Stadt Zürich
Ombudsstelle

# Bericht 2020

# Bericht 2020



Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 / 21. Juni 1992 erstattet der Ombudsmann dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über seine Tätigkeit sowie über die Tätigkeit seiner Vorgängerin im Jahr 2020.

Der Bericht steht ganz im Zeichen der Übergabe des Amts von der ehemaligen Ombudsfrau auf den neuen Ombudsmann. Verschiedene Personen würdigen die ehemalige Ombudsfrau, die ihr Amt im Berichtsjahr altershalber niedergelegt hat.

Unter der Leitidee «gleich, aber anders» wurde der Bericht neu gestaltet und lehnt sich jetzt an das Erscheinungsbild der Stadt Zürich an.

Thematisch stehen neben einem Rückblick mit ersten Eindrücken des neuen Ombudsmanns und einer Information zu den Folgen der Pandemie, die Themen Whistleblowing und Kommunikation im Vordergrund. Nachdem die Finanzkontrolle eine Website betreibt, die anonymes Whistleblowing ermöglicht und sich der Ombudsmann dieser Website angeschlossen hat, ist es angezeigt, sich ein paar grundsätzliche Gedanken dazu zu machen, was Whistleblowing überhaupt ist, wie man vorgehen muss und welche Chancen und Risiken damit verbunden sind.

Die Fallbeispiele drehen sich alle mehr oder weniger um das Thema Kommunikation. Wenn diese zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern gestört ist, dann ist kein Dialog möglich, kein gegenseitiges Verständnis und letztlich kein sinnvolles Verwaltungshandeln. Den Abschluss macht wie gehabt die Fallstatistik, die ebenfalls leicht anders daherkommt als früher.

Der vorliegende Bericht ist der erste des neuen Ombudsmanns. Er wird die eine oder andere Kinderkrankheit aufweisen. Ich bin dankbar für jede Art von Kritik, sei sie tadelnd oder anerkennend.

Zürich, Mai 2021

Pierre Heusser
Ombudsmann der Stadt Zürich

**Impressum**

**Redaktionsadresse**
Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8, 8001 Zürich, T 044 412 00 30

**Redaktionsteam**
Team der Ombudsstelle

**Fotografien**
Christoph Küenzi

**Gestaltung**
Züriblau

**Druck**
Printshop, Geomatik + Vermessung, Stadt Zürich

# Inhalt


**Bericht 2020** 3

**Rückblick auf das Berichtsjahr:** 6
Ein Jahr des Abschieds und des Neubeginns

**Covid-19** 12

**Whistleblowing:** Fragen und Antworten 13

**Würdigung** Dr. iur. Dr. h.c. Claudia Kaufmann 18

**Fallbeispiele aus der Praxis** 30
**Fallbeispiel 1** Verkehrsbussen: unklares Verfahren 31
**Fallbeispiel 2** Schallgeschwindigkeit? 34
**Fallbeispiel 3** Gesucht: Lohnausweis 37
**Fallbeispiel 4** Mietvertrag mit Fehlern 40
**Fallbeispiel 5** Wenn der Mietzins ausbleibt 43
**Fallbeispiel 6** Geduldsprobe 46
**Fallbeispiel 7** Covid-19 und Arbeitszeit 49
**Fallbeispiel 8** Austrittsverhandlung mit Missverständnissen 52
**Fallbeispiel 9** Wann ist eine Strafanzeige gerechtfertigt? 55
**Fallbeispiel 10** Verschlossene Türen 58

**Statistik 2020** 62
Übersicht 63
Geschäfte 64
Anfragen 72

**Das Team der Ombudsstelle** 76

**Ausblick** 78

**Dank** 79

# Rückblick auf das Berichtsjahr: Ein Jahr des Abschieds und des Neubeginns

## Der erste Eindruck

Der Ombudsmann ist noch weit davon entfernt, die vielen Arbeitsbereiche und Facetten sowie die unzähligen Angebote der Stadtverwaltung zu überblicken. Zu vielfältig und gross sind diese. Jeden Tag erfährt der Ombudsmann etwas Neues und lernt neue städtische Mitarbeitende kennen, die sich in den unterschiedlichsten Bereichen für die Bewohnerinnen und Bewohner unserer Stadt einsetzen.

Aber man sagt, der erste Eindruck sei der wichtigste, weshalb im Folgenden davon berichtet sei. Dabei hat der Ombudsmann auftragsgemäss den Fokus auf die Rechtmässigkeit der Arbeit der Stadtverwaltung und auf die «Billigkeit» ihres Verwaltungshandelns gerichtet. Heute würde man statt «Billigkeit» wohl eher Begriffe wie Verhältnismässigkeit, Fairness oder Bürgernähe verwenden.

Die folgenden Gedanken sind naturgemäss provisorisch und vielleicht teilweise unausgegoren. Der Ombudsmann bittet dafür um Nachsicht und ist dankbar für jedes Echo und jede Kritik. Das hilft ihm, seinen ersten Eindruck weiter zu vervollständigen oder auch zu korrigieren.

**Hohe Ansprüche, hohe Qualität**

Die Stadt Zürich erbringt ihre Dienstleistungen auf sehr hohem Niveau. Dabei fällt einerseits eine beeindruckende Dienstleistungsmentalität auf. Die städtischen Angebote und Dienstleistungen werden in aller Regel konsequent auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet. Der Zugang zur Stadtverwaltung ist einfach geworden, er wird immer digitaler und verschiebt sich immer mehr dorthin, womit sich die Menschen gerne beschäftigen: auf ihre Handybildschirme. Als Beispiele unter vielen seien die Angebote «mein Konto» und die «Züri wie neu»-App erwähnt.

Andererseits sind auch die massgebenden rechtlichen Arbeitsgrundlagen in aller Regel ausführlich, klar und praktikabel. Zahlreiche hilfreiche und praxisbezogene Sammlungen von Weisungen und Checklisten helfen den rechtsanwendenden Mitarbeitenden, sich gerade in Ausnahme- oder Grenzfällen zu orientieren und in der ganzen Stadt eine einheitliche Praxis zu garantieren. Hier seien als gute Beispiele der Kommentar zum Personalrecht, die Handlungsanweisungen der Sozialen Dienste und die Praxisanweisungen des Amts für Zusatzleistungen erwähnt.

Das Fachwissen der städtischen Mitarbeitenden ist hoch und hilft dem Ombudsmann und seinem Team immer wieder, in Geschäften, die Spezialthemen betreffen, zu verstehen, worum es geht und welche gesetzlichen Grundlagen gelten. Als Ombudsstelle sind wir für alle möglichen rechtlichen Fragen zuständig. Wir können unmöglich überall dieselbe Expertise haben, wie die in der betreffenden Materie tätigen Mitarbeitenden. Deshalb beginnt ein Kontakt zu einer Dienstabteilung häufig damit, dass wir ganz viele Fragen stellen. Diese werden uns fast immer geduldig, hilfsbereit, rasch und verständlich beantwortet.

Kurz: Die Verwaltung der Stadt Zürich arbeitet auf hohem, wenn nicht sogar auf höchstem Niveau. Das erfüllt den Ombudsmann in seiner Funktion, aber auch als langjährigen Bewohner und Arbeitnehmer in dieser Stadt, mit Befriedigung und Stolz.

Bei aller Perfektion, Kundenorientierung, Digitalisierung und rechtlich vorgeschriebener Dokumentation darf aber nie vergessen gehen, dass es in dieser Stadt Menschen gibt, und auch in Zukunft immer geben wird, die nicht in der Lage sind, eine Handy-App zu bedienen, ein online-Konto anzulegen, oder einen Brief mit verwaltungsrechtlichen Formulierungen zu verstehen. Die neuen Angebote sind eine sinnvolle Ergänzung, dürfen aber keinesfalls den guten alten Schalterdienst ersetzen. Bürgernähe ist dann hergestellt, wenn alle Bürgerinnen und Bürger von den Dienstleistungen der Stadt profitieren können. Am Schalter findet die Bürgernähe noch immer von Mensch zu Mensch statt.

Ähnliches gilt für die Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Es nützt nichts, wenn diese in austarierten Gesetzen und detaillierten, einzelfallgerechten Weisungen umfassend und ausgewogen festgehalten worden sind, wenn der einzelne Bürger, die einzelne Bürgerin die ihnen zustehenden Rechte nicht kennen oder gar die Briefe nicht verstehen, die sie von der Verwaltung erhalten. Auf der Ombudsstelle erleben wir es immer wieder, dass die Probleme und Missverständnisse bereits bei der Kommunikation beginnen. In den Fallbeispielen (Seite 30) präsentieren wir deshalb dieses Jahr vor allem Fälle, die sich im weitesten Sinne mit der Bedeutung klarer, widerspruchsfreier und verständlicher Kommunikation beschäftigen.

**Zunahme von Personalfällen**
Die Ombudsstelle ist nicht nur für Bürgerinnen und Bürger zuständig, die sich über die Stadtverwaltung beschweren wollen, sondern auch für städtische Mitarbeitende, die ein Problem am Arbeitsplatz haben. Diese sogenannten Personalfälle oder internen Fälle haben über die Jahre deutlich zugenommen, und zwar sowohl in absoluten Zahlen als auch, und das ist besonders bemerkenswert, anteilsmässig. Im ersten Berichtsjahr 1971 betrug der Anteil an internen Fällen lediglich acht Prozent, im Jahre 2009 waren es 28 Prozent und im Jahr 2019 rekordhohe 46 Prozent. Im aktuellen Berichtsjahr sind es noch immer 38 Prozent.

Was bedeutet ein derart hoher Anteil an Personalgeschäften? Positiv betrachtet kann es ein Zeichen dafür sein, dass die Ombudsstelle bei den städtischen Angestellten gut bekannt ist und dass ihre Arbeit geschätzt wird. Dabei ist es besonders erfreulich, dass sich nicht nur Mitarbeitende, sondern immer wieder auch Vorgesetzte mit Fragen an die Ombudsstelle wenden. Negativ betrachtet könnte man monieren, dass die Ombudsstelle kraft ihres gesetzlichen Auftrags primär für die Bürgerinnen und Bürger da sein sollte, und nicht für die Stadtverwaltung. Diesem Einwand kann man einerseits entgegenhalten, dass die Ombudsstelle nicht nur für die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt zuständig ist, sondern auch für städtische Angestellte. Andererseits können Personalkonflikte auch die Qualität des Verwaltungshandelns behindern oder die Behandlungsdauer von Verwaltungsgeschäften verlängern. Zumindest indirekt kommt es somit auch den Bürgerinnen und Bürgern zugute, wenn es innerhalb der Verwaltung weniger Reibungen und Konflikte gibt.

Allerdings ist der Ombudsmann der Ansicht, dass es nicht so weit kommen sollte, dass interne Personalfälle die externen Beschwerden überlagern oder gar verdrängen. Bedenkt man, dass Personalfälle in der Regel überdurchschnittlich zeitintensiv sind, so ist bereits heute der Punkt erreicht, wo die für interne Fälle aufgewendeten Ressourcen praktisch gleich hoch sind wie diejenigen für externe Fälle. Der Ombudsmann hat sich noch kein abschliessendes Urteil bilden können, ob er das gut oder schlecht finden soll. Auf jeden Fall wird er diese Entwicklung aufmerksam beobachten.

**Spannungsfelder und Bruchstellen**
Im Zusammenhang mit den Personalfällen scheint es eine Tendenz zu geben, dass es für die Vorgesetzten vor allem dann anspruchsvoll ist, sich in allen Details an die Vorgaben des Personalrechts zu halten, wenn sie in Dienstabteilungen tätig sind, die nicht zur reinen Kernverwaltung gehören, sondern wenn es sich um Abteilungen handelt, die entweder dem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt sind, oder aber Angebote erbringen, die weit weg von den Kernaufgaben einer Stadtverwaltung anzusiedeln sind. Diese Kernaufgaben sind im Wesentlichen das Garantieren von Sicherheit und Existenzsicherung, das Planen und Instandhalten der städtischen Infrastruktur, Bildungs- und Gesundheitsangebote, das Verwalten der administrativen Abläufe und die Finanzverwaltung einer Stadt.

Je stärker neben den klassischen Verwaltungsaufgaben andere Interessen auf eine Dienstabteilung einwirken, wie der Wettbewerb mit privaten Anbietern, und je weniger die Aufgaben einer Dienstabteilung mit klassischem Verwaltungshandeln zu tun haben, desto mehr unterschiedliche, sich teils widersprechende Zielvorgaben muss dieselbe Abteilung bzw. dieselbe Führungsperson erfüllen, und umso schwieriger kann es werden, die im Vergleich zur Privatwirtschaft ausgesprochen arbeitnehmerfreundlichen Rechte des städtischen Personals auch wirklich zu garantieren.

Das mag systemische Ursachen haben: Denn nicht nur in der Physik gilt, dass ein Körper, auf den unterschiedliche und teilweise entgegengesetzte Kräfte wirken, unter Spannung gerät, so dass mit der Zeit Bruchstellen oder gar Risse entstehen können.

Aus Sicht des Ombudsmanns setzen das Personalrecht, aber auch die übrigen gesetzlichen Vorgaben den Rahmen, in dem sich die Verwaltung bewegen darf. Gerade was die Rechte bei Mutterschaft und Krankheit, aber auch im Zusammenhang mit Kündigungen angeht, landen doch immer wieder Geschäfte auf der Ombudsstelle, in denen das Personalrecht nicht oder ungenügend eingehalten wird. Wenn wir nach den Gründen fragen, dann erklären die Vorgesetzten ihr Handeln immer wieder mit wirtschaftlichen Zwängen oder Kostengründen. Auch wenn diese

Argumentation grundsätzlich nachvollziehbar ist, so rechtfertigt sie nicht, die gesetzlichen Grundlagen zu missachten. Der Ombudsmann wird diesem Thema, der Bindung des Verwaltungshandelns an das Recht, besonderes Augenmerk widmen. Einerseits ist dies seine gesetzliche Aufgabe und andererseits konnten wir alle kürzlich im Bericht der PUK ERZ nachlesen, was passieren kann, wenn eine Dienstabteilung primär nach wirtschaftlichen Überlegungen agiert, ohne die politischen und gesetzlichen Vorgaben genügend zu respektieren.

**Grosses Wohlwollen**

Sehr schön und motivierend war es für den Ombudsmann zu spüren, wie stark und wie breit die Institution der Ombudsstelle in sämtlichen Departementen und auf allen Hierarchiestufen getragen wird. Anlässlich seiner Antrittsbesuche bei der Stadtpräsidentin, den übrigen Mitgliedern des Stadtrats wie auch bei seinen ersten Gesprächen mit zahlreichen Dienstchefinnen und Dienstchefs wurde der Ombudsmann mit grossem Wohlwollen und Interesse empfangen. Der Respekt vor der Ombudsstelle und auch die Dankbarkeit für die Unterstützung, die diese in Problem- oder Konfliktfällen bieten kann, war sehr gut spürbar.

Natürlich nahm der Ombudsmann anlässlich dieser Gespräche auch eine gewisse Neugier wahr: Was ist der neue Ombudsmann für einer? Wie geht er vor? Was macht er anders? Wo sind seine Schwerpunkte? Der Anspruch des Ombudsmanns an sich selbst und sein Selbstverständnis sind, dass er von seiner Persönlichkeit und Arbeitsweise sicher ein ganz anderer Mensch ist als seine Vorgängerin. Was aber seine Haltung zur Rolle der Ombudsstelle, zu ihrer Aufgabe und zur Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung angeht, so ist diese deckungsgleich mit derjenigen der ehemaligen Ombudsfrau. Aber wie sich seine Arbeitsweise in den nächsten Monaten und Jahren weiterentwickeln wird, darauf ist auch der Ombudsmann selbst gespannt.

**Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei**

Besonders möchte der Ombudsmann die gut angelaufene Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei erwähnen. Beschwerden, die gegen die Polizei erhoben werden, sind häufig von besonderer Brisanz. Der Grund dafür ist systembedingt: Die Polizei steht kraft ihres Auftrags in einem viel unmittelbareren und konfrontativeren Kontakt mit der Stadtbevölkerung als andere Abteilungen: Sie muss kontrollieren, ermahnen, büssen oder sogar festnehmen.

Damit die Polizei ihren Auftrag erfüllen kann, muss sie immer wieder in die Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern eingreifen, teilweise massiv. Das ist bei keiner anderen Dienstabteilung der Stadt Zürich im selben Ausmass der Fall. Entsprechend werden die Eingriffe der Polizei von den betroffenen Personen häufig als unverhältnismässig, grob oder gar gewalttätig erlebt. Das muss aber überhaupt nicht bedeuten, dass sie es auch tatsächlich sind.

Beschwert sich jemand, dass er bzw. sie von der Stadtpolizei unverhältnismässig oder rechtswidrig behandelt worden sei, dann stehen schnell relativ starke Vorwürfe im Raum. Dadurch, dass die Polizistinnen und Polizisten bereits bei einem korrekt verlaufenen Einsatz stark in die Grundrechte der beteiligten Personen eingreifen, ist es automatisch so, dass sie diese Grundrechte ebenso stark verletzen können, falls sie nicht korrekt gehandelt haben. Die Polizei ist also auch in grundrechtlicher Hinsicht exponierter als andere Dienstabteilungen.

Dazu kommt, dass Polizeiorgane vielerorts hierarchischer, weniger divers und homogener organisiert sind, als andere Verwaltungsabteilungen. Die täglichen Einsätze, in denen man sich blind auf den Kollegen, die Kollegin verlassen können muss, können zu einem Korpsgeist führen, der ausgeprägter ist als anderswo. Auch das ist an sich durchaus in Ordnung und systemimmanent. Es kann aber, wenn man nicht aufpasst, zu einem «geschlossenen System» führen, das für Kritik von aussen nicht mehr empfänglich ist (Stichwort: «cop culture»).

Umso erfreulicher war es für den Ombudsmann festzustellen, dass die Führung der Stadtpolizei sich all dieser Themen und Spannungsfelder sehr bewusst ist und dass sie nach Möglichkeit versucht, ihre Mitarbeitenden für die genannten Probleme und Risiken zu sensibilisieren, und dort, wo es möglich ist, diese zu entschärfen. Auch ein selbstkritischer Umgang mit dem eigenen Handeln und Offenheit gegenüber möglichen Fehlern gehören zu einem modernen Polizeiverständnis.

In Absprache mit dem Kommandanten hat der Ombudsmann begonnen, bei Eingang einer Beschwerde seine Fragen direkt, und zwar mündlich, an die beteiligten Polizis-

tinnen und Polizisten zu stellen. Das persönliche Gespräch erlaubt einen offenen Austausch über das gewählte Vorgehen oder mögliche Fehler, man kann Rückfragen stellen, und man kann auch gleich miteinander vereinbaren, was und wie man das Besprochene kommuniziert. Die ersten Erfahrungen mit diesem mündlichen Austausch sind für den Ombudsmann und die Stadtpolizei sehr positiv ausgefallen. Die bisher eingegangenen Beschwerden konnten speditiv und im offenen Gespräch behandelt werden. Bei schwereren Vorwürfen oder komplexeren Geschäften wird der Ombudsmann aber auch in Zukunft schriftliche Anfragen stellen.

# Wichtige Trends und Entwicklungen

**UNO-Resolution**
Am 16. Dezember 2020 erliess die UNO-Generalversammlung die Resolution «The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law». In dieser Resolution werden die UNO-Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, auf allen staatlichen Ebenen unabhängige Ombudsstellen zu schaffen. Gleichzeitig, und das ist bemerkenswert, verweist die UNO-Resolution auf die sogenannten «Venedig-Prinzipien» des Europarats und erklärt diese zum weltweiten Standard. Diese 25 Venedig-Prinzipien legen dar, wie die Mitgliedstaaten ihre Ombudsinstitutionen auszugestalten haben, damit diese unabhängig, unbeeinflusst und mit genügenden Ressourcen arbeiten können (mehr dazu im Jahresbericht 2019, Seite 43 ff.).

In der Schweiz besteht diesbezüglich noch erheblicher Nachholbedarf. Von einer durchgehenden Installation von Ombudsstellen auf allen staatlichen Ebenen kann keine Rede sein. Es gibt keine Eidgenössische parlamentarische Ombudsstelle, und auch auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es nur ein gutes Dutzend Ombudsstellen. Auch werden die Venedig-Prinzipien nicht vollumfänglich eingehalten.

Erfreulich an der UNO-Resolution ist vor allem, dass die ausführlichen und recht konkret formulierten Venedig-Prinzipien nun zum weltweiten Standard für die Arbeit der Ombudsstellen erhoben worden sind.

**Pandemie**
Die Arbeit einer Ombudsstelle lebt von einem niederschwelligen Zugang, der es den Ratsuchenden ermöglicht, unangemeldet zu erscheinen und ihr Anliegen zu deponieren. Die Beratungen leben vom persönlichen Austausch, in dem man von Mensch zu Mensch über die Probleme reden und manchmal jemandem einfach zuhören kann. Und Vermittlungsgespräche am sprichwörtlich runden Tisch sind dann am erfolgreichsten, wenn diese wirklich an einem Tisch geführt werden können, an dem alle Beteiligten zusammensitzen und nach einer Lösung suchen. Diese unmittelbare Arbeit der Ombudsstelle wurde durch die Pandemie massiv erschwert bis verunmöglicht. Mehr dazu auf Seite 12.

**Bericht der PUK ERZ**
Am 9. Dezember 2020 verfasste die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ihren Bericht über die Vorkommnisse rund um die Dienstabteilung Entsorgung + Recycling (ERZ). Der Bericht, dessen Lektüre allen rechtsstaatlich interessierten Personen empfohlen sei, zeigt detailliert und eindrücklich auf, wie wichtig es ist, dass sich das Verwaltungshandeln primär an die rechtlichen Vorgaben hält, und dass andere, zum Beispiel wirtschaftliche Interessen bei allem Unternehmergeist nichts am Vorrang des Rechts ändern dürfen.
Der Bericht enthält zahlreiche konkrete Kritikpunkte und Empfehlungen, und es ist zu hoffen, dass der Stadtrat und die Direktorinnen und Direktoren der Dienstabteilungen diese umsetzen werden, und dass sie in Zukunft entsprechend sensibilisiert reagieren, wenn sie von Mitarbeitenden, Whistleblowerinnen und Whistleblowern oder vom Ombudsmann darauf hingewiesen werden, dass in einem bestimmten Bereich die gesetzlichen Vorgaben nicht respektiert werden.

# Internes

**Von der Ombudsfrau zum Ombudsmann**
Prägend für das Berichtsjahr war natürlich der Mitte August erfolgte Wechsel von der Ombudsfrau Claudia Kaufmann zum Ombudsmann Pierre Heusser. Dank der

umsichtigen Vorbereitung des Übergangs und der uneingeschränkten Unterstützung ihres Nachfolgers vor dessen Amtsantritt und während dessen Einarbeitung hat Claudia Kaufmann einen nahtlosen und unproblematischen Wechsel ermöglicht. Ihr Schaffen wird an späterer Stelle noch eingehender gewürdigt (Seite 18). Der Ombudsmann dankt Claudia Kaufmann von Herzen für den tollen Start, den sie ihm ermöglicht hat.

**Organisation der Ombudsstelle**
Eine Ombudsstelle wird stark von der Ombudsperson, deren Charakter, dem beruflichen Werdegang und deren Arbeitsweise geprägt. Der neue Ombudsmann hat mehr Affinität zur Digitalisierung als seine Vorgängerin. Entsprechend wurden und werden zahlreiche technische Veränderungen in der Ombudsstelle an die Hand genommen. Die Mitarbeitenden der Ombudsstelle sind nun mit Laptops ausgestattet, was Homeoffice, digitale Telefonie und Videokonferenzen ermöglicht. Dies hat sich gerade während der pandemiebedingten Einschränkungen als hilfreich erwiesen (mehr dazu Seite 12). Die Dossiers werden vermehrt auch digital geführt. Eine vollständige Umstellung auf elektronische Aktenführung ist in Zukunft vorgesehen.

Neu treten der Ombudsmann und sein Team nach aussen als «Ombudsstelle» auf. Damit soll signalisiert werden, dass der Ombudsmann nicht alleine arbeitet, sondern einem Team vorsteht, das ihn bei seinen Aufgaben tatkräftig unterstützt. Der «Ombudsmann» tritt nur noch als solcher auf, wenn er ganz bewusst als Einzelperson kommunizieren will. Die aktuell in der Gemeindeordnung geführte Bezeichnung «Beauftragter in Beschwerdesachen» wird in der Briefschaft nicht mehr verwendet. Sollte die Revision der Gemeindeordnung vom Stadtzürcher Stimmvolk im Juni 2021 angenommen werden, dann wird diese alte Bezeichnung auch offiziell verschwinden. Der Ombudsmann dankt dem Büro des Gemeinderats, dass er bereits jetzt unter den neuen Bezeichnungen auftreten darf.

**Abschied von Esther Knecht: 13 Jahre im Dienst der Ombudsstelle**
Esther Knecht war von 2008 bis 2020 Sachbearbeiterin und Kanzleimitarbeiterin im Sekretariat der Ombudsstelle. Für die Ratsuchenden war sie eine wichtige Ansprechperson. Dank ihrer empathischen und sorgfältigen Arbeitsweise konnte Frau Knecht in den Erstkontakten die Ratsuchenden sachdienlich beraten und unterstützen. Von ihrem Einsatz für die Institution Ombudsstelle und ihrer Kollegialität hat das ganze Team nachhaltig profitieren dürfen. Der Ombudsmann und seine Vorgängerin danken Frau Knecht für ihre langjährige Unterstützung und wünschen ihr alles Gute.

**Abschied von Sven Holzer: Praktikant und juristischer Mitarbeiter**
Zunächst als Praktikant, dann als juristischer Mitarbeiter hat Sven Holzer von Juli 2019 bis Dezember 2020 die Ombudsstelle verstärkt. Er hat sich als präziser Jurist und guter Beobachter erwiesen, der gerne bei Bedarf auch die Problemsituationen vor Ort betrachtet hat. Der Ombudsmann schätzte auch Herrn Holzers Geduld mit den nicht immer einfachen Ratsuchenden, bedankt sich für seinen Einsatz und wünscht ihm bei seiner neuen Tätigkeit in der Stadt Zürich alles Gute.

**Neue Mitarbeitende:**
MLaw Franziska Keller arbeitete von Februar bis Dezember 2020 als juristische Praktikantin für die Ombudsstelle. Seit Januar 2021 ist sie nun fest angestellte juristische Mitarbeiterin.

Frau Lou Jacot-Guillermod verstärkte unser Team temporär von September 2020 bis Mai 2021 im Sekretariat. Sie wird danach ihr Rechtsstudium fortsetzen. Der Ombudsmann dankt ihr und wünscht ihr alles Gute.

Seit Januar 2021 ist MLaw Vera Huter als juristische Praktikantin für die Ombudsstelle tätig.

Ab Juni 2021 wird Marianne Gafner als neue Mitarbeiterin Beratung und Administration das Team auf der Ombudsstelle verstärken.

# Covid-19

**Die Pandemie hat auch auf der Ombudsstelle ihre Spuren hinterlassen. Wir hatten zahlreiche Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern, aber auch von Mitarbeitenden der Stadt Zürich im Zusammenhang mit dem Coronavirus zu behandeln. Auch die Arbeitsweise auf der Ombudsstelle mussten wir anpassen.**

Als der Bundesrat im Frühling die «ausserordentliche Lage» ausgerufen hatte, stand die Schweiz für ein paar Wochen praktisch still. Wir erinnern uns alle an die Bilder von verlassenen Bahnhöfen, leeren Plätzen und stillen Strassen. Diese Schockstarre machte sich auch auf der Ombudsstelle bemerkbar: In den Monaten Februar bis Mai 2020 halbierten sich schlagartig die Neueingänge im Vergleich zu den Vormonaten. Zwar stieg die Zahl der Eingänge im Laufe des Sommers wieder sukzessive an, aber der Frühlings-Shutdown hat sich trotzdem in der Jahresstatistik (Seite 63) niedergeschlagen: Im Berichtsjahr wurden insgesamt weniger neue Geschäfte behandelt als in den Vorjahren. Die erneuten Einschränkungen Ende Jahr wirkten sich dagegen viel weniger aus.

**Personalrechtliche Folgen**
Die Homeofficepflicht führte in vielen Abteilungen der Stadtverwaltung dazu, dass Mitarbeitende nicht oder nicht mehr im bisherigen Umfang eingesetzt werden konnten. Stadtrat und HRZ haben sehr rasch auf diese Ausnahmesituation reagiert und klare Regeln für den Umgang mit Minusstunden und Abwesenheiten wegen Quarantäne geschaffen. Näheres dazu ist dem Fallbeispiel 7 zu entnehmen (Seite 49). Die Ombudsstelle hatte nur wenige Beschwerden wegen Nichteinhaltung der Hygienevorschriften am Arbeitsplatz zu verzeichnen. Zu denken gaben einige Einzelfälle, in denen bei der obersten Führung der Umsetzungswille vermisst wurde.

**Regelverstösse an Demonstrationen**
Im Zusammenhang mit Demonstrationen hatte die Ombudsstelle einige, teilweise aufwendige Geschäfte zu behandeln. Einerseits ging es um die Frage, ob Coronagegner von einer Demonstration weggewiesen und gebüsst werden dürfen. Insbesondere war umstritten, ob eine Busse zulässig ist, wenn die gebüsste Person ein Arztzeugnis vorweist, das sie vom Maskentragen dispensiert.
Bei Demonstrationen zu anderen Themen kam es vor, dass die Abstandsregeln nicht eingehalten wurden. Zum Zeitpunkt, als sich nur fünf Personen zusammen im öffentlichen Raum versammeln durften, war unklar, ob es zulässig ist, dass bei einer Demonstration immer fünf Personen miteinander unterwegs sind und einen gewissen Abstand zur nächsten Fünf-Personen-Gruppe einhalten.

**Besuchsregelung in Alters- und Pflegezentren**
Schliesslich beschwerten sich einige Rechtssuchende darüber, dass sie ihre betagten Eltern nicht mehr wie gewohnt in den Alters- und Pflegezentren besuchen durften. Meistens ging es hier darum, den Angehörigen Sinn und Zweck der Besuchseinschränkungen zu erklären.

**Auswirkungen auf die Beratungstätigkeit**
Eine Ombudsstelle zeichnet sich dadurch aus, dass ihre Türen offen sind und dass jede rechtssuchende Person ohne Voranmeldung vorbeikommen und sich beraten lassen kann. Emotionale Konflikte lassen sich am besten lösen oder zumindest sachlich verhandeln, wenn alle Beteiligten unter Moderation des Ombudsmanns am selben Tisch sitzen. Kurz: Die Ombudsstelle kann ihre Aufgaben dann am besten erfüllen, wenn sie Nähe, Vertrauen und eine Beziehung zu den Ratsuchenden schaffen kann. Abstandsregeln und Maskenpflicht haben dies spürbar erschwert. Wenn man jemanden nur am Telefon beraten kann, oder sich mit zwei Metern Abstand und Gesichtsmaske gegenübersitzt, dann bleibt immer eine gewisse soziale Distanz. Auch Videokonferenzen stellen in keiner Art die erforderliche Nähe her. Der Ombudsmann hat nach einigen Versuchen seine Sprechstunden schliesslich in der Regel telefonisch abgehalten. In einem längeren Telefongespräch konnte er noch am ehesten eine vertrauliche und geschützte Atmosphäre schaffen. Er wird aber so bald als möglich die Rechtssuchenden auch wieder persönlich empfangen.

**Organisation auf der Ombudsstelle**
Auch die interne Organisation der Ombudsstelle musste aufgrund der Homeofficepflicht umgestellt werden. Die Ombudsstelle hält sich an die Weisungen des Stadtrats und arbeitet, soweit möglich, aus dem Homeoffice. Damit der Schalter- und Telefondienst weiterhin sichergestellt werden kann, arbeitet das Team in zwei Schichten, die sich wochenweise im Büro abwechseln. Die interne Kommunikation erfolgt mehrheitlich telefonisch oder per E-Mail.
Die Pandemie führte auf der Ombudsstelle zu einem eigentlichen Digitalisierungsschub. Die Dossiers werden nun auch elektronisch geführt, und es wurden Laptops angeschafft, die das Arbeiten im Homeoffice vereinfachen.

# Whistleblowing: Fragen und Antworten

**Der Bericht der PUK ERZ hat es eindrücklich aufgezeigt: Trotz moderner Führungs- und Kontrollinstrumente, trotz ausgebauter Qualitätssicherungs- und Buchprüfungssysteme kann es in der Stadtverwaltung zu gravierenden und weitreichenden Missständen kommen, die jahrelang unerkannt bleiben und erst durch ein Whistleblowing zu Tage treten. Die Stadt Zürich bekennt sich seit längerem zum Instrument des Whistleblowings, um Missstände und Korruption zu bekämpfen. Sie ermuntert ihre Mitarbeitenden, Meldung zu erstatten, wenn sie etwas feststellen. Aber was ist Whistleblowing genau, wie muss man vorgehen, um Meldung zu erstatten, und worauf muss man achten?**

**Was ist Whistleblowing überhaupt?**
Whistleblowing ist kein scharf umrissener juristischer Begriff. Selbst im Kanton Basel-Stadt, wo es eine eigentliche Whistleblowing-Verordnung (SG 162.600) gibt, wird der Begriff im Gesetzestext nicht verwendet, sondern es ist von der «Meldung über einen Missstand» die Rede. Mittlerweile gehen die Fachleute davon aus, dass vier Elemente gegeben sein müssen, damit von Whistleblowing die Rede sein kann:

Erstens muss die hinweisgebende Person in einer besonderen Beziehung zur betroffenen Organisation stehen. Häufig sind es Angestellte einer Firma oder eines Staatsorgans.

Zweitens muss diese Person im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit besondere Kenntnisse über illegales oder unethisches Verhalten erlangt haben, das von anderen Personen derselben Organisation begangen wird. Meistens handelt es sich dabei um Mitarbeitende oder Vorgesetzte.

Drittens muss die hinweisgebende Person dieses Verhalten einer Drittperson oder einer Stelle ausserhalb der Organisation melden.

Und viertens tut sie dies in der Absicht und im Sinne einer Aufforderung, dass etwas gegen dieses Verhalten unternommen wird.

**Ist Whistleblowing etwas Neues?**
Nein. Whistleblowing gibt es wahrscheinlich, seit es Menschen gibt. Kurt Meier, der Stadtzürcher Polizist, der unter dem Namen «Meier 19» bekannt wurde, und im Jahr 1967 eine Polizeiaffäre und anschliessend eine Parlamentarische Untersuchungskommission auslöste, weil er Unregelmässigkeiten in der Strafverfolgung von durch Prominente begangenen Verkehrsdelikten publik machte, würde heute wohl als Whistleblower bezeichnet.
Der Begriff stammt aus dem Englischen «to blow the whistle», «in die Pfeife blasen» und lehnt sich vermutlich an das Bild eines Fussballschiedsrichters an, der ein Foul pfeift. Im Deutschen Sprachgebrauch ist der Begriff erst seit den 80-er oder 90-er Jahren des 20. Jahrhunderts gebräuchlich.

Was sich in den letzten Jahren geändert hat, ist die Wahrnehmung von Whistleblowing. Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass es dabei nicht um Verleumdung oder Anschwärzen geht, und dass Whistleblowing der betroffenen Firma oder Organisation nicht primär schadet, sondern dass es im Gegenteil häufig das einzige Instrument ist, um bestehende Missstände aufzudecken, die sonst über Jahre unerkannt geblieben wären.

**Sind Personen, die Whistleblowing betreiben, Heldinnen oder Verräter?**
Das ist eine Frage der Perspektive. Häufig wird Whistleblowing innerhalb der betroffenen Organisation als Verrat gesehen, während dieselbe Handlung ausserhalb der Organisation als Heldentat betrachtet wird. So wurden die zwei Controllerinnen der Sozialen Dienste, die von ihnen beobachtete Missstände in der Zeitschrift «Weltwoche» öffentlich machten, von der Stadt Zürich entlassen und vom Bundesgericht im Jahr 2011 wegen Amtsgeheimnisverletzung strafrechtlich verurteilt. Ein Jahr zuvor wurde den beiden von der Zeitschrift «Beobachter» aber der Prix Courage verliehen, eine Auszeichnung für besonderen Mut und Zivilcourage.

**Welche Haltung vertritt die Stadt Zürich als Arbeitgeberin zu Whistleblowing?**
Die Stadt Zürich bekennt sich klar dazu, dass Missstände in der Stadtverwaltung aufgedeckt werden müssen und fordert ihre Mitarbeitenden auf, Unregelmässigkeiten oder Korruption zu melden, wenn sie solche feststellen. Der Flyer «Missstände in der Stadtverwaltung: Was können Mitarbeitende tun?» zeigt auf, wie man in einem solchen Fall am besten vorgehen soll. Der Flyer verweist auch auf die anonyme Whistleblowing-Plattform: www.stadt-zuerich.ch/whistleblowing.

**In welchen Fällen darf ich zum Whistleblower, zur Whistleblowerin werden?**
In Fällen, in denen Mitarbeitende der Stadt Zürich von einem Missstand erfahren, der eine gewisse Schwere aufweist, sind sie berechtigt, diesen zu melden. Zu denken sind hier an Vorfälle, in denen gesetzliche Vorschriften oder elementare ethische Normen verletzt werden. Beispiele wären Korruption, Veruntreuung oder Verschwendung von Steuergeldern, unzulässige Bevorzugung einer Partei in Verwaltungsverfahren, Vertuschungsversuche nach begangenen Fehlern, Verletzung von gesetzlichen Vorschriften oder auch Fälle von sexueller Belästigung, schwerer Diskriminierung oder systematischer Herabsetzung von Mitarbeitenden. Wenn der beobachtete Missstand so schwer wiegt, dass es angezeigt ist, das Amtsgeheimnis zu verletzen, dann liegt ein sogenannter Rechtfertigungsgrund vor, der zum Whistleblowing berechtigt. Wer unsicher ist, wie in einem konkreten Fall vorzugehen ist, lässt sich am besten von einer Meldestelle beraten.

**In welchen Fällen muss ich zum Whistleblower, zur Whistleblowerin werden?**
Art. 152 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR) sieht eine Strafanzeige- und Meldepflicht vor, wenn Mitarbeitende der Stadtverwaltung von einer strafbaren Handlung erfahren. In diesen Fällen haben die städtischen Angestellten also nicht nur das Recht, einen Missstand zu melden, sondern sogar die Pflicht.

**Wem soll ich Meldung erstatten?**
Das Bundesgericht hat im bereits erwähnten Fall der beiden Controllerinnen der Sozialen Dienste im Urteil 6B_305/2011 vom 12. Dezember 2011 festgehalten, dass eine dreifache Kaskade zu beachten ist: Der erste Schritt ist eine Meldung an die Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten. Sollte dies nicht angezeigt sein, weil die Vorgesetzten in den Missstand involviert sind oder gar, weil das Fehlverhalten von diesen ausgeht, dann hat in einem zweiten Schritt eine Meldung an eine verwaltungsexterne, dafür geeignete Meldestelle zu erfolgen. In der Stadt Zürich sind dies die Ombudsstelle und die Finanzkontrolle. Erst wenn auch diese Stellen nicht aktiv werden, dann dürfen in einem dritten Schritt die Medien oder die Öffentlichkeit informiert werden.

Die beiden Controllerinnen wurden insbesondere deshalb verurteilt, weil sie diese Reihenfolge nicht eingehalten haben. Dass sie den ersten Schritt ausgelassen und nicht an ihre Vorgesetzten gelangt sind, hielt das Bundesgericht zwar noch für nachvollziehbar, weil sie in guten Treuen davon ausgehen mussten, dass sie um die Missstände wussten und diese tolerierten. Aber dass sie auch den zweiten Schritt ausliessen, und nicht an den Rechtsdienst, die Ombudsstelle, die Sozialbehörde oder die Geschäftsprüfungskommission, sondern direkt an die «Weltwoche» gelangten, wurde vom Bundesgericht als Amtsgeheimnisverletzung taxiert.

**Verletze ich nicht das Amtsgeheimnis, wenn ich Whistleblowing betreibe?**
Grundsätzlich sind städtische Angestellte an das Amtsgeheimnis gebunden und dürfen Dritten keine Auskunft über vertrauliche Informationen geben, von denen sie im Rahmen ihrer Arbeitstätigkeit Kenntnis erhalten. Wer aber einen Missstand der Ombudsstelle meldet, der begeht keine Amtsgeheimnisverletzung. Art. 39 Abs. 3 der Gemeindeordnung hält fest, dass Behördenmitglieder und Arbeitnehmende der Stadt Zürich gegenüber dem Ombudsmann von der Schweigepflicht entbunden sind. Folglich begeht niemand eine Amtsgeheimnisverletzung, der bzw. die sich an die Ombudsstelle wendet.

**Warum sind gerade die Ombudsstelle und die Finanzkontrolle die Meldestellen für Whistleblowing in der Stadt Zürich?**
Die Ombudsstelle und die Finanzkontrolle sind unabhängige parlamentarische Institutionen, die nicht zur Stadtverwaltung gehören, sondern eine aussenstehende und unabhängige Position haben. Beide Stellen haben unter anderem den gesetzlichen Auftrag, zu prüfen, ob die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung korrekt arbeiten. Tendenziell ist die Finanzkontrolle eher für Missstände im finanziellen Bereich zuständig, also Korruption, Veruntreuung oder ähnliches, während die Ombudsstelle eher für Missstände im zwischenmenschlichen oder arbeitsrechtlichen Bereich zuständig ist, wie sexuelle Belästigung, Machtmissbrauch oder Mobbing.

Deshalb sind diese beiden Institutionen die richtigen Meldestellen, bei denen städtische Angestellte, aber auch Lieferantinnen oder Bürger, über Unregelmässigkeiten und Missstände berichten können. Beide Meldestellen ha-

ben jahrelange Erfahrung im Umgang mit Whistleblowing, arbeiten absolut vertraulich und können verunsicherte Mitarbeitende darin beraten, wie sie am besten vorgehen, wenn sie den Verdacht haben, einen Missstand entdeckt zu haben.

**Wie funktioniert die Whistleblowing-Plattform der Stadt Zürich?**
Die Plattform befindet sich auf der Website www.stadt-zuerich.ch/whistleblowing und wird gemeinsam von der Finanzkontrolle und der Ombudsstelle betreut. Technisch betrieben wird sie von einer Firma, die sich auf den Betrieb von anonymen Whistleblowing-Plattformen spezialisiert hat. Beobachtete Missstände können auf der Plattform unter Namensnennung oder anonym gemeldet werden. Nur wenige Personen der Ombudsstelle und der Finanzkontrolle haben Zugriff auf diese Meldungen. Der grosse Vorteil dieser Meldeplattform ist, dass es für die Meldestellen technisch möglich ist, mit der hinweisgebenden Person über ein anonymes Postfach zu kommunizieren, ohne dass diese irgendjemandem ihre Identität bekannt geben muss, nicht einmal den zuständigen Personen bei der Ombudsstelle oder der Finanzkontrolle. Mit dieser Möglichkeit des anonymen Dialogs lässt sich die Qualität der Meldungen erhöhen, die Meldestellen können bei Unklarheiten nachfragen und allfällige Falschmeldungen können schneller erkannt werden.

**Bleibt meine Anonymität gewahrt?**
Ja. Wer eine Meldung über einen Missstand erstatten will, kann selbst entscheiden, ob dies unter Namensnennung oder vollkommen anonym erfolgt. Aber selbst wenn der Ombudsmann den Namen der hinweisgebenden Person kennt, so wird er diesen für sich behalten und die Meldung absolut vertraulich behandeln. Die Ombudsstelle arbeitet vertraulich und gibt keine Informationen ohne Einwilligung der hinweisgebenden Person heraus.

Allerdings ist es manchmal aufgrund der Umstände schwierig oder gar unmöglich, im Laufe der weiteren Abklärungen die Anonymität der hinweisgebenden Person zu garantieren, selbst wenn man ihren Namen niemandem nennt. Wurde beispielsweise eine Mitarbeiterin von einem Vorgesetzten sexuell belästigt, dann wird dieser sofort wissen, von wem der Hinweis gekommen ist, wenn man ihn mit dem Vorwurf konfrontiert, auch wenn man ihm nicht sagt, wer die Meldung erstattet hat. Die Ombudsstelle berät aber die hinweisgebenden Personen bezüglich dieser Fragen, bevor sie aktiv wird und einer Meldung nachgeht.

**Kann ich auch auf anderem Weg einen Missstand melden?**
Selbstverständlich. Früher erhielt die Ombudsstelle anonyme Meldungen per Brief oder Fax, später auch per E-Mail. Das ist natürlich auch weiterhin möglich. Der Nachteil einer anonymen Meldung auf diesem Weg ist aber, dass der Ombudsmann lediglich aufgrund dieser Meldung entscheiden muss, ob er dem Hinweis weiter nachgehen will oder nicht. Er kann keine Rückfragen stellen, und er kann mit der hinweisgebenden Person nicht kommunizieren. Die Weiterbehandlung eines anonymen Schreibens ist deshalb häufig nicht möglich, bzw. nur dann, wenn die Hinweise genügend klar und vollständig sind, oder wenn Beweismittel wie E-Mails oder Quittungen beigelegt werden. Die Whistleblowing-Plattform hingegen ermöglicht Rückfragen und genauere Abklärungen bei gleichzeitiger Wahrung der Anonymität. Natürlich kann man eine Meldung auch telefonisch und im Rahmen eines persönlichen Besuchs erstatten. Der Ombudsmann wird die Meldung auch in diesen Fällen vertraulich behandeln und die Identität der hinweisgebenden Person nicht bekannt geben.

**Bin ich gesetzlich vor Repressalien geschützt?**
Wie wir gesehen haben, sind Mitarbeitende, die einen Missstand melden, nicht nur dazu berechtigt, sondern unter Umständen gar verpflichtet. Damit sie aber vor negativen Folgen, wie einer Kündigung oder gar einer strafrechtlichen Verfolgung wegen Amtsgeheimnisverletzung geschützt sind, müssen sie vor allem zwei Dinge beachten:

Erstens muss die Meldung in guten Treuen erfolgen. Das heisst, die hinweisgebende Person muss ehrlich davon überzeugt sein, einen Missstand entdeckt und gemeldet zu haben. Selbst wenn sich der Verdacht im Laufe der weiteren Untersuchungen nicht erhärten sollte, dürfen Whistleblowerinnen und Whistleblower keine Nachteile gewärtigen, wenn sie aufgrund der Verdachtselemente guten Grund zur Meldung gehabt haben. Wer aber bewusst eine falsche Meldung macht, um einem missliebigen Mitarbeiter bzw. einer Mitarbeiterin zu schaden, den schützt das Gesetz nicht.

Und zweitens muss bei der Meldung die bereits erwähnte Reihenfolge beachtet werden: In erster Linie sollte die Meldung an die Vorgesetzten gehen. Wenn dies aufgrund der Umstände nicht angezeigt ist, dann sind die städtischen Meldestellen, also die Ombudsstelle oder die Finanzkontrolle zu informieren. Und erst wenn auch diese nichts unternehmen, dürfen die Medien oder die Öffentlichkeit informiert werden.
Im Bundespersonalgesetz (BPG) findet sich ein Whistleblowing-Artikel, der hinweisgebende Mitarbeitende ausdrücklich vor Nachteilen schützt. Art. 22a BPG lautet wie folgt:

**1** Die Angestellten sind verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen.

**2** Vorbehalten bleiben Anzeigepflichten aus anderen Bundesgesetzen.

**3** Die Anzeigepflicht entfällt für Personen, die nach den Artikeln 113 Absatz 1, 168 und 169 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind.

**4** Die Angestellten sind berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.

**5** Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.

Diese Bestimmung verpflichtet also die Bundesangestellten zur Meldung, wenn sie Straftaten feststellen. Sie werden aber auch ausdrücklich dazu berechtigt, eine Meldung zu erstatten, wenn sie andere Missstände feststellen, und sie werden gesetzlich vor negativen Folgen geschützt. Als Meldestelle wird im Bund einzig die Eidgenössische Finanzkontrolle bezeichnet, weil es leider bis heute noch keine Eidgenössische Ombudsstelle gibt.

Im Personalrecht der Stadt Zürich finden sich zwar Bestimmungen zur Anzeigepflicht der Mitarbeitenden, wenn sie Straftaten feststellen (Art. 152 AB PR). Ein ausdrücklich gesetzlich verankertes Melderecht bei anderen Arten von Unregelmässigkeiten oder Missständen sowie ein ausdrücklicher Schutz vor negativen Folgen fehlt aber. Immerhin hält die Stadt Zürich im Flyer «Missstände in der Stadtverwaltung: Was können Mitarbeitende tun?» in aller Klarheit fest, dass sie solche Meldungen unterstützt, und zeigt auf, wie vorzugehen ist.

Rechtlich betrachtet müssen die städtischen Mitarbeitenden aber immer eine Interessenabwägung vornehmen: Sind die von mir entdeckten Missstände so gravierend, dass sie unter den gegebenen Umständen eine Amtsgeheimnisverletzung rechtfertigen? Eine solche Abwägung vorzunehmen, ist nicht einfach. Es wäre deshalb zu wünschen, dass die Stadt Zürich eine ähnliche Bestimmung in das Personalrecht aufnehmen würde, wie sie im Bundespersonalrecht besteht. Damit würde den Mitarbeitenden auch von Gesetzes wegen klar signalisiert, dass sie in gegebenen Fällen eine Meldung erstatten dürfen, ja sollen. Es würde ihnen aufgezeigt, an welche Meldestellen sie sich wenden können, und sie wären gesetzlich vor beruflichen Nachteilen geschützt, sofern sie die Meldung in guten Treuen erstattet haben.

**Dann muss ich gar keine Nachteile befürchten?**
So einfach ist es leider nicht. Die Erfahrung zeigt, dass Whistleblowerinnen und Whistleblower, selbst wenn sie gesetzlich geschützt sind, im Berufsalltag häufig trotzdem mit Nachteilen rechnen müssen. Wird die Identität der hinweisgebenden Person bekannt, dann muss diese trotzdem mit der Kündigung rechnen. Und selbst wenn es nicht so weit kommt, dann wird man häufig innerhalb der Organisation als «persona non grata» behandelt, was das weitere Verbleiben in der Firma erschwert bis verunmöglicht.

Wer sich überlegt, Whistleblowing zu betreiben, muss sich also bewusst sein, dass man damit ein mehr oder weniger grosses Erdbeben auslösen kann, das unter Umständen auch der hinweisgebenden Person selbst Schaden zufügen kann. Besonders schwierig wird es dann, wenn sich der Verdacht im Verlaufe der Abklärungen nicht erhärten lässt. Dann steht man am Ende als Verräterin oder als Verleumder da.

Wer sich also dazu entscheidet, einen Missstand zu melden, tut gut daran, dies im Zweifelsfall eher anonym oder über eine vertraulich arbeitende Meldestelle zu machen, und nach Möglichkeit sollte man irgendwelche Beweismittel beilegen können (Dokumente, E-Mails, Quittungen oder ähnliches), die den Verdacht auf illegales oder unethisches Verhalten eines Mitarbeiters oder einer Vorgesetzten stützen.

**Kann Whistleblowing nicht missbraucht werden, um jemanden anonym anzuschwärzen?**
Diese Sorge haben viele Organisationen, bevor sie eine neue Whistleblowing-Meldestelle einführen. Man fürchtet eine Flut von anonymen Verleumdungen und das Ausleben von persönlichen Konflikten über das Whistleblowing. Die Erfahrung zeigt aber, dass dem überhaupt nicht so ist. Im Gegenteil überlegen es sich die Mitarbeitenden jeweils sehr gut und sehr lange, ob sie einen Missstand wirklich melden und sich damit exponieren wollen. Viele befürchten, dass sie selbst mit Nachteilen rechnen müssen oder gar die Kündigung erhalten, während der fehlerhafte Vorgesetzte oder die korrupte Mitarbeiterin ungeschoren davonkommt. So wurden der Ombudsstelle des Kantons Zürich, die bereits über eine anonyme Meldeplattform verfügt, im Jahr 2019 lediglich acht Meldungen erstattet. Es ist also keine Meldeflut zu befürchten, sondern im Gegenteil müssen die Meldemöglichkeiten und die Information über Whistleblowing weiter verstärkt werden, damit sich die Mitarbeitenden dazu ermutigt fühlen, auch wirklich eine Meldung zu erstatten, ohne deswegen Nachteile befürchten zu müssen.

**Was für Rechte hat die beschuldigte Person?**
Natürlich hat auch die beschuldigte Person ihre Rechte und ist einem durch Whistleblowing erhobenen Vorwurf nicht einfach ausgeliefert. Sollten sich die Verdachtselemente im Laufe der Abklärungen erhärten, dann wird in aller Regel ein Disziplinar- und allenfalls auch ein Strafverfahren eröffnet. In diesen Verfahren haben die beschuldigten Personen sämtliche Verfahrensrechte, dürfen die Akten einsehen, sich verteidigen und ihre Interessen wahren. Die Identität der hinweisgebenden Person muss dafür aber in aller Regel nicht offengelegt werden, vor allem wenn andere Beweismittel vorhanden sind. Allerdings kann die beschuldigte Person manchmal aus dem Inhalt der Meldung oder aus den Umständen ableiten, von wem die Meldung erfolgt sein muss. Dies müssen Mitarbeitende mitberücksichtigen, bevor sie eine Meldung erstatten. Am besten lässt man sich auch diesbezüglich von einer Meldestelle beraten.

**Soll ich nun Meldung erstatten oder lieber nicht?**
Diese Frage muss jede Mitarbeiterin, jeder Mitarbeiter für sich selbst beantworten. Eine Garantie dafür, dass ein Whistleblowing ohne jegliche negativen Folgen bleibt, gibt es nicht. Aber immerhin können sich betroffene Mitarbeitende sicher sein, dass die Stadt Zürich hinter ihnen steht und sie zur Meldung ermutigt. Es gibt mit der Ombudsstelle und der Finanzkontrolle erfahrene und spezialisierte Meldestellen, welche die hinweisgebenden Personen sorgfältig beraten und auf Fallstricke hinweisen können. Und man muss sich auch überlegen, was passiert, wenn man keine Meldung erstattet: Die beobachteten Missstände bleiben dann einfach bestehen und werden meistens nicht kleiner.

Verwendete Literatur:

**Von Kaenel Adrian** (Hrsg.), Whistleblowing – Multidisziplinäre Aspekte, Stämpfli Verlag 2012

**Imbach Haumüller Diana**, Whistleblowing in der Schweiz und im internationalen Vergleich, Zürcher Studien zum Privatrecht Band 237, Schulthess Verlag 2011

**Ledergeber Zora**, Whistleblowing unter dem Aspekt der Korruptionsbekämpfung, Schriften zum Schweizerischen Arbeitsrecht Heft 64, Stämpfli Verlag 2005

# Würdigung

## Dr. iur. Dr. h.c. Claudia Kaufmann

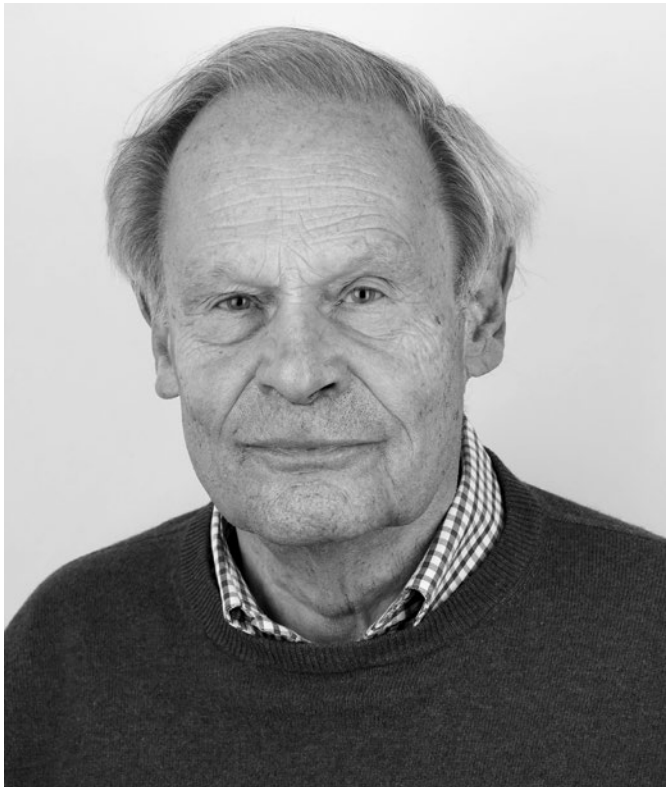
## Ombudsfrau der Stadt Zürich von 2004 bis 2020

Im Berichtsjahr hat die langjährige Ombudsfrau Claudia Kaufmann ihr Amt altershalber niedergelegt. Mit ihr trat eine der prägendsten Ombudspersonen ab, welche die Schweiz bisher gesehen hat.

In ihrem letzten Jahresbericht 2019 hat Claudia Kaufmann ausführlich und eindrücklich Bilanz über ihr gesamtes Schaffen als Ombudsfrau gezogen und ihre Wertehaltungen dargelegt.

Vier Personen, die Claudia Kaufmann und ihre Arbeit erlebt haben, beschreiben ihr Wirken als Ombudsfrau, aber auch Claudia Kaufmann ganz persönlich. Es sind vier ganz unterschiedliche Portraits geworden, die eine beeindruckende Persönlichkeit würdigen.

# Walter Haller, was für eine Ombudsfrau war Claudia Kaufmann?



**Walter Haller ist emeritierter Professor für Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich. Nach einem Studienaufenthalt in Schweden verfasste er 1964 seine Dissertation «Der schwedische Justitieombudsman» und hat seither immer wieder zum Institut des Ombudsmanns bzw. der Ombudsfrau publiziert.**

Im Rahmen der knappen Vorgaben der Gemeindeordnung über Aufgaben, Wirkungsbereich und Verfahren der stadtzürcherischen Ombudsstelle ist es Sache der jeweiligen Ombudsperson, ihre Arbeitsweise und Prioritäten festzulegen.

Alle waren und sind bestrebt, denjenigen zu helfen, die bei Problemen mit der Stadtverwaltung ihren Rat suchen, die Kontrollfunktion zurückhaltend auszuüben, und wo die Rechtsordnung hierfür Raum lässt, eine vermittelnde Lösung zu finden. Die Schwerpunkte ihres Wirkens werden aber durch ihre Persönlichkeit stark mitbestimmt.

Claudia Kaufmann stach durch ihren Einsatz für Fragen der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung hervor. In ihrer früheren Tätigkeit beim Bund als Generalsekretärin des Departements des Innern, vorher als erste Leiterin des Büros für Gleichstellung von Frau und Mann, hatte sie ein feines Sensorium dafür entwickelt, das sie dann in ihrer Tätigkeit als Ombudsfrau zum Tragen brachte.

Für ihre wissenschaftlichen und praktischen Verdienste auf diesem Gebiet verlieh ihr die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich 2018 den Doktor ehrenhalber. Eindrücklich war zum Beispiel Claudias Bestreben, polizeiliches Handeln rechtsstaatlich einzubinden und diskriminierenden Praktiken wie Racial Profiling einen Riegel zu schieben. Ihr Bemühen, über den Einzelfall hinaus auf eine gerechte und transparente Durchsetzung des Rechts hinzuwirken, das sich wie ein roter Faden durch alle Jahresberichte an den Gemeinderat hindurchzieht, kam gerade hier deutlich zum Ausdruck: Sie regte mit Erfolg an, die grundrechtlichen Belange in die polizeiliche Weiterbildung einzubauen und stand mit den für die Leitung der Stadtpolizei Verantwortlichen im Gespräch.

Besondere Erwähnung verdient ihr Wirken als Anlaufstelle für das städtische Personal sowie für Menschen, die sich im Räderwerk der Sozialhilfe nicht zurechtfinden. Dabei erforderten verfahrene Situationen oft ein Zusammenwirken mit mehreren Amtsstellen, um den Knoten zu entwirren.

Claudia forderte die Verwaltung immer wieder auf, ihren Entscheidungsspielraum besser zu nutzen; denn Ermessensunterschreitung ist rechtswidrig und verhindert kreative Lösungen.

Claudia kontrollierte, welche Wirkungen ihre Empfehlungen hatten. Ihre eigene Tätigkeit hinterfragte sie kritisch und liess sie durch andere evaluieren. Bei der Lektüre unzähliger Fallbeispiele gewann ich immer den Eindruck, dass Vieles ohne ihr Intervenieren schief gelaufen wäre und dass sie sehr wesentlich dazu beitrug, ein Klima des Vertrauens zwischen Bürgerinnen, Bürgern und «dem Staat» zu schaffen.

# Katharina Landolf, kann man Claudia Kaufmann überhaupt stellvertreten?

**Katharina Landolf ist Rechtsanwältin und Mediatorin mit eigener Praxis in Zürich. Von 2011 bis 2018 amtete sie als Ombudsfrau des Kantons Zug. Seit 2019 ist sie die Stellvertreterin der Ombudsfrau bzw. des Ombudsmanns der Stadt Zürich.**

Als die Anfrage für einen Beitrag zum ersten Jahresbericht des neuen Beauftragten in Beschwerdesachen der Stadt Zürich (Ombudsmann) mit dem oben stehenden Titel bei mir eintraf, war meine erste spontane Reaktion: «Nein, kann man nicht.» Nach etwas längerer Auseinandersetzung mit der Frage lautet meine Antwort jedoch: «Ja, kann man auf jeden Fall.» Wikipedia definiert Stellvertretung als eine mit der Befugnis zur Stellvertretung ausgestattete natürliche Person, die bei Abwesenheit des eigentlichen Stelleninhabers dessen Funktion übernimmt. Duden erwähnt unter dem Stichwort Stellvertretung, an jemandes Stelle handelnd.

Nach beiden Definitionen geht es also nicht darum, eine Person zu ersetzen, sondern darum, vorübergehend die Funktion einer Person wahrzunehmen und an deren Stelle zu handeln. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich erwähnt denn auch in Art. 39 Abs. 5: «Die Stellvertreterin übernimmt in Fällen von längerer Abwesenheit alle Aufgaben und Befugnisse der bzw. des Beauftragten.» So verstanden hätte ich, bei einer längeren Abwesenheit nicht Claudia Kaufmann ersetzt, sondern vorübergehend ihre Funktion und ihre Aufgaben übernommen. Das aber kann jede Person, die über die notwendigen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für diese Tätigkeit verfügt. Zudem hätte ich bei einem Einsatz auf die Unterstützung eines gut eingespielten und fachlich sehr versierten Teams vertrauen dürfen. Deshalb lautet meine Antwort: «Ja, auf jeden Fall kann man Claudia Kaufmann als Ombudsfrau stellvertreten.»

Niemand kann hingegen eine Person mit all ihren persönlichen Facetten und Eigenheiten ersetzen. Alle bisherigen und aktiven parlamentarisch gewählten Ombudspersonen der Schweiz haben die gesetzlich definierte Aufgabe wohl in einem ähnlichen Sinn verstanden, jedoch sehr unterschiedlich ausgeübt. Ihre fachlichen und auch die persönlichen Hintergründe waren und sind teils ähnlich, teils sehr verschieden. In den acht Jahren meiner Tätigkeit als Ombudsfrau des Kantons Zug durfte ich mich mit meinen Kolleginnen und Kollegen regelmässig intervisionsmässig austauschen und auch gemeinsame Weiterbildungen organisieren und besuchen. Dabei waren diese Unterschiede in der Ausübung der Aufgabe auch immer Inspiration oder Anstoss zur Reflexion über die eigene Arbeit und Auffassung der Tätigkeit als Ombudsperson.

Mit Claudia Kaufmann stand mir in all diesen Jahren eine Kollegin zur Seite, deren scharfe, analytische Denkweise ich bewunderte und die mich teilweise auch herausforderte. Ihre Neugier für rechtliche Fragen und die tiefe und gründliche Auseinandersetzung damit haben mich immer wieder von Neuem beeindruckt. In der heutigen Zeit der raschen Veränderungen wandelt sich auch die staatliche Verwaltung und damit die Tätigkeit als Ombudsperson stetig. Claudia Kaufmann hat sich mit dieser Veränderung vertieft auseinandergesetzt und damit spannende Themen für Weiterbildungen und Tagungen eingebracht. Mit ihrem überaus grossen Netzwerk, das weit über den juristischen Kreis hinaus in andere Wissenschaften, Kunst und Kultur reicht, konnte sie uns auch immer fachlich versierte Referentinnen und Referenten vermitteln oder empfehlen. Nebst all diesen fachlichen Eigenschaften schätzte ich

aber vor allem auch ihre kollegiale Hilfsbereitschaft, die völlig unkompliziert und speditiv jeder Zeit abgerufen werden konnte.

Diesen Teil der Ombudsfrau Claudia Kaufmann kann niemand «stellvertreten» oder ersetzen. Diese sehr persönlichen Aspekte macht die Einzigartigkeit der Person Claudia Kaufmann im beruflichen Kontext aus.
Obwohl ich wie eingangs erwähnt zum Schluss komme, dass man auch Claudia Kaufmann «stellvertreten» kann, wenn man die Frage auf die Funktion alleine reduziert, bin ich froh und dankbar, dass ich nie zum Einsatz gekommen bin. Denn das bedeutet auch, dass Claudia Kaufmann nie aus irgendwelchen schwerwiegenden Gründen für längere Zeit abwesend sein musste. Und es ist mir eine Ehre, auch für den amtierenden Ombudsmann, Pierre Heusser, als Stellvertreterin im Hintergrund zur Verfügung zu stehen.

# Corine Mauch, wie hat die Stadt Zürich Claudia Kaufmann erlebt?

**Corine Mauch ist seit 2009 Stadtpräsidentin von Zürich. Sie kennt Claudia Kaufmann aus beruflichen Kontexten lange bevor beide ihre Ämter übernommen haben.**

Claudia Kaufmann hat die Leitung der Stadtzürcher Ombudsstelle im Jahr 2004 übernommen. Gleich zu Beginn ihrer Amtszeit sah sie sich mit einer Geschichte konfrontiert, die Zürich und die Verwaltung jahrelang beschäftigen sollte: dem sogenannten «Hotelfall», bei dem eine Grossfamilie in einem Hotel untergebracht werden musste. In den Jahren danach geriet die Zürcher Sozialhilfe unter dem Schlagwort der «Missbrauchsdebatte» unter massiven medialen Druck, was sich auf die Angestellten auswirkte: Viele wagten nicht mehr, ihren Ermessensspielraum zu nutzen, waren bei schwierigen Fällen verunsichert oder gaben die Verantwortung weiter. Dies spiegelte sich bei der Zürcher Ombudsstelle in stark zunehmenden Beschwerdezahlen im Bereich der Sozialhilfe wider.

Claudia Kaufmann hat sich in den darauffolgenden Jahren sehr engagiert dafür eingesetzt, dass die Verwaltung die Bedeutung des Ermessensspielraums wieder erkannte und ihn zugunsten eines bürgernahen Umgangs mit den Klientinnen und Klienten nutzte.

Die Stadt Zürich hat Claudia Kaufmann von Beginn an als enorm engagierte, anpackende, hartnäckige Ombudsfrau erlebt, die sich unbeirrbar dafür eingesetzt hat, dass alle Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt zu ihrem Recht kommen. Claudia Kaufmann war ein Glücksfall für die Stadt. Dabei ist die Ombudstätigkeit eine anspruchsvolle Aufgabe: Die Ombudsstelle untersucht auf Anliegen aus der Bevölkerung, ob die Verwaltung im Einzelfall angemessen und gerecht gehandelt hat; sie «überwacht» die Verwaltung ein Stück weit. Dabei hat sie keine Entscheidungs- oder Weisungsgewalt, sondern kann Empfehlungen einbringen. Die Verwaltung muss also aus eigenem Antrieb bereit sein, sich Fehler einzugestehen – was nicht immer einfach ist. Dafür braucht es seitens der Ombudsstelle eine starke, gewinnende Persönlichkeit, eine, die fachlich anerkannt ist und auf deren unabhängiges Urteil man sich verlassen kann. Eine, mit höchsten ethischen und qualitativen Ansprüchen. Claudia Kaufmann ist eine solche Persönlichkeit.

Zusammen mit ihrem Team hat Claudia Kaufmann nicht nur unzähligen Bürgerinnen und Bürgern zu ihrem Recht verholfen, sondern hat auch viel dazu beigetragen, dass unsere Stadt insgesamt eine gerechtere geworden ist. So hat sie zum Beispiel als eine der Ersten schon vor rund zehn Jahren das Thema Racial Profiling aufs Tapet gebracht und ist in ihren sehr lesenswerten Jahresberichten eng am Thema geblieben. Es ist unter anderem ihrem Einsatz zu verdanken, dass in der Stadtzürcher Polizei ein Umdenken stattgefunden hat: Das Thema wurde in die Ausbildung des Polizeikorps aufgenommen, seit 2017 müssen die Gründe für eine Personenkontrolle festgehalten werden.

Claudia Kaufmann hat sich schon in ihrem gesamten bisherigen Leben für die Gleichbehandlung aller Menschen und für die Implementierung der Menschenrechte im Alltag eingesetzt. Dieser Einsatz blieb nicht verborgen. So erhielt sie 2011 den «Nanny und Erich Fischhof-Preis» für ihren Einsatz gegen Rassismus und gegen Diskriminierung jeglicher Art, im Jahr 2018 die Ehrendoktorwürde der

rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich in Anerkennung ihres langjährigen Einsatzes für Fragen der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung. Es erfüllte und erfüllt die Stadt Zürich mit Stolz, eine solch anerkannte Persönlichkeit als Ombudsfrau gehabt zu haben.

Im Jahr 2020, nach 15 Jahren, ist Claudia Kaufmann als Ombudsfrau zurückgetreten. Sie hat die Stadt in einem aussergewöhnlichen Jahr verlassen. Die Corona-Pandemie hat die Verwaltung vor Herausforderungen unbekannten Ausmasses gestellt. Es war auch ein Jahr mit aussergewöhnlichem Vermittlungsbedarf, weil die Stadt auf Beschluss von Bund und Kanton einschneidende Verbote umsetzen musste. In vielen Gesprächen mit Betroffenen und mit der Verwaltung gelang es Claudia Kaufmann auch hier, Verständnis für die jeweilige andere Seite zu schaffen.

Im Namen der Stadtregierung und im Namen aller Zürcherinnen und Zürcher danke ich Claudia Kaufmann für die Vermittlung, für die Unvoreingenommenheit und für ihren unermüdlichen Einsatz für eine Stadt, in der alle Zugang zum Recht haben.

# Pierre Heusser, wie fühlt man sich als Nachfolger von Claudia Kaufmann?

**Pierre Heusser ist seit August 2020 der Ombudsmann der Stadt Zürich. Es war nicht zuletzt die Art und Weise, wie Claudia Kaufmann ihr Amt ausgeübt hat, die ihn zur Kandidatur bewogen hat.**

Der Applaus war noch nicht verebbt, ich ging, noch immer etwas durcheinander und innerlich bewegt von der soeben geglückten Wahl, durch den ehrwürdigen Ratssaal zum Rednerpult, um mich bei den Gemeinderätinnen und Gemeinderäten zu bedanken, als mir der Ratspräsident einen grossen Blumenstrauss überreichte, zur Wahl gratulierte, und ins Ohr raunte: «Das sind aber grosse Fussstapfen, in die Sie nun treten.»

In diesem Moment begann ich zu realisieren, dass ich als neuer Ombudsmann nicht einfach eine neue spannende Aufgabe erhalten habe, die ich unbeschwert und nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen kann, sondern dass ich etwas Bestehendes übernehme, ja dass ich eine Nachfolge antrete. Die Nachfolge von Claudia Kaufmann, die in den 15 Jahren als Ombudsfrau ihr Amt nicht nur ausgeübt, sondern es mit ihrer Persönlichkeit, ihrem Fachwissen und ihrer Haltung geprägt, und gleichzeitig mit ihrer Arbeit dem Amt Respekt und Anerkennung verschafft hat. Davon war in den vorherigen Würdigungen bereits die Rede.

Während des halben Jahrs nach der Wahl im Januar bis zum Amtsantritt im August begann ich mich deshalb zwangsläufig zu fragen: Werde ich diesen hohen Erwartungen gerecht werden? Kann ich ein so grosses Erbe überhaupt erfolgreich antreten? Bin ich nicht zum Scheitern verurteilt, wie ein neuer Fussballtrainer, der eine Mannschaft auf dem Zenit des Erfolgs übernimmt?

Ähnliche Superlative hörte ich dann auch bei meinen Antrittsbesuchen bei den Mitgliedern des Stadtrats und den Direktorinnen und Direktoren. Claudia Kaufmann hat ganz offensichtlich bei allen einen bleibenden Eindruck hinterlassen. Ich spürte bei all diesen Gesprächen den grossen Respekt, aber auch Dankbarkeit und Stolz, eine derart gute Ombudsfrau gehabt zu haben. Gleichzeitig nahm ich natürlich auch Neugier wahr: Was ist der Neue für einer? Wie wird er das Amt ausfüllen? Welche Haltung vertritt er? Kann man mit ihm auch so gut zusammenarbeiten wie mit seiner Vorgängerin? Auf diese Fragen hatte ich keine Antwort, ich stellte sie mir ja selbst.

Mittlerweile bin ich einige Monate im Amt, und muss rückblickend schmunzeln. Ich hätte mir all diese Gedanken sparen können. Weder habe ich bisher diese grossen Fusstapfen irgendwo gefunden noch ist bisher ein gewichtiges Erbe aufgetaucht. Im Gegenteil: Schon nach einer Woche fühlte ich mich einigermassen sattelfest. Ich und das Team waren erstaunt, wie glatt der Wechsel der Ombudsperson über die Bühne ging. Wie war das möglich?

Ganz einfach: Claudia hat mich in unzähligen Gesprächen vor und nach meinem Amtsantritt mit der ihr eigenen, präzisen, vorausschauenden, und gleichzeitig wohlwollenden Art dabei unterstützt, meine Rolle zu finden, meine Haltung zu schärfen und meine Aufgabe gut anzutreten. Dafür bin ich ihr unendlich dankbar.

Ihr wohl wichtigster Rat war, dass sie auf viele meiner Fragen mit einem, ich glaube verschmitzten, Lächeln antwortete: «Das musst Du selber wissen.» Mit der Zeit begann ich zu verstehen, was Claudia damit gemeint hat: Sie hat

mir ein bestens bestelltes Haus überlassen, das ich nun aber selbst neu streichen und anders möblieren soll. Ich kann mein Amt nur dann erfolgreich führen, wenn ich es mit meiner eigenen Persönlichkeit ausfülle, so wie sie es getan hat.

Das Erbe, das mir Claudia Kaufmann hinterlässt, ist ihre klare Haltung, die sie in ihrem letzten Jahresbericht eindrücklich zusammengefasst hat: Die Verwaltung hat die Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen und ihnen auf Augenhöhe zu begegnen. Die Abläufe und Entscheide der Verwaltung müssen transparent und verständlich sein. Im Einzelfall braucht es Mut zu Ermessensentscheiden. Und niemand darf sich im Umgang mit dem Staat hilflos fühlen, sondern die Bürgerinnen und Bürger müssen ihre Rechte kennen.

Diese rechtsstaatlich wichtigen Prinzipien in der Nachfolge von Claudia Kaufmann weiter vertreten zu dürfen, ist keine Last, ganz im Gegenteil: Es ist eine Ehre.

# Fallbeispiele aus der Praxis

Am Anfang war das Wort. Aus Worten werden Sätze, und aus Sätzen werden Verwaltungsschreiben. Die Kommunikation zwischen der Verwaltung und ihren Adressatinnen und Adressaten ist anspruchsvoll, aber gleichzeitig von allergrösster Bedeutung. Denn wenn die Bürgerinnen und Bürger nicht verstehen, was die Stadtverwaltung ihnen mitteilen will, oder aber wenn die Verwaltung die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehen kann, dann kommt es gar nicht erst zum Dialog, der eine zwingende Voraussetzung für korrektes Verwaltungshandeln ist.

Nicht immer legt die Verwaltung genügend Sorgfalt in die Art und Weise, wie sie kommuniziert. Vor allem wenn man es mit Menschen in schwierigen Lebenssituationen zu tun hat, Menschen mit schlechtem Bildungsstand oder fremdsprachigen Personen, dann muss man besonders darauf achten, dass die Verwaltungsinformationen auch wirklich verstanden werden. Dabei gilt es einerseits zu bedenken, die richtigen Worte zu wählen und unter Umständen in leichter Sprache zu kommunizieren. Aber auch die Wahl des richtigen Kommunikationsmittels ist wichtig. Die Erfahrung zeigt, dass gerade in komplexen oder konfliktbeladenen Situationen das persönliche oder zumindest telefonische Gespräch der schriftlichen Kommunikation bei weitem überlegen ist. Im direkten Gespräch lässt sich am einfachsten sicherstellen, dass das Gegenüber auch wirklich verstanden hat, was man ihm mitteilen will.

Wenn die Verfahrensabläufe unklar sind (Fallbeispiel 1), wenn eine Verfügung nicht nachvollziehbar ist (Fallbeispiel 2) oder wenn der betroffene Bürger schlichtweg nicht versteht, was die Sachbearbeiterin von ihm benötigt (Fallbeispiel 3), dann muss es zwangsläufig zum Konflikt kommen. Probleme wird es auch immer dann geben, wenn ein Vertrag widersprüchlich formuliert ist (Fallbeispiel 4) oder wenn Leistungen ohne vorgängige Information eingestellt werden (Fallbeispiel 5). Und wenn gesetzliche Vorgaben unrichtig umgesetzt werden (Fallbeispiel 6) bzw. der betroffenen Mitarbeiterin unbekannt sind (Fallbeispiel 7), dann können die Bürgerinnen und Bürger die Haltung der Verwaltung natürlich nicht nachvollziehen. Auch in der direkten Kommunikation, zum Beispiel per E-Mail können schnell Missverständnisse entstehen (Fallbeispiel 8). Und wenn die Verwaltung zwar schnell handelt, um beispielsweise die Verjährung zu verhindern, dies aber zu Lasten einer sorgfältigeren Prüfung geht (Fallbeispiel 9), dann ist niemandem gedient. Zum Schluss sei aber noch ein Beispiel erwähnt, das aufzeigt, wie man selbst ganz schwierige Fälle lösen kann, sobald man versteht, wo das Problem liegt, und einen kreativen Ansatz findet (Fallbeispiel 10).

Gute Kommunikation ist also nicht bereits dann erfolgt, wenn eine Verfügung, ein Schreiben oder ein E-Mail versandt worden sind, selbst wenn diese inhaltlich und juristisch völlig korrekt verfasst wurden. Sondern richtig kommuniziert hat die Verwaltung erst dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger den Inhalt der Mitteilung auch wirklich aufgenommen und verstanden haben. Erst dann treten die Parteien miteinander in eine Verbindung und in einen Dialog, der wie eingangs gesagt die Basis jedes Verwaltungshandelns ist. Der Rest ist Schweigen.

# Fallbeispiel 1

## Verkehrsbussen: unklares Verfahren

**Ein Autofahrer hat eine Ordnungsbusse wegen Parkierens auf einem Radstreifen erhalten. Die von ihm vorgebrachte Einwendung, wonach er nur für einen Güterumschlag angehalten habe, wurde zunächst nicht genügend berücksichtigt. Die Ombudsstelle nimmt diese und zwei weitere Anfragen zum Anlass, genauere Abklärungen zum Ordnungsbussenverfahren vorzunehmen.**

**1. Ausgangslage**
Herr Laurent Osterwalder wendet sich per Kontaktformular an die Ombudsstelle. Er schildert, dass er mit dem Auto teilweise auf einem Fahrradstreifen angehalten habe wegen eines Güterumschlags. Er habe deshalb eine Ordnungsbusse erhalten, gegen die er Einwendungen erhoben habe. Er habe nun die Antwort der Stadtpolizei erhalten, mit der er nicht einverstanden sei. Er habe nicht parkiert, wie ihm vorgeworfen werde, sondern nur angehalten. Er habe die Zeit auf ein absolutes Minimum reduziert und darauf geachtet, den übrigen Verkehr nicht zu stören. Sein Auto habe sowohl von Velos als auch von anderen Fahrzeugen problemlos umfahren werden können.

Im Anhang sendet Herr Osterwalder die relevanten Unterlagen. Aus diesen geht hervor, dass Herr Osterwalder wegen Parkierens auf einem Radstreifen mit Fr. 120.– gebüsst worden ist (Ordnungsbussenverordnung, OBV 222 Ziff. 1).

Herr Osterwalder bringt im online-Bussenschalter seine Einwendungen vor. Es handelt sich dabei um eine Website, auf der man die Busse online bezahlen, auf einen anderen Fahrzeugführenden umschreiben lassen oder einen Einwand erheben kann. Herr Osterwalder erklärt, dass er nicht parkiert, sondern nur kurz angehalten habe, um schwere Umzugskisten auszuladen und in den fünften Stock hinaufzutragen. In der Blauen Zone seien alle Parkplätze besetzt gewesen. Er sei alleine unterwegs gewesen, weshalb er eine gewisse Zeit für den Transport in den fünften Stock gebraucht habe. Er habe das Auto aber so kurz wie möglich stehen lassen. Ausserdem habe er darauf geachtet, für Passanten genügend Platz zu lassen, und die betreffende Strasse sei nur wenig befahren. Ob es tatsächlich keine Möglichkeit gebe, kurz anzuhalten, um etwas auszuladen?

Die Antwort der Zentralstelle für Verkehrs- und Ordnungsbussen (ZVO) fällt sehr pauschal aus. Sie erklärt: «An solchen Stellen ist das Halten oder Parkieren zur Vermeidung von Behinderungen und Gefährdungen verboten.» Es werde deshalb an der Busse festgehalten, auch die übrigen Vorbringen änderten daran nichts. Was die ZVO mit «solchen Stellen» meint, führt sie nicht genauer aus. Auch auf die Argumente, es habe sich um einen Güterumschlag gehandelt, geht sie nicht weiter ein.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
**a) Rechtliche Überlegungen**
Eine Mitarbeiterin der Ombudsstelle studiert die Unterlagen. Anhand von Bildern auf google streetview kann sie sich einen Überblick über die betroffene Örtlichkeit verschaffen. Es handelt sich um eine Einbahnstrasse. In der erlaubten Fahrtrichtung auf der rechten Strassenseite befinden sich Parkplätze (Blaue Zone), auf der linken Strassenseite ist ein Fahrradstreifen markiert, auf beiden Strassenseiten hat es überdies ein Trottoir. Interessanterweise ist auf dem entsprechenden Bildausschnitt ein Fahrzeug zu sehen, das in vergleichbarer Weise am linken Strassenrand teilweise auf dem Radstreifen steht.

Gemäss Verkehrsregelverordnung ist ein Anhalten auf der linken Strassenseite in Einbahnstrassen grundsätzlich zulässig (Art. 18 Abs. 2 VRV). Zum Güterumschlag steht in derselben Verordnung, dass der Ladevorgang «ohne Verzug» zu beenden sei (Art. 21 Abs. 2 VRV).

Zur Frage des Güterumschlags gibt es eine reichhaltige Rechtsprechung. Das Bundesgericht hat in einem Urteil den Transport von Umzugskisten vom Estrich zum parkierten Auto als Güterumschlag qualifiziert. Es hat sich auch dazu geäussert, dass ein Zwischenlagern der Kisten auf dem Trottoir oder im Hauseingang wenig praktikabel sei (BGE 136 IV 133).

Die Ombudsstelle gelangt daher zur Einschätzung, dass Herr Osterwalder grosse Chancen habe, dass sein Vorgehen, sofern die Polizei den Sachverhalt gleich betrachtet, als Güterumschlag zu werten sei.

Sie teilt Herrn Osterwalder ihre Einschätzung mit und kündigt an, die ZVO zu kontaktieren.

**b) Telefonische Abklärungen**
Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle schildert der Fachbereichsleiterin der ZVO die Fragestellung. Sie äussert sich auch zur Rechtsprechung und teilt ihre Einschätzung mit, dass der Einwand von Herrn Osterwalder, es habe sich um einen Güterumschlag gehandelt, zumindest genauer geprüft werden sollte. Sie habe in der schriftlichen Antwort der ZVO nicht erkennen können, dass man sich mit dieser Frage genauer auseinandergesetzt habe. Die Fachbereichsleiterin antwortet, dafür gebe es das Einspracheverfahren beim Stadtrichteramt. Für die Mitarbeiterin der Ombudsstelle ist dies auf den ersten Blick nicht plausibel, ihr ist nicht klar, wofür das Institut der Einwendungen besteht, wenn dann doch auf das Einspracheverfahren verwiesen wird. Ihres Erachtens ist vorliegend die Frage nicht so komplex, sofern sich der Sachverhalt so zugetragen hat, wie von Herrn Osterwalder geschildert und nicht bestritten wird. Die Fachbereichsleiterin bittet darum, ihr die Fragestellung schriftlich zu unterbreiten.

**3. Weiteres Vorgehen und Lösung**
Wenige Tage später erfährt die Ombudsstelle, dass die ZVO die Einwendungen von Herrn Osterwalder nochmals überprüft hat. Aus dem Schreiben geht hervor, dass neben dem Fahrzeug von Herrn Osterwalder für Fussgänger weniger als 1,5 m auf dem Trottoir freigeblieben seien. Auf einem Trottoir dürfe gemäss Verkehrsregelverordnung aber nur ein Güterumschlag getätigt werden, wenn für Fussgänger mindestens ein 1,5 m breiter Raum frei bleibe. Es wird deshalb eine Busse von Fr. 80.– ausgefällt. Der neue Bussenbetrag ist damit ein Drittel tiefer als der ursprüngliche.

Herr Osterwalder ist erfreut über das Ergebnis und bedankt sich. Er merkt aber an, dass er den Abstand im Nachhinein gemessen habe. Ziemlich sicher seien es «nur» 1,4 m Freiraum gewesen. Er finde dieses Vorgehen jedoch kleinlich. Er beobachte täglich viele Fahrzeuge, die mit weniger Abstand fürs Ein- und Ausladen von Waren anhielten. Ihm sei klar, dass die Polizei eine schwierige und wertvolle Arbeit mache. Trotzdem wünsche er sich ein Vorgehen mit Augenmass, da sonst ein Vertrauensverlust gegenüber den Behörden drohe.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
Auch wenn das Geschäft in Bezug auf Herrn Osterwalder abgeschlossen werden kann, bleibt für die Ombudsstelle weiterhin unklar, was im Einwendungsverfahren genau geprüft wird und was nicht. Es handelt sich dabei nicht um ein formelles Rechtsmittel. Damit sollen aber klare Fehler behoben werden können, wenn zum Beispiel eine Autonummer falsch ausgelesen wird, oder wenn jemand geltend macht, dass eine andere Person das Fahrzeug gelenkt habe. Dadurch kann man sich den zeitlich und finanziell aufwendigeren Weg über das ordentliche Verfahren sparen.

Die Polizei ist jedoch nicht verpflichtet, auf die Einwendung einzugehen, da im – gegebenenfalls anschliessenden – ordentlichen Verfahren beim Stadtrichteramt die gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel vollumfänglich zur Verfügung stehen.

Die Ombudsstelle hat aber festgestellt, dass die Formulierungen auf dem Bussenformular und im Internet zu Missverständnissen führen können. Im Internet heisst es hierzu: «Sind Sie der Meinung, dass die Busse ungerechtfertigt oder falsch ist? Dann können Sie einen Einwand erheben. Wichtig zu beachten: Melden Sie uns Ihr Anliegen innerhalb der Zahlungsfrist von 30 Tagen […].» Dies kann so missverstanden werden, dass es sich bei der Einwendung um ein ordentliches Rechtsmittel handelt, bei dem die Vorbringen der Gebüssten umfassend geprüft werden.

Aufgrund dieser Feststellungen steht die Ombudsstelle mit der ZVO/Stadtpolizei und dem Stadtrichteramt weiterhin im fachlichen Austausch über das Einwendungsverfahren. Ziel des Austauschs ist, genauer zu klären, wie weit die Prüfungsbefugnis im Einwendungsverfahren geht, und wie die Funktion des grundsätzlich sinnvollen Einwendungsverfahrens aus den jeweiligen Hinweisen und Erklärungen besser hervorgehen kann. Bis zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts sind diese Gespräche noch nicht beendet, und es liegen noch keine abschliessenden Resultate vor.

# Fallbeispiel 2

## Schallgeschwindigkeit?

**Zwei Bürger wenden sich unabhängig voneinander an die Ombudsstelle und beklagen das überlange und aufwendige Verfahren, um Beiträge an den Einbau von Schallschutzfenstern zu erhalten. Aufwand und Ertrag stehen weder für die Gesuchstellenden noch für die Verwaltung in vernünftigem Verhältnis zueinander.**

**1. Ausgangslage**
Im Herbst 2018 konnten für den freiwilligen Einbau von Schallschutzfenstern Gesuche beim Tiefbauamt eingereicht werden, um Beiträge an die Sanierungskosten zu erhalten. Herr Adrian Widmer und Herr Tobias Kunz hatten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und im September 2018 je ihre Gesuche eingereicht.

Herr Widmer schildert, ihm sei Anfang Februar 2019 eine Rückvergütung von Fr. 100.– pro Schallschutzfenster in Aussicht gestellt worden. Er sei aufgefordert worden, für fünf Fenster Grundrisse und Rechnungen elektronisch einzureichen, für zwei Fenster in der einen Liegenschaft und drei Fenster in der Nachbarliegenschaft. Nachdem er die Unterlagen eingereicht hatte, fragte Herr Widmer zweimal nach, wann er mit den Rückzahlungen rechnen dürfe. Der zuständige Mitarbeiter teilte ihm mit, dass bei der Fachstelle sehr viele Gesuche eingegangen seien, deren Bearbeitung sich auch wegen Personalmangels verzögere.

Erst im Januar 2020, also knapp ein Jahr nachdem Herr Widmer die verlangten Unterlagen eingereicht hatte, erhielt er die Verfügung für die eine der beiden Liegenschaften. Im Mai und Juni 2020 hakte Herr Widmer nach und forderte, ihm die zugesprochenen Beiträge endlich zu überweisen.

Anfang August 2020 gelangt Herr Widmer schliesslich an die Ombudsstelle und schildert den bisherigen Verlauf. Er erklärt, dass im Juli nun endlich Fr. 200.– überwiesen worden seien. Auf die zweite Verfügung und die weiteren Beiträge warte er aber noch immer. Er macht insbesondere geltend, das ganze Verfahren sei eigentlich als Unterstützung für Hauseigentümer gedacht gewesen, verkomme aufgrund des grossen bürokratischen Aufwands aber zu einer gigantischen Verwaltungsübung. Die Beiträge von Fr. 100.– pro Fenster seien angesichts der hohen Kosten von mehr als Fr. 2000.– pro Fenster ohnehin eher ein Trinkgeld. Wenn man aber das gesamte Verfahren betrachte, so müsse man zum Ergebnis kommen, dass das Geld im Verwaltungsaufwand versinke.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
**a) Rechtliche Überlegungen**
Die Ombudsstelle gelangt nach Prüfung der Unterlagen zum Schluss, dass neben der individuellen Frage, wann Herr Widmer die Verfügung und vor allem die noch ausstehenden Beiträge erhalten wird, auch verschiedene grundsätzliche Fragen im Raum stehen.

Zum einen dauerte es seit dem Einreichen des Gesuchs bis zur Auszahlung der ersten Tranche fast zwei Jahre.
Zum anderen wurde die Verfügung – wenn auch teilweise mit Textbausteinen – über mehrere Seiten begründet, obwohl die verlangten Beiträge zugesprochen worden sind. Aus Sicht der Ombudsstelle hätte dafür eine unbegründete Verfügung genügt, für die der Gesuchstellende eine Begründung verlangen könnte. Diese Möglichkeit ist im Verwaltungsrechtspflegegesetz explizit vorgesehen (§ 10a VRG).
Des Weiteren hätte man die Verfahren für die beiden Liegenschaften von Herrn Widmer vereinigen und in einer einzigen Verfügung behandeln können.
Schliesslich sollte es nicht ein halbes Jahr dauern, um die zugesprochenen Beiträge effektiv auszuzahlen.

Auch für die Ombudsstelle stehen Aufwand und Ertrag in einem Missverhältnis, und es ist offensichtlich, dass gewisse Abläufe und die Kommunikation verbessert werden müssen; so hielt die Fachstelle mehrfach in Aussicht gestellte Termine nicht ein. Sie teilte dies aber nicht von sich aus mit, sondern reagierte erst auf entsprechende Nachfragen.

**b) Schriftliche Anfrage um Stellungnahme**
Anfang September 2020 unterbreitet die Ombudsstelle diese Einschätzungen und ihre Fragen dazu der Direktorin des Tiefbauamts schriftlich.

Während diese Anfrage beim Tiefbauamt bearbeitet wird, meldet sich Herr Kunz bei der Ombudsstelle. Er schildert, unabhängig von Herrn Widmer, ganz ähnliche Erfahrungen mit der Fachstelle. Auch er hatte sein Gesuch im September 2018 eingereicht. Die Rechnungskopien habe er nach dem Einbau der Fenster Ende November 2019 nachgereicht. Erst im April 2020 sei er von der Fachstelle gebe-

ten worden, die Unterlagen erneut hochzuladen, da ein Problem mit dem elektronischen System bestehe. Obwohl er die Unterlagen umgehend nochmals eingereicht habe, habe er seither nichts mehr gehört und alle Kontaktversuche seien erfolglos verlaufen, weshalb er die Ombudsstelle um Unterstützung bitte.

Die Ombudsstelle ergänzt deshalb ihre schriftliche Anfrage, weist darauf hin, dass erneut dieselben Schwierigkeiten geschildert würden und bittet um Auskunft, wann das Gesuch von Herrn Kunz bearbeitet werde.

**c) Stellungnahme und weitere Entwicklung**
In ihrer schriftlichen Stellungnahme Anfang Oktober 2020 erklärt die Direktorin des Tiefbauamts, die lange Verfahrensdauer sei in erster Linie auf krankheitsbedingte Ausfälle und Kündigungen in der betroffenen Fachstelle zurückzuführen. Es würden deshalb temporär externe und interne Mitarbeitende beigezogen, um die Gesuche abzuarbeiten. Auch eine zeitnahe Kommunikation habe nicht mehr sichergestellt werden können. Zwischenzeitlich seien persönliche Entschuldigungsmails an die Gesuchstellenden verschickt worden.
Sie bringt vor, dass nur ablehnende Verfügungen begründet würden. Dadurch, dass den Antragstellenden der Ablehnungsgrund genannt werde, könnten möglicherweise Einsprachen verhindert werden.
Für Herrn Widmer stellt sie in Aussicht, dass er bis spätestens Ende Oktober die Verfügung erhalten werde. Zum Verfahren von Herrn Kunz äussert sie sich nicht.

Noch vor Ende des Monats teilt Herr Widmer der Ombudsstelle mit, dass er nun die zweite Verfügung erhalten habe. Allerdings würden ihm nur Fr. 200.– (statt Fr. 300.–) zugesprochen, weshalb er beim Stadtrat Einsprache erhoben habe. Aus der Verfügung wird nicht klar, auf welche Liegenschaft sie sich bezieht. Es ist auch nicht ersichtlich, ob für ein Fenster die Kostengutsprache verweigert worden ist. Für die Ombudsstelle liegt daher nahe, dass das Tiefbauamt versehentlich zweimal für dieselbe Liegenschaft eine Verfügung erliess, während das zweite Gesuch nicht bearbeitet wurde. Die Ombudsstelle teilt ihre Einschätzung Herrn Widmer mit und erklärt, sie werde sich nochmals ans Tiefbauamt wenden und versuchen, die Angelegenheit zu klären. Bestenfalls würde seine Einsprache hinfällig, und er könnte sie zurückziehen. Herr Widmer bedankt sich freundlich für den Zwischenbericht.

**3. Weitere Abklärungen und Lösung**
Die Ombudsstelle teilt der Direktorin per E-Mail ihre Vermutung mit, wonach es bei der zweiten Verfügung Herrn Widmer gegenüber zu einem Missverständnis gekommen sei. Zudem erkundigt sie sich nach dem Verfahrensstand bei Herrn Kunz.

Zu Herrn Kunz erfährt die Ombudsstelle, dass er nochmals – die bereits zweimal eingereichten – Unterlagen beibringen müsse. Die Ombudsstelle veranlasst, dass Herrn Kunz der Eingang der Unterlagen diesmal umgehend bestätigt werde und daraufhin zeitnah eine Verfügung erlassen werde, wartet doch auch Herr Kunz schon über zwei Jahre auf seine Beiträge. Die Ombudsstelle kann Herrn Kunz dieses vereinbarte Vorgehen telefonisch mitteilen und damit sein Geschäft abschliessen.

In Bezug auf das Verfahren von Herrn Widmer überzeugen die schriftlichen Antworten weiterhin nicht. Es werden daraufhin mehrere Telefongespräche mit der Direktorin, einem Mitarbeiter der Fachstelle und der zuständigen Juristin des Rechtsdiensts geführt, um zu folgenden Ergebnissen zu gelangen:
In den Verfügungen wurden die Gesuche für beide Liegenschaften beurteilt. Für zwei Fenster fehlen jedoch die rechtlichen Voraussetzungen für das Zusprechen von Förderbeiträgen. Weshalb für diese Fenster trotzdem die Rechnungen verlangt wurden, was auf eine Zusprechung von Beiträgen hindeutete, obwohl die rechtlichen Vorgaben klar nicht erfüllt sind, ist für die Ombudsstelle nicht nachvollziehbar. Stattdessen wurde unerwarteterweise für ein anderes Fenster, für das keine Unterlagen verlangt worden sind, ein Beitrag von Fr. 100.– zugesprochen. Dies alles ist aus der Verfügungsbegründung nicht ersichtlich.

Die Abklärungen gestalteten sich auch für die Ombudsstelle sehr aufwendig und mühsam. Der aus den Schilderungen der Gesuchstellenden entstandene Eindruck, wonach Aufwand und Ertrag in keinem Verhältnis stünden, hat sich leider bestätigt.

Letztlich ging es nur um einen Betrag von Fr. 100.–. Die Ombudsstelle bleibt bei ihren Abklärungen aber hartnäckig, da sie der Ansicht ist, dass das Verwaltungshandeln plausibel sein muss. So zieht Herr Widmer nach den Abklärungen der Ombudsstelle seine Einsprache zurück, da er nun die Zusammensetzung der Beiträge nachvollzie-

hen kann. Trotzdem bleibt der Eindruck bestehen, dass ursprünglich für fünf Fenster Beiträge in Aussicht gestellt worden sind, auch wenn keine rechtlich verbindliche Zusage vorlag.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Ombudsstelle wendet sich abschliessend mit einem Schlussbericht ans Tiefbauamt. Sie wiederholt ihre Einschätzung, wonach für die Verzögerungen nicht nur personelle, sondern auch technische und strukturelle Probleme mitverantwortlich seien. Zudem habe die Kommunikation nicht funktioniert. Sie hoffe, dass die eingeleiteten Massnahmen diese Schwierigkeiten beseitigt hätten und dass die technischen Probleme im Zusammenhang mit dem Einreichen der Unterlagen überwunden seien.
In Bezug auf die Verfügungen empfiehlt die Ombudsstelle, diese unbegründet zu erlassen, wenn eine Zusprache erfolgt. Ob begründet oder nicht, muss in jedem Fall ersichtlich sein, für welche Fenster Beiträge gesprochen werden und für welche nicht.

# Fallbeispiel 3

## Gesucht: Lohnausweis

**Ein Sozialhilfebezüger wird immer wieder aufgefordert, den Lohnausweis seiner Frau einzureichen, was er aber nicht kann. Dabei hätte es bei genauerem Hinschauen gar keine weiteren Unterlagen gebraucht. Mit einer besseren Kommunikation wäre allen Beteiligten viel Aufwand erspart geblieben.**

**1. Ausgangslage**
Herr Rodrigo Madrid stammt aus Südamerika und spricht nur gebrochen deutsch. Er berichtet der Ombudsstelle, dass er früher Sozialhilfe bezogen habe und seit Anfang März 2020 abgelöst sei. Aber es gebe weiterhin Probleme mit seiner ehemaligen Sachbearbeiterin bei den Sozialen Diensten (SOD). Diese weigere sich, seine Prämienrechnung der Sozialversicherungsanstalt Zürich (SVA) für die AHV-Nichterwerbstätigenbeiträge des Jahrs 2019 zu übernehmen. Dann wolle sie auch keine Arztrechnungen aus der Zeit seines Sozialhilfebezugs bezahlen. Und schliesslich verlange sie von ihm einen Lohnausweis für das Jahr 2019, obwohl sie doch genau wisse, dass er damals keine Arbeit gehabt habe.

In einem E-Mail, das sein Sohn für ihn verfasst hat, schreibt er: «Es ist schwierig für mich, zu verstehen, was die Absicht dahinter ist, aber es generiert sehr viel Aufwand und Stress, wenn ich ständig zusehen muss, wie die Rechnungen und Mahnungen immer höher werden, vor allem, weil dies aufgrund der Fehler anderer Personen und des fehlenden Informationsaustauschs zwischen der SVA und den Sozialen Diensten geschieht. Dass ich keine Arbeit habe, bedeutet nicht, dass ich nichts Besseres zu tun habe, als die ganze Zeit zu versuchen, den zuständigen Stellen zu erklären, was Sache ist, und das in einer Sprache, welche nicht meine Muttersprache ist.»

Aus dem beiliegenden E-Mail-Verkehr zwischen Herrn Madrid und der zuständigen Sachbearbeiterin ist ersichtlich, dass er die SOD schon mehrmals gebeten hat, die Prämienrechnung zu übernehmen. Die Sachbearbeiterin antwortet ihm, dass die SOD ihn schon mehrmals aufgefordert hätten, den Lohnausweis 2019 einzureichen. Diesen benötigten die SOD, damit bereits bezahlte Beiträge angerechnet werden und allenfalls ein Erlassgesuch gestellt werden könne. Da Herr Madrid von der Sozialhilfe abgelöst sei, könnten die SOD dieses Gesuch mangels Zuständigkeit nicht mehr für ihn stellen, das müsse er jetzt selbst tun.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
**a) Telefonische Abklärungen**
Eine Mitarbeiterin der Ombudsstelle ruft die Sachbearbeiterin an und erfährt folgendes: Im Jahre 2019 habe die Ehefrau von Herrn Madrid als Reinigungskraft in einem Privathaushalt gearbeitet. Die Arbeitgeberin stelle sich auf den Standpunkt, dass sie nicht verpflichtet sei, ihr einen Lohnausweis auszustellen. Gleichzeitig habe Herr Madrid die Prämienrechnung für den Nichterwerbstätigenbeitrag für das Jahr 2019 erhalten. Diese Rechnung sei aber zu hoch ausgefallen, weil die AHV-Beiträge seiner Frau nicht berücksichtigt worden seien. Die Prämienrechnung sei rechtskräftig geworden, aber die Sachbearbeiterin hätte allenfalls ein Erlassgesuch stellen können, wenn sie den Lohnausweis von Frau Madrid rechtzeitig erhalten hätte. Nun gehe dies aber nicht mehr, weil das Ehepaar von der Sozialhilfe abgelöst sei.

Zu den Arztrechnungen sagt die Sachbearbeiterin, dass sie von Herrn Madrid Leistungsabrechnungen der Krankenkasse erhalten habe, die aber vom März datierten. Zu diesem Zeitpunkt sei Herr Madrid ja schon abgelöst gewesen. Deshalb habe sie diese Rechnungen nicht übernommen. Entscheidend sei nicht das Datum der Behandlung, sondern das Datum der Rechnungsstellung. Falls Herr Madrid noch Rechnungen vom Januar oder Februar 2020 habe, dann könne er diese einreichen.

**b) Rechtliche Überlegungen**
Die SOD haben für den einheitlichen Praxisvollzug in der Sozialhilfe zahlreiche Weisungen erstellt. In der «Praxishilfe AHV-Mindestbeiträge» steht: «Deklariert die Klientin/der Klient für die fragliche Zeit kein Einkommen resp. besitzt sie/er keine Lohnausweise und/oder Steuerausweise der IV-Stelle/Arbeitslosenkasse und steht nicht mit Sicherheit fest, dass sie/er in der relevanten Periode kein Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen erzielt hat, ist ein Auszug des individuellen Beitragskontos (IK-Auszug) zu bestellen.» Gestützt darauf geht die Ombudsstelle davon aus, dass die Sachbearbeiterin durchaus Anlass gehabt hätte, Anfang 2020 einen IK-Auszug zu bestellen, als ihr Herr Madrid mitgeteilt hatte, seine Frau erhalte keinen

Lohnausweis. Sozialhilfe ist nicht nur wirtschaftliche, sondern auch persönliche Hilfe und der Sachverhalt ist von Amtes wegen abzuklären. Da kann auch das Einholen eines IK-Auszugs dazugehören.

Was die Arztrechnungen angeht, so gilt in der Sozialhilfe das Bedarfsdeckungsprinzip: Die Sozialhilfe ist nicht dafür da, alte Schulden zu übernehmen, sondern sie deckt nur die Kosten der aktuellen Notlage. Bei Arztrechnungen ist deshalb in zeitlicher Hinsicht nicht entscheidend, wann die Behandlung stattgefunden hat, sondern wann die Rechnung gestellt wurde. Nur Rechnungen, die während der Sozialhilfeunterstützung gestellt werden, müssen von den SOD übernommen werden.

Die Arbeitgeberin von Frau Madrid musste dieser tatsächlich keinen Lohnausweis ausstellen. Frau Madrid arbeitete ja als Reinigungskraft in einem Privathaushalt. In diesen Fällen erlaubt das Schwarzarbeitsgesetz (BGSA) ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren: Die Arbeitgeberin zieht die Sozialversicherungsbeiträge und eine Quellensteuer direkt vom Lohn ab und rechnet mit der SVA ab. Ein Lohnausweis wird nicht ausgestellt, sondern die SVA schickt der Arbeitnehmerin direkt eine Bescheinigung über die abgelieferten Beiträge und Steuern.

**3. Weiteres Vorgehen und Lösung**

Der Ombudsmann ruft Herrn Madrid an, der sehr erfreut ist, dass das Gespräch auf Spanisch stattfinden kann, und informiert über die Resultate seiner Abklärungen. Herr Madrid bestätigt, dass die fraglichen Arztrechnungen tatsächlich vom März 2020 stammen. Der Ombudsmann erklärt Herrn Madrid das Bedarfsdeckungsprinzip. Nun versteht Herr Madrid, warum er die Arztrechnungen selbst bezahlen muss. Danach erläutert der Ombudsmann das vereinfachte Abrechnungsverfahren. Dann stimme es ja doch, dass die Arbeitgeberin keinen Lohnausweis habe ausstellen müssen, und er keinen solchen habe einreichen können, meint Herr Madrid. Warum die Sachbearbeiterin trotzdem immer wieder einen Lohnausweis verlangt habe? Der Ombudsmann vermutet, dass sie schlicht übersehen hat, dass bei seiner Frau das vereinfachte Abrechnungsverfahren zur Anwendung kam. Er werde mit ihr reden.

Wenige Tage später ruft der Ombudsmann die Sachbearbeiterin an und erläutert ihr seine vorläufige Sicht der Dinge. Sie wirkt nicht erfreut darüber, dass sie sich nochmals mit dieser Angelegenheit beschäftigen muss und meint, dass sie nichts mehr machen könne. Sie habe damals sogar eine spanischsprechende Kollegin zugezogen, um Herrn Madrid zu erklären, dass er den Lohnausweis oder ein anderes Dokument beibringen müsse. Nun sei er abgelöst, und die SOD könnten nichts mehr für ihn tun. Für weitere Fragen verweist sie den Ombudsmann an ihre vorgesetzte Stellenleiterin.

Der Ombudsmann zweifelt, ob Herr Madrid damals wirklich deutlich genug darüber informiert worden ist, dass er eben keinen Lohnausweis beibringen muss, sondern dass in seinem Fall eine SVA-Bestätigung für die vereinfachte Lohnabrechnung genügt. Er verfasst ein ausführliches E-Mail an die Stellenleiterin, teilt ihr mit, dass er der Ansicht ist, es wäre die Pflicht der SOD gewesen, einen IK-Auszug der Ehefrau einzuholen, und dass man Herrn Madrid deutlicher hätte sagen müssen, dass er eben keinen Lohnausweis einreichen muss, sondern nur eine SVA-Bestätigung.

Die Stellenleiterin antwortet wenige Tage später, dass sie die Angelegenheit mit dem Fachstab besprochen habe. Dieser sei sogar der Ansicht, dass weder ein Lohnausweis noch eine SVA-Bestätigung hätte eingeholt werden müssen. Frau Madrid habe ja im Jahre 2019 ihre monatlichen Lohnabrechnungen eingereicht, und daraus sei bereits ersichtlich, dass sie genügend AHV-Prämien eingezahlt habe, dass Herr Madrid mitversichert sei. Er müsse also gar kein Erlassgesuch stellen, weil es nichts zu erlassen gebe. Vielmehr müsse er beantragen, dass seine Prämienrechnung von der SVA wiedererwägungsweise aufgehoben werde. Herr Madrid könne sich bei der Stellenleiterin melden, sie werde ihn dabei beraten und den Fall einer neuen Sachbearbeiterin zuteilen. Der Ombudsmann bedankt sich für die positive Wendung und das Unterstützungsangebot. Er informiert umgehend Herrn Madrid, der sich sehr darüber freut.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Ursprung der Missverständnisse war, dass die Sachbearbeiterin Herrn Madrid nicht oder nicht deutlich genug gesagt hat, dass er in seinem besonderen Fall keinen Lohnausweis, sondern eine SVA-Bestätigung beibringen musste. Und dann hat sie die Akten zu wenig genau studiert, weil diese das Einkommen von Frau Madrid bereits dokumentiert hätten, weshalb sie überhaupt keine zusätz-

lichen Unterlagen benötigt hätte. Der Ombudsmann nimmt auch den Eindruck mit, dass Herr Madrid bei der Suche nach dem Lohnausweis ziemlich allein gelassen wurde, anstatt dass die Sachbearbeiterin im Rahmen der persönlichen Hilfe und der Untersuchungsmaxime selbst aktiv geworden wäre.

Der Ombudsmann empfiehlt, gerade bei fremdsprachigen Klientinnen und Klienten besonders gut darauf zu achten, dass diese auch wirklich verstehen, was man von ihnen benötigt. Bei Bedarf muss man für eine geeignete Übersetzung sorgen. Und wenn ein verlangtes Dokument nicht beigebracht werden kann, dann sollte man nicht einfach darauf beharren, sondern besser noch einmal in die Akten schauen und bei Bedarf selbst Abklärungen treffen.

Sehr erfreulich, ja vorbildlich war die rasche, unbürokratische und hilfsbereite Reaktion der Stellenleiterin. So stellt sich der Ombudsmann bürgernahes Verwaltungshandeln im Dienste der Sozialhilfebeziehenden vor.

# Fallbeispiel 4

## Mietvertrag mit Fehlern

**Einer Mieterin wird mitgeteilt, dass sie die Belegungsvorschriften für ihre städtische Wohnung nicht mehr erfülle. Sie müsse eine neue Wohnung suchen und rückwirkend Subventionen zurückzahlen. Es stellt sich heraus, dass der Mietvertrag fehlerhaft und nicht mit dem kantonalen Subventionsrecht vereinbar war. Auch der Verwaltung kann einmal ein Fehler unterlaufen. Sie sollte dann aber auch von sich aus nach einer fairen und verträglichen Lösung suchen.**

**1. Ausgangslage**
Im Februar 2020 ruft Frau Anni Schmid bei der Ombudsstelle an. Sie ist alleinerziehend und wohnt seit 1987 in einer subventionierten städtischen Viereinhalbzimmerwohnung. Früher lebte Frau Schmid mit ihrem jetzigen Ex-Mann und ihren zwei Kindern in dieser Wohnung. Bereits vor vielen Jahren ist der Ex-Mann ins Ausland gezogen und auch die Tochter hat die Familienwohnung vor fünf Jahren verlassen. Seither lebt nur noch der Sohn bei ihr.

Als die Wohnung 2016 renoviert wurde, musste Frau Schmid vorübergehend umziehen. Bei dieser Gelegenheit wurde der Mietvertrag von ihrem Ex-Mann auf sie überschrieben. Zuvor erkundigte sie sich bei Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ), ob sie nicht in eine kleinere Wohnung ziehen müsse. Die damalige LSZ-Mitarbeiterin versicherte ihr aber im Gespräch, dass sie in der Wohnung bleiben könne, bis der Sohn ausziehe. Erst dann müsse sie eine kleinere Wohnung suchen.

Nun hat LSZ Frau Schmid mitgeteilt, dass sie die Belegungsvorschriften für subventionierte Wohnungen nicht mehr erfülle. Sie müsse die Wohnung spätestens bis Ende Juni 2021 verlassen und in eine kleinere Wohnung umziehen. Bis dahin würden die Subventionen gestrichen. Sie muss jetzt monatlich Fr. 200.– mehr Miete bezahlen – auch rückwirkend für die Zeit ab dem 1. Juli 2019.

Frau Schmid versteht nicht, weshalb sie nun die Belegungsvorschriften nicht mehr erfüllt, obwohl sich seit Vertragsbeginn nichts an ihrer Wohnsituation geändert hat. Im Mietvertrag gibt es eine Klausel, wonach Alleinerziehende für die Belegungsberechnung als zwei Personen gezählt werden. Frau Schmid fragt, ob ein Mietvertrag nicht auch für die Stadt Zürich verbindlich sein müsse.

Seit über dreissig Jahren wohnt Frau Schmid in dieser städtischen Siedlung. Ihr ganzes soziales Umfeld lebt im selben Quartier und auch ihre Tochter wohnt ganz in der Nähe. Zwar kann sie sich nun bei der Stadt mittels Tauschformular für eine kleinere subventionierte Wohnung bewerben, aber sie hat Angst, dass man ihr eine Wohnung am anderen Ende der Stadt zuteilen wird. Ausserdem wird ihr Sohn voraussichtlich in wenigen Jahren sein Studium abschliessen und von zu Hause ausziehen. Frau Schmid befürchtet, dass sie dann ein zweites Mal umziehen muss, weil sie dann die Belegungsvorschriften für die neue Wohnung nicht mehr erfüllen wird.

Frau Schmid ist ziemlich verzweifelt, aber froh, dass die Ombudsstelle ihre Sorgen ernst nimmt. Sie erzählt, dass man ihr bei LSZ zwar zuhöre und Verständnis für ihre Situation zeige, aber bedauere, nichts für sie tun zu können.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
**a) Telefonische Abklärungen**
Eine Mitarbeiterin der Ombudsstelle telefoniert mit der zuständigen Liegenschaftsverwalterin. Diese erklärt, dass die von Frau Schmid genannte Klausel tatsächlich im Mietvertrag steht. Es handelt sich aber um einen Fehler, denn die doppelte Zählweise bei Alleinerziehenden gilt nur für freitragende Wohnungen. Bei den subventionierten Wohnungen hingegen gilt die kantonale Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) und das städtische Zweckerhaltungsreglement, wonach jede Person einzeln gezählt werden muss. Im Mietvertrag von Frau Schmid steht explizit, dass diese Erlasse integraler Bestandteil des Vertrags sind. Das Ganze ist erst im Sommer 2019 aufgefallen, als erstmals seit Vertragsschluss eine periodische Subventionsüberprüfung durch das städtische Büro für Wohnbauförderung und das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit stattgefunden hat.

Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle möchte wissen, ob LSZ der Mieterin irgendwie entgegenkommen wird. Diese muss immerhin umziehen, ihre Miete steigt an, und sie muss rückwirkend viel Geld nachzahlen. Und das obwohl der Fehler auf Seiten der Stadt passiert ist. Die LSZ-Mitarbeiterin antwortet, dass sie darüber mit ihrem Vorgesetzten gesprochen habe, aber noch nichts entschieden worden sei. Allenfalls könne man versuchen, für Frau Schmid eine kleinere Wohnung in derselben Siedlung zu finden, was ja ihr Wunsch sei. Die Mitarbeiterin der Ombudsstelle

bedankt sich für die Auskünfte und bittet um Zustellung des Dossiers von Frau Schmid.

**b) Rechtliche Überlegungen**
Der Mietvertrag hält fest, dass die Wohnung von mindestens drei Personen bewohnt werden muss, wobei «Alleinerziehende in Bezug auf die Minimalbelegung einem Elternpaar gleichgestellt werden». Ebenfalls steht im Vertrag, dass «die Mietpartei die derzeit gültige Fassung des Zweckerhaltungsreglements und der WBFV (Auszüge) erhalten hat. […] Die Erfüllung der Subventionsvorschriften ist für die Vermieterin eine unabdingbare Voraussetzung für den Abschluss und für den Bestand des Mietvertrags und stellt deshalb bei Nichtbeachtung einen Kündigungsgrund dar.»

Nach § 13 Abs. 2 der WBFV und Art. 2 Zweckerhaltungsreglement muss die Zahl der in einer Wohnung lebenden Personen mindestens der um eins verminderten Zahl der Zimmer der Wohnung entsprechen. Subventionierte Wohnungen dürfen nur unter Einhaltung dieser Vorschrift vermietet werden.

Bei subventionierten Wohnungen entspricht die Belegungszahl somit immer der tatsächlichen Zahl der Personen, die darin wohnen. Ausnahmen für Alleinerziehende sind nicht vorgesehen. Die Viereinhalbzimmerwohnung hätte folglich 2016 gar nicht an Frau Schmid vermietet werden dürfen, da sie nur mit ihrem Sohn zusammenwohnte und damit Anspruch auf höchstens eine Dreieinhalbzimmerwohnung gehabt hätte. Die Ausnahme für Alleinerziehende hätte gar nicht im Mietvertrag stehen dürfen.

**3. Weiteres Vorgehen und Lösung**
Die Ombudsstelle richtet ein schriftliches Gesuch um Stellungnahme an die Direktion von LSZ. Sie legt ihre Rechtsauffassung dar: Zwar ist der Mietvertrag tatsächlich nicht mit dem kantonalen Recht vereinbar. Dieser Fehler ist jedoch eindeutig LSZ zuzurechnen, die den Vertrag verfasst hat. Überdies wurde Frau Schmid auf Nachfrage im Voraus mündlich zugesichert, dass sie die Belegungsvorschriften erfülle. Aus Sicht der Ombudsstelle durfte Frau Schmid auf diese Auskunft und auf die Bestimmung im Mietvertrag vertrauen (Vertrauensschutz). Es kann von einer Mieterin einer städtischen Wohnung nicht verlangt werden, dass sie den Mietvertrag auf dessen Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht prüft.

Die Ombudsstelle geht davon aus, dass auch LSZ nicht bloss an einer rechtlichen Bereinigung des Mietverhältnisses interessiert ist, sondern eine faire und kulante Lösung für Frau Schmid suchen wird. Diese könnte zum Beispiel darin bestehen, dass Frau Schmid bis zum Ausbildungsende des Sohns in der Wohnung bleiben kann, dass die Stadt für eine gewisse Zeit die vom Kanton gestrichenen Subventionen übernimmt oder dass man Frau Schmid hilft, eine Wohnung in der Nähe zu finden. Zudem möchte die Ombudsstelle wissen, ob es andere gleichgelagerte Fälle gibt und wie LSZ gegebenenfalls mit diesen umgeht.

Die Direktorin von LSZ antwortet in ihrer Stellungnahme, dass LSZ eine Lösung suchen will, die sowohl bestmöglich den Bedürfnissen von Frau Schmid Rechnung trägt als auch mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Konkret wird LSZ nun bei den zuständigen Behörden abklären, ob ein Aufschub der Kündigung möglich ist und ab wann Frau Schmid die Subventionen gestrichen werden. Auch bei der Suche nach einer kleineren Wohnung in der Nähe wird man Frau Schmid behilflich sein. Die fehlerhafte Klausel findet sich leider auch in einigen anderen Mietverträgen. Bei diesen besteht bislang jedoch keine Unterbelegung. LSZ wird die betroffene Mieterschaft im Verlaufe des Jahrs anschreiben, um die Widersprüche aufzulösen.

Einige Wochen später informiert LSZ die Ombudsstelle darüber, dass Frau Schmid ein Jahr länger in der jetzigen Wohnung bleiben darf und dass LSZ ihr eine geeignete Wohnung in der bisherigen Siedlung anbieten wird, sobald eine solche frei wird. Zudem wird auf eine rückwirkende Verrechnung der Subventionen verzichtet.

Frau Schmid bedankt sich mehrfach bei der Ombudsstelle. Hier habe man ihr endlich richtig zugehört und sie ernst genommen. Die gefundene Lösung kann Frau Schmid akzeptieren. Dennoch bleibt bei ihr ein bitterer Nachgeschmack. Wenn sie von Anfang an gewusst hätte, dass sie die Belegungsvorschriften nicht erfüllt, hätte sie nach der Wohnungsrenovierung eine kleinere Wohnung gesucht und müsste nun nicht erneut umziehen. Zudem ist sie weiterhin verunsichert, ob sie wirklich eine Wohnung in der Nähe ihrer Familie und Freunde finden wird, und es schmerzt sie, dass sie die Wohnung verlassen muss, an der sie so hängt.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Natürlich kann auch der Stadt Zürich bei einem Vertrag einmal ein Fehler unterlaufen. Kommt ein solcher ans Licht, muss die Verwaltung aber vom üblichen Schema abweichen und eine Lösung suchen, die der Problematik gerecht wird. Eine Wohnung ist für eine Mieterin nicht nur ein Kostenfaktor, sondern auch ein Ort, mit dem sie emotional verbunden ist. Eine drohende Kündigung ist für viele Menschen mit Ängsten verbunden. Das muss bei der Lösungssuche berücksichtigt werden. Die Ombudsstelle empfiehlt LSZ, immer proaktiv und kulant auf die Mieterschaft zuzugehen, wenn ihr ein Fehler unterlaufen ist. Aus Sicht der Ombudsstelle hat LSZ in diesem Fall aber eine faire Lösung für Frau Schmid gefunden.

# Fallbeispiel 5

## Wenn der Mietzins ausbleibt

**Eine Sozialhilfebezügerin erfährt erst nach der zweiten Mahnung mit Kündigungsandrohung vom Vermieter, dass die Sozialen Dienste (SOD) ihre Miete seit drei Wochen nicht mehr bezahlen und sie keine Sozialhilfe mehr erhält. Wäre sie von der Sozialarbeiterin rechtzeitig informiert worden, hätte sie sich darauf einstellen können. Ihr wäre eine sehr unangenehme Situation erspart geblieben. Wichtige Veränderungen müssen den Sozialhilfebeziehenden rechtzeitig und verständlich kommuniziert werden.**

**1. Ausgangslage**
Eine Mitarbeiterin einer gemeinnützigen Beratungsstelle wendet sich per E-Mail an die Ombudsstelle. Sie meldet sich im Namen einer Klientin, Frau Jasemin Yol, die nicht so gut deutsch spricht. Frau Yol ist alleinerziehende Mutter zweier Kinder und arbeitet Teilzeit. Ergänzend wurde sie bisher von den SOD mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. Die Wohnungsmiete wurde jeweils direkt von den SOD an den Vermieter überwiesen. Anfang September hat Frau Yol vom Vermieter eine Mahnung für die Septembermiete erhalten. Diese hat sie der Sozialarbeiterin übergeben, die ihr versicherte, dass sie die Zahlung in die Wege leiten werde. Vor wenigen Tagen hat Frau Yol die zweite Mahnung mit Kündigungsandrohung erhalten. Nach einem E-Mail der Beratungsstelle an die SOD teilte die zuständige Sozialarbeiterin Frau Yol am 21. September in einem E-Mail mit, dass sie bereits seit dem 1. September von der Sozialhilfe abgelöst sei und somit nicht mehr unterstützt werde. Frau Yol hat nun aber kein Geld mehr für die Miete, weil sie darauf nicht vorbereitet war. Die Mitarbeiterin der Beratungsstelle möchte wissen, ob es zulässig sei, eine Sozialhilfebezügerin per E-Mail und erst im Nachhinein über die Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu informieren.

In einem Telefonat mit der Beraterin erfährt der Ombudsmann weitere Details: Frau Yol arbeitete bislang zu 50 Prozent. Da sie im Stundenlohn angestellt ist, erhält sie die Lohnabrechnung stets erst im Folgemonat. Deshalb wurde der Lohn jeweils zwei Monate verzögert im Sozialhilfebudget berücksichtigt. Seit Juli hat Frau Yol eine zweite Stelle, die ursprünglich bis Ende September befristet war. Der Lohn der beiden Stellen zusammen reicht Frau Yol zur Deckung ihres Lebensbedarfs. Damit wäre sie nicht mehr auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen. Es ist allerdings noch nicht klar, ob die Anstellung verlängert wird. Ohnehin kann sie dieser zweiten Arbeit nur nachgehen, solange sie an ihrer ersten Stelle pandemiebedingt auf Kurzarbeit gesetzt ist. Da sie bei beiden Stellen Schichtarbeit leistet und unregelmässige Arbeitszeiten hat, liessen sich die beiden Stellen zu normalen Zeiten nicht vereinbaren. Somit ist noch äusserst unklar, ob Frau Yol nicht innert weniger Wochen wieder auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Beraterin fragt, ob es wirklich richtig ist, jemanden unter diesen unsicheren Umständen bereits von der Sozialhilfe abzulösen.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
Der Ombudsmann telefoniert mit der zuständigen Sozialarbeiterin der SOD. Diese erklärt ihm, dass Personen, die drei Monate lang einen Überschuss erzielen, abgelöst werden müssen. Frau Yol hat seit Anfang Juli einen monatlichen Überschuss von mehr als Fr. 1 000.–. Zudem wurde der Augustlohn noch nicht im Budget berücksichtigt. Diesen wird Frau Yol zurückzahlen müssen. Daher hat die Sozialarbeiterin mit ihrer Vorgesetzten beschlossen, Frau Yol per Anfang September abzulösen. Der Ombudsmann bittet die Sozialarbeiterin um die entsprechenden Unterlagen, damit er den Entscheid nachvollziehen kann.

Er spricht die Sozialarbeiterin ausserdem darauf an, dass es für eine Sozialhilfebezügerin sehr unangenehm sein müsse, erst aufgrund einer Mahnung mit Kündigungsandrohung des Vermieters von der Ablösung zu erfahren. Erst als der Ombudsmann diesen Punkt ein zweites Mal anspricht, gesteht die Sozialarbeiterin ein, dass es besser gewesen wäre, Frau Yol umgehend über diesen Entscheid zu informieren.

**3. Weiteres Vorgehen und Lösung**
Aus Frau Yols Sozialhilfebudgets der letzten Monate wird schliesslich nachvollziehbar, weshalb die SOD zum Entscheid gelangten, sie abzulösen. Der Ombudsmann erklärt Frau Yol und ihrer Beraterin in einem Telefongespräch, dass Frau Yol seit Anfang Juli genügend Einkommen habe, um selbst über die Runden zu kommen. Da ihr im September der Augustlohn ausbezahlt wird, steht ihr auch dann genügend Einkommen zur Verfügung. Für den Ombudsmann ist hingegen noch nicht nachvollziehbar, warum

Frau Yol nicht umgehend darüber informiert worden ist, dass die SOD ihr für den September keine Miete mehr zahlen. Zudem fragt er sich, ob die SOD mit der Ablösung nicht besser noch bis zum Entscheid über die Verlängerung der Anstellung zugewartet hätten.

Die Beraterin erwähnt noch verschiedene offene Fragen, die sich ihr aufgrund der Einsicht in die Monatsbudgets stellen. Der Ombudsmann rät ihr, diese direkt mit der Sozialarbeiterin zu besprechen. In solchen Fällen sehe er die Rolle des Ombudsmanns als Türöffner. Sobald es dann für die Ratsuchenden wieder möglich sei, direkt mit der Verwaltung zu kommunizieren, ziehe er sich wieder zurück. Er werde aber die Sozialarbeiterin bitten, ein persönliches Gespräch mit der Beraterin und Frau Yol zu ermöglichen. Einige Wochen später teilt die Beraterin dem Ombudsmann mit, dass sie gemeinsam mit Frau Yol ein Gespräch mit der Sozialarbeiterin führen konnte. Sie seien nun daran, die offenen Fragen im Detail zu klären. Frau Yols finanzielle Situation sei zwar nach wie vor sehr prekär, aber sie habe schliesslich selbst den Wunsch geäussert, abgelöst zu werden.

Der Sozialarbeiterin und ihrer Vorgesetzten teilt der Ombudsmann in einem E-Mail mit, dass er aufgrund der Monatsbudgets die Ablösung von Frau Yol per Anfang September nachvollziehen könne. Er finde es aber unglücklich, wie die Ablösung verlaufen sei. Darum möchte er erneut auf die beiden folgenden Punkte hinweisen:

Einerseits frage er sich, ob es tatsächlich sinnvoll ist, eine Person von der Sozialhilfe abzulösen, wenn noch nicht sicher ist, ob sie auch im nächsten Monat noch ein ausreichendes Einkommen erzielen kann. Er bittet die Sozialarbeiterin hierzu um eine Stellungnahme.

Andererseits könne er den Akten entnehmen, dass Frau Yol erst am 21. September mitgeteilt worden sei, dass sie seit dem 1. September keine Sozialhilfe mehr erhält. Er gehe davon aus, dass der Entscheid darüber früher gefällt worden sei. Er verstehe nicht, weshalb die SOD Frau Yol nicht umgehend informiert hätten. Dann hätte sie rechtzeitig disponieren und ihre Miete ohne Mahnung bezahlen können.

Die Sozialarbeiterin antwortet auf die beiden Punkte wie folgt: Der Entscheid, Frau Yol abzulösen und ihre Miete für den September nicht mehr zu bezahlen, sei tatsächlich nicht früher gefällt worden. Sie habe den Unterstützungsumfang erst so spät errechnen können, weil noch Berechnungen zum Budget ausstehend gewesen seien. Sie bestätigt, dass es besser gewesen wäre, Frau Yol früher zu informieren und ihr zu sagen, dass sie die Miete vorerst selbst bezahlen muss.

Weiter habe die Sozialarbeiterin erst nach dem Ablösungsentscheid erfahren, dass Frau Yol nur wegen der Kurzarbeit am ersten Arbeitsort überhaupt die zweite Stelle habe annehmen können. Diese sei nun zum Glück verlängert worden, und Frau Yol habe einer Ablösung selbst zugestimmt. Wenn eine Sozialhilfebezügerin über drei Monate einen Überschuss generiere, sei es für sie ein Nachteil noch länger von der Sozialhilfe unterstützt zu werden. Denn diese überschüssigen Beträge müsse die Klientin sonst im Nachhinein zurückzahlen.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Erzielt eine Sozialhilfebezügerin über mehrere Monate ein Einkommen, von dem sie ihren Lebensbedarf selbst decken kann, wird sie von der Sozialhilfe abgelöst, da sie keinen Bedarf mehr hat. Dies ist nachvollziehbar und entspricht dem Ziel der Sozialhilfe als Hilfestellung auf dem Weg zur Selbständigkeit. Fraglich ist hingegen, ob eine Ablösung bereits dann sinnvoll ist, wenn ein Einkommen für die nachfolgende Zeit noch sehr ungewiss ist. Wäre Frau Yols zweite Anstellung nicht verlängert worden, hätte sie sich vermutlich innert weniger Wochen wieder bei der Sozialhilfe anmelden müssen. Dies hätte für Frau Yol gewiss einen erheblichen Mehraufwand bedeutet, vermutlich aber auch für die SOD. Diese Frage kann die Ombudsstelle jedoch nicht abschliessend beurteilen, da dieser Fall glücklicherweise nicht eingetreten ist.

In der Sozialhilfe müssen wichtige Entscheidungen und Veränderungen den unterstützten Personen rechtzeitig und deutlich kommuniziert werden. So gehört zur Sozialhilfearbeit auch, dass die Klientinnen und Klienten auf die Zeit nach der Ablösung vorbereitet werden. Ihnen muss klar sein, was dies für sie im Detail bedeutet und welche Kosten sie ab wann selbst tragen müssen. Nur so kann eine reibungslose und nachhaltige Ablösung gewährleistet werden. Dies gilt umso mehr bei Personen, die über eingeschränkte Deutschkenntnisse verfügen. Vorliegend hätte die Sozialarbeiterin Frau Yol bereits Ende August mitteilen müssen, dass sie voraussichtlich ab September nicht mehr unterstützt wird und daher die Miete für den

September selbst bezahlen muss. Wäre man später zu einem anderen Entscheid gekommen, hätte man ihr die Miete immer noch nachzahlen können. Eine Sozialhilfebezügerin sollte nicht zuerst in die unangenehme Situation kommen müssen, in der sie eine Mahnung mit Kündigungsandrohung vom Vermieter erhält, bevor sie von den SOD über die Ablösung informiert wird.

Wie erwähnt wurde Frau Yols zweite Arbeitsstelle glücklicherweise verlängert, so dass sie danach den Lebensunterhalt für sich und ihre Kinder selbst bestreiten konnte. Im Nachhinein hat sich die Ablösung per Anfang September als richtig herausgestellt.

# Fallbeispiel 6

## Geduldsprobe

**Eine Sozialhilfebezügerin erhält rückwirkend eine volle IV-Rente zugesprochen. Der Ablöseprozess vom Sozialamt gestaltet sich langwierig, weil die Schlussabrechnung des Sozialamts fehlerhaft ist, viele Fragen aufwirft und eine erhebliche Korrektur notwendig macht. Daraus resultiert am Ende ein Überschuss zugunsten der Klientin, der rund Fr. 50 000.– höher ausfällt als zuvor.**

**1. Ausgangslage**
Frau Rosa Wyss und ihre behinderte Tochter Lea werden von den Sozialen Diensten (SOD) seit 2012 finanziell unterstützt. Frau Wyss ist geschieden und alleinerziehend. Lea ist mittlerweile volljährig. Während ihrer Minderjährigkeit gab es mehrere längere Phasen, in denen Lea in einer ihren Bedürfnissen gerechten Institution fremdplatziert war. Ebenso wurden Frau Wyss und ihre Tochter durch eine sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) unterstützt.

Frau Wyss stellte Anfang 2012 wegen ihrer chronischen Erkrankung ein Gesuch für eine IV-Rente. Das Verfahren zog sich sehr lange hin. Erst im Sommer 2018 wurde ihr rückwirkend auf das Jahr 2012 die volle IV-Rente definitiv zugesprochen. Ein Jahr später folgte auch die Gutheissung ihres Gesuchs um Zusatzleistungen zur IV.

Frau Wyss gelangt im Sommer 2019 erstmals an die Ombudsstelle. Sie berichtet, dass es bei den SOD kürzlich zur Ablösung gekommen sei, da ihr die Sozialversicherungsleistungen künftig direkt ausbezahlt würden. Ausstehend sei nun die Schlussabrechnung (Klientenkontoabrechnung: KKA) der SOD. Bisher sei sie davon ausgegangen, dass in der KKA ein Überschuss zu ihren Gunsten resultiere. Ihr Sozialarbeiter habe aber kürzlich angedeutet, dass ihr vermutlich nichts mehr ausbezahlt werde. Das mache sie stutzig. Da die KKA noch nicht vorliegt, verbleibt die Ombudsstelle mit Frau Wyss, dass sie sich wieder melden soll, sobald ihr die KKA zugestellt worden sei.

Anfang 2020, also rund sechs Monate später, schickt Frau Wyss der Ombudsstelle die KKA. Aus dieser geht hervor, dass zugunsten von Frau Wyss ein Überschuss von rund Fr. 17 000.– resultiert, wovon die SOD der Klientin bereits eine Teilzahlung von rund Fr. 7000.– ausgezahlt haben. Frau Wyss teilt der Ombudsstelle mit, dass die 15-seitige KKA, die eine Zeitspanne von mehr als sieben Jahren umfasse, zwar in einzelne Perioden unterteilt sei, die darin erwähnten Abkürzungen stellten für sie aber ein Buch mit sieben Siegeln dar. Zudem besitze sie keine Auszüge von ihrem Klientenkonto, so dass sie die KKA gar nicht überprüfen könne. Sie verstehe auch nicht, weshalb sowohl die Fremdplatzierungskosten von Lea als auch die Kosten für die SPF vollumfänglich als Ausgaben angerechnet und mit ihren Sozialversicherungseinnahmen verrechnet worden seien. Kurzum: Sie zweifle die Korrektheit der KKA an. Zusätzlich stehe sie unter zeitlichem Druck, da die 30-tägige Frist für eine allfällige Einsprache gegen die verfügte KKA bereits zu laufen begonnen habe.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
Bei einer ersten Durchsicht der KKA stellt die Ombudsstelle rasch fest, dass auch für sie diverse Posten in der KKA unklar und ohne nähere Abklärungen bei den SOD schwer nachvollziehbar sind. Insbesondere wirft die Verrechnung der Heimkosten von Lea Fragen auf, so zum Beispiel, ob wegen der Fremdplatzierung für die Tochter nicht eine zweite, separate KKA zu erstellen wäre.

Als die Ombudsstelle bei Frau Wyss die Zustimmung für weitere Abklärungen bei den SOD einholt, berichtet Frau Wyss, dass sie zwei Tage nach Erhalt der KKA die SOD um die Zustellung der Kontoauszüge gebeten habe. Seither seien elf Tage verstrichen, aber sie sei noch immer nicht im Besitz der Kontoauszüge.

Im telefonischen Austausch mit dem zuständigen Sozialarbeiter unterbreitet die Ombudsstelle diesem ihre Fragen und bittet mit Nachdruck, dass Frau Wyss so schnell wie möglich die noch ausstehenden Kontoauszüge zugestellt werden. Die Fragen der Ombudsstelle kann der Sozialarbeiter anlässlich dieses ersten Telefongesprächs nicht beantworten. Hierzu müsse er mit dem zuständigen Sachbearbeiter Rücksprache nehmen, der die KKA erstellt habe. Von diesem habe er gehört, dass die Erstellung der KKA sehr kompliziert gewesen sei.

Als Frau Wyss die für die Prüfung der KKA notwendigen Kontoauszüge von den SOD schliesslich erhält, ist die 30-tägige Einsprachefrist bereits zur Hälfte verstrichen. Die Einsicht in die Kontoauszüge führen bei Frau Wyss zu zahlreichen weiteren Fragen, die ihr die Ombudsstelle infolge der noch ausstehenden Antworten der SOD jedoch nur teilweise beantworten kann. Aus diesem Grund muss die Ombudsstelle Frau Wyss dazu raten, gegen die KKA

vorsorglich Einsprache bei der Sozialbehörde zu erheben. Frau Wyss tut dies fristgerecht.

Vor Ablauf der Einsprachefrist meldet sich der zuständige Sozialarbeiter bei der Ombudsstelle. Er bedauert, noch immer keine abschliessenden Antworten zur KKA geben zu können. Die von der Ombudsstelle und der Klientin aufgeworfenen Fragen hätten zu internen Diskussionen geführt, die am Ende auch mit der Zentrumsleitung besprochen und entschieden werden müssten. Leider führe das zu einer weiteren, zeitlichen Verzögerung.
Zirka eineinhalb Monate später gehen die Antworten des Sozialarbeiters bei der Ombudsstelle ein. Mitunter informiert der Sozialarbeiter darüber, dass nun doch zwei separate KKA, eine für Frau Wyss und eine für ihre Tochter, erstellt werden. Die SOD würden die Sozialbehörde entsprechend orientieren.

Für die Ombudsstelle ist die angekündigte Überarbeitung erfreulich. Im Hinblick auf die Aushändigung der beiden neuen KKA und den Beginn der neuen Einsprachefristen gibt die Ombudsstelle dem Sozialarbeiter aber auch folgenden Hinweis: Im Zeitpunkt, in dem die beiden neuen KKA erstellt, aber noch nicht verfügt seien, wäre es angezeigt, dass die SOD Frau Wyss zu einem Gespräch zwecks Erläuterung der beiden KKA und zwecks Klärung von allfälligen Fragen einladen würden. Erst anschliessend seien die KKA mit Rechtsmittelbelehrungen zu verfügen. Das biete die Chance, Unklarheiten frühzeitig aus der Welt zu schaffen, und damit ein erneutes Einspracheverfahren möglichst zu vermeiden. Bedauerlicherweise habe ein erläuterndes und klärendes Gespräch bei der ersten KKA nicht stattgefunden.

Zirka acht Monate nach Ausstellung der ersten KKA erhält Frau Wyss eine neue KKA von den SOD zugestellt. Im Vergleich zur ersten KKA, in der ein Überschuss zugunsten von Frau Wyss in Höhe von rund Fr. 17 000.– resultierte, fällt der Überschuss in der neuen KKA um Fr. 31 000.– höher aus. Er beträgt nun rund Fr. 48 000.–.
Frau Wyss berichtet der Ombudsstelle, dass sie dieses Mal von ihrem Sozialarbeiter zu einem Gespräch eingeladen worden sei. Einige Punkte hätten geklärt werden können. Gewisse Fragen seien aber erst zu Hause aufgetaucht. Die Frist für eine Einsprache gegen die neue KKA habe mittlerweile zu laufen begonnen. Allerdings sei die KKA von Lea noch ausstehend. Solange diese nicht vor liege, könne sie ihre eigene KKA nicht auf deren Korrektheit hin prüfen.

**3. Weiteres Vorgehen und Lösung**
In der Folge führt eine Mitarbeiterin der Ombudsstelle mehrere Telefongespräche mit den verschiedenen Ansprechpersonen, die bei den SOD entweder bei der Erstellung der KKA oder bei der Beantwortung spezifischer Fragen von Frau Wyss involviert waren. Dabei wird erörtert, was aus Sicht der Ombudsstelle, aber auch aus Sicht der SOD bisher suboptimal gelaufen ist. Zudem zeichnet sich ab, dass in der KKA der Tochter für die Zeit ihrer Unmündigkeit voraussichtlich ein Überschuss von rund Fr. 20 000.– zugunsten von Frau Wyss resultieren wird. Gemeinsam einigt man sich auf folgendes weitere Vorgehen: Die KKA von Frau Wyss wird aufgehoben und im Zeitpunkt, in dem auch die KKA von Tochter Lea vorliegt, nochmals neu ausgestellt. Beide KKA werden aber noch nicht verfügt. Anschliessend folgt ein Gespräch am runden Tisch, an dem Frau Wyss, eine Mitarbeiterin der Ombudsstelle sowie vier SOD-Mitarbeitende teilnehmen werden. Das Gespräch soll dazu dienen, die beiden neuen KKA zu erläutern und die klärungsbedürftigen Fragen zu besprechen, verbunden mit dem weiteren Zweck, alle Beteiligten auf denselben Kenntnisstand zu bringen.

Gegen Ende des Jahrs 2020 kommt es zum Gespräch am runden Tisch. Dieses erweist sich als aufschlussreich, und es führt zu einer Klärung von vielen der bisher offenen Punkte. Einige Fragen können allerdings nicht beantwortet werden. Die SOD erklären sich bereit, diese intern nochmals vertiefter abzuklären und Frau Wyss dann in schriftlicher Form zu beantworten.
Frau Wyss lässt die Ombudsstelle im Anschluss an das Gespräch wissen, sie habe es geschätzt, dass sich die Mitarbeitenden der SOD gut vorbereitet und sich Zeit für das Gespräch genommen hätten. Nach langer Zeit habe sie sich wieder ernst genommen und gehört gefühlt. Und es habe sie auch wieder mehr Vertrauen in die SOD fassen lassen.
Auch aus Sicht der Ombudsstelle war diese offene und lösungsorientierte Herangehensweise, welche die SOD im Anschluss an den Kontakt mit der Ombudsstelle zeigten, erfreulich und lobenswert.
Im Zeitpunkt der Redaktion dieses Fallbeispiels liegen die beiden definitiven KKA noch nicht vor. Die Ombudsstelle ist aber zuversichtlich, dass es in absehbarer Zeit dazu kommen wird.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die teils sehr lange Dauer bei der Erstellung und die schwierige Nachvollziehbarkeit von Schlussabrechnungen der SOD beschäftigte die Ombudsstelle schon in früheren Jahren und sie bleibt beim Ombudsmann auch im Berichtsjahr ein aktuelles Thema.

Der Ombudsmann anerkennt die Komplexität, die sich gerade bei der rückwirkenden Zusprechung verschiedener Sozialversicherungsansprüche ergeben kann. Dennoch erstaunen die immer wieder beobachteten, frankenmässig teilweise sehr hohen Abweichungen bei einer späteren Korrektur der KKA doch sehr. Zudem verzögert sich für die Klientinnen und Klienten durch die lange Dauer auch der definitive Ablöseprozess von den SOD, was dem Wiedereingliederungsziel der Sozialhilfe widerspricht.

Besonders bei komplexen Verrechnungskonstellationen empfiehlt der Ombudsmann für die Zukunft, ein grösseres Augenmerk sowie mehr Sorgfalt auf die korrekte Erstellung einer KKA zu legen und den Klientinnen und Klienten diese zu erläutern, bevor sie verfügt wird.

# Fallbeispiel 7

## Covid-19 und Arbeitszeit

**Die Pandemie stellt die städtische Verwaltung als Arbeitgeberin vor neue betriebliche und personalorganisatorische Herausforderungen. Auch der Arbeitsalltag von Mitarbeitenden ist ein anderer und wirft Fragen auf. Was ist, wenn es zu wenig Arbeit gibt? Führt dies zu «Minusstunden»? Muss ich mein Arbeitszeitguthaben dafür hergeben? Welche Folgen hat es, wenn ich bei ärztlich oder behördlich angeordneter Quarantäne nicht im Homeoffice arbeiten kann?**

**1. Ausgangslage**
Seit dem Ausbruch von Covid-19 und dem ersten Lockdown im Frühling 2020 wurde die Ombudsstelle immer wieder von städtischen Mitarbeitenden kontaktiert, die Fragen zu ihrem Arbeitsverhältnis im Zusammenhang mit Corona hatten. Die Anfragen waren zahlreich und divers. Regelmässig stand jedoch die Arbeitszeit im Fokus. Aus diesem Grund fällt die Wahl auf das nachfolgende Fallbeispiel, da es stellvertretend für weitere, ähnliche Anfragen steht.

Frau Janine Berger arbeitet als Pflegefachfrau in einem städtischen Betrieb. Sie meldet sich bei der Ombudsstelle und berichtet, dass es wegen Covid-19 in ihrem Betrieb Phasen von hoher Arbeitslast gegeben habe, dann aber auch Phasen, in denen wenig Arbeit vorhanden war und die Sollarbeitszeit nicht erreicht wurde. Die Angestellten im Pflegebereich, so auch sie, seien vom Betrieb angehalten worden, die effektiv weniger geleisteten Stunden über ihren positiven Arbeitszeitsaldo (Arbeitszeitguthaben) zu kompensieren. Bei ihr habe es sich um 60 bis 80 Stunden gehandelt. Diese Mehrstunden seien entstanden, weil sie sich bei personellen Engpässen häufig bereit erklärt habe, einzuspringen und einen Zusatzdienst zu übernehmen.

Bevor Covid-19 ausgebrochen sei, habe sie solche Mehrstunden jeweils in Form von Freizeit kompensieren können und zwar zeitlich so, dass sie von der Freizeit auch wirklich etwas gehabt habe. Seit dem Ausbruch von Covid-19 werde das Pflegepersonal aber zum Teil kurzfristig darüber informiert, dass man nun doch nicht im Dienstplan eingeteilt sei. Natürlich stehe einem dann ebenfalls Freizeit zur Verfügung, aber diese habe eine andere Qualität, als wenn man im Voraus selbst seine Kompensationstage oder -stunden eingeben und damit seine Freizeit planen könne. Zudem wiesen diejenigen Mitarbeitenden, die in der Vergangenheit weniger bereit gewesen seien, bei Bedarf einen Zusatzdienst zu übernehmen, deutlich weniger Mehrstunden auf, wodurch bei ihnen eine deutlich tiefere Kompensation von Arbeitszeitguthaben verlangt werden könne. Das finde sie nicht fair.

In der Zwischenzeit sei die Arbeitslast im Betrieb zwar wieder höher und sie generiere Mehrstunden. Wenn sich die Verhältnisse aber erneut änderten und wieder weniger Arbeit anfalle, so befürchte sie, dass ihr dann wiederum die geleisteten Mehrstunden abgezogen würden.

In den Medien habe sie nun gelesen, dass es in der Stadt Zürich Dienstabteilungen gebe, die ihrem Personal die entstandenen «Minusstunden» vergüteten. Frau Berger möchte von der Ombudsstelle wissen, ob die Stadt Zürich als Arbeitgeberin nicht eine einheitliche Regelung haben müsste, die für alle Angestellten gleich gelte.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
Human Resources Management der Stadt Zürich (HRZ) hat bereits im Frühling 2020 damit begonnen, einen Katalog von häufig gestellten personalrechtlichen Fragen (sogenannte FAQ) und Antworten zur Pandemie zu erstellen. Er dient den Personaldiensten in den verschiedenen Dienstabteilungen der Stadtverwaltung in der täglichen Arbeit als Grundlage für eine einheitliche Praxis.

Zum Anliegen von Frau Berger kann die Ombudsstelle den FAQ von HRZ klare Antworten entnehmen. So gilt im Regelfall: Wenn wegen aktueller Verhältnisse zu wenig Arbeit anfällt und die Sollarbeitszeit nicht erreicht werden kann, so haben Angestellte zunächst mit ihrer oder ihrem Vorgesetzten zu klären, ob es möglich ist, anderweitige Arbeit zu verrichten. Ist dies nicht möglich, so müssen Vorgesetzte bei zu wenig Arbeit zuerst die Kompensation von Arbeitszeitguthaben (positiver Arbeitszeitsaldo) und den halb- oder ganztägigen Bezug von Ferienansprüchen aus dem Vorjahr anordnen. Dieses Vorgehen gilt sowohl für Angestellte, die im flexiblen Arbeitszeitmodell arbeiten als auch für Angestellte im Fixzeitenmodell (zum Beispiel bei Arbeit im Schichtbetrieb).

Die Angestellten dürfen dabei mit dem Arbeitszeitsaldo aber nicht ins Minus geraten. Erst wenn das Arbeitszeitguthaben aufgebraucht ist und somit Null beträgt, wenn keine Ferienguthaben aus dem Vorjahr mehr bestehen und

darüber hinaus keine anderen Absenzgründe vorliegen, setzt Arbeitgeberverzug ein. Das bedeutet, dass Angestellte weiterhin Anspruch auf ihren Lohn haben und die nicht geleistete Arbeitszeit nicht nachgeholt werden muss. Es entsteht also kein negativer Arbeitszeitsaldo.

Vom Regelfall, wonach Angestellte infolge zu wenig Arbeit nicht ins Minus fallen dürfen, gibt es allerdings auch eine Ausnahme. Und zwar dürfen gemäss der FAQ von HRZ Vorgesetzte ihre Angestellten im Fixzeitenmodell so einplanen, «dass der Arbeitszeitsaldo ins Minus gerät, wenn dies unabhängig vom Coronavirus und seinen Folgen so üblich bzw. der Normalfall gewesen wäre. Das kann namentlich der Fall sein bei Betrieben, deren Arbeit grösseren saisonalen Schwankungen unterliegt.» Die Minusstunden haben sich dabei nach den Erfahrungswerten früherer Jahre zu richten oder müssen anders nachvollziehbar begründet werden. Wollen Betriebe solche Schwankungen bei der Einsatzplanung berücksichtigen, so haben sie die Angestellten, die davon betroffen sind, darüber und über die maximal mögliche Anzahl Minusstunden ins Bild zu setzen.

**3. Weiteres Vorgehen**
Die Ombudsstelle informiert Frau Berger telefonisch über das Ergebnis der getätigten Abklärungen. Sie teilt Frau Berger mit, dass die genannten Regelungen massgebend für die gesamte Stadtverwaltung seien und daher auch gleich gehandhabt werden sollten. Die Ombudsstelle könne im konkreten Fall von Frau Berger nicht feststellen, dass in ihrem Betrieb von den einzuhaltenden Regeln abgewichen worden sei.

Allerdings zeigt die Ombudsstelle auch Verständnis für das Vorbringen von Frau Berger, wonach die geltende Regelung in Bezug auf die Freizeit eine andere Qualität habe, als wenn die Kompensation eines positiven Arbeitszeitsaldos zeitlich nach den eigenen Wünschen festgelegt werden und erfolgen könne – selbst wenn dies in Abstimmung mit den betrieblichen Bedürfnissen passieren müsse.

Auch verstehe sie, dass sich Frau Berger mit ihrem hohen Arbeitszeitguthaben benachteiligt fühle gegenüber Arbeitskolleginnen und -kollegen, deren Arbeitszeitguthaben tiefer sei. Dem könne begegnet werden, indem Vorgesetzte darauf achteten, dass sich bei einzelnen Mitarbeitenden keine zu hohen Arbeitszeitguthaben anhäuften bzw. die anfallende Arbeit, wenn immer möglich, gleichmässig auf das gesamte Team verteilt werde. Komme es dennoch zu einem hohen Arbeitszeitguthaben, so dürften Vorgesetzte aber gemäss städtischem Personalrecht eben auch die Kompensation des positiven Arbeitszeitsaldos anordnen, damit dieser abgebaut werde.

Frau Berger dankt für die Abklärungen und die Rückmeldung der Ombudsstelle. Sie ermöglichten ihr, die Handhabe ihres Betriebs mit ihrer Arbeitszeit während der Pandemie besser einordnen und nachvollziehen zu können.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
Aufgrund der verschiedenen arbeitsrechtlichen Anfragen, die bei ihr eingingen, konnte die Ombudsstelle feststellen, dass die Stadt Zürich als Arbeitgeberin grösstenteils eine einheitliche Praxis lebt und umsetzt. Dies hängt sicherlich auch mit den von HRZ aufbereiteten und stets erweiterten FAQ «Pandemie und Personalrecht» zusammen. Aus Sicht der Ombudsstelle hat HRZ hiermit in eindrücklicher Weise innert kurzer Zeit eine sehr detaillierte und wertvolle Arbeitsgrundlage geschaffen.

Die städtische Regelung zu den «Minusstunden», wonach solche bei zu wenig Arbeit infolge der Pandemie im Regelfall eben nicht entstehen dürfen bzw. durch die zulässige Anordnung der Kompensation von Arbeitszeitguthaben der Arbeitszeitsaldo nicht unter Null fallen darf, betrachtet die Ombudsstelle als grosszügig.

Gleichzeitig regt die Ombudsstelle an, dass Vorgesetzte ganz generell die Arbeitszeitsaldi ihrer Mitarbeitenden fortlaufend gut im Auge behalten. Vorgesetzte sollen, wenn immer betrieblich möglich, dafür sorgen, dass bei ihren Mitarbeitenden die über der Sollarbeitszeit liegenden Stunden zum einen nicht überborden, und zum andern sich die Arbeitszeitguthaben der Mitarbeitenden untereinander die Waage halten. Für das Arbeitsplatzklima und die Arbeitsplatzzufriedenheit von Mitarbeitenden hätte dies, gerade in der schwierigen und belastenden Pandemiezeit, mit grosser Wahrscheinlichkeit einen positiven Effekt.

Die Quarantäneregeln für Mitarbeitende der Stadt Zürich, die nicht im Homeoffice arbeiten können, führten auch bei der Ombudsstelle zu diversen Anfragen im Berichtsjahr. So galt seit dem Frühling 2020, dass Angestellte der Stadt Zürich, wenn sie wegen eines engen Kontakts im privaten Rahmen ärztlich oder behördlich angeordnet in Quarantä-

ne gehen mussten, zunächst positive Arbeitszeitguthaben zu kompensieren und Ferienguthaben aus dem Vorjahr abzubauen hatten, sofern die Weiterarbeit im Homeoffice nicht möglich war. Erst danach wurde bezahlter Urlaub gewährt.

Da die Stadt einen Teil der Lohnkosten für den bezahlten Urlaub für quarantänebedingte Abwesenheiten rückwirkend bis 17. September 2020 über die Corona-Erwerbsersatzentschädigung (EO-Entschädigung) erhältlich machen kann und diese auch beantragen wird, hat der Stadtrat mit Beschluss (STRB 183/2021) eine Praxisänderung verabschiedet. Künftig müssen solche Mitarbeitenden vor der Gewährung von bezahltem Urlaub keine Arbeitszeitguthaben oder Ferien mehr abbauen. Ab dem 17. September 2020 bereits abgebaute Guthaben werden wieder gutgeschrieben. Die Ombudsstelle begrüsst diese Praxisänderung sehr.

# Fallbeispiel 8

## Austrittsverhandlung mit Missverständnissen

**Wenn städtische Mitarbeitende ihre Stelle verlassen, kann das viele Gründe haben. Sind Schwierigkeiten am Arbeitsplatz oder ein persönlicher Konflikt die Ursache, kommen Emotionen ins Spiel, weshalb der Weg zu Missverständnissen und Verletzungen nicht weit ist. Umso wichtiger ist es, dass die Kommunikation mit scheidenden Mitarbeitenden glasklar und umsichtig erfolgt.**

**1. Ausgangslage**
Frau Ruth Meier ruft bei der Ombudsstelle an und berichtet von Problemen im Zusammenhang mit der Auflösung ihres Arbeitsverhältnisses. Der Ombudsmann lädt sie zu einer Sprechstunde ein. Frau Meier berichtet: Sie arbeite seit einigen Jahren in leitender Funktion in einer Dienstabteilung. Als ihre Abteilung umorganisiert wurde und der bisherige Vorgesetzte andere Aufgaben übernahm, habe es im Team von Frau Meier Zuständigkeitsprobleme und ein Führungsvakuum gegeben, so dass sie zusätzliche Arbeiten habe übernehmen müssen. Später sei zwar ein Vorgesetzter ad interim eingesetzt worden, aber mit diesem habe sie sich überhaupt nicht verstanden.

Hinzu kam, dass Frau Meier Ende 2019 schwer erkrankte und einige Monate lang ausfiel. Von einer Case Managerin sei sie in dieser Zeit sehr gut betreut und begleitet worden. Als Frau Meier im Frühjahr 2020 wieder genesen war, und ihre Stelle wieder antreten wollte, habe sie feststellen müssen, dass ihr Chef in der mittlerweile geänderten Abteilungsorganisation für sie keinen Platz mehr vorgesehen habe. Ein klärendes Gespräch mit dem Vorgesetzten musste wegen des Lockdowns verschoben werden und fand erst Mitte Jahr statt. Frau Meier teilte ihrem Chef mit, dass sie nun einen Arbeitsversuch starten möchte. Sie merkte aber, dass er gar nicht mehr mit ihr zusammenarbeiten wollte. Nach etwas Hin und Her habe er ihr dies bestätigt. Die anwesende Case Managerin habe dann vorgeschlagen, das Gespräch an dieser Stelle abzubrechen. Jetzt sei es Sache der Juristen. Dieses Gespräch sei für Frau Meier ein Schock gewesen, der dazu geführt habe, dass sie sich wieder habe krankschreiben lassen müssen.

Einige Wochen später habe Frau Meier gesehen, dass ihre Stelle im Stellenportal ausgeschrieben war. Sie verlangte ein Gespräch mit der zuständigen Mitarbeiterin von Human Resources (HR). Diese habe aber bekräftigt, dass Frau Meier an ihre Stelle zurückkehren könne. Trotzdem sei sie verunsichert gewesen, habe sich nach Alternativen umgesehen und auf eine Stelle beim Kanton beworben. Prompt erhielt Frau Meier die Zusage.
Darauf habe sie sich wieder bei der HR-Mitarbeiterin gemeldet und ihr gesagt, dass sie nun das Anstellungsverhältnis mit der Stadt Zürich auflösen wolle. Diese habe sich sehr erstaunt gezeigt, aber schliesslich hätten sie über die Austrittskonditionen diskutiert. Man verblieb so, dass Frau Meier vom HR eine Auflösungsvereinbarung erhalten werde.

Sie habe dann per E-Mail ein Dokument erhalten, dieses aber als Vereinbarungs-Entwurf verstanden. Als sie sich bei ihrem Berufsverband erkundigte, habe ihr dieser empfohlen, mehr Lohnersatz zu verlangen, nämlich schon ab dem Zeitpunkt, als sie wieder gesundgeschrieben war war. Denn aufgrund ihrer langen Erkrankung erhielt Frau Meier mittlerweile nur noch 80 Prozent Lohnersatz. Sie habe dem HR diese Forderung mitgeteilt und den Entwurf entsprechend angepasst.

Diese Forderungen seien der HR-Mitarbeiterin offenbar in den falschen Hals geraten. Sie habe dann ein E-Mail erhalten, wonach die Verhandlungen abgebrochen seien. Jetzt wisse sie nicht mehr weiter. Der Ombudsmann stellt ihr in Aussicht, die Sache abzuklären und mit dem HR Kontakt aufzunehmen.

Frau Meier bleibt während des Gesprächs zwar immer sachlich, aber wirkt doch verletzt und wütend. Sie fühlt sich abserviert, nachdem sie – aus ihrer Sicht – für ihre Abteilung in einer schwierigen Phase viel geleistet hatte. Obwohl sie bereits eine neue Stelle in Aussicht hat, ist die Kränkung von Frau Meier deutlich zu spüren.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
**a) Studium der Unterlagen**
Frau Meier lässt der Ombudsstelle ihren E-Mail-Verkehr mit der HR-Mitarbeiterin zukommen: Diese hatte Frau Meier zunächst ein E-Mail mit einem Word-Dokument ge-

schickt, welches mit «Auflösungsvereinbarung» benannt war. Dieses Dokument macht einen unfertigen Eindruck, sind doch diverse Begriffe grau und andere sind gelb markiert. Es wirkt wie ein Entwurf. So lautet eine der gelb bezeichneten Passagen: «[Gerne dürfen Sie einen Vorschlag machen].»

Auch Frau Meier verstand das Dokument als Entwurf, ergänzte es mit ihren Vorschlägen im Korrekturmodus und sandte das überarbeitete Dokument an die HR-Mitarbeiterin. Diese antwortete, dass sie das Dokument nicht öffnen könne, und dass Frau Meier die Vereinbarung bitte zeitnah unterzeichnet zurücksenden möge. Frau Meier, die nichts von einer unterschriftsreifen Version wusste, sandte noch einmal die von ihr im Korrekturmodus überarbeitete Version der HR-Mitarbeitenden und bat diese um Prüfung.

Eine Woche später schrieb die HR-Mitarbeiterin Frau Meier: «Bis heute ist die unterzeichnete Vereinbarung nicht bei uns eingegangen. Die darin unpräjudiziell angebotene Freistellung wird damit hinfällig. Da Sie gemäss eigenen Angaben arbeitsfähig sind (es liegt uns auch kein ärztliches Zeugnis betr. eine Arbeitsunfähigkeit vor), sind Sie zur Arbeitsleistung verpflichtet. Andernfalls ist kein Lohn geschuldet. Bitte setzen Sie sich unverzüglich mit Ihrem Vorgesetzten in Verbindung betr. Wiederaufnahme Ihrer Arbeitstätigkeit.»

**b) Kontakt mit dem HR**

Der Ombudsmann wendet sich in der Folge per E-Mail an die HR-Mitarbeiterin und bittet um ein Gespräch über die abgebrochenen Verhandlungen. Diese antwortet, die Verhandlungen seien nicht abgebrochen. Es stehe Frau Meier frei, die Vereinbarung zu unterzeichnen. Das sei ja wunderbar, antwortet der Ombudsmann. Ob er ein Exemplar der definitiven Vereinbarung haben könne? Ihm liege lediglich ein Dokument vor, das ihn nicht unterschriftsreif dünke.

Darauf schreibt ihm die HR-Verantwortliche, sie wisse nicht, ob dies aus datenschutzrechtlichen Gründen zulässig sei. Aber sie legt dem E-Mail das Dokument dann doch bei. Es handelt sich um eine nochmals überarbeitete Version, mittlerweile die dritte. Auch hier sind im Korrekturmodus noch Kommentare eingefügt und einzelne Begriffe grau markiert.

Der Ombudsmann bedankt sich und weist auf Art. 39 Abs. 3 der Gemeindeordnung hin: Er hat ein gesetzliches Akteneinsichtsrecht und die Mitarbeitenden der Verwaltung sind ihm gegenüber auskunftspflichtig.

**3. Weiteres Vorgehen und Lösung**

In Absprache mit dem HR sendet der Ombudsmann Frau Meier die letzte Version der Vereinbarung, und ruft sie später an. Er erklärt ihr, dass das HR von ihr erwartet, dass sie die offenen Passagen selbst ergänzt, das Dokument dann selbst finalisiert und dem HR zurücksendet. Er erläutert ihr, worum es bei den noch offenen, in der Vereinbarung zu ergänzenden Punkten geht: Einerseits um die Einreichung eines Arztzeugnisses zur Geltendmachung von Lohnnachzahlungen, und andererseits um die Sprachregelung zur Auflösung. Frau Meier dankt für die Erläuterungen. Sie werde das so erledigen. Dem Hinweis des Ombudsmanns, dass der Wortlaut des Arbeitszeugnisses nicht geregelt sei, hält Frau Meier entgegen, dass ihr das nicht so wichtig sei. Sie habe ja bereits eine neue Stelle.

Eine Woche später schreibt Frau Meier dem Ombudsmann ein E-Mail. Es besteht nur aus den Worten: «Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!» und einer Kopie der beidseits unterzeichneten Vereinbarung.

Der Ombudsmann freut sich über das gute Ende, hat aber doch ein paar Fragen zur Art und Weise, wie diese Auflösung zustande gekommen ist. Er vereinbart mit der HR-Mitarbeiterin und der HR-Leiterin eine Videokonferenz. Alle Beteiligten hätten ein persönliches Treffen bevorzugt, aber die Pandemie lässt dies nicht zu. Gemeinsam arbeiten die drei den Ablauf der Ereignisse auf und kommen zum Schluss, dass die Kommunikation in diesem Fall nicht ideal verlaufen ist.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Hierzu sei die schriftliche Empfehlung wiedergegeben, die der Ombudsmann zum Abschluss dem HR abgegeben hat: «Kennzeichnen Sie in Zukunft Entwürfe klar als solche, z.B. mit einem Wasserzeichen. Und bezeichnen Sie die unterschriftsreife Version ebenfalls klar und eindeutig als solche. Die betroffenen Mitarbeitenden sind in der Regel personalrechtlich nicht geschult. Der Austritt aus einer Arbeitsstelle ist erfahrungsgemäss häufig schmerzhaft und mit Emotionen verbunden. Entsprechend haben Sie es mit einem Gegenüber zu tun, dass nicht immer rational

und abgeklärt reagieren kann. Umso wichtiger ist es, dass Ihre Kommunikation klar und unmissverständlich erfolgt.

Ich rate Ihnen davon ab, in Zukunft einer Mitarbeitenden eine halbfertige Vereinbarung zuzustellen, und die Mitarbeitende aufzufordern, die offenen Punkte selber zu ergänzen. Sondern ich empfehle Ihnen, die Redaktion des Vereinbarungstextes ausschliesslich inhouse im HR durchzuführen, und während der Verhandlungen, wie oben dargelegt, klar zwischen Entwürfen und unterschriftsbereitem Dokument zu unterscheiden. Die Mitarbeitende soll Ihnen lediglich mitteilen, ob sie mit dem Text bzw. den vorgenommenen Änderungen einverstanden ist. Wenn Sie so vorgehen, dann minimieren Sie die Gefahr von Missverständnissen.

Etwas anders ist es, wenn die Mitarbeitende rechtskundig vertreten ist. Dann kann das Hin und Her bezüglich der Vereinbarung auch etwas formloser stattfinden, weil Sie es mit einem erfahrenen Anwalt bzw. einer erfahrenen Anwältin zu tun haben.»

Die Antwort der HR-Mitarbeiterin erfolgt prompt: «Gerne werden wir Ihre Empfehlungen zukünftig beherzigen.»

# Fallbeispiel 9

## Wann ist eine Strafanzeige gerechtfertigt?

**Gegen einen ehemaligen Sozialhilfebezüger wurde per Strafbefehl eine Busse wegen unrechtsmässigen Sozialhilfebezugs ausgesprochen, obwohl seine Einsprache gegen den Rückforderungsentscheid der Sozialen Dienste (SOD) noch pendent war. Nach der vollumfänglichen Gutheissung der Einsprache im verwaltungsrechtlichen Verfahren, möchte er auch die Busse wieder rückgängig machen.**

**1. Ausgangslage**
Herr Jean Zurbuchen meldet sich kurz nach Beginn des Lockdowns im März 2020 bei der Ombudsstelle und erkundigt sich, ob trotz der aktuellen Lage ein persönlicher Besuch möglich sei. Er würde gerne Unterlagen vorbeibringen und einige Erklärungen dazu abgeben. Da er derzeit keinen Computer habe, müsste er sonst alles von Hand aufschreiben.

Die Ombudsstelle empfängt Herrn Zurbuchen unter Einhaltung der Schutzmassnahmen, worüber dieser sehr erleichtert ist. Er bringt einen Entscheid der Sozialbehörde mit, den er vor wenigen Tagen erhalten hat. Aus diesem geht hervor, dass die Einsprache gegen eine Rückforderung von Herrn Zurbuchen vollumfänglich gutgeheissen wurde. Bereits im vergangenen Juli ist gestützt auf denselben Sachverhalt gegen Herrn Zurbuchen per Strafbefehl eine Busse ausgefällt worden, die er samt Gebühren in Raten abbezahlt hat. Er möchte wissen, was jetzt passiere, ob er etwas unternehmen müsse, oder ob die Strafe automatisch aufgehoben werde. Die ganze Sache wühle ihn auf und lasse ihm keine Ruhe, erst recht, da seine Erfahrungen mit den SOD nicht gut gewesen seien.

Die Ombudsstelle bietet Herrn Zurbuchen an, die Angelegenheit abzuklären und ihn zum weiteren Vorgehen zu beraten.

**2. Prüfung der Unterlagen durch die Ombudsstelle**
**a) Vorgeschichte**
Herr Zurbuchen ist eine Zeit lang von den SOD unterstützt worden. Während der Unterstützungszeit erhielt er im Sommer 2016 die Möglichkeit, als Reiseleiter zwei Rundreisen im Ausland zu begleiten. Er habe sich wahnsinnig gefreut, endlich wieder eine Arbeit in Aussicht zu haben. Er kündigte den SOD seine Reiseleitereinsätze an und informierte darüber, welchen Lohn er für die Reisen erwarten dürfe. Auch über den mit der Reiseleitung verbundenen Auslandaufenthalt setzte er die SOD ins Bild.
Aufgrund von verschiedenen schlechten Erfahrungen habe er sich im Mai 2017 von der Sozialhilfe abgemeldet. Er sei dann aus allen Wolken gefallen und sehr unangenehm überrascht gewesen, als er Anfang 2019 eine Rückerstattungsverfügung der SOD erhalten habe.

Die SOD räumten in der Verfügung zwar ein, dass Herr Zurbuchen die Lohnzahlungen angekündigt habe. Die effektiven Zahlungseingänge habe er aber «nicht zeitnah» gemeldet. Das Geld habe er verwendet, um die Lebenshaltungskosten der Familie zu bestreiten. Da seine Lohneinnahmen nicht an die laufende Unterstützung hätten angerechnet werden können, habe er in diesem Umfang zu Unrecht wirtschaftliche Hilfe bezogen, weshalb er nun zur Rückerstattung verpflichtet werde.

**b) Verwaltungsverfahren**
Gegen diese Verfügung erhob Herr Zurbuchen auf Empfehlung der Ombudsstelle im Februar 2019 Einsprache (Gesuch um Neubeurteilung). Entscheidend sei, dass er bereits vor dem Antritt der Reisen die erwarteten Lohnzahlungen bekannt gegeben habe. Zu welchem Zeitpunkt er dann seine Bankauszüge eingereicht habe, auf denen die Lohneingänge ersichtlich waren, ist nicht entscheidend und reicht aus Sicht der Ombudsstelle nicht, um ihm eine Verletzung der Meldepflichten vorzuwerfen. Dementsprechend sei eine Rückforderung gestützt auf § 26 lit. a des Sozialhilfegesetzes (SHG) nicht zulässig.

Diese Einsprache wird (wie unter Ziff. 1 erwähnt) von der Sozialbehörde vollumfänglich gutgeheissen. Die Rückforderung wird damit aufgehoben. Allerdings erfolgt dieser Entscheid erst im März 2020, ein gutes Jahr nachdem Herr Zurbuchen Einsprache erhoben hatte.

**c) Strafverfahren**
Im Juni 2019 kontaktierte Herr Zurbuchen die Ombudsstelle erneut. Er habe einen Anruf der Kantonspolizei erhalten. So wie er es verstanden habe, werde ihm Sozialhilfebetrug vorgeworfen. Im Einspracheverfahren habe er, abgesehen von einer Eingangsbestätigung, noch nichts gehört. Wie er nun vorgehen solle? Die Ombudsstelle rät

Herrn Zurbuchen bei der Polizei auf das laufende Einspracheverfahren hinzuweisen und eine Kopie der Einsprache einzureichen.

Ohne das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens abzuwarten, erlässt das Statthalteramt Anfang Juli 2019 einen Strafbefehl. Es spricht wegen der Verletzung von Meldepflichten (§ 48a Abs. 1 SHG in Verbindung mit § 18 SHG) eine Busse in der Höhe von Fr. 150.– aus.
Diesen Strafbefehl reicht Herr Zurbuchen der Ombudsstelle ebenfalls ein.

Herr Zurbuchen erklärt, er habe sich wehrlos gefühlt und nicht verstehen können, dass man auf seine Argumente nicht eingegangen sei. Er habe deshalb eine Einsprache gegen den Strafbefehl als aussichtslos erachtet. Weil er sich vor der angedrohten Ersatzfreiheitsstrafe gefürchtet habe, habe er die Busse samt Gebühren in Raten bezahlt.

**d) Rechtliche Einschätzung**
Die Ombudsstelle ist nach Prüfung der Unterlagen der Auffassung, dass der Entscheid der Sozialbehörde als neues Beweismittel im Sinne der Strafprozessordnung (Art. 410 Abs. 1 lit. a StPO) zu qualifizieren ist. Damit liegt ein Revisionsgrund vor. Die Ombudsstelle rät Herrn Zurbuchen deshalb, ein Revisionsgesuch einzureichen und zu beantragen, dass der Strafbefehl aufgehoben und die Busse samt Gebühren zurückgezahlt werden.

**3. Ergebnis**
Herr Zurbuchen erscheint im September 2020 strahlend auf der Ombudsstelle. Er teilt mit, dass das Revisionsgesuch vom Obergericht gutgeheissen worden sei und bringt den Entscheid vorbei.
Aus dem Urteil geht hervor, dass die SOD das Strafverfahren im Mai 2019 einleiteten. Zu diesem Zeitpunkt war das verwaltungsrechtliche Einspracheverfahren seit rund drei Monaten pendent. Die SOD hätten das Statthalteramt auf die Dringlichkeit des Falls hingewiesen, da die Gefahr bestehe, dass der Sachverhalt bald verjähre.
Das Statthalteramt habe, obwohl Herr Zurbuchen bei der Polizei auf das Einspracheverfahren hingewiesen habe, das Verfahren nicht sistiert. Wohl nicht zuletzt aufgrund der drohenden Verjährung habe es einen Strafbefehl erlassen, ohne das verwaltungsrechtliche Verfahren abzuwarten oder weitere Beweise zur Klärung des Sachverhalts abzunehmen.
Es ist offensichtlich, dass das Strafverfahren hinfällig geworden wäre, wenn die SOD zuerst das verwaltungsrechtliche Verfahren abgewartet hätten. Gerade für Herrn Zurbuchen, der zu den SOD ohnehin ein belastetes Verhältnis hatte, war das Strafverfahren und die ausgefällte Busse erneut eine äusserst unangenehme Erfahrung. Es befeuerte sein Misstrauen gegenüber den SOD und weckte Erinnerungen an frühere schlechte Erfahrungen.
Gleichzeitig wurden bei der Polizei, dem Statthalteramt und dem Obergericht unnötiger Aufwand verursacht. Das Vorgehen rechtfertigt sich auch nicht durch die geltend gemachte drohende Verjährung. Die SOD hatten die lange Verfahrensdauer selbst zu verantworten. Weshalb eine Rückforderung, die sich auf einen Sachverhalt im Sommer 2016 bezieht, erst Anfang 2019 geltend gemacht wurde, ist für die Ombudsstelle nicht nachvollziehbar. Immerhin wurde Herr Zurbuchen in diesem Zeitpunkt schon seit zweieinhalb Jahren nicht mehr von den SOD unterstützt.
Der vorliegend geltend gemachte Rückforderungsbetrag (rund Fr. 3500.–) war nicht übermässig hoch, weshalb sich das Vorgehen der SOD auch deswegen nicht als verhältnismässig erweist.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
Strafanzeigen durch die SOD aufgrund von Meldepflichtsverletzungen waren bei der Ombudsstelle schon wiederholt ein Thema. Frühere Abklärungen haben ergeben, dass Sozialarbeitende ab bestimmten Rückforderungsbeträgen automatisch ein entsprechendes Verfahren einleiten, das eine Vorprüfung durch eine interne Fachgruppe auslöst, bevor effektiv eine Strafanzeige eingereicht wird.

Für die Ombudsstelle ist wichtig, dass diese Vorprüfung durch die SOD individuell und sorgfältig vorgenommen wird. Hierbei gilt es insbesondere den subjektiven Tatbestand zu prüfen, die sozialhilfebeziehende Person muss wissentlich und willentlich gehandelt haben. Strafanzeigen belasten die Beziehung zwischen den SOD und den unterstützten Personen, weshalb sie erst nach sorgfältiger Prüfung erhoben werden dürfen.

Bei ausländischen Sozialhilfebeziehenden hat eine Bestrafung wegen unrechtsmässigen Bezugs von Sozialhilfegeldern (Art. 148a StGB) oder Sozialhilfebetrugs (Art. 146 StGB) gar die Landesverweisung zur Folge (Art. 66a Abs. 1 lit. e StGB). Auch dieser Umstand soll in die Verhältnismässigkeitsprüfung einfliessen und entsprechend berücksichtigt werden.

Vorliegend scheint diese Vorprüfung ausgeblieben zu sein. Stattdessen haben die SOD das Statthalteramt gar aufgefordert, das Strafverfahren dringlich zu bearbeiten, um eine Verjährung zu verhindern, obwohl der Rückforderungsentscheid noch nicht rechtskräftig war. Ein zurückhaltenderes Vorgehen hätte aber viel Arbeit erspart, und eine zu Unrecht erfolgte Bestrafung, die glücklicherweise rückgängig gemacht werden konnte, verhindert.

Wie schon erwähnt, zeigt dieser Fall aber auch, dass – wenn nicht gewichtige Gründe dagegensprechen – vor Einleitung eines Strafverfahrens zunächst der Ausgang des Verwaltungsverfahrens abgewartet werden soll.

# Fallbeispiel 10

## Verschlossene Türen

**Einer älteren Frau fehlt es an Geld, und es droht ihr die Obdachlosigkeit. Grund dafür ist ihr schwieriges Verhalten, das gleich zu vier Hausverboten geführt hat. Hausverbote sind nicht nur restriktiv, sondern immer auch unter umsichtiger und sorgfältiger Abwägung möglicher Folgen und der Option zur Anpassung auszusprechen – manchmal braucht es hierzu unkonventionelle Lösungen.**

**1. Ausgangslage**
Frau Claudia Willi, 65-jährig, ruft die Ombudsstelle aus einem Lokal an, in dem sie gerade zu Mittag isst. Ein eigenes Handy besitzt sie nicht. Sie berichtet von Schwierigkeiten, die sie im Stadthaus habe, dass sie Informationen benötige, aber schon mehrfach vom Stadthaus weggewiesen worden sei. Wie die Probleme mit dem Stadthaus konkret aussehen und welche Informationen Frau Willi benötigt, bleibt für die Ombudsstelle unklar. Sie schlägt Frau Willi daher vor, persönlich auf der Ombudsstelle vorbeizukommen. Frau Willi tut dies noch am selben Tag.
Im persönlichen Gespräch erfährt die Ombudsstelle, dass Frau Willi zurzeit über keinen festen Wohnsitz verfügt. Sie erzählt, dass sie zuvor in einem Altersheim gewohnt habe. Dort habe es ihr aber nicht gepasst, und sie sei deshalb freiwillig ausgezogen. Vorübergehend könne sie nun bei Bekannten übernachten, was aber keine längerfristige Lösung sei.
Frau Willi wiederholt zwar, dass sie vom Stadthaus mehrmals weggewiesen worden sei. Es bleibt allerdings weiter unklar, welche Auskünfte Frau Willi vom Stadthaus benötigt oder was sie dort erledigen möchte.
Da Frau Willi die Namen von zwei Stadthaus-Mitarbeitenden erwähnt, mit denen sie zu tun hatte, schlägt die Ombudsstelle vor, sich mit diesen Personen in Verbindung zu setzen, um in Erfahrung zu bringen, worin die Schwierigkeiten bestehen. Frau Willi ist damit einverstanden.

**2. Abklärungen der Ombudsstelle**
Eine Mitarbeiterin der Ombudsstelle nimmt mit der von Frau Willi genannten Mitarbeiterin im Stadthaus Kontakt auf und erfährt folgendes: Frau Willi sei eine Bürgerin, mit der das Stadthaus in den letzten Jahren immer wieder zu tun gehabt habe. Zeitweise erscheine Frau Willi dort täglich und halte die Mitarbeitenden des Stadthauses mehrere Stunden auf. Meistens handle es sich um Themen, die das Stadthaus nicht betreffen. Da Frau Willi trotz Aufforderung, das Stadthaus jeweils nicht von sich aus verlassen habe, hätten in der Vergangenheit eine Sicherheitsfirma oder gar die Polizei beigezogen werden müssen, um Frau Willi zum Gehen zu bewegen. Das Stadthaus habe schliesslich ein Hausverbot ausgesprochen, das immer noch Gültigkeit habe.
Kürzlich sei Frau Willi erneut im Stadthaus erschienen. Sie habe mitgeteilt, dass sie aus dem Altersheim, in dem sie gewohnt habe, ausgezogen sei und sie sich nun abmelden wolle. Da sie aber nicht bekannt geben wollte, wohin sie ziehe, habe keine Abmeldung erfolgen können.
Frau Willi sei verbeiständet. Eine Amtsadresse könnte beispielsweise im Sozialzentrum eingerichtet werden, in dem der zuständige Beistand von Frau Willi tätig sei. Das sei kostenlos.
Am Ende des Telefongesprächs gibt die Mitarbeiterin des Stadthauses der Ombudsstelle ihre direkte Telefonnummer zur Weitergabe an Frau Willi bekannt. Frau Willi dürfe sich bei ihr direkt melden, wenn sie künftig ein Anliegen habe, das in die Zuständigkeit des Stadthauses falle.

Bei ihrem Besuch auf der Ombudsstelle rund zwei Wochen später erwähnt Frau Willi ihr letztes Anliegen nicht mehr. Stattdessen steht nun ihre Wohnsituation im Vordergrund. Bei den Bekannten musste sie ausziehen, im Hotel könne sie nur noch eine Nacht bleiben. Im Sozialzentrum habe man ihr geraten, in die Notschlafstelle zu gehen. Dort habe man sie aber weggewiesen, da sie offenbar ein Hausverbot habe.

Am Nachmittag desselben Tags erscheint Frau Willi erneut auf der Ombudsstelle. Sie ist sehr aufgebracht und beklagt sich, dass sie kein Geld mehr habe.

Aufgrund der akut drohenden Obdachlosigkeit von Frau Willi nimmt die Ombudsstelle umgehend weitere Abklärungen vor. Sie nimmt mit der Notschlafstelle sowie dem zuständigen Beistand Kontakt auf. Frau Willi erscheint währenddessen mehrmals auf der Ombudsstelle.

Bei der Notschlafstelle bringt die Ombudsstelle in Erfahrung, dass Frau Willi wegen ihres untragbaren Verhaltens vor einem Monat ein Hausverbot ausgesprochen erhalten habe. Die Notschlafstelle wolle mit Frau Willi die einzuhaltenden Regeln besprechen und habe sie für den nächsten Tag zu einem Gespräch eingeladen. Sofern Frau Willi sich bereit erkläre, die Regeln künftig einzuhalten, werde das Hausverbot aufgehoben.

Die Nachfrage beim Beistand ergibt, dass Frau Willi auch im Sozialzentrum ein Hausverbot hat und darüber hinaus bei ihrer Bank. Das zieht die schwerwiegende Folge nach sich, dass der Klientin zurzeit kein Geld überwiesen werden könne. Frau Willi müsste ein neues Bankkonto eröffnen, was sie jedoch verweigere. Der Beistand erklärt sich bereit, auch unkonventionelle Wege einzuschlagen, indem das Geld beispielsweise an eine Vertrauensperson von Frau Willi oder an eine Kirchgemeinde ihrer Wahl überwiesen würde und sie das Geld dann dort abholen könne.
Frau Willi wünsche zurzeit keinen Kontakt zum Beistand und sie bezichtige ihn, ihr das Geld zu stehlen – dies erschwere die Sache zusätzlich. Es sei tatsächlich so, dass Frau Willi immer wieder Geld abhandenkomme. Sei es, dass sie ihre Habseligkeiten irgendwo liegen lasse, sei es, dass ihr diese von Drittpersonen gestohlen würden.
Trotz allen Schwierigkeiten gibt es aber auch eine positive Entwicklung zu verzeichnen: Der Beistand konnte für Frau Willi ein Zimmer in einer betreuten Institution für ältere Menschen finden, das in einem Monat bezugsbereit sei.
Da der Beistand zurzeit keinen Zugang zu Frau Willi findet, ersucht er die Ombudsstelle, als Vermittlerin zwischen ihm und Frau Willi einzuspringen.

**3. Weiteres Vorgehen und Lösung**
Auch wenn das Verhalten von Frau Willi zu untragbaren Situationen und schliesslich zum Aussprechen der verschiedenen Hausverbote geführt hat, steht für die Ombudsstelle fest, dass sich Frau Willi in einer Notlage befindet, die es – nötigenfalls mit einem kreativen Lösungsansatz – zu beheben gilt.

Die Ombudsstelle kontaktiert daher erneut die zuständige Mitarbeiterin im Stadthaus und bespricht mit ihr die vertrackte Situation. Sie fragt, ob es eine Möglichkeit gäbe, das Hausverbot dahingehend anzupassen, dass Frau Willi einen vom Beistand ausgestellten Bar-Check auf der Stadtkasse einlösen könnte.
Die Mitarbeiterin des Stadthauses erklärt sich umgehend bereit, Hilfestellung zu leisten. Auf Vereinbarung eines fixen Termins, werde sie zusammen mit einem Mitarbeiter der Sicherheitsfirma Frau Willi persönlich empfangen, sie zum Schalter zwecks Auszahlung des Gelds und dann wieder zum Ausgang begleiten.

Die Ombudsstelle setzt den Beistand über die neueste Entwicklung ins Bild, worauf dieser einen Bar-Check für Frau Willi ausstellt und per E-Mail der Stadtkasse schickt – dies mit dem Hinweis darauf, dass Frau Willi wegen des immer noch geltenden Hausverbots das Sozialzentrum ja nicht betreten dürfe.

Drei Stunden später kann Frau Willi schliesslich den Bar-Check bei der Stadtkasse einlösen.
Bei einem weiteren Besuch auf der Ombudsstelle berichtet Frau Willi, dass sie die letzten Nächte in der Notschlafstelle übernachten konnte. Sie beklagt sich aber, dass sie den ganzen Tag auf der Strasse verbringen müsse, obwohl sie unter starken Knieschmerzen leide und eigentlich Ruhe benötige.
Auch der Beistand meldet der Ombudsstelle, dass sich der gesundheitliche Zustand von Frau Willi verschlechtert habe. Das habe ihm eine Bekannte von Frau Willi mitgeteilt. Es gelte nun, Frau Willi sobald als möglich über das in drei Wochen bezugsbereite Zimmer zu informieren.

Die vereinbarte Besprechung auf der Ombudsstelle, an der Frau Willi in Begleitung ihrer Bekannten sowie ein Stellvertreter des Beistands teilgenommen hätten und die dazu gedient hätte, Frau Willi über das neue Wohnangebot ins Bild zu setzen, wird wegen eines heftigen Zerwürfnisses zwischen Frau Willi und ihrer Bekannten kurzfristig abgesagt.
Unerwartet erscheint Frau Willi dann doch am selben Tag auf der Ombudsstelle. Frau Willis Schilderung von mehreren Ereignissen in den letzten Tagen sind aus Sicht der Ombudsstelle schwer nachvollziehbar, und sie lassen auf eine zunehmend beeinträchtigte Wahrnehmung von Frau Willi schliessen. Die Ombudsstelle nimmt die Gelegenheit wahr, Frau Willi über das neue Wohnangebot zu informieren.
Es liege nun an Frau Willi, ob sie das Wohnangebot annehme oder nicht. Sollte sie das Angebot ausschlagen, so könne ihr die Ombudsstelle leider nicht weiter behilflich sein.

Rund einen Monat später berichtet der Beistand, dass Frau Willi nun ein Zimmer sowie Betreuung habe und sie sich erfreulicherweise darauf einlasse. Er dankt der Ombudsstelle für die gute Zusammenarbeit.

**4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
Hausverbote können einschneidende Folgen für die Betroffenen nach sich ziehen. Gerade bei Menschen, mit denen der Umgang schwierig und anspruchsvoll ist, und bei denen darüber hinaus die Deckung der existenziellen

Bedürfnisse im Vordergrund steht, empfiehlt der Ombudsmann, Hausverbote nicht nur mit grosser Zurückhaltung, sondern immer auch unter Abwägung der Folgen für die Betroffenen und mit der Möglichkeit einer späteren Anpassung auszusprechen.
Die Lösungen, die sich im vorliegenden Fall ergeben haben, zeugen von Differenziertheit, Kreativität sowie Bürgernähe, und sie führten schliesslich zu einem guten Ausgang.

# Statistik 2020

Das Geschäftsjahr 2020 war für die Ombudsstelle, wie bereits berichtet, in verschiedener Hinsicht ein aussergewöhnliches Jahr. Die Pandemiesituation wie auch der Wechsel der Ombudsperson bilden sich auch in den Zahlen und Auswertungen ab.

Die Ombudsstelle unterscheidet ihre Fälle nach Geschäften und Anfragen. **Geschäfte** sind Fälle, die einer vertieften Abklärung oder Beratung bedürfen und somit einen grösseren Aufwand mit sich bringen. Als **Anfragen** erfassen wir all jene Kontakte, die entweder mit geringem Aufwand beantwortet werden können oder all jene Fälle, für die wir nicht zuständig sind und die Ratsuchenden an andere Beratungsstellen vermitteln konnten.

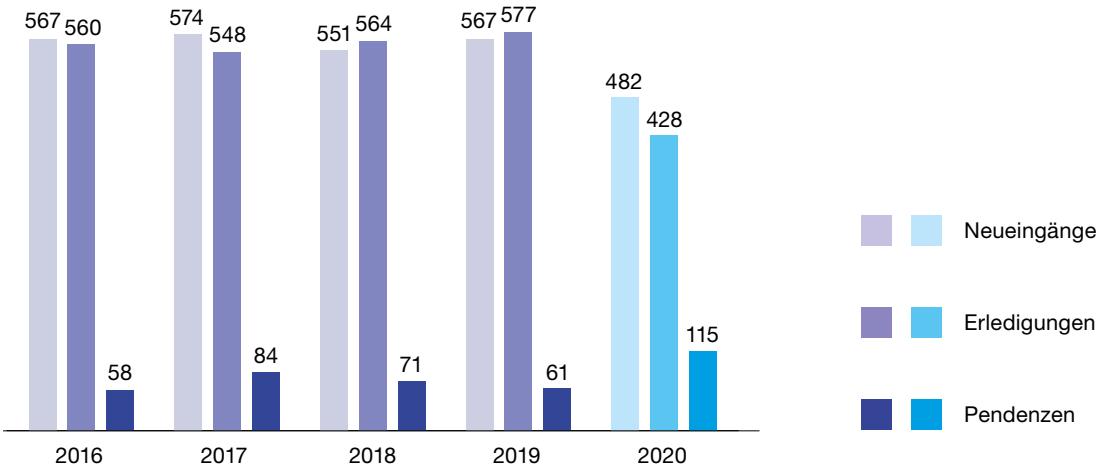
Die Geschäfte werden in interne und externe Fälle unterteilt. Als externe Geschäfte zählen all jene, die von Bürgerinnen und Bürgern an die Ombudsstelle herangetragen werden, als interne die Personalgeschäfte.

Der deutliche Rückgang an Geschäften ist eine Folge des Lockdowns im Frühjahr 2020, als für einige Wochen kaum neue Geschäftsfälle eingegangen sind. Die Zahl der Pendenzen hat sich erhöht, weil der neue Ombudsmann mit dem Abschluss eines Geschäfts länger zuwartet als seine Vorgängerin. Auf der anderen Seite ist der deutliche Anstieg an Anfragen bemerkenswert. Dies veranlasst uns, diese Kategorie neu etwas genauer zu betrachten und auszuwerten.

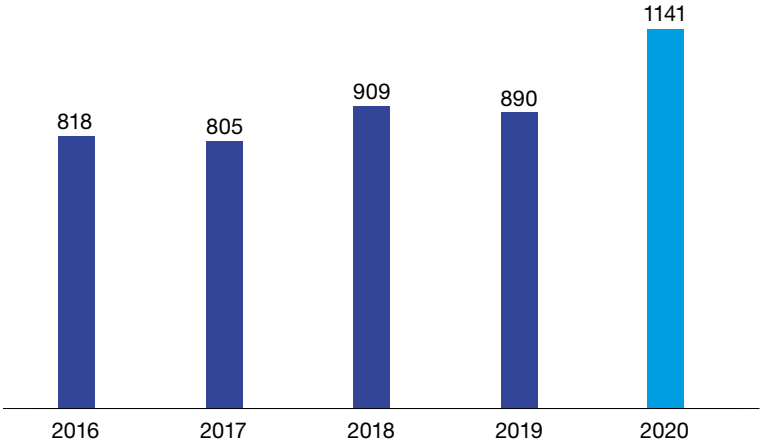
# Übersicht

| **Eingangsart** | | |
|---|---|---|
| | Geschäfte | Anfragen |
| Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung) | 351 (73 %) | 904 (79 %) |
| Schriftlich (E-Mail, Brief, Fax) | 131 (27 %) | 237 (21 %) |
| **Total** | **482** | **1141** |

**Geschäfte**
Neueingänge, Erledigungen, Pendenzen



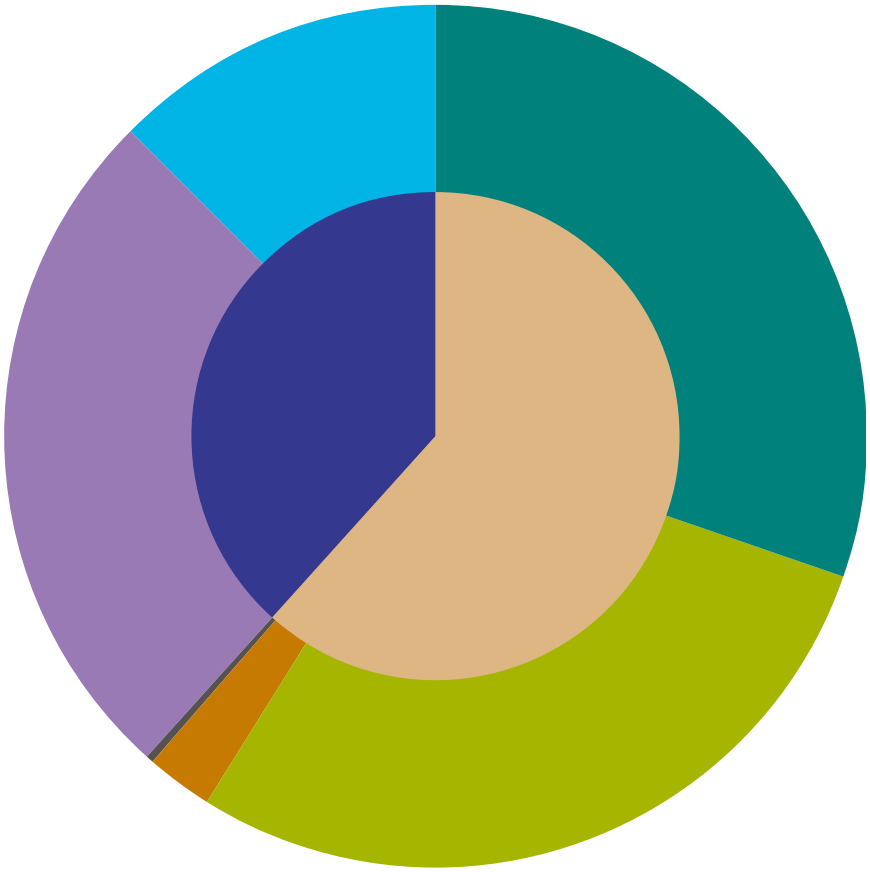

**Anfragen**
Neueingänge



# Geschäfte

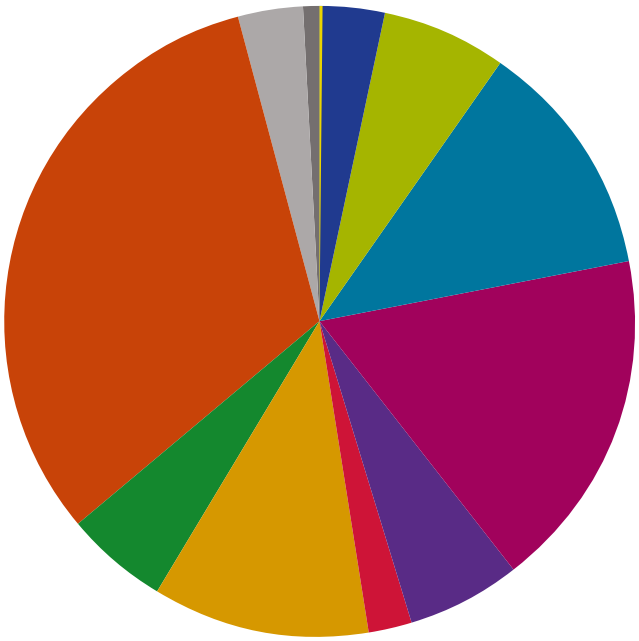
## Im Jahr 2020 neu eingegangene Geschäfte

**Externe und Personalgeschäfte**
Aufteilung nach Geschlecht



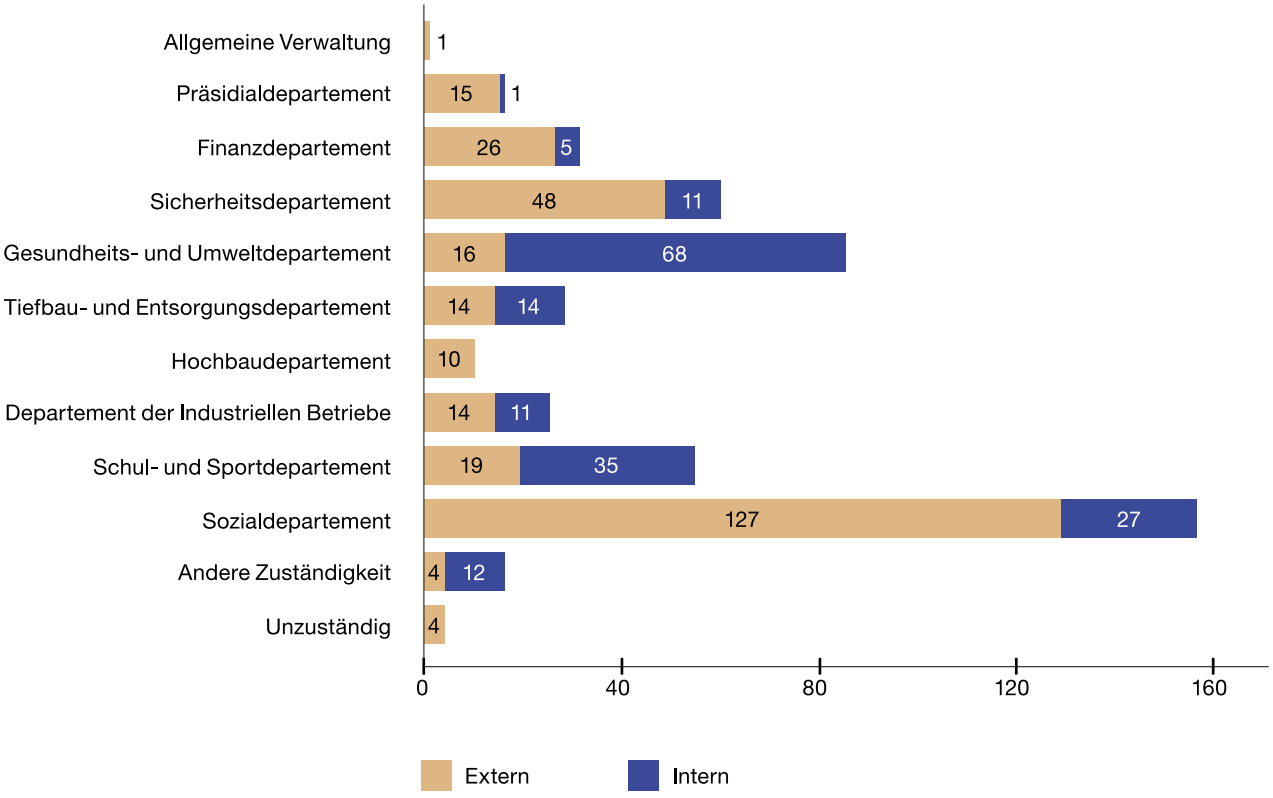
| | | | |
|---|---|---|---|
| Extern | 298 | Weiblich | 147 |
| | | Männlich | 138 |
| | | Juristische Personen | 11 |
| | | Divers | 2 |
| Intern | 184 | Weiblich | 124 |
| | | Männlich | 60 |

## Verteilung auf die Departemente



| | |
|---|---|
| Allgemeine Verwaltung | 1 |
| Präsidialdepartement | 16 |
| Finanzdepartement | 31 |
| Sicherheitsdepartement | 59 |
| Gesundheits- und Umweltdepartement | 84 |
| Tiefbau- und Entsorgungsdepartement | 28 |
| Hochbaudepartement | 10 |
| Schul- und Sportdepartement | 54 |
| Departement der Industriellen Betriebe | 25 |
| Sozialdepartement | 154 |
| Andere Zuständigkeit | 16 |
| Unzuständig | 4 |

## Verteilung interne/externe Fälle



**Verteilung auf Dienstabteilungen**

Die 482 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (unter die Kategorie «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Geschäften):

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Allgemeine Verwaltung** | **1** | **0.2%** | | |
| Übrige | 1 | | | |
| | | | | |
| **Präsidialdepartement** | **16** | **3.3%** | **davon intern** | **1** |
| Bevölkerungsamt | 7 | | davon intern | 1 |
| Stadtammann- und Betreibungsämter | 7 | | | |
| Übrige | 2 | | | |
| | | | | |
| **Finanzdepartement** | **31** | **6.4%** | **davon intern** | **5** |
| Steueramt | 6 | | | |
| Liegenschaften | 21 | | davon intern | 2 |
| Übrige | 4 | | davon intern | 3 |
| | | | | |
| **Sicherheitsdepartement** | **59** | **12.2%** | **davon intern** | **11** |
| Stadtpolizei | 45 | | davon intern | 4 |
| Schutz & Rettung | 3 | | davon intern | 1 |
| Dienstabteilung Verkehr | 4 | | davon intern | 2 |
| Stadtrichteramt | 7 | | davon intern | 4 |
| | | | | |
| **Gesundheits- und Umweltdepartement** | **84** | **17.4%** | **davon intern** | **68** |
| Stadtspital Waid und Triemli | 38 | | davon intern | 34 |
| Pflegezentren | 21 | | davon intern | 17 |
| Alterszentren | 16 | | davon intern | 14 |
| Städtische Gesundheitsdienste | 4 | | davon intern | 2 |
| Stiftung Alterswohnungen | 5 | | davon intern | 1 |
| | | | | |
| **Tiefbau- und Entsorgungsdepartement** | **28** | **5.8%** | **davon intern** | **14** |
| Entsorgung + Recycling | 7 | | davon intern | 5 |
| Grün Stadt Zürich | 12 | | davon intern | 5 |
| Tiefbauamt | 9 | | davon intern | 4 |

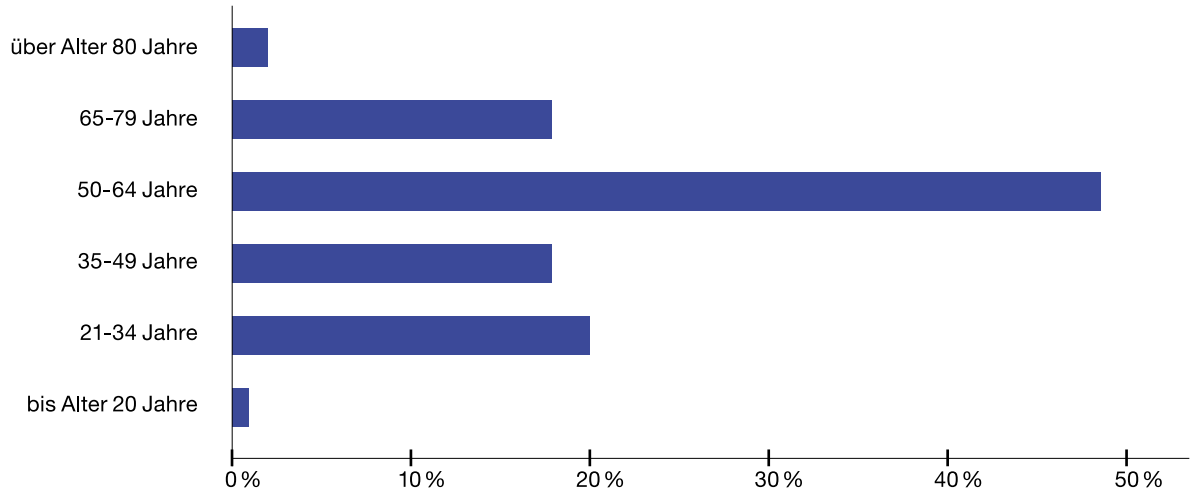
| Verteilung auf Dienstabteilungen | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Hochbaudepartement** | **10** | **2.1%** | | |
| Amt für Baubewilligungen | 6 | | | |
| Amt für Städtebau | 2 | | | |
| Übrige | 2 | | | |
| **Departement der Industriellen Betriebe** | **25** | **5.2%** | **davon intern** | **11** |
| Elektrizitätswerk | 12 | | davon intern | 6 |
| Verkehrsbetriebe | 9 | | davon intern | 4 |
| Wasserversorgung | 4 | | davon intern | 1 |
| **Schul- und Sportdepartement** | **54** | **11.2%** | **davon intern** | **35** |
| Schulamt | 9 | | davon intern | 3 |
| Volksschule | 28 | | davon intern | 21 |
| Musikschule Konservatorium | 5 | | davon intern | 3 |
| Sportamt | 4 | | davon intern | 1 |
| Fachschule Viventa | 4 | | davon intern | 4 |
| Schulgesundheitsdienste | 3 | | davon intern | 2 |
| Übrige | 1 | | davon intern | 1 |
| **Sozialdepartement** | **154** | **32.0%** | **davon intern** | **27** |
| Soziale Einrichtungen und Betriebe | 6 | | davon intern | 4 |
| Amt für Zusatzleistungen | 27 | | davon intern | 1 |
| Soziale Dienste | 103 | | davon intern | 14 |
| Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde | 8 | | | |
| AOZ | 5 | | davon intern | 3 |
| Support Sozialdepartement | 3 | | davon intern | 3 |
| Übrige | 2 | | davon intern | 2 |
| **andere Zuständigkeit** | **16** | **3.3%** | **davon intern** | **12** |
| **unzuständig** | **4** | **0.8%** | | |
| **Total** | **482** | **100.0%** | **davon intern** | **184** |

# Persönliche Angaben zu den Ratsuchenden

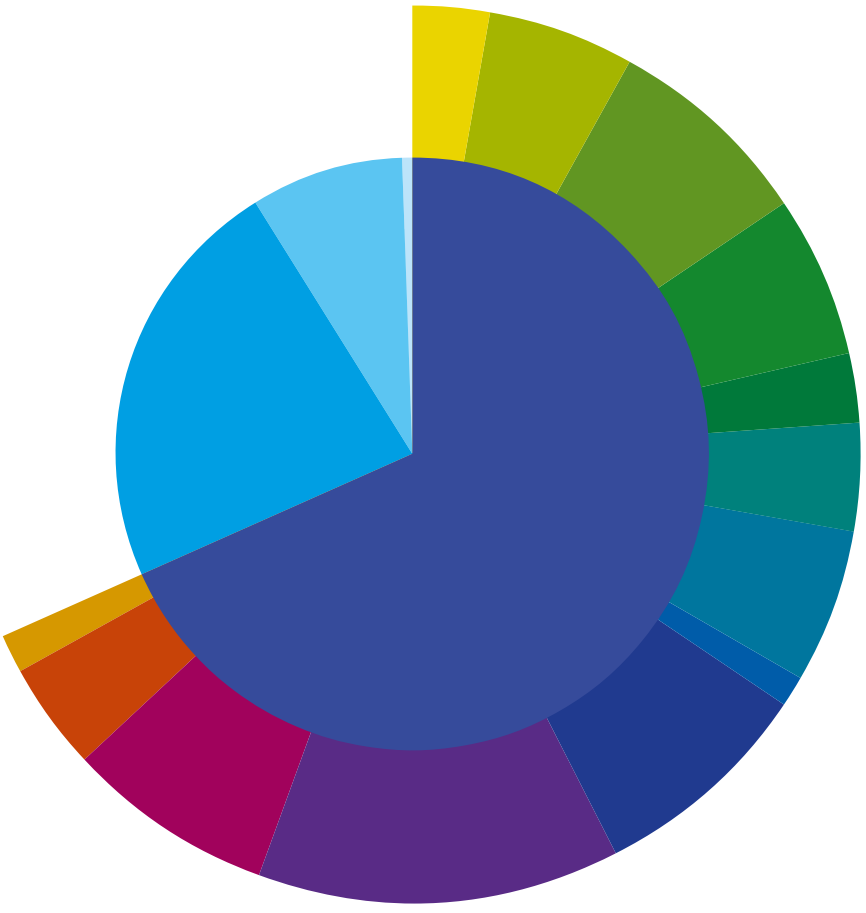
**Vorbemerkung**

Persönliche Angaben der Ratsuchenden werden von der Ombudsstelle nur erhoben, soweit sie für die Geschäftsbehandlung benötigt werden. Angaben über Alter, Staatsangehörigkeit und Wohnort sind daher nicht für jedes Geschäft vorhanden und lassen sich nur bezüglich Alter und Wohnort mit hinreichender Aussagekraft auswerten.

**Alter**
Verteilung nach Altersgruppen



**Wohnort**
Verteilung nach Wohnort



| | |
|---|---|
| Stadt Zürich | 330 |
| Kanton Zürich | 110 |
| Andere Kantone | 40 |
| Ausland | 2 |
| Kreis 1 | 14 |
| Kreis 2 | 26 |
| Kreis 3 | 36 |
| Kreis 4 | 28 |
| Kreis 5 | 12 |
| Kreis 6 | 18 |
| Kreis 7 | 27 |
| Kreis 8 | 6 |
| Kreis 9 | 38 |
| Kreis 10 | 63 |
| Kreis 11 | 36 |
| Kreis 12 | 19 |
| unbekannt | 7 |

# 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 428 Geschäfte, die im Jahre 2020 abgeschlossen werden konnten, 64 Tage (Vorjahr: 62 Tage). Gut zwei Drittel aller Geschäfte konnten innert zweier Monate erledigt werden.

| bis 10 Tage | 11–30 Tage | 31–60 Tage | 61–90 Tage | 91–180 Tage | 181 und mehr Tage |
|---|---|---|---|---|---|
| 18 | 112 | 135 | 69 | 73 | 21 |
| 4 % | 26 % | 32 % | 16 % | 17 % | 5 % |

**Kontakte mit der Verwaltung**

| | |
|---|---|
| Mündliche Auskünfte der Verwaltung | 570 |
| Schriftliche Kontakte mit der Verwaltung | 910 |
| Besichtigungen vor Ort | 12 |

**Erledigungsart**

Die Ratsuchenden und die Verwaltung wurden über die Erledigung des Geschäfts

- in 378 Fällen (88 %) mündlich oder per E-Mail informiert,
- und in 50 Fällen (12 %) in Form eines schriftlichen Schlussberichts.

## Ergebnisse

Eine parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

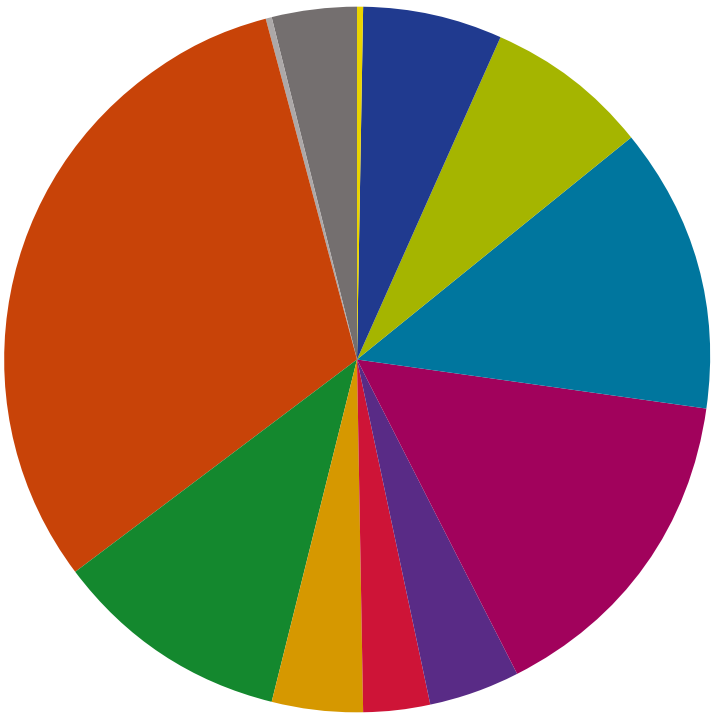
Aus Sicht der Ombudsstelle konnten die Geschäfte wie folgt erledigt werden:

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Beschwerdeprüfung** | | | | | | |
| Gutheissung | **14** | (3 %) | extern | 9 | intern | 5 |
| teilweise Gutheissung | **27** | (6 %) | extern | 26 | intern | 1 |
| Abweisung | **37** | (8 %) | extern | 32 | intern | 5 |
| | | | | | | |
| **Beschwerde und Vermittlung** | Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung | | | | | |
| Gutheissung bzw. erfolgreich | **43** | (10 %) | extern | 34 | intern | 9 |
| teilweise Gutheissung / Vermittlungslösung | **68** | (16 %) | extern | 57 | intern | 11 |
| Abweisung bzw. erfolglos | **20** | (5 %) | extern | 18 | intern | 2 |
| | | | | | | |
| **Vermittlung** | Pendeldiplomatie, Koordination, Vereinbarung, formeller Vergleich usw. | | | | | |
| erfolgreich | **12** | (3 %) | extern | 9 | intern | 3 |
| teilweise erfolgreich | **3** | (1 %) | extern | 2 | intern | 1 |
| erfolglos | **0** | (0 %) | | | | |
| | | | | | | |
| **Information und Beratung** | **170** | (40 %) | extern | 71 | intern | 99 |
| **Rückzug durch die Rechtssuchenden** | **34** | (8 %) | extern | 18 | intern | 16 |
| **Total** | **428** | **(100 %)** | | | | |

# Anfragen

Unter «Anfragen» sind Anliegen zu verstehen, die wegen ihres geringeren Bearbeitungsaufwands 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 Rechtssuchenden an geeignete Stellen verweist.
Im Jahr 2020 wurden insgesamt **1141 Anfragen** behandelt. Im Vorjahr waren es 890, was einer Zunahme von 28 % entspricht.
635 Anfragen, also 56 %, betrafen die Zürcher Stadtverwaltung, und die Ombudsstelle war zuständig. Für 506 Anfragen (44 %) war die Ombudsstelle nicht zuständig und hat die Ratsuchenden weiterverwiesen.

**Verteilung auf die Departemente**



| | |
|---|---|
| Allgemeine Verwaltung | 3 |
| Präsidialdepartement | 40 |
| Finanzdepartement | 48 |
| Sicherheitsdepartement | 83 |
| Gesundheits- und Umweltdepartement | 97 |
| Tiefbau- und Entsorgungsdepartement | 26 |
| Hochbaudepartement | 20 |
| Departement der Industriellen Betriebe | 26 |
| Schul- und Sportdepartement | 68 |
| Sozialdepartement | 198 |
| Andere Zuständigkeit | 3 |
| Unbekannt | 23 |

| | |
|---|---|
| **Allgemeine Verwaltung** | **3** |
| Übrige | 3 |
| | |
| **Präsidialdepartement** | **40** |
| Bevölkerungsamt | 11 |
| Stadtammann- und Betreibungsämter | 23 |
| Übrige | 6 |
| | |
| **Finanzdepartement** | **48** |
| Steueramt | 24 |
| Liegenschaften | 20 |
| Übrige | 4 |
| | |
| **Sicherheitsdepartement** | **83** |
| Stadtpolizei | 64 |
| Dienstabteilung Verkehr | 8 |
| Stadtrichteramt | 8 |
| Übrige | 3 |
| | |
| **Gesundheits- und Umweltdepartement** | **97** |
| Stadtspital Waid und Triemli | 31 |
| Pflegezentren | 22 |
| Alterszentren | 27 |
| Städtische Gesundheitsdienste | 6 |
| Stiftung Alterswohnungen | 10 |
| Übrige | 1 |
| | |
| **Tiefbau- und Entsorgungsdepartement** | **26** |
| Entsorgung + Recycling | 9 |
| Grün Stadt Zürich | 14 |
| Tiefbauamt | 3 |
| | |
| **Hochbaudepartement** | **20** |
| Amt für Baubewilligungen | 12 |
| Amt für Städtebau | 6 |
| Übrige | 2 |
| | |
| **Departement der Industriellen Betriebe** | **26** |
| Elektrizitätswerk | 3 |
| Verkehrsbetriebe | 21 |
| Übrige | 2 |

| | |
|---|---|
| **Schul- und Sportdepartement** | **68** |
| Schulamt | 19 |
| Volksschule | 30 |
| Musikschule Konservatorium | 3 |
| Sportamt | 6 |
| Fachschule Viventa | 5 |
| Schulgesundheitsdienste | 3 |
| Übrige | 2 |
| | |
| **Sozialdepartement** | **198** |
| Soziale Einrichtungen und Betriebe | 10 |
| Amt für Zusatzleistungen | 32 |
| Soziale Dienste | 134 |
| Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde | 13 |
| AOZ | 4 |
| Support Sozialdepartement | 4 |
| Übrige | 1 |
| | |
| **andere Zuständigkeit** | **3** |
| | |
| **Unbekannt** | **23** |
| | |
| **Total Stadtverwaltung** | **635** |
| | |
| | |
| **Unzuständig** | **506** |
| diverse kantonale Fragen | 97 |
| privates Arbeitsvertragsrecht | 62 |
| Patientenfragen | 35 |
| allgemeine privatrechtliche Probleme | 33 |
| Konsumentenschutzfragen | 31 |
| Sozialfragen | 24 |
| Krankenkassenprobleme | 22 |
| Rechtsmittelverfahren / Gericht | 22 |
| Sozialversicherungen | 15 |
| Mietvertragsrecht | 15 |
| Privatversicherungen | 10 |
| Ausländerfragen | 4 |
| Übrige | 136 |
| | |
| **Total** | **1 141** |

T_G1_23
Züri_WC

# Das Team der Ombudsstelle

## Ombudsmann

**Rechtsanwalt Dr. jur. Pierre Heusser**
Ombudsmann

## Juristische Mitarbeiterinnen

**Lic. jur. Bettina Vescoli**
Juristische Mitarbeiterin

**Rechtsanwältin lic. iur. Ursula Spörri**
Juristische Mitarbeiterin

**MLaw Franziska Keller**
Juristische Mitarbeiterin

# Mitarbeitende Beratung und Administration

**Joachim Boss**
Mitarbeiter Beratung und Administration

**Marianne Gafner**
Mitarbeiterin Beratung und Administration

# Weitere Mitarbeitende im Berichtsjahr:

**Dr. iur. Dr. h.c. Claudia Kaufmann**
Ombudsfrau bis August 2020

**MLaw Sven Holzer**
Juristischer Praktikant von Juli 2019 bis Februar 2020
Juristischer Mitarbeiter von März bis Dezember 2020

**MLaw Franziska Keller**
Juristische Praktikantin von Februar bis Dezember 2020
Juristische Mitarbeiterin seit Januar 2021

**Esther Knecht**
Mitarbeiterin Beratung und Administration
bis August 2020

**Lou Jacot-Guillarmod**
Mitarbeiterin Beratung und Administration
von September 2020 bis Mai 2021


| | |
|---|---|
| **Adresse** | Oberdorfstrasse 8<br>8001 Zürich |
| **Telefon** | 044 412 00 30 |
| **Fax** | 044 412 00 31 |
| **E-Mail** | info.omb@zuerich.ch |
| **Website** | stadt-zuerich.ch/ombudsstelle |
| **Sprechstunden** | nach Vereinbarung |

# Ausblick

## Jubiläum 50 Jahre Ombudsstelle

Am 1. November 1971 nahm die Ombudsstelle der Stadt Zürich ihre Tätigkeit auf. Sie war die erste Ombudsstelle der Schweiz und die erste städtische Ombudsstelle Europas. In diesen 50 Jahren wurde die Ombudsarbeit wesentlich von den bisherigen zwei Amtsinhabern und der Amtsinhaberin geprägt, Jacques Vontobel von 1971 bis 1990, Werner Moser von 1990 bis 2004 und Claudia Kaufmann von 2004 bis 2020. In diesem halben Jahrhundert ist die Bedeutung der Ombudsarbeit in der Stadt Zürich und der Bedarf nach einer unabhängigen Instanz, die einerseits das Verwaltungshandeln auf seine Rechtmässigkeit und Bürgernähe prüft, und anderseits in Konfliktfällen zu einer einvernehmlichen Lösung beiträgt, stetig gewachsen. Die von der Ombudsstelle bearbeiteten Themen sind aktueller denn je. Die Ombudsstelle wird das runde Jubiläum gebührend feiern, mit einer kleinen Feier und einer Publikation.

## Whistleblowing-Plattform

Anlass der eingehenden Auseinandersetzung mit dem Thema Whistleblowing (Seite 13) ist die im Juni 2020 von der Finanzkontrolle neu in Betrieb genommene Whistleblowingplattform. Die Ombudsstelle hat sich dieser Meldeplattform angeschlossen. Diese Website ermöglicht es Mitarbeitenden der Stadt Zürich, aber auch Lieferanten oder anderen Personen, anonym eine Meldung zu verfassen, falls sie Missstände in der Stadtverwaltung feststellen, die sich nicht ohne weiteres im Gespräch mit den zuständigen Personen oder Vorgesetzten lösen lassen. Die Whistleblowingplattform ist auf der Website der Ombudsstelle aufgeschaltet. Der Ombudsmann ist gespannt darauf, wie sich die entsprechenden Meldungen entwickeln werden.

## Werbeauftritt

In den letzten Jahren hat die Ombudsstelle ihr bescheidenes Werbebudget ausschliesslich für klassische Werbung ausgegeben. Die eingesetzten Werbemittel waren hauptsächlich Zeitungsinserate, Tramaushänge und Kinodias. Der Ombudsmann ist daran, den Auftritt der Ombudsstelle neu zu konzipieren und auch die Werbung neu zu gestalten. Die Tendenz geht auch hier in Richtung Digitalisierung.

# Dank

Der Ombudsmann ist vielen Menschen zu Dank verpflichtet. Zunächst gebührt den Mitgliedern des Gemeinderats ein Dank für das Vorschussvertrauen, das dem neuen Ombudsmann mit dessen Wahl entgegengebracht worden ist. Insbesondere den Mitgliedern des Büros des Gemeinderats sowie dem Leiter der Parlamentsdienste sei für die sorgfältige Durchführung des Bewerbungsverfahrens sowie die wertvolle Begleitung während der Einarbeitung gedankt. Mit den Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und Rechnungsprüfungskommission durfte sich der Ombudsmann bereits austauschen. Für diese Möglichkeit möchte er herzlich danken.

Weiter gilt ein besonderer Dank den Mitgliedern des Stadtrats und den Mitarbeitenden der städtischen Verwaltung. Das grosse Wohlwollen und die breite Anerkennung der Arbeit der Ombudsstelle sind die wichtigste Voraussetzung dafür, dass der Ombudsmann und sein Team mit ihrer Arbeit überhaupt Wirkung erzielen können. Ohne die Bereitschaft der angefragten Mitarbeitenden und Führungspersonen in den verschiedenen Dienstabteilungen, pflichtgemäss an Gesprächen teilzunehmen, sich mit den Mitarbeitenden der Ombudsstelle auszutauschen, Sachverhalte zu erklären und allfällige Empfehlungen umzusetzen, wäre es für die Ombudsstelle unmöglich, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Zu Beginn seiner Tätigkeit musste der Ombudsmann unzählige Anfängerfragen stellen, und er hat auch den einen oder anderen Anfängerfehler begangen. Er ist allen Mitarbeitenden der Verwaltung sehr dankbar dafür, dass sie ihm geduldig erklärt haben, wie sie arbeiten und wie die Abläufe in ihren Dienstabteilungen sind, und dass sie es ihm nicht übel genommen haben, wenn er nicht gleich zu Beginn immer adäquat vorgegangen ist.

Der Ombudsmann dankt seiner Vorgängerin für die sorgfältige Einarbeitung, die Geduld bei der Beantwortung der vielen Fragen ihres Nachfolgers und die vorbildlich erfolgte Übergabe. Was diese Unterstützung für ihn bedeutet, hat er an anderer Stelle (Seite 26) ausgeführt. Auch seiner Stellvertreterin, der ehemaligen Ombudsfrau des Kantons Zug, Frau Rechtsanwältin Katharina Landolf sei für den regelmässigen und interessanten Austausch gedankt. Herzlich gedankt sei auch den beiden anderen parlamentarischen Institutionen, dem Leiter der Finanzkontrolle und dem Datenschutzbeauftragten, mit denen der Ombudsmann bereits einen intensiven Austausch zu diversen Themen hat führen dürfen.

Der wohl grösste Dank geht aber an das erfahrene Team der Ombudsstelle (Seite 76), das den neuen Chef mit Wohlwollen empfangen und mit Geduld, Einsatz und grossem Fachwissen eingearbeitet hat. Das jeden Tag aufs Neue bewiesene Engagement der juristischen Mitarbeiterinnen, der Mitarbeitenden in der Administration sowie des juristischen Praktikanten und der Praktikantin ist angesichts der anhaltend hohen Geschäftslast, den schwierigen Konfliktsituationen und den nicht immer einfachen Ratsuchenden, ganz einfach beeindruckend und erfüllt den Ombudsmann mit Dankbarkeit und Stolz.

Nicht zuletzt dankt der Ombudsmann auch allen Ratsuchenden, die sich mit teilweise sehr intimen und persönlich belastenden Anliegen vertrauensvoll an ihn gewandt haben. Nicht immer, aber doch in sehr vielen Fällen konnte der Ombudsmann eine gute Lösung finden, auch weil seitens der Verwaltung fast immer verständnisvolle und lösungsorientierte Gesprächspartner zur Verfügung standen. Auch diesen sei herzlich gedankt.

Ombudsstelle der Stadt Zürich
Oberdorfstrasse 8
8001 Zürich
T +41 44 412 00 30
F +41 44 412 00 31
stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

05.2021 / 1100