragen im vorliegenden Fall Fr. 68835.30.

⁵ In der Zeit bis zur Alterspensionierung entrichten die Angestellten und die Stadt die Sozialversicherungsbeiträge und bei Lohnfortzahlung auch die Beiträge an die Pensionskasse (Art. 30 Abs. 2 PR, letzter Satz).

⁶ vgl. Art. 31 Abs. 1 des Vorsorgereglements der Pensionskasse der Stadt Zürich

Lohnfortzahlung also nicht etwa eine andere Vorsorgeeinrichtung eines neuen Arbeitgebers zum Zuge käme, bei dem Frau Stähli in der Zwischenzeit eine Anstellung gefunden hätte. Das ist jedoch nach Ansicht der Ombudsstelle nicht das Problem. Denn diese Unsicherheit schliesst einen Überbrückungszuschuss bzw. eine städtische Beteiligung daran nicht zum vornherein aus, sondern liesse sich – sofern erforderlich – über einen entsprechenden Vorbehalt regeln. Daher sollte Frau Stähli, die die achtjährige Karenzfrist gemäss Art. 27 Abs. 2 PR erfüllt hat, zum Zeitpunkt der Alterspensionierung eine städtische Beteiligung am Überbrückungszuschuss gewährt werden.

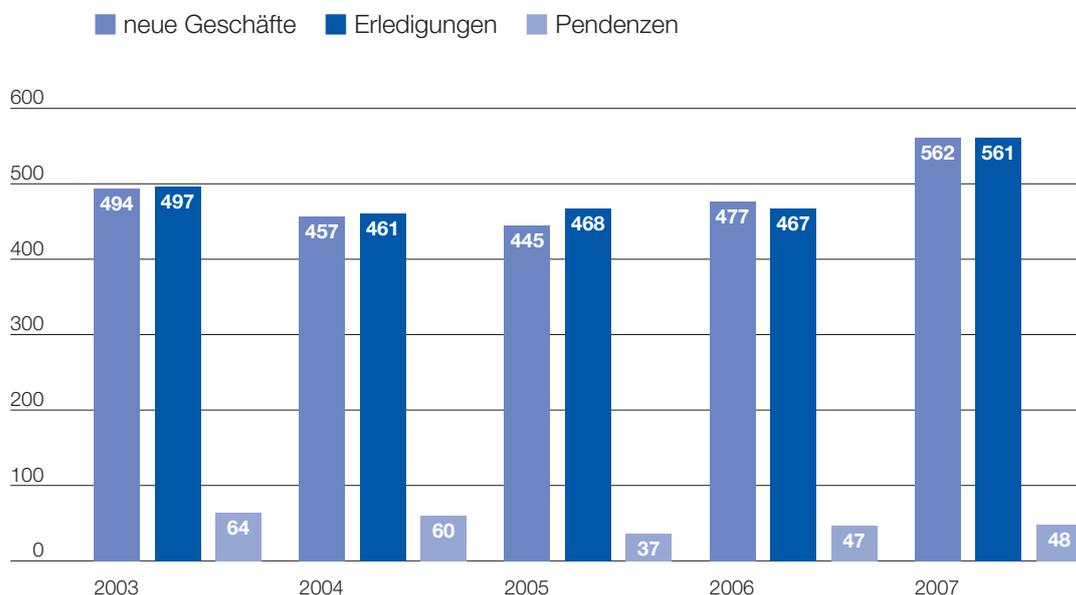
Abschluss

Die Ombudsstelle erstattet Frau Stähli mit Kopie an HRZ einen abschliessenden Bericht, wonach die aufgeworfene Frage einer städtischen Beteiligung am Überbrückungszuschuss kontrovers sei. Dem Bericht legt die Ombudsstelle ihr Vernehmlassungsgesuch mit ihren rechtlichen Erwägungen bei sowie im Einverständnis von HRZ deren Stellungnahme, damit Frau Stähli das weitere Vorgehen, allenfalls das Beschreiten des Rechtsweges, für sich abklären und entscheiden kann.

Statistik

1. Übersicht

Im Jahr 2007 sind 562 Geschäfte neu eingegangen. Das ist mit Abstand die höchste Zahl seit Bestehen der stadtzürcherischen Ombudsstelle. Mit entsprechenden Anstrengungen ist es gelungen, im gleichen Zeitraum 561 Geschäfte abzuschliessen und damit die Pendenzzahl auf praktisch unverändertem Niveau zu halten; am 31. Dezember 2007 waren 48 Geschäfte (alle aus dem Jahr 2007) pendent.



2. Angaben zu den im Jahr 2007 neu eingegangenen Geschäften

Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte beträgt 71 % (398 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) macht 29 % (164 Geschäfte) aus. Die Einführung des lohnrelevanten Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächs (ZBG) und des neuen städtischen Lohnsystems, das am 1. Juli 2007 in Kraft trat, lösten erwartungsgemäss wiederholt einen Beratungsbedarf aus. Beschwerden wurden aber in diesem Zusammenhang nur in geringem Umfange eingereicht.

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	197 (35%)	195 (35%)	6 (1%)	398 (71%)
Interne Geschäfte	61 (11%)	103 (18%)	-	164 (29%)
Total	258 (46%)	298 (53%)	6 (1%)	562 (100%)

Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 562 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (in die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombuds-Geschäften):

			davon interne Personal-Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	16	2.8%	
Stadtkanzlei			1
Personalversicherungen			1
Übrige			

Präsidialdepartement	19	3.4%		
Bevölkerungsamt			14	
Übrige			5	4
Finanzdepartement	33	5.9%		
Steueramt			14	1
Liegenschaftenverwaltung			17	1
Übrige			2	1
Polizeidepartement	100	17.8%		
Stadtpolizei			75	8
Stadtrichteramt			9	
Schutz & Rettung			8	3
Übrige			8	1
Gesundheits- und Umweltdepartement	73	13.0%		
Stadtspital Waid			6	5
Stadtspital Triemli			13	11
Umwelt- und Gesundheitsschutz			5	2
Pflegezentren			25	21
Altersheime			12	9
Stiftung Alterswohnungen			5	3
Übrige			7	4
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	29	5.1%		
Entsorgung+Recycling			17	2
Grün Stadt Zürich			3	
Tiefbauamt			8	3
Übrige			1	1
Hochbaudepartement	12	2.1%		
Immobilien-Bewirtschaftung			6	6
Amt für Baubewilligungen			3	
Übrige			3	1
Departement der Industriellen Betriebe	41	7.3%		
Wasserversorgung			5	4
Elektrizitätswerk			6	3
Verkehrsbetriebe			30	14
Schul- und Sportdepartement	43	7.7%		
Volksschule			18	12
Übrige			25	20
Sozialdepartement	186	33.1%		
Departement			3	1
Amt für Zusatzleistungen			26	
Soziale Dienste			93	7
Asylorganisation			6	3
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			13	8
Vormundschaftsbehörde (inkl. der von den Sozialen Diensten ausgeführten Mandate)			30	
Übrige			15	3
andere Zuständigkeit	10	1.8%	10	
Total	562	100.0%	562	164

Eingangsort

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	436	(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 2007 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
3%	11%	36%	36%	9%	5%

Staatsangehörigkeit

Gut drei Viertel der Klientinnen und Klienten sind Schweizerinnen und Schweizer. Die übrigen Beschwerdeführenden gehören 29 verschiedenen Nationen an. Am zweithäufigsten stammen Klientinnen und Klienten aus Deutschland. Auch die Häufigkeit der weiteren Staaten, aus denen Vertreterinnen und Vertreter die Ombudsstelle aufsuchen, entspricht in etwa derjenigen der ausländischen Wohnbevölkerung in Zürich.

Wohnort

8038 Wollishofen	32
8004 Kreis 4	31
8055 Heuried	26
8050 Oerlikon	25
8003 Kreis 3	25
8032 Neumünster	24
8046 Affoltern	23
8048 Altstetten	22
8047 Albisrieden	22
8037 Wipkingen	22
8006 Kreis 6	20
8051 Schwamendingen	19
8049 Höngg	17
8008 Kreis 8	14
8052 Seebach	12
8001 Kreis 1	11
8045 Giesshübel	11
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	57
Stadt Zürich	413
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	91
Kanton Zürich	504
Kanton Aargau	16
Übrige Kantone	28
Schweiz	548
Ausland	14

4. Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung für eine Sprechstunde) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäftes beträgt im Durchschnitt aller 561 Geschäfte, die im Jahre 2007 abgeschlossen werden konnten, 43 Tage. Etwas mehr als 75 % aller Geschäfte konnten innert zwei Monaten abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365 Tage
115	158	164	59	55	10
20 %	28 %	29 %	11 %	10 %	2 %

Abklärungen

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

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	560
Vernehmlassungen der Verwaltung	251
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	7

Erledigungsart

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

- eines Schlussberichtes (in 128 Fällen bzw. 23 %) oder
- durch entsprechende Aktennotiz nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses (in 433 Fällen bzw. 77 %).

Ergebnisse

Eine klassische parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

Nur in 86 Fällen kam es zu einer Abweisung der Beschwerde bzw. blieb die Vermittlung ergebnislos. Bei 203 Geschäften führten Beschwerdeprüfung und Vermittlungstätigkeit zu teilweiser oder gänzlicher Gutheissung bzw. zu einer Vermittlungslösung.

Bei den verwaltungsinternen Geschäften macht der Anteil der Beratungs- und Informationsfälle zwei Drittel aus. Bemerkenswert ist, dass bei 42 von 50 internen Geschäften, bei denen eine Beschwerdeprüfung und/oder Vermittlung vorgenommen wurde, diese zu einem positiven Ergebnis geführt haben.

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 561 erledigten Geschäfte erzielten Ergebnisse setzt eine differenzierte Betrachtungsweise voraus, indem das jeweilige Ergebnis stets in Bezug zur Aufgabe und Rolle gesehen wird, die die Ombudsstelle in dem betreffenden Geschäft hatte:

	Beschwerdeprüfung			Beschwerde und Vermittlung*			Vermittlung**			Information und Beratung	Total
	Gutheissung	teilweise Gutheissung	Abweisung	Gutheissung bzw. erfolgreich	teilweise Gutheissung/Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos		
Externe Geschäfte	23	15	70	18	15	4	38	52	4	170	409
Interne Geschäfte	3	8	8	4	4	0	11	12	0	102	152
zusammen	26	23	78	22	19	4	49	64	4	272	561
Prozentual	5%	4%	14%	4%	3%	1%	9%	11%	1%	48%	100%

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerde

** Pendeldiplomatie, Koordination, Vereinbarung, formeller Vergleich

Ähnlich wie im Vorjahr beträgt der Bereich der reinen Beschwerdeprüfung somit 23%, der Vermittlungsanteil 29% und derjenige von Information und Beratung 48%.

5. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen geringen Bearbeitungs- bzw. Erledigungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen Geschäftes nicht rechtfertigen. Zu dieser Kategorie zählen auch Hilfgesuche, für deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und deren Absender sie an geeignete Beratungs- und Rechtsauskunftsstellen weiter verweist. Zusätzlich zu den Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahre 2007 insgesamt 690 Anfragen behandelt:

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	296
Rechtsmittelverfahren / Gericht	14
kantonale Steuerangelegenheiten	6
nicht-städtische Ausländerfragen	24
nicht-städtische Sozialversicherung	27
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	21
nicht-städtische Patientenfragen	23
privates Arbeitsvertragsrecht	26
Privatversicherung	10
privates Mietvertragsrecht	14
privatrechtliche Konsumentenfragen	15
übrige privatrechtliche Probleme	34
übrige	180
Total	690

Stadt Zürich
Ombudsstelle
Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

Telefon 044 261 37 33
Fax 044 261 37 18
www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle