



Bericht 2014



Bericht 2014

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 2014.

Zürich, März 2015

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann
Ombudsfrau

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Ombudsfrau	Dr. iur. Claudia Kaufmann
Juristische Mitarbeiterinnen	RAin lic. iur. Ursula Spörri, lic. iur. Bettina Vescoli
Kanzleisekretär	Joachim Boss
Kanzleisekretärin	Esther Knecht
Juristische PraktikantInnen	lic. iur. Stephan Boos, MLaw Simon Schädler, MLaw Jessica Wacker

Adresse	Oberdorfstrasse 8 8001 Zürich
Telefon	044 412 00 30
Fax	044 412 00 31
E-Mail	info.omb@zuerich.ch
Internet	www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

Inhalt

3 Adressatengerechte Kommunikation in der Verwaltung

13 Problemschwerpunkte

- 14 1. Mangelhafte Kommunikation, Begründung und Verständlichkeit von Verwaltungsentscheiden
- 14 Fallbeispiel 1: Tücken beim Zusammenziehen mit dem Partner
- 17 Fallbeispiel 2: Reparaturempfehlung oder obligatorische Instandsetzung?
- 18 Fallbeispiel 3: Untaugliche und falsche Begründung rund um einen Olivenstein
- 19 Fallbeispiel 4: Leserliche und verständliche Information für den Naturschutz
- 20 Fallbeispiel 5: Ein Spitalunfall und unbeantwortete Fragen

- 22 2. Angemessene Berücksichtigung berechtigter Partner- und Kinderinteressen in der Sozialhilfe
- 23 Fallbeispiel 6: Unberechtigte Annahme eines Konkubinatsverhältnisses
- 25 Fallbeispiel 7: Problematische Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags
- 28 Fallbeispiel 8: Unantastbarkeit von zweckgebundenen Leistungen für Kinder

- 30 3. Unterschiedliche Praxis bei der Gebührenerhebung mit teils schwerwiegenden Folgen
- 31 Fallbeispiel 9: Uneinheitliche Handhabung bei Betreuungsrückzügen in der Stadtverwaltung
- 32 Fallbeispiel 10: Wann lässt das Steueramt den Eintrag im Betreibungsregister löschen?
- 34 Fallbeispiel 11: Gebührenreduktion aufgrund einer Empfehlung der Ombudsstelle
- 36 Fallbeispiel 12: Stossende Wirkung einer rigorosen Anwendung des Gebührenreglements

- 40 4. Zwischenstand zur Behandlung eines bekannten Themas: Racial und Ethnic Profiling
- 41 Fallbeispiel 13: Personenkontrolle im Tram
- 43 Fallbeispiel 14: Polizeikontakt im beruflichen Umfeld
- 44 Fallbeispiel 15: Folgenreiche Verwechslung

- 46 5. Grundsatzfrage:
Auswirkungen des Konkubinatsverhältnisses in der Sozialhilfe

53 Statistik 2014

- 54 1. Übersicht
- 54 2. Angaben zu den im Jahr 2014 neu eingegangenen Geschäften
- 57 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 58 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 60 5. Anfragen

61 Ausgewählte Zahlen zum Mehrjahresvergleich 2005–2014

- 63 1. Geschäftslast
- 64 2. Geschlechterverhältnis (intern/extern)
- 65 3. Verteilung der Geschäfte auf Departemente und Dienstabteilungen
- 69 4. Verfahrensdauer

Adressatengerechte Kommunikation in der Verwaltung

Das Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St. Gallen hat zusammen mit dem Bundesverwaltungsgericht im Juni 2014 seine erste St. Galler Tagung zur Verwaltungsrechtspflege durchgeführt. Künftig soll diese Veranstaltung jedes Jahr stattfinden. Die Ombudsfrau wurde eingeladen, an der Eröffnungstagung ein Referat zur adressatengerechten Kommunikation im Verwaltungsverfahren zu halten. Aufgrund der anschliessenden Rückmeldungen bietet es sich an, die Ausführungen im Rahmen des Jahresberichts aufzunehmen und in gekürzter und entsprechend aufbereiteter Form wiederzugeben. Kommunikation und Sprache sind für die Ombudsstelle ein Dauerthema; wir haben bereits in früheren Jahresberichten uns zu einzelnen Aspekten geäussert. Schliesslich haben wir im Berichtsjahr in verschiedenen Beschwerden die Bestätigung erhalten, dass das Thema auch in der Praxis nichts an Aktualität und Bedeutung eingebüsst hat. Die Fallbeispiele 1–5 im ersten Problemschwerpunkt belegen dies.

Was ist Kommunikation?

Communicatio bedeutet Mitteilung, Austausch, Verkehr – aber auch Gemeinschaft und Gemeinsamkeit. Alltagssprachlich verstehen wir unter Kommunikation den Austausch von Meinungen, von Gedanken, Nachrichten oder Informationen.

Kommunikationstheorien gibt es sehr viele und sehr unterschiedliche. Ihnen ist eines gemeinsam: Die Kommunikation ist dialogisch, sie spricht eine Beziehungsebene an und ist nur zwischen Partnern denkbar. Diese kann von der Senderin zum Empfänger aufgebaut werden, sie kann aber auch dynamisch und prozesshaft hin- und hergehen. Damit unterscheidet sich die Kommunikation von der Information und vom Wissen, die beide einseitig sowohl erworben wie auch mitgeteilt werden. Die Kommunikation hingegen umfasst als *Bestandteil* die Information und strebt die Vermittlung von Wissen an.

Sie wird im Verhältnis zwischen der Verwaltung einerseits und Bürgerinnen und Bürgern andererseits zum Schlüsselbegriff. Gleichwohl stellt sich die Frage, in welchen Fällen die Verwaltung an einer dialogorientierten Kommunikation tatsächlich interessiert ist und sich echt um sie bemüht. Und wo sie vielmehr eine einseitige Information anstrebt und es ihr gleichgültig ist, ob die Adressaten das Vermittelte verstehen und verstehen können. Wo gehen die Aussagen auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen ein und wo nicht? Oder nochmals zugespitzt: Wann nimmt die Verwaltung nicht nur in Kauf, dass die Adressaten das Mitgeteilte nicht oder nur teilweise verstehen, sondern rechnet gar damit? Wann verhält sie sich auch entsprechend, weil sie damit die Hoffnung verbindet, der Widerstand werde geringer ausfallen, die Angesprochenen würden sich nicht zur Wehr setzen, ein Rechtsmittel nicht ergreifen?

Zweck der Kommunikation

Jürgen Habermas hat drei miteinander verknüpfte Hauptfunktionen von Kommunikation ausgemacht: Die Wahrheitsermittlung, die Konsensfindung und die Legitimationswirkung.

- Die *Wahrheitsermittlung* (Richtigkeit, Rationalität) enthält ein aufklärerisches Moment. Sie geht davon aus, dass Austausch von Wissen und Erkenntnissen, aber auch der Austausch von Meinungen und Ansichten, Wahrnehmungen – also auch von subjektiven Elementen – der Wahrheitsfindung dient und für sie erforderlich ist.
- Bei der *Konsensfindung* hat die Kommunikation Lösung und Konsens als Ziel. Dies ist ein gerade für die Verwaltung wesentlicher Zweck, auch dort, wo die Verwaltung hoheitlich handelt und in die Rechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift. Die Entwicklung des Instruments «Mediation», das vermehrt im Verfahrensrecht vorgesehen und in der Praxis auch eingesetzt wird, trägt dieser Zielsetzung unmittelbar Rechnung.
- Basis der *Legitimationswirkung* ist die Überzeugung, dass eine im Austausch entwickelte Position, in die die verschiedenen Interessen einfließen und zu der die verschiedenen Betroffenen Stellung nehmen können, durch diesen Prozess eine Berechtigung erfährt. Die Kommunikation legitimiert hier den getroffenen Entscheid und seine Folgen. Die Verwaltung ist also nicht ausschliesslich aufgrund ihrer gesetzlichen Kompetenzen zur Entscheidungsfindung legitimiert. Ihr Handeln verlangt eine vorausgehende Kommunikation. Diese Legitimations-

wirkung steht dem institutionellen wie auch faktischen Machtvorsprung der Verwaltung gegenüber. Sie versucht, diesen etwas geringer werden zu lassen bzw. so gut wie möglich auszugleichen.

Kommunikatives Handeln bereinigt Störungen des Konsensfindungsprozesses, und die Konflikte können dank der Kommunikation beigelegt werden. Die Ziele der Kommunikation können je nach Verfahren, Verfahrensstand und Inhalt des Verwaltungshandelns mehrere sein, sich überschneiden, aber auch variieren.

Die Kommunikation fördert die demokratischen Teilhaberechte und Partizipationsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern; sie trägt damit auch zur gesellschaftlichen Integration der Einzelnen bei. Solche Kommunikationsmöglichkeiten können in der Beziehung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung institutionalisiert werden, zum Beispiel mit der Einrichtung von parlamentarischen Ombudsstellen, Sprechstunden oder Anhörungen.

Verschiedene Rechtsnormen, teils mit Verfassungsrang, äussern sich zur Kommunikation und garantieren den Betroffenen ihr Recht, ihre Teilhaberechte im Verwaltungsverfahren wahrnehmen zu können: Das rechtliche Gehör, die Akteneinsicht, Verfahrensgarantien mit Anhörungsrechten, die Begründungspflicht, seit neuerem aber auch das Öffentlichkeitsprinzip.

Schwierigkeiten der Kommunikation im Kontakt mit der Verwaltung

Die Kommunikation im Verwaltungsverfahren stösst immer wieder an ihre Grenzen. Um die oben benannten Ziele zu erreichen, müssen diverse Barrieren überwunden und Schwierigkeiten mitbedacht werden:

- Der *Machtvorsprung der Verwaltung* darf nicht unterschätzt werden. Die Ombudsstelle macht immer wieder die Erfahrung, dass sich Bürgerinnen und Bürger der Verwaltung ausgesetzt und ihr gegenüber wehrlos und hilflos fühlen. Sie beklagen ein fehlendes Verständnis gegenüber den Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten, erfahren immer wieder wechselnde Ansprechpersonen, erleben ein hierarchisches Auftreten der Mitarbeitenden und sehen sich Angst einflössenden Schaltersituationen und Raumgestaltungen ausgeliefert.
- Das *Wissensgefälle* (Spezialistenwissen) fällt in der Regel gross aus: Die Verwaltung verfügt natürlich in den verschiedensten Gebieten und Sachthemen über ausgewiesenes Sachwissen und Expertenkenntnisse. Dies meist auf sehr hohem Niveau und auf dem neuesten Stand der Entwicklung. Das ist gut so. Für Betroffene kann dies aber bedeuten, dass sie das Vermittelte nicht nachvollziehen können. Sie erhalten zwar die gewünschten Informationen, oft jedoch in einer Art und Weise, die es ihnen nicht erlaubt, den Inhalt zu verstehen und dessen Richtigkeit zu überprüfen. Selbst nachfragen hilft oft wenig. Denn um konkrete Fragen zu stellen und formulieren zu können, was man nicht verstanden hat oder im Einzelnen bezweifelt, ist bereits ein gewisses Mass an Verständnis des Sachverhalts, einer Rechnung, einer Aufstellung oder einer Auskunft erforderlich. Dieser auf das Wissensgefälle zurückzuführende Mangel an Nachvollziehbarkeit kann auch dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger auf ihnen zustehende Rechte verzichten (müssen), weil sie gar nicht in der Lage sind, beispielsweise das ihnen zustehende rechtliche Gehör qualifiziert wahrzunehmen oder die für eine Beschwerde erforderliche Begründung zu formulieren.
- *Juristische Fachsprache und allgemeine sprachliche Hürden* können diese Schwierigkeiten noch verschärfen; darauf wird weiter unten im Abschnitt zur Sprache ausführlich eingegangen.
- *Verständlichkeit versus Präzision/Unmissverständlichkeit*. Gerade Juristinnen und Juristen legen Wert auf eine exakte, präzise Sprache. Sie haben auch das Bedürfnis, sich abzusichern, die verschiedenen Eventualitäten und Parameter mit zu bedenken, um sich ja nicht dem Vorwurf auszusetzen, eine einseitige, nicht vollständige, die verschiedensten Aspekte der Fragestellung ausleuchtende Antwort zu geben. «Es kommt darauf an» widerspiegelt sich häufig auch in der gewählten Sprache, in langen Sätzen, verästelten Relativsätzen, die den verschiedenen Relativierungen auch Ausdruck verleihen. Bürgerinnen und Bürger haben

ein Interesse an einer verständlichen Ausdrucksweise, gleichzeitig aber auch an einer vollständigen Antwort, sicherlich ebenso an einer unmissverständlich. Dies führt häufig zu einem Spannungsverhältnis, das sich nicht leicht auflösen lässt.

- Die *Mehrfachadressierung*: Da sich Verwaltungstexte, insbesondere Entscheide von Behörden, regelmässig an mehrere Parteien richten, ergeben sich dadurch verschiedene Schwierigkeiten und Fragestellungen:

1. Welche Strategien sind in der rechtlichen Fachkommunikation unter Berücksichtigung der Mehrfachadressierung an «Gleichgesinnte» und «Nicht-Gleichgesinnte» sinnvoll und notwendig, um der doppelten Anforderung von Vollständigkeit und Unmissverständlichkeit gerecht zu werden? (Es bietet sich zum Beispiel an, zum schriftlichen Text vorgängig eine mündliche Einführung zu geben. Oder: Mit dem Text in präziser Fachsprache wird eine allgemeine, verständliche Erklärung mitgeliefert. Aber auch das Angebot zu machen, dass sich die Adressaten melden dürfen, sollten sie etwas nicht verstanden haben.)

Die Frage, wie und wie weit dem «Nicht-Gleichgesinnten» ein Mindestmass an Fach- bzw. Rechtswissen vermittelt werden kann, scheint mir vor allem für das Erklären der Verfahrensabläufe, der Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten wesentlich zu sein. Dies trifft namentlich auch zu für das Aufzeigen von Alternativen. Auch hier sowohl bezüglich des Vorgehens, des Inhalts wie auch der rechtlichen und faktischen Konsequenzen wegen. Und wie kann dies erfolgen, ohne dass die ebenfalls angesprochenen andern Verwaltungseinheiten oder Behörden nicht den Eindruck der fehlenden Fachlichkeit und Professionalität gewinnen? Die Wahl von Doppel- und Mehrfachstrategien drängt sich auf: Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit für die angesprochenen Bürgerinnen und Bürger – und gleichzeitig die Sicherstellung, dass die Entscheidung einer allfälligen rechtlichen Nachprüfung durch die nächste Instanz standhält, also unmissverständlich ist.

2. Wie kann und sollte sich der Absender, die Absenderin einer Mitteilung auf die Adressaten einstellen, um sicher zu sein, dass die Botschaft auch ankommt? Besonders schwierig erweist sich dies im schriftlichen Verfahren. Bei der mündlichen Kommunikation ist dies weit einfacher: Es empfiehlt sich nachzufragen, sich vom Gegenüber das Gehörte wiederholen und zusammenfassen zu lassen.

3. Wie ist aber mit dem Spannungsverhältnis umzugehen, dass der Text, die Begründung einer Verfügung an den Adressatenkreis X gerichtet ist, bei der Redaktion aber hintergründig bereits an dessen mögliche Einsprache gedacht wird? Wo vertritt die Verwaltung legitime Interessen, nicht gleich die Gegenargumente, die es auch gibt, den Betroffenen auf dem Tablett zu servieren und ihnen die Einsprache damit wesentlich zu erleichtern, und wo verletzt sie mit diesem Vorgehen die Grundsätze der Transparenz und Fairness? Wo darf und soll die Verwaltung ihre mögliche Unsicherheit bezüglich der Richtigkeit eines Entscheids ansprechen und deutlich werden lassen? Wo ist sie gut beraten, verschiedene mögliche Varianten aufzuzeigen, in der Hoffnung, im weiteren Verlauf lasse sich gemeinsam eine Lösung finden, ohne dass man ihr dieses Vorgehen als Schwäche, mangelnde Präzision oder Verzögerungsmanöver auslegen kann? Ein anschauliches Beispiel für eine ungenügende Kommunikation und unzulässig dürftige Begründung findet sich im Fallbeispiel 3 auf Seite 18.

Sprache «Recht ist in Sprache verpackt und ohne sie nicht zu haben» (Kent D. Lerch). Dies gilt für alle Formen der Verwaltungssprache – für das schriftlich gewählte Verfahren, den mündlichen Ausdruck – wie auch für die nonverbale Ausdrucksweise. Es drängt sich das Zitat von Paul Watzlawick auf: «Es kann nicht nicht kommuniziert werden».

Rainer Schweizer betont, das Recht müsse die sozialen, menschlichen Konflikte, die es zu bewältigen hat, um sie zu erkennen und zu beherrschen, in Sprache transformieren bzw. in die Rechtssprache übersetzen. Diese idealtypische Forderung steht im Spannungsverhältnis

zur gegenläufigen Erfahrung der parlamentarischen Ombudspersonen, die ihrerseits einen Grossteil ihrer Arbeit darin sehen, den Betroffenen Verwaltungstexte und -handeln in deren Wirklichkeit und Wahrnehmungsebenen zu transformieren und zu übersetzen. Es stellt sich die Frage, wie sehr sich die juristische Fachsprache jeweils von der Alltagssprache abgrenzen muss. Wo verlangen Präzision und inhaltliche Richtigkeit dies? Wo trägt die Fachsprache unnötig zum Machtgefälle bei, ist sie Ausdruck beruflicher Deformation oder gar von Bequemlichkeit?

Ein interessantes Modell der Gliederung der Rechtssprache stammt von Walter Otto. Es betont, dass die Fachsprachlichkeit der einzelnen Sprachtypen gegen unten abnimmt und entsprechend vertikal geprägt ist. Otto unterscheidet:

- die Gesetzessprache
- die Urteils- und Entscheidungssprache
- die Wissenschafts- und Gutachtensprache
- die Behördensprache
- den Verwaltungsjargon
- sonstige Texte

Die Urteils- und Entscheidungssprache erscheint hier also weit oben, gleich nach der Gesetzessprache. Zu denken geben muss in diesem Zusammenhang die Folgerung des ehemaligen Basler Strafgerichtspräsidenten Peter Albrecht: Er sieht bezüglich des Strafbefehlsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft eine Diskrepanz zwischen der Möglichkeit, sich gegen einen Strafbefehl an sich wehren zu können, und der relativ hilflosen Reaktion vieler Betroffener, also Beschuldigter, gegenüber dem schriftlichen Entscheid. Sie würden ihn oft nicht einmal verstehen, selbst wenn sie der deutschen Sprache mächtig seien. Dies gilt natürlich auch für Entscheide aus anderen Rechtsbereichen.

In der Fachsprache werden häufig Fachbegriffe, Termini, verwendet: eine Komprimierung von Fachwissen also, die der sprachökonomischen Kommunikation unter Fachleuten dienen soll. Mit Blick auf die Mehrfachadressierung stellt sich nun die Frage, wie in einer Kommunikationssituation, in der keine oder nicht nur Gleichdenkende vorhanden sind, eine Brücke gebaut werden kann, um ein Verstehen zu sichern. Dabei geschieht – idealerweise – ein gleitender Übergang von der Fachsprache zur Gemeinsprache. Anerkanntermassen nimmt dabei die Fachsprachlichkeit in der Rechtssprache «von unten nach oben» ständig zu (vgl. Ottos Modell). Dieser Übergang wird durch eine Paraphrasierung der Termini erzielt. Dabei werden die Fachausdrücke, die von unteren Instanzen seltener verwendet werden als von nachfolgenden, durch die Wiederholung mit anderen, allgemein verständlichen sprachlichen Ausdrücken paraphrasiert und damit zugänglich gemacht. Der Sender begibt sich von der Ebene der abstrakten (Gesetzes-)Begriffe auf die Ebene des konkreten Einzelfalls und stellt so den Zusammenhang her. Paraphrasen beziehen sich auf einen konkreten Sachverhalt und erklären diesen konkreten Vorfall, während Termini eine Abstraktion vieler verschiedener gleichgelagerter Sachverhalte im gesetzlich geregelten Tatbestand abdecken.

In der tatsächlichen Umsetzung ist die grosse Schwierigkeit, sich in einem ständigen Spannungsfeld zu bewegen. Der Sender und die Senderin pendeln zwischen den Ansprüchen, dass ihr Schreiben, ihr Entscheid oder ihr Urteil verständlich, aber auch exakt, vollständig und unmissverständlich sein soll. Diese Spannungen nehmen analog zur Fachsprachlichkeit von «unten nach oben» zu. Dennoch kann insbesondere das Wissensgefälle nicht immer vollständig ausgeglichen werden. Etwas auffangen lässt sich die Problematik dadurch, dass immerhin bei der Sprache darauf geachtet wird, kein bzw. ein möglichst geringes Gefälle entstehen zu lassen. Dieser Mehraufwand rechtfertigt sich. Denn Sorgfalt und Reflexion tragen zur Qualitätssteigerung bei. Sie steigern aber auch das Verständnis bei den Adressatinnen und Adressaten, die die Verfügung, den Entscheid und die Begründung besser verstehen und nachvollziehen

können. Damit wird es auch weniger Einsprachen aufgrund von Missverständnissen und Fehlschlüssen geben.

Die Behindertenorganisation Pro Infirmis hat Anfang 2015 ein «Büro für Leichte Sprache» eingerichtet. Diese in der Schweiz erstmalige Institution befindet sich in Zürich und wendet sich an alle Organisationen, die ihre Informationen einer breiten Bevölkerung zugänglich machen wollen. Übersetzerinnen einerseits sowie Prüfer mit Lern- oder kognitiver Behinderung andererseits beurteilen Texte bezüglich ihrer Verständlichkeit. Von diesen Diensten sollen neben Menschen mit entsprechenden Behinderungen auch andere Personen mit Leseschwierigkeiten, ältere Menschen und Fremdsprachige profitieren. Die Regeln, die zur Anwendung gelangen, orientieren sich an internationalen Standards, die im deutschsprachigen Raum bereits eingesetzt werden. Auch wenn die sachgerechte Anwendung der «Leichten Sprache» alles andere als leicht fällt bzw. eingeübt werden muss und teils unter Linguistinnen und Bildungsexperten umstritten ist, scheint uns der Ansatz ein höchst interessanter zu sein. Wünschenswert wäre zum Beispiel, dass sich die in der Stadtverwaltung für Fragen der Behinderung zuständigen Stellen damit auseinandersetzen und in einem ersten Schritt prüfen, welche Anpassungen im Sinne des berechtigten Anliegens sich zum Beispiel für städtische Homepages, Formulare oder Flyers aufdrängen.

Auf der Ombudsstelle erfahren wir immer wieder, wie sensibel Bürgerinnen und Bürger gegenüber Sprache sind, ein feines Gehör für Sprache entwickeln und oft auch eine erstaunlich emotionale Beziehung zu ihr haben. Dies selbst bei Textsorten, die ihnen eigentlich unvertraut sind.

Dazu zwei Beispiele:

- Bei der Auszahlung von Sozialhilfegeldern kommt es immer wieder vor, dass nicht korrekt berechnete Leistungen ausgerichtet werden – teils zu geringe Leistungen, teils zu hohe (zum Beispiel wird der effektiv ausbezahlte Lohn bei Arbeit auf Abruf oder unregelmässiger Tätigkeit falsch berechnet und entsprechend zu geringe oder zu hohe Sozialhilfe ausgerichtet). Wenn die Sozialhilfe dann Leistungen bei Klienten rückfordern muss, begründet sie dies öfters damit: «Herr X oder Frau Y habe Geld zu Unrecht bezogen». Wiederholt wenden sich Klientinnen und Klienten an die Ombudsstelle ausschliesslich, weil sie sich an dieser Formulierung stossen. Sie anerkennen problemlos die Rückforderung, wehren sich aber gegen den Vorwurf, sie hätten sich bösgläubig Vorteile verschafft, Unrecht getan. Wir empfehlen den Sozialen Diensten immer wieder, die Formulierung zu ändern und davon zu sprechen, dass die Sozialhilfe den Betrag X fälschlicherweise ausgerichtet habe oder dass für die Auszahlung der Summe Y keine gesetzliche Grundlage bestehe.
- In einer Antwort auf ein Baugesuch (Erweiterung der Terrasse) erhielt ein Ehepaar ein langes Schreiben der Baubehörde mit der Einleitung «Sie haben mindestens einen der folgenden Tatbestände erfüllt»: Es folgte eine Liste mit rund fünfzehn baulichen Veränderungsmöglichkeiten. Der die Erweiterung der Terrasse betreffende Sachverhalt rangierte auf Platz zwölf. Nicht nur verlangt es viel Geduld und einen langen Atem, bis zu dieser, endlich angekreuzten Position zu lesen und diese Aufzählung einordnen zu können. Das Ehepaar reagierte auch verunsichert durch den in ihrer Wahrnehmung erfolgten Vorwurf des «Tatbestands», den sie angeblich verbrochen haben sollten.

Textbausteine bringen viele Vorteile mit sich. Aber auch Gefahren. Und so plädiert die Ombudsstelle dafür, dass es sich immer wieder lohnt, sie kritisch zu überprüfen, vielleicht auch durch eine versierte Drittperson, eine Linguistin oder eben durch einen Übersetzer in «Leichte Sprache», sie anzupassen, neu zu formulieren – und vor allem auch, in jedem Schreiben individuell einzusetzen. Also beim obigen Beispiel nicht das gesamte, mehrseitige Schreiben zu versenden, sondern ausschliesslich davon die Teile, die im konkreten Fall auch tatsächlich relevant sind.

Und schliesslich fällt uns in gewissen Verfügungen immer wieder der gewählte unfreundliche, beherrschende und vorwurfsvolle Ton auf, mit dem Anträge abgelehnt oder Anliegen der Betroffenen zurückgewiesen werden. Die inhaltliche und rechtliche Begründung wird dadurch nicht überzeugender – im Gegenteil.

**Kommunikation im
strittigen und nicht
strittigen Verwaltungs-
verfahren**

Helmut Ebert nennt in seinem «Handbuch Bürgerkommunikation» (2006) drei Eigenschaften, die Verwaltungstexte zu erfüllen haben:

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

Neben diesen Anforderungen hat die Verwaltung auch darauf zu achten, dass sie ihre Entscheide erklärt und verständlich macht, sie in einen Gesamtzusammenhang stellt – sie nicht bloss defensiv «verteidigt». Damit kommt der Verwaltung eine aufklärerische Informationsaufgabe und -pflicht zu. Im besten Fall hilft sie, politische Sachverhalte verständlich und gesellschaftliche Entwicklungen und Zusammenhänge nachvollziehbar zu machen. Misslingt dies oder bleibt der Versuch gar aus, fördert die Verwaltung das in weiten Kreisen der Bevölkerung gegenwärtig spürbare Misstrauen gegenüber Verwaltungs- und Gerichtsentscheiden bzw. die Infragestellung der fachlichen Kompetenz staatlicher Entscheidungsträger und rechtsstaatlicher Institutionen schlechthin.

Verwendete Literatur:

- Albrecht, Peter: Interview, in: plädoyer. Magazin für Recht und Politik, 3/14.
- Blaha, Michaela/Wilhelm, Hermann (Hrsg.): Verständliche Sprache in Recht und Verwaltung: Herausforderungen und Chancen, Frankfurt a.M. 2011.
- Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M. 1992.
- Ebert, Helmut: Handbuch Bürgerkommunikation, Berlin 2006.
- Kaiser, Anna-Bettina: Die Kommunikation der Verwaltung, Baden-Baden 2009.
- Lerch, Kent D. (Hrsg.): Die Sprache des Rechts. Recht vermitteln. Strukturen, Formen und Medien der Kommunikation im Recht, Berlin/New York 2005.
- Schweizer, Rainer: Die Sprache als Grundlage des Rechts, in: Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer (Hrsg.): Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer, Zürich/Genf/Basel 2007.
- Watzlawick Paul, Menschliche Kommunikation, Bern 1969.

In eigener Sache Die Ombudsstelle ist Ende September 2014 umgezogen. Wenn auch nur ein Haus weiter, an die Oberdorfstrasse 8, so bringt der neue Standort doch grosse Vorteile mit sich: für unsere Klientinnen und Klienten, Besucherinnen und Besucher, Weibeldienste und Lieferanten – aber auch für die Organisation unserer eigenen Arbeitsweise. Sämtliche Räumlichkeiten befinden sich auf einem Stockwerk, wir empfangen unsere Gäste in hellen, freundlichen Räumen und der Lift zu uns in den 1. Stock hat auch Platz für Kinderwagen, Einkaufswagen und Rollkoffer sowie schmale Rollstühle. Ich danke allen Beteiligten herzlich, die unseren Umzug an den neuen Ort möglich gemacht und uns dabei wirkungsvoll unterstützt haben. In erster Linie sind dies das Büro des Gemeinderats, der Stadtrat, die zuständigen Mitarbeitenden der Immobilienbewirtschaftung und der OIZ.

Für das der Ombudsstelle erneut entgegengebrachte grosse Vertrauen während des Berichtsjahres und die gute Zusammenarbeit danke ich dem Gemeinderat, dem Stadtrat und der Verwaltung.

Danken möchte ich auch dem Team der Ombudsstelle, das mit unkomplizierter Tatkraft und Flexibilität es ermöglichte, dass wir den Umzug parallel zur Bearbeitung unseres Tagesgeschäfts so reibungslos und erfolgreich bewältigen konnten. Joachim Boss, Esther Knecht, Ursula Spörri und Bettina Vescoli sowie unsere juristischen Praktikanten Stephan Boos und Simon Schädler bzw. unsere juristische Praktikantin Jessica Wacker haben während des ganzen Jahres erneut wertvolle und wirkungsvolle Arbeit geleistet und damit die Tätigkeit der Ombudsstelle wesentlich mitgeprägt.

Es sind nun zehn Jahre, seit ich mein Amt als Ombudsfrau der Stadt Zürich aufgenommen habe. Gerne nehme ich dies als Anlass, eine Übersicht mit den wichtigsten Zahlen zur Arbeit der Ombudsstelle von 2005–2014 zu geben. Sie befindet sich im Anschluss an den Statistik-Teil zum Berichtsjahr.

Problemschwerpunkte

An dieser Stelle sollen wie in den Vorjahren Fallbeispiele aus der Praxis zur Darstellung gelangen, die geeignet sind, die Arbeit der Ombudsstelle in ihrer thematischen Vielfalt, ihrer unterschiedlichen Vorgehensweise und die verschiedenen Reaktionen der Verwaltung darzustellen. Sie werden schwerpunktmässig vier Problemgruppen zugewiesen und jeweils mit einem kurzen Fokus auch theoretisch eingeführt.

Selbstverständlich sind die Namen, persönlichen Angaben, Ortsbezeichnungen und anderen Merkmale so abgeändert und verfremdet worden, dass die Anonymität der Beschwerdeführenden erhalten bleibt. Zuweilen haben wir die Sachverhalte in ihrer Vielschichtigkeit reduziert, um sie aus Platzgründen aufs Wesentliche zu konzentrieren. Diese Form der Darstellung soll der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Geschilderten dienen.

1. Mangelhafte Kommunikation, Begründung und Verständlichkeit von Verwaltungsentscheiden

Fokus In der Einführung zu diesem Bericht (S. 3 ff.) haben wir die Bedeutung einer guten, adressatengerechten Kommunikation der Verwaltung, die damit verbundenen Anforderungen sowie die nötigen Voraussetzungen beschrieben. Diese Kriterien gelten für Begründungen von Verfügungen und Einspracheentscheiden, aber ebenso für rechtlich nicht verbindliche Dokumente (Briefe, schriftliche Auskünfte, Merkblätter etc.). In diesem Sinne sollten verstärkt auch die Texte auf Homepages, Internetauftritte und Mitteilungen auf Plattformen sozialer Medien überprüft werden.

Diese Grundsätze gelten für sämtliche schriftlichen Akte wie auch in gleichem Masse für den mündlichen Verkehr mit den Bürgerinnen und Bürgern. Auskünfte, Erklärungen, Anweisungen oder Hinweise auf das weitere Vorgehen erfolgen häufig erst einmal mündlich. Ihre Bedeutung darf daher nicht unterschätzt werden. Wir erfahren immer wieder, welche Irritation und Verunsicherung eine mangelhafte, nicht verständliche oder missverständliche Information auslösen kann. Häufig trauen sich Betroffene nicht nachzufragen, aus Scham, Überforderung oder Einschüchterung. Oft erhalten sie aber auch auf wiederholtes Nachfragen keine präzise Antwort oder keine inhaltlich weiterführende Begründung. Und zuweilen wird das gewünschte Gespräch sogar verweigert.

Bürgerinnen und Bürger haben Anspruch darauf, dass das staatliche Handeln verständlich, widerspruchsfrei und nachvollziehbar kommuniziert wird. Dass ihnen deutlich mitgeteilt wird, welche Rechte sie haben – wie auch, was von ihnen verlangt wird. Dazu gehört das Recht, nachfragen zu dürfen, Auskunft und eine Begründung zu erhalten. Erst dann können sie auch beurteilen, ob sie sich gegen einen Entscheid der Verwaltung mittels einer Einsprache oder Beschwerde wehren möchten. Den Trägern staatlichen Handelns kommt die Pflicht zu darzulegen, dass das Richtige auf richtige Weise getan wird. Die Begründungspflicht entspricht allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien und namentlich dem Anspruch auf rechtliches Gehör.

Fallbeispiel 1 Tücken beim Zusammenziehen mit dem Partner

Sachverhalt

Im Dezember 2013 ist Roman Leiser mit seiner Freundin, Regula Handschin, zusammengezogen bzw. zu ihr in ihre Wohnung gezogen. Den Umzug hat Herr Leiser erst Ende Februar 2014 auf dem zuständigen Kreisbüro gemeldet, wo er auf die verstrichene Meldefrist aufmerksam gemacht worden ist. Er erhielt wegen der verspäteten Umzugsmeldung eine Busse von 80 Franken, die er sogleich bezahlte. Zudem bekam er eine Einzugsanzeige, die seine Freundin, Frau Handschin, unterzeichnen musste. Das von Frau Handschin unterschriebene Formular brachte Herr Leiser am Folgetag persönlich auf dem Kreisbüro vorbei. Einige Tage

später meldete sich die zuständige Mitarbeiterin des Kreisbüros telefonisch bei Frau Handschin und kündigte an, dass sie wegen Unterlassung der Meldepflicht als Logisgeberin ebenfalls eine Busse in der Höhe von 80 Franken erhalten werde. Frau Handschin wendet sich daraufhin im März an die Ombudsstelle. Das könne doch nicht sein. Sie sei ja nicht Vermieterin, sondern bloss mit ihrem Partner zusammengezogen. Es gebe nirgends einen Hinweis darauf, dass sie dessen Einzug hätte melden müssen.

Erste Abklärungen beim Kreisbüro

Eine erste Einschätzung der Ombudsstelle ergibt, dass gegen die Busse, welche der Partner von Frau Handschin erhielt, nichts einzuwenden ist. Die gegenüber Frau Handschin ausgesprochene Busse bedarf jedoch einer genaueren Prüfung. Die telefonischen Abklärungen der Ombudsstelle bei der Mitarbeiterin sowie der Leiterin des Kreisbüros ergeben das Folgende:

Die bei Frau Handschin berücksichtigte Praxis werde seit Jahren von allen Kreisbüros angewandt. Es würden wiederholt Studierende sowie WG-Bewohnerinnen und -Bewohner mit solchen Bussen bestraft. Die Meldepflicht von Frau Handschin bestehe unabhängig und zusätzlich zu derjenigen ihres Freundes, der bei ihr eingezogen sei. Sinn dieser Meldepflicht sei, eine bessere Kontrolle zu haben, wer tatsächlich wo wohne, sich verstecke oder gar untertauche. Es komme auch vor, dass Menschen sich an Orten anmeldeten, wo sie gar nicht wohnten. In einem solchen Fall, aber auch generell diene die Meldepflicht des Logisgebers zum Schutz der andern in der Wohnung gemeldeten Personen.

Üblicherweise sei es so, dass der zugezogenen Person, die sich (innerhalb der ordentlichen Frist) anmelde, eine Einzugsanzeige mitgegeben werde. Diese Einzugsanzeige müsse dann von der zusätzlich meldepflichtigen Person – hier also Frau Handschin – innert 14 Tagen ausgefüllt werden. Wenn die Einzugsanzeige innert dieser Frist ausgefüllt worden wäre, hätte Frau Handschin keine Busse erhalten. Auf den Einwand, dass Frau Handschin die Einzugsanzeige einen Tag nach Erhalt – also unverzüglich – unterschrieben retourniert habe, meint die Leiterin des Kreisbüros, dies stimme unter der Voraussetzung, dass die mehreren Monate Verspätung von Frau Handschins Freund nicht berücksichtigt würden.

Einschätzung der Rechtslage und Empfehlung durch die Ombudsstelle

Rechtsgrundlage für das Vorgehen der Kreisbüros bildet das kantonale Gemeindegesetz und insbesondere dessen § 33a, wonach Vermieter und Logisgeber der Gemeinde den Ein- und Auszug von Mietern bzw. Logisnehmern zu melden haben.

Da der Begriff «Logisgeber» im Gesetz nicht genauer definiert ist, handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Bedeutung durch Auslegung zu ermitteln ist. Die Ombudsstelle untersucht nach den üblichen Auslegungsmethoden die Bedeutung dieses Begriffs. Die vier Methoden umfassen die Auslegung nach dem Wortlaut, nach der Systematik im Gesetz, nach der Absicht des Gesetzgebers sowie nach Sinn und Zweck einer Regelung. Der Wortlaut («Logisgeber» ist im Duden nicht erwähnt) und die weiteren Auslegungsmethoden zeigen kein eindeutiges Bild. So bleibt beispielsweise unklar, ob ein Logisgeber die Unterkunft jeweils unentgeltlich oder allenfalls anstelle eines Entgelts gewährt oder ob jegliches Gewähren von Unterkunft vom Begriff erfasst werden soll. Unseres Erachtens ist es gerade in der vorliegenden Konstellation, in der ein erwachsener Mann mit seiner Partnerin zusammenzieht, fraglich, ob davon auszugehen sei, dass sie ihm Logis gewähre.

Den Sachverhalt und ihre rechtlichen Erwägungen unterbreitet die Ombudsfrau dem Personenmeldeamt schriftlich. Aufgrund der unklaren Rechtslage regt sie einerseits verschiedene Verbesserungen in Bezug auf die verfügbaren Informationen an, insbesondere im Internet sowie im Formular «Einzugsanzeige». Die auf deren Rückseite angebrachten rechtlichen Hinweise enthalten teilweise bereits Interpretationen der gesetzlichen Formulierungen, was missver-

ständig erscheint. Andererseits empfiehlt die Ombudsstelle, die gegenüber Frau Handschin ausgesprochene Busse zu widerrufen. Die rechtlichen Überlegungen und das konkrete Verhalten von Frau Handschin (umgehendes Einreichen des Formulars) zeigten, dass eine Busse nicht angemessen sei. Vielmehr genüge ein blosser Verweis, der gemäss Gesetz in leichten Fällen erteilt werden könne.

Stellungnahme durch das Personenmeldeamt

Das Personenmeldeamt weist darauf hin, das Zürcher Meldewesen sei auf dem System der persönlichen und der Drittmeldepflicht aufgebaut. Dies funktioniere gut. Die Einwohnermeldedienste seien auf eine lückenlose und rechtzeitige Meldung der Drittmeldepflichtigen angewiesen, damit sie ihren gesetzlichen Auftrag, nämlich «das korrekte und aktuelle Führen des Einwohnerregisters» gewährleisten könnten. Der Begriff «Logisgeber» werde in der melderechtlichen Praxis in der Schweiz seit Jahren verwendet und sei weitgehend bekannt. Demnach falle jegliches Weiter- oder Untervermieten von Wohnraum darunter, unabhängig davon, ob dieses gegen Entgelt erfolge oder nicht. Zur Untermauerung seiner Argumentation verweist das Personenmeldeamt auf eine Kommentarstelle von 1968, in der eine stadträtliche Weisung von 1958 zitiert wird. Dieser folgend seien unter «Logisnehmern» Mieter und unentgeltlich beherbergte, nicht zur Familie gehörende Personen zu verstehen. Seit einer Gesetzesänderung komme bei einem Verstoß gegen die Drittmeldepflicht nicht mehr das vereinfachte Ordnungsbussenverfahren in Frage, sondern werde ein ordentliches Strafverfahren durchgeführt. In leichten Fällen könne weiterhin ein Verweis erteilt werden. Im konkreten Fall gelangt das Personenmeldeamt zum Ergebnis, dass bei Frau Handschin von einem leichten Fall ausgegangen werden könne, weshalb auf die Erhebung einer Busse verzichtet werde. Frau Handschin werde folglich ein schriftlicher Verweis erteilt. Die angeregten Änderungen bezüglich Information werde das Personenmeldeamt umsetzen.

Erneute Reaktion und Empfehlung durch die Ombudsstelle

Die Ombudsfrau hält – auch nach der Stellungnahme des Personenmeldeamtes – an ihrer rechtlichen Einschätzung fest, wonach es für sie nicht eindeutig sei, dass sämtliche Konstellationen, in denen jemand unentgeltlich bei und mit einer anderen Person wohne, durch den Begriff «Logisgeber» abgedeckt würden. So dürfte wohl niemand, der mit seinem Partner bzw. seiner Partnerin zusammenziehe, der Meinung sein, er oder sie gewähre diesem bzw. dieser – einseitig – Logis. Vielmehr dürfte die Absicht sein, partnerschaftlich und gleichberechtigt zusammen wohnen zu wollen. In der heutigen Lebenswirklichkeit schein es der Ombudsstelle im vorliegenden Zusammenhang angemessen, von einem weiteren Familienbegriff auszugehen. Heute käme wohl kein unverheiratetes Paar (auch ohne Kinder) auf die Idee, in Bezug auf die gemeinsame Wohnung nicht zumindest als partnerschaftliche – und damit familienähnliche – Gemeinschaft zu gelten. Da die Ombudsstelle weiterhin von einer unklaren Rechtslage ausgeht, empfiehlt sie, betreffend die Meldepflicht des Logisgebers das vom Gesetzgeber vorgesehene Ermessen möglichst grosszügig anzuwenden und soweit möglich einen Verweis auszusprechen. Die massiven Folgen der Gesetzesänderung, wonach es bei einer Verletzung der Meldepflicht durch den Logisgeber zwingend zu einer Verzeigung an die Übertretungsstrafbehörde kommt, falls nicht nur ein Verweis ausgesprochen wird, bestärkt die Ombudsstelle in ihrer Haltung.

Abschliessende Bemerkung

Frau Handschin freut sich sehr über die Nachricht, dass die Busse gegen sie aufgehoben werde. Sie bedankt sich für den Einsatz der Ombudsstelle, es klinge nach einer komplizierten Geschichte.

Des Weiteren hat sich die Ombudsstelle beim Personenmeldeamt im Hinblick auf den vorliegenden Jahresbericht nochmals erkundigt, welche Massnahmen in Bezug auf die Information zur Drittmeldepflicht umgesetzt worden seien. Dabei erfährt sie, dass ein deutlicher Hinweis auf

der Homepage des Personenmeldeamtes platziert worden ist. Zusätzlich werden jeweils zu Semesterbeginn sowie zu den offiziellen Umzugsterminen Inserate auf Facebook sowie – nach Möglichkeit – im Tagblatt der Stadt Zürich geschaltet. Überdies wurden die rechtlichen Hinweise auf der Einzugsanzeige basierend auf den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen kürzer und klarer formuliert. Diese Hinweise werden nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG), das derzeit im Kantonsrat diskutiert wird, erneut angepasst werden. Es ist vorgesehen, dass im MERG der Begriff Logisgeber mit «Dritter» und Logisnehmer mit «Nutzungsberechtigter» konkretisiert wird.

Fallbeispiel 2 Reparaturempfehlung oder obligatorische Instandsetzung?

Sachverhalt

Stefan Widmer ist Liegenschaftenverwalter. Die Stadt Zürich führt regelmässig Sicherheitskontrollen in von ihm betreuten Liegenschaften durch. Herr Widmer wendet sich Anfang Januar 2014 an die Ombudsstelle. Nach einer Kontrolle seien ihm brieflich diverse Mängel mitgeteilt worden. Zur Gewährleistung der Betriebssicherheit werde er dringend gebeten, die in den Prüflisten farbig bezeichneten Mängel (rot, gelb, grün) beheben zu lassen. Diese müssten bis zum 28. Februar 2014 von einem Installateur behoben werden. Neben dieser Aufforderung ist dem Brief aber auch eine Farblegende beigelegt, nach dieser seien rot markierte Sicherheitsmängel «sofort» und gelb markierte Sicherheitsmängel «termingerecht» zu beheben. Schliesslich würden die grün markierten Sicherheitsmängel mit der Legende «Apparatemängel und Reparaturempfehlungen» versehen.

Herr Widmer empfindet diese Ausführungen als missverständlich bzw. widersprüchlich und eine sprachliche Verfehlung. Der Durchschnittsbürger gehe aufgrund dieses Schreibens davon aus, dass sämtliche angezeigten Instandstellungen obligatorisch seien. Nur weil Herr Widmer das fachliche Wissen besitze, wisse er, dass es sich bei den grün markierten Instandstellungen um blosser Empfehlungen handle.

Er habe mit der zuständigen Stelle der Stadt Zürich Kontakt aufgenommen und sich über diese sprachliche Formulierung beschwert. Man habe ihm mitgeteilt, dass der Brief nicht anders formuliert werden könne. Herrn Widmer sei aber versprochen worden, die Frage intern zu bearbeiten. Seither habe Herr Widmer nichts mehr gehört. Er ist damit einverstanden, dass die Ombudsfrau mit der zuständigen Stelle Kontakt aufnimmt und sich für sein Anliegen stark macht.

Abklärungen, Vermittlung und Ergebnis

Die Ombudsstelle wendet sich Ende Januar 2014 mit einem Empfehlungsschreiben an die Geschäftsleitung der Erdgas Zürich AG. Die Ombudsfrau unterbreitet darin die Fragestellung und weist auf die Missverständlichkeit der Briefformulierung hin. Obwohl es sich im Falle des Beschwerdeführers ausschliesslich um grün markierte Sicherheitsmängel und damit um blosser Reparaturempfehlungen handle, finde sich im Schreiben der Hinweis auf die in den Prüflisten farbig bezeichneten Mängel, die zu beheben seien, wie auch der Auftrag: «Bitte senden Sie uns die unterzeichneten Prüflisten bis spätestens 28. Februar 2014 zurück.»

Auch die Ombudsfrau ist der Meinung, dass ein durchschnittlicher Kunde oder eine Kundin in diesem Fall davon ausgehe, dass die gefundenen Mängel fristgerecht behoben werden müssten. Deshalb schein der Ombudsstelle die vorliegende Beschwerde gerechtfertigt. Die Ombudsfrau fände es begrüssenswert, wenn die zuständige Stelle ein eindeutigeres und bürgernäheres Schreiben verfasste, damit ihre Kundschaft deutlich erkennen könne, welche Mängel sofort bzw. fristgerecht behoben werden müssten und wann die Verwaltung eine blosser Empfehlung ausspreche. Die Ombudsstelle freue sich, in absehbarer Zeit das überarbeitete Dokument erhalten zu dürfen.

Mitte April 2014 erhält die Ombudsstelle den angepassten Musterbrief der zuständigen Stelle. Darin wird nun klar ausgedrückt: «Die grün bezeichneten Mängel bedürfen keiner Instand-

setzung, sondern dienen als Reparaturempfehlung für eine einwandfreie Nutzung der Apparate.»

Anschliessend bedankt sich die Ombudsfrau für die neue Fassung des Schreibens. Sie freue sich, dass die Anregung aufgenommen worden sei. Die Ombudsfrau schlägt vor, den genannten Hinweis folgendermassen zu ergänzen: «Die grün bezeichneten Mängel bedürfen keiner *obligatorischen* Instandsetzung, sondern dienen als Reparaturempfehlung für eine einwandfreie Nutzung der Apparate.» Damit könne die Verständlichkeit und die erwünschte Wirkung zusätzlich erhöht werden.

Die Ombudsfrau teilt Herrn Widmer das positive Ergebnis der Vermittlung mit. Die nun angepasste Formulierung bewerte die Ombudsfrau als gut. Herr Widmer freut sich und bedankt sich sowohl für den erfolgreichen Einsatz der Ombudsstelle wie auch für die erhaltene Rückmeldung.

Fallbeispiel 3 **Untaugliche und falsche Begründung rund um einen Olivenstein**

Sachverhalt

Dorothea Kallmann besucht Mitte Juli 2014 zusammen mit ihrer Kollegin am Mittag eine Kantine eines städtischen Betriebs, in dem sie arbeitet. Dort mischt sie sich am Buffet einen Salat aus Tomaten, Grünsalat, Zwiebeln und Oliven. Gemäss der Packung, aus der die Oliven stammen, sind diese maschinell entsteint. Frau Kallmann beisst dennoch unverhofft auf einen Olivenstein, wodurch die Wurzel eines Zahns verletzt wird. Frau Kallmann geht am nächsten Tag zu ihrem Zahnarzt, der den Zahn jedoch nicht mehr retten kann und ihn entfernen muss. Ein grösserer Eingriff wird notwendig werden, um den Zahn zu ersetzen. Gleich anschliessend meldet Frau Kallmann den Vorfall der städtischen Unfallversicherung, bei der sie als Angestellte der Stadt Zürich versichert ist.

Rund drei Wochen später erhält Frau Kallmann den Vorbescheid ihrer Unfallversicherung. Es wird zunächst der Unfallbegriff erläutert: «Gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) gilt als Unfall die plötzliche, nicht beabsichtigte schädigende Einwirkung eines ungewöhnlichen äusseren Faktors auf den menschlichen Körper. Der äussere Faktor ist dann ungewöhnlich, wenn er den Rahmen des im jeweiligen Lebensbereich Alltäglichen oder Üblichen überschreitet.» Weiter führt die Unfallversicherung aus: «Auf den Olivenverpackungen [...] ist ein Warnhinweis angebracht, dass diese maschinell entsteint wurden und daher Rückstände in den Oliven möglich seien. In der Folge muss beim Verzehr dieser Oliven mit Kernteilen gerechnet und daher besondere Vorsicht angewendet werden. Beisst man nun auf ein solches Kernteil, fehlt es gemäss Rechtsprechung an der erforderlichen Ungewöhnlichkeit des äusseren Faktors, weshalb kein Unfall im Sinne von Art. 4 ATSG vorliegt.» Im Rahmen dieses Vorbescheids erhält Frau Kallmann die Gelegenheit, sich innerhalb eines Monats zu äussern.

Frau Kallmann nimmt diese Gelegenheit wahr und schreibt unter anderem, dass es sehr wohl ungewöhnlich sei, auf einen Stein in einer maschinell entsteinten Olive zu beißen. Zudem verweist sie auf einen Gerichtsentscheid, der ihres Wissens in einem analogen Fall einen Unfall bestätigt habe. Sie bittet um eine eingehende Begründung, sollte ihrem Antrag auf Übernahme der Kosten nicht entsprochen werden.

Am 23. September 2014 erhält Frau Kallmann die Verfügung der Unfallversicherung. Es werden nochmals die Voraussetzungen des Unfallbegriffs zitiert. Im vorliegenden Fall seien diese Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt, weshalb die Unfallversicherung die Kosten für die Zahnbehandlung nicht übernehme. Als Begründung wird einzig Folgendes vorgebracht: «Eine Olive enthält immer einen Stein, weshalb gemäss Rechtsprechung immer mit einem solchen gerechnet werden und daher die Ungewöhnlichkeit verneint werden muss.» Frau Kallmann erhält 30 Tage Zeit, um eine Einsprache gegen diesen Entscheid zu erheben.

Daraufhin wendet sich Frau Kallmann an die Ombudsstelle. Sie sei überfordert und verstehe die Argumentation der Unfallversicherung nicht. Sie habe sich mehrfach an die Versicherung

gewandt, nie sei man aber auf ihre Argumente ernsthaft eingegangen. Sie bittet darum die Ombudsstelle, sie beim Verfassen der Einsprache zu unterstützen.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle konsultiert die Literatur und die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Thema. Im Entscheid 9C_985/2010 vom 20. April 2011 schreibt das Bundesgericht zum Begriff der Aussergewöhnlichkeit, dass ein Stück Nussschale in einem Nussbrot, Nusskuchen oder einer Nussschokolade ungewöhnlich sei, obwohl nie ausgeschlossen werden könne, dass ein Stück Nussschale in solchen Lebensmitteln vorhanden sei. Diese Rechtsprechung könne analog auf die Oliven angewendet werden. Denn auch Nüsse beständen, so das Bundesgericht, aus einem essbaren Teil und einem Teil, der potenziell die Zähne schädigen könne. Die allgemeine Lebenserfahrung lehre uns, dass eine Olivenpackung mit maschinell entsteinten Oliven im Normalfall keine Steine enthalte. Natürlich bestehe immer ein alltägliches Restrisiko. Die Präsenz eines Olivensteins im Olivenbrot könne objektiv nicht als alltäglich oder gewöhnlich qualifiziert werden. Diese Rechtsprechung wurde im Entscheid 9C_553/2013 vom 17. Oktober 2013 bestätigt.

Die ausschliessliche Begründung der Unfallversicherung, dass in einer Olive immer ein Stein vorhanden sei und man deshalb nicht von einem aussergewöhnlichen Faktor ausgehen könne, ist nicht nur als Begründung viel zu knapp und untauglich, da sie auf die rechtlichen Fragen gar nicht eingeht. Sie widerspricht auch klar der Rechtsprechung des Bundesgerichts. In seinem neuesten Entscheid zum Thema Olivensteine 8C_893/2014 vom 27. Januar 2015 bestätigt das Bundesgericht diese Praxis für vermeintlich entsteinte Früchte explizit.

Die Ombudsstelle berät Frau Kallmann beim Verfassen der Einsprache gegen den Entscheid der Unfallversicherung. Nach rund drei Wochen erkundigt sich die Ombudsstelle bei der Unfallversicherung nach dem Stand der Dinge, in der Annahme, jene würde ihren Entscheid in Wiedererwägung ziehen. Der zuständige Sachbearbeiter bestätigt den Erhalt der Einsprache. Für ihn sei der Fall aber klar, da sich die Unfallversicherung bei ihrer Argumentation auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung stütze. Nachdem die Ombudsstelle dem widerspricht, erachtet sich der Sachbearbeiter als nicht mehr zuständig, da die Einsprache nun beim Rechtsdienst in Bearbeitung sei.

Da Frau Kallmann Anfang Dezember den Entscheid noch immer nicht erhalten hat, erkundigt sich die Ombudsstelle bei der zuständigen Rechtsanwältin des Rechtsdienstes der Unfallversicherung. Sie stellt einen Entscheid in den nächsten zwei Wochen in Aussicht. Nach Ablauf dieser Frist teilt die Unfallversicherung der Ombudsstelle mit, dass aufgrund hoher Arbeitsbelastung ein Entscheid erst im neuen Jahr gefällt werde.

Ergebnis

Am 22. Januar 2015, ein halbes Jahr nach dem Unfall, meldet Frau Kallmann der Ombudsstelle, dass sie einen Entscheid erhalten habe. Aufgrund der Formulierungen sei sie nicht sicher, ob der Entscheid positiv ausgefallen sei. Die Ombudsstelle kann Frau Kallmann beruhigen. Die Unfallversicherung teilt mit, sie habe aufgrund der Einsprache den vorliegenden Fall nochmals geprüft und weitere Abklärungen getroffen. Insbesondere habe sie sich mit der Rechtsprechung nochmals eingehend auseinandergesetzt. Sie anerkenne die Leistungspflicht und Frau Kallmann könne alle unfallbedingten Honorarrechnungen zwecks Bezahlung an die Unfallversicherung senden. Frau Kallmann freut sich sehr über das Ergebnis und ist erleichtert. Nun könne sie endlich bei ihrer Zahnärztin die erforderliche Behandlung vornehmen lassen.

Fallbeispiel 4 [Leserliche und verständliche Information für den Naturschutz](#)

Sachverhalt

Lina Stöckli gelangt Mitte Januar 2014 an die Ombudsstelle. Sie wohnt in unmittelbarer Nähe eines grossen Biotops mit einer Vielzahl geschützter Fische und Molche. Das Biotop befindet

sich gleich neben einem Spielplatz und ist nicht abgesperrt oder abgeschlossen. Frau Stöckli beobachtet beinahe täglich, dass Kinder Frösche und Laich töten und vernichten. Frau Stöckli übergibt der Ombudsstelle auch eine Fotodokumentation über die gequälten Tiere. Kinder und Familien würden ganze Eimer voll mit Laich nach Hause nehmen. Regelmässig würden Hunde in das Biotop springen, und es seien auch schon Kinder hineingefallen.

Abklärungen und Ergebnis

Die Ombudsstelle versucht Ende Januar, den zuständigen Fachbereichsleiter von Grün Stadt Zürich zu erreichen. Dessen Assistentin bestätigt, dass er die richtige Ansprechperson sei und meint sich zu erinnern, dass er mit diesem Problem jedes Jahr zu tun habe. Anfang Februar meldet sich der zuständige Fachbereichsleiter bei der Ombudsstelle und zeigt sich dem Anliegen gegenüber sehr offen. Er kenne das Biotop und sei Mitglied einer Quartiergruppe, zu der auch diese Siedlung gehöre. Dort könne er das Anliegen einbringen. Man habe bereits früher Tafeln mit Hinweisen aufgestellt. Er könne sich an die Verwaltung wenden und anregen, dass man die Anwohnerinnen und Anwohner mit Flugblättern und Plakaten auf die Problematik aufmerksam mache. Man könne sich auch direkt an ihn wenden.

Die Ombudsstelle gibt Frau Stöckli anschliessend die entsprechende Rückmeldung. Frau Stöckli schlägt ein Treffen mit dem Fachbereichsleiter vor, um ihm vor Ort die Situation zu zeigen.

Eine Woche später erhält die Ombudsstelle die Kopie eines Mails, mit dem sich die zuständige Biologin von Grün Stadt Zürich an den Fachbereichsleiter gewandt hatte. Darin schreibt sie, dass sie sich mit Frau Stöckli getroffen und sich den Teich angeschaut habe. Die Biologin habe auf Fotos festgehalten, dass die Kinder vom Spielplatz freien Zugang zum Biotop hätten. Sie sei der Meinung, dass eine erhöhte Sensibilisierung für die Tiere im Teich angebracht wäre. Sie schlägt mehrere Massnahmen zum verbesserten Schutz des Biotops vor. Es sei zwar ein Schild vorhanden, dass die Tiere im Teich geschützt seien, dieses sei aber vom Spielplatz aus nicht einsehbar und sei nicht genügend verständlich. Zudem sei es völlig vergilbt. Es müsse deshalb kommuniziert werden, dass die Tiere im Teich geschützt seien und nicht gestört werden dürften. Weiter solle ein Hinweis angebracht werden, dass der Weiher eine Gefahrenquelle sei, insbesondere für Kinder. Eine mittlerweile unleserliche Tafel mit Informationen zu den Amphibienarten, die im Teich leben, müsse ersetzt werden. Die umliegenden Schulen und Horte sollten miteinbezogen werden, da der Weiher offenbar ein Ausflugsziel sei, um Kaulquappen zu fischen. Falls Infolyer an die Anwohnerschaft verteilt würden, sollten allfällige Sprachbarrieren berücksichtigt werden.

Die Ombudsstelle bedankt sich schriftlich bei der Mitarbeiterin von Grün Stadt Zürich, dass sie sich der Sache so rasch angenommen habe. Auch Frau Stöckli erhält eine entsprechende Rückmeldung. Die Ombudsstelle sei überzeugt, dass sich Frau Stöcklis Einsatz für das Biotop und die Tiere bereits gelohnt habe. Die Umsetzung der Massnahmen werde etwas Zeit und Koordination beanspruchen, sei aber auf gutem Wege. Frau Stöckli bedankt sich überschwänglich für das Engagement. Gleichentags erhält die Ombudsstelle die schriftliche Mitteilung von Grün Stadt Zürich, in einigen Wochen werde eine Tafel aufgestellt, dass die Amphibien im Teich geschützt seien und das Entnehmen von Eiern und Kaulquappen verboten sei.

Fallbeispiel 5 Ein Spitalunfall und unbeantwortete Fragen

Sachverhalt

Dieses Verfahren wird fast sechs Jahre nach dessen Auslöser, einem Spitalunfall, von der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements (GUD) an die Ombudsstelle überwiesen. Aus den Akten ergibt sich der folgende Sachverhalt:

Alois Schnyder musste sich im Dezember 2007 in einem städtischen Spital einer Leistenbruchoperation unterziehen. Kurz vor der Entlassung aus dem Spital stürzte er in seinem Zimmer unglücklich und erlitt dabei einen Bruch des Hüftgelenks. Wie sich der Unfall genau ereignet

hatte, blieb in der Folge umstritten. Insbesondere gingen die Aussagen auseinander, ob sich der Sturz in Begleitung von Spitalpersonal ereignet habe oder ob das Pflegepersonal erst im Zimmer erschien, als der Patient bereits auf dem Boden gelegen sei. Ebenfalls strittig war, ob der Gestürzte Antirutschstrümpfe oder lediglich «normale» Wollstrümpfe getragen habe. In einem ersten Schreiben, in dem Herr Schnyder einen Fragebogen beantworten musste, erklärte er, keine Mitschuld des begleitenden Personals an seinem Unfall zu sehen. Vielleicht habe die Tatsache, dass er Strümpfe getragen habe, seinen fatalen Ausrutscher begünstigt. Erst dreieinhalb Jahre nach dem Unfall (im Juni 2011) teilte die Schwägerin von Herrn Schnyder mit, dieser habe nur «schonenderweise» bestätigt, er sehe keine Mitschuld des Personals. Das Spital hätte selbst einsehen sollen, dass Herr Schnyders schwerer Unfall wegen des unprofessionellen und unvorsichtigen Pflegepersonals geschehen sei, und es deshalb eine Verantwortung trage. Dementsprechend hätte die Haftpflichtversicherung des Spitals eingeschaltet werden müssen. Die Schwägerin machte überdies geltend, dass die Ehefrau des Verunglückten erst verspätet über den Unfall informiert worden sei, was von grosser Nachlässigkeit zeuge.

Die erste Anlaufstelle, welche Versicherungsanfragen des Spitals bearbeitet, schrieb in ihrer Antwort, sie hätten die Unfallanzeige Anfang 2008 erhalten. Die Befragung von Herrn Schnyder und vom Pflegepersonal habe keine Sorgfaltspflichtverletzung des Spitals und damit auch keine Haftung gemäss kantonalem Haftpflichtgesetz ergeben. Ausserdem sei die gesetzliche Frist von zwei Jahren, innert derer ein Anspruch hätte geltend gemacht werden müssen, bereits verstrichen. In der Folge entwickelte sich ein langer Schrift- und Telefonverkehr, in den mehrere Stellen involviert waren. Neben der genannten ersten Anlaufstelle äusserten sich die Haftpflichtversicherung des Spitals, die Finanzdirektion und schliesslich das GUD. In dieser Zeit ist Herr Schnyder leider, altershalber, verstorben. Seine Witwe, sein Sohn und vor allem seine Schwägerin wollten aber weiterhin Antworten auf ihre Fragen.

Rechtliche Einschätzung und offene Fragen

Für die Ombudsstelle zeigt sich relativ rasch, dass eine Haftungsklage bereits aus formellen Gründen keine Chancen hätte. Wie die vor ihr involvierten Stellen ist auch die Ombudsstelle der Meinung, dass die massgebliche zweijährige Frist, in der ein Staatshaftungsanspruch geltend gemacht werden könnte, bereits verwirkt ist. Es wird aber deutlich, dass verschiedene Fragen – obwohl von der Familie des Betroffenen mehrfach gestellt – nicht beantwortet wurden und weiterhin offen sind. So störten sich die Angehörigen u. a. daran, dass in einem bei den Akten liegenden Unfallprotokoll zum Hergang lediglich vermerkt ist, «Patient war gangunsicher». Trotzdem wird im Laufe des Verfahrens der Unfall von der Haftpflichtversicherung «plötzlich» sehr detailliert dargestellt und deutlich anders als vom Betroffenen damals geschildert. Dieser und seine Familie konnten nicht nachvollziehen, wie es dazu kommen konnte. Vielmehr hat die Familie Schnyder das Gefühl, die Versicherung oder das Spital hätten diesen Hergang ohne weitere Begründung so geschildert oder gar erfunden, um eine Haftung abzuwenden. Die Angehörigen werfen denn auch mehrfach die Frage auf, wie es aufgrund eines so kurzen Protokolls zu einer solch ausführlichen Schilderung habe kommen können. Die Korrespondenz äussert sich – rechtlich korrekt – wiederholt und von verschiedenen Verwaltungsstufen in erster Linie dahingehend, dass die formelle Frist abgelaufen sei. Gewisse inhaltliche Einwände werden zwar behandelt, aber nur sehr summarisch und abweisend. So heisst es beispielsweise zum von der Familie Schnyder anders geschilderten Unfallhergang bloss: «Ihre Anschuldigungen stellen unbewiesene Behauptungen dar, die überdies den realen Gegebenheiten widersprechen.» Insbesondere auf die Fragen im Zusammenhang mit der Dokumentierung des Unfalls ging hingegen nie jemand ein.

Vermittlungsgespräch / Ergebnis

Die Ombudsstelle teilt Familie Schnyder in zwei längeren Telefongesprächen mit, dass sie die rechtliche Einschätzung in Bezug auf den Fristablauf teile. Diesbezüglich sehe sie leider keine Handlungsmöglichkeiten. Die Ombudsfrau sähe aber, dass die Kommunikation vorliegend

nicht gut gelaufen sei, weshalb sie gerne ein Vermittlungsgespräch organisieren würde, in dem gewisse Punkte, wie beispielsweise das Ausfüllen des Unfallprotokolls sowie die bisherige Kommunikation im Allgemeinen, aufgearbeitet werden könnten. Frau Schnyder und ihr Sohn wünschen schliesslich ein solches Gespräch, welches die Ombudsfrau organisiert und moderiert. In der Besprechung können Frau Schnyder und ihr Sohn die Geschichte aus ihrer Sicht schildern sowie ihre Fragen und Vorbehalte äussern. Sie werden vom Spitaldirektor und einer Stabsmitarbeiterin des GUD angehört. In diesem Gespräch kann endlich geklärt werden, dass das bei den Akten liegende Unfallprotokoll lediglich ein spitalinternes Arbeitsinstrument zur Qualitätsüberprüfung und -sicherung ist. Nie diene ein solches Protokoll als Grundlage, um einen Sachverhalt abzuklären. Stattdessen gebe es für jeden Patienten eine ausführliche elektronische Krankengeschichte, die von Pflegenden und Ärzten geführt werde. Rechtliche oder tatsächliche Fragen würden auf der Basis dieser Krankengeschichte geklärt. Der Spitaldirektor bestätigt, dass diese Dokumentation weiterhin bestehe und der Familie Schnyder selbstverständlich zur Verfügung gestellt werden könne.

Zudem räumt die Stabsmitarbeiterin des GUD ein, dass der scharfe Ton in den Briefen der Haftpflichtversicherung nicht dem entspreche, was sich die Stadt wünsche. Diese unangemessene Kommunikation werde am jährlich stattfindenden Austausch zwischen der Stadt und der Versicherung thematisiert werden. Das Nachfragen der Familie Schnyder habe sicher mit ausgelöst, dass diese Kommunikation verbessert werde.

Im Anschluss an das Gespräch wird Frau Schnyder und ihrem Sohn der relevante Auszug aus der Krankengeschichte zusammen mit einem empathischen Brief des Spitaldirektors zugesandt. Auch wenn sich an der rechtlichen Einschätzung nichts zugunsten der Betroffenen geändert hatte, so konnten die Angehörigen doch einige ihnen wichtige Fragen klären, um den Unfall und seine Folgen besser einordnen und verstehen zu können. Aus Sicht der Ombudsfrau hätte eine transparentere Kommunikation und die Bereitschaft, auf die Anliegen der Angehörigen ernsthaft einzugehen, die stark negativen Gefühle stoppen und überdies verhindern können, dass jahrelang Energie aufgewendet werden musste, um immer wieder auf verschiedene Verwaltungsstellen zuzugehen. Mit einem überschaubaren Mehraufwand zu Beginn hätte das lange Verfahren vermutlich deutlich abgekürzt werden können.

2. Angemessene Berücksichtigung berechtigter Partner- und Kinderinteressen in der Sozialhilfe

Fokus Die Ombudsstelle wird regelmässig mit der Frage konfrontiert, wie das Einkommen einer im gleichen Haushalt lebenden Person, die erwerbstätig ist und für ihren Lebensbedarf selbst aufkommt, bei der Berechnung des Budgets einer sozialhilfeabhängigen Person berücksichtigt werden darf und soll. Die SKOS-Richtlinien sind hier wenig aussagekräftig, die Verunsicherung in der Praxis gross und in konkreten Beschwerdefällen stossen wir immer wieder auf einen unangemessen hohen Konkubinatsbeitrag, der als Einkommen im Budget der Sozialhilfe beziehenden Person einberechnet wird. Welches Zusammenleben zweier Personen im selben Haushalt ist als Konkubinatsverhältnis zu qualifizieren? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die Sozialen Dienste von einem Konkubinatsverhältnis ausgehen dürfen? Wer trägt die Beweislast? Wie verhält es sich damit, dass zwischen den zivilrechtlichen Anforderungen an ein stabiles Konkubinatsverhältnis und denjenigen aus sozialhilferechtlicher Sicht eine Diskrepanz besteht? Und was ist ein angemessener, verhältnismässiger Beitrag, der für die Sozialhilfe anzurechnen ist? Darf der nach Abzug der gebundenen Mittel verbleibende Betrag vollumfänglich als Konkubinatsbeitrag berücksichtigt werden? Schliesslich: Wie ist die Tatsache zu werten, dass die Sozialhilfe beziehende Person diesen hohen Betrag zivilrechtlich von ihrem Partner oder ihrer Partnerin in aller Regel gar nicht einfordern könnte? Die vielen und vielschichtigen Fragen verlangen eine Klärung. Wir haben uns daher entschieden, an dieser Stelle die Hauptfragen

aufzuzählen und an konkreten Fallbeispielen aus unserer Praxis zu beleuchten. Gleichzeitig wollen wir dieses Thema am Schluss der Problemschwerpunkte als Grundsatzfrage eingehender behandeln (S. 46).

Eine ebenso brisante Frage betrifft die Stellung von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe. Diese machen rund einen Drittel der Sozialhilfebeziehenden aus. Bis zur Volljährigkeit werden sie im Budget ihrer Eltern berücksichtigt und sind von Entscheidungen, die das Familienbudget tangieren, mitbetroffen. Kommt es zum Beispiel zu einer Kürzung des Grundbedarfs, weil Verrechnungen und Rückforderungen gegenüber den Eltern anstehen, betrifft dies auch unmittelbar die Lebensbedingungen der Kinder. Dies kann harte und folgenschwere Konsequenzen für das Wohlergehen der Kinder haben. Es ist daher unverzichtbar, dass die Sozialhilfe im Einzelfall hier jeweils eine Prüfung der Zumutbarkeit aus Kindersicht vornimmt und allfällige Ausnahmen und spezifische Vorgehensschritte zugunsten der Kinder vorsieht. Auf keinen Fall zulässig ist aber der Einbezug von zweckgebundenen Kindseinnahmen (Kinderzulagen, Kinderzusatzrente, Waisenrente etc.) in die Budgetkürzung der Eltern.

Fallbeispiel 6 Unberechtigte Annahme eines Konkubinatsverhältnisses

Sachverhalt

Bruno Bianchi wendet sich ratsuchend an die Ombudsstelle, da die Sozialen Dienste (SOD, Zentrumsleitung) entschieden, dass in sechs Monaten in seiner Bedarfsrechnung ein Konkubinatsbeitrag von rund 959 Franken als Einnahme berücksichtigt werde. Dies sofern es dann zumal bei der Beibehaltung des gemeinsamen Vierpersonenhaushalts bleibe, in welchem er mit seinen beiden erwachsenen Kindern sowie der Kindsmutter Marie-Louise Dubois lebt. Gestützt auf die SKOS-Richtlinien F.5.1 hätten die SOD zu diesem Zeitpunkt nämlich definitiv von einem stabilen Konkubinat zwischen ihm und Frau Dubois auszugehen. Dies hätte eine Kürzung seiner Sozialhilfe von rund 1'000 Franken zur Folge. Die sechs Monate, in welchen die SOD – ohne Präjudiz – noch auf eine Anrechnung des Konkubinatsbeitrags verzichteten, seien gewährt worden, damit sich die vier erwachsenen Personen neu organisieren könnten. Von seiner Sozialberaterin erhielt Herr Bianchi die Empfehlung, sich eine eigene Wohnung zu suchen.

Schon beim Erstkontakt mit der Ombudsstelle weist Herr Bianchi darauf hin, dass die Annahme der SOD, er würde mit Frau Dubois in einem stabilen Konkubinat leben, nicht der Realität entspreche. Das Zusammenleben mit Frau Dubois und den gemeinsamen Kindern in einem Haushalt beruhe einzig auf Kosteneinsparungsgründen. Eine partnerschaftliche Beziehung zwischen Frau Dubois und ihm existiere nicht mehr, da sie sich als Paar schon vor einiger Zeit getrennt hätten. Folglich sei Frau Dubois auch in keinsten Weise bereit, ihn materiell zu unterstützen. Dass die Paarbeziehung zu Frau Dubois beendet sei, habe er den SOD bereits anlässlich des Gesprächs zum Leistungsentscheid mitgeteilt und etwas später auch schriftlich nochmals bekräftigt.

Mit seiner Bitte um Rat gelangt Herr Bianchi rund drei Monate vor Ablauf der gewährten sechs Monate an die Ombudsstelle.

Abklärungen und Würdigung der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle prüft einerseits die von Herrn Bianchi eingereichten Unterlagen und nimmt andererseits mit ihm telefonisch Rücksprache. Zusammenfassend präsentiert sich der Ombudsstelle folgende Situation zu den vier im gleichen Haushalt lebenden Familienmitgliedern: Herr Bianchi wird aufgrund seiner Erwerbslosigkeit seit Anfang 2010 als Einzelperson vom Sozialamt unterstützt. Mit Frau Dubois hat Herr Bianchi zwei gemeinsame Kinder, die erwachsen sind. Auch Frau Dubois' finanzielle Situation ist angespannt: Sie arbeitet teilzeitlich als Service-Mitarbeiterin und erzielt ein Einkommen, das unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum liegt.

Obwohl Herr Bianchi und Frau Dubois seit längerer Zeit keine partnerschaftliche Beziehung mehr führen und infolge ihrer Trennung also kein Paar mehr sind, haben sie sich – ausschliesslich aus finanziellen Überlegungen – dazu entschieden, zusammen mit ihren zwei Kindern den Vierpersonenhaushalt in der bestehenden Vier-Zimmerwohnung fortzuführen. Seitens der Hausbesitzerin (einer Stiftung) wird den finanziell schwierigen Verhältnissen, in welchen alle vier Personen leben, entgegenkommenderweise Rechnung getragen, indem die Vermieterin sich bereit erklärt hat, den monatlichen Mietzins um 400 Franken zu reduzieren. Als Folge ist in Herrn Bianchis Sozialhilfebudget – korrekterweise – sein Mietzinsanteil umgehend auf den neuen, nun tiefer ausfallenden Anteil angepasst worden.

Da die erwachsene Tochter zu Beginn ihrer Lehre zunächst ihren Anteil an den Lebenshaltungskosten nicht gänzlich aus eigenen Mitteln bestreiten konnte, musste Frau Dubois für den Unterhalt ihrer Tochter aufkommen. Dieser Umstand ist von den SOD denn auch berücksichtigt worden, indem einstweilen auf eine Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags, den Frau Dubois zu entrichten hätte, als Einnahme in Herrn Bianchis Budget verzichtet wurde. Als die Tochter dann nebst dem Lehrlingslohn zusätzlich Stipendien erhielt und somit selbst für die Deckung von Grundbedarf, Krankenkassenprämie und Mietanteil aufkommen konnte, wurde bei Frau Dubois ein Teil ihres bisher für den Unterhalt ihrer Tochter gebundenen Einkommens wieder frei. Zu diesem Zeitpunkt ging auch der Sohn einer Erwerbstätigkeit nach, erzielte ein eigenes, wenn auch geringes Einkommen, konnte damit aber ebenfalls seine Lebenshaltungskosten selbst decken. Diese neue Ausgangslage veranlasste die SOD, im Rahmen des neu zu erstellenden Leistungsentscheids die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags erneut zu prüfen. Die Ombudsstelle informiert Herrn Bianchi darüber, wann in der Sozialhilfe von einem Konkubinat ausgegangen werde, und dass es sich bei der Definition des stabilen Konkubinats nach SKOS-Richtlinien jedoch um eine Vermutung handle, die widerlegt werden könne. So ist gemäss SKOS-Richtlinien F.5.1 von einem stabilen Konkubinat namentlich dann auszugehen, wenn das Zusammenleben zweier Personen mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner gleichen oder gemischten Geschlechts mit einem gemeinsamen Kind in einer familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaft zusammenleben. Lebt das Paar in einem stabilen Konkubinat und wird nur eine Person von der Sozialhilfe unterstützt, dürfen Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners angemessen berücksichtigt werden. Als angemessen gilt gemäss der SKOS Praxishilfe H.10 das Belassen eines erweiterten SKOS-Budgets. Das bedeutet, das sozialhilferechtliche Existenzminimum wird um verschiedene Positionen wie Unterhaltsverpflichtungen, Steuern, Wohnkosten, Schuldentilgung und Pfändung ergänzt und es wird ein Vermögensfreibetrag berücksichtigt.

Allein der Umstand, dass Herr Bianchi und Frau Dubois zusammen mit ihren beiden, allerdings schon erwachsenen Kindern – die mittlerweile für ihren eigenen Unterhalt aufkommen – im gleichen Haushalt leben, hat aus Sicht der Ombudsstelle zu wenig Aussagekraft, um bereits das Vorliegen eines stabilen Konkubinats anzunehmen. Dies erst recht unter der Berücksichtigung, dass das Zusammenleben der vier Familienmitglieder ausschliesslich eine auf Kosteneinsparungsgründen beruhende Zweckgemeinschaft darstellt und eine separate Haushaltsführung allen vier Familienmitgliedern finanziell schlicht nicht möglich ist. Hingegen gewichtet die Ombudsstelle den Umstand, dass Herr Bianchi und Frau Dubois sich getrennt haben, seit längerer Zeit kein Paar mehr sind und Frau Dubois deshalb in keinsten Weise bereit ist, ihren Ex-Partner in persönlicher oder gar finanzieller Hinsicht zu unterstützen. Darüber hinaus lässt insbesondere die fehlende Bereitschaft seitens Frau Dubois die künftige Uneinbringlichkeit dieses Konkubinatsbeitrags als sehr wahrscheinlich erscheinen.

Die Ombudsstelle kommt zum Schluss, dass all diese Umstände genügend gewichtig sind, um die Vermutung, es liege ein stabiles Konkubinat vor, zu widerlegen. Oder anders gesagt, die Begründung ist stichhaltig und glaubwürdig, dass es sich beim Vierpersonenhaushalt ausschliesslich um eine Zweckgemeinschaft handelt, deren Zusammenleben unter einem Dach einzig durch Kosteneinsparungsgründe motiviert ist.

Die Ombudsstelle rät Herrn Bianchi daher, sich vor Ablauf der im Entscheid der Zentrumsleitung gewährten sechs Monate mit einem Schreiben an seine zuständige Sozialarbeiterin zu wenden und mitzuteilen, aus welchen Gründen nicht von einem stabilen Konkubinat ausgegangen werden könne. Er solle gleichzeitig um einen Gesprächstermin bitten. Hinsichtlich seiner schriftlichen Mitteilung legt die Ombudsstelle Herrn Bianchi nahe, den Fokus auf folgende Punkte zu legen:

- Je separate, schriftliche Bestätigung von Herrn Bianchi und von Frau Dubois, wonach sie keine partnerschaftliche Beziehung mehr führen, und daher eine stabile, auf Dauer angelegte eheähnliche Lebensgemeinschaft mit moralisch geschuldeter gegenseitiger finanzieller Unterstützungspflicht im Bedarfsfall nicht mehr existiere. Es sei also kein Wille mehr vorhanden, sich in materieller und persönlicher Hinsicht gegenseitig Beistand und Unterstützung zu leisten.
- Schriftliche Darlegung, wie sich das Zusammenleben in der Wohnung früher als Paar von der heutigen Form als ausschliessliche Wohn- und Zweckgemeinschaft unterschieden hat. Wie konkret spielt sich das Wohnen unter einem Dach im Alltag ab? Wie erfolgt die Aufteilung von anfallenden Kosten im Haushalt?
Auch ist der Aspekt, dass die gemeinsamen Kinder unterdessen volljährig sind und für ihren eigenen Unterhalt aufkommen, zu berücksichtigen und zu würdigen.

Ergebnis

Herr Bianchi ist sehr froh über die erhaltene Hilfestellung der Ombudsstelle. Zwei Monate vor Ablauf der sechsmonatigen Frist reicht er sein Schreiben den SOD ein. Der Brief enthält in der Beilage zudem eine persönliche und schriftliche Mitteilung von Frau Dubois, in welcher sie bekräftigt, seit längerer Zeit keine partnerschaftliche Beziehung mit Herrn Bianchi mehr zu führen und daher auch nicht gewillt zu sein, ihn finanziell zu unterstützen. Der gemeinsame Haushalt werde nur deshalb weitergeführt, weil Herr Bianchi und sie sich einzeln keine eigene Wohnung leisten könnten.

Für die Ombudsstelle bleibt dies der letzte Kontakt mit Herrn Bianchi. Die Folgerungen der SOD und ihr abschliessender Entscheid in diesem Fall sind der Ombudsfrau nicht bekannt.

Fallbeispiel 7 Problematische Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags

Sachverhalt 1

Kiki Reza ist Mutter von drei minderjährigen Kindern. Das jüngste Kind kam Ende März 2014 zur Welt. Mit Nabil Antun, dem Vater der drei gemeinsamen Kinder, ist Frau Reza zwar nicht verheiratet, die fünfköpfige Familie lebt aber zusammen im gleichen Haushalt. Herr Antun ist erwerbstätig und erzielt ein monatliches Einkommen von rund 4030 Franken netto. Frau Reza übt keine Berufstätigkeit aus. Da die Einnahmen von Herrn Antun nicht ausreichen, um die für die fünfköpfige Familie anfallenden Kosten zu decken, stellt Frau Reza bei den Sozialen Diensten (SOD) erstmals einen Antrag auf wirtschaftliche Hilfe. Die Unterstützungsleistungen für vier Personen in einem Fünfpersonenhaushalt werden in der Folge ab Juli 2014 ausgerichtet. Anfang August gelangt Frau Reza an die Ombudsstelle und bringt verzweifelt vor, dass sie zwar vom Sozialamt unterstützt werde, jedoch weit weniger ausbezahlt erhalte, als im Leistungsentscheid und den Monatsbudgets ausgewiesen sei. Ihr stehe monatlich so wenig Geld zur Verfügung, dass sie nicht wisse, wie sie und die Kinder davon leben sollen. Es sei vor allem die Berechnung des Budgets, die sie nicht verstehe. Obwohl der Bedarf für sie selbst und die drei Kinder mit monatlich 3185 Franken im Budget ausgewiesen sei, habe sie im Juli effektiv nur rund 696 Franken und im August gar nur 197 Franken ausbezahlt erhalten.

Abklärungen der Ombudsstelle

Bei der Durchsicht der von Frau Reza eingereichten Unterlagen fällt der Ombudsstelle auf, dass sich die tiefen Auszahlungen an die Klientin einerseits durch den Abzug der erhaltenen

Kinderzulagen erklären lassen, die im Budget korrekterweise als Einnahmen angerechnet werden. Andererseits wird als weitere Einnahme ein Konkubinatsbeitrag von 2025 Franken aufgeführt.

Wie im vorangehenden Fallbeispiel 6 erwähnt, wird gemäss SKOS-Richtlinien F.5.1 dann von einem stabilen Konkubinat ausgegangen, wenn die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben. Sodann halten die SKOS-Richtlinien in der Praxishilfe H.10 weiter fest, dass der nicht unterstützte Konkubinatspartner bzw. die -partnerin bei gegebener Leistungsfähigkeit für die vollen Kosten gemeinsamer, im gleichen Haushalt lebender Kinder aufzukommen hat. Die Kinder werden nur dann im Budget der von der Sozialhilfe unterstützten Person berücksichtigt, wenn der nicht unterstützte Konkubinatspartner nicht vollumfänglich für die gemeinsamen Kinder aufkommen kann. In einem solchen Fall wird der Konkubinatsbeitrag auf der Basis des SKOS-Budgets (sozialhilferechtliches Existenzminimum) berechnet, also ohne Erweiterungen wie zum Beispiel die Berücksichtigung von laufenden Steuern, einer Schuldentilgung oder von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern mit einem anderen Partner bzw. einer anderen Partnerin.

Dass Herr Antun an den Unterhalt der gemeinsamen Kinder beizutragen hat, ist für die Ombudsfrau unbestritten. Sein Einkommen reicht aber offensichtlich nicht aus, um die für die Existenzsicherung seiner Kinder anfallenden Kosten zu decken, weshalb die SOD die drei Kinder folgerichtig bei der Bedarfsfestlegung im Budget von Frau Reza berücksichtigen. Richtig ist ebenso, dass infolge des subsidiären Charakters der Sozialhilfe die Erwerbseinkünfte von Herrn Antun bei der Bedarfsberechnung der Familie teilweise einbezogen werden. Diese Berücksichtigung erfolgt im vorliegenden Fall aber nicht in Form von Kinderalimenten, sondern über die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags. Was die Einbringlichkeit dieser zwei Formen von Geldleistungen betrifft, so lassen sich – sollte die pflichtige Person nicht zahlen – Kinderalimente zivilrechtlich durchsetzen, ein Konkubinatsbeitrag aber nicht. Bleibt der Konkubinatsbeitrag aus, so hat Frau Reza zudem – anders als bei Kinderalimenten – keine Möglichkeit, den fehlenden Betrag beispielsweise über das Inkasso der Alimentenstelle einzutreiben und die fehlenden Mittel über eine Alimentenbevorschussung zu erhalten. In Anbetracht dieser nachteiligen Faktoren bezüglich der Rechtsstellung von Frau Reza und ihrer Kindern beurteilt die Ombudsfrau die gewählte Vorgehensweise der SOD als problematisch.

Ergebnis

Das Vorbringen von Frau Reza, es fehle ihr an Geld, um die im Alltag unvermeidbaren Kosten für sich und ihre Kinder decken zu können, lässt die Ombudsstelle zur Vermutung gelangen, dass Frau Reza den als Einnahmen angerechneten Konkubinatsbeitrag von Herrn Antun tatsächlich gar nicht erhält und damit nachvollziehbarerweise die von den SOD gering ausfallenden Unterstützungsleistungen nirgends hinreichen.

Die Alimentenansprüche ihrer Kinder gegenüber dem Vater würden sich in ähnlichem, wenn nicht gar höherem Umfang bewegen. Sie könnten von Frau Reza zudem auf zivilrechtlichem Weg eingefordert werden.

Fehlt es an einer zivilrechtlichen Durchsetzungsmöglichkeit, so bleibt die Anrechnung des Konkubinatsbeitrags, sofern dessen Zahlung tatsächlich ausbleibt, eine hypothetische Einnahme. Die Problematik und somit die berechtigte Frage nach der Angemessenheit der festgesetzten Höhe des Konkubinatsbeitrags wird hier offensichtlich.

Sachverhalt 2

Die 45-jährige Sina Gesi lebt seit knapp acht Jahren in einer gemeinsamen Wohnung mit ihrem Lebenspartner Basil Becker. Frau Gesi wird von den Sozialen Diensten (SOD) mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Herr Becker selbst bezieht keine Sozialhilfe. Er geht einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nach und erzielt ein monatliches Einkommen von rund 5432 Franken netto.

Da das Paar im stabilen Konkubinat lebt, rechnen die SOD Frau Gesi einen Konkubinatsbeitrag als Einnahme im Budget an.

Gemäss der von den SOD erstellten Berechnung des Konkubinatsbeitrags, bei der von einem erweiterten SKOS-Budget (vgl. Fallbeispiel 6, S. 23) ausgegangen wird, beläuft sich der monatliche Bedarf von Herrn Becker auf 3625 Franken. Nach Abzug dieses Bedarfs von seinem massgebenden Einkommen resultiert ein Überschuss von 1807 Franken. Von Herrn Becker wird erwartet, dass er diesen Überschuss zu 100% als Konkubinatsbeitrag an seine Partnerin Frau Gesi auszahlt. Unter dem Strich bleiben Herrn Becker lediglich 600 Franken pro Monat zur freien Verfügung – was einem Einkommensfreibetrag der Sozialhilfe entspricht –, also 125 Franken pro Woche. Mit der Unterstützung in Form dieses Konkubinatsbeitrags an seine Partnerin hat Herr Becker somit das Dreifache von demjenigen Betrag abzugeben, der ihm selbst zur freien Verfügung steht.

Frau Gesi wendet sich an die Ombudsstelle, da sie wissen möchte, ob von ihrem Partner verlangt werden könne, dass er sie mit einem derart hohen Beitrag unterstütze. Sie lebten zwar seit mehreren Jahren zusammen, seien aber nicht verheiratet. Obwohl Herr Becker vom Sozialamt nicht unterstützt werde und obwohl er ein eigenes Erwerbseinkommen habe, kommt Frau Gesi zum Schluss, dass ihrem Partner kaum mehr Geld übrig bleibe, als wenn er selbst vom Sozialamt unterstützt würde.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsfrau vertritt die Ansicht, dass die von Frau Gesi geschilderte und dokumentierte Ausgangslage im Ergebnis zu einem unverhältnismässig grossen Eingriff in die persönlichen und finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten von Herrn Becker führt. Aus diesem Beispiel wird gleichzeitig die Problematik der Berechnung des Konkubinatsbeitrags generell deutlich.

In Frage stellt die Ombudsfrau bei ihren Überlegungen nicht die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags per se. Hingegen bezweifelt sie die Angemessenheit und Rechtmässigkeit, dem erwerbstätigen, von der Sozialhilfe nicht unterstützten Konkubinatspartner einen um das Dreifache tieferen Betrag zur persönlichen Verwendung zuzugestehen als der Betrag, den er als Konkubinatsbeitrag abzugeben hat.

Konkubinatspaare sind zivilrechtlich nicht zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet. Aus der sich daraus ergebenden Problematik der fehlenden Durchsetzbarkeit kann folglich keine Gleichstellung von Konkubinat und Ehegemeinschaft angenommen werden. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips gilt es nach Auffassung der Ombudsfrau, diesem wesentlichen Unterschied angemessen Rechnung zu tragen. Für die Festsetzung des Konkubinatsbeitrags sollte daher die weitgehende und eben nicht die gänzliche Gleichstellung mit einem Ehepaar massgebend sein.

Die Fragen zur Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags in der Sozialhilfe, zur Berechnung der Höhe dieses Konkubinatsbeitrags wie auch zu den Auswirkungen, welche damit sowohl für die unterstützte Person als auch für ihre Partnerin oder ihren Partner einhergehen, beschäftigten die Ombudsstelle immer wieder. Die Ombudsfrau wendet sich daher schriftlich an die SOD. Sie bittet zum einen um die Prüfung des konkreten Einzelfalls von Frau Gesi als auch um eine grundsätzliche Stellungnahme zur Fragestellung nach der Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Berechnung des Konkubinatsbeitrags.

Ergebnis

Die schriftliche Stellungnahme der SOD geht bei der Ombudsstelle rund einen Monat später ein. Darin halten die SOD zusammenfassend fest, dass sie sich im Umgang mit dem Konkubinatsbeitrag an die Vorgaben des kantonalen Rechts hielten, das seinerseits auf die SKOS-Richtlinien verweise. Letztere sähen bei stabilen Konkubinaten eine weitgehende finanzielle Gleichstellung mit Ehepaaren vor. Der einzige Unterschied bestehe darin, dass bei den nicht unterstützten Konkubinatspartnerinnen und -partnern ein *erweitertes* SKOS-Budget berücksichtigt werde. Im Vergleich zu Ehepaaren stelle das eine gewisse Besserstellung dar, obwohl den nicht unterstützten Personen dadurch effektiv nicht mehr Geld zur freien Verfügung stehe,

da sie die Mittel für bestimmte Verpflichtungen einsetzen müssten. Darüber hinaus werde in der Stadt Zürich bei Paaren, bei denen die nicht unterstützte Person von einer Sozialversicherungsrente und von Zusatzleistungen lebe, kein Konkubinatsbeitrag angerechnet. Dies obschon gemäss Rechtsprechung des kantonalen Verwaltungsgerichts auch Renten und Zusatzleistungen beim Einkommen des nicht unterstützten Konkubinatspartners berücksichtigt werden dürften (VB.2007 E.2.3). Dem letzten Satz in § 17 Abs. 1 SHV (Verordnung zum Sozialhilfegesetz, LS 851.11) trage die Stadt Zürich schliesslich mit der Regelung Rechnung, dass auf einen Konkubinatsbeitrag verzichtet werden könne, wenn ansonsten der Hilfeprozess in grundlegender Weise gefährdet würde.

Was den konkreten Einzelfall betreffe, so sei dieser nochmals überprüft worden. In den Akten liessen sich jedoch keine besondere Umstände erkennen, die eine Abweichung von den generellen Vorgaben erforderlich machen würden. Der gestützt auf die bekannten Zahlen berechnete Konkubinatsbeitrag stimme mit dem kantonalen Sozialhilferecht, der Richtlinie der Sozialbehörde für den Umgang bei familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften sowie mit der Rechtsprechung des Bundes- und Verwaltungsgerichts überein. Es werde daher kein Anlass gesehen, den im Budget von Frau Gesi berücksichtigten Konkubinatsbeitrag zu reduzieren oder auf ihn zu verzichten.

In Bezug auf Frau Gesi bleibt der Ombudsstelle einzig, die Klientin über das Ergebnis der Stellungnahme zu orientieren und ihr die Überlegungen aufzuzeigen, welche die SOD zum Festhalten an der bisherigen Konkubinatsbeitragshöhe bewogen haben.

Weiterer Verlauf

Den SOD gegenüber verdankt die Ombudsfrau die Stellungnahme und lässt sie gleichzeitig wissen, dass die Ombudsstelle die weitere Entwicklung dieser Praxis beobachten und in einem späteren Zeitpunkt das Thema vertiefen wolle. Die Fragen wurden von der Ombudsfrau denn auch an einem ihrer regelmässigen Treffen mit der Geschäftsleitung der SOD aufgenommen.

Auf die weiterführenden Bestrebungen der Ombudsstelle zu dieser Thematik wird in diesem Bericht unter der Grundsatzfrage (S. 46) näher eingegangen.

Fallbeispiel 8 Unantastbarkeit von zweckgebundenen Leistungen für Kinder

Sachverhalt

Corinne Simmler ist alleinerziehende Mutter ihres zehnjährigen Sohnes Fabian. Infolge der Anspruchsberechtigung des Kindsvaters auf eine AHV-Rente besteht gleichzeitig ein Anspruch auf eine AHV-Kinderzusatzrente in Höhe von monatlich 452 Franken, die Frau Simmler direkt ausbezahlt bekommt. Ebenso erhält Frau Simmler die Kinderzulagen von 200 Franken pro Monat direkt überwiesen. Von den Sozialen Diensten (SOD) werden Mutter und Sohn daher nicht vollumfänglich, sondern ergänzend zu den eigenen Einnahmen unterstützt. Für den Lebensunterhalt dieses Zweipersonenhaushalts werden im Unterstützungsbudget 1223 Franken Grundbedarf (Grundbedarf Lebensunterhalt, GBL) aufgeführt. Die Wohnungsmiete inklusive Nebenkosten ist mit einem Betrag von 528 Franken im Budget ausgewiesen.

Im Juni 2014 erhält Frau Simmler einen Rückerstattungsentscheid der SOD-Stellenleitung, wonach sie die ihr fälschlicherweise ausgerichteten Leistungen in Höhe von 680.85 Franken zurückzahlen habe. Die Rückerstattung erfolgt in Form eines monatlichen Verrechnungsabzugs von 183.45 Franken, was einem Kürzungsumfang von 15% des gemeinsamen Grundbedarfs von Mutter und Sohn entspricht. Die Rückerstattung als solche wird damit begründet, dass die SOD Frau Simmler einerseits irrtümlicherweise den Betrag für Brillenkosten doppelt ausgerichtet haben, andererseits eine Zahlung an die Krankenkassenprämien für Mutter und Sohn fälschlicherweise nicht an die Krankenkasse direkt, sondern aufs Konto von Frau Simmler überwiesen wurde.

Kurz nach Erhalt dieses Rückerstattungsentscheids wendet sich Frau Simmler an die Ombudsstelle. Sie erklärt, nachvollziehen zu können, dass sie die beiden Beträge zurückzuzahlen habe. Das damals fälschlicherweise an sie überwiesene Geld habe sie aber mittlerweile aufgebraucht und nicht mehr zur sofortigen Rückzahlung verfügbar. Dass sie den Betrag von 680.85 Franken zurückzuzahlen habe, sei ihr klar. Der Verrechnungsabzug zwecks Rückzahlung im Umfang von 183.45 Franken sei aber viel zu hoch und daher für sie nicht leistbar. Werde ihr dieser Betrag monatlich abgezogen, so wisse sie nicht, wie sie sich und ihren Sohn durchbringen solle.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle prüft als Erstes die von Frau Simmler eingereichten Unterlagen. Dabei muss sie feststellen, dass für die Festlegung des Verrechnungsabzugs als Basis der Grundbedarf herangezogen wurde, der nicht nur den Lebensunterhalt von Frau Simmler, sondern auch denjenigen ihres Sohnes Fabian decken soll. Die Unterlagen bestätigen zudem die mündlichen Angaben von Frau Simmler, wonach sie und ihr Sohn von den SOD ergänzend unterstützt werden, da ein Teil ihres Bedarfs mit eigenen Einnahmen gedeckt werden kann. Diese vom Bedarf in Abzug gebrachten Einnahmen setzen sich unter anderem aus einer AHV-Kinderzusatzrente sowie Kinderzulagen zusammen. Leistungen also, die dem Zweck der Bedürfnisdeckung des Kindes dienen.

Die Ombudsfrau ist der Ansicht, dass solche Leistungen wegen ihrer klaren Zweckbestimmung (Sozialversicherungsleistungen für die Deckung des Lebensbedarfs des Sohnes) von den Konsequenzen einer Bedarfskürzung unangetastet zu bleiben haben. Sie ist auch der Auffassung, dass sich die Verrechnung und Kürzung auf reale Unterstützungsleistungen zu beziehen hat. Wird wie im vorliegenden Fall für die Festlegung des Verrechnungsabzugs der Grundbedarf als Basis herangezogen, so wird damit verkannt, dass Frau Simmler der Grundbedarf von 1233 Franken infolge der in Abzug gebrachten Einnahmen (AHV-Kinderzusatzrente und Kinderzulagen) effektiv gar nie zur Verfügung steht.

Als Einzelperson in einem Einpersonenhaushalt stünde Frau Simmler ein GBL von 986 Franken zu. Ausgehend vom Budget, das der Ombudsstelle vorliegt, ist davon auszugehen, dass sich der GBL für den Sohn auf 237 Franken beläuft. Der auf den Sohn entfallende GBL-Anteil fällt damit um einiges tiefer aus als die Einnahmen aus AHV-Kinderzusatzrente und Kinderzulagen (Total 652 Franken). Da sich somit der Bedarf des Sohnes betragsmässig nicht auf der gleichen Höhe bewegt wie die Einnahmen, die für seine Bedürfnisdeckung ausgerichtet werden, zöge die Umsetzung des Rückerstattungsentscheids für Frau Simmler und ihren Sohn folgende Konsequenzen im Alltag nach sich: Die durch die Verrechnung in Abzug gebrachten 183.45 Franken würden mit einem Teil der Einnahmen ausgeglichen, die ausschliesslich für die Bedürfnisdeckung des Sohnes zweckgebunden geleistet werden. Ein solches Vorgehen ist jedoch weder mit dem Kindeswohl und den berechtigten Kindesinteressen vereinbar noch rechtmässig.

Ihre Einschätzung stützt die Ombudsfrau zum einen auf die SKOS-Richtlinien E.3, in welchen darauf hingewiesen wird, dass bei laufendem Sozialhilfebezug bei der Festsetzung der monatlichen (Rückerstattungs-)Raten die Bedürfnisse mitunterstützter Personen wie zum Beispiel Kinder zu berücksichtigen sind. Zum andern wird ihre Einschätzung in einem Fachartikel in der ZESO 1/11 (Zeitschrift für Sozialhilfe, Rubrik Praxis, S. 8) gestützt, der festhält, dass der Budgetanteil von minderjährigen Kindern in der Regel nicht gekürzt werden soll. Und schliesslich gilt nach SKOS-Richtlinien E.1.3, dass wenn die zur Deckung des Kindesunterhalts bestimmten periodischen Leistungen den auf das minderjährige Kind entfallenden Anteil im Unterstützungsbudget übersteigen, dieser Mehrbetrag in das Kindesvermögen fällt und nicht für die finanzielle Unterstützung eines hilfsbedürftigen Elternteils verwendet werden darf (vgl. auch Entscheid des Verwaltungsgerichts Kanton Zürich, VB.2013.00696, E.2.4).

Die Ombudsstelle gelangt daher zum Schluss, dass vom Grundbedarf zunächst die Einnahmen aus Kinderzusatzrente und Kinderzulagen in Abzug zu bringen sind und richtigerweise erst vom verbleibenden Saldo die Verrechnung der Rückerstattungsforderung bestimmt werden

darf. Da die Frist für eine Einsprache gegen den Entscheid der Stellenleitung noch läuft, rät die Ombudsstelle Frau Simmler, von diesem ihr zustehenden Recht Gebrauch zu machen. Frau Simmler reicht umgehend ihre Einsprache ein.

Weiterer Verlauf

Parallel zur von Frau Simmler fristgerecht eingereichten Einsprache entscheidet sich die Ombudsstelle, den Fall auch dem Rechtsdienst des Sozialdepartements zur Kenntnis zu bringen. Ihr Ziel ist es, bestenfalls mittels eines Wiedererwägungsentscheids der Verwaltung die Einspracheprüfung durch die Beschwerdeinstanz hinfällig werden zu lassen. Damit würde das Verfahren zeitlich wesentlich beschleunigt und die Zahl an Einspracheverfahren nicht unnötig erhöht.

Anlässlich des telefonischen Austauschs zwischen der Ombudsstelle und dem Rechtsdienst erkennt der zuständige Jurist die dargelegte Problematik. Er erklärt sich bereit, das Dossier genauer zu prüfen.

Ergebnis

Rund drei Wochen später lässt der Rechtsdienst der SOD die Ombudsstelle wissen, dass der Fall durch die Direktorin an die Stellenleitung des zuständigen Quartierteams zur Bereinigung zurückgegeben worden sei. Im Sinne der Ausführungen der Ombudsfrau werde Fabian rückwirkend auf den Zeitpunkt der erstmaligen Auszahlung der Kinderzusatzrente nicht mehr in der gleichen Unterstützungseinheit der Mutter einbezogen. Dies bedeutet, dass Frau Simmler ab diesem Zeitpunkt als Einzelperson in einem Zweipersonenhaushalt von den SOD unterstützt und folglich für den Verrechnungsabzug nur noch der reduzierte GBL als Basis für die Kürzung herangezogen wird. Im Rahmen dieser Bereinigung hat die Stellenleitung in logischer Konsequenz ihren ursprünglichen Rückerstattungsentscheid vom Juni aufgehoben und einen neuen Rückerstattungsentscheid verfügt.

3. Unterschiedliche Praxis bei der Gebührenerhebung mit teils schwerwiegenden Folgen

Fokus 2014 hatte die Ombudsstelle wiederholt mit Beschwerden im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren zu tun. Diese betrafen verschiedene Dienstabteilungen und häufig bestätigten sie Schwierigkeiten, die uns nicht zum ersten Mal unterbreitet wurden. Aufgrund dieser Tatsache und der oftmals grösseren Bedeutung des Beschwerdeinhalts haben wir dem Thema im Berichtsjahr besondere Beachtung geschenkt und uns gegenüber der Verwaltung und den betroffenen Institutionen jeweils für eine über den Einzelfall hinausreichende grundsätzliche Lösung eingesetzt.

Die eine Gruppe der Fälle betrifft die sehr unterschiedliche Praxis der Verwaltungsstellen im Umgang mit dem Rückzug von Betreibungen und der Löschung von Betreibungsregister-einträgen. Zwar gibt es keinen Rechtsanspruch der Schuldnerinnen und Schuldner auf einen Rückzug und die damit verbundene Löschung. Die Verwaltung hat aber bei einem entsprechenden Antrag die für das öffentliche Recht geltenden rechtsstaatlichen Grundsätze anzuwenden (namentlich die Prinzipien des Gesetzesvorbehalts, der Gleichbehandlung und der Verhältnismässigkeit). Die Verwaltung muss für sich angemessene Regeln entwickeln, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen sie eine Löschung vornimmt: Von sich aus oder nur auf Antrag? In jedem Fall oder nur bei der ersten oder zweiten Betreibung? Oder nie? Und wenn ja, zu welchen Bedingungen? Verlangt die Dienstabteilung beispielsweise eine Gebühr für den Rückzug der Betreibung? Wenn ja, gelangen bei diesen *Verwaltungsgebühren* das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zur Anwendung? Oder werden Gebühren verlangt, deren Summe weit darüber hinaus schießt?

Aus der Sicht der Ombudsstelle ist eine prinzipielle Verweigerung des Rückzugs bzw. der Löschung nicht zulässig, da damit eine Einzelfallüberprüfung verweigert würde und eine klare

Ermessensunterschreitung erfolgte. Gleichzeitig können die Folgen eines Betreibungsregistereintrags auch für einen relativ geringen Betrag einschneidende Konsequenzen für die Betroffenen haben – sowohl für ihr berufliches Fortkommen als auch zum Beispiel bei der Wohnungssuche. Und die Höhe der geforderten Gebühr muss in einem vernünftigen Verhältnis zum tatsächlichen Aufwand der Verwaltung stehen.

Andererseits ist für einen Rückzug oder eine Löschung als Voraussetzung sicherlich richtig und darf daher verlangt werden, dass die Schuld vorgängig gänzlich getilgt ist.

Beschäftigt haben die Ombudsstelle auch unbefriedigende und unangemessen rigorose Erhebungen von *Benutzungsgebühren*. Es ging wiederholt um die Festsetzung der jeweiligen einkommensabhängigen Schulgelder durch die Musikschule Konservatorium Zürich (MKZ). Hier haben sich immer wieder Probleme ergeben aufgrund einer ausnahmslos buchstabengetreuen Anwendung des Reglements, das seinerseits keine Ausnahmen bei der Gewährung von Schulgeldreduktionen vorsieht und daher selbst Härtefälle unbeachtet lässt. Die Problematik wirkt verschärfend, wenn die Leidtragenden für ein Versehen der Eltern in erster Linie Kinder sind oder die Verweigerung der Ermässigung für die Jugendlichen aufgrund der finanziellen Situation für sie gar einen zeitweiligen Unterbruch des Musikunterrichts bedeutet. Dies ist besonders stossend, wenn die Jugendlichen teils schon seit Jahren an der MKZ Unterricht nehmen, bisher stets eine Schulgeldermässigung erhalten haben und die schwierigen finanziellen Bedingungen der Eltern der MKZ bekannt sind. Für die Ombudsstelle gibt es hier einen grundsätzlichen Handlungsbedarf, der nun auch von der MKZ anerkannt wird. Die MKZ sieht vor, ihr Gebührenreglement auch im Sinne der Empfehlungen der Ombudsfrau zu überarbeiten. Ziel ist es, dieses auf Beginn des Schuljahres 2015/16 in Kraft zu setzen.

Fallbeispiel 9 Uneinheitliche Handhabung bei Betreibungsrückzügen in der Stadtverwaltung

Ausgangslage

Patrick Isler erklärt in seiner Beschwerde, in seinem Betreibungsregisterauszug sei eine einzelne Betreibung aufgeführt. Dabei handle es sich um eine mittlerweile längst bezahlte Rechnung des Schulzahnarztes. Seine Anfrage, ob die Betreibung nicht zurückgezogen werden könne, sei von der Inkassoabteilung des Schulamts kategorisch abgewiesen worden. Rechtlich gebe es wohl keine Handhabe in dieser Sache, aber er möchte einen Anstoss geben, die gewählte Policy zu überdenken.

In einer Anfrage von Anna Lachenmeier ging es um Betreibungen des Steuer- und des Schulamts. Während Ersteres den Rückzug mit der Begründung ablehnte, Frau Lachenmeier habe die Steuerschulden mehrfach nicht termingerecht, sondern immer nur nach Durchsetzung der Bezugsmassnahmen (Betreibung, Pfändung) bezahlt, berief sich das Schulamt wiederum darauf, grundsätzlich keine Betreibungen zurückzuziehen bzw. zu löschen.

Keine einheitliche Praxis in der Stadtverwaltung

Die wiederkehrenden Anfragen in diesem Zusammenhang veranlassen die Ombudsstelle, eine vergleichende Aufstellung über die von ihr behandelten Geschäfte zu erstellen, um einen Überblick über die angewandte Praxis zu gewinnen.

Wie nachfolgend im Fallbeispiel 11 dargestellt erscheint eine Betreibung dann nicht mehr im Registereinzug, wenn der Gläubiger sie zurückgezogen hat. Der Schuldner hat keinen Anspruch darauf, dass eine Betreibung zurückgezogen wird, aber es ist nicht rechtmässig, einen Rückzug kategorisch auszuschliessen, ohne das Ersuchen überhaupt zu prüfen. Ein Rückzug der Betreibung wird regelmässig nur dann in Frage kommen, wenn die in Betreibung gesetzte Forderung und alle Kosten vollständig bezahlt worden sind.

Nachfolgend sind die Erkenntnisse der vergleichenden Recherche der Ombudsstelle zusam-

mengefasst. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zeigt aber unterschiedliche Handhabungen in der Praxis.

Schulamts:

Das Schulamt hat während Jahren eine strenge Haltung vertreten. So hiess es jeweils, zu Recht erfolgte Beteiligungen würden aus Prinzip nicht gelöscht. Ein Rückzug werde nur dann veranlasst, wenn klar ein Fehler seitens des Schulamts ausgemacht werden könne. Es drohe ansonsten die Gefahr, dass das Amt von derartigen Rückzugsgesuchen überschwemmt werde. Ausserdem habe das Schulamt häufig wiederkehrende Rechnungen, beispielsweise für den Schulzahnarzt oder den Hort, zu versenden. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass sie eine Person häufig erneut hätten betreiben müssen, wenn sie einmal eine «alte» Beteiligung aus Kulanz zurückgezogen hätten.

Schutz & Rettung:

Schutz & Rettung zieht die Beteiligung ohne weiteres nach deren Bezahlung zurück.

Sozialamt:

Das Sozialamt veranlasst den Rückzug automatisch und kostenlos, wenn der geschuldete Betrag und allfällige Gebühren vollständig bezahlt sind.

Stadtrichteramt:

Das Stadtrichteramt geht sehr restriktiv mit Anfragen betreffend Rückzug einer Beteiligung um. Es werde nur bei Härtefällen ein Rückzug veranlasst. Intern bestehe die Weisung, die finanzielle Lage des Betroffenen nicht zu beschönigen. Vielmehr solle der Beteiligungsregisterauszug die Zahlungsmoral unverfälscht abbilden.

Steueramt:

Im nachfolgenden Fallbeispiel 10 wird ein aktuelles Geschäft mit Beteiligung des Steueramts behandelt.

VBZ:

Bei Fällen mit Beteiligung der VBZ gab jeweils die erhobene Gebühr, die für den Rückzug der Beteiligung in Rechnung gestellt wurde, Anlass zu Beschwerden. Im Fallbeispiel 11 wird diese Problematik detailliert dargestellt.

Ergebnis: Praxisänderung des Schul- und Sportdepartements

Im Laufe der Abklärungen der Ombudsstelle zeigt sich, dass das Schul- und Sportdepartement bereit ist, seine Praxis zu überdenken. Von Seiten des Schulamts wird das Unbehagen geäußert, dass es in der Stadtverwaltung keine einheitliche Praxis gebe und jedes Amt nach Gutdünken entscheide. Es sei unbefriedigend, dass es keine einheitlichen Kriterien oder Standards gebe, wie solche Rückzugsgesuche zu behandeln seien.

Schliesslich teilt die Geschäftsleitung des Schul- und Sportdepartements mit, dass Beteiligungen künftig zurückgezogen (gelöscht) würden, sobald die Forderungen samt Verzugszinsen und Beteiligungskosten beglichen worden seien.

Fallbeispiel 10 Wann lässt das Steueramt den Eintrag im Beteiligungsregister löschen?

Sachverhalt

Florantine Jawaras Erwerbseinkommen aus ihrer Teilzeitbeschäftigung reicht für die Existenzsicherung für sie und ihre achtjährige Tochter Zora nicht aus, weshalb sie vom Sozialamt ergänzend unterstützt wird.

In früheren Jahren, in welchen die Klientin noch in Ausbildung war und kein Einkommen hatte,

belieft sich ihre Steuerrechnung jeweils nur auf eine Personalsteuer von rund 24 Franken. Die nötigen Bestätigungen zu Frau Jawaras Sozialhilfeabhängigkeit wurden jeweils direkt von der für Frau Jawara zuständigen Sozialarbeiterin ans Steueramt eingereicht.

Anders verhält es sich aber mit der Forderung für das Steuerjahr 2012. Unerwartet fällt diese Steuerrechnung deutlich höher aus als in den vergangenen Jahren, sie beläuft sich nun auf rund 950 Franken.

Mit ihrem Vorbringen gelangt Frau Jawara in einem reichlich späten Zeitpunkt an die Ombudsstelle: Die Betreibung der geschuldeten Steuerforderung 2012 wurde schon vor einiger Zeit vom Steueramt eingeleitet und Frau Jawara sieht sich bereits mit einer Pfändungsankündigung konfrontiert. Die Einvernahme beim Betreibungsamt hat ebenfalls schon stattgefunden. Frau Jawara ist dabei eine letztmalige Frist von 14 Tagen eingeräumt worden, um den geschuldeten Betrag zu begleichen, andernfalls werde die Pfändung vollzogen.

Über Ersparnisse verfügt Frau Jawara nicht. Die knappen Mittel, die ihr und Zora aus den Erwerbseinnahmen und der ergänzenden Sozialhilfe zur Verfügung stehen, lassen es zudem nicht zu, den offenen Steuerbetrag zu begleichen, ohne nicht gleichzeitig Gefahr zu laufen, dass dieses Geld dann an anderer Stelle fehlt. Von einem befreundeten Ehepaar erhält Frau Jawara schliesslich den nötigen Betrag in Form eines zinslosen Darlehens gewährt mit der klaren Zweckbestimmung, damit die in Betreibung gesetzte Steuerschuld zu tilgen. Frau Jawara ist darüber sehr erleichtert. Sie macht sich aber Sorgen, dass der Eintrag im Betreibungsregister trotz Tilgung der Schuld bestehen bleibt und sich künftig bei einer allfälligen Wohnungssuche nachteilig auswirken könnte.

Die Ombudsstelle bietet Frau Jawara an, sich beim Steueramt nach deren Praxis zur Löschung eines Eintrags im Betreibungsregister und den konkreten Voraussetzungen zu erkundigen.

Abklärungen der Ombudsstelle

Auf entsprechende Nachfrage erhält die Ombudsstelle vom Steueramt folgende Praxis bezüglich der Löschung von Einträgen im Betreibungsregister dargelegt: Ist die Schuld getilgt und handelt es sich bei der besagten Steuerbetreibung um die erste – oder in Ausnahmefällen maximal um die zweite – Betreibung, so sei das Steueramt jeweils bereit, auf entsprechendes Gesuch hin eine Löschung im Register zu veranlassen. Eine Einwilligung zur Löschung werde hingegen dann verweigert, wenn die steuerpflichtige Person schon mehrfach und mit Regelmässigkeit ihrer Zahlungspflicht nicht nachgekommen sei.

Das entsprechende Gesuch um Löschung des Betreibungsregistereintrags habe die steuerpflichtige Person dem Steueramt schriftlich einzureichen. Darin sei zu erwähnen, per wann sie welchen Frankenbetrag beim Betreibungsamt einbezahlt habe. Sobald die Überweisung des genannten Betrags durch das Betreibungsamt beim Steueramt eingegangen und verbucht sei, erteile das Steueramt seine schriftliche Einwilligung zur Löschung. Diese schriftliche Einwilligung werde jeweils der steuerpflichtigen Person direkt zugestellt, nicht dem Betreibungsamt. Es obliege somit der steuerpflichtigen Person, dem Betreibungsamt die besagte Einwilligung zur Löschung vorzulegen, so dass es zur tatsächlichen Löschung des Eintrags kommen kann.

Das Steueramt bestätigt sodann, dass es sich bei Frau Jawara um die erste Steuerbetreibung handelt und das Steueramt somit ein entsprechendes schriftliches Gesuch von ihr gutheissen werde, sofern die Schuld getilgt sei.

Ergebnis

Gestützt auf ihr Abklärungsergebnis informiert die Ombudsstelle Frau Jawara, welche Schritte sie an die Hand zu nehmen hat, damit es zu einer Löschung des Betreibungsregistereintrags kommen kann.

Frau Jawara ist froh über diesen zuversichtlich stimmenden Bescheid der Ombudsstelle. Sie berichtet ihrerseits, zwischenzeitlich den offenen Betrag beim Betreibungsamt beglichen zu haben und im Besitz eines entsprechenden Belegs des Betreibungsamts zu sein, wonach die Steuerforderung und die Betreibungskosten getilgt seien.

Wie empfohlen unterbreitet Frau Jawara dem Steueramt schliesslich ihr Gesuch um Einwilligung zur vollständigen Löschung des betreffenden Betreibungsregistereintrags.

Fallbeispiel 11 **Gebührenreduktion aufgrund einer Empfehlung der Ombudsstelle**

Fragestellung

In einer Anfrage schildert Lukas Probst, sein 14-jähriger Sohn Milo sei ohne gültiges Billett in einem Tram der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) kontrolliert worden. Es sei eine Busse ausgefällt worden, für die – mangels Bezahlung – mittlerweile bereits ein Betreibungsverfahren eingeleitet worden sei. Herr Probst stört sich insbesondere daran, dass die VBZ – wenn die Busse samt Gebühren einmal bezahlt sei – wiederum 200 Franken verlange, damit die Betreuung gelöscht werde.

Erste Einschätzung und Abklärungen

Die Ombudsstelle schätzt die ursprüngliche Busse als rechtmässig ein und sieht keine Veranlassung, dazu weitere Abklärungen vorzunehmen. Die aufgeworfene Grundsatzfrage, ob es korrekt sei, eine Gebühr von 200 Franken für die Löschung bzw. den Rückzug einer Betreuung zu verlangen, erachtet sie hingegen als in hohem Masse prüfungswert. Die weiteren Abklärungen werden in grundsätzlicher und anonymisierter Form vorgenommen. Vorauszuschicken ist, dass in den massgeblichen Rechtsgrundlagen, genauer im Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG), wenig zum hier interessierenden Thema steht. Es heisst lediglich, dass Betreibungs- und Konkursämter Dritten keine Kenntnis von einer Betreuung geben, wenn der Gläubiger sie zurückgezogen habe. Damit ist klar, dass für eine «Löschung» der Betreuung deren Rückzug durch den Gläubiger erforderlich ist, abgesehen von zwei speziellen Konstellationen, die in der Praxis selten vorkommen. Wenn kein solcher Rückzug erfolgt, bleibt eine Betreuung mit einem Vermerk zum jeweiligen Verfahrensstand (z. B. «bezahlt») während fünf Jahren im Registerauszug ersichtlich. Der Schuldner hat die Möglichkeit, den Gläubiger um einen Rückzug zu ersuchen, es besteht aber *kein Anspruch* auf einen solchen Rückzug.

Es zeigt sich, dass bei Betreuungsrückzügen bezüglich der Gebührenerhebung in der Stadtverwaltung keine einheitliche Praxis besteht. Ein Rückzug durch verschiedene städtische oder kantonale Stellen erfolgt oft kostenlos, eine höhere Gebühr als 50 Franken hat die Ombudsstelle bei einer kurzen vergleichenden Recherche ausschliesslich hier gefunden.

Zu beachten ist, dass sich die städtischen VBZ für ihre Gebühren und Preise auf den Verbundtarif des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) abstützen. Der ZVV ist eine kantonale Stelle; der festgesetzte Tarif gilt für das gesamte öffentliche Verkehrsangebot innerhalb des Verbundgebiets. Die VBZ können ihrerseits keinen Einfluss darauf nehmen. Die Ombudsstelle kontaktiert mit diesem Wissen das Büro für Taxzuschläge der VBZ, um sich zu erkundigen, ob diese Gebühr von 200 Franken für den Rückzug einer Betreuung bei den VBZ auch schon Thema gewesen sei und was ihre Haltung dazu sei. Die zuständige Mitarbeiterin erklärt, es hätten sich schon oftmals Leute über diesen Betrag beschwert. Die VBZ hätten sich auch bereits einmal schriftlich zur Problematik geäussert. Sie verweist aber auf den mangelnden Einfluss der VBZ auf den Verbundtarif und stellt uns die Zusendung der erwähnten Stellungnahme in Aussicht.

Schriftlich erklärt die Mitarbeiterin des Büros für Taxzuschläge, der ZVV sei 2007 vom Preisüberwacher zu verschiedenen Punkten zu einer Stellungnahme aufgefordert worden. Der ZVV habe daraufhin mit seinen Inkassostellen (also auch mit dem Büro für Taxzuschläge der VBZ) die Zusammensetzung des Betrags überprüft. Die Höhe des Betrags für den Rückzug (die Löschung) einer Betreuung sei mit dem Aufwand, welcher der Fahrgast ohne gültigen

Fahrausweis dem Transportunternehmen im Backoffice verursache (z. B. Adressabklärungen, Erstellen von Schreiben und Eingaben, Fristenkontrollen, Porti etc.), gerechtfertigt. Je nach den tatsächlich anfallenden Arbeitsschritten könnten erhebliche Kosten anfallen.

Empfehlung der Ombudsstelle

Die Ombudsfrau kann sich dieser Argumentation aus rechtlichen Gründen nicht anschliessen. Sie entscheidet sich deshalb, eine schriftliche Empfehlung an den ZVW zu verfassen, obwohl sie für diesen als städtische Ombudsstelle grundsätzlich nicht zuständig ist. Da aber die VBZ als städtischer Betrieb, als der sie auch von der Bevölkerung wahrgenommen werden, den Tarif des ZVW anwenden, erachtet sie dieses Vorgehen als sinnvoll und gerechtfertigt. In ihrer Empfehlung hält die Ombudsstelle zunächst fest, es sei für sie unbestritten, dass für die VBZ durch Kunden, die den Fahrpreis nicht bezahlten und deshalb letztlich betrieben werden müssten, umfangreiche Mehrarbeiten und damit verbunden zusätzliche Kosten entstünden. Die Frage sei aber, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Kosten überwältigt werden könnten.

Die detaillierten rechtlichen Erwägungen der Ombudsstelle lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen: Dem Legalitäts- oder Gesetzmässigkeitsprinzip kommt im Abgaberecht ein hoher Stellenwert zu. So wird verlangt, dass der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen in einem Gesetz festgelegt werden müssen. Vom letztgenannten Erfordernis kann dann abgewichen werden, wenn die Höhe der Abgabe durch das sog. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip ausreichend begrenzt wird. Auf das Kostendeckungsprinzip ist hier nicht weiter einzugehen, da dieses problemlos eingehalten werden dürfte. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Dieses Äquivalenzprinzip scheint der Ombudsstelle vorliegend nicht eingehalten. Für die konkrete Leistung – Kontrolle, ob die Forderung bezahlt worden ist und Versand eines kurzen Standardschreibens – ist ein geringer Aufwand nötig, der in einem krassen Missverhältnis zur Gebühr von 200 Franken steht. Es besteht zwar kein Anspruch des Schuldners auf den Rückzug der Betreuung und die Löschung des Registereintrags, aber es ist nicht statthaft, die Löschung durch das Erheben von übermässigen – gesetzlich nicht vorgesehenen – Gebühren zu verhindern bzw. zu erschweren. Ebenso erscheint der Ombudsstelle nicht korrekt, möglicherweise angefallene Kosten (wie z. B. Kosten für Adressnachforschung etc.) nicht transparent und für die jeweilige Leistung zu überwältigen, sondern sachfremd eine (zu) hohe Gebühr für die Löschung des Eintrags zu verlangen. Dies ist auch unter dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung kritisch zu beurteilen. So muss ein Kunde, der den Zuschlag gleich nach Anhebung der Betreuung bezahlt (und damit einen geringen zusätzlichen Aufwand verursacht) 200 Franken für die Löschung des Eintrags bezahlen, während eine Kundin, die zwar erheblichen Mehraufwand verursacht, ihren Eintrag aber nicht löschen lässt, die zusätzlich angefallenen Kosten nicht bzw. in einem deutlich geringeren Umfang bezahlt. Nicht zuletzt scheint die Höhe auch im Verhältnis zu den übrigen Zusatzgebühren gemäss Tarif des ZVW unverhältnismässig. So wird für die *Betreibung* selbst, welche die geltend gemachten Zusatzarbeit grösstenteils verursacht, eine Gebühr von 50 Franken erhoben, während nur für die *Löschung* derselben das Vierfache, nämlich 200 Franken, verlangt wird.

Ergebnis

Der ZVW erklärt in seiner Stellungnahme zur Empfehlung, dass er in rechtlicher Hinsicht (weiterhin) eine andere Auffassung vertrete. Bei der Beurteilung, ob das Äquivalenzprinzip eingehalten sei, könne nicht nur der isolierte Vorgang der Löschung betrachtet werden, sondern müsse die «gesamte Sacheinheit» des Betreuungsvorgangs von der Einleitung bis zur Löschung einbezogen werden. Ausserdem sei zu berücksichtigen, dass die Löschung einzig im Interesse des Fahrgastes erfolge.

Aufgrund des Schreibens der Ombudsstelle habe der ZVV aber mit diversen Transportunternehmen in seinem Umfeld Rücksprache genommen. Gestützt auf diese Rückmeldungen habe man sich entschieden, die Gebühr für die «Betreibungslöschung auf Antrag eines Fahrgastes» von 200 Franken auf 50 Franken zu reduzieren. Diese Reduktion ist mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2014 in Kraft getreten, was die Ombudsstelle erfreut zur Kenntnis genommen hat.

Fallbeispiel 12 Stossende Wirkung einer rigorosen Anwendung des Gebührenreglements

Sachverhalt 1

Im Mai ist Sarah Blatter 20 Jahre alt geworden. Sie lebt nicht mehr zu Hause, sondern in einer Studenten-Wohngemeinschaft, absolviert ein Studium an der Universität Zürich und nimmt seit mehr als zehn Jahren Musikunterricht an der Musikschule Konservatorium Zürich (MKZ). Neben dem ordentlichen Musikunterricht darf Sarah Blatter seit mehreren Jahren auch am Förderprogramm für begabte Schüler und Schülerinnen teilnehmen und hat die MKZ an vielen nationalen Wettbewerben erfolgreich vertreten.

Gemäss den Bestimmungen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der MKZ haben die Studierenden oder Lernenden ihre Vollzeitausbildung jeweils mit einem aktuellen Nachweis zu belegen. Für die Einreichung dieser Belege sehen die AGB verbindliche Termine vor. Treffen diese Belege verspätet ein, so werden die Nachweise bei der Festlegung der Schulgeldrechnung nicht mehr berücksichtigt, was für die betreffenden Schülerinnen und Schüler bedeutet, dass sie das Schulgeld für Erwachsene zu bezahlen haben.

Die Termine lauten gemäss den AGB wie folgt:

- Für bestehende Schüler/innen oder Neueintritte auf das 1. Semester: Der Nachweis ist jedes Jahr bis 30. September neu einzureichen.
- Für Neueintritte auf das 2. Semester: Der Nachweis ist bis 28. Februar einzureichen.

Die Studienbescheinigung hat Sarah Blatter der MKZ erst nach Erhalt der Schulgeldrechnung eingereicht. In strikter Umsetzung ihrer AGB hat die MKZ ihrer Musikschülerin somit die besuchten Lektionen zum Ansatz für Erwachsene in Rechnung gestellt, nämlich 1800 Franken. Damit beläuft sich die Rechnung auf rund 1000 Franken mehr, als wenn Sarah Blatter das Schulgeld von 800 Franken für Schülerinnen und Schüler bis 20 Jahre berechnet worden wäre, das die MKZ den Studierenden und Lernenden bis zum vollendeten 25. Lebensjahr gewährt, wenn sie eine Vollzeitausbildung absolvieren und in der Stadt Zürich wohnen.

Trotz eigener Bemühungen der Eltern, mit der MKZ eine einvernehmliche Lösung zu finden, rückt die MKZ vom Ansatz für Erwachsene nicht ab. Sowohl für die Eltern wie auch für die Tochter Sarah bleibt unverständlich, weshalb die MKZ bei dieser kompromisslosen und kundenunfreundlichen Haltung bleibt – insbesondere da die Tatsache, dass Sarah Blatter sich in Vollzeitausbildung befindet, unbestritten ist und nicht zur Frage steht.

Abklärungen der Ombudsstelle

Auf ihr schriftliches Gesuch an die MKZ, ob im vorliegenden Einzelfall nicht die Möglichkeit bestehe, den von Sarah Blatter bereits einbezahlten Rechnungsbetrag nachträglich auf einen Schulgeldansatz für Schüler und Schülerinnen bis 20 Jahre zu reduzieren, erhält die Ombudsstelle einen abschlägigen Bescheid. Die MKZ begründet ihre Haltung dahingehend, dass mit jeder Schulgeldrechnung – also zweimal pro Jahr – die MKZ-Studierenden jeweils auch ein Exemplar der AGB zugestellt erhielten. Die Regelung für Studierende und Lernende bis zum 25. Altersjahr sei seit Jahren fester Bestandteil dieser AGB. Was den konkreten Einzelfall von Sarah Blatter betreffe, so habe die MKZ im Mai an deren Adresse einen persönlichen Brief geschickt und darauf hingewiesen, dass sie nach Erreichen des 20. Altersjahres das Schulgeld für Erwachsene bezahlen müsse, sofern sie keinen Nachweis über eine laufende Ausbildung

einreiche. Obwohl Sarah Blatter im Mai auf diese für sie neue Regelung aufmerksam gemacht worden sei, habe sie die Studienbescheinigung erst nach Erhalt der Schulgeldrechnung eingereicht. Für die MKZ sei die Gleichbehandlung aller Kundinnen und Kunden oberstes Prinzip, was nur durch eine konsequente Einhaltung der Fristen gewährleistet werden könne. Im vorliegenden Fall sei der Nachweis unbestrittenermassen zu spät eingegangen, weshalb keine Grundlage vorhanden sei, das zum Erwachsenentarif in Rechnung gestellte Schulgeld zu reduzieren.

Ergebnis

Dass dem Gebot der Gleichbehandlung zu Recht ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, anerkennt die Ombudsstelle vollumfänglich. Allerdings fragt sie sich, ob einer verpassten Frist nicht mit weniger einschneidenden Mitteln, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgend, begegnet werden könnte, ohne dass damit das Gebot der Gleichbehandlung missachtet würde. Beispielsweise indem bei einem zu spät eingereichten Nachweis der Vollzeitausbildung der reduzierte Tarif für Studierende und Lernende bis zum 25. Altersjahr dennoch gewährt würde, der dadurch allenfalls verursachte administrative Mehraufwand für die MKZ aber mit einer angemessenen Aufwandgebühr abzugelten wäre.

Mit dieser Frage wird sich die Ombudsstelle nicht nur im vorliegenden Fall konfrontiert sehen, wie auch der nachfolgende Sachverhalt 2 zeigt.

Vorderhand bleibt der Ombudsstelle im vorliegenden Fall einzig, Sarah Blatter und ihren Eltern den abschlägigen Bescheid, den auch sie von der MKZ erhalten hat, zurückzumelden. Auch wenn Sarah Blatter und ihre Eltern die Bemühungen der Ombudsstelle schätzen und verdanken, bleibt bei ihnen ein grosses Unverständnis sowie Frustration und Enttäuschung ob der starren und kundenunfreundlichen Praxis der MKZ zurück.

Sachverhalt 2

Elena Corradi hat zwei Kinder im Schulalter. Marco und Luca besuchen seit dreieinhalb Jahren den Musikunterricht an der MKZ. Die Unterrichtskosten wurden bisher von einer Stiftung bezahlt. Als Ansprechperson für die Stiftung ist ein Anwalt eingesetzt. Diesem reicht Frau Corradi jeweils die Schulgeldrechnungen ein. In der Folge begleicht die Stiftung die Unterrichtskosten direkt bei der MKZ.

Die Schulgeldrechnung für das 1. Semester des Schuljahres 2013/14, welche Frau Corradi Ende Oktober 2013 von der MKZ erhält, schickt sie wie üblich an den Anwalt weiter und verlässt sich darauf, dass die Rechnung wie bisher fristgerecht bezahlt wird. Umso mehr ist sie überrascht, als sie von der MKZ Ende Dezember eine Mahnung für die noch nicht beglichene Schulgeldrechnung erhält. Sie setzt sich umgehend mit dem Anwalt der Stiftung in Verbindung, von dem sie die Bestätigung erhält, dass die Stiftung auch weiterhin die Kosten für den Musikunterricht übernehme und er sich um die sofortige Begleichung der noch offenen Rechnung kümmere. Parallel dazu nimmt Frau Corradi Kontakt mit der MKZ auf, kündigt die baldige Zahlung der noch offenen Rechnung an und bittet die MKZ gleichzeitig um eine Benachrichtigung, falls die Zahlung in den nächsten Tagen doch nicht eingehen sollte.

Anfang Februar erreicht Frau Corradi ein Schreiben der MKZ in Form einer Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung. Darin teilt die MKZ mit, dass die Schulgeldrechnung vom letzten Oktober trotz Mahnung nicht bis zum letztmöglichen Termin einbezahlt worden sei und sich die MKZ leider gezwungen sehe, Frau Corradis Kinder auf Ende des laufenden Semesters (zu Beginn der Sportferien, also Anfang Februar 2014) gemäss den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) vom Musikunterricht auszuschliessen. Frau Corradi wird darauf hingewiesen, dass sie die Möglichkeit habe, bis Ende Mai 2014 an die Direktorin der MKZ ein schriftliches Gesuch um Wiedezulassung zum Unterricht zu richten. Die Wiederaufnahme des Unterrichts könnte allerdings frühestens auf das 1. Semester des Schuljahres 2014/15, also im kommenden August, erfolgen. Frau Corradi setzt sich umgehend mit der MKZ in Verbindung und bietet

an, das Geld sofort in bar vorbeizubringen, um damit den Ausschluss vom Unterricht doch noch abzuwenden. Die Administrationsabteilung der MKZ lehnt dieses Angebot jedoch ab. Frau Corradi sieht daher als einzige und letzte Möglichkeit, die MKZ-Direktorin um ein persönliches Gespräch zu bitten. Als sie vor Ort erscheint, wird ihr jedoch beschieden, dass ein solches Gespräch ohne vorgängige Terminvereinbarung nicht möglich sei. Stattdessen kommt es zu einem Gespräch zwischen Frau Corradi und einem Mitarbeiter der Abteilung Administration. Frau Corradi hat den ausstehenden Rechnungsbetrag in Höhe von 1300 Franken in bar dabei und möchte ihm dieses Geld gerne direkt übergeben. Da der Mitarbeiter aber auf eine Überweisung des Rechnungsbetrags besteht, kommt es auch bei diesem letzten Versuch von Frau Corradi, die Angelegenheit zu bereinigen, nicht zu einer Begleichung des ausstehenden Betrags. Verzweifelt wendet sie sich deshalb an die Ombudsstelle und ersucht diese um eine Vermittlung.

Abklärungen der Ombudsstelle

Bei ihrer Kontaktaufnahme mit dem Leiter Administration der MKZ äussert die Ombudsstelle, dass sie bezüglich des konkreten Vorgehens der MKZ Bedenken habe. So stelle sich für sie vor allem die Frage nach der Verhältnismässigkeit: Wenn Frau Corradi die Rechnung nun – wenn auch mit Verspätung – bezahle, so bestehe der Schaden für die MKZ ja höchstens im ihr entstandenen geringen administrativen Mehraufwand. Ein solcher könnte nach Ansicht der Ombudsstelle durchaus mit einer entsprechenden Aufwandgebühr abgegolten werden. Bleibe es hingegen beim Ausschluss vom Musikunterricht, so sei der Schaden für die Kinder unverhältnismässig grösser. Zudem wäre ein stadtinterner Rekurs beim Stadtrat – unabhängig seines Ergebnisses – für die MKZ mit zusätzlichem, weit grösserem Aufwand verbunden. Auch wenn der Leiter Administration das gewählte bisherige Vorgehen im vorliegenden Fall als berechtigt ansieht, da es im Sinne des Gleichbehandlungsgebots erfolgt sei, lässt er eine kleine Chance durchblicken, die Sache materiell nochmals zu prüfen – dies unter der Voraussetzung, dass die offene Rechnung durch Frau Corradi mittlerweile bezahlt worden sei. Er werde sich mit der Ombudsstelle wieder in Verbindung setzen.

Auf Rückfrage erhält die Ombudsstelle von Frau Corradi bestätigt, dass sie den Rechnungsbetrag bereits vor ein paar Tagen einbezahlt habe.

Wie in Aussicht gestellt, meldet sich der MKZ-Vertreter einige Tage später bei der Ombudsstelle. Er teilt mit, dass nach nochmaliger eingehender Prüfung des Sachverhalts und Rücksprache mit der Direktorin die MKZ entschieden habe, am Ausschluss festzuhalten. Zum einen sei die Ausschlussverfügung bereits an Frau Corradi verschickt worden, zum andern sei das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Frau Corradi habe auf die Mahnung nicht reagiert, sondern erst nach Erlass der Verfügung. Es gelte, alle Fälle gleich zu behandeln. Die Ombudsstelle äussert ihr Unverständnis für diese rigide Haltung der MKZ. Sie weist darauf hin, dass Frau Corradi weder fehlender Zahlungswille noch sonst ein Verschulden zur Last gelegt werden könne. Die zugesicherte Kostenübernahme des Musikunterrichts durch die Stiftung habe bedingt, dass sie die direkte Begleichung dem für die Stiftung verantwortlichen Anwalt überlasse, was in den vorangehenden Jahren ja auch nie zu Schwierigkeiten geführt habe. Unbestrittenermassen sei die Rechnung von der Stiftung nicht fristgerecht einbezahlt worden. Diese Lücke sei nun aber geschlossen, die MKZ verfüge über das in Rechnung gestellte Schulgeld und es sei ihr dadurch – mit Ausnahme eines geringen zusätzlichen Mehraufwandes – keinerlei Schaden entstanden.

Die Ombudsstelle weist darauf hin, dass ein Widerruf des Ausschlusses durch die Direktorin jederzeit möglich sei und zwar nicht erst dann, wenn ein stadtinterner Rekurs eingereicht werde. In Anbetracht dessen sei es aus Sicht der Ombudsstelle schwer verständlich, Frau Corradi, die als Alleinerziehende mit drei Kindern ohnehin schon belastet sei, nun zuzumuten, einen Rekurs zu formulieren.

Ergebnis

Noch gleichentags erreicht die Ombudsstelle die erfreuliche Mitteilung der MKZ, dass diese entgegen ihrer Ankündigung von Anfang Februar entschieden habe, Marco und Luca weiterhin zum Unterricht zuzulassen. Auch wenn die MKZ nach wie vor der Meinung sei, dass Frau Corradi zu wenig unternommen habe, um den drohenden Ausschluss zu verhindern, sei die MKZ bereit, eine Ausnahme zu machen.

Die Ombudsstelle anerkennt und verdankt dieses Entgegenkommen der MKZ, das nun im Resultat eine der individuellen Situation angemessene, faire und verhältnismässige Lösung beinhaltet.

Es erstaunt nicht, dass sich Frau Corradi über diese positive Wende, mit welcher sie nicht mehr gerechnet hat, hoch erfreut und vor allem sehr erleichtert zeigt.

Sachverhalt 3

Elisabeth Ludwig ist Mutter von zwei Kindern und lebt in Trennung von ihrem Mann. Kürzlich stand ein Wohnungswechsel an. Frau Ludwig ist auf Stellensuche, erhält aber kein Arbeitslosengeld. Die finanzielle Situation im dreiköpfigen Haushalt ist daher schwierig und angespannt. Die Rechnung in Höhe von 640 Franken, welche die MKZ Ende März Frau Ludwig für den Besuch des Musikunterrichts ihrer Tochter Lea zur Zahlung zustellte, kann Frau Ludwig nicht in einer Einmalzahlung begleichen. Sie setzt sich daher Ende April mit der Administration der MKZ in Verbindung und ersucht um die Möglichkeit einer Ratenzahlung, welche ihr gestattet wird. Auf die ihr in Aussicht gestellten Einzahlungsscheine wartet sie vergeblich. Stattdessen erreicht sie Mitte Mai ein Mahnschreiben der MKZ, in welchem um Begleichung der ausstehenden Rechnung bis spätestens Ende Mai gebeten wird. Da es Frau Ludwig nach wie vor nicht möglich ist, den gesamten Betrag in einem Mal zu bezahlen, kontaktiert sie erneut die Administration der MKZ. Wiederum erhält sie die Zusage, dass Ratenzahlungen möglich seien und ihr die Einzahlungsscheine zugestellt würden. Da dies abermals nicht geschieht, zahlt Frau Ludwig Ende Mai einen Drittel der Gesamtrechnung an die MKZ ein. Vier Tage später nimmt Frau Ludwig die zweite Mahnung der MKZ in Empfang. Darin wird ihr eine letzte Zahlungsfrist eingeräumt und gleichzeitig mitgeteilt, dass die MKZ die Betreuung einleiten werde, sofern der geschuldete Betrag nicht bis zum 20. Juni bei der MKZ eingegangen sein sollte. Zeitgleich mit der Einleitung der Betreuung werde die MKZ zudem den Ausschluss der Tochter vom Musikunterricht auf Ende des laufenden Semesters verfügen. Frau Ludwig wendet sich daraufhin per E-Mail an den Leiter Administration der MKZ. Sie macht darauf aufmerksam, dass die bisher nicht vollumfänglich beglichene Schulgeldrechnung nicht auf einen fehlenden Zahlungswillen zurückzuführen sei, sondern auf den finanziellen Engpass, in welchem sie sich derzeit befinde. Sie äussert die Hoffnung, dass nun ihr dritter Versuch mit der Bitte um Verständnis und Nachsicht für ihre momentane Situation fruchte und die MKZ ihr ermögliche, die zweite Rate per Ende Juni und die dritte Rate per Ende Juli zu begleichen. Damit soll ein Ausschluss vom Unterricht definitiv abgewendet werden können.

Die MKZ bleibt jedoch bei ihrer Ankündigung, dass der geschuldete Betrag bis zum genannten Termin eingegangen sein müsse, andernfalls die angedrohten Schritte hinsichtlich Betreuungseinleitung und Unterrichtsausschluss umgesetzt würden. Dazu kommt es dann auch: Am 24. Juni verfügt die Direktorin der MKZ für Lea den Ausschluss vom Musikunterricht auf Ende des laufenden Semesters. Die Verfügung enthält eine Rechtsmittelbelehrung zur Möglichkeit des stadtinternen Rekurses sowie den Hinweis, dass bis Mitte Dezember ein schriftliches Gesuch um Wiederezulassung zum Unterricht an die Direktion der MKZ gerichtet werden könne.

Einen Tag nach Erhalt dieser Verfügung gelangt Frau Ludwig an die Ombudsstelle. Sie zeigt sich konsterniert über die engherzige Vorgehensweise der MKZ und bekundet grösstes Unverständnis dafür, dass ein Kind wegen eines Zahlungsverzugs von einem Monat, den es nicht selbst zu verantworten hat, aus dem Unterricht ausgeschlossen wird.

Abklärungen der Ombudsstelle

Anlässlich ihrer Rückfrage bei der Administration der MKZ erfährt die Ombudsstelle, dass Frau Ludwig Ende April bei ihrer ersten Kontaktaufnahme mit der Administration um die Gewährung von vier Ratenzahlungen gebeten hat. Die Zuteilung der Lehrpersonen für das neue Semester 2014/15 war auf den 24. Juni terminiert. Um entsprechende Dispositionen bei der Lehrpersonenzuteilung treffen zu können, habe die MKZ bis zu diesem Datum die Gewissheit haben müssen, welche Schülerinnen und Schüler weiterhin den Unterricht besuchen bzw. welche vom Unterricht ausgeschlossen würden. Laut MKZ erklärt dies auch, weshalb der Eingang der letzten Rate von ausstehenden Schulgeldern bis spätestens 20. Juni hätte erfolgen müssen.

Obwohl die MKZ generell drei Ratenzahlungen ermöglicht, sei diese Option im Zeitpunkt von Frau Ludwigs erster Kontaktaufnahme Ende April aus zeitlichen Gründen bis zum 20. Juni nicht mehr umsetzbar gewesen. Die MKZ habe Frau Ludwig daher nur noch eine Ratenzahlungsvereinbarung im Umfang von zwei Raten anbieten können, womit Frau Ludwig aber nicht einverstanden gewesen sei.

Obwohl Frau Ludwig am 30. Juni erneut 213 Franken, also den zweiten Drittel der Gesamtrechnung, einbezahlt hat, vermag dieser Umstand am Ausschlussentscheid der MKZ nichts mehr zu ändern. An diesem wird festgehalten.

Ergebnis

Durch den Ausschluss aus dem Musikunterricht trägt einmal mehr ein Kind die unmittelbaren und folgenschweren Konsequenzen eines Handelns, für welches es nicht verantwortlich gemacht werden kann. Die Ombudsstelle bedauert dies sehr. Durch Vermittlung kann sie im vorliegenden Fall mit der Administration MKZ einzig noch erreichen, dass diese sich bereit erklärt, auf die Einleitung der Beteiligung zu verzichten, sofern der Restbetrag bis Ende Juli an die MKZ überwiesen wird.

Ausblick

Nachdem Anfang 2015 weitere Anliegen zum hier dokumentierten Thema bei der Ombudsstelle eingegangen sind, hat sich die Ombudsfrau erneut an die MKZ gewandt. Sie äussert zum einen ihre grossen Bedenken zur weiterhin rigorosen Handhabung des Gebührenreglements und zu den in Einzelfällen teils unverhältnismässig einschneidenden Folgen, die der individuell-konkreten Situation nicht angemessen sind. Zum andern fragt sie nach, ob die MKZ die einst im 2013 angedeutete Bereitschaft, die bestehende Praxis zu überprüfen und nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen, in der Zwischenzeit umsetzen konnte.

Die kürzlich bei der Ombudsfrau eingetroffene schriftliche Mitteilung der Direktorin MKZ stimmt zuversichtlich. Die MKZ sei derzeit daran, ihr Gebührenreglement zu überarbeiten. Die Anregungen der Ombudsstelle sollen dabei berücksichtigt werden. Die Ombudsstelle werde den Entwurf zur Stellungnahme erhalten. Vorbehältlich unvorhersehbarer Verzögerungen habe sich die MKZ zum Ziel gesetzt, das neue Gebührenreglement auf Beginn des Schuljahres 2015/16 in Kraft zu setzen.

4. Zwischenstand zur Behandlung eines bekannten Themas: Racial und Ethnic Profiling

Fokus Beschwerden zu unverhältnismässigen Personenkontrollen, Verhaftungen und Leibesvisitationen sind für die Ombudsfrau bekanntlich seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit vor zehn Jahren ein regelmässiger Berichtsgegenstand. Der Jahresbericht 2010 befasste sich spezifisch mit Racial und Ethnic Profiling und diskutierte es auch anhand konkreter Fallbeispiele. Im Folgejahr konnten wir bereits ein erstes Echo geben zu den verschiedenen geführten Aussprachen mit

Angehörigen der Stadtpolizei, dem Kommandanten und der Departementsleitung. Diese erlaubten, die jeweiligen Sichtweisen zu vertiefen und auszutauschen, aber auch gemeinsame Standpunkte zu festigen und den Handlungsbedarf für die Sensibilisierung, Schulung und Prävention zu klären.

Seither sind wieder einige Jahre vergangen und es bietet sich an, eine Zwischenbilanz zu ziehen. Erlebten wir anfänglich, dass die Konfrontation mit dem Thema für viele Korpsangehörige neu und teils verunsichernd bzw. gar provozierend war, hat die Behandlung des Themas und seine Bearbeitung in den letzten Jahren erfreulicherweise an Selbstverständlichkeit und Unaufgeregtheit gewonnen. Auf der einen Seite wird in Schulungen und Weiterbildungen mehrheitlich nicht mehr in Frage gestellt, dass es Racial Profiling – auch bei uns – gibt, sondern die Diskussionen konzentrieren sich auf seinen Inhalt, die Abgrenzung zu zulässigen Polizeieingriffen, seine Wirkung und auf einen angemessenen, differenzierten Umgang. Am Runden Tisch zwischen der Stadtpolizei und Nichtregierungsorganisationen zu «Rassismus und Polizei» nehmen heute mehr interessierte Polizistinnen und Polizisten auf eigene Initiative teil, was zu einer ausgeglicheneren Zusammensetzung der Teilnehmenden und damit auch zu offener und weniger rollenschematisch geführten Diskussionen beiträgt. Die regelmässige Teilnahme des Polizeikommandanten und des Vorstehers des Polizeidepartements unterstreichen nicht nur ihr Interesse und ihr Engagement, sondern verleihen der Veranstaltung entsprechende Bedeutung. Schliesslich nimmt der Kommandant in seiner Ansprache anlässlich der Vereidigung der angehenden Polizistinnen und Polizisten jeweils das Thema exemplarisch auf.

Wir stellen auf der andern Seite fest: Das Thema bleibt für die Ombudsstelle aktuell, wie auch die im Berichtsjahr eingegangenen Beschwerden aufzeigen, aus denen wir die folgenden Fallbeispiele ausgewählt haben. Sie belegen, dass die konkrete Umsetzung auch von klar kommunizierten Haltungsvorgaben und erwarteten Verhaltensänderungen in der Praxis Zeit braucht und Entwicklungen nicht linear verlaufen, sondern nach vorne und zurück, einen Schritt zur Seite und wieder von vorne. Dies widerspiegelt sich auch in den Antworten der Polizei, die wir jeweils auf unsere Vernehmlassungsgesuche erhalten, und in ihren Stellungnahmen bei Vermittlungsgesprächen. Anhand dreier Beispiele soll dies verdeutlicht werden. Wir sind überzeugt, die gezeigten Reaktionen sind nicht nur für den aktuellen Zwischenstand aussagekräftig, sondern ebenso für die weitere Auseinandersetzung innerhalb der Polizei geeignet und von Interesse. Dies ganz im Sinne des Berichts der Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) über die Schweiz, der am 16. September 2014 veröffentlicht wurde. Dieser empfiehlt den Behörden sicherzustellen, dass insbesondere dunkelhäutige Menschen keinen Kontroll- und polizeilichen Zwangsmassnahmen unterzogen werden, wenn es nicht einen begründeten Verdacht dafür gibt.

Fallbeispiel 13 Personenkontrolle im Tram

Sachverhaltsdarstellungen

Omar Demba ist Asylsuchender aus Senegal und spricht neben seiner Muttersprache nur gebrochenes Englisch. In Zürich besucht er daher den Deutschunterricht an einer Privatschule. Im Januar 2014 wendet sich Herr Demba an die Ombudsstelle. Tags zuvor ist Herr Demba im Tram unterwegs zum Unterricht gewesen. Laut seiner Schilderung seien plötzlich mehrere Polizisten zugestiegen und hätten ihn aufgefordert, sich auszuweisen. Da Herr Demba bereits mehrmals solche Personenkontrollen erlebt hat, kennt er eigentlich das Prozedere. Dieses Mal sei es jedoch das erste Mal gewesen, dass er im Innern eines Trams kontrolliert wurde und er gemäss seinen Aussagen der einzige war, der seinen Ausweis zeigen musste. Deshalb wollte er von den Polizisten wissen, warum gerade er – und nur er – kontrolliert werde. Dadurch sei die Situation eskaliert. An der nächsten Haltestelle sei Herr Demba von der Polizei angewiesen worden, das Tram zu verlassen. Die Polizisten hätten ihn dort zu Boden gedrückt, wodurch er sich leicht verletzt habe. Noch immer hätten die Polizisten darauf bestanden, seinen Ausweis zu sehen, den Herr Demba inzwischen auch habe vorweisen wollen. Da sich der

Ausweis jedoch im Rucksack befindet, den die Polizei zuvor behündigt hat, kann er der Aufforderung nicht nachkommen. Herr Demba wird anschliessend auf die Wache gebracht, wo neben einer Leibesvisitation die Ausweiskontrolle durchgeführt wird. Da nichts gegen ihn vorliegt, kann er die Wache anschliessend verlassen. Kurz darauf erhält er eine Vorladung zu einer polizeilichen Einvernahme wegen Nichtbefolgens einer polizeilichen Anordnung. Eine Antwort darauf, weshalb gerade er im Tram kontrolliert worden sei, habe er auch bei der Einvernahme nicht erhalten. Deshalb suche er die Ombudsstelle auf.

Die Ombudsfrau fordert darauf bei der Stadtpolizei die Akten ein und bittet die Polizei um eine Stellungnahme sowie um die Beantwortung verschiedener Fragen. Aus dem Rapport geht hervor, die Polizisten hätten das Tram mit der Absicht betreten, mehrere Personen zu kontrollieren. Herr Demba sei die zweite Person gewesen, die die Polizisten kontrollieren wollten. Da dieser sich jedoch gegen die Kontrolle verbal gewehrt, die Beteiligten beschimpft und als Rassisten bezeichnet habe, hätten sich die Polizisten entschieden, die weitere Kontrolle ausserhalb des Trams durchzuführen. Deswegen hätten die Polizisten ihn an der nächsten Haltestelle aus dem Tram begleitet. Die Polizisten führen aus, dass sie aufgrund der Bewegungen von Herrn Demba hätten davon ausgehen müssen, dass er die Absicht gehabt habe zu fliehen. An der Haltestelle sei Herr Demba noch aggressiver aufgetreten und habe sich weiterhin geweigert, den Ausweis zu zeigen. Nachdem er einem Polizisten die Sprechfunkgarntur heruntergerissen habe, wurde Verstärkung angefordert, um Herrn Demba im Kastenwagen auf die Wache zu bringen. Auch auf der Wache habe sich Herr Demba weiterhin renitent gezeigt, so dass die Kontrolle schwierig verlaufen sei und er teilweise habe fixiert werden müssen.

Stellungnahme zum Grund der Kontrolle

Es wird deutlich, dass die Stellungnahme der Stadtpolizei in mehreren Punkten von der Sichtweise des Beschwerdeführers abweicht – sei es bei der Anzahl der im Tram kontrollierten Personen oder sei es auch zum Ablauf der Kontrolle. Da die Ombudsfrau selbst an der Kontrolle nicht anwesend war, ist es für sie nicht möglich zu beurteilen, wie die einzelnen Schritte genau abliefen. Besonders interessiert hat die Ombudsstelle aber die Frage, weshalb es überhaupt zur Kontrolle gekommen ist bzw. welche genauen Merkmale von Herrn Demba oder der anderen kontrollierten Personen die Polizisten aufmerksam machten. Diese spezifische Frage stellte die Ombudsfrau dem Rechtsdienst der Stadtpolizei. Dessen Antwort darauf lautete folgendermassen: «Durch die hauptsächliche Tätigkeit im Bereich der Strafverfolgung können Polizisten auf viele Erfahrungswerte zurückgreifen und entwickeln ein geschultes Auge für Personen, welche Anlass zu einer Kontrolle geben. Die Polizisten der Stadtpolizei Zürich sind bezüglich der Anfangsverdachte bei Personenkontrollen sensibilisiert. Ungeachtet der Herkunft, Hautfarbe oder anderen äusseren Merkmalen (wie beispielsweise Haarschnitt, Tätowierungen oder ähnliches) müssen stets Verdachtsmomente gegeben sein, um eine Personenkontrolle durchzuführen. Im vorliegenden Fall waren bei den aufgefallenen Personen Verdachtsmomente gegeben. Die vielen visuellen Wahrnehmungen von Polizisten – wobei vieles nicht bewusst registriert werden kann – werden stets mit Erfahrungswerten verknüpft und können daher nicht genauer konkretisiert werden. Die Schwierigkeiten, die sich während dieser Personenkontrolle zeigten, sind auf das renitente und konfrontative Verhalten des Beschwerdeführers zurückzuführen. Aufgrund der Weigerung sich auszuweisen war eine genauere Kontrolle des Beschwerdeführers angezeigt. Den handelnden Polizisten kann kein Fehlverhalten vorgeworfen werden. Die Stadtpolizei legt grossen Wert darauf, dass Bürger nicht ohne jeglichen Grund kontrolliert werden. Es ist uns ein Anliegen, unsere Polizisten entsprechend zu schulen und zu sensibilisieren. Kommen Einzelfälle vor, in welchen ohne Verdachtsmomente eingegriffen wird, wird das Gespräch mit dem Mitarbeiter gesucht, um weitere Vorfälle zu vermeiden.»

Die Ombudsfrau stellt in ihrem Schlussbericht mit Genugtuung die Bestätigung der Stadtpolizei fest, dass konkrete Verdachtsmomente für eine Personenkontrolle gegeben sein müssen und ausschliesslich äussere Merkmale keinen ausreichenden Grund darstellten. Sie begrüsse

auch den Kontakt der Vorgesetzten mit den Mitarbeitenden, um allfällige überschüssenden Personenkontrollen zu reflektieren und die Polizisten für das Thema zu sensibilisieren. Allerdings beantwortete die Stadtpolizei die Frage nicht, weshalb Herr Demba den Polizisten aufgefallen sei bzw. was ihn verdächtig erscheinen liess. Die Frage müsse daher bedauerlicherweise offen bleiben und die Vermutung des Beschwerdeführers, ausschliesslich aufgrund seiner Hautfarbe kontrolliert worden zu sein, könne nicht widerlegt werden. Eine solche Kontrolle wäre jedoch, wie die Stadtpolizei selbst ausführt, nicht rechtmässig gewesen.

Fallbeispiel 14 Polizeikontakt im beruflichen Umfeld

Sachverhalt

Kofi Abenaa, Schweizer mit ghanaischer Abstammung, arbeitet als Angestellter eines Finanzinstituts in Zürich-Altstetten. Anfang Februar 2014 ist Herr Abenaa eines Abends kurz nach 20 Uhr in Begleitung seiner Vorgesetzten und einer Kollegin (beide sind hellhäutig) unterwegs von ihrem Büro zum Bahnhof Altstetten. Sie waren alle ihrer beruflichen Tätigkeit entsprechend gekleidet. Ein weisser Polizei-VW-Bus kommt ihnen entgegen, wendet kurz darauf und hält vor den drei Personen. Der eine Polizist erkundigt sich bei den Begleiterinnen, ob Herr Abenaa zu ihnen gehöre. Sie bejahten die Frage. Der Büro-Badge von Herrn Abenaa ist unter dem Wintermantel nicht sichtbar. Herr Abenaa wird aufgefordert, sich auszuweisen. Als der Polizist dessen Schweizer Identitätskarte erkennt, prüft er diese nur kurz und beendet die Kontrolle. Beide Begleiterinnen müssen sich nicht ausweisen. Seine Arbeitskollegin Marianne Flury habe wissen wollen, weshalb die Polizei Herr Abenaa kontrolliere. Sie habe zur Antwort erhalten, es müsse geprüft werden, ob Herr Abenaa eine gültige Aufenthaltsbewilligung habe. Sie sei wütend geworden und habe dem Polizisten vorgeworfen, sein Verhalten sei rassistisch. Diese Kontrolle – es sei nicht die erste – bewegt Herrn Abenaa nun dazu, sich bei der Ombudsstelle zu beschweren, da er inzwischen den Verdacht hegt, die Kontrollen würden einzig aufgrund seiner dunklen Hautfarbe durchgeführt. In der Sprechstunde, die er zusammen mit seiner Schweizer Ehefrau besucht, betont Herr Abenaa, dass weder die Art der Kontrolle an sich noch der Umgangston Anlass zur Beschwerde gäben. Vielmehr sei es die Summe der Kontrollen, denen sich Herr Abenaa unterziehen musste, und der für ihn im beruflichen Umfeld als besonders demütigend erlebte polizeiliche Kontakt, die ihn veranlassten, jetzt die Ombudsstelle aufzusuchen. Ihm sei bewusst, dass das nahe bei seinem Arbeitsort gelegene Asylzentrum Anlass zu einer erhöhten Polizeipräsenz geben könne. Herr Abenaa äussert aber den Verdacht, dass die Polizei nicht die nötige Sensibilität zeige im Umgang mit dunkelhäutigen Angestellten von multinationalen Unternehmen, welche im Umfeld des Bahnhofs Altstetten (oder anderswo in der Stadt) arbeiten.

Stellungnahme zum Grund der Kontrolle

Die Ombudsfrau bittet den Rechtsdienst der Stadtpolizei um Stellungnahme und um die Beantwortung ihrer Fragen. Neben der Frage zum konkreten Anlass der Personenkontrolle wollte die Ombudsfrau wissen, was Herrn Abenaa empfohlen werden könne, damit er künftig nicht mehr in regelmässigen Abständen kontrolliert werde. Auch möchte sie wissen, ob die Stadtpolizei besondere Handlungsanweisungen getroffen habe im Zusammenhang mit Personenkontrollen im Rayon des Bahnhofs Altstetten im Hinblick auf die dort ansässigen Unternehmen und das Asylzentrum Juch. In seiner Antwort hält der Rechtsdienst der Stadtpolizei fest, dass an der Kontrolle nichts auszusetzen sei. Als Grund der Kontrolle nennt der Rechtsdienst: «Gemäss Wahrnehmung des betroffenen Polizeifunktionärs trug er (Herr Abenaa) dabei eine weite «schlabbrige» Hose und dazu einen scheinbar abgenutzten Mantel. In der Hand trug er eine papierene Einkaufstasche. Nach Empfinden des Polizeifunktionärs deckte sich dieses Erscheinungsbild nicht mit demjenigen seiner Begleiterinnen, welche beide im Business-Look gekleidet waren. Es stand dadurch der Verdacht im Raum, dass eine Verbindung zum nahe gelegenen Asylzentrum Juch bestehen könnte und Herr Abenaa den

Anschein zu erwecken versuchte, aufgrund einer fehlenden Aufenthaltsbewilligung zu den beiden Frauen zu gehören.» Der handelnde Polizist habe versucht, nach Beendigung der Kontrolle Herrn Abenaa über die Hintergründe aufzuklären. Herr Abenaa habe aber ein sachliches Gespräch verweigert und den Polizisten als Rassisten bezeichnet. Spezifische Handlungsanweisungen bestehen gemäss Rechtsdienst der Stadtpolizei keine, die das Rayon um den Bahnhof Altstetten betreffen. Da es in diesem Gebiet jedoch vermehrt zu Störungen und Delikten komme, seien die mobilen Einsatzkräfte angehalten, vermehrt Präsenz zu zeigen. Dies habe auch vermehrte Personenkontrollen zur Folge. Die Stadtpolizei lege grossen Wert darauf, dass niemand ohne Grund kontrolliert werde. Die Mitarbeitenden würden entsprechend geschult und sensibilisiert. Wenn es in Einzelfällen dennoch zu einer Personenkontrolle ohne Verdachtsmoment komme, werde das Gespräch mit dem Mitarbeitenden gesucht, damit weitere Fälle vermieden werden können. Die Stadtpolizei ist bereit zu einem klärenden Gespräch mit Herrn Abenaa.

Die Ombudsfrau freut sich in ihrem Schlussbericht, dass die Polizei auch in diesem Fall explizit anerkennt, dass niemand ohne konkrete Verdachtsmomente kontrolliert werden darf und ausdrücklich festhält, dass sich der Verdacht nicht alleine auf Hautfarbe, Herkunft oder andere äusserliche Merkmale abstützen darf. Ebenso begrüsst sie das Vorgehen der Polizei, wenn es in Einzelfällen doch zu Kontrollen ohne Verdachtsmoment kommt. Da sie selbst nicht vor Ort war, kann die Ombudsfrau keine abschliessende Einschätzung zum konkreten Fall abgeben. Ihre Frage, wie bei Dunkelheit (im Februar abends kurz nach 20 Uhr) aus einem fahrenden Fahrzeug die Beschaffenheit eines Mantels und die darunter getragene Hose mit möglicherweise nicht gängigem Schnitt deutlich erkannt werden könne, muss jedoch offen bleiben. Sie empfiehlt Herrn Abenaa, vom Angebot der Polizei für ein klärendes Gespräch Gebrauch zu machen. Dieses könne für beide Seiten aufschlussreich sein und möglicherweise zu einer weiteren Sensibilisierung der Stadtpolizei für künftige Kontrollen beitragen. Ob Herr Abenaa dieses Angebot angenommen hat, entzieht sich der Kenntnis der Ombudsstelle.

Fallbeispiel 15 **Folgenreiche Verwechslung**

Sachverhalt

An einem sonnigen Frühlingsnachmittag entscheiden sich Marina und Mario Juric zusammen mit ihren zwei Knaben (8- und 13-jährig), im Quartierrestaurant einen Kaffee zu trinken. Herr Juric ist Kroat, Frau Juric Schweizerin mit Migrationshintergrund. Sie leben seit längerer Zeit im Kreis 3. Das milde Wetter erlaubt es ihnen, sich draussen auf die Terrasse zu setzen. Frau Juric leidet an Multipler Sklerose und hat bereits den ganzen Tag Schmerzen. Die frische Luft bringt ihr eine gewisse Erleichterung. Die Terrasse des Restaurants ist gut besucht. Der eine Junge spielt auf dem nahen Spielplatz, der andere befindet sich gerade auf der Toilette, als plötzlich fünf Polizisten und eine Polizistin auftauchen. Diese nähern sich Herrn und Frau Juric von allen Seiten und verlangen deren Personalien und Ausweise. Herr und Frau Juric kommen der Anweisung unverzüglich nach. Frau Juric sei dann gefragt worden, ob sie Waffen oder Drogen bei sich habe. Sie sei bestürzt gewesen und habe ihre Handtasche sofort ausgeleert, damit die Polizei den Inhalt erkennen konnte. Anschliessend fordern die Polizisten Herrn und Frau Juric auf, aufzustehen, sich mit dem Gesicht zur Wand zu stellen und die Hände zu erheben. Beide werden abgetastet. Frau Juric von der Polizistin, Herr Juric von einem Polizisten. In diesem Moment kommt der 13-jährige Sohn von der Toilette zurück und muss die Situation mit ansehen. Er ist schockiert, jedoch kümmert sich niemand um ihn. Die Leibesvisitation findet vor allen anderen Gästen statt. Auch der jüngere Sohn kommt nun hinzu. Als nach 15 Minuten auch die umstehenden Möbel durch die Polizei abgesucht sind und nichts Verdächtiges entdeckt werden kann, beenden die Polizisten die Kontrolle und wenden sich ab, vorerst ohne weitere Erklärung oder Entschuldigung. Erst als Herr Juric wieder Worte findet und den Polizisten nachruft «Und jetzt?», habe einer der Polizisten erklärt, sie seien zu keiner

Begründung verpflichtet. Der Jüngste der Gruppe habe immerhin «Nichts für ungut!» geäussert. Das Ehepaar Juric wendet sich an die Ombudsstelle. Frau Juric leidet nach dem Vorfall unter verstärkten Schmerzen. Der Vorfall habe einen Krankheitsschub ausgelöst. Herr und Frau Juric äussern, nichts gegen eine Polizeikontrolle zu haben und sie hätten sich keinesfalls geweigert zu kooperieren. Aber das konkrete Vorgehen sei für sie diskriminierend, demütigend und beängstigend gewesen. Herr Juric ergänzt, ein solches Vorgehen der Polizei könne er sich allenfalls in der Gegend seiner Herkunft vorstellen, aber nicht in der Schweiz.

Vermittlungsgespräch

In einer Sprechstunde erläutert die Ombudsfrau dem Ehepaar die sich anbietenden Handlungsmöglichkeiten. Es zeigt sich, dass ein durch die Ombudsfrau moderiertes Vermittlungsgespräch zwischen Jurics und den handelnden Polizisten hilfreich sein könnte, damit das Vorgefallene besser eingeordnet und bestmöglich verarbeitet werden kann. Über den Rechtsdienst der Stadtpolizei erfährt die Ombudsfrau die Namen der beteiligten Polizisten. Sie nimmt im Anschluss daran mit dem zuständigen Offizier Kontakt auf. Dieser zeigt sich gegenüber dem Vorschlag einer Vermittlung nicht besonders offen. Seine Schilderungen zum Vorfall decken sich weitgehend mit jener von Herrn und Frau Juric. Er hält aber daran fest, dass die Polizisten sich am Ende der Kontrolle für die Verwechslung entschuldigt hätten. Anlass für die Kontrolle sei der Hinweis eines Informanten gewesen, dass «zwei albanischstämmige Personen», welche bewaffnet seien und mit Drogen dealten, sich im Quartier aufhielten. Da auf der Terrasse Jurics die einzigen gewesen seien, die albanisch ausgesehen hätten, habe man sie kontrollieren müssen. Später am Tag wurde im Quartier ein Auto ohne Nummernschild gefunden mit einer grösseren Menge Heroin. Einen Zusammenhang mit dem Ehepaar Juric bestand offenbar in keinsten Weise. Der Polizeioffizier hält daran fest, dass seine Leute korrekt und der Situation angemessen gehandelt hätten und er sich daher nicht zu entschuldigen brauche. Eine Entschuldigung sei bereits nach der Beendigung der Kontrolle ausgesprochen worden. Dennoch zeigt er sich zu einem Vermittlungsgespräch bereit.

Am Gespräch selbst nehmen Herr und Frau Juric, der Polizeioffizier und der an der Kontrolle beteiligte Gruppenführer teil. Moderiert wird das Gespräch von der Ombudsfrau. Jurics legen dar, wie einschneidend für sie die Kontrolle und die Leibesvisitation vor den Augen aller Gäste gewesen seien. Insbesondere das öffentliche Abtasten (unter anderem an den Brüsten durch die Polizistin) hat Frau Juric sehr beschämt. Dass sie als bewaffnete Drogendealer verdächtigt wurden, können sie nicht nachvollziehen. Die beiden Polizisten erklären, dass die angewandte Gefahrenstufe das gewählte Vorgehen gerechtfertigt habe. Die Polizei habe einen Hinweis auf bewaffnete Drogenhändler erhalten und daher zur eigenen Sicherheit bei der Leibesvisitation sicherstellen müssen, dass keine Waffen im Spiel seien. Die gegebene Gefahrenstufe habe es auch nicht erlaubt, dass sich jemand derweil um die Kinder kümmerte. Diese Erklärung hilft Herrn und Frau Juric, das von der Polizei angewandte Vorgehen besser verstehen zu können. Ungeklärt bleibt die Frage, ob sich die Polizei nach Feststellen der Verwechslung bereits entschuldigt hat oder nicht. Hier widersprechen sich die Aussagen der beiden Parteien. Auch anlässlich des Vermittlungsgesprächs bleibt eine gebührende Entschuldigung seitens des Polizeioffiziers aus. Frau Juric äussert sich zum Schluss, dass sich für sie das Gespräch dennoch gelohnt habe. Herr Juric hingegen bleibt skeptisch und zeigt sich enttäuscht, dass die Polizei bezüglich des Abschlusses der Kontrolle sich nicht offener und selbstkritischer geäussert habe.

Im Gegensatz zu einem schriftlichen Beschwerdeverfahren, nimmt die Ombudsfrau im Gespräch eine primär vermittelnde Rolle ein. Viele ihrer eigenen Fragen stellt sie daher nicht. Offen bleibt deshalb beispielsweise, was die konkreten Anhaltspunkte oder Verdachtsmomente für die Kontrolle waren, weshalb während der gesamten Kontrolle – auch nach Leerung der Handtasche und Kontrolle der Personalien – von einer hohen Gefahrenstufe ausgegangen werden musste und weshalb die Kontrolle nicht in einem geschützten Raum stattfinden können. Im Vordergrund stand, dass Herr und Frau Juric die Gelegenheit bekamen, ihre Wahrnehmung und das Erlebte darzustellen und ihre Fragen stellen zu können, um so die Sache

für sich möglichst abschliessen zu können und wieder Vertrauen in die Stadtpolizei zu finden. Dass eine Entschuldigung seitens der Polizei ausblieb, welche diesen Prozess erleichtert hätte, ist bedauerlich.

5. Grundsatzfrage:

Auswirkungen des Konkubinatsverhältnisses in der Sozialhilfe

Wie in den Fallbeispielen 6 und 7 (S. 23 ff.) deutlich wurde, stellen sich rund um die Berücksichtigung und Behandlung von Konkubinatsverhältnissen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe verschiedene Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Der Ombudsstelle ist dabei die Diskrepanz aufgefallen zwischen der Häufigkeit und Relevanz der Problemstellung in der Praxis einerseits und der in der Fachliteratur weitgehend fehlenden eingehenderen Bearbeitung des Themas andererseits. Hingegen hat die Ombudsfrau im Berichtsjahr wiederholt die Bestätigung von Mitarbeitenden der Sozialen Dienste (SOD) erhalten, dass in der täglichen Fallbearbeitung die Behandlung von Konkubinatsverhältnissen oftmals als heikel und problematisch angesehen werde. Dies namentlich dann, wenn das Vorliegen eines stabilen Konkubinats von den Betroffenen bestritten wird oder der von den SOD nicht unterstützte Partner bzw. die Partnerin nicht bereit ist, dem oder der Sozialhilfebeziehenden freiwillig, da zivilrechtlich nicht durchsetzbar, einen Beitrag zu leisten. Die Fragestellungen haben an Aktualität nichts eingebüsst, auch nicht nach der neuesten Revision der SKOS-Bestimmungen im Dezember 2014. Die Ombudsstelle rechnet deshalb damit, dass die Thematik sie auch künftig beschäftigen wird.

Die Ombudsfrau unterbreitete die Problematik den SOD erstmals Anfang 2013 schriftlich und gab zu bedenken: Da Konkubinatspaare zivilrechtlich nicht zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet sind, sollte unter der Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips umso mehr die *weitgehende* und eben nicht die gänzliche Gleichstellung mit einem Ehepaar für die Festsetzung des Konkubinatsbeitrags massgebend sein. Die Ombudsfrau stellte die Frage, wie die Relation zwischen der Einkommenshöhe und dem schliesslich verbleibenden Betrag zur freien Verfügung aussehen muss, um noch verhältnismässig zu sein. Oder anders ausgedrückt: Ist es angemessen und rechtlich zulässig, dass dem erwerbstätigen, nicht unterstützten Partner bzw. der Partnerin ein um ein mehrfach tieferer Betrag zur persönlichen Verwendung bleibt als die Summe, die er oder sie als Konkubinatsbeitrag abzutreten hat? Und darf eine solch hohe Summe als hypothetisches Einkommen der Sozialhilfe beziehenden Person selbst dann angerechnet werden, wenn sich der Konkubinatspartner weigert, die Summe auch tatsächlich zu entrichten?

Die SOD anerkennen in ihrer Stellungnahme vom 14. März 2013 zwar, dass der Konkubinatsbeitrag sich unbestrittenermassen nicht aus zivilrechtlichen Bestimmungen ableiten lasse, halten aber an der Gleichbehandlung des stabilen Konkubinats mit der Ehe fest. «Er stützt sich einzig auf die Annahme, dass bei einem stabilen Konkubinatsverhältnis die Beziehung zwischen den beiden Partnern so eng und dauerhaft konzipiert ist, dass ein gegenseitiger Beistand wie in einer Ehe zu erwarten ist oder sogar tatsächlich erbracht wird.» Die SOD berufen sich dabei auf Entscheide des Zürcher Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts (namentlich VB 2007.217 E. 4.1.2, BGE 136 I 134 E 6.1 und BGE 134 I 318 f. E. 5.5). Diese Auffassung vertritt auch die Zürcher Sozialbehörde, die zuständige Einspracheinstanz. Sie weicht allerdings in einem Punkt zugunsten der Klientinnen und Klienten davon ab: Leben die Konkubinatspartner und -partnerinnen von einer Sozialversicherungsrente und/oder Zusatzleistungen, wird von einem Konkubinatsbeitrag abgesehen. Diese Ausnahme wurde aufgrund einer Empfehlung der Ombudsfrau 2010 formuliert. Denn bei einer vollen Anrechnung der Renten und Zusatzleistungen würden Konkubinatspaare in der Sozialhilfe schlechter gestellt gegenüber Rentner-Ehepaaren oder Ehepaaren, die Sozialhilfe beziehen und bei denen ein Ehegatte ein Einkommen in der Höhe der Renten bzw. Zusatzleistungen bezieht. Schliesslich entspreche

die angewandte Praxis dem kantonalen Sozialhilferecht und den SKOS-Richtlinien. Die SOD würden der im kantonalen Recht vorgesehenen Möglichkeit, zur Sicherstellung des Existenzminimums im Einzelfall Ausnahmen zu gewähren (§ 17 Abs. 1 SHV), Rechnung tragen, indem auf einen Konkubinatsbeitrag verzichtet werden könne, wenn ansonsten der Hilfeprozess in grundlegender Weise gefährdet würde.

Die Ombudsfrau erörterte im Berichtsjahr das Thema mit einer Spezialistin für Sozialhilferecht. Die Diskussion mit Karin Anderer, promovierte Juristin und Sozialarbeiterin (Lehrbeauftragte und Dozentin an der Universität und Hochschule Luzern sowie freiberuflich im Sozialrecht tätig), bestätigte, dass die von der Ombudsstelle aufgeworfenen Fragen von rechtlicher Brisanz und für die Praxis von grosser Bedeutung sind. Karin Anderer nahm die Anregung der Ombudsfrau an, sich mit den rechtlichen Aspekten vertieft auseinanderzusetzen. Die Ombudsstelle unterbreitete ihr daher sechs Fragen, die wir zusammen mit den Antworten im Folgenden wiedergeben. Sie sind geeignet, die vielfältigen und ausführlichen Überlegungen zusammenzufassen und die wesentliche Stossrichtung der Folgerungen aufzuzeigen. Karin Anderer danken wir an dieser Stelle vielmals für ihre Bereitschaft, sich auf die Fragestellungen einzulassen, und für ihre Zustimmung zu diesem Vorgehen.

Frage 1: Auf welcher Rechtsgrundlage lässt sich eine Unterstützungspflicht des von der Sozialhilfe nicht unterstützten Konkubinatspartners oder der nicht unterstützten Konkubinatspartnerin für den sozialhilfeabhängigen Partner bzw. die Partnerin begründen und aus welcher Norm herleiten?

Es gibt keine gesetzliche Grundlage für eine dem Eherecht oder der Verwandtenunterstützung nachgebildete Unterhalts- oder Unterstützungspflicht zugunsten des Konkubinatspartners. Hingegen ist die Sozialhilfe subsidiär im Verhältnis zu freiwilligen Leistungen Dritter, welche nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen zu ermitteln sind. Ein Konkubinatspartner führt dann zur Unterstützungspflicht, wenn freiwillige Leistungen Dritter tatsächlich geleistet werden (beispielsweise für die Haushaltsführung oder an den Lebensunterhalt) oder ohne weiteres erhältlich sind. Diese Leistungen müssen nachgewiesen werden können.

Frage 2: Wo liegen allfällige betragsmässige und andere Grenzen in der Unterstützungspflicht?

Die Unterstützung zwischen Konkubinatspartnern ist freiwilliger Natur. Das ergibt sich zwingend aus der fehlenden gesetzlichen Grundlage einer Unterstützungspflicht. Die Sozialhilfebehörde hat keine Möglichkeit, der nicht unterstützten Konkubinatspartnerin bzw. dem -partner eine Unterstützungspflicht oder umgekehrt dem andern Teil eine Pflicht zur Haushaltsführung gegen Entgelt aufzuerlegen. Dabei ist es nicht relevant, ob der nicht unterstützte Konkubinatspartner über Einkommen oder Vermögen verfügt. Das zeigt sich auch im Umstand, dass die Sozialhilfebehörde keinen Unterhalts- oder Unterstützungsanspruch des Konkubinatspartners an sich abtreten lassen kann, wie sie dazu beispielsweise beim nachehelichen Unterhalt, Kindesunterhalt oder bei der Verwandtenunterstützung berechtigt ist.

Grenzen in der Unterstützungspflicht ergeben sich zudem aus der Unbeachtlichkeit verschiedener Einkommens- und Vermögensbestandteile. So kann zum Beispiel das Renteneinkommen aus Ergänzungsleistungen nicht berücksichtigt werden, dies würde einen unzulässigen Eingriff in das ergänzungsleistungsrechtliche Existenzminimum bedeuten. Ebenso wenig können das Erwerbseinkommen und andere Einkünfte eigener und gemeinsamer minderjähriger Kinder berücksichtigt werden. Ein Zugriff auf das Kindesvermögen ist nicht zulässig. Die SKOS-Praxishilfe H.10 ist in diesen Punkten gesetzeswidrig.

Was die Berücksichtigung des Vermögens der Partnerin oder des Partners anbelangt, ist die in der SKOS-Praxishilfe H.10 für die Ausrichtung von Sozialhilfe genannte vollumfängliche

Abschöpfung des *Vermögens* bei stabilen Konkubinaten bis auf 25 000 oder 40 000 Franken zuzüglich 15 000 Franken pro minderjähriges Kind als Grundsatz sehr tief und widerspricht dem Individualisierungsprinzip. Hier fehlt es zudem an einer Gesamtschau im System der Sozialen Sicherheit und im Familienrecht. Gesetzlich erfährt das Konkubinatspartner keine soziale Risikoabdeckung. Eine Berücksichtigung in Anlehnung an die familienrechtliche Unterstützungspflicht, wie das bei der Entschädigung der Haushaltsführung der Fall ist, wäre hingegen zu prüfen.

Frage 3: Kann der nicht unterstützte Partner oder die nicht unterstützte Partnerin auf ein erweitertes sozialhilferechtliches Existenzminimum gesetzt werden?

Die SKOS-Richtlinien gehen in Kapitel F. 5 von der angemessenen Mitberücksichtigung des Einkommens und Vermögens des nicht unterstützten Konkubinatspartners aus. Durch die Berechnungsmethode des erweiterten SKOS-Budgets soll der nicht unterstützten Person ein erweitertes sozialhilferechtliches Existenzminimum belassen werden. Dies bedeutet, dass Steuern, allfällige Schulden und andere finanzielle Verpflichtungen gegenüber Dritten in die Berechnung einbezogen werden. Die Berechnungsmethode des erweiterten SKOS-Budgets vermag aber nicht zu überzeugen, wenn sie schematisch angewandt wird und sich nicht an den Erweiterungen und am Resultat, also an dem, was unter dem Strich der nicht unterstützten Person effektiv zur Verfügung steht, orientiert. Denn faktisch bleibt dieser Person kein grösserer Betrag zur freien Verfügung als bei der Anrechnung eines reinen SKOS-Budgets. Je kleiner das verfügbare Einkommen ist und je weniger erweiterte Positionen zu berücksichtigen sind, desto eher führt die Berechnungsmethode nämlich zum Resultat, dass den Betroffenen faktisch nur ein sozialhilferechtliches Existenzminimum belassen wird. Zudem sind zwingend Erweiterungen im Sinne einer Sparquote für das Alter und für andere soziale Risiken mitzubedenken. Denn Konkubinate werden im System der Sozialen Sicherheit anders als Ehepaare behandelt und erfahren weniger Rechtsschutz.

Die Belassung eines nach den SKOS-Richtlinien ermittelten erweiterten sozialhilferechtlichen Existenzminimums ist somit nicht vertretbar.

Frage 4: Gibt es einen Handlungsbedarf, um die Auswirkungen der Konkubinatsverhältnisse in der Sozialhilfe rechtlich überzeugend und angemessen zu berücksichtigen?

Ja, dieser ist eindeutig gegeben. Die sozialhilferechtliche Praxis tut sich offenbar schwer, ihre Ermessensspielräume auszuschöpfen, um einzelfallbezogene Lösungen herbeizuführen. Anders kann die schematische Anwendung der Berechnungsmethode nicht erklärt werden. Die Individualisierung ist ein Grundprinzip in der Sozialhilfe. Mit der unklaren Formulierung in den SKOS-Richtlinien und der lückenhaften Kommentierung in der Fachliteratur über die Funktion und Bedeutung einer Vermutung bezüglich der freiwilligen Konkubinatsbeiträge verfallen die Rechtsanwendenden nicht selten der Annahme, Konkubinatspartner seien rechtlich gegenseitig unterstützungspflichtig. Diese Unsicherheit und Unkenntnisse in der Praxis dürften wesentlich zum problematischen Umgang mit dem Konkubinatspartner in der Sozialhilfe beitragen.

Frage 5: Wie könnte eine Berechnungsmethode aussehen, die zu angemessenen Resultaten führt?

Die Berechnung eines Konkubinatsbeitrags oder einer Entschädigung für die Haushaltsführung kann, wie zuvor aufgezeigt, zu einem unangemessenen Resultat führen.

Um den Konkubinats- und Haushaltsbeitrag angemessen zu gestalten, können zwei Berechnungsweisen diskutiert werden. Hinzuweisen ist aber mit aller Deutlichkeit darauf, dass die Berücksichtigung eines Konkubinatsbeitrags oder einer Entschädigung für die Haushaltsfüh-

nung nur zum Zuge kommen kann, wenn diese auch tatsächlich geleistet wird und ihr Nachweis erbracht werden kann. Die Berechnungsmöglichkeiten sind lediglich Hilfsmittel zur Festlegung freiwilliger Leistungen Dritter.

Variante 1: Orientierung am ergänzungsleistungsrechtlichen Existenzminimum

Der nicht unterstützten Person, im stabilen wie losen Konkubinats, ist bei dieser Variante in jedem Fall das Existenzminimum gemäss den Ergänzungsleistungen (EL) zu belassen. Das bedeutet, dass für die Berechnung nach den SKOS-Richtlinien H.10 eine EL-Schattenrechnung geführt wird.

Die EL legen eine Bedarfslimite und zugleich ein garantiertes Mindesteinkommen fest. Das System der EL sieht ein ausreichendes Mindesteinkommen für jenen Teil der Bevölkerung vor, welcher auf diesen Schutz in Ergänzung zur AHV und IV angewiesen ist. Nun sind allerdings die nicht unterstützten Personen in der Regel keine Rentner oder Rentnerinnen. Das EL-Existenzminimum ist aber eine leicht zu ermittelnde und vertretbare Grösse, um den Begriff der angemessenen Berücksichtigung füllen zu können. EL sind nicht mit dem Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 Bundesverfassung gleichzusetzen, ihre Leistungen gehen wesentlich darüber hinaus, sind in der Höhe aber auf ein relativ bescheidenes Mindesteinkommen begrenzt. Wenn ein nicht unterstützter Konkubinatspartner unter einem EL-Existenzminimum leben muss, kann daher von einer angemessenen Berücksichtigung seines Einkommens und Vermögens keine Rede mehr sein.

Variante 2: Orientierung an der familienrechtlichen Unterstützungspflicht

Im Weiteren wäre ein Berechnungsmodell anhand der familienrechtlichen Unterstützungspflicht möglich. Es ist schwer verständlich, dass für die rechtlich zur gegenseitigen Unterstützung verpflichteten Verwandten der geraden Linie relativ grosszügige Einkommens- und Vermögensgrenzen (also Freibeträge) empfohlen werden, die für Konkubinatspaare, die notabene keine gegenseitige Unterstützungspflicht haben, jedoch nicht annähernd gelten sollen. Zwar wird beim Konkubinats an eine eheähnliche Solidarität und nicht an die Verwandtschaft der geraden Linie angeknüpft. Dass aber nicht gegenseitig unterstützungspflichtigen Personen kein über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum liegender Freibetrag, nach Abzug rechtlich geschuldeter Verpflichtungen, zugestanden wird, ist stossend.

Die SKOS-Richtlinien H.4 gehen bei der Verwandtenunterstützungspflicht für die Ermittlung des anrechenbaren Einkommens von einem effektiven Einkommen (Pauschale für eine gehobene Lebensführung) und einem Vermögensverzehr aus.

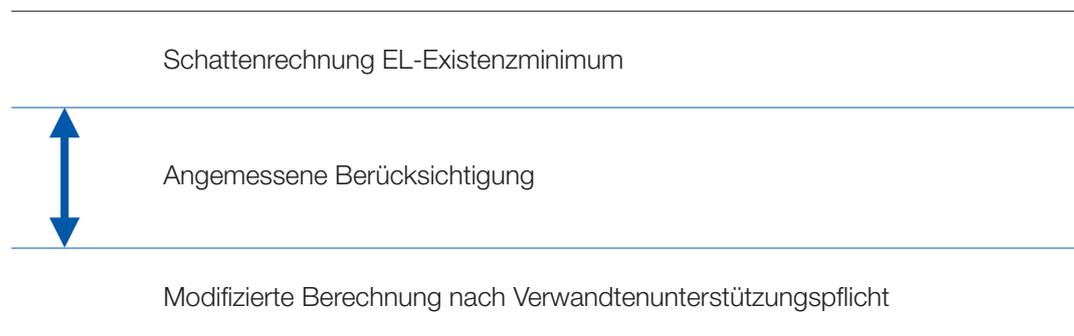
Um den Aspekt der der Ehe nachgebildeten Solidarität nicht völlig ausser Acht zu lassen, könnte eine Reduktion der Pauschale für eine gehobene Lebensführung von 10000 Franken in einem Einpersonenhaushalt um 50–60 % unter dem Titel Angemessenheit diskutiert werden. Bei einer Einzelperson wäre somit eine Pauschale für eine «angemessene» Lebensführung bei einem Einkommen von 4000–5000 Franken pro Monat zu veranschlagen.

Einen Grenzwert bei ca. 5000 Franken anzusetzen, lässt sich auch aus der Haushaltsbudgeterhebung 2012 des Bundesamtes für Statistik ableiten. So blieb bei den Haushalten der untersten Einkommensklasse (mit weniger als 5000 Franken Bruttoeinkommen) im Durchschnitt kein Sparbetrag übrig.

Die Empfehlungen der Verwandtenunterstützung in den SKOS-Richtlinien H.4 gewähren einer Einzelperson einen Freibetrag von 250000 Franken vom steuerbaren Vermögen. Um auch hier die der Ehe nachgebildete Solidarität nicht ausser Acht zu lassen, könnten anstelle einer Berücksichtigung eines Freibetrags generell die Regeln des Vermögensverzehrs angewandt werden. Vom Vermögen der nicht unterstützten Person kann ein Verzehr als Einkommen angerechnet werden. Die Untergrenze des zu berücksichtigenden Vermögens wäre, wie vorgesehen, bei den Grenzwerten (25000/40000 Franken plus 15000 Franken) zu belassen.

Frage 6: Wie lässt sich die Angemessenheit der vorgeschlagenen Berechnungsmethode einzelfallgerecht konkretisieren?

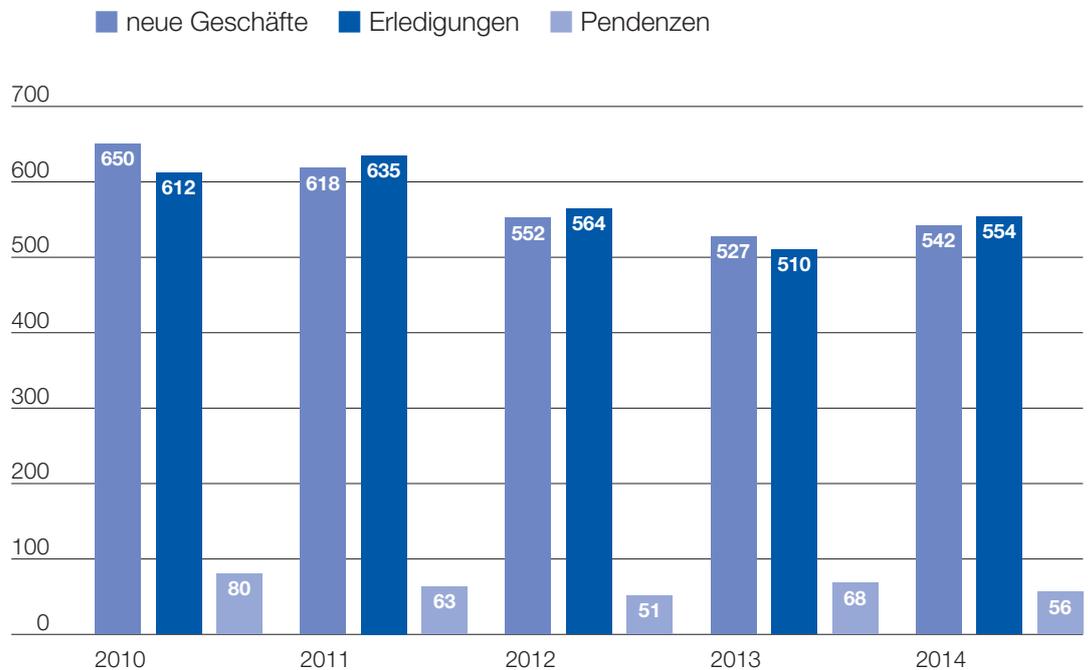
Eine Berücksichtigung der beiden Berechnungsweisen als obere und untere Limite wäre geeignet, einzelfallweise einen Beurteilungsspielraum zu ermöglichen. So könnte den spezifischen Umständen des Konkubinats Rechnung getragen werden. Berechnungsweisen, die eine faktische Herabsetzung auf das sozialhilferechtliche Existenzminimum oder eine unzulässige Abschöpfung des Vermögens bewirken, könnten damit vermieden werden.



Soweit die Antworten von Karin Anderer auf unsere Fragen. Die Stellungnahme zeigt, dass rechtlich ein grosser Klärungsbedarf besteht, der weit über die Anwendung der Thematik im Einzelfall hinaus reicht. Die SOD bleiben gefordert, ihren Ermessensspielraum auch hier konsequent auszunutzen. Gleichzeitig ist es wünschenswert, dass sich auch die SKOS mit den Auswirkungen des Konkubinatsverhältnisses eingehender auseinandersetzt und die nötigen Klärungen ausformuliert. Die Berücksichtigung des Themas als Grundsatzfrage im diesjährigen Jahresbericht möchte einen Diskussionsbeitrag an die aus unserer Sicht dringende Debatte leisten, deren Notwendigkeit aufzeigen und für die anstehenden Fragen sensibilisieren.

1. Übersicht

Im Jahr 2014 sind 542 neue Geschäfte eingegangen. Gegenüber dem Vorjahr hat die Geschäftslast leicht zugenommen (2013: 527 Geschäfte). Während des Berichtsjahres konnten insgesamt 554 Geschäfte abgeschlossen werden. Auch hier ist eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr (2013: 510 Geschäfte) zu verzeichnen. Am 31. Dezember 2014 waren noch 56 Geschäfte pendent. Davon stammt eines aus dem Jahr 2013, die übrigen sind im Berichtsjahr eingegangen.



2. Angaben zu den im Jahr 2014 neu eingegangenen Geschäften

Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte beträgt 63 % (342 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) 37 % (200 Geschäfte). Die verwaltungsinternen Geschäfte (Personalgeschäfte) haben im Vergleich zum Vorjahr um 8 % zugenommen.

Mit 200 Personalgeschäften sind der Ombudsstelle zum ersten Mal seit ihrem Bestehen so viele verwaltungsinterne Anliegen unterbreitet worden (2013: 154). Der Anstieg ist wohl im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die städtische Personalabteilung HRZ ihr Beratungsangebot für Mitarbeitende mit beruflichen und/oder persönlichen Schwierigkeiten bzw. bei Arbeitskonflikten Anfang 2014 eingestellt hat.

Neben der quantitativen Zunahme ist uns vor allem auch die Zunahme der Komplexität und die Folgeschwere für die Betroffenen bei vielen Personalgeschäften aufgefallen. Entsprechend zeitintensiv fiel die Bearbeitung der Fälle aus.

Von den insgesamt 542 Beschwerdeführenden waren insgesamt 58 % Frauen und 42 % Männer. Bei den verwaltungsinternen Geschäften beläuft sich der Frauenanteil auf 61 %, bei den externen auf 55 %. Damit haben sich zum ersten Mal seit 2008 auch bei den verwaltungsexternen Fällen wieder mehr Frauen als Männer an uns gewandt (Frauen 55 %, Männer 45 %).

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	153 (28 %)	189 (35 %)	0 (0 %)	342 (63 %)
Interne Geschäfte	78 (14 %)	122 (23 %)	-	200 (37 %)
Total	231 (42 %)	311 (58 %)	0 (0 %)	542 (100 %)

Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 542 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	7	1.3 %		
Stadtkanzlei			4	1
Übrige			3	
Präsidialdepartement	27	5.0 %		
Bevölkerungsamt			12	2
Stadtammann- und Betriebsämter			9	4
Übrige			6	4
Finanzdepartement	22	4.1 %		
Steueramt			10	3
Liegenschaftenverwaltung			4	
Human Resources Management			3	3
Übrige			5	4
Polizeidepartement	60	11.1 %		
Stadtpolizei			47	6
Schutz & Rettung			3	3
Dienstabteilung Verkehr			4	1
Stadtrichteramt			6	2
Gesundheits- und Umweltdepartement	78	14.4 %		
Allgemein/Departement			3	3
Stadtspital Triemli			23	16
Pflegezentren Stadt Zürich			15	14
Alterszentren Stadt Zürich			24	18
Städtische Gesundheitsdienste			3	1
Umwelt- und Gesundheitsschutz			4	1
Stiftung Alterswohnungen			3	2
Übrige			3	2
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	17	3.1 %		
Entsorgung + Recycling (ERZ)			5	3
Grün Stadt Zürich			8	4
Übrige			4	4
Hochbaudepartement	11	2.0 %		
Amt für Baubewilligungen			4	1
Amt für Städtebau			4	2
Übrige			3	2

Departement der Industriellen Betriebe	32	5.9%		
Elektrizitätswerk (EWZ)			14	8
Verkehrsbetriebe (VBZ)			12	2
Wasserversorgung			5	3
Übrige			1	
Schul- und Sportdepartement	61	11.3%		
Schulamt inkl. Horte			27	20
Volksschule			14	7
Fachschule Viventa			8	8
Musikschule Konservatorium Zürich			5	2
Sportamt			3	1
Übrige			4	3
Sozialdepartement	217	40.0%		
Support Sozialdepartement			3	3
Soziale Einrichtungen und Betriebe			11	6
Amt für Zusatzleistungen			39	
Soziale Dienste			136	19
KESB (inkl. Mandate der Sozialen Dienste)			20	1
Asylorganisation (AOZ)			5	1
Übrige			3	3
andere Zuständigkeit	10	1.8%	10	7
Total	542	100.0%	542	200

Eingangsart

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	417	(77%)
Schriftlich (Brief, Fax, E-Mail)	125	(23%)

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 2014 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%	15%	31%	36%	8%	7%

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 15 verschiedenen Nationen an.

Wohnort

8048 Altstetten	26
8051 Schwamendingen	26
8004 Aussersihl	25
8050 Oerlikon	25
8057 Unterstrass	23
8047 Albisrieden	21
8055 Heuried	21
8008 Riesbach	18
8049 Höngg	18
8000 Zürich	17
8006 Ober-/Unterstrass	17
8037 Wipkingen	16
8038 Wollishofen	16
8045 Giesshübel	15
8046 Affoltern	15
8003 Wiedikon	14
8052 Seebach	12
8002 Enge	10
8041 Leimbach	10
8053 Witikon	10
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	35
Stadt Zürich	390
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	95
Kanton Zürich	485
Kanton Aargau	12
übrige Kantone	44
Schweiz	541
Ausland	1

4. Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäftes beträgt im Durchschnitt aller 554 Geschäfte, die im Jahre 2014 abgeschlossen werden konnten, 62 Tage (Vorjahr: 59 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
43	123	207	85	70	26
8%	22%	37%	15%	13%	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	757
Vernehmlassungen der Verwaltung	640
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	2

Erledigungsart

Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wird detailliert schriftlich festgehalten, und zwar – in 520 Fällen (94 %) durch entsprechende Protokollierung nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses – und in 34 Fällen (6 %) 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 17 % (Vorjahr: 17 %), der Vermittlungsanteil mit vorausgegangener Beschwerdeprüfung 26 % (Vorjahr: 19 %), der Anteil reiner Vermittlungen 10 % (Vorjahr: 14 %) und der Informations- und Beratungsanteil 41 % (Vorjahr: 43 %). Im Berichtsjahr ist bei den internen Geschäften der Informations- und Beratungsanteil deutlich zurückgegangen. Er beträgt noch 39 % (nämlich 73 von insgesamt 189 Geschäften) (2013 waren es 63 %). Es ist eine Verschiebung in Richtung Beschwerde- und Vermittlungstätigkeit zu verzeichnen. Unter der Spalte «Rückzug» wurden diejenigen 33 Fälle separat erfasst, in denen der Abschluss der Prüfungs- oder Vermittlungstätigkeit eines Geschäfts durch die Ombudsstelle nicht mehr nötig war (6 %, Vorjahr: 7 %).

In 40 % aller Geschäfte führten Beschwerdeprüfung, Vermittlung oder ihre Kombination zu einer ganzen oder teilweisen Gutheissung bzw. zu einer gänzlich oder teilweise erfolgreichen Vermittlung. Beschwerdeabweisungen bzw. erfolglose Vermittlungsbemühungen sind demgegenüber wie im Vorjahr nur in 13 % aller Geschäfte zu verzeichnen.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäftsbehandlungen («Information und Beratung» sowie «Rückzug») ausser Betracht, so ergibt dies insgesamt 294 Geschäfte, die sich prozentual gleich wie im Vorjahr verteilen:

- ganze oder teilweise Guttheissung bzw.
gänzlich oder teilweise erfolgreiche Vermittlung: 224 Geschäfte (76%)
- Abweisung der Beschwerde oder erfolglose Vermittlung: 70 Geschäfte (24%)

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 554 abgeschlossenen Geschäften erzielten Ergebnisse setzt eine differenzierte Betrachtungsweise voraus, indem das jeweilige Ergebnis stets in Bezug zur Aufgabe und Rolle gesehen wird, die die Ombudsstelle in dem betreffenden Geschäft hatte:

	Beschwerdeprüfung			Beschwerde und Vermittlung*			Vermittlung**			Information und Beratung	Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	Total
	Guttheissung	teilweise Guttheissung	Abweisung	Guttheissung bzw. erfolgreich	teilweise Guttheissung /Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos			
Externe Geschäfte	12	19	32	30	46	11	17	17	2	154	25	365
Interne Geschäfte	6	9	19	19	32	5	8	9	1	73	8	189
zusammen	18	28	51	49	78	16	25	26	3	227	33	554
Prozentual	3%	5%	9%	9%	14%	3%	4%	5%	1%	41%	6%	100%

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

5. Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringen Bearbeitungsaufwandes die Eröffnung eines eigentlichen Geschäftes nicht rechtfertigen, gleichwohl aber auch 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 2014 insgesamt 787 derartige Anfragen behandelt, im Vorjahr waren es 799.

Der Anteil derjenigen Anfragen, welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist, macht 60 % aus (471 Anfragen), im letzten Jahr betrug er 48 %.

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	471
<hr/>	
nicht zuständig (Grund):	
allgemeine privatrechtliche Probleme	32
privates Arbeitsvertragsrecht	26
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	24
Rechtsmittelverfahren / Gericht	23
nicht-städtische Patientenfragen	19
nicht-städtische Sozialversicherungen	16
Sozialfragen	15
kantonale Steuerangelegenheiten	5
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	7
privates Mietvertragsrecht	15
nicht-städtische Ausländerfragen	12
Privatversicherung	5
übrige	117
<hr/>	
Total	787

Ausgewählte Zahlen zum Mehrjahresvergleich 2005–2014

Was wir bei unserer Übersicht vor fünf Jahren festgestellt haben, gilt auch nach zehn Jahren: Die Arbeit der Ombudsstelle zeichnet sich durch eine relative Konstanz aus. Die departementale Verteilung der Geschäfte, die Vorgehensweise in der Fallbearbeitung, die Wirksamkeit unserer Tätigkeit wie auch die soziodemographische Zusammensetzung der Klientinnen und Klienten sind ähnlich geblieben. Bei genauerem Hinsehen lassen sich aber gleichwohl interessante Entwicklungen erkennen. Dies vor allem in dreierlei Hinsicht: bei der departementalen Zuordnung der Geschäfte, bei der Zunahme der verwaltungsinternen Geschäfte sowie beim regelmässigen Anstieg der Beschwerden von Frauen.

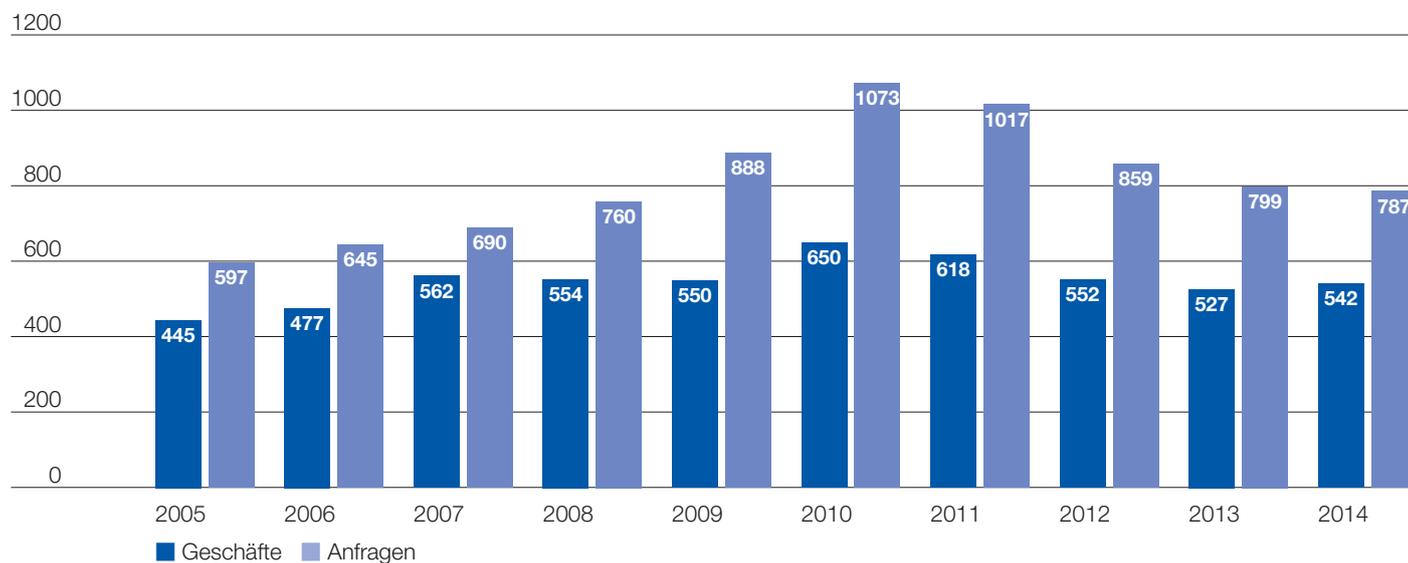
Das Sozialdepartement liegt weiterhin unübersehbar an der Spitze der Geschäftseingaben. Die weitaus meisten Beschwerden betreffen die Sozialen Dienste. Auf der andern Seite schreitet der rückläufige Trend beim Polizeidepartement weiter voran. Die Fallzahlen zur Stadtpolizei nehmen auch in den letzten Jahren ab. Die Zunahme der Geschäfte beim Schul- und Sportdepartement ist in erster Linie auf den Anstieg der verwaltungsinternen, arbeits-spezifischen Fragestellungen zurückzuführen.

Und wie wir bei der Statistik 2014 ausgeführt haben, ist eine stets wachsende Zunahme der Eingaben von Frauen nicht nur bei den verwaltungsinternen Geschäften festzustellen; sie machen dieses Jahr auch bei den verwaltungsexternen Geschäften die Mehrheit aus.

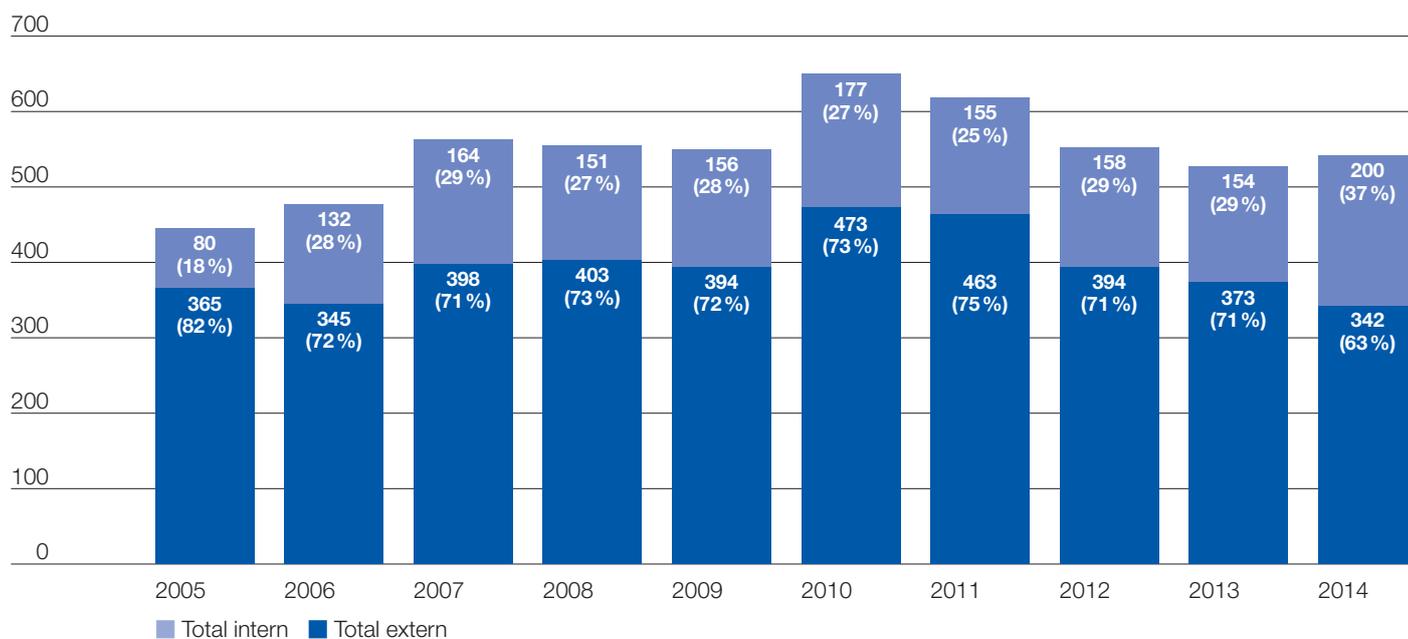
1. Geschäftslast

Die Geschäftslast der vergangenen zehn Jahre setzt sich aus der Anzahl der im betreffenden Jahr eingegangenen Geschäfte und Anfragen zusammen:

Geschäftslast 2005–2014

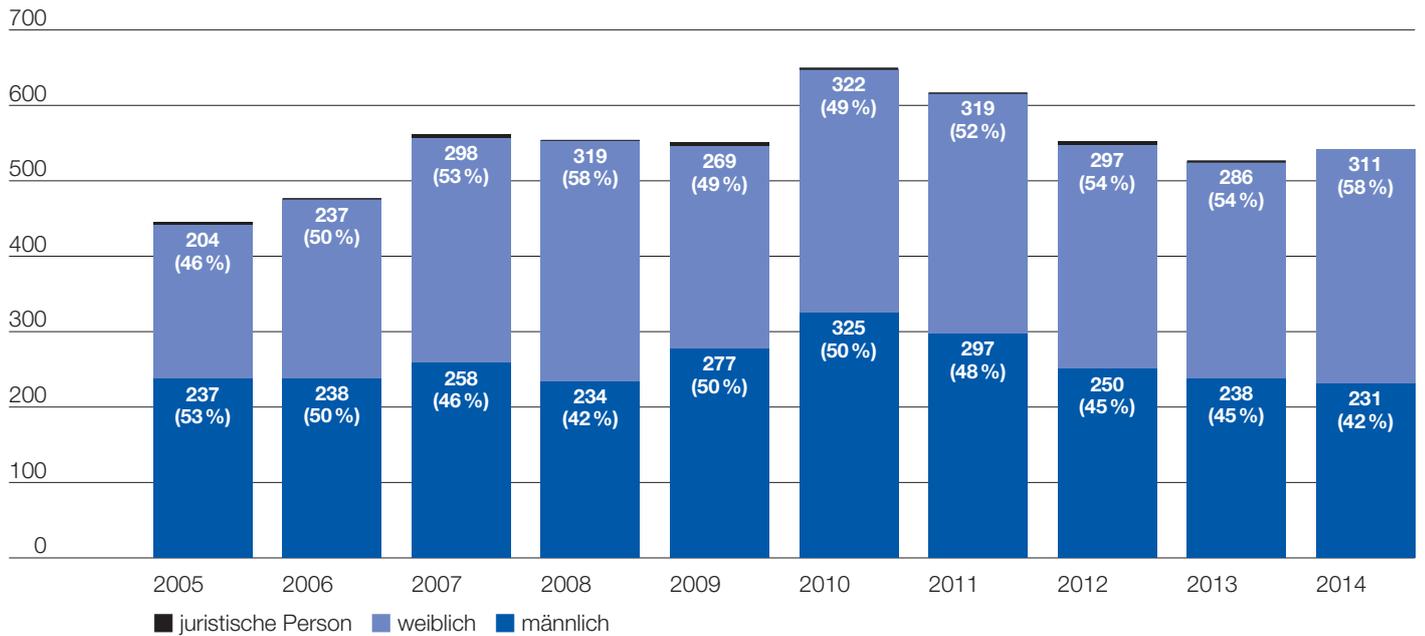


Geschäfte 2005–2014: Anteil interne Personalgeschäfte

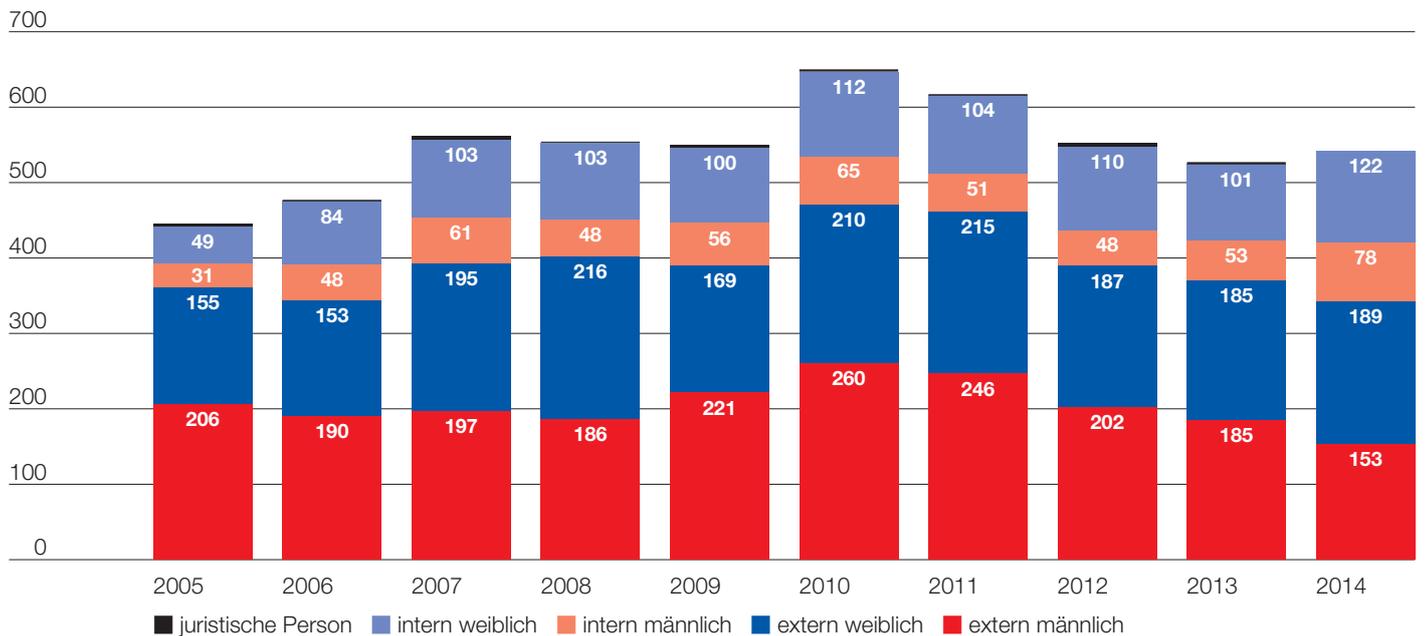


2. Geschlechterverhältnis (intern/extern)

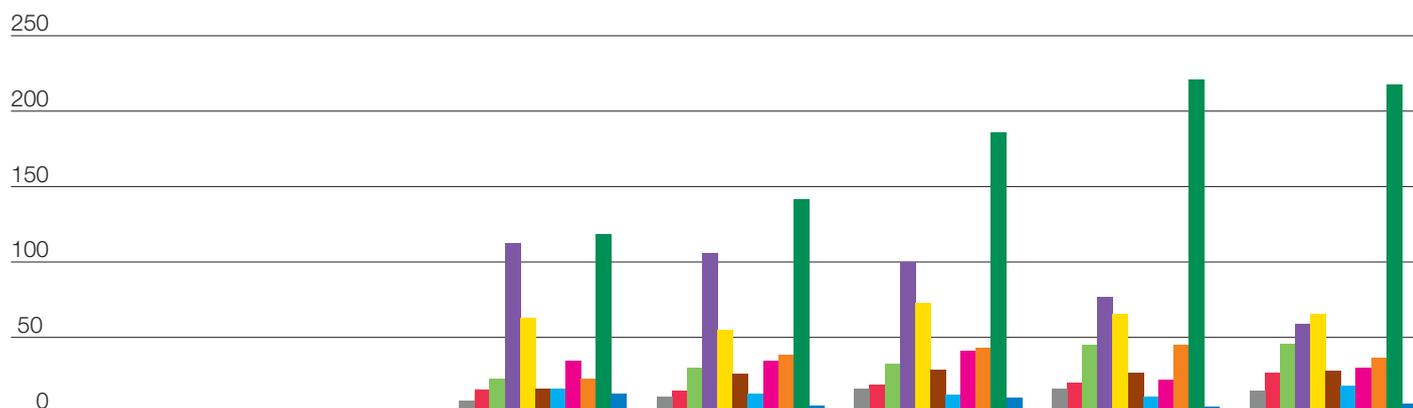
Geschäfte 2005–2014: Geschlechterverhältnis



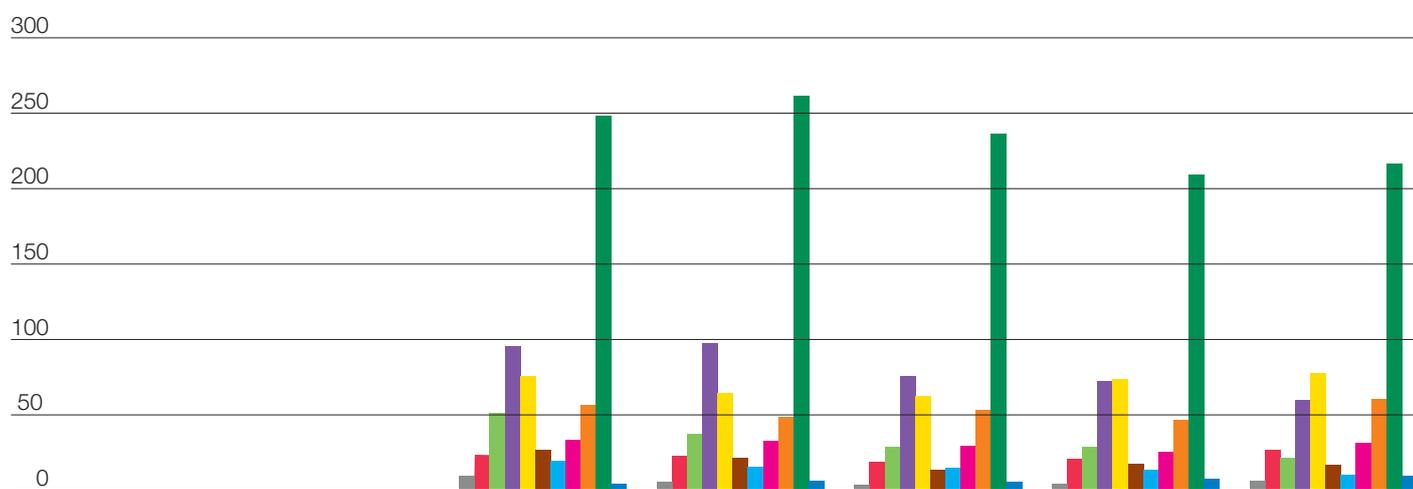
Geschäfte 2005–2014: intern/extern nach Geschlechtern



3. Verteilung der Geschäfte auf Departemente und Dienstabteilungen



	2005	2006	2007	2008	2009
Allgemeine Verwaltung	8	11	16	16	15
Präsidentialdepartement	16	15	19	20	27
Finanzdepartement	23	30	33	45	46
Polizeidepartement	113	106	100	77	59
Gesundheits- und Umweltdepartement	63	55	73	66	66
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	16	26	29	27	28
Hochbaudepartement	16	13	12	11	18
Departement der Industriellen Betriebe	35	35	41	22	30
Schul- und Sportdepartement	23	39	43	45	37
Sozialdepartement	119	142	186	221	218
andere	13	5	10	4	6



	2010	2011	2012	2013	2014
Allgemeine Verwaltung	10	6	4	5	7
Präsidentialdepartement	24	23	19	21	27
Finanzdepartement	52	38	29	29	22
Polizeidepartement	96	97	76	73	60
Gesundheits- und Umweltdepartement	76	65	63	74	78
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	27	22	19	18	17
Hochbaudepartement	20	16	15	14	11
Departement der Industriellen Betriebe	34	33	30	26	32
Schul- und Sportdepartement	57	49	54	49	61
Sozialdepartement	249	262	237	210	217
andere	5	7	6	8	10

Geschäfte 2005–2014 nach Dienstabteilungen

	davon intern	2005	davon intern	2006	davon intern	2007	davon intern	2008	davon intern	2009	davon intern	2010	davon intern	2011	davon intern	2012	davon intern	2013	davon intern	2014	davon intern
Allgemeine Verwaltung	8	1	11	2	16	2	16	8	15	8	10	5	6	3	4	2	5	1	7	1	
Stadtkanzlei				4	1	6	3	6	3	4	3				1		2		4	1	
Personalversicherungen			3		8	1	6	2	4	3					3	2	1			2	
Erdgas Zürich AG			3																	2	
Übrige	8	1	5	2	4	3	4	3	5	2	2		6	3			2	1		1	
Präsidialdepartement	16	1	15	1	19	4	20	6	27	3	24	4	23	6	19	5	21	6	27	10	
Allgemein/Departement													5	3	2	1	1	1		1	
Kultur																	4	3		2	
Bevölkerungsamt	10		10		14		12	2	24		20		16	1	13	1	12	1	12	2	
Friedensrichterämter																				2	
Stadtmann- und Betreibungsämter																				9	
Übrige	6	1	5	1	5	4	8	4	3	3	4	4	2	2	4	3	4	1	2	2	
Finanzdepartement	23	2	30	6	33	3	45	8	46	7	52	10	38	9	29	7	29	2	22	10	
Steueramts	16	1	11	1	14	1	24	3	29	2	28	3	25	6	15	2	21	1	10	3	
Liegenschaftsverwaltung	6	1	15	2	17	1	17	3	12	2	16		10		8		7		4		
Organisation und Informatik (OIZ)											5	5	3	3	3	2	1	1	1	1	
Human Resources Management																				3	
Übrige	1		4	3	2	1	4	2	5	3	3	2			3	3				3	
Polizeidepartement	113	7	106	15	100	12	77	9	59	6	96	10	97	10	76	6	73	17	60	12	
Stadtpolizei	95	4	85	10	75	8	61	6	44	4	77	6	72	6	62	3	54	7	47	6	
Dienstabteilung Verkehr											3		3		2		8	2	4	1	
Stadtrichteramt	12		11	1	9		9		9	1	8	1	8		3	1	1		6	2	
Schutz & Rettung	5	3	6	4	8	3	6	3	4	1	8	3	9	4	8	2	9	8	3	3	
Übrige	1		4		8	1	1		2				5		1		1				

	davon intern	2005	davon intern	2006	davon intern	2007	davon intern	2008	davon intern	2009	davon intern	2010	davon intern	2011	davon intern	2012	davon intern	2013	davon intern	2014	davon intern
Gesundheits- und Umweltschutz	63	37	55	42	73	55	66	46	66	44	76	49	65	48	63	46	74	46	78	57	
Allgemein/Departement																					
Stadtärztlicher Dienst																					
Stadtspital Waid	3	3	9	8	6	5	7	6	7	7	12	8	8	6	7	7	9	4	1	1	
Stadtspital Triemli	14	12	10	8	13	11	11	7	10	4	14	13	14	14	17	13	23	17	23	16	
Pflegezentren Stadt Zürich	19	12	10	7	25	21	16	15	17	15	19	14	14	12	19	16	18	15	15	14	
Alterszentren Stadt Zürich	10	6	9	9	12	9	15	13	15	13	14	10	13	10	10	8	10	7	24	18	
Städtische Gesundheitsdienste	3	1	8	5			4	2	5	5	6		4	3	3	1	6	2	3	1	
Umwelt- und Gesundheitsschutz	8	1	4	1	5	2	6		4		5		4	2	2		4		4	1	
Stiftung Alterswohnungen	3	1			5	3	3						5	1	2		3	1	3	2	
Übrige	3	1	5	4	7	4	2	1	8	5	6	4									
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	16	2	26	7	29	6	27	7	28	7	27	5	22	6	19	2	18	6	17	11	
Entsorgung + Recycling (ERZ)	10	1	18	5	17	2	14	2	11		11	1	10	3	9	1	8	3	5	3	
Grün Stadt Zürich			3		3		6	4	8	5	5	1	6	1	4		1	1	8	4	
Tiefbauamt	3		4	1	8	3	7	1	8	1	9	2	4	1	5	1	9	2	2	2	
Übrige	3	1	1	1	1	1	1		1	1	2	1	2	1	1				2	2	
Hochbaudepartement	16	6	13	6	12	7	11	6	18	8	20	8	16	5	15	8	14	9	11	5	
Amt für Städtebau	3	2									4	1			4	2	2	2	4	2	
Amt für Hochbauten									3	2					1		6	5	1	1	
Immobilien-Bewirtschaftung	4	4	4	4	6	6	4	3	6	5	5	5	6	5	6	5	3	2	2	1	
Amt für Baubewilligungen	7		6	1	3		3		7		8		7		3		2		4	1	
Übrige	2		3	1	3	1	4	3	2	1	3	2	3		1	1	1				
Departement der Industriellen Betriebe	35	7	35	8	41	21	22	6	30	10	34	19	33	8	30	11	26	9	32	13	
Wasserversorgung	3	1	3	2	5	4											1		5	3	
Elektrizitätswerk (EWZ)	7	1	9	1	6	3	3		4	2	8	3	4	3	7	3	6	3	14	8	
Verkehrsbetriebe (VBZ)	25	5	23	5	30	14	17	5	24	8	24	15	26	4	21	7	19	6	12	2	
Übrige							2	1	2	2	2	1	3	1	2	1			1		

	davon intern 2005	davon intern 2006	davon intern 2007	davon intern 2008	davon intern 2009	davon intern 2010	davon intern 2011	davon intern 2012	davon intern 2013	davon intern 2014
Schul- und Sportdepartement	23	39	43	45	37	57	49	54	49	61
Schulamt (inkl. Horte)	8	6		8	7	17	21	32	24	27
Volksschule	6	3	18	19	16	27	18	9	11	14
Sportamt	3	1	9	5	4			2	3	3
Musikschule Konservatorium								4	6	5
Fachschule Viventa				8	6	5		1		8
Schulgesundheitsdienste						4		1		3
Übrige	6	4	25	5	4	4	10	5	5	1
Sozialdepartement	119	142	186	221	218	249	262	237	210	217
Departement	4	6	3							
Support Sozialdepartement						5	11	1	5	3
Amt für Zusatzleistungen	14	21	26	26	37	35	43	29	33	39
Soziale Dienste	73	83	93	150	123	172	168	160	138	136
Vormundschaftsbehörde/KESB und Mandate	20	13	30	12	22	17	17	22	16	20
Soziale Einrichtungen und Betriebe	3	8	13	20	16	13	14	16	12	11
Asylorganisation (AOZ)			6	4	6	6	4	5	2	5
Übrige	5	11	15	9	14	1	5	4	4	3
andere Zuständigkeit	13	5	10	4	6	5	7	6	8	10
Total	445	80	562	554	550	650	618	552	527	542

4. Verfahrensdauer

Erledigung der Geschäfte in Tagen

	bis 10 Tage		11–30 Tage		31–60 Tage		61–90 Tage		91–180 Tage		181–365 Tage	
2005	109	23%	120	26%	123	26%	50	11%	51	11%	15	3%
2006	100	22%	156	33%	106	23%	52	11%	44	9%	9	2%
2007	115	20%	158	28%	164	29%	59	11%	55	10%	10	2%
2008	83	15%	165	30%	180	33%	58	11%	49	9%	12	2%
2009	85	15%	161	29%	168	30%	66	12%	58	10%	25	4%
2010	99	16%	185	31%	196	32%	68	11%	50	8%	14	2%
2011	112	18%	185	29%	186	29%	77	12%	57	9%	18	3%
2012	81	14%	152	27%	166	29%	71	13%	67	12%	27	5%
2013	60	12%	126	25%	183	36%	63	12%	51	10%	27	5%
2014	43	8%	123	22%	207	37%	85	15%	70	13%	26	5%

Durchschnittliche Verfahrensdauer in Tagen

2005	46
2006	42
2007	43
2008	47
2009	54
2010	44
2011	47
2012	57
2013	59
2014	62