



Bericht 2019



Bericht 2019

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 2019.

Zürich, April 2020

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann
Ombudsfrau

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Ombudsfrau	Dr. iur. Dr. h.c. Claudia Kaufmann
Juristische Mitarbeiterinnen	RAin lic. iur. Ursula Spörri, lic. iur. Bettina Vescoli
Kanzleisekretär	Joachim Boss
Kanzleisekretärin	Esther Knecht
Juristische Praktikanten	MLaw Marc Weidenhoffer, MLaw Sven Holzer

Adresse	Oberdorfstrasse 8 8001 Zürich
Telefon	044 412 00 30
E-Mail	info.omb@zuerich.ch
Internet	www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

Inhalt

3 15 Jahre Ombudstätigkeit: Erkenntnisse und Perspektiven

3 Einführung

11 Häufig gestellte Fragen an die Ombudsfrau

17 Ausgewählte Themenschwerpunkte: Bilanz und Vertiefung

18 1. Die Vermittlung von Lernimpulsen – eine zentrale Aufgabe der Ombudsstellen

20 Beitrag 1: Mit besonderem Blick auf die Verwaltung – Ombudsstellen als Impulsgeber für das organisationale Lernen (Elisabeth Bauer)

26 Beitrag 2: Ein Blick zurück nach vorn – Organisationspsychologische Überlegungen zur Ombudsstelle der Stadt Zürich (Christof Baitsch)

35 Beitrag 3: Die noch weitgehend unbekannte Wirkung des Rechts in Arbeitsverhältnissen (Sabine Steiger-Sackmann)

41 2. Anforderungen an eine wirksame Ombudsstelle

43 Beitrag 4: Die «Venedig-Prinzipien» des Europarats für den Schutz und die Förderung von Ombudsinstitutionen (Lydie Err)

48 Beitrag 5: La bonne gouvernance: Das neue Aufgaben- und Rollenverständnis der Europäischen Ombudsfrau – die persönliche Würdigung eines professionellen Mitstreiters (Peter Bonnor)

55 3. Perspektivenerweiterung in der Sozialhilfe

57 Beitrag 6: Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe (Gülcan Akkaya)

63 Beitrag 7: Das Recht des Kindes auf sein Portiönchen Himbeereis – Kinderspezifische Anliegen in der Sozialhilfe (Pascal Coullery)

68 4. Auftrag und Ansprüche an die Polizeiarbeit

70 Beitrag 8: Menschenrechte und Polizeiarbeit im Rechtsstaat (Jörg Künzli und Evelyne Sturm)

77 Statistik 2019

78 1. Übersicht

78 2. Angaben zu den im Jahre 2019 neu eingegangenen Geschäften

81 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden

82 4. Bearbeitung und Ergebnisse

84 5. Anfragen

87 Zahlen zum Mehrjahresvergleich 2005–2019

- 90 1. Eingegangene Geschäfte
- 90 2. Anfragen
- 91 3. Anteil interne Personalgeschäfte
- 92 4. Geschlechterverhältnis
- 93 5. Geschäfte 2005–2019: intern/extern nach Geschlechtern
- 94 6. Verteilung der Geschäfte auf die Departemente
- 96 7. Geschäfte nach Dienstabteilungen
- 100 8. Abgeschlossene Geschäfte: Bearbeitungsart und Ergebnisse
- 103 9. Verfahrensdauer

105 Sachwortverzeichnis zu den Jahresberichten 2005–2019

15 Jahre Ombudstätigkeit: Erkenntnisse und Perspektiven

Nach 15 Jahren Tätigkeit als Ombudsfrau der Stadt Zürich ist es sinnvoll, Rückblick zu halten und nach den relevanten Entwicklungen in dieser Zeit zu fragen. Zum einen sind solche Entwicklungen statistisch wahrnehmbar. Daher enthält dieser Bericht neben dem üblichen Statistikeil für das Berichtsjahr 2019 auch eine ausführliche Erhebung verschiedener Kennzahlen für die Zeit von 2005–2019 (vgl. Seite 87). Die Kommentierung zu den quantitativen Aussagen findet sich zu Beginn dieses Kapitels (S. 89). Ergänzend dazu findet sich am Schluss des Berichts ein Sachwortverzeichnis zu den 15 Jahresberichten, quasi eine inhaltliche Übersicht zu den in dieser Zeit bearbeiteten Themen und Fragestellungen. Zum andern gibt es natürlich auch aufschlussreiche qualitative Bewegungen, die zwar nicht eindeutig quantitativ belegbar, jedoch zweifelsfrei feststellbar sind. Hier ist der Ort, um über sie zu berichten.

Der Jahresbericht 2019 ist daher anders als die früheren Ausgaben konzipiert. So verzichtet er auf die Darstellung von Fallbeispielen, um stattdessen aussenstehende Fachpersonen, die nahe zur Institution Ombudsstelle und ihrer Arbeit stehen, zu Wort kommen zu lassen. Ich danke allen Verfasserinnen und Verfassern herzlich für ihre Bereitschaft, mit ihren substanziellen Beiträgen wichtige Fragestellungen zu vertiefen, die uns in den letzten 15 Jahren beschäftigten und von denen wir überzeugt sind, dass sie auch künftig für die Aufgabe der Ombudsstelle relevant bleiben werden. Die Autorinnen und Autoren ermöglichen zum einen den Blick der Wissenschaft auf die Praxis und die Überprüfung der in der Praxis gemachten Erfahrungen durch die kritische Forschungsbrille. Zudem öffnen die beiden Artikel, welche eine internationale Sicht wiedergeben, die stets nützliche und häufig auch erforderliche Perspektive über die eigenen Grenzen hinaus. Die erhellenden Analysen und Empfehlungen der acht Beiträge können für die Verwaltung eine erkenntnisreiche Bereicherung darstellen. Die Ombudsfrau wünscht sich daher, dass die einzelnen Artikel ein breites Publikum und die verdiente Aufmerksamkeit finden werden. Sie eignen sich auch ausgezeichnet für Diskussionen in Geschäftsleitungen und Teamsitzungen, in Fachgremien und entsprechenden Konferenzen.

In dieser Einführung zum Berichtsthema sollen sechs Aspekte aufgenommen werden, die übergeordnet, also losgelöst vom jeweiligen departements- und dienstabteilungs-spezifischen Auftrag, die Ombudsstelle beschäftigt haben.

Haltung der Verwaltung gegenüber der Ombudsstelle

Zu Beginn der Amtszeit stiess die Ombudsfrau häufig auf eine zwar höfliche, aber in gleichem Masse zurückhaltende, abwartende Haltung in der Verwaltung. Mehrheitlich begegnete ihr die Sichtweise: «Je weniger Kontakt zur Ombudsstelle, desto besser sind die Verhältnisse im Innern und nach aussen». Dies getreu dem Motto «no news is good news». Folgerichtig reagierten viele Führungsverantwortliche bei der Begrüssung, man habe sich schon lange nicht mehr gesehen, mit der erfreuten Antwort, das sei doch ein gutes Zeichen. Die Ombudsfrau vertrat von Anfang an eine andere Einstellung: Wo gearbeitet wird, passieren Fehler, kommt es zu Missverständnissen, können Abläufe verbessert, die Kommunikation adressatengerechter, der Umgang mit Klientinnen und Klienten bürger-näher gestaltet werden. Erst recht in einer grossen Verwaltung, mit den unterschiedlichsten Themen und stets komplexer werdenden Aufgaben, mit beschränkten Ressourcen und steigendem Zeitdruck. Das gilt auch in einer ausgezeichneten Verwaltung wie jener in der Stadt Zürich mit vielen hoch kompetenten und engagierten Mitarbeitenden. Für einige Stellen bleibt der Wunsch: Anstatt des vielerorts defensiven, abwartenden Verhaltens sollte ein offener, offensiverer Zugang zur Ombudsstelle entwickelt werden. Die Ombudsfrau bemühte sich ihrerseits, ihre Arbeit transparent, glaubwürdig, fair und mit Verständnis für die Verwaltungsaufgaben, -strukturen und -kulturen auszuführen und dabei erfolgreich zu vermitteln, dass der Kontakt mit der Ombudsstelle für alle Beteiligten eine echte Chance

darstellen kann – auch dort, wo um eine Lösung gerungen wird und Auseinandersetzungen geführt werden müssen. Dieses *ceterum censeo* blieb nicht wirkungslos. Die von der Ombudsfrau vertretene Überzeugung hat sich im Laufe der Jahre an manchen Orten verfestigt. Der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen, regelmässigem Austausch und Respekt für das Gegenüber ist vielerorts geglückt.

Dabei wird auf struktureller Ebene deutlich, dass dieser Ansatz in denjenigen Dienstabteilungen und Behörden leichter fällt, die sich berufs- und themenspezifisch selbst mit Fragen der institutionellen Macht, dem Wissensvorsprung der Verwaltung und dem eigenen Aufgaben- und Rollenverständnis kritisch auseinandersetzen. Umgekehrt stösst die gewünschte Haltung dort auf mehr Widerstand, wo noch immer stark hierarchisierte Strukturen bestehen, die für sich selbst beanspruchte Fehlerkultur noch wenig eingeübt ist, der Fokus vorwiegend auf den Innenblick gerichtet bleibt und Aussenstehenden nur ungerne Einblick in die eigene Tätigkeit gewährt wird.

Die zunehmende Öffnung und das gewachsene Verständnis gegenüber der Ombudsstelle, das Erkennen der Chance für die Verwaltung selbst wird auch an der positiven Entwicklung deutlich, dass in den letzten Jahren verstärkt Mitarbeitende und Behördenmitglieder aller Hierarchiestufen sich von sich aus an die Ombudsstelle wandten und sich beraten liessen oder um Vermittlung baten.

Kinder und Jugendliche

Das Leben in der Stadt Zürich betrifft Menschen aller Altersgruppen. Häufig auch Kinder und Jugendliche – oder in gewissen Bereichen vor allem Kinder und Jugendliche. Entsprechend gibt es in vielen Dienstabteilungen und Departementen Abteilungen, Fachstellen etc., die sich schwergewichtig mit Anliegen von Minderjährigen beschäftigen. Die Beispiele gehen von den Kindertagesstätten, den Horten, der Volksschule über den Kinderschutzbereich, Wohn- und Freizeitangebote, medizinische Dienstleistungen bis zur Sucht- und Gewaltprävention, der Gestaltung des öffentlichen Raums, Partizipation und Teilhaberechte.

Man dürfte annehmen, dass sich diese Tatsache auch in der Arbeit der Ombudsfrau widerspiegelt. Dies trifft zu – und auch nicht. Richtig ist, dass die Ombudsstelle zahlreiche Geschäfte bearbeitet, von deren Grundfragen Kinder und Jugendliche stark betroffen sind: Die Errichtung und der Verlauf von Kinderbeistandschaften, der elterliche Obhutsentzug, Fremdplatzierungen, die Regelung der Kontakte der Eltern mit ihren Kindern, Schulfragen und -probleme, Sozialhilfe beziehende Familien. Auch nehmen Beratungsstellen, Fachdienste und Kinderrechtsorganisationen häufig mit der Ombudsstelle Kontakt auf. Was aber nicht bedeutet, dass sich zahlreiche Kinder und Jugendliche selbständig und direkt an die Ombudsfrau wenden. Während der letzten 15 Jahre betrug der Anteil Minderjähriger an unseren Klientinnen und Klienten gerade mal zwischen jeweils 1 und 3 Prozent. Aus Sicht der Ombudsfrau ist diese Zahl ungenügend und unbefriedigend. Trotz diverser Versuche, über Kontakte mit kinder- und jugendspezifischen Diensten und Einrichtungen bei Minderjährigen der verschiedenen Altersgruppen die Ombudsstelle und ihre Arbeit bekannt zu machen, Hürden abzubauen und den einfachen, unkomplizierten Zugang zur Institution aufzuzeigen, bleibt es bei jeweils wenigen Kontakten, die von Kindern und Jugendlichen direkt geknüpft wurden. Es scheint, dass selbst in einer Stadt wie Zürich, auf kommunaler Ebene, der Zugang zur Ombudsstelle für Kinder und Jugendliche bedauerlicherweise alles andere als eingeübt und selbstverständlich ist.

Verfahrensabläufe

Die Ombudsfrau war in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit häufig mit Fragen der langen Verfahrensdauer, mit unklaren Kompetenzen zwischen verschiedenen Dienstabteilungen und Departementen sowie ungeklärten Schnittstellen beschäftigt. Die Beteiligung mehrerer Abteilungen in einem Geschäft stellte sich oftmals als echte Herausforderung dar. Unklar

war zunächst, wer die Federführung bei der Behandlung eines Gesuchs oder Antrags hat, wer innert welcher Zeit welche Abklärungen treffen wird, wie der Informationsaustausch über die getroffenen Aktivitäten und den Kontakt mit den Klientinnen und Klienten gesichert wird. Als Regel galt, je mehr am Verfahren Mitwirkende, desto intransparenter, langwieriger und teils widersprüchlicher zeigte sich die Ausgangslage. Besonders häufig betraf dies Bewilligungsverfahren, an denen – wie zum Beispiel im Baubereich – die Zuständigkeit von bis zu acht Stellen nicht unüblich ist. Die Ombudsstelle war in diesen Fällen anfänglich vor allem damit beschäftigt abzuklären, wer alles verwaltungsintern am Verfahren beteiligt ist, in welcher Rolle und mit welcher Aufgabe. Sodann galt es, in Erfahrung zu bringen, wie der Verfahrensstand lautete, bis wann mit welchen nächsten Schritten zu rechnen war etc. In einem weiteren Schritt ging es dann darum, sämtliche Beteiligten an einen Tisch einzuladen und in einem gemeinsamen Gespräch alle Verantwortlichen auf den gleichen Stand des Wissens zu setzen und eine Agenda mit den kommenden Arbeitsabläufen zu errichten. Diese Koordinationsaufgabe und die Klärung der Information an die Beschwerdeführenden können inhaltlich und zeitlich intensiv sein. Es wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit in interdepartementalen Projekten und Geschäften, bei denen mehrere Dienstabteilungen betroffen sind, noch wenig eingeübt, die erforderliche Flexibilität und Fähigkeit, sich in die Situation der andern Beteiligten einzudenken, noch nicht selbstverständlich war. Im Laufe der Jahre fand hier eine auffällige, positive Entwicklung statt. Die wesentlichen Verbesserungen betreffen sowohl die Koordination der einzelnen Verfahrensschritte als auch ihre Nachvollziehbarkeit, die Dauer der Verfahren und die Transparenz des Vorgehens. Aber auch inhaltlich konnte eine Förderung eines gesamtheitlichen Blicks, eine Steigerung der Berücksichtigung gesamtstädtischer Interessen und die konsequentere Einhaltung des Gebots der Verhältnismässigkeit festgestellt werden.

Ermessen

Unser Fazit nach 15 Jahren Ombudstätigkeit zum Thema Ermessensausübung lässt sich wie folgt ziehen: Eine bewusste Anwendung des Prinzips und die Auseinandersetzung mit ihm zeigen das Befinden der Verwaltung an. Je selbstverständlicher und selbstbewusster die Regeln zum Ermessen zur Anwendung gelangen, in desto besserer Verfassung ist die Verwaltung. Und umgekehrt gilt genauso: Je ängstlicher und unsicherer eine Dienstabteilung oder eine Behörde handelt, desto weniger wird sie den ihr zustehenden und gebotenen Spielraum nutzen, stattdessen das Ermessen unterschreiten und sich an die Buchstaben der Regelwerke klammern. Eindrückliches Beispiel hierzu geben die Sozialen Dienste. Eine der unmittelbaren Konsequenzen der öffentlichen, medialen und politischen Anfechtungen und Kritik der Sozialhilfe in der zweiten Hälfte der Nullerjahre war, dass sich die zuständigen Sozialarbeitenden verunsichern liessen und eingeschüchtert, ja defensiv reagierten. Sie äusserten gegenüber der Ombudsstelle, auf keinen Fall Fehler machen zu wollen und damit Anlass für öffentliche Kritik zu geben. Lieber würden sie sich an die Buchstaben der Richtlinien halten und frühere Entscheide kopieren. Damit seien sie dann auf der sicheren Seite. Es brauchte bekanntlich grosse Anstrengungen und einige Zeit seitens der Führung auf Amts- und Departementsebene, um die gebotene Handlungsänderung herbeizuführen. Und auch heute, wo die Sozialen Dienste wieder in konstruktivem und sachorientiertem Umfeld tätig sein können, haben die Direktion und die Geschäftsleitung erkannt, wie wichtig es ist, das Thema Ermessen nachhaltig zu bearbeiten, Mitarbeitende zu ermutigen und sie zu fördern, den gerade für das Individualisierungsprinzip der Sozialhilfe so wichtigen Handlungsspielraum bei den Erwägungen im Einzelfall auszuschöpfen. Zur Erinnerung: Die Anwendung des Ermessens ist eine Pflicht, kein freiwilliges Angebot. Dass die Ombudsfrau im regelmässigen Austausch mit den Sozialen Diensten dieses Engagement mitunterstützen konnte, ist sehr erfreulich.

Die Ombudsfrau stellt mit Befriedigung fest, dass das Bewusstsein und die Sensibilität zur Fragestellung insgesamt in der Stadtverwaltung gewachsen sind und die Amtsstellen

vermehrt die Bedeutung des Ermessens für das eigene Handeln erkennen, anerkennen und anwenden. Sie wurde in jüngerer Zeit auch vermehrt eingeladen zu Vorträgen, Workshops und Diskussionen zum Thema. Verschiedene Dienstabteilungen haben zudem entschieden, zur Fragestellung regelmässige Schulungen durchzuführen und die Auseinandersetzung mit dem Ermessen als Dauerthema im Fokus zu behalten.

Menschenrechte und Völkerrecht

Auf der städtischen, also kommunalen Ebene geht es in erster Linie um die Anwendung des übergeordneten Bundes- und kantonalen Rechts. In aller Regel bestehen ergänzend dazu ausführliche eigene Rechtsgrundlagen (Verordnungen, Richtlinien etc.), konkretisierende städtische Auslegungshilfen, Praxishandbücher und Handlungsanweisungen. Letztere sind dienlich, um sich im Verwaltungsalltag zurechtzufinden. Sie bergen gleichzeitig jedoch die Gefahr, dass im Dickicht all dieser Regelungen der Blick und das Verständnis für die übergeordneten Rechtsgrundlagen verloren gehen. Im direkten Gespräch zeigt sich, dass bereits die Kantonsverfassung, erst recht die Bundesverfassung als geeignete Sonntagslektüre wahrgenommen, nicht aber zum Alltagsinstrument gezählt werden. Dieses Malaise besteht in noch grösserem Ausmasse für die übergeordneten Menschenrechte und die völkerrechtlichen Konventionsverpflichtungen. In Weiterbildungsveranstaltungen und Workshops blieb auffällig, dass die Teilnehmenden den Menschenrechts- und Völkerrechtsschutz oft als von der eigenen Arbeit weit entfernt empfunden haben und, auch aus zeitlichen Gründen, eher als freiwillige Zusatzbeschäftigung einstufen. Das regelmässige Überprüfen des eigenen Verwaltungshandelns bezüglich der Einhaltung der Grund- und Menschenrechte haben wir in den einzelnen Verwaltungseinheiten selten erlebt. Die auch für die Schweiz relevanten völkerrechtlichen Konventionen sind im Detail in aller Regel wenig bekannt, soweit nicht spezifische Fachstellen sich mit ihnen auseinandersetzen müssen (zum Beispiel die Fachstelle für Gleichstellung mit der UNO-Frauenkonvention, Kinder- und Jugenddienste mit der UNO-Kinderrechtskonvention, die Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung mit der UNO-Behindertenrechtskonvention) oder durch die Umsetzungsorgane der Konventionen mit ihrer Auseinandersetzung automatisch konfrontiert werden (für die Stadtpolizei die UNO-Antifolterkonvention).

Es bleibt zu wünschen, dass in den Einführungsprogrammen der einzelnen Dienstabteilungen, städtischen Kaderschulungen, departementalen Weiterbildungen etc. eine transdisziplinäre Wissensvermittlung und Auseinandersetzung zu Menschenrechten und völkerrechtlichen Verpflichtungen regelmässig berücksichtigt werden. Sie sind weder abgehobenes Kürprogramm noch eine Luxusbeschäftigung. Vielmehr sollten sie integraler Bestandteil der Verwaltungskompetenzen sein – in Ergänzung zum jeweiligen spezifischen Sach- und Fachwissen.

Berücksichtigung und Umsetzung von Forschungsergebnissen

Sowohl für die Ombudsarbeit selbst als auch für die sachspezifische Tätigkeit in den verschiedenen Verwaltungsabteilungen gilt: Praxis und Alltagserfahrungen sind wichtig und bilden einen soliden Boden für die Aufgabenerfüllung. Sie sind aber nicht ausreichend. Fachliteratur, aktuelle Forschungsergebnisse und wissenschaftliche Studien bereichern und vertiefen den eigenen Erkenntnisstand. Sich mit ihnen auseinanderzusetzen, verlangen Zeit, freie Kapazitäten – aber auch intellektuelle Neugier und entsprechendes Interesse. Eine unserer Erfahrungen ist, dass die Fragen nach aktueller Forschung sowie vor allem nach ihrer für die Verwaltung nutzbaren Umsetzung zu wenig und zu wenig konsequent gestellt werden. Nicht selbst in Auftrag gegebene wissenschaftliche Abklärungen oder Gutachten scheinen häufig weit weg zu liegen. Dies ist bedauerlich. Denn der gezielte Beizug von wissenschaftlichen Ergebnissen und deren Implementierung in die eigene Tätigkeit können wesentlich zu deren Qualitätssteigerung beitragen. Dies gilt sowohl für die Forschung, die an einer der Zürcher Hochschulen betrieben wird, als auch für Studien anderer Schweizer Institute und ausländischer Einrichtungen.

Digitalisierung

Bekanntlich hat die Digitalisierung auch in der Zürcher Stadtverwaltung schon längst eingesetzt. Sie wurde aber in den letzten Jahren stark vorangetrieben. Die Ombudsstelle hat sich in ihrem Jahresbericht 2017 intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt und einige Empfehlungen ausgesprochen für ein angemessenes, die Interessen und Bedürfnisse der verschiedenen Anwenderkreise berücksichtigendes Vorgehen. Neben der Nutzungsfreundlichkeit für die Mitarbeitenden der Verwaltung denken wir in erster Linie an Menschen, die aus unterschiedlichsten Gründen wenig vertraut sind mit der digitalen Technik, Einschränkungen haben, die sich hemmend auf den Gebrauch des digitalen Angebots auswirken oder diesen gar ausschliessen, aber auch an Personen, die bewusst zurückhaltend bis ablehnend auf die neue Technik reagieren.

Entscheidend ist, sich die Sensibilität für diese Fragestellungen zu bewahren bzw. diese für die Anliegen aller Personen zu entwickeln, die am technischen Fortschritt nicht einfach teilhaben können oder wollen. Dies kann nur gelingen, wenn von Anfang an diese Fragestellungen einbezogen und seriös bearbeitet werden – sowohl bei der Entwicklung von Projekten mit angestrebter Aussenwirkung als auch bei Vorhaben für die Verwaltung selbst.

Die Ombudsstelle erfährt nach wie vor von Entwicklungen, die diese Grundsätze nicht oder nicht konsequent genug berücksichtigen. Oft scheint auch unklar zu sein, wer sich spezifisch für diese Aufgabe verantwortlich und zuständig fühlt oder zu fühlen hat. Die Stadtverwaltung tut gut daran, diese Aspekte ernsthaft, kontinuierlich und nachhaltig in die Entwicklung digitaler Projekte zu integrieren und auch entsprechend transparent auszuweisen. Es handelt sich um einen Dauerauftrag, der prioritär und von Anfang an umgesetzt werden soll. Die Stadtverwaltung kann sich hier noch verbessern. Sie sollte die Chancen bei ihrem ressourcenmässig grossen Engagement in den kommenden Jahren nutzen.

Dank

Der 15. Jahresbericht ist gleichzeitig auch mein letzter. Es ist mir ein Bedürfnis, mehrfachen Dank auszusprechen: Für das Vertrauen, das ich persönlich, aber auch das ganze Team der Ombudsstelle in all den Jahren seitens des Gemeinde- und Stadtrats, der Verwaltung, aber ebenso von den Klientinnen und Klienten sowie von Beratungsstellen, NGOs und weiteren Kreisen der Zivilgesellschaft erfahren durften. Ich bedanke mich bei der Verwaltung speziell für die Bereitschaft, unsere Empfehlungen sachlich zu prüfen und auf unsere Vermittlungsvorschläge einzugehen; aber auch Auseinandersetzungen nicht auszuweichen, sich ihnen offen zu stellen und gemeinsam Entwicklungen in Angriff zu nehmen, gemeinsam für alle Beteiligten faire und tragbare Lösungen zu suchen und zu kreieren. Für mich stand in all den Jahren nie in Frage, dass die Behörden der Stadt Zürich ihre Ombudsstelle ernst nehmen, sich zu dieser Institution bekennen und sie unterstützen. Dies ist eine unverzichtbare Grundlage für eine wirksame Ombudsarbeit. Mein Dank geht ebenso an den Gemeinderat, namentlich an sein Büro und die Geschäftsprüfungskommission. Beide parlamentarischen Kommissionen haben in all den Jahren grosses, kontinuierliches Interesse an der Tätigkeit der Ombudsstelle gezeigt und sich anlässlich der Behandlung des Jahresberichts vertieft mit unserer Arbeit auseinandergesetzt. Die kritisch-wohlwollende Begleitung des Gemeinderats war anregend und motivierend zugleich. Danken möchte ich auch der Stadtpräsidentin und den Mitgliedern des Stadtrats. Ich habe die jeweiligen Gelegenheiten zum Austausch und ihren Beitrag zur Umsetzung unserer Empfehlungen in ihren Departementen sehr geschätzt.

Schliesslich möchte ich dem zwar kleinen, aber effektiven Team der Ombudsstelle für die langjährige Zusammenarbeit herzlich danken. Es zeichnet sich durch Konstanz, Professionalität und hohes Engagement aus. Ihm gehören im Berichtsjahr Joachim Boss, Esther Knecht, Ursula Spörri und Bettina Vescoli sowie die beiden juristischen Praktikanten Sven

Holzer und Marc Weidenhoffer an. In meinen Dank schliesse ich auch die zu Beginn meiner Tätigkeit aktiven Mitarbeitenden Heidi Berther (Kanzlistin) und Rolf Steiner (Juristischer Mitarbeiter), meinen früheren Stellvertreter Karl Stengel (ehemaliger Winterthurer Ombudsmann), die jetzige Stellvertreterin Katharina Landolf (ehemalige Ombudsfrau des Kantons Zug) sowie alle Praktikantinnen und Praktikanten ein.

Meinem Nachfolger Pierre Heusser wünsche ich Befriedigung, Wohlwollen und Unterstützung im gleichen Masse, wie ich sie erfahren durfte.

Häufig gestellte Fragen an die Ombudsfrau

Die Ombudsfrau erhielt im Laufe ihrer Tätigkeit viele Anfragen für Vorträge, Podiumsgespräche und Diskussionen zu ihrer Arbeit. Neben dem Interesse für konkrete Beschwerdefälle und statistische Angaben standen ihr gesetzlicher Auftrag, ihre Aufgabe und Rolle beim direkten Austausch mit dem Publikum häufig im Vordergrund. Gewisse Fragen wurden regelmässig gestellt, unabhängig des Teilnehmendenkreises. Sie scheinen für das Verständnis der Ombudsperson und ihrer Arbeit von zentraler Bedeutung zu sein. Einige von ihnen sollen daher hier aufgenommen und beantwortet werden.

Was bedeutet Allparteilichkeit?

Als erstes bedeutet sie, dass die Ombudsperson keine Parteivertretung der Beschwerdeführenden, wie zum Beispiel eine Anwältin oder ein Anwalt, ist. Sie übt auf der anderen Seite auch nicht die Interessenvertretung der Verwaltung aus. Für sie ist wichtig, dass sie unvoreingenommen und offen den Klientinnen und Klienten zuhört, ihre Anliegen ernst nimmt und bereit ist, die erforderlichen Abklärungen in der Verwaltung, so aufwändig und schwierig sie auch sein mögen, zu treffen. Dabei hilft es, für die Klientinnen und Klienten Einfühlungsvermögen und Empathie zu entwickeln sowie gleichzeitig der Verwaltungsarbeit Verständnis und Fairness entgegenzubringen. Allparteilichkeit bedeutet nicht, dass die Ombudsperson nach Abschluss ihrer Abklärungen und Anhören aller Beteiligten in und ausserhalb der Verwaltung nicht eine klare Meinung zur Berechtigung einer Beschwerde oder zu Vorschlägen in einem Vermittlungsverfahren haben darf. Im Gegenteil: Von der Ombudsperson kann verlangt werden, dass sie lösungsorientiert arbeitet und konkrete, anwendungsfähige Empfehlungen entwickelt, für deren Umsetzung sie sich im Rahmen ihrer Kompetenzen auch einsetzt.

Was heisst Unabhängigkeit der Ombudsperson?

Die Unabhängigkeit der Ombudsperson ist zentrale Voraussetzung für ihre Wirkungsmöglichkeit. Sie beinhaltet zunächst auf struktureller Ebene, dass die Ombudsperson nicht Teil der Verwaltung ist und auch nicht der Regierungspräsidentin oder dem -präsidenten unterstellt ist. Zur Unterstreichung ihrer Unabhängigkeit wird sie vom Parlament gewählt. Sie ist weisungsunabhängig, das bedeutet, dass sie in ihren Entscheidungen, ob, auf welche Weise und wie lange sie ein Geschäft bearbeitet, völlig frei ist.

Unabhängigkeit heisst aber auch, dass sich die Ombudsperson stets vergegenwärtigt, zu verschiedenen Kreisen des gesellschaftlichen und politischen Lebens Distanz zu halten, sich nicht vereinnahmen zu lassen und grossen Wert auf eine strikte Trennung zwischen persönlichen, auch politischen Ansichten und Vorlieben einerseits und dem beruflichen Alltag andererseits zu legen. Das Gebot zur Unabhängigkeit ist also eine zweifache Verpflichtung: Für die Regierung, Verwaltung und das Parlament, diese zu achten und zu unterstützen, sowie für die Ombudsperson, ihrerseits alles dafür zu tun, dass sie diesem Gebot auf glaubwürdige und konsequente Weise nachkommt.

Die Ombudsperson hat grosse Freiheit, wie sie ihre Arbeit verrichtet.

Droht nicht die Gefahr der Willkür?

Es trifft zu, die Ombudsperson geniesst ein grosses Vertrauen, in dem ihr die Freiheit gewährt wird, ihre Arbeitsweise, ihr Verfahren, ihr Vorgehen selbst zu bestimmen. Sie entscheidet, ob sie jemanden im Erstkontakt zu einer persönlichen Besprechung einlädt, oder zuerst Akten einsehen möchte oder die Rücksprache mit der Verwaltung sucht. Sie wählt die Arbeitsweise, ob mündlich oder schriftlich, telefonisch oder in einer Sprechstunde. Sie definiert, wem und wie sie das Ergebnis ihrer Beschwerdeprüfung unterbreitet, mit welchen Personen seitens der Verwaltung ein Vermittlungsgespräch geführt werden soll. Und sie bestimmt die Zusammensetzung und Organisation ihres Teams. Die Zürcher Gemeindeordnung, die städtische Verfassung also, enthält nur einen Gesetzesartikel (Artikel 39) mit fünf Absätzen, um die Ombudsstelle zu regeln. Sie spricht der Stelle und ihrer Leitung ein besonders grosses Vertrauen aus. Dies ist auch richtig und wichtig, denn nur so kann die

Ombudsperson jedem einzelnen Fall gerecht werden und im alternativen Konfliktbereinigungsverfahren wirksam sein. Es bedeutet gleichzeitig auch, dass die Ombudsperson viel Freiheit genießt, die sie auf ihre persönliche, individuelle Art wahrnimmt. Dies hat nichts mit Willkür zu tun. Denn diese Freiheit, so zumindest hat die Zürcher Ombudsfrau sie verstanden, ist gleichzeitig auch eine Verpflichtung für die Ombudsperson, sorgfältig, verantwortungsbewusst, transparent und professionell damit umzugehen. Eine Verpflichtung, die verlangt, mit der eigenen Persönlichkeit das Amt zu gestalten, die Möglichkeiten zugunsten jeder Beschwerde und Vermittlung auszunutzen und die gewährten Freiräume auszufüllen.

Kann die Ombudsstelle überhaupt etwas bewirken oder ist sie nur Wachhündin?

Die Ombudsstelle hat keine Entscheidungskompetenz und kein eigenes Weisungsrecht. Sie ist also darauf angewiesen, dass sie durch ihre Abklärungen, Stellungnahmen, Vorschläge und Vermittlungen überzeugt und das Vertrauen sowohl der Klientinnen und Klienten als auch der Verwaltung gewinnt. Dies ist die Konsequenz daraus, dass das Ombudsverfahren ganz bewusst gegenüber dem rechtsstaatlich geregelten Einspracheverfahren, das bis zum Gerichtsentscheid führen kann, als alternatives und ergänzendes Angebot ausgestaltet ist. Es kann jederzeit (ohne Einhaltung von Fristen), schriftlich oder mündlich, ohne Vorgaben, wie die Beschwerde formuliert werden muss, und auch für längst zurückliegende Vorkommnisse eingesetzt werden. Seine Niederschwelligkeit, zu der auch die Kostenlosigkeit für die Beschwerdeführenden gehört, erleichtert den Zugang zum Recht.

Es gibt Ombudspersonen, die sich als Wachhündinnen verstehen. Die Zürcher Ombudsfrau gehört nicht zu ihnen. Sie sieht ihre Wirkungsmöglichkeiten weitreichender – und in aller Regel ohne lautes Gebell. Denn in der fehlenden Entscheidungsbefugnis steckt die Chance, im kontinuierlichen Austausch mit der Verwaltung über den Einzelfall hinaus im Gespräch zu bleiben, erwünschte Verbesserungen längerfristig anzugehen und der Verwaltung zu erlauben, ohne grösseren Gesichtsverlust und gerichtliche Konsequenzen, auf getroffene Entscheide von sich aus zurückzukommen, diese zu verbessern oder zu ergänzen. Die fehlende Durchsetzungskompetenz muss die Ombudsperson durch Überzeugungsarbeit wettmachen.

Kann die Ombudsstelle von sich aus handeln oder muss sie auf den Eingang einer Beschwerde warten?

In der Schweiz gibt es zwei Modelle: Die Mehrheit der parlamentarischen Ombudsstellen kann auch von sich aus aktiv werden, also nicht erst nach Erhalt einer Beschwerde. Eine Minderheit hat diese Möglichkeit nicht. Die Ombudsstelle der Stadt Zürich, vor rund 49 Jahren als erste Ombudsstelle der Schweiz eingesetzt, gehört zur zweiten Gruppe und hat noch heute diese Kompetenz nicht. Der Gemeinderat wird in der Beratung zur Revision der Gemeindeordnung prüfen, ob die Stelle künftig diese Erlaubnis erhalten soll. Die Ombudsstellen der Stadt Winterthur und des Kantons Zürich kennen diese Möglichkeit bereits. Die Ombudsfrau spricht sich deutlich für diese Kompetenzerweiterung aus. Es ist erfahrungsgemäss nicht mit einem häufigen Gebrauch dieses Rechts zu rechnen. Aber die Kompetenz, von sich aus handeln zu können, schliesst systemisch eine bestehende unbefriedigende, strukturelle und institutionelle Lücke, die die Ombudsstelle schwächt. Zudem erlaubt sie der Ombudsstelle vor allem, ihre Klientinnen und Klienten bezüglich des Anspruchs auf Vertraulichkeit besser zu schützen, indem sie in eigenem Namen und in umfassenderer Weise bei ihren Abklärungen vorgehen kann.

Wann ist die Ombudsarbeit erfolgreich?

Wahrscheinlich wird diese Frage von jeder Ombudsperson unterschiedlich beantwortet, je nach Zielsetzung und Rollenverständnis, die sie für ihre Arbeit wählt. Natürlich steht die

Lösung der konkreten Einzelfälle im Vordergrund. Dies ist aber für die Ombudsfrau nur der erste Schritt. Weitere können – oder müssen – folgen: Ermöglicht die Beschwerdeprüfung oder Vermittlung den Betroffenen, ihr schwieriges Verhältnis zur Verwaltung zu verbessern? Können sie wieder Vertrauen in die Verwaltung gewinnen? Nehmen sie aus dem Verfahren mit, wie sie in künftigen Kontakten mit der Verwaltung sich angemessener verhalten können, besser zu ihren Rechten kommen, das Gewünschte erhalten? Findet eine Ermächtigung der Klientinnen und Klienten statt? Und welche Schlüsse zieht die Verwaltung aus dem Ombudsfall? Verändert sie ihr künftiges Vorgehen? Ändert sie ihre Öffnungszeiten, passt sie ihre Formulare an, revidiert sie gesetzliche Grundlagen? Welche Schulungs- und Sensibilisierungsmassnahmen wird sie durchführen? Welche Präventionsarbeit? Nimmt sie allenfalls strukturelle Verbesserungen vor?

Welche gewünschte Wirkung als erfolgreiches Ergebnis gewertet werden kann, muss im Einzelfall entschieden werden. Für die Zürcher Ombudsfrau steht aber zweifelsfrei fest, dass der Blickwinkel zu eng gewählt wäre, wenn ausschliesslich auf die erzielten Massnahmen zugunsten oder zuungunsten der Beschwerdeführenden geachtet würde. Je grundsätzlicher und nachhaltiger Änderungen – sowohl bei Bürgerinnen und Bürgern als auch in der Verwaltung – aus dem Ombudsverfahren hervorgehen, desto erfolgreicher ist die Ombudstätigkeit.

Gibt es viele schwerwiegende Fälle, die an die Ombudsstelle gelangen?

Diese Frage provoziert die Gegenfrage: Wer definiert, wann ein Anliegen schwerwiegend ist und wann nicht? In allererster Linie die Person selbst, die sich an die Ombudsstelle wendet. Für sie wird es in aller Regel um eine Frage gehen, die sie sehr beschäftigt, belastet und umtreibt. Dessen muss sich die Ombudsperson bewusst sein, selbst wenn sie persönlich einem Beschwerdegegenstand eine nicht zu grosse Bedeutung zumisst. Wer den Kontakt mit der Ombudsstelle sucht, muss sich Zeit nehmen, sich exponieren, von einem Misserfolg berichten, bereit sein, die Karten auf den Tisch zu legen – und in Kauf nehmen, sich mit seiner eigenen Verantwortung und Rolle beim Vorgefallenen auseinanderzusetzen und allenfalls auch Unerfreuliches erfahren zu müssen. Gemäss unserer Erfahrung liegt das Problem nicht darin, dass sich Menschen zu häufig und leichtfertig an die Ombudsstelle wenden, sondern dass es viele Menschen gibt, denen die Ombudsperson behilflich sein könnte, würden sie den Mut und die Kraft aufbringen, sich bei ihr zu melden. Unser Credo lautet daher: Lieber einmal den Kontakt mit der Ombudsstelle zu früh und zu oft herstellen, als darauf zu verzichten.

Was für die Verwaltung häufig als Routine und Bagatelldfall aussieht, kann für die Betroffenen von grosser Wichtigkeit und schwerer Belastung sein. All dies schliesst nicht aus, dass es selbstverständlich auch objektiv schwerwiegende Anliegen gibt, die für die Betroffenen rein sachlich von existenzieller Bedeutung sind.

Stimmt die Gleichung:

Je weniger Beschwerden, desto besser die Arbeit der Verwaltung?

Diese Annahme wird zwar häufig geäussert. Sie trifft aber aus mehreren Gründen nicht zu. Sie verkennt zunächst, dass sich die Verwaltung mit sehr unterschiedlichen Themen beschäftigt, die längst nicht alle direkte, individuell spürbare Auswirkungen für eine Vielzahl von Personen zeigen oder zumindest für sie nicht erkennbar und zuordenbar sind. Je existenzieller Entscheide sich für Bürgerinnen und Bürger konkret auswirken, desto stärker betroffen sind sie und nehmen entsprechend häufiger die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch. Das trifft zum Beispiel für das Sozialdepartement und das Sicherheitsdepartement zu. Es sind denn auch diese beiden Departemente, über deren Arbeit sich Bürgerinnen und Bürger am häufigsten beschweren und zu denen sie einen Klärungsbedarf haben. Sich an die Ombudsstelle zu wenden, verlangt zudem zuweilen Überwindung und die Gewissheit, daraus keine Nachteile zu erleiden. Verwaltungsabteilungen begegnen der Ombudsstelle unterschiedlich offen. Es ist kein Zufall, dass gerade Sozialarbeitende ihre

Klientinnen und Klienten häufig ermutigen, sich bei Unklarheiten oder Unzufriedenheit an die Ombudsstelle zu wenden. Ihr Verständnis der eigenen Rolle und ihre Sensibilität für strukturelle und institutionelle Machtverhältnisse unterstützen diese zu begrüßende Haltung. Vertreterinnen und Vertretern anderer Berufsgruppen fällt dies teils schwerer. Und schliesslich: Um sich beschweren und sich für seine Rechte einsetzen zu können, braucht es entsprechende Voraussetzungen. Bedenkenswert bleibt in diesem Zusammenhang die Folgerung des finnischen Ombudsmannes, er schaue vor allem in denjenigen Institutionen genauer hin, aus denen er wenige Beschwerden erhalte – so zum Beispiel aus Gefängnissen, Asylzentren, Psychiatrischen Kliniken, Alters- und Pflegezentren.

Ausgewählte Themenschwerpunkte: Bilanz und Vertiefung

1. Die Vermittlung von Lernimpulsen – eine zentrale Aufgabe der Ombudsstellen

Fokus Die Berichterstattung in den Jahresberichten der Ombudsfrau erfolgt üblicherweise und zum grössten Teil aus einer staatsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Sichtweise und Perspektive. Sie legt Zeugnis ab von den Problemen und Schwierigkeiten, die Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung und den Behörden – und damit gegenüber staatlichen Institutionen – erfahren können, und analysiert sie. Sie gibt Einblick in die Arbeitsweise der Ombudsstelle, die sich abstützt auf ihren verfassungsrechtlichen Auftrag, das Handeln der Verwaltung auf Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit zu überprüfen (s. u. S. 26). Als Instrumente stehen der Ombudsstelle die Beschwerdeprüfung, die Vermittlungstätigkeit und die Beratung zur Verfügung. Sie setzt diese ein, um zum einen eine für alle Beteiligten möglichst faire, nachvollziehbare und praktikable Lösung zu finden. Zum andern geht es auch darum, das Handeln der Verwaltung zu erklären und nachvollziehbar zu machen. Schliesslich gehört es mit dazu, gegenüber der Verwaltung geäusserte falsche oder ungerechtfertigte Vorwürfe zu entkräften und zu beseitigen. Bei all dem steht das Verhältnis der Klientinnen und Klienten zur Verwaltung im Mittelpunkt. Auch dort, wo die Empfehlungen der Ombudsstelle über die Einzelfalllösung hinaus reichen und Massnahmen von grundsätzlicher Bedeutung beinhalten.

Die Entwicklung des Gebots zur guten Verwaltungsführung und damit die Einforderung qualitativer Grundsätze für staatliches Handeln bedeutet eine Stärkung der Ombudsarbeit. Die Verwaltung hat sich demnach nicht nur korrekt und nach den Regeln des Rechts zu verhalten, sondern diverse qualitative Prinzipien aus einer gesamtheitlichen Sicht zu beachten. Zu ihnen gehören – um einige Beispiele zu nennen, die auch für die Tätigkeit der Ombudsstellen von grosser Bedeutung sind – Offenheit und Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit, ethische Verhaltensregeln und Einhaltung bzw. Förderung der Menschenrechte, Verbindlichkeit und Verlässlichkeit, Partizipationsmöglichkeiten und Wahrung der Teilhaberechte. Mit diesen aktuellen Anforderungen an die Verwaltung, mit denen die Stärkung der Demokratie einhergeht, wird von ihr auch verlangt, dass sie sich nach aussen öffnet, sich und der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihr Handeln ablegt, ihre Arbeit und Arbeitsweise reflektiert und selbstkritisch hinterfragt: die Verwaltung als lernende Organisation. Unter diesem Gesichtspunkt interessieren das in einer Verwaltung geltende Führungsverständnis und die Führungsprinzipien, die Führungskultur und nicht zuletzt die Personalführung. Der Jahresbericht 2018 hat sich in seinem Schwerpunkt mit der Verwaltung im Spiegel von Beschwerden und Anliegen des städtischen Personals befasst und darauf hingewiesen, dass Personalgeschäfte jeweils einen vertieften Einblick in das «Innenleben» des Verwaltungsalltags, in die Mechanismen und Abläufe, die gelebte Kultur und namentlich in das Führungsverhalten der Vorgesetzten und Verantwortlichen der verschiedenen Stufen gewähren (S. 5 f.). Es ist also nicht ausschliesslich die anhaltend relativ hohe Zahl an Personalgeschäften – 2019 beträgt sie 46 % aller im Berichtsjahr eingegangenen Eingaben –, die das Interesse hervorruft, sich vertieft mit der Wirkung der Ombudserfahrungen auch zu den Anliegen der städtischen Mitarbeitenden auseinanderzusetzen. Die Frage stellt sich ebenso aus qualitativer Sicht. Wie reagiert die Verwaltung auf die Empfehlungen und Vorschläge der Ombudsstelle? Wie offen ist sie, diese anzunehmen? Wie bereit, bisherige Abläufe, Strukturen und das eigene Führungsverhalten zu hinterfragen, kritische Rückmeldungen ernsthaft zu prüfen? Und anders herum lohnt sich zu untersuchen, wie Ombudsstellen Verwaltungen wirkungsvoll unterstützen können, von ihren Erfahrungen zu lernen, diese in ihre Führungsaufgaben zu integrieren und sich mit ihnen offensiv auseinanderzusetzen.

Nach der Lektüre der drei folgenden Beiträge von *Elisabeth Bauer*, *Christof Baitsch* und *Sabine Steiger-Sackmann* wird deutlich, welche Chancen die Verwaltung verpasst, wenn dieser Wissens- und Erfahrungstransfer nicht gelingt und ihre Bereitschaft nicht vorhanden

ist, daraus systemische, organisationsspezifische und führungskulturelle Folgerungen zu ziehen. Aber auch: Dass es mit zu den zentralen Aufgaben der Ombudsstellen gehört, alles dafür zu tun, diese Lernimpulse auszulösen und zu vermitteln. Diese Erkenntnis führt ihrerseits zu einer Öffnung des Rollen- und Aufgabenverständnisses der Ombudsstelle. Sie mag in der Klarheit und Konsequenz, wie sie in den Artikeln zum Ausdruck kommt, teils erstmal Erstaunen auslösen. Umso mehr haben sich Ombudspersonen mit dieser Erkenntnis eingehend auseinanderzusetzen.

Auch für verwaltungsexterne Kreise, namentlich in der Rechtsanwendung und -entwicklung können die Erfahrungen der Ombudsarbeit relevant sein. Der exakte Blick in den Verwaltungsalltag, der Arbeitssituationen und -konflikte aus nächster Nähe schildert, ist geeignet, dazu beizutragen, die Fragen genauer zu definieren, die es für die Regelung von Rechtsproblemen in Arbeitsverhältnissen zu klären gilt.

Mit besonderem Blick auf die Verwaltung – Ombudsstellen als Impulsgeber für das organisationale Lernen

Elisabeth Bauer

«Wir sind eine lernende Organisation» – so bezeichnet sich die Zürcher Stadtverwaltung selbst (HRZ, 2018). Der Begriff der lernenden Organisation wird heute häufig eingesetzt, um die Wichtigkeit des organisationalen Lernens für die Weiterentwicklung der Organisation zu betonen. Gemeint sind kollektive Prozesse, in denen Organisationen Wissen erwerben, in ihrer Wissensbasis verankern und für zukünftige Problemlösungen neu bündeln (Schreyögg & Geiger, 2016). Verantwortlich für das organisationale Lernen sind die Führungskräfte. Wichtige und wertvolle Unterstützung erhalten sie von den Ombudsstellen, welche durch ihre Vermittlungstätigkeiten einen vertieften Einblick in die Praxis der verschiedensten Verwaltungsabteilungen und gleichzeitig einen Überblick über Trends und Entwicklungen in der Gesamtverwaltung erhalten. Wie die Verwaltung als lernende Organisation das Wissen und die Erfahrungen der Ombudsstellen nutzen kann, soll im Folgenden dargelegt werden.

Zur Illustration des organisationalen Lernens dient ein Fallbeispiel, welches die Ombudsstelle der Stadt Zürich in ihrem Jahresbericht 2018 (S. 22–24) ausführlich beschreibt und kommentiert. Es handelt vom langen Ringen um ein korrektes Arbeitszeugnis für die Assistenzärztin Meret Vogelsanger (wie der Bericht den Namen anonymisiert hat). Sie verlässt das Stadtzürcher Spital schon nach einem Jahr und nicht wie ursprünglich geplant erst nach zwei Jahren, weil sie spontan eine neue Stelle gefunden hat. Ihr Vorgesetzter stellt ihr in der Folge ein so schlechtes Arbeitszeugnis aus, dass das absolvierte Berufsjahr nicht als Weiterbildungsjahr für den vom Berufsverband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH anerkannten Titel akzeptiert wird. Meret Vogelsanger beurteilt ihre beruflichen Leistungen ganz anders als ihr Chef und sucht deshalb Hilfe bei der Ombudsstelle. Diese nimmt mit dem Personaldienst des Spitals und weiteren wichtigen Parteien Kontakt auf und kann mit verschiedenen Interventionen schliesslich bewirken, dass die rechtswidrigen negativen Beurteilungen aus dem Arbeitszeugnis entfernt werden.

Aus Fehlern lernen

Mit der Unterstützung der Ombudsstelle gelingt es also, dass der zuständige Vorgesetzte seinen Fehler einsieht, seine Beurteilung korrigiert und die Korrektur FMH-konform umgesetzt wird. Für Meret Vogelsanger erweist sich der Beizug der Ombudsstelle als Erfolg, weil sie ihren Rechtsanspruch – ein korrektes Arbeitszeugnis sowie die Anerkennung des Weiterbildungsjahres – durchsetzen kann. Mit Blick auf zukünftige Personalbeurteilungen des Spitals stellt sich jedoch die Frage, welchen Lernprozess die verantwortlichen Stellen des Spitals durchlaufen haben.

Es ist anzunehmen, dass gleiche Fälle inskünftig korrekt abgewickelt werden. Einerseits wurden der Personaldienst sowie der Vorgesetzte darüber aufgeklärt, dass das ursprünglich ausgestellte Arbeitszeugnis rechtlich nicht korrekt war. Andererseits konnte die Ombudsstelle den Personaldienst auch über den FMH-konformen technischen Ablauf der Korrektur eines Arbeitszeugnisses informieren, weil sie die entsprechenden Informationen bei der Juristin der FMH eingeholt hatte. Die Mitarbeitenden des Personaldienstes sowie der Vorgesetzte haben also aus ihren Fehlern gelernt und wissen heute, welchen Kriterien ein korrektes Arbeitszeugnis für eine Assistenzärztin oder einen Assistenzarzt zu entsprechen hat und wie es FMH-konform auszustellen ist.

In der Fachsprache wird diese Art von Lernen *Single-loop-Learning* (Einkreislernen) genannt (Argyris & Schön, 2008). Das Single-loop-Learning setzt einen festen Bezugsrahmen voraus, welcher eine klare Unterscheidung von richtig und falsch erlaubt, beispielsweise das Einmaleins. Wenn ein Primarschüler eine Multiplikation falsch berechnet, wird er von der Lehrerin korrigiert und lernt dadurch das Einmaleins, d.h. den korrekten Bezugsrahmen. In unserem Beispiel umfasst der feste Bezugsrahmen einerseits die rechtlichen Grundlagen für ein korrektes Arbeitszeugnis und andererseits den von der FMH festgelegten technischen Ablauf der Erstellung resp. der Korrektur eines Arbeitszeugnisses. Durch die Interventionen der Ombudsstelle lernen der Personaldienst sowie der Vorgesetzte somit, den Bezugsrahmen korrekt zu lesen und anzuwenden.

Das Single-loop-Learning vollzieht sich stets innerhalb eines etablierten und allgemein akzeptierten Bezugsrahmens (vgl. Schreyögg & Geiger, 2016). Diese Art von Lernen ist unabdingbare Voraussetzung, damit Einzelpersonen den Alltag erfolgreich bewältigen und Organisationen erfolgreich funktionieren können. Es gehört denn auch zu den Hauptaufgaben der Ombudsstellen, in strittigen Fällen die gültigen Normen der betroffenen Verwaltungsprozesse (d.h. den rechtlich gültigen Bezugsrahmen) zu eruieren und den Beteiligten zu vermitteln.

Lernen durch Veränderung des Bezugsrahmens

Der Bezugsrahmen umfasst jedoch nicht nur allgemein anerkannte sachliche Kriterien, beispielsweise Reglemente oder formale Festlegungen, sondern auch unbewusste Grundannahmen, ungeschriebene Verhaltensregeln, Einstellungen und Haltungen (Rüegg-Stürm & Grand, 2019). Die formalisierten Regeln bilden die sichtbare und vergleichsweise einfach veränderbare Oberflächenstruktur der Organisation, während beobachtbare Gewohnheiten, Interpretations- und Argumentationsmuster und eben auch die unbewussten Grundannahmen, Einstellungen und Haltungen die Tiefenstruktur der Organisation bilden. Die Tiefenstruktur lässt sich im Gegensatz zur Oberflächenstruktur nicht einfach steuern und nur langsam verändern. Die Komplexität des Bezugsrahmens lässt sich mit dem Bild des Eisbergs anschaulich illustrieren.



Organisationaler Eisberg (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 97)

Beim Single-loop-Learning wird der Bezugsrahmen nicht in Frage gestellt. Beinhaltet der Bezugsrahmen problematische oder strittige Einstellungen und Haltungen, führt Single-loop-Learning in Organisationen häufig dazu, dass kein nachhaltiges Lernen stattfindet, was wiederum am Fallbeispiel von Meret Vogelsanger gezeigt werden kann. Nehmen wir wie Meret Vogelsanger an, dass ihr Vorgesetzter das schlechte Arbeitszeugnis nicht deshalb ausstellte, weil er nicht mit ihren fachlichen Leistungen zufrieden war, sondern weil er ihr den verfrühten Abgang sehr übelgenommen und diesen als moralisch verwerflich bewertet hatte. Wenn er seinen impliziten Bezugsrahmen (moralisch verwerfliche Kündigungen müssen sich im Arbeitszeugnis spiegeln) unhinterfragt beibehält, wird er beim nächsten Mal, wenn er die Kündigung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters als moralisch verwerflich erlebt, wiederum ein schlechtes Arbeitszeugnis ausstellen.

Oder nehmen wir an, dass der Personaldienst des Spitals deshalb nicht proaktiv für ein korrektes Arbeitszeugnis sorgte, weil er sich für Beurteilungsverfahren, welche mit anderen Organisationen (z. B. FMH) zusammenhängen, nicht zuständig fühlte. Wenn der Personaldienst seinen impliziten Bezugsrahmen (wir sind nur für rein interne Verfahren zuständig) beibehält, wird er sich beim nächsten Mal, wenn eine externe Organisation ins Verfahren involviert ist, wiederum nicht zuständig fühlen und sich wiederum passiv verhalten.

Lernen, welches daraus resultiert, dass der eigene implizite Bezugsrahmen in Frage gestellt wird, nennen Argyris und Schön (2008) *Double-loop-Learning* (Zweikreislernen). Die Lernenden erkennen, dass ihre Interpretations- und Kommunikationsmuster problematisch sind und geändert werden müssen. Häufig passiert dies in Konflikten zwischen Personen oder Gruppen, in welchen unterschiedliche Auffassungen über die Problemursachen und mögliche Neuorientierungen aufeinanderprallen. Eine Lösung ist in solchen Fällen nur möglich, wenn beide Seiten Bereitschaft zeigen, ihren impliziten Bezugsrahmen in Frage zu stellen und zu modifizieren.

Will sich eine Organisation weiterentwickeln, ist Double-loop-Learning nicht nur auf individueller, sondern auch auf kollektiver Ebene von grosser Bedeutung. Zur Bezeichnung des kollektiven Double-loop-Learnings wird häufig der Begriff Reframing verwendet (vgl. Scharmer, 2015). Reframing bedeutet, dass eine Organisation (oder ein Organisationsbereich) die den Prozessen und Strukturen zugrundeliegenden kollektiven Interpretations- und Argumentationsmuster überdenkt und verändert, also den impliziten Bezugsrahmen expliziert und korrigiert. Um den Bezugsrahmen erfolgreich zu korrigieren, braucht es eine gezielte Distanznahme, welche erlaubt, den Gesamtkontext sorgfältig zu erfassen und zu verstehen und die Bedeutung einzelner Vorfälle oder Entscheidungen vor dem Hintergrund des Gesamtkontextes neu zu lesen und zu begreifen (Rüegg-Stürm & Grand, 2019).

In unserem Beispiel würde dies bedeuten, dass die Spitalverantwortlichen gemeinsam reflektieren, welche impliziten kollektiven Überzeugungen und Denkmuster (z. B. traditionelle Geschlechterrollenbilder) die Personalbeurteilungsprozesse prägen und wie diese Denkmuster verändert (reframed) werden können. Dazu könnte die Spitalleitung beispielsweise die jährliche Retraite mit allen Führungskräften nutzen oder eine ausserordentliche Grossgruppenveranstaltung für alle diesbezüglich anzusprechenden Mitarbeitenden organisieren.

Individuelles Double-loop-Learning und kollektives Reframing setzen eine grosse Offenheit und Unvoreingenommenheit bei den Beteiligten voraus. Unsere unbewussten mentalen Modelle wirken diesbezüglich häufig sehr hinderlich. Es handelt sich um tief verwurzelte Annahmen, Verallgemeinerungen oder auch Bilder und Symbole, die prägen, wie wir die Welt wahrnehmen und wie wir handeln (Senge, 2014). Vor allem dann, wenn der Bezugsrahmen unbewusst oder routinemässig («man macht es halt so») eingesetzt wird und/oder in früher

erlebten emotionalen Verletzungen gründet, ist es schwierig, dass Personen oder Gruppen ohne externe Unterstützung fähig sind, ihn zu reflektieren und zu verändern.

Intervision, Supervision und Coaching sind Unterstützungsmethoden, welche den Verwaltungsmitarbeitenden ermöglichen zu erkennen, welche(n) Bezugsrahmen sie in einer problematischen Situation eingesetzt haben, inwiefern er nützlich respektive hinderlich ist und wie sie ihn verändern wollen. Im Sozialbereich werden diese Reflexionsmethoden seit langem genutzt, um beispielsweise den impliziten Bezugsrahmen in der Arbeit mit Klientinnen und Klienten bewusst und überprüfbar zu machen und die Dienstleistungen im Einzelfall oder allgemein zu verbessern.

Es stellt sich nun die Frage, welchen Beitrag die Ombudsstellen zum individuellen Double-loop-Learning und kollektiven Reframing leisten können. Indem Ombudsstellen den Verantwortlichen ihre Beobachtungen zu problematischen Gewohnheiten der Kommunikation und Konfliktbehandlung von Verwaltungsmitarbeitenden mitteilen, können sie wichtige Double-loop-Lernprozesse in der Verwaltung anstossen und unterstützen. Auf diese Weise ermöglichen sie der Verwaltung, nicht nur aus begangenen Fehlern zu lernen und neues Wissen zu erwerben, sondern geben auch fundierte Impulse für die Reflexion des eigenen impliziten Bezugsrahmens. Claudia Kaufmann weist denn auch in ihrem Bericht 2018 (S. 7) darauf hin, dass die betroffenen Verwaltungseinheiten im Rahmen der Vermittlung auf den über den Einzelfall hinausgehenden Handlungsbedarf (bezüglich Information, Nachbearbeitung, Sensibilisierung und Prävention, zuweilen auch organisatorische Massnahmen) hingewiesen werden und häufig Dankbarkeit dafür äussern. Eine Reflexion des Bezugsrahmens erachtet Claudia Kaufmann (2018, S. 7) auch im Fallbeispiel zum Arbeitszeugnis von Meret Vogelsanger als notwendig: «Auch wenn Grund zur Hoffnung besteht, es habe sich um einen krassen Einzelfall gehandelt, bietet das Fallbeispiel Anlass für eine Nachbearbeitung innerhalb des zuständigen Spitals.»

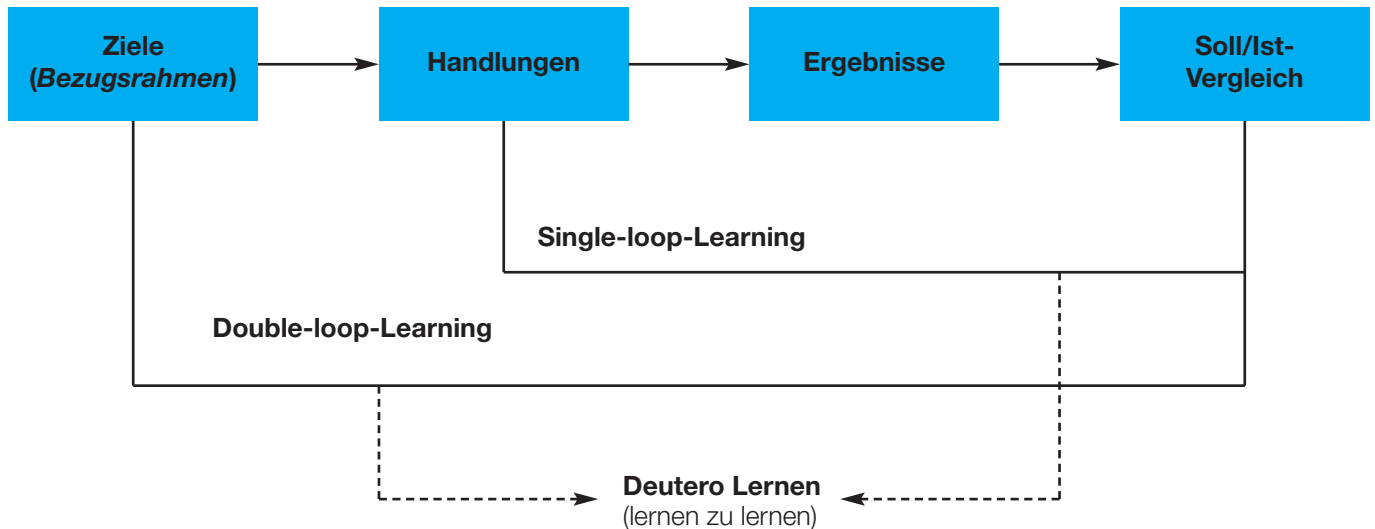
Die Jahresberichte der Ombudsstelle mit ihren Fallbeschreibungen und den Ausführungen zum Problemschwerpunkt stellen ein wichtiges Instrument für das organisationale Lernen dar, um nicht nur jene Verwaltungseinheiten zu erreichen, welche in einen Beschwerdefall involviert waren, sondern auch allen andern Einheiten Impulse für die Reflexion des Bezugsrahmens der eigenen Verwaltungspraxis zu geben.

Am Beispiel des Racial and Ethnic Profiling lässt sich der wichtige Beitrag von Ombudsstellen zum Double-loop-Learning gut illustrieren. Im Bericht 2009 erwähnt die Ombudsstelle der Stadt Zürich zum ersten Mal die Problematik des Racial and Ethnic Profiling und im Bericht 2010 bildet diese Problematik einen vielbeachteten Schwerpunkt. Mit Fachinformationen und der Schilderung von drei Fallbeispielen zeigt die Ombudsstelle auf, dass die Vorgesetzten der Stadtpolizei Zürich gemeinsam mit ihren Mitarbeitenden den impliziten Bezugsrahmen verschiedener Polizisten und Polizistinnen (beispielsweise junge Männer schwarzer Hautfarbe sind besonders verdächtig) kritisch hinterfragen und verändern müssen. In ihren Berichten der Jahre 2014 und 2017 kommt die Ombudsstelle der Stadt Zürich erneut auf das Thema Racial and Ethnic Profiling zu sprechen und erläutert, wie sie die diesbezüglichen Veränderungen in der Stadtpolizei wahrnimmt.

Lernen zu lernen

Um den sich ständig wandelnden Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden, reichen in unserer komplexen Welt die beiden beschriebenen Lernebenen – Single-loop-Learning und Double-loop-Learning – nicht aus. Die Verwaltung muss wie andere Organisationen zusätzlich lernen zu lernen, was mit *Deutero-Lernen* bezeichnet wird (Argyris&Schön, 2008). Im Deutero-Lernen werden die durchlebten Lernprozesse (Single- und Double-loop) auf einer Meta-Ebene reflektiert mit dem Ziel, in Zukunft noch besser lernen zu können.

Es geht also darum, das Lernverhalten, die Lernerfolge und die Lernmisserfolge in der Verwaltungspraxis zu erkennen und Folgerungen für zukünftige Lernprozesse zu ziehen. Dazu gehört es zu überlegen, wie einzelne Organisationsmitglieder oder ganze Teams fähig werden, einschränkende oder verzerrende mentale Modelle aufzudecken, neu zu strukturieren und damit neue Denkweisen zu entwickeln. Lernende Organisationen müssen also nicht nur den eigenen Bezugsrahmen in Frage stellen und durch dessen Veränderung neues Denken ermöglichen, sondern durch die stetige Reflexion der organisationalen Lernprozesse auch Einfluss auf die Form und den Inhalt des Lernens nehmen und dadurch Beweglichkeit und Innovationsfähigkeit im Denken, d.h. neue Denkweisen entwickeln.



Lernebenen nach Argyris & Schön (2008)

In unserem Beispiel könnte dies bedeuten, dass die Spitalleitung nach Abschluss der Retraite für die Führungskräfte die Vorbereitung, den Ablauf und die Resultate der Retraite gemeinsam reflektiert: Inwiefern ist ein Reframing bezogen auf die Personalbeurteilung gelungen? Welche Methoden und Prozessschritte waren dem Reframing dienlich? Was hat sich hinderlich ausgewirkt? Welche Folgerungen sind für den weiteren Lernprozess oder andere Lernprozesse zu ziehen?

Der Beitrag der Ombudsstellen zum organisationalen Lernen

Wie bei Double-loop-Lernprozessen werden Ombudsstellen bei Prozessen des Deutero-Lernens nicht qua Funktion automatisch einbezogen. Sie können jedoch auch zu diesen Lernprozessen einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie den verantwortlichen Führungskräften ihre Beobachtungen zur Entwicklung der Lernprozesse in einer (oder mehreren) Verwaltungseinheit(en) mitteilen. Ein gutes Beispiel dafür stellen die bereits erwähnten Beiträge der Ombudsstelle der Stadt Zürich zum Thema Racial and Ethnic Profiling dar. In ihren Berichten hat sie seit 2009 wiederholt aufgezeigt, wie sich die Problematik in der Stadtpolizei Zürich über die Zeit zeigte und wie sich der Umgang der Polizistinnen und Polizisten verändert oder eben nicht verändert hat. Damit gibt sie den Führungskräften wichtige Impulse zur Reflexion und Optimierung der organisationalen Lernprozesse innerhalb der Stadtpolizei.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Ombudsstellen schon heute einen grossen und wichtigen Beitrag zum organisationalen Lernen von Verwaltungen leisten. Durch ihre besondere Stellung verfügen sie über einen differenzierten Einblick ins Kerngeschäft und in die Führungsprozesse der meisten Verwaltungseinheiten sowie in die Bedürfnisse und Ansprüche von deren Kundinnen und Klienten. Dies gibt ihnen einerseits detaillierte Informationen zu einzelnen Fragestellungen und andererseits einen Überblick über Entwicklungen und Fragestellungen über die gesamte Verwaltung und über den Zeit-

verlauf hinweg. Keine der regulären Verwaltungseinheiten hat einen vergleichbaren Zugang zu solchen Informationen.

Die Verwaltungen könnten noch viel mehr von der grossen Kompetenz und den reichen Erfahrungen der Ombudsstellen profitieren, als sie es heute tun. Dies setzt voraus, dass der bisherige Beitrag der Ombudsstellen zum organisationalen Lernen von den Führungskräften anerkannt und der potentielle zukünftige Beitrag erkannt wird. Um den möglichen Beitrag erkenn- und nutzbar zu machen, sind alle Führungskräfte gefordert. In Zusammenarbeit mit den Ombudsstellen gilt es Formen zu entwickeln, wie das Know-how und die Erfahrungen der Ombudsstellen noch besser in die bestehenden organisationalen Lernprozesse einfließen können, indem Fragen wie die folgenden geklärt werden:

- Welchen Beitrag kann die Ombudsstelle zur Sicherstellung der notwendigen Wissensbasis der Führungskräfte und der Mitarbeitenden leisten?
- Wie kann das Wissen der Ombudsstellen über die sich verändernden Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger von den Verwaltungsstellen genutzt werden (z.B. für Strategieprozesse)?
- Wie können Fehler, welche zu einer Beschwerde führten, für alle Beteiligten als Lernquelle genutzt werden?
- Wie gelingt es in solchen Prozessen, Probleme nicht zu personalisieren, sondern für kollektives Lernen zu nutzen?
- Wie können in solchen Prozessen Schleifen der Selbstreflexion der Führungskräfte eingebaut werden?
- Welchen Beitrag kann die Ombudsstelle zur Reflexion der Lernprozesse durch die Führungskräfte leisten?

Die Ombudsstellen selbst brauchen fundiertes Orientierungswissen und die notwendigen zeitlichen Ressourcen, um den Hintergrund der Beschwerden und die Kommunikation der Beteiligten gezielt zu erkennen, ihre Beobachtungen zu verstehen und zu ordnen und übergeordnete Entwicklungen wahrzunehmen und zu kommunizieren.

Berücksichtigte Literatur:

- Argyris Chris/Schön Donald A.: Die lernende Organisation: Grundlagen, Methode, Praxis (3. Aufl.), Stuttgart 2008.
- Human Resources Management der Stadt Zürich: Jobs für Zürich. «Attraktive Aussichten bietet Zürich auch als Ihre Arbeitgeberin.», Zürich 2018.
- Ombudsfrau der Stadt Zürich, Claudia Kaufmann: Berichte 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.
- Rüegg-Stürm Johannes/Grand Simon: Das St. Galler Management-Modell. Management in einer komplexen Welt, Bern 2019.
- Scharmer Carl Otto: Theorie U–Von der Zukunft her führen. Presencing als soziale Technik (4. Auflage), Heidelberg 2015.
- Schreyögg Georg/Geiger Daniel: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung (6. vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl.), Wiesbaden 2016.
- Senge Peter M.: Die fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation (11. völlig überarbeitete und aktualisierte Aufl.), Freiburg i.Br. 2014.

Elisabeth Bauer, Dr. oec. HSG, dipl. Sozialarbeiterin, Beraterin von Non-Profit-Organisationen in strategischen und organisationalen Fragen sowie Dozentin an verschiedenen Fachhochschulen, Zürich.

Ein Blick zurück nach vorn – Organisationspsychologische Überlegungen zur Ombudsstelle der Stadt Zürich

Christof Baitsch

Die folgenden Ausführungen fragen nach dem Nutzen, den eine Ombudsstelle für ihre Auftraggeberin stiften kann, in diesem Fall für die Stadt Zürich. Der Blick geht also in das System hinein. Die sozialwissenschaftliche Perspektive ist systemtheoretisch geprägt.

Ein kluger Schachzug

Eine Ombudsstelle einzurichten, ist geschickt: Organisationen erhalten Zugang zu Informationen und Rückmeldungen, die sonst nicht leicht verfügbar wären. Üblicherweise machen sich irritierte, verärgerte oder zufriedene Kunden, Mandantinnen (etc.), wenn überhaupt, nur verzerrt und verzögert bemerkbar; und ob sie dann gehört, womöglich gar verstanden werden, ist mehr als fraglich. Meldungen, kommen sie über eine Ombudsstelle zur Sprache, sind hingegen ereignisbezogen, konkret und adressiert. Natürlich, sie tauchen fast nie auf als Lob und Dankbarkeit, es sind praktisch immer Aussagen über vermutete Ungereimtheit oder Unfairness, wahrgenommenes Unrecht oder Ineffizienz. Natürlich, da entsteht Handlungsdruck. Entsprechend der Auftrag der Stadt Zürich: «Die Ombudsstelle vermittelt bei Konflikten zwischen Bürgerinnen bzw. Bürgern und der Stadtverwaltung. Sie prüft auf Beschwerde hin, ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt [...] und sucht gegebenenfalls nach beiderseits befriedigenden Lösungen» (Informationsbroschüre, S. 2).

Potentiell ist der Gewinn für die Organisation zweifach: Der problematisierte Einzelfall stellt sich als gegenstandslos heraus oder wird hoffentlich geheilt. Anschliessend kann überprüft werden, ob der Einzelfall ein Indikator ist für eine verallgemeinerbare Sachlage, geeignet für die künftige Optimierung des Systems, sei es Auftritt oder Kommunikation, Dienstleistung oder Abwicklung etc. Ombudsstellen sind ein Königsweg zur lernenden Organisation. Das Dolmetschen des Anliegens, die konstruktive Wendung von Kritik und der Verzicht auf Emotionalisierung und Skandalisierung, das sind für die Stabilisierung eines Systems kaum zu überschätzende Leistungen.

Die Ombudsstelle der Stadt Zürich – ein besonders kluger Schachzug

Wie andere Schweizer Städte und gewisse Kantone hat auch die Stadt Zürich den Auftrag der Ombudsstelle erweitert. Das kommt ganz harmlos daher: «Die Ombudsstelle steht auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung für Fragen des Arbeitsverhältnisses zur Verfügung» (Informationsbroschüre, S. 2.). Die Botschaft im Klartext: «Kein System funktioniert perfekt und eine entsprechende Meldung über vermutete Dysfunktionalität ist legitim». Diese Botschaft hat es in sich. Die Mitarbeitenden werden in den Status von Beobachterinnen und Beobachtern gesetzt, deren Stimme gehört werden soll.

Mit einem solchen Auftrag öffnet sich ein Kanal für Nachrichten aus dem Inneren des Systems. Ohne diesen Kanal bleiben derartige Nachrichten oft ungehört, da sie sich, wenn überhaupt, nur lokal in einem Teilsystem vernehmen lassen.

Theorie

Eine Ombudsstelle wie jene der Stadt Zürich nimmt Geräusche auf, prüft diese und macht daraus, falls angebracht, Information. Das ist wertvoll. Denn es ist unbestritten, dass komplexe soziale Systeme nicht nur grössenbedingt unübersichtlich sind; vor allem neigen sie

strukturbedingt zur Behinderung der internen Kommunikation, zu selektiver Wahrnehmung und Ausbildung von blinden Flecken; und sie haben, wenn Sachlagen unübersehbar geworden sind, einen Hang, sich gegenüber Kritik zu immunisieren. Die Eigendynamiken hierarchischer Systeme führen dazu, dass grosse Organisationen, so auch Verwaltungen, die Wiederholung bestehender Prozesse bevorzugen und aus diesen Routinen kaum herausfinden.

Worüber sich die Organisationstheorie ebenfalls einig ist: Schottet sich eine Organisation gegenüber irritierenden Signalen ab, dann kann das fatal für Optimierung und Entwicklung eines Systems werden; das gilt insbesondere dann, wenn sich die Aussenwelt (Ansprüche von Klientinnen, Kunden etc.) oder die Innenwelt (Erwartungen der Mitarbeitenden) verändert. Eine Ombudsstelle verspricht hier einen Ausweg. Das ist viel. Aber werden die neuen Kanäle auch genutzt?

Empirie I: Quantitäten und Qualitäten

Ein Blick auf die Statistiken der Ombudsstelle der Stadt Zürich zeigt folgende Eckdaten: Unter den 500 bis 600 jährlich vorgebrachten Anliegen der letzten 7 Jahre, die zur Eröffnung eines Geschäfts führen, bezieht sich ein erheblicher Teil auf interne Vorkommnisse: zwischen 194 und 268 interne Geschäfte pro Jahr.

Die Anzahl der internen Geschäfte ist in den letzten 15 Jahren kontinuierlich gewachsen und dabei dreimal nach oben gesprungen: kurz nach Antritt der damals neuen Ombudsfrau 2006 um 10% und acht Jahre später, 2014, um weitere 8%. Nach fünf Jahren relativer Stabilität erfolgt im Jahre 2019 ein neuerlicher Sprung um 20%. Abzüglich der zurückgezogenen Geschäfte (d.h. weder ausführliche Prüfung noch Vermittlung notwendig) hat sich die Anzahl der internen Geschäfte in den letzten 15 Jahren etwa verdreifacht.

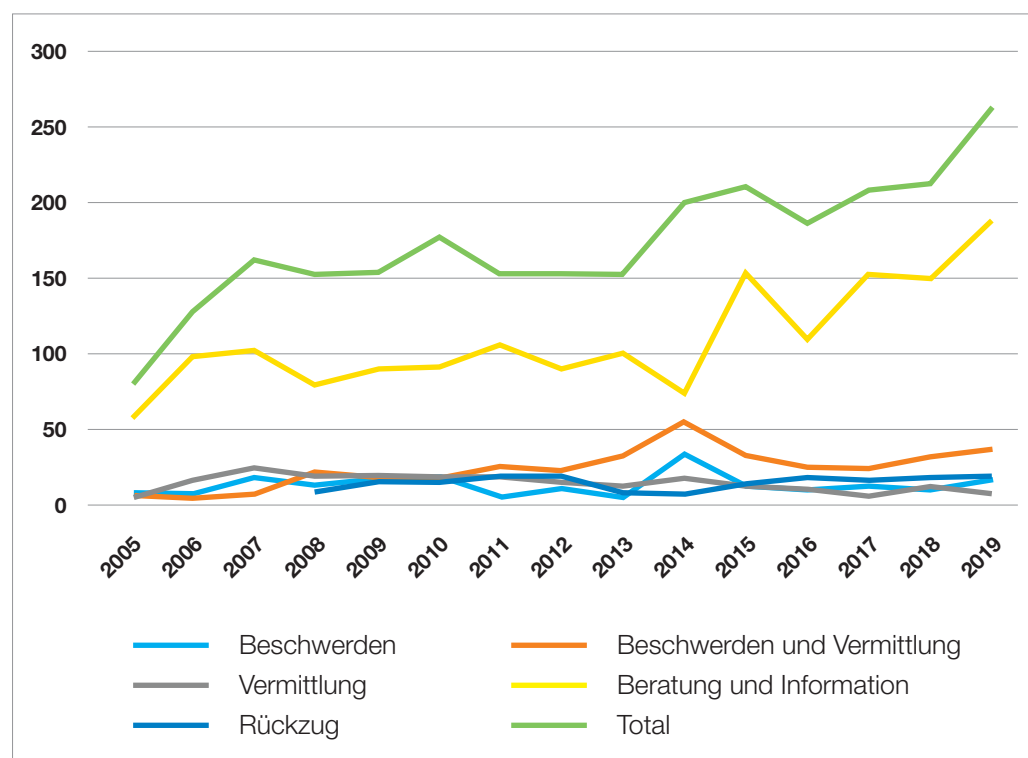


Abbildung 1: Entwicklung der verwaltungsinternen Geschäfte und der Interventionsformen der Ombudsstelle (2005–2019, absolute Zahlen)

In dieser Grafik nicht berücksichtigt sind Anfragen, die direkt und ohne Eröffnung eines Geschäfts erledigt werden konnten. Als Indikator für den Bedarf nach Auskunft und Kurzberatung sind auch diese aufschlussreich. Dieser Bedarf ist ebenfalls kontinuierlich und in vergleichbarer Grössenordnung steigend: 2005–2009 durchschnittlich 283 Anfragen pro Jahr, 2010–2014: 428 pro Jahr, 2015–2019: 500 pro Jahr.

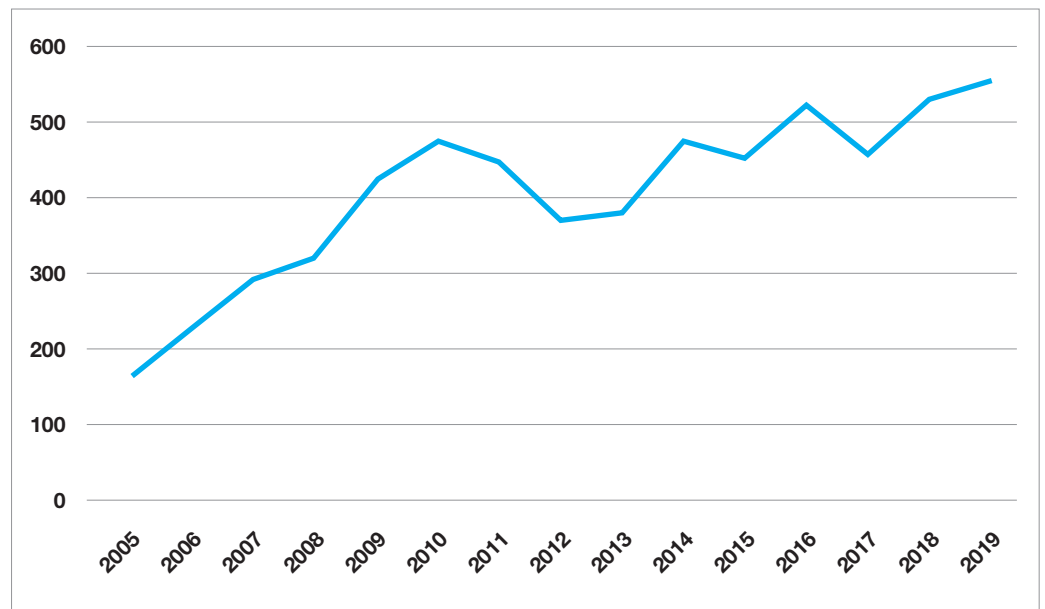


Abbildung 2: Entwicklung der städtischen Anfragen ohne formelle Geschäftseröffnung (2005–2019, absolute Zahlen)

Um was geht es inhaltlich: Die Ombudsstelle bündelt die Meldungen zu sieben Themenfeldern (Jahresbericht 2018, S. 8 f.), die sich – organisationspsychologisch gesehen – noch weiter verdichten lassen:

- Die Handhabung der personalbezogenen Prozesse erfolgt nicht in jedem Fall regelkonform.
- Das Führungsverhalten wird zuweilen als unsorgfältig und recht burschikos erlebt.
- Die Umsetzung der proklamierten Personalpolitik ist nicht immer konsequent und nicht eben innovativ.

Überlegungen zur Nutzung

Die absoluten Zahlen sehen tief aus: Im Jahre 2005 hat sich insgesamt 1 % aller städtischen Angestellten an die Ombudsstelle gewandt, bis zum Jahr 2019¹ wächst dieser Anteil sukzessive auf jährlich 3%. Angesichts der Verbreitung von konflikthaltigen Situationen in allen grossen Organisationen, auch in der Stadtverwaltung Zürich, heisst das zunächst nur: Ein Gang an die Ombudsstelle erfolgt offensichtlich wohlüberlegt; leichtfertige Kontaktnahme ist wohl die grosse Ausnahme. Unsichtbar bleibt naturgemäss die Menge all der Personen, die trotz ihres Eindrucks von unfairer Behandlung oder Verdachts von unsachgemässer Praxis sich – aus den unterschiedlichsten Gründen – entscheidet, eben nicht zur Ombudsstelle zu gehen.

Zudem verschiebt sich das Verhältnis interne/externe Geschäfte: Zwischen 2006 und 2013 bewegte sich der Anteil der internen Geschäfte konstant zwischen 25 und 29%, im Jahr 2014 erfolgte ein Sprung auf einen durchschnittlichen Anteil von 37%, im Jahre 2019 ein weiterer Sprung auf 46% aller Geschäfte. In absoluten Zahlen: Bis 2013 sind dies jährlich durchschnittlich 156 städtische Mitarbeitende, seit 2014 jährlich 217 Mitarbeitende bei kontinuierlich steigender Tendenz. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass sich in einem Geschäft durchaus mehrere Mitarbeitende gemeinsam an die Ombudsstelle gewandt haben können, in der Statistik aber dennoch mit nur einer Person ausgewiesen werden.

¹ bezogen auf Anzahl Mitarbeitende 2005: 23500, 2019: 28000 (Quelle: Homepage HR Stadtverwaltung Zürich).

Der Blick auf die beanspruchten Leistungen: 2019 holen die Mitarbeitenden in zwei Dritteln aller Fälle Information und Beratung (185/268), bei den Externen ist das Verhältnis gerade umgekehrt: Zwei Drittel aller externen Ratsuchenden beanspruchen die Ombudsstelle für Beschwerden und Vermittlung, gut ein Viertel der externen Ratsuchenden bezieht ausschliesslich Information und Beratung (89/309). Der langjährige Durchschnitt (2005–2019) bewegt sich in der gleichen Grössenordnung.

	Beschwerdeprüfung u/o Vermittlung	Information und Beratung	Rückzug
Externe Geschäfte (2019)	65 %	29 %	6 %
Interne Geschäfte (2019)	24 %	69 %	7 %
Interne Geschäfte Durchschnitt (2005-2019)	30 %	63 %	8 %

Tabelle 1: Aufgabe und Rolle der Ombudsstelle in den Geschäften (Zahlen für 2019 sowie Durchschnitt 2005–2019)

Bei einem Grossteil der internen Anliegen sind Beratung oder Information ausreichend, damit die Angestellten handlungsfähig bleiben oder wieder werden. Ermächtigung zu selbstverantwortlichem Handeln ohne weitere Eskalation, die Förderung der Subjektstellung der Mitarbeitenden also – das ist ein zeitgemässer Umgang mit dem Personal. Zugleich ein minimal invasiver Eingriff, um die Funktionsfähigkeit des Systems Verwaltung zu erhalten. Die Tatsache, dass in der Mehrzahl aller internen Fälle eine Beratung ausreicht, hat allerdings zwei Implikationen: Der Organisation Stadtverwaltung Zürich wird deutlich weniger Material und Wissen zugänglich, als beim Informationskanal Ombudsstelle ankommt. Welche Themen von Führung und Zusammenarbeit, von Rechten und Pflichten der Angestellten, welche Aspekte des Arbeitsrechts, der Anstellungsbedingungen oder der Pensionierung etc. den Ratsuchenden Fragen aufwerfen – das wäre für die Stadtverwaltung Zürich, zumindest für die entsprechenden Fachstellen durchaus aufschlussreich. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass ein Teil der Ratsuchenden auf eine Kontaktnahme der Ombudsstelle mit ihren Vorgesetzten, selbst wenn die Indikation gegeben wäre, ganz bewusst verzichtet. Systemmitglieder gehen mit ihrem Anliegen nicht gerne in die interne Öffentlichkeit; in hierarchisch organisierten Systemen ist die Befürchtung weit verbreitet, im Falle einer offenen Thematisierung von Unstimmigkeiten mit unangenehmen Konsequenzen rechnen zu müssen.

Beides hat Folgen: Was nicht ausgesprochen wird, kann nicht gehört werden.

Empirie II: Quantitäten und Qualitäten

In jährlich etwa 50 Fällen nimmt die Ombudsstelle Kontakt mit Linienvorgesetzten, Amtsleitungen, Fachstellen etc. auf. Die erste Reaktion von Führungspersonen und Fachpersonen auf die Kontaktnahme ist häufig, so ist aus der Ombudsstelle zu hören, Zurückhaltung, Skepsis, Vermeidung.

Aus organisationspsychologischer Perspektive ist es nicht überraschend, wenn leitende Systemmitglieder auf unaufgeforderte Kontaktnahme irritiert reagieren. Nicht selten erleben es Führungskräfte als Kränkung, wenn Mitarbeitende nicht direkt zu ihnen kommen, sondern mit externer Unterstützung ihr Anliegen vorbringen lassen. Die Überzeugung vieler Führungskräfte, dass sich die eigenen Mitarbeitenden selbstverständlich und vertrauensvoll an sie wenden dürfen und dies auch täten, ist eine weit verbreitete Wunschvorstellung. Eine Kontaktaufnahme durch Externe ist in den Führungsroutinen nicht vorgesehen; sie verkörpert gewissermassen den offiziализierten Zweifel am Führungshandwerk, womöglich sogar an der Rechtmässigkeit des organisationalen Handelns. Plötzlich steht der Verdacht einer Dysfunktionalität einer Praxis oder eines Fehlverhaltens einer unterstellten Person oder gar der Amtsstelle im Raum. Und da in einem hierarchischen System die Verantwortung notorisch nach oben verschoben wird, reagiert die Systemspitze bestenfalls vorsichtig zurückhaltend. Unabhängig davon, wer konkret kommt: Die Kontaktnahme einer Ombudsstelle ist per se ein Anlass für erhöhte Alarmbereitschaft. Eine gute Ausgangslage für den Beginn eines Versteckspiels; der angemessen-diplomatische Umgang damit ist eine Zusatzaufgabe für die Ombudsstelle.

Zwischenfazit

Alle Akteure, Mitarbeitende und Führungspersonen, schonen das System, passiv oder aktiv, mit der Schere im Kopf zum einen, mit vorsorglicher Abwehr zum anderen. Die Allianz ist weder abgesprochen noch intendiert. Die allseitige Zurückhaltung ist so verständlich wie schade. Die Akteure und Akteurinnen tun ihrer Arbeitgeberin und sich selbst langfristig keinen Gefallen. Das Potential heisst: Auslösen einer innerorganisationalen Diskussion über angemessene Prozesse und Abläufe, über einen angemessenen Auftritt der Stadtverwaltung insgesamt gegenüber Mitarbeitenden und, ja, zuweilen auch über einen angemessenen Umgang einzelner Führungspersonen mit Mitarbeitenden.

Empirie III: Quantitäten und Qualitäten

Wenn es zu direkten Kontakten der Ombudsstelle mit Linienvorgesetzten oder Fachstellen kommt, dann ereignet sich Erstaunliches. Beschwerden werden in zwei Dritteln aller Fälle ganz oder teilweise gutgeheissen; kommt es in der Folge von Beschwerden zu Vermittlungsbemühungen, liegen die Quoten um die 90%. Wird direkt der Vermittlungsweg gewählt, dann nähern sich die Zahlen fast verdächtig nahe 100%.

	Beschwerde	Beschwerde und Vermittlung	Vermittlung
	Gutheissung (ganz/teilweise)	Gutheissung und Vermittlung (auch teilweise)	Erfolgreich/ teilweise erfolgreich
2005–2019	68 %	93 %	95 %

Tabelle 2: Erfolgsquoten bei Interventionen der Ombudsstelle (Durchschnitt der jährlichen Quoten)

Was das heisst: Ist die Schwelle der Skepsis überwunden, ist Annäherung sehr wahrscheinlich und das Gespräch kommt in Gang. Es entsteht eine nachdenkliche und entwicklungs-bereite Beschäftigung mit den Anliegen. Führungspersonen, die tatsächlich in den Dialog eintreten, äussern sich überwiegend angetan von der Kooperation mit der Ombudsstelle. Zur unmittelbaren Auftragserfüllung kommt der Nutzen über den Fall hinaus für das System Stadtverwaltung.

Diese Effekte werden in den Jahresberichten der Ombudsstelle, helvetisch bescheiden, zumeist nur indirekt und in Nebensätzen erwähnt. Schade, denn für die Beförderung ihrer Entwicklung müssen Organisationen zuweilen mit der Nase auf die Voraussetzungen gestossen werden.

Wichtig aber bleibt: Der Mehrwert der Ombudsstelle über den Einzelfall hinaus wird von vielen Führungspersonen heute bereits realisiert. Interessanterweise ist die Nutzung durch die Departemente und auch Amtsstellen über die Jahre hinweg konstant unterschiedlich, unabhängig von den jeweiligen Departementvorsteherinnen und -vorstehern. Das allerdings wäre eine eigene Untersuchung wert.

Nicht unüblich, aber verbesserungsfähig

Natürlich, so geht es fast allen Organisationen, es ist ein systemischer Konstruktionsfehler, dem sich auch die Zürcher Stadtverwaltung nicht entziehen kann: Zurückhaltung gegenüber möglicherweise irritierender Information ist die Regel; ein nüchterner Diskurs, *sine ira et studio*, wird umgangen.

«Nichts sehen! Nichts hören! Nichts sagen!» – das funktioniert für eine Organisation in einem geschützten Markt; dort bleiben Schweigen, Wegschauen und Weghören folgenlos. In mancher Hinsicht hat eine Stadtverwaltung eine Monopolstellung; für viele Leistungen haben Bürger und Bürgerinnen keine Wahl zwischen verschiedenen Anbietern. Enttäuschte Erwartungen der Aussenwelt können eine Zeitlang verdrängt werden, sie wirken erst mittelfristig, oft auf Umwegen und indirekt. Das gilt aber nicht für Erwartungen aus der Innenwelt einer Organisation.

Eine Verwaltung kann ihr Monopol bestenfalls gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beanspruchen. Mitarbeitende jedoch sind nicht fixiert auf ihre Arbeitgeberin. Ausgerechnet gut ausgebildete und engagierte Mitarbeitende sind gesucht, perspektivisch wird sich das verschärfen; die demografische Entwicklung lässt grüssen. Junge Mitarbeitende sind hochmobil, und für gut Qualifizierte meint das heutzutage locker bis rund 54 Jahre. Auch Verwaltungen sind gut beraten, sich genau und vorausschauend mit den Erwartungen ihrer Beschäftigten zu befassen. Zwar werden Organisationen auch künftig nicht zum Wunschkonzert, aber ohne engagierte, eigenständige und verantwortungsbereite Angestellte funktioniert nicht viel. Dem Bemühen um die Gewinnung und Bindung von Mitarbeitenden können sich auch Verwaltungen nicht entziehen.

Was kommt denn auf Verwaltungen zu?

Die folgende Tabelle listet zentrale Elemente auf, die als klare Trends künftiger Erwartungen von Mitarbeitenden immer wieder genannt werden²:

<i>Erwartungen an die Arbeitssituation . . .</i>	<i>. . . und ihre Umsetzung</i>
Fairness und Berechenbarkeit des Arbeitgebers	Regelkonformes Handeln des Arbeitgebers Individualisierte Fairness ergänzend zum Gleichheitsgebot
Sinnstiftung und Sinnvermittlung	Plausible Vermittlung von Sinn und Zweck des Auftrags und der Aufgaben Nachvollziehbarkeit der Aktivitäten der Organisation
Wertschätzung des Personals	Nutzen von Fähigkeiten und Wissen Übertragung von relevanten Entscheidungen Explizite Thematisierung und Honorierung von Leistung
Anerkennung von Individualität	Akzeptanz von Differenz und Varianz
Eröffnung beruflicher und persönlicher Perspektiven	Ermöglichung von Personalentwicklung inkl. ihrer Integration in den Arbeitsalltag

Tabelle 3: Erwartungen von Mitarbeitenden an die Arbeitssituation, die sich künftig verstärken werden

Es fällt auf, dass die für das nächste Jahrzehnt allgemein prognostizierten Erwartungen von Mitarbeitenden eine hohe Korrespondenz haben zu den Anliegen, mit denen Mitarbeitende bereits heute in der Ombudsstelle der Stadt Zürich vorstellig werden. Und es ist offensichtlich, dass die direkten oder indirekten Ansprüche an Führung hoch sind und wachsen werden. Für die Vorbereitung auf den künftigen Umgang mit dem Personal wäre es sicher ein Vorteil, sorgfältig auf den O-Ton aus dem eigenen System zu hören.

² Verdichtung auf der Basis unterschiedlicher Studien Hewlett et al. 2009, Adkins&Rigoni (2016), Mulvanity (2001), Frost (2018), DELL-Report (2017), Deloitte (2016), McKinsey Deutschland (2011), Randstad (2014), Spickenreither & Sackmann (2019). Organisationspraktische Weiterführungen finden sich bei Laloux (2015) und Frei (2016).

Für die Absicht, eine Kultur zu fördern, die den nüchternen und selbstkritischen Diskurs unter Erwachsenen zulässt und honoriert, bringt das Potential der Ombudsstelle Rückenwind. Deshalb gilt es, das Verhältnis zum Auftrag der Ombudsstelle weiter zu entkrampfen.

Dabei wird es nur selten um die Suche nach fehlbaren Personen gehen; Personalisierung von Problemen und Dysfunktionalität sind fast immer unangebrachte Selbstberuhigung. Im Zentrum steht der unaufgeregte und kritische Blick auf die Funktionalität des Systems und die gemeinsame Anstrengung, induktiv die kontinuierliche Optimierung des gemeinsamen Systems voranzutreiben.

Der paradoxe Weg zum attraktiven Ziel

Förderung einer diskursfreundlichen Kultur, das sagt sich einfach und droht, unverbindlich zu bleiben. Ist es ernst gemeint, hat das Folgen. Letztlich geht es um die Entzauberung und Relativierung des Prinzips Hierarchie. Wohlgemerkt: Führung bleibt unerlässlich, sie soll jedoch aufgaben- und objektbezogen erfolgen und stets durch fachliche Kompetenz begründet sein. In einer komplexen und partiell turbulenten Welt mit zunehmend anspruchsvollerem und meist ungeduldiger Klientel ist es dysfunktional geworden, Entscheidungsbefugnisse zu zentralisieren und auf wenige, hierarchisch herausgehobene Führungspositionen zu konzentrieren. Wenn komplementär dazu die hierarchisch untergeordneten Positionen auf die streng regelkonforme Einhaltung von Prozessen festgelegt und von Entscheidungsbefugnissen entbunden sind, etwa bei jedem Sonderfall rückfragen müssen, dann erschwert sich eine Verwaltung zeitnahe Reagieren und überlastet ihre Führungskräfte. Eine solche Verwaltung schafft sich die Phänomene, die sie gerade nicht will: Hierarchieorientierung und Silodenken, Verantwortungsscheu und Veränderungsskepsis. Dass sich bei vielen der Mitarbeitenden in der Folge Selbstbewusstsein, Berufsstolz und Arbeitszufriedenheit reduzieren, ist aus der Arbeitspsychologie wohlbekannt – und so von niemandem gewollt.

Führung wird weiterhin wahrgenommen, aber die Funktion kann wandern, über Personen und Positionen. Eine eindeutige und pauschale Zuordnung von Befugnissen zu Positionen hingegen generiert einen zurückhaltenden und taktischen Umgang mit Kritik, lässt sachlich nicht zu rechtfertigende Abhängigkeit und manchmal sogar Unterwürfigkeit entstehen. In der Folge reduziert sich die Kommunikation und kann sogar einschlafen; «Organizational Silence» nennt sich das fatale Phänomen. Arbeitsbeziehungen, die Tendenzen zur aktiven und passiven Infantilisierung provozieren, gehören nicht in das Jahr 2020.

In einem hierarchischen System die Bedeutung der Hierarchie zu reduzieren, wird nie und nimmer von den Mitarbeitenden initiiert. Dieser Prozess kann nur von oben eingeleitet werden; und er kann nicht verordnet werden. Die Aufgabe ist paradox: die autoritäre Initiierung der Reduktion von Hierarchie. Widerstände gegen die Verklärung der Hierarchie, gegen das Ende einer zugeschriebenen Generalkompetenz in ihrer doppelten Bedeutung von Befugnis und Befähigung, sind wiederum nicht einfach bei den Führungspersonen zu suchen, so einfach ist das nicht. Auch viele Mitarbeitende halten daran fest, sie profitieren ja davon, wenn auch auf recht verquere Weise.

Der grösste Hebel, eine solche Entwicklung zu initiieren, liegt bei den höheren und höchsten Führungskräften. In der Stadt Zürich hiesse das konkret: Die Leitungen der Departemente, die Verantwortlichen der Ämter, der Dienststellen und der Fachstellen demonstrieren und leben einen entspannten Umgang mit der Ombudsstelle. Sie suchen aktiv Kontakt, sie sind nicht gekränkt, wenn ihre Mitarbeitenden sich von der Ombudsstelle unterstützen lassen, und sie ermuntern die nächste Führungsebene, die Mitglieder der Ombudsstelle willkommen zu heissen und ernsthaft in ein exploratives Gespräch einzusteigen.

In Zürich ist der Boden dafür gut vorbereitet: etwa 50 Kontakte der Ombudsstelle mit Führungspersonen pro Jahr, die zu 90% befriedigend verlaufen und bereits Effekte gezeitigt haben – und das seit 15 Jahren!

Es geht um die Etablierung konsequent erwachsener Beziehungen innerhalb der Arbeitsorganisation. Der Preis dafür ist erst erheblich, dann entlastend. Das Ergebnis ist ausgesprochen zeitgemäss. Eine entkrampfte Beziehung zur Ombudsstelle ist zwar nur ein Baustein, aber er ist nicht zu unterschätzen.

Berücksichtige Literatur:

- Adkins Amy/Rigoni Brandon: Millennials Want Jobs to Be Development Opportunities Workplace, June 30, 2016.
<https://www.gallup.com/workplace/238073/millennials-work-live.aspx>
- DELL-Report: Gen Z is here. Are you ready? 2020.
<https://delltechnologies.com/en-au/perspectives/gen-z.htm>
- Deloitte: The 2016 Deloitte Millennial Survey, 2016.
www.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/gx-millennial-survey-2016-exec-summary.pdf
- Fratričová Jana/Kirchmayer Zusana: Barriers to work motivation of generation Z
Journal of Human Resource Management, 2018, vol. XXI, 2/2, 28-39.
- <https://www.jhrm.eu/wp-content/uploads/2018/11/HRM-02-2018-04-clanok.pdf>
- Frei Felix: Hierarchie. Das Ende eines Erfolgsrezepts, Lengerich 2016.
- Frost Becky: Millennials Are Most Likely to Stay Loyal to Jobs With Development Opportunities, July 2018. <https://www.instructure.com/bridge/news/press-releases/millennials-are-most-likely-stay-loyal-jobs-development-opportunities?newhome=bridge>
- Hewlett Sylvia A./Sherbin Laura/Sumberg Karen: How Gen Y & Boomers Will Reshape Your Agenda. Harvard Business Review (Jul/Aug 2009).
<https://hbr.org/2009/07/how-gen-y-boomers-will-reshape-your-agenda>
- Laloux Frederic: Reinventing Organizations. Ein Leitfaden zur Gestaltung sinnstiftender Formen der Zusammenarbeit, München 2015.
- Lovell Corporation. The Change Generation® Report 2017: How Millennials and Generation Z are Redefining Work, 2017. <https://www.lovellcorporation.com/the-change-generation-report>
- McKinsey Deutschland. Wettbewerbsfaktor Fachkräfte. Strategien für Deutschlands Unternehmen. Studie/Report. Berlin: McKinsey & Company, Inc., 2011.
www.mckinsey.de/www.jobadu.de/pdfs/01052.pdf
- Mulvanity Electa W.: Generation X in the workplace: age diversity issues in project teams. Paper presented at Project Management Institute Annual Seminars & Symposium, Nashville, TN. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2001.
- Randstad: Gen Y and Gen Z Global Workplace Expectations Study, 2014.
<http://millennialbranding.com/2014/geny-genz-global-workplace-expectations-study>
- Spickenreither Nicola/Sackmann Sonja: Herausforderung Millennials – ihre Charakteristika und Erwartungen mit Implikationen für wirksame Führung und Zusammenarbeit, in: Sackmann Sonja (Hrsg.): Führung und ihre Herausforderungen, Berlin 2019, S. 65-82.
- https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-25278-6_4

Christoph Baitsch, Prof. Dr. phil., Organisationsberater und Dozent, Zürich.

Die noch weitgehend unbekannte Wirkung des Rechts in Arbeitsverhältnissen

Sabine Steiger-Sackmann

Einleitung

Alljährlich im Frühling trifft das tiefblaue Heft mit dem Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich bei mir ein. Diese Berichte habe ich in den letzten Jahren allesamt von A bis Z mit grossem Gewinn gelesen. Als Arbeits- und Sozialversicherungsrechtlerin interessieren mich insbesondere die Probleme, die aus diesen Rechtsbereichen an die Ombudsstelle herangetragen werden. Die illustrativen Fallberichte lassen mich jeweils teilhaben an Rechts- und Lebenswirklichkeiten, die zu vielen Forschungsfragen anregen.

Quellen rechtswissenschaftlicher Forschung

Meine Generation von Juristinnen und Juristen wuchs sozusagen mit der Lektüre von Bundesgerichtsentscheiden heran. Die Urteile unseres obersten Gerichts haben auch heute noch ein grosses Gewicht in der juristischen Ausbildung. Sie sind ein Fenster zur Rechtswirklichkeit, zu den Lebenslagen und Problemen, welche einer rechtlichen «Lösung» zugeführt wurden. Erst nach dem Studium wird man gewahr, dass die Rechtsfragen, die vor Bundesgericht erörtert werden, im juristischen Alltag einen viel geringeren Raum einnehmen als die sogenannten Tatfragen, wie: Was ist geschehen? Wer hat was verstanden? Was geben die Schriftstücke an Beweiskraft her? Diese Fragen werden eingehend vor Verwaltungsbehörden und unteren Gerichtsinstanzen, aber kaum mehr vor Bundesgericht erörtert. Während meines Studiums wurde ich aber nie mit Entscheiden von Verwaltungsbehörden oder mit Urteilen von Bezirks- und Kreisgerichten konfrontiert. Es ist erfreulich, dass heutzutage auch solche Dokumente (dank Internet und Anonymisierungssoftware) in zunehmendem Umfang für die Öffentlichkeit und die Studierenden zugänglich sind. Entscheide von Vorinstanzen sind nämlich ein bedeutendes Stück näher am juristischen Alltag als die Bundesgerichtsurteile. Sie bilden zudem eine breitere Basis für die wissenschaftliche Durchleuchtung der Tätigkeit von Verwaltung und Justiz.

Es gibt freilich Rechtsprobleme, die nie Eingang in eine Anwaltskanzlei, geschweige denn in Gerichtsurteile gefunden haben. Dies führt uns unter anderem die Lektüre der Fallberichte aus der Ombudsstelle der Stadt Zürich vor Augen. Wir können erahnen, dass es über die publizierten Fälle hinaus eine (sicherlich grosse) Zahl von Problemen und Unstimmigkeiten gibt, die keinen Rechtsschutz beanspruchen oder bekommen. Wir leben zwar in einem Rechtsstaat, der den Anspruch hat, allen Menschen zu ihrem Recht zu verhelfen. Aber offenbar gibt es unsichtbare Schleusen, die nur eine bestimmte Auswahl von Rechtsproblemen dem Justizsystem und damit letztlich der rechtswissenschaftlichen Forschung zuführen. Dadurch fehlt uns in der Rechtsanwendung und in der Forschung ein umfassender Blick auf die Rechtswirklichkeit.

Zugang zum Recht

Die Ombudsstelle der Stadt Zürich hat die Erfahrung gemacht, dass das städtische Personal oftmals grosse Hemmungen hat, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Im Vergleich mit anderen Ratsuchenden wollen es städtische Angestellte überdurchschnittlich oft bei einer Beratung belassen und verzichten darauf, dass sich die Ombudsfrau klärend und vermittelnd einbringt (JB 2018, S. 4 f.). Auf diese Tatsache geht auch Christof Baitsch in seinem Beitrag in diesem Jahresbericht näher ein.

In der Rechtssoziologie wird dieses Phänomen als «mangelnde Mobilisierung des Rechts» bezeichnet (Baer, S. 219 ff.). Damit Menschen das Recht und seine Instrumente zur Be-

wältigung eines unbefriedigenden Zustands benutzen, benötigen sie Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnis und ein Anspruchsbewusstsein. Rechtsbewusstsein ist ein diffuses Gefühl dafür, wie die Dinge an diesem Ort zu dieser Zeit und in diesem Machtgefüge sein sollten, während Rechtskenntnis das Wissen um (allgemeine) Regeln und eine Rechtskultur ist. Noch konkreter ist das Anspruchswissen, nämlich die subjektive Überzeugung, eigene durchsetzbare Rechte zu «haben». Ob sich dieses Anspruchswissen entwickeln kann, hängt vom Kontext ab, ob nämlich aufgrund der Rahmenbedingungen Aussicht darauf besteht, dass mit Recht überhaupt etwas erreicht werden kann (Baer, S. 223). Auch Überlegungen wie «Was gewinne, was verliere ich mit Recht?» entscheiden darüber, ob Recht mobilisiert wird. Als «Kosten» der Inanspruchnahme von Recht fallen Geld, Zeit und soziale Akzeptanz ins Gewicht. Für die Klagebereitschaft sind jedoch Zeitaufwand oder fehlende Kenntnis von geringerer Bedeutung als das Misstrauen gegenüber Gerechtigkeitsversprechen von Recht und gerichtlichen Verfahren (Kocher, S. 24).

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass sich die sozialen Kosten im Eherecht, im Arbeitsrecht und im Mietrecht unterscheiden: Je länger und intensiver eine Sozialbeziehung bestand, desto stärker wird der Gang vor Gericht als Bruch und Eskalation wahrgenommen (Baer, S. 228). Dadurch lässt sich erklären, weshalb in Arbeitsbeziehungen die Inanspruchnahme von Recht weitgehend tabuisiert ist. Arbeitnehmende ziehen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – erst vor Gericht, wenn ihr Arbeitsverhältnis gekündigt ist. Mobilisierung von Recht fällt leichter, wenn es nicht um die Regelung, sondern um die Auflösung der Beziehung geht (Kocher, S. 22). Dies führt letztlich dazu, dass gesetzlich verbrieft Rechte bzw. entsprechende Pflichten nicht umgesetzt werden. Offenbar ziehen es Arbeitnehmende vor, eine unbefriedigende Situation hinzunehmen, oder sie nehmen einen Stellenwechsel in Kauf. Beides ist letztlich weder der Arbeitsqualität noch dem Arbeitsklima förderlich.

Fürsorgepflicht

Zur Rechtskenntnis und zum Anspruchsbewusstsein gehört auch, dass das Arbeitsverhältnis als Ganzes als Rechtsbeziehung verstanden wird, innerhalb dessen es keinen rechtsfreien Raum gibt. Der Jahresbericht 2015 der Ombudsfrau hatte sich dementsprechend eingehend mit der Sorgfalts- und Fürsorgepflicht auseinandergesetzt (JB 2015, S. 4 ff.).

Die Pflicht zum sorgfältigen Handeln ist eine allgemeine Verhaltensmaxime für die ganze Verwaltung; nach «innen» gilt sie für Vorgesetzte und Untergebene gleichermaßen. Arbeitgebende haben gegenüber ihren Angestellten eine Fürsorgepflicht. Diese ist das Gegenstück zur Treuepflicht der Arbeitnehmenden. Diese abstrakt formulierten gegenseitigen Pflichten müssen im Arbeitsalltag zum Ausdruck kommen durch Respekt, Anstand, Rücksichtnahme, Transparenz, Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit. Dadurch werden im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis auch die verfassungsmässigen Prinzipien von Treu und Glauben, Fairness und die Verwirklichung der Grundrechte durch konkretes Verhalten realisiert (JB 2015, S. 5).

Dies ist aber nicht nur ein «Schönwetterprogramm». Diese Rechtsnormen helfen auch und gerade in menschlichen «Schlechtwetterperioden», faire und ausgewogene Lösungen zu finden. Daher ist es schade, dass diese Richtschnüre so selten zu Hilfe genommen werden und es zu oft als Sakrileg empfunden wird, wenn Arbeitnehmende sich auf ihre Rechte berufen, während es umgekehrt (zu Recht) nicht als anstössig empfunden wird, wenn Vorgesetzte ihr Weisungsrecht anwenden und Führungsstärke zeigen.

Es ist für Arbeitnehmende wichtig zu wissen, dass «in Lohn und Brot» zu stehen nicht heisst, dass man seine physische und psychische Gesundheit aufs Spiel setzen muss. Der gesetzlich verbrieft Anspruch auf Schutz der Persönlichkeit geht sogar noch darüber hinaus, wie der Jahresbericht 2015 (S. 6) festhält: «Es gilt, die Individualität der Arbeitnehmenden in geistiger und körperlicher Hinsicht zu achten, die persönliche und berufliche Ehre zu wahren...», freie Meinungsäusserung zu gewähren und vor Diskriminierungen und Verletzungen der Privatsphäre zu schützen. Diese Rechtskenntnisse fliessen noch viel zu wenig

in Führungsschulungen ein und werden von Vorgesetzten kaum zur Kenntnis genommen. Dies liegt teilweise auch daran, dass die Vernachlässigung der Fürsorgepflicht für Arbeitgebende kaum je Konsequenzen hat, weil Arbeitnehmende ihre Ansprüche nicht durchsetzen. Um solche Barrieren der Mobilisierung von Recht zu überwinden, sind Ombudsstellen ein probates Mittel. Sie können auf beiden Seiten die Lücken der Rechtskenntnis füllen und Betroffene ermutigen, für ihr Recht einzustehen. Dies führt zu nachhaltigeren Lösungen als die Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

Wirkung von Rechtsnormen im Arbeitsverhältnis

Bei der Einführung von neuen Ansprüchen für Arbeitnehmende werden im Vorfeld meist Befürchtungen laut: Es drohe eine Klagewelle oder die Neuerung habe negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Ob dies zutrifft, konnte zum Beispiel in Deutschland und den Niederlanden untersucht werden, nachdem Arbeitnehmende einen gesetzlichen Anspruch auf Reduktion bzw. Erhöhung des Arbeitspensums unter bestimmten Voraussetzungen erhalten hatten (Steiger-Sackmann, Änderung, Rz. 32 ff.). In Deutschland beeinflusste die Einführung dieses Anspruchs die schon vorher langsam wachsende Teilzeitquote nicht wesentlich. Neue Teilzeitstellen wurden aber in jenen Unternehmen geschaffen, die zuvor nur Vollzeitstellen angeboten hatten (Gerner, S. 128). In Holland traf die Erwartung nicht ein, dass der gesetzliche Teilzeitananspruch zu einem Anstieg der Teilzeitquote von Männern führen werde (Kattenbach, S. 33).

Weiterhin werden in beiden Ländern Anträge von Arbeitnehmenden für eine Veränderung des Arbeitspensums sehr oft einvernehmlich geregelt und beschäftigen die Gerichte kaum. Es hat sich freilich gezeigt, dass Teilzeitbegehren in den Unternehmen stark nach den Gerechtigkeitsvorstellungen der Vorgesetzten beurteilt werden und nicht allein nach dem Gesetz (Gerner, S. 94). Es gibt Anzeichen dafür, dass Arbeitnehmende Anträge auf Reduktion des Arbeitspensums meist nur bei Aussicht auf Erfolg stellen und so die ablehnende Haltung von Vorgesetzten antizipieren. Immerhin fühlen sich diejenigen Personalverantwortlichen durch die Gesetzestexte unterstützt, welche Teilzeit-Arrangements intern rechtfertigen müssen (Kattenbach, S. 168 f. und 214).

Zumindest benennen die deutschen und niederländischen Gesetze die Arbeitszeit als Verhandlungsgegenstand und stärken allein dadurch die Verhandlungsposition der Arbeitnehmenden, während in der Schweiz Arbeitnehmende in Privatunternehmen, die eine Änderung ihres Arbeitspensums wünschen, gänzlich auf das Wohlwollen ihrer Vorgesetzten angewiesen sind. Nur die Bundesverwaltung und einige andere öffentlich-rechtliche Arbeitgeber gewähren einen (beschränkten) Anspruch auf Pensumsreduktion (Steiger-Sackmann, Änderung, Rz. 15 ff.).

Auch wenn die Arbeitnehmenden ihre individuellen Rechte relativ selten mobilisieren, scheint allein die Tatsache, dass sie dies könnten, zum Teil in die Entscheidungsfindung der Vorgesetzten einzufließen.

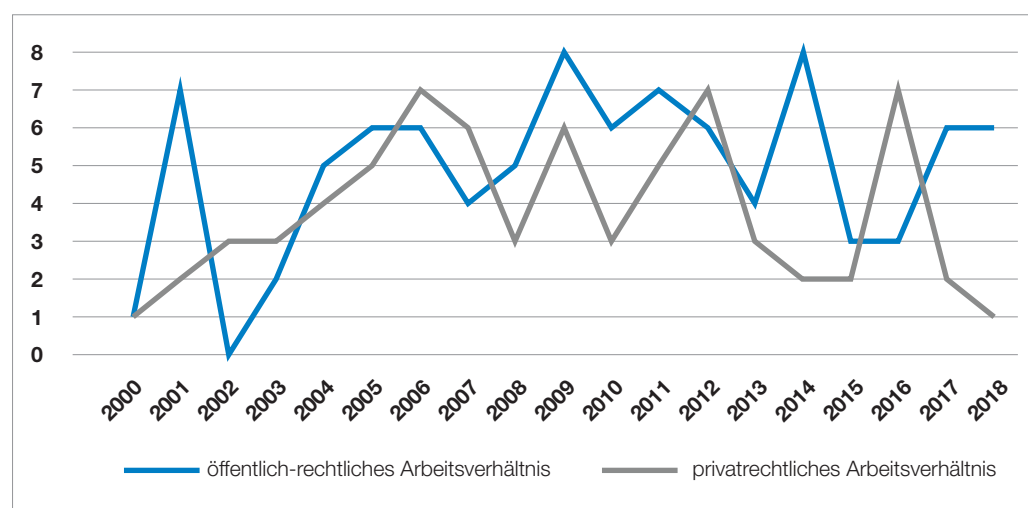
Private und öffentliche Arbeitsverhältnisse im Vergleich

Die mangelnde Mobilisierung des Rechts und die weit verbreitete Vernachlässigung der Fürsorgepflicht kann in der Arbeitswelt allgemein beobachtet werden. Erstaunlicherweise gibt es aber kaum empirische Forschung, welche die Situation in Arbeitsverhältnissen nach privatrechtlichem Obligationenrecht (OR) und in solchen nach öffentlichem Personalrecht miteinander vergleicht. Verhalten sich Vorgesetzte in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen anders als in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen? Prägt es das Verhalten der Akteure im staatlichen Bereich, dass sie mit öffentlichen Gütern umgehen und die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen vor verfassungsmässigen Grundsätzen Bestand haben muss? Dies sind Fragen, die (nach meinen Recherchen) noch unbeantwortet sind.

Die Antworten könnten aber Hilfe bieten bei der Ausgestaltung von Personalgesetzen und bei der Entwicklung von Strategien zur Personalführung. Es gibt auch kaum wissenschaftliche Literatur zu den spezifischen Anforderungen an Führung in staatlichen Betrieben, obwohl

hier das Legalitätsprinzip einen Rahmen bildet, den es in privaten Unternehmen nicht gibt. Die Untersuchung einer Forschungsgruppe aus Deutschland, Österreich und der Schweiz mit dem Titel «Im öffentlichen Dienst» gibt immerhin Einblicke in diese Arbeitswelt. Dass Unterschiede zu Privatbetrieben bestehen, macht etwa die Aussage des interviewten Leiters eines öffentlichen Verkehrsbetriebs deutlich bei der Schilderung seiner Mitarbeitenden: «Sie haben den Druck der Wirtschaft nicht. Sie haben den Konkurrenzdruck nicht und das führt dazu, dass sich die Leute und die Organisationen anders verhalten.» (Schultheis, S. 169).

Auf Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsverhältnissen ist unsere eigene Forschungsgruppe bei einer (erst zum Teil publizierten) Untersuchung zur Rechtsprechung von Zivilgerichten bei psychischen Arbeitsbelastungen gestossen (Steiger-Sackmann, Justiz, Rz. 28 ff.). Zunächst interessierte uns, wie häufig eigentlich psychosoziale Belastungen in privatrechtlichen Entscheiden erwähnt werden. Im Kanton St. Gallen etwa, für den uns die zuverlässigsten Zahlen zur Verfügung standen, betrafen im Zeitraum 2010–2017 nur 6,6% der zweitinstanzlichen Urteile psychosoziale Belastungen wie Stress, Konflikte, Mobbing, sexuelle Belästigung. Dieser Prozentsatz ist erstaunlich niedrig angesichts des grossen Gewichts, welches zum Beispiel Burnout in der öffentlichen Wahrnehmung hat. Es interessierte uns auch, wie oft sich das Bundesgericht mit diesen Themen befasst. In wie vielen Urteilen des Bundesgerichts wird etwa der Begriff «Mobbing» (bzw. harcèlement moral o.ä.) erwähnt? Und bestehen diesbezüglich Unterschiede zwischen Arbeitsverhältnissen nach OR und nach öffentlichem Personalrecht?



Die Tabelle zeigt die jährliche Anzahl Urteile des Bundesgerichts, in denen der Begriff «Mobbing» vorkommt.

Wie die Grafik zeigt, war in den meisten Jahren von 2000 bis 2018 die Anzahl Urteile zu öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen höher als zu privatrechtlichen Fällen. Es wurden in diesen Jahren insgesamt mehr öffentlich-rechtliche (total 93) als privatrechtliche (total 72) Mobbing-Fälle vor Bundesgericht getragen. Dieser Befund ist erstaunlich, machen doch in der Schweiz die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse gemäss einer Schätzung aufgrund der Branchenstatistik nur etwa einen Viertel aller Arbeitsplätze aus. Wie ist zu erklären, dass diese Arbeitnehmenden über dreimal häufiger wegen Mobblings vor (Bundes-)Gericht gehen im Vergleich zu den privatrechtlich Angestellten?

Der deutlichste rechtliche Unterschied der staatlichen im Vergleich zu den privaten Arbeitsverhältnissen liegt im besseren Kündigungsschutz. Mit diesem Umstand könnte es zusammenhängen, dass in öffentlich-rechtlichen Gerichtsfällen Mobbing verhältnismässig häufiger erwähnt wird. Offen bleibt aber, ob der höhere Kündigungsschutz die Mobilisierung von Recht fördert, weil die höhere Arbeitsplatzsicherheit eher die Geltendmachung von Ansprüchen begünstigt? Oder ist es vielmehr so, dass die höheren Hürden für eine arbeitgeberseitige

Kündigung die Vorgesetzten im öffentlichen Dienst zu Mobbing verleiten, weil sie dadurch unliebsame oder ungeeignete Mitarbeitende veranlassen können, selbst die Kündigung einzureichen? Arbeitsplatzsicherheit beeinflusst zwar die gesundheitliche Situation von Arbeitnehmenden positiv, aber Mobbing bzw. Bossing zwecks Auflösung einer unerspriesslichen Arbeitsbeziehung ist wohl mindestens so ungesund.

Es gibt hier also noch grossen Forschungsbedarf: Denn sollte sich herausstellen, dass die zweite Erklärung (Mobbing als Folge der hohen Hürden, um ein Arbeitsverhältnis aufzulösen) zutrifft, gälte es den Gesundheits- und Persönlichkeitsschutz der Arbeitnehmenden durch gezielte Massnahmen zu verstärken oder aber den hohen Kündigungsschutz mit seinen zahlreichen administrativen Hürden zu überdenken. Es ist ja ohnehin so, dass es einerseits für die Privatwirtschaft schon lange gesetzliche Schranken für Kündigungen nach OR gibt und die Rechtsprechung diesen Schutz in den letzten Jahrzehnten weiter ausgebaut hat. Andererseits schreitet die Tendenz voran, das öffentliche Arbeitsrecht immer mehr dem privatrechtlichen anzupassen und die speziellen Schutzbestimmungen und administrativen Erschwernisse abzubauen. Es ist daher fraglich, wie lange die Unterschiede zwischen privat- und öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen noch Bestand haben werden. Es wäre in diesem Zusammenhang sodann zu klären, ob Untersuchungen aus Deutschland für die Schweiz gleichermassen gelten, wonach die Dauer des Kündigungsschutzes kaum einen Einfluss hat auf die Einstellungs- und Entlassungsentscheide der Vorgesetzten (Kocher, S. 31 und 33).

Forschungsbedarf

Aus den vorstehenden Ausführungen ist sicher deutlich geworden, dass es leider weitgehend *terra incognita* ist, wie Recht in Arbeitsverhältnissen wirkt, wie es mobilisiert wird oder weshalb eben nicht.

Wie deutsche Studien gezeigt haben, sind KMU im Vergleich zu grösseren Unternehmen vor Arbeitsgericht überproportional vertreten (Kocher, S. 30). Auch dies könnte ein Ansatzpunkt sein, um die Ausgestaltung des Personalwesens in staatlichen Betrieben zu untersuchen. Wenn sich einzelne Abteilungen oder Departemente in Bezug auf das Personal als eigene «Betriebe» verstehen, könnte dies eine Erklärung sein für die Beobachtung der Ombudsstelle der Stadt Zürich (JB 2018, S. 9), wonach sich die Erfolge des Case Managements je nach Organisationseinheit stark unterscheiden. Eine grössere Organisation hat mehr Optionen, um eine möglichst grosse Passgenauigkeit zwischen jeweiliger Arbeitsaufgabe und Eignung der eingesetzten Arbeitnehmenden zu erzielen und dadurch ihrer Fürsorgepflicht nachzukommen.

Der unterschiedliche Rechtsrahmen bei privaten und öffentlich-rechtlichen Anstellungen wäre für Vergleichsforschung geradezu prädestiniert. Dazu bilden primär die veröffentlichten Gerichtsurteile, aber auch die Berichte zur Tätigkeit der Ombudsstellen eine erste Grundlage für ein zweifellos ergiebiges Forschungsfeld, das es freilich in Zukunft noch tüchtig zu beackern gilt.

Berücksichtigte Literatur:

- Baer Susanne: Rechtssoziologie - Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 3. Auflage, Baden-Baden, 2017.
- Gerner Hans-Dieter: Arbeitszeitverlängerung, Arbeitszeitkonten und Teilzeitbeschäftigung, Ökonometrische Analysen, Diss. Erlangen-Nürnberg, Nürnberg 2009.
- Kattenbach Ralph: Der Teilzeitananspruch in der betrieblichen Anwendung, Eine Analyse zum Einfluss von Personalverantwortlichen auf die betriebliche Umsetzung des Teilzeitananspruches, Diss. Hamburg, München 2009.
- Kocher Eva: Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten – Das Arbeitsrecht in der betrieblichen Praxis, Düsseldorf 2008.
- Ombudsstelle der Stadt Zürich: Jahresberichte 2015 und 2018 (zit. JB, Jahr).

- Schultheis Franz/Vogel Berthold/Mau Kristina (Hrsg.): Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel, Bielefeld 2014.
- Steiger-Sackmann Sabine: Anspruch auf Änderung des Arbeitspensums – Anregungen zur Stärkung der Zeitsouveränität von Arbeitnehmenden, in: sui-generis 2018, S. 237-254 (zit. Änderung).
- Steiger-Sackmann Sabine: Transparentere Justiz – Vorteile einer Verbesserung von kantonalen Gerichtsstatistiken und Urteilspublikationen am Beispiel der Rechtsprechung zu psychosozialen Arbeitsbelastungen, in: sui-generis 2019, S. 122-137 (zit. Justiz).

Sabine Steiger-Sackmann, RA Dr. iur., Dozentin für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, Zentrum für Sozialrecht, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur.

2. Anforderungen an eine wirksame Ombudsstelle

Fokus Der Begriff Ombudsstelle ist keine geschützte Marke und nicht an die Erfüllung gewisser Anforderungen und Kriterien gebunden. Die Schranken, eine Ombudsstelle einzurichten und eine Ombudsperson zu ernennen, sind daher nicht hoch. Der Name ist positiv besetzt, denn immerhin sollen ja Bürgerinnen, Mitarbeitende, Kunden, Abonentinnen, Mieter und Mitglieder etc. mittels dieser Institution auf niederschwellige und schnelle Art zu ihrem Recht gelangen, ohne den formellen Rechtsweg beschreiten zu müssen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass in den letzten zehn Jahren ein regelrechter Boom eingesetzt hat, vor allem für die unterschiedlichsten Branchen privatrechtliche Ombudsstellen einzusetzen. Ihre Strukturen, Kompetenzen und Arbeitsweisen sind dabei sehr unterschiedlich, häufig fehlt ihre tatsächlich unabhängige Stellung.

Aber auch bei öffentlich-rechtlichen und namentlich parlamentarischen Ombudsstellen finden sich sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen. Während Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts parlamentarische Ombudsstellen in Zentral- und Osteuropa mit zu den neugeschaffenen Institutionen gehörten, die den Ausbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördern und unterstützen sollten und häufig als Menschenrechtsbeauftragte installiert wurden, geht ihr aktueller Abbau, ihre Absetzung oder die Streichung ihrer Ressourcen parallel einher mit der Schwächung und Gefährdung rechtsstaatlicher Strukturen und demokratischer Rechte. Wir müssen immer wieder erfahren, dass Ombudsstellen fragile Einrichtungen sind, nicht in Stein gemeisselt und nicht als Fels in der Brandung stehend.

Auch in der Schweiz erleben wir grosse Unterschiede in der gesetzlichen Ausgestaltung, der Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen, der finanziellen und personellen Ausstattung sowie der Beachtung der erforderlichen Unabhängigkeit der parlamentarischen Ombudsperson. Nicht überall ist die Ombudsstelle so ungefährdet und selbstverständlich anerkannt wie, seit ihrer Arbeitsaufnahme, in der Stadt Zürich. Die Vereinigung der Schweizer Parlamentarischen Ombudspersonen beobachtet diese Entwicklung mit Sorge und setzt sich denn auch mit ihren Stellungnahmen und Vernehmlassungen immer wieder für starke, unabhängige und wirkungskräftige Einrichtungen ein. Sie wird sich künftig auf ein neues Instrument abstützen können, das hoffentlich bald bekannt und anerkannt wird als richtungsweisende Referenz: Die 2019 verabschiedeten *25 Prinzipien zum Schutz und zur Förderung der Ombudsinstitutionen (Venedig-Prinzipien)* des Europarats, die von der Venedig-Kommission, der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, erarbeitet wurden. Für die Schweiz ist zurzeit Regina Kiener, ordentliche Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, regierungsunabhängiges Mitglied der Kommission. Mit den Venedig-Prinzipien liegen zum ersten Mal internationale, unabhängige Standards für Ombudsstellen vor. Sie entsprechen den Pariser Prinzipien, die von der UNO für die Schaffung von nationalen Menschenrechtseinrichtungen geschaffen wurden. An ihnen müssen sich künftig Ombudsstellen messen lassen – sowohl bestehende als auch solche, die in Zukunft eingesetzt werden sollen. Sie bilden den unentbehrlichen Massstab. Und sie legen fest, welche wesentlichen Rahmenbedingungen erforderlich sind, damit Ombudspersonen ihre Funktion auch tatsächlich wirkungsvoll und nachhaltig ausüben können. *Lydie Err* wird in ihrem folgenden Beitrag die Prinzipien und ihren Hintergrund näher vorstellen.

Überzeugende Rahmenbedingungen sind das eine, sie zu nutzen und das Amt der Ombudsperson zu prägen, ist das andere. Ein eindrückliches Beispiel, wie dies geschehen kann, gibt die gegenwärtige Ombudsperson der Europäischen Union Emily O'Reilly. Sie legt Wert darauf, Themen selbst zu setzen, sie immer wieder anzusprechen, auf der Tagesordnung zu platzieren und mit Sensibilisierungs- und Schulungsmassnahmen voranzu-

treiben. Ein besonders wichtiges Anliegen sind ihr dabei Transparenz, faire Verfahren und ethisches Vorgehen der EU-Institutionen. Wer ihre Arbeit verfolgt, erkennt, welche Kraft, Kreativität und Wirkungsmöglichkeit im Zusammenspiel zweier Elemente der Ombudsstelle stecken: die Freiheit, das Verfahren selbst zu bestimmen, und die fehlende Befugnis, verbindliche Entscheidungen zu treffen. Das Nichteingebundensein in ein Entscheidungsverfahren mit entsprechend formellen prozeduralen Bestimmungen erlaubt es der Ombudsperson, sich jeweils frei zu entscheiden, wann sie eine Problemstellung aufgreifen, wie sie sie bearbeiten, wem unterbreiten und in welcher Form darüber berichten möchte. Zwischen dem erstmaligen Ansprechen einer Fragestellung – allenfalls in einem Vieraugengespräch – und der späteren Berichterstattung im Jahresbericht können mehrere Schritte und/oder eine längere Zeit liegen. Auch in der Verwaltung unbeliebte Themen können wiederholt aufgenommen werden, teils mit wiederkehrenden Mitteln, teils mit bewusst neu gewählten. Wie kaum eine andere Institution hat die Ombudsperson die Möglichkeit, aufgrund ihrer Erfahrungen und Beobachtungen aus der Alltagspraxis Verwaltungshandeln anzusprechen, den Dialog zu entwickeln, an ihm dran zu bleiben. Wir sind überzeugt, dass die Verfahrensfreiheit nicht ausschliesslich ein Recht ist, sondern ebenso eine Verpflichtung. Die Verpflichtung nämlich, uns immer wieder neu die Frage zu stellen: Wie prüfen und behandeln wir wirksam Problemstellungen über die Einzelfalllösung hinaus, lancieren Themen, erinnern an bestehenden Handlungsbedarf, nehmen Einfluss auf erwünschte Debatten und bringen Verwaltung und Behörden dazu, sich auch mit für sie schwierigen und unliebsamen Fragen ernsthaft auseinanderzusetzen. Peter Bonnor stellt das Aufgaben- und Rollenverständnis der Europäischen Ombudsfrau in seinem Beitrag anschaulich dar. Auch wenn sich die Mandate und Strukturen der Schweizer Ombudsstellen von denjenigen der Europäischen Ombudsfrau unterscheiden, können ihr Verständnis und Vorgehen anregend und vorbildhaft für uns alle sein.

Die «Venedig-Prinzipien» des Europarats für den Schutz und die Förderung von Ombudsinstitutionen

Lydie Err

Ziel der «Venedig-Prinzipien» ist die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Menschenrechte durch die Förderung und den Schutz von Ombudsinstitutionen. Die 25 Prinzipien wurden durch die «Europäische Kommission für Demokratie durch Recht» des Europarats, besser bekannt als «Venedig-Kommission», ausgearbeitet und am 2. Oktober 2019 durch die Parlamentarische Versammlung des Europarats verabschiedet.

Die Venedig-Kommission ist ein beratendes Organ des Europarats. 1990 gegründet, feiert sie dieses Jahr ihren 30. Jahrestag. Ihr ständiges Sekretariat befindet sich in Strassburg, ihre jährlich vier Tagungen finden jedoch in der Scuola San Marco Evangelista in Venedig statt. Sie setzt sich heute aus 61 Vollmitgliedern zusammen, bestehend aus den 47 Mitgliedstaaten des Europarats sowie weiteren Mitgliedstaaten aus Afrika, Süd- und Nordamerika sowie Asien. Zur Venedig-Kommission zählen zudem assoziierte Mitgliedsstaaten und Mitgliedstaaten mit Beobachterstatus sowie Vertreter und Vertreterinnen diverser internationaler Organisationen, die an den Plenarsitzungen teilnehmen.

Hauptaufgabe der Venedig-Kommission ist es, die Mitgliedstaaten auf Anfrage in Rechtsfragen zu beraten, insbesondere in folgenden Bereichen:

- demokratische Institutionen und Grundrechte,
- Verfassungsgerichtsbarkeit und Allgemeine Gerichtsbarkeit,
- Wahlen, Referenden, politische Parteien.

Die Kommission wirkt zudem als Wahlbeobachterin, beurteilt Wahlergebnisse und hat Grundsätze für die Beurteilung und Beobachtung von Wahlen sowie ein Wahlglossar ausgearbeitet.

Geht bei der Venedig-Kommission ein Gesuch um Beratung ein, so ernennt sie eine Gruppe von Berichterstattenden, die mit Unterstützung des Sekretariats die Stellungnahmen oder Studien vorbereitet. Diese werden anschliessend in der Plenarkommission diskutiert und verabschiedet.

Die Vertreterinnen und Vertreter der anfragenden Länder können sich in der Debatte im Plenum nicht zu Wort melden. Wurden die Stellungnahmen dort einmal verabschiedet, steht es den Mitgliedstaaten frei, ihnen zu folgen, soweit es ihnen angebracht erscheint. Die rechtliche Beratung erfolgt unentgeltlich (die Mitglieder der Kommission erhalten keine Vergütung, die Reisekosten werden ihnen jedoch erstattet).

Wer kann die Venedig-Kommission um rechtlichen Rat ersuchen? Das sind zunächst die Parlamente, Regierungen, Gerichte und Ombudspersonen der Mitgliedstaaten sowie die verschiedenen Organe des Europarats, namentlich der Generalsekretär, das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung und der Kongress der Gemeinden und Regionen. Darüber hinaus arbeiten die Europäische Union (EU), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR, 1991 in Warschau durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE gegründet) und andere Institutionen mit der Venedig-Kommission zusammen. Diese kann auf Anfrage eines Verfassungsgerichts oder einer Ombudsperson auch Amicus-Curiae-Stellungnahmen (als unabhängige Institution) abgeben.

Mediation und Vermittlung ist ein Thema, das mich seit Langem interessiert. Ich hatte das Glück, im Rahmen der Venedig-Kommission und der Erarbeitung der Venedig-Prinzipien an diesem Thema arbeiten zu können, zusammen mit Kolleginnen und Kollegen, die in ihren Ländern ebenfalls als Ombudspersonen tätig waren. Darunter waren sowohl Vertreterinnen aus den Ländern des Nordens, die auf unserem Kontinent als erste Ombudsstellen einführten (Schweden 1809, Finnland 1919, Dänemark 1955 und Norwegen 1962), als auch aus Ländern, die erst kürzlich Ombudsstellen errichteten, wie Albanien (1998) oder Luxemburg (2003).

Erwähnenswert ist, dass es in Deutschland Ombudspersonen bzw. Bürgerbeauftragte ausschliesslich in einzelnen, vor allem in neuen Bundesländern und vereinzelt in Städten gibt, in der Schweiz nur in wenigen Städten und einigen Kantonen, während in Liechtenstein Ombudspersonen überhaupt fehlen.

Die Idee für die Venedig-Prinzipien, das heisst, einen Rahmen mit verbindlichen Leitlinien für Ombudsinstitutionen zu schaffen, war von Caroline Martin lanciert worden. Sie und Simona Granata vom Sekretariat der Venedig-Kommission begleiteten uns zudem während des gesamten Prozesses und den manchmal auch schwierigen Gesprächen und Diskussionen. Wer weiss, wo wir ohne ihre engagierte und wirkungsvolle Mithilfe heute wären.

Woher rührte mein Interesse an Mediation und Vermittlung? Es wurde an Weihnachten 2000 bei einem Besuch in Mali, in einem Dorf der Dogon, geweckt. Dort sah ich ein Haus, das aussah wie alle anderen, mit Ausnahme einer überdachten Terrasse, auf der man nicht aufrecht stehen konnte. Weshalb? Eine niedrige Decke hindert die Menschen daran, vor Wut plötzlich aufzuspringen. Die niedrige Decke sorgt also für ruhige Gespräche und eine erfolgreiche Vermittlung. Ich war beeindruckt und beschloss, mich zur Mediatorin ausbilden zu lassen. Da dies in Luxemburg nicht möglich war, ging ich in die Schweiz, wo ich 2002 meinen Master in Mediation machte.

Als Juristin, Rechtsanwältin und Abgeordnete des Grossherzogtums Luxemburg hatte ich das Privileg, während vieler Jahre Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zu sein. Ich war Vorsitzende der Rechtskommission der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, als ich zum ersten Mal die Venedig-Kommission besuchte. Beeindruckt von der Institution, bat ich sie später um rechtlichen Rat – als erste Vorsitzende einer Kommission der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Weitere Kommissionsvorsitzende folgten meinem Beispiel, und mittlerweile ist die Parlamentarische Versammlung des Europarats «die beste Kundin» der Venedig-Kommission, wie deren Präsident, Gianni Bucchichio, sagt.

2001 legte ich für Luxemburg einen Gesetzesentwurf über die Schaffung einer Ombudsstelle vor, das Gesetz trat am 22. August 2003 in Kraft.

Die einzelnen Venedig-Prinzipien

Prinzip 1 beschreibt die Zielsetzung der Prinzipien, nämlich die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie den Schutz und die Förderung von Grund- und Menschenrechten durch Ombudsinstitutionen.

Die Mitgliedstaaten des Europarats haben die Aufgabe, Ombudsstellen zu unterstützen und zu schützen und jegliche Massnahmen zu unterlassen, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten.

Prinzip 2 empfiehlt, Ombudsstellen auf eine starke gesetzliche Grundlage abzustützen, vorzugsweise auf Verfassungsebene, zur Sicherstellung ihres Fortbestehens und ihres Mandats.

Im luxemburgischen Recht gibt es noch keine verfassungsmässige Grundlage für Ombudsstellen, sie ist jedoch in der laufenden Verfassungsreform vorgesehen. Im neuen Gesetz

über Ombudspersonen sind zudem der Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Allgemeinen nachzutragen.

Prinzip 3 behandelt Stellung und finanzielle Bedingungen für Ombudspersonen.

Prinzip 4 beschreibt die Möglichkeit, eine oder mehrere Ombudsstellen zu schaffen, auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Kompetenzen.

Prinzip 5 fordert, dass die von Staaten gegründeten Ombudsstellen die vorliegenden Prinzipien vollumfänglich befolgen, um die Institutionen zu stärken und einen hohen Grad an Schutz und Förderung der Menschen- und Grundrechte sicherzustellen.

Prinzip 6 empfiehlt, das Wahlprozedere für Ombudspersonen so zu gestalten, dass es Autorität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Berechtigung der Institution möglichst stärkt. Bevorzugt wird die Wahl der Ombudsperson durch eine qualifizierte Mehrheit, einschliesslich der Vertreter und Vertreterinnen der Opposition.

Das luxemburgische Recht sieht eine Wahl durch die einfache Mehrheit der anwesenden Abgeordneten vor, ohne Stimmrechtsvollmacht.

Prinzip 7 schreibt für die Wahl der Ombudsperson eine öffentliche Ausschreibung vor.

Prinzip 8 beschreibt die erforderlichen Kompetenzen für Ombudspersonen: hohe Integrität, geeignete berufliche Sachkenntnis und Erfahrung, einschliesslich im Bereich der Grund- und Menschenrechte.

Prinzip 9 fordert von Ombudspersonen, dass sie sich jeglicher politischer, administrativer oder beruflicher Tätigkeit enthalten, die mit ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unvereinbar sind. Ombudspersonen und ihr Personal sollen an einen Ethik-Kodex gebunden sein.

Ein solcher Kodex existiert in Luxemburg noch nicht, doch findet der Kodex der frankophonen Vereinigung der Ombudspersonen und Mediatoren (AOMF) auch in Luxemburg Anwendung, das Mitglied der Frankophonie-Vereinigung ist.

Prinzip 10 empfiehlt für Ombudspersonen nach Möglichkeit eine einzige Amtszeit von sieben Jahren.

Prinzip 11 behandelt präzise und restriktiv die Voraussetzungen für eine Abberufung der Ombudsperson, die das Parlament direkt verlangen oder um deren Anordnung das Parlament ein Gericht ersuchen kann.

Prinzip 12 verlangt, dass die Prävention und die Behebung von Unrecht und Missständen in der Verwaltung sowie der Schutz und die Förderung der Grund- und Menschenrechte Teil des Mandats der Ombudsperson sind.

Prinzip 13 legt fest, dass der Zuständigkeitsbereich der Ombudsperson sich auf alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung erstreckt und sämtliche öffentlichen Dienstleistungen umfasst, unabhängig davon, ob diese durch staatliche, halbstaatliche oder private Dienstleister erbracht werden. Die Zuständigkeit im Bereich der Justiz ist beschränkt auf die Effizienz des Verfahrens sowie die administrativen Abläufe.

Prinzip 14 stellt klar, dass die Ombudsperson keinen Anweisungen von irgendeiner Behörde Folge zu leisten hat.

Prinzip 15 legt fest, dass alle Individuen und juristischen Personen, einschliesslich NGOs, das Recht auf freien, ungehinderten und kostenlosen Zugang zu Ombudsstellen haben und eine Beschwerde einreichen können.

Prinzip 16 umschreibt die Kompetenzen von Ombudsstellen im Detail. Ombudspersonen sind ermächtigt, in Eigeninitiative oder aufgrund einer Beschwerde Ermittlungen zu führen, um bestehende administrative Probleme zu beheben. Sie sind berechtigt, die Mitwirkung von Einzelpersonen und Organisationen zu verlangen. Weiter haben sie das Recht auf Zugang zu allen relevanten Daten jeglicher Art. Sie sind ermächtigt, Gespräche mit Behörden zu führen oder schriftliche Erläuterungen zu verlangen und sollen ihre besondere Aufmerksamkeit auch Whistleblowern im öffentlichen Sektor widmen.

Prinzip 17 ermächtigt Ombudspersonen, im Rahmen ihrer Kompetenzen eigene Empfehlungen an Verwaltungsstellen zu richten. Sie haben zudem das Recht, auf ihre Empfehlungen innerhalb einer angemessenen Frist, die die Ombudsperson selbst festsetzt, Antwort zu erhalten.

Für alle Ombudspersonen sind die Fristen für eine Antwort und die Umsetzung ihrer Empfehlungen ein besonders wichtiger Punkt. Der Grundsatz verpflichtet Verwaltungsstellen und sonstige Behörden, innerhalb einer angemessenen, durch die Ombudsperson festgelegten Frist zu antworten, und stellt klar, dass die festgelegten Fristen für die entsprechenden Behörden verbindlich sind. Es empfiehlt sich, vor ihrer Festlegung eine Absprache über die betreffenden Fristen zu treffen, da die Vermittlung nicht zwingend ein Verfahren nur zwischen Ombudsperson und Beschwerdeführenden ist, sondern auch Verwaltungsstellen einbeziehen kann.

Prinzip 18 räumt Ombudsstellen im Rahmen des Monitoring von internationalen Abkommen im eigenen Land das Recht ein, dem Parlament und der Regierung öffentlich Empfehlungen zu unterbreiten, einschliesslich zur Änderung von geltendem Recht oder der Schaffung neuer gesetzlicher Bestimmungen.

Prinzip 19 ermöglicht Ombudsstellen, nach Abschluss einer Untersuchung Fragen zur Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Vorschriften oder Verwaltungsakten zu stellen.

Prinzip 20 verpflichtet Ombudsstellen, jährlich einen Tätigkeitsbericht vorzulegen, der veröffentlicht werden soll und dessen Schlussfolgerungen durch die Behörden gebührend zu berücksichtigen sind.

Prinzip 21 behandelt die budgetäre Unabhängigkeit von Ombudsstellen. Eine unabhängige Rechnungsprüfung darf sich lediglich zur Gesetzmässigkeit der finanziellen Abläufe, nicht aber zur Wahl der Prioritäten bei der Ausführung des Mandats äussern.

Prinzip 22 sieht vor, dass Ombudsstellen über ausreichendes Personal verfügen müssen und ihnen gestattet wird, dieses Personal selbst zu rekrutieren.

Prinzip 23 legt fest, dass Ombudspersonen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter funktionelle Immunität vor Strafverfolgungen geniessen, das heisst, für die in Ausübung ihrer Tätigkeit vollzogenen Handlungen und Äusserungen.

Prinzip 24 untersagt Staaten jede Massnahme, die auf die Unterdrückung von Ombudsinstitutionen zielt oder Hürden für deren wirksames Funktionieren darstellt, und fordert sie auf, Ombudsstellen vor solchen Bedrohungen zu schützen.

Prinzip 25 unterstreicht die Bedeutung der Venedig-Prinzipien für den Schutz und die Stärkung von Ombudsinstitutionen. Die Unterzeichnerstaaten werden ermutigt, alles zu unternehmen, einschliesslich Verfassungs- und Gesetzesanpassungen, um die notwendigen Bedingungen für die Entwicklung von Ombudsstellen und die Umsetzung der Venedig-Prinzipien zu schaffen.

Gestatten Sie mir, diesen Prinzipien einige persönliche Anregungen hinzuzufügen: Zu beachten sind auch das Erfordernis der einfachen Sprache und eine besondere Qualität im Umgang mit Menschen, ausserdem die Veröffentlichung des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf eine gute Verwaltung wie auch der Leitlinien der guten Verwaltungspraxis in allen Abteilungen von Verwaltungen und Behörden.

Nun steht die *Umsetzung* der Venedig-Prinzipien in die Praxis auf der Tagesordnung. Inzwischen haben sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats, das Ministerkomitee wie auch der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats mit den Venedig-Prinzipien befasst: Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat die Venedig-Prinzipien am 2. Oktober 2019 angenommen und die Empfehlung 2163 zuhanden des Ministerkomitees des Europarats verabschiedet. Darin empfiehlt sie dem Ministerkomitee, ein Set von «Common Standards» zur Förderung und Stärkung von Ombudsinstitutionen zusammenzustellen, sowie:

- einen Mechanismus zu schaffen, der es erlaubt, Situation und Aktivitäten der Ombudsinstitutionen sowie den Grad der Umsetzung der Venedig-Prinzipien in den Mitgliedstaaten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats regelmässig zu verfolgen,
- Attacken und Bedrohungen gegen Ombudsinstitutionen vonseiten der Behörden in den Mitgliedstaaten des Europarats zu verurteilen,
- zu diesem Zweck mit dem Kommissar für Menschenrechte, der Venedig-Kommission sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zusammenzuarbeiten,
- mit weiteren internationalen Behörden der Europäischen Union und der Vereinten Nationen sowie mit dem International Ombudsman Institute (IOI) zusammenzuarbeiten.

Am 16. Oktober 2019 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats zuhanden der Mitgliedstaaten die Empfehlung CM/Rec(2019)6 über die Entwicklung von Ombudsinstitutionen. Diese lädt die Regierungen der Mitgliedstaaten ein, sich aktiv für die Verbreitung und Stärkung von Ombudsstellen einzusetzen, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und alles zu tun, um ihre Arbeit zu unterstützen. Im Anhang konkretisiert sie in 13 Prinzipien die Venedig-Prinzipien und ihre Umsetzung. Der Fokus liegt dabei auf der Gründung von Ombudsinstitutionen, ihren wichtigsten Aufgaben sowie auf der Zusammenarbeit und dem Dialog unter Ombudspersonen zum einen und mit diversen Organisationen auf verschiedenen Ebenen zum andern.

Affaire à suivre!

Quellenangabe:

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution («The Venice Principles»), 3 May 2019 (CDL-AD(2019)005).
- Parliamentary Assembly: Ombudsman institutions in Europe – The need for a set of common standards, 2 October 2019 (31st Sitting), Recommendation 2163 (2019).
- Council of Europe, Minister's Deputies: Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, 16 October 2019.

Lydie Err, Rechtsanwältin, Mitglied der Venedig-Kommission und ehemalige Luxemburger Ombudsfrau, Luxemburg.

La bonne gouvernance: Das neue Aufgaben- und Rollenverständnis der Europäischen Ombudsfrau – die persönliche Würdigung eines professionellen Mitstreiters

Peter Bonnor

Einleitung

In vielen Teilen der Ombudswelt hiess es früher, eine Ombudsperson dürfe sich auf keinen Fall zu einer quasi-NGO wandeln: Sie wäre dann viel zu nah an Ideologien und Politik und würde somit unvermeidbar dem Ansehen des Amtes schaden. Eine Ombudsperson sollte wenn möglich nobel distanziert bleiben, ein fester Fels in der Brandung des alltäglichen Politikgeschäfts, eine Person, die mit Klarheit und fragloser Unparteilichkeit ihre – manchmal mit Spannung erwarteten – Abklärungen durchführen und Empfehlungen formulieren würde. Kuriositäten wie regelmässig im Fernsehen auftretende Kolleginnen und Kollegen (wie zum Beispiel die Bundesvolksanwaltschaft in Österreich jeweils am Samstagnachmittag) wurden zwar mit Neugierde zur Kenntnis genommen, man hielt eine solche Vorgehensweise auch durchaus für interessant, aber nicht unbedingt für importfähig.

Es war von daher nicht unangebracht, als gelegentlich das Wort «Experiment» für die 2013 eingeschlagene Neuausrichtung der EU-Ombudsstelle verwendet wurde. Die damals neu gewählte Ombudsfrau Emily O'Reilly, die im Dezember 2019 vom EU-Parlament wiedergewählt wurde, zeigte von Anfang an ein sehr offenes Rollen- und Aufgabenverständnis. Sie kündigte an, Themen wie mangelnde Transparenz in der EU-Entscheidungsfindung und Lobbyismus sowie Ethikfragen offensiv und konsequent anzupacken.

Zu ihren vielen bürointernen Veränderungen, die sie seit ihrem Amtsantritt verfolgte, gehörte auch die Forderung nach dem «verständlichen Schreiben» («clear writing»). In diesem Sinne dürfen wir gleich zu Beginn fragen, ob die Neuausrichtung gelungen und gut angekommen ist. Dazu Koen Lenaerts, Präsident des Europäischen Gerichtshofs, in seiner Rede vom 13. Februar 2020 bei der Vereidigung der Ombudsfrau für ihre neue Amtsperiode: Er nannte als Zielsetzung der Ombudsarbeit «assurer (...) le respect, dans les pratiques administratives, de normes d'éthique, de responsabilité et de transparence aussi élevées que possible». Er listete einige der Fälle auf, die die Ombudsfrau selbst zu ihren wichtigsten zählt, und bemerkte: «Depuis plus de six ans, ces missions, essentielles à la promotion de *la bonne gouvernance européenne* et, donc, à *l'image même de l'Union européenne*, sont exercées par vous...» (Hervorhebung durch den Verfasser). Dabei traf er seine Wortwahl mit Absicht und bediente sich einer Formulierung, die weit über den «Schutz des Grundrechts auf gute Verwaltung» hinaus ging. Mit seiner formellen und auch persönlichen Autorität stellte er sich somit eindeutig hinter den neuen Kurs, den die Ombudsfrau 2013 eingeschlagen hatte, hinter das Bekenntnis also zur «bonne gouvernance» – genauso wie es das Europa-Parlament nur zwei Monate zuvor getan hatte.

Kontext erkennen und offen einen Plan schmieden

Wie ihre Vorgänger war die jetzige Ombudsfrau keine EU-interne Person. Wie ihre Vorgänger kam auch sie (als ehemalige Journalistin und Ombudsfrau Irlands) aus der nationalen parlamentarischen Ombudsstelle. Und wie auch jene musste sie sich in einem fremden Milieu sehr schnell einen Überblick über die dringendsten Themen verschaffen.

2013 war der externe Kontext, das Brüsseler Milieu, durch folgende Kernaspekte geprägt:

- Krisen wie zum Beispiel die weltweite Finanzkrise und «Dieselgate» (zerstörtes Vertrauen, der Staat muss stärker und von der Industrie unabhängiger werden). «Brüssel» war ein so wichtiger Lobbyraum wie Washington geworden.
- Die Flitterwochen nach der grossen EU-Erweiterung waren vorbei, ersetzt durch die Sorgen um Populismus und gefährdete Rechtsstaatlichkeit.
- Die Medienlandschaft war durch die Onlinepresse und die Sozialen Medien extrem viel schneller, rauer und unvorhersehbarer geworden.

Der interne Kontext der Ombudsstelle war ähnlich ernüchternd: Ein für EU-Verhältnisse eher kleines Team; EU-Institutionen, die sich nur in weniger gewichtigen Fällen offen und flexibel zeigten; keine rechtliche Möglichkeit, beispielsweise die Freigabe von Dokumenten zu erzwingen (im Gegensatz zur früheren Stelle der Ombudsfrau als Informationsbeauftragte in Irland).

Es bot sich daher an, eine Vorgehensstrategie zu entwickeln. Dafür wurde der Ausdruck «Strategy for the Mandate» verwendet. Die drei Säulen der Strategie, «relevance», «impact» und «visibility», unterstützen sich gegenseitig³.

Man könnte meinen, «Strategien» seien eher etwas für Grosskonzerne und Generäle. Aber die Strategie der EU-Ombudsfrau hatte tatsächlich gewichtige Vorteile. Die EU-Verwaltung konnte von Anfang an die Neuausrichtung intern debattieren und sich bei ihrer Entwicklung einbringen.

Für eine Neuausrichtung bietet eine gross angelegte Strategie zum einen eine Chance zur Stärkung der Kommunikation, zum andern ist sie auch ein internes Management-Werkzeug. Ombudsstellen tendieren dazu, eher mit juristisch ausgebildetem Personal zu arbeiten. Die Liste von Juristinnen und Juristen, die in der Politik Wesentliches erreicht und bewirkt haben, ist nicht kurz. Dennoch neigt diese Berufsgruppe im Durchschnitt wohl eher dazu, formell und konservativ zu sein. Um das Boot zu lenken, braucht es aber manchmal einen gut sichtbaren Kompass, an den man als Ombudsperson erinnern kann.

Das momentan wichtigste Beispiel eines auf den Kontext ausgerichteten Handelns der Ombudsfrau ist die Initiative zur Förderung der Transparenz bei den Entscheidungsprozessen im Ministerrat der EU. Der Ministerrat ist, kurz gesagt, die eine Hälfte des EU-Gesetzgebers, die andere ist das Europa-Parlament. Wenn die nationalen Ministerinnen und Minister und vor allem auch die vielen Vorbereitungsgremien in Brüssel über neue Gesetzesentwürfe beraten, tun sie dies geheim. Dies war jahrelang wichtig. Um Legitimation nicht nur bei den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch bei den nationalen Politikerinnen und Politikern zu gewinnen (dies ist in der Realität oft das grössere Problem), brauchte das System einen Deal: Lief in Brüssel etwas gut, konnten die nationalen Politiker zu Hause damit punkten, egal wie ihre eigene Position in den Verhandlungen gewesen war. Und umgekehrt: Lief etwas weniger gut, konnten sie zu Hause einfach «Brüssel» die Schuld geben (selbst wenn sie dem schlechten Ergebnis persönlich zugestimmt hatten).

Die Ombudsfrau arbeitet seit zwei Jahren daran, diese Ausgangslage zu verändern, aber gerade *nicht* aufgrund einer ideologischen «Transparenz»-Dogmatik. Vielmehr anerkennt sie den oben erwähnten historischen Hintergrund – nämlich das Bedürfnis der EU, die nationalen Politikerinnen und Politiker im Boot zu halten –, aber ebenso, dass sich die Zeiten verändert haben: Gerade die populistischen Bewegungen in Europa «ernähren» sich gerne von der EU, brauchen sie als Gegenpol oder sogar als Feind der Heimat und der angeblich hilflosen nationalen Politiker. Wenn die tatsächlichen Handlungen der EU aus Vertraulichkeitsgründen nicht öffentlich sind, erschwert dies enorm die Arbeit, den Bürgerinnen und Bürgern zu zeigen, dass – wie so oft der Fall – gerade die EU-Institutionen den für die Bürger positiven weiteren Schritt gehen wollten, und wie sie leider von einigen nationalen Ministerinnen und Ministern darin gebremst wurden. Hier geht es also um eine Transpa-

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/de/our-strategy/home/de>.

renzinitiative, die ein konkretes kontextuelles Ziel hat, nämlich nationalen Politikern die Möglichkeit zu nehmen, bei sich zu Hause ein falsches («fake») Narrativ über die EU und ihre eigene Rolle zu verbreiten.

Konkrete Prioritäten setzen

Es mag merkwürdig klingen, aber die frühe Meldung der Ombudsfrau, sie werde sehr konkrete Prioritäten setzen, war vielerorts eine Überraschung. Konservative Beobachter wandten ein, die Beschwerdeführenden sollten möglichst unverändert bleiben und die Sachbearbeitung dementsprechend – ja, am liebsten chronologisch – geführt werden.

Dabei sprach die Ombudsfrau eigentlich nur eine wohlbekannte Diskrepanz an: Die EU-Ombudsstelle wurde im Namen der neuen Unionsbürgerinnen und -bürger als Verfassungsorgan verbindlich eingeführt, als Kontrollorgan für eine öffentliche Verwaltung. Diese aber hat nur wenig «direkt» zu verwalten (sie hat keine Sozialbehörde, keine Polizei usw.). Die EU-Verwaltung ist hauptsächlich Teil eines Regulierungssystems. Eine Ombudsstelle für gelegentliche Beschwerden zu Personalkonflikten, fehlenden Antworten auf Bürgeranfragen usw. hätte die EU auch einfach per Verordnung oder per inter-institutionelle Entscheidung einführen können.

Um Relevanz für die Unionsbürgerinnen und -bürger im weitesten Sinne zu haben, führte die Ombudsfrau den Begriff «Fälle des Öffentlichen Interesses» ein und stellte dafür entsprechende Ressourcen zur Verfügung.

Damit sie dem realen Leben entsprechend flexibel reagieren konnte, legte die Ombudsfrau keine strengen Kriterien für die Kategorisierung von «was ist öffentliches Interesse/ was nicht» fest. Fälle von «öffentlichem Interesse» sind zum Beispiel: wichtige Umweltthemen, wichtige Transparenzfragen, Interessenkonflikte von hohen Beamten.

Es stellt sich die Frage, ob die «unteren», weniger bedeutungsvollen Fälle unter dieser Prioritätensetzung ein Stück weit gelitten haben.

Aus eigener Erfahrung kann der Verfasser dieses Beitrages die Frage negativ beantworten. Zuerst scheint eine bewusste und offene Prioritätensetzung – ein eigentlicher Kulturwandel – mehr Fokus in die Arbeit zu bringen. Man erlebt, dass man als Referent sich allmählich die Frage stellen darf und muss, ob weitere Untersuchungen und Analysen in einem Fall tatsächlich zu etwas Konkretem führen können. Wenn nicht, gilt es, den Fall zügig abzuschliessen und *dadurch* Zeit und Ressourcen für eine in angebrachten Fällen intensivere Behandlung freizusetzen.

Dies erleben wir zum Beispiel in Personalfällen. Die meisten dieser Beschwerden können (müssen) mit Hinweis auf das sehr breite Ermessen der EU-Verwaltung abgelehnt oder mit der Schlussfolgerung «no maladministration» abgeschlossen werden. Wenn dann plötzlich beispielsweise ein Rekrutierungsfall für das allererste Mal das Thema «umgekehrte Beweislast» aufwirft⁴, wird der Sache auf den Grund gegangen, unter anderem durch die Überprüfung der gesamten Rekrutierungsakten von 150 Bewerbungen und durch die Aufforderung an die fragliche EU-Behörde, die statistischen Personaldaten für diesen Fall neu zusammenzustellen.

Ein weiterer Effekt der Prioritätensetzung – und des laufenden Kulturwandels – ist, was man auf Englisch vielleicht einen «trickle down effect» nennen würde. Die Fälle von öffentlichem Interesse erlauben ein erweitertes Denken in den «kleineren» Fällen. So wie in einem Fall, in dem die Europäische Kommission acht Jahre lang ihrer gesetzlichen Pflicht, einen Bericht zur Stärkung von Aufführungs- und Urheberrechten im Audio-Visuellen Bereich zu erarbeiten,

⁴ <https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/en/121259> - Entscheidung vom 7. November 2019 zum Fall 1442/2018. (Es ist gerade für dieses Beispiel hervorzuheben, dass die Kürze der Entscheidung auf den neuen Schreibstil der Ombudsfrau zurückzuführen ist.)

nicht nachgekommen war. Eine klassische juristische Beurteilung hätte nicht weit gehen müssen – Pflicht war Pflicht, und diese wurde verletzt. Die Ombudsfrau stellte den Fall aber in einen weiteren Kontext und kritisierte die EU-Kommission unter anderem im Lichte der Tatsache, dass diese (ungewöhnliche) Verspätung das demokratische Recht auf Einflussnahme auf die EU-Gesetzgebung verletzte – der Prozess der Erarbeitung des Berichts hätte Interessengruppen die Möglichkeit geboten, strukturiert ihre Ansichten in den Prozess einzubringen⁵. Diese Möglichkeit war ihnen in diesem Fall geraubt worden.

Partner suchen

In einem schwierigen Milieu braucht man nicht nur eine Strategie. Man braucht auch Freunde. Die Ombudsfrau ist sich dessen sehr bewusst und kreiert in zahlreichen Fällen ganz offen Bündnisse zwecks Legitimation, Informationsquellen und Argumenten. Dass sie im *Parlament* einen Bündnispartner sucht, dürfte offensichtlich sein. Zu erwähnen ist zudem, dass die Ombudsfrau sich weniger «puritanisch» verhält als ihre Vorgänger, wenn es um Überschneidungen mit politischen Diskursen im Parlament geht. In einem Fall, der die Ernennung des jetzt ehemaligen (und mächtigen) Generalsekretärs der Europäischen Kommission betraf⁶ und der für einen Aufschrei in Brüssel und besonders im Parlament sorgte, hatten EU-Abgeordnete sich intensiv und sehr öffentlich mit den (offensichtlichen) Missständen im Auswahlverfahren beschäftigt. Als die Ombudsfrau Beschwerden zum selben Thema erhielt, leitete sie eine Untersuchung ein. Es ist anzunehmen, dass jeder ihrer Vorgänger die Beschwerden abgelehnt hätte mit dem Hinweis darauf, der Fall sei «politisch» geworden und es gelte, die Unabhängigkeit der Ombudsperson gegenüber dem Parlament zu wahren. Die Entscheidung der Ombudsfrau, eine Untersuchung einzuleiten, wurde jedoch grundsätzlich als legitim angesehen. Das liegt vor allem auch daran, dass sie von Anfang an klarstellte, keine Überschneidung mit der Arbeit des Parlaments zu wollen, sondern in erster Linie ihre Befugnisse zur Akteneinsicht zu nutzen, um zur Analyse des Falls beizutragen.

Die Ombudsfrau kontaktiert auch die jeweilige neue *Ratspräsidentschaft*, um für ihre Hauptanliegen zu werben.

Zum Schluss sollen hier die *öffentlichen Konsultationen*⁷ erwähnt werden, eine innovative Methode, von der die Ombudsfrau einige Male Gebrauch gemacht hat, um Informationen, Sorgen und Ideen aus der breiten Öffentlichkeit zu einem bestimmten Thema zu erfahren. Ein wesentlicher Aspekt der öffentlichen Konsultationen, der die Relevanz des Instruments zu untermauern scheint, ist das vielleicht überraschende Interesse und die Bereitschaft institutioneller Akteure, sich daran zu beteiligen. In einer öffentlichen Konsultation zum Thema Mehrsprachigkeit erhielt die Ombudsfrau gar Beiträge von anderen EU-Institutionen und von Mitgliedstaaten.

Der Verwaltungsaufwand für solche öffentlichen Konsultationen variiert und ist schwer vorherzusehen. Es sollte aber hier betont werden, dass öffentliche Konsultationen technisch und vom Verfahren her relativ einfach sind. Ausserdem sind sie flexibel und nicht formalisiert, sie erlauben ein gewisses Experimentieren bei der Suche nach relevanten Informationen und Standpunkten.

Man darf davon ausgehen, dass nicht nur die spezifischen Konsultationen, sondern auch die generelle Bereitschaft, dieses Instrument zu verwenden, der Arbeit der Ombudsfrau

⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/124049> - Entscheidung vom 30. Januar 2020 zum Fall 473/2019.

⁶ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855> - Entscheidung vom 11. Februar 2019 zu den Fällen 418/2018 und 514/2018.

⁷ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/strategic-issues/public-consultations>.

zusätzliches Gewicht verleiht. Die EU-Institutionen sind sozusagen permanent «vorge-wart» – zu jeder Zeit kann die Ombudsfrau die Öffentlichkeit fragen, wie sie die Standards der EU-Verwaltung empfindet. Dasselbe gilt übrigens für die Zivilgesellschaft, die sich be-wusst sein muss, dass sie in keiner Weise ein Monopol als Bürgervertreterin hat.

Mut zeigen

Es mag ungewöhnlich sein, das Wort «Mut» zu verwenden, und eine rein akademische Publikation würde eher von «Unabhängigkeit» oder ähnlichem sprechen. Es gehört aber zur Geschichte der Ombudsfrau seit 2013, dass die Meinung verbreitet war, Emily O'Reilly werde niemals wiedergewählt. Es gab die weit verbreitete Vermutung – ob man ihre Rich-tung mochte oder nicht –, das «alte» Brüssel-Milieu würde die Ombudsfrau wie einen Fremdkörper austossen.

Die Bestätigung, dass die Welt sich in der Tat radikal veränderte, kam nicht lange nach ihrer ersten Wahl, 2016, mit Brexit und Trump. Ab dann war wohl für viele klar, dass eine Ombudsperson mit dem Stil «*on ne fait pas d'omelette sans casser des oeufs*» für die EU eher ein Vorteil sein könnte.

Beispiele dafür, wie die Ombudsfrau fast buchstäblich diese neue Welt erfasste, werden im Folgenden unter zwei Kategorien aufgenommen.

Klarheit wagen und sagen

Die Ombudsfrau arbeitet selbstverständlich mit einem hohen Mass an Gründlichkeit. Sie legt aber gleichzeitig auch Wert darauf, wo es angebracht ist, eine Sache mit Klarheit anzusprechen. In einem ihrer ersten Fälle 2014 redete sie erfolgreich Klartext mit der da-maligen Europäischen Kommission, als diese einen umstrittenen Lobbyisten und ehemaligen hochrangigen Kommissionsbeamten zum Vorsitzenden (just) eines internen Ethikaus-schusses ernennen wollte. Der Ausschuss hat zur Aufgabe, unter anderem Situationen von möglichen Interessenkonflikten mit Lobbyisten zu untersuchen. In dieser Situation stellte die Ombudsfrau die Kommission quasi vor die Wahl, mit gesundem Menschenverstand zu reagieren, statt beispielsweise mit einer langen, gründlichen, rechtswissenschaftlichen Analyse zu antworten⁸. Wichtig war, dass dieses «Klartext reden» nicht dazu führte, die technische Sachlichkeit des Büros in Frage zu stellen.

Personenbezogene Fälle nicht vermeiden

Die Ombudsfrau entscheidet mit fast uneingeschränktem Ermessen, ob eine Untersu-chung eingeleitet werden soll oder nicht. Sie könnte problemlos Fälle vermeiden, die zum Beispiel ausserordentlich sensibel sind oder deren Folgen für ihr Amt oder für sie selbst schwer vorhersehbar sind.

Die Ombudsfrau hat von Anfang an gezeigt, dass sie dieses Ermessen nicht anwenden wird, um sensible personenbezogene Fälle zu vermeiden. Fälle, die hochrangige Beamte betreffen, gehören zum Repertoire der Ombudsstelle. So engagierte sich die Ombudsfrau mit Vehemenz für bessere Kontrollen, als bekannt wurde, dass der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission sich bei der Investment Bank Goldman Sachs anheuern lassen⁹ wollte. Gerade dieser ehemalige Präsident war nach der Finanzkrise aufgerufen, den Finanzsektor mit aufzuräumen. Die Ombudsfrau wich auch nicht davor zurück, vom Präsidenten der Europäischen Zentralbank die Sistierung seiner Mitgliedschaft in einem

⁸ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/de/52900> - Pressemitteilung vom 18. Dezember 2014 «EU-Kommission folgt Rat der Ombudsfrau, den Vorsitzenden des Ad-hoc Ethik-Ausschusses abzulösen».

⁹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/91185> - Pressemitteilung der Ombudsfrau vom 15. März 2018, «Ombudsman asks Commission to reassess Barroso appointment».

privaten internationalen Banken-Club («Club of 30») zu fordern¹⁰. Seine Tätigkeit in diesem Club führte zu offensichtlichen Problemen, zumindest was den Anspruch seiner Unabhängigkeit anbelangte. Auch leitete sie, wie vorhin erwähnt, eine Untersuchung zum Scheinverfahren für die Ernennung des jetzt ehemaligen Generalsekretärs der Europäischen Kommission ein.

Die Einleitung von solchen Untersuchungen als «mutig» zu beschreiben, hat nicht nur mit den möglichen Reaktionen der betroffenen, enorm einflussreichen Menschen zu tun (Stichwort Wiederwahl). Ein weiteres Risiko besteht darin, dass Aussenstehenden (Medien, Bürgerinnen und Bürgern) in diesen Fällen das unmittelbare Ergebnis oft als nicht zufriedenstellend vorkommt. Die Medien und die Bürger stellen fest, dass die fraglichen Individuen – wie in den oben erwähnten Fällen – einfach weiterhin ihre Tätigkeiten ausführen, und die Ombudsperson steht dann vor einer nicht ganz einfachen Erklärungsaufgabe zur Autorität ihres Amts.

Die Antwort auf diese berechtigten Fragen ist meistens, dass solche Untersuchungen oft mit Erfolg dazu beitragen, für die Zukunft neue Standards festzulegen. In allen hier erwähnten Fällen ging es tatsächlich in diese Richtung: Die Ethikregeln im Kodex für EU-Kommissarinnen und -Kommissare wurden gestärkt¹¹. Die neue Präsidentin der Europäischen Zentralbank ist nicht Mitglied des erwähnten «Clubs», und das Parlament hat die Schlussfolgerungen der Ombudsfrau (mit einer gewissen Verzögerung) unterstützt¹². Schliesslich wurde das Auswahlverfahren für den nächsten Generalsekretär der Europäischen Kommission, das vor kurzem stattgefunden hat, ordnungsgemäss durchgeführt¹³.

Die Guten sehen und zeigen

Wie gerade beschrieben, legt die Ombudsfrau mit Erfolg sehr viel Wert darauf, ihr Amt für Ethik und gute Verwaltung auch in Bezug auf die einzelnen Beamten und Amtsinhaberinnen einzusetzen. Ihr Diskurs über und mit der EU-Verwaltung als solche verfolgt dabei ein durchaus positives Narrativ. Wiederholt betonte sie, dass die EU-Verwaltung in vielerlei Hinsicht deutlich offener und ethischer handelt als die öffentlichen Verwaltungen mehrerer Mitgliedstaaten¹⁴.

Der «Höhepunkt» erfolgte 2018 durch die Einführung der zweijährlichen «*Auszeichnung für gute Verwaltungspraxis*»¹⁵. Es ist aus offensichtlichen Gründen unmöglich, konkret darzulegen, welchen Einfluss in der Realität eine solche Initiative auf die Autorität, Akzeptanz und letztlich auch auf die Wirkung der Ombudsstelle hat. Es kann aber festgestellt werden, dass die Initiative äusserst ernst genommen wird. Es läuft ein regelrechter Wettbewerb mit zahlreichen Bewerbungen, oft auf Aufforderung der Leitung der jeweiligen Institutionen, und die Auszeichnung ist für die Gewinner alles andere als nur eine PR-Formalität. So bemerkte

¹⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/88592> - Empfehlung der Ombudsfrau vom 15. Januar 2018 im Fall 1697/2016.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_504 - Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 31. Januar 2018, «New Code of Conduct strengthening ethical rules for Members of the European Commission enters into force».

¹² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0016_DE.html – Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2020 zur Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten – Jahresbericht 2018 (2019/2134(INI)) – P9_TA(2020)0016 (Seite 7, Punkt 20).

¹³ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/52128> - Mitteilung der Ombudsfrau vom 9. Dezember 2019, «Ombudsman welcomes new procedure for appointing European Commission Secretary-General».

¹⁴ Beispiele sind das online Transparenz-Register <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=de#de> und das online EU-Register, das fast tausend Expertengruppen umfasst. <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=DE>.

¹⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/event/en/1293>.

ein Mitglied des Gewinner-Teams 2018, dass dies das erste Mal in seiner jahrzehntelangen Karriere gewesen sei, dass seine Arbeit so offen und konkret anerkannt worden sei.

Genau wie mit anderen Massnahmen (zum Beispiel die öffentliche Konsultation) ist die Auszeichnung für gute Verwaltungspraxis ein in sich nicht sehr kompliziertes Mittel für die Kommunikation mit der Verwaltung. Es geht vor allem darum, die Initiative zu ergreifen.

Schlussfolgerungen

Die von der EU-Ombudsfrau seit 2013 eingeführten Reform-Methoden und Instrumente erzählen natürlich nur einen Teil der Geschichte. Isoliert wäre ihr Wert eher anekdotisch. Es stellt sich also die Frage nach den allgemeinen Schlussfolgerungen aus dem vorher Berichteten.

Obwohl Ombudsstellen inzwischen zur Europäischen Verfassungs- und Grundrechtstradition gehören – in manchen Ländern quasi Teil des institutionellen Tafelsilbers sind –, enthält das Ombuds-Modell mehrere freiheitliche Elemente, welche die Amtsinhaberinnen und -inhaber geradezu dazu einladen, besonders dynamisch und in vielerlei Hinsicht unbürokratisch und phantasievoll vorzugehen. Anders als Gerichte haben Ombudspersonen die Möglichkeit, neben rechtlichen Normen auch nicht-juristische Prinzipien zu beachten. Dies ermöglicht es ihnen, neue Standards – und damit auch Werte und Haltungen – zu entwickeln. In der Geschichte der Ombudsstellen in Europa finden sich einige solcher «Soft Law-Standards», die später in eine neue Gesetzgebung Eingang fanden.

Die fehlende Befugnis, verbindliche Entscheidungen zu treffen (auf den ersten Blick eine vermeintliche Schwäche), ermöglicht es der Ombudsstelle gerade, solche weitergehenden Standards zu propagieren und zu fördern, selbst wenn sie nicht sogleich auf Zustimmung stossen sollten. Als logischer und konsequenter Schritt bietet sich die Folgerung an, eine hundertprozentige Akzeptanz ihrer Empfehlungen sei ein (schlechtes) Zeichen dafür, dass die Ombudsperson sich zu stark in sicheren Gefilden bewege.

Peter Bonnor, Dr. iur., Leitender Rechtsbeauftragter (Referat 4 – Untersuchungen)
im Sekretariat der EU-Ombudsfrau, Strassburg.

3. Perspektivenerweiterung in der Sozialhilfe

Fokus Bekanntlich macht der Anteil der Fragen zur Sozialhilfe einen grossen Teil der Arbeit der Ombudsstelle aus (vgl. S. 14 und Statistik, S. 94). Dabei umfassen die einzelnen Themen sämtliche Aspekte der Sozialhilfe, also vom ersten Schritt der Anmeldung bis zum Erhalten der Schlussabrechnung bei der Ablösung. Welche Dokumente müssen eingereicht werden? Wie lange darf die Bearbeitung des Antrags dauern? Weshalb werden Leistungen gekürzt, weshalb Beträge zurückgefordert? Dürfen die Sozialen Dienste die Bezahlung einer zahnärztlichen Behandlung ablehnen? Weshalb wechselt alle paar Monate die für mich zuständige Sozialarbeiterin? Muss ich mir die damit verbundenen Missverständnisse und Komplikationen gefallen lassen? Habe ich ein Anrecht darauf, eine für mich verständliche Rückforderungsverfügung zu erhalten? Dies sind nur einige der häufigen Fragestellungen, die uns beschäftigen. Auf grundsätzlicher Ebene und häufig mit Empfehlungen der Ombudsfrau zu systemischen und strukturellen Massnahmen befassten wir uns intensiv vor allem mit dem Institut der aufschiebenden Wirkung von Verfügungen, mit der Verwandtenunterstützung, dem Konkubinatsverhältnis und seinen Folgen für die Sozialhilfe, einer verständlichen, aber auch freundlichen und bürgeradäquaten Sprache in Verfügungen, Formularen und Mails, den Anforderungen an professionell ausgestellte Schlussabrechnungen und mit dem für die Sozialhilfe besonders wichtigen Thema Ermessen. Diese Aufzählung macht deutlich, dass die Ombudsstelle primär unmittelbar mit der Wirtschaftshilfe beschäftigt ist. Dies trifft sowohl quantitativ als auch qualitativ zu.

Sozialhilfe hat aber nicht ausschliesslich den Auftrag, für die erforderliche Hilfe in Notlagen zu sorgen, ist also weit mehr als Wirtschaftshilfe. Ihr kommt laut Sozialhilfegesetz ebenso und ebenbürtig als Aufgabe die Eingliederung in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt zu (§ 3 a Abs. 1 SHG, 851.1). Wohnen, Gesundheit, Bildung, aber auch Partizipationsmöglichkeiten und Teilhaberechte am kulturellen, sozialen, gesellschaftlichen und politischen Leben sind von essentieller Bedeutung für ein würdevolles, selbstbestimmtes Leben. Sie gehen in der öffentlichen Diskussion, leider aber auch häufig im sozialhilferechtlichen Alltag, unter, stehen im Schatten der finanziellen Debatten und werden mit dem Hinweis auf die Arbeitsbelastung häufig als zwar erwünscht, aber nicht zur originären Aufgabe der Sozialhilfe gehörend beurteilt. Aus unserer Sicht widerspricht diese Betrachtung nicht nur dem gesetzlichen Auftrag, sondern ist verkürzt und wirkt sich integrationsfeindlich aus. Sie verkennt die erforderliche Gesamtsicht, bei der die Perspektive der Rechte der Betroffenen auf Entfaltung, Teilhabe und Mitwirkung gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen gleichgewichtig neben der Wirtschaftshilfe Berücksichtigung finden muss. Dies führt dazu, den Aspekt der Menschenrechte vermehrt ins Blickfeld zu rücken und in die Arbeit mit den Klientinnen und Klienten einzubinden.

Ein zweites Manko beschäftigte uns während der letzten 15 Jahre: die grosse Diskrepanz zwischen der Anzahl von Armut betroffenen Kindern und Jugendlichen einerseits und ihrer weitgehend fehlenden Sichtbarkeit in der Sozialhilfe andererseits. Schweizweit wurden 2018 rund 78800 minderjährige Kinder in der Sozialhilfe gezählt. Dies entspricht einem Anteil von 29 Prozent an allen Sozialhilfebeziehenden (Sozialhilfestatistik, BFS-Aktuell, Dezember 2019). Für die Stadt Zürich liegen als neueste Zahlen diejenigen für das Jahr 2019 vor: Hier sind 5666 minderjährige Personen von der Sozialhilfe betroffen, ihr Anteil an allen Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern macht 28 Prozent aus (Statistik Zürich, 2020). Da minderjährige Personen im Dossier ihrer Eltern bzw. eines Elternteils integriert sind, kommt ihnen kein selbständiger Status zu. In aller Regel sind sie den zuständigen Sozialarbeitenden auch nicht persönlich bekannt, erfahren sie keine oder zumindest eine zu geringe Aufmerksamkeit. Ihre Kinderrechte werden nicht im gebührenden Masse berücksichtigt. Die Anträge zu ihren Bedürfnissen werden der Behörde von ihren Eltern gestellt, das Ergebnis der Prü-

fung teilen die Mitarbeitenden der Sozialen Dienste wiederum den Eltern mit. Das in der UNO-Kinderrechtskonvention verankerte persönliche Anhörungsrecht wird in aller Regel nicht beachtet. Von weitergehenden Mitwirkungsrechten ganz zu schweigen. Die Bedeutung der Förderung im frühkindlichen Alter, längst vor dem Eintritt in den Kindergarten, für die spätere Entwicklung der Kinder und Jugendlichen ist heute unbestritten und allseits anerkannt. Umso wichtiger ist ihre Berücksichtigung für Kinder aus von Armut betroffenen Familien. Die Praxis sieht häufig anders aus. So kommen die beiden Autorinnen einer im Berichtsjahr erschienenen Studie der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der Universität Graz zur frühen Förderung von Kindern zum folgenden Schluss: «Insgesamt entsteht der Eindruck, dass Familien in der Sozialhilfe zu wenig auf dem 'Radar' der frühen Förderung sind, dass ihre spezifischen Bedürfnis- und Problemlagen nicht allgemein bekannt sind und deshalb eine spezifische Unterstützung für diese Elterngruppe noch weitgehend fehlt» (Claudia Meier Magistretti & Catherine Walter-Lager, in: ZESO 04/19, S. 23).

Die Ombudsfrau hält zu den beiden oben ausgeführten Aspekten eine Perspektivenerweiterung für erforderlich. Die menschenrechtliche Dimension ist bei beiden von Bedeutung und zeigt die Aufgabe und Zielsetzung der Sozialhilfe über die reine Ausrichtung der Wirtschaftshilfe hinaus. Sie hat daher *Gülcan Akkaya* und *Pascal Coullery* gebeten, die einzelnen Aspekte zu vertiefen und gleichzeitig konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe

Gülcan Akkaya

Die Ombudsstelle der Stadt Zürich veröffentlicht in ihrem Jahresbericht jeweils eine Statistik, die Auskunft darüber gibt, in welchem Ausmass die städtischen Departemente und Ämter von Beschwerden betroffen sind (vgl. S. 80 und 94). Dabei fällt auf, dass in den letzten 15 Jahren stets die Sozialen Dienste die meisten Fälle generieren. Mit grossem Abstand folgen die Polizei und das Amt für Zusatzleistungen. Woran mag das liegen? Sicherlich gehören diese drei Amtsstellen zu jenen, die am meisten Verfügungen erlassen – viele tausend pro Jahr – und am meisten direkten Kontakt mit Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt Zürich haben. Doch dass die für die Sozialhilfe verantwortlichen Sozialen Dienste weitaus am meisten Beschwerden auf sich ziehen, hat noch andere Gründe. Sozialhilfebeziehende sind weit existentieller von staatlichen Behörden abhängig als die übrigen Einwohnerinnen und Einwohner. Das Amt entscheidet über die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts ausschlaggebenden finanziellen Leistungen. Zudem greift die Sozialhilfe mit Auflagen und Weisungen einschneidend in ihre Lebensführung ein. Die Sozialbehörden verfügen über viel Handlungsspielraum. Bei Auseinandersetzungen geht es häufig um die Gewährung, Verweigerung oder den Entzug von Sozialhilfeleistungen. Das alles mag erklären, weshalb so viele Anliegen an die Ombudsstelle herangetragen werden.

Sozialhilferechtliche Bedürftigkeit

Am Anfang jeder Sozialhilfemassnahme steht die Bedürftigkeit. Doch was heisst Bedürftigkeit im Einzelfall? Auf einer individuellen Sichtweise kann die Beurteilung der Bedürftigkeit nicht beruhen, sie muss vielmehr objektivierbar sein und sich am allgemeinen Lebensstandard der Bevölkerung orientieren. Dabei kommt dem Grundbedarf (Lebensunterhalt, Wohnen, Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe) besondere Bedeutung zu. Die kantonalen Sozialhilfegesetze halten fest, dass Bedürftigkeit und damit der Anspruch auf Sozialhilfe dann bestehen, wenn jemand nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt selbst zu bestreiten. Dies bedeutet, dass ihm oder ihr der rechtzeitige Zugang zu Mitteln verwehrt ist (eigene Mittel, Leistungen der Sozialversicherungen, familienrechtliche Ansprüche oder Leistungen Dritter etc.). Allerdings sind die einschlägigen Gesetzestexte eher allgemein-abstrakter Natur und lassen konkrete Fragen offen: Wo liegt die Armutsgrenze, welcher Bedarf ist angemessen, gehört ein neues Smartphone dazu, eine Ferienreise, die Mitgliedschaft im Fitnessstudio? Die gesamtgesellschaftliche Situation spielt für die Beantwortung ebenso eine Rolle wie das unmittelbare Umfeld, denn neben der Sicherung der materiellen Existenz soll die Sozialhilfe die Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglichen.

Diese Gewährleistung von Teilhabe und Teilnahme ist eine Herausforderung: Nicht nur gilt es, die erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen, sondern auch spezifische Angebote zur sozialen Inklusion zu machen und gegen Tendenzen anzukämpfen, die Sozialhilfebeziehende von gesellschaftlichen und politischen Prozessen ausschliessen. Armutsbetroffene weisen immer wieder darauf hin, dass nicht in erster Linie der Mangel an materiellen Gütern, sondern der Status-, der Beziehungs- und Anerkennungsverlust ihre Lage besonders schwierig gemacht hätten. Wie kann dem entgegengewirkt werden?

Grund- und Menschenrechte als Rahmen für die Sozialhilfe

Die Grund- und Menschenrechte setzen den Rahmen für die Sozialhilfe. Die Sozialhilfe sichert den Menschen ein Überleben in Würde und dient damit der Verwirklichung fundamentaler

Grund- und Menschenrechte. Ein Mensch, dessen blosse Existenz nicht gesichert ist, wird seine anderen Rechte kaum wahrnehmen oder einfordern können. Die Existenzsicherung ist die Grundlage für die elementarsten menschlichen Entfaltungsmöglichkeiten. Ausgehend vom Kern aller Grundrechte – dem Schutz der Menschenwürde – schaffen die übrigen Grund- und Menschenrechte den Rahmen für die Ausgestaltung der Sozialhilfe. Dies betrifft sowohl die Gewährung bzw. die Verweigerung von Leistungen als auch deren Umfang. Und auch die Verfahren zur Erlangung von Sozialhilfe müssen grundrechtlichen Standards entsprechen. Die minimale Sicherung der Existenz ist zudem für andere Grundrechte relevant, die auf den ersten Blick nicht direkt mit der Sozialhilfe zu tun haben. Nur wer sich über das Zeitgeschehen informieren kann, wird beispielsweise in der Lage sein, seine politischen Rechte wahrzunehmen. Einer Person, die verarmt und marginalisiert ist, nützen individuelle Freiheitsrechte wenig. Sie kann nur schwer am öffentlichen Leben teilnehmen oder eine Familie gründen.

Die sozialhilfebeziehende Person ist vom Staat abhängig, das Machtgefälle ist evident. Zwar mögen dies die Sozialdienstmitarbeitenden nicht immer so sehen und sich selbst bisweilen im Umgang mit Klientinnen und Klienten als ohnmächtig erleben. Unbestreitbar ist aber, dass sie Vertreter der staatlichen Gewalt sind. Die Sozialhilfebeziehenden befinden sich oft in einer Zwangslage, ihre Handlungsoptionen sind stark eingeschränkt. Für nicht wenige ist der Gang auf das Sozialamt beschämend und wird als Eingeständnis eigenen Versagens empfunden. Sozialhilfebeziehenden wird nicht selten Misstrauen entgegengebracht, sie leiden unter Demütigungen. Aufgrund ihrer Stellung im Machtgefüge treffen sie strukturelle Benachteiligungen, Diskriminierung und Ausschluss besonders. Die Anerkennung ihrer Grund- und Menschenrechte als Folge ihrer unveräusserlichen Menschenwürde vermag hier ein gewisses Gegengewicht zu schaffen. Die Menschenwürde ist verletzt, wenn jemand schwer diskriminiert oder erniedrigenden, gar grausamen Behandlungen ausgesetzt wird. Verletzt ist sie aber insbesondere auch dann, wenn die Existenz selbst nicht gesichert ist, es also an den Grundlagen zur elementaren menschlichen Entfaltung fehlt (Mastronardi, 2001, S. 237).

Respekt, Empathie und Verständnis für die Menschen gehören zum anspruchsvollen Anforderungsprofil der in der Sozialhilfe Tätigen. Die Menschen ernst zu nehmen und mit ihnen gemeinsam nach Lösungen zu suchen, bedingt eine Begegnung auf Augenhöhe. Die Menschenwürde ist der Massstab für den Umgang mit Armutsbetroffenen, und es gehört zu einer professionellen Haltung, sich der Machtdiskrepanz in der Sozialhilfe bewusst zu sein.

Auf eine Gruppe von Sozialhilfebeziehenden soll hier ausdrücklich aufmerksam gemacht werden – nicht nur, weil es sich um eine grosse, unter besonderem Rechtsschutz stehende Gruppe handelt, sondern auch, weil sie in der öffentlichen Diskussion über die Sozialhilfe fast untergeht: die Kinder und Jugendlichen, die rund einen Drittel aller Sozialhilfebeziehenden ausmachen. Ungefähr 100 000 Kinder und Jugendliche wachsen in unserem reichen Land am Rande des Existenzminimums auf. Gemäss Artikel 11 der Bundesverfassung (Schutz der Kinder und Jugendlichen) geniessen sie einen besonderen Schutz. Ihre Unversehrtheit ist zu gewährleisten und ihre Entwicklung ihren Fähigkeiten entsprechend zu fördern. Dies verlangt auch Artikel 6 der von der Schweiz unterzeichneten UNO-Kinderrechtskonvention. Tatsächlich sind die Entwicklungschancen und Lebensperspektiven der sozialhilfeabhängigen Kinder und Jugendlichen allerdings eingeschränkt (Caritas-Positionspapier 2019).

Armutsbetroffene Kinder und Jugendliche können am gesellschaftlichen Leben nur beschränkt teilnehmen (Freizeitaktivitäten, Bildung usw.). Sie haben wenig Aussicht, der Armut zu entrinnen, diese wird vielmehr über Generationen «weitervererbt». Kommen sie darüber hinaus aus «schwierigen Verhältnissen», kann es durchaus sein, dass gegen die Eltern gerichtete Leistungskürzungen und Sanktionen der Sozialhilfe die Kinder im Ergebnis stärker treffen als die Eltern. Bundesverfassung und Kinderrechtskonvention verlangen deshalb,

die Bedürfnisse der Kinder, deren Verletzlichkeit und Wohl in den Mittelpunkt zu stellen (vgl. den folgenden Beitrag 7 von Pascal Coullery). Ihrem Entwicklungsstand entsprechend müssen sie stärker als heute in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Ihre Partizipationsrechte sind gemäss Artikel 12 der Kinderrechtskonvention zu gewährleisten.

Prinzipien der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe besteht meistens aus finanziellen Leistungen an Personen in einer Notlage. Die Anspruchsvoraussetzungen und der Leistungsumfang werden in einem Verfahren geprüft und festgelegt. Dieses hat, wie alle staatlichen Verfahren, rechtsstaatlichen Prinzipien und Regeln zu genügen. Oft sind mit der Sozialhilfe Eingriffe in die Grundrechte der Klientinnen und Klienten verbunden (Verbot oder Gebot, etwas zu tun oder zu unterlassen). Dabei gilt: Eingriffe in die Grundrechte sind auch in der Sozialhilfe nur dann zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen, verhältnismässig und zweckdienlich sind. Den Verfahrensgrundrechten, etwa dem rechtlichen Gehör, kommen in der Sozialhilfe grosse Bedeutung zu. Sie garantieren den Sozialhilfebeziehenden eine faire Behandlung und geben ihnen überhaupt erst die Möglichkeit, ihre Rechte auch wirksam durchzusetzen.

Mit Auflagen, Weisungen und Sanktionen greifen die Behörden und die Sozialarbeitenden unmittelbar in die Persönlichkeitsrechte der sozialhilfebeziehenden Personen ein. Umso wichtiger ist es, dass die Behörden und Sozialarbeitenden genügend Kenntnisse über die Grund- und Menschenrechte haben und dafür sensibilisiert sind. Sie sind gemäss Abs. 2 von Art. 35 der Bundesverfassung (Verwirklichung der Grundrechte) stets an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beizutragen. Diese Pflicht gilt im Einzelfall ebenso wie beim Erlass von Verordnungen, Weisungen und allgemeinen Richtlinien, die keinen diskriminierenden Charakter haben dürfen. Die Bindung der Sozialbehörden und Sozialarbeitenden an die Grundrechte ist hervorzuheben, weil es sich bei Klienten und Klientinnen oft um Personen handelt, die aus verschiedenen Gründen nur beschränkt in der Lage sind, ihre Rechte wirksam wahrzunehmen.

Über allgemeine Verwaltungsgrundsätze hinaus kennt die Sozialhilfe einige Prinzipien, die den hohen Stellenwert der Grund- und Menschenrechte zusätzlich unterstreichen. Zu nennen ist in erster Linie das Individualisierungsgebot. Ihm zufolge sind Hilfeleistungen möglichst individuell an jeden einzelnen Fall anzupassen: Die Bedürfnisse sind abzuklären, und die Höhe der Leistungen muss auf den Einzelfall abgestimmt werden. Die Art der Hilfe soll ebenfalls dem Einzelfall gerecht werden. Dieses im Gegensatz zu anderen sozialen Leistungssystemen einzigartige Merkmal der Sozialhilfe birgt Vor- und Nachteile. Einerseits ermöglicht das Individualisierungsprinzip zielgerichtete Hilfe und unkonventionelle Unterstützung. Im Verbund mit dem Tatsächlichkeitsprinzip verhindert es zudem, dass etwa ein hypothetisches Einkommen oder eine nur angenommene geringere Wohnungsmiete der Leistungsberechnung zugrunde gelegt wird. Dieses Prinzip besagt wie der Effektivitätsgrundsatz, dass nur aktuell verfügbare Eigenmittel bei der Anspruchsprüfung und bei der Berechnung der Sozialhilfe Berücksichtigung finden dürfen (Wizent, 2019, N 399). Andererseits birgt es die Gefahr der Willkür. Da mit dem Individualisierungsprinzip ein Ermessens- und Handlungsspielraum einhergeht und sich eine allfällige diskriminierende Behandlung nicht leicht nachweisen lässt, kommt dem Willkürverbot in der Sozialhilfe besondere Bedeutung zu.

Der Ermessensspielraum ist, rechtmässig genutzt, grundsätzlich eine Stärke der Sozialhilfe, ermöglicht er doch im Einzelfall massgeschneiderte Entscheide und konstruktive Lösungen. Er sollte in der Sozialhilfe beherrscht genutzt werden. In der Praxis erfolgt dies zurzeit oftmals zu wenig konsequent. Der Gefahr der Willkür lässt sich am besten begegnen, indem Ermessensentscheide immer wieder hinterfragt werden. Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln, gehört zu den grundrechtlichen Maximen. Ein Behördenentscheid ist dann willkürlich, wenn eine offensichtliche Gesetzesverletzung oder ein grober Ermessensfehler vorliegt, wenn er in

sich widersprüchlich ist oder im klaren Widerspruch zum Gerechtigkeitsgedanken steht. Zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots kann die Nutzung des Ermessensspielraums im Einzelfall erheblich beitragen. Räumen die rechtlichen Vorschriften der Sozialhilfe einen Ermessensspielraum ein, dann sollte er daher unbedingt wahrgenommen werden. Ein weiteres Prinzip ist für die Sozialhilfe wegleitend: Der Grundsatz der Finalität stellt den Zweck der Sozialhilfe in den Mittelpunkt, nämlich die Existenz einer Person jetzt und künftig zu sichern – und zwar unabhängig davon, was zur Bedürftigkeit geführt hat. Ein allfälliges Selbstverschulden spielt mithin keine Rolle und kann keine Grundrechtseinschränkungen legitimieren. Dieses Prinzip zu akzeptieren, fällt der Öffentlichkeit (und gelegentlich Fachpersonen) nicht immer leicht. Sie ist versucht, wie in früheren Zeiten «moralisch» zu argumentieren und zwischen «guten» und «schlechten», «würdigen» und «unwürdigen» von Armut Betroffenen zu unterscheiden. Sogenannte «renitente Sozialhilfebeziehende» werden zum Politikum hochstilisiert, wobei es sich hier um eine «Kategorie» handelt, die nirgends in der heutigen Rechtsordnung vorkommt.

Sozialhilfe im Spannungsfeld zwischen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit

Wie kein anderes soziales Sicherungssystem steht die Sozialhilfe im Spannungsfeld von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit. Entsprechend kritisch wird sie von einer stets Missbrauch witternden Öffentlichkeit beäugt. Vermeintliche oder reale Fälle haben ein immenses Skandalisierungspotenzial. Nachdem die Rechtsstaatlichkeit der Sozialhilfe in den letzten Jahren gestärkt worden war, geriet die gesetzliche Rechtsstellung sozialhilfebeziehender Personen mehr und mehr unter Druck. Der Verrechtlichung der Verfahren in der Sozialhilfe sollte eigentlich eine Schärfung der grund- und menschenrechtlichen Perspektive folgen. Aber das Bewusstsein bzw. die Sensibilisierung für die Grund- und Menschenrechte ist vielerorts nicht gleichermassen ausgeprägt. Wie es scheint, gehen Behörden häufig davon aus, dass die Grund- und Menschenrechte selbstverständlich und automatisch eingehalten werden.

Leider ist dem nicht so, wurden doch in den letzten Jahren die Grund- und Menschenrechte der sozialhilfebeziehenden Personen zunehmend eingeschränkt. Beispielsweise erfolgt die Überweisung der Krankenkassenprämien an die Versicherungen oder der Mieten in vielen Kantonen direkt durch die Gemeinden. Eigentlich sollte der Grundsatz gelten, dass eine Direktzahlung an Dritte nur erfolgt, wenn die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch die betroffene Person nicht mehr gesichert ist. Für die gesellschaftliche Integration und die Selbstbestimmung der betroffenen Menschen ist es wichtig, dass sie ihre Finanzen selbst regeln können und ihre Handlungskompetenzen gestärkt werden. Dieses Ziel findet man zwar am Anfang vieler kantonaler Sozialhilfegesetze; seine Umsetzung wird mit solchen bevormundenden Massnahmen in der Praxis aber erschwert. Die direkten Überweisungen an Dritte widersprechen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit; mit ihnen wird massiv in die persönliche Freiheit der sozialhilfebeziehenden Personen eingegriffen. Auch die Verfahrensrechte stehen unter Druck. So hat das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 14. Januar 2020 (8C_152/2019) erst kürzlich eine Gesetzesbestimmung des Kantons Zürich für verfassungsmässig erklärt, welche es Sozialhilfeempfangenden nicht mehr erlaubt, eine Auflage oder eine Weisung selbständig anzufechten. Erst die Sanktion, die nach einem Verstoß gegen die Anordnung ausgesprochen wird, kann richterlich überprüft werden.

Die jahrelangen Diskussionen um die SKOS-Richtlinien, welche im Ergebnis zu einer Verschlechterung der Stellung der sozialhilfebeziehenden Personen geführt haben, zeigen, unter welchem politischen Druck die Sozialhilfe stand und immer noch steht. Der hohe Legitimationsdruck bleibt nicht ohne Auswirkungen. Sozialbehörden und Sozialarbeitende vermeiden Risiken, um ja keine Fehler zu machen. Folglich beschränkt sich die Sozialhilfe immer mehr auf die buchstäbliche Umsetzung des Gesetzestextes. Die Sozialhilfebeziehenden werden zum Teil verwaltet. Die Normierungsdichte nimmt zu und schnürt den Er-

messensspielraum immer mehr ein. Auf den Sozialämtern ist Ängstlichkeit und Verunsicherung spürbar. Die Folge ist eine Überregulierung, welche wiederum schematische, den individuellen Lebenslagen nicht gerecht werdende Entscheide nach sich zieht.

Folgerungen für die Praxis

Arbeit, Wohnen, Erziehung, Ausbildung, Gesundheit sowie gesellschaftliche Teilhabe sind wichtige Aspekte der menschlichen Existenz und stehen unter dem ausdrücklichen Schutz der Grund- und Menschenrechte. Auftrag und Zielsetzung der Sozialhilfe ist neben der Existenzsicherung die Integration der Menschen in die Gesellschaft. In ihrer heutigen Ausgestaltung und Fokussierung auf finanzielle Belange vermag die Sozialhilfe diesen Auftrag nur beschränkt zu erfüllen. Den Sozialarbeitenden fehlt oft die Zeit, die Betroffenen hinreichend zu beraten. Die Fallzahlen pro Fachperson werden teilweise erhöht, die erforderlichen Personalressourcen nicht gewährt. Dies führt zu einer weitgehenden Standardisierung der Verfahren. Als Folge kann weniger auf die Situation im Einzelfall eingegangen werden.

Die Entwicklung trifft auch die Soziale Arbeit im Kern. Die Soziale Arbeit fördert Hilfsprozesse auf der Basis enger Zusammenarbeit mit den Sozialhilfebeziehenden. Sowohl deren Lebensverhältnisse als auch die Rahmenbedingungen, unter denen Soziale Arbeit stattfindet, sind ständigen Änderungen unterworfen. Deshalb sind Kooperation, Vertrauensaufbau und Kommunikation wichtige Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Unterstützung. Ziel muss sein, die Menschen zu eigenständiger Lebensführung zu befähigen, sie zu stärken und als Subjekte zu behandeln. Derzeit geht der Trend in die umgekehrte Richtung: Sozialhilfebeziehende werden eher diszipliniert und auf ihre Pflichten hingewiesen. Während ihre Grund- und Menschenrechte eher vergessen oder mehr und mehr abgebaut werden, so dass sich Betroffene oftmals nur noch als rechtlose Objekte empfinden. Angesichts solcher Entwicklungen gilt es, das Bewusstsein für die menschenrechtliche Dimension der Sozialhilfe bei Behörden und Sozialarbeitenden zu stärken. Der Stellenwert der Grund- und Menschenrechte in einer Gesellschaft bemisst sich nicht an den formalen Verfassungs- und Gesetzestexten, sondern an ihrer konkreten Verwirklichung in der Gesellschaft. Verwirklichung heisst zunächst einmal Zugang, damit die Personen ihre Rechte überhaupt in Anspruch nehmen können. Dies gilt ausdrücklich für Menschen, die zu den besonders verletzlichen Gruppen gehören. Die Sozialhilfe befindet sich nicht in einem rechtsfreien Raum, sondern die Grund- und Menschenrechte geben den Rahmen vor – gerade weil es um die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz geht. Die gesellschaftliche Integration und insbesondere die Partizipationsrechte und die Entwicklungschancen der Kinder und Jugendlichen müssen gefördert werden, der Stigmatisierung und dem Ausschluss ist entschieden entgegenzuwirken. Die Sozialhilfe hat sich neben den rein wirtschaftlich-finanziellen Aspekten vermehrt auf ihren Integrationsauftrag zu berufen. Ausbildung, Qualifizierungsmassnahmen und berufliche Integration sollten im Hinblick auf die Stärkung der Grundrechte vermehrt und stärker gefördert werden. Trotz der zunehmenden Normierung der Sozialhilfe in der Praxis sind die Ermessensspielräume und das Individualisierungsprinzip zu nutzen. Die Sozialhilfe ist ja eben kein starres System, sondern im Einzelfall kann, ja muss von einer Grundregel auch einmal abgewichen werden. Die Beratung ist zu stärken, sodass die Benachteiligten der Gesellschaft ihre Rechte und Chancen tatsächlich wahrnehmen können.

Berücksichtigte Literatur:

- Akkaya Gülcan: Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe. Ein Leitfaden für die Praxis. Luzern 2015.
- Caritas-Positionspapier: Reformvorschlag gegen Kinderarmut, Luzern 2019.
- Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich 2012. Einleitung: Ermessen als Gestaltungsprinzip der Verwaltung, Zürich 2013, S. 3–7.

- Kaufmann Claudia: Zugang zum Recht: vielfältig und anspruchsvoll, in: Claudia Kaufmann und Christina Hausammann (Hrsg.): Zugang zum Recht. Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz, Basel 2017, S. 15–22, auch in: Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich 2016, Zürich 2017, S. 3–8.
- Kaufmann Claudia: Die gesellschaftliche Integration kommt in der Sozialhilfediskussion zu kurz, in: Zeitschrift für Sozialhilfe (ZESO) 03/2017, S. 8–11.
- Kaufmann Claudia: Ermessen ist Auftrag und Kompetenz, keine Frage des Beliebens, in: Zeitschrift für Sozialhilfe (ZESO) 04/ 2016, S. 22–23.
- Klinger Cornelia: Vom Schönen und Mühsamen im Alltag der Demokratie – Zum Spannungsverhältnis von Gleichheit und Differenz. Festvortrag anlässlich des 45-jährigen Bestehens der Ombudsstelle der Stadt Zürich, Zürich 2016.
- Mastronardi Philippe: Juristisches Denken. Eine Einführung, Bern 2001.
- Wizent Guido: Sozialhilferecht, Zürich/St. Gallen 2020.
- Wizent Guido: Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit. Ein Handbuch, Diss., Zürich/St. Gallen 2014.

Gülcan Akkaya, Dr. rer. pol., Dozentin und Projektleiterin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Luzern.

Das Recht des Kindes auf sein Portiönchen Himbeereis – Kinderspezifische Anliegen in der Sozialhilfe

Pascal Coullery

Für den polnischen Arzt und Pädagogen Janusz Korczak, der 1942 im Vernichtungslager Treblinka zusammen mit 200 von ihm betreuten und freiwillig nach Treblinka begleiteten Waisenkindern ermordet wurde, war unbestritten, dass Kinder keine kleinen Erwachsenen sind, sondern dass sie spezifische Bedürfnisse haben, die sie von Erwachsenen unterscheiden. Folgerichtig sprach Korczak in seinen Schriften jedem Kind, wenn auch in einem nicht juristischen Sinn, das Recht zu, «zu sein, was es ist» und «sein Portiönchen Himbeereis»¹⁶ zu erhalten. Korczaks Portiönchen Himbeereis steht für einen Lebensstandard von Kindern, der nicht ausschliesslich die elementarsten Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach abdeckt, sondern der auch entwicklungsgerechte emotional-spielerische Wünsche der Kinder im Rahmen eines sozialen Existenzminimums anerkennt. Heute, ein knappes Jahrhundert nach Korczaks Veröffentlichungen, lassen faktische und rechtliche Entwicklungen in der Sozialhilfe die Frage aufkommen, ob die Rechtsordnung kinderspezifische Bedarfe – wie Korczaks Portiönchen Himbeereis – als Teilgehalt eines sozialen Existenzminimums hinreichend schützt.

Ausgangslage

Das Risiko von Kindern, von der Sozialhilfe leben zu müssen, ist ungebrochen hoch: In der Stadt Zürich lebte 2018 eins von zwölf Kindern in einer Familiensituation, die durch die Sozialhilfe finanziell unterstützt werden musste, in der Stadt Biel war es gar eins von fünf Kindern. In beiden Städten ist das Sozialhilferisiko von Kindern und Jugendlichen fast doppelt so hoch wie das Sozialhilferisiko der gesamten Stadtbevölkerung im Durchschnitt. Gleichzeitig nimmt die Dauer des Sozialhilfebezugs tendenziell zu, Sozialhilfe ist keine kurzfristige Überbrückungsleistung mehr, die dazu beiträgt, eine schwierige Phase zu überstehen: Im Durchschnitt von 14 Schweizer Städten beziehen die laufenden Sozialhilfefälle seit drei Jahren und zehn Monaten Sozialhilfe, womit die durchschnittliche Bezugsdauer zwischen 2010 und 2018 um knapp zehn Monate gestiegen ist.¹⁷ Diese schwierige sozialpolitische Realität wird seit einigen Jahren verschärft durch anhaltende Diskussionen und Beschlüsse zu Leistungskürzungen und Sanktionen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die sich in aller Regel ebenfalls auf die Kinder auswirken.

Der verfassungsrechtliche Schutz des sozialen Existenzminimums von Kindern

Vor dem Hintergrund dieser Fakten- und Rechtslage in der Sozialhilfe gewinnt die Frage an Bedeutung, ob und wie das soziale Existenzminimum von Kindern, insbesondere vor Abbaumassnahmen kantonaler Gesetzgeber, verfassungsrechtlich geschützt wird. Solange das Bundesgericht im Recht auf Hilfe in Notlagen lediglich die Zusicherung erkennt, basalste Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach abzudecken¹⁸, wird Art. 12 Bundesverfassung (BV)¹⁹ Korczaks Portiönchen Himbeereis keine verfassungsrechtliche Anspruchs-

¹⁶ Janusz Korczak: Das Recht des Kindes auf Achtung - Fröhliche Pädagogik, 4. Auflage, Gütersloh 2011, S. 34 ff. und 137.

¹⁷ Städteinitiative Sozialpolitik, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2018, 14 Städte im Vergleich, Bern/Winterthur 2019, S. 21, 32 und 34.

¹⁸ Vgl. hierzu und zu den weiteren Ausführungen Pascal Coullery: Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen, Jusletter 25. März 2019.

¹⁹ Entgegen seinem Wortlaut, der explizit die Menschenwürde anruft.

grundlage bieten. Hingegen lassen sich sehr wohl Verfassungsnormen finden, die der Auslegung des gesetzlichen Sozialhilferechts einen Rahmen vorgeben, um im konkreten Einzelfall Kindern ein soziales Existenzminimum zu garantieren. Zum einen handelt es sich hierbei um allgemeine Schutznormen, die unspezifisch alle Personen erfassen, in erster Linie das allgemeine Staatsziel der «möglichst grossen Chancengleichheit» (Art. 2 Abs. 3 BV), das es dem Staat insbesondere verbietet, durch sein Handeln ohnehin bestehende Ungleichheiten zu verschärfen²⁰. Zum anderen enthält das geltende Verfassungsrecht aber auch verschiedene kinderspezifische Richtnormen für eine Gesetzesauslegung, die sich an der Verfassung orientiert:

Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV)

Art. 11 Abs. 1 BV spricht Kindern und Jugendlichen einen Anspruch «auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung» zu. Obwohl als Anspruchsnorm formuliert und im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung eingeordnet, lehnen Lehre und Rechtsprechung nahezu einhellig einen aus Art. 11 BV fließenden Individualanspruch ab, weil die Norm zu offen und damit nicht justizierbar sei.²¹ Aber: Art. 11 BV erhebt das Kindeswohl zur Verfassungsnorm und bringt damit auf höchster Erlassstufe zum Ausdruck, dass «namentlich eine altersgerechte Entfaltungsmöglichkeit des Kindes in geistig-psychischer, körperlicher und sozialer Hinsicht» anzustreben sei.²² Die in Art. 11 BV postulierte Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen verpflichtet damit kantonale Vollzugsbehörden, kinderspezifische Interessen bei der Anwendung von Sozialhilferecht zu berücksichtigen: Bereits vor zwanzig Jahren hat das Bundesgericht festgehalten, dass Art. 11 Abs. 1 BV «auch die rechtsanwendenden Instanzen in die Pflicht» nehme, «bei der Handhabung von Gesetzen den besonderen Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen». Dies gelte «in besonderem Masse» dann, «wenn ein Rechtssatz (...) den Behörden Ermessensspielräume eröffnet»²³, was ausgeprägt im kantonalen Sozialhilferecht der Fall ist. Noch klarer war das Bundesgericht im Jahr 2018 mit der Formulierung, dass «der sozialhilferechtliche Anspruch des Kindes gestützt auf Art. 11 BV die notwendigen Mittel für eine für die kindliche Entwicklung unentbehrliche Pflege, Erziehung und Betreuung, mithin über die reine Existenz hinausgehende Mittel» umfasst²⁴.

Sozialziel der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung und Integration (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV)

Im Sozialzielkatalog der Bundesverfassung werden Bund und Kantone verpflichtet, sich unter anderem dafür einzusetzen, dass «Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen kulturellen und politischen Integration unterstützt werden». Zumindes das Teilziel der explizit genannten sozialen Integration dürfte ins Leere greifen, wenn Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe auf ein Leistungsniveau zurückgeworfen werden, das nicht mehr als ein biologisch-physisches Überleben garantiert. Eine kindergerechte Entfaltung und Entwicklung

²⁰ So schon für die Bundesverfassung von 1874: Beatrice Weber-Dürler: Chancengleichheit und Rechtsgleichheit, in: Walter Haller/Alfred Kölz/Georg Müller/Daniel Thüer (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 221.

²¹ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka: Soziale Sicherheit von Kindern und Jugendlichen, Bern 2011, S. 36 m.w.H.

²² BGE 129 III 255.

²³ BGE 126 II 391. Ähnlich BGE 131 V 17, wonach Art. 11 BV «im Rahmen der verfassungskonformen oder verfassungsbezogenen Auslegung (...) beachtlich» ist.

²⁴ Urteil des Bundesgerichts 8C_358/2018 vom 22. Oktober 2018, Erw. 4.2 m.w.H.

der Persönlichkeit, auf die das Sozialziel ausgerichtet ist,²⁵ würde stark erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. Auch wenn die in Art. 41 BV formulierten Sozialziele unter einem gleich mehrfachen Vorbehalt stehen,²⁶ so statuieren sie doch eine Handlungsverpflichtung für alle Stufen des Bundesstaats, die als formelles Verfassungsrecht verbindlich²⁷ und im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung von kantonalem Sozialhilferecht zu berücksichtigen sind.

Recht auf angemessenen Lebensstandard und auf Spiel, Erholung und Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 27 Abs. 1 und Art. 31 Abs. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention [KRK])
Die für die Schweiz 1997 in Kraft getretene Kinderrechtskonvention verankert in Artikel 27 «das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard». Art. 27 KRK spricht so ein soziales Existenzminimum an, das in Art. 31 KRK kinderspezifisch präzisiert wird: Art. 31 KRK spricht Kindern ein Recht «auf Freizeit (...), auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben» zu. Damit wird der hohe Stellenwert von Freizeit und Spiel in der sozialen und kognitiven Entwicklung eines Kindes²⁸ betont und Freizeit- und Spielaktivitäten implizit zu Teilgehalten des in Art. 27 KRK geschützten angemessenen Lebensstandards erklärt. In ihrer programmatischen Bedeutung haben auch diese Bestimmungen der Kinderrechtskonvention über eine völkerrechtskonforme Auslegung in den kantonalen und kommunalen Sozialhilfealltag von rechtsanwendenden Behörden einzufließen.

Faktische Umsetzungshindernisse und -risiken

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass das geltende Verfassungs- und Völkerrecht in verschiedenen Bestimmungen gebietet, bei der Anwendung des Sozialhilferechts kinderspezifische Bedarfe zu schützen. Dieser verfassungsrechtliche Schutz des Kindes droht allerdings daran zu scheitern, dass das Kind in der Sozialhilfepraxis nicht individuell und selbständig, nicht als eigene Rechtspersönlichkeit betrachtet wird, sondern mit seinen Eltern in verschiedener Hinsicht (im nicht technischen Sinn) eine Gefahrengemeinschaft bildet:

Keine Differenzierung der Grundbedarfspauschale

Die Grundbedarfspauschale der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), an der sich zahlreiche Kantone und Gemeinden in der Praxis zumindest orientieren, empfiehlt gegenwärtig für einen Ein-Personen-Haushalt einen monatlichen Betrag von CHF 997, um den üblichen Lebensunterhalt (u.a. für Ernährung, Bekleidung, laufende Haushaltsführung oder Körperpflege) abzudecken²⁹. Für Mehr-Personen-Haushalte steigt die monatliche Pauschale degressiv an, allerdings für alle Personen gesamthaft und nicht danach differenziert, wie sich der Haushalt aus Erwachsenen und Kindern zusammensetzt – dies im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen, die für Erwachsene eine monatliche Pauschale

²⁵ Vgl. Margrith Bigler-Eggenberger/Rainer J. Schweizer, Art. 41, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, S. 911, Rz. 84.

²⁶ So erfolgt der Einsatz von Bund und Kantonen «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» (Art. 41 Abs. 1 Ingress) und «im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel» (Art. 41 Abs. 3 BV), zudem können aus den Sozialzielen «keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden» (Art. 41 Abs. 4 BV).

²⁷ René Rhinow: Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsverfassung. In: Ulrich Zimmerli (Hrsg.): Die neue Bundesverfassung – Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 174.

²⁸ So auch die Botschaft des Bundesrats vom 29. Juni 1994 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, BBl 1994 V 58.

²⁹ Vgl. Kapitel B 2.2 der Richtlinien auf der Website der SKOS.

von CHF 1621, für Kinder eine solche von CHF 847.50 festlegen³⁰. Das explizite Ausweisen des Budgetanteils eines Kindes dürfte im gelebten Armutsalltag einer Familie keine grosse Rolle spielen: Sie wird sich nach der Decke strecken und mit denjenigen Mitteln auskommen versuchen, die ihr gesamthaft zur Verfügung stehen. Behördenseitig würde das Ausweisen eines eigenen Grundbedarfs des Kindes aber das Bewusstsein dafür schärfen, dass dem Kind ein eigenständiger Rechtsanspruch zusteht: Gerade weil kaum ein persönlicher Kontakt zwischen der Behörde und dem Kind besteht, drohen Kinder, plakativ formuliert, in der öffentlichen Diskussion zur Sozialhilfe unterzugehen³¹ und zu Vergessenen der Sozialhilfe zu werden. Das geschärfte Bewusstsein wäre etwa in Situationen von Bedeutung, in denen Leistungskürzungen zur Diskussion stehen oder in denen über fördernde situationsbedingte Leistungen³² für das Kind (wie z.B. Kosten für Musikunterricht, Aufgabenhilfe oder ausserschulische Spiel- und Freizeitaktivitäten) zu befinden ist, weil in solchen Fällen den rechtsanwendenden Behörden praxisgemäss ein grosser Ermessensspielraum zusteht.

Leistungskürzungen und Sanktionen

Seit einigen Jahren überbieten sich die Kantone mit Beschlüssen und Vorschlägen zu Leistungskürzungen und schärferen Sanktionen in der Sozialhilfe. Allein im Jahr 2020 haben bereits zwei Kantone Vorschläge vorgelegt, die den Abbautrend in der Sozialhilfe auch zu lasten von Kindern bestätigen: Der Kanton Basel-Landschaft schlägt ein Stufensystem vor, das für eine alleinerziehende Mutter mit einem 5-monatigen Baby eine Grundbedarfs-pauschale von CHF 897 für Mutter und Kind vorsieht, der Kanton Bern schickt unter anderem den Vorschlag in die Vernehmlassung, eine alleinerziehende, vorläufig aufgenommene Mutter dauerhaft und unbefristet mit einer monatlichen Grundbedarfspauschale von CHF 702 für Mutter und Kind «leben» zu lassen. Diese Grundbedarfspauschalen sind 41 Prozent (in der Vorlage des Kantons Basel-Landschaft) bzw. 54 Prozent (in der Vorlage des Kantons Bern) tiefer als die von der SKOS für einen Zwei-Personen-Haushalt empfohlene Pauschale (CHF 1525). Es erscheint als unausweichlich, dass Kinder bei Ansätzen, die unter den SKOS-Empfehlungen liegen, immer mitsanktioniert werden, sei es durch ein generell tiefes Leistungsniveau, sei es durch eine Sanktion, bei deren Umsetzung faktisch nicht sichergestellt werden kann, dass sie ausschliesslich die fehlbare Person, nämlich einen Elternteil oder beide Eltern, trifft.

Schlussfolgerungen

Die Individualisierung als zentrales, prägendes Prinzip der Sozialhilfe fordert, die Gegebenheiten des Einzelfalls in die Entscheidungsfindung einfliessen zu lassen. Da das Gesetz nicht jeden erdenklichen Fall abbilden kann, sind unbestimmte Gesetzesbegriffe (wie «das Wohl des Kindes» oder «besondere familiäre Umstände») und Ermessensspielräume (sog. Kann-Vorschriften) die logische und unausweichliche Folge. Sind Kinder betroffen, so haben sich diese Entscheide allerdings zwingend an übergeordneten Verfassungsnormen und -prinzipien zu orientieren:

³⁰ Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30). Das ELG weist Jahreswerte aus, die Umrechnung auf Monatswerte erfolgte aus Gründen der Vergleichbarkeit durch den Autor.

³¹ So Gülcan Akkaya in ihrem Beitrag in diesem Jahresbericht.

³² Die situationsbedingten Leistungen vergüten in der Sozialhilfe spezifische Mehrbedarfe ausserhalb der Grundbedarfspauschale. Solche zusätzlich abgegoltene Leistungen sind bei den Ergänzungsleistungen nicht vorgesehen, was zumindest teilweise die höhere Grundbedarfspauschale der Ergänzungsleistungen erklärt.

Konsequent verfassungskonforme Auslegung

Einzelfallentscheide, die auf kantonalem Sozialhilferecht sowie auf kommunalen Richtlinien und Handlungsanweisungen fussen, sind immer konsequent im Sinn und Geist von übergeordneten Verfassungsnormen zu fällen (sog. verfassungskonforme Auslegung). Konkret bedeutet dies für Beschlüsse, die Kinder betreffen: Der Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV), die Sozialziele (Art. 41 BV) und die UNO-Kinderrechtskonvention sprechen immer vermutungsweise zugunsten der Kindesinteressen. So zum Beispiel bei der Frage nach ausserschulischen Freizeitaktivitäten oder spezifischen Bildungsmassnahmen (als situationsbedingte Leistungen).

Verhältnismässigkeit von Sanktionen

Das Verhältnismässigkeitsprinzip – mit seinen Teilgehalten der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit – ist ein zentraler Verfassungsgrundsatz, dem gemäss Art. 5 Abs. 2 BV jedes staatliche Handeln, und damit auch ein Entscheid der Sozialhilfe, entsprechen muss. Bei Sanktionen, die Haushalte betreffen, in denen Kinder leben, bedeutet «verhältnismässig» nicht nur, dass die Sanktion dem Fehlverhalten angemessen sein soll³³, sondern – weil nicht garantiert werden kann, dass eine Sanktion nur die fehlbare Person trifft – dass die Gesamtsituation des Haushalts, insbesondere die faktische Mitbetroffenheit von Kindern, bei der Zumutbarkeitsprüfung berücksichtigt werden muss. Konkret ist bewusst zwischen dem Interesse des Staats an Sanktionen, um künftiges rechtskonformes Verhalten zu fördern, und dem Interesse des Kindes an einem Existenzminimum, das ihm eine kindgerechte Entwicklung und Entfaltung erlaubt, abzuwägen. Um das Bewusstsein und die Sensibilität der rechtsanwendenden Behörden für die Situation von Kindern zu schärfen, empfiehlt es sich, Elemente dieser individuellen Güterabwägung auch positivrechtlich zu verankern. In Frage kommt beispielsweise das grundsätzliche Verbot, den Budgetanteil von minderjährigen Kindern zu kürzen³⁴, eine mildere Maximalsanktion, wenn Kinder mitbetroffen sind³⁵ oder der völlige Verzicht auf Sanktionen für Haushalte, in denen auch Kinder leben, wobei als Kompensation allenfalls eine verschärfte Rückerstattungspflicht³⁶ vorgesehen werden könnte.

Allen Vorschlägen liegt das Ziel zu Grunde, dass einem Haushalt mit Kindern in jedem Fall mehr als ein bloss biologisch-physisches Existenzminimum verbleibt. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder einen Lebensstandard garantiert erhalten, der einem verfassungskonformen sozialen Existenzminimum entspricht und der damit – um zum Schluss die Worte von Janusz Korczak wieder aufzugreifen – ab und zu auch ein «Portiönchen Himbeereis» zulässt.

Pascal Coullery, Dr. iur., Prof. FH, Dozent für Sozialrecht und Sozialpolitik an der Berner Fachhochschule BFH, Bern.

³³ Wie es Art. 36 Abs. 2 des Berner Sozialhilfegesetzes festhält.

³⁴ Vgl. hierzu Claudia Kaufmann im Jahresbericht 2014 der Ombudsstelle der Stadt Zürich, Zürich 2015, Fallbeispiel 8, S. 28 ff. m.w.H.

³⁵ Gemäss den geltenden SKOS-Richtlinien kann der Grundbedarf sanktionsweise während zwölf Monaten um maximal 30 Prozent gekürzt werden. Für Haushalte mit Kindern sollte sowohl der Kürzungssatz wie auch die Kürzungsdauer substanziell gesenkt werden.

³⁶ Beispielsweise könnte vorgesehen werden, dass der Betrag, der der nicht vollzogenen Sanktion entspricht, nach der Ablösung von der Sozialhilfe in jedem Fall zurückzuerstatten ist.

4. Auftrag und Ansprüche an die Polizeiarbeit

Fokus Die städtische Gemeindeordnung beauftragt die Zürcher Ombudsstelle abzuklären, ob die Verwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt (Art. 39 Abs. 2). Das allgemein gültige Einhalten des Rechts bedeutet, dass für die einzelnen Handlungen – ebenso für Unterlassungen – jeweils eine gesetzliche Grundlage vorliegen muss. Neben der Einhaltung dieses Legalitätsprinzips gilt es auch, die Billigkeit, also die Gerechtigkeit im Einzelfall, zu berücksichtigen. Dazu gehört in erster Linie die Einhaltung der Verhältnismässigkeit und des Ermessens. Die Erfahrung der Ombudsfrau zeigt, dass die Verwaltung nur selten ohne vorhandene oder ausreichende Rechtsgrundlage tätig wird. Zum grössten Teil betreffen Beschwerden daher Fragen der Verhältnismässigkeit und des Ermessens. Diese Feststellung gilt auch und in gesteigertem Masse für die Polizei. Die Ausnahmen bestätigen die Regel und betreffen symptomatischerweise Pilotversuche wie zum Beispiel die Einführung der Zentralen Ausnüchterungsstelle ZAS/ZAB. Die von der Ombudsstelle damals kritisierte Rechtsgrundlage wurde später auch vom Bezirksrat gerügt und verlangte eine entsprechende Anpassung und Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips.

Die Würdigung des Ermessens, die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Massnahme oder ihrer Angemessenheit verlangen eine differenzierte Betrachtungsweise im individuellen Fall unter Berücksichtigung aller Umstände. Dabei spielen Wahrnehmungsfragen eine entscheidende Rolle. Als äusserst geeignete Form für die Bearbeitung diesbezüglicher Beschwerden hat sich das Vermittlungsgespräch zwischen den Beschwerdeführenden einerseits und den beteiligten Polizistinnen und Polizisten und ihren Vorgesetzten andererseits erwiesen. Die Gespräche finden jeweils auf der Ombudsstelle, also an neutralem Ort, unter der Moderation der Ombudsfrau statt. Für die Polizei war diese Form der Geschäftsbearbeitung anfänglich neu und löste zu Beginn eine gewisse Verunsicherung aus. Sie hat sich aber schnell für alle Beteiligten als sehr befriedigend und lösungsorientiert etabliert, denn sie erlaubt, sich gegenseitig zuzuhören, Fragen zu stellen, einen Perspektivenwechsel vorzunehmen und sich auf Augenhöhe zu begegnen. All dies sind auch die Voraussetzungen dafür, dass Beschwerdeführende ihre häufig als persönlich erniedrigend, diskriminierend und demütigend empfundene Erfahrung abschliessen können.

Die Statistik (S. 94) weist aus, dass die Beschwerde- und Vermittlungsfälle zur Polizeiarbeit im Laufe der letzten 15 Jahre rückläufig waren. Die Begründung liegt hauptsächlich darin, dass die allermeisten der Eingaben zu Bussenverfügungen nicht mehr als eigenständige Geschäfte behandelt, sondern aufgrund ihres relativ überschaubaren Bearbeitungsaufwands als Anfragen, deren Zahl in dieser Zeit ja stetig gestiegen ist, bearbeitet werden.

Bei der Beschwerdeprüfung und Vermittlungstätigkeit standen wie dargelegt jeweils die Fragen der Verhältnismässigkeit polizeilichen Handelns im Vordergrund: so zum Beispiel wegen der Anordnung von Personenkontrollen, der Art und Weise ihrer Durchführung, Schwierigkeiten bei der Aufnahme einer Strafanzeige, verweigerter gewerbepolizeilicher Bewilligungen oder angeordneter Rayonverbote. Ein besonderes Augenmerk richteten wir dabei auf gewisse festgestellte «Automatismen», die eine prinzipielle, qualifizierte Missachtung des Abwägens im Einzelfall bedeuten. In den ersten Jahren ihrer Tätigkeit stellte die Ombudsfrau beispielsweise die damalige Praxis wiederholt als nicht rechtmässig, erniedrigend und die Menschenwürde verletzend in Frage, Leibesvisitationen grundsätzlich und ohne Verhältnismässigkeitsprüfung immer dann vorzunehmen, wenn eine Person nach einer Festnahme auf der Wache in einer Abstandszelle auf ihre Vernehmung warten musste. Unabhängig der konkreten Fremd- oder Selbstgefährdungssituation, des Alters der Person (jugendliche Mädchen oder betagter Rentner) und des Grundes für die Mitnahme auf die Polizeiwache mussten die Betroffenen ein vollständiges Ausziehen ihrer Kleider und zum Teil eine Kontrolle ihrer Körperöffnungen gewärtigen. Die Polizei hat

nach gewisser Zeit diese Praxis überdacht und zugunsten eines einzelfallgerechten, verhältnismässigen Vorgehens revidiert. In einem neuen Entscheid erinnert das Bundesgericht daran, dass eine Leibesvisitation stets im Einzelfall verhältnismässig sein muss (Urteil 1B_115/2019 vom 18.12.2019). Das Bundesgericht bezieht sich in seinen Ausführungen auf die schweizerische Rechtsprechung sowie auf diejenige des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Es betont, dass die Strafbehörden in allen Verfahrensstadien die Würde der vom Verfahren betroffenen Menschen zu achten haben (Art. 7 Bundesverfassung und Art. 3 Abs. 1 Strafprozessordnung). «Gemäss Art. 10 Abs. 3 BV und Art. 3 EMRK ist eine erniedrigende Behandlung verboten» (Ziffer 2.3, S. 2). Das Bundesgericht unterstreicht in seiner Entscheidungsbegründung die grund- und menschenrechtliche Dimension, an der sich die Polizeiarbeit messen lassen muss. Diese steht auch bei der kritischen Auseinandersetzung mit Racial and Ethnic Profiling und seiner Vermeidung im Vordergrund. Für die Ombudsfrau, die das Thema im Kontakt mit der Polizei, aber auch in ihren Jahresberichten, wiederholt aufgriff, stehen die menschenrechtlichen Komponenten des Diskriminierungsverbots und der Wahrung der Menschenwürde jeweils im Zentrum.

Der Polizei kommt bezüglich der Menschenrechte ein Doppelmandat zu: Sie trägt zum einen mit rechtsstaatlichen Mitteln zur Wahrung und Durchsetzung der Rechtsordnung bei. Dazu zählt, sich für die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte einzusetzen. Zum andern hat sie dieselben Rechte und Werte bei der Ausübung ihrer eigenen Tätigkeit zu beachten und einzuhalten.

Die Sensibilisierung für dieses Doppelmandat, zu der die Vermittlung des Sach- und Fachwissens zu Menschenrechten, den völkerrechtlichen Verpflichtungen und zur erforderlichen Umsetzung in der Polizeiarbeit gehört, ist eine Daueraufgabe. Der folgende Beitrag von *Jörg Künzli* und *Evelyne Sturm* setzt sich spezifisch mit diesem Thema auseinander.

Menschenrechte und Polizeiarbeit im Rechtsstaat

Jörg Künzli und Evelyne Sturm

Ein vielschichtiges Verhältnis

Das Verhältnis von Menschenrechten und polizeilichen Aktivitäten ist strukturell ein vielschichtiges und spannungsgeladenes. So besteht die rechtsstaatlich zentrale Funktion der Menschenrechte darin, der staatlichen Allmacht und damit jedem staatlichen Handeln Grenzen aufzuerlegen. Davon betroffen ist besonders die Polizei als Trägerin des staatlichen Gewaltmonopols: Sie wird als Staatsorgan durch die Menschenrechte verpflichtet und darf daher nur basierend auf rechtlichen Grundlagen, im öffentlichen Interesse und unter strikter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips Gewalt anwenden oder etwa Personen festnehmen. Menschenrechte verpflichten somit Polizeikräfte, gewisse Verhaltensweisen zu unterlassen, auch wenn diese aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ergriffen werden sollten. Vor diesem Hintergrund ist es der starke Staat, der insbesondere im Gewand der Polizei die Menschenrechte, wie sie namentlich im Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung, dem Recht auf Leben oder den Freiheitsrechten zum Ausdruck kommen, gefährdet.

Dieser Befund bedeutet indes keinesfalls, dass aus einer rein menschenrechtlichen Optik einem wehrlosen Staat und damit einer schwachen Polizei das Wort geredet werden soll. Vielmehr ist aus einer anderen Warte die Polizei gar Garantin für die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben: Werden menschenrechtliche Positionen in privaten Verhältnissen – wie etwa typischerweise im Fall häuslicher Gewalt – oder durch rechtswidrig handelnde staatliche Organe gefährdet oder verletzt, ist der Staat bei Wissen um diese Umstände verpflichtet, im Umfang seiner Möglichkeiten und unter Beachtung seiner menschenrechtlichen Unterlassungspflichten, gegen derartige Bedrohungslagen vorzugehen. Das heisst, er hat seine menschenrechtlichen Schutzpflichten wahrzunehmen. Auch dies geschieht wiederum regelmässig mit polizeilichen Mitteln.

Wie ist schliesslich gegen Polizeiangehörige gerichtete Gewalt von Privatpersonen in diesem System zu verorten? Vorab gilt Folgendes: Werden Polizistinnen und Polizisten durch private Gewalthandlungen – etwa anlässlich eines Rettungseinsatzes – an der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Schutzpflichten gehindert, kann privates Verhalten die Umsetzung der Menschenrechte gefährden. Menschenrechte verpflichten allerdings nur den Staat und damit Staatsorgane in Ausübung ihrer Amtspflichten. Privatpersonen hingegen werden durch die Menschenrechte nicht direkt in die Pflicht genommen. Von Privaten gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte gerichtete Gewalt ist folglich rechtlich nicht gestützt auf die Menschenrechte zu beurteilen, sondern dagegen ist mit den Mitteln des Strafrechts vorzugehen.

Die Rolle der Polizei im Bereich des Schutzes der Menschenrechte ist daher eine janusköpfige: Die Polizei ist zunächst Gefährderin, aber zugleich auch unerlässliche Garantin dieser Fundamentalnormen.

Verfahren zur Sicherstellung der menschenrechtlichen Verpflichtungen

Menschenrechtliche Vorgaben setzen aber polizeilichen Massnahmen nicht nur inhaltliche Grenzen, sondern bestimmen auch, wie bei Vorliegen eines hinreichenden Verdachts auf unrechtmässige Gewaltanwendung der Polizei vorzugehen ist. Namentlich die reichhaltige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat dazu

detaillierte Vorgaben entwickelt; dies auch mit dem Ziel, das Vertrauen der Öffentlichkeit in das staatliche Gewaltmonopol zu stärken³⁷.

Kernelement dieser verfahrensrechtlichen Gehalte bildet die Untersuchungspflicht: Sobald staatliche Stellen im Besitz glaubhafter Informationen sind, die auf eine missbräuchliche Gewaltanwendung und damit auf eine Menschenrechtsverletzung deuten, ist unverzüglich und von Amtes wegen eine wirksame Untersuchung an die Hand zu nehmen, die die Fakten feststellt und die Täterschaft identifiziert und gegebenenfalls deren Bestrafung ermöglicht. Wirksam kann eine Untersuchung indes nur sein, wenn sie unabhängig ist. Wie kann diese Unabhängigkeit insbesondere bei Untersuchungen zum Verhalten der Polizei, die selbst oft als Teil der Strafverfolgungsbehörden in solche Untersuchungen involviert ist, sichergestellt werden? Gemäss einer Standardformulierung des EGMR ist diese Vorgabe erfüllt, wenn die Untersuchungsbehörde gegenüber den involvierten Angehörigen eines Polizeikorps in hierarchisch-institutioneller wie auch in tatsächlicher Hinsicht unabhängig ist. Ersteres ist offensichtlich nicht erfüllt, wenn Angehörige der gleichen Polizeieinheit oder einer anderen Behörde der gleichen Exekutivgewalt diese Untersuchung durchführen, sehr wohl aber bei Untersuchungen, welche die Staatsanwaltschaft durchführt. Hier greift jedoch die insbesondere in kleinräumigen Verhältnissen hoch relevante zweite Bedingung, wonach im Einzelfall jegliche Befangenheit durch persönliche oder berufliche Beziehungen zwischen Polizeiangehörigen und den Untersuchungsorganen auszuschliessen ist.

Infolge der oft prekären Beweislage für mutmassliche Opfer polizeilicher Übergriffe, die sich in polizeilichem Gewahrsam befinden, fordert der EGMR überdies Beweiserleichterungen: Die betroffene Person hat in einer solchen Konstellation nur die behauptete Verletzung prima facie – etwa mittels eines ärztlichen Attests – zu belegen. Anschliessend obliegt es dem Staat, plausible Gründe für diese Verletzung zu benennen.

Genügt eine Untersuchung gegen mutmassliche Polizeigewalt diesen Vorgaben nicht, erachtet der EGMR die gerügte Garantie – sei es das Recht auf Leben oder das Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung – als verletzt. Kurzum: Kann die Verletzung einer materiellen EMRK-Garantie nicht belegt werden, weil staatlicherseits keine effektive Untersuchung durchgeführt wurde, erwächst dem mutmasslichen Opfer zumindest in juristischer Hinsicht kein Nachteil, weil es dann als Opfer der verfahrensrechtlichen Gehalte derselben Garantie gilt.

Ein Aussenblick auf die Schweiz

Wie ist vor diesem Hintergrund die menschenrechtliche Bilanz der Polizeiarbeit in der Schweiz in materieller und verfahrensrechtlicher Hinsicht? Wenig überraschend fällt die Antwort angesichts des Fehlens schweizweiter Statistiken höchst unterschiedlich aus. Monieren NGOs regelmässig diskriminierendes und unverhältnismässiges Verhalten der kantonalen Polizeikräfte und das Fehlen einer unabhängigen Untersuchung, wird behördlicherseits auf die wenigen strafrechtlichen Verurteilungen von Angehörigen von Polizeikorps und die Unabhängigkeit der strafrechtlichen Untersuchungsorgane verwiesen. Aus einer internationalen Warte fällt zunächst auf, dass der EGMR erst wenige Schweizer Fälle zur Thematik polizeilicher Übergriffe materiell zu beurteilen hatte. Soweit ersichtlich, wurden in jüngerer Vergangenheit nur zwei gegen die Schweiz gerichtete Beschwerden gutgeheissen. Der EGMR statuierte, die Schweiz und konkret der Kanton Genf habe einen Schlagstockeinsatz nicht hinreichend abgeklärt³⁸ resp. der Kanton Tessin habe den Tod einer Person, die während eines polizeilichen Einsatzes verstarb, nicht effektiv untersucht³⁹.

³⁷ Siehe dazu umfassend Evelyne Sturm: Untersuchung von polizeilicher Gewaltanwendung, Menschenrechtliche Vorgaben und ihre Anwendung in der Schweiz, Dissertation Bern 2018, Zürich/St. Gallen 2019.

³⁸ EGMR, Dembele v. Switzerland, Application No. 74010/11 (2013).

³⁹ EGMR, Scavuzzo-Hager and others v. Switzerland, Application No. 41773/98 (2006).

Einen breiteren Blickwinkel auf die Menschenrechtslage eines Staats als ein Gericht, das einzig Individualbeschwerden beurteilen kann, haben die in Genf angesiedelten menschenrechtlichen Vertragsüberwachungsorgane der UNO. Diese sind vertraglich befugt, basierend auf einem Bericht der Staaten periodisch im Rahmen des sog. Staatenberichtsverfahrens die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen durch einen Staat in einer Gesamtschau zu überprüfen. Für die hier einschlägige Thematik besonders relevant sind die Ausführungen des Menschenrechtsausschusses und des Ausschusses gegen die Folter, welche die Implementierung des UNO-Pakts über bürgerliche und politische Rechte⁴⁰ resp. des Übereinkommens gegen die Folter⁴¹ überwachen. Beide dieser aus unabhängigen Expertinnen und Experten zusammengesetzten Organe beurteilen die Umsetzung der jeweiligen Vertragsverpflichtungen durch die Schweiz im Polizeibereich seit Jahren kritisch⁴².

In seinem jüngsten Bericht zur Schweiz zeigt sich der Menschenrechtsausschuss erneut besorgt über die Anzahl Vorfälle von Polizeibrutalität und über die fehlende Berichterstattung solcher Vorfälle. Er äussert ernsthafte Bedenken zum Fehlen gesamtschweizerischer Statistiken zur Anzahl Beschwerden, Strafverfahren und Verurteilungen und äussert sich trotz Erklärungen der Behörden, wonach die kantonalen Staatsanwaltschaften für die Entgegennahme von Beschwerden gegen die Polizei verantwortlich seien, kritisch zum Fehlen eines unabhängigen Beschwerdemechanismus' zur Prüfung von polizeilichem Fehlverhalten. Denn die Staatsanwaltschaften könnten infolge ihrer Kooperation mit den Polizeibehörden zur Abklärung solcher Vorwürfe als voreingenommen eingestuft werden⁴³. Weiter zeigen sich die Expertinnen und Experten beunruhigt über die wiederholten Berichte über diskriminierendes polizeiliches Verhalten und namentlich über Racial and Ethnic Profiling⁴⁴. Zu ähnlich kritischen Feststellungen gelangt der Ausschuss gegen die Folter. Er äussert seine Besorgnis unter anderem darüber, dass exzessive Polizeigewalt und rassistisches Verhalten der Polizei nur selten an die zuständigen Behörden rapportiert werden, und bemängelt das Fehlen eines unabhängigen Beschwerdemechanismus' zur Klärung von Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei⁴⁵. Beide Organe fordern schliesslich die Schweiz auf, diese Missstände baldmöglichst zu beheben.

Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, diese Erkenntnisse der menschenrechtlichen Fachorgane im Detail zu verifizieren. Ebenso soll nicht zu begründen versucht werden, weshalb – anders als etwa im Bereich des Freiheitsentzugs – die Empfehlungen der Ausschüsse im Polizeibereich bislang kaum umgesetzt werden. Sie sollen vielmehr Ausgangspunkt sein, um die teils strukturellen Schwachstellen im Bereich der Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben im Polizeiumfeld zu analysieren und bestehende Möglichkeiten zu ihrer Behebung aufzuzeigen.

Implementierung menschenrechtlicher Vorgaben im Umfeld polizeilicher Arbeit

Hauptsächlich verantwortlich für die Kontrolle der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz sind die Justizorgane. Dies bedingt, dass Gerichte, aber auch die juristische Lehre und die Anwaltschaft die Praxis internationaler Organe und insbesondere diejenige des EGMR zur Kenntnis nehmen. Bislang hat eine solche Rezeption der

⁴⁰ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966; SR 0.103.2.

⁴¹ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984; SR 0.105.

⁴² Siehe etwa bereits Human Rights Committee, Concluding observations on the first periodic report of Switzerland (1996), Ziff. 13, und Committee against Torture, Concluding observations on the third periodic report of Switzerland (1997), Ziff. 90.

⁴³ Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland (2017), Ziff. 28.

⁴⁴ Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland (2017), Ziff. 22 f.

⁴⁵ Committee against Torture, Concluding observations on the seventh periodic report of Switzerland (2015), Ziff. 10 f.

internationalen Vorgaben in der Schweizer Praxis kaum stattgefunden. Vielmehr hat sich die Rechtsprechung im Wesentlichen darauf beschränkt, aus den oben dargestellten verfahrensrechtlichen Gehalten der Menschenrechte einen Anspruch von Betroffenen zum Strafverfahren abzuleiten. Die detaillierten Anforderungen an die Ausgestaltung einer wirkungsvollen Untersuchung sind bis jetzt kaum je konkret eingefordert worden. Angesprochen sind in diesem Punkt aber nicht nur die Gerichte, einschliesslich des Bundesgerichts, die bei Beschwerden gegen Polizeiangehörige auch die Einhaltung der Untersuchungspflicht zu überprüfen haben, sondern insbesondere auch Rechtsvertreterinnen und -vertreter von Opfern möglicher unrechtmässiger Polizeigewalt, welche diese Vorgaben deutlicher vorbringen müssten.

Trotz einer breiten Palette möglicher Rechtsmittel liegt der Fokus bei der Untersuchung polizeilicher Gewaltanwendung beinahe ausschliesslich auf dem Strafverfahren; dies zumindest, wenn nicht ausnahmsweise ein kantonales oder kommunales Ombudsverfahren zur Verfügung steht. Die schweizerische Strafprozessordnung (StPO) kennt indes keine besonderen Vorschriften, welche unter Berücksichtigung der menschenrechtlichen Vorgaben die Grundzüge von Verfahren gegen Polizeiangehörige festhalten. Gefordert wäre gewiss kein «Sonderstrafverfahrensrecht» für Polizeiangehörige, sondern zu schaffen wären möglichst schweizweit geltende Regelungen, die der besonderen Rolle der Polizei einerseits als Sicherheitsorgan und andererseits als Teil der Strafverfolgungsbehörden Rechnung tragen. Die Tatsache, dass in einigen Kantonen besondere Zuständigkeiten bei Verfahren gegen Polizeikräfte nur ad hoc festgelegt werden, zeigt den Bedarf in der Praxis. Eine klare Normierung der Zuständigkeit würde Rechtssicherheit schaffen und letztlich im Interesse aller beteiligten Parteien liegen. Im Strafprozessrecht existieren überdies verschiedene Aspekte, die mit Blick auf die Kompatibilität mit dem Anspruch auf eine wirksame Untersuchung kritisch zu hinterfragen sind. Bis heute wurde in der Rechtsprechung kaum zur Kenntnis genommen, dass die menschenrechtlichen Vorgaben für eine unabhängige Untersuchung umfassender sind und über den Nachweis der konkreten Befangenheit im Einzelfall hinausgehen. Die restriktive Rechtsprechung der Schweizer Gerichte zur Befangenheit genügt daher kaum den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Gerade in den in der föderalistisch organisierten Polizei- und Justizlandschaft häufig kleinräumigen Verhältnissen wird dem Erfordernis der Unabhängigkeit deshalb meist erst durch Beizug von ausserkantonalen Behörden (Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft) hinreichend Rechnung getragen werden können.

Zudem weist das Strafverfahren strukturelle Schwächen zur Umsetzung der Untersuchungspflicht auf: Während selbstverständlich auch in Strafverfahren gegen Polizeiangehörige die (ebenfalls menschenrechtlich geforderte) Unschuldsvermutung vom Staat verlangt, die individuelle Schuld von Angeklagten nachzuweisen, stellt sich aus menschenrechtlicher Optik eine andere Frage. Entscheidend ist nicht die Verantwortlichkeit einer oder eines bestimmten Angehörigen der Polizei, sondern ob die Institution Polizei insgesamt und damit der Staat für ein Verhalten, das eine Menschenrechtsverletzung darstellt, verantwortlich ist. Dieser unterschiedliche Blickwinkel kann sehr wohl zu Spannungen führen. Illustrativ zeigt sich dies, wenn die Verantwortung der Polizei (etwa bei der Verletzung einer Person durch einen unverhältnismässigen Gummischroteinsatz) und damit des Staates zwar unbestritten ist, aber die individuelle Verantwortung in einem Strafverfahren nicht nachgewiesen werden kann und es daher zu einem Freispruch kommen muss. Ebenso in einem kaum auflösbaren Widerspruch zur strafprozessualen Unschuldsvermutung stehen die geforderten Beweiserleichterungen bei missbräuchlicher Gewaltanwendung gegen eine sich in polizeilicher Obhut befindende Person.

Andere Rechtsmittel, die darauf abzielen, die Verantwortung der Behörden abzuklären – wie das Verwaltungsverfahren oder die Staatshaftung –, haben hingegen in beweisrechtlicher Hinsicht die Schwierigkeit, dass es trotz eines Untersuchungsgrundsatzes und der geforderten Beweiserleichterungen in der Praxis weitgehend an den Betroffenen liegt, die erforderlichen Beweismittel einzubringen. Das Recht auf eine Untersuchung bei Vorwürfen

von Polizeigewalt erweist sich daher in der Schweiz insgesamt allzu oft als Chimäre. Es gewährt zwar einen Anspruch auf Zugang zur Justiz. Dieser vermag aber häufig das Versprechen nicht einzulösen, polizeiliches Fehlverhalten effektiv zu untersuchen; es sei denn bei einer aussergewöhnlich günstigen Beweislage.

Angesichts der dargestellten teilweise systembedingten Grenzen der Justizverfahren und der gegenwärtig wohl chancenlosen Forderungen nach der Etablierung spezifischer Verfahren zur Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei resp. der Errichtung besonderer Untersuchungsorgane müssen unseres Erachtens die Bemühungen für eine verbesserte Implementierung der menschenrechtlichen Vorgaben im Umfeld der Polizei selbst ansetzen.

Einerseits bleibt eine offene Fehlerkultur innerhalb eines Korps zentral, die auch der Prämisse nachlebt, dass nur eine menschenrechtskonforme Polizeiarbeit eine professionelle ist und es daher auch notwendig ist, schwerere Menschenrechtsverletzungen, die oft auch ein strafrechtliches Offizialdelikt darstellen, bei den Justizbehörden anzuzeigen. Dass solche internen Massnahmen zwar von zentraler Bedeutung sind, aber für sich allein offensichtlich nicht genügen, liegt auf der Hand. Daher sind andererseits weitere Massnahmen nötig, die präventive Wirkung haben können, welche die notorisch schlechte Beweislage zu verbessern vermögen und damit letztlich auch das Vertrauen in die Polizeiarbeit stärken. Als Nebeneffekt besitzen solche Massnahmen auch das Potenzial, Schutz gegen ungerechtfertigte Vorwürfe gegenüber der Polizei zu bieten und allenfalls gar gegen die Polizei gerichtete Gewalt zu reduzieren.

Zu solchen Massnahmen könnten eine polizeixterne Zuständigkeit für das Beschwerdemanagement, umfassendere Rechenschaftsverpflichtungen und namentlich institutionalisierte externe Überprüfungen durch ein unabhängiges Organ gehören. Eine solche Kontrolle über die polizeiliche Tätigkeit übt etwa seit einigen Jahren in der Schweiz die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) aus, indem sie systematisch polizeiliche Zwangsausschaffungen von ausländischen Staatsangehörigen und teilweise auch deren polizeiliche Zuführung zu einem Flughafen überwacht. Waren Vorwürfe menschenrechtswidrigen polizeilichen Verhaltens in diesem Zusammenhang lange Zeit eine Konstante, scheinen diese seither verstummt zu sein.

Die NKVF hat die Aufgabe und die Kompetenz, Orte des Freiheitsentzugs zu kontrollieren. Sie ist damit auch befugt, ohne Voranmeldung Polizeistationen zu besuchen. Bereits basierend auf der geltenden Rechtslage können daher Inspektionen von polizeilichen Haftzentren etwa im Umfeld von Grossanlässen und Demonstrationen erfolgen, auch wenn solche Kontrollen aus logistischen Gründen wohl nur stichprobenweise durchgeführt werden können. Schliesslich wäre es auch überlegenswert, das Mandat dieser Kontrollstelle auf bestimmte Gefährdungssituationen auszudehnen: So begleitet etwa in Österreich die Volksanwaltschaft (eine parlamentarische Ombudsinstitution mit einem umfassenden Mandat zum Schutz der Menschenrechte) die Polizei bei Grossanlässen mit einem bestimmten Gefahrenpotenzial und hat dabei freien Zugang zu Einsatzdispositiven, polizeilicher Kommunikation etc.

In der Schweiz besteht damit sicherlich Raum dafür, die menschenrechtliche Prävention im Polizeibereich zu verbessern. Trotzdem bleibt zu berücksichtigen, dass infolge des im Vergleich zum Freiheitsentzug insbesondere zeitlich und situationsbedingt völlig andersartigen Kontakts zwischen Privatpersonen und Angehörigen der Polizei eine effektive Prävention durch einen Besuchsmechanismus wie derjenige der NKVF im Polizeibereich systembedingt an Grenzen stösst. Aus diesem Grund sind im Bereich der Polizei auch Massnahmen technischer Natur zu prüfen, die einerseits präventiven Charakter haben, andererseits aber auch die notorisch prekäre Beweislage zu verbessern vermögen. Ohne an dieser Stelle auf die tatsächlich teilweise schwierig zu beurteilenden Detailfragen einzugehen, legen menschenrechtliche Vorgaben etwa nahe, dass Situationen, in denen Privatpersonen dem Staat in besonders exponierter Weise ausgeliefert sind, mittels Videoaufnahmen zu dokumentieren sind: Zu solchen Konstellationen zählen zweifellos polizeiliche Einvernahmen,

die in der Schweiz – anders als in vielen anderen Staaten – bis heute meist nur schriftlich protokolliert werden. Ebenso wäre zu prüfen, ob Videoaufnahmen auch in Polizeistationen (nicht aber in den Festhaltezellen) als Mittel zur Prävention von Gewalt dienen könnten. Schliesslich soll auch an dieser Stelle der Forderung nach dem Einsatz von Bodycams bei polizeilichen Eingriffen mit besonderem Risikopotenzial Nachdruck verliehen werden, zeigen doch Erfahrungen verschiedener Polizeikorps, dass damit nicht nur Übergriffe der Polizei, sondern auch Gewalt gegen Angehörige der Polizei reduziert werden können. Bestehen klare und objektive Vorgaben darüber, wann diese Aufzeichnungsgeräte einzuschalten sind, wie lange die Aufzeichnungen zu speichern sind und wer unter welchen Voraussetzungen Rückgriff auf diese Beweismittel nehmen darf, kann mit diesen technischen Mitteln ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Beweislage und damit zur Transparenz des staatlichen Handelns geleistet werden.

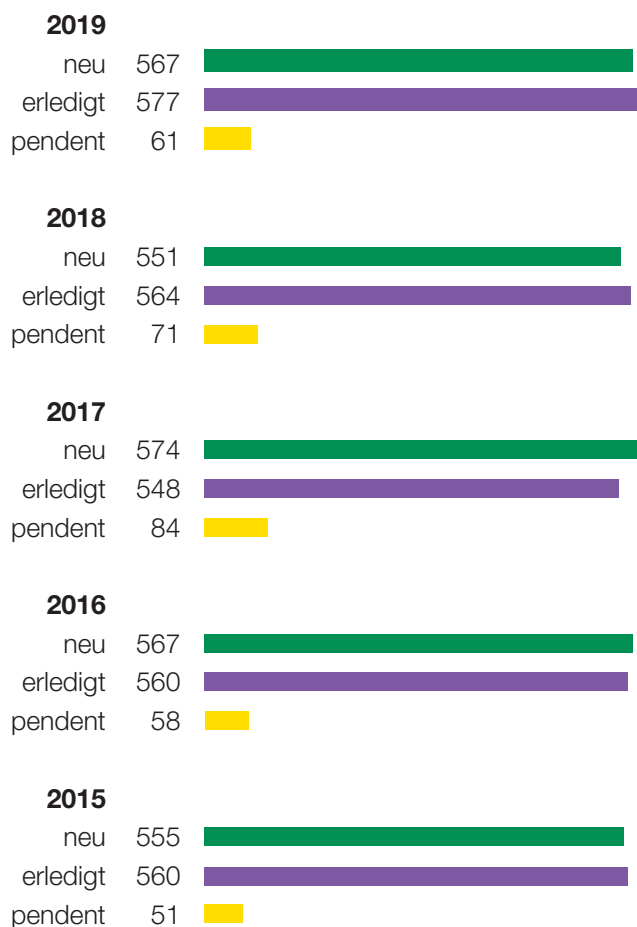
All diese Vorschläge sind daher nicht etwa als spezifisch gegen die Institution Polizei gerichtete Misstrauensanträge zu verstehen, sondern fassen auf dem fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsatz, dass jede staatliche Machtstruktur, und erst recht die Trägerin des Gewaltmonopols, einer Kontrolle zu unterstehen hat, welche letztlich das Vertrauen in die rechtskonforme Arbeit dieser Stellen fördert.

Jörg Künzli, Prof. Dr. iur., Ordinarius für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern sowie Direktor des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), Bern.

Evelyne Sturm, Dr. iur., Geschäftsführerin des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR), Bern.

1. Übersicht

Im Jahr 2019 sind 567 neue Geschäfte bei uns eingegangen (2018 waren es 551 Geschäfte). In der gleichen Periode konnten 577 Geschäfte abgeschlossen werden, also einige mehr als im Vorjahr (564). Am 31. Dezember 2019 waren 61 Geschäfte pendent. Die nicht abgeschlossenen Geschäfte sind alle im Berichtsjahr eingegangen. Mit 890 Anfragen (2018: 909) bearbeiteten wir ähnlich viele Neueingänge wie im Vorjahr (vgl. Seite 84).



2. Angaben zu den im Jahr 2019 neu eingegangenen Geschäften

Externe und interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte ist im Vergleich zum Vorjahr von 63 % auf knapp 54 % (304 Geschäfte) gefallen (2018 waren es 343 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) betrug 2019 über 46 % (263 Geschäfte). Der Anteil der Personalgeschäfte ist im Vergleich zum Vorjahr wieder deutlich gestiegen. 2018 waren es vorübergehend nur 208 Personalgeschäfte gegenüber 235 Fällen im Jahr 2017. Die Zunahme der Personalgeschäfte im Berichtsjahr betrifft mit Ausnahme des Departements der Industriellen Betriebe sowie des Präsidialdepartements sämtliche Departemente. Den grössten Zuwachs verzeichnet das Gesundheits- und Umweltdepartement. (Zur Übersicht der Entwicklung in den letzten 15 Jahren siehe Seite 87.)

Von den insgesamt 567 Beschwerdeführenden waren 57% Frauen und 42% Männer. Das übrige knappe 1% der Beschwerden wurde von juristischen Personen eingereicht. Bei den verwaltungsinternen Geschäften beläuft sich der Frauenanteil auf 63% (2018: 69%), bei den externen auf 52% (2018: 51%).

männliche Personen	total 239 (42%)	extern Männer	142 (25%)	intern Männer	97 (17%)
weibliche Personen	total 324 (57%)	extern Frauen	158 (28%)	intern Frauen	166 (29%)
juristische Personen	total 4 (1%)	extern	4 (1%)	intern	0
Anzahl Geschäfte 2019	total 567 (100%)	extern	304 (54%)	intern	263 (46%)

Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 567 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombudsgeschäften):

Allgemeine Verwaltung	2	(0,4%)	davon intern 1
Übrige	2		davon intern 1
Präsidialdepartement	24	(4,2%)	davon intern 8
Bevölkerungsamt	13		davon intern 3
Stadtammann- und Betreibungsämter	7		davon intern 2
Übrige	4		davon intern 3
Finanzdepartement	34	(6,0%)	davon intern 16
Steueramt	6		davon intern 2
Liegenschaften	16		davon intern 3
Human Resources Management	9		davon intern 9
Übrige	3		davon intern 2
Sicherheitsdepartement	82	(14,5%)	davon intern 18
Stadtpolizei	57		davon intern 10
Schutz & Rettung	9		davon intern 6
Dienstabteilung Verkehr	11		davon intern 1
Stadttrichteramt	4		davon intern 1
Übrige	1		
Gesundheits- und Umweltdepartement	108	(19,0%)	davon intern 91
Stadtspital Triemli	31		davon intern 28
Stadtspital Waid	14		davon intern 14
Pflegezentren Stadt Zürich	29		davon intern 27
Alterszentren Stadt Zürich	17		davon intern 16
Städtische Gesundheitsdienste	6		davon intern 1
Umwelt- und Gesundheitsschutz	5		davon intern 1
Stiftung Alterswohnungen	5		davon intern 3
Übrige	1		davon intern 1
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	17	(3,0%)	davon intern 7
Entsorgung+Recycling	3		davon intern 3
Grün Stadt Zürich	3		davon intern 1
Tiefbauamt	10		davon intern 2
Übrige	1		davon intern 1

Hochbaudepartement	13	(2,3%)	davon intern 6
Amt für Baubewilligungen	5		davon intern 1
Amt für Städtebau	3		davon intern 1
Übrige	5		davon intern 4
Departement der Industriellen Betriebe	20	(3,5%)	davon intern 13
Elektrizitätswerk	4		davon intern 2
Verkehrsbetriebe	15		davon intern 10
Übrige	1		davon intern 1
Schul- und Sportdepartement	72	(12,7%)	davon intern 56
Schulamt	14		davon intern 11
Volksschule	40		davon intern 31
Musikschule Konservatorium Zürich	8		davon intern 7
Sportamt	6		davon intern 3
Übrige	4		davon intern 4
Sozialdepartement	173	(30,5%)	davon intern 31
Allgemein/Departementssekretariat	3		
Soziale Einrichtungen und Betriebe	12		davon intern 7
Amt für Zusatzleistungen	36		davon intern 3
Soziale Dienste	101		davon intern 11
KESB (inkl. Mandate der Sozialen Dienste)	6		davon intern 1
AOZ	10		davon intern 5
Support Sozialdepartement	5		davon intern 4
Andere Zuständigkeit	20	(3,5%)	davon intern 16
Unzuständig	2	(0,4%)	
Total	567	(100%)	davon intern 263
Eingangsart			
Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	420	(74%)	
Schriftlich (E-Mail, Brief, E-Kontaktformular)	147	(26%)	

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 2019 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
1 %	8 %	34 %	42 %	13 %	2 %

Staatsangehörigkeit

Wie im Vorjahr setzt sich die Mehrheit der Klientinnen und Klienten aus Schweizerinnen und Schweizern zusammen. Am zweithäufigsten stammen die Beschwerdeführenden aus Deutschland. Die übrigen Personen gehören mindestens 23 verschiedenen Nationen an.

Wohnort

8004 Aussersihl	30
8048 Altstetten	24
8050 Oerlikon	24
8051 Schwamendingen	23
8047 Albisrieden	22
8046 Affoltern	21
8057 Unterstrass	21
8052 Seebach	20
8055 Heuried	19
8006 Oberstrass	19
8049 Höngg	18
8005 Industrie	18
8038 Wollishofen	16
8045 Giesshübel	16
8001 Altstadt	16
8008 Riesbach	14
8003 Wiedikon	12
8032 Hirslanden	11
8037 Wipkingen	10
Übrige (weniger als 10 Geschäfte oder unbekannt)	38
Stadt Zürich	392
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	131
Kanton Zürich	523
Kanton Aargau	17
übrige Kantone bzw. unbekannt	26
Schweiz	566
Ausland	1

4. Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer vom Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung bzw. E-Mail für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäfts betrug im Durchschnitt aller 577 Geschäfte, die im Jahre 2019 abgeschlossen werden konnten, 62 Tage (Vorjahr: 55 Tage). Gut zwei Drittel aller Geschäfte konnten innert zweier Monate abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	40 Geschäfte	7 %
11–30 Tage	137 Geschäfte	24 %
31–60 Tage	219 Geschäfte	38 %
61–90 Tage	93 Geschäfte	16 %
91–180 Tage	62 Geschäfte	11 %
181–365 und mehr Tage	26 Geschäfte	4 %

Abklärungen

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

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	710
Vernehmlassungen der Verwaltung	974
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	1

Erledigungsart

Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wird detailliert schriftlich festgehalten, und zwar in 522 Fällen (90%) durch entsprechende Protokollierung und in 55 Fällen (10%) in Form eines Schlussberichts. Die Protokollierung erfolgt nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses bzw. per Mail an die Klientinnen und Klienten sowie an die Verwaltung.

Ergebnisse

Eine klassische parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

Der reine Beschwerdeanteil aller Geschäfte betrug 17 % (Vorjahr: 16%), der Vermittlungsanteil mit vorausgegangener Beschwerdeprüfung 25 % (Vorjahr: 28%), der Anteil reiner Vermittlungen 4 % (Vorjahr: 6%) und der Informations- und Beratungsanteil 47 % (Vorjahr: 43%). Dieser relativ hohe Anteil ist auf den Anstieg bei den internen Geschäften zurückzuführen. 69 % der internen Geschäfte (nämlich 185 von insgesamt 268) wurden durch Information und Beratung bearbeitet. Im Vorjahr waren es 68 %. In der Spalte «Rückzug» werden diejenigen 38 Fälle separat erfasst, in denen der Abschluss der Prüfungs- oder Vermittlungstätigkeit eines Geschäfts durch die Ombudsstelle nicht mehr nötig war (7 %, Vorjahr: 7 %).

In 33% aller Geschäfte führten Beschwerdeprüfung, Vermittlung oder ihre Kombination zu einer ganzen oder teilweisen Gutheissung bzw. zu einer gänzlich oder teilweise erfolgreichen Vermittlung (Vorjahr: 37%). Beschwerdeabweisungen bzw. erfolglose Vermittlungsbemühungen sind demgegenüber nur in knapp 13% aller Geschäfte zu verzeichnen, 2018 waren es ebenfalls 13%.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäftsbehandlungen, das heisst «Information und Beratung» sowie «Rückzug», ausser Betracht, so ergibt dies insgesamt 265 Geschäfte:

- ganze oder teilweise Gutheissung bzw. gänzlich oder teilweise erfolgreiche Vermittlung: 191 Geschäfte (72%, Vorjahr: 74%)
- Abweisung der Beschwerde oder erfolglose Vermittlung: 74 Geschäfte (28%, Vorjahr: 26%)

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 577 abgeschlossenen Geschäften erzielten Ergebnisse setzt eine differenzierte Betrachtungsweise voraus, indem das jeweilige Ergebnis stets in Bezug zur Aufgabe und Rolle gesehen wird, die die Ombudsstelle in dem betreffenden Geschäft hatte:

Beschwerdeprüfung			
Gutheissung	23 (4%)	extern 13	intern 10
teilweise Gutheissung	26 (5%)	extern 21	intern 5
Abweisung	47 (8%)	extern 44	intern 3
Beschwerde und Vermittlung	Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung		
Gutheissung bzw. erfolgreich	56 (10%)	extern 33	intern 23
teilweise Gutheissung/Vermittlungslösung	62 (11%)	extern 49	intern 13
Abweisung bzw. erfolglos	25 (4%)	extern 23	intern 2
Vermittlung	Pendeldiplomatie, Koordination, Vereinbarung, formeller Vergleich usw.		
erfolgreich	14 (2%)	extern 8	intern 6
teilweise erfolgreich	10 (2%)	extern 7	intern 3
erfolglos	2 (0%)	extern 2	
Information und Beratung	274 (47%)	extern 89	intern 185
Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	38 (7%)	extern 20	intern 18
Total	577 (100%)	extern 309	intern 268

5. Anfragen

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

Zusätzlich zu den Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahr 2019 insgesamt 890 derartige Anfragen behandelt. Im Vorjahr waren es 909.

Der Anteil derjenigen Anfragen, welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist, machte 62 % aus (549 Anfragen), im letzten Jahr betrug er 58 %.

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig) 549

Nicht zuständig (Grund):

diverse kantonale Fragen	68
allgemeine privatrechtliche Probleme	34
privates Arbeitsvertragsrecht	25
nicht-städtische Patientenfragen	19
Rechtsmittelverfahren / Gericht	16
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	15
privates Mietvertragsrecht	11
Sozialfragen	22
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	21
nicht-städtische Sozialversicherungen	12
kantonale Steuerangelegenheiten	2
nicht-städtische Ausländerfragen	6
Privatversicherung	1
übrige	89

Total 890

Zahlen zum Mehrjahresvergleich 2005–2019

Auf den ersten Blick gibt es bei der Tätigkeit der Ombudsstelle in den letzten 15 Jahren keine grossen Schwankungen oder gar markante Ausreisser. Viele der erhobenen Zahlen zeigen ein relativ konstantes Abbild der Arbeit und widerspiegeln eine kontinuierliche Entwicklung. Die nähere Betrachtung lässt aber dennoch interessante Schlüsse zu, auf die wir hier hinweisen möchten:

Die Geschäftslast ist sowohl bezüglich der eingegangenen Geschäfte als auch der erfolgten Anfragen stetig gewachsen. Bei den Geschäften von 445 im Jahre 2005 auf 567 im Jahre 2019. Bei den Anfragen macht der Zuwachs rund einen Drittel aus; 2005 waren es 597 gegenüber 890 im Berichtsjahr. Bei beiden Formen der Anliegen, die der Ombudsstelle eingereicht werden, fallen die überdurchschnittlich vielen Eingaben in den beiden Jahren 2010 und 2011 auf. Diese Zahlen wurden vorher und nachher nie mehr erreicht. Eine Erklärung für diesen vorübergehenden Ausnahmeanstieg lässt sich nicht leicht finden. Es können jedenfalls keine besonderen städtischen Ereignisse ins Feld geführt werden, die mit dieser Zunahme in Verbindung stehen. Bei den Anfragen fällt zudem auf, dass parallel zu ihrem stetigen Anstieg auch die Zahl der Anfragen, bei denen die Ombudsstelle zuständig ist und daher eine materielle Bearbeitung erfolgte, kontinuierlich wuchs. Waren sie zu Beginn in der klaren Minderheit, verkleinerte sich der Abstand im Vergleich zu den Anfragen ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs der Ombudsfrau von Jahr zu Jahr, bis sie nun seit 2014 die deutliche Mehrheit ausmachen.

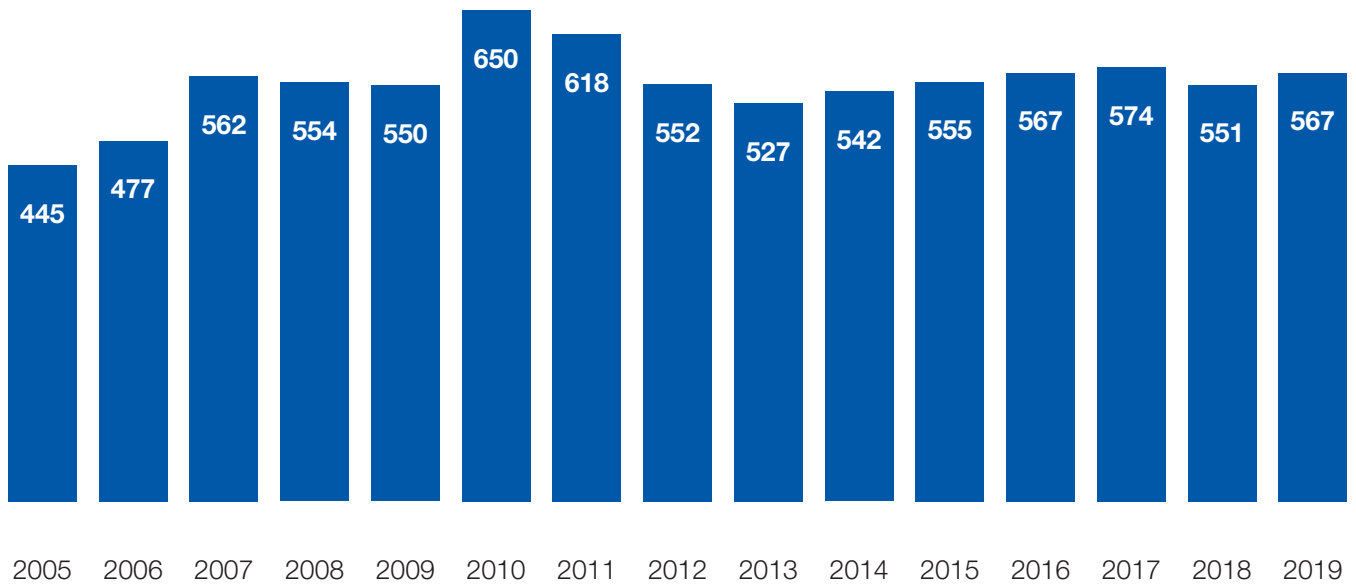
Auf den plötzlichen massiven Anstieg der Eingaben zu internen Personalangelegenheiten 2014 und seine Begründung haben wir im Jahresbericht 2018 ausführlich hingewiesen. Dieser Trend hält nicht nur an, sondern findet 2019 absolut und relativ einen neuen Höchstwert. Diese Entwicklung zeitigt einen direkten Einfluss auf die Geschlechterverteilung bei den Beschwerdeführenden. Während bei den externen Geschäften sich die Mehrheitsverhältnisse immer wieder abwechseln, war der Anteil an Eingaben von Frauen zu verwaltungsinternen Geschäften in all den 15 Jahren höher als derjenige von Männern und wuchs auch im Laufe der Zeit stetig an. Dies führt dazu, dass der Anteil der Frauen jeweils rund die Hälfte oder sogar die Mehrheit der Klientinnen und Klienten ausmacht. In diesen 15 Jahren ist die Zahl der städtischen Mitarbeitenden von rund 23500 auf 28000 gewachsen, der Anteil Frauen hat sich dabei kaum verändert: Er machte stets zwischen 54 und 56 Prozent aus.

Bei der Departementsverteilung sticht die anhaltende Spitze der Geschäftseingaben zum Sozialdepartement ins Auge. Die weitaus meisten Beschwerden betreffen dabei die Sozialen Dienste. Wir sind auf die Gründe dafür im Bericht weiter vorne näher eingegangen (S. 14 und 55). Nach dem Höchststand 2011 sind die Zahlen rückläufig und pendeln sich wohl auf einem entsprechenden Niveau ein, das für eine Normalisierung bei der Bearbeitung dieser Sachfragen im Sozialdepartement spricht.

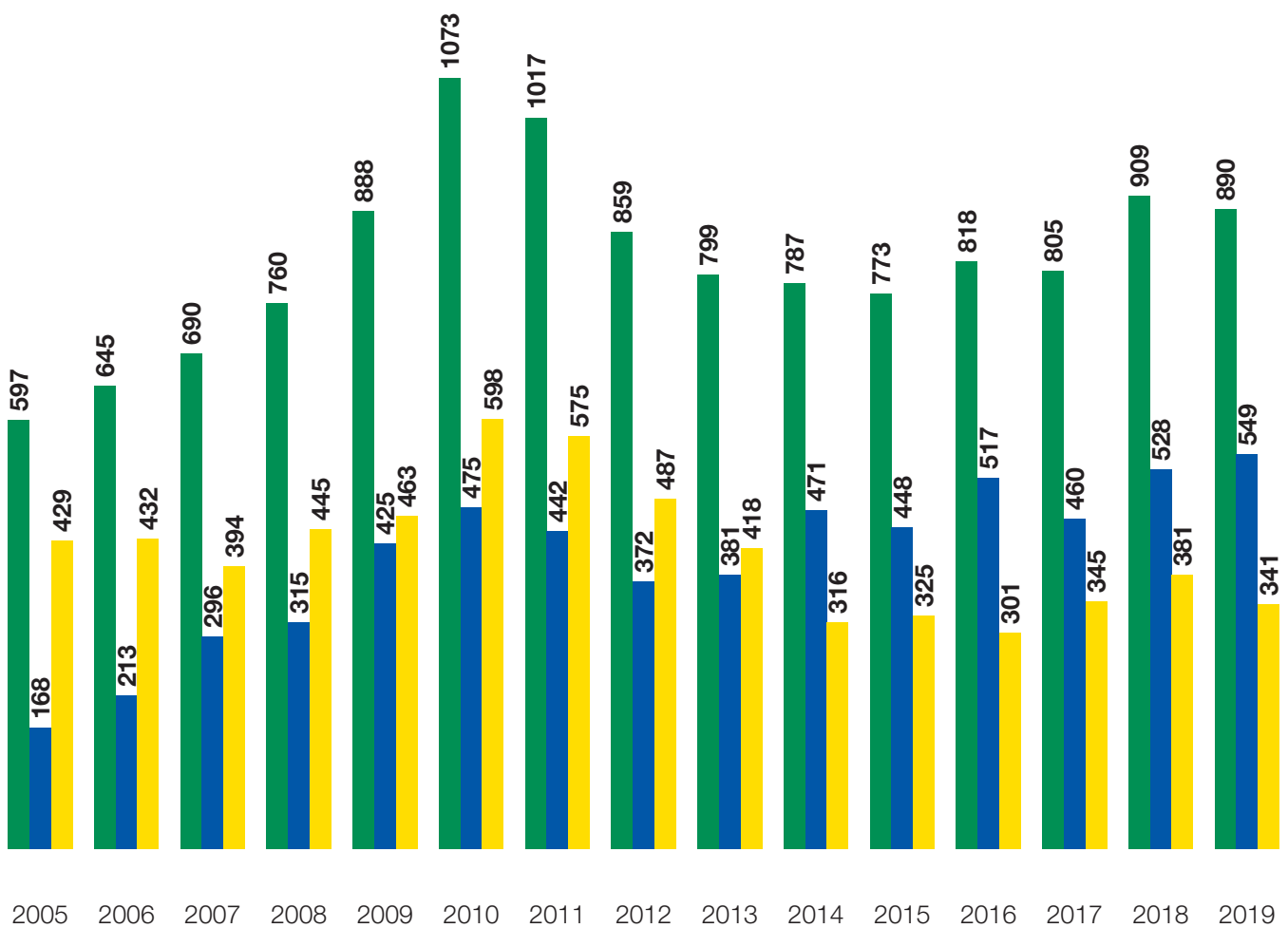
Die Aufstellung zu den Geschäften nach Dienstabteilungen zeigt auf, wie unterschiedlich die Verteilung der Eingaben zu verwaltungsexternen Geschäften und denjenigen zu verwaltungsinternen, arbeitsspezifischen Fragestellungen ausfallen. So beherrschen die Geschäfte beim Sozialdepartement und beim Sicherheitsdepartement verwaltungsexterne Themen, während die grosse Mehrheit der Beschwerden beim Gesundheits- und Umweltdepartement und beim Schul- und Sportdepartement von städtischen Angestellten eingereicht werden. Eine stichhaltige Begründung für diese anhaltende Entwicklung kennen wir hingegen nicht.

Als Lesehilfe für die Aufstellung 8, in der die Bearbeitungsart und die Ergebnisse unserer Tätigkeit dargestellt werden, dient der Kommentar zur entsprechenden Übersicht in der Statistik 2019 (Ergebnisse, S. 82).

1. Eingegangene Geschäfte 2005–2019

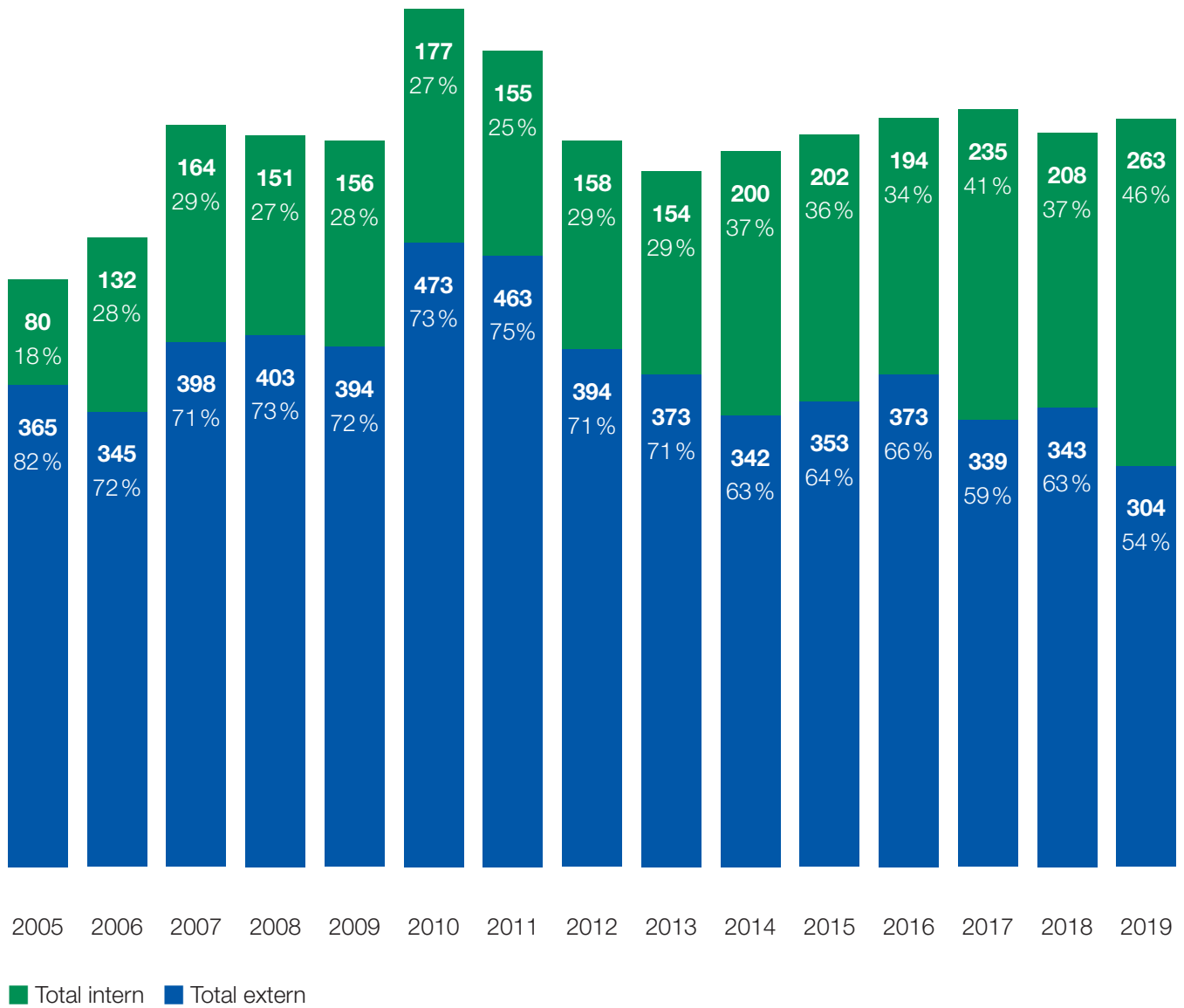


2. Anfragen 2005–2019

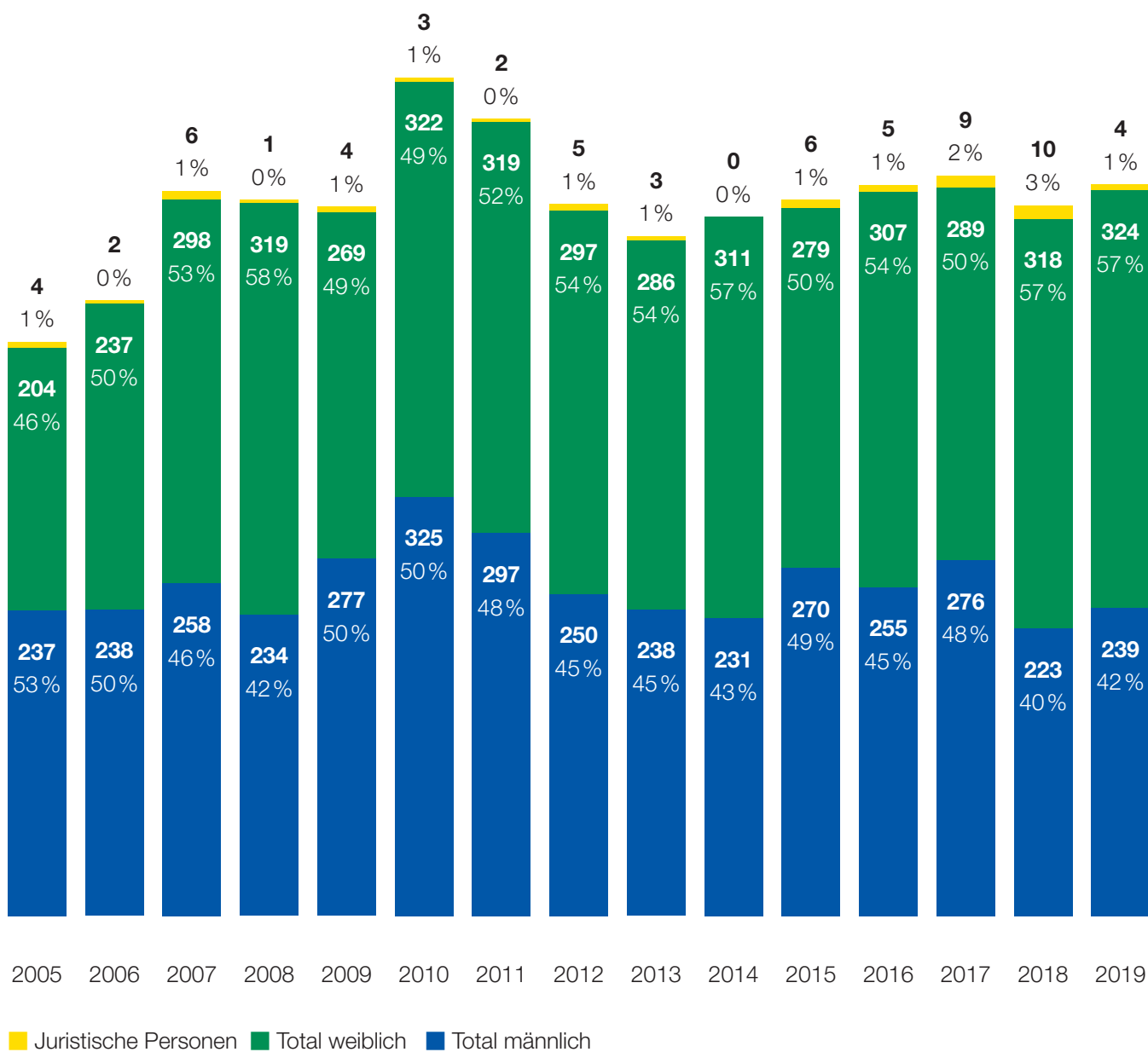


■ total ■ zuständig ■ unzuständig

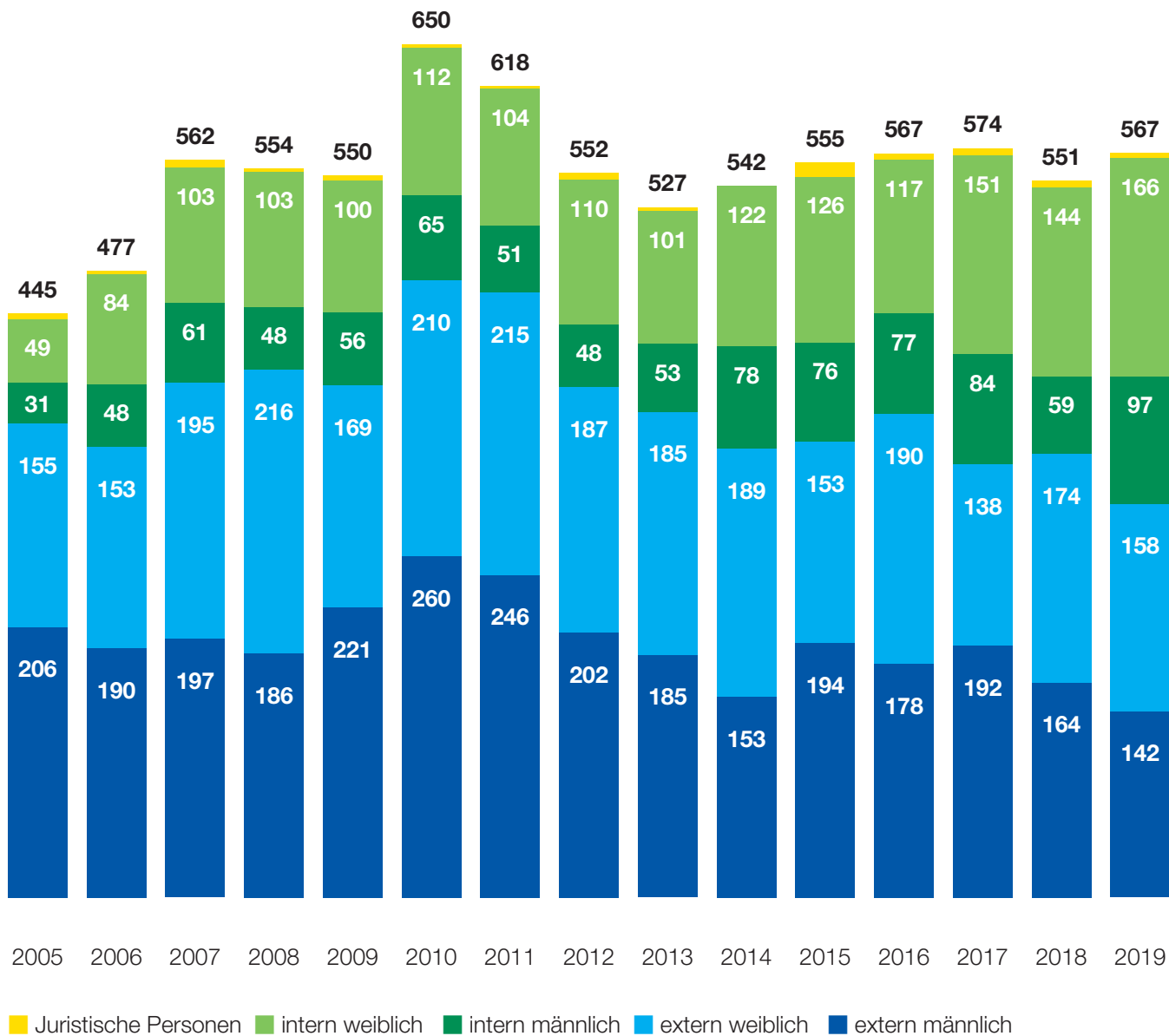
3. Geschäfte 2005–2019: Anteil interne Personalgeschäfte



4. Geschäfte 2005–2019: Geschlechterverhältnis

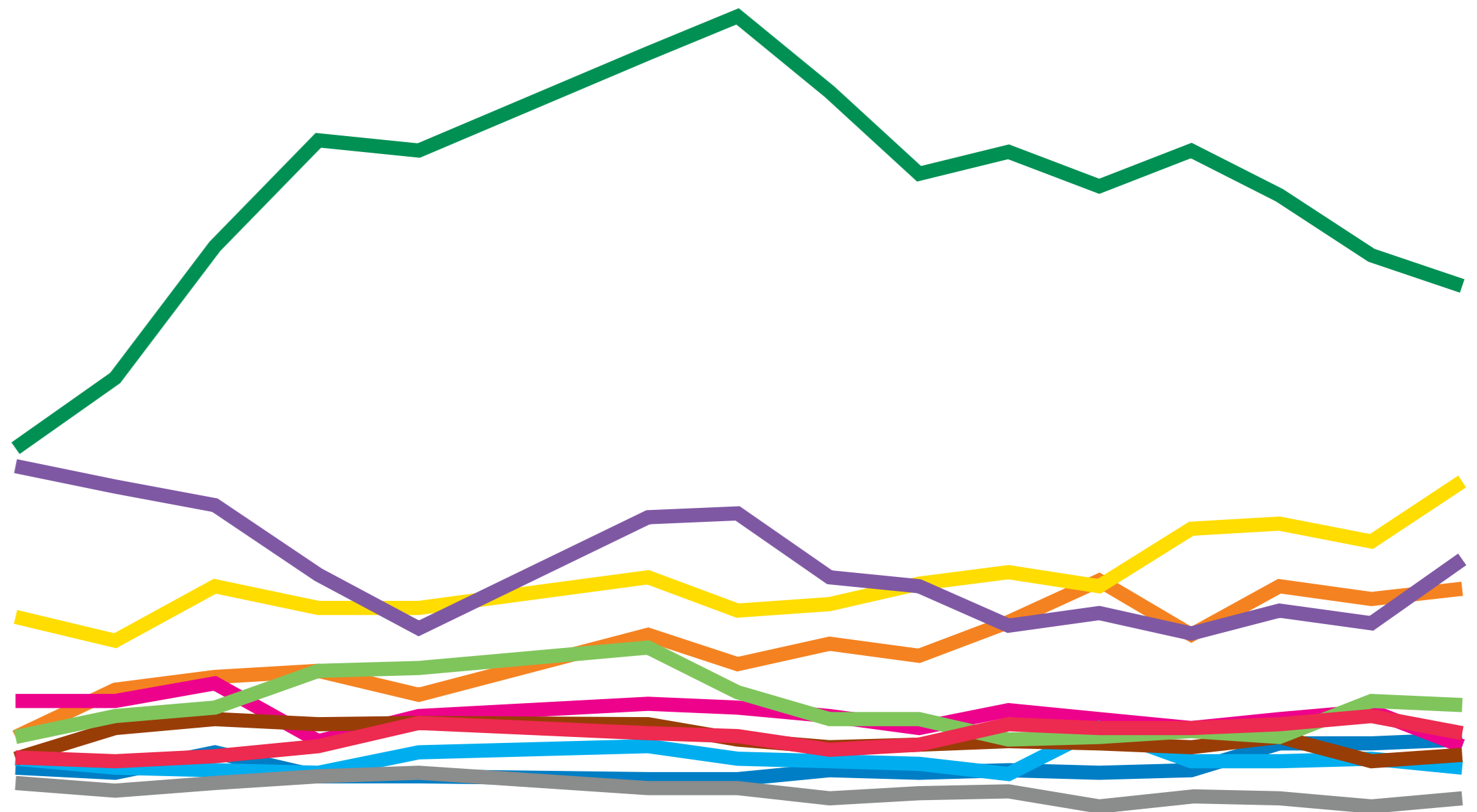


5. Geschäfte 2005–2019: intern/extern nach Geschlechtern



Die Zahlen zu den juristischen Personen sind dieselben wie in Grafik 4 (Geschlechterverhältnis, Seite 92).

6. Verteilung der Geschäfte auf die Departemente



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allgemeine Verwaltung	8	5	8	10	11	6	6	1	4	5	0	3	2	1	2
Präsidialdepartement	16	15	19	20	27	24	23	19	21	27	26	26	27	30	24
Finanzdepartement	23	30	33	45	46	52	38	29	29	22	23	25	23	35	34
Polizei- bzw. Sicherheitsdepartement	113	106	100	77	59	96	97	76	73	60	64	74	65	61	82
Gesundheits- und Umweltdepartement	63	55	73	66	66	76	65	63	74	78	73	92	94	88	108
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	16	26	29	27	28	27	22	19	18	17	21	19	23	15	17
Hochbaudepartement	16	13	12	11	18	20	16	15	14	11	26	15	15	16	13
Departement der Industriellen Betriebe	35	35	41	22	30	34	33	30	26	32	29	26	29	32	20
Schul- und Sportdepartement	23	39	43	45	37	57	49	54	49	61	75	56	73	69	72
Sozialdepartement	119	142	186	221	218	249	262	237	210	217	207	218	202	183	173
andere	13	11	18	10	10	9	7	9	9	12	11	12	21	21	22

7. Geschäfte nach Dienstabteilungen

	davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019																	
Allgemeine Verwaltung	8	1	5	2	8	1	10	6	11	5	6	3	6	3	1	4	1	5	1	3	1	2	1	2	1							
Stadtkanzlei			4	1	6	3	6	3	4	3	1	2	4	1	3	1	2	1	3	1	2	1	1	2	1							
Übrige	8	1	5	2	4	4	3	5	2	2	6	3	2	1	1									2	1							
Präsidialdepartement	16	1	15	1	19	4	20	6	27	3	24	4	23	6	19	5	21	6	27	10	26	1	26	3	27	7	30	10	24	8		
Allgemein/Departement											5	3	2	1	1	1											1					
Stadtentwicklung																											3	2				
Kultur															4	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1		
Bevölkerungsamt	10	10	14	12	2	24	20	16	1	13	1	12	1	12	2	15	11	12	1	10	1	10	1	13	3							
Friedensrichterämter															2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1				
Stadtammann- und Betreibungsämter															9	4	8	11	1	10	1	9	1	7	2							
Übrige	6	1	5	1	5	4	8	4	3	3	4	4	2	2	4	3	4	1	2	2	1	1	2	2	4	4	4	4	4	2	2	
Finanzdepartement	23	2	30	6	33	3	45	8	46	7	52	10	38	9	29	7	29	2	22	10	24	1	25	8	23	10	35	7	34	16		
Steueramt	16	1	11	1	14	1	24	3	29	2	28	3	25	6	15	2	21	1	10	3	13	9	1	7	1	16	1	6	2			
Liegenschaften	6	1	15	2	17	1	17	3	12	2	16		10		8		7		4		8	13	4	8	1	13	2	16	3			
Organisation und Informatik (OIZ)											5	5	3	3	3	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	
Human Resources Management																			3	3	1	1	4	4	4	3	9	9				
Übrige	1	4	3	2	1	4	2	5	3	3	3	2	3	3	4	3	2		4	3	2		2	2				1				
Polizei- bzw. Sicherheitsdepartement	113	7	106	15	100	12	77	9	59	6	96	10	97	10	76	6	73	17	60	12	64	11	74	10	65	9	61	12	82	18		
Stadtpolizei	95	4	85	10	75	8	61	6	44	4	77	6	72	6	62	3	54	7	47	6	50	6	56	6	48	5	43	6	57	10		
Dienstabteilung Verkehr											3	3	2		8	2	4	1	5	3	9		7	1	6	2	11	1				
Stadtrichteramt	12	11	1	9	9	9	1	8	1	8	3	1	1	6	2	4	5	2	2	7	3	4	1									
Schutz & Rettung	5	3	6	4	8	3	6	3	4	1	8	3	9	4	8	2	9	8	3	3	5	2	4	2	8	3	3	9	6			
Übrige	1	4	8	1	1	2					5	1	1														2	1	1			
Gesundheits- und Umweltdepartement	63	37	55	42	73	55	66	46	66	44	76	49	65	48	63	46	74	46	78	57	73	53	92	69	94	81	88	68	108	91		
Allgemein/Departement													3	1	1	1	1	3	3	4	2											
Stadtärztlicher Dienst							3	2							2			2	1	1												
Stadtspital Waid	3	3	9	8	6	5	6	6	7	7	12	8	8	6	7	7	9	4	1	1	7	5	7	5	10	10	12	9	14	14		
Stadtspital Triemli	14	12	10	8	13	11	11	7	10	4	14	13	14	14	17	13	23	17	23	16	20	14	14	10	28	24	24	22	31	28		
Pflegezentren	19	12	10	7	25	21	16	15	17	15	19	14	14	12	19	16	18	15	15	14	9	9	24	20	20	18	21	18	29	27		
Alterszentren	10	6	9	9	12	9	15	13	15	13	14	10	13	10	10	8	10	7	24	18	22	18	23	22	22	20	19	14	17	16		
Städtische Gesundheitsdienste	3	1	8	5			4	2	5		6		4	3	3	1	6	2	3	1	1	1	5	2	5	3	6	2	6	1		
Umwelt- und Gesundheitsschutz	8	1	4	1	5	2	6		4		5		4	2	2		4		4	1	5	3	12	8	7	6	3	2	5	1		
Stiftung Alterswohnungen	3	1			5	3	3						5	1	2		3	1	3	2	4	1	7	2	2		3	1	5	3		
Übrige	3	1	5	4	7	4	2	1	8	5	6	4																				

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019			
		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern		davon intern
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	16	2	26	7	29	6	27	7	28	7	27	5	22	6	19	2	18	6	17	11	21	12	19	6	23	16	15	5	17	7		
Entsorgung+Recycling	10	1	18	5	17	2	14	2	11		11	1	10	3	9	1	8	3	5	3	10	6	5	3	10	7	7	2	3	3		
Grün Stadt Zürich			3		3		6	4	8	5	5	1	6	1	4		1	1	8	4	5	1	8	2	7	5	3	1	3	1		
Tiefbauamt	3		4	1	8	3	7	1	8	1	9	2	4	1	5	1	9	2	2	2	5	4	5		5	3	4	2	10	2		
Übrige	3	1	1	1	1	1			1	1	2	1	2	1	1				2	2	1	1	1	1	1	1	1		1	1		
Hochbaudepartement	16	6	13	6	12	7	11	6	18	8	20	8	16	5	15	8	14	9	11	5	26	16	15	8	15	5	16	3	13	6		
Amt für Städtebau	3	2									4	1			4	2	2	2	4	2	16	10	5	3	2	2	2		3	1		
Amt für Hochbauten									3	2					1		6	5	1	1	5	3	2		3	1	1		2	1		
Immobilien	4	4	4	4	6	6	4	3	6	5	5	5	6	5	6	5	3	2	2	1	1		2	2	2	2	4	3	1	1		
Amt für Baubewilligungen	7		6	1	3		3		7		8		7		3		2		4	1	4	3	5	2	8		8		5	1		
Übrige	2		3	1	3	1	4	3	2	1	3	2	3		1	1	1						1	1			1		2	2		
Departement der Industriellen Betriebe	35	7	35	8	41	21	22	6	30	10	34	19	33	8	30	11	26	9	32	13	29	23	26	13	29	13	32	15	20	13		
Wasserversorgung WWZ	3	1	3	2	5	4											1		5	3	3	2			2		2	1	1	1		
Elektrizitätswerk EWZ	7	1	9	1	6	3	3		4	2	8	3	4	3	7	3	6	3	14	8	12	10	8	4	7	2	9	5	4	2		
Verkehrsbetriebe VBZ	25	5	23	5	30	14	17	5	24	8	24	15	26	4	21	7	19	6	12	2	14	11	18	9	20	11	21	9	15	10		
Übrige							2	1	2		2	1	3	1	2	1			1													
Schul- und Sportdepartement	23	14	39	25	43	32	45	28	37	26	57	36	49	26	54	40	49	37	61	41	75	55	57	46	73	52	69	51	72	56		
Allgemein/Departement																					8	5	3	2	1	1	1		1	1		
Schulamt (inkl. Horte)	8	6					8	6	7	5	17	11	21	10	32	26	24	19	27	20	20	16	21	17	27	22	23	17	14	11		
Volksschule	6	3	22	13	18	12	19	9	16	10	27	15	18	8	9	6	11	9	14	7	21	16	15	12	31	19	31	20	40	31		
Sportamt	3	1	9	4			5	3	4	3					2	1	3	2	3	1	7	3	6	4	3	1			6	3		
Musikschule Konservatorium													4	3	6	2	5	2	5	2	4	1	4	3	3	3	5	5	8	7		
Fachschule Viventa							8	7	6	6	5	5			1	1			8	8	11	11	7	7	5	4	9	9	2	2		
Schulgesundheitsdienste											4	3			1				3	2	1		1	1	3	2			1	1		
Übrige	6	4	8	8	25	20	5	3	4	2	4	2	10	8	5	3	5	5	1	1	3	3										
Sozialdepartement	119	3	142	20	186	22	221	26	218	37	249	31	262	34	237	27	210	14	217	33	206	22	218	22	202	28	183	22	173	31		
Departement	4		6	1	3	1															3		1						3			
Support Sozialdepartement											5	3	11	6	1		5	3	3	3					2	1			5	4		
Amt für Zusatzleistungen	14		21		26		26		37	4	35		43		29	1	33		39		40		32	1	28	1	41	2	36	3		
Soziale Dienste	73	1	83	8	93	7	150	10	123	14	172	19	168	17	160	14	138	6	136	19	132	13	148	11	125	9	109	11	101	11		
Vormundschaftsbehörde/KESB	20		13	1	30		12		22		17		17		22		16		20	1	13		16		20	1	16	1	6	1		
Soziale Einrichtungen und Betriebe	3	1	8	7	13	8	20	13	16	9	13	7	14	9	16	10	12	4	11	6	8	5	14	8	12	10	8	2	12	7		
Asylorganisation					6	3	4	1	6	3	6	1	4	1	5	1	2		5	1	10	4	4	2	13	4	6	3	10	5		
Übrige	5	1	11	3	15	3	9	2	14	7	1	1	5	1	4	1	4	1	3	3			3		2	2	3	3				
andere Zuständigkeit/unzuständig	13		11		18	1	10	3	10	3	9	2	7		9	6	9	7	12	7	11	8	12	8	21	14	21	15	22	16		
Total	445	80	477	132	562	164	554	151	550	156	650	177	618	155	552	158	527	154	542	200	555	202	567	194	574	235	551	208	567	263		

Erklärung: Unter der Rubrik «Übrige» werden Geschäfte aufgeführt von Dienstabteilungen, bei welchen weniger als drei Geschäfte im Jahr angefallen sind. Hatte eine Dienstabteilung in den vergangenen 15 Jahren einmal mehr als drei Geschäfte, so werden in den Folgejahren alle Geschäfte angezeigt, auch wenn es weniger als drei sind.

8. Abgeschlossene Geschäfte: Bearbeitungsart und Ergebnisse 2005–2019

		Beschwerdeprüfung			Beschwerde und Vermittlung*			Vermittlung**			Information und Beratung		Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	Total
		Gutheissung	teilweise Gutheissung	Abweisung	Gutheissung bzw. erfolgreich	teilweise Gutheissung/Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos				
2005	Externe Geschäfte	28	19	83	13	9	2	30	9	4	190		387	
	Interne Geschäfte	3	5	1	5	3	0	2	4	0	58		81	
	zusammen	31	24	84	18	12	2	32	13	4	248		468	
	Prozentual	7%	5%	18%	4%	2%	0%	7%	3%	1%	53%		100%	
2006	Externe Geschäfte	18	13	58	10	14	6	42	33	8	136		338	
	Interne Geschäfte	2	2	4	2	3	0	12	6	0	98		129	
	zusammen	20	15	62	12	17	6	54	39	8	234		467	
	Prozentual	4%	3%	13%	3%	4%	1%	12%	8%	2%	50%		100%	
2007	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%	
2008	Externe Geschäfte	19	20	73	28	37	4	26	46	6	104	42	405	
	Interne Geschäfte	3	8	3	11	9	1	10	9	0	79	9	142	
	zusammen	22	28	76	39	46	5	36	55	6	183	51	547	
	Prozentual	4%	5%	14%	7%	8%	1%	7%	10%	1%	34%	9%	100%	
2009	Externe Geschäfte	22	36	53	26	30	4	40	23	5	126	36	401	
	Interne Geschäfte	8	8	2	7	10	1	8	10	1	90	17	162	
	zusammen	30	44	55	33	40	5	48	33	6	216	53	563	
	Prozentual	5%	8%	10%	6%	7%	1%	9%	6%	1%	38%	9%	100%	

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

		Beschwerdeprüfung			Beschwerde und Vermittlung*			Vermittlung**			Information und Beratung		Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	Total
		Gutheissung	teilweise Gutheissung	Abweisung	Gutheissung bzw. erfolgreich	teilweise Gutheissung/Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos				
2010	Externe Geschäfte	18	32	42	26	28	4	42	41	6	157	55	451	
	Interne Geschäfte	3	9	7	7	9	1	12	4	2	91	16	161	
	zusammen	21	41	49	33	37	5	54	45	8	248	71	612	
	Prozentual	3%	7%	8%	5%	6%	1%	9%	7%	1%	41%	12%	100%	
2011	Externe Geschäfte	17	26	59	18	39	7	45	42	6	156	44	459	
	Interne Geschäfte	0	3	3	13	12	0	8	8	2	108	19	176	
	zusammen	17	29	62	31	51	7	53	50	8	264	63	635	
	Prozentual	3%	5%	10%	5%	8%	1%	8%	8%	1%	42%	9%	100%	
2012	Externe Geschäfte	21	31	43	18	37	6	33	43	5	119	53	409	
	Interne Geschäfte	2	4	5	11	10	1	6	6	1	90	19	155	
	zusammen	23	35	48	29	47	7	39	49	6	209	72	564	
	Prozentual	4%	6%	9%	5%	8%	1%	7%	9%	1%	37%	13%	100%	
2013	Externe Geschäfte	16	27	39	18	43	8	19	34	2	119	27	352	
	Interne Geschäfte	3	1	3	15	11	5	6	6	0	100	8	158	
	zusammen	19	28	42	33	54	13	25	40	2	219	35	510	
	Prozentual	4%	5%	8%	6%	11%	2%	5%	8%	1%	43%	7%	100%	
2014	Externe Geschäfte	12	19	32	30	46	11	17	17	2	154	25	365	
	Interne Geschäfte	6	9	19	19	32	5	8	9	1	73	8	189	
	zusammen	18	28	51	49	78	16	25	26	3	227	33	554	
	Prozentual	3%	5%	9%	9%	14%	3%	4%	5%	1%	41%	6%	100%	

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

		Beschwerdeprüfung			Beschwerde und Vermittlung*			Vermittlung**			Information und Beratung		Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	Total
		Gutheissung	teilweise Gutheissung	Abweisung	Gutheissung bzw. erfolgreich	teilweise Gutheissung/Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos				
2015	Externe Geschäfte	18	29	33	27	51	17	14	23	3	97	29	341	
	Interne Geschäfte	5	3	3	10	18	3	5	7	0	154	11	219	
	zusammen	23	32	36	37	69	20	19	30	3	251	40	560	
	Prozentual	4%	6%	6%	7%	12%	4%	3%	5%	1%	45%	7%	100%	
2016	Externe Geschäfte	9	10	32	23	60	19	36	30	8	128	25	380	
	Interne Geschäfte	6	3	1	14	8	4	3	6	1	116	18	180	
	zusammen	15	13	33	37	68	23	39	36	9	244	43	560	
	Prozentual	3%	2%	6%	7%	12%	4%	7%	6%	2%	43%	8%	100%	
2017	Externe Geschäfte	9	17	33	32	49	20	17	8	2	128	20	335	
	Interne Geschäfte	3	4	6	15	9	2	2	4	1	151	16	213	
	zusammen	12	21	39	47	58	22	19	12	3	279	36	548	
	Prozentual	2%	3%	7%	9%	11%	4%	3%	2%	1%	51%	7%	100%	
2018	Externe Geschäfte	12	28	38	34	64	31	14	9	1	91	21	343	
	Interne Geschäfte	7	2	2	17	11	3	7	4	0	150	18	221	
	zusammen	19	30	40	51	75	34	21	13	1	241	39	564	
	Prozentual	4%	5%	7%	9%	13%	6%	4%	2%	0%	43%	7%	100%	
2019	Externe Geschäfte	13	21	44	33	49	23	8	7	2	89	20	309	
	Interne Geschäfte	10	5	3	23	13	2	6	3	0	185	18	268	
	zusammen	23	26	47	56	62	25	14	10	2	274	38	577	
	Prozentual	4%	5%	8%	10%	11%	4%	2%	2%	0%	47%	7%	100%	

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

9. Verfahrensdauer

Erledigung der Geschäfte in Tagen

	bis 10 Tage		11–30 Tage		31–60 Tage		61–90 Tage		91–180 Tage		181–365 Tage	
2005	109	23%	120	26%	123	26%	50	11%	51	11%	15	3%
2006	100	22%	156	33%	106	23%	52	11%	44	9%	9	2%
2007	115	20%	158	28%	164	29%	59	11%	55	10%	10	2%
2008	83	15%	165	30%	180	33%	58	11%	49	9%	12	2%
2009	85	15%	161	29%	168	30%	66	12%	58	10%	25	4%
2010	99	16%	185	31%	196	32%	68	11%	50	8%	14	2%
2011	112	18%	185	29%	186	29%	77	12%	57	9%	18	3%
2012	81	14%	152	27%	166	29%	71	13%	67	12%	27	5%
2013	60	12%	126	25%	183	36%	63	12%	51	10%	27	5%
2014	43	8%	123	22%	207	37%	85	15%	70	13%	26	5%
2015	39	7%	135	24%	199	36%	90	16%	67	12%	30	5%
2016	39	7%	140	25%	201	36%	96	17%	67	12%	17	3%
2017	37	7%	131	24%	213	39%	88	16%	64	11%	15	3%
2018	20	3%	141	25%	222	39%	95	17%	76	14%	10	2%
2019	40	7%	137	24%	219	38%	93	16%	62	11%	26	4%

Durchschnittliche Verfahrensdauer in Tagen

2005	46
2006	42
2007	43
2008	47
2009	54
2010	44
2011	48
2012	57
2013	59
2014	62
2015	61
2016	57
2017	56
2018	55
2019	62

Sachwortverzeichnis zu den Jahresberichten 2005–2019

Sachwortverzeichnis zu den Jahresberichten 2005–2019

Das nachfolgende Sachwortverzeichnis soll eine Hilfe sein, einzelne Texte aus den Jahresberichten 2005 bis 2019 leicht und schnell zu finden. Es ist – wie auch die Jahresberichte selbst – auf unserer Homepage (www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle) aufgeschaltet. Gleichzeitig bildet das Verzeichnis die Vielfalt und Vertiefung der in den letzten 15 Jahren bearbeiteten und publizierten Fragestellungen ab.

Abfallentsorgung

Containerstandort
2009, Seite 21, Fallbeispiel 7

Abgasimmissionen

2008, Seite 25, Fallbeispiel 8

Abgrenzung Stadt/Kanton

Mehrfachzuständigkeit
2005, Seite 13, Fokus 2

Adoption

2017, Seite 25, Fallbeispiel 9

Alimente

Ausbleibende Zahlungen
2008, Seite 18, Fallbeispiel 4

Bevorschussung
2005, Seite 16, Fallbeispiel 5

Rückforderung
2013, Seite 18, Fallbeispiel 5

Alimentenbevorschussung

Rückforderung
2009, Seite 19, Fallbeispiel 6

Altersheim

Drohende Ausweisung
2016, Seite 21, Fallbeispiel 4

Verwandtenbesuch
2015, Seite 42, Fallbeispiel 14

Arbeitsverhältnis,

2015, Seite 3, Einleitung
2018, Seite 3, Einleitung

Adoptionsurlaub
2012, Seite 21, Fallbeispiel 6

Alter
2005, Seite 30, Grundsatzfrage

Arbeitsunfähigkeit
2016, Seite 30, Fallbeispiel 8

Arbeitszeugnis
2011, Seite 31, Fokus 4
2011, Seite 31, Fallbeispiel 12
2011, Seite 32, Fallbeispiel 13
2011, Seite 33, Fallbeispiel 14
2018, Seite 22, Fallbeispiel 3

Auflösung

2005, Seite 18, Fallbeispiel 6

2005, Seite 29, Fokus 6

2015, Seite 7, Einleitung

Fürsorgepflicht

2015, Seite 3, Einleitung

2019, Seite 35, Beitrag 3

Informationsausschluss

2018, Seite 17, Fallbeispiel 1

Kompetenzüberschreitung
2012, Seite 37, Fallbeispiel 13

Lernende Organisation
2019, Seite 26, Beitrag 2

2019, Seite 35, Beitrag 3

Lohnrückzahlung
2006, Seite 22, Fallbeispiel 6

Mutterschaft
2006, Seite 30, Fallbeispiel 11
2007, Seite 30, Fallbeispiel 13

Pensionskassenleistung
2006, Seite 12, Fallbeispiel 1
2007, Seite 27, Fallbeispiel 12

Praxisfälle
2018, Seite 16, Fokus 1

Psychische Beeinträchtigung
2011, Seite 34, Grundsatzfrage

Rechtsfragen
2019, Seite 35, Beitrag 3

Religionsausübung
2013, Seite 46, Grundsatzfrage

Treueprämie
2013, Seite 40, Fallbeispiele 14/15

Überbrückungszuschuss
2005, Seite 18, Fallbeispiel 6

2007, Seite 32, Grundsatzfrage

Unfall/Krankheit
2005, Seite 12, Fallbeispiel 2
2011, Seite 21, Fallbeispiel 6

Vereinbarkeit von Beruf und Familie
2007, Seite 28, Fokus 5

- Versetzung
2018, Seite 24, Fallbeispiel 4
- Wiedereinstieg
2018, Seite 19, Fallbeispiel 2
- Baubewilligung**
Fehlende Unterstützung
2009, Seite 15, Fallbeispiel 3
- Bauentscheid**
Antennenanlage
2008, Seite 22, Fallbeispiel 6
- Behinderung**
Behindertenkonvention
2018, Seite 26, Fokus 2
Behindertentransport
2018, Seite 27, Fallbeispiel 5
Haltestelleninformation
2018, Seite 32, Fallbeispiel 8
Transport im öffentlichen Verkehr
2018, Seite 27, Fallbeispiel 5
Wohnungssuche
2018, Seite 29, Fallbeispiel 6
- Beistandschaft**
Aufhebung
2013, Seite 11, Fallbeispiel 1
Medikamenteneinnahme
2012, Seite 30, Fallbeispiel 10
Schule
2012, Seite 24, Fallbeispiel 7
Versäumnisse
2008, Seite 18, Fallbeispiel 3
Vertrauensaufbau
2015, Seite 39, Fallbeispiel 12
- Berechnungen**
2006, Seite 30, Fokus 5
- Bestattungswesen**
Grabgestaltung
2016, Seite 35, Fallbeispiel 10
- Betreibung**
Bereits bezahlte Rechnung
2009, Seite 23, Fallbeispiel 8
Löschung
2014, Seite 32, Fallbeispiel 10
- Betriebsrecht**
2016, Seite 48, Grundsatzfrage
- Bewilligungen**
2015, Seite 22, Fokus 2
Taxameter
2016, Seite 33, Fallbeispiel 9
Verkaufsstand
2015, Seite 23, Fallbeispiel 6
- Daten-/Persönlichkeitsschutz**
2010, Seite 24, Fokus 4
- Dienstleistungsaufträge**
2012, Seite 34, Fallbeispiel 12
- Digitalisierung**
2017, Seite 38, Grundsatzfrage
2019, Seite 3, Einleitung
- Diskriminierung**
2010, Seite 3, Einleitung
- Einbürgerung**
2007, Seite 14, Fallbeispiel 2
- Engagement Dritter**
2016, Seite 39, Fokus 4
- Ergänzungsleistungen**
Hypothetisches Einkommen
2011, Seite 26, Fallbeispiel 9
Krankheitskosten
2015, Seite 21, Fallbeispiel 5
Kürzung
2008, Seite 27, Fallbeispiel 9
Vertrauensärztliches Gutachten
(Zahnbehandlung)
2013, Seite 27, Fallbeispiel 8
- Ermessen**
2012, Seite 3, Einleitung
2012, Seite 18, Fokus 2
2012, Seite 21, Fallbeispiel 6
2019, Seite 3, Einleitung
Unterstützungsvertrag Pensionskasse
2012, Seite 19, Fallbeispiel 5
- Erschliessung**
Glasfaseranschluss
2013, Seite 15, Fallbeispiel 3
2017, Seite 31, Fallbeispiel 12
- Fehlerkultur**
2008, Seite 26, Fokus 6
2009, Seite 19, Fokus 3
2019, Seite 26, Beitrag 2
- Gebühren**
2014, Seite 30, Fokus 3
Betreibungsrückzüge/Löschungen
2014, Seite 31, Fallbeispiel 9
2014, Seite 34, Fallbeispiel 11
Musikunterricht
2014, Seite 36, Fallbeispiel 12
Sportveranstaltung
2015, Seite 25, Fallbeispiel 7
- Gesundheit**
2016, Seite 23, Fokus 2
Berichtigung
2016, Seite 28, Fallbeispiel 7
Spitalbehandlung
2018, Seite 47, Fallbeispiel 13
- Grundeigentum**
2006, Seite 24, Fokus 4

- Gaszufuhr
 - 2006, Seite 26, Fallbeispiel 9
- Kanalisation
 - 2006, Seite 25, Fallbeispiel 8
- Stromzufuhr
 - 2006, Seite 28, Fallbeispiel 10
- Grundsatz/ Einzelfall**
 - 2013, Seite 35, Fokus 4
 - 2016, Seite 32, Fokus 3
- Gute Verwaltungsführung
(good governance)**
 - 2012, Seite 31, Fokus 4
 - 2013, Seite 10, Fokus 1
 - 2015, Seite 22, Fokus 2
 - 2018, Seite 5, Einleitung
- Haftung**
 - Werkeigentum
 - 2006, Seite 20, Fallbeispiel 5
- Hortbeiträge**
 - 2015, Seite 19, Fallbeispiel 4
- Hypothetisches Einkommen/
Verwandtenunterstützungspflicht**
 - 2006, Seite 17, Fallbeispiel 3
 - 2011, Seite 24, Fokus 2
- Informationssicherung**
 - 2018, Seite 46, Fokus 4
- Integration (gesellschaftliche)**
 - 2007, Seite 3, Einleitung
- Kinder und Jugendliche**
 - 2019, Seite 3, Einleitung
- Kinderrechte**
 - Polizeiliche Einvernahmen
 - 2009, Seite 32, Grundsatzfrage
 - Sozialhilfe
 - 2019, Seite 63, Beitrag 7
 - Zweckgebundene Leistungen
 - 2014, Seite 28, Fallbeispiel 8
- Kinderrechte/ Kindeswohl**
 - 2012, Seite 6, Einleitung
 - Kontaktverbot
 - 2012, Seite 11, Fallbeispiel 1
 - Obhutsentzug
 - 2012, Seite 14, Fallbeispiel 3
 - 2012, Seite 17, Fallbeispiel 4
 - Partizipation
 - 2012, Seite 10, Fokus 1
 - Pflegefamilien
 - 2012, Seite 13, Fallbeispiel 2
- Kindes- und Erwachsenenschutz**
 - Besuchsrecht
 - 2018, Seite 38, Fallbeispiel 10
 - 2018, Seite 41, Fallbeispiel 11
- Entscheide
 - 2018, Seite 33, Fokus 3
- Kinderbeistandschaft
 - 2018, Seite 44, Fallbeispiel 12
 - 2018, Seite 35, Fallbeispiel 9
- Kleinkinderbetreuungsbeiträge**
 - 2015, Seite 29, Fokus 3
- Bemessung Erwerbstätigkeit
 - 2015, Seite 31, Fallbeispiel 10
 - 2015, Seite 35, Fallbeispiel 11
- Leistungen
 - 2006, Seite 17, Fallbeispiel 3
- Teilzeitarbeit
 - 2015, Seite 29, Fallbeispiel 9
- Kommunikation**
 - 2014, Seite 3, Einleitung
 - Naturschutz
 - 2014, Seite 19, Fallbeispiel 4
 - Transparenz
 - 2014, Seite 20, Fallbeispiel 5
 - Verwaltungsentscheide
 - 2014, Seite 14, Fokus 1
 - Wartungsarbeiten
 - 2014, Seite 17, Fallbeispiel 2
- Legalitätsprinzip**
 - 2006, Seite 12, Fokus 1
- Leistungskürzung und -einstellung**
 - 2008, Seite 12, Fokus 1
- Lernende Organisation**
 - 2019, Seite 18, Fokus 1
 - 2019, Seite 20, Beitrag 1
 - 2019, Seite 26, Beitrag 2
- Liegenschaftsverwaltung**
 - Mietzinsnachforderung
 - 2006, Seite 23, Fallbeispiel 7
- Meldewesen**
 - 2010, Seite 16, Fokus 2
 - An-/Abmeldung
 - 2005, Seite 15, Fallbeispiel 4
 - Meldepflicht
 - 2007, Seite 19, Fallbeispiel 5
 - 2014, Seite 14, Fallbeispiel 1
 - Wohnsitz
 - 2010, Seite 17, Fallbeispiel 4
 - 2010, Seite 19, Fallbeispiel 5
 - Wohnsitzbestätigung
 - 2017, Seite 27, Fallbeispiel 10
- Menschenrechte**
 - 2006, Seite 7, Einleitung
 - 2009, Seite 6, Einleitung
 - 2016, Seite 5, Einleitung
 - 2019, Seite 3, Einleitung

Kinderrechte	2019, Seite 26, Beitrag 2
2019, Seite 63, Beitrag 7	
Polizei	2006, Seite 7, Einleitung
2019, Seite 70, Beitrag 8	2019, Seite 3, Einleitung
Sozialhilfe	Rückblick
2019, Seite 57, Beitrag 6	2009, Seite 3, Einleitung
Namensrecht	Unabhängigkeit
2010, Seite 34, Grundsatzfrage	2013, Seite 3, Einleitung
Öffentlicher Verkehr	2019, Seite 3, Einleitung
Behindertentransport	Venedig-Prinzipien (Europarat)
2018, Seite 27, Fallbeispiel 5	2019, Seite 43, Beitrag 4
Billettkontrolle	Verfahrensabläufe
2007, Seite 21, Fallbeispiel 7	2019, Seite 3, Einleitung
Haltestelleninformation	Verfahrensfreiheit
2018, Seite 32, Fallbeispiel 8	2019, Seite 3, Einleitung
Ombudsarbeit allgemein	Verwaltung
2008, Seite 3, Einleitung	2019, Seite 3, Einleitung
Allparteilichkeit	Wirkung
2019, Seite 3, Einleitung	2019, Seite 3, Einleitung
Aufgaben und Rolle	Pensionskassenleistungen
2016, Seite 5, Einleitung	Kürzung
2019, Seite 3, Einleitung	2007, Seite 27, Fallbeispiel 12
2019, Seite 41, Fokus 2	Unterstützungsvertrag
2019, Seite 26, Beitrag 2	2012, Seite 19, Fallbeispiel 5
2019, Seite 48, Beitrag 5	Persönlichkeitsrechte
Digitalisierung	2008, Seite 28, Fokus 7
2017, Seite 45, Grundsatzfrage	Bildverwendung
2019, Seite 3, Einleitung	2008, Seite 28, Fallbeispiel 10
Ergebnis	Pflegezentren
2019, Seite 3, Einleitung	Besuchsrechte
Erkenntnisgewinn	2010, Seite 29, Fokus 6
2016, Seite 32, Fokus 3	2010, Seite 30, Fallbeispiele 11/12
Ermessen	Kostenregelung
2019, Seite 3, Einleitung	2010, Seite 28, Fallbeispiel 10
Förderung der Bürgerrechte	Polizei
2011, Seite 3, Einleitung	2019, Seite 68, Fokus 4
Forschung	Ärztliche Atteste
2019, Seite 3, Einleitung	2018, Seite 50, Fallbeispiel 15
Gerechtigkeit	Daten-/Persönlichkeitsschutz
2011, Seite 3, Grundsatzfrage	2010, Seite 26, Fallbeispiel 9
Grundlagen und Anforderungen	Erfahrung und Wahrnehmung
2005, Seite 3, Einleitung	2013, Seite 31, Fokus 3
Haltung der Verwaltung	2013, Seite 32, Fallbeispiel 10
2019, Seite 3, Einleitung	Festnahme
Jubiläum	2008, Seite 19, Fallbeispiel 5
2006, Seite 3, Einleitung	Gegendarstellung
2011, Seite 3, Einleitung	2018, Seite 49, Fallbeispiel 14
2016, Seite 3, Einleitung	Hausdurchsuchung
Kinder und Jugendliche	2007, Seite 16, Fallbeispiel 3
2019, Seite 3, Einleitung	2017, Seite 35, Fallbeispiel 14
Lernende Organisation	Hinderung einer Amtshandlung/ Ungehorsam
2019, Seite 18, Fokus 1	2015, Seite 47, Grundsatzfrage
2019, Seite 20, Beitrag 1	

Hundekurs	Verhalten nach Todesfall
2013, Seite 38, Fallbeispiel 13	2012, Seite 31, Fallbeispiel 11
Leibesvisitation	Verhältnismässigkeit
2005, Seite 28, Fallbeispiel 13	2007, Seite 16, Fallbeispiel 3
2006, Seite 15, Fallbeispiel 2	2008, Seite 19, Fallbeispiel 5
2008, Seite 19, Fokus 4	2009, Seite 26, Fokus 5
2008, Seite 19, Fallbeispiel 5	2009, Seite 26, Fallbeispiel 11
2009, Seite 28, Fallbeispiel 12	2009, Seite 28, Fallbeispiel 12
2013, Seite 33, Fallbeispiel 11	2009, Seite 30, Fallbeispiel 13
Mehrfachdiskriminierung	Zentrale Ausnüchterungsstelle
2010, Seite 3, Einleitung	2010, Seite 21, Fokus 3
Menschenrechte	2010, Seite 22, Fallbeispiel 6
2019, Seite 70, Beitrag 8	2010, Seite 23, Fallbeispiel 7
Notruf	2013, Seite 36, Fallbeispiel 12
2011, Seite 18, Fallbeispiel 4	Rahmenbedingungen bei
Personenkontrolle	Dolmetscher-Tätigkeit
2005, Seite 25, Fallbeispiel 11	2008, Seite 30, Grundsatzfrage
2006, Seite 15, Fallbeispiel 2	Rechnungsstellung
2009, Seite 26, Fallbeispiel 11	2005, Seite 20, Fallbeispiel 7
2013, Seite 33, Fallbeispiel 11	2016, Seite 28, Fallbeispiel 7
2014, Seite 44, Fallbeispiel 15	Rechtsverweigerung
2015, Seite 40, Fallbeispiel 13	Zutrittsverbot
POLIS-Datenbank	2009, Seite 14, Fallbeispiel 2
2010, Seite 26, Fallbeispiel 9	Rechtsverweigerung/
2012, Seite 44, Grundsatzfrage	Rechtsverzögerung
Racial/Ethnic Profiling	2009, Seite 12, Fokus 1
2005, Seite 27, Fokus 5, Teil 2	Rückforderungen, Verrechnungen,
2005, Seite 28, Fallbeispiel 13	Kürzungen
2010, Seite 3, Einleitung	2006, Seite 22, Fokus 3
2010, Seite 10, Fokus 1	2007, Seite 23, Fokus 4
2010, Seite 10, Fallbeispiel 1	2017, Seite 16, Fokus 2
2010, Seite 12, Fallbeispiel 2	Schule
2010, Seite 14, Fallbeispiel 3	2017, Seite 3, Einleitung
2011, Seite 6, Einleitung	Behinderung
2014, Seite 40, Fokus 4	2012, Seite 26, Fallbeispiel 8
2014, Seite 41, Fallbeispiel 13	Beistandschaft
2014, Seite 43, Fallbeispiel 14	2012, Seite 24, Fallbeispiel 7
2017, Seite 32, Fokus 4	Förderunterricht
2017, Seite 33, Fallbeispiel 13	2018, Seite 30, Fallbeispiel 7
2017, Seite 35, Fallbeispiel 14	Konfliktbewältigung
2017, Seite 37, Fallbeispiel 15	2017, Seite 15, Fallbeispiel 4
Strafanzeige	Kostengutsprache
2007, Seite 12, Fallbeispiel 1	2017, Seite 13, Fallbeispiel 3
2017, Seite 37, Fallbeispiel 15	Praxisfälle
Verhaftung	2017, Seite 10, Fokus 1
2005, Seite 26, Fallbeispiel 12	Rollenklärung
2009, Seite 28, Fallbeispiel 12	2017, Seite 12, Fallbeispiel 2
2009, Seite 30, Fallbeispiel 13	Verfahrensabläufe
Verhalten	2017, Seite 11, Fallbeispiel 1
2005, Seite 24, Fokus 5, Teil 1	Sorgerecht
2016, Seite 37, Fallbeispiel 12	Pflegefamilien
2016, Seite 43, Fallbeispiel 14	2011, Seite 20, Fallbeispiel 5

Sorgfalts- und Fürsorgepflicht

2015, Seite 3, Einleitung

Sorgfaltspflicht

2007, Seite 12, Fokus 1

2015, Seite 12, Fokus 1

Liquidation

2015, Seite 13, Fallbeispiel 1

Sozialhilfe

2007, Seite 8, Einleitung

2019, Seite 55, Fokus 3

Abläufe/Anweisungen

2009, Seite 23, Fokus 4

Anmeldung

2016, Seite 41, Fallbeispiel 13

Anrechnung von hypothetischen

Leistungen

2006, Seite 17, Fallbeispiel 3

Ärztliche Atteste

2013, Seite 24, Fokus 2

2013, Seite 29, Fallbeispiel 9

Aufschiebende Wirkung (Entzug)

2008, Seite 14, Fokus 2

2008, Seite 15, Fallbeispiel 2

2009, Seite 24, Fallbeispiel 9

Bevorschussung

2005, Seite 10, Fallbeispiel 1

Daten-/Persönlichkeitsschutz

2010, Seite 24, Fallbeispiel 8

Existenzsicherung

2015, Seite 46, Fallbeispiel 16

Familienzulagen

2011, Seite 28, Fallbeispiel 10

Haushaltsführung/Unterhaltsbeiträge

2010, Seite 32, Fokus 7

2010, Seite 32, Fallbeispiele 13/14

Kinderrechte

2019, Seite 63, Beitrag 7

Konkubinats

2014, Seite 46, Grundsatzfrage

2014, Seite 23, Fallbeispiel 6

2014, Seite 25, Fallbeispiel 7

2016, Seite 46, Fallbeispiel 15

Kürzung

2007, Seite 25, Fallbeispiel 10

Menschenrechte

2019, Seite 57, Beitrag 6

Miete

2006, Seite 31, Fallbeispiel 12

2016, Seite 16, Fallbeispiel 2

2017, Seite 19, Fallbeispiel 6

Nachträgliche Ausrichtung

2009, Seite 13, Fallbeispiel 1

Nachvollziehbare Leistungen

2008, Seite 17, Fokus 3

Partner-/Kinderinteressen

2014, Seite 22, Fokus 2

Persönliche Betreuung

2005, Seite 21, Fokus 4

2005, Seite 22, Fallbeispiel 8

2005, Seite 23, Fallbeispiel 9

2005, Seite 24, Fallbeispiel 10

2012, Seite 28, Fallbeispiel 9

2016, Seite 24, Fallbeispiel 5

Rückforderung

2006, Seite 22, Fallbeispiel 6

2007, Seite 26, Fallbeispiel 11

2017, Seite 17, Fallbeispiel 5

2017, Seite 20, Fallbeispiel 7

Schlussabrechnung

2005, Seite 24, Fallbeispiel 10

2009, Seite 25, Fallbeispiel 10

2015, Seite 14, Fallbeispiel 2

Steuerabschreibung

2015, Seite 17, Fallbeispiel 3

Unterhaltsvertrag

2011, Seite 23, Fallbeispiel 7

Verrechnung

2007, Seite 24, Fallbeispiel 9

2008, Seite 13, Fallbeispiel 1

2017, Seite 23, Fallbeispiel 8

Vertrauensärztliches Gutachten

(Zahnbehandlung)

2013, Seite 25, Fallbeispiel 7

Verwandtenunterstützungspflicht

2011, Seite 24, Fallbeispiel 8

Verweigerung Umzugskosten

2007, Seite 17, Fallbeispiel 4

Zweitausbildung

2013, Seite 21, Fallbeispiel 6

Sprache

2007, Seite 6, Einleitung

2014, Seite 6, Einleitung

2016, Seite 7, Einleitung

2018, Seite 27, Fokus 2

Steuern

Betreibung

2016, Seite 26, Fallbeispiel 6

Löschung

2014, Seite 32, Fallbeispiel 10

Strassenbau

2013, Seite 13, Fallbeispiel 2

Taxzuschläge

2012, Seite 39, Fokus 5

2012, Seite 40, Fallbeispiele 14/15

Transparenz

- 2005, Seite 16, Fokus 3
- 2010, Seite 27, Fokus 5
- 2018, Seite 51, Grundsatzfrage

Übergeordnetes Recht

- 2011, Seite 28, Fokus 3
- Sanitärinstallationen
- 2011, Seite 29, Fallbeispiel 11

Unfallversicherung

- Leistungspflicht
- 2014, Seite 18, Fallbeispiel 3
- Leistungsverweigerung
- 2009, Seite 18, Fallbeispiel 5

Verfahrensabläufe/Zuständigkeiten

- 2012, Seite 24, Fokus 3

Verfahrensrechte

- 2008, Seite 21, Fokus 5
- Beratung
- 2008, Seite 24, Fallbeispiel 7

Verhältnismässigkeit

- 2007, Seite 15, Fokus 2
- Festnahme, Leibbesuchung
- 2008, Seite 19, Fokus 4
- Zutrittsverbot
- 2009, Seite 14, Fallbeispiel 2

Verkehr

- 2006, Seite 19, Fokus 2
- Fahrrad
- 2006, Seite 19, Fallbeispiel 4
- Fussgänger
- 2006, Seite 19, Fallbeispiel 4

Verlässlichkeit/Verbindlichkeit

(Treu und Glauben)

- 2009, Seite 16, Fokus 2
- Kostenbeteiligung
- 2009, Seite 17, Fallbeispiel 4

Vermittlungstätigkeit

- 2011, Seite 12, Fokus 1
- 2015, Seite 37, Fokus 4
- Existenzsicherung
- 2015, Seite 46, Fallbeispiel 16
- Gefährdungsmeldung
- 2011, Seite 13, Fallbeispiel 1
- Informationsausschluss
- 2018, Seite 17, Fallbeispiel 1
- Kinderbeistandschaft
- 2018, Seite 44, Fallbeispiel 12
- Kostenregelung
- 2010, Seite 28, Fallbeispiel 10
- Personenkontrolle
- 2015, Seite 40, Fallbeispiel 13
- Persönliche Betreuung
- 2012, Seite 28, Fallbeispiel 9

Polizeieinsatz

- 2016, Seite 43, Fallbeispiel 14

Polizeinotruf

- 2011, Seite 18, Fallbeispiel 4

Rückerstattung

- 2011, Seite 15, Fallbeispiel 2

Vertrauensaufbau

- 2015, Seite 39, Fallbeispiel 12

Verwandtenbesuch

- 2015, Seite 42, Fallbeispiel 14

Wohnungssuche

- 2016, Seite 16, Fallbeispiel 2

Wohnungsverlust

- 2015, Seite 44, Fallbeispiel 15

Versorgung

Gaszufuhr

- 2011, Seite 17, Fallbeispiel 3

Vertrauensschutz

- 2007, Seite 19, Fokus 3

Abgewiesener Notruf

- 2007, Seite 20, Fallbeispiel 6

Billettkontrolle

- 2007, Seite 21, Fallbeispiel 7

Leistungsverweigerung

- 2009, Seite 18, Fallbeispiel 5

Polizeieinsatz

- 2007, Seite 22, Fallbeispiel 8

Verlängerung Ausländerausweis

- 2007, Seite 19, Fallbeispiel 5

Verwaltung allgemein

Lernende Organisation

- 2019, Seite 18, Fokus 1

- 2019, Seite 20, Beitrag 1

- 2019, Seite 26, Beitrag 2

- 2019, Seite 35, Beitrag 3

Verhalten

- 2017, Seite 25, Fokus 3

Vorzeitiger Altersrücktritt

- 2011, Seite 21, Fallbeispiel 6

Wasserversorgung

Sanierung

- 2017, Seite 29, Fallbeispiel 11

Wohnen

- 2016, Seite 14, Fokus 1

Alterswohnung

- 2016, Seite 15, Fallbeispiel 1

Betreutes Wohnen

- 2016, Seite 19, Fallbeispiel 3

Drohende Kündigung

- 2016, Seite 16, Fallbeispiel 2

Wohnungssuche

- 2016, Seite 36, Fallbeispiel 11

Zivilstandswesen

Geburtsurkunde

2015, Seite 26, Fallbeispiel 8

Heirat

2005, Seite 14, Fallbeispiel 3

2006, Seite 32, Grundsatzfrage

Scheinehe, Verdacht

2013, Seite 16, Fallbeispiel 4

Zugang zum Recht

2016, Seite 3, Einleitung

2019, Seite 35, Beitrag 3

Zusammenarbeit mit mehreren

Amtsstellen

2005, Seite 10, Fokus 1