



Bericht 2023

Schwerpunkt
Menschenrechte
in der Stadt

Bericht 2023

Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats

Gestützt auf Art. 137 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 erstattet der Ombudsmann dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2023.

Im **Rückblick auf das Berichtsjahr** werden einige aktuelle Themen dargelegt, die den Ombudsmann und sein Team im Jahr 2023 beschäftigt haben. Die **Agenda** gibt einen Überblick über seine wichtigsten Termine und Auftritte.

Den **Schwerpunkt** des diesjährigen Jahresberichts bildet die Bedeutung der **Menschenrechte für die Stadt**. Klaus Starl und der Ombudsmann legen mit konkreten Beispielen dar, warum die Menschenrechte bereits «vor unserer Haustüre» gelten und wie konkret die Gemeinden und Städte aufgrund ihrer intensiven Beziehung zu den Bürger*innen eine ganz zentrale Rolle für den Schutz der Menschenrechte wahrnehmen können, ja müssen. Am Beispiel der Menschenrechtsstadt Graz wird aufgezeigt, worauf es ankommt und warum die Stadt Zürich, teilweise vielleicht unbewusst, gute Voraussetzungen mitbringt, um zur ersten Menschenrechtsstadt der Schweiz zu werden. Auch die längeren Fallbeispiele beschäftigen sich mit den menschenrechtlichen Aspekten des Verwaltungshandelns.

Ein weiteres, in der Praxis enorm wichtiges Thema ist die **korrekte Aktenführung der Verwaltung**. Deren Bedeutung wird nach den Erfahrungen der Ombudsstelle immer wieder sträflich unterschätzt. Gut geführte Akten sind eine verfassungsmässige Pflicht. Darüber hinaus stärken sie das Vertrauen in die Verwaltung und erleichtern dieser nicht zuletzt ihre eigene Arbeit.

Den Abschluss macht wie immer die **Statistik**.

Ich wünsche eine anregende und interessante Lektüre und bin für Hinweise, Lob und Kritik immer dankbar.

Zürich, Mai 2024

Pierre Heusser
Ombudsmann der Stadt Zürich

Impressum

Redaktionsadresse

Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8, 8001 Zürich
T +41 44 412 00 30

Redaktion

Ombudsmann Pierre Heusser und
das Team der Ombudsstelle

Fotografien

Bildstrecke: Michael Glarner
Portraits: Christoph Künzi

Gestaltung

Notice Design, Zürich

Druck

Künzle Druck, Zürich

Bericht 2023	3
Auf einen Blick	7
Das Berichtsjahr 2023 Schwerpunkt, Themen, Informationen	8
Agenda 2023	11
Schwerpunkt: Menschenrechte in der Stadt Kann Zürich eine Menschenrechtsstadt werden?	12
Aktenführung – eine oft vernachlässigte Pflicht Kompakte Darstellung mit Beispielen und Checkliste	20
Fallbeispiele aus der Praxis	26
Fallbeispiel 1: Weshalb wurde Caleb Jones angehalten?	27
Fallbeispiel 2: Beziehungen am Arbeitsplatz	30
Fallbeispiel 3: Wie geht es meinen Angehörigen?	33
Fallbeispiel 4: Pech gehabt?!	38
Fallbeispiel 5: Plötzlich kein Geld mehr	41
Fallbeispiel 6: Versammlungsverbot übers Wochenende	44
Fallbeispiel 7: Nein. Ja. Doch nicht.	47
Fallbeispiel 8: Zähne zusammenbeissen	52
Fallbeispiel 9: Rettung mit Nachspiel	55
Fallbeispiel 10: Diskriminierung in der Stadtverwaltung: Was tun?	58
Kurzbeispiele	64
Statistik	70
Übersicht	71
Geschäfte	72
Anfragen	80
Das Team der Ombudsstelle	84

Auf einen Blick

1542

**Fälle
total**



davon
946 Anfragen und
596 Geschäfte



5540

**Kontakte
mit Ratsuchenden**

2887

**Kontakte
mit der Verwaltung**



300

**persönliche
Gespräche**



44 %

**erfolgreiche
Beschwerdebehandlungen**

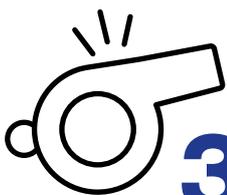
40 %

**teilweise erfolgreiche
Beschwerdebehandlungen**



69

Vermittlungen
davon 67 erfolgreich



33

**Whistleblowing-
meldungen**



55 %

**innert
2 Monaten
erledigt**

Das Berichtsjahr 2023

Schwerpunkt: Menschenrechte in der Stadt

Wenn ein*e Bürger*in in Diskussionen oder Korrespondenz mit der Verwaltung die Verletzung von Grund- und Menschenrechten geltend macht, dann verdrehen einige, auch Jurist*innen, innerlich die Augen. Wir sind hier in Zürich, nicht in Strassburg oder bei der UNO! In der Schweiz, insbesondere in Zürich, werden keine Grund- und Menschenrechte verletzt!

Solche Aussagen verkennen den alles durchdringenden und **universellen Charakter der Menschenrechte**. Staatliche Behörden müssen sich auf allen Ebenen, also auch auf Gemeindeebene, immer bewusst sein, dass ihr Verwaltungshandeln häufig auch eine grund- und menschenrechtliche Dimension hat. Die Menschenrechte werden auch in einer perfekten Demokratie nicht automatisch eingehalten, sondern müssen immer wieder in der konkreten Situation berücksichtigt werden. Erst kürzlich musste der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Schweiz dreimal rügen: Betreffend die Verjährung von Asbestklagen, betreffend Racial Profiling und betreffend die Folgen der Klimaerwärmung für ältere Frauen.

Die Gemeinden und Städte mit ihren zahlreichen direkten Kontaktpunkten zu ihren Bewohner*innen stehen besonders in der Verantwortung. Was das Handeln nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten angeht, bringt Zürich bereits vieles mit, und könnte mit wenigen Massnahmen zur **ersten Menschenrechtsstadt der Schweiz** werden. Zusammen mit Klaus Starl zeigt der Ombudsmann am Beispiel der Menschenrechtsstadt Graz auf, wie das konkret aussehen könnte (S. 12). Auch die Fallbeispiele (S. 26ff.) befassen sich mit der Bedeutung der Grund- und Menschenrechte im städtischen Verwaltungsalltag.

Korrekte Aktenführung ist ein Muss

«Wir können nicht mehr nachvollziehen, was damals gesagt oder vereinbart wurde. Die zuständige Person arbeitet nicht mehr in unserem Amt.»

So oder ähnlich tönt es immer wieder, wenn die Ombudsstelle eine Beschwerde behandelt und die Verwaltung nach früheren Ereignissen fragt. Eine solche Antwort ist nur denkbar, wenn die Verwaltung ihre **Akten nicht korrekt geführt** hat. Denn die Bundesverfassung verlangt von allen staatlichen Behörden, ihre Akten so zu führen,

dass ihr **Verwaltungshandeln nachvollziehbar dokumentiert** bleibt. In der Verwaltungspraxis funktioniert das leider nicht immer. Die Aktenführung wird teilweise mehr als notwendiges Übel, denn als das zentrale Element rechtsstaatlichen Handelns wahrgenommen. Dabei profitiert im Alltag auch die Verwaltung selbst von einem sauber geführten Aktendossier. Eine Kurzdarstellung mit Checkliste findet sich auf Seite 20 dieses Berichts.

Reorganisationen verlangen grosse Sorgfalt

Bereits im Jahresbericht 2021 (Stolperfallen im Personalrecht, Ziff. 13, S. 28) wies der Ombudsmann darauf hin, dass bei **Reorganisationen** nicht nur die personalrechtlichen Vorgaben einzuhalten sind, sondern dass auch die **Kommunikation und Mitwirkung besondere Beachtung verdienen**. Denn umfassende Veränderungen können bei den städtischen Angestellten grosse Verunsicherung oder Widerstand auslösen. Im Berichtsjahr musste sich die Ombudsstelle mit zwei Dienstabteilungen beschäftigen, deren Geschäftsleitungen es nicht gelungen ist, einen Teil der Mitarbeitenden, teilweise auch Führungspersonen und hochqualifizierte Fachkräfte, im Reorganisationsprozess mitzunehmen. Die Ombudsstelle erlebte die Kommunikation und Abläufe als unklar, intransparent, widersprüchlich, teilweise auch als wenig wertschätzend. Langzeiterkrankungen, Ressourcenverbrauch für interne Auseinandersetzungen und Kündigungen waren die Folge. Die Interventionen der Ombudsstelle änderten daran leider wenig.

Es kann nicht genügend betont werden, dass Führungskräfte bei kritischen Rückfragen oder Widerstand aus der Belegschaft nicht einfach weghören, schwierige Aspekte schönreden oder den Druck erhöhen dürfen, sondern nicht darum herumkommen, mit den kritischen Stimmen in einen echten und ehrlichen Dialog zu treten und schwierige Punkte anzusprechen.

Ethikkodex für Ombudspersonen

Die Venedig-Prinzipien (dazu ausführlich: Publikation «Im Dienste des Rechts», S. 34ff. sowie Jahresbericht 2019, Beitrag 4, S. 43ff.) verpflichten die Ombudspersonen in Artikel 9, sich und ihrem Personal einen **selbstregulierenden Ethikkodex** zu geben. Die grosse Unabhängigkeit der Ombudspersonen führt zu einer ebenso grossen Verantwortung. Sie müssen mit den grossen Freiheiten,

die das Amt gewährt, verantwortungsvoll und ethisch korrekt umgehen und sich selbst Verhaltensregeln auferlegen. In der Schweiz hat dies nicht jede Ombudsperson für sich selbst getan, sondern die Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) hat gemeinsam einen Ethikkodex erarbeitet und publiziert (www.ombudsstellen.ch). An diesen Kodex halten sich auch der Ombudsmann der Stadt Zürich und sein Team.

Beziehungen am Arbeitsplatz

Der Arbeitsplatz ist ein Ort, an dem sich Menschen begegnen, miteinander im Austausch stehen und viel Zeit zusammen verbringen. Folglich kommt es am Arbeitsplatz zu **Beziehungen** verschiedenster Art: Kollegschaften, enge Freundschaften, Liebesbeziehungen oder manchmal arbeiten gar Verwandte zusammen. Dies ist nicht verboten, kann aber vor allem dann zu Problemen führen, wenn es in einem Team zu Konflikten kommt, oder wenn Vorgesetzte zu einem Teil ihrer Mitarbeitenden engere Beziehungen haben als zum anderen. Die an sich schon anspruchsvollen und emotionalen Personalkonflikte werden dann zusätzlich von den persönlichen Beziehungen überlagert, oder wurden dadurch verursacht. Das erschwert eine sachliche und einvernehmliche Lösung zusätzlich. Die Stadt hat für bestimmte Beziehungskonstellationen neu eine **Meldepflicht für städtische Angestellte** eingeführt. Ob diese die gewünschte Wirkung entfalten kann, wird von der Haltung im Generellen und von den Massnahmen im Konkreten abhängen, mit denen die zuständigen **Führungspersonen reagieren** werden. Siehe dazu das Fallbeispiel 2 auf Seite 30.

Internes

Der Ombudsmann hat mit seinem Team im Berichtsjahr das interne **Organisationshandbuch**, die internen **Zuständigkeiten** sowie die **Stellvertretungsregelungen** erarbeitet. Darin werden die wichtigsten Abläufe und Zuständigkeiten schriftlich festgehalten. Das hilft dem Team, die Fälle auf der Ombudsstelle einheitlich zu führen, erleichtert aber auch den juristischen Praktikant*innen oder neuen Mitarbeitenden die Einarbeitung. Und nicht zuletzt reduziert eine Stellvertretungsregelung das Risiko eines Know-How-Verlusts, falls jemand aus dem kleinen Team länger ausfallen sollte. Weiter wurde eine ausführliche **Liste mit Weblinks** erstellt, die dem Team die tägliche Arbeit erleichtert.

Personelles

Von März 2023 bis Februar 2024 verstärkte MLaw **Lena Züger** als juristische Praktikantin das Team der Ombudsstelle. Sie unterstützte das Team zuverlässig und brachte unsere interne Arbeitsdokumentation auf den neusten Stand.

Ende Februar 2024 ist MLaw **Jonas Kälin** als neuer juristischer Praktikant zum Team gestossen.

Nach mehr als 22 Jahren hat lic. iur. **Bettina Vescoli** die Ombudsstelle verlassen und wird sich einer neuen Herausforderung zuwenden. In dieser Zeit hat sie mit nicht weniger als drei der bisherigen vier Ombudspersonen zusammengearbeitet. Mit ihrer langjährigen Erfahrung und ihrer menschlichen und wertschätzenden Art hat Bettina Vescoli die Arbeitsweise und das Rollenverständnis der Ombudsstelle stark geprägt. Die Ombudsstelle verliert eine gute ZuhörerIn, eine präzise Juristin und nicht zuletzt eine loyale und engagierte Kollegin, die immer den Menschen mit seinen Bedürfnissen im Auge hatte. Der Ombudsmann und sein Team danken Bettina Vescoli und wünschen ihr auf ihrem weiteren Weg alles Gute.

Von September 2023 bis März 2024 unterstützte MLaw **Anne Mazzoni** das Team befristet als juristische Mitarbeiterin. Ihre fröhliche Art sowie ihre zuverlässige und speditiv Arbeitsweise werden wir vermissen.

Anfang Mai 2024 hat MLaw **Jorina Galli** als neue juristische Mitarbeiterin der Ombudsstelle begonnen.

Das aktuelle Team der Ombudsstelle stellt sich auf Seite 84 dieses Berichts vor.

Dank

Den Mitgliedern des Gemeinderats dankt der Ombudsmann für die gute Zusammenarbeit. Mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung und der Geschäftsprüfungskommission hatte er naturgemäss am meisten Kontakt. Der Ombudsmann bedankt sich beim Stadtrat, den Direktor*innen und allen Angestellten der städtischen Verwaltung, mit denen die Ombudsstelle Kontakt hatte. Diese Kontakte sind praktisch immer von gegenseitigem Interesse und Wertschätzung geprägt und führen meistens zu einer guten Lösung.

Der Ombudsman dankt seinen aktuellen und ehemaligen Kolleginnen und Kollegen auf den anderen kommunalen und kantonalen Ombudsstellen für den anregenden Austausch, der bei zahlreichen Gelegenheiten persönlich und telefonisch möglich war. Auch dem Leiter der Finanzkontrolle und dem ehemaligen Datenschutzbeauftragten dankt der Ombudsman für die vertrauensvolle und gute Zusammenarbeit der drei unabhängigen parlamentarischen Institutionen.

Den grössten Dank richtet der Ombudsman an sein Team (S. 84). Mit grossem Fachwissen, Hartnäckigkeit und der nötigen Prise Humor führt es zusammen mit dem Ombudsman die zahlreichen Beschwerdefälle und erfüllt zuverlässig die täglichen Aufgaben der Ombudsstelle.

Und natürlich gebührt auch ein grosser Dank allen Ratsuchenden, die sich bei der Ombudsstelle gemeldet haben. Sie zeigen Vertrauen, indem sie dem Ombudsman und seinen Mitarbeitenden von belastenden, teilweise sehr persönlichen Problemen und Sorgen berichten. Dieses Vertrauen ist für den Ombudsman und sein Team Ansporn und Verpflichtung, ihr Möglichstes zu tun, um die Fragen zu beantworten, bei Konflikten zu vermitteln und einen auch für die Verwaltung gangbaren Lösungsweg zu finden.

Neben der Kerntätigkeit (Beratung, Abklärung und Vermittlung) nehmen der Ombudsmann und sein Team regelmässig weitere Termine und Verpflichtungen wahr. Eine Auswahl:

Februar

14.

Kennenlernetreffen mit dem Beratungsteam der Zürcher Anlaufstelle Rassismus (ZÜRAS)

März

14.

Workshop zu Menschen mit Psychosen an der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich

23.

Sitzung der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) in Fribourg

Mai

3.

Vorstellen der Ombudsstelle im Magazin des Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverbands

22.

Moderation Runder Tisch gegen Rassismus der Stadtpolizei

23.

Teilnahme an der Gründungsver-sammlung der Schweizerischen Menschenrechtsinstitution (SMRI)

25.

Medienkonferenz zum Jahresbericht

31.

Artikel über die Ombudsstelle im Tagblatt der Stadt Zürich

31. bis 2. Juni

Internationale Weiterbildungsveran-

staltung der deutschsprachigen Ombudsstellen in Schloss Hofen, Vorarlberg

Juni

2.

Beitrag in der Zeitung P.S. zum Jahresbericht

12.

Informationsstand am Vernetzungstreffen für Migrant*innenorganisationen und religiöse Gemeinschaften im Stadthaus

22.

Kurzreferat zu Rassismus an der Dienstchef*innenkonferenz

Juli

8.

Bericht zu Beziehungen am Arbeitsplatz in der Neuen Zürcher Zeitung

August

31.

Artikel über die Baustellen im Niederdorf im Tages-Anzeiger

September

8.

Vorstellen der Ombudsstelle bei der Personalkommission der Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime

21./22.

Internationale Ombudspersonen-Konferenz in Rom

Oktober

27.

Vorstellen der Ombudsstelle beim Zürcher AuffangNetz

November

2.

Besuch und Austausch mit dem Geschäftsbereich Wohnen + Obdach

der Sozialen Einrichtungen und Betriebe

6.

Moderation Runder Tisch gegen Rassismus der Stadtpolizei

22.

Auftritt an einer Podiumsdiskussion der Universität Fribourg über den Zugang zum Recht

23.

Sitzung VPO+ in Lausanne

Dezember

6.

Artikel zu Beziehungen am Arbeitsplatz im Tages-Anzeiger

7.

Interview zu Beziehungen am Arbeitsplatz bei Tele Z

Weitere regelmässige Termine und Verpflichtungen des Ombudsmanns und seines Teams:

- Referate im Rahmen der Aus- und Weiterbildung der Stadtpolizei, der Sozialen Dienste und «StadtFührung» für neue Führungskräfte
- Teilnahme an Sitzungen der AG Rassismus sowie am Erfahrungsaustausch mit der Fachstelle für Gleichstellung
- Jahresgespräche mit der Stadtpräsidentin, mit allen Mitgliedern des Stadtrats sowie mit einigen Direktor*innen bzw. Geschäftsleitungen von Dienstabteilungen
- Teilnahme an Dienstchef*innenkonferenzen
- Online-Fachaustausch mit dem VPO+
- Verfassen von Vernehmlassungen zu städtischen Gesetzesprojekten

Schwerpunkt Menschenrechte in der Stadt

Dort, wo die Menschen täglich miteinander und mit den Behörden in Kontakt stehen, in den Gemeinden und in den Städten, zeigt sich, ob und wie ihre Grund- und Menschenrechte konkret verwirklicht werden. Klaus Starl und der Ombudsmann beleuchten gemeinsam, was das für die Städte Graz und Zürich bedeutet.

1. Was ist eine Menschenrechtsstadt?

«An den kleinen Plätzen, nahe dem eigenen Heim. So nah und so klein, dass diese Plätze auf keiner Landkarte der Welt gefunden werden können.»

Der berühmte Satz von Eleanor Roosevelt im Rahmen der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Paris am 10. Dezember 1948 machte von Beginn an klar: Menschenrechte haben ihre praktische Bedeutung dort, wo die Menschen sind. Rechte müssen lokalisiert werden, denn jede Person befindet sich an einem Ort, und eben dort werden ihre Rechte gewahrt oder verletzt. Die örtlich zuständige Behörde ist für Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte verantwortlich.

Menschenrechte...

Menschenrechte sind diejenigen grundlegenden Rechte, die jeder Person kraft Geburt aufgrund ihres Menschseins und der darin innewohnenden Würde zustehen. Sie regeln das Machtverhältnis der einzelnen Person zum Staat. Die leidvolle Menschheitsgeschichte als Geschichte von Unrechtserfahrungen verlangte nach der **Begrenzung von Macht mit Mitteln des Rechts**. Nach den Gräueln des Zweiten Weltkriegs konnten sich die Staaten darauf einigen, mit dem Postulat der Unantastbarkeit der menschlichen Würde und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein in sich geschlossenes normatives und ethisches System zu schaffen, das jedem Menschen kraft Geburt die gleichen Rechte verleiht.

Menschenrechte begründen einen **Anspruch auf Freiheit**. Jeder Mensch muss die Freiheit haben, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Ein Leben nach eigenen Vorstellungen umfasst persönliche Freiheiten, politische Freiheiten, soziale und kulturelle, sowie auch wirtschaftliche Freiheiten. Menschenrechte **anerkennen** auch die Gleichheit aller vor, durch und im Recht. Der Staat muss diese Grundprinzipien **achten**: Er darf nicht unrechtmässig in Freiheiten eingreifen und Gleiches ungleich behandeln oder umgekehrt. Der Staat muss Freiheiten und Gleichheit aber auch **aktiv schützen**, muss also verhindern, dass andere unrechtmässig in diese Freiheiten eingreifen oder das Gleichheitsgebot verletzen. Der Staat muss darüber hinaus Freiheit und Gleichheit **gewährleis-**

ten: Staaten müssen Einrichtungen schaffen, die aktiv die **tatsächliche Verwirklichung** von Freiheit und Gleichheit sicherstellen. Dabei darf nicht vergessen gehen, dass die Freiheit des einzelnen ihre Grenze dort hat, wo sie die Freiheit des anderen beeinträchtigt. Dies gilt auf allen staatlichen Ebenen, aber insbesondere dort, wo die Menschen leben, also in den Gemeinden und Städten. Die Stadt ist deshalb besonders geeignet und gefordert, Menschenrechte zu gewährleisten, weil sie von allen Regierungsebenen den Menschen am nächsten ist.

...in der Stadt

Die Weltgemeinschaft kam nach dem kalten Krieg 1993 in Wien zur bislang grössten Menschenrechtskonferenz zusammen und erreichte dort im Zuge der weltpolitischen Lage Bahnbrechendes. **«Alle Menschenrechte für Alle»** war der Leitsatz, der die volle Anerkennung der Universalität, Unteilbarkeit und wechselseitigen Abhängigkeit aller Menschenrechte propagierte. Diese Prinzipien wurden von der Staatengemeinschaft in der **Wiener Erklärung** bestätigt (Wiener Erklärung 1993, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>). Man war sich einig, dass die internationale Kodifizierung von Menschenrechten und deren Ratifizierung in den nationalen Rechtsordnungen nicht ausreichten, sondern dass eine **praktische Gewährleistung der Menschenrechte** unabdingbar sei. Damit war die subnationale Ebene angesprochen: Regionen, Bundesländer, Kantone, Städte und Gemeinden, eben die «kleinen Plätze, nahe dem eigenen Heim». Und tatsächlich tragen Städte und Gemeinden die Verantwortung für grundlegende Dienstleistungen wie Gesundheitsdienste, Bildung, Pflege, Wohnangebote, Wasserversorgung, sind zuständig für Umweltschutz, aber auch für Polizei, Gerichtsbarkeit, häufig auch für die Bemessung und Bezug von Steuern. Diese kommunalen Dienstleistungen, und viele mehr finden ihre Grundlage im Menschenrechtskatalog.

Das Konzept «Menschenrechtsstadt»

Anfang der Neunzigerjahre formierte sich eine Lobbyorganisation mit dem Namen «Peoples Decade for Human Rights Education» (PDHRE) – ein Zusammenschluss namhafter Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft, Justiz und Militär – mit Sitz in New York, um mit Empowerment und Kooperation eine **kommunale Kultur der Menschenrechte**, im Wesentlichen vermittelt durch Menschenrechtsbildung, zu erwirken. Das Konzept nann-

ten sie «**Menschenrechtsstadt**» (Human Rights City). Dieses hatte zunächst im globalen Süden Erfolg: Rosario in Argentinien war die erste Menschenrechtsstadt, es folgten Nagpur in Indien und Bamako in Mali. Das Konzept sieht unter anderem vor, einen dauerhaften **Menschenrechtsausschuss** mit allen für das Leben in der Stadt massgeblichen Akteuren einzurichten, der in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme zur Lage der Menschenrechte in der betroffenen Stadt vornimmt. Darauf aufbauend wird ein **Aktionsprogramm** unter grösstmöglicher gesellschaftlicher Teilhabe erarbeitet. Der Menschenrechtsausschuss formuliert eine **Menschenrechtsstadt-erklärung**, die in der Folge vom Stadtparlament oder dem Stimmvolk verabschiedet und von der Stadtregierung anerkannt wird.

Das Menschenrechtsstadtkonzept hatte längere Zeit in mancherlei Hinsicht zu wenig Wirkung:

- Das Menschenrechtsverständnis auf lokaler Ebene war oft auf Aspekte von Migration und auf benachteiligte Gruppen beschränkt.
- Die lokale Relevanz aller Menschenrechte in Gemeinden und Regionen wurde nicht erkannt.
- «Menschenrechtsstadt» galt häufig als Label für die positive Reputation von Politiker*innen ohne konkrete Auswirkung auf die Bevölkerung oder wurde als «moralisches» Projekt wahrgenommen, das als «Luxusagenda» neben den täglichen Verwaltungsaufgaben als politisches Projekt existierte.

Erst als sich internationale Organisationen mit der Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung von Menschenrechten zu befassen begannen, entwickelte sich eine stetige und sich verstärkende Dynamik. Die Entwicklung wurde von der Bildungsorganisation der Vereinten Nationen, der **UNESCO**, eingeläutet. Diese sah die Städte schon früh als natürliche Verbündete im Kampf gegen Rassismus, weil sich Rassismus im Zusammenleben manifestiert und weil Städte die Ballungsräume des Zusammenlebens sind. Darüber hinaus waren es historisch die urbanen Räume, die gesellschaftliche Weiterentwicklung ermöglichten. Zu diesem Zweck gründete die UNESCO 2004 die **Internationale Städtekoalition gegen Rassismus** (UNESCO 2004, <https://www.unesco.org/en/no-racism-no-discrimination/iccar>). UN-Habitat, das Wohn- und Siedlungsprogramm der Vereinten Nationen, folgte mit dem World Urban Forums (<https://wuf.unhabitat.org/about-wuf>) und konzentrierte sich auf Siedlungspolitik und auf das Recht auf an-

gemessenen Wohnraum. Der Europarat wiederum sah die wichtige Rolle von Gemeinden und Regionen und benannte als erste internationale Institution die Bedeutung der Menschenrechte für die kommunale und regionale Selbstverwaltung. Ein durchaus relevantes Konzept für die Schweiz! Zwischen 2011 und 2015 folgte eine ganze Reihe von Europaratsresolutionen zu Menschenrechten auf kommunaler Ebene.

Der UN-Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte befassen sich aktuell intensiv mit der Rolle der Kommunen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Seit 2015 wurden mehrere Resolutionen und Berichte des Hochkommissariats verabschiedet und öffentliche Veranstaltungen zur Thematik am Sitz in Genf abgehalten. Das Hochkommissariat stellte die Verantwortung subnationaler Behörden für Menschenrechte fest und strich insbesondere die Möglichkeiten von Menschenrechtsstädten zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten heraus. Das zentrale Argument ist auch hier die **Nähe der Lokalverwaltung zu den Rechtsträger*innen** und damit das Wissen um die Bedürfnisse und Anliegen der Bevölkerung.

«When performing their functions, local authorities take decisions relating in particular to education, housing, health, the environment, and law and order, which are directly connected with the implementation of human rights and which may enforce or weaken the possibilities of its inhabitants to enjoy their human rights.» (Menschenrechtsrat 2022, A/HRC/51/10, 2022).

Die Stadt als «**Res Publica**» hat aus technisch-organisatorischer Sicht das gesellschaftliche und wirtschaftliche Zusammenleben und Zusammenarbeiten bestmöglich – so die berechnete Erwartung der Einwohner*innen – zu koordinieren. Das macht die Stadt in verschiedenen Funktionen, die immer durch Menschenrechte eingegrenzt, definiert oder gefordert werden: Als demokratische Institution, als Gesetzgeberin, als Ordnungshüterin, als Bildungsort, als Dienstleisterin, als Arbeitgeberin und als Wirtschaftssubjekt. Menschenrechte begrenzen den Machtspielraum und geben den Rahmen für Gesetze vor. Der Inhalt der Menschenrechte bestimmt die Grundlagen des Menschseins, wie Gesundheit, Bildung, Wahlen, Meinungsäusserung, und viele andere. Menschenrechte beschreiben mit Gleichheitsgebot, Transparenz, Partizipation und Rechenschaft auch die Prinzipien öffentlichen

Entscheidens und Handelns im Zusammenspiel von Recht, Politik und Gesellschaft. Auch das Recht auf eine gute Verwaltung gehört zum Menschenrechtskanon.

2. Die Stadt Graz als Beispiel und Vorbild

Auf Anregung der PDHRE und auf Anfrage der damaligen österreichischen Aussenministerin, ob sie in ihrer Ansprache vor der UN-Generalversammlung zur Jahrtausendwende verkünden dürfe, dass sich die **Stadt Graz** zur Menschenrechtsstadt erklären werde, entschieden sich Stadtregierung (Stadtrat) und Stadtparlament (Gemeinderat) zu diesem Schritt und folgten weitgehend der von PDHRE vorgezeichneten Methodik mit der Einsetzung einer Lenkungsgruppe und mit der Erstellung einer menschenrechtlichen Bestandsaufnahme.

Neu an dieser Strategie zur Anbindung der Kommunalverwaltung an die Verwirklichung der Menschenrechte in der Alltagspraxis war, dass sich **lokale Strukturen in einem freiwilligen Akt verpflichteten, ihr Handeln an den Menschenrechten auszurichten**. Die Kontrolle sollte dementsprechend ebenfalls durch Einrichtungen der Stadt selbst erfolgen.

Am 8. Februar 2001 war die **Menschenrechtsstadterklärung** entscheidungsreif und wurde dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt. Die Präambel beinhaltete zwei wesentliche Feststellungen: Zum einen wird die Erklärung damit begründet, dass Menschenrechte im **Alltagsverhalten** konkret gemacht werden müssen. Zum anderen wird darauf verwiesen, dass eine **Vielzahl von Aktivitäten und Einrichtungen** die kommunale Anerkennung der Menschenrechte demonstrieren. Eine Liste mit Nennung von insgesamt 70 in Graz tätigen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen folgt der Präambel und soll die Wertschätzung für zivilgesellschaftliches Engagement und dessen Notwendigkeit zum Ausdruck bringen. Darüber hinaus zeugt diese Anerkennung auch von einem besonderen Demokratieverständnis, das im zivilgesellschaftlichen Engagement eine wesentliche Säule eben dieser Demokratie sieht.

Die Erklärung selbst ist kurz und umfasst fünf Handlungsfelder, die der Menschenrechtsstadt Orientierung geben mögen:

1. Möglichst viele öffentliche und private Einrichtungen der Stadt sollen **sich von den international anerkannten Menschenrechten leiten lassen** und diese in der Praxis umzusetzen versuchen. Zu diesem Zweck sind alle Bereiche zu erheben, in denen Menschenrechte tatsächlich oder potenziell eine besondere Rolle spielen. Die städtischen Institutionen müssen über die Lage der Menschenrechte informiert sein.
2. **Beschlüsse** der Stadt sind an den Menschenrechten auszurichten.
3. Möglichst viele Verantwortungsträger*innen, Bürger*innen, Bewohner*innen, Student*innen und Schüler*innen sowie Multiplikator*innen sollen im Bereich der Menschenrechte **ausgebildet** werden.
4. Die Stadt soll international, insbesondere mit anderen Menschenrechtsstädten, zum **Erfahrungsaustausch** und zur **gegenseitigen Unterstützung** sowie zur **Teilnahme an einem weltweiten Netzwerk** zusammenarbeiten.
5. Die Stadt soll Massnahmen zur **institutionellen Verankerung** der Menschenrechte in allen Bereichen des öffentlichen Lebens treffen.

(Menschenrechtsstadterklärung der Stadt Graz: https://www.graz.at/cms/beitrag/10284058/7771447/Menschenrechtserklaerung_der_Stadt_Graz.html).

2003 war Graz europäische **Kulturhauptstadt** und brachte das Thema Menschenrechte in das Kulturprogramm ein, indem sie zu einer (gelebten Alltags-)Kultur der Menschenrechte aufrief und entsprechende Öffentlichkeitsarbeit betrieb. Die Sanierung der Kommunalwohnungen wurde beispielsweise mit «...auch das ist Kultur» beworben. Es folgte eine Periode der Suche nach **Partnerschaften** und Zusammenarbeit. Ein prägendes Beispiel war Nürnberg, eine Stadt, die sich mit Berufung auf ihre Geschichte entschied, die Menschenrechte zu wahren und zu fördern. Eine Reihe von Parallelen bewog die Grazer Stadtregierung, sich näher mit den Aktivitäten des dortigen Menschenrechtsbüros zu befassen und fand schliesslich zur in Nürnberg gegründeten **Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus** (ECCAR, <https://www.eccar.info/>). Der Beitritt zur UNESCO-geführten Städtekoalition war ein Schlüsselereignis für die Stadt Graz, die Zivilgesellschaft und die Bevölkerung. Plötzlich

war der Blick auf das Wesen der Menschenrechtsstadt frei. Vieles, das bereits existierte, wurde erst jetzt als wichtiges Angebot im Kontext der Menschenrechte verstanden. Dazu gehörten die Unabhängige Frauenbeauftragte, der Frauenrat, der Ausländer*innenbeirat oder der Behindertenbeirat, ebenso wie das Friedensbüro, das bereits seit den Achtzigerjahren viel zum Thema «Stadt ohne Gewalt» unternommen hatte. Es folgte eine Gründungswelle wichtiger einschlägiger Einrichtungen, wie eines interreligiösen Beirats, einer Meldestelle für rassistische Übergriffe, Bürger*innenbeteiligungsbüros, eines Nachbarschaftsservices, eines Dolmetschpools, einer Ambulanz für Menschen ohne Versicherungsschutz, einer Beschwerdestelle gegen Diskriminierung, einer Präventionsstelle für Extremismus und einer Reihe anderer Institutionen und nicht zuletzt des Menschenrechtsbeirats der Stadt Graz.

Arbeit und Wirkung des Menschenrechtsbeirats

Der **Menschenrechtsbeirat** der Stadt Graz berät die Stadtregierung und den Gemeinderat. Seine wichtigsten Aufgaben sind die Erstellung des jährlichen Menschenrechtsberichts und die Erstellung des alle drei Jahre zu aktualisierenden Aktionsprogramms gegen Rassismus im Rahmen der Mitgliedschaft bei der ECCAR. Mit diesen Aufgaben ist der Menschenrechtsbeirat auch eine Monitoringstelle und verfasst im **Menschenrechtsbericht** ein Gutachten über die Erfüllung der Menschenrechtsstadterklärung. Dabei werden die oben genannten Kriterien (Orientierung der Entscheidungen an den Menschenrechten; Ausübung der Drittwirkung in den privaten Bereich; Menschenrechtsbildungsmassnahmen und internationale Beziehungen) herangezogen. Jeder Bericht enthält Empfehlungen an die Stadtregierung zur Umsetzung und Förderung der Menschenrechte: 2023 waren dies Empfehlungen zum E-Government, zur Förderung der Sprachenvielfalt, zu Aktivitäten gegen häusliche Gewalt und zur Verbesserung der Jugendbeteiligung. Die Umsetzung wird in der Folge durch den Menschenrechtsbeirat überprüft (MRBericht, https://www.graz.at/cms/beitrag/10152653/7771447/menschenrechtsberichte_der_stadt_graz.html).

Den Empfehlungen des Menschenrechtsbeirats folgend wurden zum Beispiel diese Massnahmen umgesetzt:

- Als Leitfaden zum interreligiösen Zusammenleben wurde die **Charta «Community Spirit»** von der Grazer

Stadtregierung gemeinsam mit allen anerkannten Glaubensgemeinschaften verabschiedet.

- Der Grazer **Behindertenbeirat** erstellt alle drei bis fünf Jahre ein Aktionsprogramm, das die Internationale Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf den Grazer Alltag herunterbricht.
- Zur **Eindämmung von politischen Hassreden** im Wahlkampf wurde ein eigenes Monitoringverfahren entwickelt und bislang vier Mal seit 2007 durchgeführt.

Einzelne Massnahmen wurden gerichtlich überprüft, wie das erwähnte Wahlkampfmonitoring und ein von der damaligen konservativen Stadtregierung verhängtes allgemeines Bettelverbot:

Im ersten Fall versuchte eine Partei mit ausländer- und islamfeindlichen Parolen um Stimmen zu werben, wobei nicht nur die Grenzen des guten Geschmacks, sondern auch der Meinungsäusserungsfreiheit grob überschritten wurden. Die Staatsanwaltschaft erhob Anklage wegen Verhetzung gegen die Spitzenkandidatin. Das Gericht entschied in zweiter Instanz, dass die Aussagen der Politikerin nicht durch die Meinungsäusserungsfreiheit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gedeckt seien, im Gegenteil, die öffentliche Beobachtung und Kritik seien zur Einschränkung von Hetze in der Demokratie notwendig (<http://wahlkampfbarometer-graz.at/>).

Im zweiten Fall wurde gegen den Gesetzgeber ein Verfassungsurteil betreffend ein absolutes Bettelverbot angestrengt. Auch hier war das Argument die Meinungsäusserungsfreiheit, die durch das Bettelverbot unzulässig eingeschränkt wurde, nachdem «stilles» Betteln als Äusserung der Hilfsbedürftigkeit wegen Armut qualifiziert worden war. Die Bekundung von Not sei der Bevölkerung zumutbar und müsse in der Demokratie nicht eingeschränkt werden, urteilte der Verfassungsgerichtshof.

Fazit: In der Stadt werden die Menschenrechte verwirklicht

Im Sinne des Soziologen Pierre Bourdieus ist die Menschenrechtsstadt eine Praxis, die den Menschen und seine Stellung immer im entsprechenden sozialen Raum sieht. Sie wird gelebt und ist sinnstiftend in ihren Handlungen und im Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure in Politik, Recht, Wirtschaft und Gesellschaft. Für Graz war diese Praxis sehr bestimmend und prägend. Es stellte

sich im Laufe der Zeit heraus, dass Menschenrechte und ihre Normzwecke wichtige und relevante Orientierungshilfen sind, dass sie die politische Zielfindung unterstützen können und dass sie Handlungsanleitungen in konfliktträchtigen Entscheidungen bieten. Während der Corona-Pandemie war zu sehen, wie eine verhältnismässige Rechtsgutabwägung zwischen verschiedenen Freiheiten und Rechten auszugestaltet ist. Graz konnte das Versprechen der Menschenrechtsstadterklärung bislang durch geeignete Institutionen und entsprechende Prozesse gegenüber der Bevölkerung halten und durch diese Politik die urbane Resilienz stärken, wie die Menschenrechtsberichte der vergangenen Jahre in ihren Gutachten belegen.

Neben Graz verstehen sich in Österreich die Städte **Salzburg** und **Wien** als Menschenrechtsstädte. In Deutschland erklärten sich **Köln** und **Nürnberg** zu Menschenrechtsstädten. Diese Bemühungen bleiben nicht unentdeckt. Die Grazer Bürgermeisterin Elke Kahr wurde für ihre am Menschen orientierte Politik von der Organisation «The City Mayors Foundation» mit dem «World Mayor Award 2023» ausgezeichnet.

Wie am Beispiel von Graz gezeigt, bietet das Menschenrechtssystem in allen kommunalen Handlungsfeldern **gute Orientierungs- und Entscheidungshilfen**. Konflikte werden durch sachliche und verhältnismässige Rechtsgutabwägung gelöst. Die konsequente Ausrichtung der städtischen Angebote an den Menschenrechten bringt erhebliche Vorteile für Politik, Wirtschaft und Bevölkerung. Im Standortwettbewerb bringt Menschenrechtspolitik Vorteile durch ein Mehr an Lebensqualität und sozialer Sicherheit. Sie schafft Verantwortlichkeit und Transparenz durch Monitoring. Damit stärkt sie das Vertrauen in und die Identifikation mit der Stadt. Gleichstellungspolitiken bringen nicht nur für die Menschen Vorteile durch gleiche Rechte und gleiche Chancen, sondern führen ökonomisch zu Produktivitätssteigerungen. Menschenrechtspolitik fördert Forschung und Zivilgesellschaft und hat durch die Universalität der Menschenrechte eine **internationale Dimension**. Sie stärkt die horizontale und vertikale internationale Zusammenarbeit durch Städtediplomatie, durch Multi-Level-Governance sowie durch die Zusammenarbeit mit dem Europarat und den Vereinten Nationen.

3. Kann Zürich eine Menschenrechtsstadt werden?

Zürich bringt die besten Voraussetzungen mit, um die **erste Menschenrechtsstadt der Schweiz** zu werden. In vielen Bereichen kann man Zürich schon heute mit Recht als Menschenrechtsstadt bezeichnen. Vielerorts fehlt es lediglich am Bewusstsein für die menschenrechtliche Dimension zahlreicher bereits vorhandener städtischer Angebote.

Wenig bekannt ist, dass die Entwicklungen in Graz mit der Stadt Zürich eng verbunden sind. Als der Grazer Menschenrechtsbericht 2007 eingeführt wurde, war **der Jahresbericht der Stadtzürcher Ombudsstelle** das Vorbild. Die Arbeit der Ombudsstelle wurde von der in Graz ansässigen Internationalen Akademie für die Menschenrechte in der Stadt gemeinsam mit dem städtischen Menschenrechtsgerichtshof in Montréal als gute Praxis in deren Schriftenreihe geführt (HRGL3 2022). Die **Rassismuserichte** der interdepartementalen Arbeitsgruppe Rassismus der Stadt Zürich gelten als Mass der Dinge in der für die ECCAR zuständigen Abteilung der Stadt Graz. Die Stellungnahme zum Rassismusericht 2022 stellt dazu treffend fest: «Der Appell zur Selbstkritik und Selbstkontrolle ist fundamental und entscheidend im dauerhaften Bemühen um eine rassismusfreie Stadt. Der Anspruch spiegelt das Versprechen und die Bemühung der Stadt Zürich wider.» Die Fähigkeit zur selbstkritischen Betrachtung von Diskriminierungsfragen zeigt, dass die Stadt Zürich aus menschenrechtlicher Perspektive die Machtungleichheit ebenso im Blick hat wie die Ergebnisorientierung. Nicht zuletzt deshalb – wegen dieser offenen und selbstkritischen Haltung – war auch die **Ausstellung «Blinde Flecken – Zürich und der Kolonialismus»** im Stadthaus so erfolgreich: Weil sie die menschenrechtliche Gesinnung der Stadt Zürich prominent auf den Punkt bringen konnte und einen Nerv der Zeit getroffen hat.

Was es schon gibt: Sehr viel!

Sehr viele städtische Angebote haben in Zürich eine **menschenrechtliche Dimension**, die den Beteiligten aber nicht immer bewusst ist. Nebst den bereits erwähnten Beispielen seien einige weitere in einer bei weitem nicht vollständigen Aufzählung genannt: Die zahlreichen Bestrebungen für verbilligten Wohnraum sowie die Angebote gegen Obdachlosigkeit (Recht auf angemessenen Wohnraum); die beschlossene Einführung einer Züri City Card (Recht auf Teilhabe, Recht auf Lebensqualität); die städtischen Arbeitsmarktstipendien (Recht auf Existenzsicherung); die statistische Erfassung von Hate Crimes durch die Stadtpolizei (Recht auf Unversehrtheit) sowie der Runde Tisch gegen Rassismus (Recht auf Gleichbehandlung); die städtischen Aktionspläne und Fachstellen für Antidiskriminierung sowie die Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen; der Übersetzungs- und Dolmetscherdienst in den Gesundheitsinstitutionen (Recht auf Gesundheit); die Abkehr von Zwang in der Strategie zur beruflichen und sozialen Integration in der Sozialhilfe (Recht auf angemessene Lebensführung); die städtischen Zuschüsse für Zusatzleistungsbeziehende; der, nicht unumstrittene Genderstern in der städtischen Kommunikation als sichtbares Zeichen der Inklusion; zahlreiche Angebote zur Inklusion und Gleichbehandlung im Schulwesen, der zunehmend barrierefreie öffentliche Verkehr (Recht auf Mobilität); die städtische Unterstützung des Quartierlebens; selbst die Kulturpolitik (Recht auf Kultur und Wissenschaft): All diese städtischen Angebote, und noch viele mehr, dienen der Stärkung der Menschenrechte.

Alle diese Massnahmen zeugen von Verantwortung für die Menschen und ihre Rechte. Sie stärken das Vertrauen in die Verantwortungsträger*innen durch verstärkte öffentliche Wahrnehmung. Menschenrechtsbasierte Politik schafft Professionalisierung und Qualitätskontrolle in der Verwaltung durch Monitoring, aber auch durch Berichterstattung, zum Beispiel mit dem Jahresbericht der Ombudsstelle.

Was es noch braucht: Gar nicht so viel.

Was in Zürich primär noch fehlt, ist ein städtisches **Bewusstsein** für die menschenrechtliche Dimension der Stadt und ihrer Angebote. Ein erster Schritt wäre vermutlich ein Zusammentragen der bereits bestehenden Angebote und ihrer menschenrechtlichen Bedeutung. Noch fehlt eine **städtische Menschenrechtserklärung**, auf

die in den politischen und gesetzlichen Grundlagen ausdrücklich Bezug genommen wird. Hier könnte das bewährte Grazer Beispiel hilfreich sein. Ein **«Aktionsprogramm Menschenrechtsstadt»** müsste die bereits bestehenden Angebote auf ihre menschenrechtlichen Aspekte prüfen, benennen und stärken und auf bestehende Lücken hinweisen. Institutionell müsste ein **städtischer Menschenrechtsausschuss** geschaffen werden, wobei man den bereits erwähnten Ausländerinnen- und Ausländerbeirat zum Vorbild nehmen könnte. Und schliesslich müssten die Angebote und Bemühungen in einem **Menschenrechtsbericht** ausgewiesen werden.

Zusammengefasst: Die vielen Angebote der Stadt reichen vermutlich bereits aus, um Zürich schon heute als Menschenrechtsstadt zu bezeichnen. Es braucht vor allem noch das Bewusstsein und den politischen Willen, sich selbst als solche zu sehen, sowie einige politische und institutionelle Grundlagen und Strukturen. Ein grosser Teil des Wegs zu einer **Menschenrechtsstadt Zürich** ist bereits gegangen.

Eine Liste mit Literatur und Materialien ist auf der Ombudsstelle erhältlich.



Dr. Klaus Starl ist Direktor des Internationalen Zentrums zur Förderung der Menschenrechte in Gemeinden und Regionen unter Schirmherrschaft der UNESCO mit Sitz in Graz, Österreich. Er arbeitet seit drei Jahrzehnten als Berater und Trainer für Gemeinden und Regionen und für internationale und europäische Organisationen. Starl ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Europäischen Koalition der Städte gegen Rassismus, Mitglied des Menschenrechtsbeirats der Stadt Graz und lehrt an den Universitäten Graz und Padua.



Aktenführung – eine oft vernachlässigte Pflicht

Staatliches Handeln kann nur überprüft und gerechtfertigt werden, wenn es nachvollziehbar dokumentiert ist. In der Regel geschieht dies mit einem Aktendossier. Aber was sind überhaupt Akten? Warum braucht es Akten? Wie müssen die Akten geführt werden? Kurze Darstellung einer rechtsstaatlichen Pflicht, die im ureigensten Interesse der Verwaltung sein müsste, aber immer wieder sträflich vernachlässigt wird.

1. Was sind Akten?

Gemäss Art. 135 Abs. 2 Gemeindeordnung kann die Ombudsperson «jederzeit von der Stadtverwaltung schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, Besichtigungen durchführen und die Akten beiziehen». In ihrer täglichen Arbeit stellt die Ombudsstelle immer wieder fest, dass bei der Verwaltung bezüglich Aktenführung **Unklarheiten und Unsicherheiten**, teilweise aber auch gröbere Mängel bestehen.

Aber was sind überhaupt Akten? Es gibt **keine gesetzliche Definition**, was unter dem Begriff «Akten» genau zu verstehen ist. Überhaupt taucht der Begriff wenig in den Gesetzestexten auf. So wird in der Gemeindeordnung, der Verfassung der Stadt Zürich, der Begriff Akten nur fünfmal erwähnt, einmal davon in der erwähnten Bestimmung zum Verfahren der Ombudsperson. Im Duden heisst es relativ allgemein, Akten seien Unterlagen zu einem geschäftlichen oder gerichtlichen Vorgang. Auch wenn eine exakte Begriffsdefinition fehlt, ergibt sich – wie nachfolgend aufzuzeigen ist – aus den rechtlichen Grundlagen und der Rechtsprechung trotzdem ziemlich klar, was Akten sind bzw. «in die Akten» gehört: Zusammengefasst müssen die Behörden **alle entscheiderelevanten Vorgänge** in den Akten festhalten.

2. Akteneinsichtsrecht und Aktenführungspflicht

Das **Akteneinsichtsrecht** ist in § 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Kantons Zürich (VRG) geregelt: «Personen, die durch eine Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, sind berechtigt, in die Akten Einsicht zu nehmen.» Dieses Akteneinsichtsrecht leitet sich wiederum als Teilaspekt des **Anspruchs auf rechtliches Gehör** aus Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) ab. Um sich in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zur Sache äussern zu können, muss den Betroffenen bewusst sein, worum es

überhaupt geht. Dementsprechend muss man sich vorher ein Bild machen und in die Akten Einsicht nehmen können. Das Akteneinsichtsrecht soll gewährleisten, dass eine Verfahrenspartei von den Entscheidungsgrundlagen überhaupt Kenntnis nehmen und ihre Rechte wirksam und sachbezogen ausüben kann. Damit dieses Akteneinsichtsrecht nicht ins Leere läuft, leitet das Bundesgericht aus Art. 29 Abs. 2 BV eine allgemeine **Aktenführungspflicht** der Behörden ab, quasi als Gegenstück und Voraussetzung zum Einsichtsrecht.

3. Akten müssen vollständig sein

a) Dokumentation von Handlungen und Entscheiden
Zentral ist, dass die Behörde ihr Handeln effektiv dokumentiert. Wie bereits ausgeführt, müssen alle behördlichen Handlungen und Entscheide vollständig und nachvollziehbar dokumentiert sein. Dies ist eine verfassungsmässige Pflicht.

b) Auch Gespräche gehören in die Akten

Auch **Gespräche** (telefonisch oder persönlich) müssen so **verschriftlicht** werden, dass man deren Inhalt nachvollziehen kann. Die Ombudsstelle hat schon die Erfahrung gemacht, dass von wichtigen Gesprächen nichts in den Akten stand. Gespräche müssen nicht immer ausführlich protokolliert werden. In jedem Fall muss aber aus den Akten hervorgehen, dass und wann ein Gespräch stattgefunden hat und wer daran beteiligt war. Inhaltlich kann es ausreichend sein, das Ergebnis festzuhalten. Allenfalls sind aber ausführlichere Notizen zu den besprochenen Themen oder eine Begründung für das Ergebnis, das weitere Vorgehen oder eine getroffene Vereinbarung notwendig. Als Richtschnur gilt, dass eine Verfahrenspartei, aber auch Dritte, aufgrund der Gesprächsnotiz genügend Informationen erhalten müssen, um sich wirksam und sachbezogen zum Besprochenen ein Bild machen und sich äussern zu können.

c) Eingereichte Unterlagen

Ebenfalls zur Vollständigkeit gehört, dass **sämtliche** von den Verfahrensparteien **eingereichten Unterlagen in die Akten aufgenommen** werden. Immer wieder hören wir von ratsuchenden Personen, sie hätten bei der zuständigen Amtsstelle ihre Unterlagen eingereicht, seien aber später erneut dazu aufgefordert worden. Bisweilen dürfte es sich dabei um eine Ausrede handeln, aber nicht selten muss die Verwaltung einräumen, dass sie nicht mehr nachvollziehen könne, ob sie die Unterlagen erhalten habe bzw. wo diese abgeblieben seien. Manchmal tauchen verloren geglaubte Akten oder Teile davon zu einem späteren Zeitpunkt auch wieder auf.

d) Nach Möglichkeit keine «internen Akten»

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung wiederholt bestätigt, dass sog. «**interne Akten**» vom **Akteneinsichtsrecht ausgenommen** seien und damit grundsätzlich nicht zu den Akten gehören (statt vieler: BGE 132 II 485 E. 3.4). Als solche «internen Akten» gelten Unterlagen, die nur für den internen Gebrauch bestimmt sind und auf die für die Feststellung des massgebenden Sachverhalts nicht abgestellt wird. Dazu können bspw. Notizen, Entwürfe oder interne Stellungnahmen gehören.

Früher wurde der Kreis der zulässigen internen Akten ziemlich weit gezogen. Dies wird jedoch in der Literatur zunehmend kritisiert und als problematisch erachtet. Zu Recht häufen sich die Stimmen, dass auf interne Akten nach Möglichkeit ganz zu verzichten sei. Zum einen gibt es keine klaren Zuordnungskriterien, was eine Abgrenzung schwierig macht. Zum anderen stehen interne, vom Akteneinsichtsrecht ausgenommene Dokumente im Widerspruch zum heute für die Verwaltung geltenden **Öffentlichkeitsprinzip**. Da sich die Verwaltung für ihre Entscheide in der Regel auf unterschiedliche Grundlagen und Sachverhaltselemente abstützt, dürfte ausserdem schwierig nachvollziehbar sein, ob nicht doch bspw. eine «interne Notiz» einen Einfluss auf die Entscheidung hatte, vielleicht auch nur unbewusst. Dies wäre gemäss Rechtsprechung unzulässig. Wenn die Kategorie der internen Akten zu weit ausgelegt würde, könnte dies dazu führen, dass neben dem offiziellen Dossier eine Art «**Schattendossier**» geführt würde, was ebenfalls nicht erlaubt wäre.

Als Ombudsmann empfehle ich deshalb, dass interne Akten **sehr zurückhaltend** geführt werden. So könnten

bspw. interne Absprachen/Anweisungen für Ferienvertretungen problemlos als interne Notizen behandelt werden.

4. Akten müssen nachvollziehbar sein**a) Aktenverzeichnis**

Für die Nachvollziehbarkeit eines Dossiers ist das **Führen eines Aktenverzeichnisses** absolut **zentral**. Nur ein nachgeführtes, aussagekräftiges und logisch aufgebautes Aktenverzeichnis ermöglicht den Überblick über ein Dossier. Nur wenn ein Aktenverzeichnis vorhanden ist, kann die für das Dossier verantwortliche Person auch sicher sein, dass die Akten vollständig sind. Wie schon erwähnt, hören wir bei der Ombudsstelle immer wieder, dass Amtsstellen die Unterlagen von einer Verfahrenspartei mehrfach einverlangen. Werden eingereichte Unterlagen nicht in ein Verzeichnis aufgenommen, lässt sich nicht nachvollziehen, ob die Unterlagen effektiv schon eingereicht wurden, oder ob diese gar verloren gingen.

Als Ombudsstelle erhalten wir von Amtsstellen immer wieder die Auskunft, ein Aktenverzeichnis werde erst erstellt, wenn Akteneinsicht verlangt oder ein Rechtsmittel ergriffen werde. Ansonsten sei das Führen eines Aktenverzeichnisses zu zeitaufwendig. Dieses Vorgehen ist nach unserer Einschätzung weder zulässig noch zweckmässig. Zum einen ist nur mit einem **stets aktuellen Aktenverzeichnis** nachvollziehbar, was alles zu den Akten gehört. Zum andern verfängt das Argument des Zeitaufwands höchstens dann, wenn nachträglich ein langes Verzeichnis erstellt werden muss. Wenn hingegen ein Aktenverzeichnis stets aktuell nachgeführt wird, kann dies sogar eine Zeitersparnis bedeuten: Insbesondere bei umfangreichen Dossiers genügt dann ein kurzer Blick in das Verzeichnis, um das gesuchte Dokument zu finden. Ein langwieriges Durchsuchen des gesamten Dossiers entfällt.

Damit die gewünschte Übersichtlichkeit gewährt ist, sollten das Dossier und das Verzeichnis **logisch aufgebaut** sein. Häufig werden die Akten chronologisch erfasst, manchmal werden thematische Unterdossiers erstellt. Ausserdem sollte das Verzeichnis **möglichst aussagekräftig** sein, was bspw. durch ein Stichwort erreicht werden kann. Zum Beispiel: Anstatt «Schreiben Sozialamt vom...», empfiehlt sich vielleicht «Schreiben Sozialamt betr. Wohnungsaufgabe vom...».

b) Ordnung

Die Behörden sind aufgrund der Aktenführungspflicht gehalten, die entscheiderelevanten Dokumente in **geordnetem und übersichtlichem Zustand** zu führen und gegebenenfalls einzureichen. Wie einleitend festgehalten, kann die Ombudsperson jederzeit die Akten von einer Verwaltungsbehörde beiziehen. Dabei haben wir schon die Erfahrung gemacht, dass wir einfach eine Kartonkiste voller (ungeordneter) Unterlagen oder einen Windows-Ordner mit wild abgelegten Dateien erhalten haben. Das hat nichts mit korrekter Aktenführung zu tun.

c) Ein Dossier? Mehrere Dossiers?

Die Akten eines Verfahrens dürfen grundsätzlich nur in **einem Dossier** abgelegt werden. Für **unterschiedliche Verfahren** müssen aber manchmal **je einzelne Dossiers** geführt werden. Akten, die auch für das zweite Verfahren relevant sind, müssen auch dort nochmals abgelegt werden. Es ist wichtig, dass in jedem Dossier alle relevanten Unterlagen vorhanden sind und nicht in einem Dossier wichtige Informationen fehlen, weil diese nur im anderen Dossier abgelegt sind.

In einem Fallbeispiel, das wir im Jahresbericht 2020 (Fallbeispiel 9, S. 55 ff.) präsentiert haben, war in einem Sozialhilfeverfahren ein Gesuch um Neubeurteilung einer Rückforderungsverfügung bei der Sozialbehörde pendent. Gleichzeitig wurde von den vertieften Abklärungen eine Strafanzeige eingereicht. Die Akten zu den beiden Verfahren wurden je getrennt geführt. Dem zuständigen Sozialarbeiter war nicht einmal bekannt, dass ein Strafverfahren eingeleitet worden war. Schliesslich wurde ein Strafbefehl erlassen, obwohl die Sozialbehörde die dem Strafbefehl zugrunde liegende Rückforderung aufgehoben hatte. Dieses Beispiel zeigt, wie sich unterschiedliche Verfahren gegenseitig beeinflussen können, und weshalb es wichtig ist, dass in beiden Dossiers alle relevanten Unterlagen abgelegt werden.

5. Saubere Aktenführung: Pflicht, aber auch Schutz

a) Rechtliche Pflicht

Korrekte Aktenführung ist eine **rechtliche Pflicht** der Verwaltung. Sie dient der Transparenz und der Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns und ist essenziell für die Gewährleistung eines fairen Verfahrens. Die betroffene Person muss wissen, worauf die Behörde ihre Handlungen

gen und Entscheide stützt; nur so kann sie wirksam auf das Verfahren Einfluss nehmen.

b) Schutz- und Beweiszweck

Aus den Akten muss sich ergeben, ob bspw. eine Verfahrenspartei die verlangten Unterlagen eingereicht, Auflagen erfüllt oder eine Frist eingehalten hat. Selbstverständlich empfiehlt es sich, dass die betroffenen Personen bei wichtigen Verfahrensschritten ihre Unterlagen **per Einschreiben einsenden**, um einen **belastbaren Beweis** zu haben, sollte ein Dossier eben nicht lückenlos geführt sein.

Sauber geführte Akten dienen aber auch als **Entlastung und Schutz** für die Verwaltung. Sie kann dadurch bspw. belegen, wann sie welche Unterlagen verlangt oder Fristen gesetzt hat.

c) Die Nagelprobe: Stellvertretung oder Nachfolge

Ein im Verwaltungsalltag wichtiger Aspekt einer sauberen und vollständigen Aktenführung ist, dass bei einem – eventuell auch unerwarteten – Ausfall der zuständigen Person eine **nahtlose Weiterführung des Dossiers** gewährleistet ist. Eine Stellvertretung oder Nachfolge muss rasch und problemlos feststellen können, was der aktuelle Stand ist, und welche weiteren Verfahrensschritte anstehen. Ebenso sollte aus den Akten bspw. ersichtlich sein, aus welchen Gründen eine Bewährungsfrist ausgesprochen, Zahlungen eingestellt oder einer Verfahrenspartei Auflagen gemacht wurden. Nur wenn solche Begründungen in nachvollziehbarer Form vorhanden sind, kann das Verfahren durch jemand anderen korrekt weitergeführt werden.

Als Ombudsstelle hören wir immer wieder, dass rückblickend nicht mehr nachvollzogen werden könne, weshalb bspw. eine Gebühr erlassen worden sei, da die damals verantwortliche Mitarbeiterin nicht mehr bei der Verwaltung arbeite. Wären die Akten rechtmässig geführt worden, so dürfte es nicht so weit kommen, weil sich die Entscheidungsgrundlagen ohne weiteres aus den Akten ergeben müssten. Kurz: Die Akten müssen das Handeln der Verwaltung gegen innen (Stellvertretung) und gegen aussen (Akteneinsicht) so dokumentieren, dass es nachvollzogen und verstanden werden kann.

6. Fazit: Korrekte Akten dienen allen!

Akten, die nicht sauber geführt werden, erschweren oder verunmöglichen den betroffenen Personen, ihre Rechte überhaupt wahrzunehmen. Sie behindern, verlängern und verteuern die Arbeit der Verwaltung und verunmöglichen es ihr, allfälliger Kritik an der Verfahrensführung zu begegnen. Es ist deshalb ein zentrales Gebot der Rechtsstaatlichkeit, aber auch im ureigensten Interesse der Verwaltung, dass die Akten möglichst korrekt geführt werden.

7. Checkliste für eine korrekte Aktenführung

Wer alle nachfolgenden Fragen mit «ja» beantworten kann, dürfte seine Akten richtig und rechtskonform führen:

- Ist das Aktendossier logisch strukturiert (bspw. chronologisch oder thematisch)?
- Sind die Akten geordnet?
- Sind alle Aktenstücke nummeriert?
- Ist ein Aktenverzeichnis vorhanden?
- Sind die Bezeichnungen im Aktenverzeichnis aussagekräftig?
- Ist über jedes relevante (Telefon-)Gespräch eine Aktennotiz erstellt worden?
- Sind alle von der Verfahrenspartei oder von Dritten eingereichten Unterlagen im Dossier abgelegt und im Aktenverzeichnis aufgenommen worden?
- Kann ausgeschlossen werden, dass wesentliche Unterlagen nicht in die Akten aufgenommen sind (Stichwort: Schattendossier)?
- Sind alle relevanten Akten in **einem** Dossier und nicht an mehreren Orten abgelegt?
- Kann eine Stellvertretung oder eine Nachfolge das Geschäft aufgrund der vorhandenen Akten nahtlos weiterführen?
- Sind die Handlungen und Entscheide der Behörde auch für eine durchschnittlich intelligente Drittperson aufgrund der Akten nachvollziehbar?

Verwendete Literatur und Materialien:

- Biaggini Giovanni, Orell Füssli Kommentar (OFK), Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage 2017, Art. 29.
- Griffel Alain, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), Griffel Alain (Hrsg.), 3. vollständig überarbeitete Auflage 2014, § 8 N 5 ff., § 26a N 7.
- Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 9. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage 2019, S. 124.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
- Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959, LS 175.2.
- Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021, AS 101.100.





Fallbeispiele aus der Praxis

Wann haben die täglichen Aufgaben der Stadtverwaltung einen Bezug zu den Menschenrechten der Stadtbewohner*innen? Die folgenden zehn Fallbeispiele zeigen die menschenrechtliche Bedeutung des städtischen Verwaltungshandelns. Mehr zu den Menschenrechten in der Stadt vorne ab Seite 12.

Alle berichteten Fälle wurden von der Ombudsstelle so geführt, wie sie dargestellt sind. Sämtliche Namen, teilweise das Geschlecht oder einzelne Falldetails wurden geändert. Einige Beispiele beleuchten nur einen Teilaspekt eines komplexeren Falls oder stehen stellvertretend für weitere vergleichbare Fälle.

Verwendete Abkürzungen:

EMRK: Europäische Menschenrechtskonvention

BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Fallbeispiel 1

Weshalb wurde Caleb Jones angehalten?

Die Stadt Zürich spricht sich klar gegen Rassismus aus und setzt sich für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft ein. Ein Mann hat aber den Verdacht, dass er nur wegen seiner Hautfarbe schon mehrfach von der Stadtpolizei angehalten worden ist. Die Ombudsstelle prüft, ob es sich um einen Fall von Racial Profiling gehandelt haben könnte.

Menschenrecht auf Schutz vor Diskriminierung

Art. 14 EMRK sowie Art. 8 Abs. 2 BV verpflichten den Staat und alle Behörden, das Diskriminierungsverbot zu beachten und zu dessen Verwirklichung beizutragen.

1. Ausgangslage

Viele Menschen wurden noch nie von der Polizei angehalten oder kontrolliert. Diese Menschen machen die lebensprägende Erfahrung, dass ihnen die Polizei ohne Vorurteile begegnet und ihnen die Möglichkeit gibt, einzig aufgrund objektiver Anhaltspunkte wie ihrer Handlungen oder Aussagen beurteilt zu werden. Sie erleben behördliches Handeln einzig als Folge ihres eigenen Verhaltens.

Herr Caleb Jones wendet sich an die Ombudsstelle, weil er nach eigenen Aussagen mit der Stadtpolizei andere Erfahrungen gemacht hat. Herr Jones kennt das Privileg, nie von der Polizei angehalten zu werden, nicht. Er sei im Gegenteil schon mehrfach in seiner Wohnumgebung von der Polizei angesprochen worden. Herr Jones berichtet, dass ihm die Polizei dabei jeweils viele Fragen stelle, etwa, wohin er gehe oder wo er wohne. Herr Jones hat schliesslich eine solche Situation gefilmt, um etwas in der Hand zu haben, und gelangt damit zur Ombudsstelle. Er ist überzeugt, dass diese Anhaltungen nur aufgrund seiner dunklen Hautfarbe und ohne objektiven Grund erfolgt seien. Denn zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme seien im Park, in dem er jeweils angehalten worden ist, auch andere Personen unterwegs gewesen, die nicht angesprochen worden seien. Auch für die Ombudsstelle stellt sich die Frage, ob es sich dabei um Racial Profiling gehandelt haben könnte.

Was ist Racial Profiling? Gemäss UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung bezeichnet Racial Profiling die Praxis, wenn sich Polizist*innen ohne sachli-

chen Grund auf Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationale oder ethnische Herkunft stützen, um Personen zu untersuchen und festzustellen, ob diese strafbare Handlungen begangen haben. Racial Profiling ist eine Form von Rassismus, und Rassismus ist eine Form von Diskriminierung. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verpflichtet die Staaten zum Schutz ihrer Bürger*innen vor Diskriminierung. Auch die Schweiz hat sich verpflichtet, angemessene und wirksame Strukturen und Mechanismen zu schaffen, die es erlauben, Fälle von Racial Profiling anzuzeigen und diese Praxis zu beenden.

Die Stadtpolizei Zürich spricht sich seit langem klar und deutlich gegen Rassismus aus. Der Ombudsmann erlebt die Polizeiführung diesbezüglich als sensibilisiert und bemüht, gegen Rassismus in der Bevölkerung, aber auch bei den eigenen Mitarbeiter*innen vorzugehen. Das beginnt bei der Ausbildung, gilt im gelebten Polizeialltag, zum Beispiel mit klaren Dienstanweisungen und einer App zur Erfassung der Kontrollgründe, und wird auch im Kontakt mit der Bevölkerung immer wieder aktiv angegangen, wie mit der Fachstelle Brückenbauer oder dem Runden Tisch gegen Rassismus. Trotz dieser Bemühungen kommt Racial Profiling auch bei der Stadtpolizei weiterhin vor.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

Um abzuklären, ob es sich vorliegend um Racial Profiling gehandelt haben könnte, kontaktiert die Ombudsstelle den zuständigen Polizisten, der Herrn Jones angehalten hat. Der Polizist erklärt, dass im Park in der Nähe des Wohnorts von Herrn Jones regelmässig patrouilliert werde, da dort häufig Betäubungsmittel deponiert würden. Am Tag der Anhaltung sei Herr Jones dem Polizisten aufgrund der grossen Kopfhörer aufgefallen, die er getragen habe. Ausserdem habe er beim Gehen entweder laut telefoniert oder Musik gehört und mitgesungen. Es sei dieses auffällige Verhalten gewesen, in Verbindung mit seinem Erscheinungsbild, das die Polizei dazu veranlasst habe, Herrn Jones anzuhalten und zu fragen, wohin er gehe und wo er wohne. Darauf angesprochen, dass Herr Jones der Ombudsstelle berichtet hatte, dass ihm derartige polizeiliche Anhaltungen regelmässig passieren würden, entgegnet der Polizist, dass Betroffene diese Vorfälle nicht persönlich nehmen sollten. Es gehe der Polizei nur darum zu prüfen, wie Angesprochene auf eine Anhaltung reagierten. Zu einer eigentlichen Personenkontrolle sei es nicht gekommen.

Hätte Herr Jones die Tatsache, dass er von der Polizei angehalten worden war, tatsächlich nicht persönlich nehmen sollen? Das Bundesgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) schaffen Klarheit: Auch wenn eine Anhaltung keinen sehr empfindlichen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellt, anerkennt das Bundesgericht, dass sie dennoch ein direkter Eingriff in die Privatsphäre des Einzelnen ist. Deshalb sind Polizist*innen nicht befugt, eine Person, die sich im öffentlichen Raum bewegt, beliebig und grundlos anzuhalten. Vielmehr verlangt der Verhältnismässigkeitsgrundsatz, dass Personen im öffentlichen Raum so wenig wie möglich gestört werden, dass ihnen keine überflüssigen Fragen gestellt werden und dass sie nicht diskriminiert werden sollen.

Die Ombudsstelle berichtet Herrn Jones während einer Sprechstunde von der Sichtweise des Polizisten. Als er hört, dass es grosse Kopfhörer gewesen sein sollen, die ihn für die Polizei hätten auffällig erscheinen lassen, fällt Herr Jones aus allen Wolken. Er erklärt, dass er gar nicht im Besitz von grossen Kopfhörern sei. Die Erwähnung von Kopfhörern komme ihm nun als Vorwand vor, den der Polizist vorgebracht habe, um nicht die Hautfarbe als Grund der Anhaltung nennen zu müssen. Herr Jones erklärt, dass er anfänglich offen gewesen wäre, mit dem beteiligten Polizisten zu reden und ihm aufzuzeigen, was Racial Profiling bei ihm auslöse. Aufgrund der Aussage mit den Kopfhörern sei er aber nicht mehr bereit, mit dem Polizisten ein Gespräch zu führen.

3. Rückfrage bei der Stadtpolizei

Tatsächlich kann die Ombudsstelle auf den Videoaufnahmen von Herrn Jones in einer Spiegelung erkennen, dass dieser an jenem Tag nur kleine In-Ear-Kopfhörer getragen hat. Folglich konnten die Kopfhörer nicht der Grund für die polizeiliche Anhaltung gewesen sein. Mit dieser Erkenntnis meldet sich die Ombudsstelle wieder beim Polizisten. Dieser meint dann, dass er sich wohl betreffend Kopfhörer getäuscht habe. Er habe mit so vielen Menschen Kontakt, dass es schwierig sei, sich jeweils genau zu erinnern. Der Polizist erklärt, dass er sich aber daran erinnern könne, dass Herr Jones laut gesprochen oder gesungen und im Januar kurze Hosen getragen habe, und dies ihn dazu veranlasst habe, Herrn Jones anzuhalten. Jedenfalls sei es nicht die Hautfarbe gewesen, die Anlass zur Anhaltung geboten habe. Der Polizist ergänzt, dass er sich am Vorur-

teil, Polizisten seien rassistisch, störe. Ausserdem gäbe es einfach gewisse Erfahrungswerte, dass Personen aus bestimmten Regionen häufiger straffällig würden als andere.

Diese Argumentation hört die Ombudsstelle immer wieder. Unter genauerer Betrachtung erweist sie sich aber als selbstbewahrheitende Prophezeiung: Je häufiger eine bestimmte Gruppe Polizeikontrollen unterzogen wird, desto häufiger werden – rein zahlenmässig – dadurch wohl Straftaten aufgedeckt. Studien zeigen auf, dass Racial Profiling die Trefferquote, also den Anteil der Identitätskontrollen, die zu formellen Strafverfolgungsmassnahmen führt, nicht verbessert. Racial Profiling ist aber nicht nur ineffektiv, sondern kann sogar kontraproduktiv sein: Menschen wie Herr Jones, die regelmässig von der Polizei angehalten werden, können dadurch allmählich das Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden verlieren. Dieser Vertrauensverlust wiederum wirkt sich auch negativ auf das Verhältnis der Betroffenen zur Polizei aus oder kann zu einer erschwerten Zusammenarbeit führen.

Die Ombudsstelle kann nachvollziehen, dass auch Vorurteile gegenüber Polizist*innen unangenehm sein können. Deshalb ist es wichtig, dass ein möglicher Verdacht auf Racial Profiling fallengelassen wird, sobald ein*e Polizist*in nachweisen kann, dass ein konkreter und objektiver Grund zur Anhaltung einer Person bestand, der nichts mit Merkmalen dieser Person zu tun hat, derer sie sich nicht entledigen kann. Im vorliegenden Fall gelang es dem Polizisten aber nicht, die Ombudsstelle abschliessend zu überzeugen, dass es einen konkreten und objektiven Grund zur Anhaltung gab.

Erst kürzlich hat der EGMR im Entscheid «Wa Baile gegen die Schweiz» festgehalten: Besteht die Vermutung, dass jemand aufgrund äusserer Merkmale aus einer Menge herausgepickt worden ist, dann obliegt es den Behörden, überzeugend und anhand von relevanten Informationen oder Statistiken (z.B. wie viele andere Personen zum besagten Zeitpunkt kontrolliert worden sind) nachzuweisen, dass ein genügender Kontrollgrund und keine Diskriminierung vorlagen. Gelingt dies nicht, müssen die Gerichte von Racial Profiling und einer Verletzung des Diskriminierungsverbots ausgehen.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Für die Ombudsstelle konnte der Verdacht, dass Herr Jones hauptsächlich aufgrund seiner Hautfarbe angehalten worden ist, nicht aus dem Weg geräumt werden. Folglich konnte der Polizist die Vermutung, dass es sich bei der Anhaltung um Racial Profiling gehandelt hat, nicht umstossen.

Im Umgang mit Racial Profiling wünscht sich der Ombudsmann zusätzlich zu den bereits genannten Bemühungen weitere Massnahmen auf institutioneller Ebene, und zwar auf den Ebenen Stadt, Kanton und Bund. Die Anerkennung der Möglichkeit, dass auch unbewusste Vorurteile auf das Verhalten der Polizeiangehörigen Einfluss haben können, ist ein erster wichtiger Schritt. Klare Daten zu erheben, weshalb Personen angehalten werden oder die Schaffung einer unabhängigen Instanz, die Fälle von Racial Profiling überprüft, sind weitere Forderungen der UNO und des Europarats, denen sich der Ombudsmann anschliesst. Der erwähnte EGMR-Entscheid zeigt den Handlungsbedarf deutlich auf.

Fallbeispiel 2

Beziehungen am Arbeitsplatz

Konflikte am Arbeitsplatz haben häufig nicht nur sachliche und berufsbezogene, sondern auch persönliche Komponenten. Bisweilen stehen letztere sogar im Vordergrund. Denn auch Arbeitsbeziehungen sind Beziehungen und praktisch immer spielen persönliche Elemente wie Sympathie oder gegenseitige Wertschätzung hinein. Arbeitskonflikte können deshalb hochemotional werden. Sind in einer solchen Situation einzelne Beteiligte miteinander verwandt, privat befreundet oder liiert, dann erschwert diese zusätzliche Ebene die Konfliktlösung ungemein. Es ist sinnvoll, solche Konstellationen personalrechtlich so gut wie möglich zu regeln, aber noch wichtiger ist es, dass die Vorgesetzten eine klare Haltung zeigen.

Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens:

Art. 8 EMRK und Art. 13 BV schützen den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens.

Grundrecht auf persönliche Freiheit:

Art. 10 BV schützt unter anderem das Recht, soziale und persönliche Kontakte zu knüpfen.

Grundrecht auf Wirtschaftsfreiheit:

Art. 27 Abs. 2 BV gewährleistet unter anderem das Recht auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsorts.

1. Rechtslage und Haltung

Viele private Beziehungen entstehen am Arbeitsplatz. Klare gesetzliche Regeln, wie eine Firma damit umzugehen hat, gibt es keine. Es ist primär eine Frage der Führungs- und Betriebskultur, wieweit ein Arbeitgeber private Beziehungen am Arbeitsplatz tolerieren will. Es ist unbestritten, dass es bei Differenzen oder Konflikten in einem Team meistens zusätzlich erschwerend wirkt, wenn zwei Beteiligte privat eng befreundet oder verwandt sind, oder gar in einer Liebesbeziehung stehen (mehr dazu im Jahresbericht 2021, Stolperfallen im Personalrecht, Ziff. 6, S. 23). Ein Personal- oder Teamkonflikt ist häufig für sich allein belastend genug, weil auch Arbeitsbeziehungen eng und emotional sein können. Werden aber Konflikte durch pri-

vate Freundschaften, Seilschaften oder Beziehungen überlagert, kommt eine weitere emotionale Dimension hinzu, die ein sachliches Vorgehen zusätzlich erschwert. Sind Vorgesetzte beteiligt, steht schnell der Vorwurf von Bevorzugung, Einseitigkeit oder gar Mobbing im Raum.

Nicht zuletzt aufgrund der Ausführungen der damaligen Ombudsfrau im Jahresbericht 2018 (S. 10) hat sich die Stadt mit der Frage beschäftigt, wie mit privaten Beziehungen am Arbeitsplatz umzugehen ist. Der Gemeinderat beschloss am 31. Januar 2024 die Einführung einer gesetzlichen Meldepflicht für bestimmte Beziehungskonstellationen (Verwandtschaft, Ehe, eingetragene Partnerschaft, Verlobung, faktische Lebensgemeinschaft, Stief- oder Pflegekindverhältnis), wenn die betroffenen Mitarbeitenden am Arbeitsplatz:

- zueinander in einem Hierarchie- oder Abhängigkeitsverhältnis stehen;
 - gemeinsam Entscheide vorbereiten oder fällen; oder
 - eine ein- oder gegenseitige Kontrolle ausüben.
- (Art. 77bis Personalrecht)

Mit dieser Meldepflicht, deren Wirksamkeit sich erst noch weisen muss, zeigt die Stadt, dass sie sich der Problematik bewusst ist, und dass bei privaten Beziehungen am Arbeitsplatz Handlungsbedarf besteht. Allerdings kann eine gesetzliche Regelung nur offizielle oder sichtbare Beziehungsformen wie die oben erwähnten umfassen. Richtigerweise hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, die Folgen einer Meldung näher zu regeln, weil die Führungsmassnahmen im Einzelfall getroffen werden müssen. Zu zahlreich sind die denkbaren Konstellationen.

In der Praxis erfährt der Ombudsmann gelegentlich von solchen privaten Beziehungskonstellationen, die nicht gesetzlich erfasst werden können:

- Zwei Mitarbeitende führen eine Liebesbeziehung, wohnen aber nicht zusammen.
- Ein Chef geht mit einem Teil des Teams regelmässig auf Skitouren, lädt die anderen aber nie ein.
- Zwei Mitarbeitende verbringen regelmässig die Ferien miteinander und sind gegenseitig Götti ihrer Kinder.
- Eine Direktorin besetzt zentrale Führungspositionen mit Mitarbeitenden, die sie von früher kennt.
- Ein Chef trifft sich privat mit einem Teil des Teams zu Fussballspielen und Ferienwochenenden.

Kommt es in solchen gesetzlich nicht fassbaren Konstellationen zu einem Konflikt zwischen der vorgesetzten Person nahestehenden und dieser weniger nahestehenden Mitarbeiter*innen, dann werden die gemeinsamen Vorgesetzten nicht als neutral und unparteiisch wahrgenommen, selbst wenn sich diese grösste Mühe geben, Privates und Berufliches voneinander zu trennen.

2. Einige Fallbeispiele

a) Liebesbeziehung zwischen Chefin und Mitarbeiter

Frau Martina Pasini ruft bei der Ombudsstelle an: Es gehe um eine heikle Angelegenheit: Sie arbeite bei der Stadt und habe sich in Herrn Henrik Möller verliebt, einen ihr direkt unterstellten Mitarbeiter. Sie beide hätten eine Beziehung begonnen und möchten im bisherigen Team bleiben, wo ihnen die Arbeit sehr gefalle. Transparenz sei ihnen aber wichtig, weshalb sie es intern gemeldet hätten. Sie beide hätten ein gutes Gespräch mit ihrer Vorgesetzten und dem Human Resources (HR) geführt. Die Vorgesetzte habe sich verständnisvoll gezeigt, und es sei vereinbart worden, dass Frau Pasini nicht mehr für die Mitarbeiterbeurteilung und für lohnrelevante Massnahmen betreffend Herrn Möller zuständig sei. Im Anschluss hätten sie das Team informiert und auch von dort positives Echo erhalten.

Dann sei der Fall aber auf einer höheren Ebene beraten worden und Frau Pasini und Herrn Möller sei mitgeteilt worden, dass sich eine*r von beiden innert eines Jahres beruflich anders orientieren und das Team wechseln müsse. Diese Information hätten sie aber nur mündlich erhalten. Frau Pasini möchte wissen, ob es eine gesetzliche Frist von einem Jahr gebe, und ob diese allenfalls verlängert werden könne.

In einem Gespräch mit Frau Pasini und Herrn Möller erklärt der Ombudsmann seine Haltung zum Thema. Auch wenn er es versteht, dass die beiden enttäuscht sind, und sich nach den ersten positiven Signalen nun für ihre Offenheit bestraft fühlen, weil eine*r der beiden das Team verlassen muss, so muss er ihnen klar mitteilen, dass er den Führungsentscheid inhaltlich für richtig hält, nicht zuletzt im Interesse von Frau Pasini und Herrn Möller selbst. Der Ombudsmann verweist auf die oben dargelegte Problematik, vor allem im Konfliktfall, und ergänzt, dass er auch die Übergangsfrist von einem Jahr für angemessen erachtet. In der betreffenden Dienstabteilung sollte eine Verset-

zung in ein anderes Team kein Problem sein. Was allerdings die Schriftlichkeit angeht, so stimmt der Ombudsmann den beiden zu, dass ein derart wichtiges Gespräch von den Vorgesetzten oder dem HR hätte protokolliert werden müssen. Er empfiehlt den beiden, dass sie von sich aus das Besprochene und die nun geltenden Vorgaben schriftlich festhalten und den Vorgesetzten zur Kenntnis bringen, damit es nicht später zu Missverständnissen kommt.

b) Ehepaar in derselben Dienstabteilung

Über die Whistleblowingplattform erreicht den Ombudsmann die anonyme Meldung, dass in einer Dienstabteilung zwei städtische Angestellte arbeiteten, die in einer Lebenspartnerschaft stünden. Die beiden werden namentlich erwähnt. Der Mann habe umständliche und fehleranfällige Abläufe installiert, was die Arbeit in der Dienstabteilung erschwere. Die Frau wimmle aber die Beschwerden der anderen Mitarbeitenden ab, um ihren Mann zu schützen. Die Folge sei, dass die von der Dienstabteilung zu behandelnden Verfahren länger dauerten als nötig. Ein Postfach ist nicht eingerichtet, so dass der Ombudsmann nicht mit der hinweisgebenden Person in einen Austausch treten kann.

Der Ombudsmann nimmt Kontakt mit dem zuständigen Direktor auf. Dieser zeigt sich enttäuscht, dass die Meldung anonym eingegangen ist. Er bestätigt, dass es sich bei den gemeldeten Personen um ein Ehepaar handle. Dies sei intern bekannt, und die beiden würden in völlig unterschiedlichen Teams mit anderen Aufgaben arbeiten, so dass sie inhaltlich nichts miteinander zu tun hätten. Es stimme teilweise, dass die Abläufe noch optimiert werden müssten, aber das habe nichts mit dem Mitarbeiter zu tun und schon gar nicht damit, dass dieser von seiner Frau gedeckt werde. Es seien externe Faktoren dafür verantwortlich, mit denen die Ehefrau überhaupt nichts zu tun habe. Aufgrund der konkreten Umstände und näheren Erläuterungen leuchtet dies dem Ombudsmann ein. Er stimmt dem Direktor zu, dass die Konstellation im vorliegenden Fall unproblematisch ist.

c) Freizeitaktivitäten mit einem Teil des Teams

Der Ombudsmann rät einer städtischen Mitarbeiterin, die in einem Konflikt mit einer Kollegin steht, sich an den gemeinsamen Vorgesetzten zu wenden. Dieser sei nicht neu-

tral, entgegnet sie. Er verbringe regelmässig die Freizeit mit einem Teil des Teams, unter anderem mit ihrer «Kontrahentin». In der Kaffeepause redeten die anderen über das am letzten Wochenende gemeinsam Erlebte, wodurch sich die nicht eingeladenen Teammitglieder ausgegrenzt fühlten.

Damit konfrontiert, räumt der Vorgesetzte sofort ein, dass seine Beteiligung an Privatanlässen mit einem Teil des Teams von den anderen als problematisch gesehen werden könnte. Ursprünglich habe man nur eine WhatsApp-Gruppe für den Besuch von Sportanlässen eingerichtet. Das habe sich dann zu weiteren privaten Treffen entwickelt. Er selbst sei nur einmal dabeigewesen und habe sich nicht viel dabei gedacht. Aber nun sehe er ein, dass er damit ein Bild von Befangenheit erweckt haben könnte. Er werde in Zukunft darauf achten, sich als Vorgesetzter konsequent aus privaten Aktivitäten einzelner Mitglieder seines Teams herauszuhalten.

3. Schlussfolgerungen

Zwar greift die Stadt als Arbeitgeberin in grundrechtlich geschützte Bereiche des Privatlebens und der Persönlichkeitsentfaltung ein, wenn sie bei Beziehungen am Arbeitsplatz eine Versetzung verlangt oder von Vorgesetzten mehr Distanz zu den Mitarbeitenden fordert. Diese Einschränkungen dürften in den meisten Fällen aber durch das höhere Interesse der Stadt an einem einwandfreien Führungsverhalten und vor allem durch das Interesse der anderen Mitarbeitenden an Gleichbehandlung durch die Vorgesetzten gerechtfertigt sein.

Eindeutige Rezepte gibt es nicht, und in jedem Einzelfall ist abzuwägen, ob und gegebenenfalls welche Massnahmen angemessen sind. Entscheidend ist, dass die zuständigen Führungs- und Personalverantwortlichen sensibilisiert sind, mit den Betroffenen das Gespräch suchen und eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung anstreben.

Fallbeispiel 3

Wie geht es meinen Angehörigen?

Für Personen, die an einem Schwächezustand leiden und deswegen hilfsbedürftig sind, weil zum Beispiel niemand aus dem Umfeld Unterstützung bieten kann, wird von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine Beistandschaft errichtet. Im Idealfall ist dies für die Angehörigen eine Erleichterung. Immer wieder gelangen aber Angehörige an die Ombudsstelle, die sich von der Beistandsperson aussen vor gelassen fühlen und sich über das Leben der verbeiständeten Verwandten zu wenig informiert fühlen. Die Ombudsstelle schaut in solchen Fällen genau hin: Werden die Informations- und Besuchsrechte der Angehörigen genügend gewahrt? Diese Rechte können eingeschränkt werden, wenn es das Wohl der verbeiständeten Person verlangt – und dieses zu wahren, ist die erste Priorität der Beistandspersonen.

Menschenrecht auf Familie

Art. 8 EMRK sowie Art. 13 und 14 BV gewährleisten die Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz und gewährleisten das Recht auf Ehe und Familie.

1. Einige Fallbeispiele

a) Die Mutter

Herrn Carlo Bianchis Mutter, Frau Sara Bianchi, leidet an Demenz und wird von der Spitex, aber auch von den beiden Schwestern von Herrn Bianchi bei sich zu Hause betreut. Herr Bianchi selbst darf seine Mutter maximal dreimal im Monat besuchen, weil die Besuche für Frau Bianchi sehr anstrengend seien. Herr Bianchi hat nun den Eindruck, dass seine Schwestern von der Spitex und der Beiständin seiner Mutter viel regelmässiger über deren Krankheitszustand informiert werden als er. Herr Bianchi möchte von der Ombudsstelle wissen, ob er etwas gegen diese Ungleichbehandlung machen kann.

b) Die Lebenspartnerin

Herrn Kaspar Meyer geht es um seine Lebenspartnerin, Frau Bettina Schneebeli, mit der er rund 50 Jahre zusammengelebt hatte. Herr Meyer unterstützte Frau Schneebeli, die immer vergesslicher wurde, so gut er konnte, doch vor

einigen Monaten stellte die KESB fest, dass er die Unterstützung nicht mehr gewährleisten könne, und setzte einen Beistand ein. Frau Schneebeli wurde dann auch in einem Altersheim untergebracht. Obwohl Herr Meyer mit der Errichtung der Beistandschaft grundsätzlich einverstanden ist, fühlt er sich vom Beistand nicht ernst genommen und gehört. Er ist der Auffassung, dass es Frau Schneebeli im Altersheim nicht gut gehe und wünscht, sie könnte in ein anderes Altersheim verlegt werden, das näher an seinem Wohnort liegt. Er bittet die Ombudsstelle darum, mit dem Beistand Kontakt aufzunehmen.

c) Der Sohn

Frau Daniela Dos Santos' Sohn, Herr Miguel Dos Santos, wurde auf seinen Wunsch hin in einem Heim untergebracht – das Verhältnis zwischen ihm und seiner Mutter ist belastet und der 17-jährige Sohn erhält eine Beiständin. Frau Dos Santos kann diese Entscheidung akzeptieren, aber möchte über die Angelegenheiten ihres Sohns informiert werden. Sie möchte auch wissen, was ihr Sohn über sie erzählt, denn sie befürchtet, dass sie aufgrund negativer Schilderungen ihres Sohns Probleme bei der Stellensuche haben könnte. Frau Dos Santos hat die Beiständin des Sohns bereits um Akteneinsicht gebeten, doch ihr wurden die Akten ihres Sohns nicht ausgehändigt. Sie fragt die Ombudsstelle, ob sie als Mutter nicht ein Akteneinsichtsrecht habe.

d) Die Tante

Frau Andrea Nyfeler Anliegen schliesslich ist anderer Natur: Sie hatte mit ihrer Tante, Frau Susanna Beckmann, nie ein enges Verhältnis und besuchte diese lediglich einige Male kurz vor ihrem Tod im Altersheim. Von der Beiständin wollte sie bereits zu Lebzeiten frühzeitig informiert werden, falls sich der Gesundheitszustand der Tante verschlechtert, damit sie ein würdiges Begräbnis organisieren könne. Als die Tante stirbt, wird Frau Nyfeler aber nicht informiert. Später erkundigt sie sich bei der Beiständin nach der Abwicklung der Erbschaft und dem administrativen Stand der Dinge. Auch wenn Frau Nyfeler das Erbe ihrer Tante schliesslich nicht angetreten hat, ist sie unzufrieden darüber, dass sie von der Beiständin weder vor noch nach dem Ableben ihrer Tante, also während fast zwei Jahren, Informationen erhalten hat. Deshalb gelangt Frau Nyfeler an die Ombudsstelle.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

In diesen und ähnlichen Konstellationen prüft die Ombudsstelle, inwiefern Familienmitglieder und Angehörige ein Recht auf Informationen haben. Die Achtung des Familienlebens ist ein Grundrecht, das der Staat gewährleisten muss. Doch wie alle Grundrechtsansprüche besteht dieser Anspruch nicht absolut, sondern kann zum Schutz von anderen Grundrechten eingeschränkt werden. Die Beistandspersonen müssen vor allem die Interessen ihrer Klient*innen wahren. Wenn es um die Weiterleitung von Informationen an Familienangehörige geht, müssen die Beistandspersonen eine Interessenabwägung vornehmen: Ist das Informationsrecht der Angehörigen stärker zu gewichten als das Recht auf Privatsphäre der Klient*innen?

Die Ombudsstelle nimmt aufgrund der Anfragen von Herrn Bianchi, Herrn Meyer, Frau Dos Santos und Frau Nyfeler mit den jeweiligen Beistandspersonen Kontakt auf. Sie will von diesen erfahren, wie sie diese Interessenabwägungen vorgenommen haben.

Die Beiständin von Herrn Bianchis Mutter erklärt der Ombudsstelle, es treffe zu, dass die Schwestern von Herrn Bianchi, die die Mutter regelmässig pflegten, mehr Informationen über den Gesundheitszustand der Mutter erhielten als Herr Bianchi. Bei ihm sei es so, dass er oft nicht einverstanden sei mit dem, was die Beiständin, die Schwestern und das Gesundheitspersonal beschliessen würden. Auch wenn er tatsächlich nur ein Informations- und kein Mitspracherecht habe, seien diese Auseinandersetzungen sehr belastend für alle Beteiligten, weshalb die Beiständin diese nach Möglichkeit vermeide.

Der Beistand von Frau Schneebeili kann der Ombudsstelle darlegen, dass das Altersheim, in dem sie wohnt, für Demenzpatienten am besten geeignet ist. Deshalb sei ein Wechsel in das andere Altersheim nicht sinnvoll, auch wenn dieses näher bei Herrn Meyers Wohnort gelegen wäre.

Der Beistand von Herrn Dos Santos erläutert der Ombudsstelle, dass Herrn Dos Santos' Mutter nur deshalb keine Akten herausgegeben werden konnten, weil der Beistand erst zwei kurze Gespräche mit seinem neuen Klienten geführt hatte, weshalb gar keine Akten vorhanden seien (zur Aktenführungspflicht siehe vorne S. 20ff.). Die Befürchtung der Mutter, dass sie aufgrund von internen Akten keine Stelle finden werde, sei unbegründet.

Als die Ombudsstelle sich bei der Beiständin von Frau Beckmann erkundigt, weshalb Frau Nyfeler keine Antwort auf ihre E-Mails erhalten habe, meint die Beiständin, ihr Mandat habe nach dem Tod von Frau Beckmann unmittelbar geendet. Sobald die verbeiständete Person verstorben sei, dürfe sie den Angehörigen gar keine Informationen mehr herausgeben. Die Ombudsstelle hakt nach: Was war mit den E-Mails, die Frau Nyfeler der Beiständin noch vor dem Tod von Frau Beckmann geschickt hatte? Weshalb erhielt sie darauf keine Antwort? Die Beiständin erläutert, dass alle Beistandspersonen enorm ausgelastet seien und auch priorisieren müssten: Erste Priorität hätten die verbeiständeten Personen selbst, und nicht weit entfernte Verwandte. Die Beiständin könne sich nicht mehr erinnern: Vielleicht habe sie die E-Mails von Frau Nyfeler nicht erhalten, vielleicht habe sie später antworten wollen. Es sei aber so, dass Anfragen von Angehörigen oft einen grossen Zusatzaufwand generieren würden. Dabei sei die Hauptaufgabe der Beistandspersonen die Interessenwahrung der Klient*innen, nicht die Information von Angehörigen.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In allen Fällen konnte die Ombudsstelle Auskünfte einholen und wo nötig aufgrund ihres umfassenden Akteneinsichtsrechts sich die Akten zustellen lassen. Sie konnte keine Missbräuche oder Unterlassungen von Seiten der Beistandspersonen gegenüber ihren Klient*innen feststellen. Alle beteiligten Beistandspersonen hatten die Wahrung der Interessen ihrer Klient*innen korrekt vorgenommen, was die Ombudsstelle positiv vermerkt.

Dennoch findet sie, die Beistandspersonen hätten die Angehörigen besser informieren und klarer kommunizieren müssen. Wenn die Beiständin von Frau Beckmann nach deren Tod keine Informationen herausgeben darf, so hätte sie Frau Nyfeler zumindest dies mitteilen müssen. Und auch wenn es noch keine Akten für eine Aktenherausgabe gibt, hätte Frau Dos Santos zumindest über diese Tatsache informiert werden müssen. Herrn Weber hätte man den Grund erklären müssen, weshalb Frau Schneebeili nicht in ein Altersheim verlegt werden kann, das näher bei seinem Wohnort liegt. Herr Bianchi schliesslich hat das gleiche Recht wie seine Schwestern, über den Gesundheitszustand seiner Mutter informiert zu werden – die Beiständin hätte ihn über alle Vorfälle informieren müssen, auch wenn sie mit einer unzufriedenen Antwort hätte rechnen müssen.

Die Ombudsstelle hat den Beistandspersonen daher zurückgemeldet, dass diese nebst der Interessenwahrung für ihre Klient*innen auch das Informationsrecht der Angehörigen berücksichtigen müssen. Auch wenn dieses Informationsrecht eingeschränkt werden kann, so haben die Angehörigen zumindest das Recht, über jene Dinge, die sie wissen dürfen, informiert zu werden oder aber eine Begründung zu erhalten, sofern sie kein Informationsrecht haben. Diese zusätzliche Kommunikation führt zweifellos zu einem Mehraufwand bei den Beistandspersonen. Sie ist aber zur Transparenz und zur Wahrung der Rechte der Angehörigen notwendig. Meistens lohnt sich der Aufwand, weil sich mit guter Kommunikation mögliche Missverständnisse oft von vornherein klären lassen bzw. Nachfragen der Angehörigen gar nicht erst nötig werden. Fast allen Beistandspersonen leuchteten die Empfehlungen der Ombudsstelle ein und sie gelobten, in Zukunft stärker auf eine transparente Information zu achten.





Fallbeispiel 4

Pech gehabt?!

Die Ombudsstelle wird in den Jahren 2022 und 2023 von mehreren Personen mit einer vergleichbaren Fragestellung konfrontiert. Diese Personen konnten – nachdem sie eine Zeit lang mit Sozialhilfegeldern unterstützt worden waren – erfolgreich abgelöst werden. Die Ratsuchenden erhielten in der Folge die Mitteilung, ihr Erlassgesuch für die AHV-Mindestbeiträge sei abgewiesen worden, und sie müssten die Rechnung nun selbst zahlen. Sie möchten wissen, ob dieses Vorgehen korrekt sei.

Grundrecht auf ein faires Verfahren:

Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.

1. Ausgangslage

Herr Gianni Bronzetti meldet sich bei der Ombudsstelle und schildert den folgenden Sachverhalt, der beispielhaft für weitere vergleichbare Fälle steht:

Er sei 2021 bis im Frühling 2022 von den Sozialen Diensten (SOD) mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt worden. Im Dezember 2021 habe die Sozialversicherungsanstalt (SVA) Zürich den SOD eine Rechnung für die persönlichen Beiträge von Herrn Bronzetti gestellt. Da er 2021 nicht gearbeitet habe, seien die AHV-Mindestbeiträge für Nichterwerbstätige von rund Fr. 500.– zuzüglich Verwaltungskosten gefordert worden. Die zuständige Sozialarbeiterin habe im Januar 2022 ein Erlassgesuch für Herrn Bronzetti gestellt. Im April 2022 habe er die Chance gepackt und wieder im Arbeitsmarkt Fuss gefasst, worauf er von den SOD abgelöst worden sei. Drei Monate später sei er durch ein Schreiben der SVA unangenehm überrascht worden. Diese schreibt, sie habe erfahren, dass Herr Bronzetti nicht mehr durch die SOD unterstützt werde, weshalb sie verpflichtet sei, ihm persönlich die Rechnung über die AHV-Mindestbeiträge zu stellen. Herr Bronzetti ist überzeugt, dass die SOD die Rechnung übernehmen müssten, da er im Jahr 2021 noch unterstützt worden sei. Weil Herr Bronzetti mit den SOD und der SVA nicht weiterkommt, wendet er sich an die Ombudsstelle.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Rechtliche Abklärungen

Rechtliche Grundlage für einen möglichen Erlass der SVA-Beitragszahlung bildet Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG). Dieser lautet wie folgt: «Der Mindestbeitrag, dessen Bezahlung für einen obligatorisch Versicherten eine grosse Härte bedeutet, kann erlassen werden, wenn ein begründetes Gesuch vorliegt und eine vom Wohnkanton bezeichnete Behörde angehört worden ist. Für diese Versicherten bezahlt der Wohnsitzkanton den Mindestbeitrag. Die Kantone können die Wohnsitzgemeinden zur Mittragung heranziehen.»

Für den Entscheid, ob ein Erlass gewährt wird oder nicht, sind die finanziellen Verhältnisse zum Zeitpunkt der Gesuchsprüfung, nicht der Gesuchseinreichung entscheidend. Dieses Vorgehen ist nicht explizit im Gesetz festgehalten. Es ergibt sich zum einen aus der Wegleitung über die Beiträge der Selbständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen in der AHV, IV und EO, zum anderen aber auch aus der Rechtsprechung.

In der Wegleitung sind überdies weitere Details zur Gewährung des Erlasses festgehalten. So wird darauf hingewiesen, dass für die Beurteilung der grossen Härte grundsätzlich das betriebsrechtliche Existenzminimum massgebend sei. Bei Sozialhilfeabhängigkeit gelte die grosse Härte als gegeben.

b) Telefonische Abklärungen

Die Ombudsstelle nimmt mit der Leiterin der ZAT Kontakt auf, um mehr über die Zuständigkeiten und Abläufe zu erfahren. Dabei teilt die Leiterin mit, die Abkürzung ZAT stehe für die «Zentrale Administration Teilnehmende». Die ZAT habe ursprünglich die Administration im Bereich der Arbeitsintegration geführt und gehöre zum Support Sozialdepartement (SDS). Vor gut zehn Jahren sei die Aufgabe dazugekommen, die Erlassgesuche vorab zu prüfen und mit der entsprechenden Einschätzung an die SVA weiterzuleiten. Die ZAT ist also die in Art. 11 Abs. 2 AHVG erwähnte Behörde, die angehört werden muss.

Die Leiterin der ZAT führt weiter aus, die SVA versende jeweils Anfang Dezember die Rechnungen für die Nichterwerbstätigenbeiträge des laufenden Jahres. Die zuständigen Sozialarbeitenden leiteten die Rechnungen mit dem

Erlassgesuch an die ZAT weiter. Die ZAT erhalte jährlich in-
nert kurzer Zeit etwa 6'500 Gesuche, die bearbeitet werden
müssten. Diese würden grundsätzlich nach Eingang be-
handelt, aber es sei unmöglich, alle Gesuche zeitnah zu be-
arbeiten, da dafür die personellen Ressourcen fehlten. Um
die Gesuche zügig bearbeiten zu können, bräuchten sie
zahlreiche zusätzliche Arbeitskräfte. Das Problem sei je-
doch, dass diese nur über einen kurzen Zeitraum stark aus-
gelastet wären, während sie über die restlichen Monate
keine Beschäftigung hätten.

Die Leiterin der ZAT erklärt, sie hätten ihre Praxis intern ju-
ristisch abklären lassen. Der angefragte Jurist habe bestä-
tigt, dass es korrekt sei, auf die finanziellen Verhältnisse
zum Zeitpunkt der Gesuchsprüfung, nicht von dessen Ein-
reichung, abzustellen. Zur Bearbeitungszeit äusserte er
sich dahingehend, dass das Gesuch «optimalerweise» in-
nert Monatsfrist geprüft werden sollte. Wenn die Bearbei-
tung innert dieser Frist nicht möglich sei, habe dies rein
rechtlich aber keine Konsequenzen.

Die Leiterin der ZAT ist ebenfalls der Meinung, es sei rich-
tig, dass Personen, deren finanzielle Verhältnisse wieder
besser seien, selbst für die Beitragsrechnungen aufzukom-
men hätten und nicht das Gemeinwesen zahle, wenn keine
Bedürftigkeit mehr vorliege. Diese Einschätzung teilt
grundsätzlich auch die Ombudsstelle, und sie entspricht
dem in der Sozialhilfe geltenden Bedarfsdeckungsprinzip,
das besagt, dass Unterstützung nur während einer aktuel-
len Notlage geleistet wird. Sobald diese endet, besteht kein
Anspruch mehr. Allerdings ist dem Ombudsmann sehr wohl
bewusst, dass für Menschen in knappen finanziellen Ver-
hältnissen ein Betrag von rund Fr. 500.–, um den es vorlie-
gend geht, eine grosse Belastung bedeuten kann.

3. Einstweiliges Ergebnis und weiteres Vorgehen

Nach Prüfung der rechtlichen Grundlagen und den weite-
ren Erklärungen durch die Leiterin der ZAT gelangt die Om-
budsstelle zur Einschätzung, dass das Vorgehen in Bezug
auf Herrn Bronzetti rechtlich korrekt war. Sie teilt diesem
das Ergebnis ihrer Abklärungen mit. Es bleibe ihm daher
leider nichts anderes übrig, als die erhaltene Rechnung zu
bezahlen. Herr Bronzetti nimmt das Ergebnis enttäuscht
zur Kenntnis.

Die Ombudsstelle weist aber darauf hin, dass sie den aktu-
ellen Ablauf nicht optimal finde. Über den Einzelfall hinaus

werde sie die Frage zur langen Verfahrensdauer mit der ZAT
nochmals in grundsätzlicher Art anschauen. Sie erhoffe
sich dadurch Verbesserungen für die Zukunft.

Der Ombudsmann eröffnet daraufhin ein Geschäft von Am-
tes wegen, um die grundsätzlichen Fragen vertiefter anzu-
schauen. Er möchte insbesondere wissen, ob jemand, des-
sen Gesuch erst nach Ablösung von der Sozialhilfe geprüft
und deshalb abgewiesen werde, einfach Pech gehabt
habe, oder ob man einen Weg finden könne, solche Fälle in
Zukunft möglichst zu verhindern.

Die fallführende Juristin organisiert einen Gesprächster-
min, an dem der Leiter SDS, die Leiterin der ZAT, eine Sach-
bearbeiterin der ZAT, der Ombudsmann und sie selbst teil-
nehmen werden. In dieser Besprechung erfährt der
Ombudsmann, dass die ZAT seit 2013 die Erlassgesuche
prüfe, sie sei durch einen Stadtratsbeschluss dazu ver-
pflichtet worden. Weil die Prüfung der Gesuche viel Fach-
wissen erfordere und den Umgang mit hochvertraulichen
Daten beinhalte, sei es leider nicht möglich, den zeitweise
hohen Arbeitsanfall durch kurzfristige Rekrutierung von
temporären Arbeitskräften zu bewältigen. Da jeweils erst
gegen Ende des Jahres absehbar ist, wer Nichterwerbstätigen-
beiträge für das vergangene Jahr bezahlen muss, sei
auch eine Staffelung der Rechnungen bei der SVA nicht
möglich. Daher werde sich der Ablauf nicht grundsätzlich
ändern lassen. Die Gesprächsteilnehmenden sind sich
aber einig, dass die ZAT-Mitarbeitenden diejenigen Ge-
suchsprüfungen vorziehen und beförderlich bearbeiten
sollten, bei denen sie erfahren, dass eine baldige Ablösung
von der Sozialhilfe bevorstehe. Dann könnten inskünftig
Fälle, wie der von Herrn Bronzetti wohl verhindert werden.
Denn der Anspruch erlischt nur dann, wenn die betroffene
Person in den Monaten zwischen Gesuchseingang und
-prüfung von der Sozialhilfe abgelöst wird, was nur bei
einer längeren Bearbeitungsdauer möglich ist. Zum Ende
der Besprechung wird vereinbart, sich gegenseitig über
das weitere Vorgehen zu informieren.

4. Schlussfolgerungen

In einem weiteren Telefongespräch teilt die Leiterin der ZAT
der Ombudsstelle mit, dass sie während einer Bespre-
chung in einem Sozialzentrum den Austausch mit den Sozi-
alarbeitenden gesucht und sie auf die Thematik aufmerk-
sam gemacht habe. Sie hoffe, dass sich die Information so
intern weiterverbreiten werde. Zudem stellt die Juristin der

Ombudsstelle in Aussicht, dass sie einen Formulierungsvorschlag des Ombudsmanns per E-Mail weiterleiten werde, der in die Praxishilfe aufgenommen werden könnte.

Bereits einen Monat später erhält die Ombudsstelle die Nachricht, dass gemäss neu formulierter Praxishilfe die Sozialarbeitenden darauf achten müssten, die ZAT zu informieren, wenn mit einer baldigen Ablösung einer Person zu rechnen sei, damit die ZAT deren Gesuch prioritär behandeln könne. Die Leiterin sendet der Ombudsstelle die überarbeitete Version der Praxishilfe. Diese sei nun im Intranet abgelegt und die fallführenden Sozialarbeitenden würden via Fachnews über die Änderung informiert. Damit sei sie zuversichtlich, dass die neue Praxis in Zukunft greifen werde.

Die Ombudsstelle bedankt sich für die rasche und gelungene Umsetzung. Die Leiterin der ZAT bedankt sich ihrerseits für das Lob, dass sie und ihre Mitarbeitenden sehr freue. Ebenfalls sehr gefreut habe sie, dass bereits ein erstes Erlassgesuch mit einem Hinweis auf die baldige Ablösung und die Bitte um eine Priorisierung eingegangen sei.

Fallbeispiel 5

Plötzlich kein Geld mehr

Eine verbeiständete Frau holt monatlich das ihr zustehende Geld an der Stadtkasse ab. Sie erhält das Geld am Schalter, der Barcheck wird von ihrem Beistand elektronisch an die Stadtkasse übermittelt. Als die Frau im März 2023 ihr Geld abholen möchte, wird ihr mitgeteilt, der Check sei bereits vor zwei Tagen ausbezahlt worden. Die Frau äussert klar, dass sie das Geld nicht erhalten habe, sie sei zu dieser Zeit zuhause gewesen. Weil man ihr nicht so richtig glauben will, fühlt sie sich als Lügnerin abgestempelt.

Grundrecht auf Existenzsicherung:

Art. 12 BV gewährt das Recht auf menschenwürdige Unterstützung in Notlagen.

1. Ausgangslage

Frau Isabel Casillas telefoniert mit der Ombudsstelle. Sie ist verzweifelt, weil sie kein Geld hat und sich nicht ernst genommen fühlt. Frau Casillas erhält eine Rente der Invalidenversicherung (IV) und Ergänzungsleistungen (EL). Sie bezieht das ihr zustehende Geld monatlich an der Stadtkasse. Diesen Monat sei es ihr schlecht gegangen, weshalb sie nicht wie üblich am 26. das Geld abgeholt habe, sondern erst heute Vormittag, am 30. März 2023. Der Barcheck werde von ihrem Beistand elektronisch an die Stadtkasse gesandt, und sei dort für sie hinterlegt. Heute habe es zuerst geheissen, der Check sei nicht auffindbar. Später habe man ihr mitgeteilt, dieser sei bereits am 27. März 2023 um 16:35 Uhr ausbezahlt worden. Es sei unklar, wer das Geld erhalten habe. Frau Casillas erklärt, sie sei zu jener Zeit jedenfalls zuhause gewesen. Sie habe 40 Minuten am Schalter verbracht und versucht, das Geld zu bekommen. Wegen eines wichtigen Termins habe sie dann dringend nachhause gehen müssen und stehe nun ohne Geld da. Um rechtzeitig nachhause zu kommen, habe sie sogar ein Taxi nehmen müssen. Ein Freund habe ihr für das Taxi glücklicherweise Geld leihen und per Twint überweisen können.

Kurz nach dem Telefonat bedankt sich Frau Casillas per E-Mail für die Unterstützung und das Zuhören. Das Gefühl, dass sie jemand ernst nehme, habe ihr sehr gut getan. Ihr Beistand werde ihr aus ihren Rücklagen Fr. 200.– auszahlen, damit sie einen Notgroschen zur Verfügung habe. Frau Casillas beteuert nochmals, dass ihr das Geld an der Stadt-

kasse nicht ausbezahlt worden sei. Ihr Beistand glaube ihr aber nicht, und sie werde als Lügnerin hingestellt.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

Der Mitarbeiter der Ombudsstelle nimmt sofort mit dem Beistand Kontakt auf. Der Beistand bestätigt, dass er informiert worden sei, dass es Probleme bei der Auszahlung gegeben habe. Er könne nur sagen, dass er den Barcheck wie üblich an die Stadtkasse gemailt habe. Die Leiterin der Stadtkasse habe ihm mitgeteilt, dass Frau Casillas den Check bereits eingelöst habe, eine entsprechende Quittung liege vor. Auch der Beistand äussert den Verdacht, dass Frau Casillas möglicherweise versucht habe, das Geld zweimal zu beziehen. Er werde aber mit der Stadtkasse schauen, was genau passiert sei.

Die Ombudsstelle wendet sich anschliessend per E-Mail an die Leiterin der Stadtkasse, um einen Telefontermin zu vereinbaren. In ihrer Antwort informiert die Leiterin der Stadtkasse darüber, dass sie bereits einen Antrag an Immobilien Stadt Zürich geschickt habe, um das Videomaterial des betroffenen Schalters sichern zu lassen. Anschliessend meldet sich die Leiterin telefonisch. Sie schildert, dass sie von einer Mitarbeiterin gerufen worden sei, als diese festgestellt habe, dass der Barcheck von Frau Casillas schon eingelöst worden sei. Es sei eine sehr schwierige Situation gewesen, insbesondere für Frau Casillas, die verständlicherweise sehr aufgebracht gewesen sei. Sie habe sich nicht ernst genommen gefühlt, obwohl sich die Leiterin darum bemüht habe. Sie habe Frau Casillas dann geraten, bei der Polizei eine Anzeige zu erstatten, da nur so das Videomaterial ausgewertet werden könne. Frau Casillas habe den Ratschlag befolgt und sei zur Polizei gegangen.

Die Leiterin führt weiter aus, dass sie selbst am 27. März am Schalter gearbeitet habe. Als Dauerklientin habe Frau Casillas einen sogenannten Interimsausweis bei der Stadtkasse hinterlegt, was durchaus üblich sei. Dieser Ausweis werde von den Sozialen Diensten (SOD) ausgestellt und sei mit Foto und Unterschrift versehen. Die Leiterin erinnert sich, dass die Person, der sie das Geld ausbezahlt habe, zweimal habe unterschreiben müssen, da die Unterschrift etwas von jener auf dem Ausweis abgewichen sei. Sie kenne Frau Casillas aber nicht so gut, dass sie mit absoluter Sicherheit sagen könne, dass tatsächlich sie diese Frau gewesen sei, der sie das Geld ausbezahlt habe. Sie habe aber

auch aufgrund des Fotos im Ausweis keine ernsthaften Zweifel gehabt. Es sei gut, dass nun die Polizei das Videomaterial auswerte.

Der Mitarbeiter der Ombudsstelle teilt Frau Casillas mit, dass die nötigen Schritte eingeleitet worden seien. Nun gelte es, das Resultat der polizeilichen Abklärungen abzuwarten. Sobald er mehr wisse, werde er sich wieder melden.

3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Nur wenige Tage später meldet die Leiterin der Stadtkasse per E-Mail, dass die Auswertung der Videoaufzeichnungen ergeben habe, dass am 27. März 2023 nicht Frau Casillas die Auszahlung erhalten habe. Es werde nun wegen Betrugs und Urkundenfälschung ermittelt. Sie habe sich bei Frau Casillas entschuldigt und sie informiert, dass sie morgen das restliche Geld für diesen Monat beziehen könne. Bei der Auszahlung werde sie ihr auf jeden Fall eine Süssigkeit als sichtbares Zeichen, dass ihr die Umtriebe leid täten, übergeben und sich auch nochmals für alle entstandenen Unannehmlichkeiten entschuldigen. Frau Casillas sei immer noch sehr aufgebracht, möchte eine Entschädigung für die Taxikosten und eine öffentliche Entschuldigung, obwohl das Verfahren noch nicht abgeschlossen sei. Was letztere betreffe, wäre sie dankbar für einen Rat zum weiteren Vorgehen.

Der Mitarbeiter der Ombudsstelle telefoniert erneut mit der Leiterin der Stadtkasse. Im Austausch rät er zu einer Entschuldigung in schriftlicher Form, da ein Fehler passiert sei, auch wenn der Fall noch nicht abschliessend geklärt sei. Er sei ausserdem der Meinung, dass es gerechtfertigt wäre, die Taxikosten kulanterweise zu übernehmen. Für Frau Casillas sei es wichtig gewesen, den Termin wahrnehmen zu können, den sie wegen der Umtriebe am Schalter – ohne Taxifahrt – verpasst hätte. Die Ombudsstelle begrüsse auch, dass die Leiterin sich in Form eines Präsensts erkenntlich zeigen wolle. Die Leiterin stellt in Aussicht, die Ombudsstelle darüber zu informieren, welche Lehren bei der Stadtkasse aus diesem Fall gezogen würden. Sie könne aber bereits jetzt sagen, dass nun die Interimsausweise durch die SOD regelmässig angepasst würden. Der Ausweis von Frau Casillas sei fast 20-jährig und damit viel zu alt gewesen.

Rund zwei Wochen später meldet sich die Leiterin per E-Mail. Sie schildert zum einen, dass die Frau, die das Geld

zu Unrecht am Schalter bezogen habe, ermittelt worden sei. Sie sei geständig und werde das Geld zurückzahlen müssen. Des Weiteren legt sie ausführlich dar, was betreffend Identifikation verbessert werde. Insbesondere würden Interimsausweise, die älter als zehn Jahre seien, ausgemustert und den SOD zurückgesandt. Diese müssten eine neue Karte ausstellen, sofern die betreffenden Personen weiterhin von den SOD unterstützt würden. Sie würden aber auch alle Personen, bei denen das Aussehen oder die Unterschrift vom hinterlegten Ausweis abweiche, bitten, eine neue Interimskarte zu beantragen. Mit diesen Massnahmen sollten inskünftig ähnliche Verwechslungen verhindert werden.

Die Ombudsstelle bedankt sich bei der Leiterin der Stadtkasse für den ausführlichen Bericht und die umgesetzten Massnahmen. Allerdings habe eine Meldung im Intranet Erstaunen ausgelöst, wonach der Versand der Barchecks per E-Mail nicht mehr möglich sei, da diese Regelung nur übergangsweise gültig gewesen sei und nicht den Vorgaben der Finanzkontrolle entspreche. Stattdessen müssten die Originale rechtzeitig an die Stadtkasse geschickt oder durch die Klientschaft im Sozialzentrum abgeholt werden. Ob diese Änderung mit dem vorliegenden Fall zusammenhänge? Die Leiterin der Stadtkasse verneint einen Zusammenhang, worauf die Ombudsstelle ankündigt, sich diesbezüglich direkt an die SOD zu wenden.

4. Schlussfolgerungen und Anregung

Die Ombudsstelle wendet sich schriftlich an den Fachstab Wirtschaftliche Hilfe der SOD. Sie legt dar, dass sich immer mal wieder Sozialhilfebeziehende an die Ombudsstelle wendeten, häufig am Freitagnachmittag, weil ihr Geld versehentlich zu spät oder gar nicht überwiesen worden sei. Dies sei vor allem dann problematisch, wenn das Wochenende oder Feiertage vor der Tür stünden. Diese Menschen hätten keine Reserven, und oft sei die Zeit knapp. Gerade in solchen Fällen sei es bisher praktisch gewesen, dass der Barcheck elektronisch habe übermittelt werden können, wodurch der zeitraubende Umweg über das Sozialzentrum entfallen sei. Die Ombudsstelle habe es gerade in dringlichen Fällen geschätzt, die Betroffenen direkt zur Stadtkasse schicken zu können. Der Ombudsstelle sei es wichtig, dass diese Dienstleistung für Menschen in teilweise schwierigen Lebenssituationen möglichst niederschwellig beibehalten werden könne. In der Intranet-Mitteilung habe es geheissen, der Fachstab prüfe, ob der Prozess verein-

facht werden könne. Ob sich hier bereits eine Lösung abzeichne?

Vom Fachstab kommt die Antwort, dass die Übergangsregelung auch für die SOD erfreulich einfach gewesen sei. Die aktuelle Situation sei nicht gut. Mit Einführung des neuen Fallführungssystems 2024 werde es technische Möglichkeiten geben, um wieder auf einfachem Weg Barbezüge an der Stadtkasse tätigen zu können. Aktuell würden mit der Stadtkasse neue Vereinbarungen getroffen, um die Barauszahlungen einfacher gestalten zu können, und sie seien zuversichtlich, eine gute Lösung anbieten zu können.

Die Ombudsstelle bedankt sich. Es freue sie, dass eine Vereinfachung der Prozesse vorgesehen sei und hoffentlich im Laufe des Jahres 2024 umgesetzt werden könne.

Fallbeispiel 6

Versammlungsverbot übers Wochenende

Demonstrationen und ihre Folgen führen politisch und medial immer wieder zu hitzigen Diskussionen. Manche verbinden mit Demonstrationen gewaltsame Ausschreitungen und Vandalismus. Einige wünschen sich gar, dass Demonstrationen zu gewissen Themen pauschal verboten würden. Andere sehen darin berechtigterweise ein zentrales demokratisches Grundrecht. Am Wochenende vom 21. Oktober 2023 wurden sämtliche Demonstrationen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt in der Stadt Zürich temporär verboten. Darf die Stadtverwaltung ein solches generelles Verbot aussprechen? Ist eine derart weitgehende Einschränkung, ja eine temporäre Aufhebung der Versammlungsfreiheit verhältnismässig?

Menschenrecht auf Versammlungsfreiheit

Art. 11 EMRK sowie Art. 22 BV schützen das Recht, Kundgebungen einzuberufen, sich zu versammeln und friedlich zu demonstrieren.

1. Ausgangslage

Am 17. Oktober 2023 reicht Frau Amina Sassi ein Gesuch zur Bewilligung einer Demonstration am 21. Oktober 2023 ein, an der sie auf den Notstand in Gaza aufmerksam machen will. Das Gesuch wird von der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements (SID) abgewiesen. Die Begründung ist, dass während dieser Woche keine Kundgebungen bewilligt würden, die im Zusammenhang mit dem Konflikt im Nahen Osten stünden. Frau Sassi stört sich daran, dass das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aufgehoben wird und wendet sich mit einer Beschwerde an die Ombudsstelle.

Die Ombudsstelle kann Frau Sassi nicht ohne weiteres erklären, aus welchen Gründen dieses generelle Demonstrationsverbot ausgesprochen worden ist. Denn ein pauschales Verbot, also eine Massnahme, die eine Demonstration gänzlich verbietet und nicht auf eine Einzelfallbeurteilung abstellt, also auf die konkrete Risikoeinschätzung der zu bewilligenden Veranstaltung, darf immer nur das letzte Mittel sein und lässt sich gemäss Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) praktisch nie rechtfertigen. Es ist nicht zuletzt die Pflicht der staatli-

chen Behörden, alles Notwendige vorzusehen, damit Versammlungen ungestört durchgeführt werden können.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

Um in Erfahrung zu bringen, wie das SID zum Schluss gekommen ist, dass ein generelles Demonstrationsverbot verhältnismässig sei, bittet der Ombudsmann um ein Gespräch mit den verantwortlichen Personen. Diese erklären, dass sie sich dessen bewusst seien, dass die Hürde für ein generelles Verbot hoch liege. Aufgrund von Vorfällen in Nachbarländern bei Demonstrationen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt habe aber davon ausgegangen werden müssen, dass es an Veranstaltungen in Zürich ebenfalls zu Ausschreitungen kommen könnte. Wenn das SID am Wochenende vom 21. Oktober 2023 die geplanten Demonstrationen bewilligt hätte, hätte man aufgrund der aufgeheizten Stimmung im Land und den Demonstrationsverboten, die in anderen Schweizer Städten ausgesprochen worden waren, mit einer Sogwirkung in die Stadt Zürich rechnen müssen. Voraussichtlich hätten sehr viele Personen an den Demonstrationen in der Stadt Zürich teilgenommen, und es hätte die ernsthafte Gefahr von gewaltsamen Aktionen bestanden. Dies zu unterbinden und für Ruhe zu sorgen, wäre für die Stadtpolizei eine enorm schwierige, kaum lösbare Aufgabe gewesen.

Auf Nachfrage des Ombudsmanns räumt das SID ein, dass es nur allgemeine Hinweise auf mögliche Ausschreitungen in Zürich erhalten habe. Angesichts der akut angespannten Lage habe sehr schnell entschieden werden müssen. Das SID stehe unter grossem Zeitdruck und trage eine grosse Verantwortung. Die Entscheidung, die das SID habe fällen müssen, sei hingegen sehr konkret gewesen: Was ist schlimmer, die Gefahr, nicht auf die Strasse gehen zu dürfen oder die Gefahr von Körperverletzungen und Sachbeschädigungen? Nicht zuletzt sei das Demonstrationsverbot schlussendlich auf ein Wochenende beschränkt worden. Deshalb sei es noch immer verhältnismässig gewesen.

3. Prüfung der Rechtsprechung des EGMR

Der Ombudsmann versteht, dass die Situation schnelle Entscheide erforderte und es scheint ihm nachvollziehbar, dass am Wochenende vom 21. Oktober 2023 eine gewisse Gefahr von Gewalt und Ausschreitungen bei Demonstrationen bestand. Doch reicht eine abstrakte, nicht näher bestimmbare Möglichkeit, dass es zu Gewalt kommen

könnte, aus, um ein pauschales Demonstrationsverbot auszusprechen? Der Ombudsmann zweifelt. Seine fallführende juristische Mitarbeiterin macht sich daran, Literatur und Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit, die sowohl in der Bundesverfassung, als auch in der EMRK garantiert ist, zu wälzen. Die Rechtsprechung des EGMR, der sich schon oft mit dieser Frage auseinandergesetzt hatte, gibt klare Antworten: Eine abstrakte und unbestimmte Gefahr reicht nicht aus, um Einschränkungen der Versammlungsfreiheit vorzunehmen. Vielmehr muss eine Behörde, welche die Demonstrationsfreiheit einschränken will, nachweisen können, dass eine klare, konkrete und akute Gefahr für strafbare Ausschreitungen besteht. Erst wenn die Behörde aufgrund einer konkreten Risikobewertung, die auf objektiven Tatsachen beruht, zum Schluss kommt, dass die Situation auch mit dem Einsatz erheblicher polizeilicher Schutzmittel nicht gesichert werden könnte, sind präventive Einschränkungen möglich.

Noch viel strenger als die Voraussetzungen für Einschränkungen der Versammlungsfreiheit sind die Voraussetzungen, unter denen ein komplettes Versammlungsverbot ausgesprochen werden darf. Weil ein Verbot ein extremer Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist, müssen die Behörden gemäss Rechtsprechung des EGMR den Nachweis erbringen, dass zunächst mit allen Mitteln versucht worden ist, eine Versammlung zu ermöglichen oder weniger schwerwiegende Beschränkungen wie zum Beispiel eine örtliche oder zeitliche Begrenzung der Demonstration anzuordnen.

Mit der Demonstrationsfreiheit geht schliesslich gemäss EGMR-Rechtsprechung auch die positive Schutzpflicht des Staats einher, die Versammlungsfreiheit zu schützen. Diese Pflicht umfasst auch den Schutz der Versammlungsorganisator*innen und Teilnehmer*innen vor Drittpersonen oder Gruppen, die allenfalls versuchen könnten, die Versammlung zu stören oder gar zu verhindern. Konkret heisst das, dass allein die Möglichkeit, dass Extremist*innen mit gewalttätigen Absichten, die nicht Mitglieder der organisierenden Gruppe sind, an einer Versammlung teilnehmen könnten, nicht dazu führen darf, dass die Versammlungsfreiheit derjenigen, die friedlich bleiben, vom Staat aufgehoben wird. Vielmehr ist die Versammlung mit den notwendigen polizeilichen Mitteln zu schützen. Wenn es dem Staat zum Beispiel aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht mehr

gelingt, diesen Schutzpflichten nachzukommen, so wird dies in der Literatur auch pointiert als ein Versagen des Rechtsstaats bezeichnet.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wendet der Ombudsmann die oben dargelegten Erkenntnisse aus Rechtsprechung und Literatur zur Versammlungsfreiheit nun auf die konkrete Situation vom 21. Oktober 2023 an, so kann er das Aussprechen eines pauschalen Versammlungsverbots nicht nachvollziehen. Dem SID ist es nicht gelungen, der Ombudsstelle das konkrete und akute Gefahrenpotential in der Stadt Zürich aufzuzeigen. Für die Ombudsstelle bleibt unklar, weshalb das SID nicht mildere Massnahmen geprüft hat, wie örtliche Vorgaben, mit denen die Demonstration von Frau Sassi von allfälligen Gegendemonstrationen hätte getrennt oder davor geschützt werden können. Da Frau Sassi ihr Gesuch für die Demonstration vorgängig eingereicht hatte, hätte das SID solche Alternativen prüfen können, ja müssen. Am 21. Oktober 2023 fanden schliesslich trotzdem Kundgebungen zum Nahostkonflikt statt, einfach ohne Bewilligung. In anderen Städten der Schweiz wurde im selben Zeitraum auf ein Demonstrationsverbot verzichtet, ohne dass es zu Ausschreitungen gekommen wäre.

Andere Gesuchstellende haben das Demonstrationsverbot für das Wochenende vom 21. Oktober 2023 auf dem Rechtsweg angefochten, so dass letztlich die Gerichte über dessen Verhältnismässigkeit werden urteilen müssen.

Die Ombudsstelle kann nachvollziehen, dass die Sicherheitsbehörden bei brisanten Themen unter grossem politischen und zeitlichen Druck stehen und gleichzeitig mit grosser Verantwortung entscheiden müssen. Die Ombudsstelle empfiehlt jedoch, bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit von Einschränkungsmassnahmen nicht nur die unmittelbaren Konsequenzen – das Nicht-auf-die-Strassekönnen versus die drohenden Sachbeschädigungen und Gewaltakte – gegeneinander abzuwägen, sondern unbedingt auch in Nachachtung der Rechtsprechung des EGMR zu berücksichtigen, dass es sich bei der Versammlungsfreiheit um ein zentrales Grundrecht der politischen Meinungsäusserung und Willensbildung handelt, das für die Demokratie und das Vertrauen in den Rechtsstaat von grösster Bedeutung ist.

In den Gesprächen nahm der Ombudsmann gewisse Vorbehalte gegen die strenge Rechtsprechung des EGMR wahr. Es wurde darauf hingewiesen, dass die richterlichen Urteile oft erst viele Jahre später erfolgen und in Ruhe abgewogen werden können, während die verantwortlichen Behörden in der Situation sehr kurzfristig über einschneidende Massnahmen zu entscheiden hätten. Das stimmt natürlich, darf aber nicht zu einem mangelnden Umsetzungswillen oder fehlendem Respekt vor Gerichtsentscheidungen des EGMR verleiten. Im Gegenteil: Gerade wenn heikle und schwierige Entscheide rasch zu fällen sind, ist es wichtig, dass diese im Nachhinein gerichtlich überprüft werden können und dass die Verwaltung ihre Praxis rechtskonform anpasst, falls diese gerügt wird.

Nicht zuletzt kann die Zulassung von Versammlungen, unter angemessenen Sicherheitsauflagen, statt einer Bedrohung sogar eine präventive Sicherheitsmassnahme darstellen, nicht nur für die Bürger*innen, sondern auch für den Staat: Denn der Schutz von Versammlungen, auch bei Vorliegen einer Bedrohungslage, ist ein wichtiger Bestandteil eines menschenrechtsbasierten Ansatzes zur Terrorismusprävention. Wenn der Staat die Zivilgesellschaft in ihrer Versammlungsfreiheit schützt, hat dies nicht nur einen individuellen Wert für die Teilnehmenden. Vielmehr stärkt der unbedingte Wille zum Schutz der Versammlungsfreiheit eine Gesellschaft, in der niemand mit Gewalt verhindern kann, dass die Menschen öffentlich ihre Meinung äussern dürfen und die demokratischen Rechte gewährleistet sind.

Fallbeispiel 7

Nein. Ja. Doch nicht.

Wegen kurzfristig angesetzter Projektwochen kurz vor der Gymiprüfung befürchtet eine Mutter, dass ihre Tochter nicht genügend vorbereitet sein wird. Sie organisiert privaten Nachhilfeunterricht. Die Schulbehörden lehnen ihr Gesuch auf Übernahme der damit verbundenen Kosten zuerst ab, stellen danach trotzdem eine Zahlung in Aussicht und lehnen das Gesuch schliesslich doch wieder ab.

Grundrecht auf Schulunterricht

Art. 19 BV gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht.

Schutz von Treu und Glauben

Art. 9 BV schützt das Vertrauen in die staatlichen Organe. Die Bürger*innen sollen sich auf Aussagen und Handlungen der Behörden verlassen können.

1. Ausgangslage

Frau Martta Egli schreibt Ende November 2022 ein E-Mail an die Ombudsstelle. Ihre Tochter Leonie absolviere derzeit das letzte Jahr der Sekundarschule. Der Schulleiter habe just in den beiden Wochen vor der Aufnahmeprüfung ans Gymnasium zwei Projektwochen angeordnet. Deswegen seien alle Französischstunden sowie der ursprünglich angekündigte Prüfungsvorbereitungskurs ausgefallen. Um sicherzustellen, dass ihre Tochter bei der Prüfung dieselben Chancen habe, wie Schüler*innen anderer Schulhäuser, habe sich Frau Egli gezwungen gesehen, auf eigene Kosten private Nachhilfestunden zu organisieren.

Überhaupt seien in den letzten Monaten aufgrund von Krankheitsausfällen und Personalmangel bereits unzählige Französischlektionen ausgefallen. Frau Egli ist überzeugt, dass hier das Grundrecht ihrer Tochter auf Schulunterricht verletzt werde und dass die Schule das Volksschulgesetz nicht richtig umsetze. Darum habe sie die Schule gebeten, ihr die Kosten von Fr. 1'100.– für den Privatunterricht zu vergüten. Sie warte aber seit Wochen auf eine Antwort der Kreisschulpräsidentin. Auch den zuständigen Stadtrat habe sie erfolglos angeschrieben.

Mitte Dezember teilt Frau Egli der Ombudsstelle mit, dass die Schule das Gesuch um Kostenübernahme schriftlich

abgelehnt habe. Frau Egli bemängelt, dass der Entscheid inhaltlich gar nicht konkret auf das von ihr gestellte Gesuch Bezug nehme. Die Ombudsstelle rät Frau Egli deshalb, ihr Anliegen der Kreisschulbehörde nochmals klar und nachvollziehbar zu schildern.

Ende Mai 2023 meldet sich Frau Egli erneut bei der Ombudsstelle: Im Februar habe ihr der zuständige Vorsteher des Schul- und Sportdepartements (SSD) am Telefon zugesichert, dass ihr zumindest ein Teil der Kosten rückvergütet würde. Kurz darauf habe ihr auch die Kreisschulpräsidentin bestätigt, dass die Auszahlung im März erfolgen werde. Frau Egli habe im Mai bereits zweimal nachgefragt, weshalb die Zahlung noch nicht eingetroffen sei. Ausserdem habe sie sich darüber beschwert, dass der Französischunterricht nach wie vor häufig ausfalle. Die Klasse habe bei den Aufnahmeprüfungen für die Mittelschulen in diesem Fach insgesamt sehr schlecht abgeschnitten, was auf ungenügende Beschulung hindeute. Sie habe auf beide Nachfragen keine Antwort erhalten.

2. Abklärungen der Ombudsstelle

a) Kontakt mit der Kreisschulbehörde

Mit dem Einverständnis von Frau Egli ruft der Ombudsmann die zuständige Kreisschulpräsidentin an und erfährt, dass das Entschädigungsgesuch nun doch abgelehnt werden müsse. Der Rechtsdienst des SSD habe darauf hingewiesen, dass es keine gesetzliche Grundlage für eine Vergütung der privaten Nachhilfestunden gebe. Rückblickend hätten sie und der Vorsteher SSD Frau Egli keine Zahlung in Aussicht stellen dürfen. Die Kreisschulpräsidentin bedauert diesen Fehler und die lange Bearbeitungsdauer. Sie schreibt Frau Egli noch gleichentags einen Brief und erläutert den Entscheid erneut. Ausserdem informiert sie darüber, dass nun verschiedene Massnahmen – unter anderem wöchentliche Nachhilfestunden – getroffen würden, um sicherzustellen, dass Leonies Klasse die Lernziele im Fach Französisch erreichen könne.

b) Rechtslage

Die Kreisschulbehörde hat Frau Egli in zwei Briefen ausführlich dargelegt, weshalb die Kosten für den Nachhilfeunterricht nicht übernommen werden: Art. 19 der Bundesverfassung gewährleistet das Grundrecht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss der Unterricht genügen, um die Schüler*innen sach-

gerecht auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten. Der verfassungsrechtliche Anspruch umfasst ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Es besteht hingegen kein Anspruch auf Privatunterricht.

Verletzt wird der Grundrechtsanspruch erst dann, wenn die Ausbildung so weit eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist bzw. wenn Lerninhalte, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten, nicht mehr vermittelt werden.

Die Kreisschulbehörde erläutert weiter, dass nach dem Volksschulgesetz des Kantons Zürich der obligatorische Unterricht auch in Form von Projektwochen, Klassenlagern und Exkursionen bestehen könne. In den zwei Wochen vor der Aufnahmeprüfung seien zwar reguläre Lektionen ausgefallen. Stattdessen habe ausserordentlicher, aber ebenfalls obligatorischer Unterricht in Form von Projektwochen stattgefunden. Hinzu komme, dass auf Anregung von Frau Egli zumindest teilweise auch regulärer Unterricht in den Kernfächern Mathematik, Deutsch und Französisch stattgefunden habe. Mit der Durchführung der Projektwochen sei der Grundrechtsanspruch auf unentgeltlichen Unterricht an der Volksschule folglich nicht verletzt worden, und es bestehe deshalb kein Anspruch auf Übernahme der Nachhilfekosten.

Für den Ombudsmann sind diese Erläuterungen plausibel. Auch er kommt zur Auffassung, dass Frau Egli keinen Rechtsanspruch auf Erstattung der Nachhilfekosten hat.

3. Weiteres Vorgehen und Lösung

Der Ombudsmann bittet den Vorsteher SSD und die Kreisschulpräsidentin zu einem Gespräch, an dem auch der Departementssekretär teilnimmt. Die Kreisschulpräsidentin räumt ein, dass beim Französischunterricht von Leonies Klasse tatsächlich der Wurm drin sei. Der Französischlehrer sei krankheitshalber immer wieder ausgefallen, eine Ersatzlehrperson sei nach wenigen Monaten wieder gegangen. So seien tatsächlich zahlreiche Stunden ausgefallen. Ein Teil habe aber durch Vikariate abgedeckt werden können. Die Projektwochen seien kurzfristig angesetzt worden, nachdem es im Schulhaus zu diversen Auseinandersetzungen gekommen sei. Ziel sei es gewe-

sen, dass die Schüler*innen wieder lernen sollten, angemessen miteinander umzugehen und zu kommunizieren. Andere Eltern hätten sich im Voraus erkundigt, ob die Schule Zusatzkosten für private Nachhilfe übernehme und hätten akzeptiert, dass dies nicht möglich sei.

Alle Gesprächsteilnehmer*innen sind sich einig, dass aus juristischer Sicht kein Anspruch auf eine finanzielle Entschädigung besteht. Klar ist aber auch, dass gegenüber Frau Egli widersprüchliche Informationen abgegeben worden waren und es teilweise überaus lange gedauert hatte, bis sie auf ihre Anfragen eine Antwort von den Schulbehörden erhielt. Weil Frau Egli rückblickend vor schnell und ohne juristische Abklärungen eine Zahlung in Aussicht gestellt worden ist, sind sich alle in der Runde einig, dass sie nach dem Grundsatz von Treu und Glauben und aus Billigkeit einen Betrag von Fr. 500.– erhalten solle.

Der Ombudsmann telefoniert im Juli 2023 noch einmal mit Frau Egli. Sie bestätigt, dass für sie die Kostenfrage nun abgeschlossen sei. Allerdings seien die vor anderthalb Monaten versprochenen Französischnachhilfestunden bis zum Ende des Schuljahrs nicht angeboten worden. Der Ombudsmann erkundigt sich daraufhin bei der Kreisschulpräsidentin nach den von ihr angekündigten Massnahmen im Französischunterricht. Ihre Abklärungen ergeben schliesslich, dass die Schule die zugesicherten Nachhilfestunden tatsächlich nicht organisiert hat.

4. Schlussfolgerungen

Der Ombudsmann versteht, dass sich Eltern Sorgen machen, ob ihre Kinder genügend auf die Aufnahmeprüfungen vorbereitet sein werden, wenn kurz zuvor noch Projektwochen durchgeführt werden und der reguläre Unterricht dadurch eingeschränkt wird. Vorliegend gab es aber gute Gründe für die kurzfristig angesetzten Projektwochen. Das Bestehen der Aufnahmeprüfung für das Gymnasium wird überdies kaum davon abhängig sein, ob in den beiden Wochen davor regulärer oder besonderer Unterricht stattgefunden hat. Der Ombudsmann sieht das Recht auf Grundschulunterricht nicht als verletzt und folglich keinen Anspruch für Frau Egli auf Kostenersatz für die privat organisierten Nachhilfestunden.

Die Art und Weise, wie die Schulbehörden mit Frau Egli kommuniziert haben, entsprach in diesem Fall hingegen nicht dem Standard, den der Ombudsmann von städtischen Behörden erwartet. Die Kommunikation der Verwaltung sollte stets klar, verbindlich und verlässlich sein. Stattdessen wurde hier das Gesuch zuerst schriftlich abgelehnt, dann mündlich und per E-Mail gutgeheissen und schliesslich nach längerer Funkstille doch wieder schriftlich abgelehnt. Ausserdem wurden zum Aufholen des ausgefallenen Französischunterrichts zusätzliche Nachhilfestunden angekündigt, die dann ohne weitere Information doch nicht durchgeführt wurden. Die Schreiben von Frau Egli wurden teilweise nicht, teilweise erst auf Nachfrage und mit erheblicher Verzögerung beantwortet.

Die Schule von Leonie hatte damals seit längerer Zeit mit Personalengpässen zu kämpfen und war in den Medien bereits als «Problemschule» bezeichnet worden. Trotzdem, oder gerade deshalb, muss die Kommunikation der Behörden mit den Eltern sorgfältig und bei Bedarf in gegenseitiger Absprache erfolgen. Der Ombudsmann ist davon überzeugt, dass die Verantwortlichen in Zukunft noch mehr auf eine verbindliche, rechtlich korrekte und zeitnahe Kommunikation achten werden. Besonders hat ihn gefreut, dass die beteiligten Behördenmitglieder eine pragmatische, kulante und bürgernahe Lösung gefunden und aus Billigkeitsüberlegungen einen Teilbetrag von Leonies Nachhilfestunden übernommen haben.





Fallbeispiel 8

Zähne zusammenbeissen

In der Schweiz werden Zahnbehandlungskosten in der Regel nicht von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen. Bezüger*innen von Zusatzleistungen erhalten die Kosten zwar vergütet, allerdings nur, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind und oft erst nach einiger Wartezeit.

Grundrecht auf Gesundheit

Art. 10 Abs. 2 BV gewährleistet das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit.

Immer wieder wenden sich Zusatzleistungs- und Sozialhilfebezüger*innen im Zusammenhang mit der Übernahme von Zahnbehandlungskosten an die Ombudsstelle. Sie beklagen sich darüber, dass die Entscheide über Kostengutsprachen teils monatelang auf sich warten liessen oder dass ihre Gesuche zu Unrecht abgelehnt würden. Oft müssen Betroffene mehrere Monate auf die Gutsprache warten, bevor sie die Behandlung beginnen können. Nicht selten leiden sie in dieser Zeit unter Schmerzen oder müssen mit reduzierter Kaufähigkeit auskommen, weil sie nicht wissen, dass Notfallbehandlungen immer übernommen werden.

In der Schweiz werden Zahnbehandlungskosten, anders als in anderen europäischen Ländern, nicht durch die obligatorische Krankenversicherung übernommen. Die Soziale Zahnmedizin in der Schweiz sieht aber vor, dass notwendige Behandlungskosten im Rahmen der Sozialhilfe oder der Ergänzungsleistungen (EL) vergütet werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Behandlung einfach, wirtschaftlich und zweckmässig ist. Vor einer Behandlung, die mehr als Fr. 3'000.– kostet, muss ein Kostenvoranschlag eingereicht werden, der durch eine*n Vertrauenszahnärzt*in geprüft wird.

1. Fallbeispiel: Abgelehnte Kostengutsprache

a) Ausgangslage

Frau Ruth Aebi ruft bei der Ombudsstelle an, nachdem das Amt für Zusatzleistungen (AZL) die Kostenübernahme ihrer Zahnbehandlung abgelehnt hatte. Frau Aebis Zahnarzt hatte zwei Kostenvoranschläge eingereicht: Einen über rund Fr. 5'700.– für ein Implantat, den anderen über rund Fr. 4'600.– für eine Prothese. Auf Empfehlung der Vertrauenszahnärztin lehnte das AZL die teurere Variante ab, da

diese nicht einfach, wirtschaftlich und zweckmässig sei. Die günstigere Variante mit einer Prothese wurde hingegen gutgeheissen.

Frau Aebi liess sich in der Folge dennoch ein Implantat einsetzen, nicht zuletzt deshalb, weil der Zahnarzt mit einem günstigeren Material gearbeitet und die Behandlung schliesslich nur rund Fr. 3'900.– gekostet hatte. Frau Aebi versteht nicht, weshalb die Kosten durch das AZL nicht übernommen werden, obwohl die effektiven Behandlungskosten sogar tiefer liegen als jene der bewilligten Kostengutsprache.

b) Abklärungen der Ombudsstelle und Lösung

Bei Zahnbehandlungskosten von EL-Bezüger*innen gilt die sogenannte Austauschbefugnis: Entscheidet sich eine Person für eine teure Behandlung, die zwar nicht einfach und wirtschaftlich ist, jedoch zweckmässig, können die Kosten bis zu jener Höhe vergütet werden, die auch bei einer bewilligungsfähigen einfachen und wirtschaftlichen Behandlung angefallen wären.

Die Ombudsstelle nimmt Kontakt zum zuständigen Sachbearbeiter des AZL auf und fragt, ob hier nicht eine Austauschbefugnis vorliegen könnte. Er sagt, dass die Vertrauenszahnärztin – anders als üblich – in ihrem Gutachten die Austauschbefugnis nicht erwähnt habe. Daher sei man davon ausgegangen, dass diese hier nicht in Frage komme. Er werde den Fall aber der Vertrauenszahnärztin erneut vorlegen.

Einige Wochen später trifft die Antwort der Vertrauenszahnärztin ein: Die Austauschbefugnis sei im Fall von Frau Aebi anwendbar, was sie im ersten Gutachten leider nicht explizit erwähnt habe. Allerdings seien allfällige Folgekosten, die bei Implantaten höher ausfallen könnten als bei Prothesen, nicht zu übernehmen. Das AZL teilt Frau Aebi daraufhin mit, dass die Behandlungskosten von Fr. 3900.– übernommen werden.

2. Fallbeispiel: Lange Wartezeit

a) Ausgangslage

Frau Rita Owusu ruft auf Anraten ihres Beistands bei der Ombudsstelle an. Sie habe beim AZL vor vier Monaten einen Kostenvoranschlag für eine Zahnbehandlung eingereicht, über den noch immer nicht entschieden worden sei.

Die Ombudsstelle telefoniert mit dem Beistand und erfährt, dass die Kostengutsprache für Frau Owusu unterdessen eingetroffen sei. Es handle sich allerdings nicht um einen Einzelfall. Er habe schon mehrere Klient*innen gehabt, die monatelang auf Kostengutsprachen hätten warten müssen. Er betrachte dies als unzumutbar, da die Betroffenen oft Schmerzen hätten und nicht mehr richtig essen könnten. Zwar würden in der Wartezeit durchgeführte Notfallbehandlungen vergütet, dies generiere aber unnötige Eingriffe und höhere Kosten, als wenn die eigentliche Behandlung zeitnah erfolgen könnte. Er vermute, dass die lange Wartezeit mit der Überlastung der Vertrauenszahnärzt*innen zusammenhänge.

b) Abklärungen der Ombudsstelle

Im schriftlichen und telefonischen Austausch mit der fachverantwortlichen AZL-Mitarbeiterin sowie der Vertrauenszahnärztin des AZL erfährt die Ombudsstelle Folgendes:

Für Zusatzleistungsbeziehende stünden in der Stadt Zürich eine Vertrauenszahnärztin und ihr Ehemann, ebenfalls Vertrauenszahnarzt, zur Verfügung. Die Begutachtungsdauer betrage durchschnittlich zwei Monate. Am meisten Zeit nehme dabei die Kommunikation mit den behandelnden Zahnärzt*innen in Anspruch. Oft müssten Auskünfte und Unterlagen mehrmals verlangt werden, bis diese endlich bei der Vertrauenszahnärztin eingingen. Es gebe leider immer wieder Behandler*innen, welche die verlangten Informationen erst nach mehrmaligem Nachfragen beibrächten. Wenn ein Gesuch nicht den erforderlichen Kriterien entspreche, versuche die Vertrauenszahnärztin mit den behandelnden Zahnärzt*innen dennoch, eine für die Betroffenen möglichst gute Behandlungsalternative zu finden. Der Grund für allfällige Verzögerungen liege somit meistens bei den behandelnden Zahnärzt*innen, die immer weniger mit den Grundsätzen der sozialen Zahnmedizin vertraut seien. Oft informierten aber auch die Patient*innen – teilweise aus Scham – ihre Zahnärzt*innen im Voraus nicht darüber, dass sie Zusatzleistungen beziehen und daher auf kostengünstige Behandlungsvarianten und gesetzlich gedeckelte Sozialtarife angewiesen seien. Wichtig zu erwähnen sei aber, dass Notfall- und Schmerzbehandlungen stets auch ohne Kostenvoranschlag vergütet würden, so dass die Betroffenen auch bei einer langen Abklärungs- und Begutachtungsdauer keine Schmerzen oder andere Nachteile hinnehmen müssten.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Gegensatz zu den Krankheits- und Unfallkosten, die durch obligatorische Versicherungen gedeckt und für alle in der Schweiz lebenden Menschen nach denselben Regeln übernommen werden sollten, existiert bei Zahnbehandlungskosten ein Zweiklassensystem. Da die öffentliche Hand bei Sozialhilfe- und Zusatzleistungsempfänger*innen für die Behandlungskosten aufkommen muss, haben jene nur Anspruch auf einfache und kostengünstige Behandlungen im Rahmen der sogenannten sozialen Zahnmedizin. Der Fokus liegt auf der Schmerzfreiheit und dem Erhalt der Kaufähigkeit. Persönliche Wünsche und Bedürfnisse können kaum berücksichtigt werden.

Aus grundrechtlicher Perspektive ist es zulässig, dass der Staat nur die absolut nötigen Leistungen übernehmen muss. Die soziale Zahnmedizin darf aber nicht dazu führen, dass Menschen mit geringen finanziellen Mitteln unzureichend behandelt werden oder aufgrund langer Wartezeiten mit vermeidbaren Schmerzen leben müssen. Die Zahnbehandlungen selbst, aber auch das Verfahren zur Erlangung einer Kostengutsprache müssen so ausgestaltet sein, dass ein menschenwürdiges Leben sichergestellt bleibt.

Für den Ombudsmann ist die Bearbeitungsdauer von ca. zwei Monaten nach den Erläuterungen der Vertrauenszahnärztin zwar lange, aber grundsätzlich nachvollziehbar – insbesondere dann, wenn die behandelnden Zahnärzt*innen schlecht kooperieren. Wenn immer möglich sollten die Patient*innen aber nicht mehrere Monate warten müssen, bis die Behandlung beginnen kann. Wenn es länger dauert, sollten die Betroffenen vom Amt kontaktiert und darüber informiert werden, warum sich der Prozess verzögert und was sie allenfalls zur Beschleunigung beitragen können. Hören die Betroffenen nach Gesuchseinreichung monatelang nichts, kann sonst das Gefühl entstehen, dass sie und ihr Leiden nicht ernst genommen werden.

Das AZL informiert seine Klient*innen zwar mit einem ausführlichen Merkblatt über die Vergütung von Zahnbehandlungskosten. Die Ombudsstelle erlebt aber die teils sehr alten oder gesundheitlich beeinträchtigten Zusatzleistungsbezüger*innen häufig als verunsichert in Bezug auf ihre Rechte. Daher sollten die Betroffenen bei sich abzeichnender langer Verfahrensdauer nochmals proaktiv

und individuell darüber informiert werden, dass Notfall- und Schmerzbehandlungen auch ohne vorgängigen Kostenvoranschlag durchgeführt würden.

Die Empfehlungen für Kostengutsprachen müssen von den Vertrauenszahnärzt*innen einerseits innert vernünftiger Frist abgegeben werden. Sie müssen andererseits aber auch vollständig und verständlich formuliert sein. Aus der Empfehlung sollte klar ersichtlich sein, weshalb eine Behandlungsvariante nicht zur Gutsprache empfohlen wird: Ist sie nicht zweckmässig und kann daher grundsätzlich nicht gutgeheissen werden? Oder ist sie zwar zweckmässig, aber nicht einfach oder nicht wirtschaftlich, so dass im Rahmen der Austauschbefugnis zumindest ein Teil der Kosten vergütet werden könnte? Der Ombudsmann empfiehlt, dass in den vertrauenszahnärztlichen Berichten die drei Kriterien Zweckmässigkeit, Einfachheit und Wirtschaftlichkeit jeweils einzeln abgehandelt werden, um Missverständnisse und damit Fehlentscheide zu vermeiden.

In anderen Gemeinden kommt es vor, dass Kostengutsprachen entgegen der vertrauenszahnärztlichen Empfehlung nicht erteilt werden, nur um Steuergelder zu sparen. Das ist gesetzwidrig und kommt in der Stadt Zürich nicht vor. Der Ombudsmann möchte daher positiv hervorheben, dass sich das AZL der Stadt Zürich praktisch immer an die Empfehlungen der Vertrauenszahnärzt*innen hält, weshalb er die städtische Bewilligungspraxis im Vergleich zu anderen Gemeinden als sehr patientenfreundlich erlebt.

Fallbeispiel 9

Rettung mit Nachspiel

Die Stadt schützt mit ihren Dienstleistungen teilweise sehr direkt das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Gesundheit ihrer Bewohner*innen. Man denke an das Stadtspital, an die Gesundheitszentren für das Alter, an die Städtischen Gesundheitsdienste oder wie vorliegend an Schutz & Rettung. Weil es bei einem Einsatz häufig um Leben und Tod geht, werden allfällige Fehler und Unterlassungen, zumindest in der Wahrnehmung der Betroffenen, als existentiell bedrohlich wahrgenommen. Umso wichtiger ist, dass Beschwerden und Reklamationen ernst genommen und rasch und persönlich bearbeitet werden.

Menschenrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit:

Art. 2 und 3 EMRK sowie Art. 10 BV schützen das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit.

1. Ausgangslage

Herr René Merker schreibt der Ombudsstelle: Er habe vor zwei Monaten einen Schlaganfall erlitten und sei per Ambulanz ins Stadtspital eingeliefert worden. Nachdem er, glücklicherweise ohne gesundheitliche Folgen, aus dem Spital und der Rehabilitationsklinik zurückgekehrt sei, habe er sich via Kontaktformular beim Rettungsdienst von Schutz & Rettung Zürich (SRZ) beschwert. Er habe Zweifel angemeldet, ob das Vorgehen der Rettungssanitäter tatsächlich «best practice» gewesen sei. Er sei nun befremdet, dass er nach über einem Monat noch keine Antwort erhalten habe.

Herr Merker legt eine Kopie seines Schreibens an SRZ bei. Darin schildert er, dass er den Schlaganfall in der Nacht erlitten habe. Der über die Nr. 144 kontaktierte Arzt habe wohl aus seiner Sprechbehinderung auf einen Schlaganfall geschlossen und sogleich eine Ambulanz geschickt. Herr Merker sei noch in der Lage gewesen, dem Sanitäter die Wohnungstür zu öffnen. Mit dem Lift seien sie gemeinsam ins Erdgeschoss gefahren. Das Rettungsfahrzeug sei aber nicht direkt vor dem Eingang gestanden, sondern vor einer anderen Liegenschaft, in ca. 40 bis 50 Metern Distanz. Der Rettungssanitäter habe Herrn Merker aufgefordert, ihm zu Fuss bis zum Rettungswagen zu folgen, was er auch getan habe.

Schon während er anschliessend auf der Bahre liegend mit Blaulicht und Sirene ins Spital gefahren worden sei, habe er das als einen gewissen Widerspruch zum vorangegangenen «lockeren Evakuationsstil» empfunden. Dieser Eindruck habe sich verstärkt, nachdem ihm in der Notfallstation des Spitals jedes Aufstehen untersagt worden sei, selbst für den Gang auf die Toilette. Bei seinen späteren ersten Gehversuchen sei er wegen der Sturzgefahr ständig von einer Pflegeperson begleitet worden, die direkt hinter ihm geblieben sei, und ihn nicht aus den Augen gelassen habe.

2. Erste Abklärungen der Ombudsstelle

Eine Mitarbeiterin der Ombudsstelle erkundigt sich telefonisch bei SRZ. Es wird bestätigt, dass der Rettungseinsatz für Herrn Merker im System zu finden sei, aber nicht sein Reklamationsschreiben. Das sei unangenehm, und Herr Merker werde so bald als möglich eine Antwort erhalten. Auf Bitte leitet die Ombudsstelle das Reklamationsschreiben gleichentags an SRZ weiter und teilt Herrn Merker mit, dass er nun mit einer baldigen Antwort rechnen könne. Sollte das nicht klappen, könne er sich wieder melden.

3. Schriftliche und telefonische Kontakte

Einen Monat später wendet sich Herr Merker tatsächlich wieder an die Ombudsstelle: Er habe von SRZ noch immer nichts gehört. Zürich könne sich glücklich schätzen, dass die Frontleute unter «zeitnah» etwas anderes verstünden als die rückwärtigen Dienste.

Einige Tage später erhält Herr Merker einen Brief vom Kundendienst von SRZ. Darin wird ausgeführt, dass der Rettungswagen aufgrund der örtlichen Begebenheiten nicht direkt vor den Hauseingang habe fahren können. Herr Merker sei den Rettungssanitätern entgegengekommen und da bei vermeintlich zerebralen Ereignissen die Zeit ein kritischer Faktor sei, habe der leitende Sanitäter Herrn Merker umgehend zu Fuss zum Transportfahrzeug begleitet. Hätte man Herrn Merker in die Wohnung zurückgeführt, um ihn dann mit der Bahre zu bergen, hätte das zu einem massiven Zeitverlust geführt. Im Übrigen habe sich herausgestellt, dass Herr Merker nicht das Kontaktformular von SRZ verwendet habe, sondern das allgemeine der Stadtverwaltung. Diese habe seine Meldung leider nicht weitergeleitet.

Herr Merker ist mit der Darstellung der Ereignisse in diesem Antwortschreiben gar nicht einverstanden. Der Kundendienst schein einfach niedergeschrieben zu haben, was der Rettungssanitäter angegeben habe. Das entspreche aber nicht der Realität. Herr Merker sei in der Wohnung geblieben und habe mit einer Frau der Notfallzentrale seiner Krankenkasse telefoniert, die mit ihm gesprochen habe, bis die Ambulanz eingetroffen sei. Diese Frau könnte bestätigen, dass die Schilderungen des Sanitäters nicht zuträfen. Es sei auch nur ein Sanitäter zu ihm hinaufgekommen und nicht beide. Ausserdem habe er zweifellos das Kontaktformular des Rettungsdiensts verwendet, was man in der Empfängerzeile sehe.

In der Zwischenzeit habe Herr Merker aber mit dem zuständigen Herrn vom Kundendienst sprechen können. Es sei ein gutes Gespräch gewesen, und er habe die Geschichte richtigstellen können. Er habe nach dem Gespräch per E-Mail den Wunsch geäussert, noch mit dem betreffenden Rettungssanitäter sprechen zu können, um die Angelegenheit zu bereinigen.

Wieder fast einen Monat später, mittlerweile sind seit der ursprünglichen Reklamation fünf Monate vergangen, meldet sich Herr Merker erneut. Er habe nun die Information erhalten, dass auch die zweite Rückmeldung schriftlich erfolgen werde. Die Ombudsstelle nimmt sogleich telefonischen Kontakt mit dem zuständigen Kundenberater von SRZ auf. Dieser räumt ein, dass mittlerweile zu viel Zeit verstrichen sei. Auf den Hinweis der Ombudsstelle, Herr Merker wünsche keine zweite schriftliche Stellungnahme, sondern ein klärendes Gespräch, wird erwidert, die Sanitäter seien nicht für solche Gespräche geschult, weshalb intern beschlossen worden sei, die Antwort schriftlich zu geben. Die Ombudsstelle nimmt dies, etwas verwundert, zur Kenntnis.

Wenige Tage später teilt Herr Merker mit, dass er soeben einen Anruf vom Chefarzt von SRZ erhalten habe. Dieser habe sich in aller Form bei ihm entschuldigt und ihm bestätigt, dass sein Fall «glasklar» medizinisch und kommunikativ falsch gelaufen sei. Die beiden damals beteiligten Rettungssanitäter seien übrigens nicht mehr bei SRZ beschäftigt. Herr Merker bedauert zwar, dass nun das Geschehene nicht mehr geklärt werden könne, zeigt sich aber mit der Rückmeldung des Chefarztes zufrieden.

4. Klärendes Gespräch

Auch wenn die Angelegenheit für Herrn Merker nun erledigt ist, bleiben für den Ombudsmann offene Fragen: Wie kann es sein, dass es fünf Monate dauert, bis Herr Merker eine befriedigende Antwort erhält? Warum musste anstelle des zuständigen Kundendienstes der Chefarzt persönlich anrufen, um die Angelegenheit befriedigend zu erledigen? Weshalb wollte Schutz & Rettung zunächst kein klärendes Gespräch anbieten, sondern nur eine schriftliche Stellungnahme?

Der Ombudsmann bittet den Chefarzt und den zuständigen Abteilungsleiter zu einem abschliessenden Gespräch, nicht zuletzt deshalb, weil er den Chefarzt aus früheren Beschwerdefällen als empathische und kundenorientierte Person in positiver Erinnerung hat, die gut auf ihr Gegenüber eingehen kann.

Im Gespräch sind sich alle einig, dass in diesem Fall kommunikativ einiges schiefgelaufen ist. Dass die ursprüngliche Meldung allenfalls nicht an SRZ, sondern an die allgemeine Stadtverwaltung gegangen war, könnte der diesbezüglich unglücklichen Gestaltung der Website der Stadt Zürich geschuldet sein. Bei den Unterseiten praktisch aller städtischen Dienstabteilungen, aber auch bei der Website der Ombudsstelle, befindet sich am oberen Bildrand ein Kontakt-Link, der nicht zur betreffenden Dienstabteilung führt, sondern zur allgemeinen Stadtverwaltung. In der Vergangenheit haben Ratsuchende schon einige Male an die Ombudsstelle gerichtete vertrauliche Meldungen aus Versehen an die allgemeine Stadtverwaltung geschickt. Es ist zu hoffen, dass dies bei einer Neuauflage des städtischen Web-Auftritts besser gelöst wird.

Im Fall von Herrn Merker sind sich die Beteiligten einig, dass die Beschwerde viel schneller hätte bearbeitet werden müssen und dass der Kundendienst den zuständigen Fachdienst früher hätte einbeziehen müssen. Des Weiteren stimmen alle zu, dass zumindest ein Teamleiter in der Lage sein müsste, eine Beschwerde bei Bedarf auch telefonisch zu klären. Der Chefarzt macht das zwar sehr gut, hat aber nur in Ausnahmefällen Zeit dafür. Dem Ombudsmann werden die Ablaufschemata und Kennzahlen der Kundenanfragen vorgestellt. Im Schnitt werden die Anfragen in wenigen Tagen erledigt. Der Ombudsmann weist darauf hin, dass er naturgemäss einen verzerrten Blick auf

die Arbeit der Stadtverwaltung habe. In seinen Beschwerdefällen werde praktisch immer geltend gemacht, dass etwas nicht gut gelaufen sei. Auch der vorliegende Fall sei vermutlich ein bedauerlicher Ausreisser.

5. Schlussfolgerungen

Herr Merker berichtet der Ombudsstelle, dass seine Nachbarin kurz nach ihm auch wegen eines medizinischen Notfalls habe von der Ambulanz abgeholt werden müssen, diesmal sei aber alles «nach allen Regeln der Kunst» gelaufen. Sie habe gescherzt, das habe nur wegen der Reklamation von Herrn Merker so gut funktioniert.

Ob die Art und Weise, wie Herr Merker zum Rettungsfahrzeug gebracht worden war, aus medizinischer Sicht angemessen war oder nicht, wird wohl offenbleiben müssen. Die Aussagen weichen stark voneinander ab, und bei Rettungseinsätzen müssen wichtige Entscheidungen situativ und rasch gefällt werden.

Der Fall zeigt aber, dass gerade in Fällen, bei denen es um Leben und Tod geht, und in denen sich jemand nicht korrekt behandelt fühlt, besondere Sorgfalt auf ein gutes und funktionierendes Beschwerdemanagement zu legen ist. Dieses sollte den betroffenen Menschen, seine wahrgenommene existentielle Bedrohung und sein Bedürfnis nach Klärung ins Zentrum stellen.

Fallbeispiel 10

Diskriminierung in der Stadtverwaltung: Was tun?

Wie überall in der Schweiz kommt es auch bei den ca. 30'000 städtischen Angestellten manchmal zu diskriminierendem Verhalten oder solchen Äusserungen am Arbeitsplatz. Als öffentlich-rechtliche Arbeitgeberin toleriert die Stadt das nicht. Entscheidend ist aber, wie die direkt involvierten Personen, aber auch Führung und Human Resources (HR) nach einem als diskriminierend erlebten Vorfall reagieren. Mit Unterstützung von Fachstellen können Vorfälle richtig aufgearbeitet werden und führen im besten Fall zu einer Sensibilisierung für die Zukunft.

Menschenrecht auf Schutz vor Diskriminierung:

Art. 14 EMRK verlangt, dass die Menschenrechte ohne jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten sind.

Art. 8 Abs. 2 BV statuiert ein Verbot der Diskriminierung wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

1. Rechtslage und Haltung

Die Stadt Zürich toleriert kein diskriminierendes Verhalten am Arbeitsplatz. Dies ergibt sich nur schon aus dem grundrechtlich garantierten Diskriminierungsverbot. Aber auch das Personalrecht hält in den Grundsätzen zur Personalpolitik (Art. 3 lit. k PR) fest, dass die Stadt als Arbeitgeberin Toleranz und Akzeptanz gegenüber Angestellten, die benachteiligt sein könnten, zu fördern habe. Städtische Angestellte sind vor Diskriminierung zu schützen (Art. 68 Abs. 3 PR). Vorgesetzte müssen für eine diskriminierungsfreie Aufgabenerfüllung sorgen (Art. 6 und 7 AB PR).

Darüber hinaus hat sich die Stadtverwaltung immer wieder deutlich gegen diskriminierendes Verhalten positioniert. Sie engagiert sich für Antidiskriminierung, bietet diverse

Weiterbildungen zum Thema an und betreibt bzw. unterstützt zahlreiche Fach- und Beratungsstellen, die gegen die verschiedenen Formen von Diskriminierung vorgehen. Erwähnt seien die Fachstelle für Gleichstellung, die Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, die Zürcher Anlaufstelle Rassismus ZÜRAS oder die Fachstelle Zürich im Alter. Auch die Ombudsstelle befasst sich regelmässig mit Fällen, in denen sich Bürger*innen oder städtische Angestellte diskriminiert fühlen.

2. Wie reagieren?

Wir alle tragen Vorurteile, Prägungen und blinde Flecken in uns, die mit unserer Biographie, unseren Erfahrungen oder Privilegien zusammenhängen. Deshalb kann es bei uns allen vorkommen, dass wir jemanden, meistens unbewusst, diskriminierend behandeln. Das ist in den wenigsten Fällen böse gemeint, aber für die betroffene Person kann das diskriminierende Verhalten, vor allem wenn sie dieses immer und immer wieder erlebt, sehr störend oder gar verletzend sein.

Wenn wir also auf eigenes diskriminierendes Verhalten aufmerksam gemacht werden, dann sollten wir nicht dem ersten Impuls folgen und sogleich mit Abwehr («Ich bin doch kein Rassist!») oder Rechtfertigung («Das war doch nicht so gemeint!») reagieren. Vielmehr sollte der erste Impuls sein, der betroffenen Person zuzuhören und versuchen zu verstehen, weshalb sie sich an einem Wort oder einer Handlung gestört hat. Das gilt im Privatleben, aber auch am Arbeitsplatz.

3. Einige Fallbeispiele aus dem Beratungsalltag a) N-Wort in der Weiterbildung

Ein städtischer Mitarbeiter macht während einer Präsentation im Rahmen einer Weiterbildung ein Beispiel und verwendet das «N-Wort». Als er davon erfährt, dass eine Teilnehmerin sich daran sehr gestört und ihre Vorgesetzten informiert hat, nimmt er umgehend Kontakt zu den anderen damaligen Kursteilnehmer*innen auf und vergewissert sich, dass sich diese nicht am Begriff gestört haben bzw. nicht mehr daran erinnern können. Er will aber in Zukunft darauf achten, das Wort nicht mehr zu verwenden.

Besser wäre es gewesen, wenn sich der Mitarbeiter zuerst erkundigt hätte, was die betreffende Mitarbeiterin wünscht. Dann hätte er erfahren, dass sie nicht von ihm eine persönliche Entschuldigung oder Rechtfertigung

wünscht, sondern dass er sich bei allen Kursteilnehmenden für die unbedachte Verwendung eines rassistischen Worts entschuldigt.

b) Rassistische Zuschreibung im Personalrestaurant

Eine städtische Mitarbeiterin hat im Personalrestaurant eines städtischen Verwaltungsgebäudes eine unangenehme Begegnung mit einem ihr bis dahin nur vom Vorbeigehen bekannten Mitarbeiter einer anderen Dienstabteilung. Sie überhört seinen Gruss und grüsst nicht zurück. Da sie eine Person of Colour ist, geht der Mann offenbar davon aus, dass sie nicht bei der Stadt arbeitet und spricht mit ihr vorwurfsvoll in absichtlich gebrochenem Deutsch: «Du net Dütsch verstehen?». Die Mitarbeiterin, die akzentfrei Zürichdeutsch spricht, empfindet das Auftreten und die Wortwahl des Manns als rassistisch und bedrohlich.

Nachdem sie den Vorfall den zuständigen Stellen gemeldet hat, informieren diese den Mann und weisen ihn zurecht, ohne Absprache mit der betroffenen Mitarbeiterin. Aufgebracht erscheint der Mann vor dem Büro der Mitarbeiterin, die glücklicherweise gerade abwesend ist. Auch hier wäre es besser gewesen, wenn die Vorgesetzten die weiteren Schritte zuerst mit der Mitarbeiterin abgesprochen hätten.

c) Sexistische Sprache und Gesten

Eine städtische Mitarbeiterin hat ein schwieriges Verhältnis mit einem Bürokollegen. Er macht ihr dauernd fachliche Vorwürfe, die aus ihrer Sicht nicht gerechtfertigt sind, weshalb sie sich wehrt. Es kommt immer wieder zu Diskussionen zwischen den beiden. Anlässlich eines solchen Gesprächs sagt er zu ihr, er brauche keine Frau, schliesslich habe er zwei Hände. Dabei macht er Gesten, als würde er onanieren.

Die Vorgesetzten reagieren rasch und klar, verwarnen den Mann und sorgen dafür, dass die Frau nicht mehr im selben Büro mit ihm arbeiten muss. Es kommt zu keinen ähnlichen Vorfällen mehr. Die Zusammenarbeit bleibt aber schwierig. Als sich die Frau hilfeschend an den Direktor der Dienstabteilung wendet, erhält sie einen abweisenden Zweizeiler. Erst nach Intervention der Ombudsstelle bietet der Direktor der Mitarbeiterin ein klärendes Gespräch an.

d) Anzügliche Blicke

Eine junge städtische Mitarbeiterin fühlt sich unwohl, als sie im Rahmen eines Workshops mit einem deutlich älteren

Mitarbeiter zusammenarbeiten muss. Als sie einmal mit ihm alleine eine gemeinsame Arbeit erledigen soll, hat sie den Eindruck, dass er ihr immer wieder auf die Brüste schaut. Sie empfindet seine Blicke als sexualisiert. Die Frau ist sehr verunsichert, da er nichts Anzügliches gesagt und sich auch sonst nicht übergriffig verhalten hat. Sie sagt dem Ombudsmann, sie wisse nicht, ob sie selbst allenfalls zu empfindlich sei, und ob sie das überhaupt melden soll. Der Ombudsmann ermuntert sie dazu und bietet an, als Türöffner die Meldung bei den Vorgesetzten zu platzieren.

Diese reagieren vorbildlich, nehmen die junge Frau ernst und bestärken sie, dass sie sich zu Recht gemeldet habe, wenn sie sich nicht wohl gefühlt habe. Die weiteren Schritte werden mit ihr abgesprochen.

e) Keine Rücksicht auf Behinderung

In einem Team ist eine Mitarbeiterin körperlich behindert. Die Vorgesetzte organisiert immer wieder Teamanlässe und Ausflüge, an denen die Mitarbeiterin nicht teilnehmen kann. Deshalb meldet sie sich regelmässig von diesen Anlässen ab. Auch nachdem die Vorgesetzte darauf hingewiesen wird, nimmt sie bei der Organisation weiterer Anlässe keine Rücksicht auf die körperlichen Einschränkungen der Mitarbeiterin.

f) Deplatzierte Aussagen zu Religion

Während einer Sitzung wird ein städtischer Mitarbeiter von seinem Chef vor allen anderen gefragt, warum er als Muslim faste. Andere Muslime stünden nun im Krieg gegen Israel.

4. Was sollen Betroffene, Arbeitskolleg*innen oder Vorgesetzte tun?

a) Meldung erstatten, Meldung ernst nehmen

Wer sich am Arbeitsplatz diskriminiert oder belästigt fühlt, hat immer das Recht, das zu melden. Auch wer diskriminierendes Verhalten beobachtet, sollte reagieren und zumindest mit den betroffenen Arbeitskolleg*innen sprechen. Vorgesetzte, die mit einer Meldung konfrontiert sind, sollten diese immer ernst nehmen. Die erste Reaktion sollte immer sein, die betroffenen Mitarbeiter*innen darin zu stärken, dass sie den Vorfall melden dürfen und ihnen zuzuhören. Für abwehrende bzw. rechtfertigende Reaktionen oder Kleinreden ist jetzt nicht der Moment.

b) Hilfe und Beratung holen

Zum Glück kommt diskriminierendes Verhalten selten vor. Deshalb können Arbeitskolleg*innen oder Vorgesetzte im ersten Moment überfordert sein und wissen vielleicht nicht, wie sie mit der Meldung umgehen sollen. Denn auch die Rechte der beschuldigten Mitarbeiter*innen müssen geschützt werden. Umso wichtiger ist es, dass man sich so bald als möglich informiert und beraten lässt. Es gibt zahlreiche Fach- und Beratungsstellen, an die man sich wenden kann. Diese bieten auch Informationsmaterial und Weiterbildungen an.

c) Absprache mit den Betroffenen

So unterschiedlich, wie die Vorfälle sein können, so unterschiedlich sind auch die Bedürfnisse der Betroffenen nach einem Vorfall. Für Vorgesetzte ist es weder angezeigt, in Schockstarre noch in blinden Aktionismus zu verfallen. Vielmehr sollten die Vorgesetzten, allenfalls mit fachlicher Unterstützung, die nächsten Schritte immer mit den Betroffenen absprechen und deren Bedürfnisse nach Möglichkeit berücksichtigen.

d) Sensibilisieren

Natürlich gibt es schwere Fälle, die personal- oder gar strafrechtlich geahndet werden müssen. In den meisten Fällen waren sich die Verursacher*innen aber ihres diskriminierenden Verhaltens gar nicht bewusst. Erst durch eine Meldung wird das Bewusstsein für Diskriminierung geschaffen. Im besten Fall hat ein gemeldeter Vorfall zur Folge, dass ein Team, allenfalls unter Beizug von Fachpersonen, in Zukunft für Diskriminierungen sensibilisiert wird.

5. Antidiskriminierung ist eine städtische Aufgabe

Das Engagement gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung beginnt vor der Haustüre (siehe dazu vorne S. 12) und ist auch am Arbeitsplatz wichtig. Die Stadt bietet zwar einiges zur Diskriminierungsbekämpfung an, aber die Angebote und Ressourcen unterscheiden sich je nach Diskriminierungsform erheblich. Die städtischen Angebote scheinen historisch gewachsen, nicht koordiniert und wenig aufeinander abgestimmt.

Die Bundesverfassung betrachtet aber alle Diskriminierungsformen als gleichwertig und heute ist man sich der Intersektionalität der verschiedenen Formen von Diskriminierung bewusst. Deshalb würde es der Ombudsmann

sehr begrüßen, wenn das Ziel einer diskriminierungsfreien Stadt Zürich mit einer ganzheitlichen und koordinierten Antidiskriminierungsstrategie verfolgt werden könnte.







Kurzbeispiele

An die Ombudsstelle gelangen alle möglichen, und manchmal auch unmöglichen, Beschwerden und Anliegen. Zehn Kurzbeispiele geben einen Einblick in den bunten und lebendigen Beratungsalltag der Ombudsstelle.

Alle berichteten Fälle wurden von der Ombudsstelle so geführt, wie sie dargestellt sind. Einzelne Falldetails und teilweise das Geschlecht wurden geändert. Einige Beispiele beleuchten nur einen Teilaspekt eines komplexeren Falls.

Modisch oder politisch?

Anfang Dezember 2023 erhält der Ombudsmann eine anonyme Meldung über die Whistleblowing-Plattform: Eine von der Stadt angestellte Person mit Kundenkontakt habe über der Arbeitskleidung gut sichtbar eine Kufiya getragen. Dabei handelt es sich um das auch als «Arafat-Tuch» bekannte, schwarz-weiss gemusterte Kopf- bzw. Halstuch, das seit dem Wiederaufflammen des Nahostkonflikts häufig an pro-palästinensischen Kundgebungen getragen wird. Die hinweisgebende Person schreibt, dass man eine Kufiya «in der aktuellen Zeit nicht mehr als reines Kleidungsstück bzw. Modeaccessoire betrachten kann».

Der Ombudsmann informiert die betreffende Dienstabteilung und stellt die gar nicht so einfach zu beantwortende Frage, wie mit einer solchen Situation personalrechtlich umzugehen sei, und ob allenfalls eine stadtweite Haltung anzustreben sei. Er erfährt, dass die Dienstabteilung bereits Kleidungs Vorschriften kennt. In diesen heisst es, dass Foulards aus Gründen der Hygiene und Sicherheit gut fixiert und enganliegend um den Hals zu tragen seien. «Kleidungsstücke, Buttons, Tattoos etc. mit provokativem Inhalt» seien nicht gestattet. Man habe erst kürzlich intern über diese Kleidungs Vorschriften informiert und werde dies bei Gelegenheit wiederholen. Im Übrigen sei das Präsidialdepartement (PRD) daran, sich mit dem Thema zu beschäftigen.

Tatsächlich erreicht den Ombudsmann kurz danach eine Anfrage aus dem PRD. Im Gespräch sind sich der Ombudsmann und das PRD einig, dass sich die Bedeutung eines Kleidungsstücks als provokativ oder politisch aufgeladen je nach zeitlichem und politischem Kontext verändern könne. Deshalb machen detaillierte Vorschriften wenig Sinn. Stattdessen müssen die Vorgesetzten im Einzelfall mit ihren Mitarbeitenden das Gespräch suchen. In den Wochen und Monaten nach dem Terrorangriff der Hamas darf man von städtischen Angestellten verlangen, dass sie während der Arbeitszeit neutral auftreten und auf das Tragen einer Kufiya verzichten.

Wohin mit dem alten Feuerlöscher?

Eine ältere Stadtbewohnerin ruft verunsichert bei der Ombudsstelle an. Sie möchte einen alten Feuerlöscher entsorgen, habe jedoch gelesen, dass solche explodieren könnten. Darum möchte sie den Feuerlöscher nicht mit dem Auto transportieren. Sie habe deshalb bei Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) telefonisch nachgefragt, ob der Feuerlöscher bei ihr abgeholt werden könne. Die Beraterin habe ihr lediglich mitgeteilt, ein Feuerlöscher sei Sondermüll, den ERZ nicht abhole. Sie sei danach so verzweifelt gewesen, dass sie die Stadtpolizei angerufen habe, die den Feuerlöscher freundlicherweise abgeholt habe. Die Stadtbewohnerin beschwert sich über das kundenunfreundliche Verhalten von ERZ.

Die Ombudsstelle wendet sich daraufhin an den ERZ Kundendienst. Auch sie erhält nur die Auskunft, dass ERZ keinen Sondermüll abhole. Dieser könne zur Verkaufsstelle zurückgebracht oder bei der Sonderabfallstelle abgegeben werden. Erst auf Nachfrage wird die Ombudsstelle auf eine private Abholfirma oder das Bundesamt für Umwelt als mögliche Alternativen aufmerksam gemacht.

Die Ombudsstelle stellt fest, dass gemäss Website der Stadt ein- bis zweimal pro Jahr ein Sonderabfall-Mobil von ERZ in den Quartieren verkehrt. Die Ombudsstelle teilt dies der Stadtbewohnerin telefonisch mit, worauf diese entrüstet reagiert, weil sie diese Information nicht vom Kundendienst erhalten habe.

Die Ombudsstelle schildert ihre Erfahrung dem Leiter des ERZ Service-Centers. Sie hätte erwartet, dass die Stadtbewohnerin, aber auch die Ombudsstelle besser und vollständiger informiert würden. Der Leiter erklärt, es gebe zahlreiche Möglichkeiten für die Entsorgung von Sondermüll, ERZ hole solchen auch ab. Darauf hätte der Kundendienst hinweisen müssen, er danke für die Rückmeldung. Es tue ihm leid, dass die Beratung nicht zufriedenstellend erfolgt sei, und er werde seine Mitarbeitenden für das Thema nochmals sensibilisieren. Die Ombudsstelle bedankt sich für die konstruktive Umsetzung.

Pokalwettbewerb

Eine Mitarbeiterin eines Bundesasylzentrums (BAZ) der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) wendet sich telefonisch an die Ombudsstelle. Der Leiter des BAZ habe beim letzten Weihnachtessen einen «Gesundheitswettbewerb» ins Leben gerufen. Wer am wenigsten bei der Arbeit fehle, erhalte einen Preis. Ein Mitarbeiter sei mittlerweile als Sieger ausgezeichnet worden und habe einen Pokal und einen Wellnessgutschein gewonnen. Die Mitarbeiterin fragt sich, ob ein solcher Wettbewerb überhaupt erlaubt sei. Sie habe keinen Einfluss darauf, wie oft sie krank sei. Zudem würden Menschen mit chronischen Krankheiten diskriminiert.

Der Ombudsmann bespricht mit der Mitarbeiterin das weitere Vorgehen und teilt ihr mit, dass ein solcher Preis falsche Anreize setzen könne. Man erscheine dann vielleicht krank zur Arbeit, oder krankheitsbedingte Abwesenheiten würden als Fehler betrachtet. Die Mitarbeiterin ergänzt, es gebe in ihrem BAZ viele Krankheitsausfälle, die aber wohl eher auf die Schichtplanung zurückzuführen seien.

Der Ombudsmann wendet sich daraufhin an den Direktor AOZ und teilt ihm seine Einschätzung mit. Der Direktor kündigt an, mit dem BAZ-Leiter Kontakt aufzunehmen. Bereits jetzt könne er sagen, dass das Ganze wohl gut gemeint, die Wirkung aber sehr fraglich sei und nicht der Philosophie von AOZ entspreche. Der Direktor meldet später, dass der Preis nicht für die Person mit den wenigsten Abwesenheiten, sondern als Auszeichnung für diejenige mit den meisten Anwesenheiten gedacht gewesen sei. Die Aktion habe niemanden verletzen wollen, sondern hätte Wertschätzung in einem besonders herausfordernden Jahr zeigen sollen. Der BAZ-Leiter habe sich mittlerweile vor allen Mitarbeitenden entschuldigt. Es werde künftig keine solchen Aktionen mehr geben. Überdies werde ein Absenzenmanagement eingeführt, das bei häufigen Abwesenheiten unterstützend entgegenwirken könne. Der Ombudsmann bedankt sich für die gute Aufarbeitung. Anschliessend teilt er der Mitarbeiterin das Ergebnis mit, worauf sie sich ebenfalls bedankt.

Bleibt das Tram ein Traum?

Ein Bewerber schreibt der Ombudsstelle, dass er sich unfair behandelt fühle. Er habe sich bei den Verkehrsbetrieben Zürich (VBZ) als Trampilot (VBZ-Bezeichnung für Tramchauffeur) beworben. Nach dem Einreichen der Bewerbungsunterlagen werde als erstes eine Fahreignungsdiagnostik (FED) durchgeführt. Anschliessend folge ein Gespräch, ein Fahrttest und schliesslich eine psychologische Abklärung. Der Bewerber berichtet, dass er sowohl die FED als auch den Fahrttest erfolgreich absolviert habe. Einzig im Gespräch habe die Chemie nicht gestimmt, worauf ihm eröffnet worden sei, es werde auf den psychologischen Test verzichtet. Der Bewerber empfindet diese Absage als willkürlich, da er beim Test hätte beweisen können, dass er für den Job als Trampilot geeignet wäre.

Der Ombudsmann telefoniert mit dem Bewerber und erfährt, dass ihm bei der Absage mitgeteilt worden sei, er habe – wie aus der Pistole geschossen – «zu richtige» Antworten gegeben, als ob er vorgängig die Fragen mit einem Trampiloten abgesprochen hätte. Auf Nachfragen habe er dann nicht mehr antworten können. Der Ombudsmann weist darauf hin, dass die VBZ ein grosses Ermessen hätten, darüber zu entscheiden, wen sie anstellen möchten. Allerdings dürfe das Rekrutierungsverfahren nicht willkürlich oder diskriminierend sein. Vielmehr brauche es sachliche Gründe für eine Absage. Er könne überprüfen, ob das Verfahren korrekt abgelaufen sei, könne aber natürlich nichts versprechen.

Der Recruiting-Leiter nimmt gegenüber dem Ombudsmann Stellung und wiederholt, dass der Bewerber im Gespräch auf zusätzliche Fragen nur nichtssagende Antworten gegeben habe. Weil er aber alle anderen Tests bestanden habe, hätte er trotzdem zur psychologischen Abklärung zugelassen werden sollen. Der Ombudsmann ist erfreut über diese Wendung und spricht mit den VBZ das weitere Vorgehen ab. Er informiert den Bewerber, dass er von den VBZ eine Einladung zur psychologischen Abklärung erhalten werde. Dieser bedankt sich sehr für die Unterstützung und teilt einige Zeit später mit, dass er die psychologischen Tests bestanden habe.

Bauernhaus ohne Hund

Eine Familie wohnt in einem von Grün Stadt Zürich (GSZ) vermieteten ehemaligen Bauernhaus. Im Mietvertrag steht, dass Haustiere bewilligt werden müssen. Die Familie möchte einen Hund anschaffen. GSZ antwortet, dass dies aus den folgenden Gründen problematisch sei: Das Wohnhaus befinde sich auf dem Areal eines Landwirtschaftsbetriebs mit Fahrzeugverkehr. Ein Hund könnte sich um das Haus nicht frei bewegen und müsste daher stets in den etwas abgelegenen Garten gebracht oder draussen angeleint werden. Zudem führe reger Fussverkehr über das Grundstück. Passant*innen und Kinder des nahegelegenen Kindergartens könnten Angst vor einem Hund haben. Die Familie solle doch das Ganze unter diesen Gesichtspunkten nochmals überdenken.

Die Familie reicht einige Monate später bei GSZ ein Gesuch für die Hundehaltung ein. In einem ausführlichen Dossier geht sie auf die von GSZ erwähnten Bedenken ein und erläutert, weshalb die Lage, die gewählte Hunderasse und die familiäre Situation für einen Hund sprächen. Der Hund solle ausserdem zum Therapiehund ausgebildet werden. Fünf Wochen später kommt die Antwort von GSZ: Aus den bereits genannten Gründen werde die Haltung eines Hundes nicht bewilligt.

Die Familie ist enttäuscht und wendet sich an die Ombudsstelle. Diese nimmt Kontakt mit GSZ auf und erfährt, dass Hunde generell nur sehr zurückhaltend bewilligt werden. Man bedauere, bei der Familie mit der ersten Antwort falsche Hoffnungen geweckt zu haben. GSZ nehme den Fall zum Anlass, zukünftig in allen Mietverträgen ein Hundehaltungsverbot einzuführen. Die Regeln seien nun dieselben wie bei Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ).

Der Ombudsmann findet die Kommunikation von GSZ nicht gelungen. Die erste Antwort konnte bei der Familie tatsächlich die falsche Hoffnung wecken, dass unter Umständen eine intakte Chance auf eine Bewilligung für einen Hund bestehe. Auch die Argumente, mit denen das Gesuch abgelehnt worden ist, überzeugen nicht. Der Ombudsmann begrüsst es jedoch, dass GSZ den Fall zum Anlass nahm, eine generelle und einheitliche Regelung zur Haltung von Hunden in allen Mietobjekten zu schaffen und die Mietbedingungen jenen von LSZ anzugleichen. Das schafft Rechtssicherheit.

Sitzen beim Warten

Eine Bewohnerin der Stadt Zürich wendet sich an den Kundendienst der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ). Sie wohne an einer Buslinie, bei der es wegen Verspätungen und unregelmässiger Intervalle oft zu langen Wartezeiten komme. Die am nächsten gelegene Haltestelle verfüge im Gegensatz zu allen anderen Haltestellen der Linie in beiden Richtungen weder über einen gedeckten Wartebereich noch über eine Sitzgelegenheit. Aus ihrer Sicht würde die Lage der Haltestelle solche Vorrichtungen aber zulassen. Sie bittet darum, zu prüfen, ob nachträglich nicht zumindest eine Sitzgelegenheit installiert werden könne, zumal die Haltestelle gut frequentiert sei und von vielen älteren Quartierbewohner*innen genutzt werde.

Einige Wochen später erhält die Frau die Antwort der VBZ, dass man die Situation geprüft habe. Leider habe sich ergeben, dass aus Sicherheitsgründen weder ein Witterungsschutz noch eine Sitzbank realisiert werden könnten. Einerseits diene ein Teil der Haltestelle als Manövriertfläche für Autos, andererseits verliefen unter der Haltestelle Kabel und Leitungen, weshalb Sitzbänke nicht im Boden verankert werden könnten.

Die Anwohnerin findet die Argumentation der VBZ nicht überzeugend und wendet sich an die Ombudsstelle. Diese nimmt direkt Kontakt mit dem zuständigen Projektleiter der VBZ auf und bittet darum, noch einmal zu prüfen, ob nicht doch zumindest eine Sitzgelegenheit angebracht werden könne, was für ältere und mobilitätsbehinderte Menschen eine grosse Erleichterung darstellen würde. Die VBZ prüfen das Anliegen daraufhin erneut. Zwei Monate später teilt der Projektleiter der Ombudsstelle mit, dass an der besagten Haltestelle in beiden Fahrtrichtungen ein Standort für eine Sitzbank gefunden werden konnte.

Den Ombudsmann und die Anwohnerin freut es, dass die VBZ doch noch eine zweckmässige Lösung gefunden haben. Mit der Sitzbank ist allen Benutzer*innen des öffentlichen Verkehrs gedient, vor allem aber jenen, denen längeres Stehen Mühe bereitet.

Teure Geschirrspüler

Bei der Ombudsstelle melden sich gleich zwei Frauen, die in eine neue Siedlung der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW) eingezogen sind. Beim Einzug machte die SAW allen Mietparteien das Angebot, mit einer Sammelbestellung einen Geschirrspüler zu kaufen und in die Küche einbauen zu lassen. Ein Jahr nach dem Einbau erhalten beide Frauen eine Rechnung, bei der die Schreiner- und Elektroarbeiten viel höher als erwartet sind. Zu diesem Preis hätten sie selbst einen Geschirrspüler gekauft und einbauen lassen, sagen die Frauen. Sie berichten auch von einer gemeinsamen Nachbarin, die sich bei der SAW über die hohe Rechnung beschwert habe. Deren Rechnung sei reduziert worden.

Die Ombudsstelle lädt beide Frauen und die Verantwortlichen der SAW zu einem Gespräch am runden Tisch ein. Die SAW kann nachträglich nicht mehr nachvollziehen, ob sie beim Angebot der Sammelbestellung einen tieferen Preis kommuniziert hatte, und warum die Nachbarin weniger bezahlen musste. Die Ombudsstelle kann der SAW deshalb im Anschluss nur empfehlen, den beiden Frauen die gleiche Reduktion anzubieten, wie der Nachbarin. Die SAW folgt der Empfehlung, was die Ombudsstelle freut.

Die SAW bietet günstige Mietwohnungen an, schliesst also privatrechtliche Mietverträge ab. Als öffentlich-rechtliche Anstalt muss sie aber ihr Handeln nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen ausrichten. Die Doppelrolle als öffentlich-rechtliche Institution und private Vermieterin ist nicht immer einfach. Die SAW handelte korrekt, als sie die Kosten für den Einbau des Geschirrspülers an die Mieterinnen weiterverrechnet hatte. Dass die SAW dafür eine Sammelbestellung machte und die Maschinen gleich einbaute, scheint sinnvoll und ist ein toller Service für die älteren Mieter*innen. Allerdings ist die SAW als öffentlich-rechtliche Anstalt gehalten, die Mietparteien gleich zu behandeln und ihr Handeln nachvollziehbar und überprüfbar zu dokumentieren – auch, was die verlangten Preise angeht. Zur korrekten Aktenführung siehe den Beitrag in diesem Bericht (Seite 20).

Ist die Katze aus dem Haus...

Eine Frau lebt mit ihrer Katze in einer städtischen Wohnung. Sie hat mit Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) eine «Vereinbarung zur Katzenhaltung» unterschrieben, gemäss welcher die Katze die Wohnung nicht verlassen darf, und gleichzeitig das Anbringen von Katzennetzen nicht gestattet ist. Trotzdem hat die Frau ein Katzennetz an ihrem Balkon angebracht. In der Folge erhält sie eine Kündigungsandrohung. Als die Frau das Katzennetz daraufhin entfernt, springt ihre Katze vom Balkon und verschwindet. Von der Ombudsstelle will die Frau nun wissen: Darf LSZ Katzennetze auf dem Balkon überhaupt verbieten?

Die zuständige Bewirtschafterin erklärt der Ombudsstelle, dass LSZ aus ästhetischen Gründen keine Katzennetze an Balkonen dulde. Darüber hinaus wolle man nicht, dass bauliche Eingriffe durch Bohren oder Befestigungshaken vorgenommen würden. Für die Ombudsstelle bleibt unklar, auf welcher Grundlage auch jene Katzennetze, die sehr dezent, kaum sichtbar und mit Magneten angebracht werden können, von LSZ verboten werden dürfen.

Die Rechtsabteilung von LSZ verweist auf die Hausordnung, die das Anbringen von verschiedenen Sachen an Balkonen verbiete. Würden nun Katzennetze erlaubt, führte dies zu unzähligen Diskussionen. Zu den rechtlichen Grundlagen des Verbots hat die Ombudsstelle noch einige Fragen. Die Rechtsabteilung von LSZ legt rechtlich überzeugend dar, warum das Halten einer Katze bei LSZ grundsätzlich bewilligungspflichtig ist und deshalb auch mit Auflagen verbunden werden darf: LSZ könnte die Haltung von Katzen generell verbieten. Dass die Katzenhaltung erlaubt wird, aber nur mit Auflagen, ist eine den Mietparteien entgegenkommende Kompromisslösung, die sich als rechtlich zulässig erweist.

Die Ombudsstelle informiert die Frau über die Hintergründe des Katzennetzverbots. Ihre Katze ist allerdings wortwörtlich schon aus dem Haus und kehrt auch durch die Klärungsarbeit der Ombudsstelle nicht zurück.

Schmuddelfilme in der Bibliothek?!

Ein Mann meldet sich bei der Ombudsstelle, weil er den Eindruck hat, dass die Auswahl der Bücher und Filme in der Pestalozzi Bibliothek Zürich (PBZ) systematisch geändert werde. Während religiöse und spirituelle Literatur aus dem Bestand genommen werde und in der Fundkiste lande, würden immer mehr Inhalte zu Themen wie Magie, LGBTI, Rassismus und Sexualität aufgenommen. Selbst in den Filmen der Online-Ausleihe stiegen die Protagonist*innen nach wenigen Minuten miteinander ins Bett. Auf den Vorschlag des Ombudsmanns, dass der PBZ-Kunde ja selbst Anschaffungswünsche anbringen könnte, sagt dieser, es gehe ihm nicht um einzelne Bücher, sondern grundsätzlich um ein ausgewogenes Medienangebot bei der PBZ. Für christlich geprägte oder konservative Personen sei es ungenügend.

Der Ombudsmann spricht daraufhin mit der Geschäftsleitung der PBZ. Diese kann darlegen, dass die Bibliotheksleiter*innen mit den Neuanschaffungen keinen politischen Plan verfolgen, sondern spannende Neuerscheinungen anschaffen, von denen sie glauben, dass sie auch ein Publikum finden werden. PBZ kann auch eine Statistik zu den Inhalten der Bücher vorweisen: Zum Thema «Christentum» sind 136 Treffer zu verzeichnen. In der Fundkiste landeten jene Bücher, die gemäss Ausleihzahlen nicht mehr beliebt seien.

Im Gespräch mit der Geschäftsleitung gewinnt der Ombudsmann den Eindruck, dass die PBZ das Anliegen des Kunden ernst nimmt, aber gleichzeitig gut begründen kann, welche Inhalte sie anschafft, und welche in der Fundkiste landen. Die Ombudsstelle vermittelt dem Mann ein persönliches Gespräch mit der Geschäftsleitung, das wenige Wochen später stattfindet. Er kann sein Anliegen deponieren und einige seiner Anregungen werden aufgenommen. Der PBZ ist es ein Anliegen, dass ihr Angebot abbildet, was die Leute interessiert und bewegt. Sie schlägt dem Mann deshalb vor, in einem Jahr noch einmal zusammensitzend, damit er rückmelden kann, ob er Verbesserungen wahrgenommen hat. Die Ombudsstelle freut es, dass sie hier als Türöffnerin einen Austausch ermöglichen konnte.

Kritischer Kunde

Der Direktor einer Dienstabteilung meldet sich beim Ombudsmann: Ein Kunde, selbst Fachmann, stelle seit einigen Jahren die rapportierten Leistungen der Dienstabteilung immer wieder in Frage. Die Fronten seien komplett verhärtet. Der Direktor bittet um Vermittlung. Der Ombudsmann schlägt als erstes vor, dass der Kunde sich bei ihm direkt melden soll. Noch am selben Tag ruft er an und beschwert sich über falsche Arbeitsrapporte und überbeuerte Rechnungen. Das könne sich die Dienstabteilung nur aufgrund ihrer Monopolstellung erlauben. Er reicht zahlreiche Dokumente ein und begründet detailliert, weshalb ihm die Rechnungen und Rapporte als zu hoch oder falsch erscheinen.

Der Ombudsmann bespricht sich anschliessend mit dem Direktor und dem zuständigen Fachverantwortlichen. Diese erklären ihre Aufgabe und die Grundsätze ihrer Rechnungsstellung. Eigentlich sei es positiv, wenn ein Kunde dazu Detailfragen stelle, weil sich dann zeige, ob das Abrechnungssystem wasserdicht sei. Man sei aber in einem Massengeschäft tätig, bei dem die Kundschaft bis zu einem gewissen Punkt Vertrauen in die Arbeitsrapporte haben müsse. Würde immer eine derartige Rechtfertigungstiefe verlangt wie hier, dann wäre die Dienstabteilung lahmgelegt. In einem weiteren Gespräch mit dem Kunden lässt sich der Ombudsmann dessen Kritikpunkte nochmals erklären und bietet ein Vermittlungsgespräch auf der Ombudsstelle an. Der Kunde ist skeptisch, weil er schon vor vier Jahren ein Gespräch mit den Verantwortlichen geführt habe, das nichts gebracht habe. Er stimmt dennoch zu.

In einem fast zwei Stunden dauernden Vermittlungsgespräch gehen die Beteiligten die Kritikpunkte einzeln durch. Tatsächlich stellt die Dienstabteilung fest, dass sie ihre Abrechnungspraxis in einigen Punkten korrigieren muss. Im Gespräch weichen sich die Fronten auch atmosphärisch auf. Es wird vereinbart, dass der Kunde in Zukunft bei Bedarf direkt an den Direktor gelangen kann. Ein Mitarbeiter der Ombudsstelle hält die besprochenen Themen und geklärten Punkte in einem Protokoll fest. Die Vermittlung hat sich gelohnt.

Statistik 2023

Die Ombudsstelle hat im Berichtsjahr **1542 neue Fälle** behandelt, 946 Anfragen und 596 Geschäfte.

Als **Anfragen** erfassen wir all jene Fälle, die entweder mit geringem Aufwand beantwortet werden können oder für die wir nicht zuständig sind und die Ratsuchenden an andere Beratungsstellen vermitteln konnten. **Geschäfte** sind Fälle, die einer vertieften Abklärung oder Beratung bedürfen, häufig eine Rückfrage bei der Verwaltung oder Vermittlungsgespräche zur Folge haben und somit einen grösseren Aufwand mit sich bringen.

Die Anzahl neuer Geschäfte stieg im Vergleich zum Vorjahr (2022: 569) nochmals um rund 5% und erreichte somit einen Höchststand, wie seit 2011 nicht mehr. Die Anzahl der Anfragen hat hingegen im Vergleich zum Vorjahr leicht abgenommen (-2%).

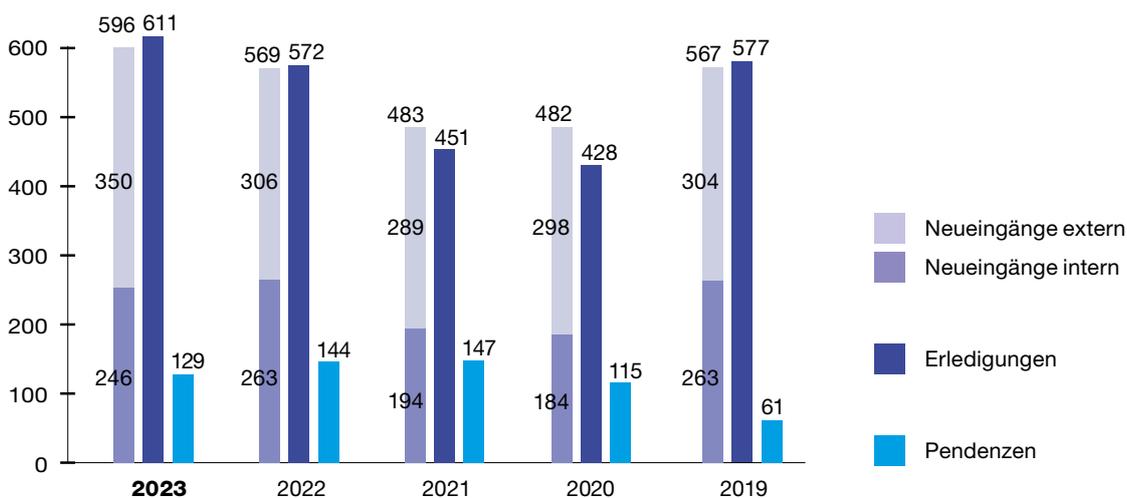
Wir unterscheiden zwischen **externen und internen Geschäften**: Als **externe Geschäfte** zählen all jene, in denen sich Privatpersonen oder Firmen bei der Ombudsstelle über die Verwaltung beschweren. **Interne Geschäfte** sind Personalfälle, in denen sich städtische Angestellte wegen Schwierigkeiten am Arbeitsplatz an die Ombudsstelle wenden. Der Anteil der internen Geschäfte war im Berichtsjahr auf hohem Niveau leicht rückgängig und betrug **41 %**.

Die Ombudsstelle ist neben der Finanzkontrolle die unabhängige Meldestelle für Whistleblowing. Im Berichtsjahr sind **33 Whistleblowingmeldungen** eingegangen.

Eingangsart	Geschäfte		Anfragen	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Telefonisch	296	50 %	551	58 %
Website	75	12 %	119	13 %
E-Mail	130	22 %	185	20 %
Persönlich	62	10 %	62	6 %
Post	10	2 %	19	2 %
Whistleblowingplattform	12	2 %	10	1 %
Von Amtes wegen	11	2 %		
Total	596		946	

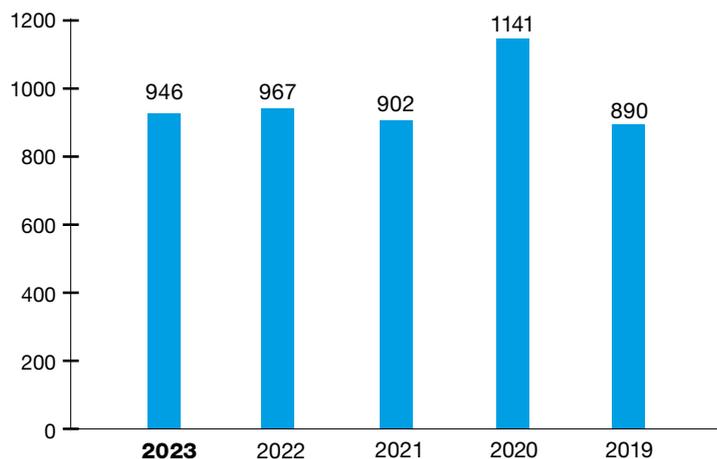
Geschäfte

Neueingänge, Erledigungen, Pendenzen



Anfragen

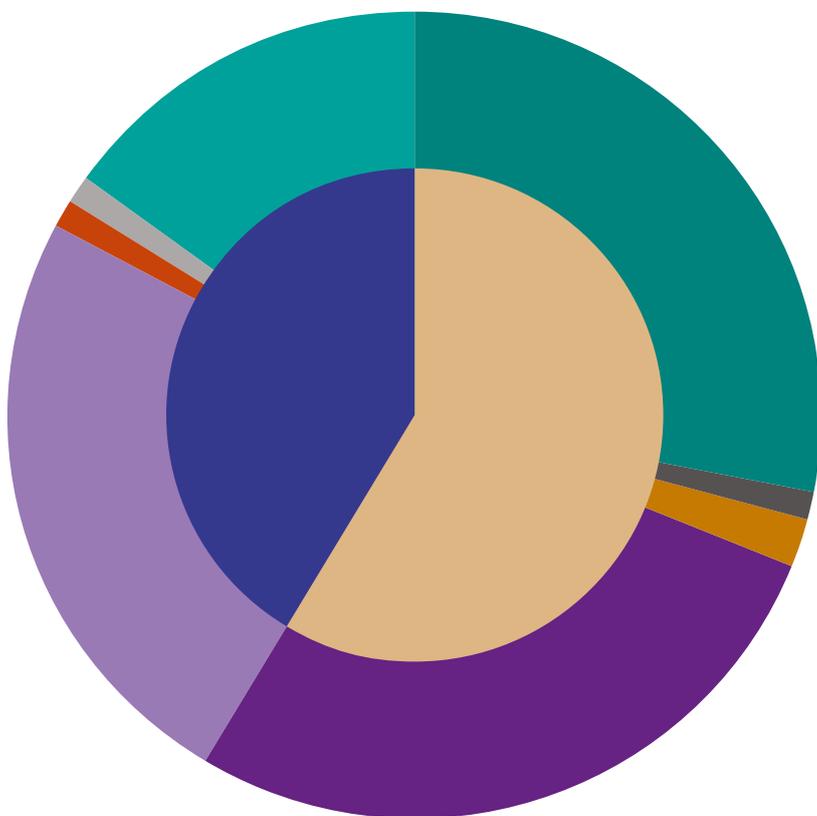
Neueingänge



Geschäfte

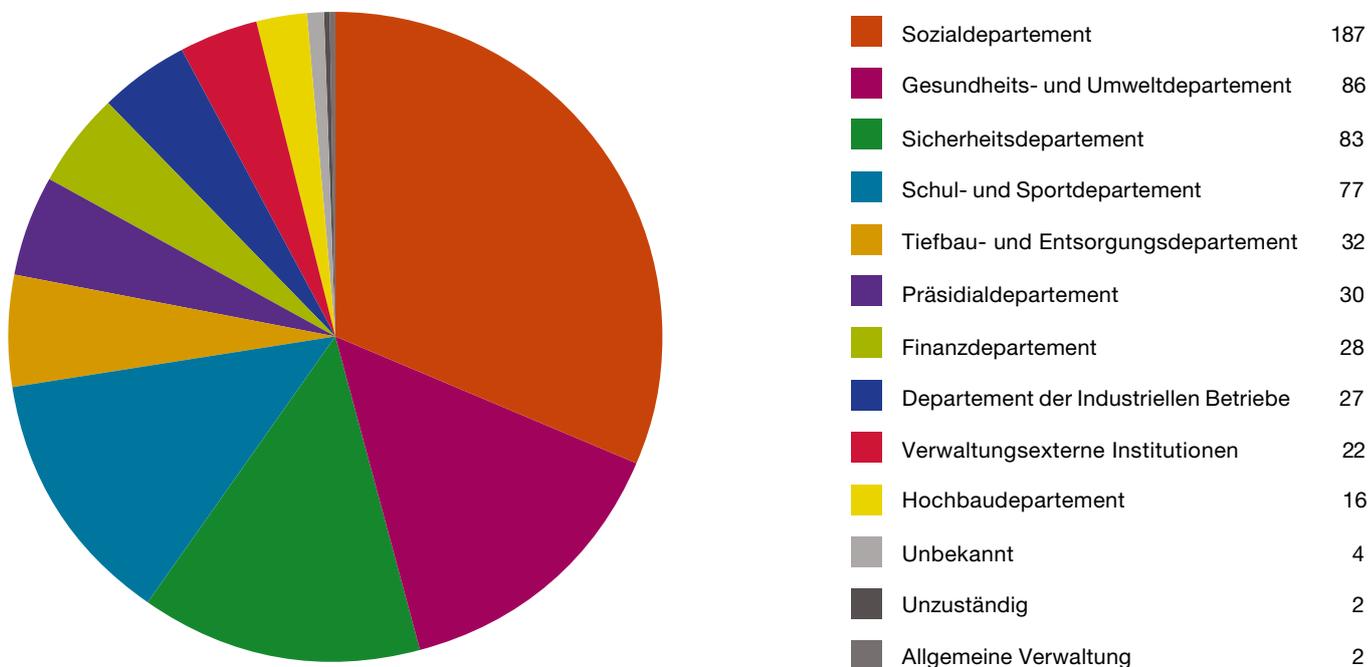
Im Jahr 2023 neu eingegangene Geschäfte

Externe und Personalgeschäfte
Aufteilung nach Geschlecht

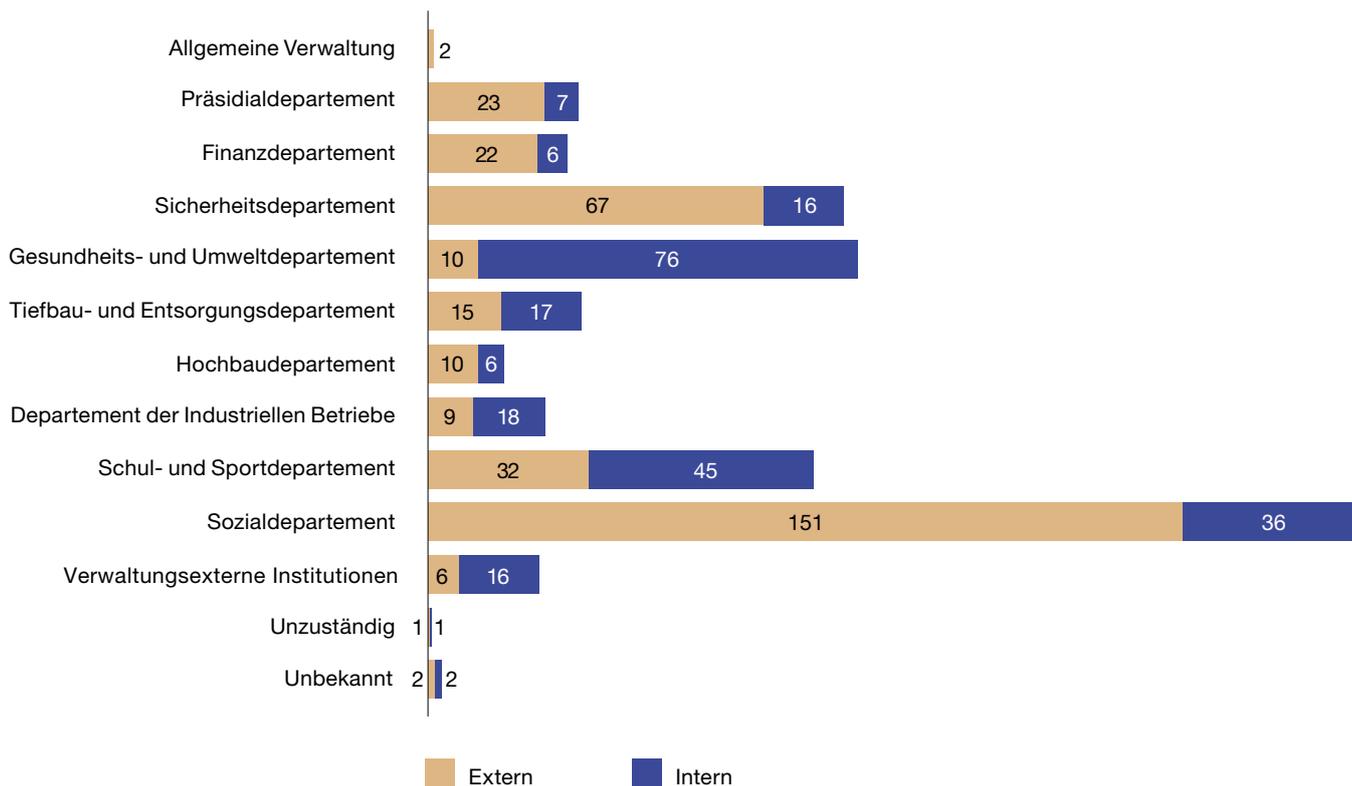


■ Extern 350	■ Männlich	168
	■ Weiblich	163
	■ Juristische Personen	13
	■ Unbekannt	6
■ Intern 246	■ Weiblich	145
	■ Männlich	89
	■ Unbekannt	7
	■ Juristische Personen	5

Verteilung auf die Departemente



Verteilung externe/interne Fälle



Verteilung auf Dienstabteilungen

Die 596 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Geschäften):

Allgemeine Verwaltung	2	0.3%		
Übrige	2			
Präsidialdepartement	30	5.1%	davon intern	7
Bevölkerungsamt	14			
Stadtamtsfrau-/Stadtammann- und Betriebsämter	9		davon intern	2
Übrige	7		davon intern	5
Finanzdepartement	28	4.7%	davon intern	6
Liegenschaften Zürich	15		davon intern	1
Steueramt	6		davon intern	2
Human Resources (HRZ)	3		davon intern	3
Übrige	4			
Sicherheitsdepartement	83	13.9%	davon intern	16
Stadtpolizei	65		davon intern	7
Schutz & Rettung	12		davon intern	9
Stadtrichteramt	3			
Übrige	3			
Gesundheits- und Umweltdepartement	86	14.4%	davon intern	76
Stadtspital Zürich	29		davon intern	26
Gesundheitszentren für das Alter	37		davon intern	34
Städtische Gesundheitsdienste	7		davon intern	7
Umwelt- und Gesundheitsschutz	10		davon intern	9
Stiftung Alterswohnungen	3			
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	32	5.4%	davon intern	17
Tiefbauamt	7		davon intern	2
Entsorgung + Recycling	14		davon intern	7
Grün Stadt Zürich	11		davon intern	8

Hochbaudepartement	16	2.7%	davon intern	6
Amt für Hochbauten	3		davon intern	2
Immobilien	2		davon intern	2
Amt für Baubewilligungen	8		davon intern	1
Übrige	3		davon intern	1
Departement der Industriellen Betriebe	27	4.5%	davon intern	18
Elektrizitätswerk (EWZ)	14		davon intern	11
Verkehrsbetriebe (VBZ)	10		davon intern	4
Übrige	3		davon intern	3
Schul- und Sportdepartement	77	12.9%	davon intern	45
Allgemein	7		davon intern	5
Schulamt	13		davon intern	9
Sportamt	8		davon intern	3
Fachschule Viventa	7		davon intern	6
Musikschule Konservatorium Zürich	3		davon intern	3
Volksschule	38		davon intern	18
Übrige	1		davon intern	1
Sozialdepartement	187	31.4%	davon intern	36
Soziale Einrichtungen und Betriebe	4		davon intern	2
Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV	31		davon intern	1
Soziale Dienste	107		davon intern	13
KESB	9		davon intern	1
Asyl-Organisation Zürich (AOZ)	34		davon intern	17
Übrige	2		davon intern	2
Verwaltungsexterne Institutionen	22	3.7%	davon intern	16
Unbekannt	4	0.7%	davon intern	2
Unzuständig	2	0.3%	davon intern	1
Total	596	100.0%	davon intern	246

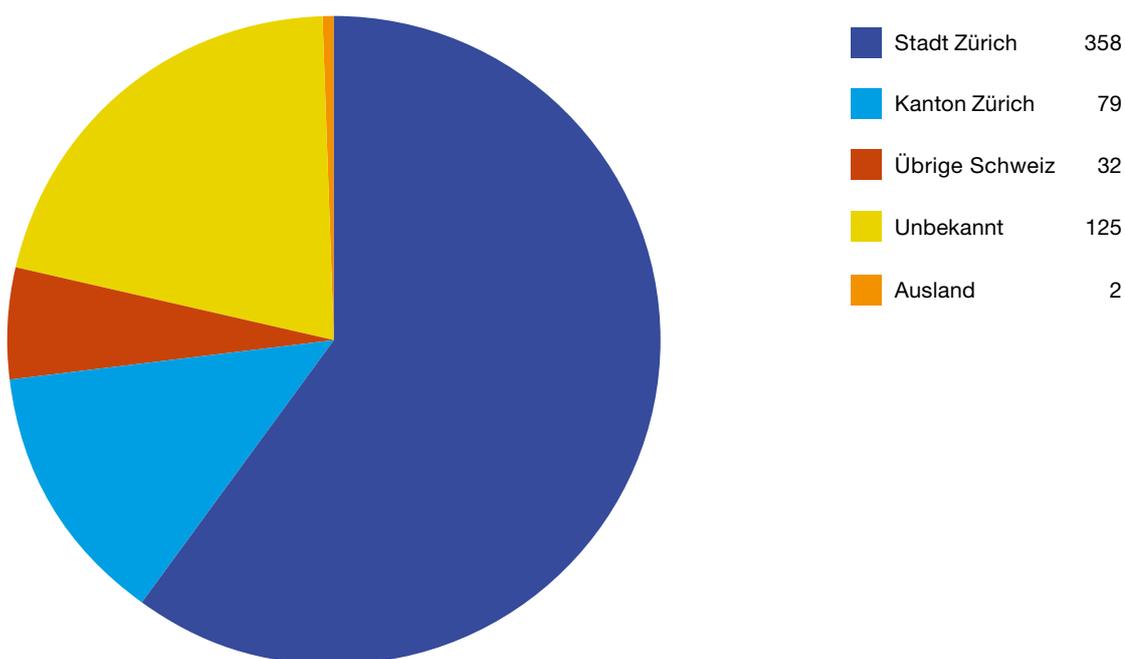
Wohnort der Ratsuchenden

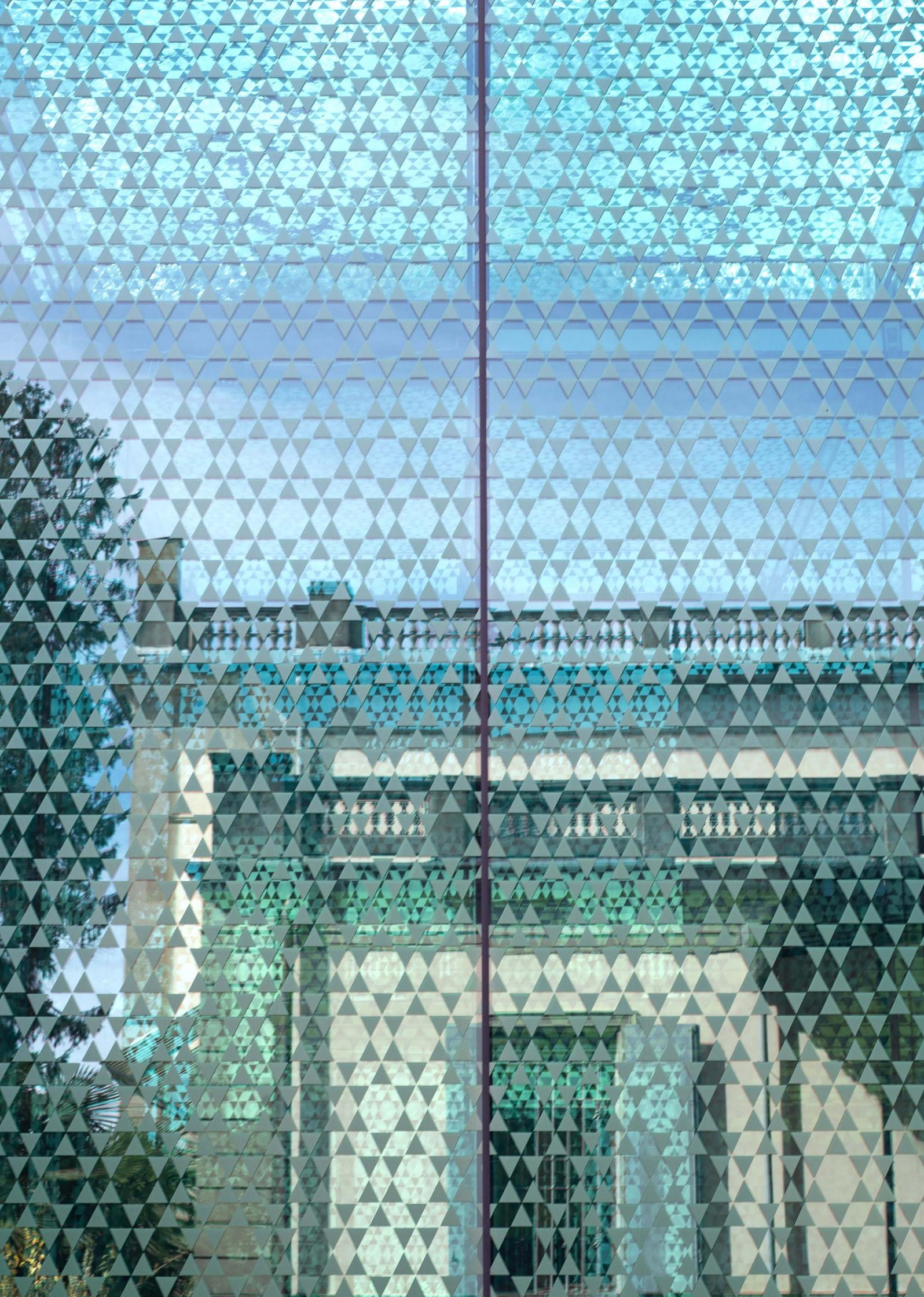
Vorbemerkung

Persönliche Angaben der Ratsuchenden werden von der Ombudsstelle nur erhoben, soweit diese für die Geschäftsbehandlung benötigt werden. Hinreichende Aussagekraft gibt es nur für den Wohnort.

Wohnort

Verteilung nach Wohnort





Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung bzw. E-Mail für eine Sprechstunde oder Spontanbesuch) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäfts betrug im Durchschnitt aller 611 Geschäfte, die im Jahre 2023 abgeschlossen werden konnten, 100 Tage (Vorjahr: 101 Tage). Etwas mehr als die Hälfte aller Geschäfte konnte innert zweier Monate erledigt werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365+ Tage
48	119	169	82	102	91
8 %	19 %	28 %	13 %	17 %	15 %

Kontakte mit den Ratsuchenden

Nochmals haben die Kontakte mit den Ratsuchenden zugenommen. Es waren im Jahr 2023 insgesamt 5540 (Vorjahr 5019, dies entspricht einer Zunahme von 10 %).

Telefonische Kontakte	1569
Schriftliche Kontakte	3671
Persönliche Kontakte auf der Ombudsstelle	300
Total	5540

Kontakte mit der Verwaltung

Die Kontakte mit der Verwaltung haben im Berichtsjahr ebenfalls zugenommen und betragen für alle Geschäfte insgesamt 2887 (Vorjahr: 2390, dies entspricht einer Zunahme von 20 %).

Mündliche und persönliche Auskünfte	660
Schriftliche Kontakte	2190
Besichtigungen vor Ort	37
Total	2887

Erledigungsart

Meistens können die Geschäfte formlos oder durch eine Mitteilung an die Beteiligten erledigt werden, vor allem wenn eine für alle Parteien gute Lösung hat gefunden werden können. Wenn es aufgrund der Bedeutung der Sache angezeigt ist, oder wenn der Ombudsman eine Anregung bzw. Empfehlung abgibt, dann verfasst er einen Schlussbericht.

Die Ratsuchenden und die Verwaltung wurden über die Erledigung des Geschäfts

- in 564 Fällen (92 %) durch Mitteilung informiert,
- und in 47 Fällen (8 %) in Form eines Schlussberichts.

Ergebnisse

Die Tätigkeit der Ombudsstelle lässt sich in drei Verfahrensschritte gliedern, die oft aufeinander aufbauen:

- Beratung und Information der Ratsuchenden (B)
- Kontakt mit der Verwaltung und Beschwerdeprüfung (BK)
- Vermittlung (BKV)

Aus Sicht der Ombudsstelle konnten die Geschäfte wie folgt erledigt werden:

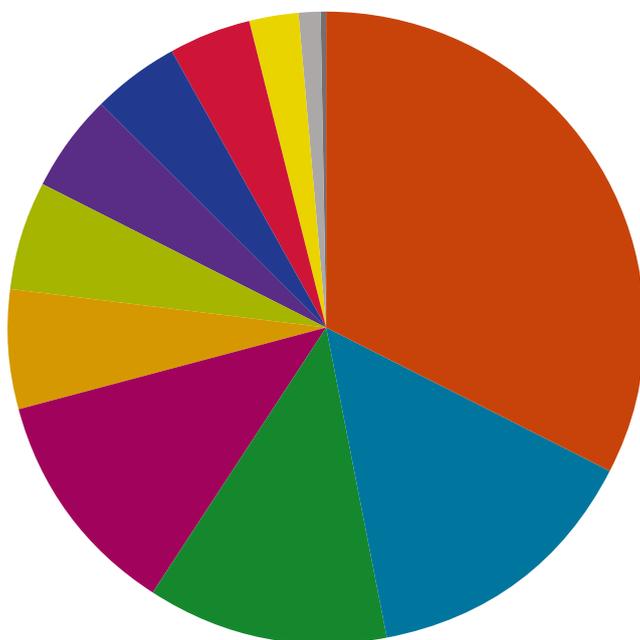
Beratung und Information (B)	270	(44 %)	extern	95	intern	175
Kontakt mit der Verwaltung und Beschwerdeprüfung (BK) im Anschluss an eine Beratung						
Erfolgreich	110	(18 %)	extern	90	intern	20
Teilweise erfolgreich	90	(15 %)	extern	72	intern	18
Abweisung bzw. erfolglos	26	(4 %)	extern	24	intern	2
Vermittlung (BKV) im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung						
Erfolgreich	50	(8 %)	extern	26	intern	24
Teilweise erfolgreich	17	(3 %)	extern	12	intern	5
Abweisung bzw. erfolglos	2	(1 %)	extern	2		
Rückzug durch die Ratsuchenden	19	(3 %)	extern	12	intern	7
Ausgang unklar (Ratsuchende nicht mehr gemeldet)	27	(4 %)	extern	19	intern	8
Total	611	(100 %)				

Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringeren Aufwands die Eröffnung eines eigentlichen Geschäfts nicht rechtfertigen, gleichwohl aber bearbeitet werden. Zu dieser Kategorie zählen auch Eingaben, für deren Behandlung die Ombudsstelle nicht zuständig ist und die Ratsuchenden an andere geeignete Stellen verweist.

Im Jahr 2023 wurden insgesamt **946 Anfragen** behandelt, was in etwa der Anzahl des Vorjahrs entspricht (2022: 967). 600 der Anfragen, also 63%, betrafen die Zürcher Stadtverwaltung, und die Ombudsstelle war zuständig. Für 346 Anfragen (37%) war die Ombudsstelle nicht zuständig und hat die Ratsuchenden an entsprechende Stellen weiterverwiesen.

Verteilung auf die Departemente



Sozialdepartement	195
Sicherheitsdepartement	88
Gesundheits- und Umweltdepartement	73
Schul- und Sportdepartement	69
Finanzdepartement	37
Präsidialdepartement	34
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	30
Unbekannt	26
Departement der Industriellen Betriebe	26
Hochbaudepartement	15
Verwaltungsexterne Institutionen	6
Allgemeine Verwaltung	1

Allgemeine Verwaltung	1	Schul- und Sportdepartement	69
Übrige	1	Schulamt	17
		Volksschule	45
Präsidialdepartement	34	Übrige	7
Bevölkerungsamt	12		
Stadtamtsfrau-/Stadtammann- und Betreibungsämter	12	Sozialdepartement	195
Übrige	10	Soziale Einrichtungen und Betriebe	17
		Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV	29
Finanzdepartement	37	Soziale Dienste	109
Liegenschaften Zürich	18	KESB	11
Steueramt	18	Asyl-Organisation Zürich (AOZ)	26
Übrige	1	Übrige	3
Sicherheitsdepartement	88	Verwaltungsexterne Institutionen	6
Stadtpolizei	69		
Schutz & Rettung	5	Unbekannt	26
Stadtrichteramt	10		
Dienstabteilung Verkehr	4	Total Stadtverwaltung	600
Gesundheits- und Umweltdepartement	73	Unzuständig	346
Stadtspital Zürich	19	Diverse kantonale Fragen	90
Gesundheitszentren für das Alter	39	Allgemeine privatrechtliche Probleme	28
Städtische Gesundheitsdienste	7	Patient*innenfragen	21
Umwelt- und Gesundheitsschutz	5	Privates Arbeitsrecht	20
Übrige	3	Konsumentenschutzfragen	18
		Krankenkassenprobleme	17
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	30	Sozialversicherungen	15
Tiefbauamt	11	Sozialfragen	14
Entsorgung + Recycling	15	Rechtsmittelverfahren / Gericht	13
Grün Stadt Zürich	3	Mietrecht	13
Übrige	1	Privatversicherungen	12
		Ausländer*innenfragen	3
Hochbaudepartement	15	Übrige	82
Amt für Baubewilligungen	7		
Amt für Hochbauten	4	Total	946
Immobilien	3		
Übrige	1		
Departement der Industriellen Betriebe	26		
Elektrizitätswerk (EWZ)	8		
Verkehrsbetriebe (VBZ)	17		
Übrige	1		





Das Team der Ombudsstelle

Stand Mai 2024

Ombudsmann



Rechtsanwalt Dr. iur. Pierre Heusser
Ombudsmann

Juristische Mitarbeiterinnen



Rechtsanwältin lic. iur. Ursula Spörri
Juristische Mitarbeiterin



MLaw Franziska Keller
Juristische Mitarbeiterin



MLaw Jorina Galli
Juristische Mitarbeiterin

Mitarbeiter Beratung und Administration



Joachim Boss
Mitarbeiter Beratung und Administration



Michael Glarner
Mitarbeiter Beratung und Administration

Weitere Mitarbeitende im Berichtsjahr:

Lic. iur. Bettina Vescoli
Juristische Mitarbeiterin

MLaw Anne Mazzoni
Juristische Mitarbeiterin von September 2023 bis März 2024

MLaw Lena Züger
Juristische Praktikantin von März 2023 bis Februar 2024

MLaw Jonas Kälin
Juristischer Praktikant seit Februar 2024

Adresse Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich

Telefon 044 412 00 30

E-Mail info.omb@zuerich.ch

Website stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

Stadt Zürich

Standorte Fotografien



Oberer Letten, S. 24–25



Europaallee, S. 82–83



Stadion Letzigrund, S. 61



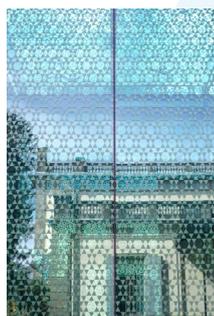
Kunsthhaus, S. 62–63



Freibad Letzigraben, S. 36–37



Bürkliplatz, S. 19



Museum Rietberg, S. 77



Strandbad Mythenquai, S. 50–51



Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich
T +41 44 412 00 30
stadt-zuerich.ch/ombudsstelle