



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2013



Stadt Zürich

Beauftragte in Beschwerdesachen · Ombudsfrau

Bericht 2013

Gestützt auf Art. 39 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich
vom 26. April 1970 / 21. Juni 1992 erstattet
die Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsfrau)
dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über ihre Tätigkeit im Jahr 2013.

Zürich, April 2014

Die Beauftragte in Beschwerdesachen

Claudia Kaufmann
Ombudsfrau

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Ombudsfrau	Dr. iur. Claudia Kaufmann
Juristischer Mitarbeiter	Dr. iur. Rolf Steiner (bis September 2013)
Juristische Mitarbeiterinnen	RAin lic. iur. Ursula Spörri (ab Oktober 2013), lic. iur. Bettina Vescoli
Kanzleisekretär	Joachim Boss
Kanzleisekretärin	Esther Knecht
Juristische PraktikantInnen	lic. iur. Fabienne Rimlinger, lic. iur. Daniela Candinas, MLaw Simon Schädler

Adresse Oberdorfstrasse 10
8001 Zürich

Telefon 044 412 00 30

Fax 044 412 00 31

E-Mail info.omb@zuerich.ch

Internet www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle

Sprechstunden nach Vereinbarung

Inhalt

3 Die Unabhängigkeit der Ombudsstelle und der Ombudsperson

9 Problemschwerpunkte

- 10 1. Ohnmachtsgefühle gegenüber der Verwaltung
- 11 Fallbeispiel 1: Unterbliebene Auszahlung eines Vermögens nach Aufhebung der Beistandschaft
- 13 Fallbeispiel 2: Was lange währt, wird endlich gut
- 15 Fallbeispiel 3: Auf Umwegen zum Anschluss ans Glasfasernetz
- 16 Fallbeispiel 4: Binationaler Ehwunsch: Verdachtsmomente und ihre nachhaltige Wirkung
- 18 Fallbeispiel 5: Rückwirkende Einstellung und Rückforderung der Alimentenbevorschussung
- 21 Fallbeispiel 6: Wirkungslosigkeit eigener Anstrengungen bei fehlender Unterstützung der Sozialen Dienste

- 24 2. Bedeutung ärztlicher Atteste
- 25 Fallbeispiel 7: Eine lange Wartezeit auf das vertrauenszahnärztliche Gutachten und ihre schmerzhaften Folgen
- 27 Fallbeispiel 8: Lückenhafte Beurteilung einer angeblich mangelhaften Mundhygiene
- 29 Fallbeispiel 9: Gültigkeit eines rückwirkenden Arztzeugnisses

- 31 3. Erfahrungen und Wahrnehmungen bei Polizeieinsätzen
- 32 Fallbeispiel 10: Getrübter Kultur-Ausflug nach Zürich
- 33 Fallbeispiel 11: Schwerwiegende Polizeikontrolle

- 35 4. Grundsätzliches auf den zweiten Blick
- 36 Fallbeispiel 12: Problematische Rechnungsstellung nach einer Einweisung in die Ausnüchterungsstelle
- 38 Fallbeispiel 13: Ortswechsel mit einem Junghund
- 40 Fallbeispiele 14 und 15: Anspruch auf Treueprämie: Es gibt ihn, es gibt ihn nicht...

- 46 5. Grundsatzfrage:
Religionsausübung und Arbeitsverhältnis

53 Statistik

- 54 1. Übersicht
- 54 2. Angaben zu den im Jahr 2013 neu eingegangenen Geschäften
- 57 3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden
- 58 4. Bearbeitung und Ergebnisse
- 60 5. Anfragen

Die Unabhängigkeit der Ombudsstelle und der Ombudsperson

Europarat-Resolution

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat Anfang Oktober 2013 einstimmig eine Resolution zur Stärkung der Ombudsinstitution in Europa verabschiedet («Renforcer l'institution du médiateur en Europe», No 1959/2013). Sie ruft die Mitgliedstaaten auf, mit verschiedenen Massnahmen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Ombudsstellen zu stärken. Als wesentliche Anforderungen nennt die Resolution:

- Explizite Garantie der Unabhängigkeit auf gesetzlicher Ebene, vorzugsweise in der Verfassung;
- Wahl der Ombudsperson durch das Parlament und die Berichtspflicht für die Ombudsperson an das Parlament;
- Auftrag an die Ombudsstelle, die Verwaltungsführung auf allen Ebenen zu prüfen wie auch die Einhaltung der Freiheits- und Menschenrechte;
- uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht und umfassende Befragungsrechte;
- direkter Zugang zur Ombudsstelle für alle Bürgerinnen und Bürger (inklusive der juristischen Personen), unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit;
- Förderung der Visibilität der Ombudsstelle und Garantie ihrer genügenden Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen.

Damit werden die auch in der Literatur anerkannten, unbestrittenen Grundvoraussetzungen für unabhängige Ombudsstellen definiert. Einigkeit herrscht auch darüber, dass die Unabhängigkeit und Neutralität der Ombudsstelle wiederum unabdingbare Voraussetzungen für ihre Amtsausübung darstellen, eine *conditio sine qua non*. Diese Unabhängigkeit wird oft, so auch vom ersten Zürcher Ombudsmann Jacques Vontobel, mit derjenigen von Richterinnen und Richtern als vergleichbar gewertet. Gemäss neuer Fachliteratur entspricht sie sogar derjenigen der Gerichte (Walter Haller und Tobias Jaag). Und sie stellt das Wesensmerkmal dieser Institution dar.

Wir können drei Ebenen der Unabhängigkeit unterscheiden: die institutionelle Unabhängigkeit, die funktionale Unabhängigkeit und die persönliche Unabhängigkeit. Dabei ist es möglich, die gewählten Massnahmen und Instrumente teils mehreren Ebenen zuzuweisen; nicht immer bietet sich eine klare Abgrenzung an.

Drei Ebenen

Zur *institutionellen Unabhängigkeit* gehört als wichtigstes Merkmal die Wahl der Ombudsperson durch das Parlament. Um diese Unabhängigkeit zu stärken, wird vielerorts für die Wahl ein qualifiziertes Mehr verlangt. Dies kann ein absolutes sein, wie in Zürich, oder in der Anforderung auf eine Zweidrittelsmehrheit bestehen. Mancherorts wird auch gesetzlich festgehalten, dass die Wiederwahl der Ombudsperson auf alle Fälle in einer neuen Amtsperiode des Parlaments erfolgt. Damit soll gewährleistet werden, dass die Ombudsperson bei ihren Entscheiden keine Rücksicht nimmt auf die Zusammensetzung der Legislative. Und schliesslich gibt es auch Modelle, bei denen die Amtszeit von Ombudspersonen gesetzlich beschränkt wird auf maximal zwei Amtsperioden (oft von je sechs Jahren), die also nur *eine* Wiederwahl zulassen. In der Schweiz kennen wir bisher keine solche Einschränkung. Der Entwurf für eine kantonale Genfer Ombudsstelle sieht sie hingegen vor.

Zur institutionellen Ebene gehört auch die gesetzliche Regelung der Ombudsstelle, wenn möglich auf Verfassungsebene. In Zürich regelt die Gemeindeordnung, also die städtische Verfassung, die Rechte und Pflichten der Ombudsstelle. Da es keinen ergänzenden Ausführungserlass gibt, erhalten die Bestimmungen der Gemeindeordnung als Rechtsgrundlage der Ombudsstelle eine besondere, herausragende Bedeutung.

Schliesslich sind hier auch die Berichtspflicht an das Parlament zu nennen und die alleinige Zuständigkeit des Parlaments für den Budgetbeschluss und seine Genehmigung, andererseits aber auch die eigene Verwaltung des vom Parlament beschlossenen Budgets durch die

Ombudsperson und ihre Zuständigkeit, ihre Mitarbeitenden alleine auswählen und anstellen zu können.

Die *funktionale Unabhängigkeit* definiert die Ombudsstelle zwar als Organ des Parlaments und sieht vor, dass Parlament und Ombudsstelle – in der Stadt Zürich zusammen mit der Finanzkontrolle – sich in die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle teilen und die Ombudsstelle die parlamentarische Kontrolle ergänzt und verstärkt. Aber auch gegenüber dem Parlament wahrt die Ombudsstelle ihre Unabhängigkeit. So hat das Parlament ihr gegenüber kein Weisungsrecht. Es darf insbesondere auch nicht bei der Prüfung des Jahresberichts Weisungen zur Ausübung ihrer Tätigkeit erteilen, wie die Autoren des Kommentars zum Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich konsequenterweise ausführen. Für die Ombudsstelle Dänemarks ist diese Weisungsunabhängigkeit sogar gesetzlich explizit geregelt. Die funktionale Unabhängigkeit sorgt dafür, dass die Ombudsperson nicht durch die Annahme von Weisungen durch andere Stellen – auch nicht durch das Parlament – verpflichtet werden kann. Vielmehr soll sie «die Reichweite ihrer Befugnisse selbst interpretieren und sowohl in der Durchführung von Untersuchungen als auch beim Abfassen ihrer Empfehlungen und Stellungnahmen freie Hand haben» (Julia Haas). Zur Unabhängigkeit gehört auch, dass die Ombudsperson ihre Vorgehensweise und ihr Verfahren frei wählt. Insgesamt kann gesagt werden, dass die Ombudsperson «lediglich an Recht und Gesetz gebunden» ist (Julia Haas).

Zur *personellen Unabhängigkeit* gehören diverse Unvereinbarkeitsregeln, die verhindern sollen, dass durch eine Tätigkeit in verschiedenen Institutionen, Organisationen und Nebenämtern die Ombudsperson in Interessenkonflikte geraten könnte. Solche Regeln wollen namentlich verhindern, dass Ombudspersonen politische, wirtschaftliche oder weltanschauliche Bindungen eingehen, die sie an einer unabhängigen Amtsführung hindern. Auf nationaler Ebene kennen daher viele Gesetzesgrundlagen eine explizite Regelung. Sie sehen beispielsweise ein Verbot für die Ausübung weiterer Staatsämter vor, von Funktionen in Parteien und Berufsverbänden oder sogar bezüglich einer Mitgliedschaft in diesen. Teils wird auch eine Nebentätigkeit untersagt, oder doch mindestens dafür die Zustimmung des Parlaments verlangt. Mit denselben Überlegungen enthält das Mustergesetz für die Einrichtung einer Ombudsstelle der Vereinigung Parlamentarischer Ombudspersonen Schweiz eine eigene Bestimmung zur Unvereinbarkeit: «Die Ombudsperson darf kein anderes öffentliches Amt und keine leitende Funktion in einer politischen Partei ausüben. Ombudspersonen dürfen keine Tätigkeit ausüben, die sie in der Unabhängigkeit ihrer Amtsführung beeinträchtigen könnte oder die in einer andern Weise mit den Aufgaben einer Ombudsstelle unvereinbar ist» (Art. 12).

Umsetzung des Unabhängigkeits- gebots

Die Unabhängigkeit der Institution Ombudsstelle sowie erst recht die personelle Unabhängigkeit der Ombudsperson sind unverzichtbares Erfordernis, Kompetenz und Verpflichtung zugleich. Sie kann und muss, wie deutlich wurde, mit unterschiedlichen Massnahmen gesetzlich gefördert und garantiert werden. Aber dies allein genügt nicht. Die Unabhängigkeit hat sich im gelebten Alltag der Ombudsarbeit zu beweisen. Und hier sind Unvereinbarkeitsregeln und Ausstandsklauseln wenig hilfreich, weil zu wenig tiefgehend und auf äussere Gefährdungen der Unabhängigkeit ausgerichtet. Die Frage stellt sich immer wieder neu und lässt sich nicht mit einer Faustregel oder einer Rezeptformel beantworten: Die Frage nach Nähe und Distanz zur Verwaltung, zur Regierung, aber auch zum Parlament – und ebenso zu Organisationen und Vertretern der Zivilgesellschaft, die Frage nach der immer wieder neu vorzunehmenden Rollenklärung gegenüber andern Institutionen. Mit ihnen allen kann ein regelmässiger Austausch, können Kooperationen sinnvoll und zweckdienlich sein; teils sind sie sogar notwendig für eine wirksame Ombudsarbeit. An welchen offiziellen Anlässen bietet sich also eine Teilnahme an, an welchen informellen Treffen ein Dabeisein? Und wann ist es angezeigt, bewusst Abstand zu nehmen, Veranstaltungen und Kontakte zu meiden, auch wenn – oder gerade weil – sie einladend, sympathisch, und vertraut zu werden versprechen? Reicht es für die Gewährleistung der Unabhängigkeit, zwar nicht Funktionsträger in einer bestimmten Organisation zu

sein, diese aber tatkräftig und beispielsweise privat auch finanziell zu unterstützen? Oder würde vielmehr das Amt oder die Funktion als solche immerhin Transparenz – auch nach aussen – schaffen und dadurch selbst immer wieder eine Warnfunktion wahrnehmen? Und wie steht es mit dem persönlich gepflegten Beziehungsnetz, den guten Kontakten? Schliesslich: Wie können gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern der Nachweis der Unabhängigkeit erbracht, wie ihre zuweilen geäusserten Zweifel ausgeräumt werden, die Ombudspersonen könnten gar nicht unabhängig sein, bezögen sie doch vom selben «Arbeitgeber» ihren Lohn wie die Verwaltungsmitarbeitenden, gegen die sich die Betroffenen beschweren möchten? Eine regelmässige kritische Überprüfung der eigenen Praxis ist sicherlich ein notwendiges und unverzichtbares Mittel, hier die Balance zu finden, die Kontakte zu adjustieren und die jeweils angemessenen Konsequenzen zu ziehen. Als in der Praxis bewährte Methode bieten sich hierfür die Intervention oder Supervision an.

Dies bedeutet, dass Ombudspersonen gut beraten sind, sich auch untereinander auszutauschen, ihre Arbeit untereinander kritisch zu reflektieren. Neben sachlichen Fragen und Fallanalysen ist die Auseinandersetzung mit dem Thema Unabhängigkeit in all seinen Facetten dabei weit oben auf die Tagesordnung zu setzen. Kontakte auf nationaler Ebene sind ebenso wertvoll wie die internationale Vernetzung und der Besuch von Fachkonferenzen. So war der Kongress des Europäischen Ombudsinstituts (EOI) 2013 in Innsbruck just dem Thema Unabhängigkeit gewidmet. Eindrücklich blieb die Vielfalt an geäusserten Meinungen und gezeigten Haltungen, die Rückschlüsse zulassen auf das Selbstverständnis der Ombudspersonen, aber auch auf ihre systemisch und strukturell teils sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Damit förderten diese Diskussionen die Überprüfung der eigenen Erfahrungen und Überlegungen. Unter diesem Gesichtspunkt erhält die explizite Erwähnung der Vernetzungsarbeit für die künftige Genfer Ombudsperson im Gesetzesentwurf eine eigene, berechtigte Bedeutung. In der Gesetzesbestimmung zur Stellung der Ombudsstelle, die mit der Garantie der Unabhängigkeit beginnt, wird am Schluss Folgendes festgehalten: «Die Ombudsperson wird ermuntert, mit ihren schweizerischen und ausländischen Kolleginnen und Kollegen zusammenzuarbeiten. Zu diesem Zweck verfügt sie über ein Weiterbildungsbudget.» Diese gesetzliche Erwähnung mag im Detaillierungsgrad ungewohnt sein. Sie gewinnt durch ihre Einbettung in die Bestimmung zur Unabhängigkeit aber an zusätzlicher Bedeutung und weist in die richtige Richtung: Die gelebte Unabhängigkeit ist nichts Statisches. Sie verlangt vielmehr, immer wieder hinterfragt, überprüft und kritisch analysiert zu werden. Dazu ist der Fachaustausch unentbehrlich.

Schliesslich gibt es eine weitere Dimension, die Unabhängigkeit zu fördern. In seinem Referat am EOI-Kongress legte der italienische Völkerrechtler Paolo De Stefani besonderen Wert auf die «proaktive Aufgabe» der Ombudsstellen. Als Ausgleich zu ihrer primär reaktiven Tätigkeit, auf ihr vorgetragene Beschwerden zu reagieren und auf die ihr unterbreiteten Themen einzugehen, empfiehlt er den Ombudspersonen, sich ein eigenes Profil zu geben, eine eigene Agenda zu setzen. Diese «politische» Aufgabe, wie er sie nennt, hat natürlich nichts mit parteipolitischen Überlegungen oder Bindungen zu tun. Stattdessen geht es darum, dass sich die Ombudsperson überlegt, welche sozialen und gesellschaftlichen Fragestellungen sie prioritär im Auge behalten möchte, welche Themen sie sich auf die Agenda setzt, welche grösseren Linien sie mit ihrer Arbeit verfolgt. Dabei bieten sich als Richtschnur die Wahrung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Grund- und Menschenrechte sowie eine gute, bürgernahe Verwaltungsführung an. De Stefani fordert die Ombudspersonen auf, ein eigenes Format zu entwickeln und immer wieder neu zu gestalten, da es nicht einfach (vor)gegeben ist. Mit dieser Profilsetzung, der bewussten Positionierung der Ombudsstelle sieht De Stefani die Chance, die eigene Unabhängigkeit zu stärken.

So prägnant und konsequent ausformuliert hat die Zürcher Ombudsfrau diesen Ansatz bisher noch nie gehört. Das damit verbundene Verständnis der Ombudsarbeit deckt sich aber mit ihren eigenen Erfahrungen. Es stärkt und bestärkt sie, ihre Arbeit gerade auch unter dem

Gesichtspunkt der Wahrung der Unabhängigkeit danach auszurichten und immer wieder zu überprüfen.

Dank Die Unabhängigkeit der Ombudsstelle ist für ihre glaubwürdige und überzeugende Arbeit also unentbehrlich. Und dennoch kommt es immer wieder vor, dass sich Ombudsstellen Druckversuchen und fehlendem Respekt seitens der Verwaltung oder der Regierung, teils auch seitens des Parlaments ausgesetzt sehen. Ich bin dankbar dafür, dass die Ombudsstelle der Stadt Zürich diese Negativerfahrungen nicht kennt, sondern von Anbeginn und ununterbrochen ihre Unabhängigkeit uneingeschränkt wahrnehmen kann. Für das geschärfte Bewusstsein und die immer wieder erlebte Sensibilität für die erforderliche Unabhängigkeit danke ich allen städtischen Behörden und Institutionen. Ich weiss diese Haltung zu schätzen.

Auch das Berichtsjahr ist gekennzeichnet durch konstruktive, lösungsorientierte Kontakte mit der Verwaltung und dem Stadtrat. Ich bedanke mich dafür wie auch für den erneut anregenden Austausch mit dem Gemeinderat. Ein spezieller Dank geht an das Ombudsteam, das wiederum mit Engagement und Sachverstand die vielfältige Tätigkeit mitprägte und erfolgreich mitgestaltete: Joachim Boss, Esther Knecht, Ursula Spörri, Rolf Steiner und Bettina Vescoli sowie die Praktikantinnen Fabienne Rimlinger und Daniela Candinas und unser Praktikant Simon Schädler. Ende September beendete Rolf Steiner seine Arbeit auf der Ombudsstelle – nach dreissig Jahren. Als Doyen der Ombudsstelle und mit der Erfahrung, mit allen drei bisherigen städtischen Ombudspersonen zusammengearbeitet zu haben, verfügt er über einen immensen Wissens- und Erfahrungsschatz, den er versiert einbrachte. Für seine Treue und die loyale Zusammenarbeit danke ich ihm vielmals. Am 1. Oktober hat Ursula Spörri seine Nachfolge angetreten. Nach mehreren Jahren als Gerichtsschreiberin am Zürcher Bezirksgericht und zuletzt am Bundesverwaltungsgericht suchte sie den intensiven Kontakt mit den Klientinnen und Klienten; dieser bildet bei der Tätigkeit der Ombudsstelle bekanntlich einen Schwerpunkt. Wir freuen uns über die ersten Monate der erfreulichen Zusammenarbeit und heissen Ursula Spörri herzlich willkommen im Team.

Berücksichtigte Literatur:

- Haas Julia, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts (2012)
- Haller Walter, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung (2007)
- Jaag Tobias, in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (2014)
- Keller Beat, Der Ombudsmann der Stadt Zürich – ein schweizerisches Modell (1979)
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Europäische Ombudsman-Institutionen (2008)
- Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich (2009)
- De Stefani Paolo, Approccio proattivo e collegamento alle reti come garanzia di indipendenza degli ombudsman: considerazioni di sistema e spunti per la discussione (Vortragsmanuskript, EOI-Konferenz Innsbruck 2013)
- Vontobel Jacques, Jahresbericht Zürcher Ombudsmann (1974)

Problemschwerpunkte

Wie in den vergangenen Jahren stellen wir Fallbeispiele aus dem Berichtsjahr vor, welche die Vielfalt der Fragestellungen und die Breite unserer Arbeitsweise dokumentieren. Unter dem Titel «Fokus» versuchen wir jeweils, grundsätzliche Überlegungen herauszuarbeiten und Folgerungen zu ziehen, die für eine gute Verwaltungsführung von Interesse sein können.

Auch in diesem Bericht haben wir selbstverständlich Namen, persönliche Angaben, Ortsbezeichnungen und andere Merkmale so abgeändert, dass die Anonymität der Beschwerdeführenden gewahrt bleibt. Die Komplexität der Sachverhalte haben wir bisweilen zugunsten der Verständlichkeit reduziert und den Schwerpunkt auf die Vorgehensweise der Ombudsstelle sowie auf die Schlussfolgerungen gelegt.

1. Ohnmachtsgefühle gegenüber der Verwaltung

Fokus Häufig wenden sich Bürgerinnen und Bürger an die Ombudsstelle, weil sie sich der Verwaltung gegenüber ausgeliefert und überfordert, sich ihr gegenüber ohnmächtig fühlen. Für diese Wahrnehmung kann es unterschiedliche Gründe geben. Diese können sich auch kumulieren:

- *Hingehalten werden.* Betroffene versuchen, ihr Anliegen bei der richtigen Stelle anzubringen, finden aber kein Gehör. Sie erhalten lange keine Antwort (trotz teils mehrfachem Nachhaken), werden mit einer unverbindlichen Antwort getröstet oder an immer neue Stellen und wechselnde Sachbearbeitende verwiesen. Wir stellen dann fest, dass nicht nur die Kraft und Energie schwinden, sondern häufig auch der Mut und das Selbstbewusstsein, um sich weiterhin hartnäckig zu wehren. Hinter diesem Vorgehen muss seitens der Verwaltung nicht unbedingt eine böswillige Absicht oder ausgeklügelte Taktik stecken. Es kann auch sein, dass sich die Verantwortlichen fachlich oder zeitlich überfordert fühlen, innert nützlicher Frist eine sachgerechte, verbindliche Antwort zu geben. Oder es ist unklar, welche der angesprochenen Stellen die Federführung hat beziehungsweise übernimmt, wer noch oder schon den Überblick gewonnen hat und sich zutraut, nun länger Liegengebliebenes endlich an die Hand zu nehmen.
- *Mangelnde Kooperationsbereitschaft.* Bürgerinnen und Bürger sind für die Umsetzung konkreter Vorhaben (bauliche Massnahmen, Gefahrenabwendung, Wahl eines Energieträgers) auf die Mitwirkung der Verwaltung angewiesen. Dabei mangelt es nicht primär an der zeitgerechten und materiell korrekten Bewilligungserteilung. Vielmehr geht es darum, dass sich die Verwaltung in diesen Fällen nicht bereit zeigt, geeignete Lösungen mit zu entwickeln, gangbare Wege aufzuzeigen und ihren Wissensvorsprung einzubringen. Die Ohnmachtsgefühle der Betroffenen sind besonders gross, wenn die Verwaltung ihr Spezialistenwissen geltend macht, um sich gegen Lösungsvorschläge zu wehren und diese abzuweisen, ohne selbst mögliche Alternativen aufzuzeigen.
- *Wehrlosigkeit.* Verschiedene Beschwerden hatten dieses Jahr zum Inhalt, dass sich die Betroffenen gegen Vorwürfe über angebliches Verhalten nicht erfolgreich zur Wehr setzen konnten. Ohne handfeste Beweise ist es schwierig, falsche Informationen, Annahmen und Unterstellungen zu widerlegen oder Missverständnisse aufzulösen. Persönliche Verletzungen, emotionale Reaktionen und Verunsicherung sind häufige Folgen. Sie sind verständlich und nachvollziehbar, stärken aber nicht die eigene Position. Im Gegenteil, sie sind für eine sachliche Argumentation hinderlich und fördern die eigene Wahrnehmung, einem Amt oder einer Behörde ausgeliefert zu sein.
- *Fehlende Nachvollziehbarkeit.* In diesen Fällen erhalten die Betroffenen zwar die gewünschten Informationen, aber nicht in einer Art und Weise, die es ihnen erlaubt, den Inhalt zu verste-

hen und dessen Richtigkeit nachzuvollziehen beziehungsweise zu überprüfen. Selbst Nachfragen hilft hier oft wenig. Denn um konkrete Fragen zu stellen und formulieren zu können, was man nicht verstanden hat oder im Einzelnen bezweifelt, ist bereits ein gewisses Mass an Verständnis des Sachverhalts, einer Rechnung, einer Aufstellung oder einer Auskunft erforderlich. Diese fehlende Nachvollziehbarkeit kann auch dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger auf ihnen zustehende Rechte verzichten (müssen), weil sie gar nicht in der Lage sind, beispielsweise das ihnen zustehende rechtliche Gehör qualifiziert wahrzunehmen oder die für eine Beschwerde erforderliche Begründung zu formulieren.

Fallbeispiel 1 Unterbliebene Auszahlung eines Vermögens nach Aufhebung der Beistandschaft

Sachverhalt

Marlene Weber, 43-jährig, war während mehrerer Jahre verbeiständet (aArt. 392 Ziff. 1 und aArt. 393 Ziff. 2 ZGB). Mit Beschluss vom 25. Januar 2011 hob die Vormundschaftsbehörde (heute Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, KESB) die Beistandschaft ersatzlos auf. Aus dem an die Vormundschaftsbehörde (VB) erstatteten Schlussbericht resultierte ein Saldo zu Gunsten von Frau Weber in der Höhe von Fr. 3392.85.

Mitte Januar 2013 gelangt Frau Weber an die Ombudsstelle. Sie habe einen neuen Wohnungsmietvertrag unterzeichnet und müsse nun eine Mietkaution leisten. Bis jetzt sei sie davon ausgegangen, einige Tausend Franken mehr auf ihrem Bankkonto zu haben, als dort ausgewiesen seien. Sie vermutet deshalb, dass ihr das im Schlussbericht aufgeführte Vermögen nicht ausbezahlt worden sei. Während der mehrere Jahre dauernden Beistandschaft seien verschiedene Beiständinnen für sie zuständig gewesen, zuletzt Frau Maria Müller.

Abklärungen der Ombudsstelle

Den von Frau Weber zugestellten Unterlagen entnimmt die Ombudsstelle, dass Frau Müller zwar zuletzt als Beiständin eingesetzt war, der Schlussbericht an die VB jedoch stellvertretend von Herrn Rolf Keller erstellt worden ist. In den Dokumenten findet sich zudem ein Beschluss der VB vom 2. August 2011, der festhält, dass sie den Schlussbericht abgenommen und an den Bezirksrat weitergeleitet hat. Frau Müller wird in diesem Beschluss mit bestem Dank für die geleisteten Dienste als Beiständin entlassen und eingeladen, das Vermögen samt Übergaberechnung an Frau Weber zu übergeben.

Da zwischen Frau Webers Aufsuchen der Ombudsstelle (Mitte Januar 2013) und dem Datum des Schlussberichts (25. Januar 2011) fast zwei Jahre verstrichen sind, erweist es sich für die Ombudsstelle zunächst als schwierig, bei den zuständigen Behörden eine Ansprechperson zu finden, welche zu den offenen Fragen Auskunft geben kann. Die Ombudsstelle fragt in einem ersten Schritt die KESB, ob diese von der Beiständin eine Bestätigung über die erfolgte Vermögensübergabe an Frau Weber erhalten habe. Dem ist nicht so. Die Ombudsstelle erhält stattdessen die Auskunft, dass die gesamte buchhalterische Abwicklung der Vermögensverwaltung von Frau Weber damals ausschliesslich über die Sozialen Dienste gelaufen sei und die Ombudsstelle sich daher an die zuletzt mandatierte Beiständin, Frau Müller, wenden soll.

Frau Müller bestätigt telefonisch, dass sie zwar noch den Antrag um Aufhebung der Beistandschaft gestellt habe, im Februar 2011 dann aber in ein anderes Quartiersteam der Sozialen Dienste wechselte und sie daher mit der Vermögensübergabe nichts mehr zu tun hatte. Durch einen Abruf in der elektronischen Datenbank kann Frau Müller der Ombudsstelle immerhin den weiterführenden Hinweis geben, dass das damalige Mündelverkehrskonto nach wie vor aktiv und unterdessen als fallführende Sozialarbeiterin Frau Jolanda Wagner von einem andern Sozialzentrum vermerkt ist. Mit diesem Hinweis setzt die Ombudsstelle ihre Nachforschungen fort und gelangt an Frau Wagner. Diese muss zu ihrem eigenen Erstaunen feststellen, dass sie – obwohl faktisch nicht zutreffend – als fallführende Sozialarbeiterin für Frau Weber erfasst ist und dass angeblich auch die Führung des besagten Kontos über sie läuft. Frau Wagner

weist aber darauf hin, ausschliesslich für die Tochter von Frau Weber zuständig zu sein. Bevor die Tochter volljährig war, sei der Fall noch über ihre Mutter gelaufen, was aber schon einige Zeit zurückliege. Frau Wagner verweist die Ombudsstelle schliesslich an die Stellenleitung des zuständigen Quartierteams. Infolge Ferienabwesenheit des Stellenleiters setzt sich die Ombudsstelle Anfang Februar 2013 direkt mit dessen Stellvertreterin, Frau Vera Kornfeld, in Verbindung.

Dank Frau Kornfelds raschem Handeln und Aufgleisen der notwendigen Abklärungen steht zwei Wochen später fest, dass der im Schlussbericht ausgewiesene Saldo von Fr. 3392.85 zu Gunsten von Frau Weber bisher tatsächlich nicht zur Auszahlung gelangt ist. Frau Kornfeld erklärt, dass es infolge der hohen Fluktuationen in ihrem Sozialzentrum in der Beistandschaft von Frau Weber zu mehreren Wechseln der zuständigen Ansprechperson gekommen ist. Die Schlussabrechnung sei zwar erstellt und abgenommen, der Fall dann aber nicht vollständig abgeschlossen worden. Dies sei ein Versäumnis, das nicht passieren dürfe. Frau Kornfeld will dafür sorgen, dass der Fall nun möglichst schnell zu einem sauberen Abschluss kommt. Sie stellt in Aussicht, umgehend eine Übergaberechnung für die Zeit zwischen der Schlussabrechnung vom 25. Januar 2011 bis heute erstellen zu lassen. Die Angelegenheit solle spätestens in drei Wochen zu einem endgültigen Abschluss kommen und die Sozialen Dienste würden sich anschliessend selbstverständlich bei Frau Weber schriftlich entschuldigen.

Die Ombudsstelle informiert Frau Weber über die bisherigen Abklärungsergebnisse. Frau Weber zeigt sich zwar darüber erfreut und ist erleichtert, in Kürze über ihr Geld verfügen zu können. Sie ist aber empört, dass während mehr als zwei Jahren die ihr zustehenden rund 3000 Franken unbemerkt bei den Sozialen Diensten liegen blieben. Diese Feststellung lässt Frau Webers Vertrauen in die Sozialen Dienste, aus Sicht der Ombudsstelle verständlicherweise, nicht grösser werden, weshalb sie sich für eine integrale Übergabe des Bankkontos an sie zurück ausspricht.

Ergebnis

Am 25. Februar 2013 erhält Frau Weber das angekündigte Schreiben, in dem sich Frau Kornfeld dafür entschuldigt, dass das Bankkonto im Anschluss an die Aufhebung der Beistandschaft bis heute nicht von den Sozialen Diensten freigegeben worden ist. Der Grund dafür sei wohl ein Personalwechsel. Die zuständige Bank sei nun von Frau Kornfeld beauftragt worden, Frau Weber das Konto per sofort zur Verfügung zu stellen. Die Sozialen Dienste würden für die Zeit ab dem 25. Januar 2011 eine Übergaberechnung erstellen und an Frau Weber senden. Dem Schreiben von Frau Kornfeld ist eine Kopie des Kontoauszugs der Bank per 31. Dezember 2012 beigelegt.

Die Ombudsstelle ist als Kopienempfängerin dieses Schreibens und des Kontoauszugs aufgeführt. Bei der genaueren Durchsicht muss sie mit Irritation feststellen, dass sich auf diesem bis kürzlich von den Sozialen Diensten noch nicht freigegebenen Verkehrskonto nicht wie im Schlussbericht festgehalten Fr. 3392.85 befinden, sondern gar Fr. 6109.85 (Valuta 31.12.2012).

Nachbereitung

Die Ombudsstelle gelangt zum Schluss, dass die Sozialen Dienste in der Schlussphase der Beschwerdebehandlung zwar vorbildlich und schnell handelten. Dennoch bleibt das Vorgefallene aus ihrer Sicht gravierend. Die Ombudsstelle hätte auch eine etwas ausführlichere Entschuldigung der Sozialen Dienste gegenüber Frau Weber als angemessen betrachtet. Im Sinne einer Nachbereitung entscheidet sich deshalb die Ombudsfrau, den Fall sämtlichen Zentrumsleitungen der Sozialen Dienste im Hinblick auf allfällige Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen in schriftlicher Form zur Kenntnis zu bringen. Sie empfiehlt den Zentrumsleitungen, gerade auch bei häufigen Betreuerinnenwechseln sicherzustellen, dass solche für die Klienten gravierende Fehler vermieden werden können. Sie begrüsst es, wenn hierfür geeignete Massnahmen geprüft und ergriffen würden.

Die einige Zeit später eingehende telefonische Rückmeldung des Leiters, dessen Sozialzentrum vom konkreten Fall von Frau Weber direkt betroffen ist, zeugt davon, dass auf das Schreiben der Ombudsstelle mit sorgfältigem Vorgehen reagiert wurde und entsprechende Sensibilisierungsschritte in den einzelnen Teams an die Hand genommen werden. Auch die Direktorin der Sozialen Dienste wurde über den Fall informiert. Um ihm Nachhaltigkeit zu verleihen, wird das Thema schliesslich an einer Geschäftsleitungssitzung der Sozialen Dienste, an der die Ombudsfrau zum halbjährlichen Austausch jeweils begrüsst wird, nochmals aufgenommen. Es besteht Einigkeit über die Wichtigkeit einer sauberen Dossierführung wie auch über die Bedeutung der Übergabe bei Wechseln in der Fallführung.

Fallbeispiel 2 Was lange währt, wird endlich gut

Sachverhalt

Roger Brandstetter legt der Ombudsstelle Anfang 2012 dar, dass in seinem Wohnquartier bei Strassenbauarbeiten unter anderem eine Kreuzung renoviert und ein neues Trottoir erstellt wurden. Nach Abschluss der Belagsarbeiten habe sich gezeigt, dass das Regenwasser nicht zum (ersten) Abflussschacht am Rand der Kreuzung gelange, sondern mehrere Meter über das Trottoir der steilen Quartierstrasse hangabwärts fliesse und weiter unten von einem anderen Schacht aufgenommen werde. Dies führe nun dazu, dass bei Regenwetter das Trottoir überflutet und sein Wohnhaus nicht trockenen Fusses erreicht werden könne. Ausserdem müssten Fussgängerinnen und Fussgänger bei Regenwetter auf die Strasse ausweichen, um das überflutete Trottoir zu umgehen. Sein Anliegen dokumentiert Herr Brandstetter mit Plänen und einem Video, welches das Abfließen des Wassers über den Gehsteig bei Regen zeigt. Herr Brandstetter führt weiter aus, er habe in dieser Angelegenheit schon mehrfach mit dem Tiefbauamt Kontakt gehabt. Dieses habe ihm jedoch zuletzt mitgeteilt, wenn er mit der Situation nicht einverstanden sei, müsse er sich schriftlich beim Rechtsdienst des Tiefbauamts beschweren.

Augenschein und ein erster Lösungsansatz

Ein erster Kontakt der Ombudsstelle mit dem Tiefbauamt ergibt, dass die abgeschlossene Strassensanierung abgenommen worden sei und nachträgliche Anpassungen mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden wären. Die Ombudsstelle übermittelt dem Tiefbauamt daraufhin das von Herrn Brandstetter erstellte Video. Nach dessen Sichtung erklärt sich das Tiefbauamt bereit, einen Augenschein durchzuführen, um sich vor Ort ein Bild zu machen. Anlässlich dieser Besichtigung, an der die Ombudsstelle teilnimmt, zeigt sich, dass im betroffenen Abschnitt des Trottoirs kein Quergefälle zur Strasse hin besteht. Eine nachträgliche, leichte Erhöhung des Belags sei jedoch zu teuer, befinden die beiden Anwesenden des Tiefbaudepartements. Vor Ort wird zudem ersichtlich, dass zwar eine Wasserrinne besteht, diese jedoch zu früh endet. Diese Rinne sammelt das Wasser der bergwärts schräg abzweigenden Strasse. Das frühe Ende der Wasserrinne führt dazu, dass das gesammelte Wasser der abzweigenden Strasse in der Falllinie über das Trottoir talabwärts fliesst. Eine Verbesserung der Situation könnte nun durch das Weiterführen der Wasserrinne bis zum Trottoirrand erzielt werden. Dadurch gelangte das gesammelte Wasser noch oberhalb des ersten Abflussschachts auf die Strasse und würde von diesem aufgenommen. Eine Verlängerung der Wasserrinne könnte der Werkhof selbst ausführen, was deutlich geringere Kosten zur Folge hätte als eine ebenfalls in Betracht gezogene Belagserhöhung. Dieser Lösungsvorschlag wird von allen an der Besichtigung anwesenden Personen sehr positiv beurteilt; allerdings steht er noch unter dem Vorbehalt, dass die Verlängerung der Wasserrinne den Anforderungen an ein behindertengerechtes Bauen genügt.

Leider erhält die Ombudsstelle schon nach wenigen Tagen die Mitteilung, dass die angestrebte Lösung nach den Normen für behindertengerechtes Bauen nicht realisierbar sei. Stattdessen erwägt der Gebietsmanager des Tiefbauamts zwei weitere Lösungsmöglichkeiten. Er werde

mit seinem Vorgesetzten einen weiteren Augenschein vornehmen, um die Möglichkeiten vor Ort zu prüfen. Sie würden eine erneute Teilnahme der Ombudsstelle begrüßen.

Zweiter Augenschein und weitere Vermittlungsbemühungen

Diese zweite Besichtigung, an der die Ombudsstelle wiederum vertreten ist, gestaltet sich schwierig. Die beiden Alternativvorschläge sind mit deutlich höheren Kosten verbunden als die bei der ersten Besichtigung ins Auge gefasste Variante. Der Verantwortliche des Tiefbauamts meint, es entstünden ja keine Schäden, wenn die Situation so belassen werde. Er räumt aber ein, die Entwässerung sei «nicht optimal» und erklärt sich bereit, die nun favorisierte Lösungsvariante genauer zu prüfen und die konkreten Kosten zu ermitteln. Das Problem soll jetzt durch eine leichte seitliche Erhöhung des Belags behoben werden, wodurch ein Quergefälle zur Strasse hin geschaffen würde. Die Ombudsstelle erkundigt sich zwei Monate später nach dem Stand der Dinge. Vom Verantwortlichen des Tiefbauamts ist zu erfahren, dass die zuständigen Mitarbeitenden das Geschäft intern besprochen hätten, aber noch zu keinem Ergebnis gelangt seien. Es gehe um die Verhältnismässigkeit der Kosten für die Belagsanhebung. Zudem wolle die Verwaltung einen ungerechtfertigten Präzedenzfall vermeiden.

Die Ombudsstelle begibt sich an einem Tag mit schwachem bis mittelstarkem Regen nochmals zum fraglichen Ort, um die Notwendigkeit einer Verbesserung der Situation besser einschätzen zu können. Nach Ansicht der Ombudsstelle ist der Befund eindeutig: Es ergiesst sich ein Bächlein in der Falllinie über die gesamte Breite des Trottoirs und erzeugt sogar leichte Wellen. An der Besichtigung kann überdies beobachtet werden, wie Fussgänger die fragliche Stelle umgehen, indem sie auf die Strasse hinaustreten. Ein vergleichbarer Wasserlauf ist nirgendwo in der Umgebung zu sehen.

Die Ombudsstelle schickt ihre Fotos sowie ein Video an das Tiefbauamt und erkundigt sich in der Folge mehrfach nach dem weiteren Vorgehen. Sie stellt zudem als weitere Lösungsmöglichkeit eine sogenannte Flachrinne zur Diskussion.

Herr Brandstetter, der von der Ombudsstelle jeweils über den Stand der Geschäftsbehandlung informiert worden ist, meldet sich im Februar 2013, um die offene Pendeuz zu monieren. Seit seinem ersten Kontakt mit der Ombudsstelle sind mittlerweile 13 Monate verstrichen. Er weist überdies darauf hin, dass nun im Winter das über das Trottoir fliessende Wasser gefriere, wodurch jenes zu einer gefährlichen Eisbahn werde. Es sei daher oft nicht möglich, das Haus zu verlassen, ohne sich von Signalisationspfosten zu Lampenmast etc. zu hangeln. Den Zustand belegt Herr Brandstetter wiederum mit zwei Fotos.

Ergebnis

Die Ombudsstelle nimmt wiederum mit dem Tiefbauamt telefonischen Kontakt auf. Der für das Geschäft verantwortliche Leiter Strassen des Tiefbauamts entschuldigt sich, dass er sich wegen dringender anderer Geschäfte nicht früher gemeldet habe. Er könne nun aber einen positiven Bescheid geben. Vor allem der Umstand, dass sich aufgrund der Glatteisbildung eine erhöhte Gefährdung ergebe, habe das Tiefbauamt bewogen, nun die geprüfte bauliche Massnahme umzusetzen. Es werde jetzt also der Belag leicht erhöht, so dass ein Quergefälle entstehe und das Wasser auf die Strasse abfliessen könne. Zudem werde der Abflussschacht versetzt. Die von der Ombudsstelle ins Spiel gebrachte Flachrinne wäre zwar kostengünstiger, zöge aber Unterhaltskosten nach sich, da die Rinne jeweils vom Laub befreit werden müsste, um nicht zu verstopfen. Deshalb habe sich das Tiefbauamt für die Lösung mit der Belagserhöhung entschieden. Die Arbeiten könnten jedoch erst im kommenden Frühling bei einer Mindesttemperatur von 10° C ausgeführt werden. Sobald die Boden- und Umgebungstemperaturen es zulassen, würden die notwendigen Belagskorrekturen und -anpassungen vorgenommen. Diese erfreulichen Neuigkeiten können Herrn Brandstetter mitgeteilt werden, der sich dafür bedankt.

Die angekündigten Belagsarbeiten wurden in der Folge schliesslich ausgeführt.

Sachverhalt

Alois Sutter möchte seine Liegenschaft ans Glasfasernetz der Elektrizitätswerke der Stadt Zürich (EWZ) anschliessen lassen. Zu diesem Zweck hat er sich bereits seit mehreren Jahren regelmässig bei den EWZ erkundigt, wann der Glasfasernetzanschluss in seiner Strasse realisiert werde. Ihm ist jeweils mitgeteilt worden, man könne ihm den Zeitpunkt noch nicht nennen, aber er werde sicher rechtzeitig darüber informiert. Als bei seinem Nachbarn Anfang August 2013 schliesslich Glasfasernetzarbeiten ausgeführt wurden, wandte sich Herr Sutter erneut an die EWZ. Eine Mitarbeiterin habe ihm daraufhin geantwortet, sie hätten Herrn Sutter vor einem Jahr einen Vertrag zugesandt, der jedoch ohne Unterschrift retourniert worden sei. Es sei zwar zum jetzigen Zeitpunkt leider zu spät, aber sie könne Herrn Sutter gerne einen Vertrag schicken. Dieser sei jedoch wiederum nicht bei Herrn Sutter eingetroffen, weshalb er erneut mit den EWZ Kontakt aufgenommen habe. Mehrere Mails und Telefonanrufe später erfuhr Herr Sutter, dass der ursprüngliche Vertrag an seine frühere – schon etwa seit sechs Jahren nicht mehr aktuelle – Adresse gesandt worden war. Mittlerweile hat er den Vertrag erhalten mit dem Hinweis, dass dieser archiviert und die Nacherschliessung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen werde. Herr Sutter ist über diese Mitteilung nicht glücklich. Er vertritt die Meinung, der Fehler liege bei den EWZ, weshalb er nicht akzeptieren könne, dass er bei der Ersterschliessung nicht berücksichtigt werde. Aus diesem Grund hat er sich in einem Brief an die EWZ-Direktion gewandt. Da er noch keine Reaktion auf diesen Brief erhalten hat, wendet er sich nun Anfang Oktober an die Ombudsstelle und wäre sehr froh, wenn sich diese der Sache annehmen könnte.

Abklärungen, Vermittlung und Ergebnis

Herr Sutter reicht verschiedene Unterlagen ein, so eine detaillierte Aufstellung über die Kontakte mit den EWZ, den dazugehörigen Mailverkehr, den erwähnten Brief an die Direktion sowie die Vertragsurkunde samt Begleitschreiben. Aufgrund des Studiums dieser Unterlagen gewinnt die Ombudsstelle den Eindruck, dass Herr Sutter gemäss seiner Sachverhaltsdarstellung alles unternommen hat, um bei der Ersterschliessung berücksichtigt zu werden. Er hatte sich mehrmals aktiv erkundigt und schliesslich sofort reagiert, als er gesehen hatte, dass in seiner Strasse mit den Glasfasernetz-Arbeiten begonnen wurde. Diese Einschätzung legt die Ombudsstelle dem zuständigen Mitarbeiter der EWZ dar und unterstreicht, es scheine ihr daher naheliegend, dass auch Herr Sutter bei der nun laufenden Ersterschliessung der Liegenschaften in seiner Strasse berücksichtigt werde.

Der EWZ-Mitarbeiter räumt ein, es bestünden in diesem Fall gewisse Ungereimtheiten, die er überprüfen müsse. Grundsätzlich gebe es zwei Lösungsmöglichkeiten: Entweder könne Herr Sutter beim offiziellen Roll-out-Plan berücksichtigt werden oder sonst erfolge der Anschluss im Rahmen einer Nacherschliessung, wobei der Zeitpunkt für letztere noch völlig offen sei. Was den offiziellen Roll-out betreffe, so gelte zu berücksichtigen, dass die EWZ auch Zeiten und Fristen hätten, die eingehalten werden müssten. Der EWZ-Mitarbeiter sichert der Ombudsstelle zu, die Angelegenheit abzuklären und zu diesem Zweck auch mit Herrn Sutter Kontakt aufzunehmen.

Nach getätigten Abklärungen meldet uns der EWZ-Mitarbeiter, er habe anlässlich einer Informationsveranstaltung («Tag der offenen Baustelle») mit Herrn Sutter Kontakt gehabt. Mit dem ebenfalls vor Ort anwesenden Projektleiter hätten sie die Thematik angeschaut, und er könne nun der Ombudsstelle mitteilen, dass die Liegenschaft von Herrn Sutter ebenfalls während des offiziellen Roll-outs erschlossen werde. Ausserdem werde Herr Sutter vom Direktor der EWZ eine schriftliche Antwort auf seine briefliche Anfrage erhalten, in der ihm die termingerechte Erschliessung nochmals bestätigt werde. Was sich hier ereignet habe, sei ein Einzelfall, und eine Berücksichtigung von Herrn Sutter wäre im Normalfall aufgrund der Fristen, die auch mit externen Partnern bestünden, nicht möglich gewesen. Die EWZ seien in Kooperation mit der Swisscom daran, flächendeckend das Glasfasernetz in der Stadt Zürich zu erschliessen. Die grosse Schwierigkeit für die EWZ sei, dass sie Verträge mit «Deadlines» hätten, die eine Be-

rücksichtigung nach einem gewissen Punkt nicht mehr ermöglichen. In diesem Zeitpunkt sei nicht nur die Planung, sondern bereits die Installation abgeschlossen. Die Ombudsstelle kann diese Problematik und die damit verbundenen Schwierigkeiten gut nachvollziehen. Umso erfreulicher ist es, dass hier eine gute Lösung gefunden werden konnte.

Die Ombudsstelle orientiert Herrn Sutter über das positive Resultat, dass die Erschliessung nun bei ihm termingerecht erfolgen werde. Er bedankt sich für die schnelle, perfekte Bearbeitung des Falls, jetzt scheine wirklich alles zu klappen.

Fallbeispiel 4 Binationaler Ehwunsch: Verdachtsmomente und ihre nachhaltige Wirkung

Rechtsgrundlagen

Im Jahr 2005 wurde das schweizerische Eherecht in Folge des neuen Ausländerrechts um eine Bestimmung ergänzt: Mit Art. 97a Zivilgesetzbuch (ZGB), der seit 2008 in Kraft ist, soll die Umgehung des Ausländerrechts durch Heirat bekämpft werden.

Art. 97a ZGB sieht vor, dass die Zivilstandsbeamten auf ein Ehegesuch nicht eintreten, wenn Braut oder Bräutigam offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen, sondern so die Bestimmungen über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen wollen. Die Bestimmung stellt also eine Präventivmassnahme dar, indem sie darauf abstellt, bereits den Abschluss solcher Ehen zu verhindern. Die Zivilstandsämter sind berechtigt, beim Vorliegen gewisser Indizien die Brautleute zu befragen oder bei Drittpersonen Auskünfte einzuholen. Dabei stützt sich das Zivilstandsamt der Stadt Zürich auf die Vorgaben des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen.

Selbstverständlich dürfen diese neuen Massnahmen das Grund- und Menschenrecht auf Ehe, das in Art. 13 und 14 der Schweizer Bundesverfassung (BV) sowie in Art. 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt wird, nicht verunmöglichen.

Sachverhalt

Im Herbst 2012 meldeten sich Bruno Vischer und Aida Fofana auf dem Zürcher Zivilstandsamt für das Ehevorbereitungsverfahren an. Die beiden beabsichtigen, in der Schweiz zu heiraten und in der Stadt Zürich einen gemeinsamen Wohnsitz zu begründen. Frau Fofana lebte zu diesem Zeitpunkt in Timbuktu, einer Stadt in Mali mit rund 55 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Nach einiger Zeit wird Herr Vischer von einem Mitarbeiter des Zivilstandsamtes kontaktiert, der ihm mitteilt, der gewünschte Eheschluss mit seiner Verlobten könne nicht vorbehaltlos bewilligt werden. Der grosse Altersunterschied zwischen ihm und seiner zukünftigen Gattin erwecke das Misstrauen des Zivilstandsamtes. Man komme nicht darum herum, das Paar eingehender zu befragen. Der Zivilstandsbeamte begründet seinen Verdacht zudem damit, dass Herr Vischer schwer erkrankt sei, und zieht daraus den Schluss, dass die Ehe damit voraussichtlich nicht lange dauern würde. Er rät dem Gesuchsteller, die Absichten seiner Verlobten nochmals ernsthaft zu überprüfen.

Herr Vischer ist ob dieser Mitteilung vom Zürcher Zivilstandsamt schockiert und verunsichert und sucht den Kontakt mit der Ombudsstelle. In mehreren Gesprächen zwischen ihm und der Ombudsfrau betont der Beschwerdeführer, er könne nicht verstehen, weshalb auf Grund des Altersunterschieds zwischen den beiden Heiratswilligen automatisch angenommen werde, dass sie beabsichtigen, eine Scheinehe einzugehen. Zudem mache ihn die Art und Weise betroffen, wie der Mitarbeiter des Zivilstandsamtes ihm gegenüber die Vorbehalte formuliert habe. Namentlich empfindet er den Hinweis auf seinen Gesundheitszustand als besonders verletzend. Herr Vischer kann nicht nachvollziehen, weshalb das Eheverfahren ausschliesslich wegen derart vager Merkmale und «Indizien» zeitlich stark verzögert wird. Er fühlt sich den Behörden

ausgeliefert, gedemütigt und von diesen ungerechtfertigt eines illegalen Verhaltens bezichtigt. Die Ombudsstelle wandte sich in ihrem schriftlichen Vernehmlassungsverfahren mit konkreten Fragen zur Situation von Herrn Vischer und Frau Fofana an das Zivilstandsamt und forderte eine Stellungnahme ein.

In seiner Antwort verweist der Leiter des Zivilstandsamtes auf das gesetzesgemässe Vorgehen während des Ehevorbereitungsverfahrens. Gleichzeitig bringt er aber sein ernsthaftes Bedauern für die den Brautleuten entstandenen Unannehmlichkeiten zum Ausdruck. Keinesfalls habe man Herrn Vischer ungerecht und voreingenommen behandeln wollen. Für die entstandenen Kränkungen und die aus den Verzögerungen resultierende Verunsicherung entschuldige man sich aufrichtig. Um Herrn Vischer und Frau Fofana die Gründe für das Vorgehen in ihrem konkreten Fall erklären zu können, erläutert der Leiter des Zivilstandsamtes die Arbeitsweise der Behörde und zeigt auf, wozu sie gemäss den neuen Bestimmungen verpflichtet ist.

In der Situation von Herrn Vischer und seiner zukünftigen Gattin sei es auffällig gewesen, dass Frau Fofana um einiges jünger sei als ihr Partner und dass sich die sprachliche Verständigung zwischen den beiden schwierig gestalte. Weiter falle für die Zweifel des Zivilstandsamtes ins Gewicht, dass sich das Paar erst schlecht gekannt habe. Auf Grund dieser Hinweise sei eine eingehende Prüfung der Eheabsichten notwendig gewesen, da zu Beginn des Verfahrens eine Scheinehe nicht habe ausgeschlossen werden können.

Im Zuge dieser Abklärungen sei es dem Zivilstandsamt ein Anliegen, die Heiratswilligen darauf aufmerksam zu machen, dass Scheinehen eine Realität seien und ernst genommen werden müssen, um Enttäuschungen und «Fehlern» vorzubeugen, teilte der Amtsleiter mit. In seiner Stellungnahme an die Ombudsstelle konstatiert er weiter, dass im Fall von Herrn Vischer und Frau Fofana in der Zwischenzeit keine zusätzlichen Indizien gefunden worden seien und dass sich der Verdacht auf eine Scheinehe nicht erhärtet habe. Diese eingehende Befragung hatte stattgefunden, nachdem die Ombudsfrau das Zivilstandsamt auf die Erfahrungen von Herrn Vischer und Frau Fofana hingewiesen und ihre Bedenken zum Vorgehen des Zivilstandsamtes geäussert hatte.

Somit stand den beiden Ehemilligen nichts mehr im Wege und Frau Fofana konnte für den Eheschluss mit Herrn Vischer in die Schweiz einreisen. Der Hochzeitstermin wurde auf Ende Juni 2013 angesetzt, worüber alle Beteiligten froh und erleichtert waren.

Würdigung durch die Ombudsstelle

Trotz dieses für Herrn Vischer und Frau Fofana schliesslich positiven Ausgangs ihrer lange andauernden Ehevorbereitung war es der Ombudsstelle ein Anliegen, das Zivilstandsamt für die Problematik eines vorschnellen Verdachts zu sensibilisieren. Zwar sind die Zivilstandsämter rechtlich verpflichtet, Indizien nachzugehen und Nachforschungen anzustellen. Die Ombudsstelle wies jedoch darauf hin, dass es unerlässlich ist, dass die mit der Prüfung beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Fingerspitzengefühl und nötigem Augenmass sowie einer entsprechenden Schulung ihre Aufgabe wahrnehmen. Zudem verlangt Art. 97a ZGB das Vorliegen eines offensichtlichen Missbrauchs. Reine vage Verdachtsmomente sind nicht ausreichend. Der Eheschluss darf nur verweigert werden, wenn der Rechtsmissbrauch eindeutig nachgewiesen ist: «Problematisch ist allerdings, dass es eher selten möglich ist, vor Eheschluss sämtliche Zweifel am Vorliegen einer Scheinehe auszuräumen, insbesondere wenn die Ehemilligen noch kaum oder gar nicht zusammengelebt haben, weil es ihnen rechtlich verwehrt wurde. Die neue Bestimmung stellt also eine enorme Herausforderung für die involvierten Zivilstandsbeamten dar, da die Scheinehe schon im Voraus belegt werden muss und dies kaum definitiv möglich ist.» (Jahija Juliette, Die rechtsmissbräuchliche Ehe im Migrationsrecht, Masterarbeit an der Universität Basel 2009).

Der Leiter des Zivilstandsamtes teilte der Ombudsstelle mit, dass er dieser Auffassung zu-

stimme. Der Grossteil der Mitarbeitenden besitze einen eidgenössischen Fachausweis mit der entsprechenden Schulung und weise ein ausreichendes Wissen im Umgang mit heiklen Fragestellungen zu Scheinehen aus. Zudem finden regelmässig Veranstaltungen und Sensibilisierungsmassnahmen für Zivilstandsbeamte statt. Diese Schulungen leitet die Stabschefin des Präsidialdepartements (PRD).

Die Ombudsstelle vergewisserte sich einerseits, dass das von Herrn Vischer und Frau Fofana Erlebte verarbeitet und abgeschlossen werden konnte. Andererseits überzeugte sie sich, dass das Vorgefallene in Weiterbildungen besprochen wird und dazu dient, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Zivilstandamtes noch stärker für diese heikle Thematik zu sensibilisieren. Sie stellte ihren Schlussbericht auch der Stabschefin des PRD zu.

Im gleichen Sinn weist der zweite Rassismus-Bericht der Stadt Zürich, der im Herbst 2013 erschienen ist, auf die Schwierigkeit des Zivilstandsamtes hin, bei Eheschliessungen gegenüber Migrantinnen und Migranten wie auch ihren Schweizer Partnerinnen und Partnern gleichzeitig in einer Dienstleistungs- und in einer Kontrollfunktion tätig zu sein. Diesen Rollenkonflikt gelte es zu beobachten und zu reflektieren.

Fallbeispiel 5 Rückwirkende Einstellung und Rückforderung der Alimentenbevorschussung

Sachverhalt

Céline Montavon lebt zusammen mit ihrer Mutter im gleichen Haushalt. Sie ist 23-jährig und absolviert im Rahmen der Erstausbildung ein Theologiestudium an der Universität Zürich. Mit Ausnahme der Alimentenbevorschussung erhält sie für das Studium weder Stipendien noch sonstige finanzielle Unterstützung von dritter Seite. Die von der Alimentenbevorschussung nicht gedeckten Kosten für den Lebensunterhalt werden von ihrer Mutter finanziert. Von der Alimentenstelle erhält Céline Montavon pro Monat 650 Franken. Grundsätzlich erfolgt einmal pro Jahr eine ordentliche Überprüfung des Bevorschussungsanspruchs durch die Alimentenstelle. Eine ausserordentliche Überprüfung des Anspruchs erfolgt in Fällen, in denen sich die finanziellen und/oder persönlichen Verhältnisse ändern.

Bei Céline Montavon steht die ordentliche Revision ihres Anspruchs per 1. September 2012 an. So verfügt die Alimentenstelle nach erfolgter Prüfung mit Entscheid vom 27. September 2012, dass der Anspruch ab Revisionsdatum 1. September 2012 unverändert bleibt und weiterhin pro Monat Fr. 650.– beträgt. In der Begründung zum genannten Entscheid findet sich zudem der Hinweis, dass die nächste ordentliche Revision am 1. Januar 2013 stattfinden wird.

Im November 2012 erhält Céline Montavon einen Brief der Alimentenstelle, in welchem darauf aufmerksam gemacht wird, dass per 1. Januar 2013 neue gesetzliche Bestimmungen (kantonales Kinder und Jugendhilfegesetz KJHG und kantonale Verordnung über die Alimentenhilfe und Kleinkinderbetreuungsbeiträge AKV) in Kraft treten und damit die Voraussetzungen für den Bezug, d.h. die Anspruchsbedingungen, ändern werden. Aus diesem Grund müsse die Alimentenstelle überprüfen, ob die Bedingungen für die weitere Ausrichtung der Alimentenbevorschussung noch erfüllt seien. Céline Montavon wird gebeten, den beigelegten Fragebogen ausgefüllt und unterzeichnet bis spätestens 19. Dezember 2012 zu retournieren. Bei nicht rechtzeitigem Eingang der Revisionsunterlagen würden die Auszahlungen vorsorglich gestoppt.

Da Céline Montavon der Alimentenstelle weniger als zwei Monate zuvor die umfangreichen Unterlagen zwecks Revision des Bevorschussungsanspruchs zugestellt hat, sie kurze Zeit später den Entscheid erhielt, dass ihr Anspruch weiterhin unverändert auf Fr. 650.– laute und es in der Vergangenheit schon einige Male vorkam, dass die Alimentenstelle ihr Schreiben zustellte, die versehentlich falsche Angaben enthielten, nimmt sie an, dass es sich beim Brief vom November 2012 um ein neuerliches Versehen handelt. Dies insbesondere auch deshalb,

weil die nächste ordentliche Überprüfung ja schon vorher per 1. Januar 2013 angekündigt worden war. Der Alimentenstelle lässt sie Mitte Dezember daher schriftlich eine Antwort im Sinne ihrer Überlegungen zukommen.

Drei Tage später erhält Céline Montavon einen Antwortbrief der Alimentenstelle. Darin wird Bezug genommen auf das im November versandte Merkblatt zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen und den Erläuterungen, weshalb per 1. Januar 2013 eine Revision durchgeführt werden sollte. Im gleichen Brief wird Céline Montavon darüber informiert, dass sich ihr Bevorschussungsanspruch infolge der auf Jahresbeginn 2013 in Kraft tretenden Gesetzesänderung neu auf Fr. 936.– erhöht. Der Betrag sei ihr bereits überwiesen worden. Neu werde das Einkommen und Vermögen ihrer Mutter in der Anspruchsberechnung von Céline Montavon berücksichtigt, da beide im gleichen Haushalt wohnen. Das sei der Grund, weshalb per 1. Januar 2013 eine Revision durchgeführt werde. Die Alimentenstelle bittet um Zustellung von verschiedenen Unterlagen bis 10. Januar 2013. Nebst dem ausgefüllten Formular, das sowohl von Céline Montavon wie auch von deren Mutter zu unterzeichnen ist, werden von der Mutter der Lohnausweis 2011, die Steuererklärung 2011 und die Lohnbelege Oktober bis Dezember 2012 verlangt.

Aus persönlichen, familiären Gründen beschliesst die Mutter, die von ihr verlangten Unterlagen, welche für die Berechnung des neuen Anspruchs ab 1. Januar 2013 notwendig wären, nicht einzureichen. Mit diesem Entscheid ist sowohl der Mutter wie auch Céline Montavon bewusst, dass damit der Anspruch auf Alimentenbevorschussung ab 1. Januar 2013 dahinfällt und die Alimentenstelle den bereits als Bevorschussung für den Monat Januar 2013 überwiesenen Betrag von Fr. 936.– zurückfordern wird.

Das Erschrecken fällt dennoch gross aus, als Céline Montavon den Entscheid der Alimentenstelle vom 3. April 2013 erhält. Darin wird mitgeteilt, dass man die im September verfügte Bevorschussung rückwirkend auf den 31. August 2012 einstellt. Auch das Inkasso wird eingestellt und Céline Montavon verpflichtet, die für die Monate September 2012 bis und mit Februar 2013 zu viel ausbezahlten Beträge von Fr. 4744.– zurückzuerstatten. Einer allfälligen Einsprache gegen den Entscheid wird die aufschiebende Wirkung ohne Spezifizierung entzogen.

Verunsichert und gleichzeitig auch eingeschüchtert ob der Höhe der Rückforderung wendet sich Céline Montavon ratsuchend an die Ombudsstelle.

Abklärungen der Ombudsstelle

In der Sprechstunde mit Frau Montavon nimmt die Ombudsfrau eine erste Sichtung der mitgebrachten Unterlagen vor. Auf den ersten Blick lässt sich für sie zum einen keine ausreichende rechtliche Grundlage für das Ausmass der Rückerstattung erkennen. So wurde im Entscheid vom September 2012 verfügt, dass der Anspruch ab Revisionsdatum 1. September 2012 unverändert bleibt und weiterhin Fr. 650.– monatlich beträgt. In der Begründung zu diesem Entscheid findet sich sodann der Hinweis, dass die nächste ordentliche Revision am 1. Januar 2013 stattfinden wird. Dem Entscheid vom September lässt sich bezüglich der Dauer der Bevorschussungsausrichtung kein weiterer Vorbehalt entnehmen. Sodann wurde in sämtlicher Korrespondenz der Alimentenstelle und in den Merkblättern festgehalten, dass die neuen gesetzlichen Bestimmungen (KJHG und AKV), mit welchen auch die Voraussetzungen für den Bezug einer Alimentenbevorschussung ändern, per 1. Januar 2013 in Kraft treten. Aus Sicht der Ombudsfrau kann die Berechnung des neuen Anspruchs daher erst ab Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen Geltung haben, was in der Konsequenz bedeutet, dass die Einstellung der Bevorschussung und des Inkassos korrekterweise erst per 31. Dezember 2012 erfolgen darf und kann. Da sich Céline Montavon auf die Verbindlichkeit des rechtsgültigen Entscheids vom September 2012 verlassen durfte, bedeutete eine Rückforderung zusätzlich einen Verstoss gegen Treu und Glauben.

Zum andern ist die Ombudsfrau der Meinung, dass im Einstellungs- und Rückforderungsentscheid in zu genereller Weise einer allfälligen Einsprache die aufschiebende Wirkung entzogen wird. So erscheint der Entzug in Bezug auf die Einstellung der Bevorschussung durchaus berechtigt, da es für eine Neuberechnung derselben an der Grundlage (fehlende Unterlagen und Auskünfte) mangelt. Der Einsprache gegen die Rückerstattungsverpflichtung aber ebenso die aufschiebende Wirkung zu entziehen, betrachtet die Ombudsfrau als unverhältnismässig, zumal jene von der verpflichteten Person teilweise bestritten wird.

Ausgehend von den dokumentierten Bevorschussungsansprüchen, die für September bis Dezember 2012 auf Fr. 650.– lauteten und ab Januar 2013 auf Fr. 936.–, und die in der Summe einen Betrag von Fr. 4472.– ergeben, bleibt für die Ombudsfrau schliesslich auch unklar, wie sich die Rückerstattungsverpflichtung von Fr. 4744.– berechnet.

Da die Ombudsstelle zwar Abklärungen und Nachforschungen bei der Alimentenstelle direkt vornehmen kann, der Fortgang der Rechtsmittelfrist damit aber nicht sistiert wird, erhebt Céline Montavon auf Anraten der Ombudsfrau in der Folge vorsorglich Einsprache beim Stadtrat gegen den Rückforderungsentscheid der Alimentenstelle. Frau Montavon anerkennt darin, dass sowohl das Inkasso wie auch die Bevorschussung per 31. Dezember 2012 korrekterweise eingestellt wurden. Gleichzeitig betont sie aber, dass die Rückerstattung folglich nur auf die für das Jahr 2013 ausgerichtete Bevorschussung lauten könne, und hebt ihre Bereitschaft hervor, die Alimentenbevorschussung für die Monatsbetroffene Januar und Februar 2013 (Ende Januar 2013 erfolgte eine weitere Überweisung der Alimentenbevorschussung) zurückzuzahlen.

Weiterer Verlauf

Rund zwei Wochen, nachdem Céline Montavon die Einsprache beim Stadtrat eingereicht hat, wendet sich die Ombudsstelle an den Leiter der Alimentenstelle. Es interessiert sie zu hören, ob er aufgrund der Einsprache von Frau Montavon Anlass dafür sieht, den verfügten Entscheid in Wiedererwägung zu ziehen. Die Ombudsstelle schlägt dieses Vorgehen vor, um damit ein langwieriges und aufwändiges Einspracheverfahren zu vermeiden. Der Leiter der Alimentenstelle anerkennt, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung zu voreilig erfolgt und der Entscheid diesbezüglich in Wiedererwägung zu ziehen ist. Er kündigt an, dass Céline Montavon eine neue Verfügung erhalten wird, welche einer allfälligen Einsprache die aufschiebende Wirkung nicht entziehe. Die Sache bleibe jedoch auf dem Einspracheweg, und der Rechtsdienst werde sich mit der Prüfung der materiellen Punkte auseinandersetzen.

Ende Juni erhält Céline Montavon eine neue Verfügung (datiert auf den 31. Mai 2013), die sie erneut verunsichert. Darin wird der Entscheid vom 3. April 2013 aufgehoben und aufgrund ihrer Einsprache neu entschieden. Inhaltlich gesehen bleibt es bei der Einstellung des Inkassos und der Bevorschussung per 31. August 2012 und es wird an der Rückerstattungspflicht für die Zeit zwischen September 2012 bis und mit Februar 2013 in Höhe von Fr. 4744.– festgehalten. Als Begründung für die Rückforderungshöhe wird neu angeführt, dass der noch nicht revidierte Zeitraum zwischen 1. September 2012 und 31. Dezember 2012 – nebst dem Bevorschussungsanspruch ab 1. Januar 2013 – ebenso zu überprüfen sei. Ein erklärendes Begleitschreiben, welches die rechtlichen Konsequenzen des neuen Entscheids auf die hängige Einsprache aufzeigt, bleibt aus. Auf Anraten der Ombudsstelle macht sich Céline Montavon daher daran, eine zweite Einsprache an den Stadtrat auszuarbeiten – diese hat sie bis spätestens 20. Juli einzureichen.

Zwischenzeitlich trifft Mitte Juli bei Céline Montavon ein Brief vom Rechtsdienst des Sozialdepartements ein. Darin wird hervorgehoben, dass gemäss den seit 1. Januar 2013 neuen gesetzlichen Bestimmungen nicht mehr nur die Einnahmen und Vermögensverhältnisse der mündigen Gesuchstellerin, sondern auch die finanziellen Verhältnisse der mit ihr zusammen lebenden Mutter massgebend seien. Die Alimentenstelle habe auf diese Änderung

mehrfach hingewiesen. Hingegen habe sie nicht den ausdrücklichen Hinweis darauf gemacht, dass bis Dezember 2012 lediglich die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der mündigen Gesuchstellerin für die Beurteilung des Bevorschussungsanspruchs relevant waren. Céline Montavon wird daher die Gelegenheit gegeben, bis Ende Juli 2013 die für die Zeitspanne September bis Dezember 2012 entsprechenden Unterlagen nachzureichen. Eine Kopie der Steuererklärung 2012 werde hierfür bevorzugt. Blicke die Frist ungenutzt, so werde von einer Verletzung der Mitwirkungspflicht ausgegangen und die Rückerstattung der Leistungen für die genannte Zeit verfügt.

Das Schreiben des Rechtsdienstes, so stellt die Ombudsstelle fest, nimmt zwar Bezug auf die Verfügung der Alimenterstelle vom 3. April 2013, in welcher die Bevorschussung eingestellt und gleichzeitig eine Rückerstattungspflicht in Höhe von Fr. 4744.– verfügt wurde. Es lässt aber unerwähnt, dass diese besagte Verfügung später aufgehoben und durch eine neue Verfügung vom 31. Mai 2013 ersetzt wurde. Stattdessen werden gleichwohl Argumente und Vorbringen im Schreiben des Rechtsdienstes eingewoben, die zum einen von Frau Montavon in ihrer Einsprache erwähnt und zum andern von der Alimenterstelle nachträglich eingebracht wurden.

Zwar lässt das Schreiben schliesslich die Spekulation zu, dass bei fristgemässer Nachreichung der Steuererklärung 2012 von Céline Montavon auf die Rückforderung der bevorschussten Zahlungen für September bis Dezember 2012 verzichtet wird. Sofern dem so sein sollte, stellt sich für die Ombudsstelle aber die Frage, was den Rechtsdienst daran hindert, eine entsprechend klare Formulierung zu wählen.

Da die Einsprachefrist gegen den Entscheid vom 31. Mai 2013 bereits weit vorangeschritten ist und die Zeit nicht ausreicht, um die Spekulationen mit der Verwaltung klärend aus der Welt zu schaffen, rät die Ombudsstelle Frau Montavon, den Entscheid erneut mittels Einsprache vorsorglich anzufechten und zwar parallel zur Einreichung der geforderten Steuererklärung. Sollte sich in der Folge doch eine Wende zu Gunsten von Frau Montavon abzeichnen, so könne die Einsprache immer noch zurückgezogen werden.

Ergebnis

Anfang August berichtet Frau Montavon der Ombudsstelle mit grosser Erleichterung, dass die Alimenterstelle den Entscheid vom 31. Mai 2013 neuerlich aufgehoben habe. Aufgrund ihrer Einsprache sei ein neuer Entscheid ergangen, in dem die Bevorschussung nunmehr per 31. Dezember 2012 eingestellt und sie verpflichtet wird, die zwischen Januar und Februar 2013 zu Unrecht ausbezahlten Bevorschussungsbeiträge in Höhe von Fr. 2144.– zurückzuerstatten. Dieser Betrag entspricht dem von Frau Montavon stets anerkannten Rückerstattungsbetrag; er liegt um Fr. 2600.– unter der von der Alimenterstelle während all der Zeit geltend gemachten Summe. Frau Montavon dankt der Ombudsstelle für ihre Bemühungen. Ohne deren Hilfe wäre es ihr unmöglich gewesen, sich in den verschiedenen Entscheiden und schwierig einzuordnenden mündlichen wie auch schriftlichen Mitteilungen zurecht zu finden und den roten Faden im Auge behalten zu können.

Fallbeispiel 6 Wirkungslosigkeit eigener Anstrengungen bei fehlender Unterstützung der Sozialen Dienste

Sachverhalt

Martina Salta ist 51-jährig, stammt ursprünglich aus Argentinien und lebt seit 1990 in der Schweiz. Im August 2008 verliert Frau Salta ihre Anstellung bei einer Bank. Die folgenden zahlreichen Bewerbungsabsagen werden jeweils damit begründet, dass im administrativen Bereich der Abschluss einer kaufmännischen Ausbildung vorausgesetzt werde. Einen solchen

hat Frau Salta nicht, da ihr Handelsdiplom, das sie 1979 in Argentinien erworben hat, in der Schweiz nicht anerkannt ist. Von den Sozialen Diensten wird sie seit Oktober 2010 mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Frau Saltas Ziel ist es, sich eine Basis zu erarbeiten, um ihr Leben in absehbarer Zukunft wieder ohne wirtschaftliche Hilfe bestreiten zu können. Im 2012 entscheidet sie sich daher, den Lehrabschluss für Erwachsene als Kauffrau nachzuholen.

Die Sozialhilfe prüft die Leistung von finanziellen Beiträgen während einer Zweitausbildung nebst allfälligen Einnahmen aus Stipendien nur dann, wenn mit der Erstausbildung aus objektiven Gründen kein existenzsicherndes Einkommen mehr erzielt und das Ziel der Wiedererlangung der finanziellen Selbständigkeit ausschliesslich mittels Zweitausbildung erreicht werden kann. Das Einholen einer Empfehlung beim städtischen Laufbahnzentrum bildet jeweils die Grundlage für die Klärung, ob eine solche Ausgangslage gegeben ist. Frau Salta fehlt es an einer solchen Empfehlung zum Zeitpunkt des Ausbildungsbeginns 2012. Die Sonderfall- und Einsprachekommission (SEK) lehnt daher im Sommer 2012 das Gesuch um materielle Hilfe und Übernahme der Ausbildungskosten ergänzend zu allfälligen Einnahmen aus Stipendien für die geplante zweijährige, berufsbegleitende Ausbildung ab.

Frau Salta ist über den Entscheid enttäuscht, nimmt ihn jedoch als Ansporn, nun erst recht möglichst schnell die Schritte an die Hand zu nehmen, um die vorhandenen Lücken zu schliessen: So unterzieht sie sich u.a. einer berufsdiagnostischen Abklärung im Laufbahnzentrum, reicht bei der Stipendienstelle ein Unterstützungsgesuch ein, legt das Qualifikationsverfahren zur Lehrabschlussprüfung ab, klärt ab, ob sie während der Ausbildung weiterhin im Einsatzprogramm der gemeinnützigen Arbeit tätig sein kann, und absolviert erfolgreich die Aufnahmeprüfungen für die Schule. Die intensiven Bemühungen und ihr Einsatz scheinen sich zu lohnen. So spricht sich die Laufbahnberaterin im Mai 2013 positiv für das Bestehen des in der Zwischenzeit ins Auge gefassten Abschlusses zur Eidgenössischen Büroassistentin aus. Auch der Stipendienberater lässt Anfang Juli 2013 die Sozialberaterin von Frau Salta wissen, dass eine Gutheissung des Gesuchs zur Übernahme der Schulkosten grundsätzlich möglich ist. Die für Frau Salta zuständige Beraterin bei der Arbeitsintegration spricht ebenfalls eine positive Empfehlung für die geplante Ausbildung aus. Die Ausbildung, für welche Frau Salta sich zwischenzeitlich angemeldet hat, würde am 13. August beginnen. Noch ausstehend ist der Entscheid der SEK, ob die Sozialen Dienste Frau Salta während ihrer Ausbildung zur Büroassistentin für die Lebenshaltungskosten unterstützen werden.

Anfang Juli kommt es anlässlich eines Gesprächs in anderer Angelegenheit und daraus entstandenen Unstimmigkeiten zwischen der Sozialarbeiterin und Frau Salta zu einem schwerwiegenden Missverständnis. Die Sozialarbeiterin versteht angeblich, dass Frau Salta die Ausbildung zur Büroassistentin nun doch nicht machen will. Weitere Schritte im Hinblick auf einen Antrag an die SEK bleiben daher aus und die Sozialberaterin tritt am 11. Juli ihre zweiwöchigen Ferien an. In diesem Zeitpunkt ist sich Frau Salta des Missverständnisses noch nicht bewusst. Da der Schulbeginn am 13. August ansteht, drängt die Zeit. Sie schickt der ihrer Sozialarbeiterin zugeteilten Sachbearbeiterin daher am 18. Juli die bis dahin noch nicht eingereichten Unterlagen zum gestellten Stipendengesuch zu und bittet um einen möglichst baldigen Bescheid.

Ende Juli erhält sie von ihrer mittlerweile aus den Ferien zurückgekehrten Sozialarbeiterin eine Mitteilung, mit welcher das entstandene Missverständnis offenkundig wird. Die Sozialarbeiterin nimmt zur Kenntnis, dass Frau Salta nicht die Absicht hatte, ihre Ausbildungspläne aufzugeben. Sie weist Frau Salta aber darauf hin, dass ohne Entscheid der SEK die Ausbildung nicht begonnen werden könne. Die Zeit sei nun weit vorgerückt und es bestehe das Risiko, dass Frau Salta die Ausbildung auf nächstes Jahr verschieben müsse, weil der Antrag unter Umständen nicht mehr rechtzeitig an die SEK gestellt werden könne. Die Sozialarbeiterin verlangt nochmals die für den Antrag an die SEK erforderlichen Unterlagen. Sie stellt in Aussicht, mit ihrer Vor-

gesetzten zu prüfen, ob es erfolgversprechend erscheint und Sinn macht, den Antrag doch noch zu stellen.

Aufgelöst gelangt Frau Salta daher Ende Juli 2013 an die Ombudsstelle. Sie kann sich nicht erklären, wie es zu diesem Missverständnis kommen konnte. Alle ihre Bemühungen in den vergangenen Monaten seien darauf ausgerichtet gewesen, sämtliche Voraussetzungen zu erfüllen, um nun – mit einem Jahr Verspätung – die Ausbildung beginnen zu können. Die von ihr verlangten Unterlagen habe sie alle eingereicht, und dies mehrmals. Frau Salta ist verzweifelt und kann nicht begreifen, dass sie nun trotz ihrer grossen Bemühungen und Anstrengungen keinen Schritt weiter sein soll als vor einem Jahr.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle studiert zunächst die erhaltenen Unterlagen. Aus ihnen gehen die grossen Anstrengungen von Frau Salta hervor, sämtliche Lücken zu schliessen, die ein Jahr zuvor zu einem abschlägigen Bescheid der SEK geführt haben. Unklar bleibt für die Ombudsstelle, ob der Sozialberaterin sämtliche Dokumente vorliegen, welche notwendig sind, um überhaupt einen Antrag an die SEK stellen zu können. Hingegen steht für die Ombudsstelle fest, dass wenn Frau Salta für die Deckung ihrer Lebenshaltungskosten während der Ausbildung auf Unterstützungsleistungen der Sozialen Dienste angewiesen ist, sei es auch nur ergänzend, sie hierfür eine Zustimmung der SEK benötigt.

Um sich ein umfassenderes Bild der Gesamtsituation machen zu können, gelangt die Ombudsstelle daher an die Sozialberaterin. Diese vertritt den Standpunkt, dass die Sozialen Dienste erst Anfang Juni 2013 erstmals Kenntnis von der geplanten Ausbildung zur Büroassistentin erhalten hätten. Mitte Juni habe sie Frau Salta mitgeteilt, dass die Kopien sämtlicher Anmeldeunterlagen für die Stipendien einzureichen seien. Die Sozialen Dienste hätten jedoch erst Ende Juli aufschlussreiche Unterlagen erhalten, diese seien aber noch immer nicht ausreichend gewesen, um ein fundiertes Gesuch an die SEK zu stellen.

Der Brief der Sozialberaterin stösst bei Frau Salta auf Unverständnis. Sie bestreitet, dass die Sozialen Dienste erst Ende Juli 2013 volle Kenntnis zur geplanten Ausbildung hatten. Als ungerecht und unfair empfindet Frau Salta aber insbesondere den im Brief gemachten Hinweis, sie habe diese und jene Unterlagen nicht eingereicht. Ihr sei in keinem Zeitpunkt klar mitgeteilt worden, welche Dokumente für eine Antragstellung an die SEK zwingend vorzuliegen hätten. Das Fachwissen hierzu hätten jedoch die Sozialen Dienste und nicht sie als Klientin.

Mit der in den Fall involvierten stellvertretenden Leiterin des betroffenen Quartierteams erörtert die Ombudsstelle die noch zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten. Zum einen kann sich auch die stellvertretende Stellenleiterin der Auffassung anschliessen, wonach Frau Salta offensichtlich grosse Anstrengungen unternommen und Bemühungen gezeigt habe. Zum andern muss sie aber auch feststellen, dass ihr – unabhängig welche Ursachen dazu geführt haben – relevante Unterlagen fehlen. Zu den Erfolgsaussichten eines Gesuchs an die SEK kann sich die stellvertretende Leiterin, aus Sicht der Ombudsstelle verständlicherweise, nicht äussern. Sie erklärt sich aber bereit, den Antrag zu stellen. Da für die Ausarbeitung nur noch eine Woche Zeit zur Verfügung steht, muss Frau Salta umgehend die noch fehlenden Unterlagen nachreichen. Die Ombudsstelle bespricht mit der stellvertretenden Leiterin die zu koordinierenden Schritte, um einerseits den Informationsfluss zwischen den zuständigen Personen sicherzustellen und damit andererseits die möglichst hohe Gewähr zu haben, dass innert sieben Tagen der Antrag unter Beilage der erforderlichen Unterlagen an die SEK eingereicht werden kann.

Einige Tage später bestätigt Frau Salta der Ombudsstelle, ihrer Sozialberaterin sämtliche erforderlichen Unterlagen zugestellt zu haben. Mit dem Leiter der Schule hat Frau Salta vereinbart, den Entscheid der Sozialbehörde abzuwarten. Der Schulleiter sichert Frau Salta zu, bei po-

sitivem Bescheid der Sozialbehörde, mit ein paar Wochen Verspätung in die dann bereits begonnene Ausbildung einsteigen zu können.

Ergebnis

Anfang September 2013 meldet sich Frau Salta telefonisch bei der Ombudsstelle. Hoch erfreut und überglücklich berichtet sie, von ihrer Sozialberaterin die Mitteilung erhalten zu haben, dass der Entscheid der SEK positiv ausgefallen ist. Sie werde noch am gleichen Abend ihren ersten Schultag in Angriff nehmen. Sie dankt der Ombudsstelle für die Vermittlungsbemühungen.

In dem der Ombudsstelle tags darauf zugestellten Entscheid der Sozialbehörde ist nachzulesen, dass aufgrund der persönlichen Umstände im Einzelfall und gestützt auf die ausdrückliche Empfehlung der Laufbahnberatung im Sinne einer Ausnahme und ohne präjudiziellen Charakter positiv über den gestellten Antrag entschieden wurde. Frau Salta wird während der berufsgbegleitenden, zweijährigen Ausbildung zur Eidg. Büroassistentin für die Lebenshaltungskosten gemäss den Richtlinien der Sozialbehörde unterstützt. Die Aus- und Weiterbildungskosten werden im Unterstützungsbudget nicht berücksichtigt. Die Absolvierung der Ausbildung auf schnellstmöglichem Weg sowie die Geltendmachung von städtischen Stipendien und Stiftungsgeldern müssen seitens Frau Salta als Bedingungen erfüllt werden. Bei Nichterfüllung werden die Unterstützungsleistungen bei Weiterführung der Ausbildung eingestellt. Ebenso hat Frau Salta die Verpflichtung, den Ausbildungsverlauf regelmässig und unaufgefordert den Sozialen Diensten zu dokumentieren.

In ihrer kurzen telefonischen Rückmeldung an die Ombudsstelle zum positiven Bescheid der Sozialbehörde verleiht auch die stellvertretende Stellenleiterin ihrer Freude Ausdruck. Die Ombudsstelle kann sich dem nur anschliessen und dankt für die Offenheit und wirkungsvolle Bereitschaft, den Antrag an die SEK doch noch gestellt zu haben.

2. Bedeutung ärztlicher Atteste

Fokus Die Bedeutung von ärztlichen Begutachtungen und Arztzeugnissen war im Berichtsjahr wiederholt Thema auf der Ombudsstelle.

In mehreren Fällen wandten sich Sozialhilfeempfängerinnen sowie Ergänzungsleistungsbezüger an uns, die ungebührlich lang auf eine Kostengutsprache für medizinische Leistungen warten mussten oder denen die Leistung verweigert wurde, obwohl die vorgesehenen Eingriffe die gesetzlich erforderlichen Kriterien erfüllten. Voraussetzungen für die Kostenübernahme sind, dass die Behandlung einfach, wirtschaftlich und zweckmässig ist. Ordnet die Verwaltung das Einholen einer vertrauensärztlichen Begutachtung an, um anschliessend entscheiden zu können, führt dieses Vorgehen zwangsläufig zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung, auf welche die betroffenen Patientinnen und Patienten keinen Einfluss nehmen können. Zunächst haben die behandelnden Ärzte einen Fragebogen auszufüllen. Bereits bei diesem Schritt kann wertvolle Zeit verloren gehen. Anschliessend benötigt die Begutachtung selbst einige Zeit. Wie uns der zuständige Sozialarbeiter in einem konkreten Geschäft bestätigte, könne das ganze Verfahren gut drei bis vier Monate oder gar länger dauern. Dies sei zwar bedauerlich und gerade in Fällen unbefriedigend, in denen der Eingriff eine gewisse Dringlichkeit hat und Patientinnen und Patienten unter Schmerzen leiden oder gar eine Notoperation erforderlich wird. Daran sei aber nichts zu ändern.

Zum andern haben wir in einer Beschwerde erlebt, dass der behandelnde Zahnarzt den Fragebogen nicht genügend sorgfältig, nur teilweise oder widersprüchlich ausgefüllt hat. Dadurch entstanden zusätzliche Schwierigkeiten. Zudem hat er, obwohl er den Patienten seit Jahren betreut, nicht auf dessen chronische Krankheit und die deswegen erforderliche Medi-

kamenteneinnahme hingewiesen, die eine zahnschädigende Wirkung zeigen kann. Die vertrauensärztliche Begutachtung, die üblicherweise ohne Konsultation der Patienten, sondern allein aufgrund der Aktenlage und einer Rücksprache mit dem behandelnden Arzt oder der Ärztin erfolgt, fiel in der Folge negativ aus. Dem Patienten wurde eine schlechte Mundhygiene vorgeworfen. Die Verwaltung machte geltend, die unterstützten Personen hätten eine Schadensminderungspflicht – hier also eine genügende Zahnhygiene –, um gegenüber Personen, die ihre Zahnarztrechnungen selbst bezahlen müssen, nicht bevorzugt zu werden. Die Grenzziehung zwischen der Schadensminderungspflicht und einer nicht statthaften Moralisierung und Pädagogisierung gegenüber den Betroffenen ist schmal und zuweilen verschwommen. Oftmals sind mit der amtlichen Beurteilung auch unzulässige Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte verbunden; übergriffiges Verhalten kann die Scham- und Ehrgefühle der Einzelnen verletzen. Eine zu strenge Beurteilung widerspricht auch den allgemeinen Voraussetzungen für die Kostengutsprache.

Die Ombudsfrau sieht aufgrund der verschiedenen genannten Gründe und der gemachten Erfahrungen den Bedarf, dass die Amtsstellen ihre Praxis überprüfen, unter welchen Voraussetzungen sie eine vertrauensärztliche Begutachtung in Auftrag geben und ob die noch offenen Fragen nicht auf einfachere und weniger zeitraubende Weise geklärt werden können (nochmaliges Gespräch mit den Betroffenen, Rücksprache mit den behandelnden Ärzten usw.). Aus unserer Sicht braucht es jeweils objektiv sachliche, triftige und qualifizierte Gründe, damit das Einholen vertrauensärztlicher Gutachten gerechtfertigt und angemessen ist.

Mit ganz anderen Wirkungen eines ärztlichen Attests hatten wir uns auseinanderzusetzen bei der Frage, ob Sozialhilfeleistungen aufgrund eines erst rückwirkend ausgestellten Arztzeugnisses gekürzt werden dürfen. Hier schien das Misstrauen dem Klienten gegenüber – aber auch dem Arzt, der den Patienten seit Jahren kennt und regelmässig betreut – so gross zu sein, dass eine besonders strenge Praxis angewandt wurde. Eine Praxis, die aus Sicht der Ombudsstelle selbst für die arbeitsrechtliche Beurteilung in ordentlichen Arbeitsverhältnissen zu streng und damit nicht zulässig wäre. Und auch in diesem Fall konnten wir uns des Eindrucks nicht erwehren, dass erzieherische Überlegungen mit zum Festhalten an der Kürzung beigetragen haben.

In den letzten Jahren wurde die Geschichte der Schweizerischen Sozialpolitik wissenschaftlich breit aufgearbeitet und eindrücklich dokumentiert. Die verheerende Wirkung der moralisierenden und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzenden staatlichen Interventionen wurde dabei besonders deutlich. Was für die Vergangenheit als nicht opportun und angemessen gilt, kann auch keine Richtschnur für die Zukunft sein.

Fallbeispiel 7 Eine lange Wartezeit auf das vertrauenszahnärztliche Gutachten und ihre schmerzhaften Folgen

Sachverhalt

Mimi Cerio gelangt im Oktober 2013 an die Ombudsstelle. Sie warte seit einem halben Jahr auf die Kostengutsprache der Sozialen Dienste (SOD) für eine Zahnbehandlung, die dringend erforderlich sei. Ihr Zahnarzt habe den Kostenvoranschlag über Fr. 2245.– im März 2013 eingereicht. Erst Ende April 2013 habe sie die Bestätigung erhalten, dass der Kostenvoranschlag an die Vertrauenszahnärztin weitergeleitet worden sei. Seither werde sie immer wieder vertröstet und habe sich gar einer notfallmässigen Wurzelbehandlung unterziehen müssen. Diese Notfallbehandlung werde wohl die Gesamtkosten noch erhöhen. Frau Cerio reicht ihre Unterlagen ein und ist damit einverstanden, dass sich die Ombudsstelle bei den SOD nach dem Stand der Dinge und dem Grund für die Verzögerung erkundigt.

Abklärungen

Die Durchsicht der Unterlagen ergibt folgenden zeitlichen Ablauf: Der behandelnde Zahnarzt reicht seine Kostenschätzung am 12. März 2013 den SOD ein. Die Bestätigung der SOD, die Kostenschätzung erhalten und an die Vertrauenszahnärztin weitergeleitet zu haben, erfolgt am 29. April 2013. Die Begutachtung durch die Vertrauenszahnärztin werde einige Zeit in Anspruch nehmen. Sobald das Gutachten erstellt sei, würden sich die SOD mit dem behandelnden Zahnarzt in Verbindung setzen. Gut zwei Monate später erkundigt sich Frau Cerio per Mail bei den SOD. Sie habe in dieser Angelegenheit nichts mehr gehört und ihre Zahnschmerzen würden immer schlimmer. Sie bitte, dass die Sache nun vorangehe. Als Antwort erhält Frau Cerio die Information, dass die vertrauensärztlichen Abklärungen in der Regel zwei bis drei Monate in Anspruch nähmen. Die SOD gingen davon aus, das Gutachten im Lauf des Monats Juli zu bekommen. Wenn Frau Cerio Schmerzen habe, könne sie jederzeit beim Zahnarzt eine Schmerzbehandlung durchführen lassen und den SOD die Rechnung schicken. Eine andere Lösung gebe es zur Zeit leider nicht, auch wenn dieses Vorgehen mühsam sei. Frau Cerio teilt umgehend mit, dass der schmerzende Zahn einer Wurzelbehandlung unterzogen werden müsste, deren Kosten Fr. 600.– wohl übersteigen würden. Gemäss Auskunft der SOD würden Schmerzbehandlungen jedoch nur bis zu diesem Betrag übernommen. Da sie den allfälligen Mehrbetrag nicht selbst bezahlen könne, sei es ihr nicht möglich, eine Schmerzbehandlung vornehmen zu lassen. Sie wäre deshalb sehr dankbar, noch im Juli Bescheid zu bekommen.

Gegen Ende August teilt Frau Cerio den SOD mit, sie habe immer noch keinen Bescheid bezüglich Zahnbehandlung erhalten und fragt wiederum nach, wann sie mit einer Antwort rechnen könne. Sie leide weiterhin unter Schmerzen und eine Schmerzbehandlung sei aufgrund der zu erwartenden Kosten in der Höhe von Fr. 850.– nicht möglich. Sie könne nicht nachvollziehen, dass das Gutachten fünf Monate nach Einreichung des Kostenvoranschlags immer noch nicht vorliege. Die SOD teilen Frau Cerio mit, dass sie gern mit ihr telefonieren würden. In der Folge passiert nichts Neues, bis Frau Cerio den SOD am 17. September 2013 per Mail mitteilt, sie habe inzwischen solche Schmerzen gehabt, dass sie notfallmässig ihren Zahnarzt aufsuchen musste. Dieser habe eine Wurzelbehandlung vorgenommen, die jedoch nicht gut verlaufen sei. Der schlechte Verlauf sei wohl darauf zurückzuführen, dass mit der Behandlung zu lange zugewartet werden musste. Es sei nun eine Behandlung durch eine Spezialzahnärztin erforderlich. Diese Behandlung werde wahrscheinlich teurer als die im Kostenvoranschlag geplante. Für letztere stehe das Gutachten nach wie vor aus. Frau Cerio erklärt, nun langsam wütend zu werden und sich für die Klärung der Situation mit der Ombudsstelle in Verbindung zu setzen.

Die Ombudsstelle nimmt – nach der Prüfung der Unterlagen – mit dem Leiter des Quartier-teams der SOD Kontakt auf, um den Grund für die lange Begutachtungsdauer zu ermitteln. Dabei erfährt sie, dass das fragliche Gutachten mittlerweile vorliege. Zum zeitlichen Ablauf hält der Teamleiter fest, der eingereichte Kostenvoranschlag sei bei ihnen unglücklicherweise während eines guten Monats liegen geblieben. Er habe nicht herausgefunden, woran dies gelegen habe, aber dies sei sicher nicht optimal gelaufen. Dass das Einholen eines vertrauensärztlichen Gutachtens bis drei Monate oder manchmal gar länger dauere, sei jedoch üblich und könne nicht geändert werden. Die Vertrauenszahnärztin sei für das Amt für Zusatzleistungen (AZL) und die SOD zuständig, weshalb sie eine Vielzahl von Gutachten erstellen müsse. Im September 2013 sei das Gutachten vorgelegen mit dem Ergebnis, den Kostenvoranschlag gutzuheissen. Das Problem sei jedoch, dass sich Frau Cerio im September einer notfallmässigen Zahnbehandlung habe unterziehen müssen, woraus sich Komplikationen ergeben hätten. Dementsprechend habe ein anderer Behandlungsplan gemacht werden müssen, so dass das Gutachten und die damit verbundene Kostengutsprache bereits wieder überholt und nicht mehr aktuell seien. Der Teamleiter erklärt, er habe daraufhin mit dem behandelnden Zahnarzt telefoniert und eine Lösung gefunden, um die beabsichtigte Behandlung durchführen zu können.

Ergebnis

Die notfallmässige Wurzelbehandlung sowie die Kosten aufgrund der notwendigen Überweisung an eine Spezialzahnärztin belaufen sich auf Fr. 970.–. Die SOD bezahlen diesen Betrag. Dementsprechend ist diese Summe vom bewilligten Kostenvoranschlag in Abzug zu bringen. Mit dem behandelnden Zahnarzt vereinbaren die SOD, dass er, falls der Restbetrag des Kostenvoranschlags nicht ausreiche, um die weitere vorgesehene Behandlung durchführen zu können, den Differenzbetrag gegenüber den SOD ausweisen wird. Die Differenz werde danach von den SOD übernommen, ohne dass vorgängig eine weitere Kostengutsprache eingeholt werden müsste. Diese Mitteilung ist zunächst versehentlich nur an den Zahnarzt und nicht auch an Frau Cerio erfolgt. Die SOD haben mittlerweile Frau Cerio informiert und sich bei ihr auch für die lange Wartezeit entschuldigt.

Die Ombudsstelle orientiert Frau Cerio ihrerseits, dass nun die gesamten Zahnbehandlungskosten von SOD übernommen werden. Frau Cerio bestätigt, ihr sei dies von den SOD ebenfalls so mitgeteilt worden. Es sei nun alles in Ordnung und sie danke der Ombudsstelle.

Fallbeispiel 8 **Lückenhafte Beurteilung einer angeblich mangelhaften Mundhygiene**

Sachverhalt

Gustav Leuenberger ruft die Ombudsstelle an, da er Schwierigkeiten mit dem Amt für Zusatzleistungen (AZL) hat. Sein Zahnarzt habe dem AZL einen Kostenvoranschlag in der Höhe von Fr. 2650.– für Zahnsanierungen eingereicht, die nicht länger aufgeschoben werden sollten, da die Folgen nur teurer würden. Das AZL habe eine Prüfung durch die Vertrauenszahnärztin verlangt. Diese habe aufgrund der Akten nur die Zusprechung von Fr. 1500.– empfohlen. Das AZL habe sich nun dieser Empfehlung angeschlossen. Die Begründung, weshalb die restlichen Kosten nicht übernommen würden, kenne er nicht. Herr Leuenberger äussert weiter, ihm gehe es gesundheitlich schlecht, weshalb er sich wöchentlich in ärztliche Behandlung begeben und zahlreiche Medikamente einnehmen müsse. Sein Arzt habe gesagt, die Zahnschäden könnten auch von den Medikamenten herrühren. Er wisse nicht, wie es weitergehe und was er tun solle. Herr Leuenberger ist einverstanden, dass die Ombudsstelle versucht, eine Lösung zu finden und dafür mit dem AZL Kontakt aufnimmt.

Abklärungen

Die Ombudsstelle erkundigt sich beim AZL und ersucht um die Zustellung der relevanten Akten. Aus dem Schreiben der Vertrauenszahnärztin geht hervor, dass die bei Herrn Leuenberger vorgeschlagene Behandlung einfach, wirtschaftlich und zweckmässig sei; dementsprechend wären die geforderten Kriterien für eine Kostenübernahme erfüllt. Die Vertrauenszahnärztin schlägt trotzdem vor, nicht den gesamten Betrag zu übernehmen. Diesen Vorschlag begründet sie damit, dass bei Herrn Leuenberger in den vergangenen Jahren bereits teure Behandlungen bezahlt und die neuen Kosten wiederum durch Karies verursacht worden seien. Ausserdem sollten in Zukunft nur noch Kosten vergütet werden, wenn Herrn Leuenberger vom Zahnarzt eine gute Mundhygiene attestiert werde. Vorliegend hat der behandelnde Zahnarzt beim Ausfüllen des entsprechenden Formulars Herrn Leuenbergers Mundhygiene zwar als «adäquat» angekreuzt, das «und gut» jedoch durchgestrichen.

Die Ombudsstelle wendet sich telefonisch an die Fallverantwortliche des AZL. Sie legt ihr dar, dass sie im vorliegenden Fall die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit des Vorgehens bezweifle. Eine «Bestrafung» von Herrn Leuenberger aufgrund von Selbstverschulden sei sehr fragwürdig. Einerseits wäre es schwierig nachzuweisen, dass die Behandlung überhaupt aufgrund seines Verhaltens (mangelnde Mundhygiene) nötig wurde, andererseits müsste wohl ein schweres Selbstverschulden vorliegen, um ein solches Vorgehen zu rechtfertigen. Auch die drastische Konsequenz, die dieser Entscheid nach sich ziehe, gelte es zu berücksichtigen. Der Zahnarzt habe ausgeführt, mit dieser Behandlung solle versucht werden, einige Zähne zu

retten. Die Ombudsstelle stellt zudem die Frage in den Raum, ob die Vertrauenszahnärztin mit dem behandelnden Zahnarzt Rücksprache genommen oder nur aufgrund der Akten entschieden habe. Die Ombudsstelle schlägt vor, dass die zuständige Mitarbeiterin das Geschäft dem Rechtsdienst zur Überprüfung gebe und anschliessend über das weitere Vorgehen entschieden werde. Die Mitarbeiterin des AZL ist mit diesem Vorschlag einverstanden und leitet das Geschäft an den Rechtsdienst weiter.

Der Rechtsdienst des AZL beruft sich auf das vertrauenszahnärztliche Gutachten und stellt sich auf den Standpunkt, man müsse sehr streng sein, wenn jemand hohe Zahnarztkosten durch schlechte Mundhygiene selbst verursache. Es könne nicht sein, dass jemand bevorzugt werde gegenüber einem anderen, der keine Ergänzungsleistungen beziehe oder über eine Zusatzversicherung verfüge. 2009 sei man bei Herrn Leuenberger davon ausgegangen, die anfallenden Kosten unter der Voraussetzung zu bewilligen, dass in den nächsten fünf Jahren keine weiteren Kosten anfielen. Der Rechtsdienst ist überzeugt, dass die Vertrauenszahnärztin mit dem behandelnden Zahnarzt gesprochen habe, dies müsse so sein. Auf Einwand der Ombudsstelle räumt der Rechtsdienst ein, dass der Fall anders liege, wenn die Zahnprobleme von Herrn Leuenberger auf seine Erkrankungen und die dadurch nötige Medikamenteneinnahme zurückzuführen seien. Diese Gründe müssten jedoch mit einem ärztlichen Gutachten belegt werden.

Herr Leuenberger wird über die bisherigen Abklärungen der Ombudsstelle orientiert. Er äussert, seine Zähne regelmässig mit einer elektrischen Zahnbürste zu putzen. Allerdings habe auch sein Vater in jungen Jahren viele Zähne verloren, dies sei Veranlagung. Überdies habe ihm ein Facharzt erklärt, dass sich als mögliche Folge seiner chronischen Krankheit der Zahnschmelz zurückbilde, was sich jedoch nicht so einfach nachweisen lasse. Von seinen Ärzten und Therapeuten sei seine Psychiaterin die ihm vertrauteste Person, er besuche sie alle zwei, drei Wochen. Die Ombudsstelle schlägt vor, dass Herr Leuenberger seine Psychiaterin von ihrer ärztlichen Schweigepflicht entbindet, damit sie ein Attest zu seinen gesundheitlichen Problemen und deren Einfluss auf die Zahngesundheit verfassen kann. Herr Leuenberger ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

Nachdem Herr Leuenberger seine Psychiaterin von der Schweigepflicht entbunden hat, legt ihr die Ombudsfrau die vorliegende Fragestellung dar. Zunächst erkundigt sich die Psychiaterin, was denn mehr verlangt werde als eine adäquate, also angemessene Zahnpflege. Sie behandle Herrn Leuenberger seit knapp zwanzig Jahren und könne sagen, dass er seinen Zähnen sehr Sorge trage. Allerdings stimme es, dass bei seiner Krankheit Veränderungen im Speichel die Folge sein könnten. Zudem habe Herr Leuenberger auch eine psychiatrische Diagnose. Die Psychiaterin erklärt sich bereit, ein entsprechendes Attest zuhanden des AZL zu schreiben. In diesem Schreiben bestätigt die Psychiaterin, dass Herr Leuenberger seit 1995 in ihrer Behandlung stehe und stets gepflegt und pünktlich zu den Terminen erschienen sei. Eine umfassende sorgfältige Körper- und Zahnpflege sei ihm immer wichtig gewesen. In all den Jahren habe Herr Leuenberger jedoch auch antiretrovirale Medikamente einnehmen müssen, welche Speichelveränderungen und als Folge davon Karies verursachen könnten. Herr Leuenberger habe sich bemüht, jeweils einmal jährlich zur Dentalhygienikerin zu gehen. Sie hoffe, dass nun einer vollumfänglichen Kostenübernahme nichts mehr im Wege stehe.

Ergebnis

Der Rechtsdienst des AZL gibt der Ombudsstelle die positive Rückmeldung, dass eine Übernahme der Zahnbehandlungskosten erfolgen werde. Die Vertrauenszahnärztin habe nicht gewusst, dass die Schädigungen aufgrund der antiretroviralen Medikamente entstanden seien. Es werde nun zunächst abgeklärt, ob die Krankenkasse zahlungspflichtig sei, ansonsten übernehme das AZL die Kosten. Herr Leuenberger kann entsprechend informiert werden; er ist erleichtert, freut sich sehr über diese gute Nachricht und bedankt sich für den Einsatz der Ombudsstelle. Da die Krankenkasse in der Folge eine Kostenbeteiligung ablehnt, übernimmt das AZL die gesamten Zahnbehandlungskosten.

Nach dem erfolgreichen Ausgang für Herrn Leuenberger beschäftigt die Ombudsstelle weiterhin die grundsätzliche Frage, ob beim Kostenvoranschlag des behandelnden Zahnarztes an das AZL künftig ein Hinweis auf Grunderkrankungen oder Medikamente mit zahnschädigenden Folgen eingebaut werden könnte. Der Rechtsdienst des AZL meint, die Mitarbeitenden des AZL hätten diesen Vorschlag als zu aufwendig und kompliziert abgelehnt. Hingegen werde dem Kantonszahnarzt der Vorschlag unterbreitet, auf seinem Merkblatt für Zahnärzte, diesen Punkt aufzunehmen. Nach diversen Mail- und Telefonkontakten zwischen der Ombudsfrau und der dafür zuständigen Kantonszahnärztin ist das vorläufige Zwischenergebnis, dass der Vorschlag der Ombudsstelle an der Frühlingkonferenz 2014 der Vereinigung der Kantonszahnärzte besprochen wurde. Die Kantonszahnärztinnen und -zahnärzte zeigten sich dem Anliegen gegenüber offen, warnten teils aber vor einer zu umfangreichen Anpassung des «Zahnformulars Sozialmedizin». Die Zürcher Kantonszahnärztin hat den Auftrag erhalten, einen konkreten Formulierungsvorschlag auszuarbeiten. Nach der positiven Lösung des Einzelfalls hat die Ombudsstelle also auch auf grundsätzlicher Ebene etwas bewirken können, auch wenn das definitive Ergebnis derzeit noch nicht im Detail feststeht.

Fallbeispiel 9 **Gültigkeit eines rückwirkenden Arztzeugnisses**

Sachverhalt: Krankheit während Arbeitsintegrationsprojekt

Till Uhlmann bezieht in der Stadt Zürich Sozialhilfe. Seit einiger Zeit arbeitet er im Rahmen eines Teillohnprojekts bei Grün Stadt Zürich. Teillohnstellen haben zum Ziel, dass die Betroffenen schrittweise einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, um ihre wirtschaftliche Selbständigkeit möglichst bald zurückzugewinnen. Sie können so einen Teil ihres Einkommens selbst bestreiten.

Die Stadt Zürich regelt die Rechte und Pflichten der an Arbeitsintegrationsprogrammen Teilnehmenden in einem Reglement (Anstellungsreglement für Beschäftigte in Teillohnbetrieben zur Integration in den Arbeitsmarkt ATA, 177.180). Grundsätzlich wird das Arbeitsverhältnis als öffentlich-rechtlicher Arbeitsvertrag ausgestaltet, wobei im Mindesten die Anforderungen des Obligationenrechts (OR) und des Arbeitsgesetzes (ArG) eingehalten werden müssen. Überdies verankert das Reglement die Rechte und Pflichten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Beschäftigten, Fragen der Vertragsauflösung, des Lohns, der Ferien und – für den vorliegenden Fall relevant – der krankheitsbedingten Abwesenheit (Art. 10 ATA).

Am 5. Dezember 2012 wurde Herr Uhlmann krank und konnte seine Arbeitsstelle bei Grün Stadt Zürich in der Folge nicht mehr aufsuchen. Gleichentags meldete er sich bei den Verantwortlichen für das Teillohnprogramm (Arbeitgeber) krank. Herr Uhlmann nahm allerdings erst am 17. Dezember 2012, also zwölf Tage nach Beginn seiner krankheitsbedingten Absenz, einen Arzttermin wahr. Der ihn behandelnde Arzt stellte Herrn Uhlmann ein Zeugnis aus, das ihn für die Zeit vom 5. Dezember bis Ende Monat zu 100 % krankschrieb.

Grundsätzlich sind Menschen, die in Teillohnprogrammen eingebunden sind, dazu verpflichtet, bereits ab dem vierten Krankheitstag ein Arztzeugnis einzureichen (Art. 10.1 Abs. 3 ATA). In der Folge akzeptierten die Sozialen Dienste der Stadt Zürich Herrn Uhlmanns ärztlich attestierte Arbeitsunfähigkeit nicht bereits ab dem 5. Dezember, sondern erst ab dem 17. Dezember. Für Herrn Uhlmann, der daraufhin besorgt war und die Ombudsstelle aufsuchte, hatte dieser Entscheid seines Sozialarbeiters die Konsequenz, dass sein Lohn erst für die Zeit nach dem 17. Dezember ausbezahlt wurde. Die Sozialen Dienste beschieden ihm, dass er ungeachtet des teils auch rückwirkend ausgestellten Arztzeugnisses seiner Arbeit ferngeblieben sei und damit auf ein «erzielbares Einkommen von Fr. 553.60 verzichtet» habe. In Anbetracht der Tatsache, dass Herr Uhlmann einen Anspruch auf einen Grundbetrag von Fr. 977.– Unterstützungsgeld hat, bedeutete diese «Anrechnung von sechs Arbeitstagen» für ihn eine gravierende finanzielle Einbusse.

Stellungnahme der Sozialen Dienste

Die Ombudsstelle analysiert die von Herrn Uhlmann eingereichten Unterlagen und wendet sich mündlich und schriftlich an die Sozialen Dienste, um die umstrittene Frage des rückwirkenden Zeugnisses abzuklären. Die Ombudsfrau zieht die Rechtmässigkeit des Lohnabzugs im vorliegenden Fall in Zweifel und nimmt weitere juristische Abklärungen vor.

In ihren Stellungnahmen an die Ombudsstelle konstatieren die beteiligten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Sozialen Dienste, dass das Arztzeugnis von Herrn Uhlmann eine verminderte Glaubhaftigkeit habe, weil es – ausgestellt am 17. Dezember – die Arbeitsunfähigkeit des Arbeitnehmenden rückwirkend auf den 5. Dezember bescheinige. Das Amt beruft sich dabei auf die Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts. Dieses hatte sich zuvor bereits mit der Glaubhaftigkeit von rückwirkenden Arztzeugnissen beschäftigt und einen Entscheid getroffen, der nach Ansicht der Sozialen Dienste auch im vorliegenden Fall Anwendung finden sollte (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 11. April 2013, VB.2012.00523). Im zitierten Entscheid war das Gericht zum Ergebnis gelangt, dass es Arztzeugnissen klar an Beweiswert mangle, wenn diese formell inkorrekt und erheblich später eingereicht werden (drei Wochen bzw. ein Jahr nach Krankheit). Zudem machte das Verwaltungsgericht in seinem Fall geltend, der Arbeitnehmer sei während seiner Arbeitsunfähigkeit aktiv auf Stellensuche gewesen. Schliesslich habe er eine vertrauensärztliche Untersuchung abgelehnt und weitere zweifelhafte Arztberichte eingereicht.

Die Ombudsstelle vertrat klar die Auffassung, dass dieser Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts zwar die Problematik von rückwirkenden Arztzeugnissen behandle, die Situation aber in keiner Weise mit derjenigen von Herrn Uhlmann verglichen werden könne. Der Gerichtsentscheid rechtfertige damit das Vorgehen der Sozialen Dienste gegenüber dem Beschwerdeführer nicht.

Würdigung der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle verweist darauf, dass die Situation von Herrn Uhlmann erheblich von der Konstellation des zitierten Präzedenzfalles abweicht: Der Beschwerdeführer legte ein zwölf Tage nach Beginn der attestierten Arbeitsunfähigkeit ausgestelltes Arztzeugnis vor, wobei dieses inhaltlich keineswegs zweifelhaft wirkte. Weiter war Herr Uhlmann auch nach seinem Arztbesuch – nämlich zunächst bis Ende Dezember, dann bis zum 5. Februar zu 100% sowie anschliessend bis zum 31. März zu 50% – krankgeschrieben. Der Arzt des Beschwerdeführers, bei dem Herr Uhlmann seit längerer Zeit in Behandlung gewesen ist, hatte eine eingehende Untersuchung seines Patienten vorgenommen und sich nicht bloss auf dessen mündliche Aussagen gestützt.

Die Ombudsstelle behauptet nicht, dass einem Arztzeugnis ein absoluter Beweiswert zukomme. Diesen Schluss legt auch die arbeitsrechtliche Literatur nicht nahe. Rückwirkende Arztzeugnisse sind heikel, wenn eine Krankheit zum Zeitpunkt des Arztbesuchs nicht mehr besteht, wenn sich ein Mediziner oder eine Medizinerin ausschliesslich auf die mündlichen Aussagen der Patientin oder des Patienten verlässt oder wenn die Arbeitsunfähigkeit objektiv unglaubhaft ist. Rückwirkende Arbeitsunfähigkeitszeugnisse aber grundsätzlich als unzulässig zu bezeichnen, ist rechtlich auch nach Konsultation der Gerichtspraxis nicht vertretbar.

Wenn ein Arbeitgeber die Stichhaltigkeit eines Arztzeugnisses bezweifelt, so soll er unverzüglich vom Mitarbeiter verlangen, sich einer Untersuchung durch einen vom Arbeitgeber bezeichneten Arzt zu unterziehen. Sollten die Sozialen Dienste Zweifel am vorliegenden Zeugnis gehabt haben, hätten sie analog zum Arbeitgeber reagieren können und müssen.

Es ist stossend, dass die Sozialen Dienste hier eine strengere Praxis anwenden und höhere Anforderungen stellen, als sie für das ordentliche Arbeitsverhältnis gelten. Ein allfälliges Be-

streben der Sozialhilfe, den Klienten mit der drastischen Lohnkürzung disziplinieren zu wollen, wäre nicht opportun und rechtfertigte das Vorgehen nicht.

Ihre juristischen Ausführungen kommunizierte die Ombudsfrau in einer schriftlichen Stellungnahme an den zuständigen Sozialarbeiter sowie an die Leitung des entsprechenden Sozialzentrums. Die Leitung liess die heikle Rechtsfrage intern weiter überprüfen, um die Rechtmässigkeit ihrer Praxis sicherzustellen. Herr Uhlmann zog den Entscheid der Stellenleitung, mit dem er auch aus anderen Gründen nicht einverstanden war, an die Einspracheinstanz weiter. Dieses Einspracheverfahren ist zur Zeit noch pendent.

3. Erfahrungen und Wahrnehmungen bei Polizeieinsätzen

Fokus Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich bestimmt, dass die Ombudsstelle bei der Prüfung von Beschwerden abklärt, «ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt» (Art. 39 Abs. 2). Um Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit beurteilen zu können, sind wir auf die Kenntnis des konkreten Sachverhalts angewiesen. Daher kommt der Abklärung des Vorgefallenen grosse Bedeutung zu. Häufig sind die bestehenden Dokumente aussagekräftig (Verträge, Verfügungen, Protokolle), und die Verwaltung und die Beschwerdeführenden sind sich über den Ablauf des Geschehens sehr wohl einig, nicht aber über dessen rechtliche Konsequenzen. Typische Beispiele dafür sind Leistungsverfügungen der Sozialhilfe oder der Zusatzleistungen, Auflagen der Denkmalpflege, gewerbepolizeiliche Bewilligungen, Spitalrechnungen, aber auch Anstellungsverfügungen und Kündigungen. In solchen Fällen konzentriert sich unsere Tätigkeit, nach der Konsultation der Verwaltung, auf die Prüfung und Würdigung des in der Regel schriftlich dokumentierten Sachverhalts. Rechtliche Aspekte, Kriterien der guten Verwaltungsführung und des Ermessens bestimmen unsere Empfehlungen und Vermittlungsvorschläge.

Anders verhält es sich, wenn der Beschwerdegrund in einem negativen Erlebnis der Betroffenen mit Vertretern der Stadtverwaltung, in einem gerügten nicht korrekten Verhalten besteht, wofür es aber keine Belege oder ausschliesslich Dokumente gibt, die nur von einer Partei aufgrund ihrer eigenen Wahrnehmung erstellt wurden. Hier gehen häufig die Schilderungen aller Beteiligten in wesentlichen Punkten weit auseinander. Für die Ombudsstelle, die nicht vor Ort anwesend war, ist es in diesen Fällen meist nicht möglich, sich zum Sachverhalt eine abschliessende Meinung zu bilden und zu beurteilen, wie der Konflikt sich tatsächlich abgespielt haben muss. Besonders häufig erfahren wir dies bei Polizeieinsätzen (Personenkontrollen, Verhaftungen, Vorsprache auf Polizeiwachen). Diese Schwierigkeiten und wie bei der Beschwerdeprüfung damit umzugehen ist, haben wir in früheren Jahresberichten wiederholt thematisiert.

Dieses Mal möchten wir einen Perspektivenwechsel vornehmen und uns bei zwei Fallbeispielen darauf konzentrieren, wie nachhaltig und eindringlich die mit der Polizei gemachte Erfahrung für die einzelne betroffene Person sein kann. Die beiden Beispiele könnten kaum unterschiedlicher sein: Weder bezüglich der persönlichen Merkmale der Beschwerdeführer, ihrer geographischen Herkunft oder ihres sozialen Hintergrunds noch in Bezug auf die Rahmenvoraussetzungen, die zum polizeilichen Einsatz führten. Schliesslich unterscheiden sie sich auch massiv, was die Intensität des polizeilichen Einsatzes anbelangt. Aber nicht trotz dieser eklatanten Unterschiede, sondern gerade wegen ihnen eignen sich die beiden Beispiele, um aufzuzeigen, welche persönliche Wirkung, welche subjektiv erlebten Erfahrungen für die Einzelnen prägend sein können, wie gross die Betroffenheit sein kann. Die beiden Beispiele zeigen zudem auch die Möglichkeiten und die Grenzen der Ombudstätigkeit auf: Während wir im einen Fall einen Beitrag zum besseren Verständnis des Vorgefallenen und damit zur Verarbeitung des Erlebten leisten konnten, mussten wir im andern Fall akzeptieren, dass uns dies bei allem Bemühen versagt blieb.

Fallbeispiel 10 **Getrübter Kulturausflug nach Zürich**

Um mit einem Bekannten die Wagner-Aufführungen im Zürcher Opernhaus Anfang September 2013 zu besuchen, hat Jiri Malik einen Aufenthalt in Zürich geplant. In der Tschechischen Republik führt er eine Anwaltskanzlei.

Weit im Voraus hat Herr Malik für sich und seinen Bekannten eine Unterkunft in Zürich über ein bekanntes Online-Hotelreservierungsportal gebucht. Den Preis für die gebuchten Nächte hat er im Voraus bezahlt und die Reservation ist vom Portal bestätigt worden.

Sein Bekannter beabsichtigt, bereits einen Tag vorher anzureisen. Da er weiss, dass er erst gegen oder nach Mitternacht in Zürich ankommen wird, hat er das Hotel über seine späte Ankunft vorgängig schriftlich informiert. Dieses teilt ihm mit, dass dies kein Problem sei. Es lässt ihm darüber hinaus genaue Informationen zukommen, wo sich das Hotel befindet, wie er dorthin gelangt und wo er den Zimmerschlüssel findet. Als der Bekannte dann schliesslich an besagtem Abend nach Mitternacht beim Hotel eintrifft, steht er vor verschlossener Eingangstüre. Er wählt die angegebene Kontaktnummer des Hotels, woraufhin ihm beschieden wird, das Hotel sei bereits komplett ausgebucht, das eigentlich reservierte Zimmer sei nicht verfügbar. Ihm bleibt nichts anderes übrig, als eine andere Unterkunft für die Nacht zu suchen. Obwohl an jenem Abend der Sportevent «Weltklasse Zürich» stattfindet, hat er Glück und findet zu später Stunde schliesslich doch noch eine Übernachtungsmöglichkeit.

Am frühen Morgen des nächsten Tages trifft auch Herr Malik selbst in Zürich ein. Wie vereinbart trifft er sich mit seinem Bekannten vor dem ursprünglich reservierten Hotel. Nachdem er die Eingangshalle des Hotels gegen zehn Uhr betritt, verlangt er nach seinem Zimmer. Er erhält darauf aber die gleiche Antwort wie sein Bekannter in der Nacht zuvor: Das Hotel sei komplett ausgebucht und es seien keine freien Zimmer verfügbar. Der Receptionist nennt weder eine Begründung noch entschuldigt er sich. Dies empfindet Herr Malik als sehr arrogant und unangebracht. Weder wird Herrn Malik angeboten, die infolge der Überbuchung entstehenden Kosten einer andern Unterkunft zu ersetzen, noch lässt sich der Hotelangestellte auf die Vorhaltungen ein, dass das Hotel ja bereits den Preis für die Übernachtung als Vorauszahlung erhalten und die Verfügbarkeit des Zimmers schriftlich bestätigt habe.

Da keine Einigung gefunden wird, bittet Herr Malik den Receptionisten, die Polizei zu rufen. Er hofft, dass diese den jungen Hotelangestellten einerseits zu einem höflicheren und respektvolleren Verhalten gegenüber Touristen und Gästen anhalten wird und vor allem, dass mit Hilfe der Polizei die Angelegenheit geklärt werden kann. Der Receptionist folgt dem Wunsch und ruft die Stadtpolizei. Obwohl Herr Malik und sein Bekannter nur wenig Deutsch verstehen, bekommen sie mit, was der Receptionist am Telefon gegenüber der Polizei sagt; nämlich, dass Gäste ihn vulgär beschimpften und ihn physisch bedrohten. Diese Behauptung empfindet Herr Malik als klare Lüge. Sie hätten sich gegenüber dem Hotel-Mitarbeiter stets nett und ruhig verhalten, hätten im Gespräch mit ihm nicht einmal die Stimme erhoben.

Kurz darauf treffen zwei Stadtpolizisten ein. Mit grossem Erstaunen stellt Herr Malik fest, dass die Polizisten keine Anstalten machen, ihn und seinen Bekannten anzuhören. Auch stellen sie keine Fragen. Stattdessen fordern sie die beiden tschechischen Gäste umgehend auf, sich mit ihren Pässen auszuweisen. Jene erklären, sie hätten nur ihre Identitätskarten dabei, was für eine Einreise in die Schweiz ja ausreiche. Die Polizisten beharren jedoch auf den Pässen und drohen damit, Herrn Malik und seinen Bekannten andernfalls auf den Polizeiposten mitnehmen zu müssen. Dann realisiert Herr Malik, dass er auch seinen Pass eingesteckt hat. Nachdem er diesen vorgewiesen hat, erwartet Herr Malik, dass sich nun die Polizisten danach erkundigen würden, was vorgefallen sei. Dem ist aber nicht so. Stattdessen fordern die Polizisten ihn und seinen Bekannten auf, das Hotel umgehend zu verlassen, ansonsten

würden sie festgenommen, da sie gegen schweizerisches Recht verstossen hätten. Diese Aufforderung unter Androhung der Festnahme wiederholen die Polizisten zweimal. Sie zeigen zu keinem Zeitpunkt die Bereitschaft, sich die Erklärungen von Herrn Malik und seinem Bekannten anzuhören. Auch fragen die beiden Polizisten nicht nach dem Aufenthaltsgrund. Sie wiederholen lediglich nochmals die Aufforderung gegenüber Herrn Malik und seinem Bekannten, das Hotel umgehend zu verlassen. Was ihnen konkret zur Last gelegt wird respektive wogegen sie genau verstossen haben sollen, wird den Gästen vorenthalten.

In seiner auf Englisch eingereichten Beschwerde an die Ombudsstelle hält Herr Malik fest, er hätte von der Polizei nicht erwartet, dass diese über die Meinungsverschiedenheit mit dem Hotel ein Urteil abgibt oder darüber entscheidet, wer von beiden Seiten nun im Recht sei. Hingegen ist er der Meinung, dass die Polizisten zumindest beide Seiten hätten anhören sollen. Er hätte erwartet, einen Rat zu erhalten, wie er in einer solchen Situation weiter vorgehen solle. Die Art und Weise, wie er und sein Bekannter von den beiden Polizisten jedoch behandelt worden seien, betrachtet er als inakzeptabel. Er fühlt sich durch die Polizisten wie ein Krimineller behandelt, weil ihm mit einer Festnahme gedroht worden sei. In der Tschechischen Republik würde ein solches polizeiliches Verhalten als Missbrauch hoheitlicher Gewalt eingestuft.

Herr Malik ist davon ausgegangen, als Tourist in Zürich auf ein gastfreundliches Umfeld zu treffen, das seinen Besuch zu schätzen weiss. Dass er hingegen mit Gehässigkeit und Feindseligkeit konfrontiert und dann auch noch von der Polizei abgewiesen wird, von der er sich eigentlich Schutz und Unterstützung erhofft hatte, enttäuscht ihn schwer. Soweit die Schilderungen von Herrn Malik.

Der bei der Stadtpolizei eingeholten Stellungnahme kann die Ombudsstelle entnehmen, dass der Hotelangestellte gegenüber der Polizei geltend machte, sich durch das Verhalten der beiden Touristen belästigt zu fühlen. Auch hätten sich Hotelgäste beschwert. Die Schwierigkeit habe hauptsächlich darin bestanden, dass der Hotelangestellte mit Hausverbot und einem Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs gedroht hatte, falls Herr Malik und sein Bekannter nicht sofort das Hotel verlassen würden. Um diese Eskalation zu vermeiden, entschieden sich die Polizisten, Herrn Malik und seinen Begleiter aus dem Hotel zu bitten.

Draussen habe die Polizei die beiden angehört und ihnen erklärt, wie sie auf zivilrechtlichem Weg vorzugehen hätten, um wieder an das im Voraus bezahlte Geld zu kommen. Die Polizei habe keine Legitimation, von Hotelangestellten die Rückgabe der bezahlten Geldsumme an Herrn Malik zu veranlassen.

Rund einen Monat nach Versand des Schlussberichtes trifft ein Dankeschreiben von Herrn Malik ein. Er schätzt die sorgfältige Überprüfung des Falles durch die Ombudsstelle und den ausführlichen Schlussbericht. Auch wenn die beiden Polizisten sich bei ihm nicht entschuldigen, habe er dennoch das Gefühl, dass seine Beschwerde die gebührende Aufmerksamkeit und ihr Ziel erreicht habe.

Fallbeispiel 11 **Schwerwiegende Polizeikontrolle**

Hasim Azzam ist syrischer Staatsangehöriger. Er ist im Frühsommer 2012 von Syrien in die Schweiz eingereist. Er verfügt über einen gültigen Ausweis als Asylbewerber und befindet sich seit Anfang September in Zürich, wo er in der Asylunterkunft an der Juchstrasse untergebracht ist. Herr Azzam spricht ausschliesslich Arabisch.

Herr Azzam sitzt am 2. Oktober 2012 gegen 17.00 Uhr im 2er-Tram auf dem Rückweg vom Zürichsee an die Juchstrasse. Ein Kollege hat ihm dabei geholfen, das richtige Ticket zu lösen.

An der Haltestelle Bezirksgebäude steigt Herr Azzam aus, da er gerade einen Anruf erhalten hat. Er lässt dabei sein Ticket auf einem Tramsitz zurück, da es seiner Meinung nach mit der Beendigung dieser Fahrt die Gültigkeit verloren hat. Vor dem Tram wird er von einer Frau und einem Mann, vermutlich VBZ-KontrolleurInnen, angesprochen. Er versucht, verständlich zu machen, dass er kein Deutsch versteht. Dazu wiederholt er mehrmals das Wort «Arabi». Schliesslich versteht er, dass er sein Ticket vorweisen muss und er wendet sich wieder dem Tram zu, um das Ticket zu holen. In diesem Augenblick treten zwei der sechs anwesenden Polizeiangehörigen (fünf Männer und eine Frau) auf ihn zu und drehen ihm die Arme auf den Rücken. Sie drücken ihn an ein Fahrzeug und schieben seine Beine auseinander. Anschliessend führen die Polizisten ihn zu Boden. Ein Polizist tritt mit dem Fuss auf ihn, ein anderer legt ihm Handschellen an und zieht diese übermässig eng an. Herr Azzam leidet bereits an einer Verletzung des fünften Rückenwirbels, weshalb ihm diese Vorgehensweise sehr starke Schmerzen bereitet. Er schreit entsprechend. Die Polizisten reissen ihm den Asylbewerberausweis aus der Hosentasche und binden seinen Mund mit einem dünnen Tuch zu, welches an den Ohren befestigt wird (Mundschutz). Er liegt auf diese Weise ungefähr zehn Minuten lang auf dem Boden, bis die Polizisten ihn in einem Auto auf eine Polizeiwache transportieren.

In gefesseltem Zustand wird er in eine Zelle verbracht, wo Polizisten ihn ausziehen und eine Leibesvisitation vornehmen. Erst anschliessend nehmen die Polizisten die Handschellen ab, werfen seine Kleider hin und geben ihm mittels Zeichen zu verstehen, dass er sich wieder anziehen soll. Aufgrund der grossen Schmerzen ist Herr Azzam jedoch nicht in der Lage, sich anzuziehen. Daraufhin packen ihn die Polizisten und schleifen ihn über den Boden aus der Zelle und den Gang entlang. Dies bereitet ihm zusätzlich derart starke Schmerzen, dass er laut schreit. Die Polizisten schleifen ihn deswegen wieder in die Zelle zurück, wo ihm einer der Polizisten einen Faustschlag auf die Nase verpasst. Er beginnt zu bluten. Dann wird er geohrfeigt und mit einem Tritt in die Seite seines Bauchs traktiert.

Ein Polizist bietet ihm dann eine Tablette an, welche Herr Azzam aufgrund seiner grossen Verängstigung aber nicht einnehmen möchte. Der Polizist fragt ihn, welche Sprache er spreche und er gibt an, ausschliesslich Arabisch zu verstehen. Anschliessend kommt ein Arzt hinzu, welcher ihm die Tablette erneut anbietet und ihm zu verstehen gibt, dass die Einnahme in seinem eigenen Interesse liege. Eine weitergehende Verständigung ist nicht möglich, weshalb der Arzt wohl mit einem Dolmetscher telefoniert und mit dessen Hilfe er Herrn Azzam anschliessend fragt, weshalb er die Wache nicht verlassen wolle. Dieser antwortet, dass er das nicht könne, da er an starken Schmerzen leide und blute. Daraufhin kontaktiert der Arzt den Notfalldienst, der Herrn Azzam ungefähr um 21.30 Uhr mit einem Krankenwagen in ein Spital bringt. Später stellt sich heraus, dass es sich um die Psychiatrische Universitätsklinik handelt. Dort wird Herr Azzam durch eine Arabisch sprechende Krankenschwester betreut. Am darauffolgenden Morgen besucht ihn eine Dolmetscherin mit drei weiteren Personen und befragt ihn unter anderem über einen allfälligen Medikamenten-, Drogen- oder Alkoholkonsum. Er verneint alle diese Fragen. Später wird er entlassen. Beim Anziehen stellt er fest, dass sein Geld – bis auf ein wenig Kleingeld – fehlt. Es handelt sich dabei um 170 Franken in bar, welche er tags zuvor lose in der Hosentasche auf sich getragen hat. Zudem ist sein Asylbewerberausweis zerrissen und die dazugehörige Plastikhülle nicht mehr auffindbar. Soweit der Sachverhalt aus Sicht von Herrn Azzam.

Die Ombudsstelle erfährt später, dass gegen Herrn Azzam ein Strafbefehl wegen Nichtbefolgens polizeilicher Anordnungen erlassen wurde. In ihrer Stellungnahme hält die Polizei fest, dass die VBZ-Kontrolle im Tram und nicht an der Haltestelle stattgefunden habe. Erst nachdem Herr Azzam keinen Fahrausweis vorweisen konnte und die Kontrolleure verbal attackierte, wurde er aus dem Fahrzeug geführt. Da auch an der Tramhaltestelle keine geordnete Kontrolle durchgeführt werden konnte, musste Herr Azzam auf die Wache gebracht werden. Sein

auffälliges und aggressives Verhalten machte ihn dabei zusätzlich verdächtig. Die Polizei weist sämtliche Anschuldigungen wegen Körperverletzung entschieden von sich.

Aus Sicht der Ombudsfrau wurde in diesem Fall der Tatsache zu wenig Rechnung getragen, dass Herr Azzam Flüchtling aus dem bürgerkriegsbetroffenen Syrien ist. Traumatische Erlebnisse in seiner Heimat könnten einen Teil seines Verhaltens erklären. Die Ombudsfrau bedauert, dass seitens der Polizei keine ausreichenden deeskalierenden Massnahmen getroffen wurden. Zwar wertet sie es als positiv, dass schliesslich ein SOS-Arzt aufgeboten wurde, nachdem Herr Azzam auch nach der Kontrolle auf der Wache weiterhin emotional sehr aufgebracht war. Sie stellt sich aber dennoch die Frage, weshalb keine Kontaktaufnahme mit den Mitarbeitenden der AOZ oder des Asylzentrums, die Herrn Azzam kennen, versucht wurde. Eine Kontaktaufnahme, die möglicherweise klärend gewesen wäre und eventuell eine sprachliche Verständigung hätte herbeiführen können, um damit die Einweisung in die PUK zu verhindern.

Leider verliert Herr Azzam letztendlich das Vertrauen in seinen Therapeuten und auch in die Ombudsstelle, auch bedingt durch die lange Abklärungsdauer. Er äussert Zweifel an der Neutralität der Ombudsstelle und befürchtet, diese nehme für die Polizei Partei. Er will nicht mehr, dass sein Therapeut sich mit der Ombudsstelle austauscht und bricht die Therapie ab. Die Ombudsfrau hat sich erhofft, dass es dem Therapeuten gelingt, Herrn Azzam bei der Verarbeitung der Geschehnisse und der Erklärung gewisser Vorgänge behilflich sein zu können.

4. Grundsätzliches auf den zweiten Blick

Fokus Bei der Vielfalt der Geschäfte, mit denen die Ombudsstelle konfrontiert wird, ist es naheliegend, dass die Fragestellungen über den Einzelfall hinaus eine höchst unterschiedliche Bedeutung haben. Manche Geschäfte lassen sich mit der Entwicklung einer angemessenen Lösung und deren Vermittlung abschliessen. Dabei stehen die Beratung und der Lösungsvorschlag für das konkrete Anliegen im Zentrum unserer Tätigkeit. Bei anderen Fragestellungen stossen wir jedoch auf Problemfelder von grösserer Tragweite. Solche Geschäfte sind für uns erst abgeschlossen, wenn wir auch die grundsätzlichen Aspekte ausgeleuchtet und sie mit den zuständigen Stellen besprochen haben. Ombudsarbeit ist stets dann besonders wirkungsvoll, wenn mit der Behandlung von Einzelgeschäften grundsätzliche rechtliche Schwierigkeiten, Mängel oder Schwächen in der Verwaltungsführung erkannt und diese zusammen mit den zuständigen Behörden und Ämtern angegangen und beseitigt werden. Dies gelingt der Ombudsstelle zwar oft, aber nicht immer. Sie stösst vor allem dann an ihre Grenzen, wenn sie für die abschliessende Behandlung einer Frage nicht (alleine) zuständig ist – beispielsweise bei einer abschliessenden kantonalen Kompetenz – oder wenn die Verwaltung auf ihre Empfehlung nicht eintritt. Aber auch in diesen Fällen kann sie wichtige Impulse geben, für ein Thema sensibilisieren, eine spätere befriedigende Lösung vorsehen.

Wir wurden im Berichtsjahr wiederholt mit Sachverhalten konfrontiert, die auf den ersten Blick als eher singulär, wenig bedeutend oder gar als etwas eigenwillig erscheinen könnten. Aber auch hinter solchen Vorkommnissen können sich mitunter Grundsatzfragen und Probleme von weitreichender Bedeutung verstecken. Dies gilt selbst dann, wenn die Beschwerdeführenden in der Zwischenzeit den Mut oder das Interesse an weiteren Abklärungen verloren haben. Auch in diesem Punkt unterscheidet sich die Aufgabe der Ombudsfrau von derjenigen einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts. Ihr gesetzlicher Auftrag bleibt es, die Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns zu überprüfen – und zwar losgelöst von der individuellen Befindlichkeit der Klientinnen und Klienten.

Sachverhalt

Kevin Degen wird im Januar 2013 von der Stadtpolizei in der Zentralen Ausnüchterungsstelle (ZAS+) in Gewahrsam genommen. Dafür wird ihm mittels Verfügung einige Tage später eine Gebühr von Fr. 950.– in Rechnung gestellt, wogegen Herr Degen fristgerecht Einsprache beim Stadtrat erhebt. Er vertritt den Standpunkt, dass es für die Überführung in die ZAS+ keinen Grund gab, da weder eine Selbst- noch eine Fremdgefährdung bestanden habe. Folglich bestreitet er die Zulässigkeit der Kostenüberwälzung. Daneben stört sich Herr Degen aber ganz besonders am Umstand, dass die städtischen Gesundheitsdienste die Rechnung für medizinisch erbrachte Leistungen in Form einer Fallpauschale von Fr. 90.– direkt an seine Krankenkasse schickten. Auf dem beigelegten Einzahlungsschein war als Absender aufgeführt: Zentrale Ausnüchterungsstelle / vormals VRZ, Städtische Gesundheitsdienste. So könne seine Krankenversicherung der Rechnung unmissverständlich entnehmen, dass die Leistungen im Zusammenhang mit einer Gewahrsamnahme in der ZAS+ standen. Herr Degen betrachtet dies als eine Verletzung seiner Persönlichkeitsrechte und wendet sich daher mit einer Beschwerde an die Ombudsstelle. Er bittet sie zu prüfen, ob die städtischen Gesundheitsdienste (SGD) medizinische Leistungen in der ZAS+ direkt bei der Krankenkasse in Rechnung stellen dürfen.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die von Herrn Degen aufgeworfene Fragestellung zur Fallpauschale ist für die Ombudsstelle neu. Sie gelangt daher an das zuständige Gesundheits- und Umweltschutzdepartement (GUD) und bittet um eine das Vorgehen erklärende Stellungnahme und die Beantwortung verschiedener Fragen. So interessiert die Ombudsstelle namentlich, wofür diese Fallpauschale erhoben wird, auf welche rechtliche Grundlage sich die SGD bei der direkten Rechnungsstellung der Fallpauschale an die Krankenkassen stützen, was mit einer von der Krankenkasse bezahlten Fallpauschale im Falle einer Gutheissung der Einsprache gegen die verfügte ZAS+-Gebühr geschehe und welche Haltung die SGD bei der direkten Rechnungsstellung an die Krankenkassen vertreten hinsichtlich des Datenschutzes und der möglichen Verletzung von Persönlichkeitsrechten der betroffenen Person. Die Ombudsstelle nimmt auch mit dem Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich Kontakt auf, der sich um die datenschutzrechtlichen Aspekte des Falles kümmert, und spricht mit ihm die jeweiligen Abklärungen ab.

Zwischenergebnis

Gestützt auf die einige Wochen später eingehende Stellungnahme aus dem Stabsdienst des GUD kann die Ombudsstelle Herrn Degen in Form eines Schlussberichts seine Fragen beantworten: So sind mit der Fallpauschale alle in der ZAS+ erbrachten ärztlichen und pflegerischen Leistungen gemäss dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) abgegolten, namentlich Arzt, Arznei, Pflege und Material. Eine Fallpauschale wird nur dann erhoben, wenn tatsächlich medizinisch-pflegerische Leistungen erbracht worden sind. Die Abrechnung mittels einer Fallpauschale ist in Art. 7 des Vertrages (VRZ-Vertrag) geregelt, der zwischen santésuisse und dem GUD betreffend das Vermittlungs- und Rückführungszentrum besteht und der sich auch auf die ZAS+ bezieht. Laut Art. 7 beträgt die Pauschale Fr. 90.– pro Tag. Aufgrund der pauschalen Verrechnung erfährt die Krankenversicherung nichts über die einzelnen Leistungen. Art. 8 des VRZ-Vertrages besagt, dass die Rechnungsstellung direkt an den jeweiligen Krankenversicherer erfolgt. Eine solche direkte Rechnungsstellung findet ihre bundesrechtliche Rechtsgrundlage in Art. 42 Abs. 2 KVG, welcher diese Möglichkeit des so genannten Systems des «Tiers payant» vorsieht.

Die medizinisch-pflegerischen Leistungen werden in der ZAS+ allein nach ärztlichen bzw. medizinischen Kriterien getroffen. Da deren Verrechnung losgelöst von der Verrechnung der Polizeikosten zu beurteilen ist, wird eine bereits in Rechnung gestellte Fallpauschale für

tatsächlich erbrachte medizinische Betreuung und Versorgung auch dann nicht zurückerstattet, wenn gegen die Unterbringung in der ZAS+ erfolgreich Einsprache erhoben wurde.

Was die datenschutzrechtlichen Fragen betrifft, so wird Herr Degen darüber in Kenntnis gesetzt, dass diese im Rahmen seines Einspracheverfahrens einer genaueren Prüfung unterzogen werden und dafür auch die Stellungnahme des städtischen Datenschutzbeauftragten eingeholt und mitberücksichtigt wird.

Schlussergebnis von weiterführenden Abklärungen grundlegender Art

Mitte Juli 2013 liegt die fachliche Beurteilung des städtischen Datenschutzbeauftragten vor, der sich der genaueren Prüfung der datenschutzrechtlichen Fragen grundsätzlicher Natur angenommen hat, welche sich aus Herrn Degens Einsprache herauskristallisierten. So gelangt der Datenschutzbeauftragte zum Schluss, dass die Betroffenen vorgängig informiert werden sollten, um die Möglichkeit zu haben, die Rechnung – ohne Beizug der Krankenversicherung – selbst zu bezahlen. Dies insbesondere deshalb, weil die Leistungen im Zusammenhang mit der Gewahrsamnahme in der ZAS+ als sehr vertraulich und stigmatisierend empfunden werden können. Auch gelte es zu berücksichtigen, dass die Betroffenen die Kosten allenfalls aufgrund von hohen Franchisen sowieso selbst bezahlen müssen. Schliesslich sei auch auf die Angabe von sensiblen Bezeichnungen auf der Rechnung zu verzichten. In diese Richtung gehen denn die Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten an das GUD, welches in der Folge entsprechende Umsetzungsmassnahmen an die Hand nimmt.

Mitte September zeichnet sich ein erstes positives Ergebnis der GUD-internen Umsetzungsbemühungen ab: So wird der Ombudsstelle mitgeteilt, dass per sofort bei den Rechnungen der städtischen Gesundheitsdienste, welche die ZAS+ betreffen, als Leistungserbringer der stadärztliche Dienst und nicht mehr wie bis anhin die ZAS+ aufgeführt wird.

Weiter wird die Ombudsstelle darüber orientiert, dass auch die Skizze zur Umsetzung der zweiten Neuerung bereits bestehe: Sie beziehe sich auf die Empfehlung hinsichtlich der vorgängigen Information an die in die ZAS+ eingewiesenen Personen. So sei angedacht, den Betroffenen bei Austritt aus der ZAS+ künftig ein Formular auszuhändigen. In diesem Formular soll der betreffenden Person mittels Ankreuzen eines Kästchens die Wahlmöglichkeit gegeben werden zu entscheiden, ob sie die Abrechnung der Fallpauschale über das System «Tiers payant» wünscht oder eine andere Abrechnungsart bevorzugt. Ob diese Lösung praktikabel und im Austrittsverfahren effektiv umgesetzt werden kann, werde in noch anstehenden Besprechungen mit den zuständigen Ärzten erörtert.

Ende November 2013 erhält die Ombudsstelle auch zu dieser zweiten Umsetzungsmassnahme eine erfreuliche und abschliessende Rückmeldung vom GUD und zwar in Form des in der Zwischenzeit ausgearbeiteten und in der ZAS+ bereits eingeführten Formulars. Das Vorgehen in Verbindung mit diesem Formular sieht neu vor, dass die eingewiesene Person beim Austritt aus der ZAS+ durch das medizinische Personal über die Verrechnung der medizinisch-pflegerischen Leistungen informiert wird. Auf dem abgegebenen Formular kann die betroffene Person sodann ankreuzen, ob sie entweder die Direktverrechnung an die Krankenkasse wünscht oder stattdessen die Rechnungsstellung an ihre Privatadresse bevorzugt und ihr damit die Möglichkeit offen steht, den von ihr beglichene Betrag allenfalls selbst bei der Krankenkasse zurückzufordern. Liegt keine Anerkennung der Rechnungsstellung an die Krankenkasse vor, so wird die Rechnung in Zukunft generell der eingewiesenen Person zugestellt. Über eine Unterschrift der das Austrittsgespräch führenden Person (medizinisches Personal) wird sodann sichergestellt, dass die Patienteninformation erfolgt ist. Ferner erscheint neu auf der Rechnung nicht mehr der Name der Ausnüchterungsstelle, sondern es ist stattdessen der stadärztliche Dienst aufgeführt.

In ihrer Rückmeldung an das GUD zeigt sich die Ombudsfrau erfreut darüber, dass ihre Anliegen, insbesondere auch dank der wertvollen fachlichen Unterstützung des städtischen Datenschutzbeauftragten und in Zusammenarbeit mit ihm auf so klare und konsequente Weise Berücksichtigung gefunden haben und nun eine aus ihrer Sicht überzeugende Lösung vorliegt.

Fallbeispiel 13 Ortswechsel mit einem Junghund

Ausgangslage

Im Kanton Zürich ist der Besitz eines Hundes seit jüngerer Zeit mit einer Vielzahl an Pflichten für die neuen Hundebesitzer und Hundebesitzerinnen verbunden. Die gesetzlichen Regelungen stellen hohe Anforderungen betreffend Umgang und Ausbildung an Bürgerinnen und Bürger, die sich entscheiden, einen Welpen oder einen Junghund bei sich aufzunehmen. Nach dem tragischen Vorfall von Oberglatt, bei dem am 1. Dezember 2005 ein Kind von drei Pitbull-Terriern angefallen und tödlich verletzt worden war, nahm der Regierungsrat die Arbeiten für ein neues Hundegesetz auf. Nach dessen Annahme in der Volksabstimmung trat es am 1. Januar 2010 in Kraft (HuG vom 14. April 2008, LS 554.5). Das Gesetz bezweckt einen sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden. Es enthält unter anderem diverse Vorschriften zur obligatorischen Ausbildung für Hundehaltende. Seine Ausführungsbestimmungen finden sich in der Hundeverordnung (HuV vom 25. November 2009, LS 554.51), wobei die Gesundheitsdirektion die Details ihrerseits in einem Reglement regelt und den Vollzug dem kantonalen Veterinäramt zuweist. Übergeordnet zur kantonalen Gesetzgebung kennt bereits das eidgenössische Recht in seiner Tierschutzverordnung (TschV vom 23. April 2008, SR 455.1) Voraussetzungen für das sichere Halten von Hunden. Die Kantone sind befugt, über die bundesrechtlich vorgesehenen Bestimmungen der TschV hinausgehende und strengere Normen zu erlassen, wie es etwa der Kanton Zürich getan hat. Einige Kantone wenden einzig den eidgenössischen Erlass an. Sie kennen keine weitergehenden Ausbildungspflichten in ihrem Hunderecht (vergleiche etwa das thurgauische Gesetz über das Halten von Hunden vom 5. Dezember 1983, LS 641.2).

Stefan Hefti kam im Jahr 2013 zum ersten Mal in Kontakt mit den Bestimmungen des Zürcher Hunderechts, als er mit seiner Familie in den Kanton Zürich zog. Ursprünglich wohnte Herr Hefti mit seiner Familie und ihrem Leo – einem Appenzeller Sennenhund-Mischling – im Kanton Thurgau. Die Familie hatte den Hund im Alter von 13 Wochen übernommen. Im selben Jahr zog die Familie nach Zürich, in der Absicht, im Frühling des darauf folgenden Jahres in den Thurgau zurückzukehren. Ihr Aufenthalt in Zürich sollte also bloss einige Monate dauern.

Aufgrund diverser Fragen und Unstimmigkeiten zwischen Herrn Hefti und den zuständigen Stellen in Bezug auf Leo und seine Ausbildung, reichte Herr Hefti im Oktober 2013 die erste Beschwerde auf der Ombudsstelle zum neuen Hunderecht ein.

Sachverhalt: Unterschiedliche Kantone, unterschiedliche Regeln

Bereits vor dem Umzug in die Stadt Zürich absolvierte Herr Hefti mit Leo bei einer thurgauischen Lehrerin einen Theoriekurs für Hundehalter, wie es das eidgenössische Tierschutzrecht (Art. 192 ff. TSchV) verlangt. Bei einer eidgenössisch anerkannten Ausbilderin besuchte Herr Hefti weitere freiwillige Kurse, um Leo auf seine spätere Rolle als Hofhund vorzubereiten. Dazu gehörte die Gewöhnung an Kuhglocken, Traktoren und elektrische Zäune. Die Familie hatte damit alle Ausbildungspflichten erfüllt, um im Kanton Thurgau ihren Hund rechtmässig halten zu dürfen. Als die Familie nach Zürich zog, realisierte Herr Hefti, dass hier viel strengere Vorschriften gelten und dass seine bisherigen Ausbildungen nicht genügten.

Wer in Zürich einen jungen Hund hält oder erwirbt, der einer gewissen Rassentypenliste angehört, muss nachweisen, dass er eine anerkannte praktische Hundeausbildung absolviert

hat (Art. 7 HuG). Die Hundeverordnung regelt die benötigten Ausbildungen im Detail. Je nach Alter des Welpen zum Zeitpunkt der Übernahme verlangt die Hundeverordnung einen Kurs zur Welpenförderung von mindestens vier Lektionen zwischen der 8. und 16. Lebenswoche (Art. 8 HuV), einen Junghundekurs von mindestens zehn Lektionen bis zum 18. Lebensmonat (Art. 9 HuV) und allenfalls einen Erziehungskurs von zwanzig Lektionen (Art. 10 HuV). Ein zehn-, respektive zwanzigstündiger Erziehungskurs wird nur dann nötig, wenn ein Halter den Welpenförderungs- bzw. Junghundekurs nicht oder unvollständig besucht oder falls der Hund die Altersgrenze überschritten hat (Art. 10 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 lit. b HuV). Damit die Ausbildung eines Kursleiters in Zürich anerkannt ist, muss dieser im Kanton Zürich über eine entsprechende Bewilligung verfügen (Art. 7 HuV). Die Zürcher Gesundheitsdirektion spezifiziert in ihrem Reglement die praktische Hundeausbildung (Reglement zur praktischen Hundeausbildung der Gesundheitsdirektion vom 1. Mai 2010).

Herr Hefti wendet sich an die Ombudsstelle der Stadt Zürich, nachdem er im Thurgau über die dortigen Bestimmungen hinaus freiwillig einen Welpenförderkurs sowie Privatstunden absolviert hatte. In Zürich hatte er an weiteren drei Lektionen Welpenförderung teilgenommen. Obwohl der Hundehalter nun zwar mindestens fünf Lektionen Welpenförderung besucht und damit das Soll von vier in Zürich erforderlichen Stunden übertroffen hatte, teilte ihm die Abteilung Diensthundewesen (Hundekontrolle) der Stadtpolizei Zürich mit, dass die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt seien.

Zwischen Stadtpolizei und kantonalem Veterinäramt – zwei Ombudsstellen sind zuständig

Herr Hefti ist verärgert, weil er die rechtlichen Vorgaben nach bestem Wissen befolgt hat und die geforderten Stunden übertrifft. Seine Rücksprachen mit der Stadtpolizei Zürich und dem kantonalen Veterinäramt waren nicht von Erfolg gekrönt: Man gab ihm zur Auskunft, dass die im Thurgau getätigten Ausbildungen nicht anerkannt würden, da die Kursleiterin im Kanton Zürich keine Bewilligung vom Veterinäramt habe (Art. 2 und 9 Reglement Gesundheitsdirektion). Die in Zürich besuchten Kurse wurden zwar von einer in Zürich anerkannten Fachperson geleitet; allerdings sei Leo mittlerweile nicht mehr jünger als 16 Wochen, weshalb die Kurse nicht mehr als Welpenförderung gelten.

Die Stadtpolizei Zürich und das kantonale Veterinäramt teilten Familie Hefti mit, dass nun zwanzig Lektionen Junghundekurs besucht werden müssen, da die zürcherischen Vorgaben nicht beziehungsweise nur mangelhaft erfüllt seien. Der Beschwerdeführer war mit dieser Anordnung nicht einverstanden und verwies auf das aus seiner Sicht fehlende Augenmass. Er empfand die geforderten zusätzlichen zwanzig polizeilich verordneten Lektionen Junghundekurs als Schikane und als Strafe. Besonders verärgerte ihn, dass das Hunderecht einen Junghundekurs primär für den Fall vorsehe, bei dem ein Hundehalter bisher noch keine Kurse besucht hat oder sich nicht um die Ausbildung eines Tieres kümmert. In seinem Fall empfand Herr Hefti das polizeiliche Vorgehen als unverhältnismässig.

Für die Ombudsstelle ist es schwer nachvollziehbar, dass die thurgauische Hundeausbilderin von Leo zwar eidgenössisch und thurgauisch anerkannt ist, das strengere Zürcher Recht aber keinen Spielraum für eine Ausnahme oder eine Einzelfallprüfung vorsehen soll. Dies umso mehr, als Herr Hefti und seine Familie nur temporär in Zürich anwesend sind und beabsichtigen, nach kurzer Zeit zurück auf einen Bauernhof in ihrem Heimatkanton zu ziehen.

Die Ombudsstelle beurteilt die Anwendung von Art. 7 HuV kritisch. Die Norm regelt die praktische Hundeausbildung und bestimmt, dass das kantonale Veterinäramt überprüft, ob die Kursleitenden die nötigen Voraussetzungen zur Erteilung von Unterricht erfüllen. Das Veterinäramt ist der Gesundheitsdirektion angegliedert und bestimmt den Inhalt der Kurse in einem Reglement. Die HuV lässt dem Veterinäramt einen gewissen Beurteilungsspielraum: Die Ver-

ordnung selbst enthält keine spezifischen Kriterien, die über die eidgenössischen Bestimmungen hinausgehen. Das Reglement der Gesundheitsdirektion enthält in Art. 2 beziehungsweise 9 die Möglichkeit, Hundeausbilderinnen und Hundeausbilder im Einzelfall zuzulassen, wenn die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die schriftliche Antwort des Veterinär-amtes an Herrn Hefti, es seien gemäss Reglement der Gesundheitsdirektion generell keine Ausnahmen möglich, ist damit aus Sicht der Ombudsstelle nicht zutreffend.

Würdigung der Ombudsstelle

Weil die Ombudsfrau starke Zweifel hat, dass das kantonale Veterinäramt im vorliegenden Fall die Hundebestimmungen verhältnismässig und einzelfallgerecht angewendet hat, spricht sie sich mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich ab. Sie bittet ihren Kollegen, den Fall abzuklären und dabei zu beachten, dass Herr Hefti – zwar in verschiedenen Kantonen – mehr als die geforderte Mindestanzahl Stunden des Welpenkurses besucht hatte. Zudem müsse ihres Erachtens in die Interessenabwägung einfließen, dass die Familie Hefti im Frühling 2014 den Kanton verlasse. Schliesslich stellt sich die Frage, ob im Einzelfall eine gerechte Lösung getroffen wurde, indem das Veterinäramt das Maximum an Zusatzlektionen ausgesprochen hatte und damit gleich vorging wie bei Hundehaltern, die bisher überhaupt keine Hundeausbildung besucht haben.

Die kantonale Ombudsstelle nahm sich des Falls an und offerierte Herrn Hefti, sich beim kantonalen Veterinäramt dafür einzusetzen, dass die Anzahl Lektionen reduziert werde. In der Zwischenzeit hatte sich Familie Hefti jedoch aus persönlichen Gründen anders entschieden: Man werde den geforderten Hundekurs in Zürich absolvieren. In einem abschliessenden Gespräch mit Herrn Hefti und der städtischen Ombudsstelle unterstrich Herr Hefti, dass es ihm und seiner Familie ein Anliegen war, auf die Problematik aufmerksam zu machen und darauf hinzuweisen, dass es anderen Hundehaltern ähnlich ergehen könnte.

Die Ombudsstellen des Kantons und der Stadt Zürich sind sich bewusst, dass die Thematik in ähnlicher Hinsicht wieder auftreten kann und werden die Anwendung des zürcherischen Hundegesetzes im Auge behalten.

Für die Ombudsfrau zeigt das vorliegende Fallbeispiel anschaulich die Auswirkungen eines überspitzten Formalismus und Föderalismus. Ohne die jeweilige Kompetenzhoheit der Kantone zu missachten, muss es möglich sein, bei der Anwendung der unterschiedlichen, teils nicht übereinstimmenden Ausführungsbestimmungen eine verhältnismässige und praxistaugliche Lösung zu entwickeln.

Fallbeispiele 14 und 15 **Anspruch auf Treueprämie: Es gibt ihn, es gibt ihn nicht...**

Sachverhalt 1

Daniela Kuster war während achteinhalb Jahren (2002–2010) für die Asylorganisation Zürich (AOZ) tätig. In diese Anstellungszeit fiel die rechtliche Verselbständigung der einst der Stadtverwaltung angehörenden AOZ. Seit 2006 führt die Stadt Zürich die AOZ in Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Frau Kuster wechselte per 1. September 2010 von der AOZ zur Fachstelle Pflegekinder bei den Sozialen Diensten, wo sie seither ohne Unterbruch als Sachbearbeiterin zu 80 % beschäftigt ist. Bereits anlässlich des damaligen Vorstellungsgesprächs bei den beiden Co-Leitenden der Fachstelle und der damaligen Personalverantwortlichen wurde das im Februar 2012 anstehende zehnjährige Dienstjubiläum von Frau Kuster thematisiert. Die Personalverantwortliche sicherte Frau Kuster zu, dass ihre Dienstjahre bei der AOZ beim Wechsel zu den Sozialen Diensten für die Ausrichtung einer Treueprämie angerechnet würden. Art. 62 Abs. 1 des Personalrechts (PR) sieht

vor: «Bei Vollendung eines ununterbrochenen Arbeitsverhältnisses von zehn Jahren und in der Folge alle fünf Jahre wird eine Treueprämie ausgerichtet.»

Im Februar 2012 erhält Frau Kuster von der Direktorin der Sozialen Dienste (SOD) eine Gratulationskarte zum zehnjährigen Dienstjubiläum. Auch vom Personaldienst wird Frau Kuster im selben Monat im Hinblick auf ihr zehnjähriges Dienstaltersjubiläum am 29. Februar 2012 angeschrieben. Es wird ihr mitgeteilt, dass sie infolge ihres Jubiläums ein zusätzliches Monatsgehalt (1/12 des Jahreslohns) erhalten und ihr dieses mit dem Februar-Lohn auf ihr Lohnkonto überwiesen werde. Im besagten Schreiben wird Frau Kuster zudem auf den ihr zustehenden Anspruch auf vier Wochen unbezahlten Treuerurlaub sowie auf ihren Anspruch auf einen Tag bezahlten Urlaub hingewiesen.

Frau Kuster freut sich darauf, dank der Treueprämie endlich ihren Traum von vier ununterbrochenen Wochen Ferien verwirklichen zu können. Mit ihren Vorgesetzten, die ja bereits aufgrund des Vorstellungsgesprächs wussten, dass im Jahr 2012 das zehnjährige Dienstaltersgeschenk und insbesondere die Möglichkeit für einen unbezahlten Urlaubsmonat anstehen, bespricht Frau Kuster ihre Pläne und erhält dafür die Zustimmung. Nachdem an ihrem Arbeitsplatz das Notwendige für ihre vierwöchige Abwesenheit organisiert ist, bucht Frau Kuster ihre Ferien für den Zeitraum vom 24. Juni bis zum 25. Juli 2012.

In Erwartung des angekündigten zusätzlichen Monatsgehalts überrascht Frau Kuster die Lohnabrechnung für den Monat Februar. Zwar ist darauf eine Treueprämie ausgewiesen, allerdings nur in Höhe von Fr. 1600.–. Da ihr monatlicher Bruttolohn Fr. 5210.60 beträgt (bei einem Beschäftigungsumfang von 80%), erstaunt Frau Kuster die geringe Höhe der ausgerichteten Treueprämie. Sie wendet sich daher Anfang März 2012 an die zuständige Personalverantwortliche. Diese entschuldigt sich, dass Frau Kuster die Auszahlung eines zusätzlichen Monatsgehalts zwar schriftlich in Aussicht gestellt, ihr dann aber ein geringerer Betrag ausgerichtet worden ist. Der Grund dafür sei, dass die Anstellungsjahre in der AOZ, welche nun eine von den SOD getrennte rechtliche Anstalt darstelle, salärmässig nicht an die Zehn-Jahresdienstprämie angerechnet werden können. Die aktuelle Berechnung der Treueprämie in Höhe von Fr. 1600.– basiere daher ausschliesslich auf der Tätigkeit in den Jahren, die Frau Kuster bei den SOD geleistet habe.

Frau Kuster fällt es schwer, die Begründung des Personaldienstes nachzuvollziehen. Sie macht daher Gebrauch vom Angebot der Personalverantwortlichen, sich für ein klärendes Gespräch zu melden und es wird ein Besprechungstermin für Ende März vereinbart. Zu diesem Gespräch kommt es dann jedoch nicht, weil die Personalverantwortliche den Termin kurzfristig annulliert. Sie lässt Frau Kuster nun gar wissen, dass ihr die Pro-rata-Prämie irrtümlich ausbezahlt worden sei, da darauf gar kein Anspruch bestanden habe. Die Sache sei nun bei Human Resources Management (HRZ), dem städtischen Personalamt, in Abklärung. Die Personalverantwortliche hofft, Frau Kuster im April eine verbindliche Rückmeldung geben zu können.

Auch wenn Frau Kuster eine Klärung der anstehenden Fragen in Aussicht gestellt wurde, bleibt die ungewisse Situation für sie unbefriedigend. Nach längerem Zögern entscheidet sie schliesslich, sich mit ihrem Problem an die Direktorin SOD zu wenden. Nebst der Schilderung der Ausgangslage bringt Frau Kuster insbesondere ihre grosse Enttäuschung zum Ausdruck, nun so sehr für die Auszahlung der ihr versprochenen und schriftlich angekündigten Treueprämie kämpfen zu müssen. So schmerze es sie nicht nur, ihren Traum von den vier Wochen Urlaub nicht verwirklichen zu können, sondern es laste nun auch finanzieller Druck auf ihr, da sie ohne die Ausrichtung der ihr zugesicherten Treueprämie die gebuchten Ferien nicht bezahlen könne.

Mitte April 2012 erhält Frau Kuster von der Direktorin SOD die Mitteilung, dass diese über das Anliegen informiert worden sei. Die nötigen Abklärungen bei der Personalabteilung SOD habe sie veranlasst. Frau Kuster werde den Bescheid, wie die AOZ-Dienstjahre angerechnet werden können, voraussichtlich im Mai erhalten.

Ende Mai 2012 wird Frau Kuster erneut um weitere Geduld gebeten. So lässt die Personalverantwortliche sie wissen, dass man nach wie vor daran sei, eine Lösung für ihr Anliegen zu finden. Das Ergebnis der notwendigen rechtlichen Abklärungen bei HRZ liege jedoch noch nicht vor. Sobald sämtliche benötigten Informationen vorhanden seien, würden die entsprechenden Schritte umgehend in die Wege geleitet. Zum jetzigen Zeitpunkt könne sie allerdings nicht versprechen, dass eine positive Lösung gefunden werde.

Dieser wenig zuversichtlich stimmende Zwischenbescheid sowie der Umstand, dass die Abklärungen mittlerweile über drei Monate dauern, veranlassen Frau Kuster, sich an die Ombudsstelle zu wenden.

Abklärungen der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle studiert die in der Zwischenzeit bei ihr eingegangenen Unterlagen. Sie betrachtet Frau Kusters Fragen zur Berechnungsart und zur Höhe der Treueprämie als berechtigt. Im Rahmen ihrer ersten Abklärungen gelangt die Ombudsstelle sodann zur Kenntnis, dass die AOZ – wenn auch gestützt auf eine Regelung im Gesamtarbeitsvertrag für das Personal der AOZ – in umgekehrten Fällen, d.h. bei Übertritten von Mitarbeitenden aus der allgemeinen Verwaltung, diese Dienstjahre anrechnet. Nicht zuletzt der Umstand, dass zwischen der AOZ und den SOD aufgrund sich überschneidender Sachbereiche eine sehr enge Zusammenarbeit existiert und gepflegt wird, lässt die nur einseitige Anrechnung der Dienstjahre umso unverständlicher erscheinen. Die Tatsache der juristischen Verselbständigung der AOZ allein betrachtet die Ombudsstelle zumindest auf den ersten Blick als nicht ausreichend, um bei einem Übertritt von der AOZ zum Sozialdepartement oder den SOD die Anrechnung der Dienstjahre auszuschliessen.

Des Weiteren stellt sich für die Ombudsstelle die Frage des Vertrauensschutzes, hatte Frau Kuster doch bis zur Auszahlung der reduzierten Treueprämie mit dem Februar-Lohn keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass sie die Voraussetzungen für das zehnjährige Dienstaltersgeschenk erfüllt. Von ihren Vorgesetzten erhält Frau Kuster zudem volle Unterstützung, indem diese Anfang Juni 2012 gar eine schriftliche Bestätigung ausstellen, wonach schon im Vorstellungsgespräch das zehnjährige Dienstjubiläum ein Thema gewesen sei und ihr der Personaldienst die Anrechnung der AOZ-Dienstjahre zugesichert habe. Die Treueprämie und der unbezahlte Treueurlaub im Jahr 2012 waren daher allen Beteiligten bekannt.

Die Ombudsstelle gelangt an die zuständige Abteilungsleiterin Personal in den SOD und bittet diese um schriftliche Stellungnahme zu den sich stellenden Fragen.

Ergebnis

Einige Wochen später trifft die schriftliche Stellungnahme des Personaldienstes SOD bei der Ombudsstelle ein. Daraus geht hervor, dass sich die 1600 Franken, welche Frau Kuster als Treueprämie ausbezahlt erhielt, auf eine Empfehlung der HRM-Beratung von HRZ stützten. Diese lautete, die Dienstjahre bei der AOZ seien zwar für die Berechnung der Fälligkeit, jedoch nicht für die Höhe der Treueprämie zu berücksichtigen. Erst die Prüfung des konkreten Einzelfalls von Frau Kuster und die anschliessenden juristischen Abklärungen, um welche die Personalabteilung den Rechtsdienst HRZ ersuchte, hätten zu Tage gefördert, dass es der bisherigen Praxis an einer gesetzlichen Grundlage fehle und sie deshalb nicht weiter aufrecht erhalten werden könne. Gemäss Rechtsdienst HRZ habe sowohl beim Übertritt von städtischen Mitarbeitenden in eine rechtlich verselbständigte Organisation wie auch bei der Rückkehr zur Stadt jeweils eine Neuanstellung zu erfolgen, weshalb nicht von einem ununterbrochenen

Anstellungsverhältnis ausgegangen werden könne, das laut Personalrecht für eine Treueprämie vorausgesetzt werde. Die SOD würden künftig den Empfehlungen des Rechtsdienstes HRZ folgen und im Sinne einer einheitlichen Handhabung in der Stadtverwaltung für alle gleich gelagerten Fälle die Dienstjahre neu erst ab Wiedereintritt bei der Stadt berücksichtigen.

Was Frau Kusters konkreten Fall betrifft, erklärt sich die Abteilungsleitung Personal insbesondere aufgrund der erfolgten Versprechungen und der von Frau Kuster bereits getätigten Reisevorbereitungen zu einer Kompromisslösung bereit, die wie folgt aussieht: Der vierwöchige unbezahlte Urlaub (Treueurlaub) wird vollumfänglich gewährt und als Treueprämie wird ihr die Hälfte zwischen der bereits erfolgten Auszahlung und dem «effektiven» Guthaben (ein Zwölftel des Jahreslohns) nachbezahlt.

Mit diesem Vorschlag, der insgesamt rund zwei Drittel der ursprünglich erwarteten Treueprämie ausmacht, kann sich Frau Kuster schliesslich einverstanden erklären.

Sachverhalt 2

Lea Arquint absolvierte vom 21. August 2000 bis 30. Juni 2004 ihre vierjährige Lehrausbildung bei der AOZ. Nach einem dreimonatigen Unterbruch setzte Frau Arquint ihre Tätigkeit bei der AOZ fort. Zunächst im Rahmen einer befristeten Anstellung vom 1. Oktober 2004 bis zum 31. Juli 2005 und anschliessend im unbefristeten Anstellungsverhältnis ab 16. September 2005. Von der AOZ wechselte sie sodann zu den Sozialen Diensten, wo sie ihre Stelle als Sachbearbeiterin am 1. Januar 2009 antrat. Anlässlich des Vorstellungsgesprächs mit der damals zuständigen Personalverantwortlichen sowie der künftigen Vorgesetzten thematisierte Frau Arquint ihre Dienstjahre bei der AOZ und erkundigte sich nach deren Anrechnung. Sie machte in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass sie zwischen ihrem Lehrabschluss und der befristeten Anstellung einen dreimonatigen Unterbruch hatte und sodann einen weiteren Unterbruch von eineinhalb Monaten zwischen der Beendigung der befristeten Anstellung und Aufnahme ihrer Tätigkeit im unbefristeten Anstellungsverhältnis. Die Personalverantwortliche teilte Frau Arquint damals mit, dass die Dienstjahre bei der AOZ bei einem Wechsel zu den Sozialen Diensten angerechnet würden und die Unterbrüche bis maximal drei Monate keine Rolle spielten. Offen liess die Personalverantwortliche hingegen die Frage, ob die Jahre der Lehrzeit ebenfalls angerechnet würden.

Anlässlich der Teamsitzung von Ende Februar 2011 orientiert der Stellenleiter das Team über die im 2011 anstehenden Dienstjubiläen und erwähnt auch Frau Arquint, die im laufenden Jahr ihr fünfjähriges Dienstjubiläum feiern werde. Frau Arquint ist ob dieser Ankündigung überrascht, da sie bis anhin den Beginn der Zählung der Dienstjahre beim 1. Oktober 2004 ansetzte und sich laut ihren eigenen Berechnung folglich gar im siebeneinhalften Dienstjahr befinden müsste. Ihre direkte Vorgesetzte, die Frau Arquint auf ihre Irritation anspricht, wendet sich daraufhin an den Personaldienst und erkundigt sich, ob das fünfjährige Dienstjubiläum ihrer Mitarbeiterin nicht bereits 2009 gewesen sei.

Der Personaldienst teilt mit, dass die Dienstjahre von Frau Arquint ab dem 1. Mai 2006 zu zählen begonnen hätten und sie daher korrekterweise 2011 ihr fünfjähriges Dienstjubiläum feiern könne.

Frau Arquint und ihre Vorgesetzte sind sich einig, dass es sich beim 1. Mai 2006 um eine fehlerhafte Annahme handelt. Unbestritten und dokumentiert ist, dass Frau Arquint nach Abschluss ihrer Lehre ihre befristete Anstellung bei der AOZ per 1. Oktober 2004 antrat. In der Folge findet ein E-Mail-Verkehr zwischen der Vorgesetzten von Frau Arquint und dem Personaldienst statt, der schliesslich darauf hinausläuft, dass sie einen Gesprächstermin für Ende April 2011 beim Personaldienst erhält. Frau Arquint geht davon aus, dass das Gespräch zur Bereinigung des falschen Eintrittsdatums dienen soll. Das Treffen findet statt und die Personalverantwortliche stellt in Aussicht, die Angelegenheit zu klären. Eine Klärung der offenen Fragen bleibt jedoch

aus. Trotz diverser Nachfragen verfügt Frau Arquint auch eineinhalb Jahre später, d.h. im Herbst 2012, immer noch über keine eindeutige Antwort. Stattdessen ist ihr über andere Kanäle zu Ohren gekommen, dass die Anrechnung von Dienstjahren bei Mitarbeitenden, die von der AOZ zu den SOD wechselten, unterdessen ohnehin grundsätzlich in Frage gestellt würde und dabei weder frühere mündliche noch schriftlich gemachte Zusagen von Belang seien.

Frau Arquint ist einerseits unzufrieden, da sie trotz viel Geduld rund eineinhalb Jahre später noch immer über keine abschliessende Antwort verfügt. Andererseits ist sie aufgrund des Gehörten nun auch verunsichert, ob ihr überhaupt von ihren AOZ-Dienstjahren etwas angerechnet werde. Sie wendet sich daher an die Ombudsstelle und bittet um einen Rat, wie sie am besten vorgehen soll.

Abklärungen der Ombudsstelle

Als Frau Arquint der Ombudsstelle ihre Unterlagen zwecks Prüfung und weiterer Beratung einreicht, verfügt die Ombudsstelle bereits über erste Ergebnisse zu ihren Abklärungen, die sie im parallelen Fall von Frau Kuster vornahm. So ist der Ombudsstelle bekannt, dass die Leitung HR SOD in Kürze vorsieht, die Mitarbeitenden darüber zu informieren, wie künftig mit den Dienstjahren von Mitarbeitenden, die von der AOZ zu den SOD gewechselt haben, umzugehen sei.

Frau Arquint wird über diese bald anstehende interne Kommunikation von der Ombudsstelle ins Bild gesetzt. Gleichzeitig wird sie um Verständnis gebeten, dass die Ombudsstelle sich nicht zum Inhalt der künftigen Praxis äussern kann, da es sich dabei vorderhand noch um vertrauliche Informationen handelt. Dennoch sieht die Ombudsstelle ein Aktivwerden von Frau Arquint als notwendig an, da ihre Geduld während eineinhalb Jahren übermässig strapaziert wurde und sie ein berechtigtes Interesse auf baldige Klärung ihrer Situation hat. Frau Arquint wird deshalb empfohlen, sich direkt mit dem Personaldienst in Verbindung zu setzen.

Einige Tage später informiert Frau Arquint, dass sie ein Schreiben der Direktorin SOD zum Thema Anrechnung von Treueprämien beim Wechsel von der AOZ zu den SOD erhalten habe. Frau Arquint weist darauf hin, dass das Eintrittsdatum bei der AOZ in diesem Schreiben nach wie vor nicht bereinigt sei. Zudem zeigt sie sich enttäuscht darüber, dass es der bisherigen Praxis, wonach die Dienstjahre bei der AOZ für die Fälligkeit der Treueprämie mitgerechnet wurden, an einer rechtlichen Grundlage fehle und daher ihre vorhandenen AOZ-Dienstjahre bei ihrem Eintritt bei den SOD nicht berücksichtigt werden könnten. Auf ihren konkreten Fall bezogen bedeute dies, dass das Datum für die Treueprämie auf das Eintrittsdatum bei den SOD angepasst werde, d.h. auf den 1. Januar 2009. Ihr fünfjähriges Dienstjubiläum werde sie somit am 1. Januar 2014, ihr zehnjähriges am 1. Januar 2019 feiern.

Bei der anschliessenden Durchsicht der Kopie des besagten Schreibens an Frau Arquint fällt der Ombudsstelle auf, dass darin der Umstand gänzlich unberücksichtigt bleibt, wonach Frau Arquint anlässlich des Anstellungsgesprächs bei den SOD mündliche Versprechungen gemacht wurden, die unterdessen auch von ihrer direkten Vorgesetzten schriftlich bestätigt wurden. Weiter zeichnen sich für die Ombudsstelle aus dem Schreiben zwei Problemkreise ab, die es zu klären gilt:

a) Uneinigkeit bezüglich des Eintrittsdatums bei der AOZ

Die SOD gehen davon aus, dass Frau Arquint am 1. Mai 2006 bei der AOZ eingetreten ist. Frau Arquint hingegen stellt sich auf den Standpunkt, das Eintrittsdatum sei der 16. September 2005 gewesen, wenn nicht gar der 1. Oktober 2004; unter Berücksichtigung, dass sie vom 1. Oktober 2004 bis zum 31. Juli 2005 im befristeten Anstellungsverhältnis und nach einem eineinhalbmonatigen Unterbruch ab 16. September 2005 im unbefristeten Anstellungsverhältnis bei der AOZ tätig war. Obwohl Frau Arquint bereits im Februar

2011 bezüglich dieses Punktes beim Personaldienst vorstellig wurde, scheint eine definitive Klärung des Eintrittsdatums bis heute ausstehend.

- b) *Keine Berücksichtigung der erfolgten Versprechungen im Zeitpunkt der Anstellung*
Unabhängig davon, welches Eintrittsdatum als relevant gilt, bleiben die beim Vorstellungsgespräch gemachten und unbestrittenen Zusagen vollständig unberücksichtigt.

Ergebnis

Da Frau Arquint über die schriftliche Mitteilung der Direktorin SOD offensichtlich enttäuscht ist, möchte sie nicht so schnell aufgeben. Ebenso ist es ihr wichtig, das Heft selber in der Hand zu behalten. Nach nochmaliger Besprechung mit der Ombudsstelle beschliesst sie, sich mit einem Brief direkt an die Direktorin SOD zu wenden und darin um Klärung und Beantwortung der Fragen zu den zwei Problemkreisen zu bitten. So ersucht sie die Direktorin zu veranlassen, dass zum einen ihr Eintrittsdatum bei der AOZ korrekt angepasst wird; zum andern beantragt sie, dass die Versprechungen, die ihr damals seitens der Personalverantwortlichen gemacht und zudem von ihrer Vorgesetzten schriftlich bestätigt wurden, im Sinne des Vertrauensschutzprinzips bei der Fälligkeit und Berechnung der Treueprämie berücksichtigt werden. Auch bittet sie darum, dass ihr die beiden Antworten in Form einer rechtsgültigen Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung zugestellt werden.

Für die Ombudsstelle bleibt dies der letzte Kontakt mit Frau Arquint.

Weiterführende Fragen grundsätzlicher Natur

Zumindest im konkreten Fall von Frau Kuster liess sich eine einvernehmliche Lösung finden. Für die Ombudsstelle stellt sich dennoch die grundsätzliche Frage, welchen Sinn und Zweck die Ausrichtung von Treueprämien überhaupt verfolgt und welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Geht es nicht darum, die gezeigte Treue, Loyalität, das Interesse und die Verbundenheit von langjährigen Mitarbeitenden mit der Stadt Zürich und ihrer Verwaltung beziehungsweise ihren öffentlichen Einrichtungen im Sinne eines Dankes anzuerkennen? So erscheint der Ombudsstelle die Begründung schwer nachvollziehbar, wonach wegen der eigenen Rechtspersönlichkeit der Einrichtung die dort geleisteten Dienstjahre bei einem Wechsel zurück zur Stadtverwaltung nicht angerechnet werden können. Wenig zu überzeugen vermag die Ombudsstelle auch das gehörte Argument, wonach bei Personen, die für einen ausgegliederten und verselbständigten Verwaltungsteil tätig sind, erfahrungsgemäss die Verbundenheit mit der Stadt als Arbeitgeberin ohnehin relativ rasch abnehme. Im Gegenzug dazu vermutet die Ombudsstelle, dass ein nicht unbeachtlicher Anteil solcher Mitarbeitenden – würden sie danach gefragt – die Stadt als seine Arbeitgeberin betrachtet resp. sich zumindest der Stadtverwaltung angehörend anschaut. Weshalb beispielsweise bei einem Stellenwechsel von der Wasserversorgung Zürich zu den SOD und später allenfalls zum Steueramt sämtliche Dienstjahre vollumfänglich angerechnet werden, hingegen nicht bei einem Wechsel von der AOZ zu den SOD, vermag die Ombudsstelle deshalb wenig zu überzeugen und erscheint ihr schwer verständlich. Aus Sicht der Ombudsstelle sendet diese Regelung denn auch falsche Signale aus. Die Stadt hat als Arbeitgeberin ein Interesse an flexiblen, offenen Mitarbeitenden, die bereit sind, ihre erworbenen Kenntnisse, ihr Fachwissen und ihre gesammelte Erfahrung in verschiedenen Stellen und Tätigkeiten für die Stadt zur Verfügung zu stellen und sich zu engagieren. Wechsel von der einen zur andern Stelle sollten daher tendenziell gefördert und erleichtert werden. Formalrechtliche, inhaltlich aber nicht kohärente finanzielle Nachteile gilt es dabei hingegen zu vermeiden.

Ihre über den Einzelfall hinausreichenden Überlegungen und die sich für sie daraus ergebenden Grundsatzfragen teilt die Ombudsfrau dem Direktor von HRZ in schriftlicher Form mit. Es geht ihr dabei vor allem um eine Sensibilisierung für eine Thematik, die weiterhin aktuell bleibt und neue Fälle aus anderen Dienstabteilungen betreffen kann.

Im Verlauf des Berichtsjahres wird der Ombudsstelle ein weiterer Fall unterbreitet, bei welchem der Wechsel von der AOZ zu den SOD zur gleichen Anrechnungsproblematik der Dienstjahre führte. Die Mitarbeiterin dieses dritten Falles entschied sich schliesslich, mit anwaltlicher Vertretung die Nichtanrechnung der AOZ-Dienstjahre im Einspracheverfahren beim Stadtrat anzufechten. Die Ombudsstelle hat unterdessen Kenntnis davon erhalten, dass diese Einsprache vom Stadtrat gutgeheissen wurde. Er hält im Ergebnis fest, dass der Wechsel von der AOZ zur Stadt einem Wechsel innerhalb der Stadtverwaltung gleichzusetzen sei und es die bei der AOZ geleisteten Dienstjahre folglich bei der Ermittlung der Anstellungsdauer mitzuzählen gelte.

Die Ombudsstelle erfüllt die Argumentation des stadträtlichen Entscheids mit einer gewissen Befriedigung, kommt sie doch deren eigener Stellungnahme an den Direktor von HRZ sehr nahe. Es gilt nun abzuwarten, welche Auswirkungen dieser Entscheid auf weitere Institutionen haben wird, die eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen, jedoch wie die AOZ in organisatorischer Hinsicht einem Departement der Stadtverwaltung angegliedert sind oder zur Organisation der Zürcher Stadtverwaltung zählen. Da die Dienstjahre nicht nur in Bezug auf die Ausrichtung einer Treueprämie relevant, sondern auch andere personalrechtliche Ansprüche davon abhängig sind, gilt es darüber hinaus weitere Fragestellungen zu prüfen, wie zum Beispiel: Dauer der Kündigungsfrist gemäss Art. 16 PR, Dauer der Sperrfristen gemäss Art. 19 PR in Verbindung mit Art. 336c OR, Beitrag der Stadt an einen allfälligen Überbrückungszuschuss gemäss Art. 27 Abs. 2 PR, Höhe der Abfindung und Lohnfortzahlung gemäss Art. 28 und 29 PR, Dauer der Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall gemäss Art. 61 PR, Treueurlaub gemäss Art. 135 AB PR. Der Rechtsdienst HRZ hat in Aussicht gestellt, sich der Prüfung dieser Fragen anzunehmen und zu gegebener Zeit der Ombudsstelle seine Stellungnahme dazu bekannt zu geben.

5. Grundsatzfrage:

Religionsausübung und Arbeitsverhältnis

Thematische Einführung

Die Stadt Zürich wird als Arbeitgeberin regelmässig mit dem Thema «Religion und Arbeitsplatz» konfrontiert. Daher ist es nur folgerichtig, dass auch die Ombudsstelle sich immer wieder mit entsprechenden Fragen zu beschäftigen hat. Dabei können Konflikte bereits im Anstellungsverfahren, also noch vor dem Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses entstehen, dann aber auch während des laufenden Arbeitsprozesses oder im Zusammenhang mit dessen Auflösung. Die häufigsten Fragestellungen, mit denen wir bisher konfrontiert waren, betreffen die Gestaltung der Arbeitszeiten, des Beschäftigungsgrades, den Bezug von Ferien, Fest- und Feiertagen wie natürlich auch das Tragen religiöser Symbole beziehungsweise die Möglichkeit, während der Arbeitszeit ein Kopftuch zu tragen. Im Berichtsjahr wurde das Anliegen eines städtischen Mitarbeiters an uns herangetragen, weiterhin am Freitagsgebet in der Moschee teilnehmen zu können.

Das Personalrecht der Stadt Zürich ist per 1. Juni 2012 erweitert worden; die Grundsatznorm in Art. 3 Abs. 1 enthält in Buchstabe k) einen neuen, zusätzlichen Auftrag an die Personalpolitik: «Sie fördert die Toleranz und Akzeptanz gegenüber Angestellten, die benachteiligt sein könnten, insbesondere aufgrund von Geschlecht, Alter, sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Herkunft, Staatsangehörigkeit, Sprache, Religion oder Behinderung, und fördert bei Anstellung und Personalentwicklung die Chancengleichheit dieser Personen.» Diese Bestimmung stellt nicht nur eine weitreichende Konkretisierung des allgemein gültigen Diskriminierungsverbots dar, sondern ist ein expliziter Auftrag zur Prävention, Sensibilisierung und letztlich zur Förderung der konkreten Chancengleichheit innerhalb der Stadtverwaltung. Die Aufzählung der möglichen Benachteiligungskriterien ist nicht abschliessend. Die Religion wird als ein Beispiel genannt. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist es sinnvoll, das Thema exemplarisch zu vertiefen.

Sachverhalt

Akin Edgü lebt mit seiner Familie in Zürich und arbeitet seit über zehn Jahren mit einem Vollzeitpensum als Angestellter in der allgemeinen Stadtverwaltung. Herr Edgü ist in der muslimischen Gemeinde verankert und partizipiert regelmässig an Gebeten und Veranstaltungen in einer Moschee in der Nähe seines Wohnortes. Seit Beginn seiner städtischen Anstellung besucht er jeweils am Freitagnachmittag das gemeinsame Gebet in der Moschee, die seinem Arbeitsort am nächsten gelegen ist. Im Anschluss an das Freitagsgebet kehrt Herr Edgü an seinen Arbeitsplatz zurück und bleibt abends entsprechend länger. Das rund eine Stunde dauernde Freitagsgebet, das die Männer in der Glaubensgemeinschaft gemeinsam wahrnehmen und das nicht alleine verrichtet werden kann, richtet sich nach dem Sonnenstand – es beginnt zur Sommerzeit um 13.30 Uhr und während der Winterzeit um 14.40 Uhr.

Ende 2012 informierte der Arbeitgeber seine Mitarbeitenden, dass ab dem kommenden Jahr die in der Stadtverwaltung allgemein gültigen Blockzeiten auch in ihrer Abteilung eingeführt würden. Für einen Dienstleistungsbetrieb sei es essenziell, für die Kunden zu definierten Zeiten erreichbar zu sein. Deshalb seien die Mitarbeitenden gehalten, ab Januar 2013 von 9.00 bis 11.00 Uhr und von 14.00 bis 17.00 Uhr an ihrem Arbeitsplatz präsent zu sein. Man wolle alle Mitarbeitenden gleich behandeln und könne keine Ausnahmen für private Angelegenheiten gestatten.

Herr Edgü ist verunsichert: Die neuen Blockzeiten betreffen seine Teilnahme am Freitagsgebet. Akin Edgü sucht das Gespräch mit seinen Vorgesetzten. Seine Bemühungen führen jedoch zu keiner befriedigenden Lösung: Der Arbeitgeber wiederholt, dass die neuen Blockzeiten auch für ihn unumstösslich seien und legt Herrn Edgü nahe, unbezahlte Ferientage zu beziehen oder sein Arbeitspensum zu reduzieren, um sein Freitagsgebet aufzusuchen. Beide Vorschläge hätten Lohnkürzungen für Herrn Edgü zur Folge, die er aufgrund seiner familiären Verpflichtungen nicht in Kauf nehmen möchte. Er wendet sich an die Ombudsfrau.

Die Ombudsfrau prüft das Anliegen von Herrn Edgü und bemüht sich um eine Lösung, bei der das Freitagsgebet mit den betrieblichen Arbeitszeiten in Einklang gebracht werden kann. Im Mittelpunkt steht die Interessenabwägung zwischen der Ausübung der Glaubens- und Gewissensfreiheit einerseits und den Pflichten von Herrn Edgü als städtischem Angestellten beziehungsweise den betrieblichen Interessen des Arbeitgebers andererseits.

Rechtliche Überlegungen

Grundrechtlich ist neben der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) vor allem die Glaubens- und Gewissensfreiheit tangiert: In der Schweiz garantieren Art. 15 der Bundesverfassung (BV), Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 18 des UNO-Pakts für bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) die freie Religionsausübung. Sowohl die rechtswissenschaftliche Lehre als auch die Praxis des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg (EGMR) verwenden einen offenen und umfassenden Religionsbegriff. Das Bundesgericht stellte in BGE 119 Ia 178 E. 4c fest:

«Somit schützt die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht nur die Befolgung imperativer Glaubenssätze; vielmehr erstreckt sich ihr Schutz auch auf Überzeugungen, die für eine konkrete Lebenssituation eine religiös motivierte Verhaltensweise zwar nicht zwingend fordern, die in Frage stehende Reaktion aber für das angemessene Mittel halten, um die Lebenslage nach der Glaubenshaltung zu bewältigen. Andernfalls könnte sich die Religionsfreiheit nicht voll entfalten. Voraussetzung bleibt allerdings, dass solche Verhaltensweisen unmittelbarer Ausdruck der religiösen Überzeugung sind.» Das Bundesgericht unterstreicht damit, dass es den Gläubigen selbst überlassen ist, welche religiösen Gebote sie einhalten möchten und wie sie ihren Glauben pflegen. Gleichermassen schützt das Recht nicht jegliche Handlungen; diese müssen mit der individuellen Überzeugung in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen.

Das Bundesgericht bestätigt damit, dass die religiöse *Überzeugung* jeder Bürgerin und jedes Bürgers in deren Eigenverantwortung fällt und eine persönliche Angelegenheit ist. Der Staat darf die individuellen religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen grundsätzlich nicht antasten.

Der Grund- und Menschenrechtsschutz garantiert, dass sich alle Menschen zu ihrer eigenen Religion *bekennen* dürfen. Jedes Individuum kann seine religiöse Überzeugung jederzeit und öffentlich preisgeben und entscheiden, ob und auf welche Art es ein Bekenntnis ausübt. Immer wieder werden religiöse Bekenntnisformen kontrovers diskutiert: Dazu gehört etwa das Tragen von bestimmten Kleidungsstücken oder von religiösen Symbolen. Das Schweizer Bundesgericht beschäftigte sich z.B. mit Einbürgerungen von Frauen, die ein Kopftuch tragen. Die Richter und Richterinnen vertraten die Ansicht, dass die religiös konnotierte Kleidung keinen Anlass zu Diskriminierungen geben darf (BGE 134 I 49; BGE 134 I 56). Etwas anders präsentiert sich die Situation im öffentlichen Schulbetrieb. Lehrerinnen müssen gewisse Einschränkungen ihrer Bekenntnisfreiheit in Kauf nehmen, da sie auch den Grundsatz der religiösen Neutralität des Staates beachten müssen (BGE 123 I 296). Dies gilt nicht für Schülerinnen, deren individuelle Religionsfreiheit stärker ins Gewicht fällt (siehe das neueste Urteil vor Bundesgericht 2C_794/2012).

Auch die *Religionsausübungsfreiheit* gibt regelmässig Anlass zu Diskussionen. Art. 15 Abs. 2 BV, Art. 9 Abs. 1 EMRK und Art. 18 Abs. 1 UNO-Pakt II garantieren spezifisch diesen dritten Bestandteil der Glaubensfreiheit und meinen damit die Freiheit, eine religiöse Handlung – öffentlich oder privat, allein oder in einer Gruppe – vorzunehmen oder darauf zu verzichten. Die Gerichte und die Wissenschaft sind sich soweit einig, dass Prozessionen, Gebete, Wallfahrten, Weihen, die Taufe oder Bestattungen hiermit geschützt werden.

Der Wunsch von Akin Edgü, am Freitagsgebet teilzunehmen, gehört damit zum Schutzbereich der Religionsfreiheit.

Zur Religionsfreiheit am Arbeitsplatz

Alle Gläubigen dürfen frei entscheiden, in welcher Form oder wann sie ihren Glauben praktizieren. Dies gilt für den gesamten Privatbereich und betrifft auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Betrieben. Das schweizerische Arbeitsrecht verpflichtet die Arbeitgeber in Art. 328 Abs. 2 Obligationenrecht (OR), die Persönlichkeit ihrer Angestellten zu schützen, wozu z.B. auch die Religions- oder die Meinungsäusserungsfreiheit gehören (BGE 136 I 332). Die Weisungsgewalt der Arbeitgeber reicht somit nur so weit, als dass sie die Persönlichkeit ihrer Angestellten berücksichtigen und ihre Freiheitsrechte nicht unverhältnismässig einschränken. Im Einzelfall ist eine Interessenabwägung zwischen den Interessen des Arbeitgebers und den Freiheitsrechten der Angestellten notwendig (Streiff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 2012, S. 522).

Der Kündigungsschutz in Art. 336 Abs. 1 lit. b OR bezeichnet Kündigungen als missbräuchlich, wenn sie ausgesprochen werden, weil der Angestellte ein verfassungsmässiges Recht ausübt. Dazu gehört die Religionsausübungsfreiheit und damit das Tragen von religiösen Symbolen und Kleidungsstücken, das Einhalten von Ritualen oder Feiertagen sowie das Beten während der Arbeitszeit (Brunner/Bühler/Waerber/Bruchez, Kommentar zum Arbeitsvertragsrecht, 2005, S. 235). Das Gesetz nennt zwei Ausnahmen: Die Freiheitsausübung darf keine Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis verletzen und soll die Zusammenarbeit nicht wesentlich beeinträchtigen. Die Ausübung der Religionsfreiheit kann zu Vertragsverletzungen führen, z.B. wenn ein Arzt aus religiösen Gründen keine Bluttransfusionen vornimmt. Sie kann auch den Interessen des Arbeitgebers entgegenstehen, wenn beispielsweise ein Koch keine Gerichte zubereitet, die seiner Meinung nach nicht religionskonform sind (Streiff/von Kaenel/Rudolph, 2012, S. 1017).

Ein Fall aus dem Jahr 1982 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *X. gegen Vereinigtes Königreich*, wurde in der Schweiz zu einem wichtigen Leitentscheid. Der Beschwerdeführer war ein muslimischer Primarlehrer an einer öffentlichen Schule und wollte jeweils am Freitagsgebet teilnehmen. Er erschien deshalb regelmässig etwas später zum Unterricht. Die Schulleitung stellte ihn vor die Wahl, entweder eine Teilzeitstelle anzunehmen oder auf das gemeinschaftlich praktizierte Freitagsgebet zu verzichten. Der Lehrer argumentierte, dass ihm Art. 9 EMRK die Wahl lasse, entweder alleine oder in Gemeinschaft zu beten und die britischen Behörden ihn nicht zwingen können, nur das eine oder das andere zu tun. Der Strassburger Gerichtshof teilte seine Ansicht. Gleichzeitig beanstandete das Gericht aber das konkrete Vorgehen der Behörde nicht. Das Gericht verdeutlichte, dass es zwar dem Gläubigen überlassen sei, auf welche Art er seine Religion pflege und dass kein staatlicher oder privater Arbeitgeber darüber bestimmen könne. Es wägte jedoch die kollidierenden Interessen gegeneinander ab: die religiösen Bedürfnisse des Pädagogen sowie seine Pflichten als Angestellter im öffentlichen Schulbetrieb. Das Gericht wies darauf hin, dass der Lehrer seine Position freiwillig eingenommen und damit eingewilligt habe, sein religiöses Leben geringfügig zurückzustellen. Den Interessen der Schülerinnen und Schüler an einer durchgehenden Lehrerbetreuung mass es mehr Gewicht zu als den religiösen Bedürfnissen des Lehrers. Damit durfte der Arbeitgeber zu Recht erwarten, dass der Beschwerdeführer während der Schulzeiten anwesend war.

Der Fall gegen das Vereinigte Königreich gilt bis heute als Präzedenzfall. Im Jahr 2013 beschäftigte sich der EGMR in *Eweida and Others v. United Kingdom* wiederum mit dem Stellenwert von religiösen Bedürfnissen im Arbeitsalltag. In diesem Fall klagten vier Angehörige des christlichen Glaubens gegen ihre Arbeitgeber und gegen die Regierung des Vereinigten Königreichs. Sie kritisierten, die Regierung hätte ihre Religionsfreiheit stärker schützen müssen.

Die Beschwerdeführerinnen Frau Eweida, Angestellte von British Airways, und Frau Chaplin, Mitarbeiterin in der Geriatrieabteilung eines Krankenhauses, wurden beide von ihren Arbeitgebern angewiesen, während der Arbeitszeiten ihr um den Hals getragenes christliches Kreuz abzulegen. Die zwei weiteren Beschwerdeführenden, Frau Ladele und Herr Farlane, waren auf dem Zivilstandsamt beziehungsweise als Sexualberater tätig. Sie weigerten sich aus religiösen Gründen, gleichgeschlechtliche Partner zu registrieren und zu beraten. Sie begründeten dies damit, Homosexualität widerspreche ihren religiösen Überzeugungen und dürfe nicht unterstützt werden.

Der EGMR nahm in allen vier Fällen eine Abwägung der betroffenen Interessen vor. Es handelte sich einerseits um das geschützte Bedürfnis, den Alltag nach den individuellen religiösen Überzeugungen zu gestalten, und andererseits um die Interessen der Öffentlichkeit, der Arbeitgeber oder von Dritten.

In der Konstellation von Frau Eweida kam der EGMR zum Schluss, dass das Interesse der Fluggesellschaft an einem internationalen, überkonfessionellen Erscheinungsbild weniger stark ins Gewicht falle als der Wunsch der Beschwerdeführerin, ein silbernes Kreuz zu tragen. Das Verbot verletze Art. 9 EMRK. Anders fiel der Entscheid zum Tragen eines Kreuzes während der Ausübung einer medizinischen Tätigkeit aus. Die Beschwerdeführerin stand in einem engen Patientenkontakt und versorgte offene Wunden. Diese Sicherheits- und Gesundheitsinteressen gewichtete der Gerichtshof hier prioritär. Der Arbeitgeber verletzte demnach die Religionsfreiheit nicht. Bei den zwei weiteren Beschwerdeführenden kam der Gerichtshof zum Schluss, dass Klägerin und Kläger in ihrer Arbeit besonders verpflichtet sind, Diskriminierungen Dritter wegen derer sexueller Orientierung zu vermeiden. Ihre persönliche Überzeugung gegenüber Homosexualität könne nicht in Einklang gebracht werden mit den Aufgaben einer Zivilstandsbeamtin oder eines Sexualcoaches. Beide Beschwerden wies der EGMR ab.

Diese Fälle zeigen, dass der Staat die Religionsfreiheit des Einzelnen einschränken darf, wenn der Eingriff in einem Gesetz vorgesehen ist und einem öffentlichen Interesse dient (BGE 36 I 374 E. 3;

BGE 125 I 369 E. 7a). Jeder Eingriff muss verhältnismässig sein: Die Interessen der Allgemeinheit sollen stärker ins Gewicht fallen als diejenigen des Gläubigen und die Einschränkung hat für den Betroffenen zumutbar zu sein.

Auf der Seite des *städtischen Arbeitgebers* stehen folgende Interessen: Die Gleichbehandlung aller Angestellten, die Zuverlässigkeit und Kundenorientierung der Dienststelle, die weltanschauliche Neutralität des Staates sowie die allgemeine Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Für das individuelle Bedürfnis von Herrn Edgü spricht, dass die Teilnahme am Freitagsgebet zeitlich begrenzt und nur alle sieben Tage stattfindet. Als Mitarbeiter eines Rechtsdienstes pflegt er einen eingeschränkten unmittelbaren Kundenkontakt und die kurzen Abwesenheiten während des Moscheebesuchs sind für den Arbeitgeber kein Risiko für die Sicherheit, Hygiene, Funktionsfähigkeit oder den Frieden am Arbeitsplatz. Im Gegensatz zum englischen Primarschullehrer trägt Herr Edgü keine Verantwortung für Kinder, auch nicht für Lehrlinge, Patienten oder andere Schutzbefohlene. Er kann seine Arbeit problemlos unterbrechen und nach dem Freitagsgebet wieder aufnehmen.

Schliesslich verlangt die Verhältnismässigkeitsprüfung, dass es für Herrn Edgü nach all den Jahren zumutbar wäre, plötzlich auf das Freitagsgebet zu verzichten oder eine Lohneinbusse in Kauf zu nehmen.

Pragmatische, einzelfallgerechte Lösung

Nachdem die Ombudsfrau die rechtliche Situation gewürdigt hat, bespricht sie mit Herrn Edgü dessen Vorstellungen und Möglichkeiten. Herr Edgü teilt ihr mit, dass er nicht auf das gemeinsame Freitagsgebet verzichten möchte, aber auch keine Lohneinbusse riskieren könne. Seinerseits sei er aber bereit, seine zusätzliche Ferienwoche, die ihm seit seinem 50. Geburtstag zusteht, in Halbtagen anrechnen zu lassen – ein Vorschlag, der mit dem städtischen Personalrecht vereinbar ist (Art. 119 Abs. 1 AB PR).

Bis zum Kontakt mit der Ombudsstelle gab es noch keine Übersicht, wie viele Freitage pro Jahr tatsächlich betroffen sind und nicht wegen Ferien, Feiertagen und andern betriebsfreien Tagen nicht tangiert werden. Deshalb kontaktiert die Ombudsfrau den Personaldienst der Dienstabteilung und erstellt eine entsprechende Jahresübersicht. Diese Aufstellung zeigt, an welchen Tagen das Freitagsgebet mit den Blockzeiten von Akin Edgüs Dienststelle kollidiert und in welchem zeitlichen Umfang; es betrifft 18 Freitage im Sommer und 16 im Winter. In der Folge spricht sich die Ombudsfrau für eine pragmatische Lösung aus, die nach ihrer Überzeugung mit den Interessen des Arbeitgebers bzw. des Arbeitsplatzes ohne Schwierigkeiten vereinbar ist.

Die Vorgesetzten von Herrn Edgü unterstreichen zwei Punkte: Die neuen Blockzeiten seien grundsätzlich wichtig, um eine bessere Erreichbarkeit für die Kunden zu gewährleisten, und man wolle alle Mitarbeitenden gleich behandeln. Sie können aber nachvollziehen, dass es im Einzelfall vorzuziehen ist, eine faire und verhältnismässige Lösung zu finden. Sie sind bereit, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Freitagsgebet für Herrn Edgü ein wichtiger religiöser Brauch ist. Sie befürchten keine qualitativen Einbussen, wenn Herr Edgü freitags die Blockzeiten nicht ganz einhalten würde. Man bemüht sich deshalb, mit der Vermittlung der Ombudsfrau eine für alle Beteiligten nachvollziehbare und annehmbare Lösung zu finden. Die Dienstabteilung erarbeitet aufgrund eines Vorschlages der Ombudsfrau mit Herr Edgü eine schriftliche Regelung, die auch dem Team transparent kommuniziert werden soll. Das Ziel ist, eine Lösung für alle Beteiligten zu finden, welche die Religionsfreiheit wahrt und gleichzeitig die betrieblichen Interessen berücksichtigt.

Es wird vereinbart, dass für ihn die Blockzeiten am Freitag im Winter jeweils bis 14.40 Uhr und im Sommer bis 15.40 Uhr ausgeweitet werden. Dass die getroffene Lösung im Team kommuni-

ziert wird, schafft Transparenz und Klarheit für alle Beteiligten. In der Praxis scheint sich diese Lösung zu bewähren. Sie entspricht auch der Empfehlung zu pragmatischen Lösungen von Gabriele Riemer-Kafka und Raima Sherifoska in ihrem ausführlichen und praxisorientierten arbeitsrechtlichen Aufsatz «Religion am Arbeitsplatz» (ARV 2012, S. 305 ff.). Die Autorinnen verweisen auf Art. 20a Abs. 3 Arbeitsgesetz in Verbindung mit Art. 329 Abs. 3 OR, die Arbeitnehmenden für den Besuch religiöser Feiern einen Anspruch auf Freizeit auch bei nichtchristlichen Gottesdiensten gewähren. «Dieser Anspruch gilt jedoch nicht unbedingt, sondern nur unter Berücksichtigung der betrieblichen Interessen des Arbeitgebers» (S. 314).

Fazit

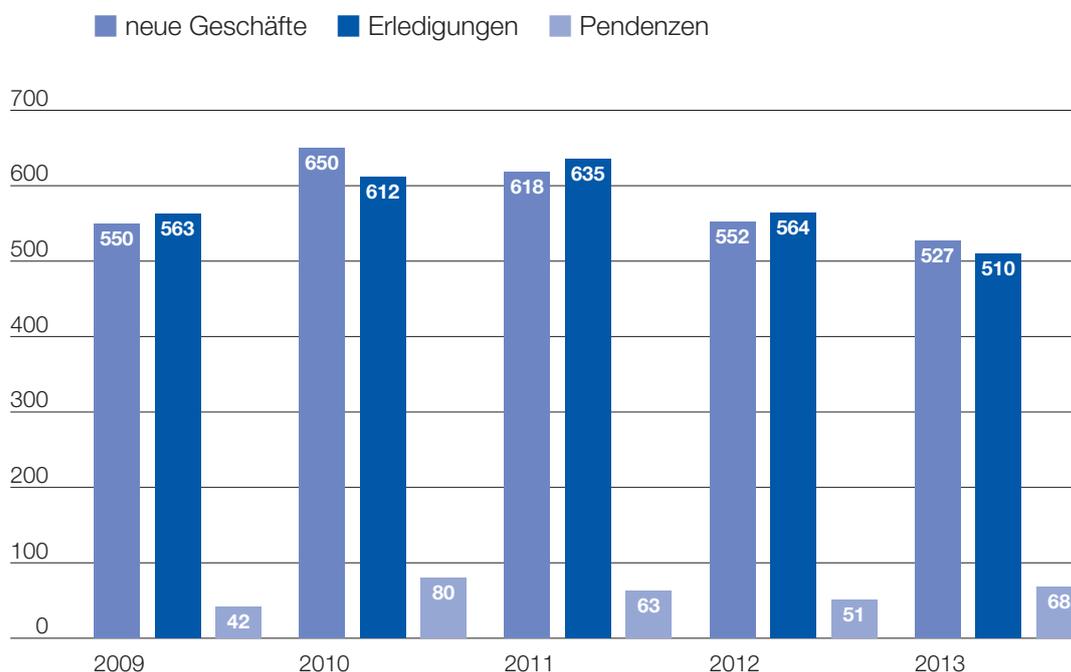
Wie das konkrete Fallbeispiel zeigt, bietet es sich an, einzelfallgerechte, pragmatische Lösungen anzustreben und von häufig voreilig ausgesprochenen allgemeinen Verboten oder zu rigiden Grundsätzen abzusehen. Diese bewähren sich im Alltag nicht, sondern schaffen zusätzliche Schwierigkeiten und Barrieren. Im Mittelpunkt sollten vielmehr die gegenseitige Rücksichtnahme, der Wille zum offenen Dialog und der Mut zur Bereitschaft stehen, bisher unbekannte, neue Lösungen auszuprobieren. Ein solches Handeln entspricht auch der Haltung des städtischen Personalamts (Human Resources Management, HRZ). Angesprochen auf die bisherigen Erfahrungen mit der neuen Diversity-Bestimmung (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe k), antwortete der Rechtsdienst von HRZ, bisher zwar erst mit wenigen Fällen konfrontiert worden zu sein. Er empfehle den Dienstabteilungen aber jeweils, ein möglichst pragmatisches Vorgehen zu wählen und dabei eine Abwägung der Interessen der betroffenen Mitarbeitenden und der Arbeitgeberin vorzunehmen.

Statistik

1. Übersicht

Im Jahr 2013 sind 527 neue Geschäfte eingegangen (2012: 552). Die Geschäftslast hat sich so im Vergleich zum Vorjahr leicht verringert.

Während des Berichtsjahres konnten insgesamt 510 Geschäfte abgeschlossen werden. Am 31. Dezember 2013 waren noch 68 Geschäfte pendent.



2. Angaben zu den im Jahr 2013 neu eingegangenen Geschäften

Externe / interne Geschäfte

Der Anteil der verwaltungsexternen Geschäfte beträgt 71 % (373 Geschäfte), derjenige der verwaltungsinternen Fälle (Personalgeschäfte) 29 % (154 Geschäfte). Das Verhältnis zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Geschäften bewegt sich exakt auf dem Niveau des Vorjahres.

Von den insgesamt 527 Beschwerdeführenden waren 54 % Frauen, 45 % Männer sowie 1 % juristische Personen. Bei den verwaltungsexternen Geschäften war der Geschlechteranteil ausgeglichen. Bei den verwaltungsinternen Geschäften waren es hingegen wie schon in den Vorjahren deutlich mehr Frauen, die sich an die Ombudsstelle gewandt haben (66 %).

	männliche Personen	weibliche Personen	juristische Personen	Summe
Externe Geschäfte	185 (35 %)	185 (35 %)	3 (1 %)	373 (71 %)
Interne Geschäfte	53 (10 %)	101 (19 %)	-	154 (29 %)
Total	238 (45 %)	286 (54 %)	3 (1 %)	527 (100 %)

Verteilung auf Departemente und Dienstabteilungen

Die 552 neuen Geschäfte verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Dienstabteilungen (in die Kategorie «Verschiedene» bzw. «Übrige» fallen alle Abteilungen mit weniger als drei Ombuds-Geschäften):

				davon interne Geschäfte
Allgemeine Verwaltung	5	0.9%		
Verschiedene			5	1
Präsidialdepartement	21	4.0%		
Bevölkerungsamt			12	1
Kultur			4	3
Übrige			5	2
Finanzdepartement	29	5.5%		
Steueramt			21	1
Liegenschaftenverwaltung			7	
Übrige			1	1
Polizeidepartement	73	13.9%		
Stadtpolizei			54	7
Schutz & Rettung			9	8
Dienstabteilung Verkehr			8	2
Übrige			2	
Gesundheits- und Umweltdepartement	74	14.0%		
Stadtspital Waid			9	4
Stadtspital Triemli			23	17
Pflegezentren			18	15
Altersheime			10	7
Städtische Gesundheitsdienste			6	2
Umwelt- und Gesundheitsschutz			4	
Stiftung Alterswohnungen			3	1
Übrige			1	
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	18	3.4%		
Entsorgung+Recycling			8	3
Tiefbauamt			9	2
Übrige			1	1
Hochbaudepartement	14	2.7%		
Immobilien-Bewirtschaftung			3	2
Amt für Hochbauten			6	5
Übrige			5	2
Departement der Industriellen Betriebe	26	4.9%		
Elektrizitätswerk			6	3
Verkehrsbetriebe			19	6
Übrige			1	
Schul- und Sportdepartement	49	9.3%		
Schulamt (inkl. Horte)			24	19
Volksschule			11	9
Musikschule Konservatorium Zürich			6	2
Sportamt			3	2
Übrige			5	5

Sozialdepartement	210	39.8%		
Support Sozialdepartement			5	3
Soziale Einrichtungen u. Betriebe			12	4
Amt für Zusatzleistungen			33	
Soziale Dienste			138	6
Vormundschaftsbehörde (inkl. Mandate der Sozialen Dienste)			16	
Übrige			6	1
Andere Zuständigkeit	8	1.5%	8	7
Total	527	100.0%	527	154

Eingangsart

Mündlich (Telefon, persönliche Anmeldung)	415	(79%)
Schriftlich (Brief, Fax, E-Mail)	112	(21%)

3. Persönliche Angaben zu den Beschwerdeführenden

Vorbemerkung

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

Alter

Die Personen, die im Jahre 2013 die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch genommen haben, verteilen sich auf folgende Altersgruppen:

bis Alter 20	21–34	35–49	50–64	65–79	ab Alter 80
1 %	20 %	37 %	28 %	10 %	4 %

Staatsangehörigkeit

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

Wohnort

8048 Altstetten	33
8004 Aussersihl	27
8051 Schwamendingen	26
8050 Oerlikon	25
8049 Höngg	21
8008 Riesbach	20
8003 Wiedikon	20
8006 Ober-/Unterstrass	19
8052 Seebach	17
8037 Wipkingen	17
8057 Unterstrass	17
8038 Wollishofen	16
8047 Albisrieden	16
8032 Neumünster	16
8005 Industriequartier	16
8055 Heuried	15
8046 Affoltern	14
8053 Witikon	11
8045 Giesshübel	10
Übrige (weniger als 10 Geschäfte)	39
Stadt Zürich	395
übrige Gemeinden im Kanton Zürich	76
Kanton Zürich	471
Kanton Aargau	10
übrige Kantone	39
Schweiz	521
Ausland	6

4. Bearbeitung und Ergebnisse

Verfahrensdauer

Die Verfahrensdauer zwischen Erstkontakt (meist telefonische Anmeldung für eine Sprechstunde) bis zur definitiven Erledigung eines Geschäftes beträgt im Durchschnitt aller 510 Geschäfte, die im Jahre 2013 abgeschlossen werden konnten, 59 Tage (Vorjahr 57 Tage). Über zwei Drittel aller Geschäfte konnten innert zwei Monaten abschliessend bearbeitet werden.

bis 10 Tage	11–30 Tage	31–60 Tage	61–90 Tage	91–180 Tage	181–365 Tage
60	126	183	63	51	27
12%	25%	36%	12%	10%	5%

Abklärungen

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

Mündliche Auskünfte der Verwaltung	737
Vernehmlassungen der Verwaltung	606
Besichtigungen durch die Ombudsstelle	5

Im Vergleich zum Vorjahr fällt eine Zunahme der schriftlichen Vernehmlassungen durch die Stadtverwaltung um knapp 10% auf.

Erledigungsart

Jede Geschäftsbearbeitung und -erledigung wird detailliert schriftlich festgehalten, und zwar

- in 446 Fällen (87%) durch entsprechende Protokollierung nach persönlicher oder telefonischer Bekanntgabe des Abklärungs- bzw. Vermittlungsergebnisses
- und in 64 Fällen (13%) in Form eines Schlussberichts.

Ergebnisse

Eine klassische parlamentarische Ombudsstelle hat typischerweise folgende drei Hauptaufgaben:

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

Der reine Beschwerdeanteil aller Geschäfte beträgt 17% (Vorjahr: 19%), der Vermittlungsanteil mit vorausgegangener Beschwerdeprüfung 19% (Vorjahr: 14%), der Anteil reiner Vermittlungen 14% (Vorjahr: 17%) und der Informations- und Beratungsanteil 43% (Vorjahr 37%). Bei den internen Geschäften ist der Informations- und Beratungsanteil erfahrungsgemäss höher (63%, nämlich 100 von insgesamt 158 internen Geschäften). Unter der Spalte «Rückzug» wurden diejenigen 35 Fälle separat erfasst, in denen nach Eröffnung des Geschäftes der Abschluss der Prüfungs- oder Vermittlungstätigkeit der Ombudsstelle nicht mehr nötig wurde (7%, Vorjahr: 13%).

In 39% aller Geschäfte führten Beschwerdeprüfung, Vermittlung oder ihre Kombination zu einer ganzen oder teilweisen Gutheissung bzw. zu einer gänzlich oder teilweise erfolgreichen Vermittlung. Beschwerdeabweisungen bzw. erfolglose Vermittlungsbemühungen sind demgegenüber wie im Vorjahr nur in 11% aller Geschäfte zu verzeichnen.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäftsbehandlungen («Information und Beratung» sowie «Rückzug») ausser Betracht, so ergibt dies insgesamt 256 Geschäfte, die sich prozentual gleich wie im Vorjahr verteilen:

- ganze oder teilweise Guttheissung bzw.
gänzlich oder teilweise erfolgreiche Vermittlung: 199 Geschäfte (78%)
- Abweisung der Beschwerde oder erfolglose Vermittlung: 57 Geschäfte (22%)

Eine aussagekräftige Auswertung der in den 510 abgeschlossenen Geschäften erzielten Ergebnisse setzt eine differenzierte Betrachtungsweise voraus, indem das jeweilige Ergebnis stets in Bezug zur Aufgabe und Rolle gesehen wird, die die Ombudsstelle in dem betreffenden Geschäft hatte:

	Beschwerdeprüfung			Beschwerde und Vermittlung*			Vermittlung**			Information und Beratung	Rückzug, Intervention nicht mehr nötig	Total
	Guttheissung	teilweise Guttheissung	Abweisung	Guttheissung bzw. erfolgreich	teilweise Guttheissung /Vermittlungslösung	Abweisung bzw. erfolglos	erfolgreich	teilweise erfolgreich	erfolglos			
Externe Geschäfte	16	27	39	18	43	8	19	34	2	119	27	352
Interne Geschäfte	3	1	3	15	11	5	6	6	0	100	8	158
zusammen	19	28	42	33	54	13	25	40	2	219	35	510
Prozentual	4 %	5 %	8 %	6 %	11 %	2 %	5 %	8 %	1 %	43 %	7 %	100 %

* Vermittlung im Anschluss an eine Beschwerdeprüfung

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

5. Anfragen

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

Zusätzlich zu den Geschäften hat die Ombudsstelle im Jahre 2013 insgesamt 799 derartige Anfragen behandelt. Die Anzahl Anfragen liegt damit tiefer als im Vorjahr (859).

Der Anteil derjenigen Anfragen, welche die Zürcher Stadtverwaltung anbelangen und für welche die Ombudsstelle zuständig ist, macht 48 % aus (381 Anfragen).

Stadtverwaltung (städt. Ombudsstelle zuständig)	381
<hr/>	
Nicht zuständig (Grund):	
Rechtsmittelverfahren / Gericht	47
allgemeine privatrechtliche Probleme	35
privates Arbeitsvertragsrecht	34
privatrechtliche Konsumentenschutzfragen	33
nicht-städtische Patientenfragen	29
nicht-städtische Sozialversicherungen	23
Sozialfragen	17
kantonale Steuerangelegenheiten	15
nicht-städtische Krankenkassenprobleme	14
privates Mietvertragsrecht	14
nicht-städtische Ausländerfragen	12
Privatversicherung	6
übrige	139
<hr/>	
Total	799