



**Stadt Zürich**

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

## **Bericht 2015**



**Stadt Zürich**

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

## **Bericht 2015**

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 2015.

Zürich, April 2016

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann  
Ombudsfrau

## **Ombudsstelle der Stadt Zürich**

<b>Ombudsfrau</b>	Dr. iur. Claudia Kaufmann
<b>Juristische Mitarbeiterinnen</b>	RAin lic. iur. Ursula Spörri, lic. iur. Bettina Vescoli
<b>Kanzleisekretär</b>	Joachim Boss
<b>Kanzleisekretärin</b>	Esther Knecht
<b>Juristische Praktikantinnen</b>	MLaw Jessica Wacker, MLaw Darja Schwyter, MLaw Kathrin Haselbach

**Adresse** Oberdorfstrasse 8  
8001 Zürich

**Telefon** 044 412 00 30

**Fax** 044 412 00 31

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

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

**Sprechstunden** nach Vereinbarung

# Inhalt

## **3 Sorgfalts- und Fürsorgepflicht**

### **11 Problemschwerpunkte**

- 12 1. Mangelnde Sorgfalt
- 13 Fallbeispiel 1: Unerwünschte Auflösung eines Möbellagers
- 14 Fallbeispiel 2: Im Netz der Sozialhilfe-Schlussabrechnung gefangen
- 17 Fallbeispiel 3: Verspätetes Gesuch um Abschreibung der Steuern
- 19 Fallbeispiel 4: Auswirkungen eines Umzugs auf die Hortbeiträge
- 21 Fallbeispiel 5: Verweigerte Rückerstattung der Krankheitskosten
  
- 22 2. Übertriebener Aufwand und überhöhte Anforderungen
- 23 Fallbeispiel 6: Bürokratische Hürden für einen Weihnachtsstand
- 25 Fallbeispiel 7: Aufwändige Organisation eines Volleyballturniers
- 26 Fallbeispiel 8: Strittige Geburtsurkunde und ihre gravierenden Folgen
  
- 29 3. Sensibilität für verschiedene Lebensrealitäten
- 29 Fallbeispiel 9: Benachteiligende Praxis für Teilzeitarbeitende
- 31 Fallbeispiel 10: Nachweis eines vollen Erwerbsspensums
- 35 Fallbeispiel 11: Die Kunst, eine künstlerische Tätigkeit zu berechnen
  
- 37 4. Variantenreiche Vermittlungsarbeit
- 39 Fallbeispiel 12: Vertrauensaufbau vor erneutem Behördenkontakt
- 40 Fallbeispiel 13: Falscher Verdacht auf Drogenhandel
- 42 Fallbeispiel 14: Kostbarer Verwandtenbesuch im Alterszentrum
- 44 Fallbeispiel 15: Drohender Wohnungsverlust
- 46 Fallbeispiel 16: Dringlicher Bedarf der Existenzsicherung
  
- 47 5. Grundsatzfrage:  
Anzeigen wegen Hinderung einer polizeilichen Amtshandlung und  
Ungehorsams gegen polizeiliche Verfügungen

### **55 Statistik**

- 56 1. Übersicht
- 56 2. Angaben zu den im Jahre 2015 neu eingegangenen Geschäften
- 59 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 60 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 62 5. Anfragen

# Sorgfalts- und Fürsorgepflicht

Wichtige Prinzipien der Arbeitswelt sind die Sorgfaltspflicht und die Fürsorgepflicht von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie von Angestellten. Beide gelten sowohl für das privatrechtliche als auch das öffentliche Arbeitsrecht. Mit beiden Grundsätzen bzw. deren mangelhaften Beachtung haben wir uns im Berichtsjahr häufig beschäftigt. Sie sollen daher an dieser Stelle vertieft betrachtet werden.

**Sorgfaltspflicht** Die Sorgfaltspflicht kommt zum einen im Verhältnis der Angestellten, unabhängig ihrer Funktion und Hierarchiestufe, gegenüber ihrer Aufgabenerfüllung und den Bürgerinnen und Bürgern zum Tragen. Zum andern gilt sie in der Beziehung der Vorgesetzten zu ihren Mitarbeitenden. Diese zweifache Geltung widerspiegelt auch die Zuständigkeit der Ombudsstelle, die sowohl für die Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger zuständig ist als auch für Anliegen der städtischen Mitarbeitenden aus dem Arbeitsverhältnis.

So unbestritten die Sorgfaltspflicht einen wichtigen Pfeiler für die Berufstätigkeit aller Mitarbeitenden darstellt, so selten finden wir ihre Definition, Ausgestaltung und ihre Kriterien in der öffentlich-rechtlichen Gesetzgebung geregelt. Ausnahmen bilden Spezialgesetze namentlich im Ärzte- und Gesundheitsbereich, für den öffentlichen Verkehr wie auch bezüglich der Bankenaufsicht. Auch das Personalrecht der Stadt Zürich widmet der Sorgfaltspflicht keine besonders grosse Aufmerksamkeit. Immerhin stellt Art. 77 des Personalrechts (PR) als Grundsatz der Pflichten für die Mitarbeitenden fest: «Die Angestellten müssen rechtmässig handeln und die ihnen übertragenen Aufgaben persönlich, *sorgfältig*, wirtschaftlich und im Interesse der Stadt und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner ausführen.»

Es fällt auch auf, dass weder in der allgemeinen öffentlich-rechtlichen Literatur noch in den Kommentaren zu verwaltungsrechtlichen oder verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen das Thema Sorgfaltspflicht auf grosses Interesse stösst. Ebenso findet sich nur wenig spezifische Literatur, diese ist zudem meist schon älter. Eingehend wird das Thema hingegen aus haftpflichtrechtlicher und strafrechtlicher Sicht behandelt. Hier interessieren vor allem Fragen der Sorgfaltsverletzung und der Sorgfaltspflichtverletzung, die Haftungsvoraussetzungen und die Verschuldensfrage.

Um Art. 77 PR nachzukommen, kann es aber nicht genügen, keine Haftpflicht zu begründen oder gar sich mit seinem Verhalten nicht strafbar gemacht zu haben. Die strengen Haftpflichtregeln des Zürcher Rechts verlangen bei der Verschuldenshaftung mindestens ein grobfahrlässiges Handeln der Angestellten, damit es zu einer Haftung der öffentlichen Hand kommen kann (bspw. § 6 Abs. 3, § 14 Abs. 1, § 28 Abs. 1 Haftungsgesetz, LS 170.1). Das Gebot zur sorgfältigen Amtsausübung ist dem Haftpflicht- und Strafrecht übergeordnet und hat als bedeutende Verpflichtung zu korrektem amtlichen Handeln grundsätzliche Bedeutung.

**Der Begriff «Sorgfalt» und seine Funktion** Aus der Formulierung des städtischen Personalrechts lässt sich der Schluss ziehen: Eine sorgfältige Amtsführung und Aufgabenerfüllung stellen eine eigenständige Anforderung an die Leistung und das Verhalten der Angestellten dar. Sie steht neben andern, wie wirtschaftliches Handeln oder die Berücksichtigung der Interessen der Stadt und ihrer Bevölkerung, beinhaltet also diese Kriterien nicht. Wichtig ist zudem, dass ein sorgfältiges Handeln über das rein rechtmässige Vorgehen, also die Einhaltung der Rechtsordnung, hinausgeht.

Sorgfaltspflicht ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und bedarf in jedem konkreten Einzelfall einer Auslegung. Die für das Privatrecht geltenden Normen in Art. 55 Abs. 1 und Art. 56 Abs. 1 des Obligationenrechts (OR) sprechen dies auch explizit aus: Hier ist jeweils der Nachweis zu erbringen, «alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt» angewandt zu haben. Das Gesetz selbst definiert den Begriff der anzuwendenden Sorgfalt nicht, auch nicht negativ, wann sie als verletzt gilt. Unbestritten bleibt einzig, dass ihre Nichtbeachtung ein Fehlverhalten ist, eine Unterlassung bedeutet, nämlich nicht sorgfältig gehandelt zu haben. Kritisch folgert denn auch Rolf H. Weber: «Mit der Abstraktheit des Begriffs geht eine gewisse Inhaltsleere einher.» Versuchen wir also, den Begriff zu konkretisieren. Ein sorgfältiges Handeln ist sicherlich einmal ein sachgemässes und sachgerechtes Verhalten. Dazu gehört, möglichst vermeidbare

Schäden zu unterlassen, prospektiv die Folgen des eigenen Handelns einzuschätzen und Sach- und Fachwissen zur Anwendung zu bringen. Die Sorgfaltspflicht umfasst aber auch, die Bedürfnisse des Gegenübers angemessen zu berücksichtigen, seine berechtigten Ansprüche zu beachten und allgemein rücksichtsvoll zu handeln. Verlangt wird ein «Verhalten also, wie es unter redlich und loyal denkenden Partnern erwartet werden kann» (Christoph Oswald). Oswald folgert denn auch, dass die Normen hierfür aus dem Gebot des Handelns nach Treu und Glauben abgeleitet werden können. Damit wird deutlich, dass seine Definition nicht nur für Vertragspartner gilt, sondern ebenso im öffentlich-rechtlichen Bereich zur Anwendung gelangt. Respekt, Anstand, Rücksichtnahme, Korrektheit, Professionalität sind nicht dem privatrechtlichen Verhältnis vorbehalten. Es sind Grundwerte, die im gleichen Masse für die Verwaltungstätigkeit gelten und namentlich aus den Verfassungsgrundsätzen Treu und Glauben (Art. 9 Bundesverfassung, BV) und dem Fairnessprinzip (Art. 5 BV), aber auch aus dem Gebot zur Verwirklichung der Grundrechte (Art. 35 BV) resultieren. Diesen rechtsstaatlichen Blickwinkel nehmen Katia Favre und Robert Baumann auf, wenn sie hervorheben: «Die Funktion der Sorgfalt besteht darin, eine gewisse Vorhersehbarkeit des geschuldeten Verhaltens zu gewährleisten und so berechtigtes Vertrauen zu schützen sowie Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu schaffen.»

### **Geltungsbereich der Sorgfaltspflicht**

Die Pflicht zum sorgfältigen Handeln stellt eine allgemeine Verhaltensmaxime für die gesamte Verwaltungstätigkeit dar. Sie gilt für alle Mitarbeitenden. Sie betrifft sowohl die Leistung als auch das Verhalten der Angestellten und damit die beiden relevanten Kategorien, die jeweils bei der Beurteilung der Arbeitsqualität – beispielsweise im Rahmen der jährlichen Beurteilungsgespräche oder in den Arbeitszeugnissen – zu bewerten sind.

Die Sorgfaltspflicht gilt zudem «nach aussen» wie «nach innen», also gegenüber den Bürgerinnen, Klienten und Vertragsparteien einerseits wie auch gegenüber den Mitarbeitenden andererseits. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat dies bestätigt und von der Treue- und Sorgfaltspflicht gesprochen, die im konkret zu beurteilenden Fall sowohl gegenüber der Bewohnerschaft eines Heimes als auch gegenüber den Mitarbeitenden bestehe (Entscheid vom 26.02.2003, PB.2002.00038). Es hält auch fest, dass an die Sorgfaltspflicht des Gemeinwesens kein strengerer als ein durchschnittlicher Massstab angelegt werden dürfe (Entscheid vom 20.06.2002, VB.2002.00076).

Wir stellen im ersten Problemschwerpunkt (Seite 12 ff.) Beispiele vor, bei denen unserer Ansicht nach die Verwaltung das für sie geltende Sorgfaltsgebot zu wenig beachtete und ihrer bestehenden Verpflichtung nicht in genügendem Masse nachkam. Für die Betroffenen sind daraus teils schwerwiegende Probleme entstanden.

Wo die Sorgfaltspflicht im Innenverhältnis, den Mitarbeitenden gegenüber, gilt, stellt sich die Frage nach ihrem Verhältnis zur bestehenden Fürsorgepflicht des Arbeitgebers. Unseres Erachtens besteht eine gegenseitige, je nachdem auch eine sich überlappende Beziehung: Die Erfüllung der Fürsorgepflicht verlangt sicherlich ein sorgfältiges Handeln. Die Sorgfaltspflicht ist daher Teil der Fürsorgepflicht. Und umgekehrt gilt genauso: Eine Missachtung der Fürsorgepflicht oder ihre Verletzung im konkreten Einzelfall kann eine Sorgfaltspflichtverletzung darstellen. In jedem Falle sind beide Pflichten im öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Personal- bzw. Arbeitsrecht eng miteinander verknüpft und gehen ineinander über. Dies ist bei den folgenden Ausführungen zur Fürsorgepflicht mitzubedenken.

### **Fürsorgepflicht**

Die Fürsorgepflicht der Arbeitgeber wird als Gegenstück zur Treuepflicht der Arbeitnehmer bezeichnet und beschränkt das Weisungsrecht der Vorgesetzten. Sie umfasst die verschiedenen Nebenpflichten des Arbeitgebers. Gleich wie den privaten (Art. 328 OR) trifft auch den öffentlichen Arbeitgeber eine Fürsorgepflicht (Urteil BGer 8C\_340/2009). Sie ergibt sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (Zürcher Verwaltungsgericht, Entscheid vom 26.09.1994, VK 93/0025). Das städtische Personalrecht (PR)

knüpft an der Fürsorgepflicht in seinem Grundsatzartikel 3 mehrfach an, wenn auch der Begriff selbst so nicht erwähnt wird. So hat sich die Personalpolitik unter anderem an den *Bedürfnissen des städtischen Personals* zu orientieren, was in Art. 3 PR für verschiedene Aspekte konkretisiert wird. Die Fürsorgepflicht ist im Wesentlichen in Art. 328 OR geregelt. Der heutige Wortlaut von Abs. 1 lautet: «Der Arbeitgeber hat im Arbeitsverhältnis die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten und zu schützen, auf dessen Gesundheit gebührend Rücksicht zu nehmen und für die Wahrung der Sittlichkeit zu sorgen. Er muss insbesondere dafür sorgen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht sexuell belästigt werden und dass den Opfern von sexuellen Belästigungen keine weiteren Nachteile entstehen.» Ergänzt wird die Bestimmung für das öffentliche Recht durch Art. 6 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes (ArG), dessen Gehalt sich weitgehend mit Art. 328 OR deckt. Der Arbeitgeber wird darin zum Schutz der Gesundheit und persönlichen Integrität der Arbeitnehmer verpflichtet.

Unbestritten ist, dass der Schutz der Persönlichkeit weit über die Bereiche Leben, Gesundheit und Sittlichkeit hinausreicht. Es gilt, die Individualität der Arbeitnehmenden in seelischer, geistiger und körperlicher Hinsicht zu achten, die persönliche und berufliche Ehre zu wahren wie auch die Stellung und das Ansehen im Betrieb zu respektieren. Erfasst werden zudem die Freiheit zur persönlichen Meinungsäusserung, der Schutz vor Diskriminierungen und die Privatsphäre.

Dabei sind nicht nur unzulässige Eingriffe in die Persönlichkeit der Arbeitnehmenden zu unterlassen, sondern die Arbeitgeber sind ebenso gehalten, mit geeigneten Massnahmen aktiv persönlichkeitsverletzende Angriffe Dritter zu verhindern (BGE 127 III 355 ff.). Sowohl die Unterlassungsgebote als auch die Aufforderung zum aktiven Handeln gelten nicht absolut. Im Einzelfall ist jeweils eine Interessen- und Güterabwägung vorzunehmen.

Auch hier sehen wir: Der Begriff der Fürsorgepflicht ist ein weitgefasster, den es jeweils zu konkretisieren gilt. Und so wie sich der Persönlichkeitsschutz im Laufe der Zeit verändert und eine Tendenz zur Ausdehnung der geschützten Güter zeigt (Streiff/von Kaenel/Rudolph Art. 328 N 7), so entwickelt sich auch die Fürsorgepflicht und passt sich in ihrem Gehalt den sich verändernden Werten an. Aus der Weite des Begriffs möchten wir im Folgenden vor allem auf Aspekte eingehen, die uns in der Praxis immer wieder begegnen und auch im Berichtsjahr häufiges Thema bildeten.

### **Gesteigerte Fürsorgepflicht**

Das Bundesgericht nimmt für ältere und langjährige Mitarbeitende eine gesteigerte Fürsorgepflicht an und verlangt vom Arbeitgeber ein intensiveres Aktivwerden als bei der üblichen Schutzpflicht (Urteil BGer 4A\_384/2014). Dies gilt allgemein bei der erhöhten Rücksichtnahme auf die Interessen der Arbeitnehmenden, speziell aber bei Fragen im Zusammenhang mit möglichen psychischen oder physischen Gesundheitseinschränkungen aufgrund der langen Berufstätigkeit oder des Alters von Mitarbeitenden. Hier sind besondere Massnahmen zur Vermeidung oder zum Abbau von Überanstrengung und Überforderung zu treffen. Dazu gehören eine frühe Information, die Anhörung und die Prüfung von Anpassungen der Arbeitsbedingungen bis zu alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb der Dienstabteilung, des Departements beziehungsweise der Stadtverwaltung.

Die Ombudsstelle muss immer wieder einen gegenläufigen Trend feststellen: Statt der Wahrnehmung einer gesteigerten Fürsorgepflicht werden ältere Mitarbeitende mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder Ermüdungserscheinungen öfters unter zusätzlichen Druck gesetzt. So erleben wir, wie der Wunsch von Mitarbeitenden auf eine Reduktion des Pensums zugunsten von längeren Erholungszeiten abgelehnt wird. Stattdessen kommt es immer wieder vor, dass ihre Vorgesetzten sie zu einer frühzeitigen Pensionierung (Altersrücktritt) drängen. Willigen die Mitarbeitenden nicht ein, werden die Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz verschärft, Bewährungsfristen angesetzt und eine Kündigung als Möglichkeit in Aussicht gestellt. Daneben gibt es auch subtilere Formen von Druckausübung. Wir vermissen die Beachtung der gesteigerten Fürsorgepflicht auch in Fällen, in denen es aufgrund schwerwiegender wirtschaftlicher



oder betrieblicher Gründe zu einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses bei älteren Mitarbeitenden kommt. Auch hier stellen wir fest, dass in den letzten Jahren die Zahl der Mitarbeitenden, die über fünfzig Jahre alt sind und davon betroffen sind, zunimmt. Der Verlust des Arbeitsplatzes trifft diese Gruppe Mitarbeitende besonders hart. Zusätzlich einschneidend wirkt sich eine solche unverschuldete Kündigung für Mitarbeitende aus, die das 60. Altersjahr erreicht haben. Das städtische Personalrecht enthält hier – anders als beispielsweise das kantonale Personalrecht – eine echte Lücke, indem die Bestimmungen zur Abfindung (Art. 28 PR) Leistungen nur bis zum Erreichen dieser Altersgrenze von 60 Jahren vorsehen. Es ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber ursprünglich davon ausging, dass es unverschuldete Auflösungen des Arbeitsverhältnisses in diesem Alter gar nicht geben wird beziehungsweise nicht geben darf, da Mitarbeitende in diesem Alter kaum mehr Möglichkeiten haben, eine neue Erwerbstätigkeit zu finden. Die Praxis sieht aber anders aus. Die Ombudsfrau hat aufgrund konkreter Fälle das städtische Human Resources Management (HRZ) wiederholt auf diese Diskrepanz hingewiesen. Wir erinnern an die Maxime des Bundesgerichts, wonach Kündigungen dann gegen die Fürsorgepflicht verstossen, wenn sie zu einem «sozial stossenden Missverhältnis der Interessen» führen (BGE 132 III 115 E. 2.4). Zur gesteigerten Fürsorgepflicht gehörte es vielmehr, Massnahmen zur Konfliktlösung frühzeitig und angemessen zu ergreifen, um eine Kündigung vermeiden zu können.

Ähnlich ergeht es Arbeitnehmenden mit gesundheitlichen Einschränkungen. Es sind Mitarbeitende, denen die Stadt häufig keine andere Beschäftigung anbieten kann, respektive anbietet. Uns fällt auf, dass es selten gelingt, ausserhalb der angestammten Dienstabteilung eine Ersatzbeschäftigung zu erhalten. Der Jahresbericht des städtischen Case Managements 2014 belegt: Die gesetzliche Vorgabe, innerhalb der Stadtverwaltung eine Alternative zu finden, wird kaum ausgenützt. Wer aus gesundheitlichen Gründen nicht an den angestammten Arbeitsplatz zurückkehren kann, aber weiterhin erwerbsfähig ist, hat wenig Chancen, weiter bei der Stadt beschäftigt zu werden. Es sind dies weniger als zehn Prozent der vom Case Management abgeschlossenen Fälle. Die wissenschaftliche Evaluation des städtischen Case Managements durch das Berner Büro BASS, die Anfang 2016 abgeschlossen wurde, erkennt hier einen klaren Handlungsbedarf. Auch sie stellt fest, dass Eingliederungen ausserhalb der eigenen Organisationseinheit und insbesondere ausserhalb der eigenen Dienstabteilung eine grosse Ausnahme darstellen. Es bestehe daher in diesem Bereich ein Verbesserungsbedarf.

### **Auflösung des Arbeitsverhältnisses**

Aber auch bei jüngeren Mitarbeitenden verlangt die Fürsorgepflicht die Beachtung klarer Regeln, bevor es zu einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses kommen kann. Selbst beim Vorliegen sachlicher Kündigungsgründe ist zu prüfen, ob auch mildere Massnahmen zum Ziel geführt hätten und ob die Kündigung aufgrund einer Abwägung aller involvierten Interessen gerechtfertigt werden kann. «Eine Kündigung ist nur erforderlich, wenn weniger einschneidende Massnahmen – wie etwa Verwarnung, Lohnkürzung, Versetzung, Mentoring, Ansetzen einer Bewährungsfrist – nicht zum Ziel führen würden» (Zürcher Verwaltungsgericht, Entscheid vom 10.07.2002, PB.2001.00016 und 00017, E. 6.b.aa). Das Zürcher Verwaltungsgericht hat sich in einem neuen Urteil eingehend mit der Fürsorgepflicht und ihrer teils schweren Verletzung im Vorfeld einer Kündigung auseinandergesetzt (Entscheid vom 02.12.2015, VB.2015.00105). Der Entscheid ruft auf anschauliche Weise die Bedeutung der Fürsorgepflicht gerade für Führungsverantwortliche in Erinnerung.

Und selbst wenn eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses gerechtfertigt ist, verlangt die Fürsorgepflicht, dass das Vorgehen sorgfältig, würdig, ohne Herabsetzung und mit möglichst wenigen Verletzungen erfolgt. Zudem ist das Aufbauen von zusätzlichen Drucksituationen zu vermeiden. Dies gilt es auch zu beachten, wenn das Arbeitsverhältnis nicht durch eine Kündigung, sondern durch den Abschluss einer Vereinbarung aufgelöst wird. Im Berichtsjahr haben wir in Geschäften aus einer Mehrzahl der Departemente erlebt, wie Vorgesetzte bewusst dieses Instrument wählten, um in möglichst kurzer Zeit und ohne Rücksichtnahme auf Rechtsvorschriften und ohne Wahrung der Fürsorgepflicht ein Arbeitsverhältnis aufzulösen. In mehreren Fällen betraf es Mitarbeitende mit einer guten oder gar sehr guten Qualifikation.

Weder liessen sich in ihren Personaldossiers Notizen oder Protokolle zu allfällig beanstandeten Vorgängen finden, noch haben sie eine Verwarnung oder Ermahnung erhalten. Sie wurden häufig mit der Ankündigung überrumpelt, der Arbeitgeber wolle das Arbeitsverhältnis auflösen: Sie erhielten keine Einladung zum Gespräch, wurden teils aus ihrem Büro oder vom Gang direkt in eine Besprechung geholt. Und wo zur Teilnahme an einem Gespräch schriftlich aufgefordert wurde, enthielt die Einladung nicht den wahren Grund für die Aussprache. Damit wurden gleich mehrere klare Vorgaben missachtet: Die Mitarbeitenden konnten sich weder auf das Gespräch vorbereiten, noch sich durch eine Vertrauensperson begleiten lassen. Den Verlauf der Gespräche empfanden unsere Klienten und Klientinnen als verletzend, unwürdig und erniedrigend, teils auch Angst einflössend und unter Druck setzend. Mehrere erhielten eine bereits ausformulierte Vereinbarung vorgelegt mit dem Hinweis, bei einer sofortigen Unterzeichnung würden einige Monatsgehälter mehr ausbezahlt werden, bei einer Bedenkfrist würden diese gekürzt und bei einer Verweigerung der Unterzeichnung werde man mit einem unschönen Kündigungsverfahren rechnen müssen. Aufgabe der Ombudsstelle war es in diesen Fällen, sich zumindest für ein geordnetes, transparentes und soweit als möglich faires Vorgehen einzusetzen, bei dem die betroffenen Mitarbeitenden ihr rechtliches Gehör wahrnehmen, ihre Stellungnahme in Ruhe und ohne Druck einbringen sowie ihre Vorschläge für die Vereinbarung formulieren konnten. Dazu gehört auch, für ein wahrheitsgetreues, wohlwollend und sorgfältig formuliertes Zeugnis zu sorgen. Die Fürsorgepflicht erstreckt sich auch auf die Rücksichtnahme auf das weitere berufliche Fortkommen der Mitarbeitenden nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Frank Vischer).

#### Berücksichtigte Literatur:

- Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS: Evaluation des Case Managements der Verwaltung der Stadt Zürich, Bern 2016.
- Favre Katia/Baumann Robert: Sorgfalt als Massstab behördlichen Ermessens, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 1/2015, S. 3-16.
- Human Resources Management (HRZ) (Hg.): Case Management – Jahresbericht 2014.
- Humbert Denis G: Die Alterskündigung, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 6/2015, S. 868-884.
- Oswald Christoph: Analyse der Sorgfaltspflichtverletzung im vertraglichen wie ausservertraglichen Bereich, Diss., Zürich 1988.
- Steiger-Sackmann Sabine: Schutz vor psychischen Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz. Rechtliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Prävention, Diss., Zürich/Basel/Genf 2013.
- Streiff Ullin/von Kaenel Adrian/Rudolph Roger: Arbeitsvertrag, 7. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012.
- Vischer Frank/Müller Roland: Der Arbeitsvertrag, 4. erweiterte Auflage, Basel 2014.
- Weber Rolf H.: Sorgfaltswidrigkeit – quo vadis? Bemerkungen zu den Bedeutungsstufen des Sorgfaltswidrigkeitsbegriffes im Spannungsfeld zwischen Widerrechtlichkeit und Verschulden, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 107, 1988, S. 39-59.

**Dank** Bedanken möchte ich mich auch dieses Jahr bei den Mitgliedern des Gemeinderats für ihr Interesse an der Ombudstätigkeit und für den kollegialen Austausch. Ich danke dem Stadtrat und der städtischen Verwaltung für die Bereitschaft, sich mit unseren Empfehlungen offen und ernsthaft auseinanderzusetzen. Die konstruktive Zusammenarbeit stellt für das gesamte Ombudsteam eine grosse Unterstützung und Anerkennung dar. Schliesslich danke ich Joachim Boss, Esther Knecht, Ursula Spörri und Bettina Vescoli sowie unseren diesjährigen Praktikantinnen Kathrin Haselbach, Darja Schwyter und Jessica Wacker herzlich. Sie machten dank ihrer engagierten und wirkungsvollen Arbeit die vielen positiven Ergebnisse möglich.

# Problemschwerpunkte

Wie üblich stellen wir in diesem Kapitel Fallbeispiele aus dem Berichtsjahr vor, die zum einen unsere Arbeitsweise verdeutlichen, zum andern die behandelten Schwerpunktthemen aufnehmen. Wir werden immer wieder gefragt, nach welchen Kriterien die Auswahl der dargestellten Geschäfte erfolgt. Es sind vielfältige Faktoren, die wir beachten müssen: Die Einhaltung der vertraulichen Behandlung der Angaben der Klientinnen und Klienten sowie die Wahrung ihrer Anonymität sind prioritär. Verschiedene Fälle lassen sich auch bei Veränderung der persönlichen Angaben, Ortsbezeichnungen und weiterer Merkmale, wie wir sie auch dieses Mal natürlich vorgenommen haben, bestimmten Personen zuordnen. Sie kommen für eine Vorstellung von vornherein nicht in Frage. Es gibt aber auch Geschäfte, bei denen die Verwaltung ein opportunes Interesse an einer vertraulichen Behandlung hat, das selbstverständlich zu berücksichtigen ist. Die teils über Monate bearbeiteten Geschäfte müssen dazu taugen, kurz, verständlich und dennoch inhaltlich nicht verfälschend zusammengefasst werden zu können. Die Fallbeispiele sollen zudem geeignet sein, grundsätzliche Fragen, wie sie die Fokusse behandeln, zu beleuchten. Und sie müssen eine gewisse Relevanz ausweisen. Schliesslich gilt es, der Vielfalt an Themen und Fragestellungen, mit denen wir im Laufe eines Jahres aus der gesamten Stadtverwaltung konfrontiert sind, gerecht zu werden und zu versuchen, auch der treuen Leserschaft unserer Berichte jeweils neue und unbekannte Probleme und Aspekte der Ombudsarbeit zu präsentieren.

## 1. Mangelnde Sorgfalt

**Fokus** Art. 77 des Personalrechts verpflichtet die städtischen Mitarbeitenden, die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig auszuführen. Wie im Einleitungskapitel (Seite 3 ff.) erörtert, muss in jedem Einzelfall konkretisiert werden, inwieweit sorgfältiges Handeln erfüllt oder verletzt wird und worin die allfällige Missachtung besteht.

Wo gearbeitet wird, auch professionell und engagiert wie in der Zürcher Stadtverwaltung, passieren Fehler. Es wäre zu einfach und der Klärung der Frage nicht dienlich, jede Flüchtigkeit, jede Verwechslung, jedes Versehen oder jede fehlerhafte Auskunft sofort als Beispiel für mangelnde Sorgfalt anzuführen. Anschaulich und relevant sind hier Geschäfte, bei denen das mangelhafte Verhalten zu einschneidenden Folgen für die Betroffenen geführt hat, sich Fehler teils wiederholten oder Mitarbeitende auf unterschiedliche Weise ihrer Sorgfaltspflicht nicht nachkamen.

Gemäss dem Verständnis der Ombudsfrau gehört es auch zur Sorgfaltspflicht, Merkblätter, Informationsschreiben und Briefe an Betroffene verständlich, nachvollziehbar und vollständig zu formulieren. So reicht es etwa nicht, dass im Text als Referenz auf eine Verordnung oder interne Richtlinien verwiesen wird, deren Inhalt aber nicht explizit wiedergegeben oder dem Sinn nach zusammengefasst wird. Unsorgfältig, weil in der Kommunikation ungenügend, ist es auch, wenn die ausschliesslich den Mitarbeitenden bekannten Abläufe und internen Weisungen Bürgerinnen und Bürgern entgegengehalten werden, obwohl diese das Geltende gar nicht kennen konnten. Und schliesslich liegt für uns auch eine Sorgfaltspflichtverletzung vor, wenn Betroffenen von der Verwaltung an sich unbestrittene Rechte vorenthalten werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Verwaltung dies mit Effizienzgründen erklären möchte, es aus Bequemlichkeit tut oder mit der vorgenommenen Rechtsverweigerung versucht, Druck auf das Verhalten des Klienten oder der Klientin auszuüben.

Dass wir vier der fünf Beispiele aus dem Sozialdepartement abbilden, bedeutet nicht, dass hier besonders oft unsorgfältig gearbeitet wird. Vielmehr widerspiegelt dies die Tatsache, dass die Ombudsstelle nach wie vor am häufigsten mit diesem Departement in Kontakt steht und weiterhin am meisten Beschwerden bearbeitet, die die Sozialen Dienste betreffen. Und es wird deutlich, dass das sorgfältige Handeln dort besonders anspruchsvoll ist, wo es gilt, Klientinnen und Klienten während längerer Zeit und in schwierigen, teils komplizierten und

komplexen Verhältnissen individuell zu begleiten und in immer wieder neuen Konstellationen zu betreuen. Konstellationen, die einschneidende existenzielle Folgen für die Betroffenen haben können.

## **Fallbeispiel 1 Unerwünschte Auflösung eines Möbellagers**

### **Sachverhalt**

Im Juli 2015 wird die Ombudsstelle mit einer Anfrage von Karl Schönenberger konfrontiert: Er werde schon seit geraumer Zeit von der Sozialen Diensten (SOD) unterstützt, zudem bestehe seit einigen Jahren eine freiwillige Beistandschaft. Seine Sozialarbeiterin sei gleichzeitig seine Beiständin, die ihn vor allem in finanziellen und administrativen Belangen unterstütze. So werde auch seine gesamte Post direkt an die Amtsadresse gesandt. In den vergangenen Jahren habe er in verschiedenen Wohnungen und Zimmern gelebt und sich aus gesundheitlichen Gründen zwischenzeitlich auch in einer Klinik aufgehalten. Vor Jahren habe der Magazindienst seine damalige Wohnung geräumt und das Mobiliar in einem Lager eingestellt. Im Oktober 2014 habe er dann einige Sachen aus dem Lager holen wollen, worüber er die Beiständin informiert habe. Sie habe ihm daraufhin mitgeteilt, das Lager sei bereits vor einem Jahr liquidiert worden. Er habe gemeint, sich verhöhrt zu haben. Er habe nie einen Auftrag zur Aufhebung des Lagers erteilt oder irgend etwas unterschrieben. Die Beiständin habe ihm auch nichts Schriftliches, eine Auftragsbestätigung oder etwas Ähnliches, präsentieren können. Sie habe lediglich auf einen Protokolleintrag verwiesen, in dem festgehalten sei, Herr Schönenberger habe ihr im Herbst 2013 gesagt, er hole im Lager nur noch zwei, drei Taschen mit persönlichen Gegenständen, den Rest könne man entsorgen. Dies sei aber unmöglich, sein Hab und Gut sei ihm sehr viel wert, und er hätte einer Entsorgung niemals zugestimmt. Herr Schönenberger möchte wissen, was mit seinem Hausrat passiert sei, weshalb das Lager geräumt worden sei und was seine Beiständin damit zu tun habe. Herr Schönenberger lässt der Ombudsstelle eine handschriftliche Aufstellung des liquidierten Mobiliars/Hausrats zukommen, wonach der Gesamtwert rund 4000 Franken betrage.

### **Abklärungen**

Die Ombudsstelle nimmt mit dem zuständigen Mitarbeiter des Magazindienstes Kontakt auf, um den Sachverhalt genauer abzuklären. Aus seinen Auskünften ergibt sich, dass der Magazindienst von den SOD den Liquidationsauftrag erhalten habe. Zudem sei ein Termin vereinbart gewesen, an dem Herr Schönenberger hätte vorbeikommen sollen, um die gewünschten Gegenstände abzuholen. Herr Schönenberger sei am vereinbarten Termin jedoch nicht erschienen. Das Lager sei trotzdem eine Woche später aufgehoben worden, da sie davon ausgegangen seien, der schriftliche Auftrag der SOD sei korrekt und Herr Schönenberger sei über die bevorstehende Liquidation informiert gewesen. Die eingelagerten Gegenstände hätten auf der Gant keinen Erlös erzielt. Weil der Auftrag von den SOD erteilt worden sei, habe es für den Magazindienst keinen Anlass gegeben, bei Herrn Schönenberger persönlich nochmals nachzufragen. Als dann ein Jahr später nochmals ein Liquidierungsauftrag eingegangen sei, habe er der Beiständin mitgeteilt, das Lager sei bereits aufgelöst worden.

Die weiteren Abklärungen erstrecken sich über einen längeren Zeitraum. Eine Kontaktnahme mit der Beiständin scheitert mehrfach, da sie wegen Ferien, Weiterbildung und anderer Abwesenheiten während mehrerer Wochen nicht erreichbar ist. Schliesslich ergibt sich der folgende Ablauf, den die Beiständin anhand ihrer schriftlichen Protokolleinträge rekonstruiert: Sie habe Herrn Schönenberger im Herbst 2013 mitgeteilt, dass die monatliche Lagerungsgebühr nicht mehr übernommen werde, weshalb er sie von seinem Grundbetrag bezahlen müsse. Dies habe er jedoch nicht gewollt. Stattdessen habe er erklärt, er werde noch zwei, drei Taschen im Magazin holen, der Rest könne liquidiert werden. Daraufhin habe sie sogleich den Liquidationsauftrag erteilt. Ein Jahr später seien dann sie und Herr Schönenberger beide erschrocken, als sie erneut einen Liquidationsauftrag gestellt habe, dass dieser bereits ausgeführt worden sei.

Sie hätten sich beide nicht mehr daran erinnern können. Wenn nun Herr Schönenberger Schadenersatz für die entsorgten Hausratsgegenstände und Möbel wolle, so müsse er allenfalls eine Beschwerde bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) einreichen.

### **Ergebnis**

Die Ombudsfrau hält diesen Vorschlag weder für angemessen noch zielführend. Sie ist vielmehr der Meinung, dass eine direkte, pragmatische Lösung möglich sein sollte, weshalb sie mit der Leiterin des zuständigen Sozialzentrums Kontakt aufnimmt. Sie schildert ihr die Ausgangslage, worauf die Zentrumsleiterin in Aussicht stellt, sich das Dossier anzuschauen und daraufhin das weitere Vorgehen mit der Ombudsfrau zu besprechen.

Die Zentrumsleiterin erklärt nach dem Studium des Dossiers, der Fehler liege ihrer Meinung nach bei den SOD. Herr Schönenberger habe zwar einmal sein Einverständnis zur Liquidation gegeben, was aber nirgends schriftlich festgehalten sei. Sie schlage deshalb vor, dass Herr Schönenberger eine Liste einreichen, auf der er alle abhanden gekommenen Gegenstände und deren Wert aufführe. Sie werde dann prüfen, was ihm davon ausbezahlt werden könne. Nach mehreren weiteren Gesprächen entscheidet die Zentrumsleiterin, dass Herrn Schönenberger der gesamte Betrag für die entsorgten Gegenstände ausbezahlt werde. Herr Schönenberger ist weiterhin enttäuscht, dass seine persönlichen Habseligkeiten entsorgt worden sind, ist aber froh, den Wert ersetzt zu bekommen. Das Geld investiert er in seine Auswanderung ins nahe Ausland.

## **Fallbeispiel 2 Im Netz der Sozialhilfe-Schlussabrechnung gefangen**

### **Sachverhalt**

Barbara Loosli ist alleinerziehende Mutter eines zwölfjährigen Sohnes Ben. Seit mehreren Jahren leidet sie an einer heimtückischen Nervenkrankheit, die ihr grosse Schmerzen bereitet. Die chronische Erkrankung verunmöglicht Frau Loosli, einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit nachzugehen. Aus diesem Grund erhält sie eine teilweise Rente der Invalidenversicherung (IV-Rente) sowie eine Kinderrente für ihren Sohn. Trotz dieser beiden Sozialversicherungseinnahmen reicht das Geld nicht aus, um damit deren beider Existenzbedürfnisse zu decken. Frau Loosli und ihr Sohn sind daher auf die ergänzende wirtschaftliche Unterstützung der Sozialen Dienste (SOD) angewiesen.

Im September 2010 heisst das Amt für Zusatzleistungen (AZL) das Gesuch um Zusatzleistungen (ZL) von Frau Loosli gut und spricht ihr rückwirkend Nachzahlungen zu. Infolge einer Abtretung wird diese Summe an die SOD überwiesen. Etwas früher, aber ebenfalls 2010, erhielt Frau Loosli von der beruflichen Vorsorge eine Invalidenrente für sich und eine Invalidenkinderrente für ihren Sohn zuerkannt. Da nun endlich die Einnahmen aus den verschiedenen Sozialversicherungsleistungen den Existenzbedarf knapp decken, kann Frau Loosli im Herbst 2010 von der Sozialhilfe abgelöst werden. Die Erstellung der Schlussabrechnung scheint sich allerdings als schwierig zu erweisen, wird Frau Loosli diese Abrechnung doch erst eineinhalb Jahre später, nämlich Ende April 2012 zugestellt. Aus der Schlussabrechnung resultiert zwar ein Saldo zugunsten von Frau Loosli von rund 1800 Franken. Weil Frau Loosli jedoch in früheren Jahren zweimal zur Rückerstattung von zu viel ausgerichteten Unterstützungsleistungen verpflichtet wurde, steht ihrem Guthaben von 1800 Franken eine Rückerstattungsverpflichtung von 7520 Franken gegenüber. Unter dem Strich führt dies dazu, dass die SOD nun von Frau Loosli 5720 Franken zurückfordern. Damit ist Frau Loosli nicht nur nicht einverstanden. Vielmehr stellt sie sich auf den Standpunkt, dass die Situation sich gar umgekehrt verhalte und die SOD ihr einen bestimmten Betrag schuldig seien. Es handle sich dabei um den Betrag, der den SOD in Form von IV-Rente und ZL zugeflossen sei und der in seiner Summe die an sie ausgerichteten Unterstützungsleistungen überschritten habe. Die SOD hätten für sie also weniger Geld ausgegeben, als den SOD durch die abgetretenen Ansprüche zugeflossen sei. Darüber hinaus bemängelt Frau Loosli, dass die ihr zugestellte Schlussabrechnung sehr

kompliziert und unverständlich sei und für Laien kaum nachvollziehbar bleibe. Sie reicht daher Ende Mai 2012 bei der Sozialbehörde mit Erfolg Einsprache gegen die Schlussabrechnung ein. Dies bewirkt eine zweite Schlussabrechnung, welche aus Sicht von Frau Loosli wiederum fehlerhaft ist und von ihr angefochten wird. Auch die dritte Schlussabrechnung der SOD fällt nicht genügend klar und verständlich aus, dass sie Frau Loosli überzeugen könnte. So ficht sie auch diese dritte Abrechnung an. Die Kumulation verschiedener Faktoren führt zu einer komplexen Ausgangslage für die Erstellung der Schlussabrechnung: Die längere Unterstützungsdauer von Frau Loosli und ihrem Sohn durch die SOD, die Änderung des IV-Grads von Frau Loosli in dieser Zeit, der Einfluss verschiedener Sozialversicherungsansprüche wie IV-Rente, Invaliditätsrente aus beruflicher Vorsorge und Zusatzleistungen auf die Einkommenssituation von Frau Loosli sowie die teils rückwirkend zugesprochenen Ansprüche. Frau Looslis Prüfung der ihr zugestellten Abrechnungen beansprucht sie denn auch jeweils mehrere Tage – und lässt sie jedes Mal von Neuem zum Schluss kommen, dass für sie die Abrechnung nicht überprüfbar und nachvollziehbar ist.

Infolge der Einsprachen von Frau Loosli überarbeiten und korrigieren die SOD die angefochtenen Schlussabrechnungen teilweise, und dies unabhängig der bereits hängigen Einspracheverfahren. Dies führt zu einer zusätzlichen Unübersichtlichkeit und verstärkt die fehlende Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit. In ihrem Entscheid von Mitte September 2013 erkennt auch die Sozialbehörde diese missliche und für die Bereinigung wenig förderliche Konstellation. Da alle drei hängigen Einsprachen die Schlussabrechnung zum Anfechtungsgegenstand haben, also sachlich eng zusammen hängen, beschliesst die Sozialbehörde, diese drei Verfahren zu vereinigen und in einer einzigen Einsprache fortzuführen. Und: Sie heisst die Einsprache von Frau Loosli gut. So wird im Entscheid das zuständige Quartierteam angewiesen, eine neue Schlussabrechnung zu erstellen, die den Anforderungen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit entspreche. Ebenso erhält das Quartierteam die Anweisung, dass die Schlussabrechnung schliesslich mit Frau Loosli mündlich zu besprechen sei. Als Frau Loosli diesen Entscheid der Sozialbehörde erhält, wendet sie sich an die Ombudsstelle. Sie sei zwispältig und wisse nicht, ob sie sich nun über den Entscheid freuen solle oder nicht. Die Gutheissung ihrer Einsprache empfinde sie zwar als Erfolg und Genugtuung, sie fürchte aber, dass mit der vierten Schlussabrechnung das ganze Spiel von Neuem beginne. Sie ist aufgrund der negativen Erfahrungen frustriert und sehr skeptisch, ob der vierten Schlussabrechnung die nötige Sorgfalt zukomme, so dass sie endlich nachvollziehbar werde. Die Ombudsstelle hat grosses Verständnis für Frau Looslis Reaktion.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Seit Frau Looslis Ablösung von der Sozialhilfe sind nun drei Jahre verstrichen. Immerhin scheint die Sozialbehörde die odysseehafte Reise der Schlussabrechnung nun wieder auf Kurs gebracht zu haben, indem sie deutliche und klare Anweisungen an das Quartierteam gab. Ein Abschluss der Sache zeichnet sich mit der nun neu zu erstellenden vierten Abrechnung am Horizont zwar ab, deren Ausgang bleibt aber wiederum ungewiss. Die Ombudsstelle vertritt die Ansicht, dass der Erstellung dieser vierten Schlussabrechnung nun die gebührende Sorgfalt zuzukommen hat, welche zumindest die Kriterien der Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfüllt. Eine nochmalige Abrechnung, die die bisherigen Mängel nicht beseitige, erachte die Ombudsstelle als Frau Loosli nicht zumutbar. Anlässlich einer Besprechung mit der Geschäftsleitung der SOD bietet sich für die Ombudsfrau die Gelegenheit, auf die Problematik des vorliegenden Falles aufmerksam zu machen. Anschliessend unterbreitet sie der zuständigen Zentrumsleitung das konkrete Geschäft. Sie gibt einen kurzen Überblick zur Fallkonstellation und ersucht darum, nun bei der vierten Abrechnung das nötige Augenmerk auf die Nachvollziehbarkeit zu legen. Dabei gilt es insbesondere auch auf die Frage zur Pensionskassennachzahlung einzugehen, die Frau Loosli in jeder ihrer Einsprachen vorgebracht hatte. Vom zuständigen Quartierteam erhält die Ombudsstelle Mitte November 2013 den Zwischenbescheid, man habe die damalige Rückerstattungsverpflichtung in Höhe von 7520 Franken



mittlerweile überprüft und sie werde als richtig befunden. Man sei nun daran, eine neue Schlussabrechnung zu erstellen. Sobald diese vorliege, werde die Ombudsstelle Bescheid erhalten. Frau Loosli werde dann zu einem erläuternden Gespräch beim Quartiersteam eingeladen und der Beginn der Einsprachefrist erst im Anschluss an dieses Gespräch angesetzt.

Bei diesem Zwischenbescheid von Mitte November 2013 bleibt es denn auch vorderhand. Beinahe eineinhalb Jahre ziehen ins Land, bis schliesslich Ende Januar 2015 die vierte Schlussabrechnung Frau Loosli zugestellt wird. Auch die Ombudsstelle erhält ein Exemplar dieser neuen Abrechnung. Ihr lässt sich entnehmen, dass der neu resultierende Saldo zugunsten der SOD gerade mal noch auf 490 Franken lautet. Gegenüber den Saldi, welche in den früheren drei Abrechnungen zugunsten der SOD resultierten, stellt dieser vierte Saldo eine um mehr als das zehnfach reduzierte Summe dar, die Frau Loosli zurückzahlen hätte.

Einige Wochen später erfährt die Ombudsstelle von der Sozialarbeiterin, die einst für Frau Loosli zuständig war, dass Frau Loosli leider an Krebs erkrankt sei und sich nun in intensiver medizinischer Behandlung befinde. Darüber sei sie von Frau Loosli Anfang März 2015 ins Bild gesetzt worden und ebenso, dass Frau Loosli bisher nicht in der Lage war, die neue Schlussabrechnung zu prüfen. Die Sozialarbeiterin möchte auf die neu eingetretene Situation adäquat reagieren. Einerseits will sie der durch die schwere Erkrankung belastenden Situation angemessen Rechnung tragen. So will sie Frau Loosli ersparen, sich in stundenlanger Kleinstarbeit mit der Prüfung der Schlussabrechnung auseinanderzusetzen. Andererseits ist es ihr ein Anliegen, das für alle Beteiligten sehr langwierige Geschäft bald zu einem Abschluss bringen zu können. Sie fragt die Ombudsstelle deshalb an, das weitere Vorgehen gemeinsam festlegen zu können.

Dem Bedürfnis nach einem baldigen Abschluss kann die Ombudsstelle zwar durchaus Verständnis entgegenbringen. Gleichzeitig erscheint ihr ein Vorgehen, durch das sich Frau Loosli nun unter Druck gesetzt fühlen könnte, in Anbetracht der seit der Ablösung verstrichenen viereinhalb Jahre, als gänzlich fehl am Platz.

Nach gewalteter Diskussion und einigen Tagen Bedenkfrist verschickt die Sozialarbeiterin einen Brief an Frau Loosli. Darin wird Frau Loosli vorgeschlagen, sich für einen Besprechungstermin bei den SOD zu melden, sobald sie sich dazu gesundheitlich wieder in der Lage fühle. Bei diesem Termin werde man ihr die Schlussabrechnung eingehend erläutern. Ebenso wird Frau Loosli auf die Möglichkeit hingewiesen, sich bei Bedarf mit ihren Fragen zur Schlussabrechnung auch an die Ombudsstelle wenden zu können.

Mitte Juli 2015 meldet sich Frau Loosli telefonisch bei der Ombudsstelle. Sie äussert ihre grosse Sorge, weil sie auch die letztmalig gewährte Fristverlängerung zwecks Prüfung der Schlussabrechnung nicht einhalten könne. Ihre Kräfte hätten es bisher nicht zugelassen, sich mit der Abrechnung auseinanderzusetzen. Frau Loosli bringt vor, sie sei nun an einem Punkt angelangt, an dem ihr grösster Wunsch sei, endlich Ruhe vor der Schlussabrechnung zu haben. Immerhin habe sich ihre einstige Hartnäckigkeit gelohnt, indem der ursprüngliche Betrag von rund 5720 Franken, den die SOD von ihr zurückverlangten, heute gerade mal noch auf 490 Franken laute. Das verbuche sie als Erfolg. Gleichzeitig fühle sie sich in ihrem Misstrauen gegenüber den SOD bestätigt. Dieses Misstrauen lässt sie denn auch die Korrektheit der 490 Franken in Frage stellen, was bedeute, dass sie die Schlussabrechnung ein weiteres Mal prüfen müsste, wozu sie aber nicht mehr in der Lage sei. Würden die SOD sich daher bereit erklären, auf die EINForderung der 490 Franken zu verzichten, so wäre ihr das eine riesige Erleichterung.

Die Ombudsstelle ist der Ansicht, dass in Anbetracht sämtlicher Umstände eine Bereinigung auf diese Weise mehr als opportun erscheint. Sie gelangt an die zuständige Sozialarbeiterin, um mit ihr diesen Lösungsansatz und die Realisierbarkeit zu erörtern.

Erfreulicherweise unterbreitet das zuständige Quartiersteam einige Zeit später der Direktorin der SOD ein Gesuch um Abschreibung der 490 Franken. Als massgebend für den Abschreibungsantrag werden die folgenden Gründe vorgebracht: die lange Dauer zwischen Ablösung im

Juni 2010 und heute, die mehrfach fehlerhaft erstellten Schlussabrechnungen, die gesundheitlich schwierige Situation von Frau Loosli sowie die Tatsache, dass heute eine Rückforderung aufgrund des Renten- und Zusatzleistungsbezugs nicht durchsetzbar wäre.

### **Ergebnis**

Zwar dauert es nochmals drei weitere Monate, bis im Oktober 2015 das Resultat, das allen Beteiligten eine Last von den Schultern nimmt, vorliegt. Die Direktorin heisst das Gesuch gut und die SOD verzichten damit auf eine Rückforderung.

Eine leidvolle Geschichte nimmt damit ihr Ende. Die Ombudsstelle ist froh darüber und anerkennt, dass immerhin in den letzten Monaten das Vorgehen der SOD durch Sorgfalt, Ernsthaftigkeit und Sensibilität für die Begleitumstände geprägt war. Ein Vorgehen, das bereits in viel früherem Zeitpunkt angezeigt gewesen wäre – ein Vorgehen, bei welchem sich die Verantwortlichen die notwendige Mühe hätten nehmen müssen, trotz Komplexität der Ausgangslage, genau hinzusehen, die Einzelheiten exakt aufzurollen und die Vorbringen der Klientin mit Gewissenhaftigkeit zu prüfen.

## **Fallbeispiel 3 Verspätetes Gesuch um Abschreibung der Steuern**

### **Sachverhalt**

Miguel Martinez schildert verschiedene Probleme, die er mit dem Sozialamt habe. Das Hauptanliegen sei aber, dass mittlerweile (im Juni 2015) ein Pfändungsverfahren gegen ihn eingeleitet worden sei. Von ihm würden auf diesem Weg die Steuern für die Jahre 2012 und 2013 eingefordert. Die Steuereinschätzungen bestreite er inhaltlich nicht, diese beruhten auf seinen Steuererklärungen. Allerdings hätten ihm die Sozialen Dienste (SOD) im Februar 2015 zugesichert, dem Steueramt ein Gesuch um Abschreibung der Steuern einzureichen. Die SOD hätten erklärt, die Abschreibungsgesuche im März 2015 eingereicht zu haben, während das Steueramt das Nachreichen der Unterlagen erst im Juni 2015 bestätigt habe. Da das Steueramt die Unterlagen nach Einleitung des Betreibungsverfahrens erhalten habe, sei es zu spät, um die Abschreibungsgesuche inhaltlich zu prüfen. Herr Martinez erklärt, er finde dies nicht richtig und er möchte nicht für die Fehler anderer büssen müssen. Er könne nichts dafür, dass nun ein Betreibungsverfahren eingeleitet worden sei, und wolle für die in diesem Verfahren anfallenden Gebühren nicht aufkommen.

### **Erste Einschätzung der Ombudsstelle**

Die Abschreibung der Steuern ist eine verwaltungsinterne Massnahme. Wenn eine Steuerforderung als offensichtlich uneinbringlich eingeschätzt wird, verzichtet das Steueramt, sofern ein entsprechendes Gesuch eingereicht wird, auf weitere Bezugshandlungen. Die Forderung bleibt aber weiterhin bestehen, und die Abschreibung kann bis zum Eintritt der Verjährung jederzeit rückgängig gemacht werden. Ein Abschreibungsgesuch wird vom Steueramt in der Regel nur behandelt, wenn es vor Einleitung eines Betreibungsverfahrens eingereicht wird. Ob bei Herrn Martinez das Gesuch um Abschreibung gewährt worden wäre, kann vorerst nicht abschliessend beurteilt werden. Da es aber vorliegend einige Unklarheiten gibt, wer, wann, was dem Steueramt eingereicht hat, ist die Ombudsstelle der Meinung, dass das Gesuch nicht alleine wegen des Zeitfaktors abgewiesen werden dürfte. Es scheint auch, dass Herr Martinez für die Verzögerungen nicht selbst verantwortlich ist. Die Ombudsstelle nimmt deshalb weitere Abklärungen bei den SOD und beim Steueramt vor.

### **Telefonische Abklärungen**

Bei den SOD waren verschiedene Personen für das Dossier von Herrn Martinez zuständig, weshalb nicht restlos geklärt werden kann, wie der exakte Ablauf gewesen ist. Eine der mit dem Dossier befassten Mitarbeiterinnen erklärt, die Abschreibungsgesuche seien am 20. März 2015 verschickt worden. Sie habe dann lange nichts mehr gehört, worauf sie sich beim Steuer-

amt erkundigt habe. Es habe dann geheissen, die Schreiben seien anscheinend nicht angekommen. Ebenso habe sie die Auskunft erhalten, dass es für eine Abschreibung im damaligen Zeitpunkt keine Chance mehr gebe, auch wenn die Schreiben verloren gegangen seien. Die Abschreibungsgesuche würden von den Steuerpflichtigen selbst oder von den SOD beim Steueramt eingereicht. Wenn die Steuerpflichtigen mit der Bitte an die SOD gelangten, ein Gesuch einzureichen, so würde dies jeweils auch gemacht.

Die Leiterin der zuständigen Abteilung des Steueramts führt aus, im Dossier befinde sich eine Telefonnotiz vom 12. Februar 2015. In diesem Gespräch habe das Sozialamt angekündigt, ein Abschreibungsgesuch zu schicken, weshalb sie in ihrem System eine Sperre für einen Monat vermerkt hätten. Sie hätten dann nichts erhalten, weshalb gegen Ende März 2015 die Betreuung eingeleitet worden sei. Die SOD hätten später erklärt, die Abschreibungsgesuche am 20. März 2015 verschickt zu haben. Die Abteilungsleiterin erklärt, für sie sei es nicht ganz nachvollziehbar, weshalb die im Februar angekündigten Gesuche erst im März verschickt worden seien. Abgesehen davon habe sie aber schon wiederholt beobachtet, dass die SOD relativ lange nicht reagierten. Sie habe immer wieder mit Fällen zu tun, in denen die Abschreibung erst sehr spät beantragt werde.

Die Abteilungsleiterin teilt die Einschätzung der Ombudsstelle, dass hier der Ablauf nicht optimal gewesen sei. Nachträglich könne nun auch nicht mehr festgestellt werden, wo genau der Fehler passiert sei. Sie wolle deshalb das Dossier inhaltlich nochmals anschauen. Es zeigt sich schliesslich, dass Herr Martinez die Voraussetzungen für das Gewähren einer Abschreibung nicht erfüllt, worauf nicht weiter einzugehen ist. Das Steueramt und die Ombudsstelle sind sich aber einig, dass durch die nachträgliche Überprüfung ausgeschlossen werden konnte, dass der Steuerpflichtige zum Spielball der involvierten Behörden geworden wäre.

### **Vernehmlassung und Fazit**

Da einerseits das Steueramt eindringlich darauf hingewiesen hat, dass Abschreibungsgesuche von den SOD öfters sehr spät eingereicht würden, andererseits aber auch die Ombudsstelle nicht zum ersten Mal mit dieser Frage konfrontiert wurde, entscheidet sich die Ombudsfrau, sich schriftlich an die Direktorin der SOD zu wenden.

In ihrem Vernehmlassungsgesuch schildert die Ombudsstelle die Ausgangslage und ihre getätigten Abklärungen. Sie macht insbesondere darauf aufmerksam, dass ein verspätet eingereichtes Abschreibungsgesuch inhaltlich gar nicht mehr geprüft werde. Deshalb könne es passieren, dass ein Abschreibungsgesuch abgelehnt werde, obschon der Steuerpflichtige aufgrund seiner finanziellen Situation die Voraussetzungen eigentlich erfüllt hätte. Wegen dieser schwerwiegenden Konsequenzen möchte sie die Direktorin bitten, die Mitarbeitenden bei den SOD (erneut) auf diese wichtige zeitliche Komponente aufmerksam zu machen und sie für diese Problematik zu sensibilisieren. Dabei sei ihr selbstverständlich bewusst, dass in der täglichen Arbeit verschiedene Fristen im Auge behalten werden müssten und bisweilen akutere Probleme einer Lösung bedürften. Zudem stellte die Ombudsfrau die Frage, ob es eine Möglichkeit gebe, dass die SOD die Kosten des betriebsamtlichen Verfahrens gegen Herrn Martinez übernehmen würden. Ihrer Meinung nach hätte bei einem umsichtigeren Verfahrensablauf die Einleitung der Betreuung verhindert werden können, weshalb es ihr angemessen erscheine, dass nicht Herr Martinez die Mehrkosten tragen müsse.

Die Direktorin äussert in ihrer Antwort ihr Bedauern, dass die Frist für das Einreichen der Abschreibungsgesuche erneut nicht eingehalten worden sei und dass dies für Herrn Martinez negative Konsequenzen habe. Aufgrund der beschriebenen Sachlage schlägt sie vor, Herr Martinez solle die angefallenen Betreuungskosten belegen und den SOD zur Prüfung schicken. Es werde sicher eine Lösung gefunden.

Die Problematik der zu spät eingereichten Abschreibungsgesuche werde in den entsprechenden Führungs- und Fachgefässen diskutiert werden. Ausserdem würden Abwicklung und Prozess überprüft und vorhandene Instrumente entsprechend aktualisiert und angepasst. Es sei ihr ein grosses Anliegen, dass im Alltagsgeschäft möglichst wenig Fehler und

Versäumnisse passierten und die Betroffenen die ihnen zustehende Unterstützung verlässlich erhielten.

Die Ombudsfrau bedankt sich abschliessend für die Bereitschaft, die Problematik im Zusammenhang mit dem Einreichen von Abschreibungsgesuchen, insbesondere den zeitlichen Aspekt, vertieft zu betrachten. Zudem begrüsse sie das konkrete Lösungsangebot für Herrn Martinez.

#### **Fallbeispiel 4    Auswirkungen eines Umzugs auf die Hortbeiträge**

##### **Sachverhalt**

Vesna Novak, Kulturvermittlerin und Dolmetscherin, gelangt Ende Juni 2015 im Namen und mit Vollmacht der Familie Humek an die Ombudsstelle. Sie erklärt, Familie Humek sei vor zwei Jahren in die Schweiz gekommen, wobei sich die beiden Kinder in der städtischen Schule bereits gut integriert hätten. Als dann die Familie Humek Anfang April 2015 nach Fällanden umgezogen sei, habe die Kreisschulpflege (KSP) das Gesuch bewilligt, dass die Kinder bis zum Ende des Schuljahres im städtischen Schulhaus bleiben dürften. In dem der Ombudsstelle eingereichten Schreiben der zuständigen KSP wird zum einen das Gesuch bewilligt, zum andern darauf hingewiesen, dass die KSP keine Abonnementskosten für den öffentlichen Verkehr übernehme.

Ende Mai 2015 haben die Eltern Humek sowohl für ihren Sohn als auch für ihre Tochter je eine Rechnung über 1533 Franken für den Hortbesuch im Monat Mai erhalten, wobei ein Beitragsfaktor von 100% verrechnet wurde. Diese Rechnungen, so Frau Novak, könne das Ehepaar Humek unmöglich bezahlen. Die Eltern seien zwar beide erwerbstätig, würden aber zu wenig verdienen, um die Rechnung – auch in Raten – in absehbarer Zeit abzahlen zu können. Vor dem Umzug hätten sie von einem subventionierten Hortplatz profitiert, für den sie 90 bis 170 Franken pro Monat und Kind bezahlt hätten.

Frau Novak erklärt, sie selbst und die zuständige Schulsozialarbeiterin hätten mit dem Schulamt sowie mit der Gemeinde Fällanden gesprochen. Die beiden Stellen würden sich jedoch den Ball gegenseitig zuspielen, und es fühle sich niemand verantwortlich. Alle Bemühungen, dass die Gemeinde Fällanden oder die Stadt Zürich den Eltern Humek entgegenkomme, seien bisher gescheitert.

##### **Sistierung der Rechnungen und telefonische Abklärungen**

Die Ombudsstelle nimmt umgehend mit der zuständigen Mitarbeiterin im Schulamt Kontakt auf, um die Rechnungen bis zum Ende der Abklärungen sistieren zu lassen. Diese Sistierung wird freundlicherweise für die Rechnung vom Mai 2015 sowie die noch zu erwartenden Rechnungen für die Hortkosten Juni und Juli 2015 gewährt.

Im Weiteren erklärt die Mitarbeiterin, der Fall sei klar: Wenn eine Familie nicht mehr in der Stadt Zürich wohne, so müsse sie den Maximaltarif für die Kinderbetreuung bezahlen. Ausserdem seien im Schreiben der KSP, mit dem das Gesuch zum Verbleib in der städtischen Schule bewilligt werde, die Hortkosten auch immer ein Thema.

Die Ombudsstelle bringt ihre Vorbehalte sowohl zur rechtlichen Einschätzung, die für sie nicht eindeutig sei, als auch zum Schreiben der KSP, in dem die Hortkosten eben gerade nicht erwähnt seien, an. Die Mitarbeiterin des Schulamts erklärt, sie könne diese Einwände nicht beurteilen, dafür müsse sich die Ombudsstelle an den Rechtsdienst des Departements wenden.

##### **Vernehmlassungsverfahren und Empfehlung der Ombudsstelle**

Die Ombudsstelle schildert in ihrem schriftlichen Vernehmlassungsgesuch den Sachverhalt und ihre rechtliche Einschätzung. Sie ist der Meinung, dass in der massgebenden Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO) ein Widerspruch

zwischen zwei Bestimmungen bestehe. So legt Art. 17 VO zwar fest, dass Eltern mit zivilrechtlichem Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich der Maximaltarif verrechnet werde. Allerdings bleibt aber gemäss Art. 16 Abs. 1 VO der für die Elternbeitragsberechnung massgebende individuelle Beitragsfaktor für ein Jahr gültig. Auf begründetes Gesuch der Eltern hin könne vor Ablauf des Jahres eine Neuberechnung verlangt werden (Art. 16 Abs. 2 VO). Überdies ist in der von der Stadt Zürich abgegebenen Informationsbroschüre zur Kinderbetreuung explizit festgehalten, dass die Eltern für die Einhaltung der Kündigungsfristen für die Betreuungsvereinbarung verantwortlich seien. Die Subventionsvereinbarung sei davon nicht betroffen, diese bleibe bis zur nächsten Anpassung bestehen.

Zusammengefasst kommt die Ombudsstelle zu folgenden Ergebnissen: Mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden ist der Widerspruch zwischen den beiden Bestimmungen nicht abschliessend aufzulösen. Vorliegend ist nur eine kurze Zeitdauer (gut drei Monate) betroffen. Daher ist die Ombudsfrau der Meinung, die Regelung, wonach die Subventionsvereinbarung weiterhin in Kraft bleiben sollte, der Bestimmung vorgehe, bei auswärtigem Wohnsitz den Maximalbetrag zu verlangen. Des Weiteren gilt es zu beachten, dass die Familie Humek erst seit zwei Jahren in der Schweiz lebt, und die Eltern anscheinend nicht genügend gut Deutsch sprechen, um der Ombudsstelle ihr Anliegen selbst vorzutragen. Dementsprechend dürfte es für das Ehepaar schwierig bis unmöglich sein, sich selbständig die notwendigen Informationen zu beschaffen. Im offiziellen Brief der KSP, mit dem der städtische Schulbesuch bis zum Ende des Schuljahres bewilligt worden ist, werden die Betreuungskosten mit keinem Wort erwähnt. Es wird hingegen explizit darauf hingewiesen, dass die Abonnementskosten, die finanziell viel weniger stark ins Gewicht fallen als die Betreuungskosten, nicht übernommen werden. Dass auf diesen wichtigen Umstand der Betreuungskosten im offiziellen Schreiben, das sich die Familie Humek übersetzen lassen konnte, nicht hingewiesen worden ist, qualifiziert die Ombudsfrau als problematisch und wohl auch in rechtlicher Hinsicht relevant. Es könnte mit guten Gründen daraus abgeleitet werden, dass sich aufgrund dieses (qualifizierten) Schweigens die Betreuungskosten eben nicht änderten.

Aus all diesen Gründen macht die Ombudsfrau beliebt, der Familie Humek für die kurze und begrenzte Zeit ab ihrem Wegzug Anfang April 2015 bis Ende des Schuljahres am 10. Juli 2015 den subventionierten Beitragsfaktor in Rechnung zu stellen. Allenfalls könne auch eine vergleichsweise Teilung der Subventionskosten mit der neuen Wohngemeinde der Familie Humek erzielt werden, da Fällanden aufgrund des befristeten Verbleibs in der städtischen Schule die sonst höchst wahrscheinlich bei ihr angefallenen Kosten habe sparen können. Die Ombudsfrau empfiehlt zudem, die Antwortschreiben der KSP auf ein Gesuch um Verbleib in einer städtischen Schule insoweit zu vereinheitlichen, dass darin künftig auf sämtliche Nebenfolgen des Wohnortswechsels aufmerksam gemacht werde. Insbesondere der Hinweis auf die mit dem Schulbesuch zusammenhängenden Betreuungskosten, ob und unter welchen Bedingungen jene weiterhin subventioniert würden, erscheine ihr unerlässlich.

### **Ergebnis**

Der Departementssekretär gelangt in seiner Stellungnahme zum Schluss, dass Art. 17 VO, wonach Eltern mit zivilrechtlichem Wohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich der Maximaltarif verrechnet werde, als «lex specialis» anzusehen sei, welcher der Regelung von Art. 16 VO vorgehe. Dieses Vorgehen entspreche zudem der ständigen Praxis, was der Stadtrat unlängst in einem Einspracheverfahren bestätigt habe.

Er räumt aber ein, es sei nachvollziehbar, dass das erwähnte Schreiben der KSP zu Missverständnissen habe führen können. Ein Hinweis auf die finanziellen Folgen, falls die Betreuung trotz Wegzugs weiterhin in Anspruch genommen werde, wäre jedenfalls wünschbar gewesen. Das Schulamt sei deshalb bereit, zugunsten der Familie Humek auf die Verrechnung des Maximaltarifs bis Ende des Schuljahrs zu verzichten und die Kosten auf Grundlage des bisherigen Faktors zu berechnen. Das Schulamt werde auch in zwei vergleichbaren Fällen analog verfahren. Überdies würden den Kreisschulpflegen Textvorlagen zur Verfügung gestellt, um die

Kommunikation zu vereinheitlichen und zu standardisieren. Darin solle explizit auf Art. 17 VO (Verrechnung des Maximaltarifs) hingewiesen werden. Damit sollten in Zukunft Missverständnisse möglichst verhindert werden.

Die Ombudsstelle kann das erfreuliche Resultat über Frau Novak an das Ehepaar Humek weiterleiten, das darüber sehr erleichtert ist. Zudem bedankt sich die Ombudsfrau beim Departementssekretär für die kulante Lösung für die Familie Humek (und zwei weitere Familien) sowie die angekündigte Verbesserung und Vereinheitlichung der Kommunikation.

## **Fallbeispiel 5 Verweigerte Rückerstattung der Krankheitskosten**

Hermann Huber ist Rentner, bezieht AHV und ist auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Er lebt zusammen mit seiner Ehefrau Bethli Huber-Stocker zu Hause, ist aber nach einem Hirn-schlag auf teils intensive und regelmässige medizinische Unterstützung und Hilfsmittel angewiesen. So fallen periodisch Krankheits- und Behinderungskosten an, welche er jeweils an das Amt für Zusatzleistungen (AZL) zur Rückvergütung weiterleitet. An die Ombudsstelle wendet er sich im September 2015, als sich das AZL weigert, ihm die laufenden Krankheitskosten zurückzuerstatten. Herr Huber sieht dies als Amtsmissbrauch und möchte von der Ombudsstelle wissen, wie er dagegen – notfalls gerichtlich – vorgehen kann.

Im Gespräch mit Herrn Huber wie auch aus den Unterlagen, welche er der Ombudsstelle im Anschluss zur Verfügung stellt, wird ersichtlich, dass er bereits früher gegen Entscheide des AZL vorgegangen ist. Aktuell sind noch zwei Einsprachen aus den Jahren 2014 und 2015 vor dem Sozialversicherungsgericht in Winterthur hängig. In beiden Fällen hatte das Amt verfügt, die Kosten für Hilfsmittel, wie etwa einen Rollator, eine Urinflasche oder einen Duschsitz, sowie für Fahrkosten nicht zu übernehmen. Dagegen hat Herr Huber rekuriert und sich in zweiter Instanz an das Sozialversicherungsgericht gewandt. Als Herr Huber weitere laufende Krankheitskosten zur Rückerstattung einreicht, weigert sich das AZL, diese zu begleichen. Darunter fallen neben Franchiseleistungen der Krankenkasse und Fahrkosten auch Zahnarztkosten. Dies soll auch für die künftig zu erwartenden Rechnungen gelten. Das Amt begründet seine Haltung damit, dass keine weiteren Krankheitskosten übernommen werden können, bis das Gericht über die umstrittenen Rechnungen entschieden habe. Einerseits befinde sich das gesamte Dossier des Beschwerdeführers beim Gericht. So könnten weitere Vergütungen erst geprüft werden, wenn das Amt wieder in Besitz der Unterlagen sei. Andererseits wolle das AZL eine präjudizierende Wirkung vermeiden. Das Amt bekräftigt, dass dies weder aus Willkür noch aus mutwilliger Amtsführung passiere. Herr Huber beklagt, dass das AZL die Tatsache ausser Acht lasse, dass es sehr lange dauern könne, bis ein Entscheid aus Winterthur vorliegen werde. Und bis dahin müsste er in der Konsequenz sämtliche Kosten selber tragen. Das sei ihm nicht möglich, aber auch nicht zumutbar.

Daraufhin setzt sich die Ombudsfrau mit dem Rechtsdienst des AZL in Verbindung. Eingangs hält sie fest, dass sie zwar Verständnis dafür habe, dass neu anfallende Krankheitskosten, welche ebenso umstritten seien wie die vor Gericht angefochtenen, bis zum Vorliegen des Gerichtsentscheids nicht ausbezahlt werden. Anderer Meinung sei sie jedoch bei unbestrittenen Kosten, welche neu anfallen. Hier liege ein gesetzlicher Anspruch vor, den das AZL zu respektieren habe. Die Krankheitskosten dürften also nicht pauschal zurückbehalten werden. Diesem Argument stimmt der Rechtsdienst nach geführter Diskussion zu. Jedoch wolle man vermeiden, dass es zu Doppelzahlungen komme, welche später wieder zu Rückforderungen beziehungsweise Verrechnungen führten. Da das Dossier von Herrn Huber beim Sozialversicherungsgericht liege, bestehe nicht die Möglichkeit, die einzelnen Rechnungen zu prüfen. Dies kann die Ombudsfrau nachvollziehen. Jedoch hält sie daran fest, dass dieses Argument nicht zähle für Rechnungen, welche klar für den Bezug von Leistungen für eine Zeit *nach* der Einreichung des Dossiers ans Sozialversicherungsgericht ausgestellt wurden. Diese müssten

durch das AZL bezahlt werden. Es sei aus ihrer Sicht unzulässig, nun gar keine Rechnungen mehr zu begleichen, bis ein Gerichtsentscheid zu den bestrittenen Kosten vorliege. Der Rechtsdienst kann sich schliesslich der Argumentation der Ombudsfrau anschliessen. Er zeigt sich bereit, sämtliche Kosten an Herrn Huber zu vergüten, welche nach der Zustellung der Akten an das Gericht entstanden und die vom AZL von Gesetzes wegen zu übernehmen seien. Dasselbe gelte auch für zukünftig anfallende Krankheitskosten. Dank dem transparent und nachvollziehbar gestalteten Entscheid des Rechtsdienstes über die einzelnen Rechnungsposten kann sich auch Herr Huber mit diesem Vorgehen einverstanden erklären.

Eine Woche später erreicht die Ombudsstelle eine Kopie der Verfügungen: Herr Huber werden immerhin knapp die Hälfte der bisher aufgelaufenen Kosten (rund 1300 Franken) vergütet. Mit der erfreulichen Rückmeldung an den Klienten konnte das Geschäft abgeschlossen werden. Dank der Intervention der Ombudsstelle wurde wohl auch präventiv erreicht, dass künftige – unbestrittene – Gesundheitskosten umgehend ausgerichtet werden. Ausserdem hat die Ombudsfrau erfolgreich darauf hinweisen können, dass eine versicherte Person nicht für das Beschreiten des Rechtsweges bestraft werden darf.

## 2. Übertriebener Aufwand und überhöhte Anforderungen

**Fokus** Wie bürgernah sind Auflagen, die Bürgerinnen und Bürger zu erfüllen haben, wenn sie eine städtische Dienstleistung beanspruchen oder eine Bewilligung einholen? Können sich die verantwortlichen Mitarbeitenden in die Bedürfnisse der Gesuchstellenden einfühlen und sich eine Vorstellung davon machen, welche Konsequenzen die gestellten Anforderungen für die Betroffenen auslösen? Wie lebensnah bzw. lebensfremd reagiert die Verwaltung? Und welche teils kaum zu überwindenden bürokratischen Hürden baut sie auf?

Die ersten beiden Fallbeispiele zeigen, wie auch aus an sich alltäglichen, nicht spektakulären Begebenheiten langwierige, beschwerliche und ernstzunehmende Probleme entstehen, die für die Einzelnen alleine nicht mehr zu lösen sind. Statt der öffentlichen Unterstützung ihres zivilgesellschaftlichen Engagements erfahren Betroffene Schwierigkeiten, übermässig lange Verfahren, erhalten teils unrichtige Auskünfte und untaugliche Empfehlungen, werden hingehalten und mit unrealistischen und wirklichkeitsfernen Vorschlägen seitens der Verwaltung konfrontiert. Teils definiert die Verwaltung auch formale Anforderungen als quasi objektive Kriterien, die aber rechtlich nicht abgestützt sind.

Das dritte Beispiel betrifft die formalen Anforderungen für die zivilstandsrechtliche Registrierung der Geburt eines Kindes durch die Eltern sowie deren Eheschliessung. Hier stehen von vornherein bedeutende Fragen an. Die Situation ist alles andere als banal und die Folgen der bislang ungeklärten Situation spitzen sich für die Eltern, die als Asylbewerber in die Schweiz kamen, zu, da mit der bisher nicht möglichen Registrierung auch Fragen des Zusammenlebens verbunden sind. Es brauchte eine enge Koordination zwischen Zivilstandsamt, Asylorganisation Zürich (AOZ) und der Ombudsstelle, um die verunsicherten Eltern zu begleiten und zu beraten. Und es erforderte ein eindrückliches persönliches Engagement des Leiters des städtischen Zivilstandsamtes, bis nach Monaten und wiederholten Vorsprachen das kantonale Aufsichtsorgan (Gemeindeamt) bereit war, aufgrund der realen Verhältnisse vor Ort von einer im konkreten Fall unmöglich erfüllbaren Auflage abzusehen.

So unterschiedlich die drei Beispiele in verschiedener Hinsicht sind, sie haben eines gemeinsam: Sie machen deutlich, dass eine gute, angemessene und faire Verwaltungsführung auch einen realistischen Blick für die konkrete Situation, das Machbare und Zumutbare beinhaltet wie auch Kenntnisse der konkreten Lage der Betroffenen und das erforderliche Einfühlungsvermögen verlangt. Fehlt dies, wird häufig die Verhältnismässigkeit des Entscheides verletzt sein. Über die rechtliche Würdigung hinaus geht es aber ebenso um eine Haltungsfrage. Die Verwaltung hat gegenüber den Gesuchstellenden den jeweils erforderlichen Respekt und

die nötige Einfühlungsgabe zu entwickeln. Dazu gehören auch die Empathie und das Vorstellungsvermögen, sich in die Situation des Gegenübers hineindenken zu können und dessen reale Situation in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

## Fallbeispiel 6 **Bürokratische Hürden für einen Weihnachtsstand**

### **Ausgangslage**

Joseph Baumgartner, Vertreter einer Stadtzürcher Kirchgemeinde, wendet sich gegen Ende September 2015 an die Ombudsstelle. Aus seinem E-Mail sowie den mündlichen Ausführungen anlässlich einer Sprechstunde auf der Ombudsstelle ergibt sich Folgendes: Die Kirchgemeinde führe seit über zwanzig Jahren jeweils am Samstag ab Anfang November bis vor Weihnachten einen Verkaufsstand in einem städtischen Wohnquartier vor einem Grossverteiler, an dem diverse Sorten selbstgemachte Konfitüre und Weihnachtsgebäck angeboten würden. Sowohl die Herstellung der Produkte als auch der Verkauf würden von ehrenamtlich tätigen Personen übernommen. Der Verkaufserlös von rund 5000 Franken pro Jahr werde über das Spendgut der Kirche (Kollekte) an ein Kindergartenprojekt in Afrika überwiesen. Diese Standaktion sei eine von verschiedenen Veranstaltungen für dieses Projekt. Mit dem gesammelten Geld von insgesamt rund 20000 Franken werde die Infrastruktur des kirchlich getragenen Kindergartens finanziert. Dank dieses gemeinnützigen Projekts, das sämtliche staatlichen Auflagen erfülle, werde etwa 100 Kindern der Kindergartenbesuch ermöglicht, den ihre Eltern sonst nicht bezahlen könnten.

Die Kirchgemeinde habe in der Vergangenheit jeweils problemlos die Bewilligung für die Nutzung des öffentlichen Grundes erhalten. Dieses Jahr sei nun ihr Gesuch vom 27. Mai nicht bewilligt worden mit der Begründung, die Gemeinnützigkeit des Projekts sei nicht nachgewiesen. Aus der Korrespondenz mit der Verwaltungsabteilung der Stadtpolizei geht im Wesentlichen hervor, dass gemäss langjähriger Praxis der Stadtpolizei Zürich das Sammeln von Geld nur bewilligt werden könne, wenn die begünstigte Organisation oder diejenige, welche das Geld sammle, gemeinnützig steuerbefreit sei. Zum Nachweis gelte es, einen entsprechenden Beleg des kantonalen Steueramts einzureichen. Der öffentliche Grund werde in den letzten Jahren immer stärker genutzt und könne im Sinne der Gleichbehandlung nicht allen zur freien Nutzung überlassen werden. Auch wenn der Kirchgemeinde in den vergangenen Jahren die Bewilligung erteilt worden sei, könne dem aktuellen Gesuch aus präjudiziellen Gründen und im Sinne der Gleichbehandlung nicht stattgegeben werden. Schliesslich wird auf die Möglichkeit hingewiesen, eine Stiftung oder einen Verein zu gründen und für diese juristische Person die gemeinnützige Steuerbefreiung zu beantragen. Aus dem Schriftverkehr ist überdies ersichtlich, dass die Kirchgemeinde in den vergangenen Monaten mehrfach insistiert hat, um die Bewilligung doch noch zu erhalten. Da die Zeit für die Vorbereitung der Aktion nun drängt, möchte der Gemeindevertreter wenigstens eine anfechtbare Verfügung erhalten, um auf dem Einspracheweg zur Bewilligung zu gelangen. Aber auch die Verfügung erhält er nicht.

### **Rechtliche Einschätzung und Würdigung durch die Ombudsstelle**

Die Ombudsstelle gelangt mit einem schriftlichen Vernehmlassungsgesuch an die Verwaltungsabteilung der Stadtpolizei. Darin erläutert sie ausführlich ihre Einschätzung der Rechtslage, die hier zusammengefasst wiedergegeben wird. Massgebend ist Art. 19 der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung). Demgemäss unterliegen Stände, an denen Artikel zu gemeinnützigen Sammelzwecken verkauft werden, einer Bewilligungspflicht (Art. 19 Abs. 2 Benutzungsordnung). Was als «gemeinnützig» zu gelten hat, wird in den vorliegend relevanten rechtlichen Grundlagen nicht konkretisiert. Insbesondere ist nirgends erwähnt, dass eine entsprechende Bescheinigung durch die Steuerbehörde ausreichend oder gar erforderlich wäre, um die Gemeinnützigkeit zu belegen.

Wie bereits dargelegt, wird der Verkaufsstand im Auftrag der Kirchgemeinde geführt. Da die Steuerbefreiung für von der Verfassung anerkannte kirchliche Körperschaften bereits gesetzlich



festgelegt ist, kann die Kirchgemeinde nachvollziehbarerweise für die Verkaufsaktion nicht zusätzlich eine Bescheinigung für eine gemeinnützige Steuerbefreiung vorlegen. Für die Ombudsstelle ist aber auch nicht ersichtlich, woraus die Stadtpolizei ableitet, dass ein solches Dokument vorgelegt werden müsse. Einzig auf ein gesetzlich nicht vorgesehenes formelles Erfordernis (Bescheinigung der Steuerbehörde) abzustellen, ist nach Ansicht der Ombudsstelle nicht rechtmässig. Dies umso weniger, als – wie aufgezeigt – nicht alle Gesuchstellenden die Möglichkeit haben, diese Bescheinigung überhaupt erhältlich zu machen. Ein solches Vorgehen stünde auch der Gleichbehandlung der verschiedenen Interessenten entgegen. Vielmehr sollte ein Gesuchstellender die Gemeinnützigkeit auch anderweitig darlegen können, indem er Unterlagen beibringt, welche den Fluss und Verwendungszweck der gesammelten Gelder belegen.

Der Vorschlag, für die Verkaufsaktion könne ja ein Verein oder eine Stiftung gegründet werden, deren Tätigkeit als gemeinnützig steuerbefreit anerkannt werden müsste, ist untauglich. Ein solches Vorgehen hätte einen unverhältnismässigen administrativen, zeitlichen sowie – zumindest bei der Stiftung – auch einen grossen finanziellen Aufwand zur Folge. Im konkreten Fall wäre es zudem sinnlos, die Kirchgemeinde als juristische Person zur Durchführung eines gemeinnützigen Projekts zu zwingen, nochmals eine juristische Person zu begründen.

Der massgebenden Benutzungsordnung ist nicht zu entnehmen, dass die verkaufende oder gar die bedachte Organisation selbst gemeinnützig sein müsste, wie dies der Kirchgemeinde mitgeteilt worden ist. Vielmehr ist in der Benutzungsordnung klar festgehalten, dass der Sammelzweck gemeinnützig sein müsse. Demzufolge ist es durchaus möglich, dass eine grundsätzlich kommerzielle Organisation ein gemeinnütziges Projekt durchführt, für das sie auf öffentlichem Grund Geld sammeln oder Artikel verkaufen möchte. Eine solche Aktion wäre dann gemäss Art. 19 Benutzungsordnung zu prüfen und gegebenenfalls zu bewilligen.

Für die Ombudsfrau ist offensichtlich, dass die Tätigkeit der Kirchgemeinde in diesem Projekt gemeinnützig ist, handelt es sich doch um ein nicht gewinnorientiertes, soziales Projekt, in dem sich die beteiligten Personen ehrenamtlich engagieren. Im Übrigen habe die Kirchgemeinde jeweils die Unterlagen, welche den Geldfluss und die Verwendung der Spendengelder belegten, der Bewilligungsbehörde eingereicht. Bei Bedarf könnten die entsprechenden Unterlagen jederzeit vorlegt werden. Nicht zuletzt wurde die Gemeinnützigkeit auch in den letzten zwanzig Jahren anscheinend nie bestritten und wurde die Bewilligung problemlos erteilt.

Da für die Ombudsfrau der gemeinnützige Sammelzweck für den Verkaufsstand der Kirchgemeinde hinreichend nachgewiesen ist, empfiehlt sie der Stadtpolizei, die Bewilligung nun unverzüglich zu gewähren.

### **Ergebnis**

Es zeigt sich schliesslich, dass sich das Vernehmlassungsgesuch der Ombudsstelle mit dem Wiedererwägungsentscheid der Stadtpolizei, der auf Rücksprache mit dem Rechtsdienst des Polizeidepartements und auf dessen Empfehlung zustande kam, gekreuzt hat. In letzterem ist der Kirchgemeinde die Bewilligung noch rechtzeitig vor dem ersten Verkaufssamstag erteilt worden, nachdem sich parallel zur Ombudsstelle auch der Rechtsdienst der kantonalen Landeskirche an die Stadtpolizei gewandt hatte.

Die Ombudsfrau stellt überdies erfreut fest, dass die Stadtpolizei in den Antworten auf ihre grundsätzlichen Fragen zum Ergebnis gelangt, dass allen Gesuchstellenden die Möglichkeit offen stehe, den Nachweis der korrekten Verwendung der Spendengelder im konkreten Fall auch auf andere Weise als durch die Vorlage der gemeinnützigen Steuerbefreiung oder des ZEWO-Zertifikats zu erbringen. Die erforderlichen Lehren sind offensichtlich gezogen worden, nachdem dieser Nachweis vorliegend wiederholt nicht akzeptiert worden war. Davon werden

Initiativen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich mit persönlichem Einsatz gemeinnützig engagieren, in Zukunft hoffentlich profitieren können und – soweit möglich – angemessene Unterstützung erfahren.

## Fallbeispiel 7 **Aufwändige Organisation eines Volleyballturniers**

### **Sachverhalt**

Urs Koch und Lukas Aregger schildern in ihrem Brief an die Ombudsstelle, dass der Lehrerturnverein Wiedikon seit über 30 Jahren an einem Samstag ein Volleyballturnier für aktive und pensionierte Lehrerinnen und Lehrer aus der Stadt Zürich und Umgebung organisiere. Der Zweck des Anlasses sei die Weiterbildung und Vernetzung der Lehrpersonen sowie die Förderung des Volleyballsports. Die Kosten des Anlasses würden durch die Teilnahmegebühr der Teams und einen Beitrag des Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverbands (ZLV) gedeckt. Jahrzehntlang habe das Sportamt die Turnhallen kostenlos zur Verfügung gestellt, dann sei ein fixer Betrag erhoben worden, und seit neuestem verlange das Sportamt eine Gebühr, die vom Steuerdomizil der Teilnehmenden abhängig gemacht werde. Es fordere dementsprechend eine Liste mit Namen, Adressen und Geburtsdatum sämtlicher Teilnehmenden, um nach der Austragung des Turniers die Gebühr festzulegen.

Diese Auflage, die sie vor unlösbare Probleme stelle, erachten die Organisatoren als unverhältnismässig. Da die Höhe der Miete erst nach dem Turnier festgelegt werde, könne die Startgebühr nicht im Voraus berechnet werden. Es handle sich um ein Plauschturnier, für das ein solch bürokratischer Aufwand übertrieben erscheine.

### **Rechtliche Grundlagen**

Rechtsgrundlage für die Festlegung der Nutzungsgebühr bildet die Gebührenordnung für die Benützung von städtischen Sportanlagen. Gemäss dieser Gebührenordnung gelten für Sporthallen unterschiedliche Grundtarife je nach Grösse, Belegungszeit (Werktag/Wochenende) und Häufigkeit der Nutzung (einmalig oder wiederholt). Die Grundeinheit gilt für eine fixe Anzahl Stunden und wird bei längerer Belegungsdauer entsprechend hochgerechnet. Die aufgeführten Grundtarife gelten für Sportvereine mit Sitz in der Stadt Zürich, die im Interesse der Bevölkerung Trainings und Wettkämpfe anbieten und in der Regel Jugendsportgruppen führen. Für alle übrigen Benützerinnen und Benützer aus der Stadt Zürich kann das Sportamt Zuschläge bis zu 100% erheben (Art. 1 Abs. 4 Gebührenordnung). Für auswärtige Gesuchsteller und für die Benützung zu nicht sportlichen Zwecken wird die Gebühr verdoppelt (Art. 1 Abs. 5 Gebührenordnung).

Die Ombudsstelle teilt Herrn Aregger ihre rechtliche Einschätzung telefonisch mit. Aufgrund der Definition in der Gebührenordnung gehe die Ombudsstelle nicht davon aus, dass Herr Aregger für den ZLV den Grundtarif für einen Sportverein mit Sitz in der Stadt Zürich beanspruchen könne. Die Teilnehmerliste verlange das Sportamt vermutlich, um je nach Anzahl der in der Stadt Zürich wohnenden Teilnehmer den Zuschlag (maximal 100%) für «übrige Benutzer aus der Stadt Zürich» festzulegen. Da auswärtige Gesuchsteller die doppelte Gebühr bezahlen, was dem maximalen Zuschlag von 100% für «übrige Benutzer aus der Stadt Zürich» entspreche, könnte Herr Aregger sicher vereinbaren, den maximalen Zuschlag zu bezahlen, ohne eine Teilnehmerliste einzureichen. Der doppelte Betrag sei immer noch moderat, erspare aber den grossen administrativen Aufwand und gewähre Planungssicherheit. Allenfalls könnten sie auch aufgrund der früheren Turniere einen ungefähren Prozentsatz der Stadtzürcher Teilnehmer nennen, was allenfalls für das Sportamt ausreichend wäre. Nach Erläuterung der Rechtslage und Zusendung der Gebührenordnung empfiehlt die Ombudsstelle Herrn Aregger, sich nochmals ans Sportamt zu wenden und die entsprechende Gebühr auszuhandeln. Wenn es dabei Probleme gebe oder keine finanziell und administrativ tragbare Lösung gefunden werde, dürfe er sich gern nochmals an die Ombudsstelle wenden. Herr Aregger ist mit diesem Vorgehensvorschlag einverstanden.

### **Eine erste erfreuliche Lösung**

Nach einigen Telefongesprächen von Herrn Aregger mit dem Sportamt und einer kurzen Rückfrage durch die Ombudsstelle erhält Herr Aregger schliesslich die Bestätigung, dass er die Sporthalle für eine Gebühr von 187.50 Franken, was dem Grundtarif für Zürcher Sportvereine entspricht, mieten könne – ohne Einreichen einer Teilnehmerliste. Im nächsten Jahr könne die Gebühr jedoch höher ausfallen. Die Ombudsstelle schliesst nach diesem erfreulichen Resultat das Geschäft ab, lässt Herrn Aregger aber wissen, dass er sich wieder melden dürfe, falls neuerlich Unklarheiten aufträten.

### **Wiederaufnahme und Vernehmlassungsverfahren**

Anfang des neuen Jahres 2016 meldet sich Herr Aregger erneut bei der Ombudsstelle. Er habe vom Sportamt für die nächste Austragung eine Offerte über 750 Franken für die Sporthallennutzung erhalten. Zudem werde wiederum das Einsenden der Teilnehmerliste verlangt. Die Ombudsstelle prüft die eingereichten Unterlagen und kommt zum Schluss, dass die Gebühr zwischen 200 Franken (für Stadtzürcher Sportvereine) und 400 Franken (übrige Nutzer aus der Stadt Zürich mit maximalem Zuschlag = auswärtige Gesuchsteller) liegen müsste. Die Ombudsstelle wendet sich an die zuständige Mitarbeiterin im Sportamt und legt ihr die Herleitung ihrer Berechnungen aufgrund der Gebührenordnung dar. Die Mitarbeiterin bleibt in ihrer Antwort bei den bekannten Zahlen. Da die Berechnung für die Ombudsfrau nicht nachvollziehbar ist, gelangt sie mit einem schriftlichen Vernehmlassungsgesuch an den Leiter der Abteilung Sportanlagen. In diesem legt sie ihre Berechnungen detailliert dar und stellt im Anschluss ihre Fragen. So möchte sie u. a. wissen, ob in Zukunft am Erfordernis, eine Teilnehmerliste einzureichen, festgehalten werde, oder nach welchen praxisnahen und praktikablen Kriterien eine Abstufung (beim Zuschlag für übrige Nutzer aus der Stadt Zürich) vorstellbar sei.

Nach kurzer Zeit erhält die Ombudsfrau bereits eine Antwort des zuständigen Abteilungsleiters. Es sei ihm bewusst, dass die Formulierungen in der Gebührenordnung zu Missverständnissen führen können. Dies sei ein Grund dafür, weshalb im Sommer 2016 eine neue Gebührenordnung in Kraft gesetzt werde. Diese werde die erkannten Mängel beseitigen. Im konkreten Fall schlage er im Sinne eines Kompromisses und zur Abkürzung des Verfahrens vor, dass auf das Einreichen einer Teilnehmerliste verzichtet werde. Als Nutzungsgebühr würde Herrn Aregger der Betrag von 400 Franken in Rechnung gestellt.

Die Ombudsstelle informiert Herrn Aregger telefonisch über die geplante neue Gebührenordnung sowie über den positiven Lösungsvorschlag für das kommende Turnier. Herr Aregger nimmt diese Informationen erfreut zur Kenntnis. Was die neue Gebührenordnung betreffe, so hoffe er, dass diese keine Erschwerung bringen werde.

Abschliessend bedankt sich die Ombudsfrau beim Leiter der Abteilung Sportanlagen für seinen pragmatischen Lösungsansatz, dem Herr Aregger gern zugestimmt habe. Zudem freue es sie zu hören, dass bald eine neue Gebührenordnung in Kraft treten werde, wodurch hoffentlich die nötige Klarheit geschaffen werde.

## **Fallbeispiel 8 Strittige Geburtsurkunde und ihre gravierenden Folgen**

### **Sachverhalt**

Razan Edwan, 27 Jahre alt, ist Kurde und stammt aus dem Norden Syriens. Er lebt seit Juni 2012 als vorläufig aufgenommenem Ausländer (mit Ausweis F) in der Schweiz. In seinem Heimatland studierte Herr Edwan Deutsch und Jurisprudenz. Er wohnt aufgrund der Zuweisung im Kanton Genf und ist als Gemeindearbeiter tätig. Seine 19-jährige Partnerin Zahira Sanmaz hingegen, die ebenfalls aus Syrien stammt und staatenlos ist, flüchtete nach ihm in die Schweiz und wurde von den Behörden der Stadt Zürich zugewiesen. Sie spricht kaum

Deutsch und ist auch für alltägliche Dinge wie Einkaufen auf Unterstützung angewiesen. Im Frühjahr 2015 wurde die gemeinsame Tochter des Paares, Aisha, geboren. Frau Sanmaz lebt mit ihrer Tochter in einer Eineinhalbzimmer-Wohnung der AOZ. Da diese nur für eine Person vorgesehen ist und der Vermieter keinen Besuch über Nacht duldet, darf Herr Edwan am Wochenende nicht bei ihr übernachten. Ein weiteres Problem besteht darin, dass das Budget von Frau Sanmaz mit der individuellen Prämienverbilligung (IPV) und den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen (KKBB) ganz knapp über dem Existenzminimum liegt, weshalb sie in Kürze von der Sozialhilfe abgelöst werden wird. Dies bedeutet, dass sie ab dann selbst für die Miete und die Kosten für den Deutschkurs aufkommen muss und nicht mehr von der AOZ betreut werden wird. Mit ihrem knappen Budget und ohne Depot kann sie aber keine grössere Wohnung suchen für die Familie.

Des Weiteren hat die junge Familie Probleme mit dem Zivilstandsamt. Herr Edwan wurde in einem Nachbarland seines Heimatlandes Syrien geboren und verfügt nur über eine syrische Geburtsurkunde, in welcher als Geburtsort das Nachbarland eingetragen ist. Damit er sich im Schweizer Personenstandsregister eintragen kann, verlangen die Behörden hingegen eine Urkunde aus seinem Geburtsland. Wegen dieser fehlenden Geburtsurkunde und notgedrungen lückenhaften Unterlagen seiner Partnerin können Herr Edwan und Frau Sanmaz weder die Geburt des Kindes registrieren lassen, noch kann Herr Edwan seine Tochter anerkennen, noch können die Eltern heiraten. Wären die Eltern verheiratet und die Vaterschaft anerkannt, könnte Herr Edwan einen Kantonswechsel beantragen und die Familie zusammenziehen. Da sein Vater Handwerker war und er bei ihm auf dem Bau gearbeitet habe, ist Herr Edwan überzeugt, die kleine Familie ohne Sozialhilfe ernähren zu können.

Bereits vor der Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle hatte Herr Edwan versucht, den Geburtsschein auf der Botschaft seines Geburtslandes in der Schweiz zu bestellen. Diese hatte eine alte Geburtsurkunde verlangt, welche Herr Edwan nie besessen hat. Die Vertretung hatte in Aussicht gestellt, Abklärungen im Geburtsland zu treffen. Sie rechnete aber damit, mindestens drei Monate dafür zu benötigen, und stellte klar, dass sie nicht mit Sicherheit erfolgreich sein werde. Ebenso hatte Herr Edwan dem Zivilstandsamt bereits mitgeteilt, weshalb es ihm nicht möglich sei, die vorhandene Geburtsurkunde vom syrischen Aussenministerium beglaubigen zu lassen. Beglaubigungen durch das Aussenministerium würden in Syrien ausschliesslich in der Hauptstadt ausgestellt. Die Reise von seiner Heimatstadt nach Damaskus führe durch von der Terrormiliz IS kontrolliertes Gebiet und sei deshalb lebensgefährlich. Da er auch über keine Kontakte in Damaskus verfüge, sei es ihm nicht möglich, die Dokumente beglaubigen zu lassen.

Nachdem bereits ein halbes Jahr seit der Geburt ihrer Tochter vergangen ist, wenden sich Herr Edwan und seine Partnerin im September 2015 schliesslich an die Ombudsstelle mit der Bitte um Hilfe.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Auf Nachfrage der Ombudsstelle beim Leiter des Zivilstandsamtes stellt sich heraus, dass das Gemeindeamt als Aufsichtsbehörde über das Zivilstandsamt auf einer Geburtsurkunde aus dem Geburtsland von Herrn Edwan beharrt. Für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge muss im Kanton Zürich jeweils das Gemeindeamt eine Aktenprüfung vornehmen und damit der Eintragung im Personenstandsregister zustimmen. Der Leiter des Zivilstandsamtes erklärt, das Gemeindeamt begründe dies damit, dass nicht ersichtlich sei, was Herr Edwan zur Beschaffung dieses Dokumentes bisher versucht habe. Was die vorhandenen syrischen Dokumente betreffe, so störe sich das Gemeindeamt nebst der fehlenden Beglaubigung durch das syrische Aussenministerium auch an den fragwürdigen Stempeln. Falls es nicht möglich sein sollte, eine Urkunde aus dem Geburtsland zu beschaffen, so verlange das Gemeindeamt, dass die syrischen Dokumente als Sekundärdokumente zumindest glaubwürdig

sein. Hierzu müsste man gemäss Gemeindeamt die Dokumente der Schweizer Vertretung in Syrien unterbreiten und diese anfragen, ob die Dokumente den offiziellen syrischen Urkunden entsprechen und ob der Vertretung der Stempel bekannt sei.

Parallel zu diesen Abklärungen erkundigt sich die Ombudsfrau bei der AOZ nach Lösungen für die Situation von Frau Sanmaz. Die AOZ bietet Frau Sanmaz ein grösseres Zimmer an, in welchem zudem Besuch über Nacht erlaubt wäre. Das Zimmer befindet sich allerdings in einer Wohngemeinschaft, in welcher sich Frau Sanmaz Bad und Küche mit anderen Frauen teilen würde. Trotz Vermittlungsversuchen ist Frau Sanmaz aus Angst vor allfälligem Männerbesuch ihrer künftigen Mitbewohnerinnen nicht davon zu überzeugen, in dieses Zimmer zu wechseln. Solche Besuche könnten gemäss Auskunft der AOZ nicht ausgeschlossen werden. Sie hofft vielmehr, dass der Kantonswechsel für Herrn Edwan bald bewilligt werde. Deshalb wird die AOZ nun für das aktuelle Zimmer einen befristeten Untermietvertrag für ein Jahr abschliessen. Danach wird Frau Sanmaz mit Unterstützung des AOZ Wohncoachings selbst ein Zimmer finden müssen. Der Deutschkurs schliesslich wird auf Nachfrage der Ombudsfrau noch bis Ende 2015 von der AOZ für Frau Sanmaz bezahlt. Anschliessend kann sich Frau Sanmaz an die Stiftung «Chance» wenden. Auch die weiteren offenen Fragen (Arztrechnung u. ä.) werden von der AOZ nun schnell geregelt.

Was die Geburtsurkunde betrifft, so schlägt der Leiter des Zivilstandsamtes vor, dass Herr Edwan in einem Brief seine Bemühungen darlegt, welche er bisher erfolglos unternahm, um die vom Gemeindeamt verlangte Geburtsurkunde zu erhalten. Zudem sichert der Leiter des Zivilstandsamtes zu, sich anschliessend beim Gemeindeamt für eine schnelle Behandlung einzusetzen. Die Ombudsfrau meldet dies Herrn Edwan zurück und ermuntert ihn, ein solches Schreiben zu verfassen. Sie bespricht mit ihm die relevanten Punkte, die darin dargelegt werden sollten. Daraufhin legt Herr Edwan dem Leiter des Zivilstandsamtes nochmals schriftlich dar, weshalb seine Bemühungen, seine Geburtsurkunde über die Vertretung seines Geburtslandes in der Schweiz zu beschaffen, gescheitert sind. Inzwischen hatte er von der Vertretung des Geburtslandes in der Schweiz die Rückmeldung erhalten, dass man ihm leider nicht helfen könne. Es sei nicht mehr möglich, per Vertretung des Geburtslandes in der Schweiz ein solches Dokument zu erhalten. Herr Edwan müsse vielmehr persönlich in sein Geburtsland reisen, um sich dort eine Urkunde ausstellen zu lassen. Mit diesen Erläuterungen von Herrn Edwan als Beilage setzen sich der Leiter des Zivilstandsamtes und die dossierführende Person mit einem eigenen Schreiben beim Gemeindeamt dafür ein, dass Herr Edwan allein gestützt auf die syrische Geburtsurkunde registriert werden kann.

### **Ergebnis**

Das Zivilstandsamt erhält kurz nach Versand des Schreibens endlich die Zustimmung des Gemeindeamtes, Herrn Edwan allein gestützt auf die Geburtsurkunde seines Heimatlandes im Register erfassen zu können. Damit können sowohl die Anerkennung des Kindes als auch die Hochzeitsvorbereitungen an die Hand genommen werden. Herr Edwan zeigt sich über diese Rückmeldung der Ombudsstelle glücklich. Bereits drei Wochen später kann das Paar heiraten. Die AOZ erklärte sich auf Anregung der Ombudsfrau erfreulicherweise bereit, mit Frau Sanmaz vor der Ablösung von der Sozialhilfe in Anwesenheit von Herrn Edwan ein Austrittsgespräch durchzuführen. Frau Sanmaz soll im Gespräch darauf vorbereitet werden, um welche alltäglichen Belange sie sich nach Ablösung von der Sozialhilfe und der damit wegfallenden Unterstützung durch die AOZ selbst zu kümmern habe.

Die Ombudsstelle hofft, dass aufgrund der Hochzeit und Registrierung des Kindes inzwischen auch das Gesuch auf einen Kantonswechsel für Herrn Edwan bewilligt wurde und die Familie nun in eine gemeinsame Wohnung ziehen konnte.

### 3. Sensibilität für verschiedene Lebensrealitäten

**Fokus** Die Verwaltung hat immer wieder zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für einen bestimmten Leistungsbezug bestehen. Dabei geben die jeweiligen gesetzlichen Normen den Rahmen vor. In aller Regel bleibt ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum, den es im konkreten Einzelfall auszuschöpfen gilt. Bei der Auslegung spielen jeweils verschiedene Faktoren eine Rolle, nicht zuletzt auch die Kenntnisse, Erfahrungen und Wahrnehmungen der für die Entscheidung zuständigen Personen. Dieser subjektive Faktor ist unausweichlich, gleichzeitig aber auch unerlässlich, um dem Anspruch an einen angemessenen, die individuellen Umstände würdigenden Entscheid gerecht zu werden. Dazu gehört auch, Lebensrealitäten, die nicht den von der Mehrheit der Gesellschaft gelebten Mustern entsprechen, wahrzunehmen, deren Kennzeichen zu erfassen und für sie eine Sensibilität zu entwickeln. Ebenso ist die Bereitschaft erforderlich, die bisherige Praxis und die dabei verallgemeinerten «Prognosen» für die künftige Entwicklung zu überprüfen und in Frage zu stellen, wenn die realen Verhältnisse des konkreten Einzelfalls im Widerspruch zu ihnen stehen.

Wir haben uns im Berichtsjahr gleich in mehreren Geschäften mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Hintergrund und Ausgangspunkt war jeweils die Frage, welche Bedingungen für die Anrechnung eines vollen Arbeitspensums von 100% und damit für den Bezug von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen (KKBB) erfüllt sein müssen. Was spricht dagegen, mehrere Teilzeitstellen konsequent zusammenzuzählen und damit als vollwertiges Pensum anzuerkennen? Aber auch: Wie findet die Lebensweise von Fahrenden Berücksichtigung und damit die Tatsache, dass ihr Einkommen mit dem Scherenschleifen und dem Handel mit Kleinantiquitäten trotz ganztägiger Beschäftigung unterdurchschnittlich gering ausfallen kann? Wie wird ihre spezifische Lebensweise angemessen gewürdigt? Wie hoch muss der dabei erzielte Lohn sein? Woran misst sich der von der Verwaltung als Referenzgrösse gewählte Mindestlohn? Und schliesslich, als drittes Beispiel: Worauf ist bei einer künstlerischen Berufstätigkeit zu achten? Was sind typische Merkmale, die sich zwar von andern freiberuflichen Tätigkeiten unterscheiden, aber dennoch in die Berechnung einfließen müssen?

Der Zürcher Regierungsrat hat kürzlich beschlossen, die KKBB auf den 1. April 2016 abzuschaffen. Dies bedeutet, dass Eltern, die die gesetzlichen Voraussetzungen vor diesem Datum erfüllt und ihr Gesuch bis zum 30. April 2016 eingereicht haben, ihre KKBB längstens bis Ende September dieses Jahres erhalten werden. Auch wenn damit das Familienbild und die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den Eltern, wie sie das Gesetz ursprünglich vorsah, überholt sind, bleiben unsere Schlussfolgerungen aktuell: Die Verwaltung tut gut daran, eine Sensibilität für Lebensrealitäten, die von Mehrheitserfahrungen abweichen, und deren Eigenheiten zu entwickeln. Das Gebot, diese kennenzulernen und zur Kenntnis zu nehmen sowie die spezifischen Bedingungen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, hat Gültigkeit für die gesamte Verwaltungstätigkeit, unabhängig von der betroffenen Dienstabteilung oder den zu behandelnden Sachfragen. Die in den folgenden drei Beispielen gültige Rechtsgrundlage – die Bestimmung zu den KKBB im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, § 25, LS 852.1) – ist hierfür exemplarisch.

#### Fallbeispiel 9 **Benachteiligende Praxis für Teilzeitarbeitende**

##### **Sachverhalt**

Editha Kushi-Nano und ihr Ehemann Bekim Kushi haben im Juni 2014 ein Gesuch für Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) für ihre im Februar 2014 geborene Tochter Sara gestellt. Dieses wurde abgewiesen mit der Begründung, Bekim Kushi erreiche die minimale Stundenzahl von durchschnittlich 160 Stunden pro Monat nicht. Herr Kushi ist mit einem unregelmäs-

sigen Arbeitspensum im Stundenlohn angestellt. Frau Kushi-Nano wendet sich im Januar 2015 an die Ombudsstelle, weil sie nicht nachvollziehen kann, weshalb die Alimentenstelle zum Schluss kam, ihr Mann erreiche das erforderliche Pensum nicht. Aus den mitgebrachten Lohnausweisen geht hervor, dass die durchschnittliche monatliche Arbeitszeit von Herrn Kushi von Januar bis August 2014 179,5 Stunden betrug. Frau Kushi-Nano selbst war nach der Geburt von Sara zunächst nicht erwerbstätig, stieg dann aber per Dezember 2014 wieder mit einem Pensum von 40 % in das Erwerbsleben ein.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Eine Voraussetzung für den Erhalt von KKBB ist, dass die zusammenlebenden Eltern gemeinsam ein Arbeitspensum von mindestens 100 % und maximal 150 % ausüben (§ 25 Abs. 2 lit. b des Kinder- und Jugendhilfegesetzes [KJHG]). Die Verordnung über die Alimentenhilfe und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge (AKV) präzisiert in § 42 Abs. 2, dass zur Prüfung, ob dieses Arbeitspensum eingehalten wurde, bei unregelmässigen Pensen der Durchschnittswert der letzten drei Monate ausschlaggebend ist. Dies bedeutet, dass für ein 100 %-Pensum im Durchschnitt jeden Monat 173,6 Stunden gearbeitet werden müssen. Aufgrund der Ferientage darf diese Stundenzahl pro Quartal um 40 Stunden unterschritten werden, weshalb bei einem Durchschnitt von 160 Stunden pro Monat das Arbeitspensum als erfüllt gilt.

Da sich auch der Ombudsstelle nicht erschliesst, weshalb der Antrag der Familie Kushi abgelehnt wurde, erkundigt sie sich bei der Alimentenstelle. Die Rückfrage ergibt, dass der Monat, in welchem das Gesuch eingereicht wurde, nicht zu den drei untersuchten Monaten zähle. Ausschlaggebend seien vorliegend, da das Gesuch im Juni eingereicht wurde, also die Monate März/April/Mai 2014. Herr Kushi war bis im Juni bei zwei verschiedenen Arbeitgebern tätig, kündigte im Juni aber eine Stelle, weil er die Möglichkeit erhielt, an der anderen Stelle auf ein Pensum von 100 % aufzustocken. Die Alimentenstelle erklärt der Ombudsstelle, sie würde die Stunden der gekündigten Arbeitsstelle nicht mit einrechnen, da Herr Kushi aktuell nicht mehr für diesen Arbeitgeber tätig sei. Aus Sicht der Ombudsstelle ist hingegen allein das tatsächlich geleistete Arbeitspensum massgebend; ob dieses bei einem oder mehreren Arbeitgebern absolviert wird, oder ob der Arbeitgeber gewechselt werde, ist demgegenüber irrelevant.

In einem zweiten Kontakt mit der Alimentenstelle wird von dieser die Praxis, nur die aktuellen Stellen in die Beurteilung mit einzubeziehen, damit begründet, dass basierend auf der Tätigkeit während der letzten drei Monate eine Prognose für die kommenden Monate erstellt werde. Für diese Prognose könnten nur diejenigen Stellen mit einbezogen werden, die im Beurteilungszeitpunkt noch aktuell seien. Dies sei zwar vorliegend für die Familie Kushi in der Tat von Nachteil, könne aber in anderen Konstellationen auch zum Vorteil gereichen. Durch dieses Vorgehen soll verhindert werden, dass es nachträglich zu Rückforderungen komme. Die Ombudsstelle erklärt, diese Begründung nicht nachvollziehen zu können. Gerade das vorliegende Beispiel zeige, dass die Prognose durch die Realität widerlegt werde. Herr Kushi hat, wie die Lohnabrechnungen offensichtlich belegen, die erforderlichen Arbeitsstunden effektiv geleistet und damit die Voraussetzungen für KKBB erfüllt. Deshalb hätte es nach Ansicht der Ombudsstelle – spätestens bei der nächstmöglichen Überprüfung – eine Wiedererwägung des Entscheids geben müssen.

Als die Ombudsstelle die Wiedererwägung ansprach, stellte sich heraus, dass gemäss Tabellen, die im ganzen Kanton zur Anwendung kommen, eine Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen bei unregelmässigen Erwerbseinkommen jeweils per 1. Januar, 1. April, 1. Juli oder 1. Oktober erfolge. In dieser Tabelle sei zudem festgelegt, dass für die Oktober-Überprüfung die Lohnabrechnungen Mai/Juni/Juli massgebend seien. Da Herr Kushi seine Stelle im Juni kündigte, wurden auch für die Wiedererwägung die an der gekündigten Stelle geleisteten Stunden wiederum nicht berücksichtigt, weshalb Herr Kushi auch bei der Wiedererwägung nicht auf das erforderliche Pensum kam. Familie Kushi könne also erst per 1. Januar 2015 wieder eine Überprüfung beantragen, welche dann aber gemäss Alimentenstelle rückwirkend höchstens ab Oktober, nicht aber ab Juni ausbezahlt würde.

In der Folge gelangt die Ombudsstelle schriftlich an die Alimentenstelle mit der Argumentation, dass das Gesetz und die Verordnung eine solche Prognosestellung nicht vorsehen, sondern allein auf das bereits geleistete Arbeitspensum abstellen. Es bestehe nach der klaren rechtlichen Grundlage auch kein Raum, aufgrund von Prognosen gewisse effektiv geleistete Arbeitsstunden nicht zu berücksichtigen. Was die Wiedererwägung betrifft, so sei es ihres Erachtens weder rechtskonform noch zweckmässig, fixe Termine vorzusehen. Einerseits könne es aufgrund fixer Termine zur Situation – wie vorliegend – kommen, dass eine Überprüfung erst nach vier, anstatt bereits nach drei Monaten durchgeführt wird. Andererseits könne sich durch Überprüfungen erst nach vier oder gar fünf Monaten die Problematik der Rückforderungen deutlich verschärfen. Des Weiteren sei die Ombudsstelle der Ansicht, dass die Überprüfung anhand der drei unmittelbar dem Überprüfungszeitpunkt vorangehenden Monatsabrechnungen durchgeführt werden müsse. Werde dafür auf Belege zurückgegriffen, die bereits Grundlage der Anspruchsprüfung beziehungsweise der letzten Überprüfung waren, widerspreche dies dem Zweck der Überprüfung.

Der Leiter der Alimentenstelle erklärt bei seiner Rückmeldung, er spreche nicht gerne von «Prognose». Vielmehr verwende er den Ausdruck «Gegenwartsbetrachtung». Die Gegenwartsbetrachtung sei viel zu eng gefasst worden, da ja bereits bekannt gewesen sei, dass Herr Kushi sein Pensum beim zweiten Arbeitgeber erhöhen werde. Zudem würde die Tabelle mit den periodischen Überprüfungsdaten nur auf laufende Ansprüche angewandt, nicht aber auf abgewiesene Gesuche. In letzteren Fällen bestehe die Möglichkeit, jederzeit ein neues Gesuch einzureichen. Die Alimentenstelle werde eine Wiedererwägung des Gesuches der Familie Kushi vornehmen.

### **Ergebnis**

Kurz darauf erfährt die Ombudsstelle, dass die Wiedererwägung in einer positiven Entscheidung endete und der Familie Kushi rückwirkend per Juni 2014 für sechs Monate, bis zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit von Frau Kushi-Nano im Dezember 2014, die KKBB ausgerichtet würden. Diese betragen insgesamt 6336 Franken. Da die Alimentenstelle erwähnte, dass es sich im konkreten Fall zwar um eine spezielle Konstellation, nicht aber um einen Einzelfall handle, stellte die Ombudsfrau ihre Stellungnahme mit ihren rechtlichen Überlegungen und Empfehlungen auch der Zentrumsleitung zu.

## **Fallbeispiel 10 Nachweis eines vollen Erwerbspensums**

### **Sachverhalt**

Die beiden Brüder Ernst und Louis Waser sind Schweizer Fahrende. Sie sind mit den ebenfalls verwandtschaftlich verbundenen Cousinen Rosina und Maria verheiratet.

#### *a) Ausgangslage von Rosina und Ernst Waser mit dem gemeinsamen Sohn Romeo:*

Der gemeinsame Sohn Romeo von Ernst und Rosina Waser erblickt im Juni 2014 das Licht der Welt. Da Rosina sich vor allem in den ersten beiden Lebensjahren selbst um die Betreuung ihres Sohnes kümmern möchte und ihr Ehemann Ernst trotz seiner 100 % Erwerbstätigkeit als Messer- und Scherenschleifer beziehungsweise als Alteisenhändler nur ein sehr kleines Einkommen erzielt, stellt Rosina Waser bei der Alimentenstelle ein Gesuch um Ausrichtung von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen (KKBB). Im Zeitpunkt der Gesuchsstellung leben die Kindseltern noch in separaten Haushalten. Rosina Waser reicht daher das Gesuch für KKBB alleine in ihrem eigenen Namen ein. Am 19. Januar 2015 heisst die Alimentenstelle das Gesuch ab Geburtsdatum gut und zwar in der Höhe von monatlich 2728 Franken. In derselben Verfügung wird die Ausrichtung von KKBB jedoch per 31. Dezember 2014 eingestellt mit dem Hinweis, dass die Kindseltern ab dem 1. Januar 2015 zusammenleben. Ab diesem Zeitpunkt sei nach den gesetzlichen Bestimmungen ein gemeinsames Mindesterwerbspensum



von 100% vorausgesetzt, ein solches werde vom Ehepaar aber nicht erfüllt. Die Eltern von Romeo sind mit dieser Entscheidung nicht einverstanden und gelangen ratsuchend an die Ombudsstelle.

Bei ihrer Ersteinschätzung erhält die Ombudsstelle den Eindruck, dass bei der Prüfung, ob im vorliegenden Fall ein volles Pensum vorliege, den Besonderheiten der Lebensform und der Kultur von Fahrenden zu wenig Rechnung getragen wurde. Die Ombudsstelle kann in der Begründung der Alimentenstelle nicht erkennen, dass eine Auseinandersetzung mit dieser spezifischen Lebensweise und ihren möglichen finanziellen Folgen stattgefunden hat. Auf Anraten der Ombudsstelle erhebt Rosina Waser gegen die Einstellung der KKBB per 31. Dezember 2014 folglich Einsprache beim Stadtrat. Darin weist sie zunächst darauf hin, dass ihr Mann über keinen Schulabschluss verfüge. Weiter erwähnt sie, dass obwohl seine Tätigkeit als Alteisenhändler und Messer- und Scherenschleifer ihn ganztags auslaste, er mit dieser Tätigkeit nur ein geringes Einkommen erziele. Das Vorliegen eines Vollzeitpensums von 100% dürfe jedoch nicht allein gestützt auf das tiefe Einkommen ausgeschlossen werden. Stattdessen sei es ihrem Mann infolge des fehlenden Schulabschlusses eben gerade nicht möglich, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen. Rosina Waser wird sodann aufgefordert, der Stadt weitere Unterlagen einzureichen, die darauf schliessen lassen, dass der Kindsvater eine Ganztagestätigkeit ausübe. Bedeutung komme dabei insbesondere Belegen über die geleistete Arbeit zu sowie über das daraus erzielte Einkommen (z. B. Buchhaltung, Quittungen, Kontoauszüge). Blieben weitere Unterlagen aus, so würde anhand der bereits vorhandenen Akten entschieden. Dem ist dann auch so. Der Stadtrat entscheidet, dass die Einsprache von Rosina Waser abgewiesen wird. Er begründet dies insbesondere damit, dass sie die ihr eingeräumte Möglichkeit zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsklärung nicht ausgeschöpft habe und daher die Frage ungeklärt bleibe, in welchem Umfang der Kindsvater effektiv einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehe. Die vorhandenen Akten liessen auf jeden Fall nicht auf das Vorhandensein des erforderlichen Mindesterwerbspensums schliessen. Der Stadtrat stützt somit die von der Alimentenstelle verfügte Einstellung der KKBB-Ausrichtung ab 1. Januar 2015.

*b) Ausgangslage von Maria und Louis Waser mit der gemeinsamen Tochter Landa:*

Kein halbes Jahr nach der Geburt von Romeo kommt im November 2014 die gemeinsame Tochter von Louis und Maria Waser, Landa, zur Welt. Auch Landas Eltern haben die gleiche Ausgangslage wie das verschwägerte Paar. Im Zeitpunkt der Geburt der gemeinsamen Tochter wohnt die Kindsmutter Maria Waser bei ihrer Mutter und somit noch nicht im gleichen Haushalt wie ihr Mann. Louis Waser verdient seinen Lebensunterhalt gleich wie sein Bruder Ernst mit dem Schleifen von Messern und Scheren sowie mit dem Handel von Alteisen. Das von Maria Waser an die Alimentenstelle eingereichte Gesuch um Ausrichtung von KKBB wird am 6. Februar 2015 abgelehnt. Die Ablehnung wird von der Alimentenstelle damit begründet, dass die zusammenlebenden Eltern nicht das erforderliche Mindesterwerbspensum von 100% erfüllen. Auch Maria Waser und ihr Mann suchen daraufhin die Ombudsstelle auf. Sie bringen vor, noch nicht zusammen zu wohnen, sondern das Zusammenziehen erst auf Ende Februar 2015 zu beabsichtigen. Maria Waser wohne bei ihrer Mutter, kümmere sich mehrheitlich alleine um die Betreuung der Tochter Landa und könne daher auch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Somit stehe ihr mindestens ein Anspruch auf KKBB für die Zeit ab Geburt bis zum Zeitpunkt des Zusammenziehens mit ihrem Mann zu. Die Ombudsstelle teilt diese Auffassung und rät Maria Waser zur Einsprache an den Stadtrat. Darüber hinaus vertritt die Ombudsstelle die Ansicht, dass bei Maria und Louis Waser ab dem Zeitpunkt des Zusammenziehens die gleiche Ausgangslage vorliegen werde wie bei Louis Wasers Bruder und dessen Frau. Nämlich, dass auch Louis trotz seiner ganztägigen Tätigkeit ein so kleines Einkommen erzielt, aus welchem die Alimentenstelle schliessen werde, es liege kein 100% Erwerbspensum vor. Mit Blick auf das in naher Zukunft geplante Zusammenwohnen wird in der Einsprache zusätzlich geltend gemacht, dass allein das geringe Einkommen von Louis Waser als Begründung

nicht ausreichend sei, vom Nichtvorhandensein eines vollen Pensums auszugehen. Somit sei auch ab Zeitpunkt des Zusammenwohnens ein Anspruch auf KKBB zu bejahen.

Aufgrund des in der Einsprache gegebenen Hinweises, wonach Maria Waser ab Geburt der Tochter bis voraussichtlich Ende Februar 2015 nicht mit dem Kindsvater in einem gemeinsamen Haushalt gelebt habe, zieht die Alimentenstelle ihre Verfügung in Wiederwägung. Für die Zeit vom 1. November 2014 bis 28. Februar 2015 spricht sie Maria Waser KKBB in der maximal zulässigen Anspruchshöhe von rund 2800 Franken pro Monat zu.

Im Rahmen der Einsprachebehandlung werden Maria und Louis Waser von der Stadt ebenfalls aufgefordert, weitere Unterlagen einzureichen, die das Vorliegen eines 100%-Pensums belegen. Schriftliche Dokumente können jedoch von den Kindseltern nicht eingereicht werden. Der Stadtrat entscheidet schliesslich Anfang Juli 2015 über die Einsprache. Als gegenstandslos schreibt er die Einsprache ab für die Zeit, in welcher die Alimentenstelle wiedererwägungsweise den maximalen KKBB-Anspruch zugesprochen hat. Da Maria und Louis Waser infolge Zusammenziehens und Abmeldung aus der Stadt Zürich per Ende März 2015 mittlerweile in einer andern Wohngemeinde leben, hat der Stadtrat einzig noch über den Monat März 2015 zu befinden. Er tut dies in abweisendem Sinne, da er auch bei diesen Kindseltern das Mindesterwerbspensum von 100 % als nicht erfüllt betrachtet.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Bei der gesetzlichen Bestimmung, welche den beiden jesischen Familien trotz ihres geringen Einkommens als Stolperstein im Weg steht, handelt es sich, wie im Fallbeispiel 9, um § 25 Abs. 2 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Kantons Zürich (KJHG, LS 852.1) und seine Konkretisierung. Laut dieser Regelung wird die Ausrichtung von KKBB davon abhängig gemacht, dass zusammenlebende Eltern eine Erwerbstätigkeit ausüben, die mindestens einem vollen Pensum (also 100 %) entspricht. Unterschreiten die Kindseltern zusammen dieses erforderliche Erwerbspensum, so wird ein Anspruch auf KKBB verneint. Nach der im Kanton Zürich geltenden Praxis nehmen die Vollzugsstellen im Sinne einer einheitlichen Behandlung aller Selbständigerwerbenden erst dann ein volles Arbeitspensum an, wenn ein minimales Einkommen von 28800 Franken pro Jahr bzw. 2400 Franken pro Monat erzielt wird. Dabei wird von einem Bruttostundenlohn von 15 Franken ausgegangen. Mit dieser Minimalgrenze werde gewährleistet, dass zum einen das vom Gesetz verlangte Arbeitspensum mindestens plausibel gemacht werde. Zum andern ist mit dieser genügend tief angesetzten Minimalgrenze gewährleistet, dass auch bei Vorliegen einer Vollzeitberufstätigkeit mit bescheidenem Einkommen KKBB geltend gemacht werden können.

Zweckgedanke von § 25 KJHG ist, Eltern, die aus wirtschaftlichen Gründen dazu nicht in der Lage sind, mit der Ausrichtung von KKBB zu ermöglichen, sich mindestens in den ersten zwei Lebensjahren dennoch persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen zu können. Die im Kanton Zürich entwickelte Praxis führt – wie in den vorliegenden zwei Fällen – aber dazu, dass gerade Familien mit sehr tiefem Einkommen ein Anspruch auf KKBB verweigert wird. Nach Ansicht der Ombudsfrau wird damit der Zweckgedanke des Gesetzes verkannt. Diese auch von der Stadt Zürich rigoros angewandte Praxis kann sich insofern unverhältnismässig und unangemessen auswirken, als sie missachtet, dass auch mit einer beruflichen Tätigkeit während eines Vollzeitpensums nur ein kleines Einkommen erzielt werden kann. Die ausnahmslose Anwendung einer solchen Praxis wird den Einzelfällen somit nicht gerecht.

Die Schweiz hat die Fahrenden mit der Ratifizierung des Rahmenabkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten 1998 als nationale Minderheit anerkannt (SR 0.441.1). Zu beachten gilt es hierzu den Leitentscheid des Bundesgerichts BGE 129 II 321 (Bereich Raumplanung: Die Anliegen der Fahrenden auf Erhalt ihrer Identität geniessen verfassungs- und völkerrechtlichen Schutz) wie auch ein neueres Urteil des Bundesgerichts 9C\_540/2011 vom 15.03.2012, in welchem die bisherige Rechtsprechung auf den Bereich des Sozialversicherungsrechts ausgeweitet wurde. Das Schweizerische Kompetenzzentrum

für Menschenrechte hat in seinem Artikel vom 27.06.2012 (Themenbereich: Institutionelle Fragen) dieses Bundesgerichtsurteil ausführlich besprochen: So habe das Bundesgericht in seinem Urteil vom März 2012 zunächst die einschlägigen Bestimmungen zum Schutz der Fahrenden wiedergegeben und darauf hingewiesen, dass die Schweiz die Fahrenden als nationale Minderheit anerkannt habe und folglich die rechtsanwendenden Behörden verpflichtet seien, den Besonderheiten der Lebensform dieser Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Weiter habe das Bundesgericht in seinem Urteil vom 15.03.2012 festgehalten, dass das Recht unter Umständen nicht in gleicher Weise auf Fahrende angewendet werden dürfe wie auf Sesshafte und dass vielmehr ihrer besonderen Lebensweise Rechnung zu tragen sei.

In den beiden vorliegenden Fällen stellt sich daher grundsätzlich die Frage, ob und wie die rechtsanwendenden Behörden ihrer Verpflichtung nachgekommen sind, dass den Besonderheiten der Lebensform und Kultur von Fahrenden genügend Rechnung getragen wurde.

Zu berücksichtigen gilt, dass die fahrende Lebensweise einen wesentlichen Bestandteil der Identität dieser Minderheit darstellt und unmittelbar mit der Ausübung ihrer Erwerbstätigkeiten verbunden ist. Die beruflichen Tätigkeiten sind als Teil ihrer Identität zu werten. Eine gesellschaftliche Herausforderung liegt sicher darin, dass die Einkommen aus dem traditionellen Fahrendengewerbe wie zum Beispiel das Scheren- und Messerschleifen oder der Handel mit Alteisen zum Teil nur knapp existenzsichernd sind. Wenn die rechtsanwendenden Behörden von den deklarierten Einkommen auf die geleistete Arbeitszeit und somit auf ein Nichtvorhandensein eines vollen Arbeitspensums schliessen, so erscheint es zweifelhaft, ob sie damit den vom Bundesgericht erwähnten Verpflichtungen in der besagten Weise nachgekommen sind.

Beide Kindsväter, also beide Brüder Waser, stellen, gemäss ihren Auskünften, bei ihrer Berufstätigkeit weder Quittungen aus noch führen sie eine Buchhaltung. Die Aufträge verhandeln sie jeweils mündlich mit ihren Kunden. Die erbrachten Dienstleistungen werden in bar bezahlt. Das entspricht der Besonderheit der jenischen Kultur, die eine Kultur des gesprochenen Wortes ist. Es kommt hinzu, dass sowohl Louis wie auch Ernst Waser nur rudimentär schreiben und lesen können. Zur Erledigung von administrativen Angelegenheiten wie zum Beispiel dem Ausfüllen von Steuererklärungen nehmen die Brüder das Angebot eines Treuhänders in Anspruch. Ansonsten sind sie ungeübt, was den Verkehr mit Amtsstellen und der Verwaltung betrifft. Ausgehend von diesem Hintergrund haben sich die beiden Paare denn auch bemüht, soweit es ihnen möglich war, den Aufforderungen der Stadt nachzukommen. Sie taten dies, indem sie sich telefonisch an die Alimentenstelle wandten und mündlich darlegten, weshalb keine weiteren Unterlagen nachgereicht werden könnten (Inexistenz entsprechender Belege). Trotz Erfüllung eines Ganztagespensums führt die Ausübung ihrer Tätigkeit aber gerade mal zu einem, gemäss Steuererklärung 2013, deklarierten Bruttojahreseinkommen von 19 080 Franken bei Louis Waser und einem solchen von 19 250 Franken bei Ernst Waser. Für die Ombudsfrau wäre es ein Kurzschluss, rein aufgrund des tiefen Einkommens das Kriterium eines vollen Pensums als nicht erfüllt zu werten. Vollzeit respektive volles Pensum bedeute bei den beiden Brüdern, dass sie mit ihrer Tätigkeit als Messer- und Scherenschleifer und als Alteisenhändler den ganzen Tag beschäftigt sind, da sie als Fahrende eben gerade nichts orstansässig und folglich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit tagsüber unterwegs sind. Insofern sind beide nur erschwert in der Lage, sich an der Betreuung ihrer Kinder wesentlich zu beteiligen. Entsprechend sind die beiden Mütter in dieser Aufgabe hauptsächlich gefordert.

### **Weiterer Verlauf**

Im Verlauf ihrer Abklärungen erlangt die Ombudsstelle Kenntnis von einer schweizerischen Nichtregierungsorganisation (NGO), zu deren Beratungsangebot auch eine Fachstelle gehört, die sich speziell an Fahrende richtet und folglich über das entsprechende Fachwissen verfügt. Sie nimmt mit dieser Organisation Kontakt auf und stellt die Kontakte zu den beiden Elternpaaren her. Sie erhält die Gewissheit, dass die beiden Kindseltern in ihren Interessen von der

Fachstelle gut unterstützt werden. Die Ombudsstelle schliesst ihre Fallbearbeitung ab. Die beiden Elternpaare ziehen die Stadtratsbeschlüsse mit Rekurs an den Bezirksrat weiter.

### **Ergebnis**

Wie die Ombudsstelle später von der NGO erfährt, heisst der Bezirksrat beide Rekurse teilweise gut und weist sie zur weiteren Sachverhaltsabklärung und neuem Entscheid an die Stadt Zürich zurück. Der Bezirksrat kommt zur Feststellung, dass die vom Kanton entwickelte und von der Stadt Zürich angewandte Praxis zwar tatsächlich Eltern vom Bezug von KKBB ausschliesst. Allerdings müsse, um die Gleichbehandlung von allen Gesuchstellenden gewährleisten zu können, eine einheitliche Auslegung des gesetzlich definierten Pensums erfolgen. Die entwickelte Praxis sei daher nicht zu beanstanden. Die Anwendung derselben ist aus Sicht des Bezirkrats verhältnismässig, liegt innerhalb des Ermessensspielraums der Stadt und stellt keine Verletzung des Legalitätsprinzips dar. Weiter weist der Bezirksrat darauf hin, dass im Vorgehen der Stadt grundsätzlich keine Diskriminierung von Fahrenden zu erkennen sei. Auch Fahrende hätten gewisse Verpflichtungen und müssten das Erfüllen von Anspruchsvoraussetzungen zumindest glaubhaft machen, wenn sie an Voraussetzungen geknüpfte Rechte geltend machen. Auch in Berücksichtigung der Besonderheiten in der Lebensform und Kultur von Fahrenden sei den beiden Gesuchstellerinnen daher zumutbar, mehr zur Sachverhaltsabklärung beizutragen. Allerdings habe es die Stadt versäumt, damals die beiden Gesuchstellerinnen rechtsgenügend zu verpflichten, notwendige Auskünfte zu erteilen, die eine genauere Eruiierbarkeit des Arbeitspensums der Kindsväter ermöglichen. Gemäss Art. 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich (VRG, LS 175.2) haben die Verwaltungsbehörden den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Sie tun dies durch Befragen der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise. Die am Verfahren Beteiligten haben dabei eine Mitwirkungspflicht, insbesondere wenn sie ein Gesuch (Begehren) stellen. Spätestens im Einspracheverfahren vor dem Stadtrat wäre es deshalb angezeigt gewesen, dass die beiden Gesuchstellerinnen in Verfügungsform dazu aufzufordert worden wären, konkret bezeichnete Unterlagen einzureichen beziehungsweise konkrete Ausführungen zu bestimmten Sachverhalten (z. B. Angaben zum Tagesablauf, zu den Regionen, in denen die Dienstleistungen angeboten werden, zur Organisation der Arbeit, zu den gefahrenen Kilometern, zur ungefähren durchschnittlichen Anzahl Kunden pro Tag usw.) zu machen. Diese Aufforderung hätte unter Fristansetzung und Androhung von Säumnisfolgen erfolgen sollen. Das ist nicht passiert, weshalb der Bezirksrat den Untersuchungsgrundsatz als verletzt ansieht und daher zur teilweisen Gutheissung der Rekurse gelangt.

Kurz vor Redaktionsschluss des vorliegenden Jahresberichts fordert die Alimentenstelle die beiden Elternpaare auf, innert 30 Tagen die detaillierten Angaben zu den beruflichen Tätigkeiten der beiden Väter einzureichen. Sollten diese Angaben ausbleiben, werde aufgrund der Akten entschieden. Der neue Entscheid der Alimentenstelle wird erst nach Abschluss des Jahresberichts vorliegen.

## **Fallbeispiel 11 Die Kunst, eine künstlerische Tätigkeit zu berechnen**

### **Sachverhalt**

Das Ehepaar Astrid Moll und Paolo Silber hat einen gemeinsamen, einjährigen Sohn namens Marco. Das Elternpaar kümmert sich gemeinsam um die Betreuung des Sohnes. Frau Moll ist selbständig erwerbende Komponistin und Musikerin, ihr Ehemann ist Goldschmied und unterrichtet im Rahmen von Lehraufträgen mit einem Pensum von rund 40% an der Kunsthochschule. Auf Ersparnisse kann das junge Paar nicht zurückgreifen. Frau Molls Einkommen ist sehr unregelmässig, es hängt von der jeweiligen Auftragslage ab. Sodann bestreitet das Ehepaar seinen Lebensunterhalt unter anderem auch durch einmalige grössere Einnahmen,

wie zum Beispiel aus Preisgeldern oder Werkbeiträgen, die Frau Moll als Anerkennung für ihre Kompositionen ausgerichtet erhält. Kurzum: Das Ehepaar verfügt infolge seiner künstlerischen Berufstätigkeit weder über ein regelmässiges noch über ein stets gleich hohes Einkommen wie das beispielsweise bei einer unselbständigen Festanstellung der Fall wäre. Von der Möglichkeit, während der ersten beiden Lebensjahre Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) beziehen zu können, um sich trotz wirtschaftlich nicht sehr günstigen Verhältnissen persönlich um die Betreuung und Pflege des Kindes zu kümmern, erfährt das Ehepaar per Zufall. Da es davon ausgeht, die Anspruchsvoraussetzungen in Bezug auf die Einkommensverhältnisse zu erfüllen, stellt Frau Moll zusammen mit ihrem Ehemann im Frühling 2015 ein Gesuch um Ausrichtung von KKBB. Vier Monate später erreicht sie die Entscheidung der Alimentenstelle. Darin wird dem Ehepaar mitgeteilt, dass dem Gesuch nicht entsprochen werden könne. Frau Moll und Herr Silber würden die gesetzliche Voraussetzung von § 25 Abs. 2 lit. b KJHG nicht erfüllen. Laut dieser Bestimmung werde bei zusammenlebenden Eltern verlangt, dass diese in Bezug auf die Erwerbstätigkeit gemeinsam mindestens ein Pensum von 100% erfüllen, gleichzeitig aber kein solches von 150% übersteigen. Aufgrund des ausgewiesenen Erwerbseinkommens könne nicht von einem vollen Pensum, also nicht von einer 100% Erwerbstätigkeit, ausgegangen werden.

Die Gesuchsablehnung durch die Alimentenstelle hinterlässt beim Ehepaar Konsternation und Unverständnis. Der negative Entscheid wird Frau Moll und Herrn Silber in einfacher Briefform mitgeteilt. Es steht ihnen offen, innert zehn Tagen nach Erhalt der Mitteilung eine rechtsmittelfähige Begründung des Entscheids zu verlangen. Ratlos wendet sich Frau Moll Anfang Oktober 2015 an die Ombudsstelle.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Die Ombudsstelle nimmt mit der Alimentenstelle Kontakt auf, trifft vertiefte Abklärungen und stellt nach erneuten Kontakten mit Frau Moll Folgendes fest: Frau Moll war während zwei Jahren vor der Gesuchsstellung in einem Anstellungsverhältnis für ein grösseres Musikprojekt tätig. Dieses Projekt und auch das Anstellungsverhältnis endeten im Dezember 2014. Mit Beginn des neuen Kalenderjahres nahm Frau Moll ihre selbständige Erwerbstätigkeit im Haupterwerb wieder auf. Im Zentrum ihrer Tätigkeit steht die Idee für eine Kinderoper. Die ersten Monate im 2015 ist Frau Moll vollauf beschäftigt mit der Ausarbeitung des musikalischen Entwurfs. Auch schon in früheren Jahren war sie selbständig erwerbstätig. Sie wusste daher aus Erfahrung und rechnete auch damit, dass der Gewinn zu Beginn der Wiederaufnahme dieser selbständigen Erwerbstätigkeit gering, wenn nicht gar negativ ausfallen wird und die finanziellen Erträge erst zeitverzögert einsetzen. Die Erfolgsrechnung für das erste Halbjahr weist denn auch, wenn zwar nicht sehr hohe, doch aber rote Zahlen aus. Es resultiert ein kleiner Verlust von 1150 Franken. Der Minusertrag hält sich deshalb in Grenzen, weil Frau Moll Anfang 2015 für ihr künstlerisches Schaffen verschiedene Preise erhalten hat. Mit diesen Preisgeldern, die sich um die 20000 Franken bewegen, begleicht Frau Moll zum einen Steuer- und Sozialversicherungsausstände, zum andern Internetkosten für das gesamte Kalenderjahr 2015. In der Erfolgsrechnung, die Frau Moll der Alimentenstelle einreicht, sind diese Ausgaben aufgeführt. Hingegen erscheinen die Preisgelder darin nicht als Einnahmen, weil es sich dabei laut Steueramt nicht um Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit handelt, sondern diese Art von Einnahme separat zu deklarieren ist.

Für Frau Moll geht es nicht darum, die steuerrechtliche Betrachtungsweise und Qualifikation der Preisgelder in Frage zu stellen. Stützt sich die Alimentenstelle aber alleine auf diese steuermässige Einordnung, so geht dabei vergessen, dass insbesondere das Preisgeld aus der Nomination für einen Kompositionswettbewerb im europäischen Raum den Charakter eines Förderpreises hat. Ein Förderpreis, der wiederum zur Finanzierung des weiteren künstlerischen Schaffens gedacht und auch so verwendet wird.

Frau Moll hat zudem von Pro Helvetia und von einer kantonalen Stiftung für den ersten Konzept-Entwurf ihrer Oper Entwicklungsbeiträge zugesprochen erhalten. Diese Beiträge stellen denn auch die Basis dar, dass Frau Moll schliesslich von einem Musikfestival mit der Komposition

der Kinderoper beauftragt wird. Die Auftragssumme beläuft sich auf insgesamt 75 000 Franken und wird gemäss den vertraglichen Abmachungen jeweils etappenweise ausbezahlt. Die erste Honorarrate von 15 000 Franken steht terminlich für November 2015 an und wird dazu führen, dass Ende 2015 auf jeden Fall eine Erfolgsrechnung mit Gewinn resultiert.

Bei der Gesuchsbeurteilung von selbständig Erwerbenden geht die Alimentenstelle davon aus, dass bei einer Erfolgsrechnung ohne Gewinn nicht von einer Erwerbstätigkeit im Sinne von § 25 Abs. 2 KJHG ausgegangen werden könne. Eine Erwerbstätigkeit setze erzielte Einkünfte voraus. Herr Silber und Frau Moll hatten keine Kenntnis von dieser Beurteilungspraxis. Frau Moll bringt denn auch vor, sie hätte im andern Fall von Beginn an bei der Wahl der eingereichten Unterlagen mehr Bedacht darauf gelegt, um damit eine Gesamtschau für das ganze Kalenderjahr zu ermöglichen.

Die Ombudsstelle rät Frau Moll daher, die rechtsmittelfähige Begründung für das abgelehnte Gesuch bei der Alimentenstelle zu verlangen. Sie empfiehlt Frau Moll, im Rahmen dieses schriftlichen Ersuchens denn auch gleich diejenigen Aspekte zu erwähnen, die zwar typisch für ihre künstlerische Berufstätigkeit sind, gleichzeitig aber nicht der typischen selbständigen Erwerbstätigkeit entsprechen. Diesen Ratschlag setzt das Ehepaar um. Es richtet an die Alimentenstelle ein entsprechendes Schreiben mit den verschiedenen relevanten Belegen.

### **Weiterer Verlauf**

Die Alimentenstelle teilt Frau Moll und Herrn Silber in der Folge mit, dass der Kompositionsauftrag mit den vereinbarten Honorarraten eine neue Tatsache darstelle. Sie erklärt sich bereit, das Gesuch unter diesen neuen Begebenheiten nochmals zu prüfen. Das Ehepaar wird gebeten, weitere Unterlagen einzureichen, was auch geschieht.

Bei ihrer Kontaktaufnahme mit der Alimentenstelle erfährt die Ombudsstelle im Sinne eines Zwischenergebnisses, dass nun die Teilhonorare aus dem Kompositionsauftrag als versteuerbares Einkommen aus Erwerbstätigkeit gewertet werden und folglich Rückschlüsse auf ein Pensum ermöglichen. Zusammen mit dem 40% Teilzeitpensum von Herrn Silber betrachtet die Alimentenstelle unterdessen beim Ehepaar das Mindestpensum von 100% als erfüllt. Der Anspruch auf KKBB kann folglich bejaht werden. Nun gilt es noch, anhand der konkreten Einkommensbeträge, die monatliche KKBB-Höhe zu berechnen. Hierfür sind nochmals weitere Unterlagen erforderlich, die das Ehepaar der Alimentenstelle einreicht.

Mit Beginn des neuen Kalenderjahres kann es schliesslich zu einer Entscheidung der in Wiedererwägung gezogenen Ablehnung kommen. Die Alimentenstelle spricht dem Ehepaar rückwirkend auf den Zeitpunkt der Gesuchstellung (April 2015) KKBB von 860 Franken pro Monat zu und zahlt die ab Gesuchsdatum bis zum Datum des Wiedererwägungsentscheids hochgerechnete Anspruchssumme aus.

Bis zum Abschluss des Verfahrens stand die Ombudsstelle sowohl mit Frau Moll als auch mit der Alimentenstelle in regelmässigem Kontakt und fungierte als Vermittlerin. Dies um sicherzustellen, dass einerseits die gesuchstellenden Eltern die richtigen Unterlagen einreichten, andererseits die Alimentenstelle das Wiedererwägungsgesuch förderlich behandeln konnte.

## **4. Variantenreiche Vermittlungsarbeit**

**Fokus** Wichtiger Pfeiler der Ombudstätigkeit ist die Vermittlungsarbeit. Die Zürcher Gemeindeordnung hält in Art. 39 Abs. 1 gleich zu Beginn fest, die Ombudsperson «vermittelt im Verkehr zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Stadtverwaltung anderseits». Wir haben das letzte Mal im Jahresbericht 2011 dem Thema Vermittlung besondere Beachtung geschenkt und nach den theoretischen und statistischen Ausführungen im entsprechenden Fokus sieben konkrete Beispiele vorgestellt. Dabei haben wir bewusst sehr unterschiedlich gelagerte Geschäfte aus verschiedenen Dienstabteilungen und Departementen ausgewählt.

Die folgenden Fallbeispiele stammen zwar auch aus mehreren Verwaltungsabteilungen. Die Auswahl erfolgte dieses Mal aber in der Absicht, vor allem die vielfältigen Formen und Abläufe der Vermittlung näher darzustellen und auf die unterschiedlichen Rollen, die dabei die Ombudsstelle einnehmen kann, hinzuweisen.

Eine häufige Form der Vermittlung findet im Rahmen eines gemeinsamen Gesprächs statt, zu dem die Ombudsfrau einlädt und das auf der Ombudsstelle stattfindet. In der Regel unterbreitet sie den Klientinnen und Klienten wie auch der Verwaltung dieses Vorgehen. Es kommt aber auch vor, dass die Verwaltung an die Ombudsstelle gelangt und um ein Vermittlungsgespräch bittet. Wiederholt haben wir im Berichtsjahr auch erlebt, dass sich bei Personalkonflikten die Vorgesetzten betroffener Mitarbeitender an uns wandten. Wir können für diese Form der Kontaktnahme mit der Ombudsstelle eine wachsende Tendenz feststellen, was uns freut. Kommt die Initiative aus der Verwaltung, ist die Zustimmung der betroffenen Mitarbeitenden oder Bürgerinnen und Bürger zum gemeinsamen Gespräch eine unerlässliche Voraussetzung. Die Ombudsfrau hat jedoch in ihrer bisherigen Tätigkeit noch nie erlebt, dass diese ausblieb. Das Gesprächsangebot wird im Gegenteil als Entlastung und Chance für eine Deeskalation verstanden. Sind mehrere Verwaltungsstellen in ein Geschäft involviert, kann das gemeinsame Gespräch mit allen Beteiligten dazu führen, dass auch nach längerer Zeit ein erstes Mal überhaupt alle Involvierten zusammen an einem Tisch sitzen und sich aussprechen können. Vermittlung findet aber auch statt, wenn sich die Ombudsstelle pendelnd zwischen den verschiedenen Parteien einbringt und so ihre Abklärungen und Lösungsvorschläge schrittweise und fortlaufend entwickelt. Hier ist von entscheidender Bedeutung, dass alle am Vermittlungsprozess Beteiligten dieses Vorgehen kennen und nachvollziehen können.

Vermittlungsgespräche sind besonders geeignet, in der Vergangenheit Erlebtes aufzuarbeiten sowie die verschiedenen Sichtweisen zwischen Beschwerdeführenden und Verwaltung mit zeitlicher Distanz und an neutralem Ort unter der Gesprächsführung der Ombudsperson zur Darstellung zu bringen. Die Erfahrung zeigt, dass die Gelegenheit zum Zuhören, sich frei zu äussern, aber auch Fragen stellen zu können, selbst dort für alle Anwesenden als positiv und befriedigend erfahren wird, wo man sich abschliessend einig wird, zu welchen Punkten man keine Einigkeit erzielt und weiterhin unterschiedliche Wahrnehmungen hat, divergierende Bewertungen vornimmt. Wenn es gelingt, dass sich die Beteiligten auf Augenhöhe begegnen und das Gespräch offen, ehrlich und ernsthaft geführt wird, hilft es häufig auch, Verständnis für die «andere Seite» zu schaffen und das Erlebte zu einem Abschluss zu bringen. Im besten Fall kann zerstörtes Vertrauen in eine Verwaltungsstelle beziehungsweise zu einer Vertreterin oder einem Vertreter der Stadtverwaltung wieder hergestellt werden.

Vermittlung kann aber auch zukunftsorientiert, auf künftiges staatliches Handeln – also quasi präventiv – sinnvoll sein. Dabei geht es darum, im Hinblick auf künftige Kontakte mit der Verwaltung einen ersten Kontakt mit Vermittlung der Ombudsstelle herzustellen, sich kennen zu lernen, Fragen zu klären und so Vertrauen für die spätere Zusammenarbeit aufzubauen und eine förderliche Kooperation zu unterstützen. Dies bietet sich namentlich dann an, wenn es gilt, den früheren negativen Erfahrungen einen Neuanfang entgegenzusetzen.

Schliesslich kann die Vermittlung auch darin bestehen, dass die Ombudsstelle durch ihre Kontakte mit der Verwaltung ein Gespräch zwischen den zuständigen Sachbearbeitenden und den Klientinnen und Klienten ermöglicht, an dem sie selbst gar nicht teilnimmt. Dieses Vorgehen kann gewählt werden, wenn voraussehbar ist, dass keine externe, allparteiliche Gesprächsführung erforderlich ist. So beispielsweise weil die Verwaltung die Empfehlung zum – häufig erneuten – Gespräch mit der Klientschaft positiv aufgenommen hat und es um die Klärung von Sachfragen geht, es sich nicht um eine Konfliktsituation handelt. Die Aussensicht der Ombudsstelle kann bewirken, dass der ursprünglich nicht erkannte Gesprächsbedarf seitens der Verwaltung wahrgenommen wird oder zumindest die Bereitschaft aktiviert

werden kann für eine klärende Besprechung. Dies trifft auch auf die Fälle zu, in denen ursprünglich nicht die Klientinnen und Klienten selbst mit der Ombudsstelle Kontakt aufnehmen, sondern ihnen wichtige Vertrauenspersonen. Ärztinnen, Psychiater, Mitarbeitende von öffentlichen und privaten Beratungsstellen und von Nichtregierungsorganisationen, die die Betroffenen oftmals intensiv und über längere Zeit begleiten, können ihrerseits wichtige Vermittlungstätigkeit leisten. Unsere Arbeit besteht dann darin, für ein Vermittlungsgespräch mit der Verwaltung besorgt zu sein, an dem neben den Betroffenen auch diese Personen teilnehmen können.

## **Fallbeispiel 12 Vertrauensaufbau vor erneutem Behördenkontakt**

### **Sachverhalt**

Erwin Hindermann, Ende 50, ist alleinerziehender Vater. Er wurde nach zweijährigem Bezug von Krankentaggeldern von seinem Arbeitgeber frühpensioniert und bei der IV angemeldet. Er und seine beiden Kinder, von denen eines mit ihm, eines unter der Woche in einem Jugendheim lebt, erhalten heute eine IV-Rente. Nun bekommt Herr Hindermann Post von der Beiständin der jüngeren Tochter mit der Aufforderung, verschiedene Dokumente einzureichen. Da Herr Hindermann den ersten Brief unbeantwortet liess, erfolgte bereits die erste Mahnung.

Wie der Ombudsstelle aus einem früheren Geschäft bekannt ist, haben Herr Hindermann und seine Familie eine schwierige Vorgeschichte mit Zürcher Behörden erlebt. 2002 wurde von einer Lehrerin die Vormundschaftsbehörde eingeschaltet. In Folge dessen wurden die Kinder verbeiständet, den Eltern die Obhut entzogen und die Kinder während zweier Jahre in einem Heim untergebracht. Nach der Rückkehr zu den Eltern wurden den Hindermanns Familienbegleiter zur Seite gestellt. 2012 wurde das jüngere Kind wegen erneuter Probleme direkt aus dem Klassenzimmer abgeholt, verbeiständet und infolge des Obhutsentzuges in einem Heim untergebracht. Herr Hindermann hatte während all dieser Verfahren stark den Eindruck, dass ihn die Vormundschaftsbehörde aufgrund seiner offensichtlichen Beeinträchtigung beim Sprechen und seiner motorischen Schwierigkeiten nicht ernst genommen und ihn deswegen gar nicht oder nur pro forma angehört habe. Das Gefühl, hintergangen und diskriminiert worden zu sein, belastet Herrn Hindermann bis heute stark.

### **Abklärungen der Ombudsstelle**

Herr Hindermann kommt Ende Juli 2015 mit den Briefen des Sozialzentrums spontan auf der Ombudsstelle vorbei. Er ist erbost darüber, dass er einfach Post mit Forderungen bekommt, anstatt dass man ihn zu einem Gespräch einlädt und ihn informiert. Aus den Dokumenten geht hervor, dass es um einen Antrag auf Ergänzungsleistungen für seine Tochter geht. Herr Hindermann ist zutiefst misstrauisch und erklärt, er habe keinen Antrag auf Leistungen gestellt.

Die Rücksprache der Ombudsstelle mit der zuständigen Sozialberaterin bringt Klärung in Bezug auf die aktuelle Situation: Die IV-Kinderrente für die Tochter, die im Heim lebt, sei an die SOD abgetreten worden. In solchen Fällen erfolge die Anmeldung beim Amt für Zusatzleistungen automatisch. Dies aufgrund des Subsidiaritätsprinzips, das besagt, dass die Sozialhilfe erst dann zum Zuge kommt, wenn keine andere Sozialversicherung Leistungen übernimmt. Das Amt für Zusatzleistungen benötige zusätzliche Informationen zum Vermögen von Herrn Hindermann, um prüfen zu können, ob seine Tochter zur Finanzierung der Heimkosten einen Anspruch auf Zusatzleistungen hat. Ebenso erwähnt die zuständige Sozialberaterin, dass sie bereits mehrfach versucht habe, mit Herrn Hindermann einen Termin zu vereinbaren, um die anstehenden Fragen zu besprechen.

Bei der Rückmeldung der Ombudsstelle an Herrn Hindermann stellt sich heraus, dass es für Herrn Hindermann weiterhin sehr schwierig ist, sich vom früher Erlebten zu lösen, nach vorne zu schauen und den Behörden gegenüber Vertrauen aufzubauen. Die Ombudsstelle versucht, ihm zu erklären, dass es notwendig sei, mit den Ämtern zu kooperieren, da diese die ver-



schiedenen Leistungen nun koordinieren müssen. Blockiere Herr Hindermann diesen Prozess, schade er sich und seiner Tochter am Ende selbst.

Die Ombudsstelle schlägt schliesslich vor, einen Termin mit der Sozialberaterin und Herrn Hindermann auf der Ombudsstelle zu organisieren, um gemeinsam die offenen Punkte zu klären.

Erfreulicherweise erklärt sich die Sozialarbeiterin mit einem solchen Gespräch auf der Ombudsstelle einverstanden. Da sie erst seit Kurzem für die Familie zuständig sei und Herr Hindermann sie daher noch nicht persönlich kenne, sie aber noch öfters miteinander zu tun haben werden, sei ein solches Vorgehen für ein erstes Treffen sicherlich sinnvoll und die Vermittlung der Ombudsstelle hilfreich. Verständlicherweise macht sie aber auch klar, dass es sich dabei um eine einmalige Zusammenkunft in dieser Zusammensetzung handeln sollte. Beim Gespräch auf der Ombudsstelle kommt Herr Hindermann gleich auf seine bisherigen negativen Erlebnisse mit den SOD und der Vormundschaftsbehörde zu sprechen. Ebenso erkundigt er sich nach verschiedenen städtischen Mitarbeitenden, mit denen er schlechte Erfahrungen gemacht habe. Es gelingt im Rahmen des Gesprächs zu klären, dass die Sozialberaterin mit der Vorgeschichte nichts zu tun hat und erst seit kurzem die Beiständin der Tochter von Herrn Hindermann ist. Es stellt sich heraus, dass Herr Hindermann mit den bisher involvierten Personen nichts mehr zu tun haben wird, da sie in der Zwischenzeit entweder intern die Stelle gewechselt haben oder nicht mehr für die Stadt tätig sind. Ebenso kann die Rolle der Sozialberaterin geklärt werden. Zudem besprechen die Anwesenden, welche Dokumente die Sozialberaterin von Herrn Hindermann noch benötigt und weshalb. Schliesslich kann Herr Hindermann seine aktuellen Sorgen um das Wohlbefinden seiner Tochter im Heim kundtun und mit der Beiständin vereinbaren, dass sie sich mit dem Heim in Verbindung setzen und die offenen Fragen von Herrn Hindermann abklären wird.

### **Ergebnis**

Dank der Bereitschaft der Beiständin konnte das erste Gespräch zwischen ihr und Herrn Hindermann auf dem neutralen Boden der Ombudsstelle und mit deren Moderation stattfinden. Damit konnte das auf den früheren Erfahrungen von Herrn Hindermann basierende Misstrauen aufgebrochen und eine Basis für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen ihm und der Beiständin seiner Tochter geschaffen werden. Herr Hindermann weiss nun, dass er sich bei Fragen an diese wenden und um einen Termin bitten kann. Ebenso wird die Beiständin Herrn Hindermann künftig zu einem Gespräch einladen, sollte es nicht nur um kleinere, schriftlich zu erledigende Dinge gehen.

Dass die Ombudsstelle seit Abschluss der Besprechung nicht mehr kontaktiert wurde, wertet sie als gutes Zeichen.

## **Fallbeispiel 13 Falscher Verdacht auf Drogenhandel**

### **Sachverhalt**

Shaibu Dogoka, 28-jährig, stammt ursprünglich aus Zimbabwe. Er lebt in Zürich und arbeitet als Flugbegleiter bei einer internationalen Fluggesellschaft. In einer Frühsommernacht ist er nach Mitternacht in Begleitung von Schweizer Freunden im Langstrassenquartier unterwegs und möchte gerade eine Bar betreten, als er von einer Polizistin am Arm gepackt und zur Seite genommen wird – als einziger der Gruppe. Herr Dogoka erklärt sich dies mit seiner Hautfarbe, er sei der einzige Schwarze gewesen. Als die Polizistin ihn fragt, ob er im Besitz von Drogen sei, gibt dies Herr Dogoka umgehend zu. Er trage eine kleine Menge Marihuana zum Eigenkonsum auf sich. Daraufhin wird er an der Strassenecke am ganzen Körper durchsucht, obwohl er darauf hingewiesen hat, dass sich der Beutel mit dem Gras in seiner Hosentasche befinde. Anschliessend wird er zum 200 Meter entfernt stehenden Polizeiauto geführt, wo seine Personalien überprüft werden und er nach seiner Berufstätigkeit gefragt wird. Plötzlich packt ihn die Polizistin am Hals und zwingt ihn, seinen Mund zu öffnen. Erst als Herr Dogoka

deutlich macht, sie solle aufhören, lässt sie davon ab, so dass er freiwillig seinen Mund öffnen kann. Die Kontrolle des Munds ergibt, dass sich darin keine Drogen befinden. Herr Dogoka kommt sich dabei wie ein Krimineller vor. Dieser Vorfall wühlt Herrn Dogoka sehr auf und lässt ihm keine Ruhe. Gegen Personenkontrollen an sich hat er nichts einzuwenden. Jedoch stört er sich an der Art und Weise, wie die Kontrolle durchgeführt wurde – ganz besonders den Griff an seinen Hals möchte er nicht auf sich beruhen lassen. Er wünscht, die beteiligte Polizistin und den Polizisten mit seinem Erlebnis zu konfrontieren und zieht eine Strafanzeige gegen sie in Betracht. Bei seiner Recherche im Internet stösst er auf die Ombudsstelle, die er zuvor nicht kannte. Die von der Polizei vor Ort ausgestellte Busse von 100 Franken wegen Verstosses gegen das Betäubungsmittelgesetz hat Herr Dogoka umgehend bezahlt. In der Sprechstunde legt er den Sachverhalt der Ombudsfrau dar. Sie erklärt ihm die Aufgaben und Möglichkeiten der Ombudsstelle und schlägt ihm ein gemeinsames Gespräch zusammen mit den einsatzbeteiligten Polizeiangehörigen und deren Vorgesetzten auf der Ombudsstelle vor. Dabei hätten beide Parteien die Möglichkeit, ihre Sichtweise darzulegen, und Herr Dogoka könnte direkt schildern, wie er die Kontrolle erlebt und was sie bei ihm ausgelöst habe. Herr Dogoka begrüsst ein solches Vermittlungsgespräch.

### **Vermittlungsgespräch auf der Ombudsstelle**

Daraufhin lädt die Ombudsfrau die am Einsatz beteiligten Polizeiangehörigen sowie deren Vorgesetzten zusammen mit Herrn Dogoka zu einem Vermittlungsgespräch ein. Herr Dogoka spricht Französisch, die Polizistin, ihr Kollege und ihr Vorgesetzter sprechen Deutsch. Wo nötig, übersetzt die Ombudsfrau. Eingangs bittet sie alle Teilnehmenden zu schildern, wie sie die Kontrolle an jenem Abend wahrgenommen haben. Ziel sei nicht, den konkreten Sachverhalt in allen Details zu eruieren, sondern vielmehr die unterschiedliche Wahrnehmung und deren Folgen aufzuzeigen.

Herr Dogoka legt dar, wie er die Kontrolle erlebt hat. Er wiederholt, dass es nicht die Personenkontrolle an sich war, die ihn gestört habe. Es sei der plötzliche Griff an seinen Hals, um ihn zu zwingen, seinen Mund zu öffnen, mit welchem er nicht umgehen könne. Dieser stelle für ihn einen physischen Eingriff dar, den er als unverhältnismässig, schikanös und diskriminierend erlebt habe. Er habe sich dadurch blossgestellt und verletzt gefühlt. Der am Einsatz beteiligte Polizist zeigt Verständnis für Herrn Dogokas Situation. Er betont, dass es der Polizei nicht um bewusste Blossstellung gehe. Die Polizei versuche, Kontrollen so diskret wie möglich durchzuführen. Auslöser der Kontrolle sei eine Meldung gewesen, dass sich in unmittelbarer Nähe der Bar Drogenhändler aufhalten würden. Als er und seine Kollegin dort eintrafen, sei ihnen Herr Dogoka durch sein Verhalten aufgefallen. Sie hätten sich entschlossen, ihn anzuhalten und zu kontrollieren. Der Grund, weshalb bei solchen Kontrollen auch in den Mund geschaut werden müsse, sei, dass die Person allfällig im Mund versteckte Drogen nicht runterschlucken könne. Diese Art von Kontrollen sei auch für die Polizei unangenehm, erst recht für die kontrollierte Person. Jedoch müssten solche Kontrollen sehr schnell vor sich gehen, um allfällige Beweise sicherzustellen. Herr Dogoka wirft ein, dass in seiner Situation der Gurgelgriff gleichwohl nicht gerechtfertigt gewesen sei, da er doch darauf hingewiesen habe, dass Marihuana befände sich in seiner Hosentasche. Diese Massnahme habe er als Machtdemonstration der Polizei empfunden, welcher er sich völlig ausgeliefert sah.

Anders als ihr Kollege äussert sich die Polizistin zurückhaltend und defensiv. Sie kann auch nicht auf Nachfrage der Ombudsfrau erklären, weshalb sie den Würgegriff nach der Personenkontrolle und dem Zurücklegen der rund 200 Meter plötzlich vorgenommen habe, nach einer geraumen Zeit also, in der Herr Dogoka, sollte er tatsächlich Drogen im Mund versteckt gehabt haben, diese längst hätte runterschlucken oder beseitigen können. Sie sei erstaunt gewesen, als sie zum Vermittlungsgespräch eingeladen worden sei. Die Kontrolle von Herrn Dogoka sei aus ihrer Sicht nichts Aussergewöhnliches gewesen, daher habe sie sich zuerst auch gar nicht daran erinnern können, auch nicht an den Gurgelgriff. Die Ombudsfrau möchte wissen, wann der Entscheid gefallen sei, Herrn Dogokas Mund zu kontrollieren. Dies könne

laut dem einsatzbeteiligten Polizisten nicht mehr eruiert werden. Es gebe für dieses Vorgehen kein vorgegebenes Raster. Es könne vorkommen, dass während der Kontrolle plötzlich der Verdacht aufkomme, dass die kontrollierte Person etwas im Mund versteckt halte. Nachts sei es besonders schwierig, dies zu beurteilen. Leider gebe es aber keine Lösung, welche humaner sei, als bei einem solchen Verdacht unter Umständen gewaltsam den Mund zu öffnen und zu kontrollieren.

Anschliessend übernimmt der vorgesetzte Offizier das Wort. Im vorliegenden Fall habe sich herausgestellt, dass mit Herrn Dogoka die falsche Person kontrolliert worden sei. Er entschuldige sich dafür. Er könne nachvollziehen, dass dies für den Betroffenen sehr unangenehm gewesen sei. Er erklärt, dass der Polizei bei solchen Meldungen jeweils nicht viel Zeit bleibe, um die Situation zu beobachten und zu beurteilen. Sie müsse jeweils schnell handeln. Dieser Umstand bringe mit sich, dass auch unschuldige Personen kontrolliert würden.

Der Beschwerdeführer zeigt auf, dass das Gespräch für ihn sehr wichtig gewesen sei. Er sei froh, habe es auf Augenhöhe stattgefunden. Nun könne er die Angelegenheit für sich abschliessen. Auch wenn er noch immer Argumente gegen den Gurgelgriff habe und das Vorgehen als ungerechtfertigt einschätze, verstehe er nun auch die Sichtweise der Polizei und ihre Überlegungen. In seinem Heimatland wäre ein solches Gespräch mit der Polizei undenkbar. Die Möglichkeit, mit der Ombudsfrau und der Polizei an einem Tisch zu sitzen, öffne den Weg, sich auf gleicher Ebene zu begegnen. Dafür bedankt er sich.

Auch der am Einsatz beteiligte Polizist begrüsst die Möglichkeit eines Vermittlungsgesprächs. Es sei wichtig, dass die Polizei von Betroffenen direkt höre, was eine Kontrolle auslösen könne. Die Kontrolle von Herrn Dogoka sei ein Fehler gewesen, wofür er sich entschuldige. Es habe keine Absicht bestanden, ihn blosszustellen oder ihm Schmerzen zuzufügen. Es liege in der Natur der Sache, dass der Polizei nicht nur angenehme Aufgaben zufallen. Dazu gehörten eben auch solche Kontrollen. Ein solches Vermittlungsgespräch biete aber einen wichtigen Denkansatz für kommende Kontrollen.

Die Ombudsfrau schliesst das Gespräch, indem auch sie sich bei allen Beteiligten für das ruhige Gespräch und die Offenheit beider Parteien bedankt, sowie die Bereitschaft des Offiziers und des an der Kontrolle beteiligten Polizisten, sich bei Herrn Dogoka zu entschuldigen.

Dieser Fall zeigt die mögliche Diskrepanz zwischen der Alltagserfahrung und Routinetätigkeit der Polizei (und der Verwaltung generell) einerseits sowie dem Erleben mit möglichen schwerwiegenden Folgen für Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite. Die Darlegung der Sichtweise von Betroffenen in einem solchen Vermittlungsgespräch kann dazu führen, dass künftiges Handeln überdacht wird und das Gespräch somit auch über den Einzelfall hinaus Bedeutung erhält.

## **Fallbeispiel 14 Kostbarer Verwandtenbesuch im Alterszentrum**

### **Sachverhalt**

Erika Zeller ist 76-jährig und lebt in einer Dreizimmer-Wohnung in der Stadt Zürich. Isabelle Zeller, ihre Tochter, ist 41 Jahre alt und mit einem Down-Syndrom (Trisomie 21) zur Welt gekommen. Sie lebt unter der Woche in einer städtischen Institution, ist seit ihrer Geburt aber stets an der Adresse ihrer Mutter angemeldet gewesen. Jedes zweite Wochenende übernachtet Isabelle Zeller bei ihrer Mutter. Die Ferienzeit verbringen Mutter und Tochter zusammen – meist auf Reisen.

Erika Zeller benötigt zwar noch keine Pflege und Betreuung, merkt aber, dass ihr gewisse Unterstützung den Alltag etwas erleichtern würde. Gleichzeitig möchte sie vorsorgen, falls in

Zukunft doch ein Bedarf an Pflege und Betreuung auftaucht. Sie interessiert sich daher für das Angebot ServiceWohnen, das von den Alterszentren der Stadt Zürich (AZZ) angeboten wird. Bei diesem Angebot steht das individuelle Wohnen im Zentrum, das verbunden ist mit den Vorzügen eines kollektiven Haushalts. Das heisst, dass den Bewohnenden zum einen eine Basisleistung zur Verfügung steht und ihnen zum andern zusätzliche Serviceangebote und Aktivitäten offenstehen, die sie frei wählen oder nach Bedarf beanspruchen können. Natürlich sind die regelmässigen Besuche ihrer Tochter mit Übernachtung ein wichtiger Aspekt, der für Frau Zeller auch bei dieser allfällig künftigen Alterswohnform möglich und gewährleistet sein soll. Bei der Alterssiedlung, für die sich Frau Zeller konkreter interessiert, legt sie ihre familiäre Situation dar und unterbreitet den Wunsch, ihrer Tochter auch künftig alle zwei Wochen eine Übernachtung bei ihr ermöglichen zu wollen. Frau Zeller würde sich denn auch bewusst für die teurere Wohnvariante entscheiden, das heisst für ein grösseres Zimmer, das genügend Platz für ein ausklappbares Schlafsofa hat.

Von der Betriebsleitung der Alterssiedlung erhält Frau Zeller zwar die Zusicherung, dass ihre Tochter regelmässig bei ihr übernachten könne. Allerdings werde eine Übernachtung jeweils mit 60 Franken in Rechnung gestellt, eingenommene Mahlzeiten würden separat verrechnet. Frau Zeller fühlt sich von diesem Bescheid zunächst vor den Kopf gestossen. Sie kann den hohen Übernachtungstarif nicht nachvollziehen. Es müsse weder gekocht, noch gewaschen noch geputzt werden, da sie das alles selber erledige. Kurzum: Ihre Tochter nehme keine Dienstleistung des Alterszentrums in Anspruch, die den hohen Tarifansatz rechtfertigen würde. Als stossend empfindet Frau Zeller nicht nur den Preis per se, sondern auch, dass damit einem Menschen mit Einschränkungen der Bezug zu seiner Mutter erschwert werde. Der Kontakt zur Familie sei aber gerade bei den Alterszentren ein wesentlicher Aspekt und Teil der Betreuung. Dessen Förderung werde auch stets betont. Frau Zeller gelangt daher schriftlich an die Direktion der AZZ und bittet diese um ein Zurückkommen auf den Entscheid.

Die rund zwei Wochen später bei Frau Zeller eingehende Antwort der Direktion der AZZ vermag die Enttäuschung nicht zu schmälern. Zwar kommen die AZZ Frau Zeller und ihrer Tochter dahingehend entgegen, dass die Tochter – sofern sie eine Mahlzeit zusammen mit ihrer Mutter im Alterszentrum einnehmen würde – dann lediglich den vergünstigten Mahlzeitenpreis gemäss den Tarifen für das ServiceWohnen zu bezahlen hätte. Beim Übernachtungspreis gelte es für die AZZ die Gleichbehandlung aller Bewohnenden zu berücksichtigen. Wenn Gäste von Bewohnerinnen und Bewohnern übernachten, so falle jeweils ein Übernachtungspreis von 60 Franken an. Im Sinne einer fairen Gleichbehandlung könne man Frau Zeller daher nicht mit einer Reduktion beim Übernachtungspreis entgegen kommen.

Frau Zeller bereitet diese doch eher pauschale Begründung für eine einheitliche Preiserhebung Mühe. Sie kann zwar nachvollziehen, dass dem Alterszentrum eine Gleichbehandlung seiner Bewohnenden wichtig ist. Gleichzeitig ist sie der Meinung, dass es Situationen und Konstellationen gibt, die nicht dem Üblichen entsprechen, sondern sich davon unterscheiden und daher auch nicht gleich wie alle andern behandelt werden können. Dass zudem das für ihre Tochter wichtige und über Jahrzehnte gewohnte Gefüge wegen finanzieller Gründe unter Umständen ins Wanken geraten könnte, beunruhigt Frau Zeller zusätzlich. Etwas desillusioniert darüber, von einer staatlichen Einrichtung nicht eine etwas verständnisvollere Alternative angeboten zu erhalten, gelangt Frau Zeller ratsuchend an die Ombudsstelle.

### **Abklärungen und Vermittlungsbemühungen der Ombudsstelle**

Die Ombudsfrau setzt sich mit der Direktion der AZZ telefonisch in Verbindung. Ihr geht es zum einen darum zu hören, wie häufig Fälle wie der vorliegende vorkommen und welche Erfahrungen andere Alterszentren hierzu allenfalls schon gemacht haben. Zum andern möchte sie herausfinden, inwieweit den AZZ die konkreten Begebenheiten im vorliegenden Fall bereits bekannt sind und ob allfällige Wissenslücken zum Sachverhalt bestehen.

Im Austausch mit dem kontaktierten Direktionsmitglied der AZZ erfährt die Ombudsfrau, dass

sich bisher noch nie ein vergleichbarer Fall ergeben hat. Immer wieder komme hingegen vor, dass Bewohnende für einen gewissen Zeitraum Verwandte oder Bekannte zu Besuch ins Zentrum einladen oder aufnehmen möchten. Solche Gäste würden dann in der Regel beispielsweise für eine Woche in einem eigenen Zimmer wohnen, also nicht im gleichen Zimmer wie die Bewohnerin oder der Bewohner. In solchen Fällen werde ein Preis von 60 Franken pro Übernachtung in Rechnung gestellt. Die Ombudsfrau hört bei diesem Austausch zudem heraus, dass auf Direktionsebene die näheren Einzelheiten zu Frau Zeller und insbesondere zur Tochter und deren Beeinträchtigungen noch nicht bekannt sind. Sie schlägt daher vor, Frau Zeller ein Gesprächsangebot der Direktion der AZZ unterbreiten zu dürfen und ihr zu empfehlen, davon Gebrauch zu machen. Dabei könnten dann die offenen Fragen direkt besprochen werden. Die Direktion der AZZ ist mit diesem Vorgehen sehr einverstanden.

Als die Ombudsfrau mit Frau Zeller Kontakt aufnimmt, reagiert diese sehr offen und meint spontan, sie werde das Angebot zu einem Gespräch selbstverständlich annehmen und vorschlagen, dass ihre Tochter Isabelle dabei sein werde. So erhalte die Direktion die Möglichkeit, sich selbst einen Eindruck zu verschaffen, wie problemlos der Umgang mit ihrer Tochter sei. Frau Zeller lässt die Ombudsfrau wissen, dass sie ihre ursprüngliche Konsternation über den Brief mittlerweile revidiert habe, da ihr bewusst geworden sei, dass sie ja auch nicht einfach so im Heim ihrer Tochter übernachten könne. Sie sei daher durchaus bereit, einen moderaten Preis pro Übernachtung ihrer Tochter zu bezahlen. Die 60 Franken betrachte sie aber definitiv als zu hoch.

### **Ergebnis**

Etwa drei Wochen später erhält die Ombudsstelle von der Direktion der AZZ per E-Mail das Echo, das Gespräch mit Frau Zeller und ihrer Tochter Isabelle habe tags zuvor stattgefunden. Das Zusammentreffen und der mündliche Austausch seien offen und konstruktiv verlaufen, so dass folgende Einigung getroffen werden konnte: Übernachtet die Tochter Isabelle bei Frau Zeller, so wird dafür ein Betrag von 15 Franken in Rechnung gestellt. Er wird als Entschädigung für die Nutzung der zur Verfügung stehenden Infrastruktur betrachtet. Es obliegt Frau Zeller, vor Eintritt in das Alterszentrum mittels eines Vorsorgeauftrags zu klären, wer für die Betreuung von Isabelle verantwortlich ist, wenn Frau Zeller selbst diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen kann. Solange Frau Zeller gesundheitlich in der Lage ist, wird ausschliesslich sie sich um die Betreuung ihrer Tochter kümmern. Mit einer solchen vorsorglichen Regelung ist gewährleistet, dass dem Alterszentrum keinerlei Verantwortung für die Tochter zukommt. Die Direktion ihrerseits klärt ab, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn der Wohnsitz der Tochter bei der Mutter im Alterszentrum wäre.

Einige Tage darauf erreicht die Ombudsstelle auch eine E-Mail von Frau Zeller. Sie berichtet mit Erleichterung, dass man sich über den Übernachtungspreis habe einigen können. Zudem erwähnt sie die nun noch an die Hand zu nehmenden Abklärungen und Schritte. Alles in allem sei damit eine Lösung gefunden worden, mit der sie sich arrangieren könne. Sie dankt der Ombudsstelle herzlich für die Unterstützung, ohne welche eine gemeinsame Basis mit der Direktion der Alterszentren wohl schwerlich hätte gefunden werden können.

Ob sich Frau Zeller für das Zimmer im ServiceWohnen bereits angemeldet hat, entzieht sich der Kenntnis der Ombudsstelle.

## **Fallbeispiel 15** **Drohender Wohnungsverlust**

### **Sachverhalt**

Emmi Wunderlin ist 81 Jahre alt. Sie lebt seit über 40 Jahren in einer städtischen Wohnung. Als sie Anfang November 2014 die Wohnungskündigung erhält, sucht sie die Ombudsstelle persönlich auf. Dem amtlichen Formular ist zu entnehmen, dass die Kündigung per Ende Februar 2015 wegen Verletzung von Sorgfalts- und Rücksichtnahmepflichten (Art. 257 f. Obligationenrecht) ausgesprochen wurde. Auf die Frage, was genau zur Kündigung geführt

habe, erklärt Frau Wunderlin, es sei vorgekommen, dass sie in der Wohnung geschrien habe. Vorübergehend ist Frau Wunderlin in eine gerontopsychiatrische Einrichtung eingewiesen worden. Frau Wunderlin äussert klar den Wunsch, möglichst bald wieder zurück nach Hause kehren zu können. Frau Wunderlin möchte die Kündigung anfechten. Die Einsprachefrist läuft noch rund zehn Tage. Die Unterlagen, die sie der Ombudsstelle vorlegt, lassen darauf schliessen, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) dabei ist, eine Beistandschaft für Frau Wunderlin einzurichten. Es ist offensichtlich, dass die alleinstehende Frau Wunderlin die Einsprache gegen die Kündigung nicht ohne Hilfe verfassen kann.

### **Vermittlungsbemühungen der Ombudsfrau**

Die Ombudsfrau entschliesst sich, mit der zuständigen Adjunktin der KESB Kontakt aufzunehmen um abzuklären, ob der neue Beistand oder die neue Beiständin bereit wäre, den Rekurs zu verfassen. Bei der KESB erfährt die Ombudsfrau jedoch, dass noch kein Beistand bestimmt worden sei; dies werde noch einige Zeit dauern. Auch hat die zuständige Adjunktin keine weiteren Informationen darüber, wie lange Frau Wunderlin in der Klinik bleiben muss. Um weiterführende Informationen zu erhalten, nimmt die Ombudsfrau nun den Kontakt zur städtischen Liegenschaftenverwaltung (LV) auf. Sie bittet um Zustellung der schriftlichen Begründung der Kündigung. Diesem Begleitschreiben zur Kündigung, welches der Ombudsstelle danach zugestellt wird, kann sie entnehmen, dass es aus den gleichen Gründen bereits 2012 zu einer Ermahnung gekommen ist. Mitbewohnende hätten sich beschwert gehabt. Welches Verhalten zu Reklamationen geführt hatte, wird in der Begründung nicht genannt. Danach verbesserte sich die Situation offenbar kurzzeitig, spitzte sich seit 2013 aber wieder zu.

Als im Oktober 2014 erneut Reklamationen eintreffen, spricht die städtische Liegenschaftenverwaltung die Kündigungsandrohung aus. Kurz darauf gehen weitere Beschwerden von Mitmietenden ein, worauf die Kündigung erfolgt. Das Gespräch der Ombudsfrau mit dem Sozialdienst der LV bringt Klarheit über die Hintergründe. Frau Wunderlin ist seit längerem schwer krank. Solange ihr Mann noch lebte, kümmerte er sich um sie und sorgte dafür, dass sie ihre Medikamente regelmässig einnahm. 2012 verstarb der Ehemann von Frau Wunderlin. Seither nimmt sie ihre Medikamente nicht mehr regelmässig ein. Dies führt dazu, dass sie in ihrer Wohnung laut schreit, was im ganzen Haus zu hören ist. Bereits einmal ist Frau Wunderlin in eine Klinik eingewiesen worden, wo ihre Medikamente neu eingestellt wurden. Dies habe laut der Sozialarbeiterin zu einer momentanen Beruhigung geführt, auch dank der Unterstützung der Psycho-Spitex. Im Laufe der Zeit spitzte sich die Situation erneut zu. Frau Wunderlin hat während eines Monats immer wieder zu jeder Tages- und Nachtzeit laut in ihrer Wohnung geschrien, so dass sich die Kinder im Haus teilweise nicht mehr aus den Wohnungen getrauten. Die Polizei wird wiederholt gerufen. Da jedoch kein Hinweis auf Fremd- oder Selbstgefährdung festgestellt werden kann, sieht die Polizei keine Handlungsmöglichkeit. Die LV selbst nimmt dann Kontakt zur KESB auf. Frau Wunderlin willigt in den Eintritt in die Klinik ein, in der sie sich momentan noch aufhält. Seitens der LV ist die Hoffnung nicht gross, dass sich die Situation verbessern wird, sollte Frau Wunderlin tatsächlich nochmals nach Hause zurückkehren können. Es wird klar, dass Frau Wunderlin in eine Art Vakuum zu fallen droht mit der Kündigung auf Ende Februar und der Einsetzung der Beistandschaft frühestens im Januar. In der darauf folgenden Rücksprache mit Frau Wunderlin berichtet ihr die Ombudsfrau vom Gespräch mit der LV. Die Ombudsfrau macht deutlich, wie entscheidend die regelmässige Medikamenteneinnahme für Frau Wunderlin ist. Hält sich Frau Wunderlin an die Medikation, hätte sie weit bessere Chancen, in ihrer Wohnung bleiben zu können. Daher sei es wichtig, dass Frau Wunderlin auch regelmässig in Kontakt zu ihrem Hausarzt stehe und auch zulasse, dass die Spitex zu ihr nach Hause komme. Andernfalls sei zu erwarten, dass sie die Wohnung verliere. Frau Wunderlin ist einverstanden, dass die Ombudsfrau nun mit der behandelnden Klinikärztin Kontakt aufnimmt. Sie unterschreibt ausserdem die ausnahmsweise von der Ombudsstelle verfasste Einsprache gegen die Wohnungskündigung. Die Einsprache soll erlauben, etwas Zeit für die Entwicklung einer Lösung zu gewinnen. Im Gespräch mit der Ärztin weist die Ombudsfrau

auf die Bedingungen hin, die Voraussetzung für einen Verbleib von Frau Wunderlin in ihrer Wohnung sind: die regelmässige Medikamenteneinnahme, die Betreuung durch die Spitex sowie die regelmässigen Arztbesuche. Die Ärztin zeigt auf, was von ihrer Seite bereits unternommen wurde. So ist geplant, dass Frau Wunderlin erst für ein Probewochenende nach Hause darf, bevor sie dann aus der Klinik definitiv entlassen wird. Daraufhin setzt die Ombudsfrau die KESB und die LV über den aktuellen Stand ins Bild und informiert auch über die eingereichte Einsprache. Sie erfährt, dass nun doch bereits Mitte Dezember ein Beistand ernannt wird. Auch dieser wird von der Ombudsfrau entsprechend in Kenntnis gesetzt.

Eine Woche später erfährt die Ombudsfrau von der LV, dass Frau Wunderlin inzwischen wieder fest in die Wohnung zurückgekehrt ist. Das Probewochenende sei zwar nicht gut verlaufen, eine Nachbarin habe sich über das Schreien von Frau Wunderlin in der Nacht beschwert. Seit-her seien jedoch keine weiteren Klagen eingegangen. Da Frau Wunderlin nun ein Beistand zur Seite steht, kann sich die Ombudsfrau nach ihren Vermittlungsbemühungen wieder zurückziehen. Ende Januar schliesst die Ombudsstelle das Geschäft ab, nachdem sie in den letzten sechs Wochen von keiner Seite mehr kontaktiert worden ist.

## **Fallbeispiel 16 Dringlicher Bedarf der Existenzsicherung**

### **Ausgangslage**

Kurz vor Ostern des Berichtsjahres ruft Dr. Wolfgang Andres die Ombudsstelle an. Er ist behandelnder Psychiater von Regula Petus. Frau Petus leidet seit vielen Jahren an schweren Depressionen. Sie hat einen zehnjährigen Sohn und ist auf Sozialhilfe angewiesen. Die Anmeldung für eine Invalidenrente ist pendent. Im Herbst 2014 haben die Überprüfung ihrer Bankkonten und weitere Observationen durch die Sozialen Dienste (SOD) ergeben, dass Frau Petus offenbar während der Unterstützungszeit einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sei und ausserdem verschiedene Vermögenswerte und andere Einnahmen nicht deklariert habe. Frau Petus wurde das rechtliche Gehör gewährt und sie wurde aufgefordert, verschiedene Unterlagen und Belege einzureichen. Dieser Aufforderung konnte Frau Petus nur teilweise nachkommen, einige der benötigten Unterlagen konnte sie nicht beibringen. Im November 2014 hat die Zentrumsleitung daher entschieden, die materielle Unterstützung für Frau Petus mangels Nachweises der wirtschaftlichen Notlage auf Monatsende einzustellen. Auf ein neues Unterstützungsgesuch werde erst eingetreten, wenn die verlangten Unterlagen lückenlos vorlägen. Gegen diesen Entscheid hat Frau Petus mit Hilfe einer Rechtsanwältin Einsprache erhoben. Darin wird auf den Umstand hingewiesen, dass Frau Petus ihrer Mitwirkungspflicht zumindest teilweise nachgekommen ist. Sie zeigt auch auf, dass die komplette Einstellung der Sozialhilfeleistungen, nicht zuletzt im Hinblick auf den minderjährigen Sohn von Frau Petus, völlig unverhältnismässig sei. Die Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde weist die Einsprache im Februar 2015 ab und stützt den Entscheid des Sozialzentrums in allen Punkten. Es bleibt also dabei: Nach Eintreten der Rechtskraft wird Frau Petus ab Ende März 2015 sämtliche Unterstützung entzogen.

### **Vermittlung eines Gesprächs**

Dr. Andres kennt die schwierige Lage seiner Patientin und ihres Sohnes und legt der Ombudsstelle dar, dass es ihr aus gesundheitlichen Gründen gar nicht möglich sei, die verlangten Unterlagen zu beschaffen, die für das Einreichen eines neuen Antrags auf Sozialhilfe erforderlich wären. Er ist von der Mittellosigkeit seiner Patientin überzeugt. Zur ersten Überbrückung der akuten finanziellen Notsituation rät die Ombudsfrau Dr. Andres, dass sich seine Patientin an die Kirchgemeinde in ihrer Nachbarschaft wendet oder an eine andere karitative Organisation. Die Ombudsfrau versucht unverzüglich, mit der zuständigen Sozialberaterin Kontakt aufzunehmen. Da diese in den Ferien ist, bespricht sie sich mit deren Stellvertreterin. Sie berichtet von den verschiedenen Kontakten, die die Ombudsstelle mit dem Psychiater von

Frau Petus hatte und spricht die beiden Ebenen an, die es aus ihrer Sicht auseinanderzuhalten gelte: Einerseits liegt der Entscheid des Zentrumsleiters zur Leistungseinstellung aufgrund diverser Einkommens- und Vermögenswerte vor, die Frau Petus den SOD nicht meldete. Dieser Entscheid ist rechtsgültig, darauf möchte die Ombudsfrau nicht weiter eingehen. Andererseits werden aber für eine Neuanmeldung von Frau Petus Unterlagen verlangt, welche sie grossteils bereits eingereicht hat oder – wie Dr. Andres erklärt – sie aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage ist, diese selber zu besorgen. Die Ombudsfrau zeigt auf, dass die SOD den Anspruch von Frau Petus auf Unterstützung bei andauernder oder neuer Armut neu prüfen müssen. Nicht vergessen werden dürfe der minderjährige Sohn von Frau Petus. Sie bekräftigt, dass sie den Hinweis des engagierten Psychiaters sehr ernst nehme, dass Frau Petus gesundheitlich gar nicht in der Lage sei, die Auflagen zu erfüllen. Aus Sicht der Ombudsfrau hätten die SOD bisher formal korrekt, jedoch bürokratisch gehandelt. Vielleicht müsse im vorliegenden Fall darüber nachgedacht werden, ob vom herkömmlichen Vorgehen abgewichen und Ausnahmen gemacht werden könnten. Die Ombudsfrau setzt sich für eine Lösung ein, welche das Anliegen von Dr. Andres ernst nimmt. Sie kann sich daher vorstellen, dass eine Besprechung der SOD zusammen mit Frau Petus im Beisein ihres Psychiaters zu einer Lösung führen könnte. Die stellvertretende Sozialberaterin begrüsst das Vorgehen und ist bereit, mit Dr. Andres, Frau Petus und der zuständigen Sozialberaterin einen Termin für die kommende Woche zu vereinbaren. Einige Tage später meldet sich Dr. Andres erneut. Aufgebracht berichtet er, dass der vereinbarte Termin durch die Sozialberaterin Frau Petus gegenüber wieder abgesagt worden sei. Die Ombudsfrau ruft die Sozialberaterin an, um sich nach dem Grund der Terminabsage zu erkundigen. Diese erklärt, dass sie zwar die gewünschte Besprechung schon abhalten könne, das Gespräch würde aber nichts bewirken. Es sei am Zentrumsleiter, also auf übernächster hierarchischer Stufe, auf den von ihm erlassenen Entscheid zurückzukommen. Die Ombudsfrau zeigt auf, dass es in der jetzigen Situation nicht darum gehe, auf den rechtsgültigen Entscheid zurückzukommen, sondern darum, wie die aktuelle Situation von Frau Petus für einen künftigen Antrag eingeschätzt werde. Erfülle die Klientin die Unterstützungsvoraussetzungen, so habe sie Anrecht auf Sozialhilfe ab jetzt – und nicht rückwirkend. Die Ombudsfrau betont nochmals, dass sie die Meinung des Psychiaters teile, die Situation sei dringlich zu behandeln. Unter diesen Umständen ist die Sozialberaterin bereit, Frau Petus und Dr. Andres einen Termin am folgenden Tag anzubieten.

Einige Tage später bedankt sich Dr. Andres schriftlich bei der Sozialberaterin und der Ombudsfrau für die Hilfe, die er von beiden erfahren habe. Er informiert darüber, dass die verlangten Unterlagen in den folgenden Tagen bei den SOD eingereicht werden. Die absolute Mittellosigkeit seiner Klientin überbrücke mit seiner Hilfe eine karitative Organisation für die eine Woche, bis der Antrag hoffentlich bearbeitet und die Sozialhilfe wieder ausbezahlt werde. Da sich weder der Psychiater noch seine Patientin nochmals gemeldet haben, können wir davon ausgehen, dass alle nötigen Unterlagen eingereicht wurden und die SOD dem neuen Antrag stattgeben konnten.

## **5. Grundsatzfrage:**

### **Anzeigen wegen Hinderung einer polizeilichen Amtshandlung und Ungehorsams gegen polizeiliche Verfügungen**

Die Ombudsstelle hat in den vergangenen Jahren bei ihren die Stadtpolizei betreffenden Geschäften eine Häufung der Strafanzeigen wegen Hinderung einer polizeilichen Amtshandlung und Ungehorsams gegen polizeiliche Verfügungen wahrgenommen. Namentlich im Zusammenhang mit Personenkontrollen, die schwierig oder gar eskalierend abliefen, erfuhren Betroffene oftmals eine gegen sie gerichtete Anzeige oder erhielten eine Bussenverfügung. Andere Klienten und Klientinnen berichteten, die Ankündigung, eine Anzeige gewärtigen zu müssen, sollten sie sich nicht wie von der Polizei verlangt verhalten, als unrechtmässige Einschüchterung erlebt zu haben. Sie hätten sich nicht mehr getraut, ihnen an sich zustehende Rechte wahrzunehmen. Wiederholt erfuhren wir auch von Anzeigen, die nach abgeschlossener



Kontrolle oder Festhaltung erfolgten, weil Betroffene sich auf der Wache gegen die erlebte polizeiliche Massnahme beschwerten, die Namen der beteiligten Polizisten erfahren oder die Wache nicht gleich verlassen wollten.

Kam es zu einer Bussenverfügung, haben die Klientinnen und Klienten diese in der Regel bezahlt und sie nicht gerichtlich angefochten, so sehr sie sich auch empört zeigten und ungerecht behandelt fühlten. Gründe dafür gibt es viele: Das Prozessrisiko ist gross. Die Beweislage ist oft schwierig. Es fehlen in den meisten Fällen aussenstehende Zeugen, die das Geschehene schildern können. Bei einer negativen gerichtlichen Beurteilung fallen die Schreib- und Spruchgebühren häufig höher aus als die ausgesprochene Busse, die an sich relativ gering ist. Die Gebüssten meiden auch den für sie verhältnismässig grossen zeitlichen Aufwand, fühlen sich auch dem Verfahren ausgeliefert, sind mit ihm nicht vertraut und äussern sich skeptisch, nach dem Erfahrenen nun doch fair und unvoreingenommen behandelt zu werden. Und schliesslich möchten auch viele von ihnen das Erlebte möglichst bald abschliessen und mit der Polizei in dieser Angelegenheit nicht mehr konfrontiert werden. Im Berichtsjahr haben wir nun aber wiederholt erlebt, dass sich Betroffene gegen die Busse zur Wehr setzten – teils mit Erfolg. In andern Fällen haben Staatsanwaltschaft und Stadtrichteramt von sich aus eine Strafbarkeit abgelehnt. Die Ombudsstelle wurde in diesen formellen Verfahren nicht aktiv, sie setzte sich jedoch mit dem Verhalten der Polizei vor der Anzeigeerstattung auseinander. Mit einem Verhalten, bei dem es meist zu Missverständnissen, Schwierigkeiten und öfters gar zur Eskalation gekommen ist.

Die von uns wahrgenommene quantitative Relevanz dieser Anzeigen und das Vorliegen von aktuellen Beurteilungen in Einzelfällen laden dazu ein, sich an dieser Stelle mit dem Thema eingehender zu befassen.

### **Tathandlung bei der Hinderung einer Amtshandlung**

Der Tatbestand Hinderung einer Amtshandlung lautet in Art. 286 Strafgesetzbuch (StGB) wie folgt: *«Wer eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten an einer Handlung hindert, die innerhalb ihrer Amtsbefugnis liegt, wird mit Geldstrafe bis zu 30 Tagessätzen bestraft.»*

Als Hinderung einer Amtshandlung gilt somit grundsätzlich eine Handlung, die die Amtshandlung derart beeinträchtigt, dass sie nicht ungestört durchgeführt werden kann. Werden polizeiliche Anweisungen missachtet und wird auf Beamte derart eingewirkt, dass die Durchführung der Amtshandlung wesentlich erschwert wird, ist der Tatbestand grundsätzlich erfüllt. Die Hinderung einer Amtshandlung behandelt den einfachen Ungehorsam. Die Täterschaft geht ohne Gewalt und Drohung gegen Beamte vor (bei Gewaltanwendung oder Drohung wäre Art. 285 StGB, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, erfüllt).

Amtshandlung ist jede Betätigung in der Funktion als Beamter oder Beamtin. Innerhalb der Amtsbefugnisse liegt die Handlung, wenn der Beamte dafür zuständig ist. Der Schutz erstreckt sich auf alle Teilakte der Amtstätigkeit, auch auf Vorbereitungs- und Begleithandlungen. Bei Begleithandlungen ist entscheidend, dass diese amtlichen Charakter haben, also in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Funktion stehen. Dies ist der Fall, wenn die Handlung für die Amtsausübung notwendig ist.

Art. 286 StGB deckt nicht nur Fälle im Zusammenhang mit der polizeilichen Behörde ab, sondern sämtliche Fälle, bei denen Amtsträgerinnen und Amtsträger an ihren Handlungen gehindert werden. Die Ombudsstelle hat in den letzten zehn Jahren mit Anzeigen wegen den hier diskutierten Straftaten und Übertretungen allerdings ausschliesslich im Zusammenhang mit polizeilichen Amtshandlungen, vor allem bei Personenkontrollen, zu tun gehabt.

Nicht jedes nicht sofortige Befolgen der amtlichen Anweisung erfüllt den Tatbestand: Fordert die kontrollierte Person einen Beamten bloss auf, von einer Amtshandlung abzusehen, liegt die

Aufforderung unter der Schwelle von Art. 286 StGB. Einen Beamten von seiner Amtshandlung durch Überreden, Lügen oder List abzuhalten, bringt die erforderliche Intensität für eine Strafbarkeit ebenfalls nicht mit. Eine blosser Beschimpfung anlässlich einer Amtshandlung fällt gleichfalls nicht unter diese Bestimmung.

Gemäss der jüngeren Bundesgerichtspraxis verlangt Art. 286 StGB eine Widersetzlichkeit, die sich in gewissem Umfang in einem aktiven Tun ausdrückt. Völlige Passivität reicht daher nicht für die Strafbarkeit nach Art. 286 StGB aus. Bei Passivität handelt es sich um Ungehorsam; der blosser Ungehorsam in Form der Nichtbefolgung amtlicher Anordnungen ist nicht als Hindernis im Sinne von Art. 286 StGB zu werten. Auch wer am Ort der Kontrolle Einsprache gegen die Amtshandlung erhebt, ohne in die Handlung einzugreifen, macht sich nicht nach Art. 286 StGB strafbar.

Erschöpft sich die Amtshandlung in einer Verhaltensanweisung, liegt in deren Nichtbefolgen grundsätzlich noch keine Hinderung vor (z.B. Missachten des Befehls, leiser zu sprechen). Die Nichtbefolgung von Anordnungen kann allenfalls nach Art. 292 StGB, Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen, oder dem kantonalen (oder für die Stadt Zürich kommunalen) Übertretungsstrafrecht strafbar sein.

Das Störverhalten bedarf zudem einer gewissen zeitlichen Intensität. So wäre eine kurze Unterbrechung der Amtshandlung, um Einwände gegen sie vorzubringen, nicht tatbestandsmässig.

*Wo aber die Schwelle tatsächlich liegt, ab welcher Ungehorsam nach Art. 286 StGB strafbar wird, lässt sich nur konkret im Einzelfall bestimmen.* Dies wird aus den beiden folgenden Gerichtsentscheiden deutlich: In einem Fall hat sich die kontrollierte Person gegen eine Festnahme gewehrt, indem sie, als die Polizeibeamten ihr die Handfesseln anlegen wollten, die Arme gegen die eigene Brust gedrückt hat. Grundsätzlich fiel diese Handlung unter Art. 286 StGB. Im konkreten Fall wurde der Einsatz der Polizei vom zuständigen Zürcher Obergericht jedoch als unverhältnismässig beurteilt. Die zur Eskalation führende Amtshandlung der Polizei wurde als offenkundige Verletzung des Ermessens und damit als rechtswidrig qualifiziert. Die Gegenwehr der kontrollierten Person sei nicht über das hinausgegangen, was zur Bewahrung bzw. zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes angemessen gewesen sei (Urteil vom 27.09.2013, SB130038). Aufgrund dieser Situation sei ihr ein Widerstandsrecht zuzubilligen, weshalb sie vom Vorwurf der Hinderung einer Amtshandlung freizusprechen sei. Dabei äussert sich das Obergericht in einem Punkt grundsätzlich und daher über den zu beurteilenden Einzelfall hinaus von allgemeinem Interesse, indem es feststellt: «Zwar stellt die Hinderung einer Amtshandlung ihrerseits ein Vergehen dar, welches zu einer Verhaftung berechtigen könnte. Es wäre jedoch zirkelschlüssig und damit unzulässig, wenn das Verhalten des Beschuldigten zugleich zur Begründung für die Festnahme herangezogen und als Hinderung der Festnahme (im Sinne einer Amtshandlung) qualifiziert würde.»

In einem anderen Fall hat das Bundesgericht entschieden, dass sich eine Person nach Art. 286 StGB strafbar gemacht hatte, weil sie sich durch Fuchteln mit den Händen dem Anlegen der Handschellen widersetzte (Urteil BGer 6B\_672/2011).

Was lassen sich aus der Gerichtspraxis und der juristischen Literatur für Schlüsse für die konkrete Praxis ziehen? Analog zum Verhalten der sich an die Ombudsstelle wendenden Beschwerdeführenden bleibt die Menge der spezifischen Gerichtsentscheide, namentlich der oberen Instanzen, übersichtlich. Es ist daher sinnvoll, nicht ausschliesslich auf neueste Urteile abzustellen.

Als strafbare Handlungen gemäss Art. 286 StGB wurde das folgende Verhalten beurteilt: Herumfuchteln mit den Händen (Urteil BGer 6B\_672/2011); Flucht bei einer Personenkontrolle (Urteil BGer 6B\_115/2008); Verbale Einmischung eines Dritten, die eine solche Intensität erreicht, dass die Polizisten ihren Auftrag nicht mehr ungestört zu Ende führen können und daher zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit Verstärkung anfordern müssen (Urteil BGer 6B\_132/2008); sich bei einer Polizeikontrolle im Wagen einschliessen und davonfahren

(BGE 124 IV 127); Um-sich-Schlagen bei der Festnahme (OGer ZH, 30.01.1953); Zudrücken einer Türe (OGer ZH, 06.04.1943).

*Nicht strafbar* gemäss Art. 286 StGB beurteilten Lehre und Rechtsprechung die hier aufgeführten Vorgehensweisen:

Überreden; Lügen; List; blosser Beschimpfung; Verweigerung der Mitwirkung, zu der keine gesetzliche Pflicht besteht; Verzögern durch reine Passivität; Nichtbefolgung einer Anordnung, die aber nach Art. 292 StGB oder kantonalem bzw. kommunalem Übertretungsstrafrecht strafbar sein kann; Griff an den Gurt eines Polizisten (BGE 69 IV 1), bevor es zu einer Verhaftung kam.

### **Aus den Statistiken**

Der in den letzten Jahren gewonnene Eindruck, wonach es relativ häufig zu Anzeigen der Stadtpolizei wegen Hinderung einer Amtshandlung gekommen ist, widerspiegelt sich in der Statistik. Wie oben gesehen, bezieht sich Art. 286 StGB zwar nicht nur auf Handlungen polizeilicher Behörden, sondern auf sämtliche Handlungen von Amtsträgern, die eingeschränkt werden. Aus diesem Grund belegt die Statistik nicht, wie viele Fälle ausschliesslich im Zusammenhang mit polizeilichen Amtshandlungen stehen. Dennoch dürfte es erfahrungsgemäss die überwiegende Mehrheit von ihnen sein.

Aus der polizeilichen Kriminalstatistik der Kantonspolizei Zürich wird ersichtlich, dass diese Anzeigen in der Stadt Zürich in den Jahren 2010–2012 sich auf einem hohen Niveau hielten (2010: 460 Anzeigen, 2011: 380 Anzeigen, 2012: 447 Anzeigen). Nach einem Rückgang im Jahr 2013 auf 284 Anzeigen wurden im Jahr 2014 wieder vermehrt Anzeigen gestützt auf Art. 286 StGB eingereicht (Zunahme um 7 % – 20 Anzeigen – im Vergleich zum Jahr 2013 in der Stadt Zürich). Auffallend ist, dass die in der Stadt Zürich im Jahr 2014 ergangenen Anzeigen aufgrund von Art. 286 StGB 68 % (304 Rapporte) der gesamten Anzeigen des Kantons Zürich (447 Rapporte; 13 Bezirke inkl. der Stadt Zürich und des in zwei Bezirke aufgeteilten Winterthur) ausmachen. Dies war nicht nur 2014 so, sondern auch in den früheren Jahren. Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass die städtischen Amtsstellen bzw. die Stadtpolizei Zürich jeweils weit häufiger zu diesem Mittel greift als die kantonale Verwaltung respektive die Kantonspolizei oder auch die Amtsstellen in Winterthur beziehungsweise die Stadtpolizei Winterthur.

Leider geben weder die einschlägigen Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS) noch der Staatsanwaltschaft Antworten auf die interessanten Fragen, wie viele dieser Anzeigen gerichtlich angefochten wurden oder wie viele Verurteilungen, Einstellungen und Nichtanhandnahmen in den einzelnen Jahren ergangen sind. Gemäss Auskunft der Oberstaatsanwaltschaft Zürich sollte das neue Informatiksystem erlauben, solche Auswertungen künftig zu tätigen.

### **Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen nach Art. 292 StGB**

Hier lautet der Wortlaut: *«Wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet, wird mit Busse bestraft.»*

Die Tathandlung besteht darin, dass die Täterschaft der Verfügung «nicht Folge leistet». Die nähere Umschreibung der auferlegten Pflichten ergibt sich aus dem Inhalt der Verfügung. Je nachdem, ob es sich um ein Verbot oder um ein Gebot handelt, kann die Tathandlung in einem aktiven Tun oder in einem Unterlassen bestehen.

Bei Art. 292 StGB handelt es sich um einen Auffangtatbestand. Er kommt lediglich subsidiär zur Anwendung, wenn also kein anderer, spezifischer Straftatbestand erfüllt ist. Verfügungen zu einem Tun oder Unterlassen können mit einer Strafdrohung gemäss Art. 292 StGB für den Fall der Missachtung ergänzt werden. Kommt der Verfügungsadressat der Verfügung nicht nach, hat die zuständige Verwaltungsstelle Strafanzeige einzureichen. Eine Bestrafung nach Art. 292 StGB setzt voraus, dass vorgängig auf die Strafdrohung hingewiesen worden ist.

#### **Art. 4 der Allgemeinen Polizeiverordnung (Stadt Zürich)**

Besteht eine besondere Strafnorm, die den Ungehorsam mit Strafe bedroht, ist Art. 292 StGB nicht anwendbar. In der Stadt Zürich existiert die Allgemeine Polizeiverordnung (APV), in welcher unter Art. 4 das Verhalten gegenüber Polizeiorganen geregelt ist. Art. 4 APV bestimmt unter dem Titel «Verhalten gegenüber Polizeiorganen»: «*Polizeilichen Anordnungen ist Folge zu leisten.*» Eine Verletzung dieser Bestimmung wird in Verbindung mit Art. 26 APV mit Busse bestraft. In leichten Fällen kann anstelle einer Busse ein Verweis erteilt werden. Unter Art. 4 APV fällt der Ungehorsam gegenüber polizeilichen Anordnungen, so dass sich die Frage stellt, ob in der Stadt Zürich Art. 292 StGB bei polizeilichen Anordnungen in der Praxis eine eigenständige Bedeutung hat und wann er überhaupt selbständig zur Anwendung kommen sollte. Unseres Erachtens geht Art. 4 APV hier jeweils vor.

Bei den vom Stadtrichteramt Zürich (SRA Zürich) ausgewiesenen Zahlen über Anzeigen im Rahmen der APV handelt es sich um sämtliche Fälle, die unter die APV fallen. Dies bedeutet, auch Lärmklagen, Ruhezeitstörungen, unerlaubtes Baden in der Limmat etc. werden hier erfasst, nicht nur die Nichtbefolgung von polizeilichen Anordnungen (Art. 4 APV). Das Stadtrichteramt führt gemäss seinen Aussagen keine Statistik zu Art. 4 APV. Hinter den Zahlen würden oft Mehrfachfälle stehen, und je nach Gewichtung würde ein Fall dem einen oder andern Tatbestand zugeordnet. (Eine Person springt bspw. an unbefugter Stelle in die Limmat und weigert sich, als die Polizei ihre Personalien kontrollieren will, diese anzugeben). Da die Statistiken nicht nach Delikten geführt werden, kann leider nicht eruiert werden, wie viele Anzeigen wegen Art. 4 APV in den letzten Jahren eingegangen und wie viele Verurteilungen, Einstellungen und Nichtanhandnahmen erfolgt sind.

#### **Schlussfolgerung**

Grundsätzlich ist jede Handlung, die die Amtshandlung derart beeinträchtigt, dass sie nicht ungestört durchgeführt werden kann, als Hinderung einer Amtshandlung gemäss Art. 286 StGB zu werten. Blosser Ungehorsam kann allenfalls nach Art. 292 StGB respektive in der Stadt Zürich nach Art. 4 APV strafbar sein. Der Grat zwischen der Hinderung einer Amtshandlung im Sinne von Art. 286 StGB (ein Vergehen) und dem Ungehorsam gegenüber amtlichen Verfügungen gemäss Art. 292 StGB bzw. Art. 4 APV (eine Übertretung) kann sehr schmal sein. Bei Personenkontrollen muss jeweils die Rechtmässigkeit der Amtshandlung durch die Polizeibeamten und die Reaktion der kontrollierten Personen im Einzelfall geprüft werden. Dabei spielt das Verhältnismässigkeitsprinzip eine ganz wesentliche Rolle. Es bestehen in diesem Sinne keine abschliessenden Unterscheidungsmerkmale, nach welchen beurteilt werden kann, ob es sich um eine Hinderung einer Amtshandlung nach Art. 286 StGB oder um Ungehorsam gegenüber einer amtlichen Verfügung gemäss Art. 292 StGB beziehungsweise Nichtfolgeleistung nach Art. 4 APV handelt. Die Grenze zwischen diesen Bestimmungen ist meist fließend.

Literatur und Gerichtspraxis können wertvolle Hilfen für die Güterabwägung und Prüfung der Verhältnismässigkeit geben sowie Hinweise enthalten für die Berücksichtigung der relevanten Kriterien, die es im Einzelfall zu überprüfen gilt. Diese sind wichtig, damit die Strafbestimmungen nicht extensiv zur Anwendung gelangen oder eine Verfahrenseinleitung unangemessen häufig angekündigt und die Betroffenen damit ungerechtfertigt eingeschüchtert werden. Dies umso mehr, als die Stadtpolizei der Ombudsstelle im Vernehmlassungsverfahren zum nachfolgenden Beispiel 1 mitteilte, der Entscheid zur Verzeigung liege im Ermessen des handelnden Polizisten oder der Polizistin. Es gebe diesbezüglich keine Weisungen oder Richtlinien.

#### **Beispiel 1**

Sophie Simpson, eine junge Engländerin, 27-jährig, lebt seit Anfang 2014 in Zürich. Im August 2015 kam sie nachts um halb vier Uhr vom Ausgang nach Hause. Als sie gerade den

Schlüssel in die Haustüre ihres Wohnblocks steckte, bemerkte sie drei Polizisten hinter sich. Sie schloss die Haustüre wieder und fragte die Polizisten auf Englisch, was sie hier machen würden und ob sie Englisch sprechen könnten. Die Polizisten waren wegen einer Lärmklage im Wohnhaus von Frau Simpson ausgerückt und wollten aus diesem Grund in die Liegenschaft gelangen. An dieser Stelle gehen die Schilderungen auseinander: Während Frau Simpson erzählte, die Polizisten hätten sich geweigert, Englisch zu sprechen, gaben die Polizisten an, Frau Simpson – nachdem sie realisiert hätten, dass Frau Simpson wirklich kein Deutsch verstehe – ihren Auftrag nochmals auf Englisch erklärt zu haben. Jedenfalls gelang es den Polizisten offenbar nicht, Frau Simpson ihre Gründe, weshalb sie in das Haus müssten, plausibel darzulegen, denn sie wollte die Polizisten nicht hineinlassen. Daraufhin führten die Polizisten eine Personenkontrolle durch und verlangten einen Ausweis von Frau Simpson. Frau Simpson verweigerte ihnen dies und fragte stattdessen die Polizisten nach ihren Ausweisen. Dieser Bitte kamen die Polizisten nicht nach, da sie aufgrund ihrer Uniform nicht dazu verpflichtet seien, gaben aber ihre Namen an. Nach einer weiteren Diskussion, in welcher zwei der Polizisten gemäss Aussage von Frau Simpson Witze über sie machten, wollte Frau Simpson, da nachts im Dunkeln niemand ausser den drei männlichen Polizisten anwesend war, die Personenkontrolle auf den Vorplatz des nahegelegenen Pizzakuriers verlegen. Dies in der Hoffnung, dass dort noch Leute anwesend seien. Einer der Polizisten hielt Frau Simpson beim Weglaufen am Arm fest, die Polizisten kamen dem Wunsch aber schliesslich nach. Im weiteren Gespräch erklärte Frau Simpson den Polizisten, sie sei Engländerin und kenne ihre Rechte hier nicht, worauf – statt auf eine Deeskalation hinzuwirken – einer der Polizisten sie unbestrittenermassen imitierte mit den Worten «Oh I'm an Englishwoman, I don't know my rights, please speak English». Frau Simpson erzählte, sie habe daraufhin zu weinen angefangen. Nach längerem Hin und Her händigte Frau Simpson den Polizisten schliesslich ihren Ausweis aus. Anschliessend teilten ihr die Polizisten mit, dass sie Frau Simpson wegen Nichtbefolgens einer polizeilichen Anordnung verzeigen würden, und beendeten die Personenkontrolle.

Zwei Monate später erhielt Frau Simpson die Nichtanhandnahmeverfügung des Stadtrichteramtes, welche sie der Ombudsstelle zustellte. Die Nichtanhandnahme wurde damit begründet, dass Frau Simpson der Anweisung, ihren Ausweis auszuhändigen, ja schliesslich Folge leistete. Dass dies erst nach einer gewissen Verzögerung erfolgte, sei einerseits auf die Verständigungsschwierigkeiten sowie die nachvollziehbare Unsicherheit mit den hiesigen Gepflogenheiten im Umgang mit der Polizei und andererseits auf das Entgegenkommen der Polizei selbst, mit Frau Simpson vor den beleuchteten Pizzakurier zu gehen, zurückzuführen. Unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips könne dies nicht Frau Simpson angelastet werden. Aus diesen Gründen sei der verzeigte Straftatbestand eindeutig nicht erfüllt.

## Beispiel 2

Jasper Falaturi, 40-jährig, wurde im Mittleren Osten geboren und lebt nun in Zürich. Im Sommer 2015 sprach er auf der Suche nach einer Party, die seines Wissens von einer Gruppe Israelis am See organisiert werde, am Zürichhorn zwei ältere Herren an, um sich nach dem konkreten Veranstaltungsort zu erkundigen. Er geriet dabei mit einem der beiden aufgrund rassistischer Äusserungen in eine körperliche Auseinandersetzung. Als die Situation eskalierte, fuhren zwei patrouillierende Polizisten mit dem Fahrrad an die Szene heran. Herr Falaturi schilderte, dass der eine Polizist direkt auf ihn zugegangen sei, ihm Handschellen angelegt und ihn ohne Grund auf den Boden gestossen habe. Die Handschellen hätten sein Aufstehen erschwert, der Polizist habe ihm diese aber nicht abnehmen wollen. Der Polizist erzählte demgegenüber, nach der Trennung der zwei Streithähne sei Herr Falaturi nahe an ihn herantreten und habe ihn laut angeschrien. Darauf habe er Herrn Falaturi weggestossen, weshalb dieser zu Boden gefallen sei. Herr Falaturi sei aufgestanden und habe ihn weiter angeschrien. Daraufhin habe ihm die Polizei Handschellen anlegen wollen. Herr Falaturi habe sich gegen die Verhaftung heftig gewehrt und sich sogar kurzzeitig mit Gewalt befreit. Herr Falaturi bestreitet

dies, er habe zwar laut geweint, sich aber weder gewehrt noch aggressiv verhalten. Herr Falaturi, der an einer Herzerkrankung leidet, trug Prellungen und Schrammen vom Sturz davon und klagte bei seinem Kontakt mit der Ombudsstelle über Schmerzen am Steissbein und an den Beinen. Er berichtete, die Polizei habe zur Unterstützung einen Kastenwagen angeboten. Anschliessend wurde er auf die Uraniawache für eine halbe Stunde in eine Abstandszone gebracht und kontrolliert. Nachdem man ihm mitteilte, er werde möglicherweise eine Busse wegen Hinderung einer Amtshandlung erhalten, konnte er die Wache verlassen. Die Polizei rapportierte anschliessend gegen Herrn Falaturi gegenüber der Staatsanwaltschaft.

Eineinhalb Monate nach dem Vorfall erhält Herr Falaturi, der in der Zwischenzeit einen Anwalt beizog, die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft.

### Beispiel 3

Hertha Lechner überfuhr im Oktober 2014 mit dem Fahrrad ein Rotlicht und wurde dabei von einer Polizeipatrouille beobachtet und angehalten. Frau Lechner wollte ihre 15-jährige Tochter unbedingt noch am Bahnhof sprechen, bevor diese den Zug nehme. Sie wollte ihr vor deren Abreise etwas Wichtiges mitteilen. Sie sei entsprechend aufgeregt gewesen. Sie drängte darauf, die Busse deshalb ohne Aufhebens gleich zu bezahlen und teilte den Polizisten mit, dass sie in grosser Eile sei. Nachdem die Polizisten ihre Personalien aufgenommen hatten und sie das Bussgeld vermeintlich übergeben hatte, wollte sie sich entfernen. Die Polizisten ordneten an, sie müsse zurückkehren und auf die Quittung warten, was Frau Lechner zunächst tat. Sie drängte den Polizisten, die Quittung schneller auszustellen, worauf dieser erwiderte, er mache so schnell es gehe und es dauere nicht weniger lange, wenn sie immer auf Eile poche. Der zweite Polizist begann eine Konversation über das Alter der Tochter von Frau Lechner, worauf Frau Lechner erklärte, dass sie darüber nicht mit ihm sprechen wolle. Als die Quittung nach einer gewissen Zeit noch nicht ausgestellt war, entfernte sich Frau Lechner, ohne die Rückgabe ihrer (abgelaufenen) ID und das Ausstellen der Quittung abzuwarten, um noch rechtzeitig an den Bahnhof zu gelangen. Dies in der Annahme, dass sie die Busse bezahlt hätte. Am gleichen Abend erhielt Frau Lechner telefonisch die Mitteilung, dass sie aufgrund ihres Weggangs vor Ende der Kontrolle wegen Hinderung einer Amtshandlung und Nichtbefolgens einer polizeilichen Anordnung verzeigt worden sei und für eine Einvernahme vorgeladen werde. Zudem wies der Polizist darauf hin, dass sie ihm – entgegen ihrer eigenen Erinnerung – das Bussgeld nicht ausgehändigt habe, wofür sich Frau Lechner sogleich entschuldigte und um einen Einzahlungsschein bat. Frau Lechner liess der Ombudsstelle die daraufhin erlassenen Dokumente zukommen. Im Januar 2015 verfügte die Staatsanwaltschaft, dass sie kein Verfahren wegen Hinderung einer Amtshandlung anhand nehmen werde. Sie begründete dies mit dem geringen Tatumrecht und berücksichtigte dabei die angespannte Situation zwischen der Polizei und Frau Lechner. Ebenso erachtete sie es als entschuldigbar, dass Frau Lechner aufgrund ihrer Nervosität letztlich vergass, das bereits in der Hand bereitgehaltene Bussgeld zu übergeben. Da jedoch zu überprüfen sei, ob eine Übertretung vorliege, überwies die Staatsanwaltschaft die Akten dem Stadtrichteramt. Dieses erliess im April 2015 einen Strafbefehl wegen Überfahrens des Rotlichts und Nichtbefolgens einer polizeilichen Anordnung, welcher Frau Lechner zur Zahlung einer Busse von insgesamt 100 Franken plus einer Kosten- und Gebührenpauschale von 150 Franken verpflichtete. Dagegen erhob Frau Lechner Einsprache. Diese wurde vom Stadtrichteramt gutgeheissen, sodass der neue Strafbefehl nur noch das Überfahren des Rotlichts betraf, ohne Kosten und Gebühren. Das Stadtrichteramt erwog, dass Frau Lechner von Anfang an die Busse bezahlen wollte. Aufgrund der Bedenkfrist hätte sie die Busse nicht sofort vor Ort bezahlen müssen und hatte in Folge dessen auch keine Pflicht, auf die Quittung zu warten. Da die polizeiliche Anordnung, auf die Quittung zu warten, nicht ganz nachvollziehbar gewesen sei, fehle der eindeutige Nachweis eines Verschuldens von Frau Lechner. Zehn Monate, zwei Strafbefehle und eine Nichtanhandnahme-

verfügung später wurde Frau Lechner also verpflichtet, das von Anfang an unbestrittene Bussgeld von 60 Franken zu bezahlen.

Berücksichtigte Literatur:

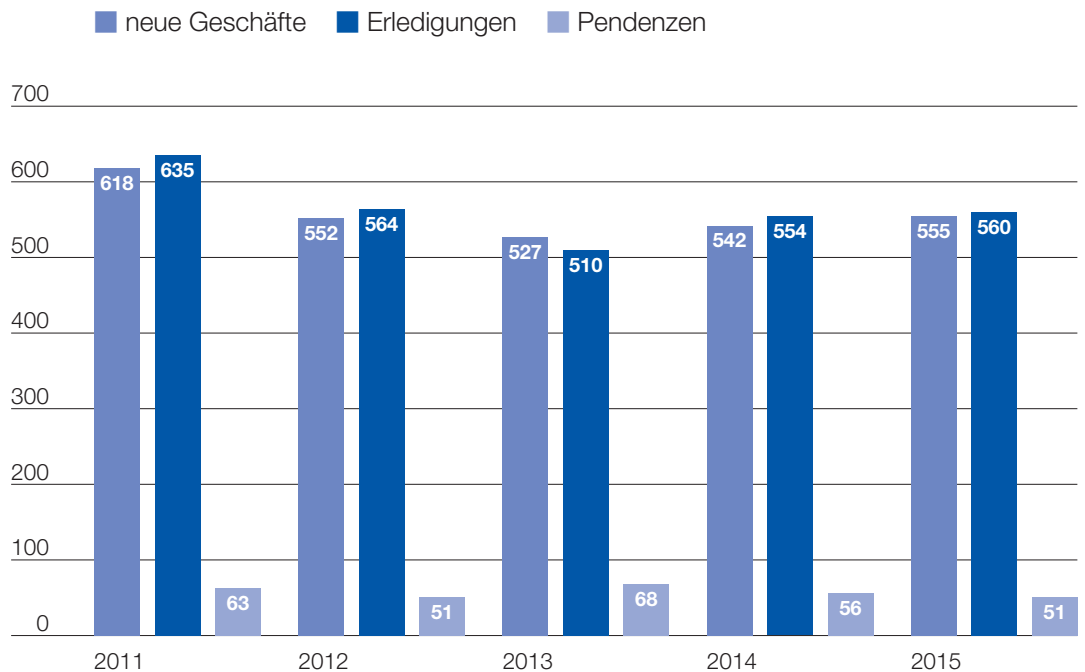
- Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans: Strafrecht II. Art. 111-392 StGB, 3. vollständig überarbeitete Auflage, Basel 2013.
- Stratenwerth Günter/Bommer Felix: Schweizerisches Strafrecht. Besonderer Teil II (Straftaten gegen Gemeininteressen), 7. überarbeitete und ergänzte Auflage, Bern 2013.





## 1. Übersicht

Im Jahr 2015 sind 555 neue Geschäfte bei uns eingegangen. Die Geschäftslast hat gegenüber dem Vorjahr erneut leicht zugenommen (2014: 542 Geschäfte). 2015 konnten 560 Geschäfte abgeschlossen werden, etwa gleich viele wie im Vorjahr (2014: 554 Geschäfte). Am 31. Dezember 2015 waren 51 Geschäfte pendent. Eines davon stammt noch aus dem Jahr 2014. Alle anderen sind im Berichtsjahr eingereicht worden.



## 2. Angaben zu den im Jahr 2015 neu eingegangenen Geschäften

### Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte beträgt 64 % (353 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) 36 % (202 Geschäfte). Die Personalgeschäfte liegen auf dem gleichen Niveau wie im Vorjahr.

Von den insgesamt 555 Beschwerdeführenden waren 50 % Frauen und 49 % Männer. 1 % der Beschwerden wurden von juristischen Personen eingereicht. Bei den verwaltungsinternen Geschäften beläuft sich der Frauenanteil auf 62 %, bei den externen auf 43 %.

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	194 (35 %)	153 (28 %)	6 (1 %)	353 (64 %)
Interne Geschäfte	76 (14 %)	126 (22 %)		202 (36 %)
Total	270 (49 %)	279 (50 %)	6 (1 %)	555 (100 %)

## Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 555 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (in die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombuds-Geschäften):

				davon interne Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	1	0.2%		
Übrige			1	
Präsidialdepartement	26	4.7%		
Bevölkerungsamt			15	
Stadtammann- und Betreibungsämter			8	
Übrige			3	1
Finanzdepartement	24	4.3%		
Steueramt			13	
Liegenschaftenverwaltung			8	
Übrige			3	1
Polizeidepartement	64	11.5%		
Stadtpolizei			50	6
Schutz & Rettung			5	2
Dienstabteilung Verkehr			5	3
Stadtrichteramt			4	
Gesundheits- und Umweltdepartement	73	13.2%		
Allgemein/Departementssekretariat			4	2
Stadtspital Triemli			20	14
Stadtspital Waid			7	5
Pflegezentren Stadt Zürich			9	9
Alterszentren Stadt Zürich			22	18
Umwelt- und Gesundheitsschutz			5	3
Stiftung Alterswohnungen			4	1
Übrige			2	1
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	21	3.8%		
Entsorgung+Recycling			10	6
Grün Stadt Zürich			5	1
Tiefbauamt			5	4
Übrige			1	1
Hochbaudepartement	26	4.7%		
Amt für Baubewilligungen			4	3
Amt für Hochbauten			5	3
Amt für Städtebau			16	10
Übrige			1	
Departement der Industriellen Betriebe	29	5.2%		
Elektrizitätswerk			12	10
Verkehrsbetriebe			14	11
Wasserversorgung			3	2
Schul- und Sportdepartement	75	13.5%		
Schulamt inkl. Horte			26	19
Volksschule			21	16
Fachschule Viventa			11	11
Musikschule Konservatorium Zürich			4	1
Sportamt			7	3
Übrige			6	5

Sozialdepartement	206	37.1 %		
Allgemein/Departementssekretariat			3	
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			8	5
Amt für Zusatzleistungen			39	
Soziale Dienste			132	13
KESB (inkl. Mandate der Sozialen Dienste)			14	
AOZ			10	4
andere Zuständigkeit	10	1.8 %	10	8
Total	555	100.0 %	555	202

### **Eingangsart**

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	430	(78 %)
Schriftlich (Brief, Fax, E-Mail)	125	(22 %)

### 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden

#### Vorbemerkung

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

#### Alter

Die Personen, die im Jahre 2015 die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch genommen haben, verteilen sich auf folgende Altersgruppen:

bis Alter 20	21–34	35–49	50–64	65–79	ab Alter 80
3%	7%	30%	40%	14%	6%

#### Staatsangehörigkeit

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

#### Wohnort

8004 Aussersihl	27
8048 Altstetten	25
8055 Heuried	23
8046 Affoltern	21
8006 Ober-/Unterstrass	20
8057 Unterstrass	20
8038 Wollishofen	18
8047 Albisrieden	18
8049 Höngg	17
8050 Oerlikon	17
8051 Schwamendingen	15
8003 Wiedikon	14
8005 Industrie	14
8008 Riesbach	14
8052 Seebach	14
8053 Witikon	14
8032 Hirslanden	12
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	56
<b>Stadt Zürich</b>	<b>359</b>
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	89
<b>Kanton Zürich</b>	<b>448</b>
Kanton Aargau	13
übrige Kantone	93
<b>Schweiz</b>	<b>554</b>
Ausland	1

## 4. Bearbeitung und Ergebnisse

### Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung bzw. E-Mail für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäftes beträgt im Durchschnitt aller 560 Geschäfte, die im Jahre 2015 abgeschlossen werden konnten, 61 Tage (Vorjahr: 62 Tage). Gut zwei Drittel aller Geschäfte konnten innert zwei Monaten abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365+ Tage
39	135	199	90	67	30
7 %	24 %	36 %	16 %	12 %	5 %

### 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	787
Vernehmlassungen der Verwaltung	783
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	2

### Erledigungsart

- Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wird detailliert schriftlich festgehalten, und zwar
- in 523 Fällen (93 %) durch entsprechende Protokollierung nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses an die Klientinnen und Klienten
  - und in 37 Fällen (7 %) in Form eines Schlussberichts.

### Ergebnisse

Eine klassische parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

Der reine Beschwerdeanteil aller Geschäfte beträgt 16 % (Vorjahr: 17 %), der Vermittlungsanteil mit vorausgegangener Beschwerdeprüfung 23 % (Vorjahr: 26 %), der Anteil reiner Vermittlungen 9 % (Vorjahr: 10 %) und der Informations- und Beratungsanteil 45 % (Vorjahr: 41 %). Im Berichtsjahr ist bei den internen Geschäften der Informations- und Beratungsanteil stark angestiegen. Nachdem er 2014 auf 39 % gesunken war, beträgt er 2015 70 % (nämlich 154 von insgesamt 219 Geschäften). Unter der Spalte «Rückzug» wurden diejenigen 40 Fälle separat erfasst, in denen der Abschluss der Prüfungs- oder Vermittlungstätigkeit eines Geschäfts durch die Ombudsstelle nicht mehr nötig war (7 %, Vorjahr: 6 %).

In 37 % aller Geschäfte führten Beschwerdeprüfung, Vermittlung oder ihre Kombination zu einer ganzen oder teilweisen Gutheissung bzw. zu einer gänzlich oder teilweise erfolgreichen Vermittlung (Vorjahr: 40 %). Beschwerdeabweisungen bzw. erfolglose Vermittlungsbemühungen sind demgegenüber nur in 11 % aller Geschäfte zu verzeichnen, 2014 waren es 13 %.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäftsbehandlungen («Information und Beratung» sowie «Rückzug») ausser Betracht, so ergibt dies insgesamt 269 Geschäfte, die sich prozentual gleich wie im Vorjahr verteilen:

- ganze oder teilweise Guttheissung bzw.  
gänzlich oder teilweise erfolgreiche Vermittlung: 210 Geschäfte (78%)
- Abweisung der Beschwerde oder erfolglose Vermittlung: 59 Geschäfte (22%)

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 560 abgeschlossenen Geschäften erzielten Ergebnisse setzt eine differenzierte Betrachtungsweise voraus, indem das jeweilige Ergebnis stets in Bezug zur Aufgabe und Rolle gesehen wird, die die Ombudsstelle in dem betreffenden Geschäft hatte:

	<b>Beschwerdeprüfung</b>			<b>Beschwerde und Vermittlung*</b>			<b>Vermittlung**</b>			<b>Information und Beratung</b>	<b>Rückzug, Intervention nicht mehr nötig</b>	<b>Total</b>
	Guttheissung	teilweise Guttheissung	Abweisung	Guttheissung bzw. erfolgreich	teilweise Guttheissung / Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos			
Externe Geschäfte	18	29	33	27	51	17	14	23	3	97	29	341
Interne Geschäfte	5	3	3	10	18	3	5	7	-	154	11	219
<b>zusammen</b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>69</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>3</b>	<b>251</b>	<b>40</b>	<b>560</b>
Prozentual	4%	6%	6%	7%	12%	4%	3%	5%	1%	45%	7%	100%

\* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

## 5. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringen Bearbeitungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen 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 sie an geeignete Beschwerde-, Vermittlungs- und Beratungsstellen weiter verweist.

Zusätzlich zu den Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahre 2015 insgesamt 773 derartige Anfragen behandelt, im Vorjahr waren es 787.

Der Anteil derjenigen Anfragen, welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist, macht 58 % aus (448 Anfragen), im letzten Jahr betrug er 60 %.

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	448
<hr/>	
Nicht zuständig (Grund):	
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	35
privates Arbeitsvertragsrecht	34
allgemeine privatrechtliche Probleme	23
nicht-städtische Sozialversicherungen	19
Rechtsmittelverfahren / Gericht	17
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	17
nicht-städtische Patientenfragen	15
Sozialfragen	15
privates Mietvertragsrecht	15
kantonale Steuerangelegenheiten	12
nicht-städtische Ausländerfragen	8
Privatversicherung	7
übrige	108
<hr/>	
Total	773